

Mittelfristige Finanzierung des regionalen Personenverkehrs und des Ortsverkehrs

Positionspapier
Verband öffentlicher Verkehr VÖV





Inhaltsverzeichnis

1 Ausgangslage	2
2 ÖV-Markt- und Angebotsentwicklung in einer wachsenden Schweiz	4
3 Abgeltungseffizienz – Die Transportunternehmen haben die Kosten im Griff	6
4 Kostenentwicklung bis 2035	8
5 Effizienzmassnahmen der Transportunternehmen	12
6 Finanzielle Gesamtbetrachtung bis 2035: Verkehrserträge und Abgeltungsbedarf	14
7 Handlungsoptionen – und ihre Grenzen	16
8 Verantwortung des Bundes, der Kantone, der Städte und Gemeinden	18
9 Fazit/Haltung des VöV	20

1 Ausgangslage

Grosse volkswirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung des öffentlichen Verkehrs

Die Schweiz verfügt über einen ausgezeichneten öffentlichen Verkehr (öV) – der auch von allen Bevölkerungsteilen rege benützt wird. Er zeichnet sich durch ein flächendeckendes Angebot in allen Landesteilen aus, das systematisch und verlässlich aufeinander abgestimmt ist. Dadurch ist der öV für die Schweiz von herausragendem Nutzen: Als Massentransportmittel bildet er das Rückgrat für die Mobilität der Bevölkerung und ist bei ihr äusserst gut verankert. Für die Wirtschaft ist ein starker öV ein zentraler Faktor hinsichtlich der Standortattraktivität und der Erreichbarkeit für die Angestellten. Regionalpolitisch fördert er den Zusammenhalt des Landes durch die gute Vernetzung von peripheren Regionen mit den Zentren sowie für den Tourismus.

Die Schweiz kann in Länder- und Städterankings auch dank dem öffentlichen Verkehr massiv punkten (als Wirtschaftsstandort und Tourismusdestination). Nicht zuletzt aufgrund der guten Erschliessung von peripheren Regionen entstehen auch dort Arbeitsplätze, und Schülerinnen und Schüler sowie Auszubildende erhalten die Möglichkeit, weiterführende Schulen in den Zentren besuchen zu können (Chancengleichheit mit jenen in urbanen Zentren). Weiter beschäftigt der öffentliche Verkehr direkt ca. 42 000 Mitarbeitende und indirekt 17 200 Arbeitnehmende, dies auch in Randregionen. Der öffentliche Verkehr ist ein bedeutender Ausbildner für Jugendliche und stärkt so das bewährte duale System in der Schweiz. Davon profitieren auch diverse andere Branchen.

Der öffentliche Verkehr bietet, unabhängig von Einkommen oder sozialem Status, Zugang zu zuverlässiger, effizienter und erschwinglicher Mobilität, und er übernimmt eine Schlüsselrolle bei der Erreichung der Klima- und Energieziele der Schweiz. Entsprechend sind der Wohlstand und die hohe Lebensqualität in der Schweiz massgeblich vom attraktiven Angebot des öV mitgeprägt.

Pfeiler des öffentlichen Verkehrs

Der öffentliche Verkehr besteht aus den Pfeilern Fernverkehr, regionaler Personenverkehr (RPV), Ortsverkehr und touristischer Verkehr. Während der Fernverkehr und der touristische Verkehr kostendeckend betrieben werden können und somit keine Abgeltungen erhalten, sind der RPV und der Ortsverkehr auf Unterstützung der öffentlichen Hand angewiesen. Auf über 1500 Linien erschliessen S-Bahnen, Busse, Trams, Meterspurbahnen, teils auch Schiffe und Seilbahnen, mit einem attraktiven Angebot sämtliche Regionen der Schweiz. Der RPV wird zu ca. 50 Prozent durch die Kundinnen und Kunden und zu ca. 50 Prozent durch die Besteller (Bund und Kantone) finanziert. Diese Finanzierungsaufteilung ist aufgrund ihrer Bedeutung für die Wirtschaft und den Service

Public bewährt und breit akzeptiert. Ergänzend stellt der von Kantonen und Gemeinden mitfinanzierte Ortsverkehr in Städten und Agglomerationen die zentrale Funktion der Feinerschliessung sicher.

Aktuelle Herausforderungen

In den nächsten Jahren stehen dem öV grosse, durch äussere Einflüsse verursachte Herausforderungen mit finanzpolitischen Auswirkungen bevor:

- Aufgrund des starken Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums braucht die Schweiz zusätzliche öV-Kapazitäten, insbesondere in den Verkehrsspitzen, um die zusätzlichen Personen transportieren zu können.
- In der Klimawende leistet der äusserst energieeffiziente öV einen entscheidenden Beitrag. Die dafür notwendige Dekarbonisierung im Strassen-öV bedingt jedoch hohe Investitionen.
- In den Innenstädten trägt der öV dank seiner Flächeneffizienz zu immer höherer Lebensqualität bei, gerät aufgrund von Massnahmen zur Verkehrsberuhigung in der Produktion jedoch selbst unter Druck.
- Steigende Kosten für wichtige Ausgaben wie Energie, Gehälter und nötige Ersatzinvestitionen erhöhen den Druck auf die Branche zusätzlich. Diese erwarteten Kosten sind höher als die durch das Bevölkerungswachstum erzielbaren Mehreinnahmen.

