



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Departement Umwelt, Verkehr, Energie und
Kommunikation**

Bern, 17. April 2019

Reform des regionalen Personenverkehrs (Änderung des Personenbeförderungsgesetzes)

**Erläuternder Bericht
zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens**

UVEK
Bundesamt für Verkehr
Mühlestrasse 6, 3063 Ittigen
+41 58 462 58 37
info@bav.admin.ch
www.admin.ch

Vorentwurf und erläuternder Bericht zur Reform des regionalen Personenverkehrs (Änderung des Personenbeförderungsgesetzes)

Übersicht

Klare Zuständigkeit von Bund und Kantonen, einfachere Verfahren, Effizienz und Planungssicherheit im öffentlichen Regionalverkehr

Ausgangslage

Der regionale Personenverkehr (RPV) 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 untereinander sowie mit den Zentren und Städten in allen Regionen der Schweiz. Der Bund und die Kantone bestellen die dafür nötigen Leistungen heute gemeinsam bei den verschiedenen Transportunternehmen. Die öffentliche Hand übernimmt dabei die im RPV entstehenden Fehlbeträge, da die Einnahmen aus Abonnementen und Billetten nur rund die Hälfte der Kosten decken.

Der heutige Bestellprozess hat sich zwar im Grundsatz bewährt. Er ist aber aufwändig, vereinzelt kompliziert und mit vielen Schnittstellen behaftet. Auch bietet er wenige Anreize an die Transportunternehmen, die durch die öffentliche Hand bestellten Leistungen kostengünstig, effizient und in hoher Qualität zu erbringen.

Alle am Bestellprozess beteiligten Partner (Bund, Kantone und Transportunternehmen) sehen ihrerseits Verbesserungsmöglichkeiten: Besteller wünschen mehr Steuerungsmöglichkeiten sowie mehr Informationen zu Qualität und Wirtschaftlichkeit der erbrachten Leistung. Transportunternehmen wünschen sich gegenüber der heutigen Situation eine administrative Entlastung, mehr unternehmerische Freiheit und eine langfristig gesicherte Finanzierung.

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 im Juni 2016 das UVEK, das System des regionalen Personenverkehrs unter Einbezug von EFD, Kantonen und Transportunternehmen zu überarbeiten. Die Reform soll die Kompetenzen bei Bestellung und Finanzierung zwischen Bund und Kantonen möglichst sinnvoll aufteilen. Überdies sollen Anreize bei den Transportunternehmen für unternehmerisches Handeln und Effizienzsteigerungen geschaffen werden.

Inhalt der Vorlage: Varianten «Teilentflechtung» und «Optimierung»

Der Bund hat gemeinsam mit den Kantonen und unter Einbezug der Transportunternehmen mehrere Varianten geprüft. Der Bundesrat stellt in der Vernehmlassung nun zwei Varianten dar: eine Variante «Teilentflechtung» und eine Variante «Optimierung». Beide Varianten bauen auf dem heutigen System auf und entwickeln dieses weiter.

Die Variante «Teilentflechtung» geht einen Schritt weiter als die Variante «Optimierung», indem neu die Bestellung von Buslinien vollständig in die Kompetenz und Verantwortung der Kantone übergeht. Damit können Synergien zum Ortsverkehr genutzt, Schnittstellen reduziert und Zuständigkeiten geklärt werden. Der Bund zieht sich mit der «Teilentflechtung» zwar aus der Bestellerrolle zurück, nicht aber aus der Finanzierung: Der Bund beteiligt sich finanziell im selben Umfang wie bisher am Busangebot gegenüber den Kantonen mit einer Pauschale. Die Kantone können mit der «Teilentflechtung» den gesamten Bus-Verkehr im Orts- und Regionalverkehr eigenständig und aus einer Hand bestellen.

Die Variante «Optimierung» legt die Basis für die Reform. Die Elemente der Variante «Optimierung» sind soweit passend auch in der Variante «Teilentflechtung» enthalten. Beide Varianten beruhen damit auf denselben Kernelementen: Erhöhte Planungssicherheit dank mehrjährigen Zielvereinbarungen der Besteller mit den Transportunternehmen sowie Präzisierungen bei der Überschuss-Verwendung.

Die zentralen Massnahmen beider Varianten sind konkret:

- 4-jähriger Verpflichtungskredit mit Darlegung der Absicht für Folgeperiode (Bund)
- 4- bis 6-jährige Zielvereinbarungen zwischen Bestellern und Erstellern
- Finanzierungsmöglichkeiten für Innovationen
- Nationales Benchmarking sowie Transparenz bei den Kennzahlen
- Präzisierung der Überschuss-Verwendung
- In der Variante «Teilentflechtung» zusätzlich die Übertragung der Bestellerrolle vom Bund an die Kantone

Am Wettbewerbsmodell im RPV sind keine Änderungen vorgesehen. Die Leistungen im Regional- und Ortsverkehr sollen weiterhin überwiegend durch Direktvergaben an die Transportunternehmen beauftragt werden. Ausschreibungen bleiben im Rahmen der bereits heute geltenden Gesetzesgrundlagen weiterhin möglich.

In der Bewertung der Varianten bevorzugt der Bund die Variante «Teilentflechtung». Er sieht mit dieser Variante die Möglichkeit, zusätzliche Ziele bezüglich Vereinfachung und klarer Zuständigkeiten zu erreichen. Aus Sicht des Bundes sind Verfahren grundsätzlich so einfach wie möglich zu gestalten und die Subsidiarität ist hoch zu halten. Die Kantone übernehmen Aufgaben in Bereichen, die sich mehrheitlich auf ihr Kantonsgebiet beziehen, während der Bund nur dort koordinierend auftritt und schweizweit einheitliche Regelungen erlässt, wo es angezeigt ist.

Die Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV) trägt im Grundsatz beide Varianten mit. Die Variante «Optimierung» erhält jedoch seitens KöV mehr Unterstützung, weil deren Auswirkungen auf die Kantone verlässlicher abgeschätzt werden können. Die Ausgangslage in den Kantonen sei uneinheitlich, da die Bestellkompetenz der Kantone nicht überall gleich ausgeprägt sei. Im Urteil der KöV baut die Variante «Optimierung» auf dem bewährten System auf. Es werden keine neuen Schnittstellen geschaffen und die Bundeskoordination im RPV bleibt stark.

Inhaltsverzeichnis

Übersicht	2
1 Grundzüge der Vorlage	4
1.1 Ausgangslage	4
1.1.1 Aktuelle Rahmenbedingungen	4
1.1.2 Stossrichtung des Auftrags	7
1.1.3 Ziele der Vorlage	8
1.2 Die beantragte Neuregelung	10
1.2.1 Variante Teilentflechtung: Klare Zuständigkeiten und einfachere Verfahren	10
1.2.2 Variante Optimierung: Mehr Effizienz und Planungssicherheit	12
1.2.3 Fragen aus dem «Fall Postauto» aufgearbeitet, separate Behandlung	12
1.2.4 Verwandte Bereiche	12
1.2.5 Weitere Regelungen	13
1.3 Begründung und Bewertung der vorgeschlagenen Lösung	14
1.3.1 Alternative (verworfen) Regelungsansätze	17
1.3.2 Positionierung des Bundes	18
1.3.3 Positionierung der Kantone	19
1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen	20
1.5 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht	20
1.6 Umsetzung	20
1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse	20
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	21
2.1 Bundesgesetz über die Personenbeförderung (PBG)	21
2.1.1 Variante Teilentflechtung	21
2.1.2 Variante Optimierung	24
3 Auswirkungen	27
3.1 Auswirkungen auf den Bund	27
3.1.1 Finanzielle Auswirkungen	27
3.1.2 Personelle Auswirkungen	27
3.1.3 Andere Auswirkungen	27
3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete	27
3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	28
3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft	28
3.5 Auswirkungen auf die Umwelt	28
3.6 Andere Auswirkungen	28
4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates	28
4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung	28
4.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates	28
5 Rechtliche Aspekte	28
5.1 Verfassungsmässigkeit	28
5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz	28
5.3 Erlassform	29
5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse	29
5.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz	29
5.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes	29
5.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	29
5.8 Datenschutz	30

Vorentwurf und erläuternder Bericht zur Reform des regionalen Personenverkehrs (RPV-Reform)

1	Grundzüge der Vorlage
1.1	Ausgangslage
1.1.1	Aktuelle Rahmenbedingungen

Der regionale Personenverkehr als Grundgerüst des öffentlichen Verkehrs wächst seit Jahren

Der regionale Personenverkehr (RPV) bringt die Menschen zur Arbeit oder zum Einkaufen, er verbindet Dörfer und Agglomerationen untereinander sowie mit den Zentren und Städten in allen Regionen der Schweiz und dem umliegenden Ausland und er bringt die Reisenden zu den Knotenbahnhöfen und Fernbushalften für den Umstieg in den öffentlichen Fernverkehr. Täglich nutzen 2.5 Millionen Reisende den regionalen Personenverkehr. Die meisten 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 regionalen Personenverkehr hat seit 2008 um 34% zugenommen, im Schnitt um 3,8% jährlich. Insbesondere die Bahn hat in dieser Zeit stark zugelegt. Auf die Bahn entfallen rund 80% des Regionalverkehrs. Dieser Trend setzt sich gemäss den aktuellen Verkehrsperspektiven des Bundes von 2016 fort. So nimmt die Nachfrage im öffentlichen Personenverkehr bis ins Jahr 2040 – gerechnet ab 2010 – um 51 Prozent zu, in einzelnen Regionen wie Zürich–Winterthur oder am Genferseebogen verdoppelt sie sich sogar.

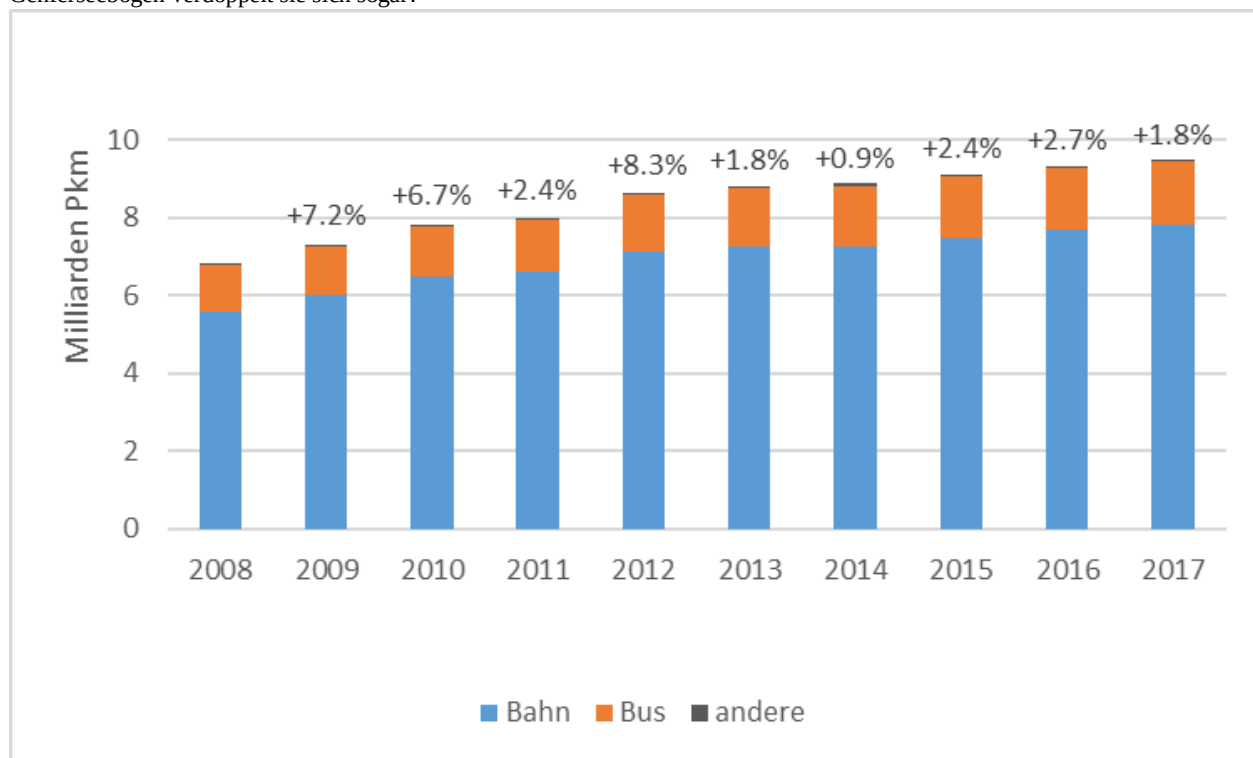


Abbildung 1 Entwicklung der Nachfrage im Regionalverkehr (Quelle: BAV 2018)

Um der wachsenden Nachfrage gerecht zu werden, wurde in den letzten Jahrzehnten das Schienennetz stark ausgebaut (Bahn 2000, Neue Eisenbahn-Alpentransversale NEAT, HGV-Anschluss), wovon die Schienenverkehrsarten Fern-, Regional- und Güterverkehr profitieren. Weitere Ausbauprogramme wie ZEB (Zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur) sowie die STEP-Ausbauschritte 2025 und 2035 sind in Umsetzung oder der parlamentarischen Beratung. Die Kunden spüren dies vor allem durch dichtere Takte und längere oder doppelstöckige Fahrzeugkompositionen. Die hohe Dichte im Angebot und die hohe Pünktlichkeit zeichnen den öffentlichen Personenverkehr in der Schweiz aus¹ – dies gilt auch für den Regionalverkehr.

Kantone und Bund bestellen den regionalen Personenverkehr gemeinsam

Festgelegt wird das Angebot von den Kantonen und dem Bund: Sie bestellen seit der Revision des Eisenbahngesetzes 1996 bei den Transportunternehmen gemeinsam die Regionalverkehrs-Angebote. Nicht dazu gehören Angebote des Ortsverkehrs (Feinerschlies-

¹ Angebot und Preise des öV Schweiz im internationalen Vergleich; Litra, 2018

sung in Städten), Angebote ohne Erschliessungsfunktion (rein touristischer Verkehr) sowie einzelne Regionalverkehrs-Angebote, welche die Kriterien des Bundes nicht erfüllen. Der Fernverkehr grenzt sich vom RPV ab, da er nicht bestellt und abgegolten wird: Der Fernverkehr ist insgesamt eigenwirtschaftlich zu erbringen. Im Gegenzug sind die Unternehmen im Fernverkehr im Rahmen der Konzession freier in der Ausgestaltung des Angebots sowie der Verwendung allfälliger Gewinne.

Der RPV ist heute gut und sichert die Grundversorgung der Schweiz mit öffentlichem Verkehr

Das Angebot des regionalen Personenverkehrs ist heute dicht und qualitativ insgesamt gut. Zu diesem Ergebnis bezüglich Qualität kommt das neue Qualitätsmesssystem im regionalen Personenverkehr des BAV (QMS RPV) für das Jahr 2017. Damit legt der regionale Personenverkehr die Basis für eine funktionierende Grundversorgung der Bevölkerung mit öffentlichem Verkehr. Dies ist ein wichtiger Standortfaktor für die Schweiz.

Rund 50% der Kosten werden von der öffentlichen Hand abgegolten

Trotz der grossen Nachfrage ist das Angebot nicht kostendeckend: Es bestehen grosse Unterschiede in der Auslastung von Spitzenstunden und Randzeiten, sowie von Angeboten in ländlichen und städtischen Regionen. Es entspricht dem Selbstverständnis der Schweiz, dass auch Randregionen mit einem angemessenen Regionalverkehrsangebot erschlossen werden, auch wenn dieses – wie die allermeisten Angebote in den Zentren und Agglomerationen – nicht selbsttragend ist. Deshalb übernehmen Bund und Kantone die ungedeckten Kosten des RPV: Im Durchschnitt finanzieren die Passagiere rund die Hälfte der Kosten. Die andere Hälfte der Kosten werden von der öffentlichen Hand abgegolten: Bund und Kantone teilen sich die ungedeckten Kosten im Durchschnitt wiederum hälftig, wobei der Bundesanteil je nach Kanton von 27 bis 80 Prozent variiert. Im Jahr 2018 zahlen Bund und Kantone jeweils rund eine Milliarde Franken Abgeltung für die ungedeckten Kosten des Regionalverkehrs. Nicht eingeschlossen sind dabei die Abgeltungen Dritter, das heisst die Abgeltungen nach Artikel 28 Absatz 4 PBC, die von den Kantonen und Gemeinden bezahlt werden, z.B. um zusätzliche Kurspaare zu finanzieren («Überangebote» aus Bundessicht).

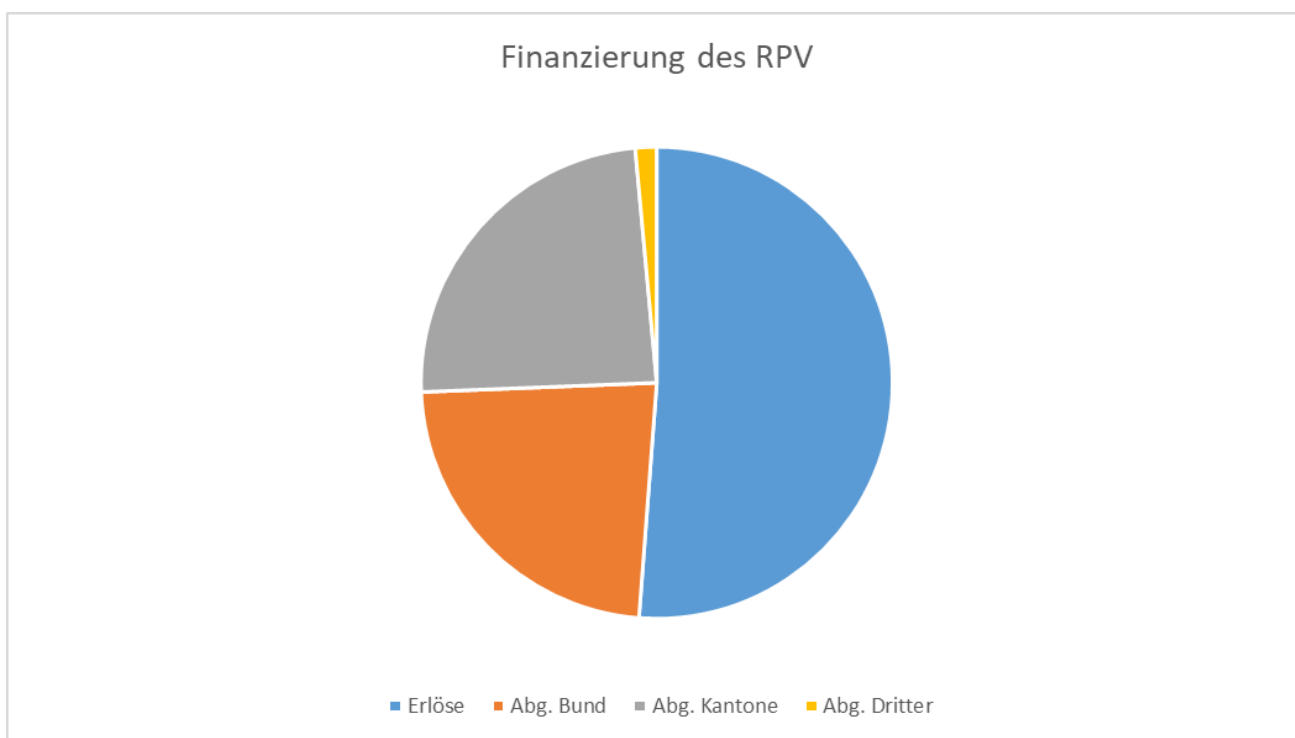


Abbildung 2 Finanzierung des RPV (Quelle: BAV 2017)

Der Kostendeckungsgrad hat sich in den letzten Jahren erhöht: seit 2007 im Schnitt um rund 1.3 % pro Jahr. Er beträgt aktuell durchschnittlich 52.1 Prozent (Werte 2017). Ziel des BAV² ist es, dass der Kostendeckungsgrad trotz Ausbau des Angebots mindestens konstant bleibt. Um die Wirtschaftlichkeit besser zu berücksichtigen, hat der Bund u.a. für seine Mitfinanzierung im Jahr 2010 eine Regelung zur minimalen Wirtschaftlichkeit aufgestellt (Richtlinie minimale Wirtschaftlichkeit im regionalen Personenverkehr (RPV))³, wonach nur Angebote abgegolten werden, die einen minimalen Kostendeckungsgrad aufweisen. Zur weiteren Erhöhung der Wirtschaftlichkeit soll zudem zukünftig verstärkt das Instrument Benchmarking eingesetzt werden.

