



29. April 2015 / ergänzt am 27.11.2015 (definitive Version)

Reform für den Regionalen Personenverkehr der Schweiz



Quelle: Postauto

Auslegeordnung und Empfehlungen der Expertengruppe

Stand nach Anhörung der Stakeholder

"Wenn wir schon kein Geld haben, dann brauchen wir wenigstens gute Ideen." (Oskar Lafontaine, dt. Politiker).



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Impressum

Expertengruppe

Martin Bütikofer, Direktor des Verkehrshauses der Schweiz

Vincent Ducrot, Generaldirektor Transports publics fribourgeois (TPF) SA

Franz Kagerbauer, Direktor Zürcher Verkehrsverbund ZVV

Christoph Schaaffkamp, KCW GmbH, Partner und Geschäftsführer

Benedikt Würth, Regierungsrat des Kantons St. Gallen, Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartementes

sowie Mitarbeitende der KöV: Christa Hostettler, Generalsekretärin BPUK und KöV

und folgende Mitarbeitende des BAV:

Pierre-André Meyrat (Leitung der Expertengruppe)

Petra Breuer (Projektleitung und Redaktion)

Wolf-Dieter Deuschle

Peter Füglistaler

Christoph Herren

Regula Herrmann

Michel Jampen

Moderation und Unterstützung:

Felix Walter, Ecoplan

Der Bericht liegt in der Verantwortung der Expertengruppe. Er spiegelt somit nicht notwendigerweise die Haltung des BAV oder des UVEK. Der Bericht verpflichtet auch nicht die Institutionen, denen die Experten angehören.



Kurzfassung

Der Regionale Personenverkehr steht vor Herausforderungen

Mit dem regionalen öffentlichen Personenverkehr (RPV) werden täglich zwei Millionen Fahrten absolviert. Der RPV ist damit ein tragender Pfeiler des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz.

Seit der Revision des Eisenbahngesetzes 1996 ist der RPV eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen: Im Rahmen des Bestellverfahrens legen sie fest, welches Angebot zu welchen Kosten gemeinsam bestellt wird. In den letzten Jahren hat sich die Finanzierung des RPV beim Bund, teilweise aber auch bei den Kantonen, zunehmend schwieriger gestaltet. Teilweise mussten zur Deckung der „Finanzierungslücke“ Nachtragskredite gesprochen werden.

Es zeigte sich, dass die kurz-, mittel- und langfristige Abstimmung der Finanzierungsmöglichkeiten, der Infrastrukturausbauten und der gewünschten öV-Angebote nicht optimal funktioniert bzw. das Geld nicht reicht, um alle gewünschten Zusatzangebote zu finanzieren, sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen. Zudem fehlen mittelfristige Verbindlichkeiten und werden Entscheide und Vereinbarungen teilweise verspätet getroffen.

Diese Probleme können einerseits durch eine Optimierung bestehender Instrumente und mehr Transparenz angegangen werden, d.h. verbesserte Planrechnungen, entsprechende Simulationen und deren Berücksichtigung in der Angebots- und Infrastrukturplanung. Darüber hinaus stellt sich die grundsätzlichere Frage nach einer Klärung und Optimierung der Rollen, mit dem Ziel, die Übereinstimmung von Aufgaben, Kompetenzen und Finanzierung zu verbessern, das Denken in Netzen zu fördern und die Synergien innerhalb des ÖV sowie mit der Raumentwicklung zu nutzen. Aufgrund der knappen Finanzmittel für den RPV bei Bund und verschiedenen Kantonen ist eine grundlegende Diskussion angezeigt.

Auftrag des BAV, eine Auslegeordnung in einer Expertengruppe zu erstellen

Vor diesem Hintergrund hat die Direktion des BAV Ende Juni 2014 entschieden, für eine mittel- und längerfristige Lösung der genannten Fragen Vorschläge zur Neugestaltung der Steuerung und Finanzierung im RPV prüfen. Sie hat dazu eine Expertengruppe (siehe Impressum) eingesetzt, um eine Auslegeordnung zu erarbeiten.

Die Experten haben als Fachpersonen mitgewirkt und verpflichten ihre Institutionen nicht. Die Inhalte des Berichts wurden von der Expertengruppe verabschiedet. Der Bericht versteht sich als Auslegung und damit als Grundlage für weitere und vertiefende Diskussionen und die anstehenden Gespräche mit wichtigen Akteuren des RPV-Systems.

Von Juni bis Oktober 2015 hat das BAV Gespräche mit verschiedenen Akteuren geführt, um Rückmeldungen zu den vorgeschlagenen Stossrichtungen einzuholen. In Kenntnis dieser Rückmeldungen hat die Expertengruppe



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Anfang November 2015 die Empfehlungen des Berichts vom 29. April 2015 nochmals diskutiert und überprüft. Entsprechende Hinweise sind nachstehend in die Kurzfassung und ins Kapitel 6. "Fazit" eingefügt worden. Ansonsten wurde der Bericht nicht verändert. Die weiteren Anregungen aus den bilateralen Gesprächen sollten in den anstehenden Arbeiten vom BAV geprüft werden.

Bausteine der Expertengruppe für die Zukunft

Die Expertengruppe empfiehlt mehrheitlich¹, folgende Bausteine bei einer Reform des RPV zu berücksichtigen, um die Potenziale für mehr Effektivität, Effizienz und eine konsistentere Steuerung im RPV-System zu nutzen.

Baustein 1: Stabilere kurz- und mittelfristige Planung und Finanzierung

Mit den TU wird eine Zielvereinbarung über mindestens vier Jahre mit Aussagen über Abgeltung und Angebotsentwicklung, Rollmaterialbeschaffung und Qualität abgeschlossen. Dazu gehört ein leistungsorientiertes Bonus-Malus-System, welches erfolgreich arbeitende TU honorieren soll.

Die TU erhalten einen längerfristigen inhaltlichen und finanziellen Rahmen. Die Zielvereinbarung gilt idealerweise zugleich als Angebotsvereinbarung, wobei nötigenfalls jährliche Anpassungen und Konkretisierung vorgenommen werden können.

Der Bund finanziert seinen Anteil über einen 4-jährigen Zahlungsrahmen/Verpflichtungskredit. Zu Beginn der 4-jährigen Finanzierungsperiode legt der Bund eine - gegenüber heute längerfristig ausgerichtete und auf nachvollziehbaren Kriterien basierende - Kantonsquote fest. Denkbar ist die Option, dass sich der Bund längerfristig vollständig aus der unmittelbaren Finanzierung zurückzieht und eine budgetneutrale, pauschale Kompensation (genereller Ausgleich) vorgenommen wird, z.B. im Rahmen einer NFA 2.

Aufgrund der mindestens vierjährigen Bestellintervalle müssen auch die Kantone eine längerfristige Verbindlichkeit in ihren Finanzierungen schaffen (z.B. mittels vierjähriger Verpflichtungskredite).

Mit diesem Baustein wird die Verlässlichkeit der Finanzierung verbessert. Zugleich werden die Anreize für eine effizientere Leistungserbringung durch die TU gestärkt.

In Kenntnis der überwiegend positiven Rückmeldungen hält die Expertengruppe ihre Empfehlungen weiterhin für zweckmässig. Verschiedene von den Akteuren aufgebrachte Umsetzungsfragen sind in den kommenden Arbeitsschritten durch das BAV zusammen mit Kantonen und TU zu vertiefen, unter anderem die Abstimmung zwischen Investitionen vor allem in Infrastruktur und Rollmaterial und der späteren Bestellung von Verkehrsleistungen.

¹ Ein Mitglied der Expertengruppe plädiert dafür, das heutige System beizubehalten und einzig Baustein 1 umzusetzen



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Baustein 2: Denken und Handeln in verkehrlichen Räumen

Das heutige Zusammenspiel von Bund und Kantonen in der Bestellung des RPV bietet zwar Vorteile, führt aber auch zu einem teilweise redundanten Aufwand und zu Führungsdefiziten. Eine verstärkte Subsidiarität führt zu einer Klärung der Rollen, fördert eine Professionalisierung in den Regionen, eine stärkere Kopplung von Finanz- und Entscheidungsverantwortung sowie eine verbesserte Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr bzw. Raumordnungs- und Verkehrspolitik.

Die Kantone organisieren sich in RPV-Regionen. Diese orientieren sich an den Planungs-Regionen gemäss FABI. Eine Planungs-Region kann allenfalls in mehrere RPV-Regionen unterteilt werden, z.B. auf Basis der S-Bahnen oder anderen funktionellen Verkehrsräumen. Damit ergeben sich ca. 10-12 RPV-Regionen in der Schweiz.

Die Bestellung des RPV erfolgt neu durch diese RPV-Regionen resp. die daran beteiligten Kantone. Der Bund tritt nur noch koordinierend auf, aber nicht mehr unmittelbar als Mitbesteller.

Mit einer Regionalisierung werden die Subsidiarität, die Professionalität der Besteller und das Denken in regionalen Netzen gefördert und die Abstimmung zwischen Infrastrukturplanung, Angebot und finanziellen Mitteln verbessert.

Die Expertengruppe hat von den kontroversen Rückmeldungen zu diesem Baustein Kenntnis genommen. Ihr scheint dabei die Stossrichtung weiterhin richtig, an einer **Verbundlösung Bund-Kantone in der Finanzierung** festzuhalten, gleichzeitig jedoch den **Handlungsspielraum und zugleich die Verantwortung der Kantone zu stärken**, ohne dabei die nationale Koordination zu gefährden (**Verbundlösung mit kantonaler Bestellverantwortung und übergeordneter Koordination**).

Die angestrebte Regionalisierung stösst auf verschiedene Schwierigkeiten. Dass RPV-Regionen direkt für die Bestellungen verantwortlich sein sollen, scheint deshalb derzeit nicht umsetzbar. Um trotzdem mehr Subsidiarität zu erreichen sollen die **Kantone als alleinige Besteller** einen grösseren Handlungsspielraum und mehr Verantwortung erhalten (Vertrag der Kantone mit den TU) und der **Bund soll sich stärker auf eine Koordinationsrolle** konzentrieren. Die Vorgehensweise zur Verbesserung der interkantonalen Koordination sollte den Kantonen überlassen werden. Das bereits heute etablierte Prinzip der Lead-Kantone bei interkantonalen Linien ist dabei zu berücksichtigen. Idealerweise organisieren sich die Kantone in regionalen Kompetenzzentren. Der Bund sollte Anreize prüfen und Standards setzen, damit diese Koordination bestmöglich erfolgt. Die Rolle des Bundes in der Koordination und Steuerung ist klar zu definieren und es ist zu klären, welches Know-how national verfügbar sein sollte. Die Schnittstelle zum / der Einbezug des Ortsverkehrs ist zu prüfen.

Der Bund sollte sich wie bis anhin weiterhin finanziell engagieren, sich aber auf seine **Rolle als "Mitfinanzierer"** eines Angebots zurückziehen. **Der Bund zahlt also seinen Beitrag zukünftig an die Kantone.** Da die Kantone in der Art der interkantonalen Zusammenarbeit grösstmögliche Freiheiten



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

erhalten möchten, ist eine finanzielle Entflechtung anzustreben, wonach der Bund einen Sockelbetrag für ein umfassendes Grundangebot mitfinanziert, aber die entsprechenden Beiträge nur noch nach objektiven Kriterien wie z.B. Bevölkerungswachstum anpasst.

Baustein 3: Nationale Koordination im Bahnbereich fokussieren

Heute wird der Fernverkehr - insgesamt eigenwirtschaftlich - durch die SBB betrieben. Allerdings sind einige IR- und RE-Verbindungen zwischen wichtigen Zentren nicht Teil dieses Fernverkehrs, sondern des RPV (z.B. RE Bern – Neuenburg, Voralpenexpress St. Gallen – Luzern, RE Lausanne – Genf, IR Luzern – Brünig – Interlaken Ost).

Mit dem Ziel einer besseren, einfacheren und längerfristig ausgerichteten Koordination zwischen Infrastruktur und Verkehr bestellt der Bund den gesamten taktintegrierten Fernverkehr, der neu nach funktionalen Grundsätzen der Raumordnung definiert wird und der Anbindung von gross- und mittelgrossen Zentren in der ganzen Schweiz dient. Er umfasst alle relevanten IR- und RE-Verbindungen und kann von einer oder mehreren Bahnen erbracht werden.

Der Fernverkehr sollte auch zukünftig insgesamt eigenwirtschaftlich betrieben werden können. Gegebenenfalls finanziert der Bund den nicht-eigenwirtschaftlichen Teil des Fernverkehrs. Diese Kostenverlagerung wird durch eine budgetneutrale Reduktion der Bundesbeiträge an den RPV bzw. durch eine Nutzung von Gewinnen auf rentablen Linien kompensiert.

Mit einer Fokussierung der nationalen Koordination im Bahnbereich werden die Verantwortung für Infrastruktur und Bahnangebot näher zusammen geführt, die Erschliessung aller Landesteile durch ein Grundnetz sicher gestellt und dieses Grundnetz via Bestellung längerfristig gesichert und raumordnerisch verankert. Damit wird die strategische Gesamtsteuerung im Bahnbereich beim Bund gestärkt.

Die Expertengruppe hält in Kenntnis der überwiegend positiven Rückmeldungen an ihren Empfehlungen fest. Die Fragen der Eigenwirtschaftlichkeit sowie der finanziellen Wechselwirkungen sind zu vertiefen.

Baustein 4: Marktgerechte Instrumente nutzen und Instrumentarium Bahn weiter entwickeln

Bereits bestehende Instrumente wie Transparenz, systematisches Benchmarking und Zielvereinbarungen sollen intensiver genutzt und ausgebaut werden, z.B. mit Belohnung bei erfolgreicher Arbeit und Sanktionsmöglichkeiten bei verfehlten Zielen (Bonus-Malus-System, ggf. Übertragung an andere Betreiber bei schlechter Leistung etc.) sowie die Weiterentwicklung des heutigen Kennzahlensets zu einem echten Benchmarking. Zudem ist zu prüfen, ob die heutigen Regelungen zu Ausschreibungen



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

im Busbereich auf den Bahnbereich übertragen werden sollen (was eine Ausschreibung in vereinzelt Fällen zur Folge hätte). Nicht weiter zu verfolgen ist eine generelle Ausschreibungspflicht oder -quote (im Sinne von obligatorischen, für Dritte offenen Wettbewerbsverfahren).

In Kenntnis der überwiegend positiven Rückmeldungen hält die Expertengruppe ihre Empfehlungen weiterhin für zweckmässig. Verschiedene Ansätze für die Verbesserung von Anreizen auf allen Stufen (Bund-Kantone; Besteller-TU) sind in den kommenden Arbeitsschritten durch BAV, Kantone und TU zu vertiefen.

Vertiefungen und Konkretisierungen nötig

Neben den erwähnten Bausteinen werden im Hauptbericht weitere Themen mit zahlreichen Optionen und wichtige Fragen aufgeführt. Diese stehen zum Teil im Zusammenhang mit den Bausteinen, zum Teil können sie aber auch separat angegangen werden. Sie sind nicht Bestandteil der Empfehlungen, müssen aber im Laufe der anstehenden Gespräche sowie der weiteren Arbeiten geklärt werden.

Eine wichtige Frage ist, welche Aufgaben zukünftig schweizweit koordiniert werden müssen und wie dies geschehen soll. Es ist zu prüfen, ob eine „Koordination öV CH“ als neue Plattform geschaffen werden soll. Diese könnte zur verbesserten Koordination und Vereinfachung der Tariflandschaft sowie einer klaren, kundenorientierten Ausrichtung des Gesamtsystems beitragen. Darüber hinaus sind die Themen Fonds-Finanzierung, die zukünftigen Finanzströme Bund-Kantone, die Anreize gegenüber den Transportunternehmen und das Zusammenspiel mit dem Ortsverkehr zu vertiefen.

Die Expertengruppe sieht aufgrund der Rückmeldungen bei der Koordination öV Schweiz keinen direkten Handlungsbedarf im Rahmen der Reform RPV. Die Branche ist hier im Lead.

Fazit: Expertengruppe empfiehlt eine Reform des RPV

Die Expertengruppe steht mehrheitlich hinter der Empfehlung, die Finanzierung und Steuerung des RPV grundlegend zu reformieren und die oben genannten Bausteine weiterzuverfolgen. Die Expertengruppe hofft auf eine konstruktive Diskussion der verschiedenen Vorschläge - zum Wohle eines zukunftsfähigen, kundenorientierten RPVs.

Die Expertengruppe empfiehlt, die oben genannten Bausteine weiter zu verfolgen, dies mit den dargestellten Nuancierungen.



INHALTSVERZEICHNIS

<u>KURZFASSUNG</u>	<u>3</u>
<u>1 EINLEITUNG</u>	<u>11</u>
1.1 AUSGANGSLAGE	11
1.2 PROJEKTAUFTRAG, ZIEL UND KERNFRAGEN DES KONZEPTBERICHTS	12
1.3 VORGEHEN / METHODIK	13
<u>2 RPV: ZIELE – STÄRKEN - SCHWÄCHEN</u>	<u>13</u>
2.1 DEFINITION RPV.....	13
2.2 ZIELE	14
2.3 HERAUSFORDERUNGEN, STÄRKEN UND SCHWÄCHEN	16
2.4 BEWERTUNGSKRITERIEN	18
2.5 BEWEGGRÜNDE FÜR EINE REFORM DER STEUERUNG UND FINANZIERUNG DES RPV	19
<u>3 THEMEN / AUSPRÄGUNGEN DER STEUERUNG UND FINANZIERUNG IM RPV – MORPHOLOGISCHER KASTEN.....</u>	<u>19</u>
<u>4 AUSWAHL UND AUSGESTALTUNG DER VARIANTEN RPV SCHWEIZ</u>	<u>21</u>
4.1 HERLEITUNG UND ÜBERSICHT ÜBER DIE VARIANTEN	21
4.2 VARIANTE 1: STATUS QUO +	26
4.3 VARIANTE 2: REGIONALISIERUNG.....	30
4.4 VARIANTE 3: KANTONALISIERUNG MIT REGIONALEM MANAGEMENT	35
4.5 VARIANTE 4: KOORDINATION FERNVERKEHR MIT REGIONALISIERUNG / KANTONALISIERUNG	39
4.6 VARIANTE 5: WETTBEWERBSWELT	42
4.7 VARIANTE 6: REGIONALE SYSTEMFÜHRER.....	45
<u>5 BEWERTUNG</u>	<u>50</u>
<u>6 FAZIT: RPV DER ZUKUNFT: REGIONAL VERANKERT - NATIONAL VERNETZT</u>	<u>55</u>



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

7	ANHANG 1: MODELLPARAMETER DES MORPHOLOGISCHEN KASTENS	60
7.1	WELCHES ZIEL WIRD PRIMÄR VERFOLGT?.....	60
7.2	WAS IST DAS BETRACHTETE SYSTEM?.....	61
7.3	WAS WIRD BESTELLT?	62
7.4	WAS WIRD BESTELLT ("RÄUMLICHE" ABGRENZUNG)?	63
7.5	WER BESTELLT UND WER BEZAHLT?	63
7.6	WER PLANT DAS ANGEBOT (VERANTWORTUNG ANGEBOTSKONZEPT)?.....	65
7.7	WER LEGT DEN TARIF FEST (TARIFHOHEIT)?	66
7.8	WER IST VERANTWORTLICH FÜR DAS ROLLMATERIAL?	66
7.9	WIE VIEL WETTBEWERB GIBT ES?	67
7.10	WELCHE ANREIZE FÜR TU?	69
7.11	WELCHE ANREIZE FÜR BESTELLER?	69
7.12	FINANZFLUSS BUND AN BESTELLER	70
7.13	FINANZIERUNGSMITTEL	70
7.14	INSTRUMENTE	71
	ANHANG 2: ZIELSYSTEM RPV	74
	ANHANG 3: MÖGLICHE KOMPONENTEN EINES QUALITÄTSSTEUERUNGS-SYSTEMS	77
	ANHANG 4: DATEN ZUM RPV SCHWEIZ.....	78



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Abkürzungen

BAV	Bundesamt für Verkehr
BR	Bundesrat
DV	Direkter Verkehr
EU	Europäische Union
FABI	Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur
FV	Personenfernverkehr
Fr.	Franken
IKV	Interkantonaler Verteilschlüssel
IR	Interregio(-Zug)
IVK	Interkantonale Vertragskommission
IRV	Interkantonale Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich (IRV)
Mio.	Millionen
Mrd.	Milliarden
OV	Ortsverkehr
PBG	Personenbeförderungsgesetz
Pkm	Personenkilometer
RE	Regio-Express(-Zug)
RPV	Regionaler Personenverkehr
TU	Transportunternehmen
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
ZVV	Zürcher Verkehrsverbund



1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Der regionale Personenverkehr (RPV) ist ein tragender Pfeiler des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz. Für über 20% der täglich zurückgelegten Distanzen und 13% der Wege nutzt die schweizerische Bevölkerung den öffentlichen Verkehr (öV). Täglich erfolgen zwei Millionen Fahrten im RPV. Bund und Kantone geben jährlich 1,85 Mrd. Fr. für den RPV aus; davon entfallen 66% auf Bahn-, 33% auf Bus- und 1% auf Seilbahn- und Schiffsangebote. Der mittlere Kostendeckungsgrad des RPV beträgt 51%. Das Angebot des RPV wird durch den eigenwirtschaftlichen Fernverkehr und durch den Ortsverkehr ergänzt, welcher durch Kantone und Gemeinden finanziert wird.

Seit der Revision des Eisenbahngesetzes 1996 ist der RPV eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Im Rahmen des Bestellverfahrens legen sie fest, welches Angebot zu welchen Kosten von Bund und Kantonen gemeinsam bestellt wird. Der RPV hat in den letzten Jahren ein grosses Nachfrage- und Angebotswachstum erlebt, insbesondere durch die vielerorts entwickelten S-Bahn-Systeme. Dieser quantitative und qualitative Angebotsprung war und ist mit Kostensteigerungen verbunden. In den letzten Jahren hat sich die Finanzierung des RPV beim Bund, teilweise auch bei den Kantonen, zunehmend schwieriger gestaltet. So reichten die dem Bund zur Verfügung stehenden Mittel für das Fahrplanjahr 2013 nicht aus, die Hälfte der Abgeltungen zu finanzieren, die die konzessionierten Transportunternehmen (KTU) benötigten. Auch einzelne Kantone hatten Mühe und mussten 2013 Sparmassnahmen im Sinne eines Angebotsabbaus ins Auge fassen.

Die Direktion BAV hat daher am 26. November 2012 beschlossen, für 2013 kurzfristig ein Massnahmenpaket zu erarbeiten. Zur Finanzierung des Bundesanteils an der Finanzierungslücke für 2013 wurde im RPV ein Nachtragskredit von 20 Mio. Fr. gesprochen. Damit war es dem Bund für 2013 möglich, sich finanziell vollumfänglich an den RPV-Leistungen zu beteiligen. Im 2014 betrug der Anteil des Bundes an den gesamten RPV-Abgeltungen 49.3 %. Die gesamte Kantonsquotenüberschreitung – der Betrag, welcher von den Kantonen alleine finanziert wurde – belief sich auf 33 Mio. Fr. Für die nächsten Jahre zeichnet sich ab, dass die Abgeltungsbegehren die geplanten finanziellen Mittel des Bundes deutlich übersteigen.

Grundsätzlich stellte sich die Frage, ob das heutige Bestellverfahren im RPV Systemfehler enthält: Braucht es Anpassungen um sicherzustellen, dass vorhandene Mittel der Besteller sowie benötigte Abgeltungsmittel im Gleichgewicht sind und dies auch mittel- bis langfristig bleiben? Sind die Rollen von Bund und Kantonen klar und zielgerecht definiert? Sind die Anreize im Bestellverfahren richtig gesetzt? Dies sind beispielhaft einige der Fragen, die unter anderem in der Evaluation zum Bestellverfahren im RPV² und UVEK-internen Diskussionen gestellt wurden. Zudem haben sich aufgrund der Herausforderungen der VöV und die SBB zu grundsätzlichen Fragen bezüglich der Steuerung und Finanzierung des RPV geäußert³.

Auslöser dieser Arbeiten war die Feststellung, dass die kurz-, mittel- und langfristige Abstimmung der Finanzierungsmöglichkeiten, der Infrastrukturausbauten und der gewünschten öV-Angebote nicht optimal funktioniert bzw. das Geld nicht reicht, um alle gewünschten Angebotsausbauten zu finanzieren,

² Ecoplan (2014), Evaluation Bestellverfahren im Regionalen Personenverkehr.

³ VöV: <http://www.voev.ch/de/Service/Publikationen/VoeV-Schriften/Die-Zukunft-des-regionalen-Personenverkehrs>;
SBB: https://www.sbb.ch/content/dam/sbb/de/pdf/sbb-konzern/die-sbb-bewegt-die-schweiz/wirtschaft-und-politik/Weiterentwicklung_Bestellprozess_RPV_Bericht_de.pdf



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen. Ein weiteres Hauptproblem ist, dass mittelfristige Verbindlichkeiten fehlen und Entscheide und Vereinbarungen verspätet getroffen werden.

Diese Probleme können einerseits durch mehr Transparenz angegangen werden, d.h. verbesserte Planrechnungen, entsprechende Simulationen und deren Berücksichtigung in der Angebots- und Infrastrukturplanung oder die Optimierung bestehender Instrumente. Es wurde jedoch kritisiert, dass zu viele Akteure involviert sind, teils mit unklaren Rollen, und dass die Transportunternehmen zu wenig unternehmerischen Spielraum hätten. Damit stellt sich andererseits die grundsätzlichere Frage nach einer Klärung und Optimierung der Rollen und der Finanzströme, der Anreize und der Steuerung im Gesamtsystem RPV.

Daher will das BAV für eine mittel- und längerfristige Lösung dieser Fragen Vorschläge zur Neugestaltung der Steuerung und Finanzierung im RPV prüfen. Dazu hat die Direktion des BAV Ende Juni 2014 entschieden, ein Projekt zu starten und die nötige Auslegeordnung zusammen mit einer kleinen Gruppe von Experten⁴ im RPV zu erarbeiten.

1.2 Projektauftrag, Ziel und Kernfragen des Konzeptberichts

Die Expertengruppe hat vom BAV den Auftrag erhalten, eine Auslegeordnung der Ausgangslage und der Themen zu erstellen, das Variantenspektrum für mögliche Änderungen aufzuzeigen und zu bewerten.

Ziele des vorliegenden Berichts sind

- die Beschreibung des Systems RPV
- die Bestimmung der Ziele für die zukünftige Steuerung und Finanzierung des RPV
- die Festlegung, Beschreibung und Bewertung der Modellparameter und möglicher Varianten für die Schweiz.

