



Bern,

Für einen erschwinglichen und gut eingespielten öffentlichen Verkehr

Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulates 19.4199 (Reynard) vom 26. September 2019

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	4
1.1	Postulat NR Reynard: Für einen erschwinglichen und gut eingespielten öffentlichen Verkehr (19.4199)	4
1.2	Was wird unter dem Begriff «Tarife» verstanden?	4
1.3	Wo steht der öV in der Schweiz heute?	5
2	Organisation öV-Branche im Tarifbereich; Finanzierung öV	6
2.1	Die Branchenorganisation Alliance SwissPass – Aktuelle Gremien mit ihren Aufgaben	6
2.1.1	Einleitende Übersicht	6
2.1.2	Übersicht über die wichtigsten Gremien der Alliance SwissPass mit Positionierung BAV	7
2.2	Nationaler Direkter Verkehr (nDV)	10
2.3	Regionale Verbände	10
2.4	Verkehrsabrechnung	12
2.4.1	Einnahmenverteilung im nDV: Zwei Prinzipien	12
2.4.2	Einnahmenverteilung in den Verbänden	13
2.4.3	Verteilung der gemeinsamen Kosten des nDV	13
2.4.4	Gemeinsame Kosten der Verbände	13
3	Die aktuellen Rollen des Bundes / Die Finanzierung des öV	14
3.1	Die verschiedenen Rollen und Einflüsse des Bundes heute	14
3.2	Finanzierung des öffentlichen Verkehrs	16
3.2.1	Finanzierung des Fernverkehrs und touristischer Angebote (Angebote ohne Erschliessungsfunktion)	17
3.2.2	Finanzierung des regionalen Personenverkehrs	17
3.2.3	Finanzierung Ortsverkehr	17
3.3	Einnahmen im öffentlichen Verkehr	17
4	Herausforderungen	20
4.1	Nationale und regionale Tarifwelten	20
4.1.1	Probleme aus Kundensicht	20
4.1.2	Unterschiedlichen Interessen, Erwartungen und Vorgaben der Besteller	20
4.1.3	Zwei Tarifwelten, doppelspurige Gremien	21
4.1.4	Grenzüberschreitender Verkehr	21
4.2	Planungs- und Abrechnungsstrukturen	21
4.3	Ungleichgewichte in der Organisation im Bereich Tarife	22
4.4	Gesetzgeberische Lücken	22
4.4.1	Fehlende Gesetzesgrundlage zur Durchsetzung von Bundesvorgaben im Tarifbereich	22
4.4.2	Fehlende nationale Gesetzesgrundlagen für Verkehrs- und Tarifverbände	23
5	Massnahmen von Bund, Kantonen und Branche	24
5.1	Massnahmen des Bundes	24
5.1.1	Befristete Genehmigung des Ue500	24
5.1.2	Organisation Bahninfrastruktur (OBI) – Ablehnung einer Systemführerschaft	24

5.2	Interesse der Kantone	24
5.2.1	Stärkung der Rolle der Kantone	24
5.2.2	Einbezug von Bund und Kantone in das Projekt Grobkonzept Integriertes Tarifsystem (GITA).....	25
5.3	Weiterentwicklung des Tarifsystems	25
5.3.1	Projekt Grobkonzept Integriertes Tarifsystem (GITA).....	25
5.3.2	Einheitliche Vertriebsplattform	26
6	Bedarf für rechtliche Anpassungen	27
7	Abkürzungsverzeichnis.....	29
8	Anhang 1: Rechtliche Grundlagen des Direkten Verkehrs (DV)	31

1 Einleitung

1.1 Postulat NR Reynard: Für einen erschwinglichen und gut eingespielten öffentlichen Verkehr (19.4199)

Wortlaut des Postulates vom 26. September 2019

Der Bundesrat wird beauftragt, einen Bericht vorzulegen, in welchem er die Tarifgestaltung und die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs überprüft und Verbesserungsmöglichkeiten auslotet.

Begründung

In der Begründung des Postulats wird ausgeführt, dass der Bundesrat einen Bericht vorzulegen habe, in welchem das bestehende System der Tarifgestaltung, dessen Finanzierung und dessen Inkohärenzen, die regional unterschiedlichen Kostendeckungsgrade sowie Wege zur Verbesserung der Situation für die Benutzerinnen und Benutzer unter die Lupe genommen werden. Die Branche kann laut Postulat die Tarife sehr autonom bestimmen, Eingriffsmöglichkeiten von Preisüberwacher und BAV seien beschränkt. Der Preisüberwacher könne nur bei Gewinnen aus dem Fernverkehr eingreifen. Bei den Preisen im Regionalverkehr bestehe kaum Einflussmöglichkeiten. Zu prüfen sei deshalb auch, ob es erstrebenswert ist, dass der Bund wieder die Kontrolle über die Tarifgestaltung erlangt, indem er ein Einsichtsrecht, ein Recht auf Stellungnahme oder ein Vetorecht bezüglich der Tarife erhält.

Der Bundesrat beantragte am 20. November 2019 die Annahme des Postulates. Er erwarte, dass in der ganzen Schweiz ein einfaches, faires, nachvollziehbares und sowohl für die Kundschaft des öffentlichen Verkehrs (öV) als auch für die Steuerzahlenden kostengünstiges Tarif- und Distributionssystem zur Verfügung gestellt werde. Der Bundesrat befürworte deshalb die Klärung der Fragen in einem entsprechenden Bericht. Bei der Berichtserstellung seien die Tarifverbände und die Unternehmen des öV mit einzubeziehen.

1.2 Was wird unter dem Begriff «Tarife» verstanden?

Tarife sind im weitesten Sinne die «Allgemeinen Geschäftsbedingungen zur Nutzung des öffentlichen Verkehrs». Tarife beinhalten Regelungen zu den Nutzungsbedingungen, zur Preisbildungslogik, zu den Sortimenten sowie zum Preisniveau:

- Die Nutzungsbedingungen regeln die allgemeingültigen Bedingungen zur Benutzung des öV (z.B. die Mitnahme von Handgepäck, Velos, Hunden oder Haustieren).
- Die Preisbildungslogik legt fest, nach welcher Berechnungsart ein Preis berechnet wird. Dabei kann es sich zum Beispiel um ein System mit Tarifkilometern¹ handeln, aufgrund derer in Verbindung mit einer Preistabelle die Billettpreise berechnet werden. Der Tarif beruht auf der zurückgelegten Distanz. Zwischen einzelnen Orten werden teilweise zusätzliche Kilometer (sog. Tarifkilometer) einberechnet (z.B. für Strecken mit hohem Aufkommen oder bei touristischen Strecken). Weiter kann es ein Zonensystem sein, welches aus den Verbänden bekannt ist. Innerhalb eines geographischen Raums wird ein einheitlicher Preis verlangt (z.B. in den Innenstädten). Für zonenübergreifende Reisen werden die Preise der Zonen addiert.
- Das Sortiment umfasst verschiedene Arten von Fahrausweisen. So gibt es z.B. Einzelfahrausweise und Abonnemente, welche für ein bestimmtes Gebiet und für eine bestimmte Zeit gültig sind, oder Einzelfahrausweise und Abonnemente, welche für eine bestimmte Strecke oder ein bestimmtes Gebiet und eine bestimmte Zeit ihre Gültigkeit haben.
- Das Preisniveau gibt an, wie hoch die Tarife zum Beispiel auf einer Strecke oder in einer Verbundzone sind. So sind die Preisniveaus in den Verbänden der Schweiz unterschiedlich. Das Preisniveau kann auf einer stark frequentierten Strecke höher sein, als auf einer Strecke mit tiefer Nachfrage (aufgrund von zusätzlichen, der Strecke zugewiesenen Tarifkilometern).

¹ Tarifkilometer: Diese leiten sich von den effektiven Kilometern ab, welche mit einem Faktor (z.B. 1.5) zu den Tarifkilometern hochgerechnet werden. Durch die höheren Tarifkilometer ergibt sich im Preisschema ein höherer Preis des Fahrausweises, als wenn dieser mit den effektiven Kilometern gerechnet worden wäre.

- Nebst den vorgenannten Themen ist der Vertrieb der Fahrausweise ein weiterer Bereich im Umfeld von Tarifen. Hier handelt es sich um verschiedene Verkaufskanäle und Systeme, wie Fahrausweise abgesetzt werden (dh. wie sie von Kundinnen und Kunden bezogen werden können).

1.3 Wo steht der öV in der Schweiz heute?

Die heutige Tariflandschaft im öV der Schweiz mit dem Nationalen Direkten Verkehr (nDV) und den regionalen Verbundgebieten, in welcher 250 Transportunternehmen (TU) operieren, ermöglicht den Kundinnen und Kunden, wie gesetzlich gefordert mit einem Billett von A nach B zu reisen. Seit über 150 Jahren existieren im öV gemeinsame Tarifbestimmungen. Seit 132 respektive 124 Jahren existieren das Halbtax- und das Generalabonnement. Jede Person legte in der Schweiz 2019 im Schnitt 2'580 Kilometer mit der Eisenbahn zurück. Rechnet man die weiteren öffentlichen Verkehrsmittel mit, sind es 3'200 Kilometer. Der öV wird in der Schweiz somit sehr gut genutzt. Die Attraktivität des Schweizer öV basiert unter anderem auf der Kooperation und Durchgängigkeit innerhalb der Tarif- und Distributionssysteme im Rahmen der direkten Verkehre (DV).

Der DV ist seit Jahrzehnten national und regional etabliert. Die veränderten Mobilitätsbedürfnisse und Rahmenbedingungen erfordern Weiterentwicklungen im Tarifsystem (z.B. im Bereich der Digitalisierung). In den letzten Jahren hat die öV-Branche verschiedene Entwicklungsschritte umgesetzt. Mitte 2015 wurde der SwissPass als zentraler Fahrausweisträger eingeführt (seit 2018 mit SwissPass Mobile auch in digitaler Form). Diese Neuerung wird durch die gemeinsame öV-Vertriebsplattform NOVA (Netzweite öV-Anbindung) ermöglicht. NOVA ist die Vertriebsdrehscheibe über die fast alle öV-Fahrausweise verkauft werden. Unterschiedliche Vertriebskanäle wie Mobile Apps, Ticketautomaten oder Busfahrer-Geräte beziehen die Verkaufsdaten von der NOVA-Plattform (vgl. auch Kapitel 5.3.2). Seit Anfang 2020 kann in der Schweiz das automatische Ticketing flächendeckend genutzt werden (FAIR-TIQ, EasyRide). Beim Start der Reise checkt man in einer App ein und beim Reiseende wieder aus. Die App berechnet den Fahrpreis und stellt diesen in Rechnung.

Auf der Ebene der Governance hat sich die öV-Branche in den letzten Jahren damit beschäftigt, wie in den komplexen Tarifstrukturen der föderalen Schweiz der nDV und die 18 regionalen Verbünde näher zusammenrücken können. Seit Anfang 2020 sind die TU des nDV und die Verbünde in der Alliance SwissPass (ASP) organisiert. Dadurch konnten Doppelspurigkeiten in der Führung des Tarifwesens bereits etwas reduziert werden. Die Strukturen und Entscheidungskompetenzen sind jedoch noch nicht so weit ausgereift, dass sie den Anforderungen des Bundesamts für Verkehr (BAV) entsprechen (vgl. Kapitel 5.1.1).

Ein aktuelles und wichtiges Projekt läuft unter dem Namen «GITA» (Grobkonzept Integriertes Tarifsysteem / Kapitel 5.3.1). Der Bundesrat und das BAV erwarten, dass in der Schweiz ein einfaches, faires, nachvollziehbares und kundenorientiertes Tarif- und Distributionssystem etabliert wird. Eine solche Systemänderung geht über punktuelle Veränderungen hinaus. Dies betrifft insbesondere, aber nicht nur, Preisinkonsistenzen (Kapitel 4.1.1), welche immer wieder im Zentrum von politischen und medialen Diskussionen und Kundenreaktionen stehen. Zudem wird der öV – vor allem von Wenig-Nutzenden ohne Pauschalfahrausweise – als teuer und das Tarifsysteem als komplex wahrgenommen. Dies zeigte sich nicht zuletzt in einer repräsentativen Kundenumfrage, welche die ASP im vergangenen Jahr durchführte (vgl. dazu die Ausführungen im Kapitel 5.3.1).

Ein weiteres aktuelles Projekt betrifft die Förderung der Multi Modalen Mobilität. Um die Infrastrukturen und Angebote des öffentlichen und privaten Verkehrs optimal betreiben und nutzen zu können, braucht es einen besseren Informationsfluss zwischen Infrastrukturbetreibern, Verkehrsunternehmen, privaten Anbietern und schliesslich auch Verkehrsteilnehmenden. Der Bundesrat schlägt vor, dazu eine staatliche Mobilitätsdateninfrastruktur (MODI) aufzubauen, über die sich die verschiedenen Akteure einfacher vernetzen sowie Daten bereitstellen und austauschen können. Bei diesem Projekt hat das BAV den Lead.

Um zukunftsfähig zu bleiben, braucht es eine Behebung der Preisinkonsistenzen, tiefere Eintrittshürden für Neu- und Gelegenheitskunden und eine verbesserte Anpassungsfähigkeit an zukünftige Kundenbedürfnisse.² Das Projekt «GITA» hat diese Ziele aufgenommen. Die öV-Branche arbeitet zurzeit gemeinsam mit den Bestellerorganisationen (vgl. Kapitel 3.2) an konkreten Lösungsansätzen. Aus Sicht des Bundes sind grössere Anpassungen unumgänglich, sowohl um die Effizienz zu fördern als auch im Hinblick auf die sich verändernden Kundenbedürfnisse und die Rolle des öffentlichen Verkehrs für die zu erreichenden Klimaziele. Dies wird im zu erarbeitenden Massnahmenplan³ genauer zu spezifizieren sein. Dabei sind zwingend auch die Möglichkeiten zu nutzen, welche sich aus der Digitalisierung ergeben.

2 Organisation öV-Branche im Tarifbereich; Finanzierung öV

2.1 Die Branchenorganisation Alliance SwissPass – Aktuelle Gremien mit ihren Aufgaben

2.1.1 Einleitende Übersicht

Die TU des öV haben für ihre Transportleistungen Tarife aufzustellen. Der Tarif nennt unter anderem die Voraussetzungen, unter welchen ein bestimmter Preis für die Beförderung und damit zusammenhängende Leistungen zur Anwendung kommt (Art. 15 des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung (PBG; SR 745.1)).⁴ Den Kundinnen und Kunden ist für Verbindungen, die über das Netz verschiedener TU führen, ein einziger Transportvertrag anzubieten (Art. 16 PBG). Es gibt den nationalen Direkten Verkehr (nDV / siehe Kapitel 0) und auf einzelne Regionen beschränkte Direkte Verkehre (organisiert in den regionalen Verbänden / siehe Kapitel 2.3). Um einen DV sicherzustellen, regeln die Unternehmen ihre Beziehung untereinander (Art. 17 PBG). Die Alliance SwissPass (ASP) engagiert sich als Branchenorganisation des öV unter Zusammenschluss von 250 TU und 18 Verbänden schweizweit für einheitliche Tarifbestimmungen, Vertriebslösungen sowie Sortimente und Informationssysteme. Die Alliance SwissPass ist als Verein organisiert. Eine Geschäftsstelle stellt den operativen Betrieb sicher.

Die heutige Tariflandschaft ist geprägt von zwei Entwicklungen: Die Organisation des seit langem bestehenden nDV und die Entwicklung der ab den 1980er-Jahren entstandenen regionalen Verbände. Es wird auch von zwei Tarifwelten, welche sich überlagern, gesprochen: Dem nationalen Direkten Verkehr sowie den regionalen Verbänden.

Im nDV legen die einzelnen TU innerhalb der Rahmenbedingungen⁵ ihr Preisniveau selber fest⁶. Die weiteren Tarifbildungsparameter (z.B. Rabatte, Aufpreis 1. Klasse), die Tarifbestimmungen (z.B. Altersgrenzen, Gültigkeit) und das Sortiment (z.B. Einzelfahrausweise, Abos) werden unter TU gemeinsam festgelegt und weiterentwickelt. Die Tarifautonomie liegt gemäss Artikel 15 PBG aktuell bei den TU.

In den 18 Verbänden der Schweiz gilt für Fahrausweise in der Regel das Prinzip von „Raum und Zeit“. Im Fahrausweis inbegriffen sind sämtliche Angebote der im Verbund zusammengeschlossenen TU. Die TU können in den Verbänden die Tarife nicht wie im nDV alleine festlegen. Preisniveau und Sortiment werden normalerweise gemeinsam mit oder von den Kantonen (Mitbesteller des Regional- und teilweise des Ortsverkehrs) festgelegt.

Eine Ausnahme bildet der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV). Hier bestimmt der Verkehrsrat nach Anhörung der TU den ZVV-Tarif, welcher anschliessend durch den Regierungsrat genehmigt wird. Dies steht im Widerspruch zu der im Bundesrecht verankerten Tarifautonomie der TU, wird aber seit 1990 praktiziert und bisher geduldet.

² Flexiblere Angebote, die mehr auf Gelegenheitsreisende, Teilzeitpendlerinnen und Freizeitfahrten ausgerichtet sind.

³ https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2021/20211207094629629194158159038_bsd067.aspx

⁴ Die wichtigsten gesetzlichen Grundlagen des nDV sind im Anhang 1 aufgeführt.

⁵ Die TU können das Preisniveau nur bedingt selbst festlegen. Sie sind dabei an die gemeinsam innerhalb der Alliance SwissPass festgelegten Rahmenbedingungen (Preistabelle, Abopreise, Tarifbestimmungen etc.) gebunden.

⁶ Anpassungen der Tarifkilometer müssen zum Teil in die zuständigen Kommissionen.

Weil die zurückgelegten Distanzen der Pendlerinnen und Pendler stetig zunehmen und die Fahrten über Verbundgrenzen hinausgehen, wächst der Bedarf nach verbundübergreifenden Ticketlösungen. Gewisse Verbünde im Raum Zürich wollen dieses Bedürfnis auch auf der Basis von „Raum und Zeit“ also mit einem Verbund der Verbunde lösen. So wurde in der Metropolitanregion Zürich mit dem Z-Pass eine Lösung gefunden. Mit einem Z-Pass-Ticket können die Kundinnen und Kunden verbundüberschreitend zwischen dem ZVV und A-Welle, Ostwind, Tarifverbund Schwyz und Tarifverbund Zug reisen. Solch übergreifende Lösungen führen zu immer komplexeren Verrechnungen zwischen den verschiedenen Verbänden und TU. Die einzelnen Ertragsanteile der TU müssen aufgrund verschiedener Preisbildungslogiken aufgeschlüsselt und zugeteilt werden. Dieses System hat sich aus Sicht BAV in der Praxis als zunehmend undurchsichtig und fehleranfällig erwiesen.

Organisatorisch kann somit festgehalten werden, dass es in der Schweiz mit dem nDV und den regionalen Verbänden zwei überlappende Tarifwelten gibt. Für weitreichende Entscheide im öV ist nicht ein einzelnes Unternehmen oder eine einzelne Organisation verantwortlich. Im nDV entscheidet in bestimmten Fällen die Gesamtheit der Teilnehmenden bzw. bei den Verbänden die Versammlung der Verbände. Beschlüsse mit einer kleineren Tragweite über Themen wie Preise, Sortimente, Vertriebskanäle oder Kundeninformation werden in gemeinsamen, nationalen Gremien gefällt. Diese sind jedoch in den meisten Fällen nur für TU verbindlich, die dem nationalen Direkten Verkehr angeschlossen sind. Die Verbände sind betreffend die Tarife, Sortimente und Vertrieb weitgehend autonom und entscheiden in ihrem verbundeigenen Gremium. Ausschlaggebend ist oft direkt oder indirekt der Wunsch der Kantone als Besteller und Subventionsgeber.

2.1.2 Übersicht über die wichtigsten Gremien der Alliance SwissPass mit Positionierung BAV

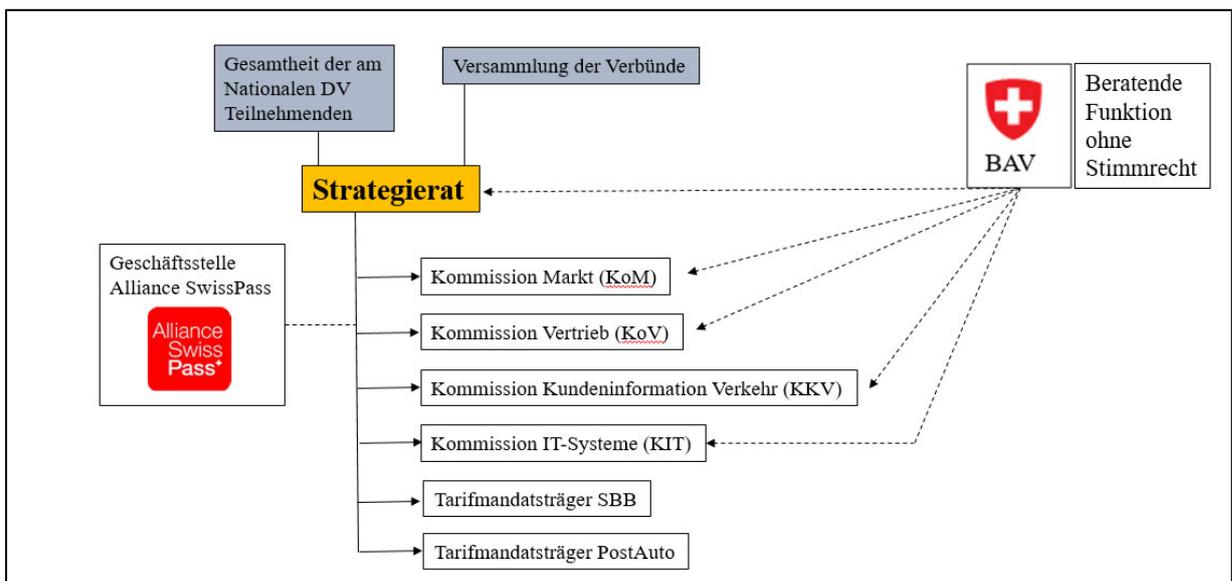


Abbildung 1: Organisation Alliance SwissPass

Nachstehend wird auf die einzelnen Gremien⁷ gemäss Abbildung 1 eingegangen.

Gesamtheit der am nationalen Direkten-Verkehr Teilnehmenden

Das oberste Organ des nationalen Direkten Verkehrs bildet die sogenannte «Gesamtheit der am nDV Teilnehmenden». Dies sind alle TU und Verbände, die mindestens einen nDV-Tarif, «einen Sortimentsbestandteil» akzeptieren. Das kann beispielsweise das Halbtaxabonnement sein. Die am nDV-Teilnehmenden entscheiden beispielsweise über:

- Änderungen eines Übereinkommens⁸ und dessen Anhänge

⁷ Gremien der Alliance SwissPass - Alliance SwissPass

⁸ Z.B. Übereinkommen der Alliance SwissPass (Nationale Organisation zur Zusammenarbeit der am Direkten Personenverkehr Teilnehmenden) – Kurzform Übereinkommen 500 (Ue500)

- Grundlegende Preis- und Sortimentsänderungen im nDV
- Änderungen der Verkaufs- und Benützungsbedingungen mit erheblicher finanzieller Auswirkung
- Grundsätze der Einnahmen- und Kostenverteilung
- Kostenintensive Anpassungen und Erneuerungen der Vertriebssysteme

Bei einer Gesamtumfrage gelten die folgenden Regeln zur Beschlussfassung: Jeder Teilnehmende hat eine Stimme. Ein Antrag gilt als angenommen, wenn ihm innert der gesetzten Frist von mindestens zwanzig Tagen zwei Drittel der am Geschäft beteiligten Abstimmenden zustimmen. Wenn bei einem Geschäft weniger als zwei Drittel aber mehr als die Hälfte der Abstimmenden zustimmen, so gilt eine Vorlage trotzdem als angenommen, wenn diese Zustimmenden mindestens 50 Prozent der Einnahmen/Kosten im betreffenden Geschäft auf sich vereinen.

Versammlung der Verbände

Die 18 Verbände in der Schweiz haben sich zwecks besserer Koordination von verbundübergreifenden Themen in der «Versammlung der Verbände» zusammengeschlossen. Sie befinden in diesem obersten Gremium im Bereich der Verbände beispielsweise über die Besetzung des Strategierats, Änderungen am Übereinkommen 500 oder die Einführung gemeinsamer Standards in der Alliance SwissPass.

Zusammen mit der «Gesamtheit der am Nationalen DV Teilnehmenden» bildet die Versammlung der Verbände das Dach der Alliance SwissPass. Sämtliche Entscheide ab einer gewissen Tragweite müssen von beiden Organen bestätigt werden. Die Versammlung der Verbände – kombiniert mit einem Forum – findet zweimal jährlich im Frühling und Herbst statt. Dazwischen können Entscheide auch in einer Korrespondenzumfrage gefällt werden. Ein Antrag gilt als angenommen, wenn ihm mindestens zwei Drittel aller stimmberechtigten respektive anwesenden Verbände zustimmen.

Strategierat

Der Strategierat bildet als Vorstand das Führungsorgan der ASP. Er entscheidet über strategische Fragen und Grundsätze und definiert die strategischen Eckwerte in den Bereichen Preis, Sortiment, Vertrieb, Einnahmen- und Kostenverteilung, Kundeninformationssysteme. Ausserdem ist er für die strategische Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs zuständig und lenkt die zentralen Innovationsvorhaben wie beispielsweise das Projekt GITA.

Der Strategierat besteht aus acht bis dreizehn Direktorinnen und Direktoren oder Geschäftsleitungsmitgliedern von Unternehmen im öV Schweiz. Der Strategierat ist beschlussfähig, wenn mindestens die Hälfte der Mitglieder anwesend ist, wobei die Mitglieder mit festem Sitz (SBB, ZVV, PostAuto AG) zu den Anwesenden zählen müssen. Ein Antrag ist angenommen, wenn er die Mehrheit der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigt. Die Beschlussfassung kann in dringenden Fällen auf dem Korrespondenzweg erfolgen.

Eine Eigenheit des Strategierates ist, dass er im nDV die Kompetenz zur Beschlussfassung hat. Bei den regionalen Verbänden kann er in der Regel jedoch nur Empfehlungen abgeben. Dies erachtet der Bund in seinen Genehmigungsschreiben zum Übereinkommen 500 (vgl. Kapitel 5.1.1) als eine Ungleichbehandlung und verlangt, dass diese behoben wird.

Das BAV, die Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV) sowie der Verband öV (VöV) sind sogenannte Beisitzende ohne Stimmrecht.

Kommission Markt

Die Kommission Markt fällt operative Entscheidungen zu den Themen Marketing und Verkaufsförderung, Preis und Sortimentsgestaltung sowie zur Verteilung der Einnahmen im nDV. Sie ist unter anderem für die laufende Analyse und Weiterentwicklung des nDV-Fahrausweissortiments zuständig und unterbereitet dem Strategierat entsprechende Anträge. Sie entscheidet ausserdem über die Neuaufnahmen von TU in den nDV sowie über Anpassungen des Geltungsbereiches. Zum Beispiel die Anerkennung des Halbtaxabos im GA-Bereich.

Kommission Vertrieb

Die Kommission Vertrieb fällt operative Entscheidungen zu sämtlichen Vertriebsthemen. Diese umfassen die Zahlungsmittel, die Provisionierung, das Clearing, die Einnahmensicherung, die Fahrausweiskontrolle sowie die Kostenverteilung. Sie legt die Standards im Vertrieb (bei den Verkaufssystemen) für neue Verkaufsmittel sowie für die Datenträger und den Datenaustausch fest. Bei den Fahrausweisen ist sie zuständig für Sicherheit, Formate sowie für das Mutationsverfahren.

