

REGIERUNGSRAT

Regierungsgebäude, 5001 Aarau
Telefon 062 835 12 40, Fax 062 835 12 50
regierungsrat@ag.ch
www.ag.ch/regierungsrat

A-Post Plus
Bundesamt für Verkehr
3003 Bern

14. August 2019

Reform des regionalen Personenverkehrs (Änderung des Personenbeförderungsgesetzes); Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit, zur Reform des regionalen Personenverkehrs Stellung nehmen zu können.

Der Kanton Aargau bevorzugt klar die Variante "Optimierung". Als Kanton zwischen den Zentren der Metropolitanräume Zürich und Basel und der Hauptstadtregion ist eine gesamtheitliche, koordinierte Planung und Bestellung des öffentlichen Verkehrs sehr wichtig. Die Abstimmung, wie sie seit der Einführung des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG) im Jahr 1996 gelebt wird, hat sich bestens bewährt. Der Bund hat neben den regional organisierten Kantonen eine koordinierende Rolle bei der Bestellung von Bahn- und Busleistungen übernommen. Gerade bei national oder interkantonal tätigen Unternehmen (PostAuto, SBB) ist eine gesamtschweizerische Beurteilung wichtig und speziell im Busbereich sind bei der Beurteilung von Offerten Inputs aus andern Regionen dienlich. Diese koordinierenden Funktionen sowie die subventionsrechtliche Überprüfung der national tätigen Busunternehmen kann nur das Bundesamt für Verkehr (BAV) übernehmen und würde mit der Teilentflechtung verloren gehen. Die Variante "Teilentflechtung" würde für den Kanton Aargau im Bestellwesen einen grossen Mehraufwand bedeuten, da wir unterschiedlichen Verkehrsräumen angehören. Die Bestellverfahren würden noch mehr von den jeweiligen Zentren der Verkehrsräume geformt und als Mittellandkanton, ohne prägendes Zentrum und einem grossen Anteil an grenzüberschreitenden Buslinien, müssten wir nach unterschiedlichen Verfahren bestellen.

Der öffentliche Verkehr ist ein stark vernetztes Gesamtsystem, das sich in der Schweiz in dieser Form sehr bewährt. Dabei ist die Durchlässigkeit zwischen den unterschiedlichen Verkehrsmitteln einer der wichtigsten Erfolgsfaktoren. Die Unterscheidung zwischen Fern-, Regional- und Ortsverkehr besteht rein aufgrund der Finanzierung, für den Kunden soll diese Unterscheidung nicht spürbar sein. Diese Betrachtung als Gesamtsystem mit einer hohen Durchlässigkeit ist ein klares Indiz, dass es sich infolge der unterschiedlichen Finanzierung um eine klare Verbundaufgabe handelt. Dies verlangt von allen Beteiligten, dass gemeinsame Lösungen im Dialog entwickelt werden. Eine (Teil-)Entflechtung führt daher nur zu einer Verschiebung der Schnittstellen, nicht aber zu einer effektiven Vereinfachung oder Harmonisierung. Wichtig ist, dass bei allen Betrachtungen (Planungen, Bestellungen, Beurteilungen) das gesamte System einbezogen und optimiert wird. Eine Teilentflechtung würde diesem Ziel entgegenwirken.

Bezüglich des Ziels einer verlässlichen Finanzierung des Personenverkehrs ist der Kanton Aargau der Meinung, dass die bestehenden kantonalen Instrumente vollkommen ausreichen. Mit dem Mehrjahresprogramm öffentlicher Verkehr hat der Kanton Aargau ein mittelfristiges Planungsinstrument, in welchem er im Aufgaben- und Finanzplan für das Budgetjahr und die drei folgenden Planjahre den finanziellen Mitteleinsatz konkretisiert. Unsicherheiten bezüglich Finanzen bestanden bisher eher bei der Höhe der Beteiligung des Bundes oder beim effektiven Inbetriebnahme-Zeitpunkt von Bauwerken und deren Angeboten.

Wir begrüßen, dass die Revision wieder die Möglichkeit der einjährigen Bestellung zulässt. Der grösste Teil des Angebots lässt sich problemlos zweijährlich bestellen. Angebotsanpassungen bei Bussen infolge Nachfrageentwicklung, zum Beispiel aufgrund von Bautätigkeiten oder Infrastrukturausbauten bei der Bahn, lassen sich nicht immer genau terminieren. Die Möglichkeit des einjährigen Verfahrens gestattet den Bestellern, die Angebote nach wirtschaftlichen Kriterien zum richtigen Zeitpunkt einzuführen.

Die detaillierten Antworten entnehmen Sie dem ausgefüllten Fragebogen in der Beilage.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassung.

Freundliche Grüsse

Im Namen des Regierungsrats

Dr. Urs Hofmann
Landammann

Vincenza Trivigno
Staatsschreiberin

Beilage

- Fragebogen

Kopie

- konsultationen@bav.admin.ch



Vernehmlassung Reform RPV

Aktenzeichen: / BAV-313.00-00003/00006/00011/00001/00005/00001

Fragebogen

Stellungnahme eingereicht durch:

<input checked="" type="checkbox"/>	Kanton
<input type="checkbox"/>	Politische Parteien
<input type="checkbox"/>	Dachverband von Gemeinden, Städten und Berggebieten
<input type="checkbox"/>	Dachverband der Wirtschaft
<input type="checkbox"/>	Organisation ausserhalb der öV-Branche
<input type="checkbox"/>	Organisation der öV-Branche
<input type="checkbox"/>	Konzessionierte Transportunternehmen <input type="checkbox"/> mit vom Bund abgegoltene Bahn- oder Seilbahnlinien <input type="checkbox"/> mit vom Bund abgegoltene Bus- oder Schifflinien <input type="checkbox"/> ohne Bundesabgeltung nach PBG
<input type="checkbox"/>	Tarifverbände
<input type="checkbox"/>	Weitere
Absender: Regierungsrat des Kantons Aargau, Regierungsgebäude, 5000 Aarau	

Bitte den ausgefüllten Fragebogen wenn möglich in Word-Format (*.doc oder *.docx) zurücksenden an christoph.herren@bav.admin.ch.

Datum Beilage Nr. Fragenkatalog_DE

COO.2125.100.2.11993130

Grundsätzliche Fragen

1. Ist der Reformbedarf gemäss Motionsanliegen grundsätzlich gegeben?

JA NEIN

Bemerkungen:

Einige der Reformgründe gemäss Motion 13.3663 sind bereits erfüllt:

- Mit der Einführung von FABI/STEP wird das Angebot und die Infrastruktur mit langfristigen Planungen besser aufeinander abgestimmt. Mit dem FABI-Prozess sind die Planungsregionen und die Transportunternehmen in einen regionalen Planungsprozess eingebunden. Die Auswirkungen der Angebotsausbauten sind daher Jahre im Voraus bekannt.
- Zudem führt der seit 2018 für jeweils 4 Jahre gültige Verpflichtungskredit des Bundes zu einer höheren Verbindlichkeit des Bundesbeitrags. Bei den Kantonen fehlt zum Teil die Verbindlichkeit in Form eines Verpflichtungskredits. Es ist jedoch zu beachten, dass auch bei einem Verpflichtungskredit die jährlichen Tranchen gekürzt werden können. Die kurz- und mittelfristigen Finanzpläne sowie die öV-Planungsberichte der Kantone (im Kanton Aargau der Aufgaben- und Finanzplan sowie das Mehrjahresprogramm öffentlicher Verkehr) bilden die benötigten Mittel für die Angebotsausbauten in der Regel ab.

Die Variante Teilentflechtung widerspricht zudem der Forderung der Motion nach einer Harmonisierung des Bestellverfahrens.

2. Unterstützen Sie die Reformziele? Welche sind zu priorisieren?

JA NEIN

Bemerkungen:

Das Ziel der Gesamtsicht hat eine **sehr hohe Priorität**:

- Die Gesamtsicht bei Besteller und Transportunternehmen im Fern-, Regional- und Ortsverkehr ist zu stärken. Dieses Ziel hat aus Sicht des Kantons Aargau eine sehr hohe Priorität. Mit einer Teilentflechtung wird diesem Ziel entgegengewirkt. Vielmehr wäre auch die Grenze zwischen Fern- und Regionalverkehr zu hinterfragen.

Vereinfachung und Harmonisieren des Bestellverfahrens hat **hohe Priorität**:

- Der Prozess bei der gemeinsamen Erarbeitung der Vorlage zur Reform RPV sowie die Zusammenarbeit der Kantone im FABI-Prozess haben bereits zu einer verstärkten Zusammenarbeit zwischen den Bestellern geführt. Wichtig ist, dass die Erkenntnisse nun auch gemeinsam umgesetzt werden (gemeinsame Datenbanken, allfälliges elektronisches Offert-Tool).

Anreize für unternehmerisches Handeln und Effizienzsteigerungen (**nicht monetäre Anreize**):

- Die Unternehmen verlangen mehr unternehmerische Freiheiten. In der Regel haben die Rechnungen in den letzten Jahren positiv abgeschlossen und die Überschüsse wurden in die Reserven gelegt, die in der Zwischenzeit beachtliche Höhen erreicht haben. Die Branche hat in den letzten Jahren nicht immer gezeigt, dass sie mit den Abgeltungen (= Steuergeldern) haushälterisch umgehen. Durch vermehrte Kooperation könnten noch einige Synergieeffekte erreicht werden. Die Anreize sind weniger monetär als vielmehr zum Beispiel durch Rankings (Benchmark) zu fördern.

Zwei Reformziele wurden zum Teil bereits **durch andere Massnahmen** erreicht:

- Die Finanzierung ist durch den Verpflichtungskredit vom Bund verlässlicher geworden. Der Kanton Aargau hat mit dem Aufgaben- und Finanzplan sowie dem Mehrjahresprogramm öffentlicher Verkehr die notwendigen Planungsinstrumente, um seinen Verpflichtungen nach zu kommen. Eine Rückweisung des Budgets durch das Parlament kann jedoch, sowohl beim Bund als auch bei den Kantonen, nie ausgeschlossen werden.
- Mit dem FABI-Prozess wurde die Planbarkeit verbessert. Insbesondere die neuen Instrumente Netznutzungskonzept und Netznutzungsplan erhöhen die kurz-, mittel- und langfristige Stabilität der Angebote im Personen- und Güterverkehr und bieten mehr Planungssicherheit. Es ist jedoch zu beachten, dass sich die Inbetriebnahme von Bauwerken und damit von Angeboten verzögern kann. Eine gewisse kurzfristige Planungsfreiheit ist notwendig, um zum Beispiel erst bei einer entsprechenden Nachfrageentwicklung wirtschaftlich vertretbare Angebotsausbauten vorzunehmen.

3. Werden mit der Vorlage die Ziele der Reform erreicht?

JA

NEIN

Bemerkungen:

Wie oben erwähnt, sind gewisse Ziele bereits umgesetzt. Die Variante "Optimierung" erfüllt mehr Ziele als die Variante "Teilentflechtung", dies vor allem im Bereich der Gesamtsicht, die gestärkt werden soll. Gerade für Kantone, die zwischen Agglomerationszentren liegen, verschiedenen Verkehrsräumen angehören und bei einer Vielzahl von Transportunternehmen Verkehrsleistungen bestellen, ist eine koordinierte Gesamtsicht mit einem harmonisierten Verfahren und einem starken Bund als Partner wichtig. In diesem Sinn ist wichtig, dass die in der Erarbeitung der Vorlage angedachten Instrumente, wie zum Beispiel ein Offert-Tool oder ein nationales Benchmarking, pragmatisch und zeitnah umgesetzt werden. Für dies braucht es aber keine Reform.

A) Grundsatzentscheide zum System

4. Fragen zur Variante «Kantonalisierung»:

a) Wird die Variante «Kantonalisierung» zu Recht verworfen?

JA

NEIN

Bemerkungen:

Auch als grosser Kanton sind im Aargau 80 % der Bahnlinien kantonsübergreifend. Würde eine übergeordnete Koordination wegfallen, müssten die Kantone eine weitgehend eigene Koordination (Zwischenebene) aufbauen, um eine koordinierte Bestellung des öffentlichen Verkehrs vorzunehmen. Die Reiseweiten nehmen zudem kontinuierlich zu, der nationalen beziehungsweise interkantonalen Koordination kommt daher immer mehr Bedeutung zu.

b) Ist die Thematik im Rahmen des generellen Projektes «Aufgabenteilung II» neu aufzurollen?

JA NEIN

Bemerkungen:

Der Bundesrat sieht vor, dass die RPV-Finanzierung (eine Verbundfinanzierung zwischen Bund und Kantonen) ein Teil des Projekts "Aufgabenteilung II" ist. Es soll dabei geprüft werden, ob die Verantwortlichkeiten im RPV geklärt, das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz gestärkt und die effiziente Mittelverwendung verbessert werden können. Die Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) hat sich ebenfalls für die Integration des RPV in das Projekt "Aufgabenteilung II" ausgesprochen und dies auch kommuniziert. Im Projekt "Aufgabenteilung II" soll die RPV-Finanzierung überprüft werden. Der Kanton Aargau hält aber fest, dass der öffentliche Verkehr nicht geeignet ist, um auf die Kantone aufgeteilt zu werden. Dies aus verschiedenen Gründen:

- Der öffentliche Verkehr muss in Verkehrsräumen geplant und bestellt werden, diese stimmen nicht mit den Kantonsgrenzen überein.
- Mit einer Kantonalisierung werden keine Schnittstellen aufgehoben, höchstens verschoben und neue kreiert.
- Die Reiseweiten nehmen tendenziell zu, die Nutzenden verlangen nach einheitlichen Lösungen und Qualitäten, nicht nach kantonalen Unterschieden.
- Das schweizerische System lässt sich nicht mit dem deutschen System vergleichen, da die Dimensionen 10-mal kleiner sind.

5. Sind die neuen Finanzierungsmöglichkeiten für Innovationen im öV-Bereich zweckmässig und ausreichend?

JA NEIN

Bemerkungen:

Die direkte Finanzierungsmöglichkeit aus dem Verpflichtungskredit des Bundes scheint sinnvoll. So ist sichergestellt, dass grössere Innovationen nicht parallel von mehreren Transportunternehmen entwickelt werden. Mit der Möglichkeit Innovationen aus den Reserven zu finanzieren oder in die Offerte einzurechnen, besteht trotzdem ein Wettbewerb der Ideen.

6. Sind die Anreize für die Transportunternehmen mit der Präzisierung der Überschuss-Verwendung richtig gesetzt?

JA NEIN

Bemerkungen:

Die Erfahrung zeigt, dass auch die freiverwendbaren Reserven in der Regel aufgebaut werden können. Will ein Transportunternehmen in einen rein marktwirtschaftlichen Bereich vordringen oder diesen ausbauen, so darf das dazu notwendige Kapital nicht durch Gewinne aus subventionierten Bereichen stammen. Dies würde zu einer Bevorzugung von konzessionierten Transportunternehmen gegenüber rein marktwirtschaftlich orientierten Transportunternehmen aus der Privatwirtschaft führen. Für Innovationen im Bereich des subventionierten öffentlichen Verkehrs steht der neue Innovationsfonds zur Verfügung.

7. Soll der Bund bei der Bemessung seiner Mitfinanzierung für Angebote, die über die Grunderschliessung hinausgehen, verstärkt wirtschaftliche Kriterien anwenden?

JA NEIN

Bemerkungen: keine

8. Ist ein schweizweit einheitliches Benchmarking-System für alle bestellten öV-Linien einzuführen?

JA NEIN

Bemerkungen:

Das Benchmark-System ist möglichst einfach auszugestalten. 7 Kantone haben für den Busbereich bereits ein Benchmark aufgebaut, das als Grundlage für die Zielvereinbarungen dient. Beim nationalen Benchmark ist auf die bestehenden Erfahrungen und Systeme abzustützen.

B) Wahl und Ausgestaltung der Varianten

9. Welche Variante favorisieren Sie, «Optimierung» oder «Teilentflechtung»?

Variante «Optimierung» Variante «Teilentflechtung» Keine

Bemerkungen:

Die Variante "Optimierung" kann das Ziel einer Gesamtsicht über den öffentlichen Verkehr besser erreichen. Die Teilentflechtung verschiebt die Schnittstellen und schafft zusätzliche. Zudem besteht die Gefahr, dass sich die Verfahren sowie die Qualitäten des Angebots je länger je mehr unterscheiden werden, da jeder Kanton nach seinen Grundsätzen bestellen wird.

10. Haben Sie Verbesserungsvorschläge in der Variante «Optimierung»?

JA NEIN

Wenn ja, welche:

11. Fragen zur Variante «Teilentflechtung»:

- a) Haben Sie Verbesserungsvorschläge in der Variante «Teilentflechtung»?

JA NEIN

Verbesserungsvorschläge:

Die Teilentflechtung widerspricht dem durchgängigen öV-System der Schweiz. Es muss sichergestellt werden, dass die Angebote der Busse für den Kunden weiterhin durchgängig bestehen bleiben. Mit der Teilentflechtung besteht die Gefahr von Angebotsbrüchen beim Busangebot an den Kantons Grenzen.
Die Kantone müssen ein starkes Mitbestimmungsrecht bei der Detailplanung beim regionalen Schienenpersonenverkehr bekommen, damit Bahn und Bus besser abgestimmt werden können. Der Bund hat zu wenig Orts- und Regionalkenntnisse, als dass er die Detailbestellung vornehmen kann (Dauer der HVZ, Beginn Abendangebot, etc.).

- b) Unterstützen Sie die gemäss Subsidiaritätsprinzip vorgeschlagene Autonomie der Kantone mit diversen subsidiären Bundesregelungen?

JA NEIN

Bemerkungen:

Der Kanton Aargau ist der Ansicht, dass eine erhöhte Autonomie dem Systemgedanken des öffentlichen Verkehrs widerspricht. Der Kanton Aargau wäre von einer Teilentflechtung besonders betroffen, weil er verschiedenen Verkehrsräumen angehört (Zürich, Basel, Mittelland, Zentralschweiz), selber jedoch keinen eigenen Verkehrsraum bildet. Bei einer Teilentflechtung müsste er sich demnach nach vier verschiedenen Bestellräumen richten. Wir unterstützen daher die vorgeschlagene Autonomie der Kanton nicht (Antwort "nein"). Würde trotzdem die Teilentflechtung eingeführt, könnte mit den subsidiären Bundesregeln eine minimale Einheitlichkeit beibehalten bleiben (Antwort "ja").

- c) Sind Sie mit der Ausgestaltung des Bundesbeitrags einverstanden?

JA NEIN

Bemerkungen:

Die auf einem Basisjahr fixierten Kantonsanteile berücksichtigen den Ausbaustandard des öV nicht.
Die strukturellen Veränderungen der Kantone werden auf diesen Zeitpunkt eingefroren und künftige nicht mehr berücksichtigt.
Eine Angebotsoptimierung erfolgt nicht als Ganzes, sondern nur in einem der Teilsysteme regionaler Schienenverkehr oder Busverkehr.

C) Weitere Bemerkungen

12. Gibt es weitere Themen, wo Überprüfungs- oder Reformbedarf besteht?

JA NEIN

Bemerkungen:

Für den Kanton Aargau kommt nur die Variante "Optimierung" in Frage. Bei der Variante "Teilentflechtung" ist mittel- bis langfristig mit einem enormen Mehraufwand für die Koordination mit den Nachbarkantonen im Bereich der Busse und mit dem Bund im Bereich der Bahnen zu rechnen. Insbesondere bei national tätigen Bus-Unternehmen stellen sich bei der Teilentflechtung Fragen bezüglich der subventionsrechtlichen Prüfungen.
Der öffentliche Verkehr soll aus einem Guss geplant und angeboten werden. Aus Sicht des Kantons Aargau müsste im Schienenpersonenverkehr eine gesamtheitliche Betrachtung vorgenommen werden. Die Unterscheidung zwischen Fern- und Regionalverkehr ist in einem so kleinen Land wie der Schweiz unnötig und zum Teil zufällig. So wird zum Beispiel der Halbstundentakt zwischen Olten und Brugg/Baden halbstündlich alternierend einmal als Fernverkehr und einmal als Regionalverkehr produziert und bestellt. Bei gleichem Einwohnerpotenzial wäre, an einem auslaufenden Ast des Fernverkehrs, der Halbstundentakt des Fernverkehrs unbestritten.
Es ist zu prüfen, ob der bisher eigenwirtschaftliche Fernverkehr mit dem regionalen Schienenpersonenverkehr vereint und analog diesem bestellt werden könnte. Dies hätte gesamthaft keine zusätzlichen Abgeltungen für den Bund und die Kantone zur Folge, da die Fernverkehrsangebote heute kostendeckend sind. Damit würden auch tarifarische Fragen und Unsicherheiten sowie Fragen von Verteilschlüsseln von Erträgen und Kosten – einige heute schwierige Schnittstellen – bereinigt und das Gesamtsystem öV gestärkt.