Der Bericht soll ein allgemeines Grundverständnis für die mögliche Entwicklung der Steuerung und Finanzierung des RPV vermitteln. Er soll möglichst konkret aufzeigen, wie die verschiedenen Varianten zur Lösung der Hauptprobleme beitragen. Zudem soll er Vor- und Nachteile möglicher Varianten aufzeigen. Er dient als Grundlage für einen Stossrichtungsentscheid des UVEK bzw. des Bundesrats zum weiteren Vorgehen.

Aufbauend auf den Evaluationen der Revision EBG 1996⁵ aus dem Jahr 2005 und der Evaluation des Bestellverfahrens 2013⁶ sowie der Strategie des UVEK⁷ und des BAV⁸ beinhaltet der Konzeptbericht insbesondere Aussagen zu den folgenden Kernfragen:

- Wie ist der RPV abgegrenzt?
- Welche Stärken und Schwächen sowie Herausforderungen bestehen im heutigen System?
- Welche Ziele werden im RPV verfolgt?

⁴ Zur Zusammensetzung der Expertengruppe vgl. Impressum.

⁵ <http://www.bav.admin.ch/dokumentation/publikationen/00568/00571/02673/index.html>

⁶ <http://www.bav.admin.ch/dokumentation/publikationen/00568/00571/04572/index.html?lang=de>

⁷ <http://www.uvek.admin.ch/org/03229/index.html?lang=de>

⁸ <http://www.bav.admin.ch/org/04669/index.html?lang=de>



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

- Was könnte eine veränderte Ausgestaltung von Steuerung und Finanzierung des RPV zur Bewältigung der Herausforderungen beitragen?
- Welche Modellvarianten sind im schweizerischen Kontext zur Lösung aktueller und künftiger Probleme zielführend?

1.3 Vorgehen / Methodik

Der Bericht wurde von einer kleinen Expertengruppe im Rahmen von Workshops auf Basis des vorhandenen Expertenwissens erarbeitet. Die Expertengruppe ist dabei mehrstufig vorgegangen:

- Zunächst hat die Expertengruppe eine Problemanalyse erstellt (Stärken und Schwächen, Herausforderungen und Potenziale im heutigen RPV-System).
- Sie hat anschliessend ein Zielsystem für den RPV aufgestellt und basierend auf der Problemanalyse Schwerpunktziele für eine allfällige Reform festgelegt (wichtigste Potenziale).
- In einem weiteren Schritt wurde eine thematische Auslegeordnung in Form eines morphologischen Kastens erstellt (Handlungsfelder sowie mögliche Ausprägungen).
- Auf dieser Basis haben die Experten "Wunschvarianten" kreiert, die das Spektrum der Möglichkeiten möglichst breit abdecken sollte (wie sollte der Rahmen für das RPV-System künftig idealerweise aussehen?).
- Aus der Variantenbreite hat die Expertengruppe fünf Varianten kreiert, die das realistische Variantenspektrum für eine zukünftige Ausgestaltung des RPV abdecken (Reduktion der Varianten).
- Diese Varianten wurden anschliessend im Hinblick auf die Ziele und Potenziale bewertet und die präferierte Variante ausgewählt.

Der Bericht soll in einem nächsten Schritt mit einzelnen Vertretern der Branche und der Kantone gespiegelt werden. Danach wird auf Stufe BAV bzw. UVEK / BR zu entscheiden sein, welche Stossrichtungen und Fragen in der nächsten Phase zu vertiefen sind.

2 RPV: Ziele – Stärken - Schwächen

2.1 Definition RPV⁹

Der öffentliche Personenverkehr umfasst den Fern-, Regional-, Orts- und Ausflugsverkehr (Angebote ohne Erschliessungsfunktion). Der regionale Personenverkehr (RPV) ist somit Teil des gesamten öffentlichen Personenverkehrs. Umgangssprachlich wird unter RPV nebst Busverkehr („Postautos“) Eisenbahnverkehr mit Halt auf allen Stationen verstanden („Bummel-Zug“, „S-Bahn“); nach Art. 4 der Abgeltungsverordnung (ARPV; SR 745.16) umfasst der RPV den Personenverkehr innerhalb einer Region, einschliesslich der Groberschliessung von Ortschaften, sowie den Personenverkehr mit benachbarten, auch ausländischen Regionen. Eine Erschliessungsfunktion ist gegeben, wenn eine Linie ganzjährig verkehrt und Ortschaften bedient, in denen das ganze Jahr über mindestens 100 Personen wohnen.

⁹ Vgl. auch Definitionen im Anhang.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Der RPV stellt die Grunderschliessung mit Bahnen und Bussen, in einigen Fällen auch per Tram, Schiff oder Seilbahn, sicher. Der RPV wird nach Art. 28 Abs. 1 des Personenbeförderungsgesetzes (PBG; SR 745.1) gemeinsam von Bund und Kantonen bestellt und abgegolten. Es gilt somit auch der Umkehrschluss: Alles, was von Bund und Kantonen gemeinsam bestellt und abgegolten wird, ist RPV.

In diesem Bericht wird die heutige Abgrenzung des RPV zugrunde gelegt. Es wären auch andere Definitionen des RPV möglich. Für den Kunden ist letztlich entscheidend, dass er ein abgestimmtes Gesamtangebot im Personenverkehr erhält, unabhängig davon wer bestellt oder finanziert oder ob es Orts-, Regional- oder Fernverkehr ist. Daher ist die genaue Abgrenzung des RPV bei einer allfälligen Reform der Steuerung und Finanzierung nochmals auf ein schlüssiges Gesamtsystem hin zu hinterfragen.

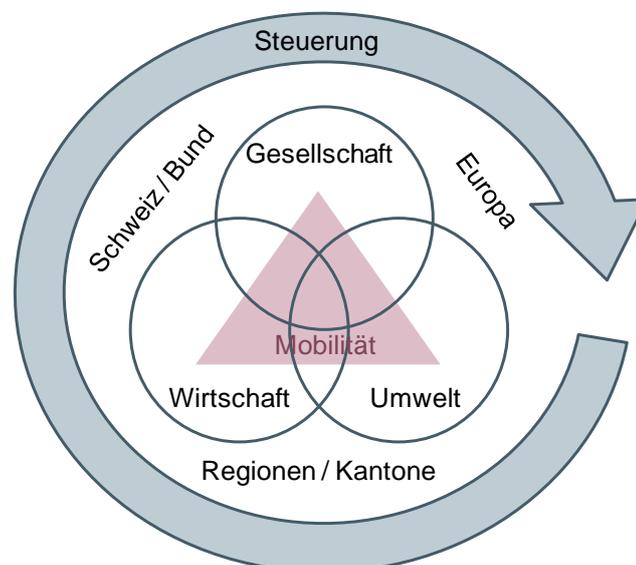
2.2 Ziele

Das System RPV wird sich dann gut entwickeln, wenn alle Akteure auf die gleichen Ziele hinarbeiten.

Das nachfolgend beschriebene Zielsystem für den RPV baut auf dem Nachhaltigkeitsdreieck Gesellschaft - Wirtschaft - Umwelt auf. Es soll die via öV/RPV zu erzielende Wirkung in den Feldern Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt sowie in Mobilität, "Umfeld" und bei der Steuerung beschreiben. Das Zielsystem ist abgeleitet aus folgenden Elementen:

- Strategie UVEK
- Strategie BAV
- Evaluation RPV 2013 (basierend auf den rechtlichen Grundlagen)
- neues Führungsmodell Bund (NFB)
- Diskussionen der Expertengruppe Reform RPV

Abb. 1: Zielsystem öffentlicher Verkehr





Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

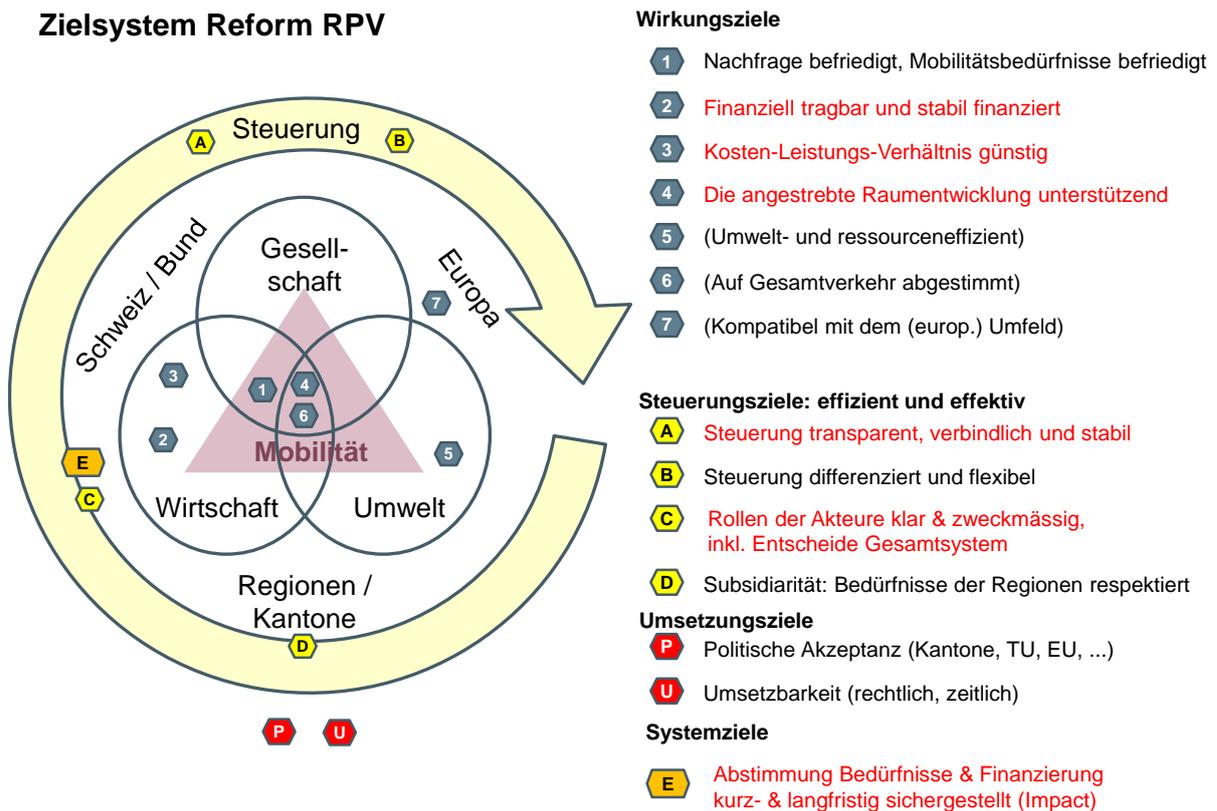
Die primären Wirkungsdimensionen sind jene von Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt. Sie sind im Thema Mobilität nicht trennscharf. Die Mobilität erfüllt meist zugleich wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedürfnisse und hat Auswirkungen auf die Umwelt.

Die wichtigen Akteure „TU“ und „Kundschaft“ sind nicht einzeln aufgeführt: Die Kundschaft ist letztlich die Zielgruppe und die TU sind der wichtigste Akteur zur Erbringung der Dienstleistungen an diese Kundschaft (auch wenn die TU im Bereich Tarife eine eigene Verantwortung haben).

Neben den primären Wirkungszielen sind auch die Governance, das heisst die Steuerung des Systems sowie der verfassungsmässige Grundsatz der Subsidiarität oder die Einbindung in das Umfeld wichtige Ziele.

Das Zielsystem lässt sich wie folgt zusammenfassen (**rot** markiert die Hauptziele einer Reform RPV; die anderen Ziele werden in jedem Fall ebenfalls weiter verfolgt):

Abb. 2: Zielsystem Reform RPV



Einzelheiten zum dargestellten Zielsystem sind im Anhang 2 aufgeführt. Für die Beurteilung der Varianten wurden die wichtigsten Kriterien, in denen sich die Reformvarianten unterscheiden, zusammengefasst (vgl. hierfür Abschnitt 2.4).



2.3 Herausforderungen, Stärken und Schwächen

2.3.1 Herausforderungen

Die Nachfrage im öV insgesamt, auch im RPV, ist in den letzten Jahren permanent gewachsen (5.4% mehr Personenkilometer von 2012-2015) und wächst weiter. Das Angebot wurde aufgrund der steigenden Nachfrage laufend ausgebaut (plus 5.4 % Kurskilometer von 2012-2015). Dies brachte und bringt Mehrkosten mit sich. Ein weiterer Angebotsausbau wird auch in Zukunft nötig sein, um mit der Entwicklung der Nachfrage mitzuhalten.

Der Kostendeckungsgrad im RPV ist in den letzten Jahren gestiegen (2012-2015 von 49.8% auf 50.9%). Auch die Bundes- (und Kantons-)Beiträge sind gestiegen (2012-2015 um 125 Mio. Fr. auf 1.85 Mrd. Fr.).

Ergo: alle drei möglichen „Finanzquellen“ leisten ihren Beitrag an die Finanzierung des öV, um den Ausbau und die hohe Qualität des Angebots zu gewährleisten: die TU via Effizienzsteigerungen in Form von höheren Kostendeckungsgraden, die Kunden via Tarife und die Steuerzahler via Abgeltungen von Bund und Kantonen. Bund und Kantone haben aufgrund der knappen öffentlichen Mittel und der Konkurrenz mit anderen Aufgabengebieten zunehmend Mühe, den geforderten Beitrag für den RPV auch zukünftig in der nötigen Höhe zu leisten.

2.3.2 Stärken

Die grössten Stärken des heutigen RPV bzw. öV-Systems lassen sich wie folgt zusammenfassen.

Effektivität

- Der RPV bietet insgesamt sehr gute Erschliessungs-Qualität, gewährleistet eine hohe Mobilität in nahezu allen Räumen, bietet einen einfachen Zugang für Kunden zum öV und ein hohes Sicherheitsniveau.
- Der RPV bietet ein flächendeckendes und bedarfsgerechtes Angebot zu vertretbaren Kosten für die öffentliche Hand und angemessenen Preisen für die Nutzer und Nutzerinnen.
- Ein - auch im internationalen Vergleich - hoher öV-Anteil (Modal Split) kann erreicht werden.

Effizienz

- Der RPV bietet hohe Leistungen fürs Geld und erfordert relativ niedrigen Zuschussbedarf der öffentlichen Hand je Pkm.
- Unternehmerisches Handeln wird im Rahmen des Bestellverfahrens gefördert.
- Der „virtuelle Wettbewerb“ fördert die Kosteneffizienz.

Steuerung

- Das Bestellverfahren gewährleistet CH-weit gleiche Vorgehensweise und Standards.
- Eine konsensorientierte, partnerschaftliche Zusammenarbeit wird gefördert.

weitere

- Der öV ist bei Kunden (und Bevölkerung) beliebt.
- Die Politik trägt den öV mit.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

- Die Mitarbeitenden im öV sind „stolz“ auf den öV und entsprechend engagiert.

Die Evaluation des Bestellverfahrens¹⁰ zeigt: Das Bestellverfahren trägt zu einem effektiven und effizienten Angebot im RPV bei, wurde seit seiner Einführung 1996 verbessert und ist insgesamt gut ausgestaltet, es weist aber auch Verbesserungspotenziale auf.

2.3.3 Schwächen / Potenziale

Es gibt folgende Haupt-Schwächen im RPV-System und damit Optimierungspotenzial.

Effektivität

- Die Abgrenzung des RPV gegenüber FV und OV ist „historisch gewachsen“ und RPV ist nicht ausreichend auf Netze / Marktgebiete / sinnvolle Angebotsperimeter ausgerichtet; dies erschwert die Berücksichtigung verkehrlicher Beziehungen im öV-Gesamtsystem (FV „ausserhalb“ des Bestellsystems) sowie die Abstimmung mit der räumlichen Entwicklung / Raumordnung.
- Das System enthält relativ geringe Anreize für unternehmerisches Handeln, insbesondere bezüglich Kosteneffizienz.

Effizienz

- Teilweise herrschen tiefe durchschnittliche Auslastung und ausgeprägte Spitzen vor.
- Es gibt grössere Unterschiede in der Effizienz / in den Effizienzkennzahlen zwischen Linien resp. zwischen TU, d.h. die spezifischen Kosten der Leistungserstellung sind teilweise hoch.
- Die Branche ist z.T. wenig innovativ und das System enthält wenig Anreize für Innovation. Dies zeigt sich insbesondere bei der Umsetzung von kundenfreundlichen Lösungen (adäquate Echtzeitinformation, Vertriebssystem, Ticketing).

Steuerung

- Die Aufgabenteilung der Akteure (Be- und Ersteller, aber auch zwischen Bund- und Kantonen) ist nicht ausreichend klar; das Rollenkonzept ist nicht stimmig.
- Die Transparenz über den mittel- und langfristigen Finanzbedarf ist ungenügend, ebenso wie die finanzielle Planungssicherheit; teilweise ist die Angebotsplanung zu kurzfristig resp. die Planungen sind mangelhaft abgestimmt zwischen lang- und kurzfristiger Angebotsplanung bzw. zwischen Infrastruktur und Verkehr.
- Die Besteller sind unterschiedlich stark, zudem gibt es unterschiedlich detaillierte Vorgaben / Steuerung, teilweise jedoch ohne dass diese auf einer Evaluation der Ziele beruhen und professionell gemanaged werden; weiter ist die Termintreue im Bestellverfahren nicht ausreichend.
- Die Unternehmensstruktur bzw. Zusammenarbeit in der Branche teilweise schwierig, es gibt eine Tendenz zur Dominanz marktmächtiger TU.

¹⁰ Ecoplan (2014), Evaluation Bestellverfahren im Regionalen Personenverkehr



2.4 Bewertungskriterien

Aus den wichtigsten Zielen einer Reform RPV sowie den Schwächen und Potenzialen wurden die Schlüsselkriterien für die Bewertung der Varianten einer Reform des RPV abgeleitet:¹¹

- **Verbindlichkeit der Finanzierung:**
 - Die Finanzierung ist ausreichend für das geplante und bestellte Angebot, stabil und verbindlich geregelt.
 - Die Bedürfnisse (Infrastruktur- und Verkehrs-Planungen und –Bestellungen) und die Finanzierung sind langfristig zweckmässig und verbindlich aufeinander abgestimmt.
- **Ausrichtung auf Netze:**
 - Das System fördert das Denken und Planen in Netzen und die Ausrichtung auf verkehrliche Strukturen.
 - Das System RPV ist zweckmässig abgegrenzt.
 - Der RPV ist optimal auf die Siedlungsentwicklung abgestimmt.
- **Steuerung durch Anreize:**
 - Die Steuerungs- und Anreizmechanismen fördern unternehmerisches Handeln und belohnen die Steigerung der Effizienz sowie eine Selbststeuerung im Hinblick auf die Verbesserung des Outputs.
 - Die Steuerungs- und Anreizmechanismen sind transparent und verbindlich.
- **Zweckmässigkeit der Rollenteilung:**
 - Die Rollen sind klar und zweckmässig zugeteilt.
 - Die Verantwortung für das Gesamtsystem bzw. die Koordination sind klar zugewiesen.
 - Das System ermöglicht und fördert die Professionalisierung, primär auf Seiten der Besteller.
- **Subsidiarität:**
 - Die Regionen können ihre unterschiedlichen Bedürfnisse einbringen (Subsidiarität).
 - Die Koordination und Nachfrageorientierung auf regionaler Ebene wird verbessert.
- **Umsetzbarkeit:**
 - Die Reformen sind relativ rasch und ohne grössere Umstrukturierungen umsetzbar.
 - Die offenen Fragen lassen sich in absehbarer Zeit klären.
 - Die Reformen erfordern keine Verfassungsänderung.

¹¹ Ein detaillierterer Kriterienkatalog ist im Anhang zu finden.



2.5 Beweggründe für eine Reform der Steuerung und Finanzierung des RPV

Es besteht Einigkeit in der Expertengruppe, dass wir heute ein insgesamt gutes öV-System haben und zu dessen Stärken Sorge tragen müssen. Die grössten Schwächen und damit Potenziale für die Zukunft liegen in den Bereichen Verbindlichkeit der Finanzierung und Aufwand des Bestellverfahrens, Ausrichtung auf Netze, anreizorientierte Steuerung, Aufgabenteilung zwischen den Akteuren und Subsidiarität. Ohne eine Änderung der Rahmenbedingungen behindern die nicht genutzten Potenziale eine mittel- bis langfristig effektive und effiziente Weiterentwicklung des RPV, vor allem aber eine auf die zukünftigen Bedürfnisse angepasste Steuerung des Gesamtsystems. Die Akteure müssen daher entscheiden, wie weit sie die Schwächen beheben wollen, um die Entwicklung des RPV auch längerfristig zukunftsfähig auszugestalten.

3 Themen / Ausprägungen der Steuerung und Finanzierung im RPV – morphologischer Kasten

Auf den nachstehenden Seiten werden die Modellparameter (Modellbausteine) der Steuerung und Finanzierung des Systems RPV im morphologischen Kasten, bzw. in der morphologischen Matrix dargestellt und anschliessend systematisch beschrieben.

Die morphologische Matrix von Fritz Zwicky¹² ist eine strategische Herangehensweise der Ideenfindung. Sie erlaubt komplexe Problemstellungen ganzheitlich zu erfassen und sämtliche mögliche Lösungen vorurteilslos zu analysieren. Das zu analysierende Problem wird in Unterkategorien aufgespalten (Modellbausteine). Das methodische Durchspielen aller Unterkategorien erleichtert die Entscheidungsfindung unter Einbezug von Expertenwissen

Nachfolgend wird der morphologische Kasten für den RPV dargestellt. Durch die Kombination der Modellparameter aus dem morphologischen Kasten ergeben sich mögliche Modellvarianten für die Schweiz (vgl. Kapitel. 4. Auswahl und Ausgestaltung der Varianten RPV Schweiz). Die einzelnen Modellparameter sind im Anhang beschrieben.

¹² Fritz Zwicky (1898–1974) entwickelte in den 30er Jahren des 20. Jahrhunderts die morphologische Analyse. Die mehrdimensionale Matrix bildet dabei das Kernstück dieser heuristischen Kreativitätstechnik.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Morphologischer Kasten RPV

1	Welches Ziel wird primär verfolgt?	Nachfrage befriedigen	Grundversorgung sicher stellen	Finanzierbarkeit, Budget, stabile Finanzierung	Kosten-Leistungs-Verhältnis günstig	Raumentwicklung unterstützen	Umwelt-/Ressourceneffizienz	auf Gesamtverkehr abgestimmt
		Mit (EU-)Umfeld kompatibel	Steuerung transparent, verbindlich, stabil	Steuerung differenziert, fördert Innovation	Rollen klar und zweckmässig	Subsidiarität	Abstimmung Bedürfnisse und Finanzierung	
2	Was ist das betrachtete System?	öV-Personenverkehr gesamt	RPV					
3	Was wird bestellt? (vertikale Abgrenzung)	Fernverkehr	Regionalverkehr	Ortsverkehr	Ausflugsverkehr	Bahn	Bus	Tram/Metro
		Seilbahn	Schiff					
4	Was wird bestellt? ("räumliche" Abgrenzung)	Netz	Linienbündel	Linie				
5a	Wer bestellt?	Kantone	Kantone (Lead) und Bund	Verbünde / Regionen	Verbünde (Regionen) und Bund	Bund (Lead) und Kantone	Verbund CH	Bund
5b	Wer bezahlt?	Kantone	Kantone und Bund	Bund				
6	Wer plant das Angebot? (Verantwortung Angebotskonzept)	TU	Verbünde (Regionen)	Kantone	Kantone und Bund	Bund		
7	Wer legt den Tarif fest? (Tarifhoheit)	TU	(Tarif-)Verbünde	Kantone	Bund			
8	Wer ist verantwortlich für das Rollmaterial?	TU	Verbünde	Kantone	Pool	Bund	Wahlfreiheit	
9	Welches Wettbewerbsmodell?	kein Wettbewerb	primär Direktvergaben, vereinzelt Ausschreib.	Direktvergaben plus partieller Ausschreibungswettbewerb	Ausschreibungsquote	Ausschreibungspflicht (mit / ohne Ausnahmen)	Deregulierung	
10	Welche Anreize für TU?	eher prozessuale Steuerung			eher ökonomische Steuerung			
		Gemäss Offerte - "offener" Vertrag	Ziel-/Erfolgsbasierte Verträge	Bestellerzufriedenheit einbeziehen	Vertrag mit finanziellen Anreizen	Aufwandfinanzierung mit Preisgleitregelungen		
11	Welche Anreize für Besteller?	via finanzielle Mittel	via Handlungsspielraum					
12	Finanzfluss Bund an Besteller	Bundesanteil an Kantone	dynamisch	Kantonsquote mit "Reserve"	Regionsquote	direkt, allein		
13	Finanzierungsinstrument	Ordentliches Budget Bund	Zahlungsrahmen	BIF				
14	Instrumente	Konzession	Angebotsvereinbarung	Zielvereinbarung/ Vergabevereinbarung	Absichtserklärung	Bundesgarantie	Systemführerschaft	
		Finanzierungs-/ Programmvereinbarung	"Besteller-TU"- Vereinbarung					
rot: heutiges System								



4 Auswahl und Ausgestaltung der Varianten RPV Schweiz

4.1 Herleitung und Übersicht über die Varianten

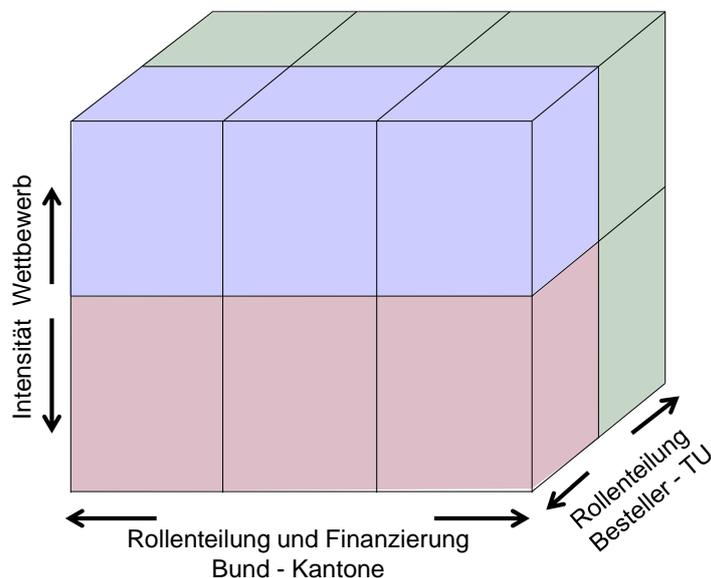
In diesem Kapitel werden die ausgewählten Varianten für eine zukünftige Steuerung und Finanzierung des RPV in der Schweiz dargestellt. Die Mitglieder der Expertengruppe haben basierend auf der Kombination der unter Ziffer 3.2 beschriebenen Modellparameter aus dem morphologischen Kasten eine breite Palette von Experten-Varianten entwickelt und darauf aufbauend fünf Hauptvarianten ausgearbeitet. Diese decken das Spektrum der realistischen Stossrichtungen einer Reform aus Sicht der Expertengruppe ab.

Die im Folgenden beschriebenen fünf Hauptvarianten lassen sich entlang von drei Kernfragen einordnen:

- Wer bestellt was? Oder: Wie ist die Rollen-/Kompetenzverteilung bei Bestellung und Finanzierung zwischen Bund und Kantonen?
- Welches Wettbewerbsmodell gibt es? Oder: Wie intensiv ist der Wettbewerb?
- Wie füllen die Besteller ihre Rolle aus? Oder: Wie ist die Aufgabenteilung Besteller - TU?

Es bestehen also drei Achsen für mögliche Reform-Stossrichtungen.

Abb. 3: Mögliche Reform-Stossrichtungen



Je nach Antwort auf diese drei Kernfragen fällt die Antwort die Frage aus, wer welchen Teil der Verantwortung für das Gesamtsystem des öV Schweiz übernimmt.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Grundsätzlich sind die möglichen Ausprägungen zu den drei Kernfragen untereinander kombinierbar. Um die Zahl der Varianten auf ein handhabbares Mass zu beschränken, wurden folgende sechs Hauptvarianten formuliert, die wie bereits erwähnt, das Spektrum aus Sicht der Experten abdecken.

- 1) Moderate Weiterentwicklung des Status Quo - "Status Quo +"
- 2) Bestellung durch Regionen oder Kantone - "Regionalisierung"
- 3) Bestellung durch Kantone - "Kantonalisierung mit regionalem Management"
- 4) Bestellung durch Regionen oder Kantone plus stärkere Koordination des Bundes im über-regionalen Bahnverkehr - "Koordination Fernverkehr mit Regionalisierung / Kantonalisierung"
- 5) Einführung von mehr Wettbewerb - "Wettbewerbswelt"
- 6) Bündelung der TU-Verantwortung in den Regionen - "Regionale Systemführer"

Die gewählten Kurztitel der sechs Varianten sind bewusst plakativ gewählt; sie fokussieren lediglich auf ein spezifisches Element der jeweiligen Variante.

Die Varianten sind hier in einer Übersicht dargestellt.

Abb. 4: Übersicht 1 über die Varianten einer Reform RPV

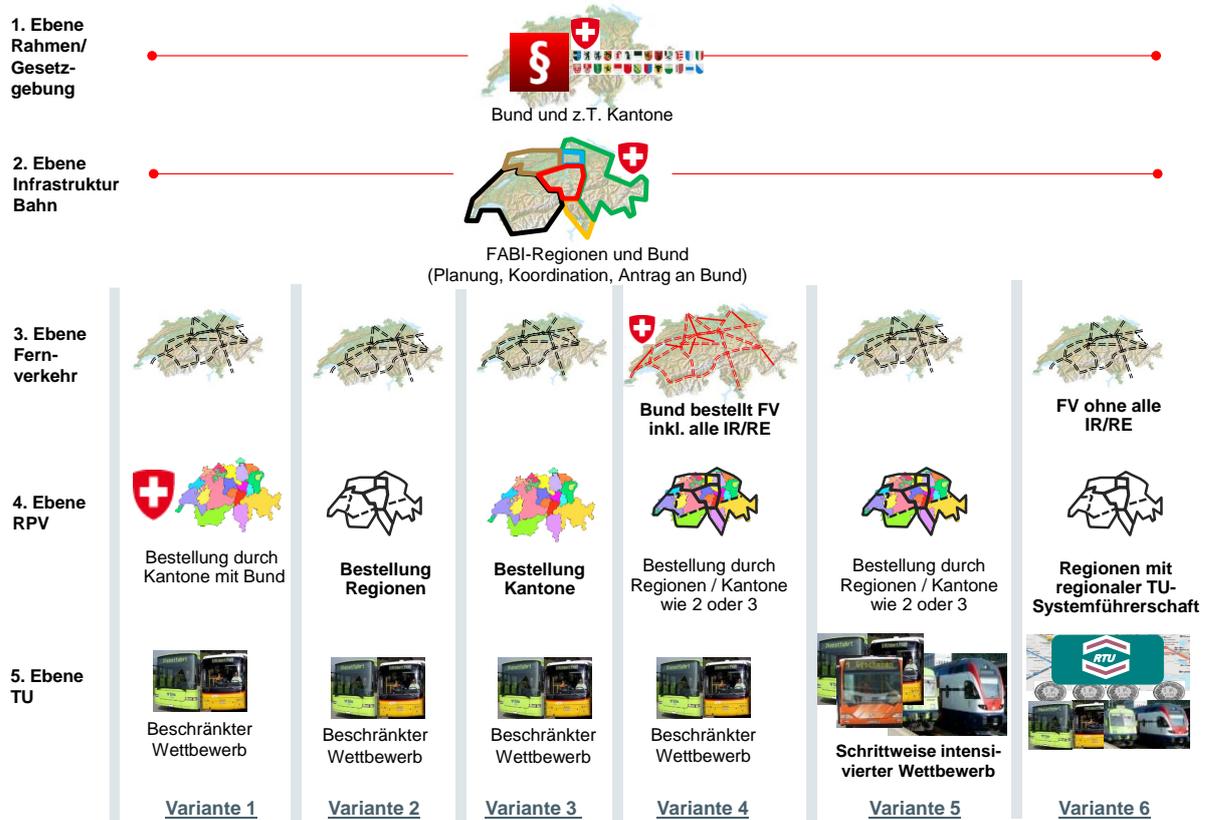
Variante	Rollenteilung Bund-Kantone	Intensität Wettbewerb	Rollenteilung Besteller-TU
Variante 1 Status quo+			
Variante 2 Regionalisierung			
Variante 3 Kantonalisierung			
Variante 4 Koordination FV mit Regionen/Kantonen			
Variante 5 Wettbewerbswelt			
Variante 6 Regionale Systemführer			



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

- Bei der Rollenteilung sehen Varianten 2 bis 6 eine Regionalisierung bzw. Kantonalisierung mit regionalem Management vor. In der Variante 4 bestellt der Bund den gegenüber heute breiter definierten Fernverkehr (inkl. IR/RE).
- Bei der Wettbewerbsintensität gehen Varianten 5 und 6 über den Status quo hinaus (Details siehe unten).
- Bei der Rollenteilung Besteller/TU kommt den TU in Variante 5 eine etwas stärkere Rolle zu, in Variante 6 übernehmen sie als regionale Systemführer gegenüber heute zusätzliche Aufgaben.

Abb. 5: Übersicht 2 über die Varianten einer Reform RPV





Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Abb. 6: Tabellarische Übersicht über die Varianten

(hervorgehoben: wichtigste Änderung gegenüber vorangehender Variante)

Merkmale \ Varianten →	1	2	3	4	5	6
Aufgabenteilung bei Bestellung						
• Wie heute (Bund und Kantone zusammen)	x					
• RPV-Regionen bestellen		x				
• Kantone bestellen, regionales Management			x	x	x	x
• Fernverkehr						
• Fernverkehr, RPV und Ortsverkehr wie heute abgegrenzt	x	x	x		x	
• Bund bestellt Fernverkehr, inkl. IR und RE				x		
• Bund „bestellt“ Fernverkehr, ohne IR und RE						x
Finanzierung						
• Status quo mit Kantonsquoten	x					
• Globalbeiträge des Bundes an Kantone			x			
• Globalbeiträge des Bundes an RPV-Regionen		x		x	x	x
• Kantone sind allein zuständig, budgetneutrale fixe Kompensation über zu definierenden Kanal		Op-tion	Op-tion			
Wettbewerb						
• wie heute	x	x	x	x		
• Ausschreibungspflicht/-quote, ggf. periodisch					x	x
Systemführerschaft						
• Wie heute liegt die Hauptrolle bei öffentlicher Hand (Bund, Kan-	x	x	x	x	x	
• TU als regionale Systemführer						x
Anreize Bund-> Kantone						
• Anpassung und transparente Berechnung der Kantonsquote	x	x	x	x		
• Eigenverantwortung der Kantone resp. Regionen verstärkt		x	x	x		x
Anreize Besteller -> TU						
• Bonus/Malus oder ähnliche Systeme, Benchmarking	x	x	x	x		
• Intensivierter Wettbewerb					x	x
• Mehr Gestaltungsfreiraum für systemführende TU						x



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Die Varianten werden nachfolgend beschrieben. Im Detail gibt es weitere Optionen sowie offene Fragen.

Mögliche **Optionen** sind separat dargestellt. Die Optionen sind im Laufe der Diskussionen in der Expertengruppe angesprochen worden, sind aber in diesem Bericht nicht beschrieben oder beurteilt. Sie sind – soweit sie weiter verfolgt werden sollen - zu einem späteren Zeitpunkt detaillierter auszuarbeiten. Die Optionen könnten bei verschiedenen Varianten zum Einsatz kommen, wurden aber für die klarere Beschreibung und Bewertung der Varianten separiert.



4.2 Variante 1: Status quo +

Der regionale Personenverkehr ist eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Das System der gemeinsamen Bestellung soll weitergeführt werden. Das Hauptziel ist, durch moderate Anpassungen (Entschlackung Bestellverfahren, Zielvereinbarungen im Sinne eines Finanzierungs- und Angebotsrahmens über vier Jahre) die kurz- und mittelfristige Verlässlichkeit der Finanzierung zu erhöhen und die Anreize für TU zu stärken. Auf zusätzliche Wettbewerbselemente wird verzichtet.

4.2.1 Wer bestellt was?

Kantone (Lead) und Bund bestellen gemeinsam die Linien des RPV. Der Bund vermittelt zwischen den Kantonen bei kantonsüberschreitenden Linien. Die Kantone regeln die Bestellung des Ortsverkehrs. Mit den TU wird eine Zielvereinbarung über mindestens vier Jahre mit Aussagen über Abgeltung und Angebotsentwicklung, Rollmaterialbeschaffung, Qualität und Bonus-Malus-System für TU abgeschlossen. Die Zielvereinbarung orientiert sich am Finanzierungsinstrument und an den finanziellen Möglichkeiten der Besteller (4-jähriger Zahlungsrahmen/Verpflichtungskredit). Die TU erhalten einen klaren, längerfristigen inhaltlichen und finanziellen Rahmen. Die Zielvereinbarung gilt idealerweise zugleich als Angebotsvereinbarung, wobei nötigenfalls jährliche Anpassungen und Konkretisierung vorgenommen werden können (bspw. bei unerwarteten Angebotsanpassungen als Reaktion auf Anpassungen anderer Verkehre wie Fernverkehr, Anpassungen der Abgeltungen an nicht antizipierte Tarifmassnahmen ...). Angebotsanpassungen können während der Laufzeit der Zielvereinbarung nur im vorgängig definierten Rahmen bzw. im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten vorgenommen werden. Für die Besteller ist die Zielvereinbarung ein Instrument zur Steuerung des öV und erlaubt, Output-orientierte Subventionen zu sprechen. Das heutige Kennzahlenset wird zu einem echten Benchmarking weiterentwickelt. Dessen Auswertung fliesst in die Erneuerung der Zielvereinbarung ein. Der mittelfristige Finanzplan gewinnt an Bedeutung. Dafür ist der Aufwand für die Ist-Rechnung zu reduzieren.

Option 1: Bestellung Linienbündel / Teilnetze statt Linien. Alle Linien eines Linienbündels werden von einer TU erbracht. (Die Bestellung von Netzen / Markträumen wird unter Hauptvariante 5 behandelt.)

4.2.2 Wer finanziert was?

Bund und Kantone finanzieren gemeinsam die Angebote des RPV. Der Bund finanziert seinen Anteil über einen 4-jährigen Zahlungsrahmen/Verpflichtungskredit. Die Kantone müssen ebenfalls eine längere Verbindlichkeit in der Finanzierung schaffen. Zu Beginn der 4-jährigen Finanzierungsperiode legt der Bund über eine - gegenüber heute längerfristig ausgerichtete und auf nachvollziehbaren Kriterien basierende - Kantonsquote fest, welcher Kanton welchen Anteil des Bundesgelds erhält. Der Zahlungsfluss bleibt unverändert: Bundesmittel werden direkt den TU ausgerichtet, gestützt auf die Zielvereinbarung. Die finanziellen Abweichungen der Ist-Rechnungen gegenüber den für vier Jahre abgeschlossenen Zielvereinbarungen gehen zu Gunsten oder zu Lasten der TU.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Option 2: Anstelle einer Finanzierung über das ordentliche Budget erfolgt die Finanzierung über einen Fonds.

4.2.3 Wer plant, wer legt den Tarif fest, wer ist verantwortlich für das Rollmaterial, wer erhält die Konzession?

Die Planung des RPV erfolgt wie heute durch die Kantone. Sie richten die Bestellung auf die vorgesehenen Bundesmittel gemäss Zahlungsrahmen/Verpflichtungskredit aus. Die längerfristige Planung für den schienengebundenen RPV erfolgt in den Planungsregionen gemäss FABI.

Die Transportunternehmen sind im Rahmen des Direkten Verkehrs (DV) bzw. via die Tarifverbunde verantwortlich für den Tarif, ebenso wie für das Rollmaterial. Damit die Folgekosten von neuem Rollmaterial in den Offerten geltend gemacht werden können, ist den Bestellern ein Gesuch um Genehmigung von Betriebsmittelbeschaffungen nach Art. 19 ARPV einzureichen. Die Konzession gemäss Art. 6 PBG wird als Instrument unverändert beibehalten.

Option 3: Zur Stärkung der nationalen Koordination und zugleich Vereinfachung der Tariflandschaft im Interesse des Kunden (Harmonisierung der Tarifprodukte) wird eine neue Plattform („**Koordination öV CH**“) geschaffen. Das Ziel ist es, die Systemvorteile des Gesamtangebots im ÖV der Schweiz zu sichern und zugleich die Koordinationsaufgaben in den Bereichen Tarif, Kundeninformation und Kundendaten, Standards, Vertrieb, Fahrplan, Qualitätsmessung, Flottenpolitik etc. im Sinne einer klaren, kundenorientierten Ausrichtung des Gesamtsystems zu bündeln und übergeordnet zu steuern. Einsitz in dieses koordinative Organ nehmen Vertretungen der TU, der RPV-Regionen (oder der Kantone) und der Bund.

Zu den Aufgaben der „Koordination öV CH“ gehören u.a. die heutigen Aufgaben des direkten Verkehrs (Tarifstrukturen, netzweite Abos, Einnahmenaufteilung, Innovationen (z.B. BiBo)) sowie die koordinativen Funktionen der Steuerungsausschüsse für den Direkten Verkehr und die Verbunde (STAD und STAV).

Diese Option ist bei allen Varianten denkbar: Beim „Status quo +“ dient sie zur Bündelung der Koordinationsaufgaben, bei den Varianten 2 und 3 als „koordinierendes Korrektiv“ zur Regionalisierung resp. Kantonalisierung; dies gilt auch für die Variante 5. Bei Variante 4 dient die Koordination öV CH als zweiter Pfeiler einer verstärkten Bundeskoordination. In der Variante 6 scheint eine Koordination öV CH besonders wichtig, um die Koordination zu stärken und damit ein Gegengewicht zu starken, regional orientierten Systemführern zu schaffen.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

4.2.4 Welches Wettbewerbsmodell?

Das Wettbewerbsmodell bleibt unverändert. Das heisst: Ausschreibungen gibt es nur in definierten Fällen im Busbereich. Bei der Bahn bleibt wie heute die Möglichkeit zu Ausschreibung, die aber nicht aktiv wahrgenommen werden soll.

Option 4: Die Regelung des Busbereichs wird soweit möglich auf den Bahnverkehr übertragen (Ausschreibung in definierten Fällen).

4.2.5 Anreize für TU und Besteller

Die TU offerieren für vier Jahre, die Besteller vereinbaren das Angebot gemäss Offerte mit der TU in einem Vertrag (Zielvereinbarung) mit geringer Regelungsdichte und Offenheit für Weiterentwicklungen.

Die Chancen und Risiken für die TU erhöhen sich aufgrund des Abschlusses der vierjährigen Zielvereinbarungen und der Einführung eines Bonus-/Malus-Systems. In diesem System werden Elemente aus folgenden vier Kategorien abgedeckt:

- Erfüllen der Verpflichtungen, die das TU im Rahmen der Zielvereinbarung und der Angebotsvereinbarung erhalten hat, Zeitreihen-Vergleich für das TU (Performance)
- Erreichen der Ziele hinsichtlich der Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung, Zeitreihen-Vergleich für das TU (Kosteneffizienz)
- Erreichung der Ziele im Hinblick auf Kundenorientierung und Marktanteil des öV, Zeitreihen-Vergleich für das TU (Erfolg und Qualität im engeren Sinn) sowie
- Transparenz über das Kosten-Nutzen-Verhältnis im schweizweiten Vergleich (Transparenz) und ggf. über Errungenschaften, z.B. Innovationen, best practice, besondere Servicequalität (Transparenz und Prämierung besonderer Leistungen).

Die Einzelheiten, u.a. die Gewichtung der Kategorien, sind noch zu klären.

Die Gewinnverwendung bleibt gleich geregelt wie heute.

Option 5: Die Gewinnverwendung (aktuell 1/3 frei) wird geöffnet. Finanzielle Mittel aus Gewinnen könnten frei eingesetzt werden. Damit entstehen Gewinnmöglichkeiten innerhalb des RPV. Die Gewinne können ausgeschüttet werden.

Die Besteller haben wie heute einen gewissen Handlungsspielraum und können Einfluss auf das Angebot nehmen.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

4.2.6 Abstimmung und Koordination Gesamtsystem / wo hat es Lücken?

Die Abstimmung und Koordination im Gesamtsystem erfolgt durch das BAV und teilweise durch die grossen TU (SBB, BLS und Postauto), die als TU in verschiedenen Regionen tätig sind. Um den optimalen Betrieb des kantonsübergreifend eingesetzten Rollmaterials sicherzustellen, koordiniert der Bund die Bedürfnisse der Kantone, stimmt sie mit den Bundesinteressen ab, nimmt Einfluss auf die Flottenstrategie der Eisenbahnunternehmen und ist federführend im Genehmigungsprozess bei Beschaffungen von Betriebsmitteln. Die Transportunternehmen koordinieren sich für eine möglichst gemeinsame Rollmaterialbeschaffung. Der Bund ist als Gesetzgeber für die schweizweite, übergeordnete Gesetzgebung zuständig, die Kantone konkretisieren diese.

4.2.7 Primär verfolgte Ziele und erste Beurteilung

Mit dieser Variante werden primär folgende Ziele verfolgt:

- kurz- und mittelfristige Verlässlichkeit der Finanzierung erhöhen
- gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis erreichen, dazu Anreize für TU stärken

Die Rollenverteilung bleibt in der Variante Status quo + gleich wie heute, aber die Planungssicherheit wird durch die längeren Vertragslaufzeiten erhöht, und die Anreize für unternehmerisches Handeln werden durch das Bonus-Malus-System verbessert. Bund und Kantone tragen weiterhin einen wesentlichen Teil der finanziellen Risiken (Mehrkosten, Mindererlöse).

Aus Kundensicht wird sich wenig oder nichts ändern. Der Angebotsausbau wird wie bis anhin schubweise, je nach finanziellen Möglichkeiten von Bund und Kantonen realisiert. Einzig Diskussionen um Angebotsabbau aufgrund eines allfälligen Sparpaketes sollten sich aufgrund der längeren finanziellen Verbindlichkeit nicht mehr jährlich sondern nur noch alle 4 Jahre ergeben.

4.2.8 Zu vertiefende Fragen

- Wie werden die Anreize für TU genau ausgestaltet (vgl. Anhang 3 zu Anreizen)? Welche Eigenkapital-Rendite wird in den Offerten zugrunde gelegt? Welches Verhältnis von Eigen- und Fremdkapital wird angestrebt / toleriert?
- Wie kann bei Weiterführung des Status quo die gewünschte "globalere Steuerung" seitens des Bundes ausgestaltet werden, ohne die nötige finanzielle Gesamtsteuerung zu vernachlässigen?
- Wie können insbesondere kleinere Kantone die notwendigen Kompetenzen als Besteller erhalten / weiterentwickeln?
- Welche Steuerungsmöglichkeiten (Vorgaben, Auflagen, Kontrollen usw.) verknüpft der Bund mit seinem finanziellen Engagement gegenüber den Kantonen?



4.3 Variante 2: Regionalisierung

Die Verantwortung für die Bestellung des RPV soll regionalisiert werden. Die Kantone üben die Bestellfunktion in Regionen aus. Die RPV-Regionen orientieren sich an den Planungs-Regionen gemäss FABI oder S-Bahn-Perimetern. Die RPV-Regionen übernehmen die Bestellfunktion und schliessen mit den TU Angebotsvereinbarungen ab. Der Bund schliesst mit den RPV-Regionen eine Finanzierungsvereinbarung ab. Der Bund macht minimale Vorgaben zur Organisation der RPV-Regionen. Hauptziele sind eine klare Rollenzuweisung und eine Verbesserung der Ausrichtung auf Netze bzw. der Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr. Nach dem Grundsatz der Subsidiarität wird der Bestellprozess durch die Entflechtung der heute gemeinsamen Verantwortung vereinfacht. Stärkere Anreize für die TU sollen das Kosten-Nutzen-Verhältnis weiter verbessern. Weitere Wettbewerbselemente werden nicht eingeführt.

Option 6: Es besteht die Option, dass sich der Bund längerfristig vollständig aus der unmittelbaren Finanzierung zurück zieht und eine pauschale Kompensation (genereller Ausgleich) vorgenommen wird, z.B. im Rahmen eines NFA 2. Beim Start wird Budgetneutralität für alle Beteiligten sichergestellt; Mehr- und Minderkosten gehen ab Einführung somit zulasten/zugunsten der Kantone.

Als Variante oder Teil einer solchen Kompensation ist mittels Modellrechnung zu prüfen, ob der Bund seinen Beitrag zur RPV-Finanzierung um 500 Mio. Franken reduzieren und im Gegenzug gleichzeitig die Kantone aus der BIF-Mitfinanzierung entlassen kann.

4.3.1 Wer bestellt was?

Die RPV-Regionen bestellen Linien oder Linienbündel des RPV. Sie organisieren sich dafür in RPV-Regionen mit eigener Rechtspersönlichkeit und Personal. Diese basieren auf den Planungs-Regionen gemäss FABI. Eine Planungs-Region kann allenfalls in mehrere RPV-Regionen unterteilt werden, z.B. auf Basis der S-Bahnen oder anderen funktionellen Verkehrsräumen. Damit ergeben sich ca. 10-12 RPV-Regionen in der Schweiz. Der Bund erlässt - nach Anhörung der Kantone - rechtliche Minimalvorgaben zur Organisation der RPV-Region und ist in die Entscheidungsgremien der RPV-Regionen eingebunden. Zudem entscheidet er bei Konflikten zwischen RPV-Regionen. Kantone können in mehreren Regionen mitwirken.

Aufgaben / Kompetenzen / Verantwortung der RPV-Regionen: Hauptaufgabe der Regionen ist die Bestellung des RPV: Sie bestellen die RPV-Angebote bei den Transportunternehmen. Sie verwalten die finanziellen Mittel und setzen diese nach den Vorgaben von Bund und Kantonen ein (vgl. Ziff.2.2).

Aufgaben / Kompetenzen / Verantwortung der Kantone: Hauptaufgabe der Kantone ist die Koordination zwischen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung und damit, die verkehrlichen Bedürfnisse in die Region einzubringen. Die Kantone nehmen mittels ihrer Vertretung in den Entscheidungsgremien der RPV-Regionen auf das RPV-Angebot sowie auf die Mittelverwendung Einfluss. Sie konkretisieren die rechtliche Basis der RPV-Region und stellen die finanziellen Mittel zur Verfügung (vgl. Ziff. 2.2). Die Kantone regeln die Bestellung des Ortsverkehrs (sie können diese Aufgabe an die RPV-Regionen abtreten).



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Aufgaben / Kompetenzen / Verantwortung des Bundes: Hauptaufgabe des Bundes ist die übergeordnete Koordination. Der Bund nimmt dafür mittels seiner Vertretung in den Entscheidgremien der RPV-Regionen auf das RPV-Angebot sowie auf die Mittelverwendung Einfluss. Er stellt seinen Anteil der finanziellen Mittel zur Verfügung (vgl. Ziff. 2.2). Der Bund ist im Gegensatz zu heute nicht mehr Mitbesteller.

Option 1: Es werden in jedem Fall Linienbündel bestellt.

4.3.2 Wer finanziert was?

Bund und Kantone finanzieren den RPV gemeinsam. Der Bund schliesst mit den RPV-Regionen eine Finanzierungsvereinbarung ab. In dieser legt er seinen Finanzierungsanteil an die Region für vier Jahre gemäss bestimmten Indikatoren (z.B. Einwohner, Angebot, Output-Ziele wie Fahrten oder Erlöse aus dem Fahrausweisverkauf, BIP-Entwicklungvgl. Anhang 3) in einer Regionsquote fest. Die Sicherstellung der Finanzmittel erfolgt über einen Zahlungsrahmen/Verpflichtungskredit. Die Mittel müssen für den RPV in der Region eingesetzt werden, es ist ein fixer Globalbeitrag an die RPV-Region. Der Bund hat keine direkte Vertragsverbindung mit den TU. Die Kantone stellen den RPV-Regionen die für ein angemessenes RPV-Angebot zusätzlich notwendigen Mittel mittels eines mehrjährigen Instruments zur Verfügung. Die Kantone haben in der Regel – ausser eine RPV-Region besteht aus einem einzigen Kanton – keine Vertragsverbindung mit den TU im RPV. Diese wird allein von den RPV-Regionen mit den TU eingegangen.

Option 6: (siehe oben) Die Kantone finanzieren den RPV alleine. Der Bund stellt einen pauschalen Ausgleich im Rahmen z.B. eines NFA 2 sicher.

4.3.3 Wer plant, wer legt den Tarif fest, wer ist verantwortlich für das Rollmaterial, wer erhält die Konzession?

Die Planung des schienenengebundenen RPV erfolgt in den Planungsregionen gemäss FABI. Der Fernverkehr wird durch den Bund geplant. In dieser Rolle nimmt er eine starke Abstimmung und Koordination im Gesamtsystem Bahn wahr. Die RPV-Regionen planen in ihrer Region die kurzfristigen sowie schienenungebundenen RPV-Angebote. Bei der Planung der mittel- und längerfristigen RPV-Angebote wirken sie in ihren FABI-Regionen mit.