Finanziell müssen diese Faktoren unter dem Druck eines straffen und zunehmend umkämpften Bundesbudgets bewältigt werden. Bund, Kantone, Städte und Gemeinden stehen aber in einer Verantwortung, denn die Planungen der Behörden aller Stufen sehen betreffend den öV zu Recht Angebotsausbauten vor, die von den Transportunternehmen auch entsprechend konzipiert und umgesetzt werden. Es braucht klare und weitsichtige Entscheide des Bundes, der Kantone, der Städte, Gemeinden und der Transportunternehmen auf Basis einer ganzheitlichen Betrachtung, um diese Planungen auch umsetzen zu können, inklusive Finanzierung. Für die Finanzierung dieser Aufgaben müssen die angestrebten Ziele, realistische Handlungsstrategien und Einflüsse unvermeidbarer externer Entwicklungen berücksichtigt werden. Oder anders ausgedrückt: Einen guten öV, der wie oben skizziert von der öffentlichen Hand verlangt und eingefordert wird, gibt es für die Besteller nicht zum «Nulltarif».

Das vorliegende Papier soll eine Grundlage für diese Entscheide bilden.

2 ÖV-Markt- und Angebotsentwicklung in einer wachsenden Schweiz

Die Schweizer Wohnbevölkerung und auch der Dienstleistungssektor wachsen weiterhin stark, was unweigerlich zu einem erhöhten Bedarf an Mobilität führt. Damit nehmen auch die täglichen Pendler- und Freizeitströme zu, was bestehende Verkehrsnetze zunehmend unter Druck setzt. Der öV in der Schweiz muss entsprechend mitwachsen. Ansonsten wird die Strassenverkehrsinfrastruktur noch stärker von Staus und Überlastung betroffen, was nicht nur die Umwelt durch erhöhte Emissionen belastet, sondern auch die Wirtschaft durch verlorene Arbeitszeit und erhöhte Transportkosten.

Unter Berücksichtigung von Prognosen, übergeordneten Strategien von Transportunternehmen und Bestellern sowie konkret geplanten Angebotsausbauten rechnet die öV-Branche heute mit einem mittel- und langfristigen jährlich notwendigen Angebotsausbau von rund einem Prozent (in gewissen Regionen auch höher). Diese Leistungssteigerungen entsprechen auch dem Wachstum, welches über die letzten Jahrzehnte notwendig war, um mit dem generellen Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum mitzuhalten und eine bedarfsgerechte Versorgung mit qualitativ sehr guten öV-Angeboten sicherzustellen. Als Folge des Bevölkerungswachstums ist bei den kantonalen Angebotsplanungen auch ein entsprechendes öV-Wachstum hinterlegt.



3 Abgeltungseffizienz – Die Transportunternehmen haben die Kosten im Griff

Aus politischer Sicht ist die Frage, wie effizient die Steuergelder eingesetzt werden, einer der zentralsten Punkte. Der Blick zurück zeigt, dass die öV-Branche verantwortungsvoll mit den Abgeltungen umgeht und zugunsten der Qualität Effizienzgewinne realisiert hat. Der Subventionsbedarf gemessen an der Transportleistung hat sich von 2012 bis zum Einsetzen der Corona-Pandemie kaum verändert. Er pendelt stetig zwischen 20.3 und 21.3 Rappen pro Personenkilometer. Taktverdichtungen und die Ausdehnung von Betriebszeiten konnten folglich aus Perspektive der öffentlichen Hand zu einem konstanten Einheitspreis realisiert werden. Parallel dazu wurde die Qualität des öV-Angebots deutlich verbessert. Konkret handelt es sich hierbei um eine kontinuierliche Erhöhung des Fahrzeugkomforts (z.B. Klimaanlage), Echtzeit-Kundeninformation und die Integration von Services (z.B. WLAN), ohne dass die öffentliche Hand hierfür zusätzlich belastet wurde. Diese positive Entwicklung wurde dadurch unterstützt, dass die Zahl der Fahrgäste in Zügen, Trams und Bussen gestiegen ist, was wiederum eine Folge der hohen Angebotsqualität sein dürfte.

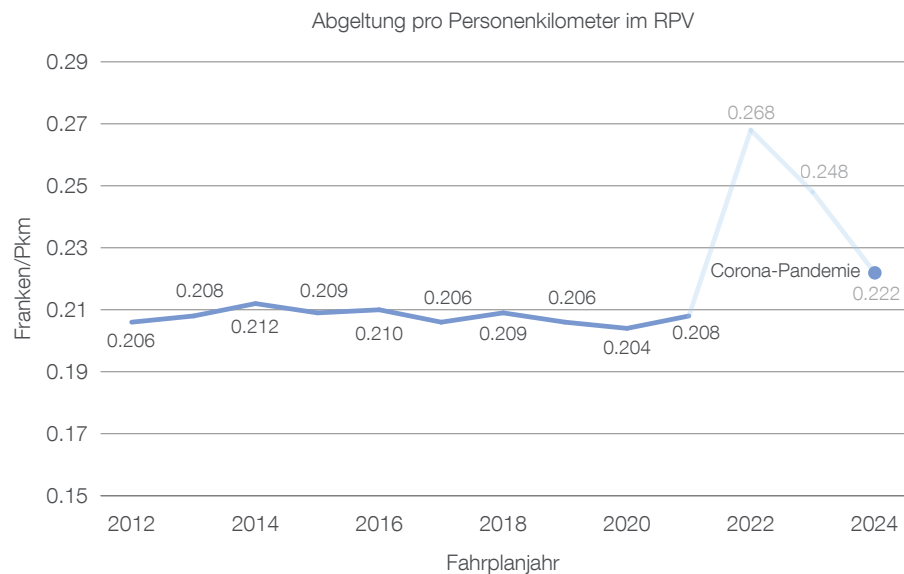


Abbildung 1: Entwicklung Abgeltung pro Personenkilometer im RPV

Mit der Corona-Pandemie und der behördlich angeordneten Meidung des öV wurde diese Entwicklung jäh – aber nur vorübergehend – unterbrochen. In der Buchhaltung schlägt sich dies mit einem temporären Anstieg des Subventionierungsanteils auf den Höchstwert von 26.8 Rappen pro Personenkilometer im Jahr 2022 nieder. Für zusätzliche Turbulenzen und Auswirkungen auf die Produktionsketten (Rohstoffe, Energie, Lieferengpässe) sorgen seit dieser Zeit die geopolitischen Entwicklungen.

Erfreulicherweise ist aufgrund der äusserst positiven Entwicklung bei der Nachfrage per 2024 betreffend Abgeltung pro Personenkilometer die Rückkehr zur Normalität feststellbar. Auch wenn die aktuellen Werte geringfügig über dem langfristigen Durchschnitt liegen, beweist der Schweizer öV, dass er über ein effektives Kostenmanagement verfügt und die Fähigkeit hat, Kostentreiber erfolgreich zu kontrollieren. Es ist daher zu erwarten, dass auch zukünftige Investitionen in den öV die gewünschte Wirkung entfalten werden.



4 Kostenentwicklung bis 2035

Wie oben dargelegt, haben die Transportunternehmen ihre Kosten im Griff. Trotzdem gibt es gewichtige exogene Faktoren der Kostenentwicklungen, die von den Transportunternehmen nur schwer zu beeinflussen sind. Bei der Kostenentwicklung sind, abgesehen von der allgemeinen Teuerung, drei Treiber zu berücksichtigen: der Ausbau des Angebots (a), Kostensteigerungen aus der operativen Leistungserbringung (b) und die Massnahmen zur Erreichung der Klimaziele/Dekarbonisierung (c).

a) Angebotsausbau: Steigende Kosten aufgrund von Angebotsausbauten

Die im vorherigen Kapitel beschriebenen Angebotsentwicklungen, die für eine effiziente Bewältigung der Verkehrsnachfrage in einer wachsenden Schweiz notwendig sind, führen zu zusätzlichen Kosten bei den Transportunternehmen (häufigere Verbindungen, längere Betriebszeiten, zusätzliche Busse, Trams und Züge und damit verbunden Erweiterungsbauten in Abstellanlagen und Busgaragen). Durch die Kapazitäts- und Angebotserweiterungen entsteht jedoch ein unmittelbarer Kundennutzen, und dank Mehrnachfrage steigen auch die Verkehrseinnahmen. Fahrgäste bezahlen damit einen wesentlichen Teil dieser Zusatzkosten. Häufig ergeben sich zudem bei den Transportunternehmen Skaleneffekte. Die Eigenwirtschaftlichkeit des öffentlichen Verkehrs bleibt somit gleich oder kann sogar erhöht werden.

b) Leistungserbringung: Steigende Kosten für Zusatzservice, Sicherheit und Fahrplanstabilität

Neben dem Angebotsausbau bestehen weitere Kostentreiber, die einen indirekten Nutzen für die Fahrgäste haben, z.B. das Anbieten von Echtzeit-Fahrgastinformation, die Verbesserung der Barrierefreiheit oder das Betreiben von Überwachungssystemen zur Erhöhung der Sicherheit.

Zum Aufrechterhalten und weiteren Ausbau des Qualitätsniveaus dient der Ersatz abgeschriebener Busse, Trams und Züge. Diese decken mit mehr Komfort und Zusatzangeboten (z.B. Steckdosen, WLAN) die steigenden Kundenbedürfnisse ab.

Wesentlich sind jedoch auch steigende Aufwendungen, um die Zuverlässigkeit und Pünktlichkeit des öffentlichen Verkehrs zu erhalten. Zusätzliche und leistungsfähigere Verkehrsmanagement- und Zugsicherungssysteme sind notwendig, um die höhere Auslastung der Eisenbahninfrastruktur zu bewältigen und gleichzeitig das Sicherheitsniveau weiter zu erhöhen. Und auch die Bus- und Tramunternehmen sind inzwischen auf Leitsysteme angewiesen, um im zunehmenden Strassenverkehr einen stabilen Fahrplan aufrecht zu erhalten. Wo Massnahmen zur Verkehrsberuhigung umgesetzt werden

(Tempo-30-Zonen, geteilte Bus-, Taxi- und Velospuren) wird das Vorankommen von Bussen teilweise erschwert, und es sind zusätzliche Busse nötig, um den Fahrplankontakt zu erhalten.

Schliesslich sehen sich die Transportunternehmen auch mit steigenden Kosten in den Bereichen Cybersecurity zum Schutz der betriebsnotwendigen Systeme, Energie- und Kapitalkosten sowie Personal (Lohnentwicklung und Lohnnebenkosten, insbesondere für die Altersvorsorge), konfrontiert. Die Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs nehmen eine hohe soziale Verantwortung gegenüber ihren Mitarbeitenden wahr und pflegen enge Beziehungen zu den Sozialpartnern. Diese Kooperation hat lange Tradition und schlägt sich in Gesamtarbeitsverträgen und Branchenübereinkommen nieder, die einen hohen Arbeitsfrieden und attraktive Löhne garantieren, sich aber auch kostenseitig auswirken.

c) Massnahmen zur Erreichung der Klimaziele

Zur Erreichung der Klimaziele besteht ein klares politisches Bekenntnis zur Steigerung des Anteils des öV am Modalsplit sowie zur Elektrifizierung der Busflotten. Letztere bietet eine effektive Lösung, um den CO₂-Ausstoss im Verkehrssektor zu senken, die Abhängigkeit von fossilen Treibstoffen zu verringern und zur Reduktion von Lärmimmissionen. Gemäss Energiestrategie des VöV soll der öV bis ins Jahr 2040 gänzlich CO₂-frei sein. Zwar verkehren heute schon gegen 1000 Busse mit umweltfreundlichen Antrieben. Im RPV und Ortsverkehr sind aber schweizweit noch rund weitere 7000 Busse zu ersetzen.

Die vollständige Umstellung auf Busse mit umweltfreundlichen Antrieben verursacht hohe Kosten. Es sind dies einerseits die höheren Beschaffungskosten der Fahrzeuge und andererseits die daraus resultierenden Folgekosten für Ladestationen, Depotumbauten und vergrösserte Fahrzeugreserven. Mit dem revidierten CO₂-Gesetz wird ein Teil dieser Mehrkosten übernommen, jedoch nur betreffend Investitionskosten für die Fahrzeuge selbst und aus anderen Finanzierungsquellen für nur einen Teil der Ladeinfrastrukturen. Ein wesentlicher Teil der Mehrkosten verbleibt bei den Transportunternehmen und muss über die jährlichen Abgeltungen finanziert werden. Weiter zu berücksichtigen ist, dass ab 2026 bzw. 2030 für den Strassen-öV die Mineralölsteuerbefreiung wegfallen wird, was ebenfalls zu Mehrkosten führen wird.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die grossen Blöcke der erwarteten Mehrkosten überwiegend auf «externen» Treibern beruhen, und nicht mit der Art des «Wirtschaftens» der Transportunternehmen in Zusammenhang stehen.

Besonderheiten des Ortsverkehrs

Viele der Ausführungen betreffend den regionalen Personenverkehr (Kostenentwicklung, Angebot etc.) treffen im Grundsatz auch auf den Ortsverkehr zu. Es gibt jedoch auch Punkte, die für den Ortsverkehr abweichend sind.

So wird einerseits in einigen Städten das Angebot stärker als 1 Prozent pro Jahr wachsen, hingegen können grössere Fahrzeuge wie Doppelgelenkbusse oder neue Tramlinien die Betriebskosten punktuell reduzieren, da ein weniger dichter Takt nötig ist. Auf der Kostenseite kommen bei den Städten - erschwerend - einige Zusatzelemente wie die Folgekosten von Tempo-30-Zonen oder Stautunden hinzu. Ebenso sind in Städten Areale für Depotneubauten nur sehr schwierig zu finden und die Grundstücke sind in der Regel entsprechend teuer.

Besonders aber ist die Finanzierung des Ortsverkehrs anders festgelegt als im regionalen Personenverkehr. Im Ortsverkehr sind die Kantone und Städte bzw. Gemeinden in der Rolle der Besteller und somit für die Finanzierung seitens der öffentlichen Hand zuständig. Die konkreten Verfahren und Mechanismen variieren dabei von Kanton zu Kanton erheblich. Der Bund hingegen beteiligt sich an den Kosten des Ortsverkehrs nicht. Ausnahmen bilden die Förderung der Umstellung auf umweltfreundliche Busantriebe (CO₂-Gesetz), die jedoch beim Ortsverkehr tiefer ist als beim regionalen Personenverkehr und Investitionsbeiträge aus dem Nationalstrassen- und Agglomerationsfonds an Ladeinfrastrukturen in Depots. Zudem wird die Befreiung von der Mineralölsteuer beim Ortsverkehr früher als beim Regionalverkehr aufgehoben werden.

Aus diesem Grund kommt den Kantonen und Städten bei der Finanzierung des Ortsverkehrs eine äusserst wichtige Rolle zu.



5 Effizienzmassnahmen der Transportunternehmen

Die öV-Branche hat in der Vergangenheit grosse Anstrengungen zur Kostenreduktion erbracht und verpflichtet sich auch für die Zukunft auf dieses Ziel. So werden beispielsweise trotz nur leicht steigendem Personalbestand immer mehr Fahrgäste transportiert – auch wenn zunehmende Regulierung und Administrierung zu einer Verlagerung von Arbeitsplätzen in die Verwaltungen der öV-Unternehmen geführt hat. Die Transportunternehmen arbeiten in zahlreichen Belangen intensiv und partnerschaftlich zusammen, um Synergien zu nutzen und gegenüber den Fahrgästen den öffentlichen Verkehr als Gesamtsystem zu verbessern: Sie kaufen gemeinsam Billettautomaten und verfolgen unternehmensübergreifende Projekte im Vertrieb und der Kundeninformation, sie beschaffen gemeinsam Busse und Trams, sie erbringen gegenseitig Leistungen z.B. im Fahrzeugunterhalt oder der Verwaltung, sie verständigen sich auf möglichst einheitliche Standards, sie führen gemeinsame Marketingkampagnen durch und stellen einander Erkenntnisse aus «Best Practices» zur Verfügung.

Den Transportunternehmen ist auch gelungen, vermehrt Nebenerlöse zu erwirtschaften. Dies etwa durch den Verkauf von Werbeflächen, den Vertrieb von Angeboten Dritter über eigene Kanäle, die Vermietung von Fahrzeugen oder durch das Ausführen von Drittaufträgen.



Mit diesen Massnahmen – zusätzlich begünstigt durch steigende Verkehrserträge aufgrund steigender Anzahl Fahrgäste – konnte in den vergangenen Jahren erreicht werden, dass die Abgeltung der Besteller pro Personenkilometer nicht erhöht werden musste (vgl. Ziff. 3). Dies ist ein grosser Tatbeweis der öV-Branche zur Kostenkontrolle. Zudem nutzt sie die von den Bestellern zur Verfügung gestellten Kennzahlen (Qualitätsmessungen, finanzielle Kennzahlen und Benchmarkings, Ergebnisse aus Kundenumfragen), um die Kundenzufriedenheit zu erhalten und Verbesserungspotenziale zu erkennen. Behörden, Branchenverbände und Transportunternehmen stehen zudem im steten Dialog, um auch in der Zusammenarbeit zwischen Besteller/Aufsichtsbehörden und der Branche Synergien zu nutzen.

Die Transportunternehmen werden auch in Zukunft grosse Beiträge leisten, um die Effizienz weiter zu steigern. Darunter fallen etwa Rationalisierungsmassnahmen aufgrund der technischen Entwicklung und Digitalisierung oder in der Distribution. Gewisse gesellschaftliche Erwartungen (zum Beispiel die Vielzahl der Möglichkeiten im Ticketverkauf und der Bezahlmittel) stehen aber zu einigen Rationalisierungsmöglichkeiten in Widerspruch.

Der Spielraum an Effizienzmassnahmen ist dennoch begrenzt, da die grössten Positionen (Löhne, Abschreibungen des Rollmaterials, Energie) kaum beeinflussbar sind und die beschriebenen gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen die Rahmenbedingungen für die öV-Branche erschweren. Trotz der steigenden Nachfrage und der Anstrengungen der Branche und der Behörden ist deshalb zu erwarten, dass diese Entwicklungen real steigenden Abgeltungsbedarf auslösen (vgl. Ziff. 6).

6 Finanzielle Gesamtbetrachtung bis 2035: Verkehrserträge und Abgeltungsbedarf

Erwartete Kostenentwicklung bis 2035

Die Entwicklung der Kosten ist naturgemäss mit einigen Unsicherheiten behaftet. Unvermeidbar ist aber, dass die beschriebenen Entwicklungen wesentliche Kostenfolgen für den Schweizer öV mit sich bringen. Die Branche rechnet in einem mittleren Szenario mit einem (teuerungsbereinigten) Kostenanstieg von rund 30 Prozent im Zeitraum von rund zehn Jahren bis 2035. Aufgrund der Dekarbonisierung steigen bei Busbetrieben die Kosten stärker an als bei Bahn und Tram. Die nachfolgende Grafik zeigt die Wirkung der beschriebenen Entwicklungen in ihrer ungefähren Grössenordnung gemäss einer Schätzung von Expertinnen und Experten der Branche.

