



# Reform des Regionalen Personenverkehrs (RPV): Grundlagen für einen Stossrichtungs-Entscheid

*Ein gemeinsames Projekt des Bundes und der Kantone*

22. August 2017

## ***Kurzbericht***



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00006/00009/00003/00016



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00006/00009/00003/00016

## Impressum

Gesamtverantwortung:	Projektsteuerung und Projektoberleitung des Projekts Reform RPV
Autor:	Christoph Herren, Projektleiter
Mitwirkung:	Leitende und Mitglieder der Projektoberleitung, des Projektteams und der Teilprojekte
Unterstützung:	Felix Walter und Marcel Buffat, Ecoplan, Project Office
Titelbild:	Dominik Maurer, BAV
Titel:	Reform des Regionalen Personenverkehrs (RPV): Grundlagen für einen Stossrichtungs-Entscheid

**Dies ist ein Kurzbericht - der vollständige Bericht umfasst knapp 50 Seiten und ist ebenfalls in Deutsch und Französisch verfügbar.**

Der Bericht liegt in der Verantwortung der Projektorganisation. Er spiegelt somit nicht notwendigerweise die Haltung des UVEK oder der KöV wider. Der Bericht verpflichtet auch nicht die Institutionen, denen die mitwirkenden Mitglieder der Projektorganisation angehören.

## Wichtigste Abkürzungen

BAV	Bundesamt für Verkehr
BIF	Bahninfrastrukturfonds
KöV	Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs
OV	Ortsverkehr
ÖV	Öffentlicher Verkehr
PBG	Personenbeförderungsgesetz
RPV	Regionaler Personenverkehr
TU	Transportunternehmen
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
ZVV	Zürcher Verkehrsverbund



## 1 Ausgangslage und Vorgehen

Der regionale Personenverkehr (RPV) stellt die Grunderschliessung der Regionen mit öffentlichem Verkehr sicher. Im Durchschnitt finanzieren die Passagiere heute knapp die Hälfte der Kosten, die andere Hälfte bezahlen Bund und Kantone als Besteller der RPV-Angebote, und zwar je zu 50 % (je rund 950 Millionen Franken im Jahr 2017), wobei die Bundesanteile je nach Kanton derzeit von 27 % bis 80 % variieren.

In den letzten Jahren hat sich gezeigt, dass das System weiter optimiert werden kann. Die Finanzierung gewisser Angebote konnte teilweise erst in einem relativ späten Stadium geregelt werden. Zudem existieren teilweise komplexe Schnittstellen und es fehlen Anreize für mehr Effizienz. Dies hat auch eine Evaluation des Bestellverfahrens des Bundesamts für Verkehr (BAV)<sup>1</sup> gezeigt.

Zudem verpflichtet die von National- und Ständerat überwiesene Motion 13.3663 den Bundesrat, dem Parlament Reformvorschläge zu unterbreiten, wie die Finanzierung des RPV langfristig sichergestellt und wie dessen Angebot besser auf die beschlossenen Infrastrukturausbauten abgestimmt werden kann.

Gestützt auf einen Bericht einer Expertengruppe<sup>2</sup> haben der Bundesrat und die Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV) Mitte 2016 beschlossen, das Reformprojekt gemeinsam weiter zu führen, dies mit dem Ziel, eine Vernehmlassungsvorlage zu erstellen.

**Ziel** der Reform ist es, die Finanzierung des RPV langfristig sicherzustellen und verlässlicher zu machen sowie Anreize für mehr Effizienz zu schaffen, um für die Kundinnen und Kunden weiterhin einen hochstehenden und für Bund, Kantone und Passagiere finanziell tragbaren öffentlichen Regionalverkehr anbieten zu können. Schnittstellen mit anderen Verkehrsbereichen und dem Infrastrukturausbau sollen bereinigt und damit die Gesamtsicht gestärkt und das Bestellverfahren vereinfacht werden.

Bund und Kantone haben sich auf eine gemeinsame Projektorganisation und bezüglich Ziele und Rahmenbedingungen auf «Eckwerte» geeinigt. Die Projektsteuerung wird gemeinsam von Bund und Kantonen in einem politischen Leitorgan, der «Projektsteuerung», wahrgenommen. Bund, Kantone sowie je nach Thema die Transportunternehmen erarbeiten die Inhalte gemeinsam in Teilprojekten.