Die RPV-Regionen nehmen im Bereich Tarife eine koordinative Rolle ein, insbesondere mit den Tarifverbunden in ihrem Gebiet. Ansonsten sind die Kompetenzen im Tarifwesen gemäss Variante 1. Wie



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

heute koordinieren sie auch die Beschaffung von Rollmaterial analog wie der Bund in Variante 1 und entscheiden allein über dessen Finanzierung.¹³

Option 7: Die RPV-Regionen legen den Tarif fest.

4.3.4 Welches Wettbewerbsmodell?

Das Wettbewerbsmodell bleibt gleich wie heute, vgl. Variante 1.

4.3.5 Anreize für TU und Besteller

Die TU offerieren, die Besteller-Regionen vereinbaren das Angebot gemäss Offerte mit der TU in einem Vertrag mit geringer Regelungsdichte bzw. mehr Offenheit für Weiterentwicklung. Die Besteller-Regionen geben den TU Anreize vor (vgl. Anhang 3). Sie sind in der Festlegung frei.

Die Besteller haben Handlungsspielraum und können Einfluss auf das Angebot nehmen. Der Beitrag des Bundes an die RPV-Region ist neben den bisherigen Parametern der Kantonsquote (Einwohner, Leistungsumfang) an weitere Parameter bzw. Erfolgskriterien wie die Entwicklung der Fahrten oder Fahrausweiserlöse gebunden. Die Dynamisierung ist an die BIP-Entwicklung, Teuerung, strukturelle Änderungen (z.B. Einwohnerzahlen) sowie noch zu bestimmende Erfolgskriterien geknüpft.

Option 6: In dieser oben erwähnten Option entfällt die Dynamisierung: Die Kantone finanzieren den RPV alleine. Der Bund stellt einen pauschalen Ausgleich im Rahmen z.B. eines NFA 2 sicher (Budgetneutralität beim Start). Mehr- und Minderkosten gehen ab Einführung somit zulasten/zugunsten der Kantone.

4.3.6 Abstimmung und Koordination Gesamtsystem / wo hat es Lücken?

Der Bund ist für den Fernverkehr und die Planung des Angebots gemäss FABI zuständig. In dieser Rolle nimmt er eine Koordination im Gesamtsystem (Abstimmung Infrastruktur und Angebot Bahn) wahr. Für interregionale Linien wird eine Lead-Region festgelegt. Sie koordiniert u.a. den Bedarf des einzusetzenden Rollmaterials und stimmt diesen mit den Bundesinteressen ab. Ansonsten sind die RPV-Regionen federführend im Genehmigungsprozess von Betriebsmittelbeschaffungen der sich in ihrem Einzugsgebiet befindenden TU. Der Bund ist Gesetzgeber für die schweizweite, übergeordnete Gesetzgebung und macht in diesem Rahmen - nach Anhörung der Kantone - grobe Vorgaben für die Organisation der RPV-Regionen; die Kantone sind für die Gesetzgebung in ihrem Perimeter zuständig.

¹³ Die Transportunternehmen sind im Rahmen des DV bzw. via die bestehenden Tarifverbände verantwortlich für den Tarif und für das Rollmaterial. Damit die Folgekosten von neuem Rollmaterial in den Offerten geltend gemacht werden können, ist den Bestellern ein Gesuch um Genehmigung von Betriebsmittelbeschaffungen nach Art. 19 ARPV einzureichen.



4.3.7 Primär verfolgte Ziele und erste Beurteilung

Mit der Regionalisierung werden primär folgende Ziele verfolgt:

- Subsidiarität stärken
- Rollen klar und zweckmässig ausgestalten
- Übereinstimmung der räumlichen Einheiten bei der Infrastrukturplanung und der Planung und Bestellung des RPV sicherstellen (in FABI- resp. RPV-Regionen)
- Raumentwicklung und Abstimmung Siedlung und Verkehr unterstützen
- gutes Kosten-Leistungs-Verhältnis erreichen, dafür Anreize für TU und gegenüber den Regionen / Kantonen stärken und die regionalen Besteller weiter professionalisieren

Die Entflechtung Bund/Kantone kann zur Klärung der Rollen beitragen. Organisiert in den FABI-Planungsregionen tragen die Kantone schon heute die Verantwortung für die Angebots- und Infrastrukturplanung im RPV. Die Fortführung dieser Zusammenarbeit im Bestellwesen ist sachlogisch und führt zu einer verbesserten Abstimmung zwischen Angebotsplanung und Bestellwesen. Die FABI-Planungsregionen dürften als Bestellerregionen zu gross sein; die meisten der heute bestellten Linien betreffen einen oder zwei Kantone. Ausgegangen wird deshalb von 10-12 RPV-Regionen. Mögliche Probleme beim Zusammenspiel der Kantone in und zwischen den Regionen sind pragmatisch und wenn nötig unter koordinierender Mitwirkung des Bundes zu lösen.

Die Organisation ist nach Subsidiaritätsprinzip im Rahmen der Vorgaben des Bundes den einzelnen Regionen zu überlassen und generell anspruchsvoll. Die Regionalisierung ist heikel, weil die volle Finanzierungs- und Organisationsverantwortung bei den Regionen eine Kompetenzverschiebung zulasten der einzelnen Kantone auf eine neue Zwischen-Ebene bedingt. Der Zwang zu einer stärkeren Professionalisierung der Regionen kann sich positiv auswirken. Die grössere Eigenverantwortung der Regionen kann die Effizienz verbessern. Allerdings fehlen die heutigen gesamtschweizerischen Interventionen, und Unterstützung z.B. mittels Benchmarking müsste weiterhin erfolgen. Da der Bund den RPV nicht mehr direkt mitbestellt, können u.U. grössere regionale Unterschiede entstehen. Zudem finanziert der Bund weiterhin substanziell mit, reduziert aber seinen Einfluss.

Die Auswirkungen auf die TU und die TU-Landschaft sind gering: die Anreize für unternehmerisches Handeln nehmen leicht zu, je nach Region / Kanton können die Auswirkungen unterschiedlich sein. Der administrative Prozess wird grundlegend vereinfacht, indem die TU's nur noch einen Ansprechpartner für den Bestellvertrag haben. Die Kantone tragen ein verstärktes finanzielles Risiko für die Sicherstellung des RPV.

Die Auswirkungen für die Kunden sind ebenfalls gering, ähnlich wie in Variante 1. Allenfalls entsteht durch die stärkere Nähe zur Nachfrage ein bedarfsgerechteres Angebot.

4.3.8 Zu vertiefende Fragen

- Ist der Zwang zur Organisation in RPV-Regionen mit der Verfassung vereinbar?
- Welche Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen müssen die Kantone an die RPV-Regionen abgeben?
- Wie funktionieren die RPV-Regionen genau? Wie ist die Rechtspersönlichkeit ausgestaltet? Wie gross ist die Organisationsautonomie der Regionen bzw. wie sollen die Vorgaben und die Mitsprache des Bundes ausgestaltet werden? Ist ggf. ein Entwicklungspfad von Variante 3 nach Variante 2 denkbar und sinnvoll?
- Was passiert, wenn sich zwei Kantone nicht auf die Bestellung einer Linie einigen können?



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

- Wie fließt der Bundesbeitrag und ist dieser „fix“ oder muss der Bund miteinspringen, wenn es eine Lücke gibt?
- Mit welchem Schlüssel wird das Bundesgeld auf die Regionen verteilt? Wie werden Anreizmechanismen und Benchmarking ausgestaltet, um die Ziele des Bundes zu erreichen? Welche Vorgaben macht der Bund zum Thema Transparenz? Welche Spielregeln gelten für Dynamisierung und Revision? Wie stark wirkt der Bund über die Kriterien der Dynamisierung seiner Finanzierung auf das Bestellverhalten der Regionen/Kantone ein?
- Ist der kantonale Zahlungsfluss einheitlich zu regeln, analog Bund?
- Wie wird die Planung des Fernverkehrs zeitlich abstimmt und nach rechtsgleichen Kriterien sichergestellt (ist u.U. für die Kriterien zur Festlegung der Beiträge an die Regionen / Kantone massgebend)?
- Sind Anpassungen im Konzessionsrecht nötig und sinnvoll? Bei Umsetzung der Option 7: Sollen die Regionen auch die Personenbeförderungskonzession halten oder für deren Erteilung zuständig sein?



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

4.4 Variante 3: Kantonalisierung mit regionalem Management

Die Verantwortung für die Bestellung des RPV wird den Kantonen übertragen. Diese koordinieren sich regional mit einem gemeinsamen Bestellmanagement. Die RPV-Regionen orientieren sich an den Planungs-Regionen gemäss FABI oder S-Bahn-Perimetern. In der Organisation der RPV-Regionen sind die Kantone frei. Der Bund leistet seinen finanziellen Beitrag in Form von Globalbeträgen an die Kantone. Hauptziele sind eine klare Rollenzuweisung und eine stärkere Ausrichtung auf Netze bzw. die Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr in funktionalen Räumen. Nach dem Grundsatz der Subsidiarität wird der Bestellprozess durch die Entflechtung der heute gemeinsamen Verantwortung vereinfacht, die Anzahl der Akteure wird verringert. Stärkere Anreize für die TU sollen das Kosten-Nutzen-Verhältnis weiter verbessern.

Option 6: (siehe oben) Die Kantone finanzieren den RPV alleine. Der Bund stellt einen pauschalen Ausgleich im Rahmen z.B. eines NFA 2 sicher.

4.4.1 Wer bestellt was?

Die Kantone bestellen Linien oder Linienbündel des RPV. Sie organisieren sich dafür in RPV-Regionen. Anders als in der Variante 2 sind die Regionen reine Koordinations- und Bestellerplattformen. Sie poolen das Offertwesen, führen übergeordnet Verhandlungen mit den TU, sorgen für einheitliche Vertragsbedingungen und überwachen gemeinsam die Umsetzung.

Die Kantone sind in der Organisationsform der RPV-Regionen frei. Ähnlich wie bei der Organisation von Agglomerationsprogrammen sind öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Organisationsformen möglich; gegebenenfalls kann ein Kanton den Lead im Mandat übernehmen. Die RPV-Regionen verfügen in der Regel nicht über eine eigenständige Rechtspersönlichkeit, so dass die vertragliche Bestellbeziehung nach wie vor zwischen den Kantonen und den TU erfolgt.

Wie bisher können Kantone in mehreren Regionen mitwirken, wenn dies nötig ist. Sie können bei überregionalen Linien eine Lead-Region bestimmen. Bei Konflikten agiert eine Schlichtungskommission der Kantone (ähnlich dem Modell Interkantonale Vertragskommission Interkantonale Vertragskommission IVK nach Art. 7 der Interkantonalen Rahmenvereinbarung für die interkantonale Zusammenarbeit mit Lastenausgleich IRV); kommt keine Einigung zustande, entscheidet das BAV.

Aufgaben / Kompetenzen / Verantwortung der Kantone: Die Kantone sind verantwortlich für das Bestellverfahren von RPV-Angeboten. Sie definieren sowohl Inhalt wie auch Dauer der Angebotsvereinbarungen. Sie legen die rechtliche Basis der RPV-Region fest und stellen die finanziellen Mittel zur Verfügung (vgl. Ziff. 2.11). Die Kantone regeln die Bestellung des Ortsverkehrs.

Aufgaben / Kompetenzen / Verantwortung der RPV-Regionen: Je nach Umfang der von den jeweiligen Kantonen abgetretenen Kompetenzen.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Aufgaben / Kompetenzen / Verantwortung des Bundes: Hauptaufgabe des Bundes ist die übergeordnete Koordination und Information. Der Bund nimmt dafür in den Gremien der RPV-Regionen Einsitz. Er beteiligt sich finanziell im bisherigen Rahmen an den Kosten des RPV (vgl. Ziff. 2.2).

Option 1: grundsätzlich Linienbündel bestellen.

4.4.2 Wer finanziert was?

Wie in Variante 2 finanzieren Bund und Kantone den RPV gemeinsam. Anders als in Variante 2 bezahlt der Bund seinen Beitrag nicht an die RPV-Region, sondern als zweckgebundenen Globalbetrag direkt an die Kantone. Der Globalbetrag basiert auf ausschliesslich exogenen Faktoren (statistische Daten wie Einwohnerzahl, Geografie, evtl. Modal-Split; noch zu definieren). Kürzungen des Globalbeitrags für den Fall, dass die Professionalisierung im Rahmen der RPV-Region bzw. das regionale Bestellmanagement mangelhaft funktioniert, müssen geprüft werden.

Die Kantone leisten die Beiträge an die TU aufgrund des bestellten Angebots. Bei interkantonalen Linien gilt sinngemäss weiterhin der Interkantonale Verteilschlüssel (IKV). Wie heute entspricht der Kantonsbeitrag etwa jenem des Bundes. Anders als bisher tragen die Kantone Mehrkosten jedoch vollständig selbst; sie haben die Verantwortung für die Entwicklung der Kosten im RPV.

Option 6 (wie oben erwähnt): Die Kantone finanzieren den RPV alleine. Der Bund stellt einen pauschalen Ausgleich im Rahmen z.B. eines NFA 2 sicher (Budgetneutralität beim Start). Mehr- und Minderkosten gehen ab Einführung zulasten/zugunsten der Kantone.

4.4.3 Wer plant, wer legt den Tarif fest, wer ist verantwortlich für das Rollmaterial, wer erhält die Konzession?

Wie Variante 2: Die Planung des schienengebundenen RPV erfolgt in den FABI-Planungsregionen. Der Fernverkehr wird durch den Bund geplant. In dieser Rolle nimmt er eine starke Abstimmung und Koordination im Gesamtsystem Bahn wahr.

Tarife und Rollmaterial analog Variante 1, d.h. wie heute, ausser dass das Genehmigungsverfahren ohne Bund erfolgt, da er nicht Besteller ist.¹⁴

Option 7: Die RPV-Regionen legen den Tarif fest.

¹⁴ Die Transportunternehmen sind im Rahmen des DV bzw. via die bestehenden Tarifverbände verantwortlich für den Tarif und für das Rollmaterial. Damit die Folgekosten von neuem Rollmaterial in den Offerten geltend gemacht werden können, ist den Bestellern ein Gesuch um Genehmigung von Betriebsmittelbeschaffungen nach Art. 19 ARPV einzureichen.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

4.4.4 Welches Wettbewerbsmodell?

Das Wettbewerbsmodell bleibt gleich wie heute, vgl. Variante 1.

Option 8: Anders als in Variante 2 sind die Kantone frei, über die bundesrechtlichen Vorgaben im Bereich Wettbewerb / Ausschreibungen hinaus zu gehen und z.B. einzelne Linienbündel auszuschreiben.

4.4.5 Anreize für TU und Besteller?

Wie Variante 2.

Aufgrund der Globalbeiträge des Bundes tragen die Kantone die alleinige Verantwortung für ein möglichst gutes Kosten-Leistungs-Verhältnis. Es liegt folglich im Eigeninteresse der Kantone, im Rahmen des Bestellprozesses möglichst wirtschaftliche Lösungen zu verhandeln. Sie können einen Teil des Erfolgsrisikos auf die TU übertragen.

4.4.6 Abstimmung und Koordination Gesamtsystem / wo hat es Lücken?

Wie Variante 2, mit Ausnahme folgender Punkte: Für interregionale Linien wird eine Lead-Region / Lead-Kanton festgelegt. Die Gesetzgebung ist nach dem Subsidiaritätsprinzip auf das Wesentliche zu beschränken. Die Kantone sind für die Gesetzgebung in ihrem Perimeter und gegebenenfalls vertragliche Vereinbarungen zuständig.

4.4.7 Primär verfolgte Ziele und erste Beurteilung

Mit der Kantonalisierung werden primär folgende Ziele verfolgt:

- Subsidiarität stärken
- Rollen klar und zweckmässig ausgestalten
- Übereinstimmung der räumlichen Einheiten bei der Infrastrukturplanung und der Planung und Bestellung des RPV sicherstellen (in FABI- resp. RPV-Regionen)
- Raumentwicklung und Abstimmung Siedlung und Verkehr unterstützen
- gutes Kosten-Leistungs-Verhältnis erreichen, dafür Anreize für TU und gegenüber den Regionen / Kantonen stärken und das regionale Bestellmanagement weiter professionalisieren

Die Entflechtung Bund/Kantone wird zur Klärung der Rollen beitragen. Organisiert in den FABI-Planungsregionen tragen die Kantone schon heute die Verantwortung für die Angebots- und Infrastrukturplanung im RPV. Die Fortführung dieser Zusammenarbeit im Bestellwesen ist sachlogisch und führt zu einer verbesserten Abstimmung zwischen Angebotsplanung und Bestellwesen. Die FABI-Planungsregionen dürften als Bestellerregionen zu gross sein; die meisten der heute bestellten Linien betreffen einen oder zwei Kantone. Die Schaffung von regionalen Gremien bei gleichzeitiger Übertragung von hoheitlichen Kompetenzen durch die Kantone dürfte schwer realisierbar sein. Aus diesem Grund wird einem regionalen Kooperationsmodell (professionelles Bestellmanagement, Stärkung der Verhandlungsposition, Pools von Ressourcen) der Vorzug gegeben.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

In Variante 3 ist die Rollenverteilung zwischen Region und Kanton klar zu regeln. Die Organisation ist nach Subsidiaritätsprinzip den einzelnen Regionen überlassen. Es können Probleme beim Zusammenspiel der Kantone in und zwischen den Regionen entstehen. Bei mangelhaftem Bestellmanagement muss ein Malus-System / Sanktionsmechanismus geprüft werden, daneben braucht es ein Schlichtungsverfahren.

Die Möglichkeit zu einer stärkeren Professionalisierung via regionales Management kann sich positiv auswirken. Die grössere Eigenverantwortung der Kantone kann die Effizienz verbessern. Der Bund fokussiert seine Rolle auf eine globale Steuerung. Da der Bund den RPV nicht mehr mitbestellt, können u.U. grössere kantonale Unterschiede entstehen, denn es fehlen die heutigen gesamtschweizerischen Interventionenmöglichkeiten. Eine Unterstützung z.B. mittels Benchmarking müsste weiterhin erfolgen. Zudem finanziert der Bund weiterhin substanzuell mit, reduziert aber seinen Einfluss. Es ist zu prüfen, wie die Einsitznahme des BAV in den RPV-Regionen ausgestaltet werden kann.

Die Auswirkungen auf die TU und die TU-Landschaft und für die Kunden sind ebenfalls gering, ähnlich wie in Varianten 1 und 2. Der administrative Prozess wird grundlegend vereinfacht, indem die TU's nur noch einen Ansprechpartner für den Bestellvertrag haben. Allenfalls entsteht durch die stärkere Nähe zur Nachfrage ein bedarfsgerechteres Angebot.

4.4.8 Zu vertiefende Fragen

- Wie funktioniert das Management in den RPV-Regionen genau? Wie gross ist die Organisationsautonomie der Kantone bzw. wie sollen die Vorgaben und die Mitsprache des Bundes ausgestaltet werden?
- Welche Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen geben die Kantone an die RPV-Regionen ab?
- Wie fliesst der Bundesbeitrag und ist dieser „fix“, dynamisiert oder muss der Bund miteinspringen, wenn es eine Lücke gibt?
- Mit welchem Schlüssel wird das Bundesgeld auf die Kantone verteilt? Wie werden Anreizmechanismen und Benchmarking ausgestaltet, um Wirtschaftlichkeit und Effizienz zu verbessern? Welche Vorgaben macht der Bund zum Thema Transparenz? Welche Spielregeln gelten für Dynamisierung und Revision? Wie stark wirkt der Bund über die Kriterien der Dynamisierung seiner Finanzierung auf das Bestellverhalten der Regionen/Kantone ein?
- Wie wird die Planung des Fernverkehrs zeitlich abstimmt und nach rechtsgleichen Kriterien sichergestellt (ist u.U. für die Kriterien zur Festlegung der Beiträge an die Kantone massgebend)?
- Sind Anpassungen im Konzessionsrecht nötig und sinnvoll? Bei Umsetzung der Option 7: Sollen die Kantone auch die Personenbeförderungskonzession halten bzw. die Konzession erteilen?



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

4.5 Variante 4: Koordination Fernverkehr mit Regionalisierung / Kantonalisierung

Der Bund bestellt den taktintegrierten Fernverkehr, wobei ihm alle IC-, IR- und RE-Linien zuzurechnen sind. Der Fernverkehr besteht aus eigenwirtschaftlichen und nicht eigenwirtschaftlichen Linien. Zur Sicherstellung des Gesamtsystems öV macht der Bund Vorgaben zur Bestellung eines Minimalangebotes im Personenverkehr. Die Kantone bestellen den regionalen Personenverkehr und organisieren sich in RPV-Regionen wie in Variante 2 bzw. 3. Auf zusätzliche Wettbewerbselemente wird verzichtet. Hauptziele sind eine klare Rollenzuweisung und Stärkung der gross- und kleinräumigen Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr durch eine stärkere Bundeskompetenz einerseits und stärkere Subsidiarität andererseits. Zudem soll die Verantwortung und die Koordinationsfunktion des Bundes im Bahnsystem gestärkt werden. Auch sollen stärkere Anreize für die TU das Kosten-Nutzen-Verhältnis weiter verbessern.

4.5.1 Wer bestellt was?

Wie Variante 2 oder 3. Die Kantone organisieren sich in RPV-Regionen und bestellen den RPV.¹⁵

Der Bund bestellt den taktintegrierten Fernverkehr, welcher nach Grundsätzen der Raumordnung definiert wird und der Anbindung von gross- und mittelgrossen Zentren in der ganzen Schweiz dient (Arbeitshypothese: alle heutigen IC-, IR- und RE-Züge, auch solche, welche aktuell dem RPV zugeordnet sind, z.B. RE Bern – Neuenburg, Voralpenexpress St. Gallen – Luzern, RE Lausanne – Genf, IR Luzern – Brünig – Interlaken Ost). Damit nimmt der Bund stärker Einfluss auf die Ausgestaltung des Gesamt-öV-Systems.

Die Kantone regeln die Bestellung des Ortsverkehrs.

4.5.2 Wer finanziert was?

Wie Variante 2 oder 3¹⁶, allerdings werden die an die Kantone resp. RPV-Regionen auszurichtenden Bundesmittel anzupassen sein, weil der Bund die IR und RE vollständig finanziert, welche heute teils nicht kostendeckend sind. Der Bund schliesst mit den entsprechenden TU eine Angebotsvereinbarung über den abzugeltenden Fernverkehr ab. Im Rahmen der Bereinigung der Schnittstelle FV-RPV sind die finanziellen Auswirkungen insgesamt neutral auszugestalten (Be-/Entlastungen Bund und Kantone).

¹⁵ Die Kantone / RPV-Regionen bestellen Linien oder Linienbündel/Netze des RPV, aber IR- und RE-Linien, die heute zum RPV gehören, sind nicht Bestandteil dieser Bestellung.

¹⁶ Bund und Kantone finanzieren den RPV gemeinsam.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Soll der Fernverkehr als gesamtes weiterhin eigenwirtschaftlich betrieben werden, so ist eine entsprechende Ausgestaltung des FV-Netzes oder gegebenenfalls eine Gewinnabschöpfung (z.B. in Form einer Konzessionsabgabe oder Umsatzabgabe bei mehr als kostendeckenden Linien) zu prüfen, um die nicht kostendeckenden Fernverkehrslinien zu finanzieren.

Option 6 (wie oben erwähnt): Die Kantone finanzieren den RPV alleine. Der Bund stellt einen pauschalen Ausgleich im Rahmen z.B. eines NFA 2 sicher (Budgetneutralität beim Start). Mehr- und Minderkosten gehen ab Einführung somit voll zulasten/zugunsten der Kantone.

4.5.3 Wer plant, wer legt den Tarif fest, wer ist verantwortlich für das Rollmaterial, wer erhält die Konzession?

Wie Variante 2 oder 3.

Um die Kompatibilität bei der Beschaffung von Rollmaterial sicher zu stellen, wird der Bund Vorgaben über die Anrechenbarkeit der Folgekosten machen (analog geltender Genehmigung von Folgekosten bei Betriebsmittelbeschaffungen nach Art. 19 ARPV).

4.5.4 Welches Wettbewerbsmodell?

Das Wettbewerbsmodell bleibt gleich wie heute, vgl. Variante 1.

4.5.5 Anreize für TU und Besteller

Gleich wie Variante 2 oder 3.

4.5.6 Abstimmung und Koordination Gesamtsystem / wo hat es Lücken?

Gleich wie Variante 2 oder 3. Die neue Rollenteilung bei IR/RE setzt die Schnittstelle neu. Dies kann einerseits die Koordination und Gesamtbetrachtung im System Schiene verbessern, andererseits auch den Koordinationsaufwand mit den Regionen/Kantonen erhöhen.

4.5.7 Primär verfolgte Ziele und erste Beurteilung

Mit dieser Variante werden primär folgende Ziele verfolgt:

- Subsidiarität stärken
- Rollen klar und zweckmässig ausgestalten
- Raumentwicklung und Abstimmung Siedlung und Verkehr unterstützen, nebst der Regionalisierung (wie in Variante 2) zusätzlich durch eine verstärkte übergeordnete Koordination im Fernverkehr.
- Abstimmung zwischen Bahninfrastruktur und Angebot verbessern
- Abstimmung „vertikal“ zwischen Fern-, Regional- und Ortsverkehr verbessern
- gutes Kosten-Leistungs-Verhältnis erreichen, dafür Anreize für TU stärken



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Grundsätzlich gelten die Bewertungen von Variante 2 und 3. Hinzu kommen folgende Punkte:

Die neue Rollenteilung beim Fernverkehr verbessert die Koordination und Gesamtbetrachtung, andererseits kann sich der Koordinationsaufwand zwischen dem Bund und den Regionen/Kantonen erhöhen.

Da der Bund Infrastrukturausbauten finanziert, die für das Fernverkehrsangebot wichtig sind, wird die Abstimmung zwischen Infrastruktur und Verkehr tendenziell gestärkt. Der Bund kann durch seine gestärkte Rolle im Fernverkehr mehr Einfluss auf die Entwicklung des Bahnverkehrs nehmen, damit indirekt auf die Siedlungsentwicklung.

4.5.8 Zu vertiefende Fragen

- Neue Abgrenzung IC/IR/RE vom RPV: Genaue Definition der funktionalen Kriterien, Schnittstellen (inkl. finanzielle Schnittstellen) und ihre Probleme.
- Abgrenzung zum übrigen Fernverkehr (nicht taktintegrierte Angebote und/oder Angebote ohne Erschliessungsfunktion)
- Einbezug der Kantone in Bezug auf die Abstimmung von Siedlung und Verkehr mit den kantonalen und regionalen Raumentwicklungsstrategien und Richtplänen
- Auswirkungen auf die TU



4.6 Variante 5: Wettbewerbswelt

Der Wettbewerb wird schrittweise verstärkt: Nach einer Übergangsphase von fünf bis zehn Jahren, in denen über Zielvereinbarungen, die stärkere Trennung von Infrastruktur und Verkehr sowie die Bildung von Fahrzeugpools der Wettbewerb sukzessiv erhöht wird, wird eine Ausschreibungspflicht / -quote (im Sinne von offenen, transparenten Wettbewerbsverfahren) im öffentlichen Personenverkehr eingeführt. Primäres Ziel ist, das Kosten-Leistungsverhältnis des öV zu verbessern und die Rollen klar auszugestalten. Auch in dieser Variante soll die Subsidiarität gestärkt werden.

