

Beschluss Nr. 437/2019
Schwyz, 25. Juni 2019 / pf

Postulat P 9/18: Mehr Wettbewerb im öffentlichen Verkehr
Beantwortung

1. Wortlaut des Postulats

Am 12. Dezember 2018 haben Kantonsrat René Baggenstos und 61 Mitunterzeichnende folgendes Postulat eingereicht:

„Der öffentliche Verkehr im Kanton Schwyz funktioniert grundsätzlich gut. Wie in der Schweiz üblich, werden die von Kanton und Gemeinden gewünschten Transportleistungen zu einem grossen Teil von privaten Unternehmungen erbracht.

Aktuell werden im Kanton Schwyz keine bestehenden Linien ausgeschrieben. Die Linienaus-schreibung ist in der Gesetzgebung als eine mögliche Form der Leistungsbestellung vorgesehen. Angebote auf der Schiene und bestehende Buslinien können ausgeschrieben werden. Einzig neue Buslinien müssen (unter Ausnahmen) ausgeschrieben werden. Periodisch werden hingegen Ver-handlungen über Kosten und Inhalt von Transportdienstleistungen geführt. Dabei hat das Baude-partement zwar volle Einsicht in die Betriebsabrechnungen der Unternehmen, sonst jedoch nur bedingt Mittel, um ein Entgegenkommen der Anbieter zu erwirken.

Im Jahr 2015 wurde in Zusammenarbeit mit einem externen Ausschreibungs-Spezialisten eine Ausschreibungsstrategie inklusive einer Benchmark-Analyse der Buslinien im Kanton Schwyz erstellt. Der Regierungsrat verabschiedete diese anfangs 2016. Diese Benchmark-Analyse zeigte, dass die Buslinien im Kanton Schwyz im Vergleich zu anderen Kantonen lediglich zu durch-schnittlichen Kosten und durchschnittlicher Qualität produziert werden. Der Regierungsrat be-schloss trotzdem, vorderhand nur mit Zielvereinbarungen zu arbeiten.

Uns erscheint, als dass zumindest bei gewissen Linien zu wenig hart verhandelt werden konnte, beziehungsweise die privaten Unternehmen über die Beiträge der öffentlichen Hand viel Gewinn erzielen konnten. Damit private Unternehmen nachhaltig wirtschaften können, sind diese darauf angewiesen, Gewinne machen zu können. Dies wird von uns auch nicht in Abrede gestellt. Nur sollten diese Gewinne - da mit öffentlichen Geldern finanziert - einerseits zu einem grossen Teil

wieder dem öffentlichen Verkehr zugutekommen und andererseits unter wettbewerblichen Bedingungen erzielt werden.

Verhinderung von vollen Gewinnausschüttungen: Das Personenbeförderungsgesetz (PBG) des Bundes besagt:

„Art. 36 Ausweis des Spartenerfolgs

1. Soweit ein Unternehmen die Gesamtaufwendungen einer Verkehrssparte mit den Erträgen und den von Bund und Kantonen erbrachten finanziellen Leistungen nicht decken kann, verantwortet es den Fehlbetrag selbst. Es trägt diesen auf die neue Rechnung vor.
2. Übersteigen die Erträge und die von Bund und Kantonen erbrachten finanziellen Leistungen die Gesamtaufwendungen einer abgeltungsberechtigten Verkehrssparte, so weist das Unternehmen mindestens zwei Drittel dieses Überschusses der Spezialreserve zur Deckung künftiger Fehlbeträge abgeltungsberechtigter Verkehrssparte zu. Erreicht die Spezialreserve der Verkehrssparte 25 Prozent des Jahresumsatzes der abgeltungsberechtigten Verkehrssparte oder beträgt sie 12 Millionen Franken, so steht der Gewinn dem Unternehmen zur freien Verfügung.“

Diese Regelung erachten wir als fair. Deren Umsetzung im Kanton Schwyz hingegen muss verbessert und somit erreicht werden, dass erzielte Gewinne grösstenteils wieder dem ÖV zugutekommen.

Nach PBG Art. 36 werden erzielte Überschüsse zu mindestens zwei Drittel in eine Spezialreserve eingebracht. Werden in schlechten Jahren Verluste erzielt, kann Geld aus dieser Spezialreserve zu dessen Deckung verwendet werden. Dagegen ist nichts einzuwenden. Störend ist, dass erzielte Überschüsse unter Ausschluss von Wettbewerb dem Unternehmen zur vollen freien Verfügung stehen, sobald die Spezialreserve 25 Prozent des Jahresumsatzes der relevanten Sparte entspricht oder 12 Millionen Franken beträgt.

