

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE
CONTRÔLE FÉDÉRAL DES FINANCES
CONTROLLO FEDERALE DELLE FINANZE
SWISS FEDERAL AUDIT OFFICE



Prüfung der Aufsicht über die Bestellung Regionaler Personenverkehr

Bundesamt für Verkehr

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45
Indirizzo di ordinazione	3003 Bern
Ordering address	Schweiz
Bestellnummer	1.18171.802.00359
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Ordering number	
Zusätzliche Informationen	www.efk.admin.ch
Complément d'informations	info@efk.admin.ch
Informazioni complementari	twitter: @EFK_CDF_SFAO
Additional information	+ 41 58 463 11 11
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reprint	Authorized (please mention source)

Inhaltsverzeichnis

Das Wesentliche in Kürze	4
L'essentiel en bref	6
L'essenziale in breve	8
Key facts	10
1 Auftrag und Vorgehen	13
1.1 Ausgangslage	13
1.2 Prüfungsziel und -fragen.....	13
1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze	13
1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung	14
1.5 Schlussbesprechung	14
2 Informationen zum Prüfgebiet	15
2.1 Der Regionale Personenverkehr wird von Bund und Kantonen gemeinsam bestellt und ist nicht kostendeckend.....	15
2.2 Das Projekt Reform RPV schlägt zwei Lösungsvarianten vor	15
3 Kostenrechnung Transportunternehmen	17
3.1 Die Korrektheit der Spartenrechnung der Transportunternehmer ist nicht bestätigt	17
3.2 Die Abgrenzungen zwischen dem Regional- und Ortsverkehr funktionieren gut	18
4 Kontrollen im Bestellverfahren	19
4.1 Die gemeinsame Bestellung durch Bund und Kantonen ist zu hinterfragen.....	19
4.2 Im Bestellverfahren wird unterschiedlich kontrolliert	20
4.3 Eine umfassende Risikosicht auf den RPV besteht nicht.....	22
5 Aspekte der Wirtschaftlichkeit im RPV	23
5.1 Der Kostendeckungsgrad entwickelt sich grundsätzlich positiv.....	23
5.2 Ausschreibungen sind ein ungeliebtes Instrument	24
5.3 Einsatz von Zielvereinbarungen ist angedacht	25
Anhang 1: Rechtsgrundlagen	27
Anhang 2: Abkürzungen	28
Anhang 3: Glossar	29

Prüfung der Aufsicht über die Bestellung Regionaler Personenverkehr

Bundesamt für Verkehr

Das Wesentliche in Kürze

Bund und Kantone bestellen gemeinsam den regionalen Personenverkehr (RPV). Der RPV ist finanziell nicht selbsttragend und die beiden Besteller gelten die ungedeckten Plankosten der Transportunternehmen (TU) schweizweit mit jährlich je einer Milliarde Franken ab.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte die Kontrollmechanismen im RPV, die Abgrenzungen zwischen dem Regional- (RV) und Ortsverkehr (OV) sowie Aspekte der Wirtschaftlichkeit. Die Prüfung erfolgte beim Bundesamt für Verkehr (BAV) und in den Kantonen Bern, Basellandschaft, Graubünden und Solothurn.

Die Ergebnisse sind unterschiedlich ausgefallen. Während bei der Zusammenarbeit der beiden Besteller und den Kontrollen Verbesserungspotenzial besteht, wird die Abgrenzung zwischen dem RV und OV gut umgesetzt. Die Wirtschaftlichkeit im Gesamtsystem RPV entwickelt sich tendenziell positiv, allerdings werden wesentliche Instrumente zur Steuerung der Kostenentwicklung kaum bzw. nicht genutzt.

Die Besteller müssen sich auf die Kostenrechnung der Transportunternehmen verlassen

Mit den heutigen Instrumenten – Prüfung der Jahresrechnung durch eine externe Revisionsstelle und subventionsrechtliche Prüfung durch das BAV – kann nicht bestätigt werden, dass die Ist-Kosten der TU korrekt sind.

Die Korrektheit der entsprechenden Spartenrechnungen RPV sollte von den TU bestätigt werden. Das BAV als Mitbesteller und Aufsichtsbehörde ist dabei gefordert, zusammen mit den Kantonen und den TU nach praktikablen und risikoorientierten Lösungen zu suchen.

Eine Entflechtung des heutigen Bestellverfahrens ist zu prüfen

Heute bestellen das BAV und die Kantone sowohl die Bus- wie auch die Bahnlinien im RPV gemeinsam. Mit dem laufenden Projekt Reform RPV sollen mögliche Optimierungspotenziale genutzt werden. Ein Lösungsansatz ist dabei die Teilentflechtung der Bestellung von Bahn und Bus. Damit würden künftig die Busangebote alleine von den Kantonen bestellt.

Vor dem Hintergrund der Neugestaltung des Finanzausgleiches und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) erscheint dieser Ansatz logisch und prüfenswert. Zusätzlich zur Teilentflechtung sowie dem heute geltenden Regime sollte auch eine Variante zur alleinigen Bestellung der Bahn durch den Bund als Lösungsansatz betrachtet werden.

Die Rollen und Aufgaben zwischen den beiden Bestellern sind zu klären

Bei der Bestellung des RPV handelt es sich heute um eine Verbundaufgabe von Bund (vertreten durch das BAV) und den Kantonen. Die bundesgesetzlichen Vorgaben schreiben dabei die Federführung bei der Angebotsplanung, der Offertprüfung und bei den

Verhandlungen mit den TU sowie bei der Überprüfung der Leistungsqualität den Kantonen zu. Eine nähere Detaillierung dieser gemeinsamen Aufgaben ist weder beim BAV noch bei den in die Prüfung einbezogenen Kantonen vorhanden.

Je nach Kanton wird das Bestellverfahren mit unterschiedlichen Strukturen und Vorgaben umgesetzt. Während die eine Hälfte der in die Prüfung einbezogenen Ämter prozessorientiert arbeitet, fehlen solche Strukturen bei den anderen. Das BAV hat generische Prozessvorgaben und Kontrollen für seine Aufgaben festgelegt. Die von beiden Bestellern beschriebene Zusammenarbeit kann aufgrund fehlender Dokumentationen (z. B. Kontrollen und Ergebnisse) nicht nachvollzogen werden. Damit eine einheitliche Umsetzung des Bestellverfahrens gewährleistet werden kann, muss das BAV zusammen mit den Kantonen minimale Rahmenbedingungen erarbeiten und für dessen Umsetzung sorgen. Nur so können Doppelspurigkeiten und/oder Lücken bei der Zusammenarbeit systematisch verhindert werden. Die Rollenklärung muss unabhängig von einer allfälligen Entflechtung bei der Bestellung erfolgen.

Die Möglichkeiten zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit werden nur zögerlich genutzt

Beide Besteller sind zusammen mit den TU bestrebt, die Wirtschaftlichkeit im RPV laufend zu verbessern. Mit unterschiedlichen Massnahmen (z. B. Marketing, Kooperation zwischen TU, Subventionierungen von Abonnements) versuchen sie den öffentlichen Verkehr attraktiver zu gestalten. Die Wirkung der einzelnen, teilweise lokalen Massnahmen zu beurteilen, ist im komplexen System RPV kaum möglich. Die grundsätzlich positive Entwicklung des Kostendeckungsgrades in den letzten Jahren über den gesamten RPV zeigt jedoch, dass die Summe der Bemühungen erfolgreich ist.

Ausschreibungen bieten die Möglichkeit, Wettbewerb zwischen den TU im Busbereich zu schaffen. Mit Zielvereinbarungen können konkrete Entwicklungen (z. B. Effizienzsteigerungen) für einzelne Linien und TU festgelegt werden. Beiden Instrumenten attestieren die Besteller eine potenzielle Wirksamkeit hinsichtlich der Verbesserung der Wirtschaftlichkeit. Die Instrumente werden bis heute jedoch kaum eingesetzt.

Audit de la surveillance de la commande du trafic régional de voyageurs

Office fédéral des transports

L'essentiel en bref

La Confédération et les cantons commandent conjointement les prestations de transport régional de voyageurs (TRV). Ce dernier n'est pas autonome financièrement, et les deux commanditaires susmentionnés indemnisent les entreprises de transport de leurs coûts planifiés non couverts dans toute la Suisse, à raison d'un milliard de francs par an chacun.

Le Contrôle fédéral des finances (CDF) a examiné les mécanismes de contrôle du TRV, les délimitations entre le trafic régional et le trafic local ainsi que certains aspects de la rentabilité. L'audit a été réalisé auprès de l'Office fédéral des transports (OFT) et dans les cantons de Berne, de Bâle-Campagne, des Grisons et de Soleure.

Les résultats sont contrastés. Alors que la collaboration des deux commanditaires et les contrôles pourraient être améliorés, la délimitation entre le trafic régional et local est bonne. La rentabilité du TRV dans son ensemble se développe de manière plutôt positive, mais certains instruments essentiels au pilotage de l'évolution des coûts ne sont pas ou presque pas utilisés.

Les commanditaires doivent se fier à la comptabilité des coûts des entreprises de transport

Les instruments existants – audit des comptes annuels par un organe de révision externe et audit des comptes selon la législation sur les subventions par l'OFT – ne permettent pas de confirmer l'exactitude des coûts effectifs des entreprises de transport.

Ce sont ces dernières qui doivent confirmer l'exactitude de la comptabilité par secteurs du TRV. En tant que commanditaire conjoint et autorité de surveillance, l'OFT doit veiller à chercher des solutions praticables qui tiennent compte des risques en collaboration avec les cantons et les entreprises de transport.

Un désenchevêtrement de la procédure de commande actuelle doit être envisagé

Actuellement, l'OFT et les cantons commandent conjointement tant les lignes de bus que les lignes de chemin de fer. Les possibilités d'amélioration doivent être exploitées dans le cadre de la réforme en cours du TRV. Une solution serait de désenchevêtrer partiellement la procédure de commande des services de trains et d'autobus. Ainsi, les services d'autobus seraient à l'avenir commandés uniquement par les cantons.

Dans le contexte de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), cette approche semble judicieuse et mérite d'être examinée. En plus dudit désenchevêtrement partiel et du système actuel, une autre solution selon laquelle les services de trains pourraient être commandés exclusivement par la Confédération devrait être examinée.

Les rôles et les tâches des deux commanditaires doivent être clairement définis

La commande de prestations du TRV est une tâche commune à la Confédération (représentée par l'OFT) et aux cantons. Selon les directives fédérales, les cantons sont chargés de planifier et d'examiner l'offre, de négocier avec les entreprises de transport et de vérifier la qualité des prestations. Ni l'OFT ni les cantons concernés par l'audit ne fournissent une description plus détaillée de ces tâches communes.

Des structures et des directives propres à chaque canton régissent l'application de la procédure de commande. Alors que la moitié des offices concernés par l'audit adoptent une méthode de travail orientée vers les processus, les autres ne disposent pas de telles structures. L'OFT a établi des contrôles et des directives relatives aux processus pour ses tâches. Il est impossible de bien comprendre la collaboration décrite par les deux commanditaires, car celle-ci n'est pas suffisamment documentée (p. ex. contrôles et résultats). Afin de garantir une mise en œuvre uniforme de la procédure de commande, l'OFT et les cantons doivent fixer conjointement les conditions-cadres minimales et veiller à leur application. C'est le seul moyen d'éviter systématiquement les redondances et les lacunes dans la collaboration. La définition des rôles doit se faire indépendamment d'un éventuel désenchevêtrement de la procédure de commande.

Les possibilités d'amélioration de la rentabilité ne sont que timidement exploitées

Les deux commanditaires et les entreprises de transport s'efforcent d'améliorer régulièrement la rentabilité du TRV. Ils appliquent différentes mesures (p. ex. marketing, coopération entre entreprises de transport, subventionnement d'abonnements) pour accroître l'attrait des transports publics. La complexité du système du TRV rend pratiquement impossible d'évaluer l'efficacité des différentes mesures, dont certaines sont locales. Toutefois, le développement globalement positif du taux de couverture des coûts observé au cours des dernières années pour tout le TRV montre que les efforts cumulés portent leurs fruits.

Les appels d'offres permettent de créer de la concurrence entre les entreprises de transport dans le secteur des autobus. Avec des conventions d'objectifs, des progressions concrètes (p. ex. gains d'efficacité) peuvent être fixées pour certaines lignes et entreprises de transport. Les commanditaires attestent que ces deux outils peuvent contribuer à augmenter la rentabilité. Cependant, ces derniers ne sont que très peu utilisés à ce jour.

Texte original en allemand

Verifica della vigilanza sulla procedura di ordinazione nel traffico regionale viaggiatori

Ufficio federale dei trasporti

L'essenziale in breve

La Confederazione e i Cantoni ordinano congiuntamente i servizi del traffico regionale viaggiatori (TRV). Poiché il TRV non è finanziariamente autonomo, la Confederazione e i Cantoni indennizzano i costi scoperti delle imprese di trasporto a livello nazionale, versando a testa un miliardo di franchi all'anno.

Il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato una verifica dei meccanismi di controllo nel TRV, esaminando anche le distinzioni tra traffico regionale e locale come pure aspetti legati alla redditività. La verifica è stata eseguita presso l'Ufficio federale dei trasporti (UFT) e nei Cantoni di Berna, Basilea campagna, Grigioni e Soletta.

I risultati ottenuti variano. Se per quanto riguarda i controlli e la collaborazione tra i due committenti sussiste ancora un margine di miglioramento, la distinzione tra traffico locale e regionale è invece adeguata. La redditività del sistema TRV si sta sviluppando positivamente, tuttavia non si utilizzano o si utilizzano poco alcuni strumenti importanti per il controllo dello sviluppo dei costi.

I committenti devono contare sull'affidabilità della contabilità delle imprese di trasporto

Con gli strumenti attuali, come la verifica dei conti annuali da parte di un organo di controllo esterno e la verifica dei conti nell'ottica del diritto dei sussidi da parte dell'UFT, non è possibile affermare con certezza che le stime delle imprese di trasporto siano corrette.

La correttezza della contabilità per settori del TRV deve essere confermata dalle imprese di trasporto. L'UFT, in veste di co-committente e autorità di vigilanza, è tenuto, congiuntamente ai Cantoni e alle imprese di trasporto, a cercare soluzioni praticabili che tengano conto dei rischi.

La dissociazione della procedura di ordinazione odierna è da considerare

Attualmente l'UFT e i Cantoni eseguono congiuntamente gli ordini per le linee di autobus e treni del TRV. Con l'attuale progetto di riforma del traffico regionale viaggiatori si mira a sfruttare tutto il potenziale di miglioramento. Una soluzione possibile è rappresentata dalla dissociazione parziale delle ordinazioni, che prevede che quelle relative agli autobus vengano effettuate solamente dai Cantoni.

Alla luce della Nuova impostazione della perequazione finanziaria e della ripartizione dei compiti tra Confederazione e Cantoni (NPC), questa soluzione sembra logica e merita di essere esaminata. Oltre alla dissociazione parziale delle ordinazioni e al regime vigente, dovrebbe essere considerata un'altra variante: i servizi ferroviari potrebbero essere ordinati esclusivamente dalla Confederazione.

È necessario chiarire i ruoli e i compiti dei due committenti

L'ordinazione dei servizi del TRV è un'operazione eseguita congiuntamente dalla Confederazione (rappresentata dall'UFT) e dai Cantoni. Conformemente alle direttive federali, i Cantoni sono incaricati di pianificare e valutare l'offerta, di negoziare con le imprese di trasporto e di verificare la qualità dei servizi. Né l'UFT né i Cantoni interessati dalla verifica forniscono una descrizione più dettagliata di questi compiti comuni.

A seconda del Cantone, la procedura di ordinazione viene applicata in base a strutture e direttive diverse. La metà degli uffici oggetto della verifica adotta un metodo di lavoro orientato ai processi, mentre la parte restante manca di strutture adeguate. L'UFT ha stabilito direttive e controlli generici per i propri compiti. La collaborazione descritta dai due committenti non può essere del tutto compresa a causa della documentazione mancante (ad es. quella relativa a controlli e risultati). Per garantire uno svolgimento uniforme della procedura di ordinazione, l'UFT e i Cantoni devono fissare congiuntamente le condizioni quadro minime e vegliare alla loro applicazione. Solo in questo modo è possibile evitare sistematicamente ridondanze e lacune nella collaborazione. I ruoli devono essere definiti indipendentemente dall'eventuale dissociazione della procedura di ordinazione.

Le possibilità di aumentare la redditività non sono del tutto sfruttate

I due committenti e le imprese di trasporto si stanno sforzando di migliorare la redditività del TRV, cercando di aumentare l'attrattiva del settore dei trasporti pubblici grazie a diverse misure (ad es. marketing, collaborazione tra imprese di trasporto, sovvenzionamento di abbonamenti). Giudicare l'impatto delle singole misure, talvolta di portata locale, all'interno del complesso sistema del TRV è impossibile. Lo sviluppo positivo del grado di copertura dei costi registrato negli ultimi anni in tutto il TRV dimostra che gli sforzi fatti hanno dato i loro frutti.

I bandi di concorso permettono di assicurare la concorrenza tra le imprese di trasporto nel settore degli autobus, mentre le convenzioni sugli obiettivi consentono di fissare traguardi concreti (ad es. aumento dell'efficienza) per singole linee e imprese di trasporto. I committenti riconoscono la potenziale efficacia di entrambi gli strumenti circa l'aumento della redditività; tuttavia, tali strumenti sono ancora poco utilizzati.

Testo originale in tedesco

Audit of supervision of ordering regional passenger transport

Federal Office of Transport

Key facts

The Confederation and the cantons jointly order regional passenger transportation. Regional passenger transport is not financially self-sustaining and the two purchasers each pay one billion Swiss francs per year for transport companies' uncovered planned costs throughout Switzerland.

The Swiss Federal Audit Office (SFAO) examined the control mechanisms in regional passenger transportation, the demarcations between regional and local transport and aspects of economic efficiency. The audit was conducted at the Federal Office of Transport (FOT) and in the cantons of Bern, Basel-Landschaft, Graubünden and Solothurn.

The results varied. While there is potential for improvement in the cooperation between the two purchasers and the checks, the demarcation between regional and local transport is well implemented. The economic efficiency of the overall regional passenger transport system is tending to develop positively, although essential instruments for controlling the development of costs are hardly used or not used at all.

Purchasers must trust the reliability of the transport companies' cost accounting

With today's instruments, an audit of the annual accounts by an external auditor and a subsidy audit by the FOT, it cannot be confirmed that the actual costs of the transport companies are correct.

The correctness of the corresponding regional passenger transportation accounts by division of activity should be confirmed by the transport companies. The FOT, as co-purchaser and supervisory authority, is required to work together with the cantons and the transport companies to find practicable and risk-oriented solutions.

Disentanglement of the current ordering procedure should be examined

Today, the FOT and the cantons place orders for both regional passenger transport bus and railway lines together. The current regional passenger transport reform project aims to exploit potential for optimisation. One solution is the partial disentanglement of orders for trains and buses. This would mean that in future bus services would be ordered solely by the cantons.

Against the background of the new system of fiscal equalization and the division of tasks between the Confederation and the cantons (NFE), this approach appears logical and worth examining. In addition to partial disentanglement and the current regime, a variant whereby railway orders would be made solely by the Confederation should also be considered as a solution.

Roles and tasks between the two purchasers must be clarified

Regional passenger transport ordering is currently a joint task of the Confederation (represented by the FOT) and the cantons. Federal law stipulates that the cantons are responsible for planning offers, reviewing tenders and negotiations with the transport companies and for reviewing the quality of services. Neither the FOT nor the cantons involved in the audit have detailed these joint tasks in more detail.

Depending on the canton, the ordering procedure is implemented with different structures and specifications. While half of the offices included in the audit are process-oriented, the others lack such structures. The FOT has defined generic process specifications and checks for its tasks. The cooperation described by both purchasers cannot be traced due to a lack of documentation (e.g. checks and results). In order to ensure uniform implementation of the ordering procedure, the FOT must work with the cantons to develop minimum framework conditions and ensure that these are implemented. This is the only way to systematically prevent duplication and/or gaps in cooperation. The clarification of roles must take place independently of any disentanglement at the time of ordering.

Opportunities to improve profitability are only being used with reluctance

Together with the transport companies, both purchasers are striving to continuously improve the economic efficiency of regional passenger transport. With various measures (e.g. marketing, cooperation between transport companies, subsidies for season tickets) they are trying to make public transport more attractive. In the complex regional passenger transport system, it is almost impossible to assess the impact of individual measures, some of which are local. However, the fundamentally positive development of the cost recovery ratio in recent years across the entire regional passenger transport system shows that the cumulative efforts are successful.

Calls for tenders offer the opportunity to create competition between the transport companies in the bus sector. Concrete developments (e.g. increases in efficiency) for individual lines and transport companies can be defined with target agreements. Both instruments are attested by the purchasers to be potentially effective in improving economic efficiency. However, the instruments are still rarely used today.

Original text in German

Generelle Stellungnahme der Geprüften

Keine Bemerkung

1 Auftrag und Vorgehen

1.1 Ausgangslage

Bund und Kantone bestellen gemeinsam den regionalen Personenverkehr (RPV) bei den Transportunternehmen (TU). Dieser ist finanziell nicht selbsttragend. Die beiden Besteller gelten die ungedeckten Plankosten der TU jährlich mit je rund einer Milliarde Franken ab.

Die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) prüfte beim Bundesamt für Verkehr (BAV) sowie bei den Kantonen Bern, Basellandschaft, Graubünden und Solothurn die Aufsicht über die Bestellung des RPV. Die Prüfhandlungen bei den kantonalen Ämtern erfolgten gemeinsam mit den Finanzkontrollen des jeweiligen Kantons.

Der vorliegende Bericht ist an das BAV adressiert. Die Berichterstattung und allfällige Empfehlungen der kantonalen Finanzkontrollen erfolgten zuhanden der in die Prüfung einbezogenen kantonalen Ämter.

1.2 Prüfungsziel und -fragen

Die Prüfung fokussiert auf die Aufsicht über das Bestellverfahren RPV auf Stufe Bund und Kantone. Dabei stehen die Tätigkeiten von der Offertanfrage bei den TU über die Offertkontrollen der Besteller bis zur Angebotsvereinbarung und Kontrolle der erbrachten Leistungen im Zentrum. Die Angebotsplanung wurde nicht geprüft. Für die Beurteilung hat die EFK folgende Prüfungsschwerpunkte festgelegt:

- Kontrollmechanismen im RPV: Sind die Kontrollen geeignet, um bei der Bestellung allfälliges Optimierungspotenzial zu realisieren und die Umsetzung zu überwachen? (Siehe Kapitel 3 und 4)
- Abgrenzungen Verkehrsarten / Abgeltungsberechtigung im RPV: Kann mit den definierten und angewendeten Kriterien sichergestellt werden, dass die Kosten pro Verkehrsart (RPV, Ortsverkehr (OV)) korrekt zugeteilt werden? (Siehe Kapitel 3)
- Wirtschaftlichkeit der bestellten Leistung: Bestehen Bestrebungen, den Kostendeckungsgrad zu verbessern? (Siehe Kapitel 5)

1.3 Prüfungsumfang und -grundsätze

Die Prüfung wurde von Frank Ihle (Revisionsleiter), Martin Perrot und Karin Berger durchgeführt. Während der Prüfung standen Mitarbeitende vom BAV und den in die Prüfung einbezogenen Kantonen als Interviewpartner zur Verfügung. Während die EFK beim BAV alleine prüfte, fanden alle Gespräche bei den kantonalen Ämtern zusammen mit der jeweiligen Finanzkontrolle des Kantons statt.

Folgende Kantone wurden in die Prüfung einbezogen (Werte für das Jahr 2018).

Bereich	Bundesbeteiligung *	Kantonsbeteiligung *	Anzahl gemeinsam bestellte Linien RV *	Anzahl TU *
Kanton / Amt	[%] [Mio. CHF]	[%] [Mio. CHF]	[Anz.]	[Anz.]
Bern / Amt für öffentlichen Verkehr und Verkehrskoordination (AÖV)	53 % 156	47 % 138,3	204	24
Basellandschaft / Bau- und Umweltdirektion (BUD)	38 % 17,9	62 % 37,2	44	5
Graubünden / Amt für Energie und Verkehr (AEV)	80 % 98,8	20 % 24,7	93	10
Solothurn / Amt für Verkehr und Tiefbau (AVT)	44 % 21,3	56 % 27,1	58	11

Tabelle 1: Übersicht der in die Prüfung einbezogenen kantonalen Ämter und den gemeinsam bestellten RPV

* Die Werte sind entsprechend der Angaben der kantonalen Ämter.

Bei den in die Prüfung einbezogenen Kantonen handelt es sich nicht um eine repräsentative Stichprobe. Rückschlüsse auf andere als die geprüften Kantone sind nicht zulässig.

1.4 Unterlagen und Auskunftserteilung

Die notwendigen Auskünfte wurden der EFK sowohl vom BAV wie auch von den kantonalen Ämtern umfassend und zuvorkommend erteilt. Die gewünschten Unterlagen sowie die benötigte Infrastruktur standen dem Prüfteam zur Verfügung.

1.5 Schlussbesprechung

Die Schlussbesprechung fand am 3. Dezember 2018 statt. Teilgenommen haben: Seitens BAV der Direktor, der stellvertretende Direktor, ein wissenschaftlicher Mitarbeiter der Sektion Personenverkehr und der Sektionschef der Revision. Seitens EFK der Mandatsleiter und der Revisionsleiter.

Die EFK dankt für die gewährte Unterstützung und erinnert daran, dass die Überwachung der Empfehlungsumsetzung den Amtsleitungen bzw. den Generalsekretariaten obliegt.

EIDGENÖSSISCHE FINANZKONTROLLE

2 Informationen zum Prüfgebiet

2.1 Der Regionale Personenverkehr wird von Bund und Kantonen gemeinsam bestellt und ist nicht kostendeckend

Die Bundesverfassung legt fest, dass Bund und Kantone für ein ausreichendes Angebot im öffentlichen Verkehr (öV) auf Schiene, Strasse, Wasser und mit Seilbahnen in allen Landesgegenden sorgen. Die Kosten des öV werden dabei nur zu einem Teil durch die von den Nutzerinnen und Nutzer bezahlten Preise gedeckt. Gestützt auf den verfassungsrechtlichen Auftrag bestellen Bund und Kantone gemeinsam den RPV.

Der öV in der Schweiz setzt sich aus verschiedenen Verkehrsebenen und -arten zusammen. Nebst der Eisenbahn und den Bussen gehören auch Schiffe und Seilbahnen dazu. Während der eigenwirtschaftlich betriebene Fernverkehr die mittleren und grossen Zentren in der Schweiz verbindet, erschliessen der Regional- und Ortsverkehr die ländlichen Gegenden, Agglomerationen und Städte.

Die meisten der rund 1400 RPV-Linien¹ sind nicht kostendeckend. Die Passagiere bezahlen durchschnittlich nur rund die Hälfte der anfallenden Kosten. Damit diese Linien trotzdem von den Transportunternehmen (TU) angeboten und betrieben werden, gelten Bund und Kantone die ungedeckten Plankosten mit insgesamt rund zwei Milliarden Franken pro Jahr ab. Der Bund beteiligt sich schweizweit hälftig an den gesamten ungedeckten Kosten. In der Schweiz sind ca. 120 TU im RPV tätig. Jeder der beiden Besteller schliesst mit den TU jeweils für eine Fahrplanperiode eine separate Angebotsvereinbarung ab, welche das Angebot (Fahrplan) sowie die Abgeltungen regelt.

Das Bestellverfahren wird jeweils für eine Fahrplanperiode durchgeführt, wobei die aktuelle Periode den zwei Fahrplanjahren 2018/19 entspricht. Das BAV setzt die Rahmenbedingungen für das schweizweite Bestellverfahren. Dazu verfasst es eine Wegleitung und definiert die Termine und Fristen.

Auf Seite Bund wurde für die Jahre 2018–2021 zur Abgeltungen von Leistungen des RPV erstmals ein Verpflichtungskredit (VK) im Umfang von 4,1 Milliarden Franken vom Parlament genehmigt.

2.2 Das Projekt Reform RPV schlägt zwei Lösungsvarianten vor

Im Januar 2014 lag der vom BAV in Auftrag gegebene Schlussbericht zur Evaluation Bestellverfahren RPV² vor. Daraus geht hervor, dass sich das Bestellverfahren seit der letzten Evaluation 2005 positiv entwickelt hat. Es wurde aber auch Optimierungspotenzial erkannt (z. B. Aufwand Bestellverfahren, Transparenz TU gegenüber Besteller, fehlendes Anreizsystem für TU, verspätete Abschlüsse der Angebotsvereinbarungen etc.).

¹ Rund 300 Bahnlinien, 1100 Buslinien und einige Schifflinien sowie Seilbahnen

² Publiziert unter <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/34149.pdf>

Gestützt auf diese Ergebnisse startete das BAV 2014 das Projekt Reform RPV. Zusammen mit den Kantonen und dem situationsbezogenen Einbezug von TU soll das Optimierungspotenzial genutzt werden. Gemäss Bericht – Projektstand vom August 2017 – soll eine Vernehmlassungsvorlage mit den beiden Varianten «Optimierung» und «Teilentflechtung» erarbeitet werden. Bei der Variante Optimierung würde das heutige Bestell- und Finanzierungssystem im RPV beibehalten. Mit der Variante Teilentflechtung würde das Bahnangebot im RPV weiterhin von Bund und Kantonen gemeinsam bestellt. Das Busangebot würde neu alleine durch die Kantone bestellt und der Bund würde seinen Anteil pauschal an die Kantone ausbezahlen.

3 Kostenrechnung Transportunternehmen

3.1 Die Korrektheit der Spartenrechnung der Transportunternehmer ist nicht bestätigt

Die TU offerieren pro Linie ihre Leistungen, Kosten, Erlöse und die daraus resultierenden ungedeckten Plankosten. Auf Basis der bereinigten Offerten schliesst jeder Besteller eine Angebotsvereinbarung über die bestellten Linien mit dem TU ab. Gestützt auf den vereinbarten Planwerten bezahlen Bund und Kantone ihre Abgeltungen an den TU. Am Jahresende weist der TU seine Ist-Werte in der Jahresrechnung aus. Allfällige Differenzen zwischen den Plan- und Ist-Werten werden gemäss Personenbeförderungsgesetz (PBG) Art. 36 Ziff. 1 in der Spezialreserve verbucht (siehe auch Exkurs Kapitel 5.3).

Die Jahresrechnung der TU wird durch die externe Revisionsstelle und ergänzend mit der subventionsrechtlichen Prüfung durch das BAV geprüft. Gemäss der Verordnung des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Transport (UVEK) über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen (RKV) müssen TU, die Abgeltungen, Beiträge oder Darlehen des Bundes erhalten, den Entwurf der Jahresrechnung zur subventionsrechtlichen Prüfung dem BAV unterbreiten. Im Sinne der Rechnungsstrukturen sind alle gleichartigen Angebote einer TU als Sparte auszuweisen (RKV Art. 2 Bst. b). Die Linien des RPV sind dabei eine eigene Sparte. Gemäss BAV war und ist es nicht das Ziel, mit der subventionsrechtlichen Prüfung die Korrektheit der Basisdaten (Ist-Werte) für die konsolidierte Spartenrechnung der TU zu bestätigen. Trotzdem knüpften die kantonalen Ämter diesbezüglich eine hohe Erwartung an diese Prüfung.

Neu führt das BAV die subventionsrechtliche Prüfung der Jahresrechnung der TU nicht mehr jährlich bei sämtlichen beauftragten Unternehmen durch. Mit der Anpassung des PBG (Art. 37 Abs. 2 – Stand 1. März 2018) erfolgt die Prüfung bei den TU periodisch oder nach Bedarf. Seitens BAV wird die Ausdünnung der Prüfdichte mit den verfügbaren Ressourcen gemäss Stabilisierungsprogramm 2017–2019 begründet. Unverändert bleibt jedoch das Prüfungsvorgehen.

Beurteilung

Die Zusammenarbeit zwischen Bestellern und TU basiert heute zu einem wesentlichen Teil auf Vertrauen, was unbestritten eine unabdingbare Basis für eine erfolgreiche Zusammenarbeit ist. Gleichfalls unbestritten ist, dass eine subventionsrechtliche Prüfung nicht die Bestätigung des Jahresabschlusses beinhalten kann. Der «Fall Postauto» (zu Unrecht erhaltene Abgeltungen) hat jedoch gezeigt, dass die heute installierten Rechnungsprüfungen ein solches Vorgehen nicht oder zu spät erkennen können.

Der EFK ist bewusst, dass zwischen Fehlern und bewusstem Handeln zu unterscheiden ist. Trotzdem bleiben die Unsicherheiten bezüglich der Kostenwahrheit bei Bund und Kantonen bestehen. Die heutige Situation sollte korrigiert werden. Dabei ist das BAV gefordert, zusammen mit den Kantonen und den TU die Verlässlichkeit der gelieferten Daten besser bewerten zu können. Ob dies beispielsweise durch eine unabhängige Testierung der Spartenrechnung erreicht werden kann, muss im Rahmen dieser Abklärungen untersucht werden. Sicher ist jedoch, dass bei den Lösungen risikoorientiert (z. B. Reifegradmodell für

TU) und nach dem Grundsatz der Wesentlichkeit vorgegangen werden sollte. Falls erforderlich, sind dabei auch rechtliche Anpassungen in Betracht zu ziehen, welche ggf. zeitnah mit möglichen Anpassungen aus dem Projekt Reform RPV erfolgen könnten.

Empfehlung 1 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAV sicherzustellen, dass die Transportunternehmen die Richtigkeit der IST-Werte ihrer Spartenrechnung des regionalen Personenverkehrs unabhängig von der Geschäftsleitung bestätigen. Risikoorientiert sind diese Bestätigungen zu validieren und bei Bedarf mit weitergehenden Nachweisen zu ergänzen.

Stellungnahme des Geprüften

Eine Umsetzung der Empfehlung ist im Rahmen der laufenden Arbeiten zur Aufarbeitung des PostAuto-Falles vorgesehen.

3.2 Die Abgrenzungen zwischen dem Regional- und Ortsverkehr funktionieren gut

Der Bund beteiligt sich nur an den Abgeltungen für RPV-Linien mit Erschliessungsfunktion (Artikel 5 Verordnung über die Personenbeförderung – VPB und Artikel 28 PBG sowie Artikel 6 ARPV). Damit der Liniencharakter RPV festgelegt und vom Ortsverkehr getrennt werden kann, sind auf Bundesebene entsprechende Kriterien festgelegt (z. B. Anzahl Einwohner, ganzjähriger Betrieb, Anbindung nicht bereits erschlossener Ortschaften). Diese sind in der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV) und dem PBG geregelt. Auch wenn die Anwendung nicht in jedem Fall eindeutig ist, sind diese Kriterien von den Kantonen anerkannt. Die kantonalen Gesetze und Verordnungen verfeinern diese Bundesvorgaben teilweise, sie übersteuern sie jedoch nicht.

Grundsätzlich legt der federführende Kanton den Liniencharakter fest und beantragt diesen beim BAV zur Genehmigung. Dieses entscheidet abschliessend. Bei den in die Prüfung einbezogenen kantonalen Ämtern bestehen jedoch unterschiedliche Auffassungen über das Vorgehen. Dem BAV sind diese Unsicherheiten bekannt und es hat die notwendigen Präzisierungen zum Berichtszeitpunkt bereits kommuniziert.

Beurteilung

Es ist positiv, dass die Kriterien für die Festlegung eines Liniencharakters auf Ebene der Bundesgesetzgebung definiert sind. Es handelt sich um eine überschaubare Anzahl an Kriterien, die auch von den Kantonen anerkannt sind. Die EFK erachtet die Kriterien als zielführend, um den Liniencharakter festzulegen.

Dass die teilweise vorhandene Unsicherheit bei der Vorgehensweise zur Festlegung eines Liniencharakters vom BAV umgehend adressiert wird, zeigt, dass zwischen Bund und Kantonen ein Austausch hinsichtlich Optimierung stattfindet. Ebenfalls bewertet es die EFK positiv, dass mit der Genehmigung des Liniencharakters durch das BAV ein schweizweit einheitliches Vorgehen sichergestellt werden kann.

4 Kontrollen im Bestellverfahren

4.1 Die gemeinsame Bestellung durch Bund und Kantone ist zu hinterfragen

Der Artikel 28 PBG legt fest, dass der RPV gemeinsam durch Bund und Kantone bestellt wird. Dabei sind die Kantone federführend bei der Angebotsplanung, der Offertprüfung, den Verhandlungen mit den TU sowie bei der Überprüfung der Leistungsqualität. Weitergehende Spezifizierungen, was die Federführung konkret beinhaltet und wie diese operativ umzusetzen ist, sind weder beim BAV noch bei den einbezogenen Kantonen vorhanden. Es bestehen teilweise unterschiedliche Erwartungshaltungen hinsichtlich der Aufgabentrennungen zwischen beiden Besteller (z. B. wer kontrolliert die Offerten formell, welche Kontrollen sind durchzuführen, welche Ergebnisse sind zu kommunizieren).

Der Busverkehr mit seinen rund 1100 Linien hat eine regionale Ausprägung und sein Planungshorizont ist im Vergleich zur Eisenbahn eher kurzfristiger ausgerichtet. Nach Ansicht des BAV ist es zielführend, dass die Planung der Angebote schwerpunktmässig bei den Kantonen angesiedelt ist. Dem gegenüber erschliesst der Bahnverkehr grossräumiger und seine Planung ist langfristiger orientiert. Im Zusammenhang mit der Finanzierung und dem Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) will das BAV vor allem mit den Ausbausritten die Planung in ihrer Verantwortung behalten. Das Projekt Reform RPV hat diesen Aspekt aufgenommen und beschäftigt sich nebst anderem auch mit der Frage der Abgrenzung zwischen Bahn und Bus.

Nach Auffassung des BAV wird die Zusammenarbeit im Bestellverfahren, insbesondere bei den Offertprüfungen, immer komplexer. Dabei spielt die Situation des jeweiligen Kantons (z. B. Grösse, Anzahl TU, interkantonale Linien etc.) eine wichtige Rolle. Aber auch schweizweite Herausforderungen wie bspw. die Anpassungen des Trassenpreises können die Zusammenarbeit anspruchsvoller machen.

Gemäss den beiden Bestellern findet ein Austausch während des Verfahrens statt. Oftmals erfolgt dieser jedoch nur mündlich und der Nachvollzug dieser Zusammenarbeit ist aufgrund der teilweise fehlenden Dokumentation nicht möglich.

Beurteilung

Die in dieser Prüfung festgestellten Herausforderungen bei der Zusammenarbeit der beiden Besteller in dieser Verbundaufgabe deuten auf einen Entflechtungsbedarf hin. Die Abgrenzung zwischen dem Bus- und Bahnbereich hinsichtlich Planungshorizont und geografischer Bedeutung ist nachvollziehbar. Das Projekt Reform RPV greift diese Abgrenzung mit der Stossrichtung «Teilentflechtung» ebenfalls auf. Eine Entflechtung der Bestellung im Busbereich ist nach Ansicht der EFK zielführend. Vor dem Hintergrund der NFA sollten zusätzliche Varianten im Rahmen des Projektes untersucht werden. Dabei müsste der Fokus auf dem Ziel der Effizienzsteigerung bei der Aufgabenerfüllung liegen. Es gilt zu untersuchen, ob neben der angedachten Teilentflechtung auch noch andere Aufgabenteilungen zwischen Bund und Kantonen möglich sind. Denkbar wäre beispielsweise auch die Bestellung des RPV auf der Schiene alleine durch das BAV.

Unabhängig davon, ob eine Entflechtung erfolgt oder das heutige Vorgehen beibehalten wird, müssen die Rollen und Aufgaben der beiden Besteller geklärt werden. Bei einer Verbundaufgabe, wie das die gemeinsame Bestellung des RPV ist, besteht ohne klare Regeln die Gefahr von Doppelspurigkeiten und/oder Lücken bei den Aufgaben. Die Auffassung des BAV, dass das Bestellverfahren und die Zusammenarbeit immer komplexer werden, stützt aus Sicht der EFK die Forderung nach minimalen Standards für die Verbundaufgabe (siehe auch Empfehlung 3).

Empfehlung 2 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAV, im Rahmen der Vernehmlassung der Stossrichtungen aus dem Projekt Reform RPV, zusätzlich die Variante «alleinige Bestellung bei der Bahn durch das BAV» nebst der vorgesehenen Teilentflechtung zwischen Bund und Kanton zu untersuchen.

Stellungnahme des Geprüften

Im Jahr 2014 wurde die Finanzierung des RPV evaluiert. Darauf aufbauend hat eine Expertengruppe verschiedene Modelle diskutiert und bewertet, u.a. neben der Regionalisierung auch eine Variante mit einer verstärkten Bestellerrolle des Bundes im Bahnverkehr inklusive Fernverkehr. Dieses Modell konnte nicht überzeugen. Auch im Rahmen der Projektarbeiten zur Reform RPV wurden verschiedene Modelle diskutiert. Ein kompletter Rückzug der Kantone aus der Bestellung aller Bahnlinien erscheint wenig erfolgsversprechend. Dies hätte beispielsweise zur Folge, dass der ZVV bei der S-Bahn Zürich keine Bestellerrolle mehr hätte. Das BAV lehnt daher die vorgeschlagene Entflechtung ab.

4.2 Im Bestellverfahren wird unterschiedlich kontrolliert

Der RPV wird pro Linie bei den TU bestellt. Angebotsmässig handelt es sich dabei in der Regel um das vorhergehende Fahrplanjahr mit Anpassungen. Die Sektion Personenverkehr des BAV setzt das Bestellverfahren um. Dabei betreuen die Mitarbeitenden einen oder mehrere Kantone und sind zudem verantwortliche Ansprechpersonen für zugewiesene TU.

Aus Sicht des BAV handelt es sich bei der Bestellung RPV um eine Linienaufgabe, die es im Prozess Finanzierung – Personenverkehr abgebildet hat. Dabei wird der Bestellprozess vom Rundschreiben an die Kantone über die Offertprüfung bis zum Abschluss der Angebotsvereinbarung und Teilzahlung der Abgeltungen beschrieben.

Das BAV prüft die Angebote der TU auf Ebene der einzelnen Linien. Dazu hat es die auf Excel basierende Offertprüfung RPV aufgebaut. Damit werden nebst allgemeinen Informationen die ARPV-Vorgaben, der Kostendeckungsgrad (KDG), die Nachfrage inklusive Überangebot im Busbereich sowie die Entwicklung der Kennzahlen RPV pro Linie analysiert. Als Ergebnis aus dieser Prüfung ergeben sich Hinweise für vertieft zu prüfende Linien. Die Kennzahlenanalyse basiert auf einem automatisierten Ampelsystem. Trotz «roter Ampeln» bei verschiedenen Linien konnte nicht nachgewiesen werden, ob das BAV dazu den Kantonen Hinweise für vertieft zu prüfende Linien gegeben hat. Gemäss BAV ist es möglich, dass die Ergebnisse je nach verantwortlichem Mitarbeitenden unterschiedlich interpretiert und weiterverwendet werden.

Gemäss beiden Bestellern findet eine Zusammenarbeit bei den Offertprüfungen, -verhandlungen und -bereinigungen statt. In der Regel basiert diese Zusammenarbeit auf mündlichen Hinweisen und punktuellen Mails. Ein systematischer, dokumentierter Austausch von Ergebnissen und Informationen ist nicht sichergestellt. Damit fehlt der Nachvollzug, dass der Kontrollkreislauf geschlossen ist.

Bei den in die Prüfung einbezogenen kantonalen Ämtern stehen durchschnittlich zwei bis drei Mitarbeitende für die Umsetzung des Bestellverfahrens zur Verfügung. Nicht selten konzentriert sich dabei ein Grossteil der Arbeiten auf eine Person. Die Strukturen und Prozesse sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Während die eine Hälfte dazu Prozesse mit Kontrollen definiert hat, fehlen solche Vorgaben bei den anderen vollständig. Diese Unterschiede setzen sich beim Nachweis von durchgeführten Kontrollen und/oder Tätigkeiten (Bsp. Verhandlungen, Analysen) fort. Dort wo keine Strukturen vorhanden sind, fehlen oftmals die Nachweise oder sind, wenn überhaupt, nur punktuell vorhanden. Nach Auskunft der kantonalen Ämter prüfen, vergleichen und analysieren jedoch alle die TU-Offerten.

Beurteilung

Aus Sicht der EFK ist der vom BAV definierte Prozess für das Verfahren positiv zu bewerten. Wie bei den geprüften Kantonen festgestellt, werden die Kontrollen im Bestellprozess unterschiedlich umgesetzt.

Die Aussagen, dass sich die beiden Besteller im Rahmen der Offertbeurteilungen und -bereinigungen austauschen und ihre Anliegen einbringen, kann von der EFK aufgrund der fehlenden Dokumentation nicht validiert werden. Mit der fehlenden Schriftlichkeit geht auch die Verbindlichkeit verloren, allfälligen Hinweisen nachzugehen und die daraus entstandenen Ergebnisse zu kommunizieren. Die EFK ist der Meinung, dass vor dem Hintergrund der hohen jährlichen Abgeltungen (rund zwei Milliarden Franken), der Anspruch an eine minimale, systematische Dokumentation der Ergebnisse gerechtfertigt ist. Damit kann auch gleichzeitig die Transparenz im Verfahren erhöht und die Gleichbehandlung aller Bestellerkantone belegt werden.

Die Prozesse und Kontrollen stehen in direktem Zusammenhang mit den Rollen und Aufgaben der beiden Besteller Bund und Kantone (Bsp. Federführung siehe Kapitel 4.1). Nach Auffassung der EFK ist es daher sinnvoll und zweckmässig, dass die beiden Besteller diese organisatorischen Rahmenbedingungen als Einheit erarbeiten und umsetzen. Damit könnten auch die Prozesslücken bei einigen kantonalen Ämtern geschlossen werden.

Des Weiteren geht die EFK davon aus, dass das BAV eine einheitliche und nachvollziehbare Anwendung seiner Kontrollinstrumente im Bestellverfahren RPV sicherstellen wird.

Empfehlung 3 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAV, zusammen mit den Kantonen die minimalen Rahmenbedingungen für das Bestellverfahren RPV (Rollen, Aufgaben, Prozesse, Risikoanalysen, Kontrollhandlungen etc.) zu erarbeiten, festzuschreiben und einheitlich umzusetzen.

Stellungnahme des Geprüften

Im Rahmen der Aufarbeitung des Falles PostAuto werden die internen Prozesse, insbesondere das Aufsichtskonzept, überprüft und angepasst. Die Empfehlung kann im Rahmen dieser Arbeiten umgesetzt werden.

4.3 Eine umfassende Risikosicht auf den RPV besteht nicht

Die «Beilage 3 zum IKS Leitfaden Risiko-/Kontrollmatrix Geschäftsprozesse» des BAV steht in direktem Zusammenhang mit dem Prozess Finanzierung – Personenverkehr. Abgedeckt werden damit Bereiche wie normative Grundlagen, Kreditwesen, Prüfungen und Rückzahlungen/Rückforderungen. Gemäss BAV ist dies die einzige Risikobetrachtung zum Bestellprozess im Amt. Die Risikobetrachtung fokussiert folglich auf die Aufgaben des BAV. Nicht erfasst werden jedoch Risiken und Chancen, welche im System RPV vorhanden sind. Dabei könnten Themenbereiche wie Strukturen und Prozesse oder Schlüsselpersonen bei den Bestellern oder TU betrachtet werden.

Obwohl die geprüften kantonalen Ämter Risiken im Bereich des RPV ausmachen, führt keines eine Risikobetrachtung oder -übersicht. Thematisch nennen die Kantone beispielsweise Risiken wie Fernverkehr, Politik oder unterkapitalisierte TU. Alle diese Risiken seien in den Köpfen der Mitarbeitenden. Es besteht kein formalisierter Austausch bezüglich Chancen und Risiken zwischen den beiden Bestellern Bund und Kantone statt.

Beurteilung

Die von den Kantonen genannte Risikospannweite ist beachtlich. Sie unterstreicht, dass die Herausforderungen im RPV auch im Sinne von Chancen und Gefahren gross sind. Die bestehende Risikokontrollmatrix ist BAV-orientiert aufgebaut, was durchaus nachvollziehbar ist. Aus Sicht der EFK fehlt dem BAV als Aufsichtsbehörde und schweizweitem Besteller jedoch die Übersicht über das Gesamtsystem RPV. Dazu sollten die beteiligten Akteure wie die federführenden Kantone und die TU in die Risikobetrachtung einbezogen werden. Themen wie der Ausfall von Schlüsselpersonen oder der Reifegrad der Rechnungsführung der TU könnten bewertet werden. Auf Basis dieser Betrachtung erhält das BAV die Möglichkeit, die Zusammenarbeit mit den Kantonen und TU risikoorientierter zu steuern. Die Aufsichtstätigkeiten und Kontrollhandlungen durch die Besteller wären damit zielgerichteter möglich.

Empfehlung 4 (Priorität 1)

Die EFK empfiehlt dem BAV, seine Risikosicht auf den RPV und die beteiligten Akteure zu erweitern und systematisch nachzuführen.

Stellungnahme des Geprüften

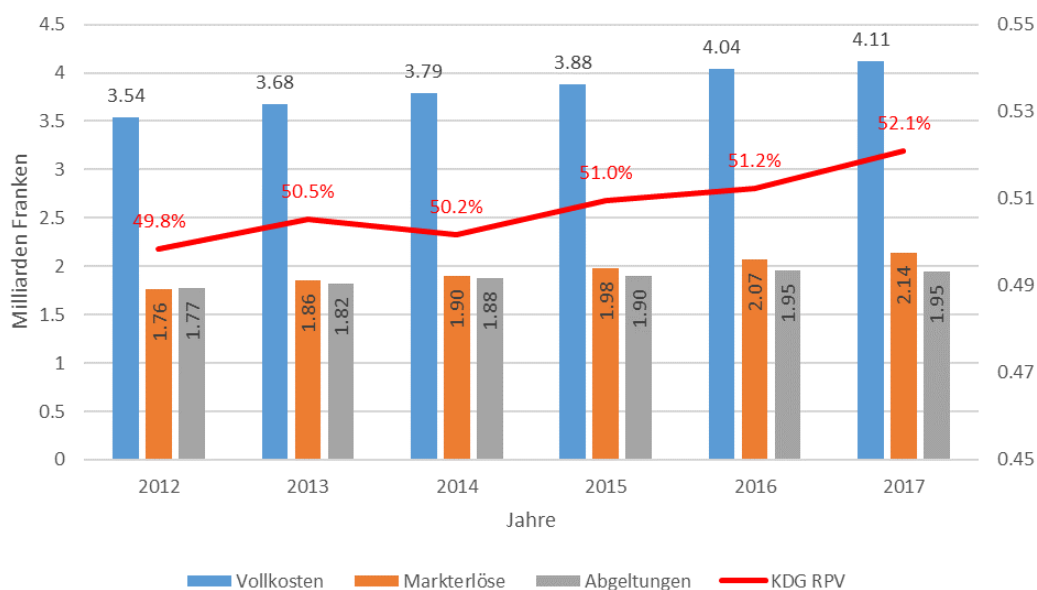
Das BAV wird im Rahmen der periodischen Prüfung des IRM-Prozesses die Aufnahme zusätzlicher Risiken prüfen.

5 Aspekte der Wirtschaftlichkeit im RPV

5.1 Der Kostendeckungsgrad entwickelt sich grundsätzlich positiv

Gemäss BAV handelt es sich um eine Grundhaltung des Amtes, die Wirtschaftlichkeit im RPV laufend verbessern zu wollen. Als mögliche Instrumente dazu sieht es zum einen die Zielvereinbarungen (ZV) und zum anderen die Ausschreibungen. Auch die Kantone sind zusammen mit den TU bestrebt, die Wirtschaftlichkeit im RPV positiv zu beeinflussen. Dabei handelt es sich um Massnahmen von Marketing (z. B. Spartickets, Gutscheine) bis hin zu Subventionierungen von Abonnements. Als wesentlicher Hebel wird auch die Optimierung von Angebots- und Betriebskonzepten der TU genannt. Der konkrete Wirkungsnachweis der Einzelmassnahmen ist jedoch schwierig. Zu komplex ist das System öV.

Der Kostendeckungsgrad ist für die Betrachtung der linienbezogenen Wirtschaftlichkeit eine zentrale Kennzahl. Er berechnet sich aus den TU-Indikatoren Erlöse (Einnahmen aus Transportleistungen) geteilt durch die Vollkosten (Aufwände für Transportleistungen). Wie die nachstehende Grafik zeigt, hat sich diese Kennzahl über den gesamten RPV in den letzten Jahren positiv entwickelt. Die im gleichen Zeitraum erbrachten Personenkilometer (Pkm) sind in einem ähnlichen Verhältnis gestiegen (2012: 8,6 Milliarden Pkm / 2017: 9,6 Milliarden Pkm).



Grafik 2: Entwicklung des Kostendeckungsgrades KDG RPV von 2012 bis 2017, basierend auf Plandaten

Beurteilung

Aus Sicht der EFK ist der tendenzielle Anstieg des Kostendeckungsgrades positiv zu bewerten. Dieser Trend zeigt, dass die gemeinsamen Bestrebungen der Besteller wie auch der TU eine positive Wirkung haben. Die gleichzeitig gestiegenen Personenkilometer unterstreichen die Entwicklung. Die EFK geht davon aus, dass diese positive Entwicklung durch den verstärkten Einsatz von Ausschreibungen und ZV noch zusätzlich unterstützt werden kann.

Bei dieser Betrachtung darf jedoch nicht ausser Acht gelassen werden, dass die Fahrgäste nur rund die Hälfte der anfallenden TU-Aufwendungen decken. Die ungedeckten schweizweiten Plankosten werden jährlich mit rund zwei Milliarden Steuerfranken von Bund und Kantonen abgegolten.

5.2 Ausschreibungen sind ein ungeliebtes Instrument

Grundsätzlich bestehen beim BAV und den Kantonen Einigkeit darüber, dass mit Ausschreibungen von Linien Wettbewerb zwischen den TU geschaffen werden kann und wirtschaftlichere Angebote im RPV möglich sind. Gemäss der Ausschreibungsdatenbank des BAV wurden zwischen 1996 bis 2017 schweizweit 52 Ausschreibungen im Busbereich durchgeführt.

Vorgesehen sind Ausschreibungen nur im Busbereich und das, wenn verschiedene Voraussetzungen erfüllt sind (z. B. neues Verkehrsangebot, Konzessionserneuerung bei bestehenden Linien; obligatorische Ausschreibung, wenn die geschätzte jährliche Abgeltung für das betroffene neue Verkehrsangebot gesamthaft 230 000 Franken übersteigt etc.). Gleichzeitig werden aber auch viele Ausnahmen definiert, mit denen ein Verzicht begründet werden kann (siehe Internet BAV³).

Das BAV versucht die Kantone zu motivieren, Ausschreibungen durchzuführen. Die Kantone entscheiden selber über den Einsatz. Im Falle einer Ausschreibung muss das BAV für die Ausschreibungsplanung einbezogen werden. Die Vorgaben zur Durchführung von Ausschreibungen (ARPV) sind gemäss BAV derart kompliziert, dass sie kaum angewendet werden. Während in einem der geprüften Kantone Ausschreibungen durchgeführt wurden, nutzen die anderen Kantone dieses Instrument nicht. Verschiedene Kantone argumentieren, dass allfällige Einsparungen nicht nachhaltig seien und das bestehende System durch «neue» TU betriebsseitig gestört werden könnte.

Beurteilung

Trotz einhelliger Meinung von Bund und Kantonen, dass Ausschreibungen ein geeignetes Instrument zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit im RPV sind, ist der Einsatz bescheiden. Dass die hohen Hürden und der Aufwand für Ausschreibungen ein Hinderungsgrund sein können, ist nachvollziehbar. Hingegen ist die Argumentation der geprüften Kantone, dass die Einsparungen nicht nachhaltig seien und das bestehende, funktionierende System durch neue TU gestört werden könne, nach Ansicht der EFK wenig belastbar.

Die EFK geht davon aus, dass das BAV die Ausschreibungsbedingungen hinsichtlich Vereinfachungen analysiert. Mit entsprechenden Anpassungen soll der Aufwand für eine Ausschreibung möglichst stark reduziert werden. Die Kantone als federführende Besteller des RPV sind gefordert, Ausschreibungen dann auch wirklich durchzuführen.

³ <https://www.bav.admin.ch/bav/de/home/das-bav/aufgaben-des-amtes/finanzierung/finanzierung-verkehr/personenverkehr/rpv-mit-erschliessungsfunktion/ausschreibungen.html>

5.3 Einsatz von Zielvereinbarungen ist angedacht

Mit den ZV erhalten die Besteller, gestützt auf das PBG und die ARPV, die Möglichkeit, mittel- oder langfristige finanzielle und/oder qualitative Ziele mit den TU zu vereinbaren. Die Anwendung kann sowohl im Bahn- als auch im Busbereich erfolgen. Die operative Umsetzung ist sowohl auf Gesetzes- wie auch auf Verordnungsebene und über einen Leitfaden geregelt. Die Federführung bezüglich Einsatz hat, analog zum Bestellverfahren, der Kanton. Grundsätzlich sind ZV, welche den RPV betreffen, nur gültig, wenn sie auch vom Bund mitunterzeichnet sind. Gemäss ARPV Art. 24 Ziff. 3 werden ZV mindestens für zwei Fahrplanperioden, längstens aber bis zum Ablauf der Konzession für die in der ZV aufgeführten Linien abgeschlossen.

Nach Ablauf der ZV wird die Zielerreichung gemeinsam von den Bestellern und den TU festgestellt. Dazu werden vorgängig definierte und vereinbarte Indikatoren verwendet. Das Nichterreichen von Zielen kann je nach Vereinbarung verschiedene Konsequenzen nach sich ziehen. Diese können von der Anwendung eines Bonus-Malus-Systems über den Abschluss von neuen ZV bis hin zur Ausschreibung von Linien reichen.

Bei den meisten der in die Prüfung einbezogenen Kantone wird über den künftigen Einsatz von ZV nachgedacht. Bis heute wurde dieses Instrument jedoch nicht eingesetzt. Mehrere kantonale Ämter sind daran oder haben bereits ein Benchmarking bezüglich Leistungserbringung durch die TU für den Busbereich eingeführt. Damit sollen linienbezogene Optimierungspotenziale erkannt und als Basis für künftige ZV genutzt werden.

Beurteilung

Die Absicht der kantonalen Ämter, ZV künftig einzusetzen sowie Benchmarks anzuwenden, zeigen die Bestrebungen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit. Die EFK geht davon aus, dass in naher Zukunft vermehrt ZV mit den TU abgeschlossen werden. Ob damit die angestrebten Optimierungsziele auch erreicht werden können, sollte vom BAV eng beobachtet werden. Mit der schweizweiten Übersicht erhält das BAV bei positiver Wirkung gut Argumente, um weitere Kantone zu motivieren, die ZV als erfolgsversprechendes Instrument einzusetzen.

Exkurs: Die Abgeltungen werden auf Basis der Planwerte ausbezahlt, allfällige Differenzen zwischen Soll und Ist werden über die Reserven ausgeglichen.

Die Abgeltungen von Bund und Kantonen werden auf der Basis der ungedeckten Plankosten der TU ausbezahlt. Art. 36 Ziff. 1 PBG legt fest, dass ein TU allfällige Fehlbeträge (Gesamtaufwendungen können nicht mit den Abgeltungen und Erträgen gedeckt werden) einer Verkehrssparte selber zu verantworten hat und diese auf die neue Rechnung vorträgt. Im umgekehrten Fall, d. h. wenn die Erträge und die Abgeltungen den Gesamtaufwand einer abgeltungsberechtigten Sparte übersteigen, weist die TU gemäss Art. 36 Ziff. 2 PBG mindestens $\frac{2}{3}$ dieses Überschusses der Spezialreserve zu. $\frac{1}{3}$ des Überschusses kann in die freie Reserve verbucht werden. Erreicht die Spezialreserve 25 Prozent des Jahresumsatzes der abgeltungsberechtigten Verkehrssparten oder beträgt sie 12 Millionen Franken, so kann der gesamte Überschuss in die freien Reserven gebucht werden. Im Unterschied zur Spezialreserve können die Unternehmen diese frei verwenden.

Per Ende 2017 gibt es einige TU mit negativen und andere mit positiven Spezialreserven im hohen zweistelligen Millionenbereich. Zum Prüfungszeitpunkt stehen gemäss BAV schweizweit kumuliert rund 196 Millionen Franken in diesen Spezialreserven der TU.

Für das Geschäftsjahr 2016 wurden bei den TU insgesamt 4,6 Millionen Franken in die freien Reserven gebucht. Davon wurde im 2016 nichts aus dem System abgezogen (ausgeschüttet).

Die beiden Themen der Höhe der Spezialreserve, insbesondere der absolute Wert von 12 Millionen Franken und das Instrument der Verwendung der freien Reserven, sollten im Rahmen des Projekts Reform RPV diskutiert werden.

Anhang 1: Rechtsgrundlagen

Rechtstexte

Bundesgesetz über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG) vom 28. Juni 1967 (Stand am 1. Januar 2012), SR 614.0

Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG) vom 7. Oktober 2005 (Stand am 1. Januar 2016), SR 611.0

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 1. Januar 2018), SR 101

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG) vom 5. Oktober 1990 (Stand am 1. Januar 2016), SR 616.1

Eisenbahngesetz (EBG) vom 20. Dezember 1957 (Stand am 1. Januar 2018), SR 742.101

Verordnung über die Anteile der Kantone an den Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr (KAV) vom 18. Dezember 1995 (Stand am 1. Juli 2013), SR 742.101.2

Eisenbahn-Netzzugangsverordnung (NZV) vom 25. November 1998 (Stand am 1. Januar 2017), SR 742.122

Verordnung des BAV über den Eisenbahn-Netzzugang (NZV-BAV) vom 14. Mai 2012 (Stand am 1. März 2017), SR 742.122.4

Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen (RKV) vom 18. Januar 2011 (Stand am 1. März 2016), SR 742.221

Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG) vom 20. März 2009 (Stand am 13. September 2016), SR 745.1

Verordnung über die Personenbeförderung (VPB) vom 4. November 2009 (Stand am 1. Juli 2016), SR 745.11

Fahrplanverordnung (FPV) vom 4. November 2009 (Stand am 1. Januar 2010), SR 745.13

Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV) vom 11. November 2009 (Stand am 1. Januar 2016), SR 745.16

Anhang 2: Abkürzungen

ARPV	Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs
BAV	Bundesamt für Verkehr
EFK	Eidgenössische Finanzkontrolle
KDG	Kostendeckungsgrad
NFA	Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen
OV	Ortsverkehr
PBG	Personenbeförderungsgesetz
RPV	Regionaler Personenverkehr
TU	Transportunternehmen
ZV	Zielvereinbarung

Anhang 3: Glossar

Subsidiaritätsprinzip	Beim Subsidiaritätsprinzip gilt, dass alles, was eine politische Ebene (Gemeinden, Kantone, Bund) leisten kann, nicht von der ihr übergeordneten Ebene oder Instanz übernommen werden soll.
-----------------------	---

Priorisierung der Empfehlungen

Die Eidg. Finanzkontrolle priorisiert die Empfehlungen nach den zugrunde liegenden Risiken (1 = hoch, 2 = mittel, 3 = klein). Als Risiken gelten beispielsweise unwirtschaftliche Vorhaben, Verstösse gegen die Recht- oder Ordnungsmässigkeit, Haftungsfälle oder Reputationsschäden. Dabei werden die Auswirkungen und die Eintrittswahrscheinlichkeit beurteilt. Diese Bewertung bezieht sich auf den konkreten Prüfgegenstand (relativ) und nicht auf die Relevanz für die Bundesverwaltung insgesamt (absolut).