4.6.1 Wer bestellt was?

Gleich wie Variante 2 oder 3.

4.6.2 Wer finanziert was?

Gleich wie Variante 2 oder 3.

4.6.3 Wer plant, wer legt den Tarif fest, wer ist verantwortlich für das Rollmaterial, wer erhält die Konzession?

Gleich wie Variante 2 und Variante 3 mit folgenden Besonderheiten: Die TU haben konzeptionelle Freiheitsgrade in der Angebotsabgabe. Die Planungen werden im Zusammenspiel TU - Besteller während der Vertragslaufzeiten weiter entwickelt.

Die Tarifstruktur wird von den Bestellern festgelegt. Subsidiär kann entschieden werden, ob die Tarife von den Bestellern oder den TU abschliessend festgelegt wird.

Das Eigentum an der Infrastruktur (Schienennetz), Rollmaterial und betrieblichen Anlagen sowie Betrieb werden konsequent getrennt. Rollmaterial, dessen Nutzungsdauer sich von der Vertragslaufzeit wesentlich unterscheidet, wechselt in das Eigentum des Bestellers oder eines Fahrzeugpools. Gleiches gilt für betriebliche Anlagen (wie Depots, Werkstätten). Der Betrieb der Fahrzeuge bleibt in der Verantwortung der TU.

Bei ausgeschriebenen Leistungen kann auf das Instrument Konzession verzichtet werden.

4.6.4 Welches Wettbewerbsmodell?

Nach einer Übergangsphase von ca. fünf bis zehn Jahren mit sukzessiv zunehmendem Wettbewerb (ersten Ausschreibungen) gilt eine allgemeine Ausschreibungspflicht im öffentlichen Personenverkehr. Nicht in der Schweiz ansässige Unternehmen können sich um Leistungen bewerben. Zahlreiche Ausgestaltungsfragen sind noch zu klären (Laufzeit von Verträgen, Gegenstand der Ausschreibung, Umfang der ausgeschriebenen Linienbündel/Netze usw.).



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Die TU agieren gewinnorientiert und sind insolvenzfähig. Sie übernehmen Risiken, insbesondere bei der Kostenentwicklung. Ihre Kalkulation muss die Risiken enthalten. Es ist zu erwarten, dass die Eigentümer und das Management ihren Erfolg im Wesentlichen am finanziellen Ergebnis beurteilen werden.

Die Konsequenzen für die Marktstruktur und die Kultur (Konzentrationsprozesse, Marktkonsolidierung, Insolvenzfähigkeit/Ausschneiden von TU aus dem Markt, mutmasslich Privatisierungen von TU; Trennung von Netz und Transport u.a.) sind Teil des Modells.

Bei ausgeschriebenen Leistungen kann auf das Instrument Konzession verzichtet werden resp. es ist Teil des Vergabeverfahrens.

4.6.5 Anreize für TU und Besteller

Die TU offerieren, die Besteller vereinbaren das Angebot gemäss Offerte mit der TU in einem Vertrag mit geringer Regelungsdichte bzw. Offenheit für Weiterentwicklung. Die Variante umfasst eine eher prozessuale ausgerichtete Steuerung, die an bestimmten Punkten ökonomische Anreize beinhaltet. Durch die Ausschreibungen wird ein starker Wirtschaftlichkeitsanreiz etabliert.

Auf Seite Besteller gilt das Gleiche wie in Variante 2 und 3.

4.6.6 Abstimmung und Koordination Gesamtsystem / wo hat es Lücken?

Gleich wie Variante 2 oder 3. Zusätzlich wird eine gewisse Harmonisierung der Ausschreibungsregeln notwendig sein. Die wettbewerbsneutrale Koordination und Regulierung ist überall dort zu stärken, wo TU-übergreifende Entscheidungen getroffen werden. Hier ist regelmässig ein Entscheid durch die Besteller vorzusehen. Auch müssen der Kulturwandel und die Etablierung professioneller Bestellerstrukturen unterstützt werden, um den Transformationsprozess möglichst gut zu gestalten.

4.6.7 Primär verfolgte Ziele und erste Beurteilung

Mit dieser Variante werden primär folgende Ziele verfolgt:

- gutes Kosten-Leistungs-Verhältnis erreichen, dafür Anreize für TU stärken
- Rollen klar und zweckmässig ausgestalten
- Subsidiarität stärken

Vom Wettbewerbsmodell werden mittel- bis langfristig klare Verbesserungen erhofft. Allerdings ist der Transformationsaufwand beachtlich; der Aufwand für die Ausschreibungen selbst sollte sich längerfristig in ähnlichem Rahmen halten wie der Aufwand für das bestehende Bestellverfahren. Das Wettbewerbsmodell ist durch einige Ausschreibungen im Busbereich bekannt, im Bahnbereich aber sehr komplex und erfordert einen grundlegenden Kulturwandel und Neuregelungen.

Der Wettbewerb führt zu grundlegend neuen Spielregeln, was voraussichtlich in vielen operativen Themen im Zusammenspiel der TU eine Rollenklärung bedingt. Die Schnittstellen erhalten eine höhere finanzielle Relevanz und sind daher heikler.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Der Wettbewerb verändert die Grundversorgung nicht, da das Angebot wie heute bestellt wird. Durch die Effizienzverbesserung stehen mehr Mittel zur Verfügung, wobei unsicher ist, ob diese für die Grundversorgung eingesetzt werden.

Die Auswirkungen auf die TU und die TU-Landschaft dürften gross sein. Es wird zu einer Anpassung von Kultur und Strukturen kommen (z.B. Fusionen, Übernahmen), mit entsprechenden Transaktionskosten. Für die Kunden sollte sich ein differenzierteres, kundenorientierteres Angebot ergeben.

4.6.8 Zu vertiefende Fragen

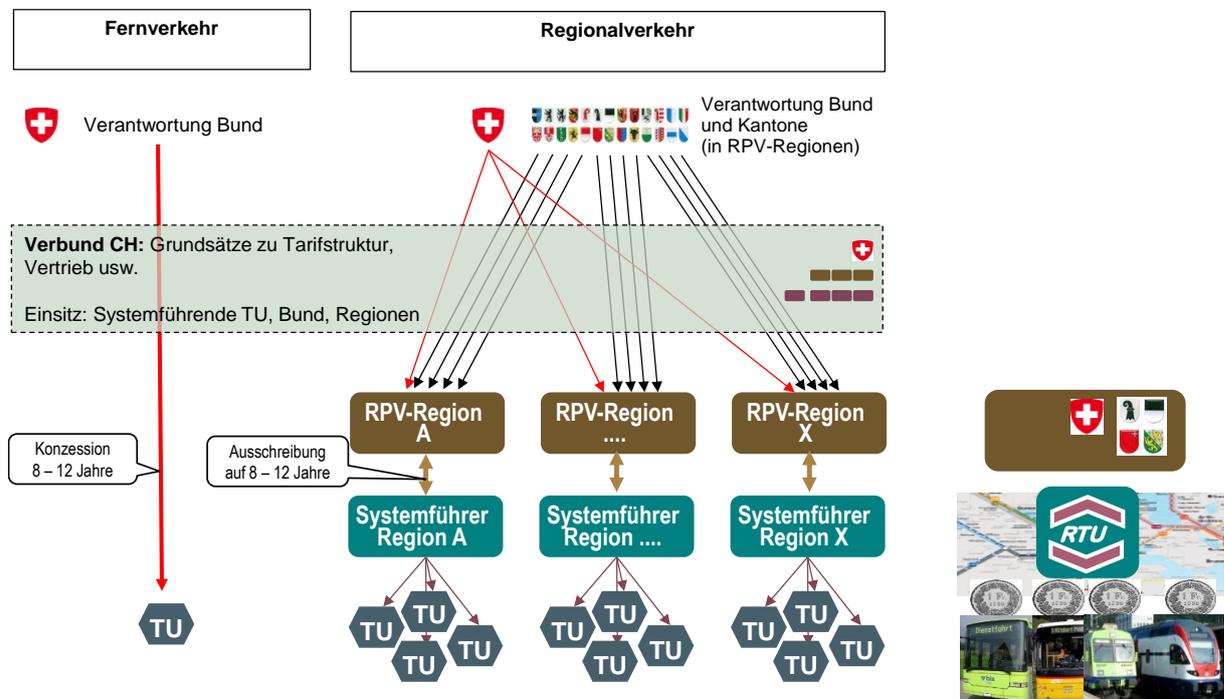
- Wenn wettbewerblich vergeben wird, wie wird das Verfahren gestaltet?
- Wie könnte die Monopolbildung je Verkehrsträger verhindert werden?
- Wie kann während der Übergangszeit und danach sichergestellt werden, dass dauerhaft ein funktionierender Anbieterwettbewerb besteht? Wie kann dieser die hierfür geeigneten Teile der Wertschöpfungskette umfassen?
- Wie sehen die nötigen rechtlichen Rahmenbedingungen, Musterverträge usw. (z.B. Rollmaterialpool) aus?
- Braucht es eine Änderung bei den Eigentumsverhältnissen von Bund und Kantonen an den TU?
- Wie werden Spielregeln zu Mindestlöhnen, GAV etc. ausgestaltet?
- Sollen regionale Spielräume geschaffen oder soll eine schweizweit einheitliche Regelung zu den Vergabeverfahren getroffen werden?



4.7 Variante 6: Regionale Systemführer

Je RPV-Region gibt es ein Transportunternehmen (Systemführer), welches die Angebote im regionalen Personenverkehr im Auftrag der Region plant und anbietet. Die systemführenden Transportunternehmen erbringen diese Leistungen teils mit eigenen Ressourcen, teils werden Leistungen im Auftrag vergeben. Sie werden für ihre Leistungen, inkl. Systemführerleistungen durch die Besteller entschädigt. Ein 'Verbund Schweiz' sichert die Systemvorteile im Gesamtnetz Schweiz. Hauptziele sind ein besseres Kosten-/Nutzen-Verhältnis und eine kundenorientierte und innovative Weiterentwicklung der Angebote.

Abb. 7: Variante 6



4.7.1 Wer bestellt was?

Die RPV-Regionen (gemäss Variante 2 oder 3) bestellen bei jeweils einer Transportunternehmung (TU) ein Netz. Die TU zeichnet als regionale Systemführerin für alle RPV-Leistungen in der Region verantwortlich, sowohl gegenüber dem Besteller als auch gegenüber den Kunden.

Die Bestellung umfasst ein Grundangebot im RPV (Bus und Schiene, inkl. IR- und RE-Leistungen) sowie darüber hinaus gehende Leistungen, die von der TU offeriert werden. Darüber hinaus können die regionalen Systemführer in ihrem Netz nicht abgegoltene Leistungen im RPV in eigener finanzieller Verantwortung erbringen bzw. Dritte damit beauftragen. Die Kantone regeln die Bestellung des Ortsverkehrs.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Der Bund beauftragt eine oder mehrere TU mit dem Erbringen des eigenwirtschaftlichen Fernverkehrs. Der Fernverkehr umfasst gegenüber heute weniger bis keine IR-/RE-Verbindungen mehr.

Es sind zwei Ausgestaltungen denkbar:

5a: Die Bestellung (im Rahmen einer Direktvergabe oder aufgrund einer vorgängigen Ausschreibung) umfasst den zur Verfügung stehenden Betrag und ein minimal zu erbringendes Leistungspaket (Grundangebot).¹⁷ Den Zuschlag erhält die TU, die für den zur Verfügung stehenden Betrag das **beste Leistungsangebot** macht. Mit dieser TU wird ein Vertrag mit einer Laufzeit von 8-12 Jahren abgeschlossen. Die TU entwickelt den Verkehr im vorgegebene Rahmen. Über Anpassungen der Leistungen während der Vertragslaufzeit sind Verhandlungen zu führen.

5b: In einer ersten Phase einer Ausschreibung wird anhand verschiedener Qualitäts- und Kostenkriterien eine TU ausgewählt, u.a. aufgrund der Kosten für das minimal zu erbringende Leistungspaket (Grundangebot). Darüber, welche Zusatzleistungen im Rahmen des zur Verfügung stehenden Betrags erbracht werden, wird anschliessend **in einer zweiten Phase** mit der systemführenden TU **verhandelt**. Die Leistungen werden anschliessend bestellt, ähnlich wie heute. Es bestehen mehr unternehmerische Freiheitsgrade bei den Vorschlägen für das Leistungspaket.

Option 9: Der FV wird - wie z.B. in Japan - auf zwei oder drei systemführende TU aufgeteilt. Dadurch könnte verhindert werden, dass der alleinige Anbieter (Monopolist) das „Neue Produkt FV“ zu wenig innovativ und kundenorientiert weiterentwickelt.

4.7.2 Wer finanziert was?

Bund und Kantone finanzieren das Grundangebot des RPV gemeinsam wie in Variante 2 oder 3.

Die Besteller (RPV-Regionen) bestellen ein Netz, definieren die Minimal- bzw. Grundversorgung und legen den fixen Abgeltungsbetrag in Verhandlungen und im Vertrag mit der systemführenden TU fest. Die TU ist frei, zusätzliche oder andere als die bisherigen Angebote zu erbringen (IR, RE, auch RPV-Verdichtungen), so lange die vereinbarte Minimalversorgung gewährleistet ist.

¹⁷ Das Grundangebot ist gegenüber heute weniger umfassend; wenn z.B. heute in einem Gebiet ein ¼-Stunden-Takt bestellt und mit 1 Mio. Franken abgegolten wird, wird im Grundangebot z.B. ein ½-Stunden-Takt mit angemessenen Verdichtungen für 1 Mio. Franken bestellt. Dies erhöht den Freiheitsgrad der TU, das Geld nachfrageorientiert einzusetzen. Übersetzt in eine Ausschreibungswelt heisst dies: derjenige, der mir mindestens ½-Stunden-Takt offeriert und darüber hinaus das attraktivste Angebot macht, erhält den Zuschlag für 1 Mio. Franken.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

4.7.3 Wer plant, wer legt den Tarif fest, wer ist verantwortlich für das Rollmaterial, wer erhält die Konzession?

Die Planung des RPV (inkl. RE, IR) erfolgt durch die systemführenden TU. Der Fernverkehr wird durch eine oder mehrere vom Bund beauftragte TU geplant. Das Fernverkehrsangebot wird mit den systemführenden TU abgesprochen und bezüglich Kundennutzen und Gesamtkosten optimiert.

Eine Koordination öV Schweiz' gemäss Option 3 (Einsatz: marktführende TU, RPV-Regionen, Bund) als koordinatives Organ ist in dieser Variante integrierender Bestandteil. Er sichert die Systemvorteile für das öV-Angebot Schweiz. Dazu gehören u.a. die heutigen Aufgaben des direkten Verkehrs (Tarifstrukturen, netzweite Abos, Einnahmenverteilung, Innovationen (z.B. BiBo)) und die koordinativen Funktionen der Steuerungsausschüsse für den Direkten Verkehr und die Verbunde (STAD und STAV) sowie ggf. weitere Funktionen gemäss Option 3.

Die systemführenden TU sind verantwortlich für die Tarife in ihren Regionen, im Rahmen der Vorgaben des Verbundes Schweiz. Sie übernehmen auch die regionale Tarifkoordination, die heute durch die Tarifverbunde geschieht, und bringen die Interessen der Region im „Verbund Schweiz“ ein.

Die TU beschaffen und finanzieren das Rollmaterial nach Absprache mit der systemführenden TU.

Die systemführenden TU halten die Konzessionen in ihrem Gebiet.

4.7.4 Welches Wettbewerbsmodell?

Die systemführenden TU werden durch die RPV-Regionen im Rahmen eines offene, transparenten Vergabeverfahrens festgelegt und erhalten langjährige Verträge (8-12 Jahre; siehe auch Kasten zu den Ausgestaltungsvarianten oben). Die systemführende TU kann Leistungen selber erbringen, beauftragen oder im Wettbewerb ausschreiben.

Option 10: Die systemführenden TU werden durch Direktvergabe festgelegt.
--

4.7.5 Anreize für TU und Besteller

Das Grundangebot, welches von den Bestellern festgelegt und finanziert wird, wird durch einen nachfrageorientierten und einen marktwirtschaftlichen Bereich ergänzt. Die TU tragen Gewinne und Verluste, die sich aus Zusatzangeboten, hoher Auslastung oder Tarifmassnahmen ergeben. Die TU können unternehmerischer agieren und das Potenzial des Marktes mit eigenen Mitteln erschliessen und ausnutzen.

Die Besteller beschränken ihre Verpflichtung auf die Gewährleistung der Grundversorgung. Dieses Grundangebot berücksichtigt verkehrliche und raumplanerische Vorgaben des Bundes. Sie gestalten zudem die Verträge so, dass eine Qualitätssteuerung der systemführenden TU hin auf die Ziele der RPV-Region gewährleistet ist (vgl. Anhang).



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

4.7.6 Abstimmung und Koordination Gesamtsystem / wo hat es Lücken?

Die Koordination zwischen den RPV-Regionen wird durch den Verbund Schweiz sichergestellt. Es gibt eine gewisse Gefahr, dass die systemführenden TU im Wettbewerbsbereich ein geplantes Angebot nicht umsetzt, was Folgen für die Infrastrukturfinanzierung haben kann.

Eine enge Abstimmung zwischen dem gegenüber heute enger gefassten FV-Angebot und dem RPV-Angebot ist nicht zwingend, da sonst die unternehmerische Freiheit der TU eingeschränkt würde. Im Bereich FV, IR- und RE-Verkehre sind Wettbewerbssituationen denkbar (auch Busverkehre). Die Variante setzt voraus, dass sich in der Schweiz mehrere systemführende TU etablieren, sonst besteht die Gefahr einer Monopolbildung.

Option 11: Innovation in den Bereichen FV und RPV ist zentral. Der Bund bezeichnet daher eine oder mehrere systemführende TU als Forschungs- und Entwicklungs-TU, die zukunftsgerichtete Projekte für den öV Schweiz initiiert, testet und die Lösungen den übrigen TU zur Verfügung stellt.

4.7.7 Primär verfolgte Ziele und erste Beurteilung

Mit dieser Variante werden primär folgende Ziele verfolgt:

- gutes Kosten-Leistungs-Verhältnis erreichen, dafür Anreize für TU stärken
- Effizienz erhöhen
- Rollen klar und zweckmässig ausgestalten
- Subsidiarität stärken

Das öV-Angebot soll möglichst aus einer Hand erbracht und die Zahl der Schnittstellen deutlich reduziert werden. Durch die Effizienz und die gesteigerte Marktorientierung werden einzelne Wettbewerbselemente erhöht. Dies führt zu einem besseren Kosten-/Nutzen-Verhältnis und einer kundenorientierten und innovativen Weiterentwicklung der Angebote. Die Zusammenarbeit wird dank den klareren Strukturen (Systemführerschaft) in den RPV-Regionen einfacher, allerdings sind diese Systemführer zugleich Konkurrenten, daher könnte die Abstimmung interregional schwerer werden: RPV-Regionen sind für Angebotskonzepte und Beauftragung des RPV-Grundangebots zuständig. Da ein deutlicher Teil des Angebots in der Freiheit der TU liegt, ist die langfristige Abstimmung zwischen Infrastruktur und Verkehr erschwert.

Die Ausschreibung für eine systemführende TU und die anschliessenden Verhandlungen sind Neuland. Es besteht die Gefahr regionaler Monopole und Abhängigkeit der Besteller. Die Rollen, Eigentumsverhältnisse und die Verantwortungsbereiche der TU werden sich verändern und damit mittelfristig auch die TU Landschaft in der CH. Neue Zusammenarbeitsformen - auch mit ausländischen TU - werden möglich. Die Variante führt zu einer massgeblichen und vergleichsweise raschen Veränderung in der öV-Landschaft Schweiz. TU, die keinen Systemführerauftrag haben, werden zu „Fuhrhaltern“. Regional



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

würden sich verschiedene lokale TU zusammenschliessen oder werden von der systemführenden TU übernommen.

4.7.8 Zu vertiefende Fragen

- Regeln für die Bestimmung des Grundangebots und des Zusatzangebots
- Steuerung und Anreize zwischen RPV-Region und TU
- Finanzierungsregeln für die Bundesbeiträge
- Ausgestaltung des Vergabeverfahrens für den Systemführer bzw. Ausschreibung und Vertragstyp für Systemführerschaft
- Abgrenzung zwischen Region/Kanton und Systemführer in der Angebotsplanung
- Abstimmung FV-Angebot – RPV-Angebot – Ortsverkehrsangebot
- ggf. Anpassung des Konzessionsrechts



5 Bewertung

Anhand der Kriterien aus Abschnitt 2.4 hat die Expertengruppe die Varianten im Verhältnis zur heutigen Situation beurteilt.

Folgende Punkte-Skala wird verwendet:

- 0 = wie heute;
- 1 = etwas besser; 2 = viel besser als heute
- -1 = etwas schlechter; -2 = viel schlechter als heute

Die Gesamtbewertung zeigt folgendes Bild:

Abb. 8: tabellarische Gesamtbewertung der Varianten

Nr.	Kriterium	V1	V2	V3	V4	V5	V6	Kommentar
1	Verbindlichkeit der Finanzierung	+1	+2	+2	+2	+1	+1	Durch Instrumente wie die 4-jährige Zielvereinbarung und einen 4-jährigen Zahlungsrahmen und eine klarere Rollenteilung wird die Verbindlichkeit der Finanzierung in allen Varianten gestärkt. Allerdings kann das Grundproblem der Budgethoheit von eidgenössischen und kantonalen Behörden nicht einfach ausgehebelt werden. Die Kantone sind daher wie der Bund in allen Varianten aufgefordert, eine längerfristige Verbindlichkeit in ihren Finanzierungsinstrumenten zu schaffen.
2	Ausrichtung auf Netze	0	+2	+1	+2	+2	0	Die Ausrichtung auf Netze wird durch die Regionalisierung / Kantonalisierung (V2 und 3) und zudem durch die Bundeskoordination im Fernverkehr (V4) am meisten gefördert. Dieselben Vorteile können im Wettbewerbsmodell (V5) ebenfalls realisiert werden. Bei V6 ist der Anreiz der Systemführer zur überregionalen Koordination sowie zur Abstimmung mit der Siedlungsentwicklung weniger gesichert.
3	Anreizorientierte Steuerung	+1	+1	+1	+1	+2	-1	Die Anreize zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen Bestellern und TU werden auf verschiedene Weise verbessert, sei es durch erfolgsorientiertere Beitragssysteme, eine klarere Hauptzuständigkeit oder mehr Wettbewerb (V5). In V6 kann die Gefahr regionaler Monopole mit problematischen Anreizen bestehen. Problematisch ist in mehreren Varianten, dass der Bund weiterhin eine starke Mitfinanzierung trägt, aber seinen Einfluss stark reduziert, insbesondere in Varianten 2 und 3. Dies könnte zu einer Verschlechterung des Kosten-Leistungs-Verhältnisses führen.
4	Zweckmässigkeit der Rollenteilung	0	+1	+1	+2	+1	+1	Schnittstellen zwischen Fern- und Regionalverkehr und zwischen Bund und Regionen/Kantonen wird es immer geben. In allen Varianten wird – auf unterschiedliche Weise - eine Klärung der Rollen erreicht. Wenn die Verantwortung klar den Regionen (RPV-Regionen) zugewiesen wird, aber der Bund weiterhin mitwirkt (Varianten 2 und 3, aber auch V4, V5 und V6), so kann die Kongruenz zwischen Infrastrukturplanung (FABl-Regionen & Bund) und Verkehr (RPV-Regionen & Bund) tendenziell verbessert werden, wobei V4 mit der klareren Rolle des Bundes am meisten Verbesserungen bringt. V6 bringt mit den Systemführern eine besondere



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

								Spielart der Rollenzuteilung, birgt aber auch das Risiko einer Verwässerung des Bestellprinzips.
5	Subsidiarität	0	+1	+2	+1	+1	+1	In diesem Kriterium kommt das Ausmass der Regionalisierung und Dezentralisierung zum Ausdruck – allerdings sind die entsprechenden Vorteile allenfalls auch mit der Gefahr einer geringeren überregionalen Abstimmung verbunden: Die Varianten 2 und 3 bringen hier eine Stärkung, die sich auch mit den Varianten 5 und 6 umsetzen lässt. Variante 4 stärkt zwar die Regionen ebenfalls, gibt aber auch dem Bund eine stärkere Rolle.
6	Umsetzung	0	-1	0	-1	-2	-2	Die Varianten 1 und 3 verändern relativ wenig und bauen auf bestehenden Strukturen auf; sie sind daher relativ leicht umsetzbar. Bei den Varianten 2 und 4 stellen sich noch einige Umsetzungsfragen. Sehr anspruchsvoll und kurz- bis mittelfristig kaum realistisch sind Varianten 5 und 6.

Alle Varianten bringen strukturelle Verbesserungen. Wie die Beurteilung zeigt, kann keine der Varianten a priori ausgeschlossen werden. Es stellen sich zudem bei allen Varianten zahlreiche Ausgestaltungsfragen, wenn auch in unterschiedlichen Ausmass.

Für die zukünftige Ausgestaltung des RPV stehen aus Sicht der Expertengruppe die Varianten 2, 3 und 4 im Vordergrund und sollten konkretisiert werden. Eine klarere Koordinationsrolle des Bundes im Bahnbereich gemäss Variante 4 in Kombination mit einer Regionalisierung oder Kantonalisierung enthält am meisten Verbesserungspotenzial. Die genaue Ausgestaltung einer Regionalisierung / Kantonalisierung und somit die Rolle von Kantonen bzw. Regionen (Varianten 2 und 3) ist noch offen und muss in einem nächsten Schritt gemeinsam mit den Akteuren angegangen werden.

Die Variante 1 enthält gegenüber dem Status quo bereits einige Optimierungen und ist daher eine Möglichkeit der Weiterentwicklung des RPV. Die Verbindlichkeit bei der Finanzierung sowohl für die Besteller als auch für die Ersteller wird verbessert. Gleichzeitig werden jedoch die Potenziale im System RPV nicht so weit wie möglich ausgeschöpft; vor allem werden die Rollenteilung und die Ausrichtung auf Netze nicht verbessert. Daher steht diese Variante für die Mehrheit¹⁸ der Expertengruppe als Basis für die weiteren Arbeiten nicht an erster Stelle.

