



Erläuternder Bericht zum Verpflichtungskredit für die Abgeltung von Leistungen des regionalen Personenver- kehrs (RPV) für die Jahre 2022–2025

Vernehmlassungsvorlage

Übersicht

Mit dieser Vorlage beantragt der Bundesrat die Bewilligung eines Verpflichtungskredits von 4398 Millionen Franken für die Abgeltung von Leistungen des regionalen Personenverkehrs (RPV) in den Jahren 2022–2025 durch einen Bundesbeschluss.

Ausgangslage

Der regionale Personenverkehr (RPV) ist eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Er ist ein zentrales Standbein für einen gut funktionierenden Alltag in der Schweiz: Zweieinhalb Millionen Personen pro Tag bringt der RPV zur Arbeit, zum Einkaufen oder an ihr Freizeit-Ziel. Er verbindet Dörfer und Agglomerationen miteinander sowie Zentren und Städten in allen Regionen der Schweiz.

Im Rahmen des Bestellverfahrens legen Bund und Kantone gemeinsam das zu bestellende RPV-Angebot für zwei Jahre und dessen Kosten fest. Die Leistungen werden aufgrund der geplanten ungedeckten Kosten abgegolten und zur Hälfte vom Bund finanziert. Seit dem Jahr 2018 plant der Bund die für die Abgeltung erforderlichen Mittel in diesem Bereich über einen jeweils für vier Jahre geltenden Verpflichtungskredit. Im Juni 2017 genehmigte das Parlament ein Budget von 4104 Millionen Franken für die Jahre 2018–2021. Mit dieser Vorlage sollen die Mittel für den Zeitraum 2022–2025 festgelegt werden.

Inhalt der Vorlage

Für die Abgeltung der Leistungen des RPV, die in den Fahrplanperioden 2022–2023 und 2024–2025 bestellt werden, wird vorgeschlagen, ein Verpflichtungskredit von 4398 Millionen Franken bereitzustellen. Dieser Betrag ermöglicht es, den Ausbau der geplanten Verkehrsleistungen und die Folgekosten der für notwendig erachteten Investitionen zu finanzieren, die Mittel zur Finanzierung von Innovationsprojekten im RPV-Sektor dauerhaft zu sichern und bis zu einem gewissen Grad die Folgen von Entscheidungen aufzufangen, die kurz- bis mittelfristig noch getroffen werden könnten.

Die finanziellen Folgen der Coronavirus-Pandemie für den RPV werden separat (Botschaft vom 12. August 2020 zum dringlichen Bundesgesetz über die Unterstützung des öffentlichen Verkehrs in der Covid-19-Krise¹) aufgearbeitet und sind nicht Gegenstand dieser Vorlage.

¹ BBl 2020 6713

Inhaltsverzeichnis

Vernehmlassungsvorlage	2
Übersicht	2
1 Grundzüge der Vorlage	4
1.1 Ausgangslage	4
1.1.1 Ausgangslage im regionalen Personenverkehr	4
1.1.2 Problemlage und Anlass des Finanzbegehrens	13
1.2 Anlass des Finanzbegehrens	16
1.3 Bedeutung des Verpflichtungskredits	16
1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates	16
1.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	17
2 Vorverfahren, Vernehmlassung eingeschlossen	17
3 Inhalt des Kreditbeschlusses	17
3.1 Antrag des Bundesrates und Begründung	17
3.1.1 Antrag des Bundesrates	17
3.1.2 Begründung: Einschätzung des Abgeltungsbedarfs für den Zeitraum 2022–2025 (auf Grundlage der von den Unternehmen geltend gemachten Beträge)	17
3.1.3 Richtwerte für den Zeitraum 2022–2025 aus dem Finanzplan des Bundes	22
3.1.4 Vorschlag für den RPV-Verpflichtungskredit 2022–2025	22
3.2 Beschreibung der Vorlage und Erläuterung der wichtigsten Bestimmungen	23
3.3 Teuerungsannahmen	23
4 Auswirkungen	24
5 Rechtliche Aspekte	25
5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	25
5.2 Erlassform	25
5.3 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	25
5.4 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	25
Abkürzungsverzeichnis	28

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Ausgangslage im regionalen Personenverkehr

Der regionale Personenverkehr, Rückgrat des öffentlichen Verkehrs, wächst seit Jahren

Nach Massgabe von Artikel 4 der Verordnung vom 11. November 2009² 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 Schweizerischen Bundesbahnen (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).

Täglich nutzen 2,5 Millionen Reisende den RPV. Die meisten Kundinnen und Kunden sind in Zügen und Bussen unterwegs, teilweise auch in Schiffen, Trams und Seilbahnen. Die Reisenden legen dabei pro Jahr rund 9,5 Milliarden Kilometer zurück. Dies entspricht 237 500 Erdumrundungen jedes Jahr.

Die Nachfrage (in Personenkilometern) im RPV hat seit 2008 circa um 40 % zugenommen, im Schnitt um 3,4 % pro Jahr. Insbesondere die Bahn hat in diesem Zeitraum ein starkes Wachstum erlebt. Auf sie entfallen rund 80 % des Regionalverkehrs.

Anmerkung zu den nachstehenden Abbildungen; Der in den Abbildungen 1 und 2 gezeigte Nachfragesprung im Jahr 2012 ist auf die erstmalige Einbindung der Daten des Verkehrsverbundes ZVV zurückzuführen und ist deshalb nicht mit einer aussergewöhnlichen Steigerung der Nachfrage respektive des Angebots gleichzusetzen.

² SR 745.16

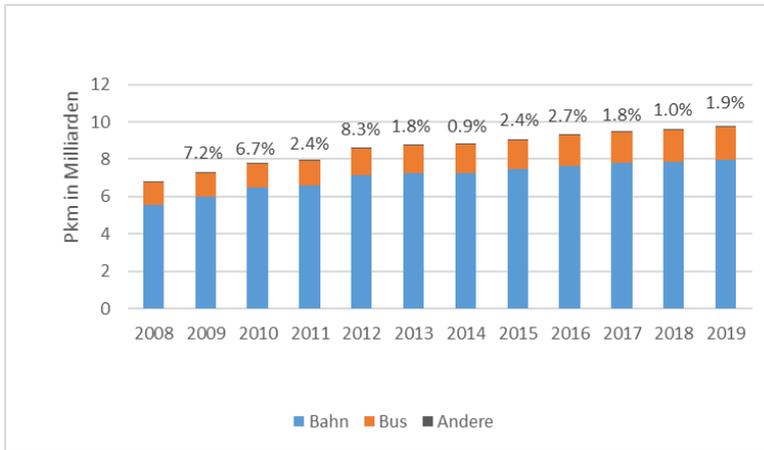


Abbildung 1: Entwicklung der Nachfrage im Regionalverkehr in Personenkilometern (Pkm), Werte aus den Angebotsvereinbarungen (Quelle: BAV)

Gemäss den 2016 aktualisierten Verkehrsprognosen des Bundes wird sich dieser Trend fortsetzen. Die Nachfrage nach öffentlichem Personenverkehr – berechnet ab 2010 – wird beispielsweise bis 2040 um 51% steigen und sich in einigen Regionen wie der Region Zürich-Winterthur oder der Genferseeregion sogar verdoppeln.

Auch das Angebot des RPV, gemessen an der Zahl der jährlichen Angebotskilometer, entwickelt sich ständig weiter. Zwischen 2007 und 2019 nahm es jährlich durchschnittlich um 2,7 % zu.