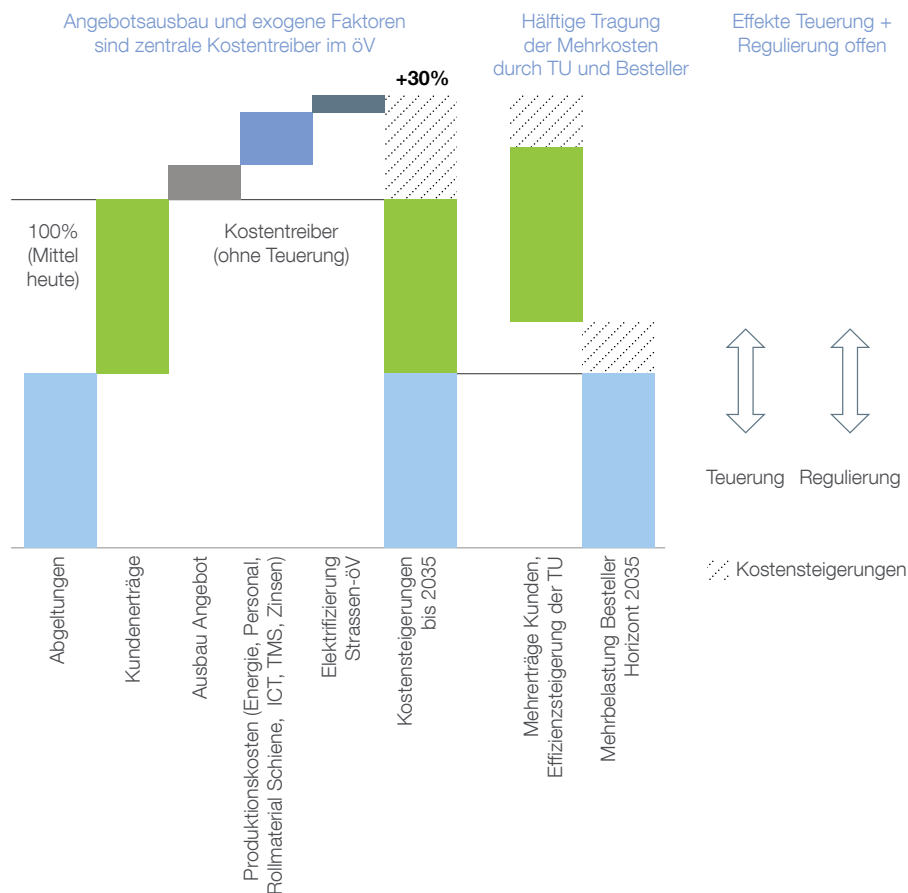


Abbildung 2: Prognose des künftigen Mittelbedarfs

Häufige Kostentragung durch Besteller und Kundinnen und Kunden

Heute werden die Kosten des RPV und des Ortsverkehrs je zu ca. 50 Prozent durch die Kundinnen und Kunden sowie durch die öffentliche Hand getragen. Die öV-Branche geht davon aus, dass dieses Verhältnis auch in Zukunft grundsätzlich so bleiben wird.

Zur Deckung des erheblichen zusätzlichen Mittelbedarfs nach dem bewährten, ungefähr hälftigen Finanzierungsprinzip müssen sowohl die Branche mit einer Steigerung der Kundeneinnahmen und Nebenerlöse als auch die Besteller mit einer Erhöhung der eingesetzten Steuergelder gleichermaßen zur Lösung beitragen. Mit der Zielsetzung, dass die Fahrgäste auch künftig rund die Hälfte der Kosten finanzieren sollen, stehen sowohl die öV-Branche als auch die Politik – basierend auf dem angenommenen Mehrbedarf an Finanzmitteln – vor einer grossen Herausforderung.

Das Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum sowie der Angebotsausbau führen dazu, dass bestehende Kundinnen und Kunden ihre Nutzung intensivieren und neue Fahrgäste hinzukommen. Es ist an den Transportunternehmen, die damit verbundenen Chancen für eine bessere Auslastung der Verkehrsmittel zu nutzen und nutzerfinanzierte Mehreinnahmen zu realisieren, welche die ansteigenden Kosten mittragen können. Nationale und regionale Tarifanpassungen sind möglich, wenn sich die Angebotsqualität markant verändert oder ein klarer politischer Wille umgesetzt werden soll. Tarifierhöhungen zur Kostenüberwälzung auf die Fahrgäste sind zudem möglich, wenn dies transparent und schlüssig dargelegt werden kann (Preisüberwacher).

Die Transportunternehmen übernehmen ihre Verantwortung. Während sie davon ausgehen, dass das Angebot bis 2035 um geschätzte rund 10 Prozent ausgebaut wird, müssen sie ihre Einnahmen jährlich im Schnitt um rund 3 Prozent steigern. Die Transportunternehmen sind gewillt, dies zu tun und stellen sich dieser Aufgabe, indem sie neue Kundinnen und Kunden gewinnen, ihre Angebote bedarfsorientiert weiterentwickeln und beispielsweise mit Flexibilisierungen ihrer Verkehre oder mit Direktfahrten noch besser auf variierende Kundenbedürfnisse eingehen (vgl. Ziff. 7).

Abgeltungsbedarf

Gleichzeitig steht die Politik vor der Herausforderung, für ihren Anteil der Finanzierung eine Lösung zu finden bzw. ihrerseits die Grundlage dafür zu schaffen, dass die Abgeltungen jährlich um rund 2.5 bis 3.5 Prozent (zuzüglich Teuerung) erhöht werden können. Dieser Mehrbedarf ist zwar nicht unerheblich, in Anbetracht einer wachsenden Schweiz (auch an Steuerzahlenden) und des grossen volkswirtschaftlichen Nutzens eines guten öV aber für die Schweiz gut verkraftbar.

7 Handlungsoptionen – und ihre Grenzen

Die Finanzierung des regionalen Personenverkehrs erfolgt durch Bund und Kantone und beim Ortsverkehr durch Kantone und Gemeinden. Seitens des Bundes geschieht dies via vierjährige Verpflichtungskredite (Parlamentsentscheid) und dem jährlichen Voranschlag zum ordentlichen Bundeshaushalt. Die angespannte Finanzsituation des Bundes gab und gibt Anlass für Diskussionen über Kosteneinsparungen in unterschiedlichsten Aufgabenbereichen. Entsprechend stellt sich auch die Frage, welche Handlungsoptionen im Bereich des öV vorhanden sind, um den Abgeltungsbedarf zu senken.

Grundsätzlich bestehen hierzu drei grosse Hebel: (1) Kein Ausbau oder sogar Abbau von Verkehrsangeboten, (2) eine stärkere Nutzerfinanzierung oder (3) das Hinausschieben der Dekarbonisierung im öffentlichen Strassenverkehr.

Sparen beim Angebot/reduzierter Angebotsausbau (1)

Ein Angebotsabbau könnte über die Ausdünnung des Fahrplanangebotes oder qualitativ durch den Verzicht auf Komfortelemente in den Fahrzeugen, sowie in den Bereichen Information, Distribution, Abbau von Zugangshürden, etc. erfolgen. Massnahmen in diesen Bereichen müssten längerfristig ausgerichtet sein, um die gewünschten finanziellen Effekte zu bringen. Kurzfristige Massnahmen verpuffen, da die Investitionen und Vorhaltungen durch die Transportunternehmen bereits getätigt werden und jeweils lange Vorlaufzeiten benötigen. Auch wird der künftig gesetzlich vorgeschriebene Abschluss von 4 bis 6-jährigen Zielvereinbarungen zwischen Bestellern und Transportunternehmen den Handlungsspielraum zusätzlich einschränken.