Kommission Kundeninformation Verkehr

Die Kommission Kundeninformation Verkehr koordiniert und entwickelt die Kundeninformation im öV. Sie erarbeitet mithilfe von Arbeitsgruppen die fachlichen Anforderungen für gemeinsame Branchenstandards und -Vorschriften, unter anderem gemäss Verordnung des UVEK über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öV (VAböV; SR 151.342). Diese Produkte werden in der «Vorschrift über Standards der Kundeninformation im öffentlichen Verkehr» V580 - FIS-commun publiziert. Ziel ist, den Reisenden sowohl im Regel- als auch im Störfall eine standardisierte, präzise und inhaltlich konsistente Information zu bieten.

Kommission IT-Systeme

Die Kommission IT-Systeme entwickelt die zentralen IT-Systeme im Verkauf und Vertrieb der Fahrausweise des öV weiter. Sie legt Standards im Bereich des Datenaustauschs fest und stellt die optimale Funktionsweise der Schnittstellen sicher, so dass die Fahrausweise zentral verwaltet, aber dezentral verkauft werden können. Daneben pflegt sie die gemeinsam betriebenen IT-Lösungen.

Geschäftsstelle Alliance SwissPass

Die Geschäftsstelle⁹ der Alliance SwissPass erbringt unterschiedliche Dienstleistungen für die Mitglieder. Sie ist unter anderem die «Hüterin des Übereinkommen der Alliance SwissPass» (Nationale Organisation zur Zusammenarbeit der am Direkten Personenverkehr Teilnehmenden – Kurzform Ue500¹⁰) und dafür verantwortlich, dass Strategierat, Kommissionen und Arbeitsgruppen die Geschäfte in den richtigen Geschäftsfeldern behandeln und die Gesamtsicht aller laufenden Geschäfte gewährleistet wird.

Weitere Aufgaben der Geschäftsstelle:

Übergeordnet:

- Organisation, Beratung und Koordination der Gremien und Kommissionen
- Sicherstellung des Informationsflusses innerhalb der Alliance SwissPass
- Politischer und medialer Auftritt
- Koordination und Abstimmung zwischen den einzelnen Stakeholdern

Fachlich

- Koordination und Unterstützung der Arbeitsgruppen in den Bereichen öV, nDV und Verbände
- Erarbeitung, Aktualisierung und Publikation Gemeinsame Tarifbestimmungen
- Mandatsträger Verteilschlüssel
- Koordination und Unterstützung der Mandatsträger¹¹
- Anlaufstelle für Fragen zu öV-Themen
- Weitere spezifische Aufgaben in den Geschäftsfeldern

⁹ <https://www.allianceswisspass.ch/de/ueberuns/Wer-sind-wir>

¹⁰ [Tarife & Vorschriften - Alliance SwissPass](#)

¹¹ Unter dem Begriff «DV-Mandat» (Mandat des Direkten Verkehrs) versteht man verschiedene zentrale Aufgaben, welche der oder die Mandatsträger/in im Auftrag des gesamten Direkten Verkehrs sicherstellt. Es gibt zurzeit die fünf Teilmandate «Preis und Sortiment», «Marketing», «Vertriebs-Services», «Abrechnung» sowie «IT und Services». Die SBB ist für diese Teilmandate zuständig. Daneben haben Post-Auto sowie die Geschäftsstelle ASP noch ein Mandat.

2.2 Nationaler Direkter Verkehr (nDV)

Organisation des nationalen Direkten Verkehrs

In der Schweiz gibt es über 400 TU die öV anbieten. Dennoch ist es möglich, mit einem einzigen Billett unterschiedliche Verkehrsmittel wie Bahn, Bus, Schiff und Seilbahnen zu benutzen – und dieses Billett praktisch auch an jeder Verkaufsstelle zu beziehen. Eine Reise, ein Ticket, lautet einer der nDV-Grundsätze (z.B. Ostermundigen - Saas Fee / Fahrt mit BLS, SBB und PostAuto). Zu den bekanntesten Produkten zählen das General- und das Halbtaxabonnemnt. Auf längeren Bahn-Reisen bzw. ab 4 km Reisedistanz wird ein Distanzrabatt gewährt, der auch übergreifend für Reisen mit verschiedenen TU gilt¹².

Der nDV kennt weder Reservationspflicht noch Zugsbindung (letztere gibt es nur bei den Sparbilletten). Mit einem normalen Einzelfahrausweis kann die gewählte Verbindung mit jedem beliebigen Zug einmalig befahren werden.

2.3 Regionale Verbände

Einleitung Verbände

In der Schweiz gibt es zurzeit 17 Tarifverbände (z.B. Libero, Ostwind, Mobilis, Arcobaleno) sowie einen Verkehrsverbund (ZVV) = 18 Verbände. Im Gegensatz zum nDV, bei welchem die Kunden bei den Einzeltickets und bei den Streckenabos eine «Reise» von Haltestelle A nach Haltestelle B kaufen, besteht ein Verbund aus einem Zonenplansystem. In den meisten Verbänden kann sich der Fahrgast innerhalb einer Zone mit seiner Fahrkarte während einer bestimmten Zeit frei bewegen (Preisbildungslogik: Raum und Zeit). Ausgenommen davon sind Kurzstreckenbillette in Zentren. Dabei kann er eine oder mehrere Zonen kaufen. In den meisten Verbänden sind folgende Fahrausweise erhältlich: Einzelfahrausweise, Tageskarten und Abonnemente.

Jeder Verbund hat eine eigenständige Organisationsstruktur. Das wichtigste Gremium ist in der Regel der Verbundrat oder auch Verbundausschuss genannt. In diesem haben Vertretende der TU, welche im Verbund ihre Leistungen anbieten sowie der oder die involvierten Kantone Einsitz. Das BAV ist in den meisten Verbänden in der Regel ohne Stimmrecht vertreten. Unter anderem legt der Verbundrat die Zoneneinteilung innerhalb des Verbundes, das Sortiment sowie die Preise fest. Die Zusammenarbeit ist in einem Rahmenvertrag, einem Zusammenarbeitsvertrag oder in einer Verbundvereinbarung geregelt. Diese müssen vom BAV genehmigt werden.

¹² Gilt nicht in Fällen eines Preisanstosses

Übersicht über alle Verbünde



Abbildung 2: Verbundübersicht auf der SBB-Homepage¹³

1. Unireso + zusätzlich Léman Pass (grenzüberschreitend CH – F)
2. Mobilis
3. Onde verte
4. Frimobil
5. Vagabond
6. Libero
7. TNW
8. A-Welle
9. Passepartout
10. Zug
11. Schwyz
12. ZVV
13. Ostwind
14. Arcobaleno (mit grenzüberschreitenden Linien CH – I)
15. Davos-Klosters
16. Oberengadin
17. TransReno (nicht eingezeichnet / Region Chur)
18. Z-Pass (nicht eingezeichnet).

ZVV, A-Welle, OSTWIND, Tarifverbund Schwyz und Tarifverbund Zug sind in einem Tarifverbund für den Lebens- und Wirtschaftsraum Zürich zusammengeschlossen.

¹³ <https://www.sbb.ch/de/abos-billette/kaufmoeglichkeiten/tarifverbunde.html>

2.4 Verkehrsabrechnung

In den beiden folgenden Unter-Kapiteln wird kurz auf die Einnahmenverteilung im nationalen DV sowie in den regionalen Verbänden eingegangen. Gemeinsam haben sie, dass die Erlöszuscheidungen aus Sicht BAV kompliziert, fehleranfällig und kostenintensiv sind.

Es gilt daher für die Zukunft auch eine neue Verbundlandschaft zu prüfen. Im Prinzip wäre beispielsweise ein Verkehrsverbund Schweiz denkbar, bei dem die Erlöse nicht mehr zu den TU, sondern im bestellten Verkehr direkt zu den Bestellern fließen würden. Anreizsysteme für die TU wären dann nicht mehr über die Erlöse, sondern zum Beispiel über Qualitätsmesssysteme sicherzustellen.

2.4.1 Einnahmenverteilung im nDV: Zwei Prinzipien

Grundsätzlich werden bei der Verteilung von Einnahmen im nationalen Direkten Verkehr zwei Prinzipien unterschieden:

- Die Verteilung nach Verkaufszahlen von Einnahmen aus streckenbezogenen Fahrausweisen, zum Beispiel Streckenbillette, Streckenabonnemente oder Klassenwechsel.
- Die Verteilung nach Verteilschlüsseln von Einnahmen aus Pauschalfahrausweisen, zum Beispiel Generalabonnemente oder Tageskarten.
- Eine Sonderform stellt die Verteilung der Einnahmen aus den Halbtaxabonnementen dar. Sie basiert zwar auf einem Verteilschlüssel, welcher aber wiederum auf Verkaufszahlen von Fahrausweisen basiert.

Verteilung nach Verkaufszahlen

Bei den streckenbezogenen Fahrausweisen im nDV Verkehr sind der Reiseweg und in der Regel die durch die Reisenden benutzten TU bekannt.¹⁴ Entsprechend kann der Anteil pro TU an jedem verkauften nDV-Fahrausweis automatisch aufgrund der hinterlegten Tarifkilometer oder Preise berechnet und dem TU auf ihrem Konto gutgeschrieben werden.

Verteilung nach Verteilschlüssel

Ungleich schwieriger ist die Ausgangslage bei Reisenden mit einem Pauschalfahrausweis (wie Generalabonnement oder Tageskarte). Dort sind der Reiseweg und die benutzten TU nicht bekannt, da während eines bestimmten Zeitraums unbeschränkt die öffentlichen Verkehrsmittel benutzt werden können. Deshalb führt die Alliance SwissPass Konsumerhebungen bei Inhaberinnen und Inhabern dieser Pauschalfahrausweise durch. Sie bilden die Grundlage für die Erstellung von Verteilschlüsseln. Die Einnahmen aus den Pauschalfahrausweisen werden anschliessend monatlich aufgrund der Verteilschlüssel den am Fahrausweis beteiligten TU zugeschrieben.

Die Konsumerhebungen werden durch die Geschäftsstelle der Alliance SwissPass durchgeführt. Die Geschäftsstelle plausibilisiert diese Angaben und weist ihnen virtuelle Erträge zu – jene Preise, die die Kunden ohne GA beim Kauf von einzelnen Billetten für die Fahrten bezahlt hätten. Die Gesamtheit der virtuellen Erträge ergeben anschliessend den Verteilschlüssel.

Sehr ähnlich funktionieren alle 37 Verteilschlüssel des nDV. Insgesamt werden so rund 2,5 Mia. Franken jährlich verteilt.

Eine Sonderform stellt der Verteilschlüssel für die Halbtaxabonnemente dar. Er basiert auf den Ausfallanmeldungen der TU. Durch den Verkauf von Halbp reisbilletten verlieren die TU einen Teil ihrer Einnahmen. Aufgrund dieser Angaben wird der Verteilschlüssel erstellt. Mit den Einnahmen aus den Halbtaxverkäufen decken die Transportunternehmen rund einen Drittel ihrer Ausfälle.

¹⁴ Ausnahme: Wenn mehrere TU auf einer Linie verkehren.

2.4.2 Einnahmenverteilung in den Verbänden

In den Verbänden müssen nicht nur die Einnahmen der Pauschalfahrausweise, sondern auch der Einzelbillette mittels eines Schlüssels verteilt werden, da Reisewege aufgrund der Zonenlogik zumindest bei nicht getrackten Fahrausweisen nicht exakt bestimmt werden können. Jeder Verbund in der Schweiz ist selbst für die Einnahmenverteilung verantwortlich. Gemäss Art. 32 Buchstabe a der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV; SR 745.16) kann bei Verbänden zwischen den Transportunternehmen eine nachfrageabhängige Einnahmenverteilung aufgrund der Personenkilometer und - in Abweichung zum nDV - auch der Anzahl der Einsteigenden vereinbart werden. Mit der Entstehung der Tarifverbände wurde nämlich eine eigene Verteilmethodik entwickelt, welche von den meisten Tarifverbänden angewandt wird. Mit den Parametern «Einsteiger» und «Pkm» berücksichtigen die Verbände bei der Einnahmenverteilung den Sockeltarif für die kurzen Fahrten und die Tarifdegression.

Wird der Anteil pro TU an jedem verkauften Fahrausweis im nDV systembedingt automatisch aufgrund der hinterlegten Tarifkilometer oder Preise berechnet, müssen in den Verbänden für alle Fahrausweisen – auch die Einzeltickets - sogenannte Teiltöpfe gebildet werden. Die Einnahmen der verkauften Fahrausweise fliessen in den entsprechenden Teiltopf. In vielen Verbänden werden das Passagieraufkommen (Anzahl Einsteiger) und die Personenkilometer stichprobenartig erhoben. Die Einnahmen aus den Teiltöpfen werden aufgrund der Einsteiger und Personenkilometer auf die einzelnen TU verteilt.

2.4.3 Verteilung der gemeinsamen Kosten des nDV

Die gemeinsamen Kosten der Alliance SwissPass betragen zurzeit jährlich 228 Mio. Franken. Sämtliche Regelungen zur Kostenverteilung sind in der Vorschrift 512 über die «Verteilung der Kosten in der Alliance SwissPass» zusammengefasst. Die Kostenverrechnung erfolgt nach unterschiedlichen Prinzipien. Ein Teil der Kosten wird über einen Mischkostenschlüssel, den Standardschlüssel, abgerechnet. Dafür werden die Gesamteinnahmen aus den Verteilschlüsseln der Pauschalfahrausweise addiert und so der Anteil pro TU an den Gesamterträgen gerechnet. Andere Kosten werden möglichst verursachergerecht mit speziellen Kostenverteilschlüsseln verrechnet.