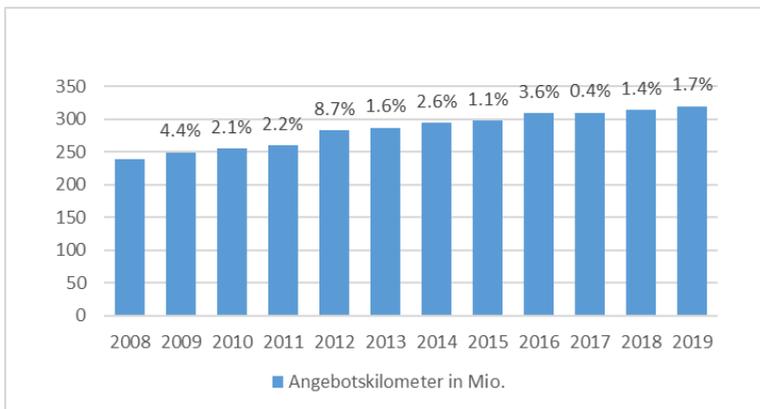


Abbildung 2: Entwicklung des RPV-Angebots in produktiven Kilometern, Werte aus den Angebotsvereinbarungen (Quelle: BAV)

Die Qualität des RPV-Angebots ist insgesamt hoch. Dies ist das Fazit des Berichts zum Qualitätsmesssystem im regionalen Personenverkehr (QMS RPV) des Bundesamtes für Verkehr (BAV) für das Jahr 2019³. In den allermeisten Fällen reisten die Passagiere in ordentlichen Bussen und Zügen, in denen selten Abfälle und Zeitungen herumlagen und das Mobiliar und die Einrichtungen in gutem Zustand und funktionsfähig waren. Dies gilt für alle Regionen der Schweiz und unabhängig von der Grösse der Betreibergesellschaft. Im Vergleich zu 2018 wurden bei der Kundeninformation und der Sauberkeit Fortschritte erzielt, doch besteht in diesen Bereichen nach wie vor das grösste Verbesserungspotenzial.

Der RPV und der Fernverkehr bilden zusammen die Basis für eine funktionierende Grundversorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Dies ist ein wichtiger Standortfaktor für die Schweiz.

Bund und Kantone bestellen die Leistungen des RPV gemeinsam

Bei fast allen Linien des RPV vermögen die Erlöse die Kosten nicht zu decken. Damit sie trotzdem angeboten werden können, leisten der Bund und die Kantone gemeinsam Abgeltungen an die Transportunternehmen (TU). Die jährlichen Abgeltungen für den RPV betragen rund zwei Milliarden Franken. Davon entfallen zwei Drittel auf Bahnangebote, ein Drittel auf Busangebote und 1 % auf Seilbahnen und auf die Schifffahrt (Basis: RPV-Angebote 2018). Der Bund übernimmt die Hälfte der ungedeckten Kosten im RPV, was rund einer Milliarde Franken jährlich entspricht. Diese Bundesmittel ermöglichen die Abgeltung von 1460 RPV-Linien, die bei 116 TU in der ganzen Schweiz bestellt werden. Der Anteil des Bundes wird unter Berücksichtigung der Bevölkerungsdichte auf die Kantone aufgeteilt (nach Art. 29b ARPV). Unter Kantonsquote versteht man die Gesamtmittel (Bundesanteil und Kantonsanteil), die einem Kanton für die bestellten Leistungen zur Verfügung stehen.

Im Bestellverfahren werden die Abgeltungen pro Linie festgelegt.

Das Bestellverfahren wird jeweils für eine Fahrplanperiode durchgeführt (entspricht zwei Fahrplanjahren, aktuell 2020/2021) und verläuft wie folgt:

- Bund und Kantone (Besteller) machen den TU Vorgaben zum gewünschten Angebot (Fahrplan) sowie zu den zur Verfügung stehenden Mitteln (für 2020/2021: Ende 2018).
- Aufgrund dieser Vorgaben erstellen die TU Offerten pro Linie (Offerteingabe für 2020/2021: Ende April 2019). 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.

³ Im Internet abrufbar unter: www.bav.admin.ch > Startseite > Aufgaben > Finanzierung > Personenverkehr > Regionaler Personenverkehr (RPV) mit Erschliessungsfunktion > Qualitätsmesssystem (Stand: 08.09.2020)

-
- Die Besteller prüfen die Offerten und verhandeln diese mit den TU. Das Angebot kann sich aufgrund des Fahrplanverfahrens während dieser Phase noch ändern.
 - 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. Bei kantonüberschreitenden Linien beteiligen sich die betreffenden Kantone anteilmässig.
 - Ab dem Fahrplanwechsel (im Dezember des Jahres vor dem betreffenden Fahrplanjahr, z. B. Dezember 2019 für das Fahrplanjahr 2020) erbringen die TU die vereinbarten Leistungen.

Die TU müssen den RPV in ihren Jahresrechnungen als eigene Verkehrssparte ausweisen und etwaige Gewinne oder Verluste daraus einer Spezialreserve zuführen (Art. 36 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009⁴, PBG). Nach Artikel 37 PBG prüft das BAV periodisch oder nach Bedarf, ob die gewährten Subventionen ordnungsgemäss verwendet und die Bestimmungen der Verordnung des UVEK vom 18. Januar 2011⁵ über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen (RKV) eingehalten werden. Nach dem «Fall Postauto» hat das BAV sein System zur Überprüfung der Einhaltung der subventionsrechtlichen Bestimmungen geprüft.

Massnahmen zur Stärkung des subventionsrechtlichen Aufsichtssystems

Nach verschiedenen Feststellungen in den Jahren 2018 und 2019 passt das BAV derzeit sein Aufsichtssystem zu den Subventionen im öffentlichen Verkehr an. Ziel dieser Neuausrichtung ist es, die korrekte Verwendung der Subventionen durch die TU besser zu gewährleisten.

Das BAV hat beschlossen, mit dem neuen Ansatz nicht mehr wie bisher zu den Entwürfen von Jahresrechnungen abgeltungsberechtigter Unternehmen Stellung zu nehmen. Dies bedeutet, dass die Verantwortung für die Erstellung und die Präsentation von korrekter Rechnungsabschlüsse klarer bei den TU liegt. Das BAV wiederum entwickelt derzeit ein neues und erweitertes Controlling im subventionierten regionalen Personenverkehr. Ziel ist es, die korrekte Höhe und die Verwendung der Subventionen umfassender zu kontrollieren, sowohl in den Offerten der Unternehmen (Planrechnung) als auch in den Jahresrechnungen. Geplant ist unter anderem, Abweichungen zwischen Budget und Jahresrechnung vertieft zu analysieren und die Zahlen aufgrund eines Benchmarking (Benchmark RPV) auf ihre Plausibilität zu prüfen.

Die Sektion Revision des BAV wird zudem zusätzliche vertiefte, stichproben- und risikoorientierte Prüfungen durchführen.

Darüber hinaus will das BAV mit der Branche zusammenarbeiten, um die Vorschriften zu erläutern und Erklärungen für die richtige Auslegung der gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere im Bereich des RPV, zu geben.

⁴ SR 745.1

⁵ SR 742.221

Schliesslich hat das BAV drei neue, vor allem die Unternehmen betreffende Massnahmen umgesetzt, die durch die Änderung der RKV am 1. Januar 2020 konkretisiert werden:

- Unternehmen, deren Abgeltungen für den regionalen Personenverkehr und die Infrastruktur 10 Millionen Franken übersteigen, müssen ihre Jahresrechnung künftig ordentlich prüfen lassen.
- Unternehmen, die pro Jahr mehr als eine Million Franken an Subventionen erhalten, müssen künftig jährlich eine Spezialprüfung durch eine Prüfgesellschaft durchführen lassen, die die Zulassungsanforderungen der eidgenössischen Revisionsaufsichtsbehörde (RAB) erfüllt. Das BAV hat zusammen mit Vertreterinnen und Vertretern der Kantone, der Unternehmen, der Bundesverwaltung und des Expertenverbandes für Wirtschaftsprüfung, Steuern und Treuhand (EXPERTsuisse) einen Entwurf für eine Richtlinie zur Durchführung dieser Prüfungen erarbeitet. Elf Unternehmen wurden ausgewählt, um in der ersten Jahreshälfte 2020 Pilotprüfungen durchzuführen, damit die Richtlinie bis Ende des Jahres fertiggestellt werden kann. Diese Prüfungen werden ab dem 1. Januar 2021, d. h. für die Jahresrechnung 2020, erforderlich sein.
- Ab dem 1. Januar 2021 müssen die Unternehmen eine Erklärung der Einhaltung der subventionsrechtlichen Grundsätze abgeben.

Abgeltungen decken etwa die Hälfte der ungedeckten Kosten des RPV

Trotz der grossen Nachfrage reichen die Verkehrserlöse nicht aus, um die Kosten des RPV zu decken. Deshalb übernehmen Bund und Kantone die ungedeckten Kosten des RPV: Im Durchschnitt finanzieren die Passagiere rund die Hälfte der Kosten.

Im Jahr 2019 belief sich der Kostendeckungsgrad, d. h. der Anteil an den Gesamtkosten der RPV-Leistungen, der durch die Verkehrserlöse gedeckt wird, auf 52,1 %. Diese Rate steigt seit Jahren kontinuierlich an (durchschnittliches Wachstum von 1,1 % seit 2008).

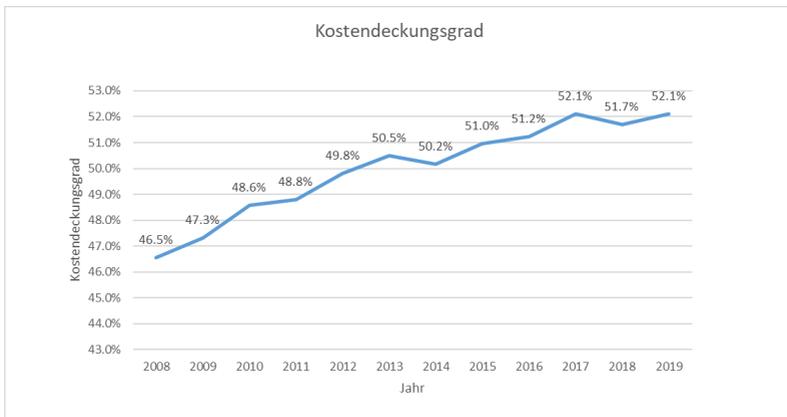


Abbildung 3: Entwicklung des Kostendeckungsgrades im RPV auf Grundlage der vereinbarten Angebote (Quelle: BAV)

Die andere Hälfte der RPV-Kosten wird von der öffentlichen Hand abgegolten: Bund und Kantone teilen sich die ungedeckten Kosten im Durchschnitt wiederum hälftig, wobei der Bundesanteil je nach Kanton zwischen 27 und 80 Prozent variiert. Der Bundesanteil wird pro Kanton unter Berücksichtigung der strukturellen Gegebenheiten festgelegt und nach Artikel 30 Absatz 2 PBG mindestens alle vier Jahre aktualisiert. Konkret wird die Verteilung gemäss Artikel 29b und Anhang 1 ARPV nach Bevölkerungsdichte festgelegt.

Die Bundesbeiträge pro Kanton wurden das letzte Mal für die Jahre 2020–2023 aktualisiert. Mit dieser neuen Verteilung übernimmt der Bund gegenüber 2019 zusätzlich 7,5 Millionen Franken, was die Kantone entsprechend entlastet. Die aktuellen Kantonsbeteiligungen sehen wie folgt aus:

Kanton	Kantonsbeteiligung (in %)
	Fahrplanjahre 2020–2023
ZH	67
BE	46
LU	52
UR	23
SZ	46
OW	27
NW	45
GL	27
ZG	63
FR	45
SO	55
BS	73
BL	62
SH	51
AR	48
AI	29
SG	52
GR	20
AG	60
TG	54
TI	43
VD	53
VS	37
NE	50
GE	71
JU	26

Im Jahr 2019 zahlten Bund und Kantone jeweils rund eine Milliarde Franken Abgeltung für die ungedeckten Kosten des Regionalverkehrs. In diesem Betrag sind Abgeltungen Dritter, das heisst Abgeltungen nach Artikel 28 Absatz 4 PBG, die von den Kantonen und Gemeinden beispielsweise für die Finanzierung von zusätzlichen Kurspaaren («Überangebote» aus Bundessicht) bezahlt werden, nicht enthalten.

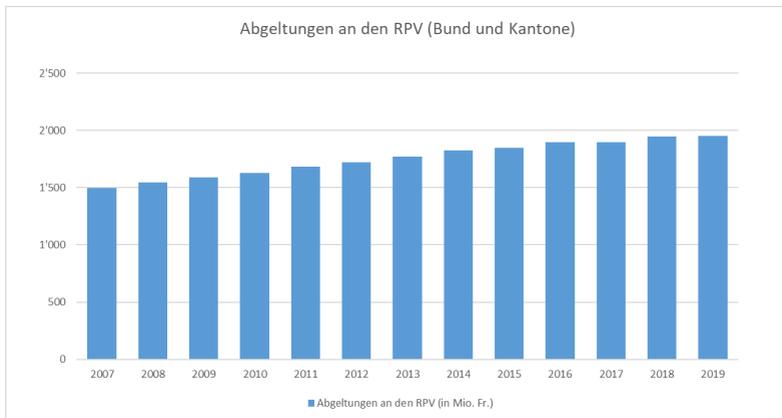


Abbildung 4: Entwicklung Abgeltungen RPV seit 2007 (Quelle: BAV)

Im Zeitraum 2007–2019 nahmen die Abgeltungen jährlich durchschnittlich um 2,2 % zu.

Allgemein wird der Anstieg des Abgeltungsbedarfs im RPV von verschiedenen Faktoren getrieben, insbesondere von:

- dem politischen Willen, die Nachfrage zu befriedigen und den Modalsplit des öffentlichen Verkehrs zu verbessern,
- dem bedeutenden Angebotsausbau, der namentlich auf den Ausbau der S-Bahn-Netze in mehreren Regionen zurückzuführen ist,
- Erweiterungen des Transportangebots, die unter anderem dank Verbesserungen bei der Bahninfrastruktur, insbesondere in Zusammenhang mit dem strategischen Entwicklungsprogramm der Bahninfrastruktur (STEP Bahninfrastruktur), ermöglicht werden,
- der Finanzierung neuer Betriebsmittel, um mit deren Erneuerung, Sanierung oder Neubeschaffung neue Verkehrsangebote zu schaffen; diese Betriebsmittel sind z. B. Rollmaterial, Betriebsanlagen wie Depots/Werkstätten, Informationssysteme, Seilbahnen. In bestimmten Fällen (Schmalspurlinien, insbesondere Zahnradbahnen) können technische Besonderheiten und schwache Verkehrsaufkommen zu bedeutenden Kostensteigerungen für diese Linien führen,
- den erhöhten Anforderungen an die Qualität (insbesondere die Pünktlichkeit) und an die Zugänglichkeit im Sinne des Behindertengleichstellungsgesetzes vom 13. Dezember 2002⁶ (BehiG) oder an die Sicherheit (Weiterentwicklung bestimmter Normen oder Standards),
- einer Tendenz hin zur Stabilität der Preise nach den letzten Tarifierhöhungen (2013, 2015, 2017).

Effizienz des RPV hat sich verbessert, bleibt aber seit einigen Jahren stabil

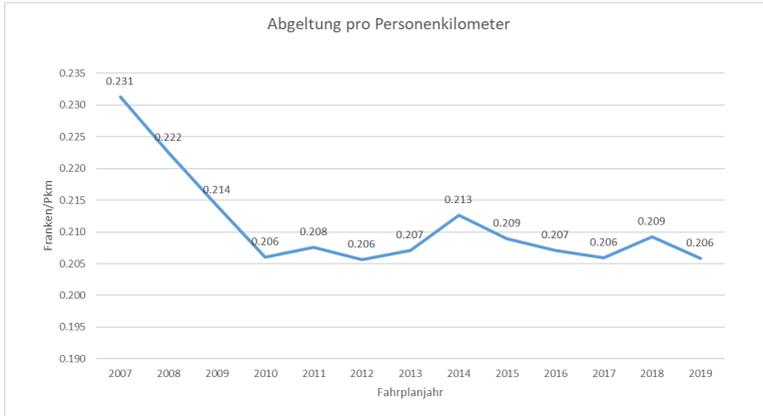


Abbildung 5: Entwicklung der Abgeltungen pro Personenkilometer seit 2007 (Quelle: BAV)

Die Abgeltung pro Personenkilometer (Pkm) wird als Indikator für die Effizienz der Branche verwendet. So ist die Abgeltung pro Pkm in den Jahren 2007 bis 2010 von 22,3 auf 20,6 Rappen/Pkm gesunken. Seit 2010 stagnierte sie weitgehend und damit auch die Effizienzsteigerung seitens der Branche.