Die Varianten 5 und 6 bergen zwar in einigen Punkten besonders interessante Potenziale, werfen aber aus Sicht der Expertengruppe zu viele komplexe Fragen auf und scheinen in der Umsetzung kurz- bis mittelfristig nicht realistisch.

Alle Varianten klären und verbessern die Rollenteilung und auch die Übereinstimmung der Verantwortung für Planung und Finanzierung. Sie setzen Anreize zur Steigerung der Effizienz. Allerdings kann –

¹⁸ Ein Mitglied beurteilt die Varianten im Verhältnis zur heutigen Situation (V1) grundsätzlich abweichend und plädiert deshalb dafür, Variante 1 in den Vordergrund zu stellen, da sie auf einem gut funktionierenden und bewährten System aufbaut und keine grundlegenden Risiken aufweist wie die Varianten 2 - 4.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

wie oben erwähnt - das Grundproblem der Budgethoheit von eidgenössischen und kantonalen Behörden nicht ohne weiteres ausgehebelt werden. Die Kantone sind wie der Bund in allen Varianten aufgefordert, eine längerfristige Verbindlichkeit in ihren Finanzierungsinstrumenten zu schaffen.

Insgesamt hat die Expertengruppe in den verschiedenen Varianten und Optionen viele Fragen diskutiert, die in der genauen Ausgestaltung des zukünftigen Systems RPV nochmals zu beleuchten sind.

Abb. 9: tabellarische Übersicht über die Optionen

Option	be- troffene Varianten	Grobbeurteilung	Empfehlung	Priorität
1: Die Bestellungen erfolgen i.d.R. für Linienbündel / Teilnetze statt für Linien. Alle Linien eines Linienbündels werden von einer TU erbracht.	alle	Diese Option kann fakultativ oder als Grundregel eingeführt werden; sie bietet den TU u.U. mehr Spielraum für Optimierungen und Innovationen. Allerdings darf in der Umsetzung die Transparenz der Offerten resp. Kostenberechnungen nicht reduziert werden.	vertieft prüfen	mittel
2: Anstelle einer Finanzierung über das ordentliche Budget erfolgt die Finanzierung über einen Fonds.	alle (Bund und auch Regionen / Kantone)	Die Diskussion um Vor- und Nachteile von Fonds wurden in letzter Zeit oft geführt. Der – zur Bewältigung der Herausforderungen im RPV sehr wichtige - Vorteil der Finanzierungssicherheit steht einer Einschränkung der finanzpolitischen Freiheitsgrade gegenüber.	vertieft prüfen	hoch
3. Koordination öV CH: Mit einer neuen Plattform „Koordination öV CH“ sichern TU, Regionen/Kantone und der Bund die Systemvorteile des Gesamtangebots durch eine wirksame Koordination, z.B. der Tarifstruktur (vgl. Kasten im Abschnitt 4.2.3)	alle	Diese Option dient der Bündelung der Koordinationsaufgaben und kann in allen Varianten eine sinnvolle Ergänzung sein, damit die nationalen Systemvorteile erhalten und gestärkt werden.	vertieft prüfen	hoch
4: Die Ausschreibungs-Regelung des Busbereichs wird soweit möglich	1 bis 4 (in V5 durch das	Die bisherigen Erfahrungen deuten darauf hin, dass der	vertieft prüfen	mittel



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Option	be- troffene Varianten	Grobbeurteilung	Empfehlung	Priorität
lich auf den Bahnverkehr übertragen (Ausschreibung in definierten Fällen).	Modell gegeben	Aufwand und der Regelungsbedarf für diese Option relativ hoch sind, der Nutzen im Vergleich zu einer generellen Regel jedoch geringer		
5: Die Gewinnverwendung (aktuell 1/3 frei) wird geöffnet. Finanzielle Mittel aus Gewinnen könnten frei eingesetzt werden. Damit entstehen Gewinnmöglichkeiten innerhalb des RPV.	alle	Gewinnmöglichkeiten sind nur als „Kehrseite“ einer stärkeren Risikotragung durch die TU und/oder bei mehr Wettbewerb adäquat. Im Rahmen der Konkretisierung der Modell prüfenswert.	vertieft prüfen	mittel
6: Die Kantone finanzieren den RPV alleine, der Bund zieht sich aus der Finanzierung zurück. Budgetneutrale, pauschale Kompensation beim Start (genereller Ausgleich z.B. im Rahmen eines NFA 2). Mehr- und Minderkosten gehen somit ab Einführung zulasten/zugunsten der Kantone.	2 bis 6	Diese Option entspricht einer konsequenten Entflechtung der Aufgaben und der Finanzierungsverantwortung. Allerdings spricht das CH-weite Interesse an einem funktionierenden öV-Gesamtsystem und der bisher hohe Finanzbeitrag des Bundes für die Beibehaltung einer Verbundfinanzierung.	vertieft prüfen	hoch
7: Die RPV-Regionen legen den Tarif fest.	2 bis 5, 6 denkbar	Die Frage der Tarife (inkl. Tarifverbunde) und ihrer Koordination ist komplex. Eine verstärkte Tarifautonomie der Regionen, ggf. in einem übergreifenden strukturellen Rahmen, ist denkbar.	vertieft prüfen	mittel
8: Anders als in Variante 2 sind die Kantone frei, über die bundesrechtlichen Vorgaben im Bereich Wettbewerb / Ausschreibungen hinaus zu gehen und z.B. einzelne Linienbündel auszuschreiben.	3, aber ebenso in 2, 4 und 6 denkbar	Diese Option steht im Spannungsfeld von Subsidiarität (und damit innovativer Vielfalt von Lösungen) und national einheitlichen Grundregeln.	vertieft prüfen	mittel
9: Der FV wird - wie z.B. in Japan - auf zwei oder drei systemführende TU aufgeteilt. Dadurch könnte verhindert werden, dass	6, aber auch in allen ande-	Aus heutiger Sicht überwiegen die Vorteile des heutigen Systems deutlich; mehrere TU	vorerst ausklammern	gering



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Option	be- troffene Varianten	Grobbeurteilung	Empfehlung	Priorität
der alleinige Anbieter (Monopolist) das „Neue Produkt FV“ zu wenig innovativ und kundenorientiert weiterentwickelt.	ren Vari- anten denkbar	würden zu komplexen Schnittstellen und entsprechendem Regelungsbedarf führen.		
10: Die systemführenden TU werden durch Direktvergabe festgelegt.	6	Diese Option ist auch submissionsrechtlich heikel. Da V5 nicht zur Vertiefung empfohlen wird, entfallen weitere Abklärungen.	nicht weiterverfolgen	gering
11: Innovation in den Bereichen FV und RPV ist zentral. Der Bund bezeichnet daher eine oder mehrere systemführende TU als Forschungs- und Entwicklungs-TU, die zukunftsgerichtete Projekte für den öV Schweiz initiiert, testet und die Lösungen den übrigen TU zur Verfügung stellt.		siehe auch Option 3b. Eine Einschränkung auf einen Innovator ist kaum zielführend, hingegen können Forschungs-, Pilot- und Demonstrationsprojekte gefördert werden.	in dieser Form nicht weiterverfolgen	gering

Aus Sicht der Expertengruppe sind somit folgende Themen in jedem Fall zu vertiefen:

- Die Frage eines Fonds (auf Bundesebene oder mit Bundes- und Kantonsmitteln) gemäss Option 2 könnte für die Verstetigung der Finanzierung bedeutende Vorteile bringen, ist aber aufgrund der finanzpolitischen und rechtlichen Situation schwierig umzusetzen und mit den Varianten 2 und 3 auch nur bedingt vereinbar.
- Die Option 3, die Koordinationsplattform öV CH kann in allen empfohlenen Varianten die Koordination und den nationalen Systemgedanken stärken; die Aufgaben und die Funktionsweise müssen vertieft geprüft werden.
- Die konsequente Entflechtung der Finanzströme gemäss Option 6 wurde in der Expertengruppe unterschiedlich beurteilt. Auch hier sind vertiefende Überlegungen notwendig.
- Das Thema Anreize ist ebenfalls zu vertiefen.
- Die Kantone regeln die Bestellung des Ortsverkehrs. Wie die Integration in das neue Modell erfolgen soll und mit welchen Auswirkungen dies verbunden ist, ist in der nächsten Phase zu klären.

Die übrigen Optionen sind gemäss den Empfehlungen und mit der angegebenen Priorität in die Vertiefungsarbeiten einzubeziehen.



Wichtigste offene Fragen bei den bevorzugten Varianten 2, 3 und 4

Im Zuge der Konkretisierung und Vertiefung der empfohlenen Varianten resp. der Bausteine stellen sich zahlreiche Fragen, die im Kapitel 4 bereits angeführt wurden. Die wichtigsten zu klärenden Punkte lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Wie werden die Anreize für TU genau ausgestaltet?
- Welche Steuerungsmöglichkeiten (Vorgaben, Auflagen, Kontrollen usw.) verknüpft der Bund mit seinem finanziellen Engagement gegenüber den Kantonen?
- Wie funktionieren die RPV-Regionen genau? Welche Aufgaben, Verantwortung und Kompetenzen müssen Kantone (und ggf. Bund) an die RPV-Regionen abgeben?
- Mit welchem Schlüssel wird das Bundesgeld auf die Regionen / Kantone verteilt? Welche Spielregeln gelten für Dynamisierung und Revision?
- Für Variante 4: Abgrenzung IC/IR/RE vom RPV: Genaue Definition, Schnittstellen und ihre Probleme; Regelung und Ausgestaltung der Bestellung durch den Bund.

6 Fazit: RPV der Zukunft: regional verankert - national vernetzt

Bausteine der Expertengruppe für die Zukunft

Die Expertengruppe empfiehlt mehrheitlich, die Stossrichtung der Varianten 2, 3 und 4 den weiteren Arbeiten zu Grunde zu legen.¹⁹ Die Varianten 5 und 6 sind nicht weiter zu verfolgen. Es ist möglich, im Rahmen der weiteren Arbeiten Elemente aus allen Varianten und Optionen wieder aufzugreifen und zu vertiefen. Folgende Bausteine sind bei einer Reform des RPV zu berücksichtigen, um die Potenziale für mehr Effektivität, Effizienz und eine konsistentere Steuerung im RPV-System zu nutzen.

Baustein 1: Stabilere kurz- und mittelfristige Planung und Finanzierung

Mit den TU wird eine Zielvereinbarung über mindestens vier Jahre mit Aussagen über Abgeltung und Angebotsentwicklung, Rollmaterialbeschaffung und Qualität abgeschlossen. Dazu gehört ein leistungsorientiertes Bonus-Malus-System, welches erfolgreich arbeitende TU honorieren soll.

Die TU erhalten einen längerfristigen inhaltlichen und finanziellen Rahmen. Die Zielvereinbarung gilt idealerweise zugleich als Angebotsvereinbarung, wobei nötigenfalls jährliche Anpassungen und Konkretisierung vorgenommen werden können.

Der Bund finanziert seinen Anteil über einen 4-jährigen Zahlungsrahmen/Verpflichtungskredit. Zu Beginn der 4-jährigen Finanzierungsperiode legt der Bund eine - gegenüber heute längerfristig ausgerichtete und auf nachvollziehbaren Kriterien basierende - Kantonsquote fest. Denkbar ist die Option, dass

¹⁹ Für ein Mitglied soll die Variante 1 verfolgt werden. Aus Sicht der Expertengruppe könnte Variante 1 allenfalls als Rückfall-ebene dienen, falls sich keine Mehrheit für eine umfassendere Reform des RPV findet.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

sich der Bund längerfristig vollständig aus der unmittelbaren Finanzierung zurückzieht und eine budgetneutrale, pauschale Kompensation (genereller Ausgleich) vorgenommen wird, z.B. im Rahmen einer NFA 2.

Aufgrund der mindestens vierjährigen Bestellintervalle müssen auch die Kantone eine längerfristige Verbindlichkeit in ihren Finanzierungen schaffen (z.B. mittels vierjähriger Verpflichtungskredite).

Mit diesem Baustein wird die Verlässlichkeit der Finanzierung verbessert. Zugleich werden die Anreize für eine effizientere Leistungserbringung durch die TU gestärkt.

In Kenntnis der überwiegend positiven Rückmeldungen hält die Expertengruppe ihre Empfehlungen weiterhin für zweckmässig. Verschiedene von den Akteuren aufgebrachte Umsetzungsfragen sind in den kommenden Arbeitsschritten durch das BAV zusammen mit Kantonen und TU zu vertiefen, unter anderem die Abstimmung zwischen Investitionen vor allem in Infrastruktur und Rollmaterial und der späteren Bestellung von Verkehrsleistungen.

Baustein 2: Denken und Handeln in verkehrlichen Räumen

Das heutige Zusammenspiel von Bund und Kantonen in der Bestellung des RPV bietet zwar Vorteile, führt aber auch zu einem teilweise redundanten Aufwand und zu Führungsdefiziten. Eine verstärkte Subsidiarität führt zu einer Klärung der Rollen, fördert eine Professionalisierung in den Regionen, eine stärkere Kopplung von Finanz- und Entscheidungsverantwortung sowie eine verbesserte Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr bzw. Raumordnungs- und Verkehrspolitik.

Die Kantone organisieren sich in RPV-Regionen. Diese orientieren sich an den Planungs-Regionen gemäss FABI. Eine Planungs-Region kann allenfalls in mehrere RPV-Regionen unterteilt werden, z.B. auf Basis der S-Bahnen oder anderen funktionellen Verkehrsräumen. Damit ergeben sich ca. 10-12 RPV-Regionen in der Schweiz.

Die Bestellung des RPV erfolgt neu durch diese RPV-Regionen resp. die daran beteiligten Kantone. Der Bund tritt nur noch koordinierend auf, aber nicht mehr unmittelbar als Mitbesteller.

Mit einer Regionalisierung werden die Subsidiarität, die Professionalität der Besteller und das Denken in regionalen Netzen gefördert und die Abstimmung zwischen Infrastrukturplanung, Angebot und finanziellen Mitteln verbessert.

Die Expertengruppe hat von den kontroversen Rückmeldungen zu diesem Baustein Kenntnis genommen. Ihr scheint dabei die Stossrichtung weiterhin richtig, an einer **Verbundlösung Bund-Kantone**



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

in der Finanzierung festzuhalten, gleichzeitig jedoch den Handlungsspielraum und zugleich die Verantwortung der Kantone zu stärken, ohne dabei die nationale Koordination zu gefährden (Verbundlösung mit kantonalen Bestellverantwortung und übergeordneter Koordination).

Die angestrebte Regionalisierung stösst auf verschiedene Schwierigkeiten. Dass RPV-Regionen direkt für die Bestellungen verantwortlich sein sollen, scheint deshalb derzeit nicht umsetzbar. Um trotzdem mehr Subsidiarität zu erreichen sollen die **Kantone als alleinige Besteller** einen grösseren Handlungsspielraum und mehr Verantwortung erhalten (Vertrag der Kantone mit den TU) und der **Bund soll sich stärker auf eine Koordinationsrolle** konzentrieren. Die Vorgehensweise zur Verbesserung der interkantonalen Koordination sollte den Kantonen überlassen werden. Das bereits heute etablierte Prinzip der Lead-Kantone bei interkantonalen Linien ist dabei zu berücksichtigen. Idealerweise organisieren sich die Kantone in regionalen Kompetenzzentren. Der Bund sollte Anreize prüfen und Standards setzen, damit diese Koordination bestmöglich erfolgt. Die Rolle des Bundes in der Koordination und Steuerung ist klar zu definieren und es ist zu klären, welches Know-how national verfügbar sein sollte. Die Schnittstelle zum / der Einbezug des Ortsverkehrs ist zu prüfen.

Der Bund sollte sich wie bis anhin weiterhin finanziell engagieren, sich aber auf seine **Rolle als "Mitfinanzierer"** eines Angebots zurückziehen. **Der Bund zahlt also seinen Beitrag zukünftig an die Kantone.** Da die Kantone in der Art der interkantonalen Zusammenarbeit grösstmögliche Freiheiten erhalten möchten, ist eine finanzielle Entflechtung anzustreben, wonach der Bund einen Sockelbetrag für ein umfassendes Grundangebot mitfinanziert, aber die entsprechenden Beiträge nur noch nach objektiven Kriterien wie z.B. Bevölkerungswachstum anpasst.

Baustein 3: Nationale Koordination im Bahnbereich fokussieren

Heute wird der Fernverkehr - insgesamt eigenwirtschaftlich - durch die SBB betrieben. Allerdings sind einige IR- und RE-Verbindungen zwischen wichtigen Zentren nicht Teil dieses Fernverkehrs, sondern des RPV (z.B. RE Bern – Neuenburg, Voralpenexpress St. Gallen – Luzern, RE Lausanne – Genf, IR Luzern – Brünig – Interlaken Ost).

Mit dem Ziel einer besseren, einfacheren und längerfristig ausgerichteten Koordination zwischen Infrastruktur und Verkehr bestellt der Bund den gesamten taktintegrierten Fernverkehr, der neu nach funktionalen Grundsätzen der Raumordnung definiert wird und der Anbindung von gross- und mittelgrossen Zentren in der ganzen Schweiz dient. Er umfasst alle relevanten IR- und RE-Verbindungen und kann von einer oder mehreren Bahnen erbracht werden.

Der Fernverkehr sollte auch zukünftig insgesamt eigenwirtschaftlich betrieben werden können. Gegebenenfalls finanziert der Bund den nicht-eigenwirtschaftlichen Teil des Fernverkehrs. Diese Kostenverlagerung wird durch eine budgetneutrale Reduktion der Bundesbeiträge an den RPV bzw. durch eine Nutzung von Gewinnen auf rentablen Linien kompensiert.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Mit einer Fokussierung der nationalen Koordination im Bahnbereich werden die Verantwortung für Infrastruktur und Bahnangebot näher zusammen geführt, die Erschliessung aller Landesteile durch ein Grundnetz sicher gestellt und dieses Grundnetz via Bestellung längerfristig gesichert und raumordnerisch verankert. Damit wird die strategische Gesamtsteuerung im Bahnbereich beim Bund gestärkt.

Die Expertengruppe hält in Kenntnis der überwiegend positiven Rückmeldungen an ihren Empfehlungen fest. Die Fragen der Eigenwirtschaftlichkeit sowie der finanziellen Wechselwirkungen sind zu vertiefen.

Baustein 4: Marktgerechte Instrumente nutzen und Instrumentarium Bahn weiter entwickeln

Bereits bestehende Instrumente wie Transparenz, systematisches Benchmarking und Zielvereinbarungen sollen intensiver genutzt und ausgebaut werden, z.B. mit Belohnung bei erfolgreicher Arbeit und Sanktionsmöglichkeiten bei verfehlten Zielen (Bonus-Malus-System, ggf. Übertragung an andere Betreiber bei schlechter Leistung etc.) sowie die Weiterentwicklung des heutigen Kennzahlensets zu einem echten Benchmarking. Zudem ist zu prüfen, ob die heutigen Regelungen zu Ausschreibungen im Busbereich auf den Bahnbereich übertragen werden sollen (was eine Ausschreibung in vereinzelt Fällen zur Folge hätte). Nicht weiter zu verfolgen ist eine generelle Ausschreibungspflicht oder -quote (im Sinne von obligatorischen, für Dritte offenen Wettbewerbsverfahren).

In Kenntnis der überwiegend positiven Rückmeldungen hält die Expertengruppe ihre Empfehlungen weiterhin für zweckmässig. Verschiedene Ansätze für die Verbesserung von Anreizen auf allen Stufen (Bund-Kantone; Besteller-TU) sind in den kommenden Arbeitsschritten durch BAV, Kantone und TU zu vertiefen.

Vertiefungen und Konkretisierungen nötig

Neben den erwähnten Bausteinen werden im Hauptbericht weitere Themen mit zahlreichen Optionen und wichtige Fragen aufgeführt. Diese stehen zum Teil im Zusammenhang mit den Bausteinen, zum Teil können sie aber auch separat angegangen werden. Sie sind nicht Bestandteil der Empfehlungen, müssen aber im Laufe der anstehenden Gespräche sowie der weiteren Arbeiten geklärt werden.

Eine wichtige Frage ist, welche Aufgaben zukünftig schweizweit koordiniert werden müssen und wie dies geschehen soll. Es ist zu prüfen, ob eine „Koordination öV CH“ als neue Plattform geschaffen werden soll. Diese könnte zur verbesserten Koordination und Vereinfachung der Tariflandschaft sowie einer klaren, kundenorientierten Ausrichtung des Gesamtsystems beitragen. Darüber hinaus sind die Themen Fonds-Finanzierung, die zukünftigen Finanzströme Bund-Kantone, die Anreize gegenüber den Transportunternehmen und das Zusammenspiel mit dem Ortsverkehr zu vertiefen.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Die Expertengruppe ist überzeugt, dass sich der heute sehr gute öffentliche Verkehr mit den Vorschlägen auch zukünftig erfolgreich behaupten und das Angebot nachfragegerecht ausgerichtet werden kann. Die Expertengruppe hofft daher auf eine konstruktive Diskussion der verschiedenen Vorschläge - zum Wohle eines zukunftsfähigen, kundenorientierten regionalen Personenverkehrs.

Die Expertengruppe sieht aufgrund der Rückmeldungen bei der Koordination öV Schweiz keinen direkten Handlungsbedarf im Rahmen der Reform RPV. Die Branche ist hier im Lead.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

7 Anhang 1: Modellparameter des morphologischen Kastens

rot = heutiges System; schwarz = weitere mögliche Ausprägungen

7.1 Welches Ziel wird primär verfolgt?

a) Wirkungsziele

Nachfrage befriedigen

Bedarfsgerechtes Angebot: Die Nachfrage wird befriedigt; der öV wird dort gestärkt, wo die Nachfrage oder das Nachfragepotenzial am höchsten ist. Die Besteller steuern die Entwicklung des RPV gezielt und bestellen dort mehr Leistungen, wo auch eine höhere Nachfrage vorhanden ist. Im Sinne der Förderung des öffentlichen Verkehrs können auch in Agglomerationen mehr RPV Leistungen bestellt werden um die Pendlerströme zu bewältigen und um die bereits hoch beanspruchten Strassen vom Individualverkehr zu entlasten. Fokus: Kunde, Nachfrage

Mobilitätsbedürfnisse befriedigen

Entspricht „Service Public“ / Grundversorgung: Vom Staatswesen bestellte und bezahlte Dienstleistung, die zum Nutzen der Allgemeinheit in guter Qualität zur Verfügung gestellt wird. Hierunter wird primär eine schweizweit gleiche Grundversorgung der Bevölkerung mit RPV verstanden, unabhängig von konkreten Nachfragezahlen etc. Es ist allenfalls eine räumlich differenzierte und in dynamische Definition der Grundversorgung möglich. Fokus: Bürger

Finanzier-/Zahlbarkeit, Budget, stabile Finanzierung

Bund und Kantone bestellen genau so viel RPV, wie es das respektive Budget zulässt. Das Budget für die bestellten Verkehre ist gesichert. Somit wird der Umfang des RPV primär von den finanziellen Mitteln bestimmt. Fokus: Finanzen

Kosten-Leistungs-Verhältnis günstig

Es wird ein gutes Kosten-Leistungs-Verhältnis angestrebt. Dank der gesicherten Finanzierung wird die Verschuldung der TU im Rahmen gehalten. Fokus: Kosten und Leistungen

Raumentwicklung unterstützen

Der RPV unterstützt die Raumentwicklung in funktionalen Handlungsräumen gemäss Raumkonzept Schweiz und die Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr. Fokus: Raum

Folgende Ziele sind „Grundvoraussetzungen“, d.h. in jedem Fall zu gewährleisten:

Umwelt- und Ressourceneffizienz

Der relative Verbrauch natürlicher Ressourcen sowie die Umweltbelastung (z.B. Lärm) und der Energieverbrauch des öV sinken. Zudem mögliches Ziel: Modal Split-Anteil öV steigt. (Modal-Split: Aufteilung des Verkehrsaufkommens auf die einzelnen Verkehrsträger; Kenngrösse über die Anteile jedes Verkehrsträgers am Gesamtverkehr bzw. einem bestimmten Verkehrsegment (z.B. motorisierter Individualverkehr). Fokus: Umwelt



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Auf Gesamtverkehr abgestimmt

Der RPV ist auf allen Ebenen (Bund bis Gemeinden) als Teil des Gesamtverkehrssystems optimal mit dem Gesamtsystem abgestimmt. Fokus: Mobilität

Mit (EU-)Umfeld kompatibel

Die Einbindung in das europäische Verkehrs- und Städtenetz vor allem in Grenznähe ist verbessert. Das System ist kompatibel mit den internationalen rechtlichen / regulatorischen Entwicklungen, insbesondere bezüglich EU: Fokus Umfeld / Europa.

b) Steuerung

Steuerung transparent, verbindlich und stabil

Die Steuerung und die nötigen Instrumente sind klar, transparent und verbindlich sowie längerfristig stabil. Hier erfolgt auch die Einbettung des RPV und dessen Planung in übergeordnete BIF-Grossprojekte wie STEP 2025 etc. Der künftige Finanzbedarf kann gut abgeschätzt werden, die Steuerungsmechanismen sind klar und es gibt klare Leitplanken.

Steuerung lässt Differenzierung und Flexibilität zu, fördert Innovation

Die Gesamtsteuerung und v.a. das Bestellverfahren sind so flexibel gestaltet, dass sie bei sich ändernde Rahmenbedingungen relativ einfach angepasst werden können. Die Flexibilität darf nicht zulasten der Rechtssicherheit gehen, d.h. sie ist innerhalb der rechtlichen Rahmenbedingungen auszugestalten. Die Steuerung lässt gewisse Differenzierungen (z.B. räumlich) zu (Wahlfreiheiten) und fördert Innovation.

Rollen klar und zweckmässig

Die Rollen von Bund, Kantonen, Gemeinden und TU sind klar abgegrenzt und zweckmässig ausgestaltet.

Subsidiarität / Bedürfnisse der Regionen respektiert

Den unterschiedlichen Bedürfnissen der Regionen wird angemessen Rechnung getragen (Subsidiarität).

c) System

Abstimmung Bedürfnisse und Finanzierung sichergestellt

Die Abstimmung zwischen verkehrlichen Bedürfnissen und möglicher Finanzierung ist kurz- und langfristig sichergestellt.

7.2 Was ist das betrachtete System?

Öffentlicher Personenverkehr gesamt

Der gesamte öffentliche Personenverkehr umfasst den Fern-, Regional-, Orts und Ausflugsverkehr (Angebote ohne Erschliessungsfunktion).



RPV²⁰

Der regionale Personenverkehr (RPV) ist ein Teil des gesamten Personenverkehrs. Umgangssprachlich wird unter RPV Eisenbahnverkehr mit Halt auf allen Stationen verstanden („Bummel-Zug“); nach Art. 4 der Abgeltungsverordnung (ARPV; SR 745.16) umfasst der RPV den Personenverkehr innerhalb einer Region, einschliesslich der Groberschliessung von Ortschaften, sowie den Personenverkehr mit benachbarten, auch ausländischen Regionen. Eine Erschliessungsfunktion ist gegeben, wenn eine Linie ganzjährig verkehrt und Ortschaften bedient, in denen das ganze Jahr über mindestens 100 Personen wohnen. Der RPV stellt die Grunderschliessung mit Bahnen und Bussen, in einigen Fällen auch per Tram, Schiff oder Seilbahn, sicher. Der RPV wird nach Art. 28 Abs. 1 des Personenbeförderungsgesetzes (PBG; SR 745.1) gemeinsam von Bund und Kantonen bestellt und abgegolten. Es gilt somit auch der Umkehrschluss: Alles, was von Bund und Kantonen bestellt und abgegolten wird, ist RPV.

7.3 Was wird bestellt?

Fernverkehr (FV)

In Abgrenzung zum RPV wird unter Fernverkehr landläufig nationaler und internationaler Linienvkehr zwischen den Grosszentren verstanden, der eigenwirtschaftlich, d.h. ohne Abgeltungen betrieben wird. Der schienengebundene Fernverkehr in der Schweiz besteht aus einem nationalen Liniennetz, das in der Fernverkehrskonzession der SBB im Sinne eines Mindestangebots definiert ist. Das Netz wird von der SBB in seiner Gesamtheit eigenwirtschaftlich betrieben. Es enthält sowohl einträgliche Paradelinien als auch nicht eigenwirtschaftliche Linien zu Sicherstellung einer flächendeckenden Fernverkehrserschliessung, wodurch innerhalb des Fernverkehrs unter den einzelnen Linien ein Ergebnisausgleich stattfindet. Die Fernverkehrskonzession verpflichtet die SBB, auf jeder Linie täglich ein bestimmtes Mindestangebot zu erbringen und in der dafür vorgesehenen Mindestanzahl die in der Konzession genannten Halteorte zu bedienen.

Fernverkehrsbuslinien werden in der Regel grenzüberschreitend betrieben werden und dürfen Passagiere nicht innerhalb der Schweiz befördern. Das Betreiben von Fernverkehrslinienbussen innerhalb der Schweiz ist eher selten (Beispiele sind die Postauto-Linie Chur – Bellinzona, Luzern - Altdorf, Nachtbusse (z.B. Bern – Interlaken, Pfäffikon SZ – Chur) oder Flughafenzubringer aus Tourismusorten.

Die Zuteilung eines Leistungsangebotes in FV oder RPV ist historisch gewachsen. Es gibt keinen definierten und verbindlichen Kriterienkatalog zur Zusecheidung.

Regionaler Personenverkehr (RPV)

Siehe oben (7.2).

Ortsverkehr (OV)

Gemäss Artikel 3 ARPV umfasst der Ortsverkehr Linien, die der Feinerschliessung von Ortschaften dienen. Der Feinerschliessung dient eine Linie, wenn die Haltestellen in der Regel nicht mehr als 1,5 km vom nächstgelegenen Verknüpfungspunkt mit dem übergeordneten Netz des öffentlichen Verkehrs entfernt sind und die Abstände zwischen den Haltestellen klein sind.

²⁰ <http://www.voev.ch/de/Service/Downloadsindex.php?section=downloads&download=2881>



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Angebote des Ortsverkehrs sind gemäss Artikel 28 Absatz 2 PBG von Abgeltungen des Bundes ausgeschlossen. Linien des Ortsverkehrs werden durch Kantone und/oder Gemeinden bestellt und finanziert.

Ausflugsverkehr (AV)

Ausflugsverkehr sind Linien ohne Erschliessungsfunktion. Sie verkehren oftmals nicht ganzjährig oder nicht täglich. Sie werden ohne Abgeltungen des Bundes betrieben. Beispiele sind die Jungfraubahn zwischen Grindelwald und dem Jungfraujoch, die Postautolinie über den Gotthardpass, die Schifffahrt auf dem Thunersee oder die Seilbahn auf den Weissenstein.

Unterscheidung nach Verkehrsmitteln oder –trägern: Bahn / Bus / Tram / Seilbahn / Schiff

Verkehrsträger sind bestimmte Verkehrsinfrastrukturen (Schiene – Strasse – Wasser – Luft) auf denen die verschiedenen Verkehrsmittel verkehren (im RPV insbesondere: Zug, Tram - Bus - Schiff - Luftseilbahn). Die Bestellung erfolgt hier separat für Bahn, Tram, Bus, Schiff und Luftseilbahn.

Die Unterscheidung von Verkehrsmitteln resp. -trägern ermöglicht das Festlegen einerseits einer Hierarchie und somit eine Prioritätensetzung bei der finanziellen Mittelzuscheidung zwischen den Verkehrsträgern, andererseits die Regelung einer verkehrsträgerspezifischen Zuständigkeit der Besteller (z.B. Bund bestellt Bahn, Kantone alles andere). Die Bestellung aufgrund der Charakteristik eines Verkehrsträgers kann jedoch zur Ungleichbehandlung von verschiedenen Verkehrsarten führen, da die Sicherstellung einer Transportkette unabhängig des Verkehrsträgers resp. der Verkehrsmittel nicht mehr im Vordergrund der Bestellung stünde.

7.4 Was wird bestellt ("räumliche" Abgrenzung)?

Netz

Bestellt werden nicht einzelne Linien sondern Netze ("Markträume"). Eine Offertstellung pro Linie ist damit nicht mehr nötig. Die Festlegung des Angebotes wird nicht mehr pro Linie vorgenommen sondern nur noch global über das ganze Netz. Das Angebot innerhalb eines Netzes kann von mehreren TU erbracht werden.

Linienbündel

Bestellt wird ein Bündel aus mehreren Linien (auch Teilnetz genannt). Alle Linien innerhalb eines Linienbündels werden von der gleichen TU erbracht.

Linie

Bestellt werden die einzelnen Linien, aktuell insgesamt rund 1'400 Linien im RPV. Pro Linie können mehrere Kantone (aktuell bis 5) an der Bestellung beteiligt sein, es wird ein interkantonaler Verteiler definiert. Pro Linie wird das konkrete Angebot in Form eines Fahrplans sowie die für dieses Angebot anfallenden ungedeckten Kosten definiert. Heutiges System.

7.5 Wer bestellt und wer bezahlt?

a) Wer bestellt?

Vorbemerkung: Generell ist bei jeder Auswahl die Zusammenarbeit der verschiedenen Beteiligten (Besteller) zu organisieren.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Kantone

Die Kantone bestellen allein die Angebote des RPV. Bei einem solchen System bliebe der Lead bei kantongrenzüberschreitenden Linien sowie die Berücksichtigung von nationalen Bedürfnissen zu klären.

Viele Kantone bestellen heute den Ortsverkehr, in einigen Kantonen liegt die Verantwortung direkt bei den Gemeinden. Die Gemeinden, welche in den Genuss des Ortsverkehrs kommen, partizipieren mit einem bestimmten Schlüssel an diesen Kosten. Die Kantone bestellen zudem Zusatzangebote auf Fernverkehrslinien sowie im RPV, welche die Vorgaben des Bundes nicht erfüllen.

Kantone (Lead) und Bund

Die Kantone haben auf Seiten der Besteller grundsätzlich den Lead in den Verhandlungen bei der Bestellung des RPV. Der Bund bestellt den RPV in den Kantonen mit. Gerade bei grösseren Transportunternehmen wie SBB, BLS, SOB, PAG bringt sich der Bund stark ein. Der Bund vermittelt zwischen den Kantonen bei kantongrenzüberschreitenden Linien.

Regionen / Verbände

Eine Region oder ein Verbund ist Besteller, d.h. die Kantone treten ihre kantonalen Kompetenzen an eine regionale Einheit, z.B. einen Verkehrsverbund ab, insbesondere die Budgetkompetenz. Die Bestellung eines auf den Verkehrsraum abgestimmten Angebots erfolgt aus einer einzigen Hand, ggf. inklusive Ortsverkehr. Die Kompetenzen der Transportunternehmen innerhalb einer solchen Region oder eines Verbundes resp. die rechtliche Ausgestaltung sind klar zu regeln. Es gilt festzulegen, ob die Region wie ein Verkehrsverbund (Bestellung, Planung, Tariffestlegung, Vertrieb, Steuerung Rollmaterialbeschaffung) agieren soll oder sich auf die Aufgaben Bestellung und Planung zu beschränken hat.

Heute werden drei Formen von Verbänden gelebt:

- Verkehrsverbände: heute nur in Form des ZVV. Die Verbundgesellschaft übernimmt alle marktbezogenen Verkehrsaufgaben, gibt ein einheitliches Leistungsangebot vor und finanziert dieses.
- Tarifverbände: Zusammenschluss von Transportunternehmen, welche unter Einbezug der beteiligten Kantone ein einheitliches Tarifsysteem im ganzen Verbundgebiet sicherstellen.
- Planungsregionen, wie sie mit FABI etabliert worden sind (nur für Angebotsplanung zuständig) als „Verbund“ mit oder ohne eigene Rechtspersönlichkeit.

Im Folgenden wird der Begriff Verbund, sofern nichts anderes erwähnt ist, für Verkehrsverbände verwendet, ansonsten ist von Regionen die Rede.

Bund (Lead) und Kantone

Der Bund führt die Verhandlungen und definiert somit den Umfang und die Ausprägung des RPV in den einzelnen Kantonen. Diese werden im Gegensatz zum heutigen System zu Mitbestellern mit vermindertem Einfluss.

Bund und Regionen / Verbände

In diesem Szenario führen der Bund sowie die Verkehrsverbände oder die Regionen das Bestellverfahren gemeinsam durch. Infolge Reduktion der Anzahl Mitbesteller vermindert sich gegenüber heute der Koordinationsbedarf. Kantonale Eigeninteressen sind weniger durchsetzbar, die Akzeptanz für überregionale und nationale Interessen ist erhöht. Zu klären ist die Frage, wer die unternehmensübergreifenden Aufgaben (Tarif, Vertrieb, langfristige Kundenbindung und Gesamtplanung) verantwortet.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Bund

Der Bund bestellt die gesamten Leistungen des RPV in der Schweiz alleine. Die Bestellung erfolgt aufgrund gesamtschweizerisch gültiger Vorschriften, ggf. räumlich differenziert, ohne jedoch auf kantonspezifische Eigenheiten einzugehen.

b) Wer bezahlt?

Im folgenden geht es darum, wer den Anteil der Kosten des RPV finanziert, der nicht von den Kundinnen und Kunden über Tarife bezahlt wird.

Kantone

Die Kantone zahlen die Angebote des RPV.

Kantone und Bund

Kantone und Bund zahlen die Angebote des RPV.

Bund

Der Bund zahlt die Angebote des RPV.

7.6 Wer plant das Angebot (Verantwortung Angebotskonzept)?

Vorbemerkung: Generell ist bei jeder Auswahl die Beteiligung von Politik, TU und Verwaltung am Planungsprozess klar zu regeln.

TU

Die TU planen als integriertes Unternehmen Angebot - Infrastrukturausbau - Betriebsmittelbedarf aus einem Guss, abgestimmt auf ihre Strategie. Politischen Zwängen sind sie nur indirekt aufgrund der zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel ausgesetzt. Eine globale, überregionale und TU-übergreifende Strategie ist nicht gegeben, sei es auf der finanziellen, technischen oder betrieblichen Ebene.

Verbünde

Die Verbünde (Verkehrsverbünde oder Planungsregionen) haben eine globale Vision des Angebots und koordinieren auf interregionaler Ebene. Sie können Angebotskonzepte abgestimmt auf die Bedürfnisse ihrer Region planen. Eine nationale und überregionale Strategie ist nicht per se gegeben, sei es auf der finanziellen, technischen oder betrieblichen Ebene.

Kantone

Die Kantone erarbeiten Verkehrsrichtpläne resp. Angebotskonzepte, die lang- und mittelfristig die Bedürfnisse ihrer Bevölkerung abdecken und auf ihre finanzielle Situation Rücksicht nehmen. Bei Kongruenz zur Bestellerrolle gilt "Wer zahlt befiehlt". Kantonsübergreifende Angebotskonzepte sind mittels eines Koordinationsorganes aufeinander abzustimmen.

Kantone und Bund

Gleich wie oben unter "Kantone" beschreiben, aber mit einer nationalen Strategie. Zu deren Durchsetzung ist eine Hierarchie der Angebotskonzepte gemäss FABI festzulegen. Ansonsten wird der Abstimmungsbedarf sehr gross und die Entscheidungsfindung schwierig.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Bund

Der Bund plant ausgehend von den nationalen Bedürfnissen und sichert die Koordination über Verkehrsräume hinweg. Anliegen des Ortsverkehrs spielen nur eine untergeordnete Rolle.

7.7 Wer legt den Tarif fest (Tarifhoheit)?

Vorbemerkung: evtl. ist hier noch nach Tarif und Vertrieb zu differenzieren (je nach Auswahl braucht es mehr oder weniger Vorgaben zu Tarif- und Vertriebsintegration bzw. zu den Governance-Strukturen).

TU

Gemäss Artikel 15 des Personenbeförderungsgesetzes stellen die Unternehmen für ihre Leistungen Tarife auf. Die Tarifhoheit liegt bei den Unternehmen, dies insbesondere bei den nationalen Tarifen (Direkter Verkehr nach dem Übereinkommen 510).

(Tarif-)Verbünde

Tarifverbänden kommt heute im Zusammenhang mit den Tarifen eine spezifische Rolle zu. Ihre Aufgabe besteht darin, innerhalb einer definierten Region ein einheitliches Tarifsystem anzubieten.

Mit dem Z-Pass gibt es einen virtuellen Tarifverbund, welcher sozusagen das Dach von mehreren Verbänden bildet. Dort geben die Verbände in vordefinierten Korridoren ihre Tarifhoheit dem Z-Pass ab.

Um den nationalen Tarif resp. ein schweizweites Tarifsystem ohne Bruch sicherzustellen, braucht es entweder einen nationalen Tarifverbund oder Regelungen zur Anerkennung von tarifverbund-überschreitenden Angeboten.

Kantone

Die Kantone bringen sich bereits heute vielfach bei den Tarifverbänden über den Besteller-Rat direkt bei den Tariffragen ein (Zonengrössen, Zonenpreise usw.). Ihre Kompetenzen werden um die Festlegung der Tarifhöhe erweitert. Eine Tarifhoheit der Kantone bei den nationalen Tarifen bedarf eines mindestens koordinierenden Organs, um unterschiedlichen Einzelinteressen und -bedürfnisse aufeinander abzustimmen.

Bund

Der Bund legt die Tarife und -höhe fest. Er beschränkt sich gegenüber heute also nicht mehr nur auf die Einflussnahme durch den Preisüberwacher bei der Festlegung der Tarifhöhe sowie Durchsetzung des nationalen Tarifes. Damit erhält er ein starkes Instrument zur Steuerung der Erlöse und Entwicklung neuer Technologien (z.B. BIBO). Fraglich ist, ob zu diesen Aufgaben auch Marketingmassnahmen wie die Einführung von Sparbilletten und Werbekampagnen gehören. Tarifverbände sind bezüglich Tariffestlegung in ihren Regionen zu entmachten oder abzuschaffen. Eine Unterteilung in nationalen Tarif und Tarifverbundstarif gibt es nicht mehr.

7.8 Wer ist verantwortlich für das Rollmaterial?

Die Verantwortung ist sowohl bezüglich technischen als auch finanziellen Aspekten festzulegen.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

TU

Das TU ist verantwortlich für die rechtzeitigen Ersatz von altem Rollmaterial sowie die Beschaffung von zusätzlichem Rollmaterial für Angebotsausbauten. Das Mengengerüst sowie die technischen Anforderungen werden vom TU bestimmt. Damit die Folgekosten (hauptsächlich Amortisations- und Zinskosten) von neuem Rollmaterial in den Offerten geltend gemacht werden können, ist den Bestellern ein Gesuch um Genehmigung von Betriebsmittelbeschaffungen nach Art. 19 ARPV einzureichen.

Verbünde

Im Rahmen eines Verkehrsverbundes wird das Rollmaterial zentral erfasst und finanziert. Dies gilt für die Fälle, in denen das TU nur einem Verkehrsverbund zugehörig resp. Rollmaterial nur für die Verwendung innerhalb des Perimeters des Verkehrsverbunds beschafft wird.

Kantone

Der Kanton prüft die Gesuche der TU für Rollmaterialbeschaffungen und stimmt sich mit anderen Kantonen und Bund ab. Bei Beschaffung von zusätzlichem Rollmaterial im Rahmen von Angebotsausbauten, müssen sich die Kantone allenfalls dazu bereit erklären, die entsprechenden Folgekosten ohne Beteiligung des Bundes zu bezahlen. Des Weiteren sind die Kantone verpflichtet Folgekosten von neuem Rollmaterial, das auf Linien eingesetzt wird, welches die Kriterien der minimalen Wirtschaftlichkeit nicht erfüllen, selbst zu tragen. Wenn sich das Wirkungsgebiet des TU nicht auf das Kantonsgebiet beschränkt, ist der Lead eines Kantons bezüglich Zeitpunkt, Mengengerüst und techn. Anforderung evtl. problematisch.

Pool

Ein Rollmaterialpool wird vom Besteller mit der Beschaffung von Fahrzeugen beauftragt. Es können Fahrzeuge in grösserer Stückzahl für verschiedene Strecken beschafft werden. Eine Pool-Finanzierung ist ggü. der Finanzierung mit Solidarbürgschaft kaum günstiger, es sei denn der Bund stellt die Mittel selbst zur Verfügung (vgl. alte Art. 56-Darlehen). Eine Poolfinanzierung wäre voraussichtlich mit weniger administrativem Aufwand verbunden.

Bund

Der Bund prüft die Gesuche der TU für Rollmaterialbeschaffungen und stimmt sich mit den betroffenen Kantonen ab. Zusätzlich erfolgt eine Beurteilung der technischen Zweckmässigkeit des zu beschaffenden Rollmaterials BAV-intern. Es wäre vorstellbar, dass der Bund ähnlich wie der Pool eine stärkere Rolle bei der Beschaffung von Rollmaterial einnimmt, indem er z.B. je 2 Typen von Fahrzeugen für Normal- und Schmalspur vorgibt (Skaleneffekt).

Wahlfreiheit

Der Besteller wählt, ob in seinem Gebiet er selbst, die TU oder ein Pool verantwortlich ist.

7.9 Wie viel Wettbewerb gibt es?

kein Ausschreibungswettbewerb

In diesem Fall verzichten die Besteller vollständig auf das Instrument "Ausschreibung".



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

primär Direktvergaben, vereinzelt Ausschreibungen

In diesem Fall verzichten die Besteller weitgehend auf das Instrument "Ausschreibung". Es würde nur situativ und ohne formellen Zwang eingesetzt. Sie steuern primär über Zielvereinbarungen und über Benchmarking / Belohnung der TU, die in diesem Rahmen die besten Ergebnisse erzielen.

Dies würde der Rechtslage bis 1. Juli 2013 entsprechen. Die Erfahrung zeigt, dass das Instrument der Ausschreibung diesfalls nur von einigen wenigen Kantonen ergriffen würde. So wurden von den zwischen 1996 - 2013 insgesamt 30 erfolgreichen Ausschreibungen im Busbereich die meisten in den Kantonen Luzern, St.Gallen und Bern durchgeführt, in der Romandie dagegen keine einzige. Im Eisenbahnbereich hingegen kam es nur zu einer einzigen Ausschreibung, die mit grossen Schwierigkeiten verbunden war und nicht abgeschlossen werden konnte.

Direktvergaben plus partieller Ausschreibungswettbewerb

Ausschreibungen gibt es nur in definierten Fällen (z.B. neues Angebot, Ablauf der Konzession, deutlich ungenügende Leistungserbringung und Zielerreichung und...), im Busbereich, dies gilt aber schweizweit. Bei der Bahn wurde einzig die Möglichkeit zur Ausschreibung eingeführt, ohne die dafür notwendigen Rahmenbedingungen zu regeln (kann-Vorschrift).

Variante: Die Bus-Regelung könnte auf den Bahnbereich übertragen werden (Ausschreibung in definierten Fällen auch im Bahnverkehr, Änderung gegenüber heute).

Die Besteller steuern primär durch Zielvereinbarungen und Benchmarking. Ggf. werden Leistungen von Betreibern, die hinter den Erwartungen zurück bleiben, in kleinem Umfang auf andere Betreiber verlagert (als Sanktion bzw. zur Verbesserung der Leistung), mit oder ohne eine Quote festzulegen.

Ausschreibungsquote

Ausschreibung eines vorab bestimmten Anteils an allen Verkehrsleistungen, während der Rest weiter nicht-wettbewerblich bestellt wird. Ggf. Ausschreibungsquote für schlechteste Leistungen, d.h. Auswahl der Leistungen, die zur Ausschreibung anstehen, erfolgt auf Grundlage vorab festgelegter Kriterien.

Ausschreibungspflicht (mit / ohne Ausnahmen)

Alle abgeltungsberechtigten Linien werden periodisch ausgeschrieben. Der Preisdruck ist hoch. Die Besteller erhalten für den eingesetzten Steuerfranken die bestmögliche Leistung. Doch werden dabei auch Linien ausgeschrieben, welche schon heute effizient betrieben werden.

Mit Ausnahmen, z.B. wenn die Ziele überschritten werden, wird der Vertrag ohne Ausschreibung verlängert. Ggf. Ausnahme / Marktöffnung für Verkehre, die vollständig aus Fahrgelderlösen finanziert werden können.

Deregulierung und komplementäre Ausschreibung / Bestellung

Organisation als unternehmerischer Markt ohne staatliche Eingriffe bzw. nur mit allgemeinen marktregulierenden Eingriffen. Bestellung von Verkehren nur, wo diese im Spiel der Marktkräfte nicht zustande kommen (betrifft wohl überwiegenden Teil der RPV-Linien).



7.10 Welche Anreize für TU?

Gemäss Offerte - "offener" Vertrag

Die TU offerieren, die Besteller vereinbaren das Angebot gemäss Offerte mit der TU in einem Vertrag mit geringer Regelungsichte / Offenheit für Weiterentwicklung. Die Anreize für die TU, möglichst kostengünstig zu produzieren und die Effizienz zu steigern, sind begrenzt. Aus Sicht der TU ist problematisch, dass erzielte Effizienzsteigerungen für die TU nicht nachhaltig sind, sondern bei den nächsten Offertverhandlungen zu tieferen Abgeltungen führen und somit die Besteller und nicht die TU von den Effizienzsteigerungen profitieren. Aus Sicht der Besteller ist problematisch, dass sich die TU erst bewegen, wenn sie riskieren Leistungen zu verlieren, sofern sie nicht wirtschaftlich produzieren.

Ziel-/Erfolgsbasierte Verträge

Die Abgeltung der TU orientiert sich nicht an den ungedeckten Kosten sondern am Output der TU, z.B. an der Veränderung der PKM, dem Erfolg am Markt etc. Das TU partizipiert somit am Erfolg und hat einen hohen Anreiz, die gewünschten Leistungen zu erbringen. Problematisch ist, dass die TU den Output nur bedingt beeinflussen können; so kann nicht das TU verantwortlich dafür gemacht werden, dass die Nachfrage in sich entvölkernden Regionen (bspw. Bergtälern) rückgängig ist.

Bestellerzufriedenheit einbeziehen

Die - gemäss transparenten Kriterien beurteilte - Zufriedenheit der Besteller mit der TU hat auch einen Einfluss auf die Mittelzuweisung (Bonus-System).

Vertrag mit finanziellen Anreizen

Neu zu entwickelndes Modell. Die TU partizipieren (mindestens teilweise) nachhaltig an erzielten Effizienzsteigerungen.

Aufwandfinanzierung mit Preisgleitregelungen

Modell ZVV. Es werden die vollen Kosten abgegolten, die Ertragsverantwortung liegt bei den Bestellern. Für die TU fällt damit der Anreiz weg, möglichst hohe Erlöse zu erzielen, insbesondere durch eine Steigerung der Nachfrage. Es besteht ein Anreiz möglichst kostengünstig zu produzieren, allenfalls zu Lasten der Qualität, weshalb ein umfassendes QMS mit Sanktionen (Bonus-Malus) praktisch zwingend ist.

7.11 Welche Anreize für Besteller?

Via finanzielle Mittel

Die Besteller erhalten einen Teil der Mittel gebunden daran, wie gut sie die vorab festgelegten Ziele erreichen (z.B. in den Bereichen Qualität der Planung, Bestellung, Erfolg / Wirkung der umgesetzten Massnahmen und am Markt etc.). Im Vordergrund steht die Zeitreihenentwicklung im gleichen Gebiet unter Würdigung der Rahmenbedingungen. Mittels Transparenz über diese Entwicklung wird zudem ein Anreiz für eine "gute Reputation" gesetzt.

Via Handlungsspielraum

Die Besteller können direkt Einfluss auf das Angebot nehmen und auch Details festlegen, nach dem Prinzip "wer bezahlt, befiehlt". In möglichst vielen Punkten wird den Bestellern Wahlfreiheit überlassen; mittels Transparenz über Wahl und deren Auswirkungen wird zudem ein Anreiz für "best practice" gesetzt.



7.12 Finanzfluss Bund an Besteller

Bundesanteil an Kantone

Der Bund beteiligt sich nicht mehr direkt an der Bestellung und Finanzierung der Angebote des RPV. Die bisher vom Bund eingesetzten Mittel werden den Kantonen über einen zu definierenden Mechanismus gutgeschrieben (z.B. höhere Beiträge aus Bundeseinnahmen, anderweitige Kompensation z.B. im Rahmen eines NFA 2 oder allenfalls pauschaler Beitrag in der Höhe der bisherigen Mittel). Mit dem Wegfall der Mitbestellung entfällt auch weitgehend die Möglichkeit des Bundes zur Einflussnahme auf zu bestellende Angebot.

Dynamisch

Die für die einzelnen Kantone zur Verfügung stehenden Mittel des Bundes werden jedes Jahr aufgrund des Bedarfs oder aufgrund zu definierender Kriterien (z.B. Zielerreichung) neu berechnet ("bottom up"). Dies führt einerseits zu einem grösseren Aufwand für den Bund. Andererseits führt es zu grösseren Unsicherheiten für die Kantone, da ihr Anteil direkt von allen anderen Kantonen abhängt.

Kantonsquote "mit Reserve"

Basierend auf den Beiträgen der Kantone an die TU vor 1996 werden die Mittel des Bundes auf die einzelnen Kantone aufgeteilt ("Kantonsquote"). Die Kantonsquoten werden jährlich jeweils um einen bestimmten Betrag erhöht (aktuell 0.5 %). Damit sollen die Teuerung sowie ein generelles Abgeltungswachstum kompensiert werden. Zusätzlich erhöht der Bund die einzelnen Kantonsquoten dort, wo zusätzliche Abgeltungen anfallen, primär aufgrund von Rollmaterialbeschaffungen, soweit möglich auch für Angebotsausbauten. Damit kann der Bund seine Mittel zielgerichtet einsetzen. Die heutigen Kantonsquoten orientieren sich stark am Bedarf und haben wenig zu tun mit der Ausgangssituation 1996.

Regionsquote

Basierend auf den Beiträgen der Kantone an die TU vor 1996 werden die Mittel des Bundes auf die einzelnen, noch zu bestimmenden Regionen aufgeteilt ("Regionsquote").

Direkt, allein

Die Angebote des RPV würden analog der Bahninfrastruktur alleine durch den Bund finanziert. Die Kantone sind an der Mitfinanzierung nicht mehr beteiligt. Sollten die Kantone dagegen bei der Festlegung des Angebotes weiterhin im Lead sein oder mindestens mitbeteiligt sein, braucht es Mechanismen, die ein Gleichgewicht zwischen zur Verfügung stehenden Mitteln und geplanten Angeboten sicherstellen.

Um Budgetneutralität zu erreichen, werden die neu vom Bund übernommenen bisherigen Kantonsbeiträge dem Bund über einen zu definierenden Mechanismus gutgeschrieben (z.B. tiefere Beiträge aus Bundeseinnahmen, anderweitige Kompensation z.B. im Rahmen eines NFA 2 oder allenfalls pauschaler Beitrag in der Höhe der bisherigen Mittel)

7.13 Finanzierungsinstrument

Ordentliches Budget

Heutiges Modell (bis ca. 2017). Die Mittel für den RPV werden jährlich im Rahmen des Budgetprozesses basierend auf dem vierjährigen Finanzplan des Bundes festgelegt. Die im Finanzplan eingestellten Mittel für die kommenden Jahre basieren auf den Wachstumsvorgaben des Bundesrates. Das vorgesehene



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Mittelwachstum lag in den vergangenen Jahren immer unter dem Wachstum des Mittelbedarfs (Folge: Finanzierungslücke). In den letzten Jahren ist es dem BAV wiederholt gelungen, kurzfristig eine Erhöhung des Kredites zu erzielen, meist durch BAV-interne Kompensationen.

Zahlungsrahmen

Mit Bahnreform 2.2 wurde für den RPV ein vierjähriger Zahlungsrahmen eingeführt. Diese legt die Mittel mittelfristig fest und erhöht die Planungssicherheit.

BIF

Mit FABI werden Unterhalt und Ausbau der Infrastrukturen der Bahnen aus dem BIF finanziert. Neu würden zusätzlich die ungedeckten Kosten des RPV aus dem BIF finanziert. Priorität hätte der Betrieb und Unterhalt der Infrastruktur, danach der Betrieb des RPV. Die verbleibenden Mittel könnten für den Ausbau der Infrastruktur verwendet werden.

7.14 Instrumente

Konzession

Personenbeförderung: Der Bund hat das ausschliessliche Recht, Reisende mit regelmässigen Fahrten zu befördern, sofern dieses Recht nicht durch andere Erlasse oder völkerrechtliche Verträge eingeschränkt ist. Das Recht, Reisende regelmässig und gewerbsmässig zu befördern, kann durch Konzessionen an natürliche und juristische Personen verliehen werden. Die Personenbeförderungskonzession legt fest, mit welchen Verkehrsmitteln die Personenbeförderung erfolgt.

Eisenbahninfrastruktur: Wer eine Eisenbahninfrastruktur bauen und betreiben will, benötigt dazu eine Infrastrukturkonzession, in der das Unternehmen berechtigt und verpflichtet wird, die Infrastruktur nach den Vorschriften der Eisenbahngesetzgebung zu bauen und zu betreiben.

Angebotsvereinbarung

Als Ergebnis des Bestellverfahrens wird zwischen dem TU und den Bestellern Bund und Kanton eine Angebotsvereinbarung abgeschlossen. In der aktuell für eine Fahrplanperiode abgeschlossenen Angebotsvereinbarungen werden das Angebot und die damit verbundenen ungedeckten Kosten festgelegt. Weiter wird festgelegt, welcher Besteller welchen Anteil der ungedeckten Kosten trägt (Bund, Kanton A, Kanton B ...).

Zielvereinbarung / Vergabevereinbarung

Gestützt auf das Personenbeförderungsgesetz (PBG) und die Verordnung über die Abgeltungen des regionalen Personenverkehrs (ARPV) können Bund und Kantone in mehrjährigen Zielvereinbarungen mittel- oder langfristige finanzielle und/oder qualitative Ziele mit Transportunternehmen vereinbaren. Diese beziehen sich auf eine oder mehrere Linien eines Transportunternehmens, idealerweise auf ein in einem bestimmten Marktgebiet liegendes Linienbündel. Mit der Zielvereinbarung wird die Steuerung verstärkt, denn sie bildet einen geführten Weg zwischen den strategischen (langfristigen) Zielen und den Angebotsvereinbarungen.

Ausschreibungen werden seit dem 1. Juli 2013 im Rahmen der Bahnreform 2.2 erstmals auf Stufe Bundesgesetz geregelt. Unter anderem schliessen die Besteller neu nach einer Ausschreibung von Transportleistungen des abgeltungsberechtigten regionalen Personenverkehrs mit dem zukünftigen Betreiber eine sogenannte Vergabevereinbarung ab. Diese wird auf der Grundlage der Ausschreibungsunterlagen



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

sowie der bei der Ausschreibung eingereichten Offerte erstellt. Sie regelt für die gesamte in den Ausschreibungsunterlagen definierte Vergabedauer (in der Regel 10 Jahre) soweit möglich die zukünftigen Pflichten von Bestellern und Transportunternehmen, namentlich Verkehrsangebot, Qualität, Kosten, Erlöse, Anpassungsmechanismen und Controlling.

Absichtserklärung

Eine Absichtserklärung kommt im Vorfeld von Investitionen, insbesondere in neues Rollmaterial, zur Anwendung. Die Besteller verpflichten sich gegenüber dem TU, ein bestimmtes Angebot während einer gewissen Zeit zu bestellen. Damit soll das Risiko des TU reduziert werden. Das BAV ist der Ansicht, dass der heutige Prozess der Genehmigung von Rollmaterialinvestitionen nach Artikel 19 ARPV den TU genügend Sicherheiten bietet.

Bundesgarantie (Solidarbürgschaft des Bundes)

Seit 2001 können die Transportunternehmen bei der Beschaffung von Rollmaterial und anderen Investitionen im Verkehrsbereich nicht mehr auf zinslose Darlehen der öffentlichen Hand zurückgreifen. Seither müssen sie die erforderlichen Mittel über eigene Mittel oder über die Finanzmärkte beschaffen (Darlehen, Leasing, Privatplatzierung etc.) Indem sich der Bund seit 2013 gegenüber Fremdkapitalgebern für die Transportunternehmen verbürgt, können RPV-Investitionen zu möglichst günstigen Zinskonditionen realisiert werden, was wiederum Bund und Kantone als Besteller über die zu leistenden Abgeltungen zu Gute kommt. Voraussetzung für die Gewährung einer Bundesgarantie (Solidarbürgschaft) ist, dass die Betriebsmittel vorab durch die Besteller nach Art. 19 ARPV genehmigt wurden.

Systemführerschaft

Bei der Eisenbahninfrastruktur wird im Rahmen der Leistungsvereinbarung der SBB Aufgaben übertragen und abgegolten, welche sie für das gesamte öV-System zu übernehmen hat. Hier seien beispielsweise die koordinierende und unterstützende Tätigkeit der SBB bei der Erstellung des offiziellen Fahrplanes oder die Pflege einer nationalen Datendrehscheibe erwähnt. Ein ähnliches Instrument wäre auch für die rein dem Personenverkehr zugeordneten Themen wie Betriebsmittelbeschaffungen, Tarifwesen, etc. denkbar. Das für die Systemführerschaft zuständige Organ müsste unabhängig von den Transportunternehmen sein und würde durch den Besteller beauftragt.

Finanzierungs-/Programmvereinbarung

Bei den Finanzierungs- oder Programmvereinbarungen geht es gemäss Bundesverfassung um die Umsetzung von Bundesrecht durch die Kantone (Art. 46 BV). Es handelt sich bei diesem Instrument um eine Vereinbarung zwischen einem Kanton und dem Bund über ein vom Kanton umzusetzendes Programm und den finanziellen Beitrag des Bundes an die Aufgabenerfüllung. Programme sollen über 4 Jahre vereinbart werden, deren Erreichung vom Bund mit globalen und pauschalen Beiträgen mitfinanziert wird. Die Leitsätze für solche Programmvereinbarungen lauten: Weg von hierarchischen Handlungsformen (zum Beispiel Verfügungen) und hin zu partnerschaftlichen Vereinbarungen. Weg von einengenden Vorschriften des Bundes, hin zu Umsetzungsspielräumen für die Kantone. Der Bund gibt die Strategie vor und betreibt ein wirksames Controlling und räumt den Kantonen in der Umsetzung möglichst viel operativen Handlungsspielraum ein. Nicht mehr die verursachten Kosten sind für den Bundesbeitrag massgebend, sondern die Erreichung von vereinbarten Zielen.

"Besteller-TU"-Vereinbarung

In einer Vereinbarung werden grundsätzliche Fragen geregelt, die einen Besteller und alle TU in seinem Gebiet betreffen.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013



Anhang 2: Zielsystem RPV

Basierend auf den Ausführungen im Abschnitt 2.2 wurde das Zielsystem weiter differenziert und diente danach auch als Grundlage für den morphologischen Kasten.

rot = **Schwerpunkte einer Reform RPV**

schwarz: weitere, in jedem Fall weiter zu verfolgende Ziele

Wirkungsziele:

Ziele:

- 1a: Ein bedarfsgerechtes öV-Angebot steht zur Verfügung (Fokus Nachfrage / Kunde)²¹
- 1b: Die Mobilitätsversorgung (Grundversorgung / Service public) ist - allenfalls räumlich differenziert und auf Basis einer dynamischen Definition - gesichert (Fokus Versorgung Bürger)
- 2: Der RPV ist finanziell tragbar für öffentliche Hand und Kunden - und ausreichend und stabil finanziert (Fokus Finanzen)
- 3: Die Kosten des RPV für die öffentliche Hand sinken relativ zur Leistung des RPV (Fokus Leistungen, Kosten-Nutzen, Produktivität)
- 4: Der RPV unterstützt die Raumentwicklung in funktionalen Handlungsräumen gemäss Raumkonzept Schweiz und die Abstimmung zwischen Siedlung und Verkehr (Fokus: Raum).

Grundvoraussetzungen:

- 5: Relativer Verbrauch natürlicher Ressourcen sowie Umweltbelastung (z.B. Lärm) sinken (inkl. Energie) (Fokus Umwelt)
- 6: Der RPV ist auf allen Ebenen (Bund bis Gemeinden) als Teil des Gesamtverkehrssystems optimal mit dem restlichen System abgestimmt (Fokus Mobilität)
- 7a: Die Einbindung in das europäische Verkehrs- und Städtenetz, insbesondere in grenznahen Räumen, ist verbessert (Fokus Umfeld / Europa)
- 7b: Das System ist kompatibel mit den internationalen rechtlichen / regulatorischen Entwicklungen, insbesondere bezüglich EU (Fokus Umfeld / Europa)

Steuerungsziele (Governance): effektive und effiziente Steuerung

- A: Die Steuerung des Systems ist transparent, einfach, verbindlich und stabil
- B: Die Steuerung lässt Flexibilität und differenzierte Steuerung zu, fördert Innovation
- C: Die Rollen der Akteure sind klar und zweckmässig verteilt

²¹ Zur Erläuterung des Unterschieds: 1a fokussiert mehr auf die Nachfrage, 1b mehr auf die Erschliessung. Wenn einerseits gemäss definierten Standards irgendwo "Erschliessungslücken" bestehen und andererseits an anderer Stelle die Nachfrage wächst, bedeutet eine Priorisierung von 1b, dass zuerst die Erschliessungslücken geschlossen werden; eine Priorisierung von 1a bedeutet, dass die Erschliessungslücken bestehen bleiben und das Angebot dort ausgebaut wird, wo die Nachfrage steigt.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

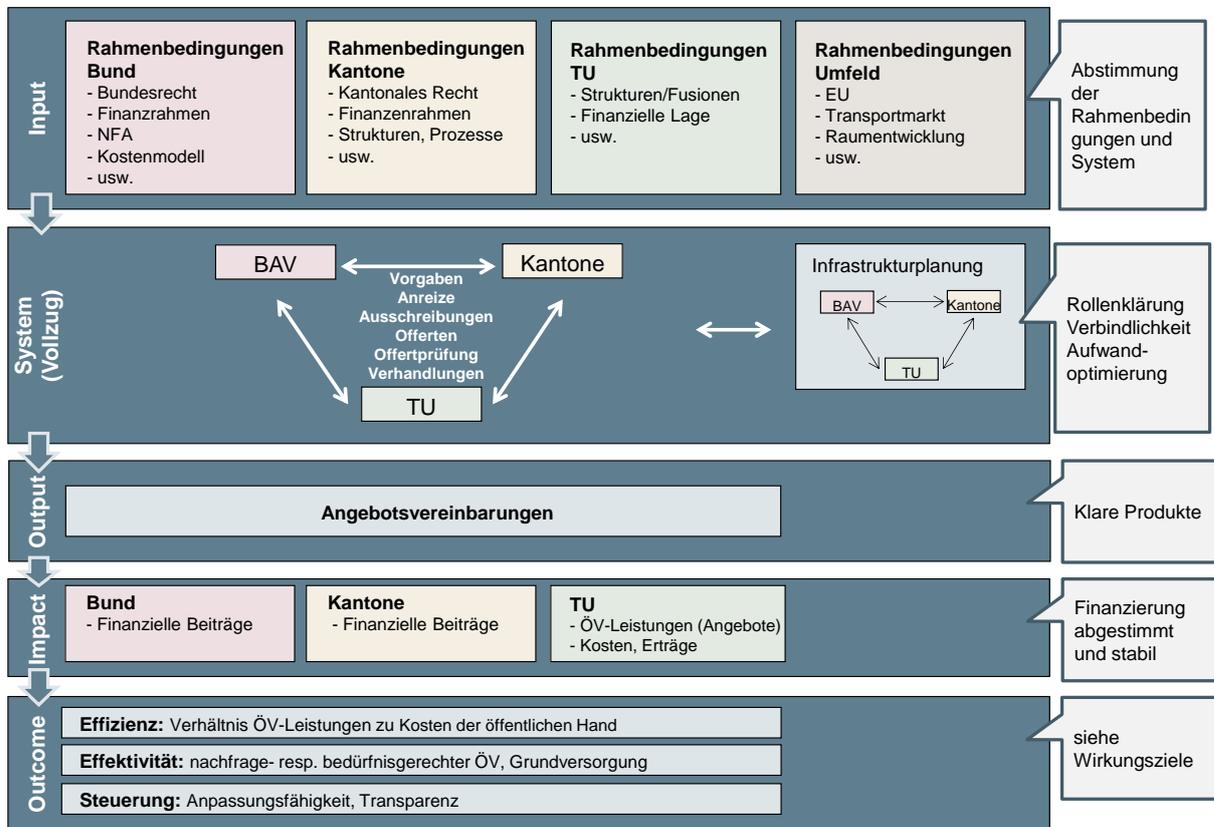
- D: Den unterschiedlichen Bedürfnissen der Regionen wird angemessen Rechnung getragen (Subsidiarität)

Systemziele

- E: Die Abstimmung der Bedürfnisse und der Finanzierung ist kurz- und langfristig sichergestellt

Aus den Wirkungs- und Steuerungszielen kann abgeleitet werden, welche Ziele ein **System** RPV erfüllen muss, um diese Wirkungen erzielen zu können. Angelehnt an das Wirkungsmodell der RPV-Evaluation sind dies folgende Ziele:

Abb. 10: Ziele im System RPV²²



Systemziele:

Input (Rahmenbedingungen):

- Das System RPV und die Rahmenbedingungen von Bund, Kantonen, TU und Umfeld sind aufeinander abgestimmt (inkl. Abgrenzung System RPV, Ausrichtung auf Netze)

System (Vollzug):

22

Quelle: Ecoplan (2014), Evaluation Bestellverfahren im Regionalen Personenverkehr; angepasst und ergänzt.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

- Rollen sind geklärt
- Aufwand ist reduziert
- Verbindlichkeit ist erhöht
- Transparenz ist erhöht
- Anreize sind auf Ziele ausgerichtet

Output:

- Produkte sind zweckmässig und klar definiert

Impact:

- Die Abstimmung zwischen den Beiträgen der öffentlichen Hand und den Finanzierungsbedürfnissen des RPV ist für alle Zeithorizonte (kurz-, mittel- und langfristig) verbessert
- Die nötigen finanziellen Beiträge stehen zur Verfügung
- Die Anreize sind für alle Akteure richtig gesetzt; insbesondere wird wirtschaftliches Verhalten der TU belohnt und Innovationen werden gefördert
- Zusammenarbeit der TU im System ist geklärt: Systemführerschaften und Marktverantwortungen sind systemkompatibel ausgestaltet (d.h. Nutzen für Gesamtsystem, kein negativer Impact auf andere TU oder Besteller)

Outcome: Die oben aufgeführten Wirkungs- und Steuerungsziele sind deckungsgleich mit den Zielen auf der Outcome-Ebene; im Kern geht es dabei um

- Effektivität (Wirkungen in Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt, vgl. Ziele 1 und 4-7)
- Effizienz (Leistung öV je Steuerfranken, vgl. Ziele 2 und 3)
- Steuerung (Transparenz, Flexibilität, Klarheit und Subsidiarität, vgl. Steuerungsziele A-D)



Anhang 3: Mögliche Komponenten eines Qualitätssteuerungs-Systems

Ein Qualitätssteuerungssystem sollte sich an den Zielen der Besteller ausrichten und kann folgende Komponenten beinhalten:

- Erfüllung der Verpflichtungen: Regelungen zum Monitoring (technische Messungen; Kundenzufriedenheitsuntersuchungen); damit verbunden Minderung der Vergütung (nicht erbrachte Leistungen), Sanktionen (Schlechtleistungen), Boni (Leistungen oberhalb der Vorgaben). Voraussetzung für derartige Anreize ist einerseits die Messbarkeit und andererseits die Beeinflussbarkeit der beanreizten Performance durch das TU. Ergänzung durch Regelungen der Zusammenarbeit von Besteller und TU zur Verbesserung der Performance.
- Wirtschaftlichkeit: Benchmarking der Kostenentwicklung gegenüber den Kosten der gleichen Leistung in Vergangenheit; Kalkulation der Ziel- und Angebotsvereinbarung nach open-book Ansatz (vgl. ZVV); unabhängige Auditierung der Kosten durch externe Prüfer; Veröffentlichung der Zielvereinbarung und der finanziellen Regelungen; Recht der Besteller, Massnahmen zu verlangen, um die Wirtschaftlichkeitsziele zu erreichen, Recht der Besteller, die Leistungen bei wesentlicher und anhaltender Verfehlung der Wirtschaftlichkeitsziele an ein drittes TU zu vergeben. zwingend ist ein qualifizierter Prozess, der die kooperative Weiterentwicklung der Wirtschaftlichkeitsziele vorsieht und in dessen Rahmen die Entwicklung der Wirtschaftlichkeit, geeignete Massnahmen zur Verbesserung sowie die Berücksichtigung von Auswirkungen der Anforderungen an Performance und Qualität sowie von Kostenänderungen z.B. durch Investitionen erörtert und umgesetzt werden.
- Erfolg und Qualität i.e.S.: Bonus für gutes oder sehr gutes Erreichen von vereinbarten Erfolgszielen; sachgerechte Ausgestaltungsmöglichkeit als Prozess der jährlichen Verhandlung der konkretisierten Ziele (ggf. auch Massnahmen) und Bewertung der Zielerreichung (Erfolgsziele, ggf. Massnahmenumsetzung; ggf. auch Bestellerzufriedenheit).

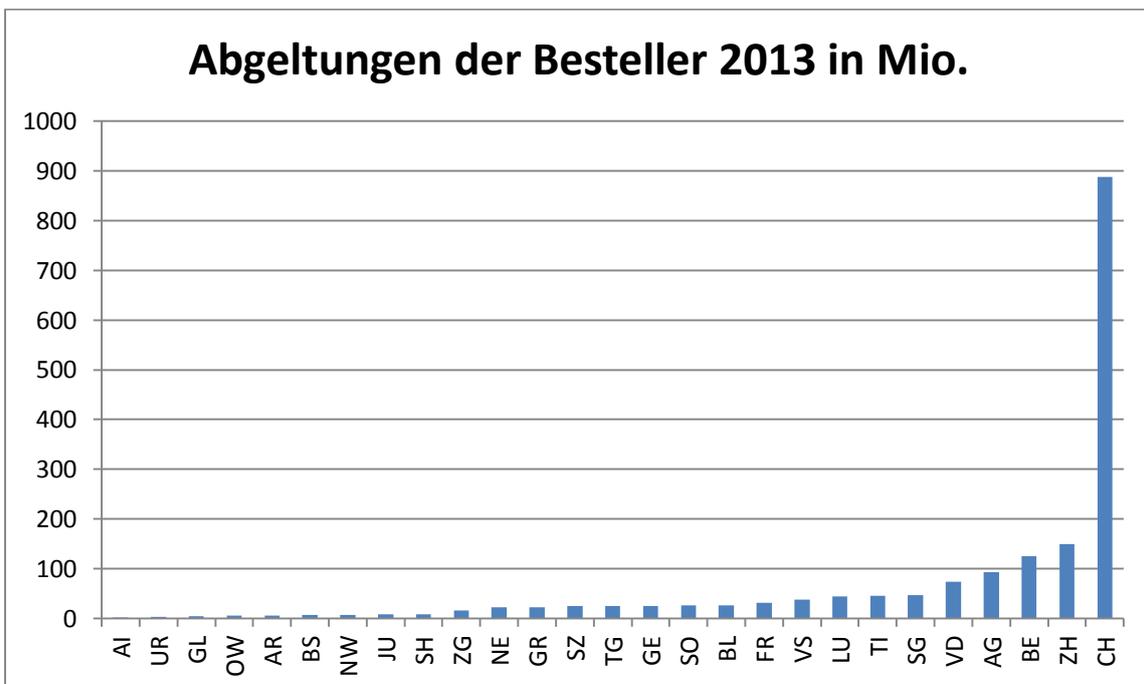
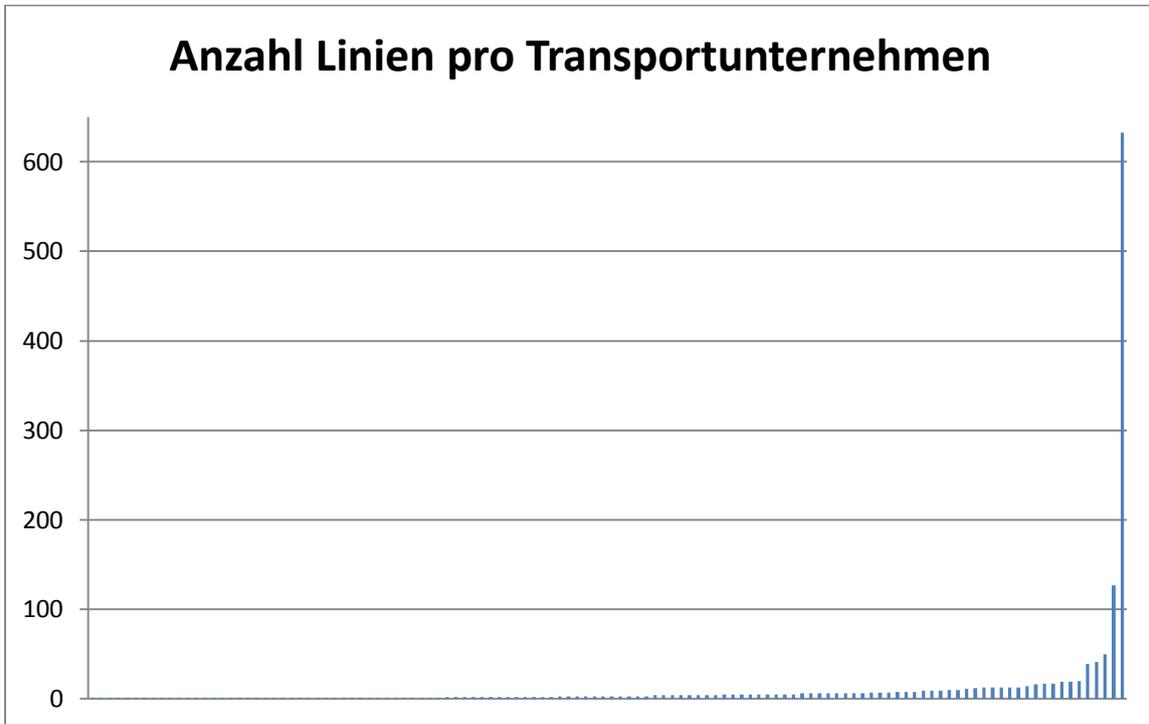
sowie als parallelem Prozess zu den Vereinbarungen

- Transparenz: Benchmarking nach einer schweizweit einheitlichen Methodik; Ergebnis: Vergleich zum durchschnittlichen Kosten- und Zuschussniveau (je produzierter Leistungseinheit/je Bürger, je Pkm). Erreicht werden kann dadurch keine spezifische Bewertung der Wirtschaftlichkeit, da diese zu stark durch lokale Besonderheiten geprägt wird. Das nationale Benchmarking kann dagegen liefern: einen Vergleich der Wirtschaftlichkeit im Sinne der Wirksamkeit der öffentlichen Mittel, z.B. hinsichtlich Angebotsverfügbarkeit (Umfang Angebot je Steuerfranken), der Finanzierung des RPV in Steuerfranken je Bürger/in oder des Zuschussgrades (Steuerfranken je Pkm). Im Übrigen kann er Anhaltspunkte für vertiefende spezifische Analysen der Wirtschaftlichkeit geben. Parallel dazu könnte erwogen werden, die Errungenschaften transparent zu machen und in einem Schweiz-weiten Wettbewerb jährlich zu prämiieren (Innovationen, besonders gute Performance, Servicequalität, besonders positive Entwicklungen).



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

Anhang 4: Daten zum RPV Schweiz





Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00005/00008/00002/00010/00013

