



Bundesamt für Verkehr

Finanzierung öffentlicher, regionaler Personenverkehr

Inhaltsverzeichnis

1	Zusammenfassung des Prüfungsergebnisses	3
2	Auftrag und Prüfungsdurchführung	7
2.1	Auftrag und Prüfziele	7
2.2	Rechtsgrundlagen	8
2.3	Prüfungsumfang und -grundsätze	9
2.4	Unterlagen und Auskunftserteilung	9
2.5	Priorisierung der Empfehlungen der EFK	9
3	Rechtliche Grundlagen und Ziele der Finanzierung des regionalen Personenverkehrs	10
3.1	Die rechtliche Grundlage ergibt sich aus dem Eisenbahngesetz	10
3.2	Die Zielsetzungen der Bundesabgeltung sind nicht klar formuliert	10
3.3	Es fehlt eine übergeordnete und klare Priorisierung der Ziele	11
3.4	Die finanzielle Steuerung erfolgt über Kantonsquote und Kantonsbeteiligung	12
3.4.1	Grunderschliessung wird durch die Kantonsquoten „garantiert“	12
3.4.2	Der Preis für die Grunderschliessung erscheint als nicht übermässig hoch	14
3.4.3	Die Kantonsbeteiligungen fallen sehr unterschiedlich aus	15
3.5	Fazit: Alternativen zur heutigen Ressourcenverteilung sind zu prüfen	17
4	Bestellverfahren	19
4.1	Die Amtsleitung stuft die Risiken bei der Finanzierung RPV als gering ein	19
4.2	Das Bestellverfahren ist eng mit dem Fahrplanverfahren verknüpft	19
4.3	Externe Verkehrsexperten äussern sich kritisch zu einzelnen Punkten des Bestellverfahrens	21
4.4	Die Sektion pv hat eine Prüfstrategie für die Offertprüfung definiert	23
4.5	Die Offertprüfung konzentriert sich auf zwei Schwerpunkte	25
4.6	Die Überprüfung der Mindestauslastung ist eine Herausforderung	26
4.7	Die Datenqualität spielt für die Prüfung der Wirtschaftlichkeit mittels Kennzahlen eine wichtige Rolle	30
4.8	Fazit: Das BAV ist für die Prüfung der Offerten gut aufgestellt	31
5	Schlussbesprechung	34

1 Zusammenfassung des Prüfungsergebnisses

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) hat beim Bundesamt für Verkehr (BAV) ausgewählte Aspekte im Bereich der Finanzierung des öffentlichen, regionalen Personenverkehrs (RPV) geprüft. Bund und Kantone planen und bestellen gemeinsam seit über zehn Jahren den öffentlichen Regionalverkehr in der Schweiz. Mit ihren jährlichen Abgeltungen in einer durchschnittlichen Grössenordnung von rund 1,6 Mrd. Franken leisten sie auch einen wichtigen Beitrag zu dessen Finanzierung. Die EFK untersuchte beim BAV diejenigen Prozesse, welche primär einen Einfluss auf den wirtschaftlichen Einsatz der Verkehrsabgeltungen haben sowie übergeordnet, die der Finanzierung zugrunde liegende Zielsetzung des Bundes.

Eine eindeutige übergeordnete Zielsetzung fehlt

Die Zielsetzung des Bundes im RPV ergibt sich auf gesetzgeberischer Stufe nur indirekt, d.h. als Ableitung aus verschiedenen Gesetzen, Verordnungen und den Botschaften des Bundesrates zur Bahnreform 2 und zur Neugestaltung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA). Zusammenfassend und relativ eindeutig lässt sich aus diesen Quellen ein starker politischer Wille für eine flächendeckende Grunderschliessung erkennen. In seiner – seit 2006 nicht mehr nach aussen kommunizierten und formell nachgeführten – Strategie verfolgt das BAV diese Zielsetzung, indem es die bestehende Grunderschliessung erhalten will. Dies gilt es zu respektieren, umso mehr die Kosten des Bundes für die Grunderschliessung, sie dürften schätzungsweise zwischen 18 und 66 Mio. Franken liegen, im Vergleich zum finanziellen Gesamtvolumen relativ gering ausfallen.

Historisch gewachsene Kantonsquote noch zeitgemäss?

Die Steuerung der finanziellen Mittel des Bundes erfolgt über das Instrument der „Kantonsquote“, mit welcher die finanzielle Obergrenze an der sich der Bund maximal beteiligen will je Kanton festgelegt wird. Die Kantonsquote ist im Wesentlichen ein mit der Teuerung hochgerechneter historischer Betrag aus der Zeit vor der Revision des Eisenbahngesetzes im Jahr 1996. Sie ist also historisch gewachsen und entspricht daher möglicherweise nicht mehr den heutigen Verkehrsbedürfnissen.

Auf der einen Seite anerkennt die EFK die Funktion der Kantonsquote als Garant für die Grunderschliessung. Auf der anderen Seite ist zu bedenken, dass damit der schweizweite Ausgleich und der freie Einsatz der Mittel aufgrund von Entwicklungen in der Verkehrsnachfrage unnötig eingengt werden. Grundsätzlich wäre aus Sicht der EFK für die Mittelsteuerung ein „Zero-Base-Budgeting“-Ansatz begrüssenswerter. Da die Kantonsquote als Steuerinstrument weitgehend von den Kantonen anerkannt ist, müsste der Impuls für eine Neuordnung aber von politischer Seite ausgehen. Als Verbesserung schlägt die EFK vor, die finanziellen Mittel in deren Wirkungsräumen (z.B. durch eine Einteilung in „Regionen“, abgestuft nach Siedlungsdichte) aufzuteilen und künftig auf dieser Basis – gestützt auf eine differenzierte Angebotsstrategie des BAV – zu steuern.

Die Offertprüfungen des BAV sollten konsequent risikoorientiert erfolgen

Die EFK kommt zum Schluss, dass die Sektion Personenverkehr des BAV für die Offertprüfung grundsätzlich gut aufgestellt ist. Sie verfügt über formalisierte Verfahrensanweisungen und einheitliche Prozesse inkl. Hilfsformulare.

Die Beurteilung der materiellen Voraussetzungen für eine Abgeltung spielt bei der Offertprüfung eine wichtige Rolle. Die EFK hat im Rahmen ihrer Stichprobe nur einige wenige Linien gefunden, welche vom BAV mitfinanziert wurden, obwohl die vorgegebenen Mindestanforderungen nicht erfüllt waren. Das Risiko, dass wesentliche Mittel in Regionallinien fließen, welche die gesetzten Minimalanforderungen (Erschliessungsfunktion, Anzahl Einsteiger) nicht erfüllen, beurteilt die EFK daher eher als klein.

Ein grösseres Risiko besteht nach Ansicht der EFK hingegen darin, dass die Transportunternehmungen ihre Leistungen unwirtschaftlich erbringen. Es ist deshalb wichtig, im Offertprüfverfahren diesen Aspekt gebührend zu berücksichtigen. Mit dem Kennzahlenmodell verfügt das BAV über ein Werkzeug, welches eine systematische und untereinander vergleichbare Beurteilung der Offerten erlaubt. Die entsprechende Grundlage ist also geschaffen worden. Um eine zuverlässige Überprüfung vornehmen zu können, muss das BAV aber alles daran setzen, die Qualität der Daten noch weiter zu steigern.

Umfang und Intensität der Offertprüfung hängen stark von der verfügbaren Zeit und zum Teil auch von individuellen Neigungen des für die Prüfung verantwortlichen Mitarbeitenden ab. Die Vorteile der Beurteilung von Offerten aufgrund von Indizes sind zwar erkannt, führen aber noch nicht zu einer wirklichen Effizienzverbesserung im Prozess der Offertprüfung durch das BAV. Negativ wirkt sich vor allem aus, dass das qualitative Abwägen von fast 20 Kennzahlen komplex und deshalb zeitaufwändig ist. Eine Reduktion der Kennziffern könnte zu einer Effizienzsteigerung führen. Zur Reduktion von Doppelspurigkeiten ist aber auch ein stärkerer Einbezug bzw. eine stärkere Koordination mit den Kantonen wünschenswert. Anzustreben ist eine gemeinsam mit den Kantonen entwickelte Strategie für die Prüfung der Offerten, welche risikoorientiert aufgebaut sein muss.

Eine Vereinfachung des Bestellverfahrens sollte geprüft werden

Die EFK beurteilt das Bestellverfahren aufgrund der bestehenden Redundanzen zwischen Kantonen und Bund sowie dem flächendeckenden Ansatz der Offertprüfungen durch das BAV aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen als suboptimal. Viele der Doppelspurigkeiten ergeben sich aus der vom Gesetzgeber gewollten „gemeinsamen Bestellung“ des Regionalverkehrs durch Bund und Kantone. Die EFK erachtet es als prüfenswert, den Bestellprozess zwischen Transportunternehmungen, Kantonen und Bund zu überdenken, ohne dabei die Oberaufsicht des BAV in Frage zu stellen und das Gesamtsystem ÖV-Schweiz zu gefährden.

Résumé des résultats de l'audit

Dans le cadre de son audit auprès de l'Office fédéral des transports (OFT), le Contrôle fédéral des finances (CDF) a vérifié certains aspects du financement du trafic régional des voyageurs (TRV). Depuis plus de dix ans, la Confédération et les cantons planifient et passent commande ensemble pour assurer les transports publics régionaux en Suisse. En versant à cet effet des indemnités qui avoisinent en moyenne 1,6 milliard de francs par an, ils contribuent aussi largement à leur financement. Le CDF a examiné les processus de l'OFT qui exercent principalement une influence sur l'utilisation économe des indemnités de transport et, dans une perspective plus large, les objectifs de la Confédération qui justifient le financement du TRV.

Manque d'objectif général clairement défini

L'objectif de la Confédération en matière de TRV ne possède que des bases légales indirectes, c'est-à-dire qu'il découle de diverses lois et ordonnance, ainsi que des messages du Conseil fédéral sur la réforme des chemins de fer 2 et concernant la péréquation des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). En résumé, ces diverses sources font ressortir assez clairement une forte volonté politique d'assurer une desserte de base couvrant l'ensemble du territoire. Dans sa stratégie, qui n'a plus été communiquée à l'extérieur ni formellement actualisée depuis 2006, l'OFT poursuit cet objectif, dans la mesure où il entend préserver la desserte de base existante. Cette volonté est méritoire, d'autant que les dépenses que la Confédération alloue à cette desserte (entre 18 et 66 millions de francs selon les estimations) sont modestes comparées au volume financier global.

Les quotes-parts cantonales sont-elles encore dans l'air du temps ?

Le pilotage des moyens financiers de la Confédération est assuré par le biais des «quotes-parts cantonales», un instrument qui sert à fixer la limite maximale de la contribution fédérale versée à chaque canton. Cette quote-part représente pour l'essentiel un montant, adapté au renchérissement, qui date d'avant la révision de la loi sur les chemins de fer de 1996. D'origine historique, elle ne correspond peut-être plus aux besoins actuels des transports.

Le CDF admet certes que la quote-part cantonale est une garante de la desserte de base. Il est cependant regrettable qu'elle restreigne inutilement la compensation à l'échelle de la Suisse et la libre utilisation des moyens financiers compte tenu du développement de la demande de transports. Du point de vue du CDF, il serait en principe préférable d'appliquer une approche «budget base zéro». Comme les cantons reconnaissent largement la quote-part cantonale comme un instrument de pilotage, l'impulsion d'une réorganisation devrait venir du côté politique. Pour améliorer la situation, le CDF propose de répartir les moyens financiers selon les périmètres d'impact (par ex. en procédant à une répartition par «régions», échelonnée par densité de population) et de les gérer à l'avenir sur cette base, fondée sur une stratégie d'offres différenciée de l'OFT.

L'examen des offres par l'OFT devrait être axé sur les risques de manière conséquente

Le CDF conclut que la section Trafic voyageurs de l'OFT dispose en principe des moyens requis pour examiner les offres. Elle s'est dotée d'instructions formelles et de procédures uniformes, de même que de formulaires d'aide.

L'évaluation des conditions matérielles pour une indemnisation joue un rôle important lors de l'examen de l'offre. Dans le cadre de sa vérification par sondages, le CDF n'a identifié que peu de lignes de transport que l'OFT cofinance sans que les exigences minimales aient été remplies. Le CDF juge dès lors plutôt faible le risque que les moyens financiers soient attribués à des lignes régionales ne satisfaisant pas aux conditions minimales (fonction de raccordement ou nombre d'usagers).

Selon le CDF, un risque plus élevé réside dans le fait que les entreprises de transport fournissent leurs prestations de manière non rentable. Il importe donc d'accorder à cet aspect toute la place qu'il mérite lors de l'examen des offres. Avec le modèle d'indicateurs, l'OFT dispose d'un outil qui permet d'évaluer et de comparer les offres de manière systématique. La base requise est donc en place. Pour garantir la fiabilité des évaluations, l'OFT doit néanmoins tout mettre en œuvre pour accroître encore la qualité des données.

L'ampleur et l'intensité de l'examen des offres dépendent beaucoup du temps disponible et, en partie aussi, des préférences individuelles des collaborateurs qui en sont responsables. Si le recours à des indicateurs pour examiner les offres apporte des avantages reconnus, il n'améliore pas encore véritablement l'efficacité de la procédure d'évaluation de l'OFT. Par sa complexité et le temps qu'elle exige, l'appréciation qualitative de près de 20 indicateurs constitue à ce titre une entrave. Diminuer le nombre des indicateurs pourrait accroître l'efficacité. Il serait par ailleurs souhaitable d'impliquer davantage les cantons dans l'évaluation des offres ou de collaborer davantage avec eux dans ce domaine, afin de diminuer le nombre de doublons. Le but étant d'élaborer avec les cantons une stratégie commune en matière d'examen des offres qui soit axée sur les risques.

Envisager une simplification de la procédure de commande

En raison des redondances actuelles entre les cantons et la Confédération ainsi que de l'approche globale appliquée à l'examen des offres par l'OFT, le CDF estime que la procédure de commande n'est pas optimale du point de vue économique. Nombre des doublons résultent de la volonté du législateur, qui souhaite que les transports régionaux fassent l'objet de «commandes conjointes» de la Confédération et des cantons. Le CDF juge utile de repenser la procédure de commande entre les entreprises de transport, les cantons et la Confédération, sans remettre en question la haute surveillance de l'OFT ni compromettre le système suisse des transports publics.

2 Auftrag und Prüfungsdurchführung

2.1 Auftrag und Prüfziele

Gestützt auf Art. 6 und 8 des Finanzkontrollgesetzes und im Rahmen ihres Jahresprogrammes hat die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) beim Bundesamt für Verkehr (BAV), Sektion Personenverkehr (pv) eine Prüfung im Bereich der Finanzierung des öffentlichen, regionalen Personenverkehrs (RPV) durchgeführt. Mehrere Prozesse des BAV haben einen Bezug zur Finanzierung des regionalen Personenverkehrs. Gemäss PRISMA¹ kennt das BAV folgende Metaprozesse:



Abbildung 1: Übersicht Prozesslandschaft BAV, Quelle: www.egate.admin.ch, Darstellung: EFK

¹ System zur Prozessverwaltung in der Bundesverwaltung, abrufbar unter www.egate.admin.ch

Folgende Haupt- resp. Detailprozesse betreffen die Finanzierung RPV:

Metaprozess	Hauptprozess	Zuständig	Detailprozesse	Prüfgegenstand
2 Aufsicht Infrastruktur, Betrieb und Finanzierung	22 Revision der Finanzierung von Infrastrukturen und Verkehrsleistungen	Facheinheit Revision	221 Aussenrevision	NEIN
	23 Rechnungs-genehmigung	Sektion Personenverkehr	231 Rechnungs-genehmigung	NEIN
7 Finanzierung Verkehr	72 Finanzierung von öffentlichem, regionalem Personenverkehr	Sektion Personenverkehr	721 Bestellverfahren	JA
			722 Ausschreibungen	NEIN
			723 Zielvereinbarung	NEIN
			724 Steuerung Kantonsquote	JA

Die EFK untersuchte damit diejenigen Prozesse, welche primär einen Einfluss auf den wirtschaftlichen Einsatz der Verkehrsabteilungen im RPV haben. Im Vordergrund stand das Bestellverfahren und die Kantonsquote sowie übergeordnet, die der Finanzierung zugrundeliegenden Zielsetzung des Bundes. Vertieft wurden dabei insbesondere die Steuerung mittels der Kantonsquoten und ausgewählte Aspekte in Bezug auf die mit der Abgeltung verbundene Offertprüfung beim BAV. Prüfziele waren die Beurteilung der Wirksamkeit des Bestellverfahrens hinsichtlich der Einhaltung der in der Verordnung vorgesehenen materiellen Voraussetzungen und der Beurteilung der Wirtschaftlichkeit der einzelnen Offerten.

2.2 Rechtsgrundlagen

- Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle vom 28. Juni 1967 (FKG; SR 614.0)
- Bundesgesetz über den eidg. Finanzhaushalt vom 7. Oktober 2005 (FHG; SR 611.0)
- Finanzhaushaltsverordnung vom 5. April 2006 (FHV; SR 611.01)
- Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101)
- Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen vom 20. März 1998 (SBBG; SR 742.31)
- Bundesgesetz über den Transport im öffentlichen Verkehr vom 4. Oktober 1985 (TG; SR 742.40)
- Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG; SR 615.1)
- Verordnung über Abgeltungen, Darlehen und Finanzhilfen nach Eisenbahngesetz vom 18. Dezember 1995 (ADFV; SR 742.101.1)
- Verordnung über die Anteile der Kantone an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr vom 18. Dezember 1995 (KAV; SR 742.101.2)
- Eisenbahn-Netzzugangsverordnung vom 25. November 1998 (NZV; SR 741.122)
- Fahrplanverordnung vom 25. November 1998 (FPV; SR 742.151.4)
- Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmungen vom 18. Dezember 1995 (REVO; SR 742.221)

2.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von den Herren Oliver Sifrig und Paul Sprecher durchgeführt. Sie bezog sich im Wesentlichen auf das Bestellverfahren der Fahrplanjahre 2009 und 2010, der Grossteil der Aussagen bezieht sich auf das abgeschlossene Bestellverfahren für das Fahrplanjahr 2009. Einzelheiten über Art und Umfang der durchgeführten Prüfungen gehen aus den Arbeitspapieren hervor.

2.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die benötigten Auskünfte wurden von den Mitarbeitenden der Sektion Personenverkehr des Bundesamtes für Verkehr bereitwillig erteilt und die notwendigen Unterlagen und Daten zur Verfügung gestellt.

2.5 Priorisierung der Empfehlungen der EFK

Aus der Sicht des Prüfauftrages beurteilt die EFK die Wesentlichkeit der Empfehlungen und Bemerkungen nach Priorität (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Sowohl der Faktor **Risiko** [z. B. Höhe der finanziellen Auswirkung bzw. Bedeutung der Feststellung; Wahrscheinlichkeit eines Schadeneintrittes; Häufigkeit des Mangels (Einzelfall, mehrere Fälle, generell) und Wiederholungen; usw.], als auch der Faktor **Dringlichkeit der Umsetzung** (kurzfristig, mittelfristig, langfristig) werden berücksichtigt.

3 Rechtliche Grundlagen und Ziele der Finanzierung des regionalen Personenverkehrs

3.1 Die rechtliche Grundlage ergibt sich aus dem Eisenbahngesetz

Die Grundlage für die Abgeltungen im öffentlichen Regionalverkehr ist im Eisenbahngesetz geregelt: Gemäss Art.49 des Eisenbahngesetzes (EBG) gelten Bund und Kantone den Transportunternehmen die laut Planrechnung ungedeckten Kosten des von ihnen gemeinsam bestellten Verkehrsangebotes ab. Angebote des Ortsverkehrs sowie Linien, die ausschliesslich dem Ausflugsverkehr dienen, sind von Bundesleistungen ausgeschlossen.

Das EBG wiederum stützt sich vor allem auf Art. 87 der Bundesverfassung (BV), welche die Gesetzgebungskompetenz in Eisenbahnfragen dem Bund überträgt. Die Abgeltung der Leistungen der Eisenbahnunternehmen und anderer öffentlicher Verkehrsmittel ist in dieser Bestimmung eingeschlossen (Zitat aus Botschaft EBG-Revision 1996, BBL 514, Ziffer 132).

3.2 Die Zielsetzungen der Bundesabgeltung sind nicht klar formuliert

Übergeordnete Zielsetzungen

Gemäss Botschaft zur Ausführungsgesetzgebung zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (2005, NFA) verfolgt der Gesetzgeber seit je her das Ziel einer flächendeckenden und nachhaltigen öffentlichen Verkehrsbedienung. Aber auch schon früher, d.h. bereits in einer Botschaft des Bundesrates des Jahres 1993 wurde dieses Ziel festgehalten: „Art. 51 des EBG sei nämlich so ausgelegt, dass jede als „Grundangebot“ anerkannte Leistung abgegolten werden kann. Das Ausmass des Grundangebots wird von verschiedenen Parametern (Verkehrspotential, Auslastung des bestehenden Angebotes, Kostendeckungsgrad, Sicherstellung der Grundversorgung, Ziele der Verkehrs- und Raumordnungspolitik) bestimmt. Als Eckwert könne davon ausgegangen werden, dass in schwach besiedeltem Raum 4 Kurspaare als Grunderschliessung gelten, wobei ganzjährig bewohnte Ortschaften (mit mind. 100 Einwohnern) einen Anspruch auf eine Grunderschliessung haben....“ Mit dieser Umschreibung wird die flächendeckende Verkehrsbedienung skizziert. Ob aber daraus eine Verpflichtung von Bund und Kantonen abgeleitet werden könne, überhaupt Regionalverkehr anzubieten und zu finanzieren, ist gemäss der erwähnten Botschaft umstritten.

Zielsetzungen BAV

Die vom BAV im Mai 2002 publizierte Amtsstrategie enthält einige interessante und wegweisende Absätze zum Regionalverkehr. Die Strategie wird seit 2006 nicht mehr nach aussen kommuniziert, dies insbesondere, weil gewisse Teile überholt sind. Auf eine grundlegende Überarbeitung aber wurde mit Direktionsentscheid im November 2007 sowie Februar 2008 verzichtet. Die Strategie selber wurde jedoch nicht aufgehoben. De facto arbeitet das BAV seither ohne nachgeführte Strategie.

Gemäss Aussagen des Direktors ist es ein zentrales Ziel des BAV, die „ordnende Hand“ im öffentlichen Verkehr (ÖV) in der Schweiz zu sein. Das Verkehrssystem sei so eng verwoben, dass es einer landesweiten Koordinationsbehörde bedürfe. Insbesondere bei der Eisenbahn brauche es entsprechende übergeordnete Einflussmöglichkeiten.

Ableitbare Zielsetzungen

Mangels eines klar definierten ÖV-Artikels auf Gesetzesstufe und detaillierter Zielvorgaben des BAV hat die EFK die globalen Zielsetzungen aus Gesetzen, Verordnungen, Zielsetzungen des Bundesrates, der Botschaft zur Bahnreform 2 und den Finanzplänen des EFV „Öffentlicher Verkehr“ abgeleitet. Zusammenfassend lassen sich aus den verschiedenen Quellen vier Hauptziele herleiten:

- Sicherstellung einer angemessenen Grunderschliessung (insbesondere auch von benachteiligten Landesgegenden)
- Bedarfsgerechtes Angebot (Ausmass der Grunderschliessung entspricht der Nachfrage)
- Absicherung des bestehenden hohen Marktanteils des öffentlichen Verkehrs
- Verbesserung des Verhältnisses zwischen Abgeltungen und Leistungen (Effektivität und Wirtschaftlichkeit).

3.3 Es fehlt eine übergeordnete und klare Priorisierung der Ziele

Im Rahmen der Umsetzung der verschiedenen Zielsetzungen bestehen Zielkonflikte. Aus der Finanzoptik besteht der Hauptkonflikt in der Kosten- und Leistungsoptimierung versus die Aufrechterhaltung der flächendeckenden Erschliessung, denn die Bereitstellung einer flächendeckenden Grundversorgung bedingt die Aufrechterhaltung und Finanzierung eines Mindestangebots auch auf Strecken mit einer sehr tiefen Eigenwirtschaftlichkeit. Der Sockelbeitrag an die Grundversorgung steht in Konkurrenz zu einer Angebotsstruktur, welche sich primär an der Nachfrage seitens des Verkehrsmarktes, d.h. Strecken mit hohem Verkehrsaufkommen, orientiert.

Hier besteht im aktuellen System ein klarer Mangel, resp. ein ungelöster Zielkonflikt. Eine saubere, widerspruchsfreie Zieldefinition mit Oberzielen, Hauptzielen, allgemeinen Grundsätzen sowie Ziel-/Messgrössen fehlt. Es lässt sich also schwer beantworten, ob die bestehenden Beurteilungskriterien und die Minimalvorgaben vor dem Hintergrund der immer knapper werdenden öffentlichen Mitteln noch zweckmässig bzw. erfüllbar sind oder aber die Ziele überarbeitet werden müssten.

Da wichtige Fragen zur Zielhierarchie auf gesetzgeberischer Stufe nicht beantwortet werden, sind sie an die Vollzugsstufe delegiert. Die Strategie des BAV ist es, die bestehende Flächendeckung (Grunderschliessung) zu erhalten und frei werdende Mittel für Angebote mit hohem Verkehrsaufkommen zu verwenden. Zu erwähnen ist aber, dass das BAV auf die Angebotsfestlegung selber kaum Einfluss nehmen kann. Gemäss heutiger und künftiger Praxis sind dafür die Kantone in erster Linie zuständig. Sie konkretisieren die Angebote im Rahmen der kantonalen ÖV-Gesetze sowie den Minimalanforderungen des Bundes. Sie verfügen dabei über einen gewissen Spielraum, den sie für die kantonale Feinsteuerung oder auch zur Priorisierung zwischen Angeboten im ländlichen Raum und in der Agglomeration nützen können.

3.4 Die finanzielle Steuerung erfolgt über Kantonsquote und Kantonsbeteiligung

3.4.1 Grunderschliessung wird durch die Kantonsquoten „garantiert“

Die Kantonsquote ist das Instrument, mit welchem der Bund die Globalsteuerung der abgeltungsberechtigten Leistungen vornimmt. Die Quote bestimmt die finanzielle Obergrenze, mit welcher der Bund sich am regionalen Personenverkehr maximal beteiligen wird. Die Kantonsquote bezieht sich dabei auf den gesamten Angebotsbetrag, d.h. sie umfasst neben dem Bundes- auch den Kantonsanteil. Ausgehend vom Gesamtbetrag der abzugeltenden Leistung wird anschliessend der Kantonsanteil berechnet. Deshalb ist der Begriff „Kantonsquote“ etwas irreführend, da er beides, d.h. den Bundes- als auch Kantonsanteil enthält.

Geschichte

Vor 1996 waren die Leistungen je nach Transportunternehmung unterschiedlich finanziert. Während der Bund den Regionalverkehr der SBB zu 100 % finanzierte, erhielten die übrigen konzessionsierten Transportunternehmen (KTU) unter verschiedenen Titeln (z.B. Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen, Abgeltung für Tarifannäherung, Defizitdeckung) Bundesabgeltungen. Der überwiegende Teil des Regionalverkehrs ohne SBB und Postauto wurde allerdings von den Kantonen finanziert. Die Verluste des damaligen Postautodienstes der PTT wurden aus den Gewinnen der anderen Sparten des Regiebetriebes Post querfinanziert.

Dieses System brachte es mit sich, dass Kantone und Gemeinden auf nicht bedürfnisgerechten Regionalverkehrsleistungen der SBB und PTT beharrten, weil diese für sie ja „gratis“ waren.

Mit der Revision des Eisenbahngesetzes per 1. Januar 1996 wurde die Finanzierung des Regionalverkehrs neu geregelt. Neu mussten sich nun auch die Kantone an den Leistungen des Regionalverkehrs der SBB und der PTT beteiligen. Im Gegenzug reduzierten sich jedoch ihre Zahlungen an die übrigen KTU, da sich hier der Bund vermehrt engagierte. Ausgangslage für die Bestimmung des Finanzbedarfs jedes Kantons (Kantonsquote) waren die bisherigen Abgeltungen. Gesamthaft – das war die Absicht – sollte sich die finanzielle Belastung für Bund und Kantone nicht verändern.

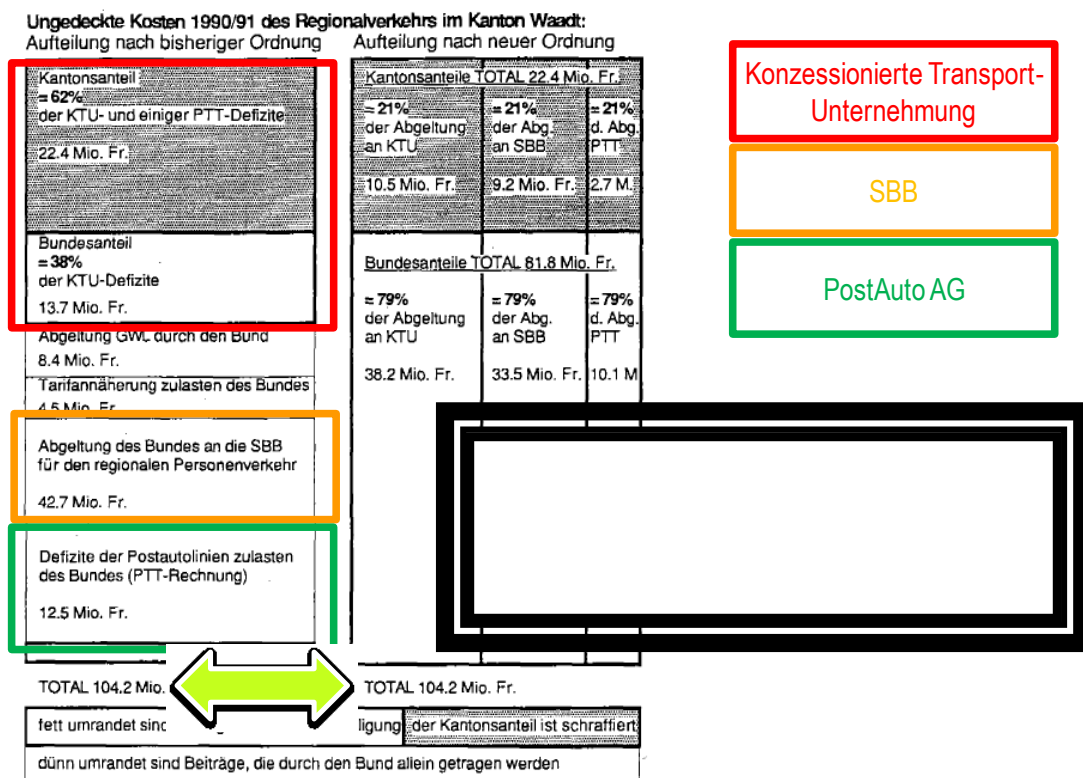


Abbildung 2: Neugestaltung der Finanzierung.

Quelle: Botschaft vom 17.11.1993 zur Revision des Eisenbahngesetzes

Die Fortschreibungspraxis

In Anlehnung an die Vorgaben von Art. 11 Abs. 2 ADFV wird die Kantonsquote weitgehend auf der Basis der 1996 ermittelten Beträge fortgeschrieben. Es erfolgt keine „Zero-Base“ Budgetierung. Die Kantone erhalten also ihre Mittel grundsätzlich auf der Basis der bisherigen Bundeszahlungen zuteilt. Das BAV setzt frei verfügbare Mittel - je nach Budgetmittelzuteilung (Teuerung) zwischen 0,5 % bis 1 % - punktuell für die Erhöhung einzelner Kantonsquoten ein. Auf Gesuch und bei begründetem Leistungsausbau können so den Kantonen ausserordentliche Erhöhungen gewährt werden. Ausserdem erfolgen Korrekturen der Quoten infolge veränderter Gegebenheiten (z.B. Spar- bzw. Entlastungsprogramme, Belastung der SBB-Kapitalkosten, bzw. Wegfall der Abgeltungen im regionalen Güterverkehr).

Die Kantonsquote ist nicht gleichbedeutend mit den tatsächlich ausbezahlten Abgeltungen. Es ist möglich, dass Kantone bei der Bestellung die Kantonsquote nicht voll ausschöpfen oder diese sogar überschreiten. Über die nicht ausgeschöpften Mittel verfügt das BAV. Die jährlichen Budgetmittel des BAV reichen jedoch nicht mehr aus, um sämtliche ungedeckten Kosten des RPV abzugelten. Einige Kantone müssen daher ein Teil der RPV-Angebote selber abgelden, wobei dieser Anteil bis zu 25 % der Kantonsquote ausmachen kann. Aus Sicht des BAV sind die Unterschiede zwischen den Kantonen nicht gerechtfertigt und auch problematisch. Da mit den bestehenden Instrumenten die unterschiedlichen kantonalen Belastungen nicht angeglichen werden können, hat das BAV im Jahr 2007 vorgeschlagen, die Berechnung der Kantonsquoten auf eine neue Basis zu stellen. Diese Bestrebungen, welche die unterschiedlichen Entwicklungen im ÖV seit 1996 berücksichtigen sollten, sind jedoch „gescheitert“.

3.4.2 Der Preis für die Grunderschliessung erscheint als nicht übermässig hoch

Wie in Kapitel 3.2. erwähnt, qualifizieren sich Linien mit einer Erschliessungsfunktion (100 Einwohner), wenn sie die erforderliche Minimalzahl an beförderten Personen (32 pro Tag) erreichen, als Grundangebot. Diese beiden Voraussetzungen müssen heute erfüllt werden, damit der Bund sich an einer Abgeltung beteiligt.

Das BAV hat im Jahr 2007 im Auftrag der EFV ermittelt, wie viel der Bund an Abgeltungen einsparen könnte, wenn die Minimalzahl an beförderten Personen erhöht würde. Aus der entsprechenden Datenbasis lassen sich folgende Eckwerte ermittelt²:

Ausgangslage	Total Abgeltung Bund in Mio. Franken	Anzahl Linien	Anzahl Einsteiger in Mio. Personen	Abgeltung pro Einsteiger	Abgeltung pro Personen-km
Gesamtmenge	758,4	1'300	666'633'112	1.14 CHF	0.11 Rp.

Veränderung der Minimalnachfrage	Auswirkung auf Abgeltung Bund in Mio. Franken	betroffene Anzahl Linien	betroffene Anzahl Einsteiger in Mio. Personen	Vergleichswerte: Abgeltung pro Einsteiger	Abgeltung pro Personen-km
Erhöhung der Minimalnachfrage auf 100 Fahrgäste	-17,7	173	4'652'665	3.80 CHF	0.64 Rp.
Erhöhung der Minimalnachfrage auf 250 Fahrgäste	-66,4	440	24'265'954	2.74 CHF	0.45 Rp.

Abbildung 3: Eckwerte Grundangebot, Quelle: Analyse BAV / Datenstand: Offerte 2008, Darstellung: EFK

Der Preis des Bundes für die Grunderschliessung hängt von der Höhe der angenommenen Mindestnachfrage ab und liegt, gestützt auf diese Datengrundlage, irgendwo zwischen 18 und 66 Mio. Franken (+/- 10%) pro Jahr. In dieser Schätzung nicht enthalten und damit auch nicht „beurteilt“ sind - neben den ZVV-Linien - u.a. diverse Rufbusangebote sowie vom BAV bestellte Ausnahmen, wie Randstundenkonzepte, Früh- oder Spätkurse und Bahnersatz im Umfang von rund von 10 Mio. Franken. Siehe dazu auch Kapitel 4.6.

Damit finanziert der Bund rund 170 (bei einer Minimalnachfrage von 100 Passagieren) resp. 440 (bei einer Minimalnachfrage von 250 Passagieren) der Linien im Regionalverkehr und ermöglicht so bis zu 24,3 Mio. Fahrgästen den Zugang zum ÖV-System Schweiz. Bei einer Heraufsetzung der Mindestgrenze auf 250 Passagiere müssten folgende Kantone das Angebot massiv, zum Teil bis

² Datenbasis zum Teil unvollständig, z.B. fehlen die Kennzahlen ZVV vollständig, für einige der übrigen Linien waren 2007 keine Angaben zur „Nachfrage“ vorliegend; der Einfluss dieser Ungenauigkeiten in der Datenbasis auf die Darstellung der ungefähren Verhältnisse wird jedoch als geringfügig betrachtet (+/- 10%).

zur Hälfte, abbauen: Tessin, Wallis und Jura. Wird die Grenze bei 100 Passagieren festgesetzt verlieren immerhin noch vier Kantone (TI, VS, JU, GR) rund ein Fünftel des bisherigen Angebots.

Verglichen mit dem gesamten Abgeltungsbetrag für das Jahr 2009 von 1,6 Mrd. Franken (Bund und Kantone) resp. der Bundesabgeltung von 758 Mio. Franken sind die geschätzten Kosten von 18 resp. 66 Mio. Franken für die Grunderschliessung in der richtigen Relation zu sehen, umso mehr als es der ausdrückliche politische Wille ist, auch weniger besiedelte Regionen an das öffentliche Verkehrsnetz anzuschliessen. Aus dieser Optik und als Zeichen der Solidarität gegenüber den strukturschwächeren Regionen der Schweiz erscheinen die eingesetzten Mittel durchaus angemessen zu sein.

Im Weiteren ist zu erwägen, dass die politische Grundsatzfrage, wie effektiv und volkswirtschaftlich sinnvoll ein eingesetzter Steuerfranken (des Bundes) für die Verbesserung oder den Erhalt des Verkehrsangebots im peripheren Raum im Vergleich zur Agglomeration sein soll, bereits auch indirekt beantwortet wurde, indem die flächendeckende Erschliessung des Landes sowohl 2005 (im Rahmen des NFA) als auch 2007 (im Rahmen der Zusatzbotschaft Bahnreform 2) ausdrücklich bestätigt wurde.

3.4.3 Die Kantonsbeteiligungen fallen sehr unterschiedlich aus

Die Kantonsbeteiligung bestimmt den Prozentsatz mit dem sich ein Kanton an der Kantonsquote der gemeinsam bestellten Angebote im Regionalverkehr beteiligen muss. Diese Beteiligungen sind auf Verordnungsstufe geregelt (Verordnung über die Anteile der Kantone an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr (KAV; SR 742.101.2)).

Die durchschnittliche Beteiligung des Bundes an den Abgeltungen des Regionalverkehrs beträgt seit 1. Januar 2008 (Einführung NFA) über alle Kantone gesehen 50 % (EBG; Art. 53, Abs. 1).

Geschichte

Um das Ziel des 1996 revidierten EBG einer insgesamt unveränderten Belastung für Bund und Kantone zu erreichen, musste ein Schlüssel gefunden werden, der die Kantonsquote unter Berücksichtigung der Finanzkraft eines Kantons zwischen Bund und Kanton aufteilte. Der dazu berechnete Schlüssel gemäss KAV war bis 31. Dezember 2007 sowohl für die Abgeltung des regionalen Personen- und Güterverkehrs als auch für die Infrastruktur des Regionalverkehrs anwendbar. Mit der neuen Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), welche auf den 1. Januar 2008 in Kraft trat, wurde die Formel neu berechnet, da die Finanzkraft der Kantone neu im Rahmen des NFA abgegolten wird. Dies hat zu grösseren Verschiebungen bei den Kantonsbeteiligungen geführt.

Grundsätzlich haben sich die Kantonsbeteiligungen viel stärker verändert als die Kantonsquoten, die infolge ihrer Fortschreibung relativ statisch sind.

Kanton	1995/1996	1998/1999	2004/2007	2008/2011
ZH	33 %	43 %	56 %	67 %
BE	25 %	20 %	24 %	46 %
BS	26 %	48 %	63 %	73 %
GR	6 %	7 %	11 %	20 %
JU	15 %	6 %	8 %	27 %

Abbildung 4: Entwicklung Kantonsbeteiligung Regionalverkehr (Auswahl), Quelle: KAV, Darstellung: EFK

Berechnung der Kantonsbeteiligung

Die Bestimmungen und Formeln zur Berechnung der Kantonsbeteiligung gehen aus der Verordnung über die Anteile der Kantone an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr (KAV, SR 742.101.2) hervor. Bei der Aufteilung der Abgeltungen für den Regionalverkehr wird die Bevölkerungsdichte zu 70 % gewichtet, diejenige für die Bahnlänge zu 30 % (bei der Abgeltung der Infrastruktur ist es gerade umgekehrt). Alle Kantone müssen einen Sockelbeitrag von mindestens 20 % leisten. Insgesamt soll die Belastung von Bund und Kantone je 50 % betragen.

Formel (Regionalverkehr [A]) gültig 2008 bis 2011	
Kantonsbeteiligung gemäss KAV, Art. 3	$MSI(A)^3 \times 0.5375 + 0.2$
Unter Berücksichtigung der Strukturindices gemäss KAV, Art. 6	$SI(A) = 0.7 \times IBD + 0.3 \times IBL$ IBD = Index der Bevölkerungsdichte (Bevölkerungszahl dividiert durch Produktive Fläche) IBL = Index der Privatbahnlänge
Die Strukturindices werden zur Berechnung der Kantonsbeteiligung in Masszahlen umgerechnet	$MSI(A) = \{600 \% - SI(A)\} / 600 \%$

Abbildung 5: Formel zur Berechnung der Kantonsbeteiligung, Quelle: KAV, Darstellung: EFK

Die Berechnungen des Bevölkerungsindex sind anhand der in den statistischen Jahrbüchern des Bundesamts für Statistik (BFS) publizierten Grunddaten (Bevölkerungszahl, produktive Fläche) nachvollziehbar. Die Privatbahnlängen je Kanton gehen aus den Unterlagen des BAV hervor. Die Überprüfung der Richtigkeit dieser Längenangaben ist anhand öffentlich zugänglicher Quellen nicht möglich. Die Angaben wurden jedoch im Rahmen der Vernehmlassung zur Neufestlegung der KAV-Schlüssel (als Folge des NFA) den Kantonen mitgeteilt. Zudem erfolgten in der Vergangenheit immer wieder (kleinere) km-Korrekturen. Sie sind die Folge einer Richtigstellung auf Antrag eines Kantons oder dann auf Grund neuer Erkenntnisse beim BAV (z.B. Fusionen von Bahngesellschaften, Neubaustrecken).

Mit der in der KAV vorgesehenen „Variablen“ (z.Zt. 0.5375 für den Regionalverkehr) wird der relative Anteil des Bundes an den Abgeltungen bei gegebenen Kantonsquoten rechnerisch bestimmt. Sie ist in der jetzt alle vier Jahre stattfindenden Anpassung der KAV-Formel das „flexible“ Steuerungsinstrument.

Die Berechnungen gemäss KAV-Formel suggerieren nach Ansicht der EFK eine „Wissenschaftlichkeit“, die bei genauerer Betrachtung nicht Stand hält. Zum Beispiel scheint die Berücksichtigung der Privatbahnlänge, die bei der Infrastrukturfinanzierung durchaus ihre Berechtigung haben mag, bei der Finanzierung des Verkehrs wenig sinnvoll zu sein. Die Kantone stören sich aber offensichtlich nicht daran, da sie die für die Finanzierung des Regionalverkehrs benötigten Mittel erhalten.

3.5 Fazit: Alternativen zur heutigen Ressourcenverteilung sind zu prüfen

Aus Sicht der EFK genügen die heutigen gesetzlichen und allgemeinen Vorgaben im Bereich der Finanzierung des regionalen Personenverkehrs nicht. Die Zielsetzungen sind zu wenig präzise und lassen zum Teil auch Raum für Interpretationen offen. Es besteht ein Spannungsfeld zwischen den Zielen der Wirtschaftlichkeit / Finanzierbarkeit des öffentlichen Verkehrs und den Zielen der adäquaten Grundversorgung. In diesem Zusammenhang fehlt es insbesondere an einer klar definierten Zielhierarchie. In einem ersten Schritt sollten daher die Zielsetzungen präzisiert werden.

In der heutigen Praxis sind für die Gewährung einer Abgeltung durch das BAV die Erschliessungsfunktion (Ortschaft mit 100 Personen) der Linie und die Nachfrage (Minimum von 32 Passagieren im Tag) entscheidend³. Bei Erfüllung dieser beiden Kriterien werden die vom Amt bewilligten Linien im „Giesskannenprinzip“ innerhalb der Kantonsquoten finanziert. Die Kantonsquote ist historisch gewachsen und entspricht möglicherweise nicht mehr den heutigen Gegebenheiten. Da eine Praxisänderung bei der Mittelzuteilung von einer Mehrheit der Kantone nicht gewünscht ist, bleibt sie bis heute die wesentlichste Grösse für die Steuerung des Einsatzes der Bundesmittel zu Gunsten des Regionalverkehrs.

Mit diesem finanzierungs- und budgetorientierten Plafonierungsansatz (top-down Steuerung) kann nicht sichergestellt werden, dass die finanziellen Ressourcen des Bundes (vermehrt) dort eingesetzt werden, wo eine grosse Verkehrsnachfrage besteht. Die Mittelzuteilung über die Kantonsquote verunmöglicht einen schweizweiten Ausgleich, welcher die unterschiedlichen Entwicklungen im Verkehrsmarkt berücksichtigen könnte. Dem Handlungsspielraum für einen effektiven Einsatz des Steuerfrankens wird dadurch eine künstliche Schranke gesetzt. Grundsätzlich wäre aus Sicht der EFK für die Mittelsteuerung ein „Zero-Budgeting“-Ansatz wünschenswert, welcher dem Primat der „Nachfragebefriedigung“ besser nachkommen würde. Nachdem aber die Kantone mit der heutigen Mittelzuteilung grundsätzlich zufrieden sind und der Impuls für eine Neuordnung der Kantonsquoten nach Einschätzung der EFK von politischer Seite ausgehen müsste, schlägt die EFK vor, zwei Schritte zur Verbesserung der Steuerung der finanziellen Mittel zu erwägen:

³ Das Personenbeförderungsgesetz, welches am 1.1.2010 in Kraft tritt, sieht zusätzlich vor, dass die Transportunternehmen das Verkehrsangebot zweckmässig und wirtschaftlich erbringen müssen (vorgesehene Messgrösse ist die Abgeltung je Pkm), welche Werte als zweckmässig und wirtschaftlich zu betrachten sind, ist bisher nicht definiert.

1.

Die vom BAV verfolgten Ziele sollten durch eine auf die Verkehrsgebiete bezogene Angebotsstrategie inkl. Aussagen zur Mittelzuteilung präzisiert und nach aussen sichtbar gemacht werden. Dabei könnten die Bundesmittel beispielsweise in drei „Töpfe“ verteilt und anschliessend individuell gesteuert werden (siehe Abbildung 6 nachstehend).

2.

In den neu formulierten Zielen / Strategien des BAV sollten Aussagen zum Verhältnis zwischen Abgeltungen und Leistungen (Effektivität und Wirtschaftlichkeit) gemacht werden.

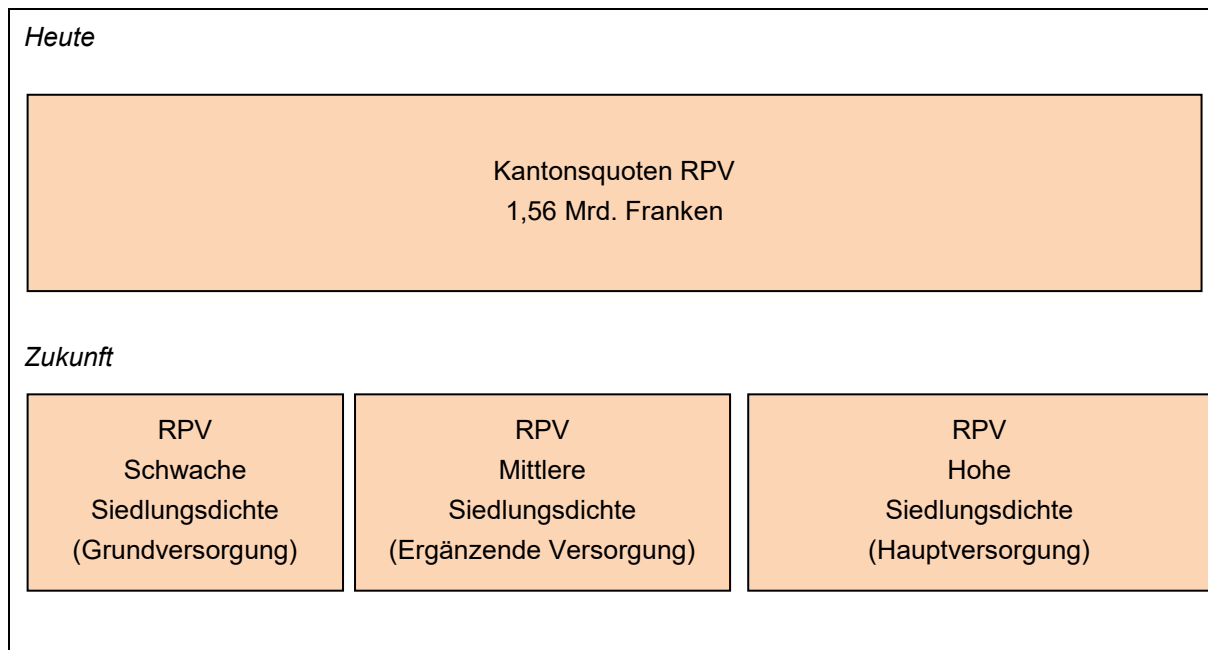


Abbildung 6: Vorschlag EFK zur Verfeinerung der Steuerung der finanziellen Mittel im RPV

Diese grobe Zuteilung der finanziellen Ressourcen nach Verwendungszweck erlaubte einen gezielteren Mitteleinsatz, ohne die historisch gewachsenen Kantonsquoten zu tangieren. Ausserdem würde die Transparenz erhöht, in dem klar ersichtlich wäre, wofür die Abgeltungen bezahlt werden. Dies wäre eine erste wichtige Voraussetzung für eine zukünftig andere Art der Mittelverteilung.

Empfehlung 3.5.1 (Priorität 2)

Ziele und Strategien des BAV (unter anderem auch bezüglich des (regionalen) Personenverkehrs) wurden im Mai 2002 erstellt. Sie sind in der Zwischenzeit nicht mehr nachgeführt worden. Spätestens nach in Kraft treten der Änderungen des Bahnreformpaketes 2.2 sind die Ziele und Strategien des Amtes neu zu formulieren.

Empfehlung 3.5.2 (Priorität 2)

Die für den regionalen Personenverkehr bestimmten finanziellen Mittel sollten – in klar abgegrenzte Finanzierungsgefässe - nach dem Verwendungszweck (Grundversorgung, ergänzende Versorgung, Hauptversorgung) aufgeteilt werden. Damit ergäbe sich ein zusätzliches Steuerungsinstrument der Mittelverteilung.

4 Bestellverfahren

4.1 Die Amtsleitung stuft die Risiken bei der Finanzierung RPV als gering ein

Die von der Amtsleitung des BAV jährlich für die Eidg. Finanzverwaltung zu erstellende Beurteilung der wesentlichsten Risikopositionen enthält keine Aussagen bezüglich des „Bestellverfahren regionaler Personenverkehr“ (RPV).

Aus den erhaltenen Informationen geht hervor, dass die Amtsdirektion die Risiken im Bereich der Abteilungen Regionalverkehr insgesamt als eher gering einschätzt. Es handle sich um einen etablierten und stabilen Prozess, der mittlerweile über zuverlässige und zweckmässige Vollzugs- und Überwachungsinstrumente verfüge. Dabei wird die Ressourcenzuteilung der Sektion pv den Zielen und Risiken entsprechend als angemessen beurteilt.

Aufgrund der geführten Gespräche lassen sich folgende Hauptrisiken im RPV herauskristallisieren:

- Es werden Angebote mitfinanziert, welche die Voraussetzungen gemäss ADFV nicht erfüllen.
- Mit Einführung des NFA, welche eine Verschiebung von Finanzierungsanteilen zu Lasten der Kantone mit sich brachte, sowie der Bahnreform 2 (RöVE), welche die Kantone in der Sache als federführend bezeichnet, besteht die Gefahr eines potentiellen Einflussverlustes des BAV auf die Gestaltung des ÖV-Netzes Schweiz.

Es ist für die EFK schwierig zu beurteilen, ob die Risikoeinschätzungen durch die Amtsleitung durchgängig sind und systematisch ermittelt wurden. Sie kann sich nur der Forderung der internen Revision BAV anschliessen, die Aktivitäten des Risikomanagements zu koordinieren und auf eine übergeordnete Basis zu stellen. Auch wenn Risiken nicht bedeutend sind, respektive durch entsprechende Massnahmen tief gehalten werden, gehören sie in eine vollumfängliche Analyse auf Amtsstufe. Auf weitergehende Prüfungshandlungen bezüglich des Risikomanagements des Amtes hat die EFK verzichtet.

Die EFK sieht als Hauptrisiko im Regionalverkehr ein Abbau der heutigen Koordinationsleistungen des BAV, welche schliesslich zu erheblichen Einbussen in der Qualität des ÖV-Netzes Schweiz führen könnten. Das Amt ist deshalb auch in Zukunft gefordert, die Interessen des Gesamtsystems ÖV-Schweiz gegenüber Partikularwünschen vor allem auch der Kantone mit finanziellen Beteiligungen > 50 % am Regionalverkehr (z.B. Kanton Zürich) zu verteidigen.

4.2 Das Bestellverfahren ist eng mit dem Fahrplanverfahren verknüpft

Das Bestellverfahren im Regionalverkehr ist formalisiert⁴ und wird zusammen mit dem Fahrplanverfahren durchgeführt. Es basiert auf einer Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund und kann in mehrere Phasen aufgeteilt werden.

⁴ Fahrplanverordnung, ADFV, interne Regelungen BAV

1. Vorgaben der Besteller		
	TU:	Erstellen eines gegenseitig abgestimmten Fahrplankonzeptes für den Fernverkehr
	BAV:	Bekanntgabe der Mittelzuteilung an die Kantone
	Kantone:	TU werden über die für den Regionalverkehr bereitgestellten Mittel und über erwünschte Angebotsänderungen informiert.
2. Erstellung der Offerten RPV		
	TU:	Definitive Festlegung und Bekanntgabe des Fernverkehrskonzeptes
		Erstellen verbindlicher Offerten zuhanden der Besteller
3. Offertverhandlungen		
	Kantone, BAV:	Offertprüfung und Verhandlungen mit den Leistungserbringern des RPV
	Kantone, BAV:	Entscheid, welche Angebote in den Fahrplan aufgenommen werden
4. Trassenzuteilung		
	TU:	Veröffentlichung der maximalen Kapazität für den langläufigen Güterverkehr auf der Gotthard- und Lötschbergachse
		Provisorische Trassenzuteilung für den nationalen Verkehr
		Bestellung von Zusatzleistungen
		Bereinigung der Anschlüsse zwischen den TU
		Veröffentlichung des Fahrplanentwurfs im Internet zur Stellungnahme
	Kantone:	Auswertung der Stellungnahmen
	TU:	Provisorische Trassenzuteilung grenzüberschreitender Verkehr
		Definitive Trassenzuteilung
5. Offertbereinigung und Bestellung RPV		
	TU, Kantone, BAV:	Detailbereinigung der Offerten betr. Kurspaare und Trassenzuteilung
6. Umsetzung		
	BAV:	Letzter Import von Fahrplandaten für das Kursbuch in EDCS
		Veröffentlichung des Fahrplans

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist in der Abgeltungsverordnung (ADFV; Art. 10, Abs. 3) nur rudimentär geregelt: „Das Bundesamt und die Kantone sorgen für die Koordination von Fahrplanverfahren und Bestellverfahren. Die Kantone hören die interessierten Kreise im Verlaufe des Bestellverfahrens an und berücksichtigen deren Anträge angemessen“.

In der ab 1. Januar 2010 in Kraft tretenden neuen Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV; Art.12, Abs. 2) wird die Aufgabenteilung nun präzisiert: „Die Kantone sind insbesondere bei der Festlegung des Angebotes, bei der Offertprüfung und bei Verhandlungen mit den Transportunternehmen sowie bei der Festlegung der Überprüfung der Leistungsqualität federführend“.

Die ab 2010 gültige Federführung der Kantone beim Bestellverfahren wird gemäss Prüfstrategie der Sektion pv bereits heute, also vor in Kraft treten der neuen Abgeltungsverordnung, zugrundegelegt. Da die Kantone diese aber im Rahmen der verfügbaren Ressourcen mehr oder weniger aktiv wahrnehmen, sind die Mitarbeitenden des BAV je nach Kanton noch immer mehr oder weniger aktiv im Bestellverfahren engagiert.

Das Bestellverfahren hat sich über die Zeit eingespielt. Es ist papierlastig und mit nicht unerheblichem administrativem Aufwand seitens der TU, der Kantone als auch des BAV verbunden.

Ob alle Kantone ab 1. Januar 2010 die für ihre künftige Aufgabe benötigten personellen Ressourcen besitzen bzw. einsetzen wollen und wie weit das BAV dadurch zusätzlich entlastet wird, bleibt abzuwarten. Auf jeden Fall muss das BAV sicherstellen, dass der Bund mit der neuen Formulierung gemäss ARPV seine Einflussnahme im Bestellprozess nicht allzu stark verliert, da die Kantone nicht immer die gleichen Interessen vertreten wie der Bund.

4.3 Externe Verkehrsexperten äussern sich kritisch zu einzelnen Punkten des Bestellverfahrens

Die im Rahmen der Prüfung durch die EFK analysierten Expertenberichte⁵ äussern sich zum Teil kritisch zu einigen Punkten des heutigen Bestellverfahrens. Allgemein wird aber anerkannt, dass es sich grundsätzlich bewährt hat. Auf einige der genannten konzeptionellen Schwächen wird im Rahmen der laufenden Bahnreformen 2.1 und 2.2 reagiert. Die nachfolgende Tabelle zeigt einerseits die Hauptschwächen und andererseits, auf welche Art und Weise sie mit dem revidierten EBG beseitigt werden sollen.

Schwächen	Absichten gemäss Bahnreform 2 (RöVE und zweiter Schritt der Bahnreform 2)
Der Aufwand für das Offertverfahren ist hoch und bindet qualifizierte Mitarbeiter. Der Umsetzungsaufwand liegt schätzungsweise zwischen 5 und 10 Mio. Franken pro Jahr.	Mit der Einführung eines zweijährigen Bestellverfahrens soll der Aufwand für die Transportunternehmungen und die Besteller reduziert werden können. (Art. 31 PBG / Art. 11 ARPV) ⁶

⁵ Bericht ECOPLAN, April 2005: „Evaluation EBG 96“ / Referat Prof. Dr. U. Weidmann, IVT/ETH Zürich, November 2005: „RPV: Aufbruch, Umbruch und aufgeschobenen Reformen“ / Artikel der Nahverkehr, Ausgabe 11/2008: „wo steht der öffentliche Regionalverkehr in der Schweiz“ / Vereinigung Schweizerischer Verkehrsingenieure, Werkstattbericht, 4/2006: „Der periphere Raum unter Druck“ / Amt für öffentlichen Verkehr, Kt. Bern, 4/2003: „Erfolgskontrolle: Leistungsvereinbarungsentschädigungen an den öffentlichen Regional- und Ortsverkehr im Kanton Bern“

⁶ Bundesgesetz über die Personenbeförderung (PBG) und Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV): Die Verordnung wird per 1.1.2010 in Kraft gesetzt. Es sind aber Übergangsfristen vorgesehen, so dass die Neuerungen erst für das Bestellverfahren der Fahrplanperiode 2012/2013 zur Anwendungen gelangen werden.

Schwächen	Absichten gemäss Bahnreform 2 (RöVE und zweiter Schritt der Bahnreform 2)
<p>Das Wettbewerbsmodell ist nicht schlüssig. Ausschreibungen und freiwillige Offerteingaben sind möglich, aber letztlich doch nur fakultativ. Der Wettbewerb kann bestenfalls als virtuell bezeichnet werden.</p> <p>Von der Möglichkeit der Ausschreibungen wird nur zögerlich Gebrauch gemacht. Der Aufwand und die Rechtsunsicherheit halten die Kantone davon ab, dieses Wettbewerbsinstrument reger zu nutzen. Praktische Fälle von Ausschreibungen haben gezeigt, dass die Prozesse noch nicht verlässlich definiert sind.</p>	<p>Das BAV plant, eine Ausschreibungspflicht im Personenbeförderungsgesetz zu verankern und mit der Konzession zu verknüpfen. Ausschreibungen sollen dann zwingend sein, wenn Angebote ungenügend sind, d.h. gewisse Mindestkriterien in bezug auf die Wirtschaftlichkeit nicht erfüllen.</p> <p>(Umsetzung erst mit Bahnreform 2.2 vorgesehen)</p>
<p>Im Bereich Benchmarking und Kennzahlensysteme wurde zu spät gehandelt und (noch) zu wenig erreicht, so dass im Prinzip auch nicht von einem Wettbewerb auf der Basis des Vergleichs gesprochen werden kann.</p> <p>Es wird in diesem Zusammenhang erwähnt, dass nach über 10 Jahren seit Einführung des Bestellverfahrens noch keine aussagekräftigen Daten vorliegen. Die Datenqualität allgemein, aber insbesondere bei SBB und Post-Auto AG wird als schwach beurteilt. Diese Mängel sowie generell die Lücken bei den Kosten- und Leistungskennzahlen sind angesichts des hohen Mitteleinsatzes der öffentlichen Hand unverständlich.</p>	<p>Das Kennzahlensystem des BAV zu den abgottelten Linien wird in der Verordnung verankert (Art. 20 ARPV).</p> <p>Die beim Besteller mit der Einführung eines zweijährigen Bestellverfahrens eingesparten Ressourcen sollen zur vertieften Prüfung der Offerten mittels Kennzahlensystem eingesetzt werden.</p>
<p>Es bestehen grosse Unterschiede in Bezug auf die Ressourcen in den Kantonen. Während grössere Kantone den Herausforderungen gewachsen sind, fehlen bei einigen Kantonen sowohl die Ressourcen als auch die fachlichen Kompetenzen, mit dem Risiko, dass dort das Potential für Effizienzsteigerungen (durch die kantonalen Offertprüfungen) nicht ausgeschöpft werden kann.</p>	<p>Festlegung der Arbeitsteilung zwischen Bund und Kantonen beim Bestellverfahren mit den Schwerpunkten Benchmarking (einheitliches System finanzieller Kennzahlen) beim Bund und Angebot und Qualität der Leistungen bei den Kantonen.</p> <p>(Art. 12 ARPV)</p>

Schwächen	Absichten gemäss Bahnreform 2 (RöVE und zweiter Schritt der Bahnreform 2)
<p>Die Auslegung der ADFV bietet einen gewissen Ermessensspielraum, insbesondere die Erschliessungsfunktion resp. deren Interpretation bei Streusiedlungen sowie Talschaften führen zu Schwierigkeiten. Eine uneinheitliche Praxis in der ADFV-Beurteilung ist zu vermeiden.</p>	
<p>Zum Teil bestehen finanzielle und institutionelle Verflechtungen zwischen Eigner und Besteller. Daraus ergibt sich das Risiko, dass sich kein Wettbewerb entwickeln kann.</p>	<p>Gemäss PBG muss das Unternehmen eine von den Bestellern unabhängige Rechtspersönlichkeit haben. Damit werden Interessenkonflikte begrenzt und die unternehmerische Unabhängigkeit gesichert. Schliesslich wird auch verlangt, dass im Verwaltungsrat keine Person Einsitz hat, welche direkt am Bestellvorgang beteiligt ist. (Art. 29 Abs. 2 Bst. d und e PBG)</p>

4.4 Die Sektion pv hat eine Prüfstrategie für die Offertprüfung definiert

Die Aufbauorganisation

Die Sektion Personenverkehr gehört zur Abteilung Finanzierung. Sie umfasst 16 Personen (15,4 FTE). Neben dem Bestellverfahren RPV (Einsatzanteil 2009: rund 30 %) liegen weitere Hauptaufgaben der Sektion im Konzessionsverfahren (rund 15 %) und der Rechnungsgenehmigung (rund 28 %). Die restlichen 27 % verteilen sich auf allgemeine Führung und Fachverantwortungen ergänzt mit Aufgaben im Bereich der Rechtsetzung. Die einzelnen Aufgaben sind je Mitarbeitenden nach Kanton und Fachverantwortungen⁷ zugeordnet. Jeder Mitarbeitende hat für seine Aufgaben eine offizielle Stellvertretung. Die personelle Ausstattung der Sektion pv wird als ausreichend beurteilt.

Risikoeinschätzung

Für die Risikobeurteilung auf Stufe Sektion wird auf das IKS und die internen Wegleitungen der Sektion pv betreffend Bestellverfahren und Offertprüfung verwiesen. Grundsätzliche Risikoüberlegungen sind in diese Dokumente eingeflossen, was den Bestellprozess betrifft, in erster Linie in die interne Wegleitung.

⁷ Fachverantwortliche führen die entsprechenden Bereiche inhaltlich und sind für die interne Schulung zuständig

<p>Beilage zum IKS-Leitfaden BAV</p>	<p>Es werden die Kontrollmassnahmen, welche Risiken bei der Subventionierung des Personenverkehrs minimieren sollen, aufgeführt. Die im Dokument aufgeführten einzelnen Kontrollschritte beziehen sich auf die Rollen und Prozessbeschreibung des Dokumentes „Bestellverfahren“. Als Risiken werden unter anderem genannt</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Auszahlungen ohne entsprechende gesetzliche Grundlagen (Verträge, Verfügungen) ▪ Kredite (Budgetierung, Eröffnung, Zuteilung, Verwaltung und Kontrolle) ▪ Zahlungen (Einhaltung 4-Augenprinzip, falscher Subventionsempfänger, Doppelzahlungen) ▪ Rückforderungen (werden nicht geltend gemacht)
<p>Interne Wegleitung Bestellverfahren RPV</p>	<p>Diese Wegleitung umfasst die Prüfstrategie der Sektion pv indem sie Vorgaben zum Bestellverfahren definiert und die Prüfungsschwerpunkte vorgibt. Die Mitarbeiter sollen Prioritäten setzen.</p>

Prüfstrategie

Grundlage bildet das Dokument „Infos und Vorgaben Bestellverfahren 2010“, welches die zu beachtende Prüfstrategie bestimmt. Es bestehen unter anderem folgende Leitlinien:

- die Kantone sind bei der Bestellung und den Ausschreibungen federführend, das BAV unterstützt diese bei ihren Prüfungsaktivitäten
- externe Sitzungen sind auf das Wesentliche zu beschränken
- Prioritäten sind auf grosse TU zu setzen, da hier das grösste Einsparpotenzial vorhanden ist
- Doppelspurigkeiten sind zu vermeiden
- die Erschliessungsfunktion (Ortschaften > 100) ist zu prüfen
- die Nachfrage (keine Überangebote) ist zu prüfen
- die im Kennzahlenformular farbig unterlegten Werte sind zu erklären
- die Werte der Kontrollrechnung sind zu plausibilisieren.

Ferner wird darauf hingewiesen, dass der Aufwand für die Vollständigkeitsprüfung auf das absolute Minimum zu beschränken sei. Es gilt der Grundsatz: Bevor fehlende Unterlagen, die in Zukunft (nach RöVE) nicht mehr zwingender Bestandteil der Offerten sind, einverlangt werden, ist zu prüfen, ob diese Beilagen effektiv gebraucht werden. Einzufordern sind nur diejenigen Unterlagen, die effektiv auch verwendet werden.

Risikoüberlegungen wurden angestellt, sind aber nicht dokumentiert

Risikoüberlegungen in Bezug auf die Aufgaben der Sektion im Bestellprozess wurden angestellt. Es ist positiv, dass sich pv den Grundsatz gegeben hat, die Offertprüfungen je nach Risikobeurtei-

lung mehr oder weniger eng durchzuführen. Solche Überlegungen deuten auf eine implizite Risikoeinschätzung hin. Allerdings sind die entsprechenden Überlegungen und Schlussfolgerungen nicht dokumentiert und damit für Aussenstehende nicht ohne weiteres nachvollziehbar.

4.5 Die Offertprüfung konzentriert sich auf zwei Schwerpunkte

Prozess

Jährlich (resp. in Zukunft alle zwei Jahre) werden rund 1'300-1'400 Offerten geprüft bzw. abgewickelt. Das BAV verwendet für diese Tätigkeit rund 400 Stellenprozent, wobei die Hauptarbeiten saisonale Spitzenbelastungen aufweisen. Die Arbeiten rund um das Bestellverfahren konzentrieren sich auf die Monate November bis Januar.

Die Beurteilung der Offerte erfolgt durch den zuständigen Sachbearbeiter, welcher für die Einzelprüfung anhand des Einheitsformulars zuständig ist. Seit diesem Jahr muss das Prüfformular zusammen mit der Angebotsvereinbarung dem Fachverantwortlichen zur Freigabe vorgelegt werden. Im Sinne eines 4-Augen-Prinzips prüft der Fachverantwortliche die Arbeiten des Sachbearbeiters. Dabei nimmt er insbesondere eine Review des Prüfformulars vor. Nach erfolgter Prüfung werden die Unterlagen per Dokumentenverwaltungssystem GEVER dem Stv. Sektionschef resp. der Sektionschefin zur Unterschrift zugestellt.

Dem Hilfsformular kommt im Rahmen des Prozesses eine wichtige Rolle zu. Es hat den Charakter einer Entscheidungsgrundlage. Als solches sollte es nach Ansicht der EFK unveränderbar sein, damit die Entscheidung dokumentiert ist. Gegenwärtig ist das Hilfsformular für laufende Veränderungen offen, d.h die Inhalte verändern sich in der Folge von Aktualisierungen in der Datenbank. Dies bringt mit sich, dass der Zustand im Zeitpunkt des Entscheides nicht mehr wiederhergestellt werden kann.

Schwerpunkte der Offertprüfung

Die Prüfungshandlungen beim BAV finden auf zwei Ebenen statt:

- Prüfung der formellen Voraussetzungen

Gemäss BAV führt insbesondere die Überprüfung der Nachfragevorgaben („ADFV-Prüfung“) dazu, dass bei vielen Linien nicht alle Kurse vom Bund mitbestellt werden. Neben den Gesetzen und Verordnungen des Bundes bestehen auf den kantonalen Ebenen weitere Vorgaben, die im Einzelfall zu berücksichtigen sind. Zum Teil verfügen die Kantone über eigene Nachfragekriterien. Diese stehen bei der kantonalen Überprüfung im Vordergrund. Liegen die Kantonslimiten tiefer als die Bundesvorgaben, haben die Kantone de facto kein eigenes Interesse daran, die Erfüllung des Nachfragekriteriums des Bundes näher zu überprüfen.

- Prüfung der Wirtschaftlichkeit

Das Kennzahlensystem ermöglicht Wirtschaftlichkeitsvergleiche. Es können beispielsweise nicht plausible Erlöse, zu teure Angebote im Vergleich zu vergleichbaren Linien oder die Auswirkung von Rollmaterialbeschaffungen (via Abschreibung) identifiziert werden.

Wirksamkeit der Offertprüfung

Ziel der Offertprüfung beim BAV ist die Einhaltung der rechtlichen Bestimmungen (in erster Linie die Erschliessungsfunktion von Ortschaften, die Einhaltung der Nachfragevorgaben, kein Ortsverkehr). Sofern die Offerten die Voraussetzungen erfüllen, werden die Abgeltungen grundsätzlich bewilligt. Wirtschaftlichkeitsaspekte spielen bisher nur eine untergeordnete Rolle, so lange die Kantonsquote nicht überschritten wird.

Die Wirksamkeit, d.h. die erzielten finanziellen Einsparungen, die Dank der durch das BAV durchgeführten Offertprüfungen erzielt werden, sind nicht systematisch dokumentiert. Eine zu Handen der EFK erstellte Übersicht, weist Einsparungen von rund 8 Millionen Franken im Bestelljahr 2008/2009 (Abgeltungen 2009) aus, welche aufgrund von Interventionen des BAV erzielt werden konnten (es handelt sich dabei um eine exemplarische, nicht vollständige Aufzählung).

4.6 Die Überprüfung der Mindestauslastung ist eine Herausforderung

Aufgrund einer Stichprobe (Offerten 2009) hat die EFK die Effektivität der Prüfung von formalen Voraussetzungen durch das BAV beurteilt. Es ergeben sich folgende Feststellungen:

Liste der durch das BAV bewilligten Ausnahmen (Beurteilungskriterium „Auslastung von mind. 32 Personen“ nicht zur Anwendung gelangt)	
<u>CarPostal Suisse SA, Yverdon-les-Bains</u>	<u>Abgeltung</u>
10.617 Vugelles-la-Mothe-Vuiteboeuf-ESSERT-sous C	150'267
10.742 L'Isle-Bière-Gimel	127'870
10.585 Corcelles-le-Jorat-Ropraz	62'460
20.334 Cousset-Mannens-Montagny-Cousset	106'314
20.565 Granges près Marnand-Cheiry	67'694
<u>Auto AG Uri</u>	
60.404 Gurtnellen Dorf – Gurtnellen Wiler	147'508
<u>Auto AG Schwyz</u>	
600.140 Lauerz – Goldau	88'024
<u>LNM</u>	
3210 Neuchâtel-Cudrefin-Portalban-Neuchâtel (<u>Pauschalabgeltung</u>)	<u>750'000</u>
Total Abgeltungen (Bund und Kantone, ohne Abgeltung Dritter)	Fr.1'500'137

Linien mit weniger als 8'000 Einsteiger pro Jahr (Tagesauslastung unter 32 Personen) (Stichprobe, ohne die oben bereits erwähnten, bewilligten Ausnahmen)	
<u>CarPostal Suisse SA, Delémont</u> 21.232 Moutier – Belprahorn Keine Bundeszahlung, nur Kantonsbeitrag	71'312
<u>Aare Seeland mobil AG, Langenthal</u> 40.051 (Langenthal-) Melchnau – Grossdietwil Ausnutzung von Standzeiten in Melchnau.	27'153
<u>PostAuto Schweiz AG, Chur</u> 90.432 Pitasch – Mulin da Pitasch 90.471 Trun – Schlans 90.711 Brusio – Viano Die erwähnten Linien erfüllen gemäss Offertformularen die minimal geforderte Anzahl von Einsteigern. Gemäss den der Bestellung beigelegten statistischen Unterlagen wird die minimal geforderte Anzahl der Einsteiger (Fahrgäste) je Kurspaar nicht erreicht (Berechnungsgrundlage: 32 Fahrgäste pro Tag x 5 Tage (Mo-Fr) x 50 Wochen = 8'000 Fahrgäste). Anlässlich der Offertprüfung wurde der Widerspruch zwischen den Zahlen der Bestellung und den statistischen Angaben offensichtlich übersehen.	47'615 30'861 43'605
<u>PostAuto Schweiz AG, Luzern</u> 60.083 Sursee –Schlierbach – Etzelwil Keine Bundeszahlung, nur Kantonsbeitrag	24'803
<u>SBB, Regionalverkehr Nordwestschweiz, Basel</u> 412 Oensingen – Balsthal Bus Teilweise Bahnersatz. Keine Passagierzahlen für Busbetrieb verfügbar.	188'942
<u>Chemin de fer de l'Etat de Genève (CFEG), Genève</u> 4150 Eaux-Vive (-Annemasse) Keine Passagierzahlen verfügbar (Konzessionär SNCF)	<u>240'120</u>
Total Abgeltungen (Bund und Kantone, ohne Abgeltung Dritter)	Fr. 674'411

Fehlende Fahrgastangaben	
<p>Für einige Linien fehlen Passagierzahlen bzw. die Einsteigerzahlen. Eine Überprüfung, ob die geforderte Minimalzahl von 32 Einsteigern (ADFV, Art. 6, Abs. 3) erfüllt wird, ist deshalb nicht möglich.</p> <p>Insbesondere die Montreux Oberland Bahn (MOB) fällt negativ auf, da für diese Linien keine Passagierzahlen vorliegen. Der Abgeltungsbetrag beläuft sich für Bund und Kantone auf insgesamt 16,2 Millionen Franken.</p>	
Total Abgeltungen (Bund und Kantone, ohne Abgeltung Dritter)	Fr. 19'056'984

Rufbusse	
<p>In Randregionen und/ oder in Randzeiten werden in schwach besiedelten Landesteilen sogenannte Rufbusse (PubliCar) eingesetzt.</p> <p>Sie weisen mit ganz wenigen Ausnahmen hohe Abgeltungsbeträge je Benutzer auf (Fr. 6.38 bis Fr. 105.15).</p>	
Total Abgeltungen (Bund und Kantone, ohne Abgeltung Dritter)	Fr. 8'512'557

Pauschalabgeltungen	
<p>Die wichtigste Pauschalabgeltung des RPV besteht mit dem Zürcher Verkehrsverbund (ZVV). Sie umfasst sämtliche Bahn-, Bus- und Schiffslinien des Regionalverkehrs, welche vollständig innerhalb des Kantons Zürich liegen, mit Ausnahme jener Linien, die durch die SBB betrieben werden. Die Abgeltung beläuft sich auf 52,6 Millionen Franken (Bundesanteil 17,3 Millionen Franken). Damit hat sich der ursprüngliche Betrag von 46,5 Millionen Franken (61,2 Millionen Franken abzüglich Infrastrukturquote von 14,7 Millionen Franken) aus dem Fahrplanjahr 1997/1998 um 6,1 Millionen erhöht. Die Erhöhung ist auf das Fortschreibeverfahren im Ausmass der Kantonsquoten sowie auf ausserordentliche Anpassungen (Art. 7 der Vereinbarung) zurückzuführen.</p> <p>Als Rechtsgrundlage der Vereinbarung aus dem Jahre 1997 wird die Abgeltungsverordnung (ADFV, Art. 2 Abs. 1, lit c) zitiert. Der Artikel bezieht sich heute jedoch auf den Güterverkehr. Allenfalls kann Art. 2 Abs. 2 der ADFV angewendet werden. Er besagt, dass Finanzhilfen auch an Unternehmungen ausgerichtet werden können, die auf vertraglicher Basis Aufgaben wahrnehmen, welche für die Tätigkeiten nach Abs. 1 unentbehrlich sind.</p> <p>Gemäss Vereinbarung verzichtet der Bund auf die Einreichung von Offerten durch die einzelnen Transportunternehmungen oder dem ZVV. Verordnung und Gesetz sehen eine solche Ausnahme nicht vor.</p> <p>Die Vereinbarung sieht vor, dass der ZVV pro Linie eine Betriebskosten- und Leistungsrechnung sowie statistische Angaben pro Linie vorlegt. In einer Übergangsfrist wurde dem ZVV zugestanden, die Angaben gesamthaft zu machen. Der ZVV liefert dem BAV heute Ist-Zahlen ihrer Linien, jedoch keine Planzahlen. Diese Zahlen werden vom BAV jedoch nicht in die Datenbank aufgenommen.</p> <p>Kleinere „Pauschallösungen“ gibt es in denjenigen Fällen, wo sich der Bund mit einem Maximalbetrag an einer Linie beteiligt (z.B. LNM, Linie 3210 Neuchâtel-Cudrefin-Portalban-Neuchâtel im Betrag von 750'000 Franken). Sie fallen finanziell nicht ins Gewicht.</p>	
Total Abgeltungen ZVV (Bund und Kantone, ohne Abgeltung Dritter)	Fr. 52'581'940

Die Feststellungen führen zu folgenden Beurteilungen:

Minimale Fahrgastzahlen

Die Summe der bezahlten Abgeltungen, für Linien welche die von der ADFV geforderte minimale Fahrgastzahl von 32 Einsteigern pro Tag nicht erreichen (ohne Rufbusse) beträgt rund 2,1 Millionen Franken (Bund und Kantone). Davon wurden rund 1,5 Millionen Franken vom BAV der EFK als explizit bewilligt gemeldet. Die Differenz von rund 0,6 Millionen Franken ergibt sich aus der von der EFK durchgeführten auf den Kennzahlen des BAV basierenden Stichprobe.

Es zeigt sich, dass das flächendeckende Kontrollverfahren im Amt seine Schwächen hat, obwohl es grundsätzlich gut strukturiert ist. Die Kontrolltiefe hängt jedoch stark von der zeitlichen Verfügbarkeit des jeweiligen Sachbearbeiters ab.

In einer Gesamtbetrachtung ist der zur Diskussion stehende Betrag von 2,1 Millionen Franken von Bund und Kantonen vernachlässigbar, da er mit der in der Verordnung gewünschten und vorgesehenen Grundversorgung begründet werden kann.

Fehlende Fahrgastzahlen

Für wenige Linien fehlen Fahrgastzahlen. Dadurch kann das vom BAV aufgebaute Kennzahlenmodell noch nicht flächendeckend verwendet werden. Von den insgesamt von Bund, Kantonen und Dritten geleisteten Abgeltungen können 21,6 Millionen Franken nicht plausibilisiert werden. Schwarzes Schaf ist diesbezüglich die Montreux-Oberland-Bahn (MOB), welche Abgeltungen von 16,2 Millionen Franken erhalten, jedoch keine Fahrgastinformationen liefern.

Ebenfalls keine Fahrgastzahlen werden von den „Chemin de Fer de l'Etat de Genève“ (CFEG) geliefert, welche mit insgesamt 1,7 Millionen Franken entschädigt werden. Bei den übrigen Linien ohne Fahrgastinformationen handelt es sich um Abendangebote (0,15 Millionen Franken), Extrazüge (0,2 Millionen Franken), Bahnersatz (0,4 Millionen Franken) und um einen Dispo-Zug (1,2 Millionen Franken).

Während die fehlenden Informationen der zuletzt erwähnten Linien erklärbar sind, sollten diejenigen der CFEG und vor allem auch der MOB nicht toleriert werden.

Rufbus

Rufbusangebote sind generell teuer. Es ist schwer verständlich, dass ein Fahrgastbenutzer eines Rufbusses von Bund und Kanton mit über 100 Franken subventioniert wird. Die EFK beurteilt eine solche Abgeltung als nicht wirtschaftlich.

Pauschalabgeltungen

Mit Ausnahme der Pauschalabgeltung an den Zürcher Verkehrsverbund bestehen keine weiteren wichtigen Verträge dieser Art. Gesetz und Verordnung sehen bezüglich Bestellverfahren keine Ausnahmen vor. Die Vereinbarung ist deshalb nach Einschätzung der EFK rechtlich nicht unproblematisch. Während alle anderen Transportunternehmungen sich einem Bestellverfahren unterzie-

hen müssen, erhält der ZVV die Abgeltung ohne dieses Verfahren (ohne SBB und kantonsübergreifenden Verkehr). Dies führt zu einer Ungleichbehandlung. Seitens BAV wird diese damit begründet, dass die „Lösung ZVV“ bereits vor der Änderung des Eisenbahngesetzes bestanden habe („Weiterführung wohlverworbener Rechte“).

Unverständlich ist aber, dass für die unter der Pauschalabgeltung fallenden ZVV-Linien die vom ZVV gelieferten Kennzahlen nicht in die Datenbank aufgenommen werden. Gerade im Hinblick auf ein Benchmarking unter den Transportunternehmen wären auch die Zahlen aus der wichtigen Region Zürich sehr nützlich. Für ein Benchmarking scheint es dabei nicht erheblich, ob es sich dabei um Plan- oder Ist-Zahlen handelt.

Empfehlung 4.6 (Priorität 1)

- Die zur Berechnung der Kennzahlen massgebenden Basiszahlen sind durch die Transportunternehmen dem Amt vollständig zu liefern. Fehlende Informationen (z.B. Anzahl Einsteiger) sollten nicht toleriert werden. Sofern notwendig, sind Abgeltungszahlen zurückzubehalten.
- Rufbusangebote sind oft zu teuer. Diese Form von „öffentlichem Verkehr“ ist zu überdenken, bzw. es sind Maximalbeträge zu definieren.
- Obwohl an den Zürcher Verkehrsverbund eine Pauschalentschädigung bezahlt wird, sollten für die ZVV-Linien verwendbare Kennzahlen verlangt werden. Gerade für ein aussagekräftiges Benchmarking wären die Zahlen aus dem Kanton Zürich wichtig und wertvoll.
- Die rechtliche Basis der Pauschalvereinbarung mit dem Zürcher Verkehrsverbund ist zu prüfen und anzupassen.

4.7 Die Datenqualität spielt für die Prüfung der Wirtschaftlichkeit mittels Kennzahlen eine wichtige Rolle

Bund und Kantone richten jährlich Beiträge an den RPV im Umfang von rund 1,6 Mrd. Franken aus. Voraussetzung für die Ausrichtung von Abgeltungen ist die Führung einer Betriebskosten- und Leistungsrechnung nach der Verordnung des UVEK vom 18. Dezember 1995 über das Rechnungswesen der konzessionierten Transportunternehmungen. Ergeben sich bei den Kostensätzen, die einer Offerte zugrunde liegen, erhebliche, von der Unternehmung nicht befriedigend begründete Unterschiede gegenüber anderen Unternehmungen mit vergleichbaren Verhältnissen, so können die Besteller nach einer Prüfung durch das BAV die Kostensätze auf das Niveau eines vergleichbaren Unternehmung herabsetzen (ADFV, Art. 19).

Aus Sicht des Bestellers besteht ein Interesse daran, die Erlöse und Kosten der offerierten Linien möglichst gut untereinander vergleichen zu können. Um Unterschiede besser identifizieren zu können, hat das BAV während den letzten Jahren ein Kennzahlensystem entwickelt, welches erstmals einheitlich für die Bestellungen 2008 eingesetzt wurde. Auf die Offertprüfung 2009 hin konnte das Instrument qualitativ noch bedeutend verbessert werden. Das Kennzahlensystem ermöglicht Wirtschaftlichkeitsvergleiche auf deren Basis das BAV den Ursachen risikoorientiert nachgehen kann. Es können beispielsweise nicht plausible Erlöse, zu teure Angebote im Vergleich zu vergleichbaren Linien oder die Auswirkung von Rollmaterialbeschaffungen (via Abschreibung) identifiziert werden.

Das Modell vergleicht linienscharf finanzielle (z.B. Abgeltung je Zug-km) oder Nachfragengrößen (z.B. Erlös pro Fahrgast). Das Kennzahlensystem, es wird heute von allen TU anerkannt, hat einen jedoch längeren Leidensweg hinter sich und ersetzt das gescheiterte Projekt „ISÖV“. Für eine objektive Preis-/Leistungsbeurteilung sind korrekte Leistungs- und Finanzdaten unabdingbar. Nur unter diesen Voraussetzungen kann eine Offerte mit dem Modell auf seine Wirtschaftlichkeit hin geprüft und mit anderen verglichen werden. Seitens des BAV bestehen hier noch Vorbehalte bezüglich der Datenqualität. Probleme bestehen insbesondere bei den Grossanbietern wie SBB und PostAuto AG. Hier scheint die Datenqualität am Schwächsten, insbesondere in gewissen Teilbereichen (z.B. Erlöszuscheidung). Da es sich um die grössten Anbieter handelt, wirken sich allfällige Fehler besonders stark aus.

4.8 Fazit: Das BAV ist für die Prüfung der Offerten gut aufgestellt

Die EFK kommt insgesamt zum Schluss, dass die Sektion pv für die Offertprüfung grundsätzlich gut aufgestellt ist. Sie verfügt über formalisierte Verfahrensanweisungen und einheitliche Prozesse inkl. Hilfsformulare.

Die Beurteilung der materiellen Voraussetzungen für eine Abgeltung spielt bei der Offertprüfung eine wichtige Rolle. Die EFK hat im Rahmen ihrer Stichprobe nur einige wenige Linien gefunden, welche vom BAV mitfinanziert wurden, obwohl die vorgegebenen Mindestanforderungen nicht erfüllt waren. Das Risiko, dass wesentliche Mittel in Regionallinien fließen, welche die gesetzten Minimalanforderungen (Erschliessungsfunktion, Anzahl Einsteiger) nicht erfüllen, beurteilt die EFK daher eher als klein.

Ein grösseres Risiko besteht nach Ansicht der EFK hingegen darin, dass TU ihre Leistungen unwirtschaftlich erbringen. Es ist deshalb wichtig, im Offertprüfverfahren diesen Aspekt gebührend zu berücksichtigen. Mit dem Kennzahlenmodell verfügt das BAV über ein Werkzeug, welches eine systematische und untereinander vergleichbare Beurteilung der Offerten erlaubt. Die entsprechende Grundlage ist also geschaffen worden. Allerdings ist ein echtes Benchmarking noch nicht etabliert.

Zudem ist die Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einzelner Angebote auf der Basis eines Vergleichs von Kennzahlen (Benchmark) nur so gut wie die zur Verfügung stehenden Basisdaten. Deren Zuverlässigkeit ist in vielen Fällen, insbesondere auch bei den grössten Abgeltungsempfängern, noch ungenügend. Um eine zuverlässige Überprüfung vornehmen zu können, muss das BAV deshalb alles daran setzen, die Qualität der Daten zu steigern. Nicht toleriert werden sollten fehlende Basisdaten (z.B. MOB). In diesen Fällen sollten Abgeltungen nicht oder nur unter Vorbehalt ausbezahlt werden.

Die Offertprüfung des BAV sollte konsequent risikoorientiert erfolgen

Aufgrund anderweitig hoher Arbeitsbelastungen besteht das Risiko, dass Umfang und Intensität der Offertprüfung stark von der verfügbaren Zeit und zum Teil auch von individuellen Neigungen des für die Prüfung verantwortlichen Mitarbeitenden abhängt. Kritisch ist, dass die Offertprüfung mittels Formular „Offertprüfung RPV“ flächendeckend vorgenommen wird und fester Bestandteil für

die Freigabe der Angebotsvereinbarungen ist. Die Vorteile der Beurteilung von Offerten aufgrund von Indizes sind zwar erkannt, führen aber noch nicht zu einer wirklichen Effizienzverbesserung im Prozess der Offertprüfung. Negativ wirkt sich vor allem aus, dass das qualitative Abwägen von rund 20 Kennzahlen komplex und deshalb zeitaufwändig ist. Eine Reduktion der Kennziffern, so wie es beispielsweise die Firma ECOPLAN in ihrer Studie mit dem Frontier-Modell aufzeigt, könnte diesbezüglich zu der gewünschten Effizienzsteigerung führen.

Wünschenswert ist ein stärkerer Einbezug bzw. Koordination mit den Kantonen und den dort geleisteten Vorarbeiten, wie dies in der ARPV vorgesehen ist. Anzustreben ist eine gemeinsam mit den Kantonen entwickelte Strategie für die Offertprüfung, welche risikoorientiert aufgebaut sein muss. Es sollte gemeinsames Ziel sein, nur noch diejenigen Offerteingaben physisch zu prüfen, welche durch das engmaschige „Kennzahlensieb“ fallen.

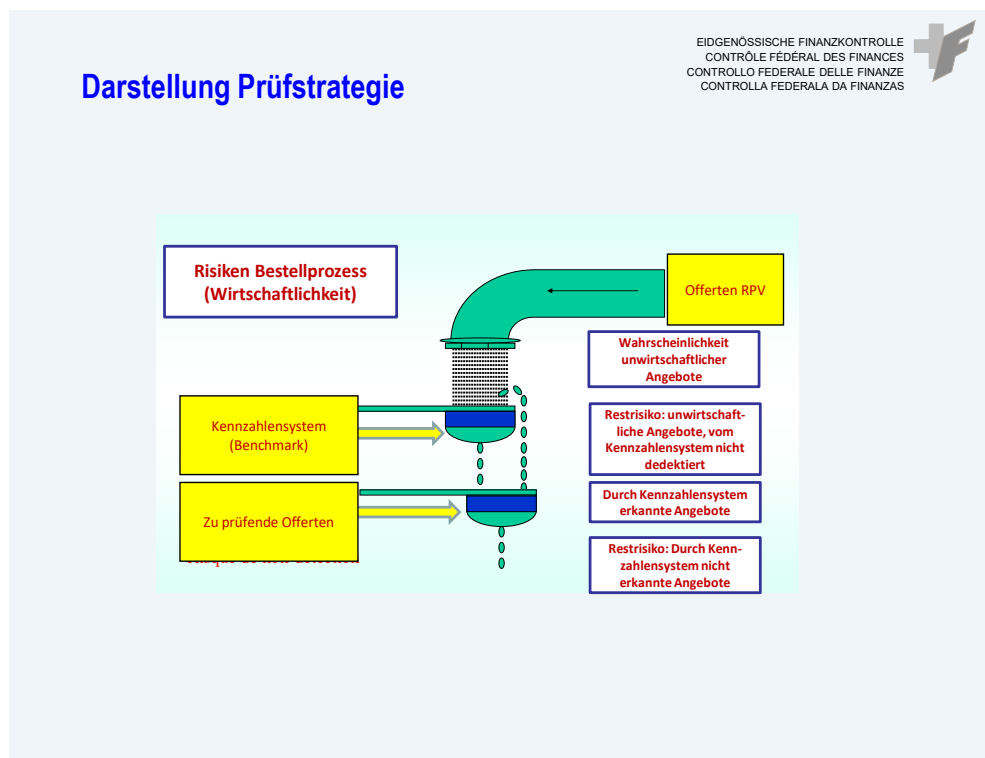


Abbildung 7: Darstellung risikoorientierte Offertprüfungstrategie in Anlehnung an HWP, Darstellung: EFK

Die Wirksamkeit der durch die Sektion pv durchgeführten Prüfungen wird finanziell nicht gemessen, d.h. es ist nicht dokumentiert, wie viel Geld dank der Prüftätigkeit des BAV eingespart werden kann. Begründet wird dies damit, dass es nicht ein explizites Ziel der Aufsicht ist, Bundesmittel einzusparen. Für die EFK ist diese Argumentation teilweise nachvollziehbar. Gleichzeitig ist jedoch zu bedenken, dass neben den formellen Prüfungshandlungen (Kontrolle der Abgeltungsvoraussetzungen) vermehrt Wirtschaftlichkeitsprüfungen über die Leistungserbringung der TU durchgeführt werden müssten. Solche Analysen (Benchmark) sind heute Dank des Kennzahlenmodells möglich. Die Wirksamkeit der Offertprüfungen, sie sollen ja den möglichst sparsamen und effektiven Einsatz von Steuergeldern sicherstellen, könnte dadurch entscheidend verbessert werden.

Empfehlung 4.8.1 (Priorität 2):

Das für den Abgeltungsentscheid massgebende „Offertprüfformular RPV“ sollte im Dokumentenverwaltungssystem GEVER als unveränderbares Dokument gespeichert (oder alternativ als Papierkopie aufbewahrt) werden, da es als Nachweisdokument für den Entscheid dient.

Empfehlung 4.8.2 (Priorität 1):

Zusammen mit den Kantonen ist eine gemeinsame Strategie für die Offertprüfung zu entwickeln, welche risikoorientiert aufgebaut ist und Doppelspurigkeiten vermeidet. Das BAV sollte nur schon aus Effizienzgründen nur noch diejenigen Offerteingaben physisch prüfen, welche durch das „Kennzahlensieb“ fallen. Dabei sind neben der Prüfung von formellen Erfordernissen auch vermehrt Wirtschaftlichkeitsaspekte zu berücksichtigen. Die Beurteilung der Datenqualität ist als eigenständiges Thema im Rahmen der Offertprüfung vorzusehen.

Eine Vereinfachung des Bestellverfahrens sollte geprüft werden

Die EFK beurteilt das Bestellverfahren aufgrund der bestehenden Redundanzen zwischen Kantonen und Bund sowie dem flächendeckenden Ansatz der Offertprüfungen durch das BAV aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen als suboptimal. Es ist auch von einer starken Kontrollmentalität geprägt, was zu Doppelspurigkeiten, wie z.B. der Tendenz von Mehrfachkontrollen (Kanton und Bund) führt. Viele der Doppelspurigkeiten ergeben sich aus der vom Gesetzgeber gewollten „gemeinsamen Bestellung“ des Regionalverkehrs. Auch wenn es mit der Umsetzung der vorerwähnten Empfehlungen und dem ab 2010 nur noch alle zwei Jahre durchgeführten Bestellverfahren möglicherweise eine gewisse Entlastung gibt, erachtet es die EFK als prüfenswert, den Bestellprozess zwischen TU, Kantonen und Bund zu überdenken, ohne dabei die Oberaufsicht des BAV in Frage zu stellen und das Gesamtsystem ÖV-Schweiz zu gefährden.

Die folgenden Fragen sollen dabei Gedankenanstösse von möglichen Stossrichtungen geben:

- Mit welchen Massnahmen kann der Bestellprozess zusätzlich optimiert werden?
- Welche Informationen sind für die Beurteilung von Bestellungen unabdingbar?
- Welche Aufgaben muss das BAV selber wahrnehmen und sind nicht delegierbar?
- Welche zusätzlichen Aufgaben können an die Kantone delegiert werden?
- Ist es notwendig, dass immer sämtliche Offerten dem Bundesamt im Detail zur Bewilligung vorgelegt werden müssen?
- Wie können Offerten risikoorientiert, effizient, effektiv und ohne Redundanzen geprüft werden?
- Könnten nicht an Stelle der einzelnen TU die Kantone eine Gesamtofferte ihres regionalen Personenverkehrs beim Bundesamt einreichen?
- Welche Kantone sind dazu überhaupt personell und fachlich in der Lage? Welche nicht?
- Könnten Abgeltungen des RPV anstatt an die einzelnen TU an die Kantone bezahlt werden?

Empfehlung 4.8.3 (Priorität 2)

Das Bestellverfahren für den RPV sollte weiter verschlankt werden, ohne das Gesamtsystem ÖV-Schweiz zu gefährden. Die Sektion pv sollte solche Optimierungsmöglichkeiten zusammen mit den Beteiligten prüfen.

5 Schlussbesprechung

Das Ergebnis der Prüfung wurde am 21. Oktober 2009 besprochen. Die Schlussbesprechung ergab Übereinstimmung zu den im Bericht enthaltenen Feststellungen und Empfehlungen. An der Besprechung nahmen teil:

BAV	[REDACTED]
	[REDACTED]
	[REDACTED]
EFK	[REDACTED]
	[REDACTED]

Die EFK dankt allen Mitarbeitenden für die gewährte Unterstützung und die kooperative Zusammenarbeit bei der Prüfungsabwicklung bestens.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

Beilage

Empfehlungsübersicht