Diese Stagnation muss jedoch angesichts des erheblichen Kostenanstiegs infolge Angebotsverbesserungen und beträchtlichen Investitionen zur Erneuerung oder Erweiterung des Rollmaterialparks, um den heutigen Bedürfnissen gerecht zu werden, relativiert werden. Dank der Nachfragezunahme und der Tarifierhöhungen (die letzte im Jahr 2017) ist der durchschnittliche Abgeltungsbetrag pro Pkm jedoch stabil geblieben.

Werden die Kosten mit dem gesamten Angebot in Kilometern verglichen, so lässt sich feststellen, dass die Kosten trotz der in den letzten Jahren getätigten Investitionen (insbesondere für die Erneuerung oder Erweiterung der Betriebsmittel) kontrolliert steigen. Seit 2009 sind die Kosten pro km im Schnitt um 1,1 % jährlich gestiegen; über die letzten 5 Jahre waren es im Mittel 0,8 % jährlich. Auf der Basis der für das Jahr 2019 geplanten Kosten für alle Linien des RPV ergeben sich Kosten von Fr. 13.35 pro km.

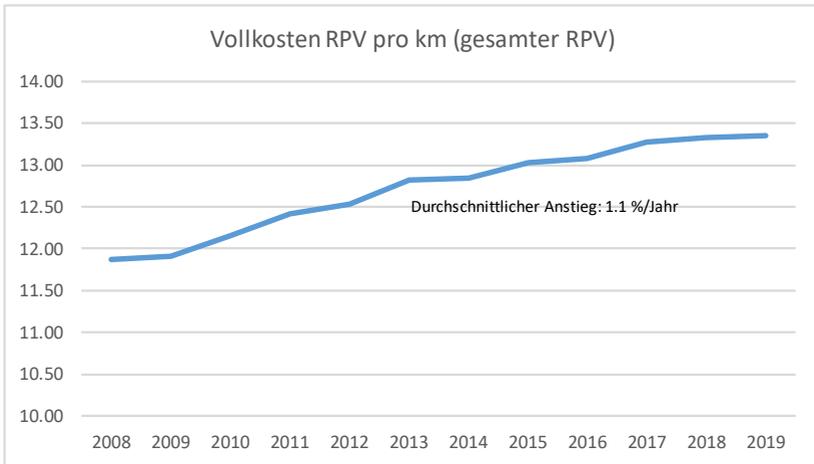


Abbildung 6: Entwicklung des Indikators Kosten pro Kilometer für den gesamten RPV, seit 2008 (Quelle: BAV)

1.1.2 Problemlage und Anlass des Finanzbegehrens

Nach Artikel 30a PBG werden die ungedeckten Kosten des bestellten Verkehrsangebots im RPV mit einem vierjährigen Verpflichtungskredit abgegolten.

Verpflichtungskredit RPV 2018–2021

Der erste RPV-Verpflichtungskredit in Höhe von 4104 Millionen Franken für die Jahre 2018–2021 wurde vom Parlament im Juni 2017 genehmigt. Dieser Kredit wurde inzwischen aus zwei Gründen angepasst: Zum einen aufgrund der Annahme der Motion Dittli (16.3705), die den Bundesrat beauftragt sicherzustellen, dass bei Verpflichtungskrediten die Teuerung nur dann ausgeglichen wird, wenn sie tatsächlich vorhanden ist. Daher werden die Werte jährlich angepasst. Zum anderen aufgrund der Folgen des «Falls PostAuto»; aus den Diskussionen geht hervor, dass die Besteller mit einer nachhaltigen Senkung der Abgeltungen für die PostAuto AG rechnen können. So wurde vereinbart, die Abgeltungen des Bundes für die Jahre 2020 und 2021 um 9 Millionen Franken pro Jahr zu senken.

Unter Berücksichtigung der tatsächlichen Werte für die Jahre 2018 und 2019 belaufen sich die für den RPV-Verpflichtungskredit gewährten Mittel für den Zeitraum 2018–2021 auf 4015 Millionen Franken, wie in der folgenden Tabelle dargestellt ist (Stand März 2020):

<i>In Millionen Franken</i>	Staats- rechnung 2018	Staats- rechnung 2019	Budget 2020	Plan 2021*	Total Verpflich- tungskredit RPV 2018–2021
Abgeltungen des Bundes an den RPV	971.7	963.0	1027.2	1048.798	4010.7
<i>Zunahme gegenüber dem Vorjahr</i>	0.5%	-0.9%	6.7%	2.1%	

* Situation mit Teuerungsannahme (Stand Dezember 2019)

Tabelle 1: Für den RPV-Verpflichtungskredit 2018–2021 gewährte Bundesmittel (Stand: Juni 2020)

Der durchschnittliche Anstieg der Abgeltungen in diesem Zeitraum beträgt 2,2 % pro Jahr.

Eingesetzte Mittel: Stand bei Halbzeit des ersten Verpflichtungskredits

Im Jahr 2018 beliefen sich die Ausgaben des Bundes für den RPV auf 971,7 Millionen Franken (gemäss Staatsrechnung 2018), gegenüber einem ursprünglich veranschlagten Budget von 975,4 Millionen Franken. Es ist jedoch zu beachten, dass die PostAuto AG nachträglich 9 Millionen Franken zurückerstattete.

Für das Jahr 2019 fallen die Ausgaben in der definitiven Jahresrechnung um 43,3 Millionen Franken tiefer aus als im Budget 2019. Zur Erinnerung: Im Budget 2019 war ursprünglich ein Anstieg um 3,2 % (+ 31 Mio. Fr.) gegenüber dem Budget 2018 vorgesehen. Tatsächlich fiel der Abgeltungsbedarf nach Verhandlungen zwischen Bestellern und Unternehmen, aber auch nach Korrekturen in den Offerten der PostAuto AG und der BLS geringer aus als erwartet. Das BAV stellte zudem fest, dass gewisse Projekte zwar um einige Monate oder Jahre verschoben wurden, in den folgenden Jahren jedoch immer noch relevant bleiben.

Nachfolgend einige Beispiele neuer Angebote, die während der Bestellperiode 2018–2019 eingeführt wurden:

- SBB: Halbstundentakt in der Region La Broye (ursprünglich 2021 vorgesehen)
- SBB: neue internationale Bahnverbindung Biel/Bienne – Belfort
- SBB: Viertelstundentakt der Linie Lancy-Pont-Rouge – Genf – Coppet
- SBB: Inbetriebnahme der grenzüberschreitenden Bahnlinie Mendrisio –Varese
- SBB: Halbstundentakt der Linie S3 Aarau – Wetzikon zu Stosszeiten
- FW: Viertelstundentakt der Linie St. Gallen – Teufen
- RBS: 7,5-Minuten-Takt der Linie S7 zwischen Bolligen und Bern über Mittag
- TPF: Ausbau des Nachtbusangebots
- ZVV: letzte Etappe der 4. Teilergänzung des Zürcher S-Bahn-Angebots (insbesondere in der Region Winterthur) und Inbetriebnahme der letzten bestellten Doppelstock-Regionalzüge

Periode 2020–2021

Die Bestellung des RPV für 2020 und 2021 ist noch nicht endgültig abgeschlossen; insbesondere bestehen Unsicherheiten im Zusammenhang mit laufenden wichtigen Diskussionen über

- die Finanzierung von Wartungsmassnahmen des SBB-Rollmaterials (Korrosion);
- neue Finanzierungsangebote als Folge der verspäteten Inbetriebnahme der Angebotsanpassungen im Tessin nach der Eröffnung des Ceneri-Basistunnels (April 2021 statt im Dezember 2020);
- etwaige Auswirkungen des Mangels an Lokführerinnen und Lokführern auf das Regionalverkehrsangebot der SBB im Jahr 2021.

Darüber hinaus werden bestimmte Zusatzausgaben im Vergleich zu 2019 höher ausfallen, die bei der Festlegung des Verpflichtungskredits für 2018–2021 nicht vorgesehen waren. Es handelt sich dabei einerseits um 5 Millionen Franken pro Jahr, die ab 2020 für Innovationen im RPV eingesetzt werden. Andererseits wird, wie oben erwähnt, nach Anpassung des Bundesanteils ab 2020 die Beteiligung des Bundes gegenüber 2019 um 7,5 Millionen Franken erhöht.

