

## Vorlage an den Landrat

### Beantwortung der Interpellation 2019/179 von Urs Kaufmann: «Zielvereinbarungen mit den Busunternehmen» 2019/179

vom 28. Februar 2019

#### 1. Text der Interpellation

Am 28. Februar 2019 reichte Urs Kaufmann die Interpellation 2019/141 «Zielvereinbarungen mit den Busunternehmen» ein. Sie hat folgenden Wortlaut:

*In der Landratsvorlage 2018-1002 «Erteilung des 8. Generellen Leistungsauftrags im Bereich des öffentlichen Verkehrs Fortführung für die Jahre 2020 und 2021» hat der Regierungsrat im Kapitel 6.4 (S. 45) folgendes festgehalten.*

*«Das Instrument der Zielvereinbarung wird in Zukunft schweizweit an Bedeutung gewinnen, nicht zuletzt aufgrund des steigenden Kostendrucks und als Alternative zu öffentlichen Ausschreibungen von Transportleistungen. So hat der Regierungsrat BL beschlossen, dass mit den Busunternehmen im Kanton BL Zielvereinbarungen abgeschlossen werden sollen. Die Vorarbeiten dazu sind im Gang. Die Zielvereinbarungen sollen bereits für die Jahre 2020 und 2021 zur Anwendung kommen. Erreichen die Transportunternehmen die vereinbarten Ziele nicht, sollen die betroffenen Buslinien ausgeschrieben werden.*

*Als Grundlage für die Zielvereinbarungen ist eine **faire und objektive Beurteilung und Gegenüberstellung von Kosten und Qualität der bestellten Leistungen** unabdingbar. Derzeit arbeiten bereits mehrere Kantone mit einem entsprechenden **Benchmarking-Modell**. Der Kanton Basel-Landschaft hat sich diesem erprobten Modell angeschlossen, das Quervergleiche über die Kantonsgrenzen hinaus ermöglicht und in den Verhandlungen für die Offerten 2018/19 erstmals wertvolle Dienste geleistet hat.»*

*Im Baselbiet gibt es aktuell drei Buslinien-Bündel, welche von drei Transportunternehmen bedient werden (Linien im oberem Baselbiet der Autobus AG und der BLT; die Buslinien der PostAuto AG sowie die BLT-Buslinien in der Agglomeration). In verschiedenen Presseartikeln und Medienmitteilungen stehen aktuell die Zielvereinbarungen resp. möglichen Ausschreibungen im Oberen Baselbiet im Focus. Danach hat der Regierungsrat in einem ersten Schritt beschlossen, dass bei den Linien im oberen Baselbiet durch die Autobus AG jährlich wiederkehrend 1.6 Millionen Franken und durch die BLT jährlich 400'000 Franken eingespart werden müssen. Dieser Sparauftrag wurde verbunden mit der Vorgabe von verstärkten Kooperationen und notfalls sogar der Fusion der beiden betroffenen Transportunternehmen.*

*Über die konkreten Sparvorgaben für die Zielvereinbarungen mit der PostAuto AG sowie die BLT-Buslinien in der Agglomeration wurde die Öffentlichkeit bisher nicht informiert.*

Vor diesem Hintergrund bitte ich den Regierungsrat die folgenden Fragen zu beantworten:

- *Hat der Regierungsrat die Sparvorgaben von 2 Mio. Franken für die Linien im oberen Baselbiet aus dem Benchmarking-Modell abgeleitet, d.h. basiert dieser Sparauftrag auf einer fairen und objektiven Beurteilung der Kosten und Qualität? Wenn nein, wie wurde diese Sparvorgabe für die Zielvereinbarungen ermittelt? Wie gross wäre der konkrete jährliche Sparauftrag an die beiden betroffenen Transportunternehmen im oberen Baselbiet gemäss branchenüblicher Herleitung aus dem Benchmarking-Modell?*
- *Werden/wurden die Zielvorgaben der Leistungsvereinbarungen mit den Transportunternehmen der anderen beiden Buslinien-Bündel (PostAuto AG und BLT Agglo) branchenüblich aus dem Benchmarking-Modell hergeleitet und wie hoch sind diese Zielvorgaben? Wenn nein, wie werden/wurden die entsprechenden Vorgaben bei diesen beiden Linienpakten hergeleitet? Wie gross wären die Sparvorgaben gegenüber der PostAuto AG resp. der BLT Agglo bei identischer Herleitung wie im oberen Baselbiet?*
- *Werden auch die PostAuto AG und BLT Agglo mit klaren Forderungen zu verstärkten Kooperationen und notfalls sogar zur Fusion konfrontiert? Wenn nein, warum nicht?*
- *Wird aus Sicht des Regierungsrates bei allen Buslinien und Transportunternehmen die gleiche faire und objektive Beurteilung der Kosten und Qualität als Basis für die Zielvereinbarungen vorgenommen, wie in Kap. 6.4 der Landratsvorlage 2018-1002 beschrieben? Wenn nein, was sind die Gründe für die unterschiedliche Handhabung?*
- *In den vergangenen Tagen wurden die Transportunternehmen im oberen Baselbiet darüber informiert, dass diese Linien ausgeschrieben werden sollen? Warum weicht der Regierungsrat nun plötzlich vom Vorgehen ab, wie es im Kap. 6.4 der Landratsvorlage 2018-1002 beschrieben wurde? Werden im Sinne einer Gleichbehandlung auch die Linien der PostAuto AG und BLT Agglo ausgeschrieben? Wenn nein, warum nicht?*

## **2. Einleitende Bemerkungen**

### **A. Zielvereinbarungen und Ausschreibung**

Bund und Kantone als Besteller von Transportleistungen im regionalen Personenverkehr haben die Optionen, Buslinien auf das Ende ihrer Konzessionsdauer öffentlich auszuschreiben, mit den Transportunternehmen (TU) Zielvereinbarungen abzuschliessen oder Leistungen und Preise nur mittels Angebotsvereinbarungen zu regeln.

- Ausschreibung von Buslinien

Ein Kanton kann die Linien eines TU jeweils auf das Ende der Konzessionsdauer öffentlich ausschreiben. Wählt er diesen Weg, so muss er die betroffenen Linien in seine Ausschreibungsplanung aufnehmen und diese rechtzeitig beim Bundesamt für Verkehr (BAV) einreichen. Die Ausschreibungsplanung muss dem BAV vorliegen, bevor das betroffene TU die Verlängerung der Personenbeförderungskonzession beantragt.

Im Falle der AAGL und der BLT musste die Ausschreibungsplanung dem BAV bis spätestens 31. Januar 2019 übermittelt werden, da die Konzessionen der betroffenen Linien am 14. Dezember 2019 enden und da per Ende Januar 2019 noch nicht absehbar war, ob die Zielvereinbarungen zustande kommen. Durch Einreichen der Ausschreibungsplanung per 31. Januar 2019 konnte die Frist gewahrt werden.

Eine Ausschreibungsplanung ist nicht gleichbedeutend mit der effektiven Ausschreibung auf simap.ch. Die Ausschreibungsplanung ist behördenverbindlich, sie kann in begründeten Fällen zurückgezogen werden. Dies ist zum Beispiel dann der Fall, wenn Zielvereinbarungen abgeschlossen werden und in der Vereinbarung die Ausschreibung als Sanktionsmassnahme vorgesehen ist.

- Zielvereinbarungen

Bund und Kantone können mit Transportunternehmen Zielvereinbarungen abschliessen. Diese können finanzielle und/oder qualitative Ziele enthalten. Sie enthalten auch Massnahmen resp. Sanktionen für den Fall, dass die Ziele in der vorgegebenen Zeit nicht erreicht werden. Eine mögliche Sanktionsmassnahme ist die Ausschreibung der betroffenen Buslinien des jeweiligen TU.

Die Regierung hat sich grundsätzlich dazu entschieden, mit allen TU, die im Kanton BL Buslinien betreiben, Zielvereinbarungen abzuschliessen. Als Sanktion bei Nichterreicherung der Ziele sieht der Regierungsrat die Ausschreibung der betroffenen Linien vor. Diese Sanktion muss in der Zielvereinbarung explizit genannt werden. