

# Wo steht der öffentliche Regionalverkehr der Schweiz?

## Neue Entwicklungen bei Bestellung und Finanzierung

Der Schweizer öffentliche Personenregionalverkehr auf Straße und Schiene (kurz RV, in Deutschland entsprechend SPNV beziehungsweise ÖPNV) wurde im Jahre 1996 mit der Revision des Eisenbahngesetzes (EBG) grundlegend reformiert und dabei „regionalisiert“: Sofern der RV nicht kostendeckend betrieben werden kann (dass heisst gemeinwirtschaftlich ist), ist er unter bestimmten Bedingungen abgeltungsberechtigt und wird durch Bund und Kantone gemeinsam bestellt und finanziert. Diese Übertragung der Bestell- und Finanzierungs Kompetenzen an die Kantone ist der eigentliche Kern der *Regionalisierung*. Das Bestellprinzip gilt für Bahn- und Buslinien gleichermaßen. Die starken Angebotsausweitungen der letzten Jahren (insbesondere im Rahmen des Konzepts Bahn 2000) und der damit gesteigerte Abgeltungsbedarf erzeugt nun auch Reformbedarf beim Bestell- und Finanzierungssystem. Dieser Beitrag gibt einen Überblick über Stand und Entwicklungen.

### 1. Was ist Regionalverkehr?

Der Regionalverkehr reiht sich als eigene Verkehrsart aufgrund seiner verkehrlichen Dimension und Wirkung wie folgt ein:

Verkehrsart	Definition	Wichtigste Betreiber	Finanzierung
Fernverkehr	Landesweiter und/oder internationaler Schienenverkehr zwischen Städten	SBB	Tariferlöse (eigenwirtschaftlich)
Regionalverkehr	Schiene- und Busverkehr zwischen Städten und Gemeinden	SBB, BLS, SOB, RhB, Postauto etc.	Tariferlöse und Abgeltungen von Bund und Kantonen (gemeinwirtschaftlich)
Ortsverkehr	Bus-, Trolley- und Tramverkehr innerhalb von Städten und Gemeinden	Städtische Verkehrsunternehmen: VBZ, VBL, TPG, BT etc.	Tariferlöse und Abgeltungen von Kantonen und Gemeinden (gemeinwirtschaftlich)

Tabelle 1: Verkehrsarten des öffentlichen Personenverkehrs in der Schweiz

Eine klare Abgrenzung der dargestellten Verkehrsarten ist allerdings kaum möglich; sie wird infolge der räumlichen (Zersiedelung) und verkehrlichen Vermischung (Anpassung der Angebotskonzepte an die Nachfrageentwicklung) zunehmend schwieriger. Als eigene Verkehrsart hat sich der „Agglomerationsverkehr“ herausgebildet, also die Bedienung von Ballungsräumen um große städtische Zentren herum. Hier liegen bedeutende Wachstumspotentiale für den Öffentlichen Verkehr (ÖV). Das Fahrplanangebot auf dem dichten Liniennetz der Schweiz (Abb. 1) trägt dieser Entwicklung heute noch Rechnung; allerdings müssen laufend

Angebotsausbauten geplant und umgesetzt werden, verbunden auch mit hohen Infrastrukturinvestitionen. Der Planungshorizont liegt heute im Jahr 2030.

## 2. Bestellwesen

Die EU-Richtlinie 91/440 löste in der Schweiz bereits 1996 eine Revision des *Eisenbahngesetzes* (EBG) aus. Es ging vor allem um eine Neuordnung der Finanzierung des Regionalverkehrs und um die konsequente Einführung des Bestellprinzips.

1999 tritt dann die Bahnreform 1 in Kraft; und mit ihr wird auch die Finanzierung der ungedeckten Kosten im RV für SBB, Postauto und alle anderen Verkehrsunternehmen angeglichen. Die Beziehung der SBB zu ihrem Eigentümer Bund wird mit dem Instrument der vierjährigen Leistungsvereinbarung samt Zahlungsrahmen neu definiert. Dabei gibt die Eigentümerstrategie des Bundes der SBB die Ziele und den Leistungsumfang vor. Diese Eigentümerinteressenwahrung des Bundes bleibt aber strikt getrennt vom Bestellregime im Regionalverkehr.

Art. 49 EBG postuliert: *Bund und Kantone gelten den Transportunternehmungen, 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.*

Allerdings leitet sich aus dem EBG kein Rechtsanspruch der Verkehrsunternehmen auf eine Bestellung ab. Kostenbeiträge der Gemeinden werden mittelbar über die Kantone sichergestellt. Auf Verordnungsstufe wird Art. 49 EBG in vier neuen Rechtsnormen konkretisiert, daneben werden auch subsidiäre kantonale Gesetze erlassen oder angepasst (Abb 2).

Der *Verordnung über Abgeltungen, Darlehen und Finanzhilfen* (ADFV) kommt große Bedeutung zu, sie regelt unter anderem das Bestellverfahren und enthält auch die grundsätzliche Möglichkeit, Verkehrsleistungen öffentlich auszuschreiben. Bund und Kantone sind gemeinsam für die Bestellung des Angebot des Regionalverkehrs verantwortlich. Die wesentlichen Verfahrenselemente sind in Abbildung 3 dargestellt.

Die Verkehrsunternehmen reichen jährlich eine Offerte, in der Regel ohne Nachverhandlungsmöglichkeit, ein. Diese weist folgende Inhalte aus:

- Angebotskonzept,
- Tarifsystem / Tarifniveau,
- Planrechnung,
- Mittelfristige Planrechnung,
- Investitionsplanung,
- Anstellungsbedingungen Personal,
- Beförderungskonzept Mobilitätsbehinderte.

Auf Basis der jährlichen Offerte wird eine Angebotsvereinbarung zwischen Besteller und Verkehrsunternehmen abgeschlossen. Wesentlich ist, daß es sich um eine Abgeltung des von den Verkehrsunternehmen *im Voraus* kalkulierten Defizits handelt; ein nachträglicher Defizitausgleich ist nicht möglich. Es handelt sich dabei um *Nettoverträge*; sowohl das Produktionsrisiko auch das Erlösrisiko ist den Verkehrsunternehmen übertragen. Eine Ausnahme bildet der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV), der Bruttoverträge vergibt.

Voraussetzung für die Kalkulation ist das in der *Verordnung über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmungen* (REVO, Abb. 2) verlangte Spartenmodell, das heisst die Unterteilung der Betriebskosten- und Leistungsrechnung in bestimmte Sparten, z.B. Infrastruktur, regionaler Personenverkehr, Wagenladungsverkehr etc.. In diesem Regime sind Gewinnmöglichkeiten für die Verkehrsunternehmen faktisch ausgeschlossen (keineswegs aber Verlustrisiken!). Ein allfällig positives Ergebnis muß gemäß EBG Art.64 als Reserve rückgestellt werden, um künftige Fehlbeträge auszugleichen (Abb 4). Insgesamt besteht somit ein hohes Maß an Transparenz der Verkehrsunternehmen gegenüber den Bestellern.

Die *Verordnung über die Anteile der Kantone an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr* (KAV, vgl. Abb. 2) definiert die Anteile, welche die Kantone an die Abgeltungen leisten müssen. Die Kantonsquoten geben den Kantonen den finanziellen Rahmen vor, in welchem der Bund bereit ist, seinen Anteil beizutragen. Mit dem 2008 in Kraft getretenen *Neuen Finanzausgleich* (NFA) ist der Bundesanteil schweizweit auf 50% fixiert. Bezogen auf die einzelnen Kantone variiert dieser Anteil aufgrund unterschiedlicher Struktur- und Angebotsdaten beträchtlich, wie Abbildung 5 zeigt.

### **3. Bestellumfang und Grundversorgung**

Sowohl das EBG als auch die ADFV legen unverbindlich fest, was unter einer Grundversorgung, also einem Mindestangebot im RV zu verstehen ist. Art. 6 der ADFV führt aus, daß die ungedeckten Kosten von Linien, die von Bund und Kantonen gemeinsam bestellt werden, bis zu einem bestimmten Angebotsniveau abgegolten werden. Dieses wird definiert mit:

- 18 Kurspaare pro Tag, also einem durchgehenden Stundentakt über den Tag, sofern am stärksten Linienabschnitt durchschnittlich mindestens 500 Personen befördert werden (oberes Grundangebot),
- vier Kurspaare pro Tag sofern am schwächsten Linienabschnitt durchschnittlich mindestens 32 Personen befördert werden (unteres Grundangebot).

Ein rechtlich einklagbarer Anspruch der Verkehrsunternehmen auf eine Bestellung besteht nach dieser Definition der Grundversorgung trotzdem nicht; sie ist lediglich als Absichtserklärung des Bundes zu werten. Dazu kommt, daß sich die Kantone als Mitbesteller dieser Definition nicht anschließen müssen. Das hat zur Folge, daß die Grundversorgung den jeweiligen Budgetrestriktionen unterworfen ist, was mit dem so genannten „Entlastungsprogramm 04“ des Bundes (EP04) bereits einmal spürbar wurde. Immerhin haben einige Kantone, wie

z.B. Bern, auf Verordnungsstufe klar und verbindlich die Erschließungsqualität der Grundversorgung definiert.

Heute wird auf praktisch allen Bahnlinien des RV das obere Grundangebot, also ein durchgehender Stundentakt, gefahren, vielfach wird das Grundangebot überschritten. Auf vielen Linien mit starker Nachfrage (etwa auf den sieben S-Bahnsystemen) existiert ein Halbstundentakt, in den Hauptverkehrszeiten teilweise ein Viertelstundentakt. Das Angebot wird ständig ausgebaut. Das untere Grundangebot findet bei einigen Buslinien in ländlichen Gebieten seine Anwendung. Bund und Kantone gemeinsam bestellten im Jahr 2007 RV-Leistungen für ca. 1.5 Mrd. CHF.

#### 4. Tarifwesen

Seit mehr als 100 Jahren existiert das nationale Tarifsysteem, der *Direkte Verkehr* (DV). Mit nur einem Fahrausweis können die Strecken mehrerer Transportunternehmungen benutzt werden. Für viele ist dies eine Selbstverständlichkeit, aber es ist einer der Erfolgsfaktoren im ÖV Schweiz. Die bekanntesten Angebote sind das Generalabonnement und das Halbtax-Abonnement.

In den Agglomerationen sind seit den 1980er Jahren *Tarifverbunde* (TV) entstanden. Diese werden oft durch die Kantone mitfinanziert. Im Gegensatz zum DV funktionieren die Verbunde mit einer Zonengültigkeit. In den entsprechenden Zonen können während der zeitlichen Gültigkeit alle öffentlichen Verkehrsmittel benutzt werden. Für die Fahrgäste erleichtert dies die Nutzung des ÖV in den sehr dichten Verkehrsnetzen der Agglomerationen maßgeblich. Nur für Fahrten über den Gültigkeitsbereich eines Verbundes hinaus wird das nationale Tarifsysteem DV angewendet. Zur Zeit gibt es in der Schweiz 20 Tarif- und Verkehrsverbunde (Abb. 6), wobei drei Verbundarten unterscheiden werden:

- *Abonnementsverbunde* (11): Die Kunden können Jahres-, Monats- und teilweise Wochenabonnemente beziehen.
- *Integrale Verbunde* (8): Zusätzlich zu den Abos werden auch Einzelbillette und Mehrfahrtenkarten ausgestellt.
- *Verkehrsverbund* (1, ZVV): Ein Verkehrsverbund ist ein integraler Tarifverbund, bei dem die Planungskompetenz für Angebot, Tarifgestaltung, Distribution und Kommunikation weitgehend an eine nicht mehr von den Unternehmen kontrollierte Organisationseinheit delegiert ist.

Berg- und Seilbahnen legen ihre Preise oft selber fest und beteiligen sich dann weder am DV noch an TV. Die größten TU der Schweiz (z.B. SBB, Postauto, BLS) sind hingegen am DV und an mehreren Verbunden beteiligt. Damit steigen die Anforderungen an diese Unternehmen; so müssen ihre Distributionsmittel mehrere Tarifsysteme abdecken können. Eine gut funktionierende Abstimmung ist für die Unternehmen daher sehr wichtig. Die Koordination

zwischen den Tarifsystemen wird mit gemeinsamen Gremien und Arbeitsgruppen sichergestellt.

In der Schweiz sind abgeltungsberechtigte Verkehrsunternehmen zur Teilnahme am DV verpflichtet. Die Teilnahme an einem TV kann von Kantonen und Gemeinden auf Basis des *Transportgesetzes* (TG) verlangt werden. Die Unternehmen sind dann verpflichtet, die verbundbedingten Tarifierleichterung einzuführen, wenn die finanziellen Nachteile von den Bestellern voll entschädigt werden.

## 5. Einnahmenverteilung

Das Schema der Einnahmenverteilung ist in Abbildung 7 dargestellt. Die Geschäftsstellen des DV und der einzelnen Verbunde sorgen dafür, daß alle beteiligten Verkehrsunternehmen die ihnen zustehenden Ertragsanteile aus den gemeinsamen Sortimenten zugeteilt erhalten. Dabei werden zwei Arten von Ertragsverteilung angewendet:

- *Verteilschlüssel*: Für Pauschalangebote (z.B. GA) und Zonenfahrausweise werden nachfragegerechte Verteilschlüssel gebildet. Nach diesem System werden jährlich rund CHF 2.5 Mia. auf die TU verteilt.
- *„Spitze Verteilung“*: Für streckenbezogene Fahrausweise von A nach B werden die Ertragsanteile direkt oder eben „spitz“ (rappengenau) zugeschieden.

Die Einnahmenaufteilung in den Verbunden ist grundsätzlich nachfrageabhängig gestaltet. Die Verteilschlüssel werden periodisch (in integralen Verbunden jährlich) gebildet, wobei Personenkilometer und Einsteiger die maßgebenden Parameter sind. Ziel ist, die von den Kunden konsumierte Marktleistung abzugelten.

Seit Ende 1990 läßt das Bundesamt für Verkehr zu, daß die bestellenden Kantone und Gemeinden Ertragsausfälle infolge Anwendung des Verbundtarifs nicht unbedingt an die Verbundkasse einbezahlen müssen, sondern auch direkt als Mehr-Abgeltung entrichten können. Wird dies praktiziert, nimmt der Kostendeckungsgrad der Transportunternehmen (definiert als das Verhältnis Verkehrsertrag zu Kosten) rechnerisch ab; auch die Vergleichbarkeit einzelner Linien wird damit erschwert. Der Kostendeckungsgrad des Geschäftsbereichs Regionalverkehr der SBB als größter Anbieter von Bahnleistungen in der Schweiz liegt heute etwa bei 50 Prozent.

## 6. Bilanz nach 12 Jahren Regionalisierung

Eine Bilanz des Schweizer Regionalisierungsmodells fällt grundsätzlich sehr positiv aus. Die Verkehrsunternehmen erbringen ihre Leistungen zu progressiv tieferen Kosten je Leistungseinheit (Zug-km, Kurs-km), und das bei zumindest gleich bleibender, jedoch meistens steigender Qualität (Sauberkeit, Sicherheit, Pünktlichkeit, Kundeninformation). Der öffentliche Verkehr hat also aufgrund der Regionalisierung seine Produktivität laufend gesteigert (Abb. 8). Entscheidend für die Marktfähigkeit des ÖV ist, daß die durch Produktivitätssteigerungen erzielten Einsparungen nicht dem System entzogen werden, sondern laufend in Angebots-

verbesserungen reinvestiert werden. Nur so konnte bisher die ständig steigende Nachfrage abgedeckt werden. Die in Abbildung 9 dargestellte Steigerung der Zug- und Personenkilometer und verdeutlicht dies. 2005 erfolgte mit dem erwähnten Konzept Bahn 2000 – 1. Etappe ein bedeutender Angebotsschritt. Die große Herausforderung der Zukunft wird sein, die Nachfragezuwächse bewältigen zu können.

## 7. Entwicklungen, Reformen

Die Novelle zum EBG hat 1996 eine tragfähige Basis für die Regionalisierung des RV geschaffen. Vor dem Hintergrund der kontinuierlichen Leistungs- und Abgeltungszuwächsen, aber auch durch den zunehmenden Wettbewerbsdruck auf EU-Ebene, besteht beim Bestellwesen und Finanzierungssystem in mancher Hinsicht Reformbedarf. Im Rahmen der so genannten „Bahnreform 2“ wird das System in einer Reihe von Teilpaketen nun weiterentwickelt.

Wichtige Reforminhalte sind:

- Ausschreibungen: Neben der üblichen Direktvergabe besteht seit 1996 auch die Möglichkeit der öffentlichen Ausschreibung von Verkehrsleistungen. Bis anhin haben etwa 40 mal Busausschreibungen (Linien, Netze) stattgefunden, der Großteil davon im Kanton Bern. Das Preis-Leistungsverhältnis der bisher ausgeschriebenen Busverkehre hat sich nach den Ausschreibungen per Saldo eher verbessert (wobei die hypothetische Entwicklung ohne Ausschreibung natürlich nicht festgestellt werden kann). Die ADFV legt heute das Ausschreibungsverfahren und die -kriterien nicht klar genug fest. Vorgesehen ist, mehr Rechtssicherheit für Busausschreibungen zu schaffen. Bahnverkehre dürften, unter anderem aufgrund der hohen betrieblichen Komplexität, mittelfristig ausgenommen bleiben.
- Kennzahlen-Benchmarking: Grundlage für eine allfällige Ausschreibungsentscheidung ist insbesondere, daß das Preis-Leistungsverhältnis eines Verkehrsunternehmens ungenügend ist. Um dies klarer festzustellen zu können, hat der Bund 2008 ein finanzielles Benchmarking-System über alle Verkehrsunternehmen im RV eingeführt. Dieses vergleicht linienscharf finanzielle (wie Abgeltung je Zug-km) oder Nachfrage-Kenngrößen (wie Erlös je Fahrgast-km). Die Kantone können künftig ein separates Qualitätskennzahlen-Benchmarking einführen. Somit herrscht – auch ohne Ausschreibungen – ein hohes Anforderungsniveau und neuerdings auch „virtueller“ Wettbewerb.
- Bonus-Malus: Die Kantone sollen die Möglichkeit erhalten, eigene Qualitätsvereinbarungen mit den Verkehrsunternehmen abzuschließen. Diese können ein Bonus-Malus-System enthalten. Ein solches System existiert heute nur zwischen der SBB und dem Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) für die S-Bahn Zürich.
- Vergabeperioden: In der Schweiz wird zwar der Fahrplan für zwei Jahre festgelegt, die Bestellung erfolgt bislang jährlich. Vorgesehen ist, die Bestelldauer ebenfalls auf

2 Jahre anzuheben, was administrativen Aufwand spart und Raum für die strategische Angebotsplanung schafft.

- Gewinnverwendung: Die Besteller (Bund und Kantone) zahlen die geplanten ungedeckten Kosten. Eine freie Gewinnverwendung ist heute unzulässig. Um mehr unternehmerischen Anreiz für die Verkehrsunternehmen zu schaffen, kann künftig unter bestimmten Bedingungen ein gewisser Teil des Gewinns frei verwendet werden.

Zudem erfährt auch das Tarifsystem eine Reihe von Weiterentwicklungen:

- Schnittstellen: Die beiden Tarifsysteme DV und TV sind historisch gewachsen. Eine wichtige zu lösende Zukunftsaufgabe ist die Schnittstellenproblematik. Seit 2006 versuchen das Forum Verbunde und der DV die Schnittstellen zu minimieren und das kundenfreundliche Tarifsystem in der Schweiz weiter zu entwickeln.
- Integrale Verbunde: Die zunehmende Verdichtung der Verkehrsnetze führt dazu, daß weitere Abonnementverbunde zu integralen Tarifverbunden weiterentwickelt werden. In den nächsten zwei Jahren sollen folgende Verbunde umgestellt: Ostwind, Onde Verte, Passepartout, A-Welle, Arcobaleno, FlexTax und Z-Pass.
- Tariferleichterungen via Abgeltung: Im Weiteren ist davon auszugehen, daß Kantone und Gemeinden die Tariferleichterungsbeiträge zunehmend direkt – via Abgeltung - an die Verkehrsunternehmen finanzieren statt in die Verbundkasse einzahlen und somit von einer Mitfinanzierung des Bundes profitieren.
- Neues Preissystem: Seit Anfang 2008 laufen Arbeiten der Verkehrsunternehmen und der Verbunde insbesondere auf den Gebieten Fernverkehr, Regionalverkehr und touristischer Verkehr, zur Entwicklung eines offenen Systems, das für die Kunden transparent und nachvollziehbar ist. Die Grundidee „Eine Reise – ein Billett“ steht weiterhin im Vordergrund. Erste Zwischenergebnisse sollen im Frühling 2009 vorliegen.

## 8. Fazit

Der ÖV in der Schweiz hat in den letzten Jahrzehnten ein außergewöhnlich hohes Niveau erreicht. Vorbildwirkung erzielt besonders das sehr dichte und qualitätsvolle Bus- und Bahnangebot im Regionalverkehr in der Fläche, optimal abgestimmt in größeren und kleineren Knotenpunkten auf den Fernverkehr als nationalen Taktgeber. Kaum woanders erbringt der ÖV seine Leistungen auch in den Randregionen in besserer Qualität als in der Schweiz. Nirgendwo in Europa ist auch die Nachfrageintensität höher.

Bezogen auf die Leistungseinheit wurde der RV für die öffentliche Hand aufgrund von Produktivitätsgewinnen zunehmend preiswerter. Aufgrund des kontinuierlichen Angebotsausbaus, begleitet von zum Teil hohen Investitionen in Infrastruktur und Rollmaterial, steigt die finanzielle Belastung der öffentlichen Hand an, - und damit der Spardruck. Produktivitätsgewinne seitens der Verkehrsunternehmen werden in Hinkunft aber nicht mehr in dem Maß

realisiert werden können wie in der Vergangenheit. Die beschriebenen regulativen Reformen werden von den Verkehrsunternehmen im Grundsatz durchaus begrüßt, sofern – auf der anderen Seite – auch adäquatere Rahmenbedingungen für unternehmerisches Handeln entstehen. Dazu gehören im abgeltungsberechtigten Regionalverkehr unter anderem ein gewisser Investitionsschutz und die Abgeltung realer Kapitalkosten.