

Finanzierung öffentlicher, regionaler Personenverkehr

Bundesamt für Verkehr

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 Verkehrsabteilungen 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 eingeeengt 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.