

Bundesamt für Verkehr BAV
Abteilung Finanzierung
3003 Bern

per E-Mail an:
finanzierung@bav.admin.ch

18. Mai 2020

Verpflichtungskredit für die Abgeltung von Leistungen des RPV für die Jahre 2022-2025: Stellungnahme economiessuisse

Sehr geehrte Damen und Herren

Am 2. April 2020 hat das Bundesamt für Verkehr (BAV) die Anhörung über den Verpflichtungskredit zur Finanzierung des regionalen Personenverkehrs (RPV) in den Jahren 2022 bis 2025 gestartet. Gerne unterbreiten wir Ihnen nachfolgend die Position von economiessuisse zur Vorlage.

Als Dachverband der Schweizer Wirtschaft vertritt economiessuisse rund 100'000 Unternehmen jeglicher Grösse mit insgesamt zwei Millionen Beschäftigten im Inland. Unser Mitgliederkreis umfasst 100 Branchenverbände, 20 kantonale Handelskammern sowie zahlreiche Einzelfirmen. Alle diese Mitglieder sind an einem leistungsfähigen und nachhaltig finanzierten, öffentlichen Verkehr interessiert.

Grundsätzliche Bemerkungen

Die flächendeckende Erschliessung mit Angeboten des öffentlichen Regionalverkehrs ist ein wichtiges Instrument zur Sicherstellung der gesellschaftlichen Kohäsion und der wirtschaftlichen Verflechtung in der Schweiz. Die ausreichende Bereitstellung dieser Angebote ist eine verfassungsmässige Aufgabe von Bund und Kantonen. Dazu zählt insbesondere die finanzielle Unterstützung von Linien mit Erschliessungsfunktion, die nicht selbsttragend sind. Wie im erläuternden Bericht zur Vorlage erwähnt wird, handelt es sich hierbei zurzeit um etwa 1'400 Linien. Diese weisen einen durchschnittlichen Kostendeckungsgrad von circa 50 Prozent auf, wobei mehr als 1'000 Linien weniger als 50 Prozent ihrer Kosten einspielen. Den gesamten Fehlbetrag gleichen Bund und Kantone mit jeweils rund 1 Mrd. CHF pro Jahr aus.

Obwohl economiessuisse die Legitimität eines staatlich mitfinanzierten RPV nicht infrage stellt, halten wir den Trend der Kosten- und Abgeltungsentwicklung für besorgniserregend. Zwischen 2008 und 2020 wuchs der Mittelbedarf jährlich um 2 bis 3 Prozent. Beim vorgeschlagenen Verpflichtungskredit wird die Kostenentwicklung der Vergangenheit weitgehend in die Zukunft projiziert, ohne dass die zugrundeliegenden Mechanismen kritisch hinterfragt werden.

Für die Periode 2022-2025 wird von einem jährlichen Anstieg des Abgeltungsbedarfs um rund 2 Prozent ausgegangen. Das BAV begründet dieses Kostenwachstum vor allem mit der verbesserten Angebotsqualität und der steigenden Nachfrage.

Es ist nicht ersichtlich, warum die Massentransportmittel des öffentlichen Verkehrs bei stetig steigenden Fahrgastzahlen keine ausreichenden Skalenerträge erzielen können, um das Kostenwachstum vom Nachfragewachstum zu entkoppeln. Die Vollkosten pro Personenkilometer nehmen seit 2010 sogar stetig zu, so dass die gegenteilige Entwicklung zu beobachten ist. Gleichzeitig ist die Preispolitik der Branche aufgrund der Kostenentwicklung nicht schlüssig zu begründen (bspw. Abschaffung von Nachtzuschlägen). Wir halten eine Trendwende hier für nötig und fordern deshalb, dass die Angebotsplanung zwecks nachhaltiger Ausgestaltung der Finanzierung optimiert wird. Mehrkosten sollen künftig nicht in erster Linie über höhere Abgeltungen der Allgemeinheit angelastet werden, sondern durch Effizienzsteigerungen vermieden und durch eine Erhöhung des Kostendeckungsgrads an die Nutzenden weitergegeben werden.

Zusätzlich begründet das BAV den Anstieg des Abgeltungsbedarfs im erläuternden Bericht mit «dem politischen Willen, den Modalsplit des öffentlichen Verkehrs gegenüber dem Individualverkehr zu verbessern» (S. 10). Hier möchten wir darauf hinweisen, dass solche Aussagen zu kurz greifen. Der öffentliche Verkehr und der Individualverkehr bedienen unterschiedliche Mobilitätsbedürfnisse, die sich nicht ohne Weiteres substituieren lassen. Der heutige öffentliche Verkehr, mit seiner hohen Kapazität und dem Taktfahrplan, ist für die Verbindung von Zentren und für die Verteilung in hochfrequentierten Räumen geeignet. Der Individualverkehr stellt die Feinerschliessung bis in die Peripherie und den Verkehr «on demand» sicher. Ausserdem findet im Individualverkehr zurzeit eine rasante technologische Entwicklung statt. Dank der fortschreitenden Dekarbonisierung und Automatisierung wird er auch langfristig sehr wettbewerbsfähig sein. Multimodale Mobilitätsketten und funktionierende Schnittstellen zwischen den Verkehrsträgern werden zunehmend an Bedeutung gewinnen. Wir würden es angesichts dessen begrüßen, wenn sich das BAV darauf fokussiert, geeignete Rahmenbedingungen für ein gutes Zusammenspiel im Verkehrssystem zu schaffen. Hier gibt es zurzeit klare Prioritäten: Der öffentliche Verkehr muss mit der technologischen Entwicklung in anderen Bereichen des Verkehrssystems schritthalten und innovativen Unternehmen aus der Privatwirtschaft muss der Einstieg in den Mobilitätsmarkt erleichtert werden. Es braucht Anreize für kundennähere Angebote und Effizienzsteigerungen. Immer mehr öffentliches Geld macht den öV nicht marktnäher, attraktiver und agiler, sondern erhöht lediglich die Abhängigkeit vom Staat.

Letztlich ist der Verzicht auf ein reguläres Vernehmlassungsverfahren für diese Vorlage nicht nachvollziehbar. Selbstverständlich trifft es zu, dass die Grundsätze der RPV-Finanzierung mit dem letzten Verpflichtungskredit 2016 in Vernehmlassung gegeben wurden und mit der aktuellen Vorlage keine systematischen Anpassungen geplant sind. Gerade dieser Umstand ist jedoch unserer Ansicht nach ein Grund, weshalb abermals eine ausführliche Konsultation nötig ist. Es ist wichtig, dass die Annahmen und Überlegungen, die zu diesem Kreditantrag in der Höhe von mehreren Mrd. CHF führen, durch aussenstehende Stakeholder kritisch geprüft werden. Eine Anhörung, die lediglich auf die direkt profitierenden Kreise zugeschnitten ist, ermöglicht diese kritische Prüfung nicht im gewünschten Ausmass.

COVID-19: Keine Solidarisierung der Ertragsausfälle im öffentlichen Verkehr

Die COVID-19-Pandemie und die daraus entstehenden finanziellen Konsequenzen sind nicht Gegenstand der Vernehmlassungsvorlage. Dennoch möchten wir uns kurz in grundsätzlicher Form zu diesem Thema äussern: Staatseigene Unternehmen tragen generell nicht dieselben Risiken wie die Privatwirtschaft. Dieser Umstand muss auch bei der Allokation von Hilfsmassnahmen zugunsten des öffentlichen Verkehrs berücksichtigt werden. Leistungen wie Kurzarbeit oder Liquiditätsüberbrückungen sollten prioritär privaten Unternehmen zur Verfügung stehen oder zumindest solchen, die nicht in einem subventionierten Umfeld tätig sind. Diese Unternehmen, ihre Angestellten und Eigner tragen ein Konkursrisiko, das sich aufgrund der unverschuldeten Auswirkungen der Krise realisieren könnte.

Darüber hinaus halten wir eine Solidarisierung der Verluste im öffentlichen Verkehr, wie sie durch Abo-Verlängerungen oder Rückerstattungen bereits stattfindet, für problematisch. Diese Schritte der Branche dürfen keinesfalls mit «à-fonds-perdu» Beiträgen seitens des Bundes aufgefangen werden, zumal die Branche hier ohne politischen Auftrag Tatsachen geschaffen hat.

Letztlich darf im engeren Kontext der Vernehmlassungsvorlage auch in Frage gestellt werden, ob die Annahmen des Kreditantrags noch zutreffen und ob der reduzierte finanzpolitische Spielraum einen derart umfassenden mehrjährigen Kredit überhaupt zulässt. Die Realität der finanziellen Krisenbewältigung wird in allen Bereichen Abstriche verlangen, weshalb die Mittel für den RPV in diesem Umfang in Frage zu stellen sind. Ein Abgleich mit der veränderten Budgetsituation ist auf jeden Fall erforderlich.

Positionen zur Weiterentwicklung des regionalen Personenverkehrs

economiesuisse hat sich bereits im Frühjahr 2019 ausführlich zum Reformbedarf im öffentlichen Regionalverkehr geäußert.¹ Die entsprechenden Forderungen treffen auch im Kontext des vorliegenden Kreditantrags zu:

- **Anreize optimieren:** Das aktuelle System der Angebotsplanung enthält verschiedene problematische Elemente, die Fehlanreize nach sich ziehen. Die Vielzahl der zuletzt bekannt gewordenen Fälle, in denen durch die Transportunternehmen zu hohe Subventionen bezogen wurden, sind eine Konsequenz davon. Bei der Ermittlung der «geplanten ungedeckten Kosten» besteht das Problem der asymmetrischen Information und die Kontrolle ist offenkundig sehr aufwändig. Die Transportunternehmen haben einen Anreiz, diese Kosten zu hoch anzusetzen, unter anderem, weil sie ggf. entstehende Gewinne nicht frei verwenden dürfen. Hier wäre ein Systemwechsel sinnvoll (freie Gewinnverwendung), sofern sich die Transportunternehmen einem bedingten Wettbewerb aussetzen (Ausschreibungen). Effizienzsteigerungen sollen belohnt werden.
- **Auf Ausschreibungen setzen:** Ausschreibungen sind ein probates Mittel, um die genannten Informationsasymmetrien zu reduzieren. Die jüngst abgeschlossene Ausschreibung der Buslinien im Kanton Jura ist bezüglich Kostenreduktionen ein erfolgreiches Beispiel, auch wenn der Prozess ansonsten nicht in jeglicher Hinsicht optimal war. Auch sollten die im Kreditantrag budgetierten 5 Mio. CHF für die Innovationsförderung an die Bedingung einer Ausschreibung geknüpft werden. Risikolose Innovationsfinanzierung erscheint nicht sinnvoll, insbesondere, wenn sie, wie in der Vernehmlassungsvorlage der Fall, nicht an Leistungskriterien (Output) gebunden ist.
- **Wirtschaftlichkeitskriterien überarbeiten:** Die Schwelle für die Abgeltungsberechtigung ist heute tendenziell zu niedrig und die Überprüfung der Wirtschaftlichkeit und der erwarteten Nachfrage zu statisch (Anzahl Einsteiger pro Stunde). Die Vollkosten pro Personenkilometer, die Auslastung oder der Kostendeckungsgrad eines Angebots müssten als Messgrößen stärker ins Gewicht fallen. Damit liessen sich das Kostenbewusstsein sowie die Leistungs- und Qualitätsorientierung erhöhen.

¹ Siehe: <https://www.economiesuisse.ch/de/dossier-politik/stellschrauben-fuer-systemverbesserungen>

Seite 4

Verpflichtungskredit für die Abgeltung von Leistungen des RPV für die Jahre 2022-2025:
Stellungnahme economiesuisse

- **Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen überdenken:** Die Optimierung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen kann eine Stellschraube für eine besser funktionierende RPV-Finanzierung sein. Entsprechende Optionen sollten im Rahmen des Projekts NFA II ernsthaft geprüft werden.

Herzlichen Dank für die Berücksichtigung unserer Argumente.

Freundliche Grüsse
economiesuisse

Kurt Lanz
Mitglied der Geschäftsleitung

Lukas Federer
Projektleiter Infrastrukturen

- Kopie geht an: Eidgenössische Finanzverwaltung EFV