

Beschluss Nr. 244/2021

Schwyz, 13. April 2021 / ju

Postulat P 9/18: Mehr Wettbewerb im öffentlichen Verkehr

Bericht an den Kantonsrat

1. Übersicht

Am 12. Dezember 2018 wurde das Postulat P 9/18 «Mehr Wettbewerb im öffentlichen Verkehr» eingereicht. Anlässlich der Kantonsratssitzung vom 18. September 2019 erklärte der Kantonsrat das Postulat als erheblich. Nachfolgend erstattet der Regierungsrat dem Kantonsrat gemäss § 65 Abs. 3 der Geschäftsordnung des Kantonsrates vom 17. April 2019 (GOKR, SRSZ 142.110) Bericht dazu.

Als Grundlage für diese Berichterstattung an den Kantonsrat liess der Regierungsrat von einem externen Beratungsbüro für Mobilität, Verkehr und Transport die bisherige Ausschreibungsstrategie, welche der Regierungsrat am 16. Februar 2016 verabschiedet hatte, überarbeiten. Die Ausschreibungsstrategie empfiehlt, mit der Auto AG Schwyz (AAGS) und PostAuto kurzfristig eine Zielvereinbarung abzuschliessen. Aufgrund des geringen Bestellvolumens wird bei den Zugerland Verkehrsbetrieben (ZVB) und bei den Busbetrieben Bamert vom Abschluss einer Zielvereinbarung dagegen abgeraten.

Im Jahr 2026 und damit vor der Erneuerung der meisten Konzessionen soll die Ausschreibungsplanung definitiv festgelegt werden. Folgende Gebiete stehen dabei im Vordergrund: Die Räume Küssnacht (räumliche Verflechtung AAGS und ZVB), Höfe (räumliche Verflechtung Bamert und PostAuto), Sattel (räumliche Verflechtung AAGS und ZVB) und Einsiedeln (Ergebnisse der Kosten-Analyse).

Die Ergebnisse und Stossrichtungen der vorliegenden Ausschreibungsstrategie werden in die Überarbeitung der öV-Strategie aus dem Jahr 2014 einfließen. Diese ist für das laufende Jahr angedacht, so dass die überarbeitete Strategie voraussichtlich 2022 dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme unterbreitet werden kann. Dadurch wird sie auch öffentlich einsehbar sein.

Die detaillierten Erkenntnisse der überarbeiteten Ausschreibungsstrategie wurden am 19. Februar 2021 vorab der Kommission für Raumplanung, Umwelt, Energie und Verkehr (RUVEKO) vorgestellt.

2. Ausgangslage

Im Rahmen der Vorberatung des aktuellen Grundangebots des öffentlichen regionalen Verkehrs (2020–2023) durch die RUVEKO vom 31. Oktober 2018 wurde der Umstand thematisiert, dass verschiedene Transportunternehmen hohe Bestände in den Reserven gemäss Art. 36 Abs. 2 des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung vom 20. März 2009 (PBG, SR 745.1) aufweisen. Die Kommission verlangte, dass die Offertverhandlungen härter geführt und die hohen Reserven abgebaut werden. Ausserdem wurde bemängelt, dass im öffentlichen Verkehr nicht mehr Linien submissioniert werden. Die Kommission forderte daher eine Ausschreibungsplanung des Kantons, die dies explizit vorsieht.

Unbesehen davon hat der Kantonsrat an seiner Sitzung vom 12. Dezember 2018 dem Grundangebot 2020–2023 zugestimmt. Allerdings haben Kantonsrat René Baggenstos und 61 Mitunterzeichnende gleichentags das Postulat P 9/18 «Mehr Wettbewerb im öffentlichen Verkehr eingereicht», mit welchem folgende Forderungen gestellt worden sind:

- «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 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.»

Der Regierungsrat hat das Postulat mit Beschluss Nr. 437 vom 25. Juni 2019 dahingehend beantwortet, dass er bezüglich der ersten Forderung auf die Regelung durch das Bundesrecht und bezüglich der zweiten Forderung auf die laufenden Konzessionen, welche gegen eine sofortige Ausschreibungsplanung sprächen, hinwies. Zur dritten Forderung hielt der Regierungsrat fest, dass er die Überprüfung der Ausschreibungsstrategie in die Überarbeitung der ÖV-Strategie aufnehmen werde. In diesem Sinn beantragte der Regierungsrat schliesslich, das Postulat nicht erheblich zu erklären.

Der Kantonsrat hat das Postulat an seiner Sitzung vom 18. September 2019 dann als erheblich erklärt. Dies mit dem Ziel, den Wettbewerb im öffentlichen Verkehr zu fördern und die Verhandlungsposition des Kantons zu stärken.

3. Bericht zu den Aufträgen

Mit dem erheblich erklärten Postulat wurden drei konkrete Forderungen gestellt, auf die ergänzend zum einleitend bereits Ausgeführten nachfolgend noch spezifisch eingegangen wird.

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

Die bundesrechtlichen Grundlagen in Art. 36 Abs. 2 PBG bezüglich der Verwendung von Überschüssen, die daraus resultieren, dass die Erträge und die vom Bund und den Kantonen erbrachten finanziellen Leistungen die Gesamtaufwendungen einer abgeltungsberechtigten Verkehrssparte übersteigen, sind immer noch dieselben, wie sie bei der Beantwortung des Postulats aufgeführt worden sind. Eine anderweitige Handhabung würde eine Anpassung des Bundesgesetzes voraussetzen. Eine allfällige Anpassung von Art. 36 PBG wird aktuell im Rahmen des Projekts «Reform RPV» diskutiert. Aktuell ist indes noch offen, ob und in welche Richtung die Bestimmung angepasst wird.

Mit der Verabschiedung des dringlichen Bundesgesetzes über die Unterstützung des öffentlichen Verkehrs in der Covid-19-Krise am 25. September 2020 hat das Bundesparlament Unterstützungsmassnahmen für den öffentlichen Personenverkehr beschlossen. Für den regionalen Personenverkehr decken die Besteller Bund und Kantone die 2020 entstandenen Defizite nachträglich ab (Gleiches steht aktuell auch für das Jahr 2021 nochmals zur Diskussion). Voraussetzung für die Gewährung einer Defizitdeckung ist jedoch die vorgängige vollständige Auflösung der Spezialreserve gemäss Art. 36 Abs. 2 PBG. Übersteigt diese das Defizit 2020, besteht keine Notwendigkeit einer zusätzlichen Defizitdeckung. Gemäss Art. 36 Abs. 2^{bis} PBG ist in den Jahren 2020 und 2021 sodann der gesamte allfällige Überschuss der Spezialreserve zuzuweisen, eine freie Verwendung eines Teils des Überschusses ist also nicht möglich.

Die definitiven Rechnungen bzw. Defizite 2020 der einzelnen Transportunternehmen liegen derzeit noch nicht vor. Es ist jedoch davon auszugehen, dass bei bestimmten Transportunternehmen die Spezialreserven ganz oder teilweise aufgelöst werden müssen.

Der Offertverhandlungsprozess an sich wurde in der Vergangenheit laufend optimiert und die Angebote wurden hart verhandelt. Dies zeigt sich auch daran, dass das Budget in den vergangenen Bestellperioden immer deutlich unterschritten werden konnte.

Gerade die Covid-19-Krise, welche auch im Bereich des öffentlichen Verkehrs massive finanzielle Auswirkungen hat, zeigt die Notwendigkeit von Reserven. Dank solcher kann der Zusatzaufwand bei den Abgeltungen des regionalen öffentlichen Verkehrs gemindert werden.

Was die von den Postulanten speziell thematisierten frei verwendbaren Überschüsse anbelangt, die von den Transportunternehmen gemäss Art. 36 Abs. 2 PBG unter bestimmten Voraussetzungen gebildet werden können, ist in Erinnerung zu rufen, dass damit gemäss Absicht des Bundesgesetzgebers Anreize für betriebliche Optimierungen, Effizienzsteigerungen und Innovationen gesetzt werden sollen. Nichtsdestotrotz wird mit den verschiedenen hier thematisierten Instrumenten und Vorgehensweisen darauf abgezielt, wirtschaftliche und kostengünstige Angebotsvereinbarungen abschliessen zu können.

2. [Es ist] Eine Ausschreibungsplanung anzugehen. Diese Planung ist binnen zweier Jahre der zuständigen Kommission zu unterbreiten.

Die sogenannte Ausschreibungsplanung ist im PBG (Art. 31c) explizit vorgesehen und definiert. Sie ist Voraussetzung für eine nachfolgende öffentliche Ausschreibung von Personenbeförderungskonzessionen. Bevor aber im Hinblick auf eine mögliche Ausschreibung bestimmter Verkehrslinien eine allfällige Ausschreibungsplanung erstellt wird, ist mit einer Ausschreibungsstrategie die geeignete und beabsichtigte Vorgehensweise zu eruiieren und festzulegen, was umso mehr gilt, als bisherige Linien ohnehin erst auf das Ende der laufenden Konzessionen hin neu ausgeschrieben werden können. Dies ist im Kanton Schwyz bei den meisten Linien Ende 2027 der Fall.

Aus diesen Gründen hat der Regierungsrat von einem externen Beratungsbüro für Mobilität, Verkehr und Transport die bisherige Ausschreibungsstrategie von 2016 überarbeiten und aktualisieren lassen. Ebenso wurde die darin enthaltene Benchmark-Analyse mit den neuesten Grundlagedaten aktualisiert. Der Regierungsrat hat die überarbeitete Ausschreibungsstrategie am 23. März 2021 genehmigt.

Die Ausschreibungsstrategie respektive die mit dieser abgegebenen Empfehlung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

a) Ausschreibung Buslinien

Buslinien, für welche eine neue Konzession nötig ist, müssen gemäss den gesetzlichen Vorgaben des Bundes grundsätzlich (mit Ausnahmen) ausgeschrieben werden. Bestehende Buslinien und Bahnlinien können ausgeschrieben werden, allerdings nur auf das Konzessionsende hin. Die Kantone haben in diesem Rahmen einen erheblichen Ermessensspielraum. Vorgehen und Fristen sind jedoch eng definiert, was bedeutet, dass der Spielraum nur genutzt werden kann, wenn vorausschauend agiert wird.

Sofern Buslinien aus ordnungspolitischen Gründen nicht generell ausgeschrieben werden sollen, empfiehlt die Ausschreibungsstrategie, Ausschreibungen für diejenigen Gebiete oder Transportunternehmen zu prüfen, welche eine unterdurchschnittliche Performance hinsichtlich Kosten und/oder Qualität aufweisen. Von einer Ausschreibung kann abgesehen werden, wenn stattdessen eine gleichwertige Zielvereinbarung abgeschlossen werden kann.

Gestützt auf die erwähnten Kriterien empfiehlt die Ausschreibungsstrategie, auf den Ablauf der bestehenden Konzessionen per Ende 2027 eine öffentliche Ausschreibung des Linienangebots insbesondere für die nachfolgend unter Buchstabe g) aufgeführten Gebiete in Betracht zu ziehen.

Im Bahnbereich wird empfohlen, auf Ausschreibungen bis auf Weiteres zu verzichten bzw. diese nur als ultima ratio einzusetzen, weil Bahnausschreibungen komplexer und risikoreicher sind.

b) Zielvereinbarungen

Zielvereinbarungen sind bei Kosten- oder Qualitätsproblemen eine valable Alternative zu Ausschreibungen, insbesondere in Verbindung mit einer verlässlichen Benchmark-Analyse. Wie viel mit Zielvereinbarungen aus Bestellersicht erreicht werden kann, hängt zu einem grossen Teil von den Verhandlungspositionen der Akteure und mit diesen vom Marktumfeld ab.

Den zeitnahen Abschluss von Zielvereinbarungen regt die Ausschreibungsstrategie mit der AAGS und PostAuto an.

c) Benchmark-Analyse

Der durchgeführte Kosten- und Qualitätsvergleich (Benchmark-Analyse) zeigt, dass die vom Kanton Schwyz bestellten Busleistungen im Vergleich mit anderen Kantonen gesamthaft zu unterdurchschnittlichen Kosten und mit überdurchschnittlicher Qualität produziert werden. Handlungsbedarf besteht primär bei den Busbetrieben Bamert (die allerdings nur eine, relativ kleine Linie fährt) punkto Kosten und bei PostAuto punkto Qualität.

d) Harmonisierung der Konzessionen

Aufgrund der laufenden Konzessionen sind, mit Ausnahme von zwei Einzellinien, bis Ende 2027 keine Ausschreibungen möglich. Die Ausschreibung von einzelnen – zumal kurzen, wie sie vorliegend zur Diskussion stehen – Linien ist grundsätzlich suboptimal. Es wird daher empfohlen, vorliegend auf eine Ausschreibung zu verzichten und die betreffenden Transportunternehmen im Gegenzug zu überzeugen, die Erneuerung ihrer Konzessionen nur bis 2027 zu beantragen. Damit können die Konzessionsenden in den beiden Regionen harmonisiert werden, was eine spätere Ausschreibung von mehreren Linien ermöglicht.

e) Zielvereinbarungen mit der AAGS und PostAuto

Die Analyse bestätigt die bereits bestandene, grundsätzliche Absicht, mit der AAGS und mit PostAuto Zielvereinbarungen abzuschliessen. Dabei wären bei der AAGS die bereits heute attraktiven

Konditionen zu sichern und bei PostAuto eine weitere Reduktion der (bereits heute unterdurchschnittlichen) Kosten und eine Verbesserung der Qualität anzustreben.

f) Verzicht auf Zielvereinbarungen mit den ZVB und den Busbetrieben Bamert

Aufgrund des geringeren Bestellvolumens kann auf Zielvereinbarungen mit den ZVB und den Busbetrieben Bamert verzichtet werden. Stattdessen sind im Rahmen des regulären Bestellverfahrens nach Möglichkeit tiefere Kosten auszuhandeln. Bei den ZVB steht dabei die Angleichung der Kosten der bestehenden Linien an die ausgeschriebenen neuen Linien von Brunnen/Arth-Goldau/Imnensee nach Rotkreuz im Vordergrund. Die Ergebnisse der Benchmark-Analyse bieten eine gute Grundlage hierfür.

g) Ausschreibungsplanung

Die Ausschreibungsplanung ist gegebenenfalls spätestens im Jahr 2026, also vor der Erneuerung der meisten Konzessionen (Ende 2027), aufgrund der gemachten Erfahrungen zu erstellen. Dabei sind nach dem zuvor bereits Ausgeführten insbesondere folgende Gebiete zu überprüfen:

- Raum Küssnacht aufgrund der räumlichen Verflechtung von ZVB und AAGS (gemäss den Ergebnissen der Kosten-Analyse aus heutiger Sicht allerdings nicht angezeigt);
- Raum Höfe aufgrund der räumlichen Verflechtung der Busbetriebe Bamert und von PostAuto und der aktuellen Ergebnisse der Kosten-Analyse;
- Raum Sattel aufgrund der räumlichen Verflechtung von ZVB und AAGS und der aktuellen Ergebnisse der Kosten-Analyse;
- Raum Einsiedeln aufgrund der aktuellen Ergebnisse der Kosten-Analyse.

3. Die in diesem Postulat definierten Grundsätze [sind] in die ÖV-Strategie aufzunehmen.

Die geltende öV-Strategie aus dem Jahr 2014 wird im Laufe dieses Jahres überarbeitet, so dass sie der Regierungsrat 2022 verabschieden und dem Kantonsrat zur Kenntnisnahme unterbreiten kann. Dabei werden die dargelegten Überlegungen zur Ausschreibung von Buslinien in die Strategie aufgenommen.

4. Fazit

Die gesetzlichen Spezialreserven bei den Transportunternehmen gemäss Art. 36 Abs. 2 PBG werden durch die Covid-Gesetzgebung des Bundes voraussichtlich stark reduziert. Gestützt auf die überarbeitete Ausschreibungsstrategie wird auf den Ablauf der meisten Konzessionen Ende 2027 bzw. Ende 2028 hin rechtzeitig eine allfällige Ausschreibungsplanung verabschiedet und alsdann entsprechend umgesetzt. Diese Ausschreibungsgrundsätze werden auch bei der Überarbeitung der ÖV-Strategie berücksichtigt. Im Sinne des oben Dargelegten wird der Regierungsrat bestehende Linien jedoch nur unter gegebenen Voraussetzungen ausschreiben, namentlich dann, wenn sich die im öffentlichen Interesse verfolgten Angebots-, Qualitäts- und Preisziele nicht mit anderen Mitteln erreichen lassen. Als solches kommt gemäss den Empfehlungen der Ausschreibungsstrategie unter gegebenen Umständen etwa der Abschluss von Zielvereinbarungen in Betracht. Schliesslich wird im Rahmen der Festlegung des künftigen Grundangebots sowie insbesondere bei den Angebotsvereinbarungen mit den Bustransportunternehmen auch ein Augenmerk auf mögliche Innovationen im Fahrzeug- oder im konkreten Angebotsbereich gerichtet.

Mit dem vorliegenden Bericht sind die mit dem Postulat gestellten Forderungen erfüllt.

5. Behandlung im Kantonsrat

Gemäss § 61 Abs. 3 GOKR nimmt der Kantonsrat von den Berichten Kenntnis. Jedes Mitglied des Kantonsrates kann die qualifizierte Kenntnisnahme mit oder ohne Zustimmung beantragen.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, vom vorliegenden Bericht Kenntnis zu nehmen.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.
3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Amt für öffentlichen Verkehr.

Im Namen des Regierungsrates:

Petra Steimen-Rickenbacher
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber