



16.080

Botschaft zur Einführung eines Verpflichtungskredits für die Abgeltung von Leistungen des regionalen Personenverkehrs für die Jahre 2018–2021

vom 23. November 2016

Sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin
Sehr geehrter Herr Ständeratspräsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit dieser Botschaft unterbreiten wir Ihnen, mit dem Antrag auf Zustimmung, nachstehende Erlassentwürfe:

- Änderung des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009,
- Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit für die Abgeltung von Leistungen des regionalen Personenverkehrs für die Jahre 2018–2021.

Wir versichern Sie, sehr geehrte Frau Nationalratspräsidentin, sehr geehrter Herr Ständeratspräsident, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

23. November 2016

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Johann N. Schneider-Ammann

Der Bundeskanzler: Walter Thurnherr

Übersicht

Mit einer Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBG) soll der Zahlungsrahmen als Instrument der Abgeltung von Leistungen des regionalen Personenverkehrs (RPV) durch den Verpflichtungskredit ersetzt werden. Für die Abgeltung von Leistungen des RPV in den Jahren 2018–2021 soll durch einen Bundesbeschluss ein Verpflichtungskredit von 3959,6 Millionen Franken bewilligt werden.

Ausgangslage

Der regionale Personenverkehr (RPV) ist eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Er stellt die Grundversorgung aller Regionen mit öffentlichem Verkehr sicher. Im Rahmen des Bestellverfahrens legen Bund und Kantone gemeinsam das zu bestellende Angebot für zwei Jahre und dessen Kosten fest. Die Leistungen im RPV werden aufgrund der geplanten ungedeckten Kosten abgegolten und zur Hälfte vom Bund finanziert.

Bislang wurden die für die Abgeltung erforderlichen Mittel jedes Jahr im Budgetverfahren des Bundes festgesetzt. Die Finanzplanung zeigte zudem für die dem Budgetjahr folgenden drei Jahre eine Tendenz auf. Seit dem 1. Juli 2013 sieht das PBG vor, dass die Finanzierung der im RPV bestellten Leistungen im Rahmen eines vierjährigen Zahlungsrahmens zu erfolgen hat.

Inhalt der Vorlage

Mit der vorliegenden Botschaft soll diese Massnahme erstmals umgesetzt, gleichzeitig jedoch das Instrument des Zahlungsrahmens in einen Verpflichtungskredit umgewandelt werden. Für die Abgeltung der Leistungen des RPV, die in den Fahrplanperioden 2018–2019 und 2020–2021 bestellt werden, beantragt der Bundesrat die Bewilligung eines Verpflichtungskredits von 3959,6 Millionen Franken. Unter Berücksichtigung der finanziellen Vorgaben des Bundes dienen die Beträge für die Jahre 2018 und 2019 vorwiegend der Finanzierung der derzeitigen Leistungen. In den beiden darauffolgenden Jahren wird es dank einer Erhöhung der verfügbaren Mittel möglich sein, die Folgekosten der Investitionsvorhaben und der von den Unternehmen oder den Kantonen geplanten Angebotsverbesserungen in Absprache mit dem Bund zu finanzieren. Für die zweite Bestellperiode soll der Bundesrat die Mittel erst zu einem späteren Zeitpunkt freigeben. Damit kann er auf mögliche Veränderungen der finanzpolitischen Rahmenbedingungen reagieren.

Mit einem Verpflichtungskredit für den RPV schafft der Bund eine bessere Sicherheit hinsichtlich der mittelfristig zu erwartenden Entwicklung der Abgeltungen. Damit können die verschiedenen Anspruchsgruppen ihre Vorhaben und ihre Finanzierungsbedürfnisse besser planen.

Liste der verwendeten Abkürzungen

ARPV	Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (SR 745.16)
BAV	Bundesamt für Verkehr
BV	Bundesverfassung (SR 101)
ETCS	European Train Control System
FLP	Ferrovie Luganesi
FHG	Finanzhaushaltgesetz (SR 611.0)
FMV	Ferrovie Mendrisio Varese
KöV	Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs
öV	öffentlicher Verkehr
PBG	Personenbeförderungsgesetz (SR 745.1)
Pkm	Personenkilometer
QMS RPV	Qualitätsmesssysteme im Regionalen Personenverkehr
RBS	Regionalverkehr Bern-Solothurn AG
RhB	Rhätische Bahn AG
RKV	Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen (SR 742.221)
RPV	Regionaler Personenverkehr
S-Bahn	Schnellbahn
SBV	Schweizerischer Bauernverband
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
SVP	Schweizerische Volkspartei
TU	Transportunternehmen
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VöV	Verband öffentlicher Verkehr
VPB	Verordnung über die Personenbeförderung (SR 745.11)
WSB	Wynental- und Suhrentalbahn AG

Botschaft

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage dieser Vorlage

Seit der Revision des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957¹ im Jahr 1996 ist der regionale Personenverkehr (RPV) eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen: Im Rahmen des Bestellverfahrens legen sie fest, welche Angebote zu welchen Kosten gemeinsam bestellt werden. Die Besteller des RPV (Bund und Kantone) gelten den Transportunternehmen die geplanten ungedeckten Kosten der bestellten Verkehrsleistungen ab. Nach Artikel 30 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009² (PBG) beträgt der Bundesanteil an der gesamten Abgeltung 50 Prozent.

Die Mittel zur Finanzierung des Bundesanteils an den Abgeltungen im RPV werden derzeit für vier Jahre im Finanzplan des Bundes veranschlagt. Der definitive Betrag wird jedes Jahr im Rahmen des Budgetverfahrens festgesetzt.

Seit dem 1. Juli 2013 sieht Artikel 30a PBG vor, dass der Bundesanteil an der Finanzierung des bestellten Angebots im RPV über einen vierjährigen Zahlungsrahmen festzulegen ist. Bei der Konkretisierung dieses Zahlungsrahmens zeigte sich jedoch, dass das Instrument eines Verpflichtungskredits besser geeignet wäre.

Mit dieser Botschaft beantragt der Bundesrat den eidgenössischen Räten die Einführung des Verpflichtungskredits als Instrument für die Abgeltung von Leistungen im RPV und die Bewilligung eines Verpflichtungskredits für die Jahre 2018–2021.

1.2 Ausgangslage im regionalen Personenverkehr (RPV)

Der RPV erschliesst die Schweiz

Gemäss Artikel 4 der Verordnung vom 11. November 2009³ über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV) wird der Personenverkehr innerhalb einer Region, einschliesslich der Groberschliessung von Ortschaften, sowie der Personenverkehr mit benachbarten, auch ausländischen Regionen als regionaler Personenverkehr (RPV) bezeichnet.

Der RPV stellt die Erschliessung der ganzen Schweiz durch den öffentlichen Verkehr (öV) sicher. Er ergänzt das eigenwirtschaftlich betriebene Fernverkehrsnetz der SBB und stellt optimale Reiseketten im ganzen Land sicher. Die Linien des RPV stellen in vielen Regionen das Rückgrat der öV-Erschliessung dar. Werden auf dem meistbelasteten Teilstück einer Linie durchschnittlich mehr als 500 Personen pro Tag befördert, so wird ein durchgehender Stundentakt angeboten (Art. 7 Abs. 3 ARPV).

¹ SR 742.101

² SR 745.1

³ SR 745.16

Der RPV wird von rund 120 Transportunternehmen (TU) angeboten. Er umfasst 1400 bestellte Linien bei allen Verkehrsträgern, auf denen insgesamt 300 Millionen Kilometer zurückgelegt werden und eine Beförderungsleistung von 9 Milliarden Personenkilometern (Pkm) erbracht wird.

Grundsätze für die Abgeltung

Die Linien des RPV mit Erschliessungsfunktion können gemäss Artikel 28 Absatz 1 PBG von Bund und Kantonen gemeinsam bestellt und abgegolten werden. Die Erschliessungsfunktion einer Linie ist gemäss Artikel 5 der Verordnung vom 4. November 2009⁴ über die Personenbeförderung (VPB) dann gegeben, wenn sie eine Ortschaft mit mindestens 100 Einwohnerinnen und Einwohnern mit dem übrigen Netz des öffentlichen Verkehrs verbindet. Damit die Linien des RPV von den Bestellern anerkannt werden, müssen noch weitere Bedingungen, wie beispielsweise das Erreichen einer minimalen Wirtschaftlichkeit, erfüllt sein (Art. 6 ARPV).

RPV-Linien ohne Erschliessungsfunktion bleiben von den Bundesleistungen gemäss Artikel 28 Absatz 2 PBG ausgeschlossen. Das ist besonders bei Linien des Ausflugsverkehrs der Fall, beispielsweise bei der Bahnlinie von der Kleinen Scheidegg auf das Jungfraujoch, der Postautolinie über den Gotthardpass, der Schifffahrt auf dem Thunersee oder der Seilbahn auf den Weissenstein.

Ausserdem ist der RPV vom Ortsverkehr sowie vom Fernverkehr abzugrenzen.

Als Fernverkehr gelten der nationale und der internationale Linienverkehr, die die grossen Zentren des Landes verbinden. Das Fernverkehrsnetz muss von der SBB in seiner Gesamtheit eigenwirtschaftlich betrieben werden. Fernverkehrsbuslinien sind in der Regel grenzüberschreitend.

Gemäss Artikel 3 ARPV erfasst der Ortsverkehr Linien, die der Feinerschliessung von Ortschaften dienen. Diese Linien sind von den Bundesleistungen nach Artikel 28 Absatz 2 PBG ausgeschlossen. Sie werden von den Kantonen oder den Gemeinden bestellt und finanziert.

Bund und Kantone bestellen die Leistungen des RPV gemeinsam

In fast allen Fällen sind die Linien des RPV unrentabel. Damit sie trotzdem angeboten werden können, leisten der Bund und die Kantone gemeinsame Abgeltungen an die TU. Die jährlichen Abgeltungen an die TU für den RPV betragen rund 1,8 Milliarden Franken. Davon werden 66 Prozent für Bahnangebote zugeteilt, 33 Prozent gehen an Busse und 1 Prozent betreffen Angebote der Seilbahnen und der Schifffahrt (Basis: RPV-Angebote 2015). Der Bund übernimmt die Hälfte der ungedeckten Kosten im RPV, was mehr als 900 Millionen Franken im Jahr entspricht. Der Bundesanteil an den Abgeltungen wird unter den Kantonen aufgeteilt. Dabei werden das Verkehrsangebot der Kantone sowie die Höhe der Kantonsbeteiligung (nach Art. 29b ARPV) berücksichtigt. Alle verfügbaren Gesamtmittel (Bundesanteil und Kantonsanteile) bilden zusammen die Kantonsquote.

Im Bestellverfahren werden die Abgeltungen pro Linie festgelegt.

Das Bestellverfahren wird jeweils für eine Fahrplanperiode durchgeführt (entspricht zwei Fahrplanjahren, aktuell 2016/2017). Es läuft wie folgt ab:

- Bund und Kantone (Besteller) machen den TU Vorgaben zum gewünschten Angebot (Fahrplan) sowie zu den zur Verfügung stehenden Mitteln (für 2016/2017: Ende 2014).
- Aufgrund dieser Vorgaben erstellen die TU Offerten pro Linie (Offerteingabe für 2016/2017: Ende April 2015). In den Offerten werden die geplanten Kosten sowie die erwarteten Erlöse aus dem Verkauf von Fahrausweisen ausgewiesen. Das verbleibende Defizit sind die sogenannten «geplanten ungedeckten Kosten», welche von den Bestellern abgegolten werden.
- Die Besteller prüfen die Offerten und verhandeln sie mit den TU. Beim Angebot können sich Änderungen aufgrund des Fahrplanverfahrens ergeben.
- Nach der Bereinigung der Offerten schliessen die Besteller mit den TU Angebotsvereinbarungen ab. Darin werden das Angebot sowie die Abgeltungen und deren Aufteilungen auf Bund und Kantone geregelt. Überschreitet eine Linie Kantons Grenzen, so beteiligen sich die betreffenden Kantone anteilmässig.
- Nach dem Fahrplanwechsel erbringen die TU die offerierte Leistung.

Das Bundesamt für Verkehr (BAV) überprüft im Rahmen der jährlichen Rechnungsgenehmigung die ordnungsgemässe Verwendung der Abgeltungen nach Artikel 37 PBG und den Vorschriften der Verordnung des UVEK vom 18. Januar 2011⁵ über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen (RKV). Die TU müssen den RPV in ihren Jahresrechnungen als eigene Verkehrssparte ausweisen und etwaige Gewinne oder Verluste daraus einer Spezialreserve zuführen (Art. 36 PBG).

Der RPV entwickelt sich

Der RPV ist ein tragender Pfeiler des öV-Systems in der Schweiz. Schweizerinnen und Schweizer nutzen den öV für über 20 Prozent der täglich zurückgelegten Distanzen und für 13 Prozent ihrer Fahrten. Täglich finden 2 Millionen Fahrten im RPV statt. Die Erschliessungsqualität des RPV ist insgesamt sehr hoch; er gewährleistet eine grosse Mobilität in allen Regionen und bietet den Fahrgästen ein hohes Sicherheitsniveau. Er erzielt einen – auch im internationalen Vergleich hohen Marktanteil (Modalsplit).

Der RPV entwickelt sich positiv. Gemessen in Pkm stieg die Nachfrage zwischen 2007 und 2015 jährlich im Durchschnitt um 4 bis 5 Prozent. Das Angebot hat sich in den vergangenen Jahren diesem Nachfragewachstum entsprechend entwickelt. Die Auslastung nahm jährlich um 2,4 Prozent zu. Durchschnittlich wurden die Tarife bis 2012 jährlich um 1,2 Prozent erhöht.

Dadurch hat sich der Kostendeckungsgrad im RPV seit 2007 um jährlich rund 1,3 Prozent verbessert. Im Durchschnitt sind knapp 50 Prozent der Kosten durch die Fahrgäste finanziert. Die übrigen 50 Prozent bezahlen die Steuerpflichtigen. Erfreu-

⁵ SR 742.221

lich ist, dass auch die Effizienz der Branche zugenommen hat. So ist die Abgeltung pro Pkm und Jahr von 2007 bis 2012 im Durchschnitt um knapp 2,5 Prozent gesunken oder, anders ausgedrückt, die Effizienz um gleich viel gestiegen. Seit 2010 hat sich dieser Trend nicht mehr fortgesetzt: Ursache sind insbesondere die durch das hohe Nachfragewachstum bedingten Investitionen.

1.3 Anlass des Finanzbegehrens

Einführung eines vierjährigen Verpflichtungskredits für den RPV

Seit dem 1. Juli 2013 schreibt Artikel 30a PBG vor, dass der Bundesanteil an der Finanzierung des bestellten Angebots im RPV über einen vierjährigen Zahlungsrahmen festzulegen ist.

Im Rahmen des aktuellen Bestellverfahrens werden zweijährige Leistungsvereinbarungen abgeschlossen. Dazu ist beim Parlament ein Verpflichtungskredit nach Artikel 21 des Finanzhaushaltsgesetzes vom 7. Oktober 2005⁶ (FHG) einzuholen. Folglich ist gleichzeitig mit der Verabschiedung des ersten mehrjährigen Finanzbeschlusses für den RPV auch Artikel 30a PBG zu ändern. Mit dem Instrument des Verpflichtungskredits können die Abgeltungen zugunsten der Kantone und der TU wesentlich besser geplant werden. Desgleichen kann der Bund mit einem viel längeren Vorlauf mitteilen, über welchen Handlungsspielraum er für die Finanzierung des RPV-Angebots verfügt.