Angebotsumfang und -qualität stellen erwiesenermassen die zentralen Merkmale für die Verkehrsmittelwahl dar. In Anbetracht einer wachsenden Schweiz würde ein Verzicht auf geplante und notwendige Angebotsausbauten die angestrebte Verschiebung des Modalsplits zugunsten des öffentlichen Verkehrs in Frage stellen und den volkswirtschaftlichen Nutzen des öV vermindern, mithin die Standortattraktivität und Lebensqualität in der Schweiz beeinträchtigen. Die gesamtwirtschaftlichen Kosten wären unter dem Strich am Ende grösser als die Einsparungen. Zudem wären einige Regionen davon überdurchschnittlich betroffen.

Hingegen muss auch nicht jede Angebotsverbesserung kostenintensiv sein. Auch punktuelle Angebotserweiterungen können sehr effektiv wirken. So können zum Beispiel flexiblere Angebote, die auf ganz konkrete Kundenbedürfnisse und konkrete Zeiten (Wochentag, Tageszeit, Jahreszeit) zugeschnitten sind, einen grossen Nutzen erzeugen. Entsprechende flexible Angebote werden heute schon erbracht. Die öV-Branche forciert diese Anstrengungen.

Steigerung der Nutzerfinanzierung durch Tariferhöhungen (2)

Ein grosser Sprung in der Angebotsqualität ist ein legitimer Anlass für Tariferhöhungen und somit der Nutzerfinanzierung. National war dies letztmals einige Jahre vor der Eröffnung des Gotthard-Basistunnels der Fall (im Zusammenhang mit der Volksabstimmung betreffend Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur im Jahr 2014).

Müssten die Fahrgäste einen deutlich höheren Anteil der öV-Kosten tragen, hätte dies auch sozialpolitisch grosse Auswirkungen. Um die steigenden Kosten allein durch die Nutzer zu decken, wären massiv überproportionale Preiserhöhungen nötig. Hinzu kommt, dass zahlreiche RPV-Linien vor allem in peripheren Regionen eine sehr tiefe Eigenwirtschaftlichkeit aufweisen und die öffentliche Hand den Grossteil der Kosten übernimmt. In diesen Fällen würden selbst deutlich erhöhte Tarife keinen ausreichenden Beitrag zur Kostendeckung der Verkehrsangebote leisten. Solch grosse Tariferhöhungen oder die Streichung von Verkehrsangeboten in Randregionen widersprechen sozialwirtschaftlichen und regionalpolitischen Zielen.

Schliesslich ist zu erwarten, dass vom Angebot losgelöste, starke Tariferhöhungen mutmasslich zu einem signifikanten Rückgang der öV-Nutzung insgesamt führen würden mit einem entsprechenden Rückgang bei den Fahrausweiseinnahmen. Dies hätte ebenso negative Folgen für den Deckungsgrad im öV wie auch hinsichtlich der Verkehrsbelastung und Stautunden auf der Strasse.

Aufschub der Investitionen zur Dekarbonisierung des Strassen-öV (3)

Die Beschaffung klimafreundlicher Fahrzeuge im Strassen-öV ist ein Gebot der Stunde und entspricht der Energiestrategie des Bundes und den Bestrebungen der Kantone. Diese Aufwände beziehungsweise deren Investitionsfolgekosten schlagen bis 2035 kumuliert geschätzt mit fünf Prozent Mehrkosten bei Buslinien zu Buche. Diese Kosten könnten theoretisch zeitlich hinausgezögert werden.

Kosteneinsparungen durch den Aufschub der Dekarbonisierung oder gar den Verzicht auf die Elektrifizierung der Busflotten widersprechen aber diametral den Klima- und Energiezielen des Bundes und der Kantone. Zudem ist festzustellen, dass die meisten Lieferanten die Produktion von Gas- und Dieselnissen in den kommenden Jahren einstellen werden oder gar schon eingestellt haben.

8 Verantwortung des Bundes, der Kantone, der Städte und Gemeinden

Die Verkehrspolitik des Bundes zielt darauf ab, eine leistungsfähige und nachhaltige Mobilität zum Nutzen von Wirtschaft und Gesellschaft sicherzustellen und die Mobilitätsbedürfnisse zukünftiger Generationen und einer wachsenden Schweiz zu berücksichtigen. Vor diesem Hintergrund übernimmt der Bund einerseits die Führung in der Planung der Angebotsausbauten des Schienenverkehrs. Andererseits tritt er gemeinsam mit den Kantonen als Besteller von Verkehrsangeboten im regionalen Personenverkehr auf. Dem Bund obliegt ausserdem das Recht, den Transportunternehmen die Konzession zur Personenbeförderung zu erteilen und darin Nachweise zu Wirtschaftlichkeit und Zweckmässigkeit von Verkehrsleistungen einzufordern. Die Kantone, Städte und Gemeinden übernehmen ihrerseits auch eine verantwortungsvolle Rolle beim ergänzenden Ortsverkehr.

Als Besteller sind insbesondere auch die Kantone und Gemeinden massgeblich verantwortlich für die Definition der benötigten und gewünschten Verkehrsangebote. Dieser Verantwortung gilt es Rechnung zu tragen, indem die definierten Leistungen bestellt und abgegolten werden müssen. Gemeinsam mit den Transportunternehmen können Kantone und Gemeinden ausloten, ob und wie stark unterfinanzierte Angebote erbracht werden sollen. Als Alternative zu taktintegrierten Regelangeboten können Flexibilisierungen wie etwa Ausdünnungen in Randzeiten geprüft werden, die den Mobilitätsbedarf abdecken und gleichzeitig tiefere finanzielle Mittel beanspruchen.

Der Bund misst dem öffentlichen Verkehr überdies bei der Umsetzung der Energiestrategie 2050 sowie bei der Erreichung der im Rahmen der Klimapolitik verabschiedeten Netto-Null-Zielsetzung einen zentralen Stellenwert bei. Namentlich die hohe Energieeffizienz des öV sowie dessen vollständige Dekarbonisierung sind elementare Erfolgsfaktoren für die Energiepolitik des Bundes.

Der wirtschafts-, gesellschafts- und umweltpolitisch getriebene Wille zur Erhöhung des Anteils des öffentlichen Verkehrs am Gesamtverkehr ist folglich ein zentraler Faktor für die resultierenden Kostensteigerungen im RPV, die der Bund aus gut begründeten volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Abwägungen mitverantwortet.

Um die wirtschaftliche Prosperität und die hohe Lebensqualität in der Schweiz weiterhin massgeblich mitzuprägen, sind die gesteigerten öV-Leistungen und der damit einhergehende steigende Mittelbedarf im regionalen Personenverkehr und im Ortsverkehr notwendig und begründet. Sie sind die Antwort auf die Mobilitätsbedürfnisse der wachsenden Bevölkerung, die benötigte Wirtschaftsmobilität, den Erhalt der hohen Lebensqualität und ein Schlüsselement für den Erfolg der Schweizer Energie- und Klimapolitik. Diese Aspekte rechtfertigen die Erweiterungen des Angebots und die Investitionen in den Erhalt von Qualität und die Weiterentwicklung im öV, dies im kurzfristigen (2025), mittelfristigen (2026-2028) und langfristigen (bis 2035) Horizont.

Die öffentliche Hand prägt zu Recht die angestrebte Entwicklung des öffentlichen Verkehrs mit. Sie fällt zudem Entscheide in Politikbereichen ausserhalb der Verkehrspolitik, die aber wesentliche Auswirkungen auf den öffentlichen Verkehr haben. Entsprechend steht sie auch in der Mitverantwortung betreffend Tragung der daraus entstehenden Kosten.



9 Fazit/Haltung des VöV

Im Hinblick auf Entscheide in der Politik, der Verwaltung und der Branche vertritt der VöV die Haltung, dass Transportunternehmen, Fahrgäste und die Besteller je ihren Anteil leisten müssen, damit der öffentliche Verkehr auch unter den künftigen Rahmenbedingungen seine Funktion erfüllen kann. Konkret hält der VöV fest:

- Eine wachsende Schweiz braucht je länger, je mehr einen gut funktionierenden und gut ausgebauten öffentlichen Verkehr in allen Landesteilen.
- Der Gegenwert eines schweizweit qualitativ hochstehenden öV-Angebots rechtfertigt die öffentlichen Gelder hierfür: Ein starker regionaler Personenverkehr und Ortsverkehr sind ein sicherer Beitrag an eine wirtschaftskräftige, gesellschaftlich attraktive und solidarische sowie nachhaltige Schweiz, die weiterhin stark wächst.
- Es gibt externe Entwicklungen, aufgrund derer die Kosten des regionalen Personenverkehrs und des Ortsverkehrs mittel- und längerfristig ansteigen. Zentrale Treiber sind Angebotserweiterungen, exogen bedingte, steigende operative Aufwände in der Leistungserbringung sowie die Dekarbonisierung.
- Die Transportunternehmen schöpfen betriebliche Effizienzpotenziale konsequent aus und sind bereit, dies auch weiterhin zu tun.
- Die Transportunternehmen sorgen dafür, dass neue Fahrgäste gewonnen werden können und sich die Nutzer auch künftig angemessen an der Kostenentwicklung beteiligen. Allfällige Tarifmassnahmen werden sorgfältig geprüft mit dem Ziel, dass sie möglichst moderat ausfallen und die allgemeine Teuerung nicht zusätzlich befeuern. Dadurch soll weiterhin etwa die Hälfte Kosten von öV-Angeboten nutzerfinanziert bleiben, die andere Hälfte verbleibt bei den Bestellern.

Der VöV stellt fest, dass für einen qualitativ sehr guten öffentlichen Verkehr in einer wachsenden Schweiz eine moderate Erhöhung der finanziellen Mittel erforderlich ist. Folgende Punkte lehnt der VöV ab:

- Beim Kernangebot und bei geplanten strategischen Angebotserweiterungen darf es keine Abstriche geben.
- Die Umstellung der Transportunternehmen auf fossilfreie Antriebe darf nicht hinausgeschoben werden.

Für 2025 und die Periode des Verpflichtungskredits 2026-2028 ist seitens des Bundes eine realistische Summe an Abgeltungsmitteln zur Verfügung zu stellen, ausgehend vom durch das Parlament festgelegten Betrages des Budgets 2024. In vergleichbarem Umfang sind die Voranschläge der Kantone anzupassen.





VÖV UTP

Verband öffentlicher Verkehr
Union des transports publics
Unione dei trasporti pubblici

Dählhölzliweg 12
3005 Bern

www.voev.ch
info@voev.ch

Juni 2024