



Grünliberale Partei Schweiz

Monbijoustrasse 30, 3011 Bern

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
Bundesamt für Verkehr
3003 Bern

Per E-Mail an: konsultationen@bav.admin.ch

14. August 2019

Ihr Kontakt: Ahmet Kut, Geschäftsführer der Bundeshausfraktion, Tel. +41 31 311 33 03, E-Mail: schweiz@grunliberale.ch

Stellungnahme der Grünliberalen zur Reform des regionalen Personenverkehrs (Änderung des Personenbeförderungsgesetzes)

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Vorlage und den erläuternden Bericht zur Reform des regionalen Personenverkehrs (Änderung des Personenbeförderungsgesetzes) und nehmen dazu wie folgt Stellung:

Die Grünliberalen bejahen den Bedarf nach einer Reform des regionalen Personenverkehrs (RPV). Die Vernehmlassungsvorlage greift wichtige Fragen auf und bringt Verbesserungen bei der Transparenz in einem stark regulierten, wenig wettbewerbsorientierten Markt (Einführung eines einheitlichen Benchmarking-Systems). Die Förderung von Innovationen sowie Anreize für effizienteres und unternehmerisches Handeln der Transportunternehmen bleiben aber auch mit den vorgelegten Reformvarianten ungenügend. Von der öffentlichen Hand beauftragte Transportunternehmen müssen mit agilen und hochinnovativen nichtsubventionierten Privatunternehmen mithalten können, bspw. mit neuartigen Angeboten in schwach besiedelten Gegenden oder durch verstärkte Nutzung digitaler Hilfsmittel im Vertrieb und in der Angebotserbringung.

Wie in anderen Bereichen der Verkehrspolitik des Bundesrates vermissen die Grünliberalen Schritte hin zu mehr Innovation und intelligenteren Lösungen. Nach wie vor wird auf Verkehrswachstumsprognosen vornehmlich mit Masse reagiert – sei es mit dem Bau von immer mehr Infrastruktur aus Beton und Stahl oder mit dem Ausbau und der Verdichtung des ÖV-Angebots. Nachhaltige Verkehrspolitik würde demgegenüber darauf abzielen, Verkehr zu vermeiden und die bestehende Infrastruktur effizienter zu nutzen. Dafür braucht es u. a. ein Mobility-Pricing-System, das mittels gezielter Anreize Verkehrsspitzen glättet und volkswirtschaftlich unrentable Verkehrsnutzung reduziert. Auch im RPV liegt die Nutzerfinanzierung nur bei rund 50 Prozent.

Zum Fragenkatalog nehmen wir wie folgt Stellung:

Grundsätzliche Fragen

1. Ist der Reformbedarf gemäss Motionsanliegen grundsätzlich gegeben?

JA / NEIN

Bemerkungen:

2. Unterstützen Sie die Reformziele? Welche sind zu priorisieren?

JA / NEIN

Bemerkungen:

Die Ziele der Reform erachten die Grünliberalen als sinnvoll. Aus unserer Sicht sind folgende Ziele prioritär:

- Die Transportunternehmen erhalten Anreize für unternehmerisches Handeln und Effizienzsteigerungen.
- Die Gesamtsicht bei Bund, Kantonen und Transportunternehmen von Infrastruktur, Orts-, Regional- und Fernverkehr ist gestärkt.

Zu den Zielen «Die Planbarkeit und die Vorhersehbarkeit des Angebots sind erhöht» und «Die Finanzierung ist verlässlich, berechenbar und stabilisiert»: So wünschenswert diese Ziele zunächst erscheinen mögen, darf der demokratische Einfluss auf das RPV-Angebot nicht weiter eingeschränkt werden. Schon heute ist die Mitsprache selbst von Parlamenten oft begrenzt, sei es, weil diese nicht als stufengerecht angesehen wird, oder sei es, weil an von langer Hand geplanten Angeboten nichts mehr geändert werden «darf». In diesem Zusammenhang ist die im erläuternden Bericht erwähnte Absichtserklärung für die Bundesbeiträge in der Folgeperiode kritisch zu sehen – welchen Stellenwert hat diese und wer bestimmt ihren Inhalt? Im Weiteren fragt sich, ob eine Reservation von Mitteln lange im Voraus sich nicht zu stark an von den Bestellern (Bund und Kantone) selbst erstellten Verkehrswachstumsprognosen orientiert, was zur Folge hat, dass der Druck für die Einführung verkehrsvermeidender Massnahmen sinkt (vgl. Frage 12).

3. Werden mit der Vorlage die Ziele der Reform erreicht?

JA / NEIN

Bemerkungen:

Die gesetzten Reformziele werden nur teilweise erfüllt. Zwar werden namentlich bei der Verlässlichkeit und Berechenbarkeit der Finanzierung und bei der Gesamtsicht bei Bund, Kantonen und Transportunternehmen Fortschritte erzielt.

Hingegen kann weiterhin kaum davon die Rede sein, dass die Transportunternehmen Anreize für unternehmerisches Handeln oder Effizienzsteigerungen erhalten. Ein Angebot mit Gewinn zu planen, ist für Transportunternehmen weiterhin nicht möglich. Die neue Regelung, wonach der Bund Beiträge und Darlehen für Innovationen leisten kann, ist für eine von Dynamik geprägte Tätigkeit, wie es das Innovieren ist, zu umständlich. Im Weiteren tragen die Transportunternehmen Risiken, die nicht über den Bestellprozess finanziert werden, was deren Handlungsspielraum im Bereich der Innovation ebenfalls einschränkt.

A) Grundsatzentscheide zum System

4. Fragen zur Variante «Kantonalisierung»:

a) Wird die Variante «Kantonalisierung» zu Recht verworfen?

JA / NEIN

Bemerkungen:

Da offensichtlich ein grosser, die Kantonsgrenzen überschreitender Koordinationsbedarf im RPV gegeben ist (vor allem bei den Bahnlinien), bezweifeln die Grünliberalen, dass die Planung des RPV mit einer Kantonalisierung – ohne Mitarbeit des Bundes – insgesamt effizienter ablaufen würde. Ausserdem würde diese Variante in noch höherem Mass als die Variante «Teilentflechtung» (vgl. Frage 9) Mittel binden, die vom Parlament nur noch schwer beeinflusst werden können.

b) Ist die Thematik im Rahmen des generellen Projektes «Aufgabenteilung II» neu aufzurollen?

JA / NEIN

Bemerkungen:

„Eher ja“: Denkbar wäre eine Wiederaufnahme des Themas, wenn eine neue Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen im RPV ohne Bindung weiterer Bundesmittel erreicht werden kann. Dem erläuternden Bericht ist zu entnehmen, dass hierfür die Bereitschaft vorhanden sein müsste, eine gewisse Umverteilung zwischen den Kantonen hinzunehmen.

5. Sind die neuen Finanzierungsmöglichkeiten für Innovationen im öV-Bereich zweckmässig und ausreichend?

JA / NEIN

Bemerkungen:

Innovationen müssen mitunter kurzfristig an die Hand genommen und angepasst werden können. Die Vorstellung, wonach Innovationen in vier- bis sechsjährigen Zielvereinbarungen (im Voraus) vereinbart werden, ist vor diesem Hintergrund wenig praktikabel. Ähnliches gilt für die vorgängige Bewilligung von Innovationsprojekten. Faktisch läuft dies darauf hinaus, dass Transportunternehmen Innovationen zumindest vorfinanzieren müssen, wozu ihnen aber oft das Eigenkapital fehlt (vgl. Frage 3). Dies gilt insbesondere für kleine und mittlere Transportunternehmen.

Im Weiteren ist der für die Finanzierung von RPV-Innovationen vorgesehene Betrag von 5 Mio. CHF jährlich zu klein. Dies gilt insbesondere, wenn man ihn mit den erheblichen Mitteln vergleicht, die der Bund für den Bau von Infrastruktur aus Beton und Stahl vorsieht (vgl. allgemeine Bemerkungen oben).

6. Sind die Anreize für die Transportunternehmen mit der Präzisierung der Überschuss-Verwendung richtig gesetzt?

JA / NEIN

Bemerkungen:

Die Präzisierung, dass Besteller-Kantone auch bei vom Bund nicht mitbestellten Angeboten eine zweckgebundene Spezialreserve für Transportunternehmen vorschreiben können, ist zwar naheliegend, verbessert aber nicht den Anreiz für Transportunternehmen, unternehmerischer und effizienter zu arbeiten.

7. Soll der Bund bei der Bemessung seiner Mitfinanzierung für Angebote, die über die Grunderschliessung hinausgehen, verstärkt wirtschaftliche Kriterien anwenden?

JA / NEIN

Bemerkungen:

Zugleich muss der Bund dafür sorgen, dass im Verkehrswesen externe Kosten – verursacht insbesondere durch Treibhausgas-, Lärm- und Schadstoffemissionen – konsequent internalisiert werden. Erst unter Berücksichtigung externer Kosten kann die Wirtschaftlichkeit von Verkehrsangeboten seriös beurteilt werden. In diesem Zusammenhang wiederholen die Grünliberalen ein weiteres Mal ihre Forderung, ein umfassendes Mobility-Pricing-System einzuführen.

8. Ist ein schweizweit einheitliches Benchmarking-System für alle bestellten öV-Linien einzuführen?

JA / NEIN

Bemerkungen:

Ein schweizweit einheitliches Benchmarking-System macht transparent, wie effizient die einzelnen ÖV-Linien betrieben werden und wie effizient die einzelnen Transportunternehmen arbeiten. Diese zusätzliche Transparenz kommt einerseits den Bestellern zugute, die bei der direkten Vergabe einer bestimmten ÖV-Linie de facto oft wenig Auswahl an Transportunternehmen haben. Insbesondere kommt die Transparenz aber auch der Öffentlichkeit und den Steuerzahlenden zugute, die sich so informieren können, wie effizient die Transportunternehmen in ihrer Region arbeiten, denen ÖV-Linien oft ohne Ausschreibung vergeben werden. Das ist nicht zuletzt deswegen von Bedeutung, weil Besteller (Kantone) oft auch (Mit-)Besitzer der beauftragten Transportunternehmen sind und trotz vom Besteller unabhängiger Rechtspersönlichkeit des Transportunternehmens eine grosse Nähe zwischen Besteller und Transportunternehmen bestehen kann.

Um die Einheitlichkeit des Benchmarking-Systems möglichst konsequent umzusetzen, ist beim Umfang des Benchmarkings – soweit aufwandmässig vertretbar – auf eine Differenzierung nach Besteller, Abgeltungsvolumen etc. zu verzichten.

B) Wahl und Ausgestaltung der Varianten

9. Welche Variante favorisieren Sie, «Optimierung» oder «Teilentflechtung»?

Variante «Optimierung» / Variante «Teilentflechtung» / Keine

Bemerkungen:

Eine Entflechtung oder Teilentflechtung der Aufgaben im RPV ist aus Sicht der Grünliberalen anspruchsvoll, aber grundsätzlich denkbar. Die Variante «Teilentflechtung» überzeugt aber aus mehreren Gründen nicht:

- Durch eine vom Verkehrsmittel abhängige Finanzierung (Bus/Schiff: Kantone, Bahn/Seilbahn: Bund und Kantone) werden den Kantonen als Bestellern sachfremde Anreize für die Wahl des Verkehrsmittels gesetzt, das auf einer bestimmten ÖV-Linie zum Einsatz kommen soll. Das kann die volkswirtschaftlich optimale Allokation der in den RPV fliessenden Mittel beeinträchtigen.
- Um eine Umverteilung zwischen den Kantonen zu vermeiden, beteiligt sich der Bund weiterhin finanziell am Bus- und Schiff-RPV (Bundesbeitrag). Damit findet keine konsequente Entflechtung der Finanzierung statt. Vielmehr plant der Bundesrat, obwohl der Bund mit der Variante «Teilentflechtung» nicht mehr für die Finanzierung von Bus- und Schiff-RPV zuständig wäre, gemäss erläuterndem Bericht «Anpassungen der [an den Kanton entrichteten] Pauschale», um Fehlanreize zu verhindern, insbesondere, wenn Angebote komplett zwischen Bahn und Bus umgestellt werden.
- Bei der Mitfinanzierung des Bundes am Bus- und Schiff-RPV handelt es sich um gebundene Mittel, die das Parlament im Budgetprozess nicht mehr beeinflussen kann. Der Anteil gebundener Mittel im Bundesbudget ist schon heute sehr hoch und sollte nicht ohne Not weiter erhöht werden. Im Übrigen sind bereits reichlich gebundene Mittel für das Verkehrswesen vorhanden. Diese fliessen aber primär in grossem Umfang in den Bau neuer Infrastruktur.
- Die Ausführungen im erläuternden Bericht lassen – trotz Wegfall gewisser Schnittstellen zwischen Bund und Kantonen – nicht den Schluss zu, dass die Variante «Teilentflechtung» auf Seiten des Staates zu Einsparungen führen würde. So wird erwähnt, dass der Aufwand des Bundes für die Mitbestellung der Busse für viele Kantone schon heute relativ gering sei und beim Bund mittelfristig «bis zu zwei Stellen» eingespart werden könnten. Der Mehraufwand der Kantone könne hingegen noch nicht abgeschätzt werden. Es ist ohne Weiteres vorstellbar, dass dieser Mehraufwand sich in mehr als zwei zusätzlichen Stellen niederschlagen wird.

Dass, wie im erläuternden Bericht erwähnt, die Bestellkompetenz bei den Kantonen nicht überall gleich ausgeprägt sei, ist hingegen kein starkes Argument gegen die Variante «Teilentflechtung». Würde diese Variante weiterverfolgt, müssten sich Kantone ohne genügende Bestellkompetenz interkantonal organisieren.

10. Haben Sie Verbesserungsvorschläge in der Variante «Optimierung»?

JA / NEIN

Wenn ja, welche:

Es fehlen geeignete Massnahmen, um Transportunternehmen in die Lage zu versetzen, Innovationen zu testen und einzuführen. Um geeignet zu sein, müssen diese Massnahmen erstens der Kurzfristigkeit und der Dynamik gerecht werden, die im Wesen von Innovationen liegen, zweitens müssen genügend Mittel dafür zur Verfügung stehen. Vgl. Frage 5.

Im Weiteren sind die Anreize für Transportunternehmen, unternehmerisch und effizient zu arbeiten, zu verstärken. Für Transportunternehmen muss es sich lohnen, effizienter zu arbeiten, die Qualität zu steigern und neue, volkswirtschaftlich wünschenswerte Dienstleistungen anzubieten. Vgl. Frage 6.

11. Fragen zur Variante «Teilentflechtung»:

a) Haben Sie Verbesserungsvorschläge in der Variante «Teilentflechtung»?

JA / NEIN

Verbesserungsvorschläge:

Der unter Frage 10 genannte Verbesserungsbedarf gilt auch für die Variante «Teilentflechtung». Zusätzlich soll auf Ausnahmen beim direkten Verkehr, wie im neuen Artikel 16 vorgeschlagen, verzichtet werden. Der direkte Verkehr ist eine der grossen Stärken des ÖV in der Schweiz. In Zeiten der Digitalisierung sollte es machbar sein, hier auf Ausnahmen zu verzichten.

b) Unterstützen Sie die gemäss Subsidiaritätsprinzip vorgeschlagene Autonomie der Kantone mit diversen subsidiären Bundesregelungen?

JA / NEIN

Bemerkungen:

Die vorgeschlagene Autonomie der Kantone ist konsequent, wenn die Variante «Teilentflechtung» gewählt wird. Wie unter Frage 9 erwähnt, bevorzugen die Grünliberalen aber die Variante «Optimierung».

c) Sind Sie mit der Ausgestaltung des Bundesbeitrags einverstanden?

JA / NEIN

Bemerkungen:

Abgesehen von der Tatsache, dass es sich beim Bundesbeitrag um gebundene Mittel handelt, dass der Bundesbeitrag eine konsequente Entflechtung bei der Finanzierung des Bus- und Schiff-RPV verhindert und dass eine je nach Verkehrsmittel unterschiedliche Finanzierung problematische Anreize setzen kann (vgl. Frage 9):

- Faktisch muss der Bundesbeitrag an den Bus- und Schiff-RPV eng mit dem Bundesbeitrag an den Bahn- und Seilbahn-RPV koordiniert sein. Andernfalls ist er zu wenig vom Bedarf abhängig und somit eine Unterstützung mit der Giesskanne. Inwiefern eine solche Koordination vorgesehen ist, geht aus dem erläuternden Bericht nicht klar hervor.
- Eine Indexierung mit dem Bevölkerungswachstum ist nicht sachgerecht. Bevölkerungswachstum bei gleichbleibender Kantonsfläche bedeutet dichtere Besiedelung. Dichtere Besiedelung wiederum erhöht die Rentabilität des öffentlichen Verkehrs. Somit wäre wenn schon eine mit dem Bevölkerungswachstum degressive Wachstumsrate des Bundesbeitrags angezeigt.

C) Weitere Bemerkungen

12. Gibt es weitere Themen, wo Überprüfungs- oder Reformbedarf besteht?

JA / NEIN

Bemerkungen:

Das Wachstum des Verkehrsaufkommens in der Schweiz ist ein Problem und mit einer nachhaltigen Ausgestaltung des Verkehrssystems nicht vereinbar. Statt in voreilem Gehorsam den (selbst erstellten) Wachstumsprognosen mittels Bau neuer Infrastrukturen aus Beton und Stahl sowie neuer und verdichteter ÖV-Angebote Folge zu leisten – und damit gerade zur Erfüllung der Prognosen beizutragen –, muss der Bund dringend Massnahmen zur Verkehrsvermeidung ergreifen. Dazu muss sich der Bund den Grundsatz «Intelligenz statt Beton» zu eigen machen. Zentrale Elemente für die Verkehrsvermeidung – wie auch für die Glättung von Verkehrsspitzen – sind ein umfassendes Mobility-Pricing-System und ein «intelligentes» Verkehrsmanagement-System.

Das gilt auch für den RPV. Es sind reichlich Bundesmittel für den ÖV im Allgemeinen und den RPV im Speziellen vorhanden. Diese müssen künftig vermehrt in Verkehrsvermeidungsmassnahmen fliessen. Transportunternehmen müssen darin unterstützt werden, innovative Methoden zur Glättung von Verkehrsspitzen oder zur Verkehrsvermeidung zu entwickeln, und sie müssen für die Anwendung solcher Methoden belohnt werden, so dass sich Verkehrsvermeidung auch finanziell lohnt.

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme und die Prüfung unserer Anmerkungen und Vorschläge.
Bei Fragen dazu stehen Ihnen die Unterzeichnenden gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Jürg Grossen'.

Jürg Grossen
Parteipräsident

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Ahmet Kut'.

Ahmet Kut
Geschäftsführer der Bundeshausfraktion