Die Summe der Abgeltungen ist aufgrund der absehbaren Angebotsausbauten weiterhin steigend. Gleichzeitig bestellen die Kantone und Gemeinden ihrerseits den Ortsverkehr ohne Bundesbeteiligung und verwenden dabei häufig dieselben Bestellmechanismen wie im Regionalverkehr.

² Die Leistungsvereinbarung UVEK-BAV 2019 sieht einen Kostendeckungsgrad von mindestens 52 % vor.

³ Vgl. Homepage des BAV:

https://www.bav.admin.ch/dam/bav/de/dokumente/richtlinien/allgemein/minimale_wirtschaftlichkeit.pdf.download.pdf/minimale_wirtschaftlichkeit.pdf

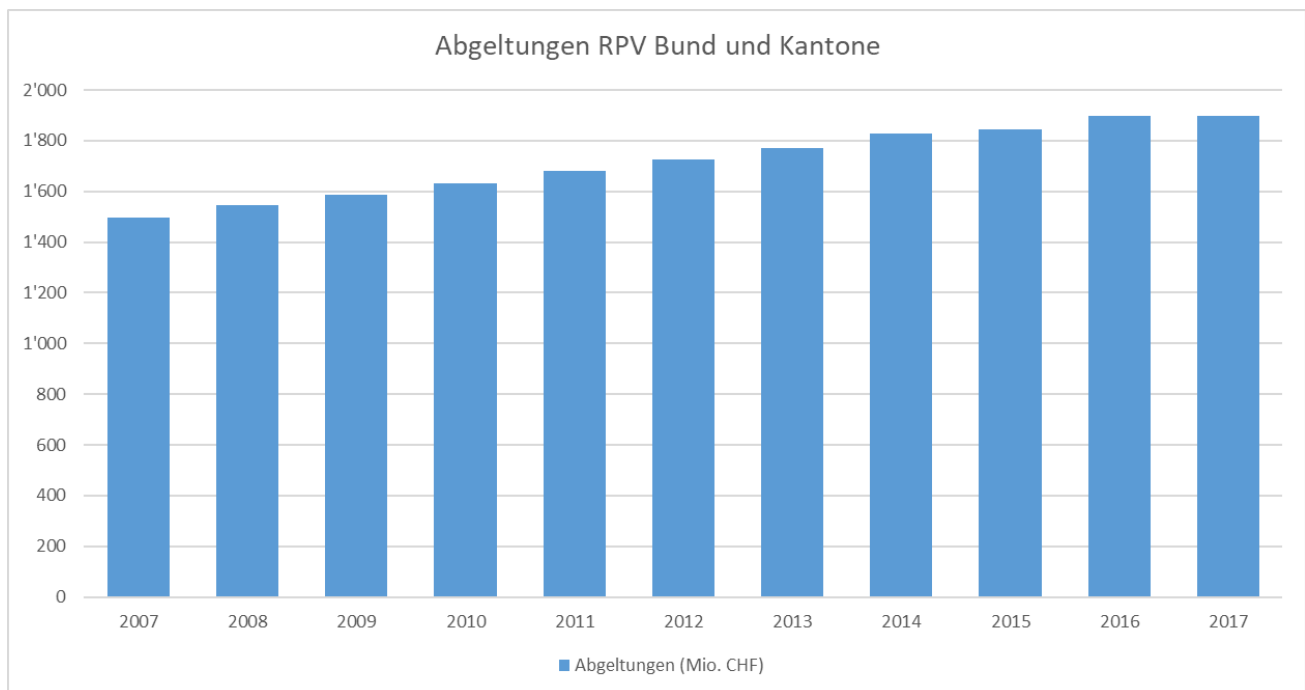


Abbildung 3 Entwicklung Abgeltungen RPV der letzten 10 Jahre (Bund und Kantone) (Quelle: BAV 2018)

Abstimmung von Angebotsplanung und Finanzierung als Herausforderungen

Vor allem in den Jahren von 2010 bis 2016 zeigte sich die Finanzierung als eine der grossen Herausforderungen für die Zukunft des regionalen Personenverkehrs: Bereits ab 2010 hat sich die Finanzierung des RPV beim Bund und teilweise auch bei den Kantonen aufgrund von Sparprogrammen sowie einer nicht auf die Ausbauten der Infrastruktur abgestimmten Kreditentwicklung vermehrt schwierig gestaltet. So mussten zur Deckung der Finanzierungslücke – dem Delta zwischen den Offerten der Transportunternehmen sowie den von Kantonen beschlossenen Angebotsausbauten einerseits und dem vorhandenen Budget andererseits – teilweise Nachtragskredite gesprochen werden, so zum Beispiel im Jahr 2013 beim Bund. Teilweise mussten Angebotskürzungen beschlossen oder Angebotsausbauten verschoben werden. Mit der Einführung eines Verpflichtungskredites des Bundes für die Jahre 2018-2021 konnte die Problematik auf Seiten Bund weitgehend gelöst werden. Aktuell können die ungedeckten Kosten der bestellten Angebote mit den verfügbaren Mitteln gedeckt werden.

Es zeigte sich auch, dass die kurz-, mittel- und langfristige Abstimmung der Finanzierungsmöglichkeiten, der Infrastrukturausbauten und der erwünschten öV-Angebote nicht optimal geregelt sind. So sind Entscheide zur Infrastruktur einige Jahre vor der Aufnahme des öV-Angebotes zu fällen. Die Frage, ob der Angebotsausbau inkl. der Beschaffung von Rollmaterial dannzumal finanziert werden kann, bleibt beim Entscheid des Infrastrukturausbaus oft offen. Konkret reichte in der Vergangenheit das Geld sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen teilweise nicht, um den von Bund und Kantonen vorgesehenen Angebotsausbau zu finanzieren. Zudem fehlten mittelfristige Verbindlichkeiten für die Transportunternehmen, da derzeit Bund und Kantone als Besteller die verbindlichen Angebotsvereinbarungen oftmals mit kurzer Vorlaufzeit und nur für zwei Jahre abschliessen.

Zahlreiche Schnittstellen und aufwändige, komplizierte Abläufe erschweren Steuerung durch Besteller

Der Bericht einer Expertengruppe⁴, die vom BAV im Jahr 2015 im Hinblick auf eine RPV-Reform eingesetzt wurde, weist überdies darauf hin, dass teilweise die Gesamtsicht über Fern-, Regional- und Ortsverkehr unter schwierig zu handhabenden Schnittstellen leidet. Der heutige Bestellprozess hat sich zwar grundsätzlich bewährt, ist aber aufwändig und vereinzelt kompliziert und mit vielen Schnittstellen behaftet. Die Transportunternehmen bemängeln, dass die Administration in der Vergangenheit immer weiter zugenommen hat. Gleichzeitig bemängeln die Besteller die teilweise unzureichenden Steuerungsmöglichkeiten oder die fehlenden Informationen über die Qualität und Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung durch die Transportunternehmen.

Zu wenig Anreize für Effizienzsteigerungen

Die Evaluation des Bestellverfahrens des BAV⁵ von 2014 hat aufgezeigt, dass wenig Anreize für Effizienzsteigerungen seitens der Transportunternehmen bestehen. Die Abgeltung pro Personenkilometer (Pkm) kann als Indikator für die Effizienz der Branche verwendet werden. So ist die Abgeltung pro Pkm in den Jahren 2007 bis 2010 von 22.3 auf 20.6 Rappen/Pkm gesunken. Die Effizienz konnte somit pro Jahr im Durchschnitt um 2.6 % verbessert werden. Seit 2010 stagnierte die Abgeltung pro Pkm weitgehend und damit auch die Effizienzsteigerungen seitens der Branche. Dabei ist zu berücksichtigen, dass in dieser Periode zahlreiche Bahnflotten erneuert wurden, um den heutigen Anforderungen zu entsprechen. Dank Nachfragezunahme und Tarifierhöhungen konnte in den letzten Jahren der durchschnittliche Abgeltungsbetrag pro Personenkilometer leicht sinken.

⁴ Bericht der Expertengruppe: <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/44520.pdf>

⁵ Ecoplan (2014): Evaluation Bestellverfahren im Regionalen Personenverkehr: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/34149.pdf>

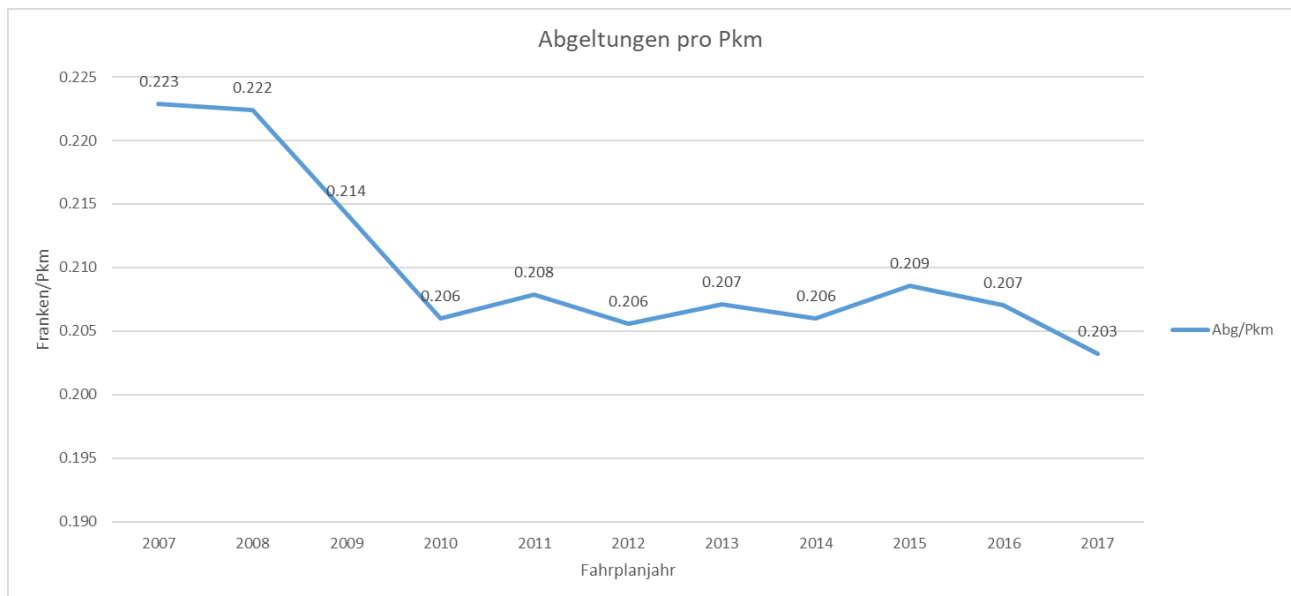


Abbildung 4 Abgeltungen pro Pkm (Quelle: BAV 2018)

Darüber hinaus haben die Besteller unter dem finanziellen Druck im Zeitablauf die Investitionen und Betriebskosten vermehrt hinterfragt. Die Transportunternehmen müssen heute deutlich transparenter sein als noch vor einigen Jahren. Ihre Spielräume sind rechtlich gesehen jedoch gleichgeblieben.

1.1.2 Stossrichtung des Auftrags

Auftrag zur Reform von Bundesrat und Parlament

Der Bundesrat beauftragte im Juni 2016 das UVEK, das System des regionalen Personenverkehrs unter Einbezug von EFD, Kantonen und Transportunternehmen zu überarbeiten. Die Reform soll die Kompetenzen bei Bestellung und Finanzierung zwischen Bund und Kantonen möglichst sinnvoll aufteilen. Überdies sollen Anreize bei den Transportunternehmen für unternehmerisches Handeln und Effizienzsteigerungen geschaffen werden.

Zudem verpflichtet die von National- und Ständerat überwiesene Motion 13.3663 den Bundesrat, dem Parlament Reformvorschläge zu unterbreiten, wie die Finanzierung des RPV langfristig sichergestellt und wie dessen Angebot besser auf die beschlossenen Infrastrukturausbauten abgestimmt werden kann. Ebenso sind Massnahmen zu unterbreiten, wie das heutige Bestellverfahren harmonisiert und vereinfacht werden kann, damit mehr Planungssicherheit und Verbindlichkeit für die Besteller wie die Transportunternehmen entstehen.

Bezüglich Ausschreibungen des regionalen Personenverkehrsangebots hat das Parlament 2012 den Vorschlag des Bundesrats, die auf Verordnungsstufe bestehenden Regelungen zu Ausschreibungen auf Gesetzesstufe anzuheben, zwar angenommen, jedoch die bestehenden Möglichkeiten für den Busbereich eingeschränkt und für den schienengebundenen RPV nur rudimentär geregelt. Die Motion 13.3663 macht keine Aussagen zum Thema Wettbewerb. Vor diesem Hintergrund ist im Auftrag des Bundesrats keine Änderung im Wettbewerbsmodell vorgesehen. Ausschreibungen bleiben deshalb im Busverkehr unter einschränkenden gesetzlichen Vorgaben weiterhin möglich.

Evaluation und Expertengruppe zeigen Handlungsbedarf und Optionen auf

Basis für den Auftrag des Bundesrats vom Juni 2016 waren die obgenannte Evaluation des bestehenden Bestellverfahrens des Bundesamts für Verkehr von 2014 sowie die Arbeit einer Expertengruppe. Diese hat das BAV Mitte 2014 eingesetzt, um eine Auslegeordnung zu erarbeiten. Die Gruppe setzte sich zusammen aus Experten von Transportunternehmen, Beratungsunternehmen, Kantonen und Bund. Sie hat im November 2015 ihren Bericht⁶ vorgelegt, in dem sie Varianten geprüft und Handlungsbedarf aufgezeigt hat. Neben einer stabileren kurz- und mittelfristigen Planung und Finanzierung sieht sie Handlungsbedarf im Bereich «Denken und Handeln in verkehrlichen Räumen», der «Fokussierung der nationalen Koordination im Bahnbereich» und bei «marktgerechten Instrumenten» sowie der «Weiterentwicklung des Instrumentariums Bahn».

Gemeinsames Projekt von Bund und Kantonen unter Einbezug der Transportunternehmen

Zur Umsetzung des Auftrags des Bundesrates haben sich Bund und Kantone auf eine gemeinsame Projektorganisation sowie auf Ziele und Rahmenbedingungen geeinigt. Die Projektsteuerung wird gemeinsam von Vertretern von Bund und Kantonen wahrgenommen. Bund, Kantone sowie je nach Thema die Transportunternehmen erarbeiteten die Inhalte gemeinsam in Teilprojekten. Eine Konsultationsgruppe mit Vertretungen der Transportunternehmen wurde periodisch über den Stand der Arbeiten informiert.

⁶ Bericht der Expertengruppe: <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/44520.pdf>

Bund und Kantone haben sich im Rahmen des Auftrags dazu bekannt, die bewährten Elemente des Systems zu erhalten: Der RPV soll eine Verbundaufgabe bleiben. Bund und Kantone sollen den RPV auch bei einer Aufgabenteilung weiter gemeinsam finanzieren, auch wenn die Aufgaben klarer zugewiesen werden sollen.

1.1.3 Ziele der Vorlage

Ziele der Reform: Regionalverkehr in gewohnter Qualität finanzierbar und effizient gestalten

Mit einer Reform des regionalen Personenverkehrs wollen Bund, Kantone und Transportunternehmen sicherstellen, dass den Kunden weiterhin ein hochstehendes Angebot im Regionalverkehr zur Verfügung steht. Dieses soll für Bund, Kantone und Reisende finanziell tragbar sein. Die Unternehmen sollen mehr Anreize für eine effiziente Leistungserbringung erhalten und Verlässlichkeit wie Planbarkeit der Finanzierung soll erhöht werden. Die Zusammenarbeit sowie die Verfahren, Abläufe und Kompetenzen von Bund, Kantonen und Transportunternehmen sollen so einfach wie möglich und sinnvoll ausgestaltet und aufgeteilt werden. Rollen, Zuständigkeit und damit Verantwortlichkeit sind eindeutig zugeordnet. Damit wird das Bestellverfahren vereinfacht. Die Besteller stärken ihre Gesamtsicht für Orts-, Regional- und Fernverkehr und beziehen auch die Entwicklung der Infrastruktur mit ein.

Ziele der Reform RPV (Übersicht)

Ziel	das heisst / mögliche Massnahmen
Die Finanzierung ist verlässlich, berechenbar und stabilisiert.	Die Entwicklung der Bundesbeiträge ist für die Kantone und Transportunternehmen vorhersehbar; die Finanzierung des zukünftigen Angebots ist rechtzeitig geklärt. Es gibt längerfristige (4-jährige) Finanzierungsinstrumente beim Bund (Verpflichtungskredit) und soweit möglich bei den Kantonen sowie längerfristige Vereinbarungen mit den Transportunternehmen. Städtische und ländliche Regionen werden vom Bund gleichbehandelt.
Die Planbarkeit und die Vorhersehbarkeit des Angebots sind erhöht.	Transportunternehmen und Besteller stimmen die geplante Angebotsentwicklung länger als ein- bis zwei Fahrplanperioden im Voraus ab und legen sie verbindlicher fest. Bund und Kantone nehmen aufgrund der längerfristigen Planung weniger kurzfristige Änderungen der Angebotsplanung vor.
Die Gesamtsicht bei Bund, Kantonen und Transportunternehmen von Infrastruktur, Orts-, Regional- und Fernverkehr ist gestärkt.	Der Bund sichert schweizweit eine angemessene Grunderschliessung. Die Schnittstellen sind minimiert.
Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen als gemeinsame Besteller sowie zwischen Bestellern und Transportunternehmen sind zweckmässig aufgeteilt.	Die Zuständigkeiten sind eindeutig zugeordnet, klar formuliert und auf der niedrigstmöglichen Organisationsstufe angesiedelt. Schnittstellen sind reduziert.
Die Transportunternehmen erhalten Anreize für unternehmerisches Handeln und Effizienzsteigerungen.	Die Unternehmen wissen, wo sie im Vergleich mit anderen Transportunternehmen stehen, und werden für gute Arbeit belohnt. Mögliche Instrumente sind Zielvereinbarungen, Bonus-Malus-Systeme oder andere Leistungsanreize und Benchmarking. Die Gewinnmöglichkeiten der Transportunternehmen sind geklärt. Die Besteller verfügen über Sanktionsmöglichkeiten.
Das Bestellverfahren ist vereinfacht und harmonisiert.	Der Bund legt einheitliche bzw. nationale Standards / Vorgaben / Lösungen fest, wo dies nötig ist. Die Verfahren sind entschlackt und auf das Nötige beschränkt. Die Koordination zwischen den Kantonen und zwischen Bund und Kantonen ist verbessert.

Bereits erreichte Ergebnisse: Verpflichtungskredit RPV 2018-2021, Instrumente weiterentwickelt

Seit der Evaluation des Bestellverfahrens und seit dem Start der Arbeiten 2013/2014 wurden verschiedene Verbesserungen realisiert: So hat auf Antrag des Bundesrats das Parlament 2017 einen 4-jährigen Verpflichtungskredit für den RPV von 2018-2021 verabschiedet. Auch künftig soll die Finanzierung seitens des Bundes über 4-jährige Verpflichtungskredite gesteuert werden (Artikel 30a PBG). Der Vorteil gegenüber dem früheren jährlichen Budget liegt darin, dass die überjährigen Verpflichtungen abgesichert sind und ein längerfristiger Rahmen vorhanden ist. Damit ist die Finanzierung auf Seite Bund verlässlicher geworden und die Planbarkeit erhöht. Auch verschiedene Kantone haben sich des Themas «verlässlichere Finanzierung» angenommen. Dabei werden verschiedene Instrumente verwendet, so etwa Angebotsbeschlüsse, generelle Leistungsaufträge und mehrjährige Rahmenkredite.

In den letzten Jahren wurden verschiedene Steuerungs-Instrumente entwickelt, zum Beispiel Qualitätsmesssysteme (QMS RPV Bund) oder ein interkantonaes Benchmarking der Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Bern, Luzern, Solothurn, St. Gallen und Thurgau. Letzteres wurde nur punktuell und nicht flächendeckend in der Schweiz etabliert. Die bestehenden gesetzlichen Instrumente

wie Ausschreibungen und Zielvereinbarungen werden derzeit seitens Bund und Kantonen nur zögerlich eingesetzt. Es zeigt sich jedoch eine Entwicklung zur vermehrten Nutzung von Zielvereinbarungen. Überdies haben die gemeinsamen Arbeiten von Bund, Kantonen und Transportunternehmen im Hinblick auf die Reform zu einer engeren Zusammenarbeit namentlich der Besteller geführt. Das gegenseitige Verständnis aller Seiten ist gestiegen.

Zwischenfazit: erste Schritte sind erfolgt, es besteht aber weiterhin Handlungsbedarf

Vor dem Hintergrund des anhaltenden Wachstums des öV ist die zukünftige Ausgestaltung des Systems RPV zu klären. Zwar wurden seit dem Auftrag des Parlaments 2013 einzelne Fortschritte erzielt. So konnte der oben erwähnte Verpflichtungskredit für den RPV die Verlässlichkeit der Finanzierung seitens des Bundes erhöhen und in der Planung des Bahn-Ausbaus Schrittes STEP 2035 wurde in den Planungsregionen ein stärkeres Commitment der Kantone für die RPV-Bestellung erzielt. In verschiedenen Handlungsfeldern besteht weiterhin Handlungsbedarf: es bestehen nur vereinzelt längerfristige Vereinbarungen mit den Transportunternehmen, die Anreize für die Unternehmen wurden nicht gestärkt und das Bestellverfahren ist nicht vereinfacht. Nicht zuletzt ist die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen zu optimieren bzw. zu klären.

Im RPV werden jährlich rund 2 Milliarden Franken Gelder der öffentlichen Hand eingesetzt. Gleichzeitig zahlen die Kunden einen erheblichen Anteil an die Kosten des RPV. Die Leistungen werden vor allem über Direktvergaben vergeben. Der RPV ist also kein offener, privatwirtschaftlicher, sondern ein subventionierter, regulierter Markt. Dies erklärt das hohe Interesse von Bund und Kantonen, die Gelder so gut wie möglich einzusetzen und den Aufwand wo möglich zu reduzieren.

Ziele der Reform RPV (Übersicht Zwischenfazit)

Ziel	heute bereits erreicht / noch offen
Die Finanzierung ist verlässlich, berechenbar und stabilisiert.	teilweise erreicht die Finanzierung durch 4-jährigen Verpflichtungskredit Bund ist verbessert, noch keine Verbesserung der Verbindlichkeit seitens Kantonen und erst in einzelnen Kantonen längerfristige Vereinbarungen mit den Transportunternehmen
Die Planbarkeit und die Vorhersehbarkeit des Angebots sind erhöht.	erreicht durch Umsetzung FABI bei der Bahn, in einzelnen Kantonen sind Zielvereinbarungen etabliert
Die Gesamtsicht bei Bund, Kantonen und Transportunternehmen von Infrastruktur, Orts-, Regional- und Fernverkehr ist gestärkt.	teilweise erreicht Klärung der Abgrenzung durch die erfolgte Definition des Fernverkehrs mit der Wegleitung des BAV
Die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Kantonen als gemeinsame Besteller sowie zwischen Bestellern und Transportunternehmen sind zweckmässig aufgeteilt.	noch offen
Die Transportunternehmen erhalten Anreize für unternehmerisches Handeln und Effizienzsteigerungen.	weitgehend offen Anwendungen von Zielvereinbarungen und Bonus-Malus-Systemen in einzelnen Kantonen, jedoch nicht flächendeckend; Klärung der Anreize für Transportunternehmen und Sanktionsmöglichkeiten Besteller noch offen
Das Bestellverfahren ist vereinfacht und harmonisiert.	noch offen

1.2 Die beantragte Neuregelung

Zwei Varianten vertieft: Teilentflechtung und Optimierung

Der Bundesrat stellt in der Vernehmlassung mit Unterstützung der Kantone zwei Varianten dar: eine Variante «Teilentflechtung» und eine Variante «Optimierung». Beide Varianten bauen auf dem heutigen System auf und entwickeln dieses weiter. Die Teilentflechtung geht weiter als die Optimierung, beruht jedoch auf denselben Kernelementen.

Kernelemente beider Varianten sind die erhöhte Planungssicherheit dank mehrjährigen Zielvereinbarungen der Besteller mit den Transportunternehmen sowie Präzisierungen bei der Überschuss-Verwendung. Konkret erreicht werden sollen die Ziele mit folgenden Massnahmen. Im Detail beschrieben und bewertet werden die Massnahmen im Kapitel 1.3:

- 4-jähriger Verpflichtungskredit und Darlegung der Absicht für Folgeperiode
- 4- bis 6-jährige Zielvereinbarungen zwischen Bestellern und Erstellern (Transportunternehmen)
- Finanzierungsmöglichkeiten für Innovationen
- Nationales Benchmarking sowie Transparenz bei den Kennzahlen
- Präzisierung der Überschuss-Verwendung

Die Variante Teilentflechtung überträgt zusätzlich neu die Kompetenz zur Bestellung der Bus- und Schifflinien weitgehend den Kantonen, während die Bestellung von Schienenverkehr weiterhin eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen bleibt. Der Bund beteiligt sich finanziell im selben Umfang wie bisher am Bus- und Schiffsangebot, leistet seine Beiträge künftig jedoch in Form von Pauschalbeiträgen an die Kantone.

Eine allfällige spätere, weitere Entflechtung der Aufgaben von Bund und Kantonen ist bei beiden Varianten möglich.

Am Wettbewerbsmodell sind keine Änderungen vorgesehen. Die Leistungen im Regional- und Ortsverkehr sollen weiterhin überwiegend durch Direktvergaben an die Transportunternehmen beauftragt werden. Ausschreibungen bleiben im Rahmen der geltenden Gesetzesgrundlagen möglich.

1.2.1 Variante Teilentflechtung: Klare Zuständigkeiten und einfachere Verfahren

Bei der Variante Teilentflechtung wird das regionale Bahnangebot weiterhin von Bund und Kantonen gemeinsam bestellt, während das Busangebot neu alleine die Kantone bestellen. Für die Kantone entfällt dadurch im Busbereich die heutige Abgrenzung zwischen dem gemeinsam finanzierten RPV und dem Ortsverkehr, den der Bund nicht mitfinanziert. Der Bund beteiligt sich finanziell mit einer an die Kantone ausbezahlten Pauschale an der Finanzierung des Busangebots, statt einer linienweise bezogenen Abgeltung an die Unternehmen. Bei einer Teilentflechtung entfällt im Busbereich die Trennung nach Regional- und Ortsverkehr. Die Kantone können damit die Buspauschale des Bundes für die Finanzierung beider Verkehrsarten einsetzen.

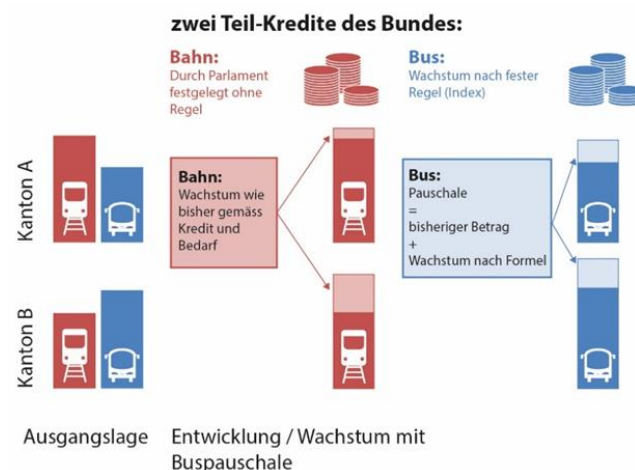


Abbildung 5 Prinzipschema zur Buspauschale (Quelle: Synthesebericht vom 2. 7. 2018, S. 16, BAV 2018)

Die bisherigen Bundesbeiträge für Busse werden als Sockelbeträge der Buspauschale weitergeführt, um problematische Umverteilungen zwischen den Kantonen zu vermeiden. Das Kreditwachstum für die neue «Buspauschale» ist indexiert (Teuerung plus Bevölkerungswachstum). Das Wachstum ist für alle Kantone gleich, unabhängig von den Entscheiden der einzelnen Kantone über die Busangebots-Entwicklung.

Die einzelnen wenigen Schifflinien mit Erschliessungsfunktion werden wie Buslinien finanziert (d.h. Bestellung durch Kantone), Seilbahnen, welche heute dem RPV zugerechnet werden, weiterhin wie Bahnlinien (d.h. gemeinsame Bestellung durch Bund und Kantone). Um keine Fehlanreize zu schaffen, wird im Falle von vollständigen Betriebsumstellungen zwischen Bahn und Bus die Buspauschale an die Kantone entsprechend angepasst.

Heute beteiligt sich der Bund durchschnittlich zu 50 % an den Linien des RPV. Dieser Bundesanteil variiert jedoch stark von Kanton zu Kanton: Er bemisst sich gemäss Artikel 29b Absatz 1 der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV, SR 745.16) nach der Bevölkerungsdichte des Kantons bzw. nach der Formel im Anhang 1 der ARPV. Dies weil bei dünnbesiedelten Kantonen die Erschliessung mit öffentlichem Verkehr wesentlich aufwändiger ist als in dichtbesiedelten Kantonen. Den grössten Bundesanteil hat der Kanton Graubünden mit 80 %, den niedrigsten Bundesanteil der Kanton Basel-Stadt mit 27 %. Dies erklärt die Unterschiede in der Höhe des Pauschalbeitrags zwischen Kantonen mit ähnlicher Grösse.

Als Beispiel wurden mögliche Pauschalbeträge basierend auf die Abgeltungen des Bundes an die Bus- und Schiffslinien im Jahr 2017 berechnet. Die aufgeführten Beiträge dienen als Anhaltspunkt und sind bei Einführung mit den neusten Zahlen neu zu berechnen. Die Pauschalbeträge werden jährlich gemäss dem definierten Index angepasst.

Insgesamt gab es 2017 im RPV insgesamt 1075 Bus- und 5 Schiffslinien. Davon sind 15 % der Buslinien sowie eine Schiffslinie interkantonal.

Kanton	Pauschalbetrag (Mio. CHF)
AG	23.64
AI	1.28
AR	2.73
BE	33.59
BL	5.96
BS	0.58
FR	17.66
GE	4.73
GL	2.08
GR	34.16
JU	13.04
LU	11.92
NE	7.25
NW	2.56
OW	2.06
SG	20.50
SH	3.14
SO	9.96
SZ	6.82
TG	7.87
TI	26.86
UR	5.17
VD	27.31
VS	25.27
ZG	3.54
ZH	18.60
Total	318.26

Abbildung 6 Tabelle mit den jährlichen Pauschalbeiträgen des Bundes an die Kantone für Basisjahr 2017 (Quelle: BAV 2018)

Für das Busangebot schreibt der Bund mit der Variante Teilentflechtung weder die Finanzungskriterien noch Zielwerte bezüglich Qualitäts- und Finanzanforderungen vor. Der Bund behält jedoch seine Aufsichtsfunktion über den gesamten öffentlichen Verkehr. Dies betrifft nebst den konzessionsrechtlichen Kompetenzen auch Mindestvorgaben bezüglich Rechnungslegung der Transportunternehmen und Benchmarking. Die Kantone erhalten neue Spielräume, Verfahrensregeln und damit auch Verfügungskompetenzen nicht nur für den Ortsverkehr, sondern auch für den regionalen Busverkehr festzulegen. Die Kantone müssen für die interkantonalen Linien jeweils ein gemeinsames, einheitliches Verfahren anwenden. Transportunternehmen, die in mehreren Kantonen tätig sind, sind unter Umständen mit mehreren unterschiedlichen Verfahren konfrontiert.

Ohne kantonale Regelung gelten subsidiär die Regeln des Bundes zum Bestellverfahren und zu Zielvereinbarungen auch bei den von den Kantonen alleine bestellten Verkehrsangeboten.

Die Variante Teilentflechtung enthält zudem die Kernelemente der untenstehenden Variante Optimierung.

1.2.2 Variante Optimierung: Mehr Effizienz und Planungssicherheit

Bei der Variante Optimierung bestellen und finanzieren Bund und Kantone die Angebote des regionalen Personenverkehrs der Verkehrsträger Bahn, Bus, Schiffe und Seilbahnen im Unterschied zur Variante Teilentflechtung weiterhin gemeinsam und linienweise bei den Transportunternehmen. Die übrigen Elemente der beiden Varianten sind grösstenteils identisch: Die mittelfristige Abstimmung zwischen Infrastrukturausbau, Angebot und finanziellen Möglichkeiten wird durch Zielvereinbarungen verbessert, mit denen Bund und Kantone als Besteller mit den Transportunternehmen die mittelfristige Angebots- und Kostenentwicklung vereinbaren. Ein schweizweit einheitliches Benchmarking zu Qualität und Kosten ergänzt das Instrumentarium.

Innovationen werden gefördert, indem kleinere Projekte in den Zielvereinbarungen vereinbart und über den Bestellprozess mitfinanziert werden können. Ergänzend sollen grössere, insbesondere Transportunternehmen-übergreifende Innovationsprojekte direkt vom Bund finanziert werden können. Die Kriterien für die finanzielle Beteiligung des Bundes an RPV-Bestellungen werden angepasst und stärker nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten ausgerichtet. Das weiterhin 2-jährige Bestellverfahren wird dank einer gemeinsamen digitalen Bestellplattform von Bund und Kantonen vereinfacht.

Wie bis anhin dürfen in den Offerten der Transportunternehmen keine Gewinne eingeplant werden. Die Abgeltungsbeträge entsprechen den geplanten ungedeckten Kosten für den Betrieb einer Linie. Arbeitet das Transportunternehmen effizienter, so kann es weiterhin über 33 Prozent des Überschusses frei verfügen. Wie bisher sind mindestens zwei Drittel des Überschusses der Spezialreserve zur Deckung künftiger Fehlbeträge zuzuweisen. Erreicht diese Spezialreserve 12 Mio. Franken oder 25 Prozent des jährlichen Umsatzes, so kann es über den ganzen Überschuss verfügen, d.h. es kann diese Mittel für Innovationen, den Aufbau neuer Geschäftsfelder oder auch für Ausschüttungen an die Eigentümer verwenden. Wird eine RPV-Leistung ausgeschrieben, so ist der offerierte Abgeltungsbetrag massgeblich für die Leistungen von Bund und Kantonen.

1.2.3 Fragen aus dem «Fall Postauto» aufgearbeitet, separate Behandlung

Das Bundesamt für Verkehr (BAV) beaufsichtigt die gesetzeskonforme Verwendung von Subventionen im RPV. Im Rahmen einer ordentlichen Revision hat das BAV festgestellt, dass die PostAuto Schweiz AG seit Anfang der 2000er-Jahre die Abgeltungsrechnung nicht korrekt geführt und damit Überschüsse im abgeltungsberechtigten Busverkehr nicht korrekt ausgewiesen, sondern diese bis 2015 in andere Geschäftsfelder umgebucht hat. Ab 1.1.2016 wurden aus einer Holdingstruktur Zwischengewinne realisiert, welche dem RPV belastet wurden. Dies hat bis und mit 2018 zu überhöhten Subventionszahlungen geführt. Die Post zahlt diese überhöhten Zahlungen vollumfänglich an Bund, Kantone und Gemeinden zurück.

Dieser Fall hat grundsätzliche Fragen der Steuerung und Finanzierung des RPV aufgeworfen: Im Lichte des Subventionsgesetzes galt es, die Rollen, gesetzlichen Bestimmungen und Verantwortlichkeiten wieder in Erinnerung zu rufen, sowie sicherzustellen, dass die jeweiligen Abgeltungen in korrekter Höhe vereinbart werden. Auch galt es, die Gestaltung der Rechnungsprüfung zu überprüfen.

Kurzfristig wurden Massnahmen umgesetzt: Neben der Klärung der Rollen und Verantwortlichkeiten forderte das BAV von allen Transportunternehmen eine Selbstdeklaration bezüglich Einhaltung der Subventionsgesetzgebung.

Die in dieser Vorlage präsentierten Vorschläge zur Ausgestaltung des RPV-Systems wurden vor dem Hintergrund des Falls Postauto hinterfragt und werden weiterhin für sinnvoll befunden. Die beiden Varianten unterscheiden sich bezüglich Geltungsbereich der Kompetenz des BAV zur Vornahme der subventionsrechtlichen Prüfung: So kann das BAV nur bei denjenigen Unternehmen vertiefte Prüfungen vornehmen sowie bei Bedarf in die gesamte Geschäftsführung des Unternehmens Einsicht nehmen, die vom Bund Abgeltungen oder Finanzhilfen erhalten. Bei der Variante Teilentflechtung fallen daher nur Bahn- und Seilbahnunternehmen darunter, welche direkt Bundesleistungen erhalten. Reine Busunternehmen würden nicht mehr durch das BAV geprüft, da die Pauschale an die Kantone ausbezahlt würde. Entsprechende Prüfungen hätten durch die zuständigen Ämter der Kantone zu erfolgen.

Die Lehren aus dem Fall PostAuto bezüglich Aufsichtskonzept, Revision und subventionsrechtlicher Prüfung werden separat von dieser Vorlage behandelt: Artikel 37 PBG ermöglicht es, die dringend angezeigten Massnahmen mit organisatorischen Anpassungen und einer Änderung der Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen (SR 742.221) rasch vorzunehmen.

1.2.4 Verwandte Bereiche

Aufgabenteilung Bund - Kantone

Der Bundesrat hat aufgrund der Motion 13.3363 «Aufgabentrennung zwischen Bund und Kantonen» alle gemeinsamen Aufgabenbereiche ermittelt. Die RPV-Finanzierung wurde als Aufgabe mit Verbundcharakter erkannt und ist in der Liste der Verbundaufgaben enthalten (Nummer 24). Es wurde geprüft, ob die Verantwortlichkeiten geklärt, das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz gestärkt und die effiziente Mittelverwendung verbessert werden können. Der Bundesrat hat diesen Bericht am 28. September 2018 zuhanden des Parlamentes verabschiedet. Die Beurteilung hat ergeben, dass die Aufgabenteilung beim regionalen Personenverkehr überprüft werden soll. Dabei wird auf die vorliegende, gemeinsam mit Kantonsvertretern erarbeitete RPV-Reform-Vorlage verwiesen. Falls im Einvernehmen mit den Kantonen dereinst das Projekt einer «Aufgabenteilung II» in Angriff genommen wird, wäre aus Sicht des Bundesrates der Bereich Regionaler Personenverkehr ein möglicher Teil dieses Paketes.

Konzessionsrecht

Während im bestellten Regional- und Ortsverkehr die öffentliche Hand primär durch das Bestellverfahren steuert, kann der Bund im eigenwirtschaftlichen Fernverkehr mit dem Instrument der Konzession Einfluss auf das Angebot nehmen. Für den Bahnverkehr orientiert sich der Bund auf die 2017 geschaffene BAV-Wegleitung «Grundsätze für den Fernverkehr»⁷. Das Instrument der Konzessionen im öffentlichen Verkehr wird 2019 einer externen Evaluation unterzogen. Daraus ergeben sich allenfalls Erkenntnisse, welche zu einer Anpassung des Konzessionsrechtes führen. Ein direkter Bezug zur vorliegenden Vorlage besteht nicht, auch wenn mit der vorliegenden Reformvorlage die Konzessionsdauer angepasst werden soll.

⁷ BAV-Wegleitung «Grundsätze für den Fernverkehr»: <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/das-bav/aufgaben-des-amtes/finanzierung/finanzierung-verkehr/personenverkehr/fernverkehr-fv.html>

Bundesbürgschaften

Gestützt auf Artikel 31 PBG kann der Bund bei Investitionen im Verkehrsbereich den Transportunternehmen eine Garantie gewähren. Damit sollen einerseits Zinsvorteile ermöglicht werden und andererseits für alle Transportunternehmen gleiche Finanzierungsbedingungen bei der Beschaffung von Betriebsmitteln geschaffen werden. Das Instrument der Bürgschaft wurde 2018 einer externen Evaluation unterzogen. Daraus ergeben sich allenfalls Erkenntnisse im Hinblick auf die Erneuerung des Bürgschaftsrahmenkredites per 2020. Bei der Variante Teilentflechtung gewährt der Bund zukünftig keine Bürgschaften mehr für Bus-Angebote (inkl. Depots).

Multimodale Mobilitätsdienstleistungen

Die Digitalisierung würde es der Kundschaft ermöglichen, einfach und individuell unterschiedliche Verkehrsmittel vom öV über das Taxi bis hin zu Sharing-Angeboten zu verknüpfen, mit einem Klick zu buchen und zu bezahlen. Heute führt die Branche verschiedene Projekte durch, die zur Verknüpfung nötigen Daten und Vertriebssysteme sind jedoch nicht ausreichend zugänglich. Damit werden Potentiale für die Kundschaft, das Mobilitätssystem, die Gesellschaft und Wirtschaft und die Umwelt weitgehend nicht genutzt. Um die Weiterentwicklung multimodaler Angebote zu fördern, hat der Bundesrat Ende 2018 eine Vernehmlassung zur Öffnung des öV-Ticketvertriebs gestartet. Ziel ist es Massnahmenpläne zu den Mobilitätsdaten und zum Zugang zu den Vertriebssystemen der Mobilitätsanbieter ausserhalb des öV zu entwickeln.

Mobility Pricing

Gemäss Konzeptbericht des Bundesrates vom Juni 2016 ist es das Ziel von Mobility Pricing, verkehrsträgerübergreifend Verkehrsspitzen zu brechen und eine gleichmässige Auslastung der Verkehrsinfrastrukturen zu erreichen. Der Bundesrat hat im Juni 2017 beschlossen, eine vertiefte Analyse zu den Wirkungen von Mobility Pricing anhand eines theoretischen Modells für die Region Zug zu erstellen. Ebenso sollen Abklärungen zu den technischen Möglichkeiten und zum Datenschutz vorgenommen werden. Die Ergebnisse und Anträge zum weiteren Vorgehen werden dem Bundesrat im 2. Halbjahr 2019 unterbreitet. Ein direkter Bezug zur vorliegenden Vorlage besteht nicht.

1.2.5 Weitere Regelungen

Bei den von dieser Reform betroffenen Gesetzesartikeln werden einzelne terminologische Anpassungen vorgenommen. Die einzelnen Anpassungen sind unter Ziffer 2 beschrieben und kommentiert.

Einzelne geplante Anpassungen betreffen die Ausführungsverordnungen. So ist der Umfang des vom Bund mitbestellten Angebots in Artikel 7 der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV, SR 745.16) geregelt. Diese Kriterien für die Mitfinanzierung einer Linie durch den Bund sind derzeit wenig konkret und primär auf Busangebote ausgerichtet:

¹ *Bund und Kantone bestellen das Angebot gemeinsam aufgrund der Nachfrage.*

² *Werden auf dem schwächstbelasteten Teilstück einer Linie durchschnittlich mindestens 32 Personen pro Tag befördert, so stellen Bund und Kantone eine Mindesterschliessung von vier Kurspaaren sicher.*

³ *Werden auf dem meistbelasteten Teilstück einer Linie durchschnittlich mehr als 500 Personen pro Tag befördert, so wird ein durchgehender Stundentakt mit 18 Kurspaaren angeboten.*

⁴ *Das Angebot kann über den Stundentakt hinaus verdichtet werden, wenn:*

- a. dies aus Kapazitätsgründen notwendig ist und soweit eine genügende Auslastung vorliegt;*
- b. es die Ziele der Raumordnung oder des Umweltschutzes verlangen, namentlich wenn sich dadurch wesentliche zusätzliche Marktpotenziale erschliessen lassen.*

Die Absätze 5 bis 7 des zitierten Artikels 7 ARPV regeln spezifische Ausnahmen.

Dieser Artikel 7 ARPV wird auf die gewählte Reform-Variante anzupassen sein, denn bei der Variante Teilentflechtung werden die Kriterien des Bundes nur noch für die Verkehrsmittel Bahn und Seilbahn gelten. Um bei dieser Verordnungsanpassung auch dem Anliegen nach wirtschaftlicheren und griffigeren Kriterien zu entsprechen, sind zusätzliche Kennzahlen heranzuziehen, für welche Schwellenwerte zu definieren sein werden. Vorgesehen sind die Kriterien:

- Auslastung (Personenkilometer / Platzkilometer gemäss Kennzahlen BAV)
- Vollkosten / Personenkilometer
- Kostendeckungsgrad

Bei Angeboten der Grunderschliessung bis zu 18 Kurspaare pro Tag wird geprüft, ob die bestehende Regelung unverändert fortgeführt werden soll. Diese detaillierte Verordnungsanpassung wird erst in Kenntnis der gewählten Reform-Variante und in Zusammenarbeit mit den Kantonen erarbeitet.

Beide Varianten – Optimierung und Teilentflechtung – tragen dazu bei, den RPV verlässlicher, effizienter und einfacher zu machen. Die unter Kapitel 1.1.3 genannten Ziele werden insbesondere mit folgenden Massnahmen erreicht:

- a) 4-jähriger Verpflichtungskredit und finanzielle Absicht für Folgeperiode:
Der Bund hat bereits für die Periode 2018-2021 erstmalig einen 4-jährigen Verpflichtungskredit für die RPV-Bestellung beschlossen. Darüber hinaus legt der Bundesrat jeweils seine Absichten für die Entwicklung des Bundesbeitrages für die Jahre 5 bis 8 dar. Bei der Variante Teilentflechtung wird zudem die Buspauschale an die Kantone gesetzlich verankert und indiziert. Damit schafft der Bund die grösstmögliche finanzielle Verbindlichkeit gegenüber Kantonen und Transportunternehmen. Andererseits entfällt so der in der Vergangenheit bisweilen genutzte Spielraum für relativ kurzfristige Beitragserhöhungen oder -kürzungen. Eine Vorgabe zur Erhöhung der mittelfristigen Verbindlichkeit auf Seite der Kantonsbeiträge wurde diskutiert, aber verworfen. Der Bund will nicht in die kantonale Hoheit eingreifen und es soll bewusst Spielraum für kurz- und mittelfristige Beitragsanpassungen bestehen bleiben.
- b) 4- bis 6-jährige Zielvereinbarungen zwischen Bestellern und Erstellern:
Bei allen Bestellungen mit Bundesbeteiligung werden zwischen Bestellern und Transportunternehmen ergänzend zur 2-jährigen Angebotsvereinbarung 4- bis 6-jährige Zielvereinbarungen abgeschlossen. Die Zielvereinbarungen sind ein Instrument für eine Verbesserung von Stellenwert und Verbindlichkeit der Mittelfristplanung. Damit kann frühzeitig eine Einigung über Eckpunkte zur Angebots- und Kostenentwicklung getroffen werden, was insbesondere für das Bahnangebot angezeigt ist. Die bestehenden Instrumente (Netznutzungspläne der Bahn-Infrastruktur und Mittelfristplanungen der Transportunternehmen) werden besser genutzt und aufeinander abgestimmt. Es werden Angebotsziele, Qualitätsziele und finanzielle Ziele vereinbart. Der kurzfristigere Bestellprozess mit dem Abschluss der weiterhin 2-jährigen Angebotsvereinbarung kann somit deutlich entlastet werden.
Es stehen für Bahnen drei Modellvarianten und in der Variante Optimierung für Busleistungen zwei Modellvarianten zur Verfügung, die sich an den bereits bestehenden Zielvereinbarungen orientieren. Sie unterscheiden sich insbesondere in der Verbindlichkeit und dem Detaillierungsgrad der vereinbarten Ziele. Optional kann als Anreiz ein Bonus-Malus-System integriert werden.
Der räumliche Umfang einer Zielvereinbarung soll sinnvollerweise das gesamte Gebiet eines Transportunternehmens umfassen und einen einheitlichen Zeitraum betrachten. Die Wahl des im Einzelfall passenden Modells der Zielvereinbarung wird den Vertragspartnern überlassen. Insbesondere für kleine Unternehmen mit nur einzelnen Linien soll in Einzelfällen auf den Abschluss von Zielvereinbarungen verzichtet werden können.
Eine solche Zielvereinbarung ersetzt nach durchgeführten Ausschreibungen von Linien das bisherige Instrument der Vergabevereinbarung.
Mit dem Abschluss von mehrjährigen Zielvereinbarungen kann die bisherige Genehmigung grösserer RPV-Investitionen der Transportunternehmen durch die Besteller (sog. Betriebsmittelbewilligung) angepasst werden. Die Betriebsmittelbewilligung konzentriert sich auf grössere Investitionen in Rollmaterial oder Depots, wobei die Synergien zwischen den Transportunternehmen verstärkt in die Beurteilung einbezogen werden sollen.
Zur Vereinfachung der Verfahren sollen neu Konzessionsdauer und Dauer der Zielvereinbarungen aufeinander abgeglichen werden. Konzessionen sollen neu in der Regel für 12 Jahre erteilt und erneuert werden. Dies entspricht zwei 6-jährigen oder drei 4-jährigen Zielvereinbarungen.
- c) Finanzierungsmöglichkeiten für Innovationen:
Bereits heute ist die öV-Branche in der Schweiz innovativ und entsprechende Finanzierungen liessen sich finden. Dennoch äusserten sich Branchenvertreter besorgt, dass die Innovationsfinanzierung zunehmend schwierig wird. Innovationen sollen gemäss dieser Vorlage auf verschiedene Arten gefördert und finanziert werden:
Planbare, kleinere Projekte können in die Zielvereinbarungen zwischen Bestellern und Transportunternehmen aufgenommen und über den Bestellprozess mitfinanziert werden. Zudem sollen die Reserven gemäss Artikel 36 PBG in Absprache mit den Bestellern für Innovationen verwendet werden können. Ergänzend sollen grössere, insbesondere Transportunternehmen-übergreifende Innovationsprojekte auf Basis von Artikel 31, Absatz 2 PBG direkt vom Bund finanziert werden können; an diesen Projekten können sich Dritte finanziell beteiligen. Die Finanzierung dafür wird über den Verpflichtungskredit für den RPV sichergestellt, jährlich sind Mittel in der Höhe von rund 5 Mio. Franken vorgesehen.
- d) Nationales Benchmarking:
Im weiterhin vorgesehenen Marktmodell mit Direktvergaben bleiben Transparenz und wirtschaftliche Anreize für die Transportunternehmen wichtig. Transparenz und Anreize werden erhöht, indem ein nationales Benchmarking basierend auf bestehenden qualitativen und finanziellen Kennzahlen für den bestellten Personenverkehr eingeführt wird und die Kennzahlen veröffentlicht werden (gestützt auf Artikel 31a bis Absatz 3 PBG). Ein im Rahmen der Zielvereinbarungen vereinbartes Bonus-Malus-System kann sich auf dieses Benchmarking stützen, um der spezifischen Situation des jeweiligen Transportunternehmens Rechnung zu tragen. Bonus-Malus-Systeme beziehen sich auf objektiv messbare Qualitätskriterien wie etwa Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit und Sauberkeit. Übertrifft ein Transportunternehmen die vereinbarten (Mindest-)Zielsetzungen, zahlen die Besteller einen Bonus. Bei Unterschreiten des Zielwertes muss das Transportunternehmen den Bestellern einen Malus bezahlen.

Das nationale Benchmarking-System wird der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen entwickeln. Dabei sollen zunächst bestehende Ansätze und Daten analysiert werden, bevor die Methoden für die zu bearbeitenden Fragestellungen ausgewählt werden. Die Frage des Umfangs des nationalen Benchmarkings ist noch zu klären. Möglich ist eine Differenzierung nach vom Bund mitbestellten Linien und nur von Kantonen und Gemeinden bestellten Linien, eine Differenzierung nach Grösse des Abgeltungsvolumens oder eine einheitliche Erfassung. Eine Beschränkung auf die vom Bund mitbestellten Linien hätte bei der Variante Teilentflechtung zur Folge, dass es für Buslinien kein nationales Benchmarking gäbe, sondern mehrere kantonale oder regionale Benchmarking-Systeme. Dies erscheint aus Sicht des Bundes nicht zielführend und für Transportunternehmen, die in mehreren Kantonen oder Regionen tätig sind, aufwändig. Der Bund bevorzugt ein möglichst einheitliches System.

e) Präzisierung der Überschuss-Verwendung:

Die Frage der zweckmässigen Anreize für Transportunternehmen und die Möglichkeiten für die Gewinnerzielung und Überschuss-Verwendung wurde vertieft geprüft. Das aktuelle Bestellverfahren basiert auf geplanten Vollkosten und Erlösen. Nach Abschluss des Rechnungsjahres wird die Ist-Rechnung bei jedem Transportunternehmen bezüglich Kosten und Erlösen leicht von der Plan-Rechnung abweichen, einerseits wegen externen nicht beeinflussbaren Faktoren, andererseits aufgrund von durch das Transportunternehmen beeinflussbaren Faktoren: Es ergeben sich dadurch Fehlbeträge oder Überschüsse. Die Steuerung der Besteller ist darauf ausgerichtet, die Abgeltung möglichst so festzulegen, dass sich keine signifikanten Fehlbeträge oder Überschüsse ergeben. Dieses Vorgehen hat sich aus Sicht der Besteller bewährt und ist im Marktmodell mit Direktvergaben weiterhin angezeigt.

Bei Ausschreibungen von Verkehrsleistungen wird der Zuschlag demjenigen Angebot gegeben, das für die Besteller wirtschaftlich und qualitativ am besten ist. Je nach Effizienz der Transportunternehmen sowie der Wettbewerbssituation ist es möglich, dass mit dem Abgeltungsbetrag eine Gewinnmarge der Transportunternehmen finanziert wird.

Bezüglich Verwendung der allfälligen Überschüsse in den Sparten des bestellten Regionalverkehrs werden die gesetzlichen Regelungen präzisiert:

- Die bisherige Regel bezüglich der zweckgebundenen Spezialreserve wird beibehalten.
- Neu wird gesetzlich ermöglicht, dass auch bei den nicht vom Bund mitbestellten Angebote die Besteller-Kantone von Transportunternehmen die Äufnung einer zweckgebundenen Spezialreserve vorschreiben können.

In der Variante Teilentflechtung werden diese Massnahmen mit einer weiteren Massnahme ergänzt:

f) Entflechtung der Bestellerfunktion:

Die gemeinsame Bestellung durch Bund und Kantone wird auf den Bahnverkehr beschränkt. Die Bestellung des Busverkehrs liegt neu in der Kompetenz der Kantone, unabhängig davon ob es sich um Regionalverkehr oder um Ortsverkehr handelt. Die in einzelnen Kantonen bestehende kommunale Zuständigkeit für Ortsverkehrsbestellungen wird nicht angetastet. Die Kantone sind somit im Busverkehr frei bezüglich Angebotsfestlegung und Finanzierungskriterien. Von der dort nur subsidiär geltenden Bundesregelung können die Kantone abweichen bezüglich Zielvereinbarung, Angebotsvereinbarung und Länge der Bestellperiode. In dieser Variante umfasst die gesetzliche Spezialreserve die von Bund und Kantonen gemeinsam bestellten Linien des Regionalverkehrs. Kantone können für die ohne Bund bestellten Linien eine analoge Spezialreserve vorschreiben. Mit diesen Regelungen wird dem angestrebten Subsidiaritätsprinzip entsprochen.

In der folgenden Übersicht wird gezeigt, welche Massnahmen in den beiden Varianten enthalten sind und wie sie zu den Hauptzielen beitragen. Massnahmen mit mehreren Zielbeiträgen sind mehrfach aufgeführt. Sofern eine Massnahme in kantonaler Kompetenz liegt («K» in der Spalte Teilentflechtung/Bus), bleibt offen, inwieweit die Massnahme umgesetzt wird und damit einen Zielbeitrag leisten kann.

Ziel	Massnahmen	Variante Teilentflechtung		Variante Optimierung	
		Bahn	Bus	Bahn	Bus
Finanzierung verlässlich sichern und stabilisieren Verbindliche Planung der Betriebskosten Gleichbehandlung gewährleisten	• Verpflichtungskredit über 4 Jahre für Bundesbeiträge (bereits umgesetzt)	✓	o	✓	✓
	• Finanzielle Absicht für Jahre 5 bis 8	✓	o	✓	✓
	• berechenbare, indexierte Bundesbeitrags-Pauschale für Bus an Kantone, ausgehend vom Status quo		✓		o
	• zweckmässigere und präzisere Kriterien für Mitfinanzierung Bund	✓	o	✓	✓
	• Zielvereinbarungen obligatorisch, mit Ausnahmen	✓	K	✓	✓
Planbarkeit erhöhen Angebotsentwicklung längerfristig planen und vereinbaren	• Finanzielle Absicht für Jahre 5 bis 8	✓	K	✓	✓
	• Zielvereinbarungen obligatorisch, mit Ausnahmen	✓	K	✓	✓
Gesamtsicht stärken Über Infrastruktur und alle Verkehrssparten Kongruente Entwicklung Vorhersehbare Angebotsplanung	• Zielvereinbarungen mit Abgleich Bahninfrastruktur – RPV	✓		✓	
	• Zielvereinbarungen obligatorisch, mit Ausnahmen	✓	K	✓	✓
	• Bund sichert schweizweites Mindestangebot	✓	✓	✓	✓
	• Unterscheidung Regionalbus / Ortsbus entfällt weitgehend		✓		o
Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen zweckmässig aufteilen Fehlansätze eliminieren Schnittstellen reduzieren Rollen klar definieren	• Bund verzichtet auf Mitbestellung der Buslinien		✓		o
	• Bund beschränkt sich beim Busverkehr auf Vorgaben zur Integration in das Gesamtsystem öV.		✓		o
	• Kantone können regionale Buslinien gleich bestellen wie Ortsverkehr (entfallende Schnittstelle)		✓		o
	• Vertiefte subventionsrechtliche Prüfungen der TU im RPV durch Bund ermöglichen	✓	o	✓	✓
Anreize für Leistungssteigerungen erhöhen Unternehmerisches Handeln der TU fördern	• Zielvereinbarungen obligatorisch, mit Ausnahmen	✓	K	✓	✓
	• Schweizweites finanzielles und qualitatives Benchmarking	✓	✓	✓	✓
	• Zielvereinbarungen mit möglichem Bonus-Malus-System	✓	K	✓	✓
	• Anpassung der Überschuss-Verwendung	o	K	o	o
	• Freie Überschuss-Erzielung und -verwendung bei Ausschreibungen	o	K	o	o
	• Neue Finanzierungsmöglichkeiten für Innovationsförderung	✓	✓	✓	✓
Bestellverfahren vereinfachen Administrativen Aufwand reduzieren Transparenz steigern	• gemeinsame (EDV-)Lösung für Datenerfassung der Offerten	✓	✓	✓	✓
	• Transparenz bei Kennzahlen	✓	✓	✓	✓
	• Kantone können regionale Buslinien gleich bestellen wie Ortsverkehr (entfallende Schnittstelle)		✓		o
	• verbesserte Koordination unter Kantonen und Bund – Kantone	✓	K	✓	✓
	• zweckmässigere und präzisere Kriterien für Mitfinanzierung durch Bund	✓	o	✓	✓
	• Harmonisierung des 2-jährigen Bestellverfahrens	✓	K	✓	✓

Abbildung 7 Massnahmen und Zielbeiträge der beiden Varianten

Legende:

Bahn: Gilt für Bahn- und Seilbahnlinien des RPV Bus: Gilt für Bus- und Schifflinien des RPV

✓ = Massnahme ist in der Variante enthalten; o = Massnahme ist in der Variante nicht enthalten;

leer = nicht anwendbar; K = in kantonaler Kompetenz

1.3.1 **Alternative (verworfen) Regelungsansätze**

Kantonalisierung der Besteller-Rolle als zu einschneidend verworfen

Das UVEK und die KöV haben gestützt auf die Arbeitsergebnisse am 16. August 2017 in einem Zwischenentscheid festgehalten, die oben dargestellten Varianten «Optimierung» und «Teilentflechtung» weiter zu konkretisieren. Eine dritte Variante, die «Kantonalisierung», wurde von der Projektsteuerung und den Auftraggebern nicht weiterverfolgt. Bei einer Kantonalisierung würde das gesamte RPV-Angebot neu durch die Kantone bestellt. Der Bund würde sich finanziell mit einer an die Kantone ausbezahlten, indexierten Pauschale beteiligen, statt wie heute pro Linie.

Diese Variante würde zwar die Vorhersehbarkeit und Stabilität der Bundesfinanzierung erhöhen, wäre jedoch aus öV-Sicht nur bedingt bedarfsgerecht, denn bei der Bahn gibt es einen hohen Anteil von rund 60% an Linien, die über die Kantonsgrenzen fahren (in Nachbarkanton oder –staat), so dass eine übergeordnete Koordination der Kantone nötig wäre. Der Bund würde sich auf nationale Standards für den Bestellprozess beschränken und die Kantone wären allein für die Bestellungen des RPV bei den Transportunternehmen verantwortlich. Die Anreize für Leistungssteigerungen wären abhängig von den jeweiligen kantonalen Instrumenten. Die Finanzierungs-Schnittstelle zum Ortsverkehr würde verschwinden, jedoch könnte die Abstimmung unter Kantonen leiden. Im Bahnbereich würde die Koordination mit der Infrastruktur und dem Fernverkehr erschwert. Die integrale Planung und Abstimmung des Ausbaus der Bahninfrastruktur würde stark durch kantonale Interessen beeinflusst. Die Umsetzung dieser weitreichenden Variante wäre für die Kantone aufwändig. Andererseits trägt die heutige Praxis der Bestellung im RPV dem Äquivalenzprinzip nur bedingt Rechnung. Entscheide über Angebotsentwicklungen im regionalen Personenverkehr wirken sich primär auf regionaler bzw. kantonaler Ebene aus, werden aufgrund der geteilten Bestellverantwortung zwischen Bund und Kantonen heute aber massgeblich vom Bund mitbestimmt. Im Rahmen der unter 1.2.4 genannten allfälligen weiteren Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen könnte mittel- bis langfristig eine vollständige Entflechtung des RPV in Betracht gezogen werden. Durch eine vollständige Entflechtung der Bestell- und Finanzierungsverantwortung könnte dem Äquivalenzprinzip besser Rechnung getragen werden.

Alleinige Bestellung Bahnangebot durch den Bund nicht zielführend

Die Expertengruppe hat verschiedene Modelle diskutiert und bewertet, u.a. auch eine Variante mit einer alleinigen Bestellerrolle des Bundes im Bahnverkehr inklusive Fernverkehr. Dieses Modell konnte nicht überzeugen. Auch im Rahmen der Projektarbeiten zur Reform RPV wurde eine alleinige Bestellung der Bahnleistungen durch den Bund als mögliche Variante diskutiert, bewertet und im Resultat nicht weiterverfolgt. Die Rolle der Kantone in der Planung des Bahnangebots im RPV wurde mit FABI gestärkt. Die Kantone haben die neue Rolle angenommen und den RPV auf der Schiene für STEP 2025 und STEP 2035 geplant. Sie haben damit ihre Rolle als Besteller RPV gefestigt. Rund 40 Prozent der Bahnlinien verlaufen innerhalb eines Kantons. Bei diesem Modell wäre trotzdem der Bund alleiniger Besteller dieser Leistungen. Die Kantone würden sich alleine auf die Bestellung der Busse beschränken, die Schnittstellen Bahn-Bus, vom Bund bestellter RPV sowie von den Kantonen oder Gemeinden bestellter Ortsverkehr (Tramnetze Zürich, Bern, Basel) wären schwieriger zu handhaben. Finanziell tragen die Kantone heute 657 Mio. Franken pro Jahr an die Bestellung der Bahnleistungen bei. In diesem Modell würde die Mitfinanzierung der Kantone in Frage gestellt, was beispielsweise eine höhere Kantonseinlage in den BIF sowie allenfalls weitere Ausgleichsmassnahmen bedingen würde. Dieses Modell wäre daher im Rahmen der unter 1.2.4 genannten allfälligen weiteren Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen zu prüfen. Auch wenn eine eindeutige Verantwortung des Bundes für den Bahnverkehr auf den ersten Blick Vorteile hätte, wurde aus den genannten Gründen ein kompletter Rückzug bzw. eine Verdrängung der Kantone aus der Bestellung der Bahnlinien im Rahmen dieser Reform als nicht zielführend verworfen.

Ausschreibungen als Regelfall wäre komplex und schwer umzusetzen

Kernelement für mehr Wettbewerb im öffentlichen Verkehr sind Ausschreibungen. Sie ermöglichen die Auswahl des Betreibers mit dem besten Preis-/Leistungsverhältnis. Bezüglich Ausschreibungen des regionalen Personenverkehrsangebots hat das Parlament 2012 den Vorschlag des Bundesrats, die auf Verordnungsstufe bestehenden Regelungen zu Ausschreibungen auf Gesetzesstufe anzuheben, zwar angenommen, jedoch die bestehenden Möglichkeiten für den Busbereich eingeschränkt und für den schienengebundenen RPV nur rudimentär geregelt. Im Rahmen der Arbeiten zur RPV-Reform wurde das Thema Ausschreibungen im Expertenbericht von Ende 2015 und in den Arbeiten bis Sommer 2017 diskutiert. Ein Übergang zu einem Ausschreibungsmodell im Sinne entweder einer Ausschreibungspflicht oder –quote wurde sowohl von der Expertengruppe als auch von der Projektsteuerung verworfen. Im Grundlagenbericht vom 22. August 2017 ist festgehalten, dass ein Ausschreibungsmodell den Rahmen des Projektauftrages von Bundesrat und Kantonen sprengen würde und als politisch chancenlos betrachtet wird.

Öffentliche Ausschreibungen wurden bislang vereinzelt im Busbereich durchgeführt, nicht jedoch im komplexeren Bahnbereich. Bund und Kantone haben seit 1996 schweizweit 35 Ausschreibungen im gemeinsam bestellten RPV durchgeführt. Eine Ausschreibung umfasste in der Regel mehrere Linien in einer Region. Daneben gab es eine Reihe von Ausschreibungen im vom Bund nicht mitbestellten Ortsverkehr. Es gibt grundsätzlich verschiedene Modelle, wie die Marktorganisation ausgestaltet werden kann. Diese reichen von einem komplett geschlossenen Markt ohne jeden Wettbewerb bis zur Ausschreibungspflicht bzw. gar Deregulierung. Geschlossene Märkte zeichnen sich dadurch aus, dass die zugrundeliegende Logik die Kooperation ist. Einzelne wettbewerbliche Vergaben sind durchaus möglich. In wettbewerblichen Märkten ist die zugrundeliegende Logik diejenige der Konkurrenz und Gewinnerzielung. Auch hier sind Direktvergaben in untergeordnetem Ausmass möglich. Das schweizerische öV-System zeichnet sich durch eine hohe Integration (z.B. national abgestimmter Netzausbau, einheitliches Tarifsysteem, schweizweiter Taktfahrplan, schlanke Anschlüsse) aus und verlangt deshalb eine hohe Kooperationsbereitschaft aller beteiligten Transportunternehmen. Es enthält einzelne wettbewerbliche Elemente wie Ausschreibungen unter bestimmten Bedingungen. Die Reform RPV ist darauf ausgerichtet, in der kooperativen Grundlogik zu bleiben, da diese einen Teil des Erfolgs des heutigen guten öV-Systems ausmacht.

Eine Variante mit «Ausschreibungen für (Bahn und) Bus als Regelfall» wurde erarbeitet und von der Projektsteuerung kritisch beurteilt. Eine entsprechende Variante wäre im schweizerischen System, das auf Zusammenarbeit u.a. im Bereich der Tarife, der Fahr-

plangestaltung und der Kundeninformation ausgerichtet ist, schwer umsetzbar. Es wäre eine umfassende Vorbereitung und Ausstattung vor allem der Besteller mit den benötigten Ressourcen nötig, um die gute Qualität des Systems nicht zu gefährden; dies nicht zuletzt aufgrund der Komplexität der Ausschreibungsverfahren. Ausschreibungen sollen im geltenden gesetzlichen Rahmen weiterhin möglich sein.

Modell «Markträume» sowie «Liniennetze statt Linien bestellen» ebenfalls zu komplex und mit grösseren Risiken behaftet

In Modell «Markträume» gäbe es je RPV-Region ein Transportunternehmen (Systemführer), welches die Angebote im regionalen Personenverkehr im Auftrag der Region plant und anbietet. Die systemführenden Transportunternehmen erbringen diese Leistungen teils mit eigenen Ressourcen, teils werden Leistungen im Auftrag vergeben. Sie werden für ihre Leistungen, inkl. Systemführerleistungen durch die Besteller entschädigt. Ein 'Verbund Schweiz' müsste die Systemvorteile im Gesamtnetz Schweiz sichern, da hier die regionalen Bedürfnisse im Vordergrund stehen. Hauptziele sind ein besseres Kosten-/Nutzen-Verhältnis und eine kundenorientierte und innovative Weiterentwicklung der Angebote in den Regionen. In die gleiche Richtung würde eine Bestellung von Liniennetzen (und damit ganzen Räumen) statt einzelner Linien gehen.

In jedem Fall würde sich in einem von den Bestellern definierten Raum ein Transportunternehmen etablieren. Es bestünde die Gefahr von Gebietsmonopolen und entsprechenden Abhängigkeiten der Besteller. Damit dieses Modell die gewünschten positiven Effekte entfalten kann und nicht zu negativen Auswirkungen führt, wären entweder periodische Ausschreibungen (alle 8-12 Jahre) oder die Möglichkeit des Leistungsentzugs bei Nicht-Erreichen der Ziele nötig. Diese Variante würde zu einer massgeblichen und vergleichsweise raschen Veränderung in der öV-Landschaft Schweiz führen. Transportunternehmen, die keinen Systemführerauftrag haben, würden zu „Fuhrhaltern“.

Dieses Modell bietet in einigen Punkten – genau wie der Übergang in eine Wettbewerbswelt – interessante Potenziale. Es wirft aber zu viele komplexe Fragen auf und scheint in der Umsetzung kurz- bis mittelfristig nicht realistisch. Deshalb wurde es nicht weiter vertieft.

Modell ZVV ist nicht in der ganzen Schweiz anwendbar

Im Rahmen der Projektarbeiten wurde eine Ausweitung des Modells ZVV auf die ganze Schweiz geprüft und verworfen.

Der ZVV hat eine Sonderstellung in der Verbundlandschaft bzw. der öV-Landschaft Schweiz. Es gibt 17 Tarifverbünde in der Schweiz; sie bieten einen einheitlichen Tarif in ihrem Geltungsbereich. Der ZVV ist der einzige Verkehrsverbund, besteht von (kantonalen) Gesetzes wegen und nicht wie die Tarifverbünde nur durch Übereinkunft der Transportunternehmen und ggf. Kantone. Er hat weitgehende Kompetenzen, die im Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (PVG) des Kantons Zürich geregelt sind. Das PVG des Kantons Zürich datiert von 1988, also vor Einführung der gesetzlichen Bundesregelungen des Bestellverfahrens im Jahr 1996. Während die S-Bahn Zürich den ganzen Verkehrsraum in seiner Region abdeckt, geht der Perimeter des ZVV nur ganz vereinzelt über die Kantons Grenzen hinaus. Die Mitfinanzierung der umliegenden Kantone und Gemeinden ist vertraglich geregelt.

Als Verkehrsverbund ist der ZVV teilweise Transportunternehmen, teilweise Besteller. Er sorgt für ein einheitliches Leistungsangebot, übernimmt die marktbezogenen Verkehrsaufgaben (Planung Netz und Fahrplan, Angebotsgestaltung, Tarif etc.). Er ist eine unselbständige Anstalt des Kantons Zürich.

Die Hürden für die Übertragung des Modells ZVV auf andere Regionen in der Schweiz sind also gross. Sie sind noch grösser in den Modellen der Kantonalisierung und Regionalisierung, denn es müssten nicht nur kantonsübergreifende Räume definiert werden, sondern die Transportunternehmen müssten Kompetenzen abgeben. Für beide Stossrichtungen – regionale Einheiten und deutliche Kompetenzverschiebung weg von den Transportunternehmen hin zu den Bestellern – gibt es eine deutliche Ablehnung.

Kompensation Bahninfrastrukturfonds (BIF) mit grossen Umverteilungen zwischen den Kantonen verbunden

Die Kantone zahlen heute jährlich rund 500 Mio. CHF in den BIF ein. Daher wurde auch die Frage diskutiert, ob es nicht möglich wäre, dass der Bund auf die Beiträge der Kantone an den BIF verzichtet und im Gegenzug seine Bundesbeiträge an den RPV reduziert. Dies wurde mit verschiedenen Beispielrechnungen illustriert.

Bund und Kantone sind einhellig zum Schluss gekommen, dass dies mit der heutigen Verteilung der Bundesbeiträge für den RPV nicht realistisch ist. Eine Kompensation über den BIF ist angesichts der völlig anderen Verteilung der BIF-Beiträge und der RPV-Beiträge unter den Kantonen nur machbar, wenn man sehr grosse Umverteilungen zwischen den Kantonen in Kauf nimmt. Das ist aus folgendem Grund nicht realistisch: Einige Kantone (ZH, BS, BL) sind heute Nettozahler, d. h. sie zahlen mehr in den BIF, als sie für den RPV erhalten. Diese Kantone wären damit bei einer Kompensation selbst dann noch Gewinner, wenn sie gar keine RPV-Beiträge mehr erhalten würden. Umgekehrt würden einige Kantone massiv verlieren, die heute nur geringe Beiträge in den BIF einzahlen. Eine solche Kompensation zwischen RPV-Beiträgen und BIF wäre eventuell im Rahmen einer allfälligen weiteren Aufgabenentflechtung zwischen Bund und Kantonen möglich, vgl. 1.2.4.

1.3.2 Positionierung des Bundes

Mit beiden Varianten kann der regionale Personenverkehr weiter vorangebracht werden. Die Variante Optimierung legt die Basis für die Reform mit Lösungen für mehr Qualität, mehr Planungssicherheit und mehr Effizienz. Die Variante Teilentflechtung übernimmt alle Elemente der Variante Optimierung. Zusätzlich bringt eine Teilentflechtung eine Vereinfachung des Bestellprozesses, weniger Schnittstellen und klare Zuständigkeiten, indem die Bestellung von Busleistungen in die alleinige Kompetenz der Kantone übergeben wird.

Im Bus-Bereich können die Kantone damit ihr RPV-Angebot einfacher und besser mit dem Ortsverkehr optimieren, in welchem der Bund heute keine Bestell-Funktion hat und der mehrheitlich auf der Strasse angeboten wird. Dies stärkt die gewünschte Gesamtsicht über die Busangebote auf dem jeweiligen Kantonsgebiet und ermöglicht Synergien, etwa im Zusammenspiel mit der Strasseninfrastruktur (Busspuren, Haltestellen): Bus- und Tramangebote verkehren fast durchwegs auf Kantons- und Gemeindestrassen. Diese sind im Eigentum und Aufgabenbereich von Kantonen oder Gemeinden, denen auch die Finanzierung obliegt. Der Bund hat bei Kantons- und Gemeindestrassen keine Aufgaben.

Da rund 85 Prozent der Buslinien innerhalb einer Kantonsgrenze und nur 15 Prozent kantonsübergreifend verkehren, besteht ein überblickbarer Bedarf nach überkantonaler oder gar schweizweiter Koordination durch den Bund. Bereits heute bestehen Gremien, in welchen Kantone interkantonale Verkehrsangebote koordinieren. Die entsprechenden Strukturen lassen sich für den Bus-Bereich nutzen. Da der Busbereich ein zentrales Standbein für den regionalen Personenverkehr darstellt, zieht sich bei einer Teilentflechtung der Bund zwar aus dem operativen Bestellprozess, nicht aber aus der Finanzierung zurück. Mit der Pauschal-Abgeltung wird die bundeseitige Finanzierung sichergestellt. Weiter sichert der Bund mit der Regelung der verkehrlichen Rahmenbedingungen, der Festlegung der Instrumente, der Bestimmung der Marktordnung sowie einem schweizweiten Qualitätsmesssystem und wirtschaftlichen Benchmarking ein schweizweit vergleichbares Angebot an Verkehrsleistungen im öV.

Im Schienen-Bereich wird auf die Entflechtung verzichtet. Anders als im Bus-Bereich sind Linien im regionalen Schienenverkehr in vielen Fällen (ca. 60%) interkantonale. Auch besteht ein enger Bezug zwischen Angebot und Bahninfrastruktur. Anders als bei der Strasseninfrastruktur wird die Schieneninfrastruktur vom Bund finanziert und geplant. Mit FABI, der Neureglung zu Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur von 2014, wurden die Verantwortlichkeiten und das Zusammenspiel von Bund und Kantonen in der Schieneninfrastruktur neu definiert: Während der Bund für die Finanzierung und die Gesamtsicht zuständig ist, verantworten die Kantone die Angebotsplanung des regionalen Personenverkehrs auf der Schiene. Daher bietet es sich an, die gemeinsame Bestellung fortzuführen.

Zusammenfassend sieht der Bund mit der Variante Teilentflechtung die Möglichkeit, zusätzliche Ziele zu erreichen: Verfahren sind grundsätzlich so einfach wie möglich zu gestalten und die Subsidiarität ist hoch zu halten. Die Kantone übernehmen Aufgaben in Bereichen, die sich mehrheitlich auf ihr Kantonsgebiet beziehen, während der Bund nur dort koordinierend auftritt und schweizweit einheitliche Regelungen erlässt, wo es angezeigt ist.

1.3.3 Positionierung der Kantone

Die KöV vereint die kantonalen Direktorinnen und Direktoren des öffentlichen Verkehrs. Im Rahmen der Konferenz erfolgt die politische Koordination der Kantone in sämtlichen Dossiers des öffentlichen Verkehrs. Entsprechend hat die KöV auch die Verantwortung übernommen, die Kantone im Reformprojekt des regionalen Personenverkehrs zu vertreten. Sie wurde dabei fachlich von der Konferenz der kantonalen Delegierten des öffentlichen Verkehrs unterstützt. Die Haltung der KöV bindet die Kantone nicht; diese sind in der Beurteilung der Vorlage frei.

Im Jahr 2015 hat sich die KöV zu den Zielen der RPV-Reform bekannt: Die Reform soll insbesondere die langfristige Finanzierung des RPV sicherstellen, die Abstimmung zwischen Angebot und Infrastrukturausbauten verbessern und das Bestellwesen vereinfachen. Die KöV verband ihre Zustimmung zum Reformprojekt mit der Zusicherung des Bundes, dass die Verbundaufgabe im RPV beibehalten werde und die Reform nicht zu Lastenverschiebungen zu Ungunsten der Kantone führen dürfe. Die KöV zeigte sich offen für Neuerungen, welche die Kompetenzen der Kantone stärken und damit eine Vereinfachung des Bestellsystems möglich machen.

Beide Varianten – die Optimierung wie auch die Teilentflechtung – werden von der KöV im Grundsatz mitgetragen. Die Variante Optimierung enthält jedoch mehr Unterstützung, weil deren Auswirkungen auf die Kantone verlässlicher abgeschätzt werden können. Die Ausgangslage in den Kantonen ist uneinheitlich. Dies betrifft zunächst die Finanzierung des RPV: In Kantonen mit dichter Besiedelung und grossen Agglomerationsgebieten ist der Eigenfinanzierungsgrad höher und die Beiträge des Bundes entsprechend tiefer. In ländlich geprägten Kantonen und insbesondere im Berggebiet ist der subventionierte Anteil an den Kosten des RPV höher. Diese Differenzierung ist nötig, um gesamtschweizerisch einen guten Service Public anbieten zu können. Kantone mit hohen Bundesbeiträgen verfügen häufig über ein überdurchschnittliches Bus-Angebot, etwa, weil die Schieneninfrastruktur dort weniger ausgebaut ist. Sodann sind die Kantone auch organisatorisch unterschiedlich aufgestellt. So ist etwa der Kanton Zürich im ZVV als Verkehrsverbund organisiert und bietet die gesamten öffentlichen Verkehrsleistungen aus einer Hand an. Andere Kantone beschränken sich auf die Bestellfunktion in Zusammenarbeit mit dem Bund; die Transportunternehmen agieren weitgehend eigenverantwortlich. Schliesslich bestehen erhebliche Unterschiede auch in Bezug auf den Ortsverkehr, welcher in der alleinigen Kompetenz von Kantonen und Gemeinden liegt. Der Ortsverkehr wird von den Kantonen und Gemeinden mit rund 1.9 Mrd. Franken pro Jahr subventioniert und erreicht damit das gleiche Volumen wie der RPV. Die Aufwendungen und das Volumen des Ortsverkehrs unterscheiden sich jedoch von Kanton zu Kanton beträchtlich. Diese unterschiedlichen Grundvoraussetzungen führen dazu, dass die Bestellkompetenz der Kantone aber auch die Sensibilität bezüglich Änderungen in der Finanzierung nicht überall gleich ausgeprägt ist.

Die Variante Optimierung baut auf dem bewährten System auf. Es werden keine neuen Schnittstellen geschaffen und die Bundeskoordination im RPV bleibt stark. Materiell ist aus Sicht der KöV die erhöhte Transparenz, die längerfristige Planung mit Zielvereinbarungen, das Benchmarking und die Klärung der Gewinnverwendung positiv hervorzuheben. Die KöV stellt sich hinter die Vorschläge für die Finanzierung von Innovationen. Sie will sich überdies für einheitliche, effiziente Bestellprozesse einsetzen und hat sich deshalb bereit erklärt, die interkantonale Zusammenarbeit in diesem Bereich im Rahmen ihrer Gremien zu stärken. Die Variante Optimierung lässt sich gesetzgeberisch einfach umsetzen, sie macht Verbesserungen möglich, ohne dass die bewährte Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in Frage gestellt wird.

Die Variante Teilentflechtung überträgt die Bestellverantwortung bei den RPV-Buslinien den Kantonen. Die Bundesbeiträge für den Busverkehr werden einmalig festgelegt und indexiert. Dies führt zu einer Verbesserung bei der langfristigen Planung und Finanzierung. Die Teilentflechtung bietet Chancen für Kantone, die über ausgeprägte öV-Kompetenzen verfügen oder diese verstärken wollen. Abgrenzungsschwierigkeiten zum Ortsverkehr entfallen und die Kantone könnten den gesamten Bus-Verkehr eigenständig und aus einer Hand bestellen. Dieser Mechanismus hat jedoch zur Folge, dass die Vorgaben des Bundes für die Busbestellungen neu auch für den Ortsverkehr gelten. Wo der Bund verbindliche Vorgaben macht, so etwa im Benchmarking, verlieren die Kantone folglich einen Teil ihrer Autonomie im Ortsverkehr. Die Teilentflechtung ist für die Kantone nur attraktiv, wenn der Bund auf Vorgaben zum Busverkehr weitgehend verzichtet. Mit der Lösung, dass die Bundesregelungen nur für Kantone gelten, welche selbst keine Regulierungen treffen, wird dem Grundsatz der Subsidiarität, mit Ausnahme des Benchmarkings, jedoch weitgehend Rechnung getragen. Anspruchsvoll ist die Teilentflechtung in Bezug auf die überkantonale Koordination. Rund 15 Prozent der RPV-Buslinien führen über zwei oder mehrere Kantone und müssen deshalb auch in Zukunft gemeinsam bestellt werden. Die Kantone müssten für die interkantonale Zusammenarbeit neue Mechanismen entwickeln.

1.4 Abstimmung von Aufgaben und Finanzen

Die Abstimmung der komplexen Aufgaben und der bedeutenden finanziellen Beiträge im Regionalen Personenverkehr ist zentral und bleibt eine wichtige Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Insbesondere im Bahnverkehr ist die Abstimmung der primär vom Bund finanzierten Infrastrukturausbauten und der verschiedenen Angebote im Fern- und Regionalverkehr, aber auch mit den Buslinien des RPV und der Feinerschliessung zentral: Ausbauten machen nur Sinn, wenn anschliessend die geplanten Angebote auch finanzierbar sind. Umgekehrt erfordern Angebotsausbauten oft eine sehr langfristige Planung bei der Infrastruktur und auch eine Abstimmung mit dem Rollmaterial. Zudem gibt es im Bahnverkehr viele interkantonale Linien.

Durch das Instrument der Zielvereinbarungen wird im Zusammenspiel mit dem Verpflichtungskredit die längerfristige Abstimmung von Aufgaben und Finanzen einerseits und von Infrastruktur und Verkehrsangebot andererseits deutlich verbessert. Das gesamte Planungs- und Finanzierungsinstrumentarium gewinnt an Verlässlichkeit und Kohärenz.

In der Variante Teilentflechtung übernehmen die Kantone die alleinige Verantwortung für die Bestellungen der Buslinien. Sie werden in Form einer Pauschale weiterhin vom Bund finanziell sowie durch eine Rahmengesetzgebung unterstützt. Die indexierte Pauschale verbessert die längerfristige Planungssicherheit für die Kantone und erleichtert ihnen dadurch die Abstimmung ihrer Aufgaben mit den Finanzen.

1.5 Rechtsvergleich, insbesondere mit dem europäischen Recht

Gemäss Artikel 81a der Bundesverfassung haben Bund und Kantone in allen Landesgegenden für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene, Strasse, Wasser und mit Seilbahnen zu sorgen. Dies erfolgt mit der Vergabe von Personenbeförderungskonzessionen an Transportunternehmen, welche mit Auflagen verbunden sind, so etwa bezüglich Koordination bezüglich Angebot und Tarifen. Der eigenwirtschaftliche Fernverkehr wird ergänzt durch Regional- und Ortsverkehr. Der in der Regel nicht kostendeckend zu betreibende RPV ist seit der Revision des Eisenbahngesetzes 1996 eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen (Artikel 28 Absatz 1 Personenbeförderungsgesetz; SR 745.1). Damit unterscheidet sich die Trägerschaft von bestellten öV-Leistungen in den umliegenden EU-Staaten, in welchen jeweils eine einzige Staatsebene für eine bestimmte Verkehrsart finanziell zuständig ist.

Es handelt sich somit beim RPV um eine im öffentlichen Interesse liegende Leistung, welche von Transportunternehmen erbracht wird. Diese konzessionierten Leistungen unterstehen nicht dem Beschaffungsrecht des Bundes. Sie können gemäss der spezialgesetzlichen Regelung im PBG direkt vergeben oder auch ausgeschrieben werden (vgl. hierzu Artikel 32ff).

Die vorliegende RPV-Reform basiert auf den grundsätzlichen rechtlichen Grundlagen. Es ergeben sich keine Veränderungen in Bezug auf die Kompatibilität mit dem europäischen Recht.

1.6 Umsetzung

Die Inkraftsetzung der Gesetzesänderung ist per Anfang 2022 vorgesehen. Je nach Wahl der Variante («Optimierung» oder «Teilentflechtung») werden für die Umsetzung auf Stufe Bund und Kanton verschiedene Vorbereitungsarbeiten nötig. Beim Bund wird u.a. eine Anpassung der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (SR 745.16) nötig sein, bei einzelnen Kantonen sind voraussichtlich ebenfalls Anpassungen von rechtlichen Erlassen notwendig. Bei der Variante Teilentflechtung werden zudem sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen gewisse organisatorische Anpassungen nötig sein. Die Gesetzesänderung soll erstmals für das Bestellverfahren für die Fahrplanperiode 2024/2025 wirksam sein.

Die RPV-Reform betrifft das Verhältnis zwischen Bestellern einerseits und das Verhältnis Besteller – Ersteller andererseits. Sie erlangt indes keine direkte Wirkung auf die öV-Nutzenden und andere Dritte.

1.7 Erledigung parlamentarischer Vorstösse

Die Motion 13.3663, KVF-SR, Regionaler Personenverkehr. Sicherstellung der Finanzierung und Harmonisierung des Bestellverfahrens war Ausgangspunkt der vorliegenden Vorlage: Der Bundesrat soll Massnahmen unterbreiten, wie die Finanzierung des regionalen Personenverkehrs langfristig sichergestellt und wie dessen Angebot besser auf die beschlossenen Infrastrukturausbauten abgestimmt werden kann.

Ebenso sollen Massnahmen vorgeschlagen werden, um das Bestellverfahren zu harmonisieren und zu vereinfachen, damit mehr Planungssicherheit und Verbindlichkeit für die Besteller wie die Transportunternehmen entstehen. Die Kantone und Transportunternehmen sind eng einzubeziehen. Die Motion 13.3663 wird mit der vorliegenden Vorlage erfüllt.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

2.1 Bundesgesetz über die Personenbeförderung (PBG)

2.1.1 Variante Teilentflechtung

Ersatz von Ausdrücken

Im ganzen Gesetz wird der Ausdruck «Verkehrsangebot» durch «Angebot» ersetzt.

2. Abschnitt: Personenbeförderungsregal

Art. 9 *Voraussetzungen für die Erteilung, den Entzug und den Widerruf von Konzessionen und Bewilligungen*

Da neu keine Vergabevereinbarung mehr vorgesehen ist, wird diese in Artikel 9 Absatz 4 gestrichen.

Art. 11 *Zusätzliche Anforderungen für Angebote im Binnenverkehr ohne Erschliessungsfunktion*

Die Änderung in Buchstabe e umfasst den Ersatz des Ausdrucks "Transportangebot" durch "Angebot".

3. Abschnitt: Grundpflichten der Unternehmen

Art. 16 *Direkter Verkehr*

Der aktuelle Wortlaut von Artikel 16 unterscheidet zwischen Fern-, Regional- und Ortsverkehr. Neu wird es bei Angeboten der Verkehrsträger Bus und Schiff keine Unterscheidung mehr zwischen Regional- und Ortsverkehr geben. Mit dem neuen Wortlaut wird der direkte Verkehr auf alle Linien mit Erschliessungsfunktion ausgeweitet (Absatz 1). Die Kantone können daher neu bei Linien mit Feinerschliessung (d.h. Ortsverkehr) Ausnahmen festlegen (Absatz 2).

6. Abschnitt: Bestelltes Angebot: Allgemeine Bestimmungen

Art. 28 *Abgeltung der ungedeckten Kosten des bestellten Angebots*

Zukünftig bestellt der Bund nur noch die Angebote des regionalen Personenverkehrs der Verkehrsträger Bahn (Eisen- und Strassenbahnen) und Seilbahn (Luft- und Standseilbahnen) gemeinsam mit den Kantonen. Gemeinsam abgegolten werden wie heute die laut Planrechnung ungedeckten Kosten der gemeinsam bestellten Angebote (Absatz 1). Im Absatz 2 wird der Begriff «Ortsverkehr» durch «Angebote, die ausschliesslich der Feinerschliessung dienen» ersetzt, da neu bei Angeboten der Verkehrsträger Bus und Schiff nicht mehr zwischen Regional- und Ortsverkehr unterschieden wird. Angebote der Verkehrsträger Bus und Schiff bestellt der Bund dagegen neu nicht mehr mit. Anstelle Transportunternehmen die ungedeckten Kosten abzugelten, leistet der Bund für diese Angebote einen pauschalen Beitrag an die Kantone (Absatz 2). Bei den Absätzen 1, 2, 4 und 5 wird die Anwendung des Begriffes «Besteller» festgelegt. Absatz 6 gibt den Kantonen die Möglichkeit, bezüglich ihrer alleinigen Zuständigkeit bei Bestellungen von Verkehrsangeboten eigenständige Bestimmungen zu erlassen. Die Form dieser kantonalen Regelung bestimmt sich nach den jeweiligen kantonalen Rechtsgrundlagen. Ohne kantonale Regeln haben die Kantone ihre Bestellungen nach den Vorgaben für die gemeinsam bestellten Angebote gemäss Abschnitt 6 des PBG vorzunehmen. Es gilt also für die relevanten Artikel des Abschnitts 6 im PBG (Artikel 31a ter, 31a quater und 31b) subsidiär die Regelung für gemeinsam bestellte Angebote. Die Zuständigkeit bei Streitigkeiten zwischen Kanton und Transportunternehmen oder zwischen Kantonen bei nicht gemeinsam bestellten Angeboten richtet sich dennoch nach der jeweiligen kantonalen Gesetzgebung. Dem Bundesamt für Verkehr kommt diesbezüglich keine Verfügungsgewalt zu.

Art. 29 *Voraussetzungen*

Für den Bund als Besteller ändert sich nichts. Um sicherzustellen, dass die Bestimmungen gemäss Absatz 1 Buchstaben a – c von allen Unternehmen eingehalten werden, gelten diese Bestimmungen gemäss Absatz 2 auch für die Kantone. Damit wird sichergestellt, dass für Unternehmen mit mehreren Verkehrsträgern für alle Angebote die gleichen Vorgaben gelten, insbesondere die Bestimmungen zur Rechnungslegung. Die Folge ist, dass diese Voraussetzungen neu auch für Unternehmen im Ortsverkehr gelten. Beim dritten Absatz wird der Begriff Streckenanteil durch Linienanteil ersetzt, da sich Streckenanteil auf die Infrastruktur und nicht auf den Verkehr bezieht. Die übrigen Präzisierungen sind redaktioneller Art.

Art. 30a *Verpflichtungskredit*

Es wird präzisiert, dass der Verpflichtungskredit des Bundes ausschliesslich das gemeinsam bestellte Angebot, also Eisen-, Strassen- und Seilbahnen, umfasst. Der Bundesrat wird in der Botschaft zum Verpflichtungskredit jeweils einen Ausblick auf die Entwicklung für die darauffolgenden vier Jahre geben.

Art. 30b *Pauschaler Beitrag*

Der neue Artikel 30b regelt die neue Form der Finanzierung der Angebote der Verkehrsträger Bus und Schiff. Der Bund leistet pauschale Beiträge an die Kantone. Die bisherigen Leistungen des Bundes werden fortgeschrieben. Zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung der neuen Finanzierung bestimmt sich die Pauschale der einzelnen Kantone aufgrund des Bundesanteils der bisher gemeinsam bestellten Bus- und Schifflinien im regionalen Personenverkehr. Der so bestimmte pauschale Beitrag wird nach einem definierten Index wachsen, nämlich nach Teuerung (Landesindex der Konsumentenpreise) plus Bevölkerungswachstum (Absatz 1). Der Bund verzichtet auf Anforderungen an die Kantone, wie zum Beispiel ein Reporting, als Gegenleistung der pauschalen Beiträge. Allfällige Anpassungen der Pauschale werden vom Bundesrat geregelt. Anpassungen sind vor allem vorgesehen, wenn Angebote komplett von Bahn auf Bus oder umgekehrt umgestellt werden (Absatz 2).

Art. 31 *Finanzhilfen*

Absatz 1 und 3 bleiben unverändert. Auf Verordnungsebene wird wie heute präzisiert, dass der Bund Garantien nur für von ihm mitbestellten Angeboten abgibt. Dagegen ist die Möglichkeit, Beiträge und Darlehen zur Innovationsförderung zu gewähren, neu für den gesamten bestellten Verkehr vorgesehen (Absatz 2).

Art. 31a *Festlegung des Angebots*

Der Artikel 31a wurde auf verschiedene Artikel aufgeteilt. Absätze 1 und 5 sind neu in Artikel 31a quater geregelt, ein Teil von Absatz 2 neu in Artikel 31b und Absatz 6 neu in Artikel 31b^{bis} Streiterledigung. Daher wurde auch der Titel angepasst. Im neuen Artikel 31a bleiben noch die Bestimmungen des bisherigen Absatzes 3 zur Festlegung des Angebots im regionalen Personenverkehr, welches gemeinsam von Bund und Kantonen bestellt wird. Die bei der Festlegung der Angebote zu berücksichtigenden Anliegen bleiben unverändert. Absatz 1 bezieht sich nur auf die gemeinsam bestellten Angebote. Hingegen gilt Absatz 2 für alle Angebote, also auch für Angebote auf Strasse und Wasser sowie für die Feinerschliessung. Die angemessene Grunderschliessung wird im Gesetz nicht weiter präzisiert, gilt aber weiterhin auch bei kantonal bestellten Linien. Die Kantone sind jedoch für ihre Bestellungen frei, ob und wie sie die aufgezählten Aspekte gewichten, gegebenenfalls erweitern und konkretisieren wollen. Die Anpassungen der Formulierung bei Buchstaben c und e des Absatzes 2 sind rein sprachlicher Natur.

Art. 31a^{bis} *Finanzielle und qualitative Kennzahlen*

Neu wird auf Gesetzesstufe festgelegt, dass das BAV von den Transportunternehmen finanzielle und Qualitätskennzahlen aller bestellten Angebote einfordern kann. Basierend auf diesen Kennzahlen wird ein Benchmark erstellt und veröffentlicht. Insbesondere ist vorgesehen, die finanziellen Kennzahlen der einzelnen Angebote grundsätzlich öffentlich zugänglich zu machen. Damit werden Transparenz und Anreize zur Effizienzverbesserung erhöht. Ein Benchmarking, das sich nur auf die gemeinsam bestellten (Bahn-) Angebote beschränken würde, hätte für Busangebote diesen Effekt entsprechend nicht. Bei der Umsetzung werden gemeinsam mit den Kantonen differenzierte Regelungen entsprechend den Ausführungen unter 1.3, Buchstabe d) geprüft.

Art. 31a^{ter} *Zielvereinbarung*

Neu werden neben den zweijährigen Angebotsvereinbarungen mit allen Transportunternehmen vier- bis sechsjährige Zielvereinbarungen abgeschlossen. Damit soll die mittelfristige Verbindlichkeit erhöht werden. Der Bundesrat wird auf Verordnungsstufen Ausnahmen von der Verpflichtung, Zielvereinbarungen abzuschliessen, definieren. Nach einer Ausschreibung wird neu anstelle einer «Vergabevereinbarung» ebenfalls eine Zielvereinbarung abgeschlossen. Dies, da weite Teile der Inhalte übereinstimmen und mit dem Verzicht auf die Vergabevereinbarung als separates Instrument das System der Abgeltung des RPV vereinfacht werden kann. Dieser Artikel gilt gemäss der «Generalklausel» in Artikel 28 Absatz 6 auch für Bestellungen der Kantone, solange ein Kanton keine eigenen Regeln erlässt (subsidiäre Bundeslösung). Somit sind Zielvereinbarungen insbesondere auch für Busangebote abzuschliessen, sofern der Kanton keine anderslautende Regel festlegt und der Bundesrat keine Ausnahmen nach Absatz 6 erlassen hat.

Art. 31a^{quater} *Abgeltung und Angebotsvereinbarung*

Neuer Artikel aufgrund der Aufteilung des Artikels 31a. Der Wortlaut wird im Absatz 1 so geändert, dass die Verfahrensgrundsätze nur für die gemeinsam vom Bund und Kantonen bestellten Angebote Gültigkeit haben. Zudem wird die Vergabevereinbarung gestrichen, da es diese nicht mehr geben wird. Absatz 2 bleibt unverändert. Der Inhalt der Angebotsvereinbarung wird neu nicht mehr auf Gesetzesstufe (bisher Artikel 31a, Absatz 4) geregelt, sondern vom Bundesrat im Rahmen der ARPV festgelegt (Absatz 3). Dieser Artikel gilt gemäss der «Generalklausel» in Artikel 28 Absatz 6 auch für Bestellungen der Kantone, solange ein Kanton keine eigenen Regeln erlässt (subsidiäre Bundeslösung).

Art. 31b *Bestellverfahren*

Der Titel wird geändert, weil Artikel 31b nicht mehr nur die Periodizität des Bestellverfahrens regelt. Im Absatz 1 wird präzisiert, dass nur das Bestellverfahren der gemeinsam von Bund und Kantonen bestellten Angebote geregelt wird. Zudem besteht neu die Möglichkeit, das Bestellverfahren jährlich anstatt alle zwei Jahre durchzuführen, sofern die Besteller und die Unternehmen im Rahmen der Zielvereinbarung dies so festlegen. Neuer Absatz 2 aufgrund der Aufteilung des Artikels 31a (war vorher im Absatz 2 vom Artikel 31a geregelt). Dieser Artikel gilt gemäss der «Generalklausel» in Artikel 28 Absatz 6 auch für Bestellungen der Kantone, solange ein Kanton keine eigenen Regeln erlässt (subsidiäre Bundeslösung). Es ist damit möglich, dass die Kantone auch andere Lösungen treffen, z.B. vier- oder einjährige Bestellungen.

Art. 31b^{bis} Streiterledigung

Neuer Artikel aufgrund der Aufteilung des Artikels 31a. Neu hat der Bund nicht nur Kompetenzen bei Uneinigkeiten bezüglich Angebotsvereinbarungen, sondern auch im Rahmen von Zielvereinbarungen. Es wird präzisiert, dass die Streiterledigung durch den Bund nur bei gemeinsam vom Bund und Kantonen bestellten Angeboten wahrgenommen wird. Bei von den Kantonen ohne Beteiligung des Bundes bestellten Angebote richtet sich die Streiterledigung nach den kantonalen Zuständigkeiten.

Art. 31c Ausschreibungsplanung

Auch zukünftig sollen geplante Ausschreibungen frühzeitig in eine Ausschreibungsplanung aufgenommen werden. Die Einschränkung auf Angebote des regionalen Personenverkehrs entfällt, neu sind sämtliche zur Ausschreibung gelangenden Angebote in die Ausschreibungsplanung aufzunehmen. Dies gilt somit auch für alle kantonalen Bestellungen. Die Notwendigkeit der Präzisierung gemäss dem letzten Satz in Absatz 1 besteht somit nicht mehr. Die Absätze 2 und 3 bleiben unverändert.

6a. Abschnitt: Bestelltes Angebot: Ausschreibungsverfahren

Art. 32 Ausschreibung

Beim Absatz 1 entfällt die Einschränkung auf Angebote des gemeinsam bestellten regionalen Personenverkehrs. Neu gilt dieser Absatz für sämtliche bestellte Angebote auf der Strasse. Aufgrund der umfassenden Ausnahmebestimmungen in Absatz 2 ändert sich dadurch aber faktisch nicht viel. Insbesondere sind Angebote des Ortsverkehrs fast ausschliesslich Bestandteil eines bestehenden regionalen Netzes gemäss Buchstabe d. Einzig die Neueinführung von Ortsverkehrsnetzen müsste neu ausgeschrieben werden. Die anderen Absätze bleiben unverändert.

Art. 32a Ausschreibung von Angeboten mit Linienabschnitten in Nachbarstaaten.

Absätze 1 und 2 bleiben unverändert. Der neue Wortlaut von Absatz 3 erwähnt den Verzicht des BAV auf eine Ausschreibung nicht mehr explizit. Der Verzicht auf eine Ausschreibung ergibt sich aus der Möglichkeit der Bestellung beim Unternehmen, das im Ausschreibungsverfahren für den im Nachbarstaat liegenden Linienabschnitt gesiegt hat.

Art. 32b Koordination mit der Konzession

Absatz 1 stellt sicher, dass die Kantone weiterhin das Ausschreibungsverfahren für die von ihnen alleine bestellten Angebote mit dem Verfahren zur Erteilung oder Erneuerung der Konzession koordinieren. Absatz 2 entspricht sinngemäss dem bisherigen Absatz 2. Mit der Umformulierung wird verdeutlicht, dass im Rahmen des Konzessionsverfahrens der Konzessionsdauer verbindlich festgelegt wird. Dies entspricht der gesetzgeberischen Rollenteilung zwischen Bund als Konzessionsbehörde und Bund sowie Kantone als Besteller. Für die Erwägung der Konzessionsdauer ist jedoch die im Ausschreibungsverfahren vorgesehene Dauer massgeblich. Die Einschränkung auf die gemeinsam bestellten Angebote gemäss Absatz 3 ist notwendig, da Vergabeentscheide aus dem Ausschreibungsverfahren von nicht gemeinsam bestellten (d.h. von den Kantonen alleine bestellten) Angeboten nicht Bestandteil derselben Verfügung des Bundes sein können. Gegen kantonale Verfügungen und Verfügungen des Bundes bestehen unterschiedliche Rechtsmittel und Rechtswege. Sie können deshalb nicht vereint werden.

Art. 32c Besondere Bestimmungen für die Ausschreibungen von Angeboten auf der Strasse

In Absatz 1 entfällt die Einschränkung auf gemeinsam bestellte Angebote, da die Angebote auf der Strasse neu von den Kantonen allein bestellt werden. Absatz 2 Buchstabe a bleibt unverändert. Mit dem Wegfall der Vergabevereinbarung sind neu auch die Verbesserung von Preis, Qualität oder Quantität des Verkehrsangebotes Bestandteil der Zielvereinbarung. Deshalb kann gemäss Absatz 2 Buchstabe b bei der Nichterreichung dieser neu in der Zielvereinbarung vorgesehenen Verbesserungen während der Dauer der Konzession als Sanktion ausgeschrieben werden. Absatz 2 Buchstabe c wird deshalb gestrichen.

Art. 32i Verfügungen

Die Buchstaben a – e im Absatz 1 bleiben unverändert. Das BAV ist neu an der Ausschreibung von Busangeboten nicht mehr beteiligt. Es hat deshalb in diesen Verfahren keine Verfügungskompetenz. Der Absatz 1 trägt diesem Umstand damit Rechnung als durch den Ausdruck "Besteller" die Verfügungshoheit für die Ausschreibung von Bus- und Schiffsangeboten bei den Kantonen liegt und der Absatz 2 konkretisiert, dass bei gemeinsam bestellten Angeboten das BAV verfügt. Der bisherige Absatz 2 wird neu zum Absatz 3.

Art. 32j Veröffentlichung

Da auch hier das BAV wie bei Artikel 32i an Ausschreibungen von Bus- und Schiffsangeboten nicht mehr beteiligt ist, spricht Absatz 1 neu von den Bestellern. Absatz 2 bleibt unverändert.

Art. 32k Vergabeentscheid

Neu wird nach dem Vergabeentscheid eine Zielvereinbarung abgeschlossen, auf das Instrument einer Vergabevereinbarung wird verzichtet. Deswegen wird Absatz 2 gestrichen.

Art. 32l *Wechsel des beauftragten Unternehmens*

Da neu eine Ausschreibungspflicht für sämtliche bestellten Angebote auf der Strasse besteht, wird die Einschränkung auf Angebote des regionalen Personenverkehrs gestrichen. Absätze 2 und 3 bleiben unverändert.

Art. 33 *Zielvereinbarung*

Die Teilmaterie aus Artikel 33 wurde in Artikel 31a^{bis} integriert, weshalb dieser gestrichen werden kann.

Art. 33a *Festlegung der Abgeltung*

Dieser Artikel wird gestrichen im Sinne einer Entschlackung der Rechtsgrundlagen. Aufgrund vom Artikel 31b^{bis} *Streiterledigung* erhält der Bund die Kompetenz bei Uneinigkeiten zwischen Besteller und Unternehmen nicht nur bei der Aushandlung, sondern auch bei der Anwendung einer Angebotsvereinbarung sowie neu bei der Zielvereinbarung, die Abgeltung festzulegen. Die Kompetenz des Bundes, beim unwirtschaftlichen Verhalten eines Unternehmens tiefere Abgeltung festzulegen, wird daher vom Artikel 31b^{bis} *Streiterledigung* bereits abgedeckt und es braucht keine zusätzliche Präzisierung auf Gesetzesebene.

7. Abschnitt: Rechnungswesen

Art. 36 *Spezialreserve*

Präzisiert wird, dass eine separate Spezialreserve für die gemeinsam bestellten Angebote inklusive gemäss Artikel 28 Absatz 5 bestellten Angebotsverbesserungen auf diesen Angeboten zu bilden ist. Wie bisher werden der Spezialreserve mindestens 2/3 der Überschüsse zugewiesen. Absatz 3 schafft eine explizite Grundlage dafür, dass auch die Kantone bei ihren Bestellungen eine Reservierung festlegen können. Im Sinne der Subsidiarität wird es dabei den Bestellern ermöglicht, eine Regelung zu treffen, die derjenigen für gemeinsam bestellte (Bahn- und Seilbahn-) Angebote entspricht. Ohne diesen Absatz hätten die Kantone keine Möglichkeit, eine vom OR abweichende Reservierung zu verlangen.

Art. 37 *Subventionsrechtliche Prüfung durch die Aufsichtsbehörde*

Absätze 2 und 3 bleiben unverändert. Es wird präzisiert, dass nur die Unternehmen, die vom Bund Abgeltungen oder Finanzhilfen erhalten haben, ihre Rechnung einreichen müssen. Dies entspricht der bereits gängigen Praxis. Dies wirkt sich bei der Teilentflechtung dahingehend aus, dass reine Bus- oder Schiffunternehmen ohne Finanzhilfen des Bundes, die Rechnung nicht einreichen müssen. Absatz 4 bezieht sich auf die Unternehmungen gemäss Absatz 1, also nur für jene, die vom Bund Abgeltungen oder Finanzhilfen erhalten haben.

2.1.2 Variante Optimierung

Ersatz von Ausdrücken

In einzelnen Artikeln wird der Ausdruck «Verkehrsangebot» durch «Angebot» ersetzt.

2. Abschnitt: Personenbeförderungsregal

Art. 9 *Voraussetzungen für die Erteilung, den Entzug und den Widerruf von Konzessionen und Bewilligungen*

Da neu keine Vergabevereinbarung mehr vorgesehen ist, wird diese in Artikel 9 Absatz 4 gestrichen.

Art. 11 *Zusätzliche Anforderungen für Angebote im Binnenverkehr ohne Erschliessungsfunktion*

Die Änderung in Buchstabe e umfasst den Ersatz des Ausdrucks "Transportangebot" durch "Angebot".

6. Abschnitt: Bestelltes Angebot: Allgemeine Bestimmungen

Art. 28 *Abgeltung der ungedeckten Kosten des bestellten Angebots.*

Da aufgrund Artikel 31 Absatz 2 Beiträge oder unverzinsliche Darlehen auch für nicht vom Bund mitbestellte Angebote gewährt werden können, ist die Bestimmung in Absatz 2 zu präzisieren: Der Bund beteiligt sich nicht an der Bestellung, was andere Bundesleistungen nicht ausschliesst. Absätze 1, 3 und 4 bleiben unverändert.

Art. 29 Voraussetzungen

Da es neben dem gemeinsam bestellten regionalen Personenverkehr auch Angebote des regionalen Personenverkehrs gibt, die von den Kantonen alleine bestellt werden, wird die Bestimmung hier präzisiert. Bei den von den Kantonen alleine bestellten Angeboten handelt es sich primär um solche, die die Abgeltungsvoraussetzungen gemäss Artikel 6 ARPV nicht erfüllen. Absatz 1 Bst. a, b, d und e bleiben unverändert. Beim zweiten Absatz wird der Begriff Streckenanteil durch Linienanteil ersetzt, da sich Streckenanteil auf die Infrastruktur und nicht auf den Verkehr bezieht. Die übrigen Präzisierungen sind redaktioneller Art.

Art. 30a Verpflichtungskredit

Redaktionelle Präzisierung.

Art. 31 Finanzhilfen

Absatz 1 und 3 bleiben unverändert. Auf Verordnungsebene wird wie heute präzisiert, dass der Bund Garantien nur für von ihm mitbestellten Angeboten abgibt. Dagegen ist die Möglichkeit, Beiträge und Darlehen zur Innovationsförderung zu gewähren, neu für den gesamten bestellten Verkehr vorgesehen (Absatz 2).

Art. 31a Festlegung des Angebots

Der Artikel 31a wurde auf verschiedene Artikel aufgeteilt. Absätze 1 und 5 sind neu in Artikel 31a quater geregelt, ein Teil von Absatz 2 neu in Artikel 31b und Absatz 6 neu in Artikel 31b^{bis} Streiterledigung. Daher wurde auch der Titel angepasst. Im neuen Artikel 31a bleiben noch die Bestimmungen der bisherigen Absätze 2 und 3 zur Festlegung des Angebots im regionalen Personenverkehr, welches gemeinsam von Bund und Kantonen bestellt wird. Die bei der Festlegung der Angebote zu berücksichtigenden Anliegen bleiben unverändert. Die Anpassungen der Formulierung bei Buchstaben c und e des Absatzes 2 sind rein sprachlicher Natur.

Art. 31a^{bis} Finanzielle und qualitative Kennzahlen

Neu wird auf Gesetzesstufe festgelegt, dass das BAV von den Transportunternehmen finanzielle und Qualitätskennzahlen einfordern kann. Basierend auf diesen Kennzahlen wird ein Benchmark erstellt und veröffentlicht. Insbesondere ist vorgesehen, die finanziellen Kennzahlen der einzelnen Angebote grundsätzlich öffentlich zugänglich zu machen. Damit werden Transparenz und Anreize zur Effizienzverbesserung erhöht. Bei der Umsetzung werden gemeinsam mit den Kantonen differenzierte Regelungen entsprechend den Ausführungen unter 1.3, Buchstabe d) geprüft.

Art. 31a^{ter} Zielvereinbarung

Neu werden neben den zweijährigen Angebotsvereinbarungen mit allen Transportunternehmen vier- bis sechsjährige Zielvereinbarungen abgeschlossen. Damit soll die mittelfristige Verbindlichkeit erhöht werden. Der Bundesrat wird auf Verordnungsstufen Ausnahmen von der Verpflichtung, Zielvereinbarungen abzuschliessen, definieren. Nach einer Ausschreibung wird neu anstelle einer «Vergabevereinbarung» ebenfalls eine Zielvereinbarung abgeschlossen. Dies, da weite Teile der Inhalte übereinstimmen und mit dem Verzicht auf die Vergabevereinbarung als separates Instrument das System der Abgeltung des RPV vereinfacht werden kann.

Art. 31a^{quater} Abgeltung und Angebotsvereinbarung

Neuer Artikel aufgrund der Aufteilung des Artikels 31a. Der Wortlaut wird im Absatz 1 so geändert, dass die Verfahrensgrundsätze nur für die gemeinsam vom Bund und Kantonen bestellten Angebote Gültigkeit haben. Zudem wird die Vergabevereinbarung gestrichen, da es diese nicht mehr geben wird. Absatz 2 bleibt unverändert. Der Inhalt der Angebotsvereinbarung wird neu nicht mehr auf Gesetzesstufe (bisher Artikel 31a, Absatz 4) geregelt, sondern vom Bundesrat im Rahmen der ARPV festgelegt (Absatz 3).

Art. 31b Bestellverfahren

Der Titel wird geändert, weil der Artikel 31b nicht mehr nur die Periodizität des Bestellverfahrens regelt. Mit dem Einschub im Absatz 1 besteht neu die Möglichkeit, das Bestellverfahren jährlich anstatt alle zwei Jahre durchzuführen, sofern die Besteller und die Unternehmen im Rahmen der Zielvereinbarung dies so festlegen. Insbesondere wenn die Zielvereinbarung die Eckpunkte der Angebots- und Kostenentwicklung bereits präzise festlegt, soll das dadurch vereinfachte Bestellverfahren auch jährlich durchgeführt werden können. Neuer Absatz 2 aufgrund der Aufteilung des Artikels 31a (war vorher im Absatz 2 vom Artikel 31a geregelt).

Art. 31b^{bis} Streiterledigung

Neuer Artikel aufgrund der Aufteilung des Artikels 31a. Neu hat der Bund nicht nur Kompetenzen bei Uneinigkeiten bezüglich Angebotsvereinbarungen, sondern auch im Rahmen von Zielvereinbarungen. Es wird präzisiert, dass die Streiterledigung durch den Bund nur bei gemeinsam vom Bund und Kantonen bestellten Angeboten wahrgenommen wird.

6a. Abschnitt: Bestelltes Angebot: Ausschreibungsverfahren

Art. 32a *Ausschreibung von Angeboten mit Linienabschnitten in Nachbarstaaten.*

Absätze 1 und 2 bleiben unverändert. Der neue Wortlaut von Absatz 3 erwähnt den Verzicht des BAV auf eine Ausschreibung nicht mehr explizit. Der Verzicht auf eine Ausschreibung ergibt sich aus der Möglichkeit der Bestellung beim Unternehmen, das im Ausschreibungsverfahren für den im Nachbarstaat liegenden Linienabschnitt gesiegt hat.

Art. 32b *Koordination mit der Konzession*

Absatz 1 stellt sicher, dass die Kantone weiterhin das Ausschreibungsverfahren für die von ihnen alleine bestellten Angebote mit dem Verfahren zur Erteilung oder Erneuerung der Konzession koordinieren. Absatz 2 entspricht sinngemäss dem bisherigen Absatz 2. Mit der Umformulierung wird verdeutlicht, dass im Rahmen des Konzessionsverfahrens der Konzessionsdauer verbindlich festgelegt wird. Dies entspricht der gesetzgeberischen Rollenteilung zwischen Bund als Konzessionsbehörde und Bund sowie Kantone als Besteller. Für die Erwägung der Konzessionsdauer ist jedoch die im Ausschreibungsverfahren vorgesehene Dauer massgeblich. Die Einschränkung auf die gemeinsam bestellten Angebote gemäss Absatz 3 ist notwendig, da Vergabeentscheide aus dem Ausschreibungsverfahren von nicht gemeinsam bestellten (d.h. von den Kantonen alleine bestellten) Angeboten nicht Bestandteil derselben Verfügung des Bundes sein können. Gegen kantonale Verfügungen und Verfügungen des Bundes bestehen unterschiedliche Rechtsmittel und Rechtswege. Sie können deshalb nicht vereint werden.

Art. 32c *Besondere Bestimmungen für die Ausschreibungen von Angeboten auf der Strasse*

Absätze 1, 2 Buchstabe a und 3 bleiben unverändert. Die Verbesserung von Preis, Qualität oder Quantität des Verkehrsangebotes war bisher Bestandteil der Vergabevereinbarung. Die Vergabevereinbarung konnte für Fälle der Nichterfüllung dieser Verbesserungen eine Ausschreibung als Sanktion vorsehen. Mit dem Wegfall der Vergabevereinbarung sind neu auch die Verbesserung von Preis, Qualität oder Quantität des Verkehrsangebotes Bestandteil der Zielvereinbarung. Deshalb kann gemäss Absatz 2 Buchstabe b bei der Nichterreichung dieser neu in der Zielvereinbarung vorgesehenen Verbesserungen während der Dauer der Konzession als Sanktion ausgeschrieben werden. Absatz 2 Buchstabe c wird deshalb gestrichen.

Art. 32d - h

Die Anwendungsbereiche der Artikel 32d – 32h und Artikel 32l werden auf die gemeinsam bestellten Angebote beschränkt. Damit ändert sich an diesem im Vergleich zum bisherigen Wortlaut grundsätzlich nichts. Die Präzisierung in Artikel 29 Absatz 1 Buchstabe c macht die Beschränkung auf die gemeinsam bestellten Angebote des regionalen Personenverkehrs erforderlich, da sonst alle Bestellungen erfasst würden, auch von den Kantonen alleine bestellte Angebote des regionalen Personenverkehrs.

Art. 32k *Vergabeentscheid*

Neu wird nach dem Vergabeentscheid eine Zielvereinbarung abgeschlossen, auf das Instrument einer Vergabevereinbarung wird verzichtet. Deswegen wird Absatz 2 gestrichen.

Art. 32l *Wechsel des beauftragten Unternehmens*

Wie bereits bei Artikel 29 wird präzisiert, dass die Bestimmung nur für gemeinsam bestellte Angebote und nicht für den gesamten RPV gilt. Absätze 2 und 3 bleiben unverändert

Art. 33 *Zielvereinbarung*

Die Teilinhalte aus Artikel 33 wurden in Artikel 31abis integriert, weshalb dieser gestrichen werden kann.

Art. 33a *Festlegung der Abgeltung*

Dieser Artikel wird gestrichen im Sinne einer Entschlackung der Rechtsgrundlagen. Aufgrund vom Artikel 31b^{bis} Streiterledigung erhält der Bund die Kompetenz bei Uneinigkeiten zwischen Besteller und Unternehmen nicht nur bei der Aushandlung, sondern auch bei der Anwendung einer Angebotsvereinbarung sowie neu bei der Zielvereinbarung, die Abgeltung festzulegen. Die Kompetenz des Bundes, beim unwirtschaftlichen Verhalten eines Unternehmens tiefere Abgeltung festzulegen, wird daher vom Artikel 31b^{bis} Streiterledigung bereits abgedeckt und es braucht keine zusätzliche Präzisierung auf Gesetzesebene.

7. Abschnitt: Rechnungswesen

Art. 36 *Spezialreserve*

Präzisiert wird, dass eine separate Spezialreserve für die gemeinsam bestellten Angebote inklusive gemäss Artikel 28 Absatz 5 bestellten Angebotsverbesserungen auf diesen Angeboten zu bilden ist. Wie bisher werden der Spezialreserve mindestens 2/3 der Überschüsse zugewiesen. Absatz 3 schafft eine explizite Grundlage dafür, dass auch die Kantone im nicht gemeinsam bestellten Verkehr (insbesondere Ortsverkehr) die gleiche Reserveregulierung anwenden können.

Absätze 2 und 3 bleiben unverändert. Es wird präzisiert, dass nur die Unternehmen, die vom Bund Abgeltungen oder Finanzhilfen erhalten haben, ihre Rechnung einreichen müssen. Dies entspricht der bereits gängigen Praxis. Absatz 4 bezieht sich auf die Unternehmungen gemäss Absatz 1, also nur für jene, die vom Bund Abgeltungen oder Finanzhilfen erhalten haben.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund

3.1.1 Finanzielle Auswirkungen

Grundsätzlich werden die Beiträge des Bundes an den Regionalverkehr weitergeführt und auch künftig an die veränderten Bedürfnisse, Kosten und Erträge angepasst. Die direkten finanziellen Auswirkungen auf den Bund sind daher gering.

Die Reformvorschläge zur Optimierung, die Bestandteile beider Varianten sind, führen in der Tendenz zu einer Effizienzsteigerung dank verstärkten Anreizen und auch dank einer verbesserten Kohärenz der mittel- bis langfristigen Planung. Damit kann die Effizienz der RPV-Leistungen weiter gesteigert werden, auch wenn sich dieser Effekt im Voraus nicht quantifizieren lässt.

Für einige Aufgaben wie die Umsetzung des Benchmarkings und den Aufbau der gemeinsamen Datenbank werden Anfangsinvestitionen notwendig sein, welche aber mittelfristig die Effizienz des Verfahrens stärken.

In der Variante Teilentflechtung wird der Bundesbeitrag durch die Indexierung besser planbar und ist nicht mehr von den Entscheidungen des Parlamentes abhängig, die in der Vergangenheit oft auch kurzfristige Anpassungen an den Planungen erfordert haben.

3.1.2 Personelle Auswirkungen

Die erhöhte Planungssicherheit mit Zielvereinbarungen und das verstärkte Benchmarking werden zu Beginn zusätzliche personelle Ressourcen in geringfügigem Umfang benötigen, unabhängig von der gewählten Variante.

Die Aufgaben des Bundes werden bei den Busbestellungen in der Variante Teilentflechtung zu einem grossen Teil entfallen und sich auf Rahmenvorgaben beschränken. Bereits heute war allerdings der Aufwand des Bundes für die Mitbestellung der Busse durch den Bund für viele Kantone relativ gering. Mittelfristig können in der Variante Teilentflechtung beim Bund je nach konkreter Ausgestaltung der Koordinationsaufgaben des Bundes bis zu zwei Stellen eingespart werden.

Die genaue Quantifizierung wird erst in Kenntnis der gewählten Reform-Variante in der bundesrätlichen Botschaft möglich sein.

3.1.3 Andere Auswirkungen

Derzeit sind keine weiteren Auswirkungen absehbar.

3.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Grundsätzlich ergeben sich durch die Reform beim Verkehrsangebot im RPV keine direkten Auswirkungen.

Die Entscheide über die Bahnerschliessung im RPV werden in beiden Varianten weiterhin durch Bund und Kantone gemeinsam gefällt. Die nötigen Bundesmittel werden vom Parlament beschlossen, die kantonalen Mittel durch die Kantone und je nach kantonaler Regelung durch die Gemeinden.

In der Variante Optimierung gilt dies auch für den Busverkehr, auch wenn die Angebotsplanung – wie bereits heute – eine Aufgabe der Kantone ist.

In der Variante Teilentflechtung erhalten die Kantone volle Autonomie im Busverkehr und entscheiden selbst im Rahmen der (neu pauschal ausgerichteten) Bundesmittel sowie der verfügbaren Kantonsmittel über die Angebote. Die finanziellen Risiken von zusätzlichen Mobilitätsbedürfnissen, die den Umfang des Bevölkerungswachstums übersteigen gehen zulasten der Kantone. Andererseits profitieren die Kantone unmittelbar von erhöhten Markterträgen und effizienteren Erschliessungskonzepten. Der Bund geht davon aus, dass die Kantone die gesetzlich geforderte Mindesterschliessung umsetzen und die Erschliessung adäquat sicherstellen.

In der Variante Teilentflechtung übernehmen die Kantone die alleinige Verantwortung für die Bestellung der Busangebote. Daraus kann bei den Kantonen ein erhöhter Aufwand entstehen, wobei die meisten Kantone schon heute die Hauptarbeit bei den Busbestellungen übernommen haben. Für die Koordination unter den Kantonen wird unter Umständen etwas mehr Arbeit bei den Kantonen anfallen, weil die diesbezüglichen Arbeiten des BAV vollständig entfallen. Der Mehraufwand kann erst abgeschätzt werden, wenn die Variante gewählt und das Verfahren auf Stufe Verordnung präzisiert ist.

Um dennoch ein kohärentes Gesamtsystem zu sichern, braucht es eine geeignete Plattform für den regelmässigen Austausch zwischen allen Bestellern. Zudem erlässt der Bund verschiedene subsidiäre Bundesregelungen, damit die Kantone, die selber nichts regeln, sich auf das Bundesrecht stützen können, wie zum Beispiel für den Bestellprozess der Bus- und Schifflinien.

Die Optimierung der Kriterien für die Bundesbeteiligung kann unter Umständen einen Einfluss auf die Mitfinanzierung von bestimmten Linien haben. Die genauen Auswirkungen sind abhängig von der konkreten Umsetzung, die auf Verordnungsstufe festgelegt wird. Die Erarbeitung der entsprechenden Kriterien und der Schwellen- oder Richtwerte wird der Bund gemeinsam mit den Kantonen vornehmen. Bereits heute liegt die Kompetenz zur Festlegung solcher Kriterien beim Bundesrat.

Die Gleichbehandlung der Regionen wird durch die Reform nicht in Frage gestellt. Die heutige Mittelverteilung nimmt auf die Siedlungsdichte Rücksicht, indem der Bundesanteil an den ungedeckten RPV-Kosten je nach Siedlungsdichte der Kantone variiert. Dies bleibt grundsätzlich unverändert. In der Variante Teilentflechtung wird für die Busse der Bundesbeitrag auf Basis des bestehenden Beitrages indexiert fortgeschrieben. Die bisherige periodische Anpassung des Verteilschlüssels aufgrund der Strukturveränderungen entfällt.

3.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Reform ist ein Schritt zur Stärkung des RPV und trägt damit zur langfristigen Sicherung des «Gesamtsystems ÖV Schweiz» bei. Der RPV sichert die Mobilität und die Grunderschliessung für den Arbeits-, Ausbildungs-, Einkaufs- und Freizeitverkehr und ist damit eine zentrale Basisinfrastruktur für unsere Volkswirtschaft, die auf hohe Mobilität angewiesen ist. Die Reform leistet einen Beitrag zur weiteren Steigerung der Effizienz des RPV und damit für eine wirtschaftlich erforderliche und kostengünstige Mobilitäterschliessung.

Für die Transportunternehmen entsteht dank den Zielvereinbarungen mehr Planungssicherheit. Sie sind gefordert, im Rahmen der verstärkten Anreize (z.B. Benchmarking, Bonus-Malus) ihre Effizienz weiter zu steigern. Um die Innovationspotenziale der Branche noch verstärkt ausschöpfen zu können, wird die Finanzierung solcher Innovationen verbessert und klarer geregelt.

3.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Weil die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr durch die Reform nicht oder zumindest nicht direkt verändert wird, sind die Auswirkungen auf die Gesellschaft gering. Der RPV leistet aber einen wichtigen Beitrag zur Grundversorgung mit einer bezahlbaren Mobilität für alle, auch für jene, die über kein Privatfahrzeug verfügen. Die Reform trägt dazu bei, diese Grundversorgung wirksam zu sichern. In der Variante Teilentflechtung erhalten die Kantone mehr Spielraum, das Busangebot und somit die Feinerschliessung so auszugestalten, wie es ihren Bedürfnissen entspricht.

3.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Es ergeben sich keine direkten Umwelteffekte. Der öffentliche Verkehr bietet in den meisten Fällen gegenüber dem motorisierten Individualverkehr ökologisch deutliche Vorteile, weil er weniger Klima-, Luft- und Lärmbelastung erzeugt, aber auch weniger Raum beansprucht. Es entspricht dem Verfassungsauftrag und den Zielen des Bundesrates, das Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr weiterhin zu fördern. Die Reform des RPV unterstützt und sichert diese Bestrebungen.

3.6 Andere Auswirkungen

Die Reform führt zu keinen weiteren Auswirkungen, die nicht bereits oben erwähnt sind.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung und zu Strategien des Bundesrates

4.1 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist im Bundesbeschluss vom 14. Juni 2016⁸ über die Legislaturplanung 2015–2019 angekündigt.

4.2 Verhältnis zu Strategien des Bundesrates

Die Vorlage unterstützt das gemeinsame Handeln von Bund und Kantonen und die Abstimmung von Verkehr und Raum. Sie ist damit im Sinne des Raumkonzeptes Schweiz vom 20.12.2012 und der Strategie nachhaltige Entwicklung 2016-2019 (Beitrag zu Ziel 2.7).

5 Rechtliche Aspekte

5.1 Verfassungsmässigkeit

Die Vorlage betrifft einzig das PBG sowie nachgelagert einzelne Verordnungsanpassungen. Das PBG hat die Verfassungsgrundlage in den Artikeln Artikel 87, 92, 95 Absatz 1 und 122 der BV. Die beantragten Änderungen bewegen sich im Rahmen, der durch diese Artikel gesteckt wird. Die Vorlage ist verfassungskonform.

5.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Mit der Vorlage entstehen keine Unvereinbarkeiten mit den internationalen Verpflichtungen der Schweiz.

⁸ BBl 2016 5183

5.3 Erlassform

Im Rahmen dieser Vorlage betreffen die geplanten Änderungen das Bundesgesetz über die Personenbeförderung. Dieses Bundesgesetz unterliegt dem fakultativen Referendum (Artikel 141 Absatz 1 Buchstabe a BV). Damit ist sichergestellt, dass die direktdemokratische Mitbestimmung in diesem wichtigen Bereich gewahrt bleibt.

5.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Für die Förderung von Innovationen im bestellten Verkehr soll der Bund künftig Beiträge von jährlich bis zu 5 Millionen leisten können. Artikel 31 Absatz 2 untersteht daher der Ausgabenbremse.

5.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Gemäss Artikel 81a BV haben Bund und Kantone in allen Landesgegenden für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene, Strasse, Wasser und mit Seilbahnen zu sorgen. Die im RPV tätigen Transportunternehmen können die von der öffentlichen Hand bestellten Angebote in der Regel nicht kostendeckend betreiben. Daher beteiligen sich Bund und Kantone an der Finanzierung der ungedeckten Kosten dieser Angebote. Der RPV bleibt eine Verbundaufgabe von Bund und Kantonen, weil das Angebot gesamtschweizerisch koordiniert und mit dem Infrastrukturausbau abgestimmt werden muss, und weil es von Personen aus allen Kantonen und Gästen aus dem Ausland genutzt werden kann.

Das Subsidiaritätsprinzip ist erfüllt. Die Federführung für die Bestellungen liegt bereits heute und auch im Reformvorschlag bei den Kantonen, der Bund wirkt insbesondere bei der Koordination mit. In der Variante Teilentflechtung wird die Subsidiarität insofern gestärkt, als die Kantone für die Bestellungen der Buslinien allein verantwortlich sind und dafür pauschale Bundesbeiträge erhalten.

Die fiskalische Äquivalenz im Sinne der Übereinstimmung von Mitfinanzierung, Mitentscheidung und Nutzen ist erfüllt. Im Falle der Teilentflechtung reduziert der Bund seine Einflussnahme auf formale Vorgaben bezüglich Bestell- und Ausschreibungsverfahren sowie Benchmarking. Eine Mitfinanzierung ist aber aufgrund der interkantonalen Verflechtungen (Benutzung durch ausserkantonale Fahrgäste) sowie der grossen gesamtwirtschaftlichen Bedeutung des RPV im ganzen Land auch in der Variante Teilentflechtung begründet.

5.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Am Grundprinzip der gemeinsamen Finanzierung durch Bund und Kantone wird im Rahmen der vorliegenden Gesetzesrevision festgehalten. Auch der Umfang der Mitfinanzierung durch Bund und Kantone wird nicht infrage gestellt.

Bei einer Umsetzung der Variante Teilentflechtung im Busbereich wird das Finanzierungssystem in einem Teilbereich des regionalen Personenverkehrs jedoch auf eine neue Basis gestellt: Die Übertragung der Bestell- und Finanzierungsverantwortung auf die Kantone führt zu einer stärkeren Beachtung des Äquivalenzprinzips und ermöglicht eine administrative Vereinfachung des Bestellverfahrens.

Bei der Variante Teilentflechtung richtet sich die Festlegung des Bundesbeitrages für das Busangebot der Kantone nach der in Artikel 30b des Personenbeförderungsgesetzes festgelegten Regel. Diese sieht vor, dass die bisherigen Bundesbeiträge weitergeführt und jährlich um einen für alle Kantone gleich hohen Prozentsatz erhöht werden (Teuerung plus Bevölkerungswachstum). Dies kann je nach Entwicklung in den einzelnen Kantonen zur Folge haben, dass sich der Bund im Bereich des Busangebotes im Durchschnitt nicht mehr in jedem Kanton zu 50 Prozent an der Finanzierung der bestellten Angebote beteiligen wird. Die beantragte Neuregelung führt im Bereich des Busverkehrs zu einer partiellen Ausgabenbindung; d.h. die Höhe der kantonalen Buspauschalen kann künftig vom Parlament im Rahmen des Budgetprozesses nicht mehr beeinflusst werden. Die Kantone erhalten dadurch die nötige Planungssicherheit, um die Angebote weiterzuentwickeln.

Bei der Variante Teilentflechtung wird sich der Bund auf die Festlegung von formalen Vorgaben beschränken. Damit reduziert sich seine Möglichkeit, auf die Mittelverwendung in den Kantonen einzuwirken. Somit können die Kantone die Angebotsbestellung von Buslinien eigenverantwortlich und effizient wahrnehmen. Dementsprechend ist vom Abschluss von Programmvereinbarungen nach Artikel 16 des Bundesgesetzes über Finanzhilfen und Abgeltungen (SuG, SR 616.1) abzusehen.

5.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Entwurf enthält folgende Rechtsetzungsdelegationen an den Bundesrat:

a) Variante Optimierung

- Artikel 31a^{ter} Absatz 5 PBG
- Artikel 31a^{quater} Absatz 3 PBG
- Artikel 31b Absatz 3 PBG

b) Variante Teilentflechtung

- Artikel 30b Absatz 3 PBG
- Artikel 31a Absatz 2 PBG
- Artikel 31a^{bis} Absatz 5 PBG
- Artikel 31a^{ter} Absatz 3 PBG
- Artikel 31b Absatz 3 PBG

Für die Begründung dieser Delegationen wird auf die Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen verwiesen.

5.8 Datenschutz

Der Entwurf ändert bezüglich Daten nichts. Im Bestellverfahren ist der Bund wie bisher auf Daten der Transportunternehmen angewiesen.