2.4.4 Gemeinsame Kosten der Verbände

Die Kosten der jeweiligen Verbundstrukturen, die parallel zu denjenigen des nDV aufgebaut wurden, können derzeit nicht beziffert werden. Die Parallelstrukturen mit den Verbänden entstand dazumal, da der nDV die Bedürfnisse der Kundschaft vor allem auf den kurzen Distanzen (im lokalen Verkehr / GA-Komfort im Kleinen) nicht abdecken konnte. Festzuhalten ist, dass die Verbände sich auch an den Kosten von Alliance SwissPass beteiligen.

3 Die aktuellen Rollen des Bundes / Die Finanzierung des öV

3.1 Die verschiedenen Rollen und Einflüsse des Bundes heute

Es wird nachfolgend auf Rollen des Bundes eingegangen, welche direkt oder indirekt in einem Zusammenhang mit dem Bereich Tarife stehen könnten.

Die verschiedenen Rollen des Bundes im öV		
Rolle	Wer	Aufgaben
Aufsicht	BAV	Aufsicht Direkter Verkehr Einhaltung Gesetze generell Vergabe von konzessionierten / bewilligten Personenbeförderungsrechten (inkl. Tarifvorgaben).
Besteller regionaler Personenverkehr (RPV)	BAV	Leistungen des RPV bestellen (Bahn, Bus, Seilbahnen, Schiffe)
Regulator	BAV	Überwachung Marktordnung/ Bestellerprinzip Festlegung der Trassenpreise
Eigentümer der SBB und Post-Auto	UVEK, EFV	Vorbereitung und Koordination der eignerpolitischen Geschäfte, insbes. betreffend Vorgabe und Einhaltung strategischer Ziele
Miteigentümer bei einzelnen TU	UVEK	Mitwirken an der strategischen Führung der TU
Tarif- und Preisüberwachung	Preisüberwachung (Pü)	Empfehlungsrecht bei staatlich administrierten Preisen (Trassenpreis) und Verfügungsrecht bei Tarifen und Preisen von marktmächtigen Unternehmen
Wettbewerbsbehörde	Wettbewerbskommission (WEKO)	Wettbewerb fördern und Wettbewerbsbeschränkungen unterbinden
Aufsichtsstelle Datenschutz	Eidg. Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (EDÖB)	Beratung und Beaufsichtigung von Privatpersonen und Bundesorganen im Hinblick auf die Einhaltung der gesetzlichen Datenschutzbestimmungen.

Abbildung 3: Rollen des Bundes

Aufsicht BAV

Basierend auf den gesetzlichen Grundlagen kommt dem BAV eine Aufsichts- und Kontrollfunktion zu. Innerhalb dieser Funktion kann das BAV u.a. die folgenden Aufgaben wahrnehmen:

- Kontrollieren, ob Vorschriften und Tarife nicht zum Nachteil der Öffentlichkeit sind und ob Gleichbehandlungsgrundsatz erfüllt ist.
- Anforderungen an die Tarifintegration und die Organisation der TU (nDV) stellen.
- In einigen Fragen ist das BAV „Schiedsgericht in letzter Instanz“, z.B. bei Uneinigkeit über Aufnahme neuer TU in den nDV, bei Tarifstreitigkeiten innerhalb der ASP, o.ä.
- Bei Konzessionsverfahren geht das BAV auf Tarifpflicht, Gleichbehandlungsgrundsatz und Tarifintegration ein.

Weiter ist es Aufgabe des BAV, Branchenreglemente sowie die Vereinbarungen von Tarifverbänden zu genehmigen. Der Auftrag für diese Aufgaben ergibt sich aus Artikel 17 Absatz 3 PBG. Dieser hält fest: „Die Übereinkommen über den direkten Verkehr und über die Haftung dürfen besondere Interessen

einzelner Unternehmen nur so weit berücksichtigen, als die Gesamtinteressen des öV nicht beeinträchtigt werden. Diese Übereinkommen sind dem BAV zur Genehmigung vorzulegen“.

Besteller regionaler Personenverkehr (RPV)

Die allermeisten Linien des RPV sind nicht kostendeckend. Damit diese Linien von den TU trotzdem angeboten werden, subventionieren Bund und Kantone aktuell rund 1'400 Linien des RPV von 114 TU mit jährlich rund 2,0 Milliarden Franken.

Die Abgeltung des RPV ist eine Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen (Besteller). Der Bund beteiligt sich schweizweit mit rund 50 Prozent an den gesamten ungedeckten Kosten. Das Bestellverfahren wird jeweils für eine Fahrplanperiode durchgeführt (entspricht zwei Fahrplanjahren). Die Besteller haben im Rahmen eines wirtschaftlichen Umgangs mit den Steuergeldern die Erwartung, dass die ungedeckten Kosten, welche sie abgelten, möglichst tief sind. Die TU müssen einerseits laufend die Kosten optimieren, andererseits aber auch möglichst hohe Erlöse erwirtschaften. Somit nehmen die Besteller mit ihren Erlöserwartungen indirekt Einfluss auf die Tarife.

Nebst der vorstehend beschriebenen Verbundaufgabe können Bund, Kantone und Gemeinden gemäss Artikel 28 Absatz 4 PBG weitere Angebote, Angebotsverbesserungen oder Tarifierleichterungen alleine bestellen. Sie tragen die laut Planrechnung ungedeckten Kosten dieser Angebote.

Das BAV kann nicht nur als Aufsichtsbehörde, sondern auch als Besteller implizit gewisse Vorgaben zur Tarifierung erlassen. So hat es am 12. Dezember 2018 den abgeltungsberechtigten Transportunternehmen sowie den Kantonen die Vorgaben für das Bestellverfahren für die Fahrplanperiode 2020/2021 zugestellt. Darin wurde klargestellt, dass die Senkung des Trassenpreises kostenseitig einzurechnen sei, womit diese Minderkosten bei den Bestellern zu einer Senkung des Abgeltungsvolumens führten. Gleichzeitig war es jedoch den Transportunternehmen überlassen, Preissenkung aus der eigenen Tasche zu finanzieren, da die Tarifkompetenz nicht beim BAV liegt. Damit wird de facto eine Tarifkompetenz aus der Verhandlungsposition als Besteller geschaffen.

Eigentümer

Als Alleinaktionär der SBB und der Post bzw. von PostAuto (Vertreter Eigentümer GS UVEK und Finanzverwaltung) ist der Bund an der strategischen Ausrichtung beteiligt und kann entsprechend Einfluss nehmen:

- Es können für die SBB und die Post Zielsetzungen zur Eigenwirtschaftlichkeit und Gewinnsituation formuliert werden. Die Zielsetzungen beinhalten die Möglichkeit zu einer nachfrageorientierten Preisgestaltung zur Optimierung der Erträge und Auslastung von Rollmaterial und Infrastruktur.
- Es können Rahmenbedingungen definiert werden, unter welchen diese Zielsetzungen zu erreichen sind.
- Der Bund wählt die Verwaltungsräte von SBB und Post.

Daneben ist der Bund Miteigentümer bei weiteren TU. Bis 2022 wurde bei grösseren Beteiligungen jeweils eine Vertrauensperson des Bundes in den Verwaltungsrat einer TU delegiert. Da sich dadurch jedoch haftungsrechtliche Probleme ergeben können, wird darauf verzichtet.

Preisüberwachung

Die Beeinflussung der Preise durch den Preisüberwacher ergibt sich aus Art. 12 des Preisüberwachungsgesetzes vom 20. Dezember 1985. Interventionen des Preisüberwachers sind möglich, wenn marktmächtige oder Monopolunternehmen missbräuchlich hohe Preise setzen. Ein Preismissbrauch kann nur dann vorliegen, wenn die Preise nicht das Ergebnis wirksamen Wettbewerbs sind. Zudem setzt wirksamer Wettbewerb voraus, dass die Abnehmerinnen und Abnehmer die Möglichkeit haben, ohne erheblichen Aufwand auf vergleichbare Angebote auszuweichen. Beide Kriterien zur Zuständigkeit des Preisüberwachers sind beim öV gegeben.

Bezüglich der Missbrauchsprüfung durch den Preisüberwacher gibt es verschiedene Einschränkungen zu beachten, welche nicht nur, aber auch den komplexen und intransparenten Tarif- und Erlöszuscheidungssystemen geschuldet sind. Sein Augenmerk richtet sich aufgrund der Eigenwirtschaftlichkeit des Fernverkehrs auf diesen, wobei sich als Massnahme insbesondere die Anordnung von Sparbilletten als umsetzbar erwies.

Zwar kann der Preisüberwacher grundsätzlich auch linienspezifisch im Regionalverkehr eingreifen, wenn der Kostendeckungsgrad über 100% liegt. Eine liniengenaue Zuschreibung der Erlöse erweist sich jedoch oft als kaum belastbar.

Es ist aus Sicht des Preisüberwachers eine griffigere Rechtsgrundlage mind. für die Festlegung von Tarifgrundsätzen zu schaffen, damit eine strategische Kontrolle ermöglicht würde.

Wettbewerbskommission (WEKO)

Der Vertrieb von Angeboten des öV fällt nicht uneingeschränkt unter das Personenbeförderungsregal. Soweit es nicht um den Vertrieb eigener Fahrausweise für konzessionierte Personenbeförderungsdienstleistungen geht, ist das Bundesgesetz über Kartelle und andere Wettbewerbsbeschränkungen vom 6. Oktober 1995 (KG; SR 251) anwendbar. Insbesondere hinsichtlich multimodaler Mobilitätslösungen sind verschiedene Abgrenzungsfragen pendent.

Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter (EDÖB)

Der EDÖB ist für zwei Bereiche zuständig: für das Bundesgesetz über den Datenschutz (DSG; SR 235.1) und für das Bundesgesetz über das Öffentlichkeitsprinzip der Verwaltung (BGÖ; SR 152.3).

Im öV ist der Bereich Datenschutz u.a. im Umgang mit Kundendaten von besonderer Bedeutung.

Fazit Rollen und Einfluss des Bundes

Die drei Departemente des Bundes (UVEK, EFD und WBF) nehmen in unterschiedlichen Rollen Einfluss auf die Tarifgestaltung im schweizerischen Personenverkehr. Dabei vertreten sie verschiedene Ziele. Während z.B. Besteller und Eigner Preiserhöhungen befürworten, weil sie den öV aus einer Sicht der finanziellen Belastung der öffentlichen Hand beurteilen (Erhöhung des Kostendeckungsgrad), schützt der Preisüberwacher die Reisenden im Rahmen seiner Möglichkeiten vor Preiserhöhungen, welcher eine Beurteilung nach dem Preisüberwachungsgesetz nicht Stand halten.

In den meisten Rollen ist der Bundeseinfluss auf die Tariflandschaft eingeschränkt. Ein eigentliches Zielsystem auf Bundesebene für die Tarifpolitik besteht nicht.

3.2 Finanzierung des öffentlichen Verkehrs

Der gesamte öffentliche Personenverkehr umfasst den Fern-, Regional- und Ortsverkehr, sowie Angebote ohne Erschliessungsfunktion (auch touristische Angebote genannt). Je nach Kategorie ist die Finanzierung unterschiedlich.

Der Fernverkehr muss per heutiger Definition eigenwirtschaftlich funktionieren und kann einen Gewinn erwirtschaften. Die öV-Unternehmen des abgeltungsberechtigten Orts- und Regionalverkehrs sind teils stark subventioniert und mit eingeschränkten Gewinnmöglichkeiten belegt (Art. 36 PBG). Aufgrund dieser Voraussetzungen haben SBB Fernverkehr und die abgeltungsberechtigten öV-Unternehmen unterschiedliche Anreize bei der Ausgestaltung der Tarife. Dies vor dem Hintergrund, dass es in der Schweiz nur einen gemeinsamen Tarif für Fahrten mit dem Fern- und Regionalverkehr gibt (offenes System).

3.2.1 Finanzierung des Fernverkehrs und touristischer Angebote (Angebote ohne Erschliessungsfunktion)

Linien des Fernverkehrs verbinden die Ballungsräume und übergeordneten Zentren der Schweiz miteinander und stellen die Anbindung der Schweiz an die europäischen Hauptverkehrsachsen sicher. Die Grundsätze und Kriterien für den Fernverkehr sind in einer Wegleitung des BAV festgehalten.¹⁵

Linien ohne Erschliessungsfunktion verkehren oftmals nicht ganzjährig oder nicht täglich, es handelt sich dabei insbesondere um Bergbahnen oder Schifflinien. Sie sind gemäss Artikel 28 Absatz 2 PBG von Abgeltungen des Bundes ausgeschlossen. Teilweise werden diese Angebote jedoch von den Kantonen und/oder Gemeinden finanziell unterstützt.

Sowohl das Fernverkehr-Netz wie auch die touristischen Angebote sind in ihrer Gesamtheit eigenwirtschaftlich, d.h. ohne Abgeltungen, zu betreiben.

3.2.2 Finanzierung des regionalen Personenverkehrs

Beim RPV handelt es sich gemäss Artikel 4 der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV; SR 745.16) um Personenverkehr innerhalb einer Region, einschliesslich der Groberschliessung von Ortschaften, sowie dem Personenverkehr zwischen benachbarten, auch ausländischen Regionen. Die Linien des RPV müssen eine Erschliessungsfunktion haben, was der Fall ist, wenn sich an mindestens einem Linienende ein Verknüpfungspunkt mit dem übergeordneten Netz des öV und am anderen Ende oder zwischen den Linienenden eine Ortschaft befindet. Zudem muss die Ortschaft, die erschlossen wird, ganzjährig mindestens 100 Einwohner haben.

Die allermeisten Linien des RPV sind nicht kostendeckend. Damit diese Linien von den TU trotzdem angeboten werden, gelten Bund und Kantone den TU im Rahmen des Bestellverfahrens je zur Hälfte die laut Planrechnung ungedeckten Kosten des von ihnen gemeinsam bestellten Angebotes des RPV (Art. 28 Abs. 1 PBG) ab.

Der Bund hat als Mitbesteller der Linien im RPV über das Bestellverfahren gewisse Einflussmöglichkeiten bei den Tarifen, da er auch in diesem Bereich Vorgaben machen kann. Bei RPV-Linien besteht u.a. die Pflicht, einen direkten Verkehr und die damit verbundenen Tarife anzubieten und anzuerkennen (Art. 6, Abs. 1, Buchstabe g, ARPV).

3.2.3 Finanzierung Ortsverkehr

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 öV entfernt sind und die Abstände zwischen den Haltestellen klein sind. 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.

3.3 Einnahmen im öffentlichen Verkehr

Die Preishöhe der Tarife ist eine der drei Steuerungsmöglichkeiten, um die Abgeltungseffizienz des öV zu beeinflussen. Abgeltungseffizienz bedeutet, dass die Besteller möglichst wenig pro Angebotskilometer oder Personenkilometer an Zuschüssen in Form von Abgeltungen zu entrichten haben. Das Angebot (Umfang, Effizienz) definiert die Gesamtkosten, die Summe aller Tarifeinnahmen stellt den Anteil dar, welche die Kundinnen und Kunden zu bezahlen haben und die Differenz ist durch die Besteller als Subvention zu leisten.

Der Kostendeckungsgrad kann je nach Region variieren. Grund dafür sind hauptsächlich die regionalen Unterschiede bei der Nachfrage, welche einen beträchtlichen Einfluss auf die Erlöse hat. Zudem unterscheiden sich die Preisniveaus sowohl im nDV als auch in den Verbänden in den Regionen

¹⁵ [Wegleitung: Grundsätze für den Fernverkehr vom August 2017](#)

teilweise beträchtlich.

Aufgrund des heutigen dualen Tarfsystems liegen im Vergleich zum nationalen Preisniveau, welches durch den nDV festgelegt wird, die Preisniveaus in den Verbänden je nachdem höher oder tiefer. In einzelnen Verbundregionen bestehen heute grössere Preisabweichungen im Vergleich zum nDV-Niveau, welche oft politisch gewollt sind. Damit Verbundregionen mit tiefen Preisniveaus nicht überdurchschnittlich durch den Bund mitfinanziert werden, sieht das BAV eine sukzessive Angleichung der beiden Preisniveaus auf eine maximale Abweichung von 20 Prozent vor. Der Preisüberwacher wiederum erachtet das Preisniveau des nDV als Grenze, welche auch die Verbände aufgrund der Gleichbehandlung der Kundinnen und Kunden einzuhalten haben.

Tarifmassnahmen im nDV gelten spartenübergreifend und somit auch für den abgeltungsberechtigten RPV sowie für den Fernverkehr. Ein einzelnes TU kann deshalb seine Einnahmen nur beschränkt beeinflussen. Entscheide für Tarifanpassungen sind deshalb in den Gremien zu fällen. Eine gezielte Tarifmassnahme nur für eine bestimmte Sparte ist mit dem heutigen System nicht möglich. Diese Trägheit bei Tarifanpassungen ergibt einen hohen Druck auf die Besteller, bei einem Angebotsausbau oder bei steigenden Kosten die Subventionen zu erhöhen. Zudem schränkt es die Handlungsoptionen des Preisüberwachers ein, gezielt das Preisniveau des Fernverkehrs auf ein angemessenes Niveau zu senken, weil er automatisch die Tarife des Regionalverkehrs mitsenken würde.

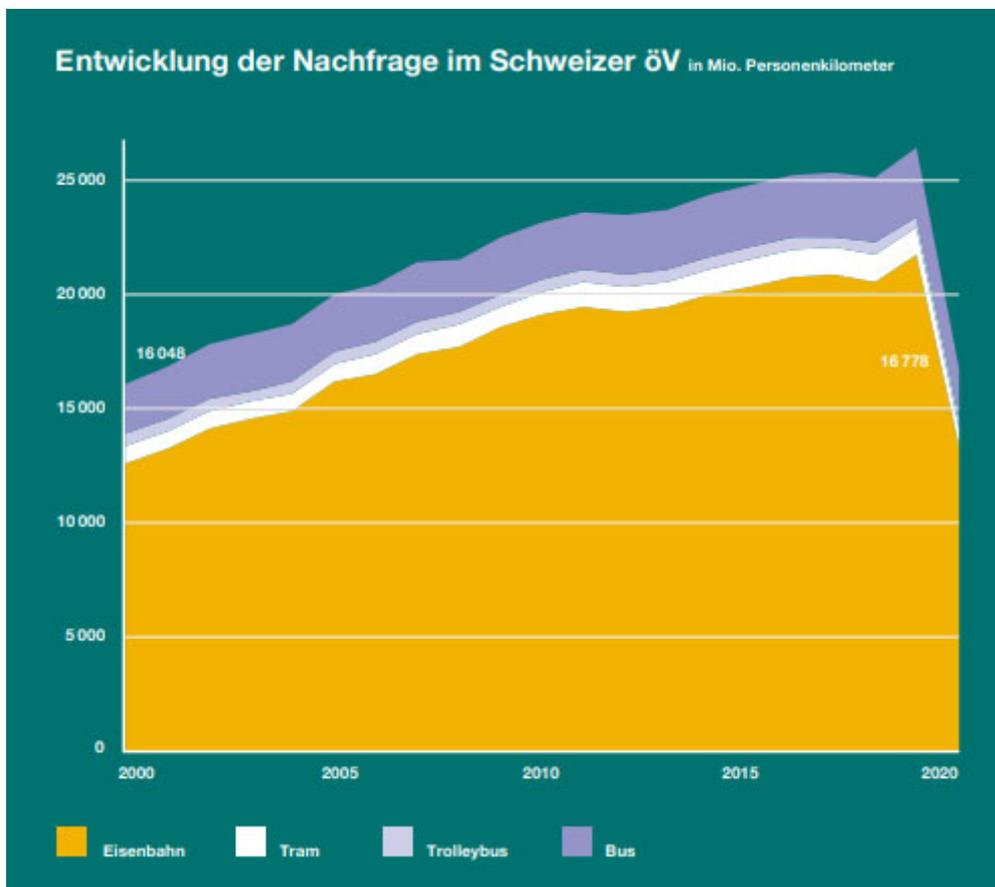


Abbildung 4: Entwicklung der Nachfrage im Schweizer öV in Mio. Personen-Km. (Quelle: Broschüre des VöV)

Umsatzentwicklung der wichtigsten Produkte im öffentlichen Verkehr

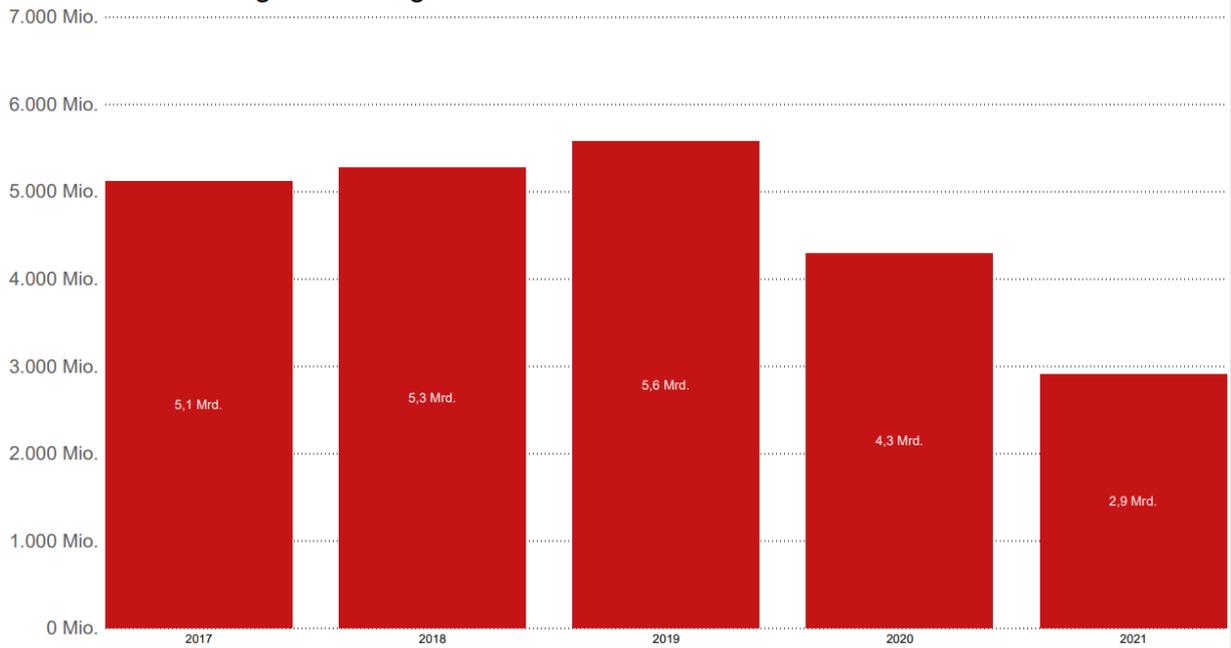


Abbildung 5: Umsatzentwicklung der wichtigsten Produkte (vgl. auch nachstehende Grafik) im öV (Quelle: Geschäftsstelle ASP – Stand August 2021)

Die Umsätze konnten in den letzten Jahren kontinuierlich gesteigert werden. Infolge der Covid19-Pandemie sanken diese stark.

Vor der Pandemie besass jeder zweite Schweizer oder jede zweite Schweizerin ein öV-Abonnement. 2019 wurden fast drei Millionen Halbtaxabonnemente, eine halbe Million Generalabos sowie über eine Million Verbundabos abgesetzt.

Umsätze der wichtigsten Fahrausweise im öffentlichen Verkehr

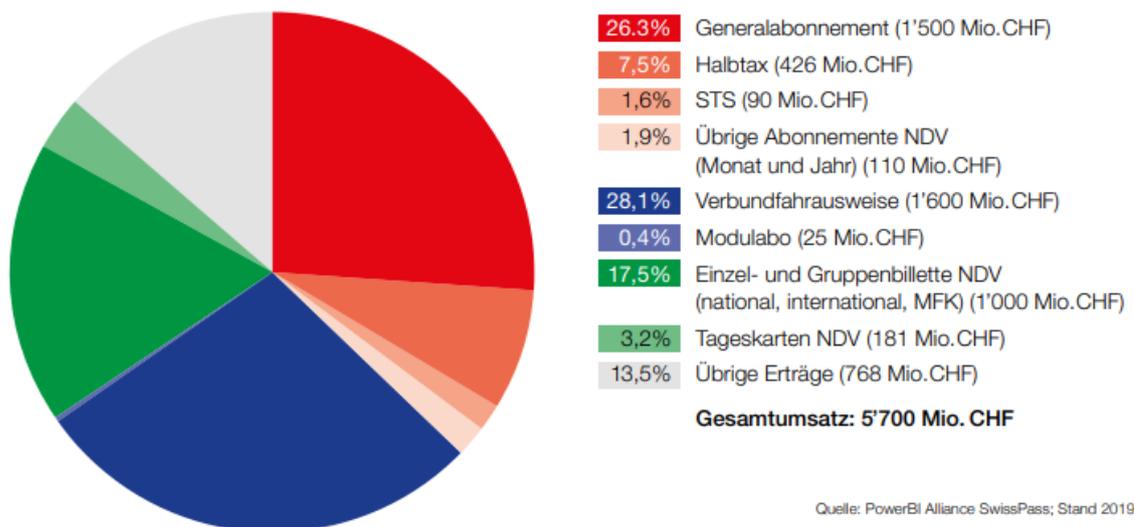


Abbildung 6: Handbuch zur Alliance SwissPass – Umsätze Fahrausweise im öV (Stand 2019)

Die Preise im Einzelreiseverkehr haben sich laut Branche in den letzten 20 Jahren parallel zur Teuerung entwickelt. Während der Halbtax-Preis nur moderat teurer geworden ist, verteuerte sich das GA vor allem im ersten Jahrzehnt des neuen Jahrtausends überdurchschnittlich.

4 Herausforderungen

4.1 Nationale und regionale Tarifwelten

4.1.1 Probleme aus Kundensicht

In der Schweiz gibt es zwei sich überlagernde Tarifwelten mit 19 «autonomen» Systemen (1 nationaler DV und 18 regionale Verbände). Dadurch ist für die Kundinnen und Kunden aus tarifarischer Sicht der Zugang zum öV-System herausfordernd. Reisende, die den öV nicht regelmässig und nur gelegentlich nutzen, sind heute mit hohen Transaktionskosten konfrontiert. Vor Reisetart müssen das richtige Ticket, der richtige Tarif und der richtige Vertriebskanal gewählt werden. Dies kann zu Unzufriedenheit bei Kunden führen, zahlen doch letztlich nicht alle gleich viel für die gleiche Leistung.

Beispiel: gebrochenes Lösen von Tickets

Wer von A nach B fährt, löst normalerweise ein direktes Billett (im nDV). Bei vertieften Tarifkenntnissen können Tickets für Teilstrecken, d.h. «gebrochen» gelöst werden (im nachstehenden Beispiel zwei anstelle nur eines Tickets).

Beispiel für die Fahrt von Bern – Jaun, Dorf via Freiburg: 1 Einzelbillett ohne Ermässigung, einfache Fahrt – am 19. Juli 2021:

1. Durchgehendes Billett des nDV
 - Bern – Jaun, Dorf: 47.20 CHF

2. Billett gebrochen gelöst (2 Billette)
 - Bern – Freiburg 14.20 CHF
 - Freiburg – Jaun, Dorf 16.80 CHF (Verbundticket frimobil – alle Zonen)
 - Total 31.00 CHF

3. Preisdifferenz zwischen Billett des nDV und dem gebrochenen Lösen
 - Ersparnis bei gebrochenem Lösen: **16.20 CHF (47.20 minus 31.00 CHF)**

4.1.2 Unterschiedlichen Interessen, Erwartungen und Vorgaben der Besteller

Eine Herausforderung im Tarifbereich ist, dass sich unterschiedliche Interessen, Erwartungen und Vorgaben von Kundinnen und Kunden, Bund, den Kantonen und den TU gegenüberstehen.

Beim Thema Tarife sind diverse Anspruchsgruppen (u.a. Kantone, TU, SBB FV, Verbände, BAV) beteiligt. Die Interessenlage ist teils völlig unterschiedlich. Kaum eine Partei ist bereit, etwas vom Erreichten abzugeben.

Die **Kantone** wollen als federführende Besteller im RPV eine aktive Rolle übernehmen. Sie bezahlen (zusammen mit den Gemeinden) in regionalen Verbänden einen Teil der ungedeckten Kosten. Daraus leiten sie den Anspruch ab, dass sie über die Preisbildungslogik, über die Sortimente sowie die Preishöhe mitbestimmen können. Die Kantone sind heute in unterschiedlichem Ausmass in den Verbänden betreffend Strategie, Tarifpolitik, Grundsätze der Einnahmenverteilung sowie dem Budget eingebunden.

Der **Bund**, welcher den grössten Teil der finanziellen Last der Eisenbahninfrastruktur trägt sowie an die ungedeckten öV-Kosten im RPV einen namhaften finanziellen Beitrag leistet, spielt heute in der Tariffestlegung eine untergeordnete Rolle. Durch die verschiedenen Interessen und die wenigen direkten Einflussmöglichkeiten ist eine aktive Gestaltung des Tarifsystems im heutigen Setting nicht mehr möglich. Mit der Änderung der Eisenbahngesetzgebung und der Einführung der Bahnreform hat sich die Einflussmöglichkeit des BAV im Bereich der Tarife stark reduziert.

Der Verkehrsverbund **ZVV** erschwert mit seinen regionalpolitisch geprägten strategischen Vorgaben die Erschaffung eines national einheitlichen und einfachen Tarifsystems.

Der **Fernverkehr** muss per heutiger Definition eigenwirtschaftlich funktionieren und kann einen Gewinn erwirtschaften. Aufgrund dieser Voraussetzungen hat der SBB Fernverkehr gegenüber den abgeltungsberechtigten öV-Unternehmen unterschiedliche Anreize bei der Ausgestaltung der Tarife.

Die heutige komplizierte Struktur mit Verbundlandschaft, nDV und der Sonderrollen des ZVV sowie des Fernverkehrs mit all den Schnittstellenproblemen wird den Fahrgästen ohne Massnahmen auch in Zukunft erhalten bleiben. Dies würde wegen der vorhandenen Interessenkonflikte innerhalb der öV-Branche weitergehende Schritte zu einem einfachen und kostengünstigen Preis- und Sortimentssystem verhindern. Für das weitere Vorgehen sollen deshalb vorgängig die Rollen, Erwartungen und Möglichkeiten der Beteiligten geklärt werden.

4.1.3 Zwei Tarifwelten, doppelspurige Gremien

Es gibt heute zwei Tarifwelten und daraus resultierend für den nDV und die regionalen Verbände zum Teil doppelspurige Organe:

- die nationale Geschäftsstelle der Alliance SwissPass sowie die einzelnen Geschäftsstellen der regionalen Verbände,
- Gesamtheit der am nDV Teilnehmenden sowie die Versammlung der Verbände,
- je eine selbständige Organisationsstruktur für jeden der 18 Verbände (z.B. Verbundrat),
- die nationalen und regionalen, verbundspezifischen Kommissionen,
- die nationalen und regionalen, verbundspezifischen Arbeitsgruppen und
- verschiedene Revisionsstellen.

Weiter verfügt die SBB im nDV über verschiedene Mandate. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Organisation des öV in der Schweiz komplex ist und über viele Schnittstellen verfügt.

Die beiden Tarifwelten binden viele personelle und finanzielle Ressourcen. Im Verhältnis zur geringen Grösse der Schweiz ist die Organisation heterogen und verursacht entsprechende Kosten.

4.1.4 Grenzüberschreitender Verkehr

In mehreren Schweizer Regionen¹⁶ gibt es bedeutende (Pendler-) Verkehrsflüsse, die über die Landesgrenzen hinausreichen. Für S-Bahn-, Tram- und Busreisende ist die Situation im grenzüberschreitenden Nahverkehr aus tarifarischer- und Vertriebsicht oftmals schwierig. Um auch dort Verlagerungseffekte zu erzielen, sollte der Fokus künftig nicht nur auf Angebotszielen und –massnahmen liegen, sondern auch die bestehenden, grossen (grenzübergreifenden) Herausforderungen bei den Tarifen und im Vertrieb berücksichtigen.

4.2 Planungs- und Abrechnungsstrukturen

Die Tariflandschaft führt zu aufwendigen Planungs- und Abrechnungsstrukturen. Die TU müssen den Bestellern Offerten einreichen. Die ungedeckten Kosten sind wesentlich von den Einnahmen abhängig. Wesentliche Teile der Einnahmen werden durch unterschiedliche Gremien berechnet und den TU mitgeteilt. Da die Einnahmen über ein breites Sortiment durch unterschiedliche Träger und nach unterschiedlichen Preisbildungslogiken vereinnahmt werden, ist die Berechnung der Einnahmenanteile entsprechend anspruchsvoll.

Die überwiegende Mehrheit der TU hat heute weder einen direkten Einfluss auf die Gestaltung des Tarifsystems noch können sie die Tarifhoheit dazu nutzen, ihre Einnahmen zu optimieren. Sie erhalten den überwiegenden Teil ihrer Erträge aus Pauschalfahrausweisen oder aus Verbundeinnahmen. Das grösste Risiko für die Abschätzung der Einnahmen ist oft eine Änderung eines Verteilschlüssels, welcher beträchtliche, ungeplante Auswirkungen auf die Einnahmen haben kann. Ein hohes Interesse an der Gestaltung der Tarife haben die Fernverkehrsbetreiber (SBB, BLS, SOB), da sie mit dem Fernverkehr ein eigenwirtschaftliches Geschäftsfeld führen.

¹⁶ Raum Genf, Basel, Tessin, Schaffhausen, Konstanz, Voralberg

Die Tarifhoheit wird heute durch Alliance SwissPass für den nDV wahrgenommen. Zu den wichtigen Entscheidungen gehören generelle Tarifmassnahmen (wie z.B. Preiserhöhungen von Pauschalfahrschein).

Die Verbände haben ein unmittelbares Interesse an der Gestaltung der Tarife, des Sortiments und der Preishöhe. Das Tarifniveau einiger Verbände liegt unter dem Preisniveau des nDV. Andere liegen darüber. Einzelne Tarifverbände versuchen den Preissetzungsspielraum auszunützen, andere setzen auf tiefe Tarife. In einzelnen Kantonen wurden über Volksabstimmungen eine Verbilligung der Tarife entschieden.

Die Besteller haben aus finanzieller Sicht ein hohes Interesse an der Tarifgestaltung, insbesondere an der Preishöhe. Im Regional- und Ortsverkehr tragen sie über die Abgeltung der ungedeckten Kosten die finanziellen Folgen von Tarifentscheiden. Die Kantone versuchen zum Teil über Tarifverbände Einfluss auf die Tarifgestaltung und Preishöhe zu nehmen. Nebst der Preishöhe geht es auch um die Tarifstruktur. Der Tarif muss dem Verkehrsangebot angepasst sein. Orts- und Nahverkehre, Fern- und touristischer Verkehre erfordern unterschiedliche Tarife, weil es sich um unterschiedliche Produkte für unterschiedliche Kundenbedürfnisse in unterschiedlichen Märkten mit unterschiedlichen Finanzierungsmodellen handelt.

Die Tarifstrukturen sind auch ein Bestandteil der kantonalen Verkehrspolitik. Dies einerseits, um Erträge zu optimieren oder um die Nutzung des ÖV zu erhöhen, andererseits aber auch, um den Zugang zum ÖV in den Agglomerationen und zwischen den Agglomerationen zu vereinfachen.

Die öV-Branche ist aktuell daran, die Abrechnungen in NOVA zu zentralisieren, was zu Standardisierung und Effizienzsteigerungen führen müsste.

4.3 Ungleichgewichte in der Organisation im Bereich Tarife

In den letzten Jahren wurde die Organisation im Bereich der Tarife schrittweise angepasst. Mit Alliance SwissPass wurde die Verantwortung im nDV neu geordnet und die Kompetenzen gestärkt. Mit der Versammlung der Verbände wurde auch für die Verbände eine übergeordnete Struktur geschaffen. Gemeinsam wurden Strukturen und Entscheidmechanismen geschaffen, um die Entwicklung im Bereich Tarife gemeinsam voran zu treiben.

Es bestehen jedoch weiterhin Ungleichgewichte bei der Verbindlichkeit von Entscheiden. Dies führt dazu, dass die Durchsetzung von Entscheiden darauf beruht, dass weitgehende Einigkeit besteht. Damit können Verbesserungen nur langsam vorangetrieben werden. Angesichts der sich in den letzten Jahren rasch wandelnden Rahmenbedingungen in der Arbeitswelt (z.B. Tendenz zu Homeoffice oder Förderung von digital durchgeführten Sitzungen) hat sich gezeigt, dass diese «Trägheit» Risiken birgt. Wenn die öV-Branche nicht innerhalb einer nützlichen Frist auf die Marktbedürfnisse reagiert, gehen Kunden verloren. Im Bereich der Organisation müssen weitere Schritte in Richtung einer abgestimmten Verantwortung für eine vorausschauende und zeitgerechte Tarifgestaltung folgen.

4.4 Gesetzgeberische Lücken

4.4.1 Fehlende Gesetzesgrundlage zur Durchsetzung von Bundesvorgaben im Tarifbereich

Die geltenden Regelungen des PBG sehen mit Artikel 15 eine weitgehende Autonomie der Unternehmen bei der Regelung ihrer Tarife vor. Dies gilt für alle Aspekte (Nutzungsbedingungen, Preisbildungslogik, Sortiment, Preisniveau, vgl. vorne Ziff. 1.2). Eingeschränkt werden diese Freiheiten der Unternehmen durch Vorgaben bezüglich der Gleichbehandlung in Artikel 15 Absätze 3 und 5. Weiter besteht die Verpflichtung, einen direkten Verkehr anzubieten (Artikel 16 PBG). Dementsprechend kann das BAV gestützt auf Artikel 52 PBG oder Artikel 17 Absatz 3 PBG intervenieren, wenn ein Verstoss gegen Artikel 15 oder 16 PBG (oder eine andere Bestimmung des PBG) vorliegt. Das BAV kann keine (weitergehenden) Vorgaben zu den verschiedenen Aspekten der Tarifgestaltung machen. Damit hat das BAV keine Gestaltungsmöglichkeiten im Bereich der Tarife.

4.4.2 Fehlende nationale Gesetzesgrundlagen für Verkehrs- und Tarifverbände

Verkehrs- und Tarifverbände sind aus der Delegation von Rechten der TU entstanden. Gesetzliche Bestimmungen auf nationaler Ebene fehlen, welche die Kompetenzen von Verkehrs- und Tarifverbänden festlegen würden. Für einzelne Tarifverbände sowie für den Zürcher Verkehrsverbund besteht ein kantonales Gesetz sowie Verordnungen, welches die Aufgaben, Verfahren und auch die Mitfinanzierung der Gemeinden festhalten.

5 Massnahmen von Bund, Kantonen und Branche

5.1 Massnahmen des Bundes

5.1.1 Befristete Genehmigung des Ue500

Gemäss Artikel 17 Absatz 3 PBG muss der Bund Übereinkommen des DV genehmigen. So hat die öV-Branche dem BAV mit Schreiben vom 16. April 2018 einen Antrag auf Genehmigung Ue500, Version 1 (Ausgabe vom 16. November 2017), zugestellt.

Aufgrund der in Kapitel 1 und 2 ausgeführten Rahmenbedingungen und Problemstellungen hat das BAV das Ue500 mit Schreiben vom 19. Juni 2018 befristet genehmigt. Für eine definitive Genehmigung wurden folgende Anforderungen formuliert:

- Eine Mitbestimmung des Strategierates in den einzelnen Verbänden ist im Umfang der Mitbestimmung des Strategierates im nDV zwingend. Damit wird eine Gleichbehandlung Verbände / nDV erreicht.
- Es soll eine schlanke, einfach verständliche und kundenfreundliche nationale Grundlage der Preisberechnung (Preisbildungsvorschrift / integriertes Tarifsysteem) verabschiedet werden. Diese ist offen gegenüber den zukünftigen Möglichkeiten, welche sich aus der Digitalisierung ergeben. Um der Unabhängigkeit der Verbänden Rechnung zu tragen und der unterschiedlichen Angebotsqualität in verschiedenen Regionen zu entsprechen, bleibt die Festlegung der Preishöhe in den jeweiligen Verbundperimetern in der Kompetenz der Verbände.
- Es gibt ein schlankes, nationales Fahrausweissortiment (Grundsatz). Das Sortiment (nDV und regionale Verbände) soll verkleinert und vereinheitlicht werden. Um den regionalen Bedürfnissen der Verbänden Rechnung zu tragen, kann dieses Fahrausweissortiment verbundweise ergänzt werden. Die Kriterien der Ausnahmefälle dürfen den nationalen Bestimmungen nicht zuwiderlaufen. Über die verbundweise Ergänzung des nationalen Fahrausweissortiments entscheidet der Strategierat abschliessend.
- Im Allgemeinen muss das Tarif- und Distributionssystem so gestaltet werden, dass es gegenüber heute im Betrieb kostengünstiger wird.

5.1.2 Organisation Bahninfrastruktur (OBI) – Ablehnung einer Systemführerschaft

Mit der Botschaft zur Organisation Bahninfrastruktur (OBI)¹⁷ im Jahr 2016 wollte der Bund die Voraussetzung schaffen, dass die Verantwortung für die Tarife im öV einer nationalen Organisation übergeben werden können. Dabei sollte die Beauftragung sowie die Steuerung von Systemführerschaften im Gesetz geregelt werden. Die Systemführerschaft sollte die Möglichkeit einer verbesserten und übergeordneten Koordination von Systemaufgaben bieten. Im Wesentlichen gingen die Neuerungen in Richtung einer Klärung von Rechten und Pflichten der Beteiligten. Es war vorgesehen, dass sich diese Organisation aus Vertretern des nDV sowie der Verbände zusammensetze.

Das Parlament lehnte die Einführung einer Systemführerschaft in der Verkehrssparte für den Tarifbereich ab, da insbesondere der Einbezug der Kantone unklar blieb.

5.2 Interesse der Kantone

5.2.1 Stärkung der Rolle der Kantone

Die Kantone befürworten die Weiterentwicklung des Systems. Sie wollen dabei ihre Gestaltungsmöglichkeiten erweitern. Diese leiten sie aus ihrer Verantwortung für den Regional- und Ortsverkehr ab. Sie wollen damit Einfluss auf die Tarifhoheit mit einem möglichst grossen Gestaltungsspielraum bezüglich Preishöhe, Sortiment und Preisbildung.

¹⁷ BBI 2016 8661

5.2.2 Einbezug von Bund und Kantone in das Projekt Grobkonzept Integriertes Tarifsyst- tem (GITA)

Um den Einbezug der Kantone bei der Weiterentwicklung des Tarifsystems zu stärken, wurde 2021 die GITA-Begleitgruppe «Besteller» geschaffen, bei welcher das BAV den Vorsitz hat. Mit definierten Mitwirkungsrechten wird gesichert, dass Bund und Kantone auf die Entscheide im Projekt GITA (vgl. nachfolgendes Kapitel 5.3.1) Einfluss nehmen können. Insbesondere wird sichergestellt, dass die finanziellen Auswirkungen einer Änderung des Tarifsystems den Bestellern Bund und Kantone (und Gemeinden) transparent aufgezeigt werden kann und sie dazu zustimmen müssen. Weiter wird sichergestellt, dass der Gestaltungsspielraum der Kantone gewahrt oder erweitert werden kann.

5.3 Weiterentwicklung des Tarifsystems

5.3.1 Projekt Grobkonzept Integriertes Tarifsystem (GITA)

Die öV-Branche hat sich zum Ziel gesetzt, die Zusammenarbeit des nDV und der regionalen Verbände im Rahmen des Projekts "Governance 2020" neu zu gestalten. Zu den Zielsetzungen gehörte eine Vereinfachung und Vereinheitlichung des öV aus Kundensicht sowie mehr Effizienz dank einfacheren Strukturen und Prozessen. In einem zweiten Schritt wurden bis Ende 2019 die Strukturen des nDV und der Verbände in eine neue Organisation fusioniert.

Im Frühling 2020 wurde die Strategie 2025 der Alliance SwissPass von der öV-Branche verabschiedet. Die Anforderungen des BAV aus den befristeten Genehmigungsschreiben zum Ue500 wurden in die Strategie mit einbezogen.

Die öV-Branche hat zum Thema «Preis / Sortiment» nachstehende Leitsätze und Stossrichtungen erarbeitet:

Sortiment	
Leitsätze	
1	Die Nutzerfinanzierung des öV stellen wir mittels eines integrierten, durchgängigen Preis- und Sortimentssystems sicher, welches von Kundinnen und Kunden als einfach, transparent und gerecht wahrgenommen wird.
2	Bei der Gestaltung des Preis- und Sortimentssystems tragen wir den unterschiedlichen Angeboten und Finanzierungsgegebenheiten des Fernverkehrs, des abgeltungsberechtigten Regionalverkehrs, des Ortsverkehrs sowie des nicht abgeltungsberechtigten Regionalverkehrs ohne Erschliessungsfunktion Rechnung
Stossrichtungen	
1	Die Weiterentwicklung des Preis- und Sortimentssystems berücksichtigt die Anforderungen der Kunden, ermöglicht die Vereinfachung des Zugangs und die Nachvollziehbarkeit für öV Nutzer und ist der Einnahmenverteilung übergeordnet.
2	Das Preis- und Sortimentssystem sowie die Vermarktung der gesamten Mobilitätskette fördern die Gewinnung von Neukunden sowie die Verbesserung des Modal Splits.
3	Am offenen System im Normaltarif wird im Grundsatz festgehalten. Ausnahmen sind möglich.
4	Preisregeln sollen einerseits spartenbezogen hinreichend Flexibilität zum Steuern der Nutzerfinanzierung der Besteller resp. TU gewährleisten und andererseits ein konsistentes Preisgefüge sicherstellen.
5	Das Tarifsystem basiert auf einer einheitlichen nationalen Grundlage der Preisbildungslogik. Kunden- und Marktanforderungen im Fernverkehr, Regionalverkehr, Ortsverkehr, Tarifverbünde werden berücksichtigt.
6	Das Preis- und Sortimentssystem nutzt das Potential der Digitalisierung des Vertriebs und der Ticketträger.

7	Die Methodik der Einnahmenverteilung wird so weiterentwickelt, dass die Einnahmen nach möglichst aktuellem Konsum und kostenoptimiert verteilt werden.
8	Das Preis- und Sortimentssystem genügt den Anforderungen eines pre-priced, und eines post-priced-Systems sowie zukünftiger Weiterentwicklungen wie beispielsweise multimodaler Mobilitätslösungen.

Abbildung 7: Leitsätze und Stossrichtungen der öV-Branche zum Thema «Preis / Sortiment»

Die Umsetzung der Strategie erfolgt im Rahmen von Umsetzungsprojekten. Die Entwicklung eines Grobkonzepts für ein integriertes Tarifsysteem wurde als eines der strategischen Umsetzungsprojekte definiert. Das aus dem Projekt resultierende Grobkonzept soll die Basis für die Weiterentwicklung der heutigen Tarifwelt bilden. Der Strategierat verabschiedete anfangs 2021 die Stossrichtungen von GITA.

Aufgrund der negativen Erfahrungen aus den früheren Projekten erfolgt bei GITA laut der Branche eine Fokussierung auf die Preisbildung bei Einzelbilletten des Normaltarifs. Diese Beschränkung soll die Komplexität des Projektes reduzieren. Gemäss den aktuellen Marktforschungsergebnissen der öV-Branche liege im Bereich der Einzelbilletten auch der grösste Handlungsbedarf aus Sicht der Kunden.

Kundenbefragung und Marktforschung im Zusammenhang mit GITA

Wie die Geschäftsstelle ASP festhält, wurden in der Analysephase qualitative Kundenbefragungen und eine quantitative, bevölkerungsrepräsentative Marktforschung durchgeführt. Dabei gaben 28 Prozent der öV-Kundinnen und -Kunden sowie 44 Prozent der öV-Nichtnutzenden in der Umfrage an, dass die Angst vor Fehlkäufen und die Komplexität des Billettkaufs Hinderungsgründe für die (Mehr-)Nutzung des öffentlichen Verkehrs seien. 22 Prozent der Einzelticket-Kaufenden führten zudem an, dass sie in den letzten 12 Monaten mindestens einmal vermutlich oder sicher ein falsches Billett gelöst hätten.

Weiter wurden in der Analysephase die Kundenbedürfnisse ermittelt. Die Mobilitätsarten (Automobil, öV, Luftverkehr, Mikromobilität) und Verkehrsarten (Personen- und Güterverkehr) werden sich vermischen und stellen neue Ansprüche an die Intermodalität und die Durchlässigkeit von Systemen. Der öV muss sich entsprechend leichter mit neu und zusätzlich etablierten Verkehrsmitteln vernetzen lassen. Der Zugang zu verschiedenen (auch kombinierten) Mobilitätsträgern wird insbesondere durch effizientere, intelligentere, intuitivere und kostengünstigere Technologie erleichtert. Ein integriertes Tarifsysteem könnte einen wichtigen Beitrag zur Vereinfachung des Zugangs zu multimodalen Angeboten leisten.

5.3.2 Einheitliche Vertriebsplattform

Die Botschaft zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (Reform des regionalen Personenverkehrs und der Rechnungslegung) vom 4. Juni 2021 (21.039) enthält unter anderem Bestimmungen zur Vertriebsinfrastruktur.

Die öV-Unternehmen betreiben heute mit NOVA eine Vertriebsinfrastruktur, über welche der Vertrieb von Angeboten des öV abgewickelt wird. NOVA hat alle bisherigen Vertriebs-Kernsysteme des nDV und der regionalen Verbände abgelöst und in einem einzigen System vereinigt. Sie beinhaltet alle zentralen Elemente für den Verkauf von öV-Leistungen.

Die Botschaft sieht einen neuen Artikel 17a PBG vor. Dieser legt fest, dass alle Unternehmen mit einer Personenbeförderungskonzession nach Artikel 6 PBG die Vertriebsinfrastruktur gemeinsam betreiben. Mit der Aufnahme ins PBG sollen die Investitionen der Besteller in NOVA nachhaltig geschützt werden. Um das Funktionieren der gemeinsamen Vertriebsinfrastruktur sicherzustellen, wird festgehalten, dass die konzessionierten TU alle für den Vertrieb von Angeboten des öV erforderlichen Sach- und Personendaten zur Verfügung zu stellen haben. Es handelt sich dabei um Vertriebsdaten, konkret um Daten zur Gewährleistung des direkten Verkehrs. Dazu gehören Sachdaten wie Preisdaten, Tarifdaten oder Sortimentsdaten. Weiter sind in beschränktem Umfang Personendaten zur Verfügung zu stellen, sofern diese nötig sind, um festzustellen, ob eine Person innerhalb eines bestimmten Zeitraums über bereits gekaufte Tickets oder Abonnemente verfügt, die für eine Reise relevant sind.

6 Bedarf für rechtliche Anpassungen

In den letzten Jahrzehnten hat der öV eine dynamische Entwicklung erlebt. Das Angebot wurde massiv ausgebaut, Verkehrs- und Tarifverbünde sind entstanden, die Tariffestlegung im nationalen Verkehr wurde der Branchenorganisation Alliance SwissPass übertragen und das Angebot im Regionalverkehr wird seit 25 Jahren als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen und im Ortsverkehr von Kantonen und Gemeinden bestellt. Unter der Leitung der Branchenorganisation Alliance SwissPass wurde zudem aktiv die Weiterentwicklung des Tarifsystems in Angriff genommen. Mit dieser Entwicklung haben die rechtlichen Bestimmungen im Bereich der Tarife nicht Schritt gehalten. Die rechtlichen Bestimmungen für die Zuständigkeit und die Funktionen bei Tarifen sind deshalb zu überarbeiten.

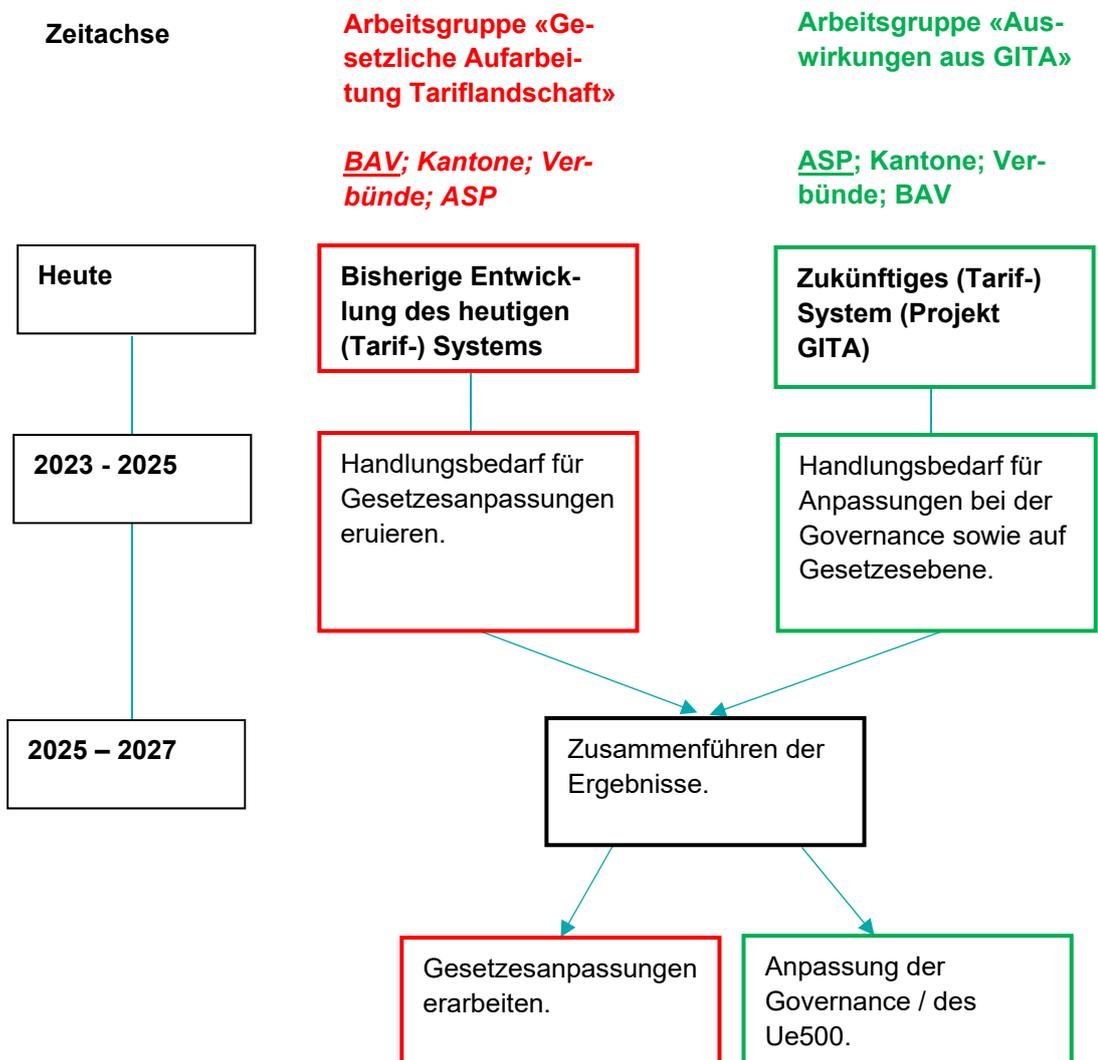
Ziel einer solchen Anpassung ist es, die rechtlichen Bestimmungen für die Steuerung des Tarifsystems und die Zuständigkeiten und Kompetenzen der Interessenträger dem heutigen Zustand und der absehbaren Entwicklung anzupassen. Der Bundesrat sieht insbesondere Handlungsbedarf bei der Schaffung einer Rechtsgrundlage für Verkehrs- und Tarifverbünde, der differenzierten Festlegung von Zuständigkeiten bei der Tarifhoheit und der Klärung der Rolle der Besteller im Bereich der Tarife. Die Kantone, die Verbünde und die TU sind in die Erarbeitung einzubeziehen.

Bei der Erarbeitung des regulatorischen Handlungsbedarfs sind sowohl die Entwicklungen der letzten Jahre wie die absehbaren Entwicklungen für ein zukünftiges Tarifsystem aufzunehmen. Wie in Kapitel 4.4 (Gesetzgeberische Lücken) und Kapitel 6 (Bedarf für rechtliche Anpassungen) dargelegt, gibt es aufgrund der Entwicklung von Strukturen, Rollen und Tariflandschaft gesetzgeberische Lücken. Im Hinblick auf die Entwicklungen im Bereich der Tarife, wie sie im Projekt GITA von der öV-Branche vorgesehen sind (vgl. Kapitel 5.3.1 Projekt GITA) ist ein weiterer regulatorischer Handlungsbedarf absehbar. Damit sind insbesondere folgende Themen zu bearbeiten:

- Rechtliche Grundlagen für Verkehrs- und Tarifverbünde
- Rechtliche Grundlage für die Branchenorganisation Alliance SwissPass
- Zuweisung der Zuständigkeiten im Bereich Tarife auf nationaler und regionaler Ebene (differenziert nach allgemeinen Bedingungen, Preisbildungslogik, Sortiment, Preisniveau)
- Mitwirkung der Besteller Bund und Kantone im Bereich Tarife
- Gesetzesanpassungen aufgrund der sich durch das Projekt GITA ergebenden Anpassungen an der Tariflandschaft

Die Arbeiten sollen insbesondere unter aktivem Einbezug der Kantone sowie der Gremien der öV-Branche (insbesondere Alliance SwissPass) unter Leitung des UVEK (BAV) behandelt werden.

Daraus abgeleitet sieht der Bundesrat folgenden Handlungsbedarf bzw. Vorgehensschritte:



Da der nationale Gesetzgebungsprozess in die Hoheit des Bundes fällt, ist vorgesehen, dass das BAV den Vorsitz bei der Arbeitsgruppe «Gesetzliche Aufarbeitung Tariflandschaft» hat.

Hingegen wird die Arbeitsgruppe «Auswirkungen aus GITA» durch die Alliance SwissPass geführt. Sowohl für das Projekt GITA als auch die Themen Governance / Anpassungen im Ue500 zeichnet sich bereits heute die ASP verantwortlich.

Den Lead für den Prozess sowie die Koordination zwischen den beiden Arbeitsgruppen übernimmt das BAV.

Es ist vorgesehen, dass in den beiden Arbeitsgruppen Vertreterinnen und Vertreter vom BAV, den Kantonen, Verbänden sowie der ASP (TU; Geschäftsleitung ASP) Einsitz nehmen. Dabei bestimmt die KöV die Vertreter der Kantone. Die Versammlung der Verbände delegiert die Verbandsvertreter und der Strategierat die Vertreter der Alliance SwissPass.

In einem ersten Schritt erarbeiten die beiden Arbeitsgruppen ihre Pflichtenhefte.

Sobald die beiden Arbeitsgruppen den jeweiligen Handlungsbedarf erhoben haben, werden die Ergebnisse in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe zusammengeführt, ausgewertet und die Auswirkungen abgeleitet. Für die Anpassungen auf Gesetzesstufe (Gesetzgebungsprozess) bzw. an der Governance / Ue500 sind anschliessend wiederum die jeweiligen Arbeitsgruppen im Lead.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Organisation Alliance SwissPass.....	7
Abbildung 2: Verbundübersicht auf der SBB-Homepage.....	11
Abbildung 3: Rollen des Bundes bezüglich Tarifgestaltung.....	14
Abbildung 4: Entwicklung der Nachfrage im Schweizer öV in Mio. Personen-Km. (Quelle: Broschüre des VöV)	18
Abbildung 5: Umsatzentwicklung der wichtigsten Produkte (vgl. auch nachstehende Grafik) im öffentlichen Verkehr (Quelle: Geschäftsstelle ASP – Stand August 2021)	19
Abbildung 6: Handbuch zur Alliance SwissPass – Umsätze Fahrausweise im öV (Stand 2019).....	19
Abbildung 7: Leitsätze und Stossrichtungen der öV-Branche zum Thema «Preis / Sortiment».....	26

7 Abkürzungsverzeichnis

ARPV	Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs, ARPV; SR 745.16
ASP	Alliance SwissPass
BAV	Bundesamt für Verkehr
DV	Direkter Verkehr (nDV und regionaler DV der Verbünde)
EDöB	Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragter
GITA	Grobkonzept Integriertes Tarifsysteem
KIT	Kommission IT-Systeme
KKV	Kommission Kundeninformation Verkehr
KoM	Kommission Markt
KoV	Kommission Vertrieb
KöV	Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs
nDV	Nationaler Direkter Verkehr
NOVA	Netzweite öV-Anbindung
öV	Öffentlicher Verkehr
PBG	Bundesgesetz über die Personenbeförderung, PBG; SR 745.1
Pkm	Personenkilometer

RPV	Regionaler Personenverkehr
SR	Strategierat
TU	Transportunternehmen
Ue500	Übereinkommen der Alliance SwissPass (Nationale Organisation zur Zusammenarbeit der am Direkten Personenverkehr Teilnehmenden)
VöV	Verband öffentlicher Verkehr
VPB	Verordnung über die Personenbeförderung, VPB, SR 745.11
WEKO	Wettbewerbskommission

8 Anhang 1: Rechtliche Grundlagen des Direkten Verkehrs (DV)

Nachstehend eine Übersicht über die wichtigsten tarifarischen Gesetzes- und Verordnungsartikel auf Bundesebene.

- Artikel 15 PBG¹⁸

Dieser Artikel regelt die Tarifpflicht. Es steht unter anderem, dass die Unternehmen für ihre Leistungen Tarife aufstellen.

1 Die Unternehmen stellen für ihre Leistungen Tarife auf. Der Tarif nennt die Voraussetzungen, unter welchen ein bestimmter Preis für die Beförderung und damit zusammenhängende Leistungen zur Anwendung kommt.

2 Die Tarife richten sich nach dem Umfang und der Qualität der Leistung und nach den Kosten des Angebots. Sie dienen der Erzielung angemessener Erträge.

3 Sie sehen für Kundinnen und Kunden in vergleichbarer Lage vergleichbare Bedingungen vor. Sie dürfen die Wahl zwischen verschiedenen Angeboten nicht unverhältnismässig beeinträchtigen.

4 Die Unternehmen können Tarife so gestalten, dass:

- a. zwischen Linien derselben Sparte ein Ertragsausgleich möglich ist;
- b. Nachfragespitzen gedämpft sowie die Auslastung der Fahrzeuge und der Infrastruktur geglättet werden, wobei Fahrausweise zum Regeltarif unabhängig von Tageszeit und Verkehrsmittelkategorie gültig sein müssen.

5 Die Tarife müssen gegenüber allen gleich angewendet werden. Sie sind zu veröffentlichen.

- Artikel 16 und 17 PBG

Diese Artikel regeln den DV sowie die Organisation der Unternehmen, damit der DV sichergestellt werden kann.

Art. 16 Direkter Verkehr

1 Im Fern-, Regional- und Ortsverkehr bieten die Unternehmen in der Regel der Kundschaft für Verbindungen, die über das Netz verschiedener Unternehmen führen, einen einzigen Transportvertrag an. Soweit ein Bedürfnis besteht, ist im Fern- und Regionalverkehr zwingend ein direkter Verkehr anzubieten.

2 Sie erstellen dafür gemeinsame Tarife und Fahrausweise.

Art. 17 Organisation

1 Zur Sicherstellung des direkten Verkehrs regeln die Unternehmen ihre gegenseitigen Beziehungen. Sie vereinbaren insbesondere:

- a. die Bereiche der Zusammenarbeit;
- b. die Voraussetzungen für die Beteiligung am direkten Verkehr;
- c. die Verteilung der gemeinsamen Verwaltungskosten;
- d. die Verteilung der Verkehrseinnahmen;
- e. die Haftungsgemeinschaft und den gegenseitigen Rückgriff.

2 Ist ein öffentlicher Verkehr von besonderer Bedeutung, so kann das BAV weitere Anforderungen an die Organisation stellen.

¹⁸ Bundesgesetz über die Personenbeförderung, PBG; SR 745.1

3 Die Übereinkommen über den direkten Verkehr und über die Haftung dürfen besondere Interessen einzelner Unternehmen nur so weit berücksichtigen, als die Gesamtinteressen des öffentlichen Verkehrs nicht beeinträchtigt werden. Diese Übereinkommen sind dem BAV zur Genehmigung vorzulegen.

4 Stellen die Unternehmen einen direkten Verkehr, der einem Bedürfnis entspricht, nicht zeitgerecht sicher, so erlässt das BAV die notwendigen Verfügungen.

- Artikel 10 ARPV¹⁹

In diesem Artikel ist bezüglich den Tarifen eine der wenigen Bestimmungen aufgeführt, welche den Bund direkt ansprechen: Es handelt sich um den Tarifausgleich.

1 Bund und Kantone sorgen dafür, dass die Tarife für gleichwertige bestellte Verkehrsangebote im ganzen Land ungefähr gleich sind. Höhere Produktionskosten in geografisch oder aus anderen Gründen benachteiligten Landesgegenden dürfen nicht zu wesentlich höheren Tarifen führen.

2 Die Transportunternehmen können den Einheimischen im Einvernehmen mit Bund und Kantonen im bisherigen Rahmen vergünstigte Tarife anbieten.

- Artikel 31 ARPV

Dieser Artikel regelt die Tariferleichterungen.

Tariferleichterungen können bestellt und abgegolten werden, wenn sie geeignet sind, den Anteil des öffentlichen Verkehrs am Gesamtverkehr zu erhöhen. Die Besteller von Tariferleichterungen entschädigen den Transportunternehmen die Einnahmehausfälle.

- Artikel 32 ARPV

Hier wird festgelegt, wann Linien des regionalen Personenverkehrs in Tarifverbänden ohne separate Entschädigung für Einnahmehausfälle gemeinsam von Bund und Kantonen bestellt und abgegolten werden können.

In Tarifverbänden können Angebote auf Linien des regionalen Personenverkehrs ohne separate Entschädigung für Einnahmehausfälle gemeinsam von Bund und Kantonen bestellt und abgegolten werden, wenn:

- a. zwischen den Transportunternehmen eine nachfrageabhängige Einnahmenverteilung aufgrund der Personenkilometer und der Anzahl der Einsteigenden vereinbart wird;
- b. die Tarifmassnahmen die Nutzung des gesamten Angebots des öffentlichen Verkehrs vereinfachen;
- c. besondere, spartenübergreifende Investitionen für Tarifverbände separat finanziert werden.

- Artikel 55a, 56 und 57 VPB²⁰

Ausführungsbestimmungen zur Tarifpflicht sowie zum DV.

Art. 55a Tarifpflicht

1 Für die Bestimmung der Tarifhöhe sind insbesondere die Reisedistanz, der Komfort der Fahrzeuge sowie die Attraktivität des Angebotes und der Anschlussverbindungen massgebend.

2 Die Unternehmen stimmen ihre Tarifgestaltungen zur Dämpfung der Nachfragespitzen sowie zur Glättung der Auslastung der Fahrzeuge und der Infrastruktur untereinander ab.

3 Bei streckenbezogenen Fahrausweisen, die an einen oder mehrere Kurse gebunden sind, muss die Bindung durch einen angemessenen Aufpreis aufgehoben werden können.

¹⁹ Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs, ARPV; SR 745.16

²⁰ Verordnung über die Personenbeförderung, VPB, SR 745.11

- Art. 56 Direkter Verkehr im konzessionierten Verkehr
 - 1 Ein direkter Verkehr kann sich auch nur über Teile der Schweiz oder über einzelne Agglomerationen und Regionen inner- und ausserhalb von Organisationen nach Artikel 17 PBG erstrecken.
 - 2 Im gestützt auf Artikel 28 Absatz 1 PBG bestellten regionalen Personenverkehr sowie im Fernverkehr müssen die Unternehmen direkten Verkehr anbieten.
 - 3 Im übrigen konzessionierten Verkehr müssen die Unternehmen direkten Verkehr anbieten, wenn:
 - a. die technischen Bedingungen es erlauben;
 - b. der Nutzen für die Reisenden gegenüber dem wirtschaftlichen Aufwand der Unternehmen überwiegt.
 - 4 In der Konzession wird festgelegt, für welche Linien des Fernverkehrs, des Regionalverkehrs und des Ortsverkehrs kein direkter Verkehr angeboten werden muss.
- Art. 57 Fahrausweis
 - 1 Die Reisenden müssen gültige Fahrausweise besitzen. Sie müssen sie für die Dauer der Fahrt aufbewahren und auf Verlangen den Kontrollberechtigten vorweisen.
 - 2 Die Tarife können die Reisenden verpflichten, ihre Fahrausweise zu entwerten. Diese Pflicht ist an den Stationen bekannt zu machen und, soweit möglich, an den Fahrzeugen anzuzeigen.
 - 3 Ein auf den Namen lautender Fahrausweis ist nicht übertragbar.