Zudem ist vorgesehen, dass die Bundesversammlung den Verpflichtungskredit für vier Jahre bewilligt. Zur zeitlichen Abstimmung mit den zwei nächsten zweijährigen Bestellperioden im RPV (Bestellperioden 2018–2019 und 2020–2021) sollen die Bundesmittel für die Jahre 2018 bis 2021 festgelegt werden. Für die Jahre 2020 und 2021 soll der Bundesrat die Mittel jedoch erst in einem zweiten Schritt freigeben können. Damit erhält er die Möglichkeit, auf veränderte finanzpolitische Rahmenbedingungen zu reagieren.

1.4 Allgemeine Bedeutung des Vorhabens

Der Verpflichtungskredit trägt zu einer verbesserten Planung der dem RPV zugeteilten Finanzmittel bei und gereicht damit zum Vorteil aller Anspruchsgruppen (Besteller und insbesondere TU).

Mit den im Bezugszeitraum zugewiesenen steigenden Mitteln kann das derzeitige Angebot weitergeführt und können mehrjährige Verpflichtungen (Investitionsfolgekosten wie die Beschaffung von Rollmaterial) sichergestellt und die Mitfinanzierung von Angebotsausbauten ermöglicht werden.

1.5 Bedeutung des Vorhabens für den Bund

Der Bund hat einerseits die revidierten Bestimmungen von Artikel 30a PBG sowie von Artikel 21 FHG zu befolgen. Andererseits ermöglicht ihm die Einführung eines Verpflichtungskredits, den Rahmen für die dem RPV zur Verfügung gestellten Mittel für einen Zeitraum von vier Jahren festzulegen.

2 Beschreibung des Inhalts der Vorlage im Einzelnen

2.1 Anstieg des Abgeltungsbedarfs

Der Anstieg des Abgeltungsbedarfs im RPV wird insbesondere von verschiedenen Faktoren getrieben:

- dem politischen Willen, die Nachfrage zu befriedigen und den Modalsplit des öffentlichen Verkehrs gegenüber dem Individualverkehr zu verbessern,
- dem bedeutenden Angebotsausbau, der namentlich auf den Ausbau der S-Bahn-Netze in mehreren Regionen zurückzuführen ist,
- der Verbesserung der Infrastruktur zum Leistungsausbau oder zur Verdichtung des Angebots,
- die Folgekosten der Neubeschaffung oder Erneuerung von Betriebsmittel, insbesondere von Rollmaterial,
- der Aufwertung von veralteten Depots oder Werkstätten sowie
- den erhöhten Anforderungen an die Qualität (insbesondere die Pünktlichkeit) und an die Zugänglichkeit im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁷ oder an die Sicherheit (Weiterentwicklung bestimmter Normen oder Standards).

Besteller und TU haben das Angebot im RPV in den letzten Jahren gemeinsam ausgebaut und modernisiert. Wegen der wachsenden Nachfrage und der Erhöhung der Tarife sind sowohl die Kosten als auch die Einnahmen gestiegen. Trotz einer Verbesserung des Kostendeckungsgrades nahm der Abgeltungsbedarf in den vergangenen Jahren zu.

Die Finanzierung als Herausforderung

Der Bund leistete im Jahr 2015 Abgeltungen in der Höhe von 918,4 Millionen Franken an die Gesamtsumme von 1,83 Milliarden Franken für vom Bund anerkannte und gemeinsam mit den Kantonen finanzierte RPV-Leistungen. Zusätzliche Abgeltungen in der Höhe von fast 15 Millionen Franken wurden von den Kantonen allein finanziert.

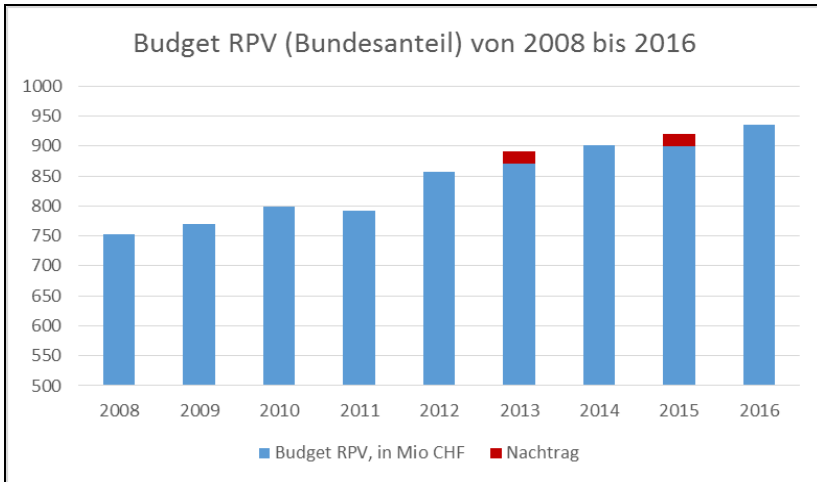
Die Bundesmittel zur Finanzierung des RPV-Angebots konnten zwar in den letzten Jahren konstant erhöht werden (durchschnittlich um jährlich 3 % zwischen 2008 und 2016), trotzdem gestaltet sich die Finanzierung des RPV für Bund und Kantone

⁷ SR 151.3

zunehmend schwierig. So mussten in der jüngeren Vergangenheit teilweise Nachtragskredite zur Deckung der Finanzierungslücke gesprochen werden. Es hat sich nämlich gezeigt, dass das Geld nicht ausreichte, um alle geplanten Zusatzangebote zu finanzieren.

Abbildung 1

Budget RPV (Bundesanteil) von 2008 bis 2016



Der Bund ergriff ab 2013 verschiedene Massnahmen, um den Anstieg der Abgeltungen einzudämmen:

- Das BAV erliess im Rahmen des Offertverfahrens RPV restriktive Finanzierungsrichtlinien.
- Die öV-Branche wird zu Effizienzsteigerungen angehalten.
- Die Fahrgäste sollen sich stärker an den Kosten beteiligen.

Für das Jahr 2016 wurde in Absprache mit den Anspruchsgruppen eine Verringerung der Kantonsquoten (das sind die für den RPV eines jeden Kantons geplanten Mittel) beschlossen. Die frei werdenden Mittel konnten für die in der Fahrplanperiode 2016–2017 vorgesehenen Angebotsausbauten verwendet werden.

Dank dieser Massnahmen reichen die für das Jahr 2017 vorgesehenen Bundesmittel aus, um das bestellte Gesamtangebot im RPV mitzufinanzieren. Dies war seit mehreren Jahren nicht mehr der Fall und schafft eine gute Ausgangslage für die Einführung eines Verpflichtungskredits.

Perspektive für den RPV-Verpflichtungskredit

Angesichts der anhaltenden Wachstumstendenz des RPV sowohl von der Angebots- wie von der Nachfrageseite her zeichnet sich die Finanzierung als langfristige Prob-

lematik ab. Kurzfristig verschafft sich der Bund mit dem Verpflichtungskredit eine bessere Übersicht über die Mittel, die er dem RPV zuweist. Damit können auch die anderen Anspruchsgruppen des öffentlichen Verkehrs vorausschauend planen, in welchem Umfang anderweitige Instrumente wie Effizienzsteigerungen, Tarifmassnahmen oder eine Erhöhung der kantonalen Beiträge zum Tragen kommen müssen, um die Finanzierung des RPV sicherzustellen.

In den Jahren 2018 bis 2021 sollen neben dem bestehenden Angebot auch wichtige Angebotsverbesserungen bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Qualität finanziert werden können. Um die Höhe des Verpflichtungskredits für den RPV zu ermitteln, ging das BAV wie folgt vor: In einem aufsteigenden Ansatz wurden die Daten der TU zusammengefasst und beurteilt und anschliessend den finanzpolitischen Vorgaben des Bundes gegenübergestellt.

2.2 Schätzung des Finanzbedarfs für den RPV

Umfrage bei den Transportunternehmen (aufsteigender Ansatz)

Um sich ein repräsentatives Bild über den zukünftigen Abgeltungsbedarf zu verschaffen und möglichen mittelfristigen Finanzierungsproblemen vorzugreifen, konsultierte das BAV verschiedene Akteure des RPV. Dazu führte es zwischen dem 22. Oktober 2014 und dem 4. Januar 2015 eine Umfrage bei denjenigen TU durch, die die meisten Abgeltungen erhalten: Die im Panel erfassten Unternehmen (primär Bahnunternehmen) erhalten zusammen fast 90 Prozent der Abgeltungen für den RPV. Weil der genaue Zeitraum für den Verpflichtungskredit noch nicht feststand, sollte mit der Umfrage die voraussichtliche Entwicklung der ungedeckten Kosten im RPV für den Zeitraum von 2017 bis 2021 ermittelt werden. Mit der Umfrage wurden präzisere und längerfristige Daten erhoben als gewöhnlich im Bestellverfahren (Mittelfristpläne). Zudem konnten diejenigen Projekte identifiziert werden, die gegenüber der Planung für 2015 einen signifikanten Einfluss auf die ungedeckten Kosten und damit den Abgeltungsbedarf des Bundes haben. Das sind beispielsweise neue Linien, Angebotsausbauten, neues oder erneuertes Rollmaterial oder auch Investitionsfolgekosten in Ausrüstungen oder Infrastrukturen, die für den Betrieb notwendig sind, wie beispielsweise Werkstätten, Depots, ETCS-Ausrüstungen usw.

Auch die Kantone wurden in die Umfrage einbezogen. Von ihnen erwartete das BAV eine grundsätzliche Validierung der von den TU vorgelegten Projekte, um deren Zuverlässigkeit zu prüfen.

Die Analyse und Plausibilisierung der erhobenen Daten ergab für die eingereichten Projekte bis ins Jahr 2021 einen Finanzierungsmehrbedarf von insgesamt rund 386 Millionen Franken gegenüber der Plansituation für 2015. Geht man von einem durchschnittlichen Bundesanteil von rund 50 Prozent aus, so bedeutet das für den Bund einen Betrag von 193 Millionen Franken bis 2021.

Die voraussichtliche Abgeltungssteigerung ist vor allem auf Angebotsausbauten (76 % der zusätzlichen Abgeltungen gegenüber 2015) und in kleinerem Ausmass auf Projekte für Neubaustrecken (6 %), Investitionen in neues Rollmaterial (8 %) oder andere Investitionen (9 %) zurückzuführen.

Dabei ist darauf hinzuweisen, dass rund die Hälfte des geschätzten Abgeltungsmehrbedarfs Ausbauprojekte der Bahninfrastruktur betrifft. Diese werden entweder durch Leistungsvereinbarungen ausgelöst oder gehören zu Ausbauprogrammen wie Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (ZEB) oder Ausbauschritt 2025 des strategischen Entwicklungsprogramms (STEP) Bahninfrastruktur.

Im Folgenden werden einige Beispiele von Projekten für Angebotsausbauten und Investitionen in neues Rollmaterial aufgeführt, die im Zeitraum 2018–2021 finanziert werden müssen:

- Inbetriebnahme der Linie Mendrisio–Varese (FMV);
- Viertelstundentakt der Linie Coppet–Genf–Lancy–Pont-Rouge;
- S-Bahn Aargau: Ausbauschritt Eppenberg;
- Ausbau der S-Bahn Waadt in der Region La Broye;
- Ausbau der Zürcher S-Bahn;
- Ausbau der S-Bahn St. Gallen;
- Viertelstundentakt zwischen Genf und Annemasse (Léman Express);
- neues Rollmaterial für die Strecke Lugano–Ponte Tresa (FLP);
- neues Rollmaterial für die Wynental- und Suhrentalbahn (WSB);
- neues Rollmaterial für die Rhätische Bahn (RhB);
- neues Rollmaterial für den Regionalverkehr Bern–Solothurn (RBS);
- neues Angebot Biel/Bienne–Delsberg–Delle–Belfort;
- Verlängerung der S-Bahn-Linie S8 der RBS bis nach Bätterkinden;
- Angebotsausbau Glâne–Veveyse.

Weitere Erwägungen

Zwecks Harmonisierung wurden die angefragten Unternehmen gebeten, in ihren Antworten weder die Auswirkungen der Teuerung (Trassenpreise inbegriffen) noch diejenigen von Tarifierhöhungen einzubeziehen. Damit diese Auswirkungen sowie die nicht angefragten Unternehmen (Busunternehmen, mit Ausnahme von PostAuto) berücksichtigt werden konnten, ging das BAV von einer durchschnittlichen jährlichen Erhöhung der Abgeltungen um 1 Prozent aus. Diese Annahme beruht auf einem Erfahrungswert, der die Auswirkungen sowohl von Tarifierhöhungen als auch von Effizienzgewinnen miteinbezieht.

Einschätzung des gesamten Abgeltungsbedarfs für den RPV im Zeitraum 2018–2021

Der geschätzte Abgeltungsbedarf für den RPV während der vierjährigen Laufzeit des Verpflichtungskredits 2018–2021 beträgt insgesamt 4250 Millionen Franken. Damit ergibt sich gegenüber der Planung für 2017 ein kumulierter Finanzierungsbedarf von 882 Millionen Franken (Anteil Bund und Kantone, siehe Tab. 1):

Tabelle 1

Schätzung des gesamten Abgeltungsbedarfs für den RPV im Zeitraum 2018–2021

in Mio. CHF	Zeitraum des Verpflichtungskredits RPV						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
RPV-Kredite (Budget/FIPLA Bund)	919.5	936.1	952.1				
Ergebnis der Umfrage bei den TU (Januar 2015)*				65.8	165.3	212.5	246.5
Allgemeine Entwicklung der Abgeltungen (+ 1 %/Jahr)				19.0	38.2	57.7	77.3
Schätzung der zusätzlichen ungedeckten Kosten RPV (Bund und Kantone)				84.8	203.5	270.2	323.8
Schätzung der ungedeckten Kosten am Bundesanteil (50%)	919.5	936.1	952.1	994.5	1053.9	1087.2	1114.0
Differenz zum Vorjahr (Mio. CHF)		16.6	16.0	42.4	59.3	33.4	26.8
Differenz zum Vorjahr (%)		1.8%	1.7%	4.5%	6.0%	3.2%	2.5%

* Total der geschätzten zusätzlichen Abgeltungen in Bezug auf die Prognose 2015

Zu diesen Beträgen kommen ab 2018 jährlich noch rund 8 Millionen Franken für 3G/4G-Signalverstärker hinzu, die vom Bund finanziert werden. Somit ergibt sich ein geschätzter Gesamtbedarf in Höhe von 4282 Millionen Franken.

2.3 Diskussion mit den Anspruchsgruppen

Im Sommer 2015 wurde die Beurteilung des Abgeltungsbedarfs den finanzpolitischen Vorgaben des Bundes (anhand seiner Finanzplanung, provisorischer Stand Juli 2015) gegenübergestellt und den verschiedenen Anspruchsgruppen im RPV (insbesondere den Kantonen und TU) vorgelegt. Alle Parteien waren sich einig darin, dass Massnahmen nötig sind und ihre individuelle Beteiligung an der Finanzierung zukünftiger Bedürfnisse im RPV durch eine Kombination von verschiedenen Massnahmen – Effizienzsteigerungen, Tarifmassnahmen oder eine Erhöhung der Abgeltungen – sicherzustellen ist.

Mit Effizienzgewinnen kann die Erhöhung der Abgeltungen aufgefangen oder wenigstens gebremst werden. Das Ziel besteht darin, dass die TU mehr und bessere Leistungen pro Subventionsfranken anbieten. Mit einer Angebots- oder einer Verkehrsverbesserung profitieren bestimmte Leistungen von Skaleneffekten bei den Kosten, oder die Verkehrserträge können steigen. Zudem geht das BAV vom Grundsatz aus, dass es sich bei den von den TU angekündigten Finanzierungsbedürfnissen um Höchstbeträge handelt, die nach einer tiefergehenden Analyse teilweise nach unten korrigiert werden können.

Die Parteien waren sich einig, dass die Erhöhung der geschätzten ungedeckten Kosten von 441 Millionen Franken zur Hälfte über zusätzliche Effizienzsteigerungen der TU und Tarifmassnahmen aufgefangen werden können. Die Verantwortung für das Ergreifen von Tarifmassnahmen für denjenigen Teil des Finanzierungsbedarfs, der nicht über Effizienzsteigerungen gedeckt werden kann, liegt bei den TU.

Die andere Hälfte der ungedeckten Kosten würde über höhere Abgeltungen von Bund und Kantonen gedeckt. Den Kantonen wird der Entscheid überlassen, ob sie für eine bessere Zuweisung der Bundesmittel die Möglichkeit einer Neubeurteilung bestimmter Regionalangebote schaffen wollen.

Auf dieser Grundlage wurde der Bundesanteil am Abgeltungsbedarf des Verpflichtungskredits RPV nach unten korrigiert. Damit beträgt er für die Jahre 2018–2021 noch insgesamt 4061 Millionen Franken. Das ergibt einen Mehrbedarf von 137 Millionen Franken gegenüber dem Finanzplan, wie die folgende Tabelle zeigt:

Tabelle 2

Neubeurteilung des Bundesanteils am zusätzlichen Abgeltungsbedarf für den RPV im Zeitraum 2018–2021

in Mio. CHF	Bezogen auf Budget/FIPLA Bund			Zeitraum des Verpflichtungskredits RPV 2018–2021				
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Σ 2018– 2021
Schätzung der zusätzlichen ungedeckten Kosten RPV (Ergebnisse aus Tabelle 1)				84.8	203.5	270.2	323.8	882.3
Schätzung der ungedeckten Kosten RPV (Bundesanteil)	919.5	936.1	952.1	994.5	1053.9	1087.2	1114.0	4249.6
Beteiligung der TU (Effizienzsteigerungen, Tarifmassnahmen) (50 % Bund/Kantone)				42.4	101.8	135.1	161.9	441.2
Restliche Abgeltungen Bund				973.3	1003.0	1019.7	1033.1	4029.0
Projekte Bund (3G/4G-Verstärker)				8.0	8.0	8.0	8.0	
Total Bundesanteil				981.3	1011.0	1027.7	1041.1	4061.0
Finanzplanung Bund	919.5	936.1	952.1	952.0	971.0	990.4	1010.2	3923.6
Abweichung von der Finanzplanung				29.3	40.0	37.3	30.8	137.4
Differenz zum Vorjahr (Mio. CHF)				29.2	29.7	16.7	13.4	
Differenz zum Vorjahr (%)				3.1%	3.0%	1.6%	1.3%	

Die Möglichkeit einer Unterscheidung zwischen Projekten, die von Bund und Kanton gemeinsam finanziert werden, und Projekten, die von den Kantonen allein finanziert werden müssten, wurde als ungeeignet abgelehnt. Zudem wäre mit einem solchen Vorhaben auch die Bestimmung von Artikel 30 PBG verletzt worden, wonach der Bund 50 Prozent der gesamten Abgeltungen finanziert.

2.4 Festlegung des Verpflichtungskredits

Angesichts der schwierigen Finanzlage des Bundes, die sich insbesondere im Stabilisierungsprogramm 2017–2019⁸ ausdrückt, hat sich der Bundesrat am 18. November 2015 für einen Verpflichtungskredit in der Höhe von 3970 Millionen Franken

ausgesprochen, der dem RPV für die Jahre 2018–2021 zugewiesen wird. Auf dieser Grundlage wurde das Vorhaben im ersten Halbjahr 2016 in die Vernehmlassung geschickt (siehe Ziff. 2.5).

Dabei ging der Bundesrat von der Annahme aus, das Qualitätsmesssystems im RPV (QMS RPV) werde von den TU finanziert. Bei der Ausarbeitung des Budgets für das Jahr 2017 zeigte sich jedoch, dass der Bund die Kosten für das QMS RPV in der Höhe von 10,4 Millionen Franken für den Zeitraum 2018–2021 zu übernehmen hat. So musste der Gesamtbetrag des Verpflichtungskredits noch in der laufenden Vernehmlassung nach unten korrigiert und auf 3959,6 Millionen Franken festgelegt werden. Aus den gleichen Gründen wurde auch das Budget für 2017 um eine Million Franken auf 951,1 Millionen Franken herabgesetzt. Trotz des kleineren Betrags reichen die Bundesmittel aus, um das gesamte für das Jahr 2017 vorgesehene Angebot im RPV zu finanzieren.

Der Verpflichtungskredit für den RPV wurde im Finanzplan vom 24. August 2016 wie folgt aufgeteilt:

Tabelle 3

Vorschlag für die Aufteilung des RPV-Kredits für die Jahre 2018–2021

Jahr	RPV-Verpflichtungskredit (Mio. Fr.)	Entwicklung im Vergleich zum Vorjahr
2017	951,1	(Basis)
2018	949,4	–0,2 %
2019	968,4	+2,0 %
2020	1014,4	+4,8 %
2021	1027,4	+1,3 %
Total 2018–2021	3959,6	

Tabelle 4

Vergleich mit dem beantragten Verpflichtungskredit RPV

in Mio. CHF	Budget 2017*	Zeitraum des Verpflichtungskredits RPV				
		2018	2019	2020	2021	Σ 2018– 2021
Einschätzung Abgeltungen RPV (Bundesanteil)	951.1	981.3	1011.0	1027.7	1041.1	4061.0
Verpflichtungskredit RPV		949.4	968.4	1014.4	1027.4	3959.6
Differenz zur Situation im Jahr 2017		-1.7	17.3	63.3	76.3	155.2
Differenz zum geschätzten Abgeltungsbedarf		31.9	42.6	13.3	13.6	

* Stand August 2016

Damit würde sich der Bund in den Jahren 2018–2021 mit über 155 Millionen Franken an den geschätzten Zusatzkosten des RPV gegenüber der Plansituation für 2017

(Stand August 2016) beteiligen. Über den ganzen Zeitraum gesehen wäre der Wachstumspfad der RPV-Mittel von durchschnittlich jährlich 2 Prozent immer noch eine der höchsten Zuwachsraten in den Tätigkeitsbereichen des Bundes.

Der Mittelanstieg ist jedoch unterschiedlich für die beiden Bestellperioden: Während die durchschnittliche Zunahme für die Periode 2018–2019 lediglich 0,9 Prozent beträgt, ist für die Periode 2020–2021 wieder ein höheres Wachstum vorgesehen. Grund für diesen vorübergehend geringeren Anstieg bei den Abgeltungen ist die angespannte Haushaltslage, die eine allgemeine Wachstumsverringerung bei den Bundesausgaben vorsieht (vgl. Finanzplan 2018–2020⁹ und Stabilisierungsprogramm 2017–2019).

Hinsichtlich der schwierigen Finanzlage für das Jahr 2018 hat das BAV den Kantonen und den TU im Dezember 2015 die Auswirkungen für die Anspruchsgruppen dargelegt (siehe Ziff. 3.2 und 3.6). Wenn es den Kantonen und den TU vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage gelingt, bestimmte Projekte zu verschieben oder ihre Finanzierung zu übernehmen, kann davon ausgegangen werden, dass die zugewiesenen Mittel zur Deckung aller im berücksichtigten Zeitraum angemeldeten Bedürfnisse ausreichen. Ab 2020 beträgt der Unterschied zwischen geschätzten und zugewiesenen Mitteln 13 Millionen Franken. Erfahrungsgemäss kann diese Lücke im Lauf des Bestellverfahrens geschlossen werden. Das ist jedoch nur dann der Fall, wenn die in Ziffer 2.3 beschriebenen Massnahmen auch umgesetzt werden.

Mit ihrer Zustimmung zu diesem Verpflichtungskredit ermöglicht die Bundesversammlung dem Bund, seinen finanziellen Verpflichtungen bei der Mitfinanzierung des RPV vollumfänglich nachzukommen. Gleichzeitig erhöht sie die Planungssicherheit für die beteiligten Parteien. Zudem wird sichergestellt, dass die Beträge mit dem Finanzplan für die Jahre 2018–2020 vereinbar sind. Sollte das Parlament bei der jährlichen Festlegung der Voranschlagskredite die vom Bundesrat in der Finanzplanung eingestellten Beträge nicht bewilligen, könnten die vertraglich zugesicherten Abgeltungen erst zu Lasten des Voranschlagskredits des Folgejahrs ausbezahlt werden. In den Angebotsvereinbarungen mit den Transportunternehmen wird deshalb explizit festgehalten, dass jeweils nur jene Mittel ausbezahlt werden können, die vom Parlament im Rahmen des Voranschlags bewilligt wurden. Gemäss Subventionsgesetz vom 5. Oktober 1990¹⁰ müsste der Bund auf den erst im Folgejahr ausbezahlten Abgeltungen Verzugszinsen leisten.

Falls die Bundesmittel nicht ausreichen, um den Anteil des Bundes an den von den Kantonen geplanten RPV-Angeboten zu finanzieren, muss der Bund für die Zuweisung seiner zusätzlichen Mittel für die Jahre 2018–2021 Prioritäten festlegen. Angesichts der noch ausstehenden Schritte, die zur Bestätigung des Inhalts verschiedener Projekte und des Jahres ihrer Inbetriebnahme noch nötig sind, wird in dieser Vorlage auf eine weitergehende Festlegung von Prioritäten verzichtet. Die Prioritäten werden im Rahmen des Bestellverfahrens im RPV und in Absprache mit den Kantonen als Mitbesteller festgelegt.

⁹ www.efd.admin.ch > Finanzberichte > Voranschlag mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan

¹⁰ SR 616.1

2.5 Ergebnis der Vernehmlassung

Der Bundesrat beauftragte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK), die Kantone, die politischen Parteien, die Dachverbände der Gemeinden, Städte und Berggebiete, die Dachverbände der Wirtschaft und sonstige interessierte Kreise im Rahmen einer Vernehmlassung zu dieser Vorlage über einen Verpflichtungskredit für die Abgeltung von Leistungen im RPV anzuhören. Die Vernehmlassung dauerte vom 13. April bis zum 14. Juli 2016.

Insgesamt sind 77 Stellungnahmen beim BAV eingegangen; 26 von Kantonsregierungen, 6 von politischen Parteien, 8 von Dachverbänden, 17 von Organisationen sowie von regionalen TU die Abgeltungen nach PBG erhalten (entweder als Einzelstellungnahmen oder im Rahmen von Stellungnahmen eingeladenen Verbände).¹¹

Grundsatz des Verpflichtungskredits

Die Änderung von Artikel 30a PBG, mit der das Instrument eines Zahlungsrahmens durch einen Verpflichtungskredit ersetzt werden soll, wird von fast allen Antworten befürwortet. Nur die Schweizerische Volkspartei (SVP) und der Schweizerische Bauernverband (SBV) lehnen den Grundsatz des Verpflichtungskredits ab.

Im Gegensatz zum Instrument des Verpflichtungskredits, welches begrüsst wurde, stiess Artikel 2 des Bundesbeschlussentwurfs auf vehemente Kritik. Von manchen Seiten wurde gar eine Streichung beantragt. Dieser Artikel sieht vor, dass nur ein Teil des Verpflichtungskredits freigegeben wird (nämlich der Betrag für die Fahrplanperiode 2018–2019) und dass der Bundesrat bis Ende Februar 2019 über die Verteilung des restlichen Kreditbetrags entscheiden kann (Bestellperiode 2020–2021).

Aus der Sicht der Kantone, gewisser TU und politischer Parteien sowie der Gewerkschaften stellt diese Bestimmung die mit dem Verpflichtungskredit angestrebte Optimierung der Planung umgehend in Frage. Es wird beantragt, dass der Bund den Verpflichtungskredit für vier Jahre auf einmal und nicht in Tranchen freigibt. Der VöV ist zwar nicht grundsätzlich gegen eine Freigabe der Mittel in zwei Schritten, findet jedoch, dass diese Entscheidung zu spät käme, um deren Wirksamkeit sicherzustellen.

Zugewiesene Mittel

Eine grosse Mehrheit der Teilnehmenden befürwortet die Erhöhung der für den RPV zur Verfügung gestellten Mittel für die Fahrplanperioden 2018–2021 trotz der schwierigen Finanzlage des Bundes. Der Betrag wird jedoch insbesondere von den Kantonen – vertreten durch die Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV) – als unzureichend eingestuft.

Die KöV verlangt eine Erhöhung des Verpflichtungskredits für die Fahrplanperioden 2018–2021 auf 4104 Millionen Franken. Dieser Betrag reflektiert den Grundsatz, dass die geschätzten Mehrkosten in den Fahrplanperioden 2018–2021 (882 Mio. Fr.)

¹¹ Der Ergebnisbericht ist einsehbar unter www.admin.ch > Bundesrecht > Vernehmlassungen > Abgeschlossene Vernehmlassungen > 2016 > UVEK

zu je einem Drittel, also im Umfang von je 294 Millionen Franken, vom Bund, den Kantonen und den TU übernommen werden. Deshalb soll der Verpflichtungskredit um zusätzliche 134 Millionen Franken (gegenüber den in der Vernehmlassung unterbreiteten 3970 Mio. Fr.) für vier Jahre erhöht werden. Der Verband öffentlicher Verkehr (VöV) gelangt zur gleichen Einschätzung.

Die wichtigsten Argumente, die zu einem höheren Bundesbeitrag vorgebracht wurden, sind die folgenden:

- Die Kantone erwarten, dass der Bund auch bei der ersten Fahrplanperiode 2018–2019 die Verbundfinanzierung der Leistungen des RPV von Bund und Kantonen einhält. Angesichts der angespannten Finanzlage können die Kantone den Anteil des Bundes nicht übernehmen.
- Für eine Mehrheit der Antwortenden haben die Tarife im öV die Toleranzschwelle der Fahrgäste mittlerweile erreicht. Sie befürchten, dass bei neuen Tarifierhöhungen die Nachfrage stagnieren oder sogar sinken könnte und ausserdem das Umsteigen auf den motorisierten Individualverkehr begünstigt würde.
- Zwar ist die Haltung der TU hinsichtlich der Effizienzsteigerungen differenziert, sie gehen jedoch darin einig, dass sich diese nur begrenzt auswirken. Vonseiten der Parteien und der Organisationen unterstreichen die SP und die Gewerkschaften die Folgen weiterer Einsparungen auf die sozialen Aspekte und die Sicherheit bei den TU.

Rund zehn Antwortende fordern einen noch höheren Betrag (bis 4282 Mio. Fr.). Umgekehrt lehnen die SVP und der SBV die Progression der Mittel für den RPV grundsätzlich ab.

Weitere Feststellungen

Einige Organisationen haben bei der Vernehmlassung die Gelegenheit ergriffen, ihre Vorschläge oder ihre Kritik an der derzeitigen Situation anzubringen. So wurde das Problem der steigenden Kosten mehrmals thematisiert. Auch die Frage der Festlegung der Kantonsquoten für vier Jahre wurde aufgegriffen.

Berücksichtigung der Ergebnisse der Vernehmlassung

Vor dem Hintergrund des angespannten Finanzhaushaltes sieht der Bundesrat keine Möglichkeit, die Höhe des Verpflichtungskredits – wie von zahlreichen Antwortenden gewünscht – nach oben anzupassen. Auch eine Reduktion kommt für ihn nicht in Frage. Die anderen Vorschläge oder Anmerkungen können teilweise im Rahmen des Reformprojekts des RPV geprüft werden.

2.6 Zukunftsperspektiven

Auftrag des Parlaments zur Analyse und Reform des RPV-Systems

Mit dem Verpflichtungskredit wird der Entwicklungsrahmen des RPV für vier Jahre festgelegt. Darüber hinaus sind mittel- bis langfristige Massnahmen erforderlich.

Das Parlament hat den Bundesrat mit der Motion 13.3663 «Regionaler Personenverkehr. Sicherstellung der Finanzierung und Harmonisierung des Bestellverfahrens» beauftragt, Massnahmen vorzuschlagen, wie einerseits die Finanzierung des RPV auf lange Sicht sichergestellt und das heutige Bestellverfahren harmonisiert und vereinfacht und andererseits das Angebot besser auf die beschlossenen Infrastrukturausbauten und die Finanzierung abgestimmt werden kann. Damit soll das System als Ganzes auf dauerhafte Grundlagen gestellt werden.

Erste Analyse des BAV und Beratung mit den wichtigsten Anspruchsgruppen

Das BAV erstellte verschiedene Analysen: Zum einen wurde das Bestellverfahren evaluiert, zum anderen bildete es eine Gruppe von Sachverständigen, die die verschiedenen Reformvorschläge zur Steuerung und Finanzierung des RPV prüfte und Empfehlungen formulierte. Das BAV diskutierte diese Vorschläge mit den verschiedenen Anspruchsgruppen und zog Schlüsse daraus.

Entscheid des Bundesrates über das weitere Vorgehen

Der Bundesrat erteilte dem UVEK am 22. Juni 2016 den Auftrag, einen Entwurf für eine Reform des RPV auszuarbeiten, der bis spätestens Ende 2018 in die Vernehmlassung geschickt werden soll. Der Bund wird die Kantone als Mitbesteller des RPV bei den Arbeiten als gleichberechtigte Partner einbeziehen. Auch die TU sollen eingebunden werden.

2.7 Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen

Änderung von Art. 30a PBG

Artikel 30a PBG sieht vor, dass die Abgeltung der Leistungen im regionalen Personenverkehr über einen vierjährigen Zahlungsrahmen zu erfolgen hat. Der Bundesrat schlägt vor, den Zahlungsrahmen durch einen Verpflichtungskredit zu ersetzen. Mit dieser Änderung wird der Tatsache Rechnung getragen, dass beim Abschluss der zweijährigen Angebotsbestellungen mehrjährige Verpflichtungen gegenüber Dritten eingegangen werden. Nach den Bestimmungen des FHG hat das Parlament für solche Vereinbarungen einen Verpflichtungskredit einzuholen.

Über einen Verpflichtungskredit kann der Bund gegenüber den anderen Anspruchsgruppen im RPV, namentlich den Kantonen und den TU, transparenter und vor allem verbindlicher kommunizieren. Zur Erinnerung: Mit den Abgeltungen für den RPV werden neben Transportleistungen auch Folgekosten von langfristigen Investitionen, wie beispielsweise in Eisenbahnfahrzeuge, finanziert. Erhöht sich die Verbindlichkeit hinsichtlich zukünftiger RPV-Kredite, so lassen sich die verschiedenen Projekte auch besser planen.

Aufhebung von Art. 66 PBG

Die Übergangsbestimmung von Artikel 66 PBG ist hinfällig geworden und soll deshalb aufgehoben werden.

Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit für die Abgeltung von Leistungen des regionalen Personenverkehrs für die Jahre 2018–2021

Unter dem Vorbehalt der Zustimmung zur oben beschriebenen Änderung des PBG setzt der Bundesbeschluss für die Jahre 2018–2021 den Gesamtbetrag der Bundesmittel des Verpflichtungskredits zugunsten des RPV in der Höhe von 3959,6 Millionen Franken fest. Mit dem Bundesbeschluss werden die bis ins Jahr 2019 zugewiesenen Mittel freigegeben. Für die Jahre 2020 und 2021 soll der Bundesrat die Mittel erst zu einem späteren Zeitpunkt freigeben können. Damit erhält er die Möglichkeit, gegebenenfalls auf veränderte finanzpolitische Rahmenbedingungen zu reagieren. Die Art und Weise, wie der Betrag ermittelt wurde, ist in den Ziffern 2.2–2.4 dargelegt.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Wird der Verpflichtungskredit für den RPV wie vorgeschlagen umgesetzt, so ist ungeachtet der Finanzlage des Bundes eine moderate Erhöhung der vorgesehenen Mittel im betrachteten Zeitraum möglich.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Das Projekt hat keine Auswirkungen auf den Personalaufwand des Bundes.

3.2 Auswirkungen auf die Kantone

Die Kantone erhalten mit einem Verpflichtungskredit eine bessere Übersicht über die Bundesmittel, die dem RPV für einen Zeitraum von vier Jahren zugewiesen werden. Als Folge davon können sie den kantonalen Finanzbedarf im Hinblick auf die Projekte, die sie bestätigt haben möchten, besser planen.

Die Kantone (und die TU) wurden vom BAV darüber informiert, dass im Jahr 2018 geringfügig weniger Mittel zur Verfügung stehen werden als 2017. Daraus ergeben sich für die Fahrplanperiode 2018/2019 folgende Konsequenzen:

- Allfällig anfallende Mehrkosten sind vorzugsweise durch weitere Effizienzsteigerung, eine Tarifmassnahme im Dezember 2017 oder durch zusätzliche Abgeltungen der Kantone zu finanzieren. Der Bund beteiligt sich 2018 an keinen Mehrkosten. 2019 steigen die Mittel moderat.
- Geplante Angebotsausbauten sind zu überprüfen, und es ist insbesondere eine Verschiebung auf 2020 oder danach in Betracht zu ziehen.
- Die ab 2018 vorgesehene Finanzierung von 3G/4G-Signalverstärkern kann frühestens ab 2020 realisiert werden.

- Betriebsmittel für diese Periode können durch den Bund nur genehmigt werden, wenn die Kantone die alleinige Finanzierung der Folgekosten in den Jahren 2018 und 2019 zusichern.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Mit dem vorgeschlagenen Verpflichtungskredit für die Jahre 2018–2021 können gegenüber heute bestimmte Angebots- und Qualitätsverbesserungen umgesetzt werden. Damit wird die Attraktivität des öV gestärkt und die Erschliessung des Landes verbessert. Dies wiederum wirkt sich positiv auf die Volkswirtschaft aus.

3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die vorgeschlagenen Investitionen betreffen unter anderem die Verbesserung von Rollmaterial, um den Anforderungen des Behindertengleichstellungsgesetzes gerecht zu werden.

3.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Mit dem vorgeschlagenen Verpflichtungskredit für die Jahre 2018–2021 können einerseits bestimmte Angebotsausbauten und andererseits Investitionen getätigt werden, die die Attraktivität des öV gegenüber dem Individualverkehr erhöhen.

3.6 Andere Auswirkungen

Folgen für die Transportunternehmen im RPV

Die TU wurden ebenso wie die Kantone über die unveränderten Bundesmittel für das Jahr 2018 und über die in den Folgejahren zugewiesenen Mittel informiert. Diese Mittel sollten ab 2020 ausreichen, sofern die TU ihre Anstrengungen im Bereich der Effizienzgewinne und der Tarifierhöhungen bestätigen; diese beiden Hebel fallen in ihren Verantwortungsbereich.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Botschaft vom 27. Januar 2016¹² zur Legislaturplanung 2016–2019 und im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016¹³ über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt.

4.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage steht in keinem direkten Verhältnis zu Strategien des Bundesrates.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Zuständigkeit der Bundesversammlung für den vorliegenden Kreditbeschluss ergibt sich aus Artikel 167 der Bundesverfassung¹⁴ (BV).

Der Bundesbeschluss über die Einführung eines Verpflichtungskredits für die Abgeltung von Leistungen im regionalen Personenverkehr stützt sich auf Artikel 30a E-PBG. Dieser Artikel bestimmt, dass die Bundesversammlung alle vier Jahre einen Verpflichtungskredit beschliesst.

Der Bundesbeschluss beruht auch auf Artikel 28 PBG, wonach der Bund die Leistungen im RPV abgilt.

5.2 Erlassform

5.2.1 Gesetzesänderung

Nach Artikel 164 BV und Artikel 22 Absatz 1 des Parlamentsgesetzes vom 13. Dezember 2002¹⁵ (ParlG) erlässt die Bundesversammlung alle wichtigen rechtsetzenden Bestimmungen in Form von Bundesgesetzen. Das ist bei dieser Gesetzesvorlage zur Änderung des PBG der Fall. Diese Vorlage untersteht dem fakultativen Referendum.

¹² BB1 2016 1105, hier 1221

¹³ BB1 2016 5183, hier 5186

¹⁴ SR 101

¹⁵ SR 171.10

5.2.2 Bundesbeschluss

Nach Artikel 163 Absatz 2 BV und Artikel 25 Absatz 2 ParlG ist für den vorliegenden Fall ein Erlass in der Form des einfachen, also nicht dem Referendum unterstehenden Bundesbeschlusses vorgesehen.

5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Artikel 159 Absatz 3 Buchstabe b BV sieht zum Zweck der Ausgabenbegrenzung vor, dass der Verpflichtungskredit für die Abgeltung von Leistungen im RPV, der neue wiederkehrende Ausgaben von mehr als 2 Millionen Franken nach sich zieht, in jedem der beiden Räte der Zustimmung der Mehrheit aller Mitglieder bedarf.

5.4 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Alle Botschaften, die einen Kreditbeschluss oder einen Zahlungsrahmen zum Inhalt haben, müssen seit 2008 die Grundsätze des Subventionsgesetzes einhalten.

5.4.1 Höhe der Subvention zur Erreichung der vom Bund anvisierten Ziele

Nach Artikel 81a BV haben Bund und Kantone für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene, Strasse, Wasser und mit Seilbahnen in allen Landesgegenden zu sorgen.

Bund und Kantone sind nach Artikel 28 Absatz 1 PBG gemeinsam Besteller von Leistungen des regionalen Personenverkehrs. In fast allen Fällen sind die Linien des RPV jedoch unrentabel (siehe Ziff. 1.2). Die TU werden für die laut Planrechnung ungedeckten Kosten abgegolten. Ohne die öffentlichen Mittel von Bund und Kantonen gäbe es keine regionalen Verkehrsangebote und die Versorgung aller Landesteile mit öffentlichem Verkehr nach Artikel 81a BV wäre nicht gesichert.

Bei einem starken Rückgang der vorgesehenen Bundesmittel könnten die Kantone den Bundesanteil der Abgeltungen grundsätzlich übernehmen. Dies ist jedoch, wie in der Vernehmlassung deutlich zutage trat, für die Kantone nicht akzeptierbar. So würde eine wesentliche Kürzung der den Unternehmen zur Verfügung stehenden Mittel eine Kürzung des Angebots im RPV bewirken. Dies wiederum würde den Umstieg auf den Individualverkehr mit den bekannten negativen Folgen für die Wirtschaft und die Umwelt fördern (siehe Ziff. 3.3 und 3.5).

Das BAV hat das Bestellverfahren im RPV analysiert¹⁶ (siehe Ziff. 2.6) und eine Expertengruppe gebildet, die erste Reformvorschläge ausarbeitete. Die Schlüsse aus dem Bericht der Sachverständigen, der Bundesstellen und der Kantone legen nahe,

¹⁶ www.admin.ch > Dokumentation > Medienmitteilungen.> Medienmitteilung des BAV vom 20. März 2014

dass das aktuelle System vorwiegend in zwei zentralen Punkten reformiert werden muss: Erstens bei der Frage, wie die Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen möglichst sinnvoll aufgeteilt werden können, und zweitens, wie mehr unternehmerische Anreize gesetzt und Effizienzgewinne erzielt werden können. Der Bundesrat erteilte dem UVEK im Juni 2016 den Auftrag, einen Entwurf für eine Reform des RPV auszuarbeiten, der bis spätestens Ende 2018 in die Vernehmlassung geschickt werden soll.

5.4.2 Materielle und finanzielle Steuerung

Das BAV teilt die vom Parlament zugewiesenen und für den RPV vorgesehenen Finanzmittel auf die Kantone auf. Es berücksichtigt dabei die früher geleisteten Bundesbeiträge und, soweit wie möglich, die tatsächlichen Bedürfnisse (Festlegung der Kantonsquoten).

Mit dem Bestellverfahren werden, wie in Ziffer 1.2 dargelegt, einzelne Linien für eine zweijährige Fahrplanperiode abgegolten. Sobald die Angebote ausgehandelt und bereinigt sind, unterzeichnen die Besteller und die TU eine Angebotsvereinbarung. Darin sind die Abgeltungen und ihre Aufteilung zwischen dem Bund und den Kantonen für zwei Jahre aufgeführt. Liegt der Gesamtbetrag des bestellten RPV-Angebots in einem Kanton über seiner Kantonsquote, dann finanziert der Kanton diese Mehrkosten alleine.

Das BAV überprüft zudem die Jahresrechnungen der nach PBG abgegoltenen Unternehmen gemäss Artikel 37 PBG und den Vorschriften der RKV.

5.4.3 Verfahren der Kreditbewilligung

Die Besteller (Bund und Kantone) prüfen die von den TU erstellten Angebote für jede einzelne Linie. Diese Angebote weisen die laut Planrechnung ungedeckten Kosten aus, die von den Bestellern abgegolten werden. Die Besteller prüfen sowohl die finanziellen Aspekte als auch die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen (Art. 29 PBG und Art. 6 ARPV). Die Angebotsvereinbarungen präzisieren die pro Besteller und Linie zugewiesenen Mittel. Damit ist die transparente Zuweisung der Ressourcen sichergestellt.

Bei der Evaluation des Bestellverfahrens im Jahr 2014 wurde festgehalten, dass aus Sicht sowohl der Besteller wie auch der Leistungserbringer das Bestellverfahren grundsätzlich zu einem wirkungsvollen und effizienten RPV beiträgt. Verbesserungspotenziale bestehen insbesondere in der Reduzierung der Verfahrenskosten, bei den Effizienzgewinnen und der Transparenz sowie bei einer besseren Entsprechung und Vorhersehbarkeit der Bundesmittel.