Nachfolgend einige Projekte der Fahrplanperiode 2020–2021:

- SBB: Inbetriebnahme des Léman Express (Annemasse – Genf – Coppet). Die neue grenzüberschreitende Linie wurde im Dezember 2019 in Betrieb genommen. Zwischen Annemasse (F) und Coppet verkehren die Züge des Léman Express von Montag bis Samstag, von 05.00 bis 00.30 Uhr im Viertelstundentakt. Die Züge fahren im benachbarten Frankreich weiter nach Evian-les-Bains, Annecy oder St-Gervais-les-Bains-le-Fayet. Sonntags verkehren die Züge zwischen Annemasse (F) und Genf im Viertelstundentakt; zwei Züge fahren weiter nach Coppet, um einen Halbstundentakt zwischen Genf und Coppet zu gewährleisten.
- MBC: Zwischen Morges und Bière besteht ab Dezember 2019 von Montag bis Freitag, von 06.00 bis 21.00 Uhr ein durchgehender Halbstundentakt.
- SOB: Neue Züge für den Voralpen-Express zwischen St. Gallen und Luzern
- TPF: Verbesserungen an der S-Bahn Fribourg/Freiburg. Seit Dezember 2019 wird zwischen Fribourg/Freiburg und Ins sowie zwischen Fribourg/Freiburg und Bulle täglich bis Betriebsschluss ein Halbstundentakt angeboten.
- Tessin: Der Fahrplan 2021 wird mit der Eröffnung des Ceneri-Basistunnels von einem weiteren Angebotsausbau in der Südschweiz geprägt sein. Es werden neue Zug- und Busverbindungen angeboten. Allein für das RPV-Angebot im Kanton Tessin zeigt die Prognose für das Jahr 2021 eine Erhöhung der Bundesmittel um rund 30 Millionen Franken gegenüber der Plansituation 2020.

Trotz der weiter oben genannten Unsicherheiten reichen die im Verpflichtungskredit RPV für die Jahre 2020 und 2021 eingestellten Mittel aus, um alle geplanten Leistungen zu bestellen, unter Ausschluss der Auswirkungen der Coronavirus-Pandemie.

Auswirkungen der Covid-19-Pandemie

Aufgrund der Coronavirus-Pandemie werden das Verkehrsangebot und die Finanzprognosen der TU (insbesondere hinsichtlich der Verkehrserlöse) für das Jahr 2020 und vermutlich auch für das Jahr 2021 infrage gestellt. Der Bundesrat unterbreitete dem Parlament im August 2020 die Botschaft zum dringlichen Bundesgesetz über die Unterstützung des öffentlichen Verkehrs in der Covid-19-Krise. Mit dieser Vorlage werden Bund und Kantone die TU in einer kritischen Situation finanziell unterstützen, indem sie die im Jahr 2020 im RPV etwaigen ausgewiesenen Verluste nach Auflösung der nach Artikel 36 PBG gebildeten zweckgebundenen Spezialreserven übernehmen. Der Anteil des Bundes an der für die Jahre 2020 und 2021 erforderlichen Unterstützung wurde auf 290 Millionen Franken geschätzt. Dieser Anteil wird in Ergänzung zum RPV-Verpflichtungskredit separat beantragt.

1.2 Anlass des Finanzbegehrens

Mit diesem Erläuterungsbericht wird der Antrag für den Verpflichtungskredit vorgestellt, der den Rahmen für die vom Bund zur Verfügung gestellten Mittel für die folgende Periode, d. h. für die Jahre 2022–2025, festlegt.

1.3 Bedeutung des Verpflichtungskredits

Mit den Angebotsbestellungen für zwei Jahre geht der Bund mehrjährige Verpflichtungen ein, für die nach Artikel 21 des Bundesgesetzes vom 7. Oktober 2005⁷ über den eidgenössischen Finanzhaushalt (FHG) ein Verpflichtungskredit erforderlich ist.

Der Verpflichtungskredit trägt zu einer besseren Planung der dem RPV zugewiesenen Finanzmittel des Bundes bei zum Nutzen aller Beteiligten (kantonale Besteller und insbesondere TU).

Mit den im Betrachtungszeitraum geplanten (im Vergleich zum vorangehenden Zeitraum) moderat steigenden Mitteln kann das derzeitige Angebot weitergeführt und können mehrjährige Verpflichtungen (Investitionsfolgekosten wie die Beschaffung von Rollmaterial) sichergestellt, Angebotsausbauten finanziert sowie Mittel zur Finanzierung von Innovationsprojekten im RPV bereitgestellt werden.

1.4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zur Finanzplanung sowie zu Strategien des Bundesrates

Die mehrjährigen Finanzbeschlüsse von erheblicher Tragweite werden gemäss Artikel 5 Absatz 5 der Finanzhaushaltverordnung vom 5. April 2006⁸ (FHV) auf den Legislaturfinanzplan abgestimmt. Die Vorlage ist in der Botschaft vom 29. Januar 2020⁹ zur Legislaturplanung 2019–2023 angekündigt.

⁷ SR 611.0

⁸ SR 611.01

⁹ BBl 2020 1777, insbesondere S. 1892

1.5 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Diese Vorlage steht in keinem direkten Verhältnis zu einem parlamentarischen Vorstoss.

2 Vorverfahren, Vernehmlassung eingeschlossen

Dieser Teil wird nach Abschluss des Vernehmlassungsverfahrens ergänzt.

3 Inhalt des Kreditbeschlusses

3.1 Antrag des Bundesrates und Begründung

3.1.1 Antrag des Bundesrates

Für die Abgeltung der Leistungen des RPV für den Zeitraum 2022–2025 beantragt der Bundesrat die Bewilligung eines Verpflichtungskredits von 4398 Millionen Franken.

3.1.2 Begründung: Einschätzung des Abgeltungsbedarfs für den Zeitraum 2022–2025 (auf Grundlage der von den Unternehmen geltend gemachten Beträge)

Einschätzung des Abgeltungsbedarfs für spezifische Projekte

Das BAV analysierte die bei den Unternehmen und Kantonen erhobenen Daten, um den Abgeltungsbedarf abzuschätzen und die Mittel für den RPV für die Jahre 2022–2025 festzulegen.

Von Mai bis August 2019 hatte das BAV bei 35 Unternehmen des RPV – hauptsächlich Bahnunternehmen, die 89 Prozent der für 2019 geplanten Abgeltungen erhalten – eine Umfrage durchgeführt. 26 der befragten Unternehmen kündigten rund 90 Projekte an, die zu einer signifikanten Änderung der Abgeltungen gegenüber der Plansituation 2019 führen würden. Eine Änderung gilt dann als signifikant, wenn die (positive oder negative) Abweichung bei Projekten mehr als 500 000 Franken beträgt.

Die Unternehmen wurden gebeten ihre Ergebnisse im Rahmen der Offertgespräche 2020–2021 mitzuteilen, wodurch die Kantone miteinbezogen werden konnten.

Nach der Plausibilisierung der erhobenen Daten durch das BAV wurde eine Analyse durchgeführt. Diese zeigte einen Finanzierungsmehrbedarf für die angekündigten Projekte von schätzungsweise 207 Millionen Franken gegenüber der Plansituation 2019 (Gesamtbetrag der Abgeltungen, d. h. inklusive Beiträge von Bund und Kantonen). Der Jahresbedarf sieht wie folgt aus:

<i>In Millionen Franken</i>	2022	2023	2024	2025
Zusätzliche Abgeltungen an den RPV gegenüber der 2019 geplanten Situation (Bund und Kantone)	100.3	120.4	157.3	207.0
Zusätzliche Abgeltungen an den RPV gegenüber der 2019 geplanten Situation (nur Bundesanteil, also 50 %)	50.1	60.2	78.6	103.5
Zusätzliche Abgeltungen gegenüber dem Vorjahr	7.7	10.1	18.4	24.8

Tabelle 2: Zusätzliche Abgeltungen an den RPV für die von den Unternehmen angekündigten Projekte gegenüber der 2019 geplanten Situation (Quelle: BAV)

Geht man von einem durchschnittlichen Bundesanteil von rund 50 Prozent aus, so wird der Finanzierungsmehrbedarf für diese Projekte im Vergleich zur Plansituation 2019 für den Bund bis 2025 auf zusätzliche 103,5 Millionen Franken geschätzt.

Die Projekte betreffen Investitionen in Rollmaterial (38 % der angekündigten Abgeltungssteigerung), Angebotsausbauten (31 % der zusätzlichen Abgeltungen) oder haben andere Gründe, beispielsweise Betriebsanlagen wie Depots/Werkstätten, Informationssysteme oder die Sanierung von Seilbahnen.

Als Beispiel sind nachfolgend einige der knapp 90 in der Umfrage genannten Projekte für den Zeitraum 2021–2025 aufgeführt. Die zusätzlichen Abgeltungen sind Richtwerte im Vergleich zur Situation 2019 und bis 2025. Es handelt sich um die gemeinsamen Abgeltungen von Bund und Kantonen:

- AVA: Erneuerung Rollmaterial (+ 2 Mio. Fr.)
- BLS : Beschaffung von Rollmaterial des Typs Flirt 4 (+ 16 Mio. Fr.)
- BLT: Erneuerung Rollmaterial (+ 8 Mio. Fr.)
- SBB: Angebotsausbau für die S-Bahn Waadt (+ 18 Mio. Fr.)
- SBB: Angebotsausbau für die S-Bahn Fribourg/Freiburg (+ 2 Mio. Fr.)
- SBB: Angebotsausbau für die Zürcher S-Bahn (+ 5 Mio. Fr.)
- CJ: Erneuerung Rollmaterial und neues Bahndepot (+ 1 Mio. Fr.)
- FART: Beschaffung von neuem Rollmaterial (+ 2 Mio. Fr.)
- RBS: Verlängerung der S-Bahn-Linie S8, Viertelstundentakt auf der Strecke Bern–Solothurn (+ 7 Mio. Fr.)
- RhB: neues Flottenkonzept 2030 (+ 12,2 Mio. Fr.)
- TPC: Erneuerung des Rollmaterials, Anpassung an BehiG (+ 7 Mio. Fr.)
- THURBO: Verlängerung der S-Bahn-Linie S7 (+ 2 Mio. Fr.)

Tarife und Teuerung

Zwecks Harmonisierung wurden die angefragten Unternehmen gebeten, in ihren Antworten die Auswirkungen der Teuerung nicht einzubeziehen und mit einem stabilen Tarifniveau zu rechnen.

Da die Tarife in die Zuständigkeit der TU fallen, kann das BAV keine kurz- oder mittelfristigen Prognosen abgeben. Dennoch beobachtet das BAV eine Tendenz hin zur allgemeinen Preisstabilität, in einigen Fällen sogar zu Preissenkungen. Die öV-Branche nahm im Mai 2019 zum Tarifniveau Stellung. Insbesondere erklärte sie, dass sie sich weiterhin für ein einfaches und attraktives Billettsortiment einsetzt und gleichzeitig das allgemeine Preisniveau beibehalten will. Ausserdem habe sie das dritte Jahr in Folge auf eine Erhöhung der Tarife verzichtet und erinnerte daran, dass in den letzten Jahren bereits wichtige Fortschritte bei den Preisen und dem Angebot erzielt wurden, wie beispielsweise durch die Einführung des Modul-Abos und der Spartageskarte oder die deutliche Erhöhung des Kontingents an Sparbilletten.

Auch bei den regionalen Tarifen ist keine Prognose möglich, da jeder der 19 Tarifverbände in dieser Frage autonom agiert. Das BAV stellt jedoch fest, dass sich das Tarifniveau in den Verbänden meistens im gleichen Rahmen wie auf nationaler Ebene entwickelt.

Ungeachtet der wie auch immer gestalteten Tarifsituation in der Zukunft besteht keine Notwendigkeit, den Kredit aus diesem Grund anzupassen. Bei einer Tarifierhöhung werden die Abgeltungen grundsätzlich nach unten korrigiert, was entweder den Abgeltungsbedarf reduzieren oder die Finanzierung zusätzlicher Angebote ermöglichen würde. Bei einer Tarifsenkung gehen die Besteller davon aus, dass der entsprechende Ausfall der Erlöse ausgeglichen wird, ohne die Höhe der Abgeltungen zu beeinflussen.

Bei der Einschätzung der Teuerung hat sich das BAV bei seiner Einschätzung nach den für die Finanzplanung des Bundes verwendeten Prognosen gerichtet.

Weitere Erwägungen

Um den Bedarf der nicht in die Umfrage eingebundenen Unternehmen (insbesondere die Busunternehmen) und mögliche kurzfristig auftretende Parameter zu berücksichtigen, ging das BAV von einer durchschnittlichen Erhöhung der gesamten Abgeltungen von 1 % (rund 10 Mio. Fr. pro Jahr für den Bundesanteil) aus. Diese Annahme entspricht jener der Vorperiode.

Mit dieser allgemeinen Annahme will das BAV den noch nicht explizit formulierten, jedoch derzeit in der Branche diskutierten Anträgen vorgreifen.

Beispielsweise könnten Vorhaben zur Beschaffung von Fahrzeugen für den RPV unterstützt werden, die weniger fossile Treibstoffe verbrauchen, was auch im Sinne der Energiestrategie 2050 im öffentlichen Verkehr¹⁰ (ESöV 2050) ist. Zur Erinnerung: Mit der Annahme des Postulates 19.300 Nichtfossilen Verkehrsträgern im öffentlichen Verkehr auf Strassen zum Durchbruch verhelfen hat sich der Bundesrat verpflichtet, dem Parlament in einem Bericht finanzielle Anreizmassnahmen aufzu-

¹⁰ www.bav.admin.ch > Startseite > Themen A–Z > Energiestrategie 2050 (Stand: 10.09.2020)

zeigen, mit denen die Ablösung von Dieselnbussen durch umweltfreundlichere Busse, die klimaneutrale Energie aus nichtfossilen Brennstoffen (z. B. Elektrobusse) verwenden, gefördert werden kann. Solange die Ergebnisse dieses Berichts nicht vorliegen, ist es nicht möglich, die Mehrkosten verlässlich und nach Sparten (Ortsverkehr, Regionalverkehr usw.) zu beziffern. Das BAV geht davon aus, dass vorwiegend RPV-Linien in den am dichtesten besiedelten Regionen von einem solchen Fahrzeugwechsel betroffen würden und weniger die ländlichen Gegenden. In der Annahme, dass die Umstellungen beim Rollmaterial über die "natürliche" Erneuerung der Fahrzeuge schrittweise erfolgen, ist das BAV der Ansicht, dass diese Beschaffungen von den Bestellern im Rahmen des üblichen RPV-Bestellverfahrens unterstützt werden können und dass es zum jetzigen Zeitpunkt nicht erforderlich ist, den RPV-Verpflichtungskredit für den Zeitraum 2022–2025 aus diesem Grund speziell zu erhöhen.

Darüber hinaus hält es der Bundesrat auch für möglich, in einem gewissen Umfang über die Anerkennung bestimmter Angebote, die derzeit vom RPV ausgeschlossen sind, auf das Anliegen einzutreten. Verschiedene Akteure haben in der Vernehmlassung zur Reform des regionalen Personenverkehrs verlangt, dass auch Freizeitverkehr und Nachtfahrangebote als RPV gelten und als solcher mitfinanziert werden sollen. Der Bundesrat möchte diese Angebote im Rahmen der geltenden Rechtsvorschriften fördern. Damit kann sich der Bund bedarfsweise an der Bestellung und Abgeltung bestimmter RPV-Linien beteiligen, aber auch an Angeboten zur touristischen Verkehrserschliessung oder der Feinerschliessung. Das sollte im Rahmen des derzeitigen Voranschlags geschehen; eine besondere Aufstockung des Kredits aus diesem Grund ist nicht vorgesehen.

Das BAV unterstützt Innovationen im RPV. Sie sollen die Effizienz und Qualität des Personenverkehrs verbessern. Das BAV plant, für diese Innovationen jährlich 5 Millionen Franken bereitzustellen, und zwar bereits für die Periode 2020–2021 im Rahmen des aktuellen Voranschlags. In der Überzeugung, dass diese Investitionen die Effizienz und die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs steigern werden, möchte das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) den Betrag von 5 Millionen Franken, d. h. rund 0,5 % des Jahresbudgets des RPV, auch in Zukunft beibehalten.

Diese Ressourcen werden vom BAV im Rahmen der für den RPV zur Verfügung stehenden Mittel zugeteilt. In einer vom BAV zwischen dem 2. April und dem 18. Mai 2020 durchgeführten Konsultation der interessierten Kreise (Kantone, öV-Branche) vertraten mehrere Kantone die Ansicht, dass dieser Betrag angesichts der klimabedingten und technologischen Herausforderungen ungenügend sei. Diese Mittel werden jedoch nicht zur grossflächigen Umsetzung innovativer Lösungen aufgewendet, vielmehr sollen sie ausschliesslich Pilotprojekten zugutekommen, mit denen Innovationen konkretisiert und erstmals an den Markt gebracht werden können. Vor dem Hintergrund, dass die Kosten für die Einführung innovativer Lösungen im Rahmen des ordentlichen Bestellverfahrens berücksichtigt werden, erachtet das BAV den Betrag von 5 Millionen Franken als angemessen.

In ihren Antworten gaben zahlreiche interessierte Kreise ihrer Sorge über die langfristigen finanziellen Auswirkungen der Covid-19-Pandemie auf den öffentlichen Verkehr nach dem Jahr 2021 Ausdruck. Der Bundesrat ist in diesem Punkt der

Auffassung, dass es verfrüht ist, aus diesem Grund eine Erhöhung des RPV-Verpflichtungskredits für 2022–2025 in Betracht zu ziehen. Er kann sich jedoch vorstellen, dass bei gerechtfertigtem Bedarf ein allfälliges Gesuch um einen Zusatzkredit ab 2022 gestellt werden könnte.

Einschätzung des gesamten Abgeltungsbedarfs für den Zeitraum

Das BAV beurteilte den Abgeltungsbedarf auf Grundlage der folgenden Annahmen:

- Berücksichtigung des Voranschlags für das Jahr 2021 als Referenzjahr; im Voranschlag ist die Finanzierung von Innovationsprojekten im RPV bis zu 5 Millionen Franken jährlich bereits enthalten;
- Berücksichtigung der Umfrageergebnisse bezüglich der von den Unternehmen geplanten Projekte (Abb. 7);
- Berechnung des Bundesanteils, 50 % der gesamten Abgeltungen als Grundlage;
- Annahme einer durchschnittlichen Erhöhung der Abgeltungen um 1 %, um den Bedürfnissen anderer Unternehmen und anderer noch nicht geplanter Entwicklungen gerecht zu werden.

In Bezug auf die Teuerung traf das BAV die gleichen Annahmen wie im Finanzplan des Bundes, d. h. + 0,6 % im Jahr 2022, + 0,8 % im Jahr 2023 und + 1 % in den Jahren 2024 und 2025 (Stand Dezember 2019).

Der gesamte Abgeltungsbedarf, den der Bund mit dem RPV-Verpflichtungskredit 2022–2025 abdecken soll, beträgt gemäss Schätzungen des BAV 4462 Millionen Franken (4425 Mio. Fr. ohne Teuerung), wie die Tabelle unten zeigt:

<i>Abgeltungen an den RPV, Bundesanteil in Millionen Franken</i>	2021	2022	2023	2024	2025	Total 2022–2025
Geplante Abgeltungen an den RPV für 2021 (<i>Budget Bund</i>)	1048.8					
Gegenüber dem Vorjahr zusätzliche Abgeltungen für Projekte im RPV (<i>Umfrage BAV</i>)		7.7	10.1	18.4	24.8	
Allgemeine Entwicklung der Abgeltungen an den RPV, ohne Projekte (+ 1 % / Jahr)		10.5	10.7	10.9	11.2	
Einschätzung des Abgeltungsbedarfs für den Verpflichtungskredit RPV 2022–2025		1067.0	1087.7	1117.0	1153.0	4424.8
Teuerungsprognose (Stand Dezember 2019)		0.6%	0.8%	1.0%	1.0%	
Einschätzung des Abgeltungsbedarfs für den Verpflichtungskredit RPV 2022–2025 inkl. Teuerung		1073.3	1096.3	1128.0	1164.3	4461.9
<i>Entwicklung der Abgeltungen an den RPV gegenüber dem Vorjahr (in Mio. Fr.)</i>	21.6	24.5	23.0	31.7	36.3	
<i>Entwicklung der Abgeltungen an den RPV gegenüber dem Vorjahr (in %)</i>	2.1%	2.3%	2.2%	2.9%	3.3%	

Tabelle 3: Einschätzung des gesamten Abgeltungsbedarfs gemäss BAV für den Zeitraum 2022–2025 (Quelle: BAV)

3.1.3 Richtwerte für den Zeitraum 2022–2025 aus dem Finanzplan des Bundes

Im Juni 2020 gab der Bundesrat die im Voranschlag 2021 mit integriertem Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) einbezogenen Werte und die Richtbeträge für die mehrjährigen Finanzbeschlüsse bekannt. Die Zahlen wurden auf der Grundlage der neuesten Teuerungsannahmen (unter Berücksichtigung der Motion Dittli) aktualisiert. Die Teuerungsannahmen sind (Stand Dezember 2019): + 0,6 % für das Jahr 2022, + 0,8 % für das Jahr 2023, + 1 % für das Jahr 2024 und + 1 % für das Jahr 2025. Der Bundesrat beabsichtigt, das Wachstumsziel im RPV von real 1 % pro Jahr für die nächste Verpflichtungskreditperiode beizubehalten. Unter Berücksichtigung der Teuerung werden in der aktuellen Planung folgende Werte vorgesehen (Stand Juni 2020):

<i>In Millionen Franken</i>	<i>Budget 2021</i>	2022	2023	2024	2025	Total Verpflichtungs- kredit RPV 2022–2025
Werte aus dem Budget 2020 mit IAFP	1048.8	1065.7	1088.7			2154.4
Richtbeträge für die mehrjährigen Finanzbeschlüsse				1110.6	1132.8	2243.3
Total		1065.7	1088.7	1110.6	1132.8	4397.8
<i>Veränderung gegenüber dem Vorjahr</i>		16.9	23.0	21.8	22.2	
<i>Nominales Wachstum gegenüber dem Vorjahr</i>		1.6%	2.2%	2.0%	2.0%	
<i>Reales Wachstum gegenüber dem Vorjahr</i>		1.0%	1.4%	1.0%	1.0%	

Tabelle 4: Richtwerte für die mehrjährigen Finanzbeschlüsse für den RPV (Quelle: Eidgenössische Finanzverwaltung EFV, Stand Juni 2020)

Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass diese Werte entsprechend den nächsten Budgetentwicklungen, insbesondere für die Jahre 2024 und 2025, nach unten korrigiert werden.

3.1.4 Vorschlag für den RPV-Verpflichtungskredit 2022–2025

Die Leistungen des RPV sollen für den Zeitraum 2022–2025 mit einem Verpflichtungskredit in Höhe von 4398 Millionen Franken abgegolten werden, was mit der Finanzplanung des Bundes in Einklang steht.

<i>In Millionen Franken</i>	2022	2023	2024	2025	Total
Vorschlag für den Verpflichtungskredit RPV 2022–2025	1066	1089	1111	1133	4398
Entwicklung gegenüber dem Vorjahr (in %)	1.6%	2.2%	2.0%	2.0%	

Tabelle 5: Vorschlag für den Verpflichtungskredit RPV 2022–2025 (Stand Juni 2020)

Mit einer Abweichung von 1,4 % gegenüber der auf den Bedürfnissen der Unternehmen basierenden Einschätzung (4462 Mio. Fr.), unter Berücksichtigung der Erfahrungen bei Halbzeit des Verpflichtungskredits 2018–2021 (ohne die Auswirkungen von Covid-19) und trotz der Unsicherheiten für den Zeitraum 2022–2025 erachtet der Bundesrat diesen Finanzrahmen als ausreichend, um dem Bedarf der künftigen Angebotsentwicklungen sowie den notwendigen Investitionsverpflichtungen zu entsprechen und um die Mittel für Innovationsprojekte nachhaltig bereitzustellen.

Er könnte bis zu einem gewissen Grad auch die Folgen von Entscheidungen auffangen, die mittelfristig getroffen werden könnten (z. B. Unterstützung bei der Beschaffung von umweltfreundlicheren Fahrzeugen, mögliche Neuankennung von Angeboten des RPV).

3.2 Beschreibung der Vorlage und Erläuterung der wichtigsten Bestimmungen

Bundesbeschluss über einen Verpflichtungskredit für die Abgeltung von Leistungen des regionalen Personenverkehrs für die Jahre 2022–2025

Der Bundesbeschluss setzt den Gesamtbetrag der Bundesmittel für den Verpflichtungskredit zugunsten des RPV für die Jahre 2022–2025 auf 4398 Millionen Franken fest.

Wie diese Beträge ermittelt wurden, ist in den Ziffern 3.1.2 bis 3.1.4 dargelegt.

3.3 Teuerungsannahmen

Die Teuerungsannahmen, auf deren Grundlage das Volumen des Rahmenkredits festgelegt wurde, sind in Artikel 2 des Bundesbeschlusssentwurfs aufgeführt. Sie gründen auf dem Stand des Landesindex der Konsumentenpreise von 101,7 Punkten im Dezember 2019, wobei die Basis «Dezember 2015 = 100 Punkte» ist. Die jährlichen Voranschlagskredite werden jeweils an die neuesten Teuerungsannahmen angepasst.

4 Auswirkungen

4.1 Auswirkungen auf den Bund

4.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Wird der Verpflichtungskredit für den RPV wie vorgeschlagen genehmigt, so ist ungeachtet der Finanzlage des Bundes eine Erhöhung der vorgesehenen Mittel im betrachteten Zeitraum möglich. Tatsächlich wird bei den beantragten Mitteln einer Steigerung von real 1 % pro Jahr Rechnung getragen, was dem vom Bundesrat für die nächste Verpflichtungsperiode festgelegten Wachstumsziel entspricht.

4.1.2 Personelle Auswirkungen

Das Projekt hat keine Auswirkungen auf den Personalaufwand des Bundes.

4.2 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.

4.3 Volkswirtschaftliche Auswirkungen

Mit dem vorgeschlagenen Verpflichtungskredit für die Jahre 2022–2025 können bestimmte Angebots- und Qualitätsverbesserungen im Regionalverkehr umgesetzt werden. Damit wird die Attraktivität des öV gestärkt und die Erschliessung des Landes verbessert. Dies wiederum wirkt sich positiv auf die Volkswirtschaft aus.

4.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die vorgeschlagenen Investitionen betreffen unter anderem die Erneuerung und Anpassung von Rollmaterial, um den Anforderungen des BehiG gerecht zu werden.

4.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Mit dem vorgeschlagenen Verpflichtungskredit für die Jahre 2022–2025 können einerseits bestimmte Angebotsausbauten und andererseits Investitionen getätigt werden, die die Attraktivität des öV gegenüber dem Individualverkehr erhöhen. Darüber hinaus ist ein Budget zur Finanzierung von Innovationen zur Verbesserung der Energieeffizienz von Fahrzeugen und Betriebsgebäuden des RPV.

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

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

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

Die betreffenden Subventionen werden gemäss Artikel 28 PBG gewährt, wonach der Bund die ungedeckten Kosten der bestellten Leistungen im RPV mit Abgeltungen finanziert.

5.2 Erlassform

Nach Artikel 163 Absatz 2 der BV und Artikel 25 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes 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 zwei 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 nicht kostendeckend (siehe Ziff. 1.1.1). 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 ist es unwahrscheinlich, dass die Kantone bereit wären, den Bundesanteil der Abgeltungen zu übernehmen. So würde eine wesentliche Kürzung der den Unternehmen zur Verfügung stehenden Mittel eine Reduktion des Angebots im RPV bewirken. Dies wiederum würde wahrscheinlich den Umstieg auf den Individualverkehr mit den bekannten negativen Folgen für die Wirtschaft und die Umwelt fördern (siehe Ziff. 4.3 und 4.5).

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 möglich, die tatsächlichen Bedürfnisse (Festlegung der Kantonsquoten).

Mit dem Bestellverfahren werden, wie in Ziffer 1.1.1 dargelegt, einzelne Linien für eine zweijährige Fahrplanperiode abgegolten. Sobald die Offerten 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.

Im Nachgang zum «Fall PostAuto» hat das BAV im Frühjahr 2019 beschlossen, sein System zur Überwachung der Subventionen im öffentlichen Verkehr anzupassen. Das BAV setzt derzeit entsprechende Massnahmen um: Einführung eines Controlling für die im RPV abgegoltenen Leistungen, zusätzliche vertiefte Prüfungen durch die Sektion Revision des BAV, Anstrengungen zur Klärung der gesetzlichen Bestimmungen, um Unsicherheiten und Interpretationsspielräume zu begrenzen. Auch auf Branchenebene werden derzeit mehrere Massnahmen umgesetzt: Forderung nach einer ordentlichen Prüfung der Jahresrechnung, Durchführung einer durch den Verwaltungsrat der Unternehmen den Revisionsstellen in Auftrag gegebenen «Spezialprüfung Subventionen», jährliche Selbsterklärung zur Einhaltung des Subventionsrechts. Mit dieser Neuausrichtung soll besser sichergestellt werden, dass die Subventionen von den TU korrekt eingesetzt werden.

5.4.3 Verfahren der Kreditbewilligung

Die Besteller (Bund und Kantone) prüfen die von den TU erstellten Offerten für jede einzelne Linie. Diese Offerten 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 Bestel-

ler und Linie zugewiesenen Mittel. Dies gewährleistet eine gute Transparenz bei der Ressourcenzuteilung.

Mit der Motion 13.3663 verlangt das Parlament vom Bundesrat Reformvorschläge für mehr Finanzierungs- und Planungssicherheit sowie eine Vereinfachung und Harmonisierung des Bestellverfahrens. Der Bundesrat beauftragte das UVEK im Jahr 2016, das System des regionalen Personenverkehrs unter Einbezug von EFD, Kantonen und TU zu überarbeiten. Die Reform soll die Kompetenzen bei Bestellung und Finanzierung zwischen Bund und Kantonen möglichst sinnvoll aufteilen. Überdies sollen Anreize bei den TU für unternehmerisches Handeln und Effizienzsteigerungen geschaffen werden. Der Bund hat gemeinsam mit den Kantonen und unter Einbezug der TU mehrere Varianten geprüft. Im April 2019 hatte der Bundesrat zwei Varianten zur Verbesserung des heutigen Systems in die Vernehmlassung gegeben. An seiner Sitzung vom 12. Juni 2020 hat der Bundesrat das Ergebnis der Vernehmlassung zur Reform des Bestellverfahrens im RPV zur Kenntnis genommen. Gestützt darauf hat er beschlossen, die Variante für eine punktuelle Optimierung des bisherigen Systems weiterzuverfolgen. Die entsprechende Botschaft wird dem Parlament innerhalb eines Jahres zur Genehmigung vorgelegt.

Abkürzungsverzeichnis

AVA	Aargau Verkehr AG
ARPV	Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (SR 745.16)
BAV	Bundesamt für Verkehr
BehiG	Behindertengleichstellungsgesetz (SR 151.3)
BLT	Baselland Transport AG
BV	Bundesverfassung (SR 101)
CJ	Chemins de fer du Jura
EFV	Eidgenössische Finanzverwaltung
FART	Ferrovie Autolinee Regionali Ticinesi SA
FHG	Finanzhaushaltgesetz (SR 611.0)
FHV	Finanzhaushaltverordnung (SR 611.01)
FLP	Ferrovie Luganesi SA
IAFP	Integrierter Aufgaben- und Finanzplan
KöV	Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs
PBG	Personenbeförderungsgesetz (SR 745.1)
Pkm	Personenkilometer
QMS RPV	Qualitätsmesssystem im regionalen Personenverkehr
RAB	eidgenössische Revisionsaufsichtsbehörde
RBS	Regionalverkehr Bern–Solothurn
RhB	Rhätische Bahn AG
RKV	Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen (SR 742.221)
RPV	Regionaler Personenverkehr
SBB	Schweizerische Bundesbahnen
SuG	Subventionsgesetz (SR 616.1)
TPC	Transports publics du Chablais
TU	Transportunternehmen
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
ZVV	Zürcher Verkehrsverbund