## 2 Reformvarianten

### 2.1 Überblick

Aus zahlreichen möglichen Bausteinen wurden drei Reformvarianten zusammengestellt:

- Bei der **Variante «Optimierung»** bestellen und finanzieren Bund und Kantone die Bus- und Bahnangebote des RPV weiterhin gemeinsam und linienweise bei den Transportunternehmen. Für die Entscheide über die finanzielle Beteiligung des Bundes an RPV-Bestellungen werden die Kriterien

---

<sup>1</sup> Ecoplan (2014), Evaluation Bestellverfahren im Regionalen Personenverkehr.

<sup>2</sup> Reform für den Regionalen Personenverkehr der Schweiz, Auslegeordnung und Empfehlungen der Expertengruppe, (finale Fassung vom 27.11.2015) sowie Reform RPV: Synthese der bilateralen Gespräche des BAV mit wichtigen Akteuren, (finale Fassung vom 22. Februar 2016)



angepasst und stärker wirtschaftlich ausgerichtet. Der Bund führt zusätzlich zum bestehenden Instrument des Vier-Jahres-Verpflichtungskredits eine Absichtserklärung zu den finanziellen Mitteln für die übernächste Vier-Jahres-Periode ein (ohne fixe Regel für das Kreditwachstum).

Das bestehende Instrument der Zielvereinbarung, mit welchem Bund und Kantone als Besteller mit den Transportunternehmen die mittelfristige Angebots- und Kostenentwicklung vereinbaren, wird weiter gestärkt. Ein schweizweites Benchmarking zu Qualität und Kosten ergänzt das Instrumentarium. Während heute mit einem Teil der Gewinne im RPV Reserven gebildet werden müssen, können die Transportunternehmen bei RPV-Leistungen, für welche sie den Zuschlag im Rahmen einer Ausschreibung erhalten haben, den Gewinn frei verwenden.

Diese Variante erhöht die Vorhersehbarkeit und Stabilität der Bundesfinanzierung, und der Bestellprozess wird dank klareren Kriterien transparenter. Mit Zielvereinbarungen, Benchmarking und einer erweiterten Gewinnverwendungsmöglichkeit werden die Anreize für Leistungssteigerungen gestärkt. Die Finanzierungs-Schnittstellen im öV-System bleiben unverändert und die Umsetzung dürfte mit wenigen Gesetzesanpassungen relativ einfach möglich sein.

- Bei der **Variante «Teilentflechtung»** wird das *Bahnangebot* im RPV weiterhin von Bund und Kantonen gemeinsam bestellt, während das *Busangebot* neu alleine die Kantone bestellen. Für die Kantone entfällt dadurch im Busbereich die heutige Abgrenzung des RPV (Finanzierung durch Bund und Kantone) zum Ortsverkehr (Finanzierung durch Kantone und Gemeinden). Der Bund beteiligt sich finanziell mit einer an die Kantone ausbezahlten Pauschale an der Bestellung des Busangebots, statt wie heute pro Linie. Das Kreditwachstum für die neue «Buspauschale» ist mit einer fixen Formel indexiert.

Bezüglich Zielvereinbarung, Benchmarking und Gewinnverwendungsmöglichkeiten ist die Variante «Teilentflechtung» identisch mit der Variante «Optimierung».

Diese Variante erhöht die Vorhersehbarkeit und Stabilität der Bundesfinanzierung ebenfalls. Die Buspauschale kann dem effektiven Bedarf bei den Bus-Bestellungen unter Umständen nicht Rechnung tragen. Der Bestellprozess wird bei der Bahn dank klareren Kriterien transparenter und für den Bund dank der Teilentflechtung vereinfacht. Mit Zielvereinbarungen, Benchmarking und einer erweiterten Gewinnverwendungsmöglichkeit werden die Anreize für Leistungssteigerungen gestärkt. Die Finanzierungs-Schnittstelle zum Ortsverkehr verschwindet, dafür entsteht eine neue Schnittstelle durch die separate Finanzierung von Bahn und Bus. Die Umsetzung dieser Variante ist aufwendiger, besonders für kleinere Kantone.

- Bei der **Variante «Kantonalisierung»** würde das gesamte RPV-Angebot neu durch die Kantone bestellt. Der Bund würde sich finanziell mit einer an die Kantone ausbezahlten, indexierten Pauschale beteiligen, statt wie heute pro Linie.

Diese Variante erhöht zwar die Vorhersehbarkeit und Stabilität der Bundesfinanzierung, ist jedoch nicht unbedingt bedarfsgerecht. Der Bund würde sich auf nationale Standards für den Bestellprozess beschränken und die Kantone wären allein für die Bestellungen des RPV bei den Transportunternehmen verantwortlich. Die Anreize für Leistungssteigerungen wären abhängig von den jeweiligen kantonalen Instrumenten. Die Finanzierung-Schnittstelle zum Ortsverkehr würde verschwinden, jedoch könnte die Abstimmung unter Kantonen und im Bahnbereich die Gesamtsicht im Zusammenspiel mit Infrastruktur und Fernverkehr leiden. Die Umsetzung dieser weitreichenden Variante wäre für die Kantone aufwendig.



**Abbildung 2-1: Kurzbeschreibung der Gesamtvarianten**

	Optimierung	Teilentflechtung	Kantonalisierung	Verworfen Bausteine
Rollenteilung	Wie bisher, aber mit Optimierungen im Bestellprozess	Bund und Kantone bestellen Bahnangebote gemeinsam, <b>Kantone bestellen Busangebot</b>	Kantonale Verantwortung für alle Bestellungen	
	Formale (Vorlagen etc.) und prozessuale (Ablauf, Termine etc.) Standards für das Bestellverfahren, festgelegt durch den Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen			
Koordination der Kantone	Bei Bahn durch den Bund auf Basis der Nutzungspläne; bei Bus punktuell/flexibel		punktuell, flexibel, ohne Vorgabe	Neues Koordinationsgremium der Kantone
Finanzierung	Wie heute, aber mit <b>Verbesserung und Klärung der Kriterien</b> für die Mitfinanzierung des Bundes (z. B. mehr wirtschaftlichkeitsorientierte Kriterien), keine Pauschalen	Kostenbeteiligung an Bahnlinien wie bisher, für Busse Pauschale an die Kantone ( <b>Buspauschale</b> ) <sup>3</sup> (mit Mindest-Voraussetzungen an ÖV-Angebot)	Keine linienbezogene Kostenbeteiligung, gesamter Beitrag als <b>Gesamtpauschale</b> an Kantone (mit Mindest-Voraussetzungen an ÖV-Angebot)	Kompensation auf anderem Kanal, insb. Kompensation via BIF
	Für linienweise Mitfinanzierung: Präzisierung der 50%-Regel für Pauschalen entfällt diese Regel			Andere Finanzierungsanteile
Verbindlichkeit und Finanzierungsinstrument	Verpflichtungskredit für 4 Jahre + Absichtserklärung für Jahre 5-8, ohne fixe Regel für das Kreditwachstum	– Für Bahn wie «Optimierung» – für Buspauschale fixe Regel (Index)	Fixe Regel (Index): Teuerung und Anteil an BIP-Wachstum im PBG damit sind die Ausgaben gebunden und es braucht keinen Verpflichtungskredit mehr	Integration des RPV in BIF Fonds für RPV
	<i>Verbesserungen bei kantonalen Finanzierungsinstrumente sind noch zu prüfen</i>			
Anreizorientierte Bestellung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– <b>Mittelfristige Zielvereinbarungen</b> mit jährlicher Bestellung</li> <li>– CH-weites Benchmarking (Qualität und Kosten)</li> <li>– Gewinnverwendung wie heute, ausser bei Ausschreibungen frei</li> </ul>		Die Wahl der Instrumente obliegt den einzelnen Kantonen	Ausschreibung Normabgeltung Markträume ZVV-Modell

<sup>3</sup> **Seilbahnen** und Standseilbahnen können vorerst wie Bahnen behandelt werden, **Schiffe** wie Busse. Zu diskutieren sein wird später, ob die abgeltungsberechtigten **Tramlinien** wie bisher als Schmalspurbahnen oder neu wie Busse behandelt werden sollen.



## 2.2 Beurteilung

Abbildung 2-2: Wichtigste Vor- und Nachteile der Gesamtvarianten

	Optimierung	Teilentflechtung	Kantonalisierung
<b>Rollenteilung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ bewährte Zusammenarbeit (Verbundaufgabe) mit der Möglichkeit, die Bundesrolle zwischen kleinen und grossen Kantonen zu differenzieren</li> <li>- komplexe Verflechtungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ klarere Rollen</li> <li>+ Eigenverantwortung d. Kantone</li> <li>- schwierig für kleine Kantone</li> <li>+ Schnittstelle RPV/OV verschwindet</li> <li>+/- separate Systeme Bahn/Bus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+/- Verantwortung bei Kantonen</li> <li>- schwierig für kleine Kantone</li> <li>+ Schnittstelle RPV/OV verschwindet</li> <li>- Abstimmung, z. B. mit Fernverkehr</li> </ul>
<b>Bundesfinanzierung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ etabliert</li> <li>+ bessere &amp; klarere Kriterien</li> <li>- viel Detailarbeit für Bund bei Bussen durch Mitbestellung</li> <li>+ Gleichbehandlung der Verkehrsmittel</li> <li>+ harmonisierte Bestellungen auch bei Bussen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Eigenverantwortung der Kantone im Busbereich</li> <li>+ eigenständigere Behandlung des Busbereichs möglich</li> <li>- keine Rücksicht auf unterschiedliche Bus-Ausbau-Bedürfnisse, z. B. wird Busausbau in der Folge eines Bahnausbaus erschwert</li> <li>- kann zu Ungleichbehandlung führen (Anteil Bahn/Bus je nach Kanton unterschiedlich)</li> <li>- Bund zahlt viel, wirkt aber bei Busverkehr kaum mit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ richtige Anreize</li> <li>- wenig Rücksicht auf unterschiedliche Bedürfnisse</li> <li>- Festlegung der Pauschale schwierig</li> <li>- Bund zahlt viel, wirkt aber kaum mit</li> <li>- Trennung der Verantwortung für Infrastruktur (Bund) und Angebot (Kantone)</li> </ul>
<b>Verbindlichkeit und Finanzierungsinstrument des Bundes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Verlässlichkeit etwas besser als heute</li> <li>- Unsicherheiten (auch für Kantone) bleiben</li> <li>+ Steuerbarkeit durch Parlament</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Für Bahn wie in der Spalte «Optimierung»,</li> <li>für Buspauschale wie in der Spalte «Kantonalisierung»</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ klare Regel</li> <li>+/- vorhersehbar, aber nur falls Index früh bekannt ist</li> <li>- Einschränkung der Budgetheftigkeit des Parlaments</li> </ul>
<b>Anreize der Besteller für TU</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Steuerung über Zielvereinbarung entlastet das Bestellverfahren</li> <li>+ Wirkung eines verbesserten Benchmarkings</li> <li>+/- Anreize durch Gewinnverwendung bei Ausschreibungen</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>+ Autonomie der Kantone</li> <li>- fehlende Koordination insb. für Bahn und grosse TU</li> <li>- Effekt offen, weil Umsetzung durch Kantone offen</li> </ul>

Aufgrund der aufgeführten Vor- und Nachteile sowie der nachstehend aufgeführten Zielbeiträge stehen die Varianten «Optimierung» und «Teilentflechtung» im Vordergrund. Beide Varianten sind zweckmässig und tragen zur Lösung der Schlüsselprobleme bei, erfordern aber noch vertiefte Abklärungen.

Die Nachteile der Variante «Kantonalisierung» werden als zu gross empfunden. Die Variante wird der Vollständigkeit halber trotzdem dargestellt, auch wenn sie nicht befürwortet und nicht weiter vertieft wird.



Aktenzeichen: BAV-313.00-00003/00006/00009/00003/00016

### **3 Empfehlung und weiteres Vorgehen**

Gestützt auf den Synthesebericht hat die Projektsteuerung am 16. August 2017 einen Zwischenentscheid gefällt:

Sie empfiehlt den Auftraggebern, d. h. dem UVEK und der KöV, als Grundlage für die Vernehmlassung die beiden Varianten «Optimierung» und «Teilentflechtung» weiter zu konkretisieren und dabei die verschiedenen offenen Fragen zu vertiefen.

Anfang 2018, in Kenntnis der Vertiefungen, soll darüber entschieden werden, welche Variante(n) in der Vernehmlassung vorgelegt werden. Die Eröffnung der Vernehmlassung ist für Ende 2018 geplant.