Mit diesem Postulat soll der Regierungsrat verpflichtet werden, die zukünftigen Verhandlungen so zu führen, dass vermieden wird, dass die Transportunternehmen, die über eine Zielvereinbarung beauftragt wurden, über einen vollen Gewinn frei verfügen können. Mit anderen Worten, Transportunternehmen mit einer gut gefüllten Spezialreserve sollen diese auf ein vernünftiges Mass abbauen müssen.

Innovation und Wettbewerb durch Ausschreibungen: Das Personenbeförderungsgesetz des Bundes besagt in Art. 32 „Ausschreibung“ unter anderem, dass Angebote nicht ausgeschrieben werden, wenn mit einem Unternehmen eine Zielvereinbarung besteht und diese erreicht werden oder wenn keine Ausschreibungsplanung vorliegt.

Der Kanton Schwyz arbeitet zurzeit mit Zielvereinbarungen. Diese haben den Vorteil, dass sie mit beschränktem Aufwand zu erstellen und überwachen sind. Innovation und behutsamer Umgang mit öffentlichen Geldern werden jedoch durch Ausschreibungen viel deutlicher gefordert. Um ausschreiben zu können, muss zwingend eine Ausschreibungsplanung erstellt werden.

Der Regierungsrat wird beauftragt:

1. Die Verhandlungen mit den Transportdienstleistern des öffentlichen Verkehrs zukünftig so zu führen, dass vermieden werden kann, dass der Gewinn gemäss Art. 36 Abs. 2 PBG dem Unternehmen zur freien Verfügung steht.
2. Eine Ausschreibungsplanung anzugehen. Diese Planung ist binnen zweier Jahre der zuständigen Kommission zu unterbreiten.
3. Die in diesem Postulat definierten Grundsätze in die ÖV-Strategie aufzunehmen.“

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Allgemeines

Die Abgeltung und das Bestellverfahren im öffentlichen Verkehr ist ein über Jahrzehnte gewachsenes Verfahren, das gesamtschweizerisch anzuwenden ist und in das die Besteller (Bund und Kantone) und die Transportunternehmungen eingebunden sind. Es ist deshalb angezeigt, vor der Beantwortung der Forderungen / Aufträge der Postulanten einige gesetzliche Grundlagen zu erwähnen und Begriffe zu klären.

2.1.1 Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV)

Die Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs vom 11. November 2009 (ARPV, SR 745.16) definiert:

- die Abgeltung der ungedeckten Kosten, der von Bund und Kantonen gemeinsam bestellten Verkehrsangebote im regionalen Personenverkehr;
- das Bestellverfahren;
- die Anteile der Kantone und des Bundes an der Abgeltung der durch Bund und Kantone gemeinsam bestellten Angebote im regionalen Personenverkehr;
- die Durchführung von Ausschreibungen;
- die Bestellung von weiteren Angeboten;
- die Angebotsverbesserungen;
- die Tarifierleichterungen von Bund, Kantonen oder Gemeinden;
- die Gewährung von Finanzhilfen.

2.1.2 Grundlagen zum Bestellverfahren

Die Angebote des RPV werden gemeinsam von Bund und Kantonen bestellt und finanziert. Bund und Kantone schliessen mit den Transportunternehmen jeweils für eine Fahrplanperiode eine Angebotsvereinbarung ab, welche das Angebot (Fahrplan) sowie die Abgeltung regelt. Das Verfahren bis zum Abschluss einer Angebotsvereinbarung nennt sich Bestellverfahren.

2.1.3 Offertverfahren

Abgegolten werden gemäss Art. 28 Personenbeförderungsgesetz vom 20. März 2009 (PBG, SR 745.1) die ungedeckten Kosten. Das heisst, die erwarteten Kosten abzüglich die erwarteten Erlöse ergeben die ungedeckten Kosten, welche durch den Bund und die Kantone abgegolten werden.

Die Offertverhandlungen werden in der Regel durch den Bund und die Kanton sowie bei grenzüberschreitenden Linien durch die Nachbarkantone durchgeführt. Erst wenn ein von allen beteiligten Bestellern akzeptiertes Angebot vorliegt, werden die Vereinbarungen abgeschlossen. Die Vereinbarungen sind nur gültig, wenn eine gleichlautende Bestellung aller beteiligten Besteller vorliegt.

2.1.4 Rechnungsführung

Nach Abschluss der Offertperiode sind die Transportunternehmen verpflichtet, eine IST-Rechnung vorzulegen, in der sie allfällige Verluste oder Überschüsse ausweisen. Gemäss Art. 36 PBG sind Überschüsse zu mindestens 2/3 einer zweckgebundenen Reserve zuzuweisen. Zweck ist die Deckung zukünftiger Verluste. Die Liquidität kann für Investitionen genutzt werden. 1/3 eines Überschusses kann durch das Transportunternehmen frei verwendet werden. Erreicht die Spezialreserve der Verkehrssparten 25% des Jahresumsatzes der abgeltungsberechtigten Verkehrssparten oder beträgt sie 12 Mio. Franken, so steht der Gewinn dem Unternehmen zur freien Verfügung.

Diese Spezialreserve darf aber in der Offertverhandlung nicht in dem Sinne berücksichtigt werden, dass man zum Vornherein eine Offerte mit einem Fehlbetrag (Verlustrechnung) erstellt und zur Deckung dieses Fehlbetrags die Reserve einsetzt.

2.1.5 Rechnungsgenehmigung / Controlling

Gemäss Art. 37 PBG hat der Bund bis anhin stichprobenweise die Ist-Rechnung der Transportunternehmen bezüglich der rechtmässigen Verwendung der Subventionen überprüft. Nach dem Vorfall mit Postauto will der Bund die Rechnungsgenehmigung und das Controlling grundsätzlich neu organisieren.

Die spezialrechtliche Rechnungsprüfung soll aufgehoben werden. Es ist die Einführung eines erweiterten Controllings durch den Bund im subventionierten regionalen Personenverkehr angedacht. Die korrekte Höhe und Verwendung der Abgeltungen soll umfassender kontrolliert werden. Dazu sind unter Umständen auch Anpassungen bei den Gesetzesbestimmungen nötig.

2.1.6 Ausschreibung / Zielvereinbarung bei öV-Linien (RPV)

2.1.6.1 Ausschreibung

Der Begriff „Ausschreibung“ im öffentlichen Verkehr ist nicht identisch mit den Ausschreibungen nach der kantonalen Submissionsgesetzgebung. Bei dem hier in Frage stehenden Ausschreibungsverfahren handelt es sich um eine Spezialgesetzgebung.

Seit dem 1. Juli 2013 ist die Durchführung von Ausschreibungen von Angeboten des RPV gesetzlich verankert und unter bestimmten Voraussetzungen obligatorisch. Für RPV-Angebote im Schienenpersonenverkehr bleibt ein solches Verfahren in jedem Fall freiwillig.

Neue Buslinien müssen grundsätzlich ausgeschrieben werden. Allerdings existieren zahlreiche Ausnahmeregelungen, welche es erlauben, auf eine Ausschreibung zu verzichten. Diese extensive Ausnahmeregelung stammt insbesondere auch daher, dass die Ausschreibung von Verkehrsdienstleistungen sehr komplex und schwerfällig ist.

2.1.6.2 Ausschreibungsplanung

Für die Ausschreibung von bestehenden Linien muss die Linie zwingend in der Ausschreibungsplanung aufgeführt sein. Die Kantone müssen dafür eine rollende Planung für Linien erstellen, die sie jeweils nach Ablauf der Konzession neu ausschreiben möchten. Die Ausschreibung muss durch den Bund und bei einem überkantonalen Angebot von den betroffenen Kantonen genehmigt werden. Das BAV sorgt für eine vereinheitlichte Planung der kantonalen Ausschreibungen und für die Koordination zwischen den Kantonen. Weiter veröffentlicht er auf seiner Homepage eine gesamtschweizerische Ausschreibungsplanung. Linien, welche in einer Ausschreibungsplanung aufgeführt sind, müssen in der Folge auch zwingend ausgeschrieben werden.

Die auszuschreibende Linie muss spätestens zwölf Monate vor der Ausschreibung in dieser Planung aufgenommen sein. Bis bei einer Ausschreibung der Betrieb aufgenommen werden kann, vergehen in der Regel noch einmal zwei Jahre (Fristen, Rekursmöglichkeit etc.), weshalb es Sinn macht, eine Linie rund drei Jahre vor Ablauf der Konzession in die Ausschreibungsplanung aufzunehmen.

2.1.6.3 Zielvereinbarungen

Gestützt auf das PBG können Bund und Kantone in mehrjährigen Zielvereinbarungen mittel- oder langfristige finanzielle und/oder qualitative Ziele mit Transportunternehmen vereinbaren. Diese

beziehen sich auf eine oder mehrere Linien eines Transportunternehmens, idealerweise auf ein in einem bestimmten Marktgebiet liegendes Linienbündel. Mit der Zielvereinbarung wird die Steuerung verstärkt, denn sie bildet einen geführten Weg zwischen den Angebotsvereinbarungen über zwei Jahre und den langfristigen Zielen.

2.1.6.4 Ausschreibungsstrategie des Kantons Schwyz

Die Ausschreibungsstrategie vom 16. Februar 2016 kommt zum Erkenntnis, dass sich im Moment kein unmittelbarer Bedarf aufdrängt, Linien in die Ausschreibungsplanung aufzunehmen und auszuschreiben. Da aber durchaus Verbesserungspotenzial besteht, soll angestrebt werden, mit einzelnen Transportunternehmen Zielvereinbarungen abzuschliessen.

2.1.6.5 Benchmark-Analyse

Die Benchmark-Analyse 2016 zeigte, dass die Buslinien im Kanton Schwyz im Vergleich mit anderen Kantonen grösstenteils zu durchschnittlichen Kosten und mit durchschnittlicher Qualität produziert werden. Die neuesten, im Mai 2019 veröffentlichten Ergebnisse im kantonalen Vergleich der schweizweiten Qualitätsmessung des Bundes im Jahr 2018 zeigen, dass die Qualität der RPV-Leistungen im Kanton Schwyz bei den Sparten Zug und Bus zur nationalen Spitze gehört. Der Kanton Schwyz steht bei der Qualität der Busleistungen auf Rang eins aller Kantone. Die Leistungen werden mit überdurchschnittlicher Qualität zu durchschnittlichen Kosten erbracht.

2.1.7 Innovationen der Transportunternehmungen im öffentlichen Verkehr

Laut Informationen des Verbandes öffentlicher Verkehr zeigt sich, dass die öV-Branche sehr wohl innovativ ist und von sich aus in diversen Sektoren Innovationen anstrebt und vorantreibt. In der Infrastruktur möchte man die Kapazität und Sicherheit mittels neuer technischer Möglichkeiten weiter erhöhen und die Bahninfrastruktur effizienter nutzen, um Kosten zu sparen. Im Bereich des Verkehrs geht es um Elektromobilität, selbstfahrende Fahrzeuge und neue Fahrmodelle (Rufbussysteme). Im Bereich Vertrieb ist es vor allem das elektronische Ticketing, das vorangetrieben wird.

Innovation ist für die Branche eine Daueraufgabe, um den höchstmöglichen Kundennutzen zu generieren. Allerdings braucht es für Innovationen auch gewisse Handlungsspielräume und Vertrauen. Um das Risiko von Kostenexplosionen zu vermeiden, setzt die Branche deshalb auch darauf, bei Innovationen schrittweise vorzugehen und nicht alles von heute auf morgen umsetzen zu wollen. Dies nach dem Motto „Evolution statt Revolution“.

2.2 Antwort auf die gestellten Forderungen oder Aufträge

2.2.1 Die Verhandlungen mit den Transportdienstleistern des öffentlichen Verkehrs zukünftig so zu führen, dass vermieden werden kann, dass der Gewinn gemäss Art. 36 Abs. 2 PBG dem Unternehmen zur freien Verfügung steht.

a) Vorgaben für das Bestellverfahren und die Offertverhandlungen

Wie vorne einleitend ausgeführt, ist das sogenannte Bestellverfahren stark vom Bund vorgegeben. Die Fristen, der Offertinhalt und die Prüfung sind vom Bund und dessen Recht vorgegeben.

b) Gemeinsame Offertverhandlungen durch die Besteller (Bund und Kantone)

Die Verhandlungen mit den Transportunternehmen werden nie alleine geführt. Es sitzen immer auch der Bund und bei kantonsübergreifenden Linien Nachbarkantone mit am Verhandlungstisch.

Die Offerten werden unter den Bestellern, d.h. Bund und Kantone, analysiert und vorbesprochen. Dies verleiht den Bestellern eine grössere Verhandlungsmacht. Erst wenn ein von allen beteiligten Bestellern akzeptiertes Angebot vorliegt, werden die Vereinbarungen abgeschlossen. Die Vereinbarungen sind nur gültig, wenn eine gleichlautende Bestellung aller beteiligten Besteller vorliegt.

In den vergangenen Bestellperioden konnten durch Verhandlungen Abgeltungsreduktionen erzielt werden und das Budget konnte jeweils unterschritten werden. Der Verhandlungsprozess wurde in den letzten Jahren auf Seiten der Besteller immer wieder optimiert.

c) Bundesrechtliche Regelung für die Gewinnverwendung

Eine weitere Einflussnahme auf die Gewinnverwendung ist nur bedingt möglich, wird doch die Bildung von Spezialreserven im Bundesrecht (Art. 36 PBG) festgelegt. Wenn ein Transportunternehmen die Gesamtaufwendungen einer Verkehrssparte mit den Erträgen und den von Bund und Kantonen erbrachten finanziellen Leistungen nicht decken kann, verantwortet es den Fehlbetrag selbst. Übersteigen die Erträge die von Bund und Kantonen erbrachten finanziellen Leistungen die Gesamtaufwendungen einer abgeltungsberechtigten Verkehrssparte, so weist das Unternehmen zwei Drittel dieses Überschusses der Spezialreserve zur Deckung künftiger Fehlbeträge. Vorbehalten bleibt, dass die Reserven nicht bereits die bundesrechtlichen Höchstlimiten erreicht haben.

d) Fazit

Diese Regelung ist so durch das System nach Bundesrecht vorgegeben. Die Reserven können nur bedingt durch die Verhandlungen mit den Transportunternehmen beeinflusst werden. Um eine Rücklage des Gewinns in die Reserven zu vermeiden, müsste man das Bundesrecht revidieren, was jedoch in der Zuständigkeit des Bundes liegt.

2.2.2 Eine Ausschreibungsplanung anzugehen. Diese Planung ist binnen zweier Jahre der zuständigen Kommission zu unterbreiten.

a) Ausschreibungsstrategie 2016

Die Ausschreibungsstrategie kommt zum Schluss, dass sich aufgrund der aktuellen Situation im Kanton Schwyz und der erstellten Benchmark-Analyse keine Ausschreibung bzw. Ausschreibungsplanung aufdrängt.

Der Regierungsrat hat zusammen mit dem Bund beschlossen, mit einzelnen Transportunternehmen mehrjährige Zielvereinbarungen abzuschliessen. Andere Kantone haben damit gute Erfahrungen gemacht. Der Kanton Schwyz hat die erste Zielvereinbarung abgeschlossen und die ersten Erfahrungen bestätigen dies. Zielvereinbarungen stellen eine echte Alternative zu Ausschreibungen dar. So kann man die Steuerung verstärken und die Abgeltung in der Regel auch senken. Schweizweit wird vermehrt mit Zielvereinbarungen und seltener mit Ausschreibungen gearbeitet. Dagegen bergen Ausschreibungen – nebst Chancen – auch Risiken in sich. So ist u.a. eine Ausschreibung immer mit einem erheblichen Aufwand für alle Beteiligten, bei ungewissem Ausgang und mit Verfahrensrisiken verbunden. Es entstehen neben Umstellungskosten auch Know-How-Verluste.

b) Laufende Konzessionen sprechen gegen eine sofortige Ausschreibungsplanung

Eine Ausschreibung von Linien ist grundsätzlich erst nach Ablauf der Konzession möglich. Die Konzessionen der bestehenden Linien im Kanton Schwyz laufen in den Jahren 2027 und 2028 aus. Eine im Jahre 2023 auslaufende Konzession betrifft eine Bestellung, die zusammen mit

dem Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) erfolgt ist und somit einvernehmlich mit dem ZVV betrachtet werden muss.

c) Überprüfung der Ausschreibungsstrategie

Der Regierungsrat beabsichtigt jedoch auf 2024 hin, die Ausschreibungsstrategie 2016 zu überprüfen und eine allfällige Ausschreibungsplanung für einzelne Linien vorzunehmen.

d) Aktuelle Ausschreibung von zwei Buslinien

Aktuell läuft im Kanton Schwyz die Ausschreibung von zwei neuen Buslinien (Immensee – Rotkreuz und Brunnen – bzw. Arth-Goldau – Rotkreuz). Dabei handelt es sich um zwei neue Konzessionen, bei denen das Baudepartement mit dem Bund zum Schluss kam, diese auszuschreiben.

e) Fazit

Aufgrund der Ausgangslage und der bisherigen Erfahrungen ist von einer Ausschreibungsplanung abzusehen. Stattdessen wird die Ausschreibungsstrategie von 2016 auf das Jahr 2024 hin überprüft.

2.2.3 Die in diesem Postulat definierten Grundsätze in die ÖV-Strategie aufzunehmen.“

Die Überarbeitung der öV-Strategie wird in der zweiten Hälfte des Jahres 2019 gestartet. Dabei wird die Überprüfung der Ausschreibungsstrategie auf das Jahr 2024 aufgenommen.

3. Fazit

Der Regierungsrat beantragt aufgrund der vorstehend gemachten Ausführungen, das Postulat als nicht erheblich zu erklären.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, das Postulat P 9/18 als nicht erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Baudepartement; Amt für öffentlichen Verkehr.

Im Namen des Regierungsrates:

Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber

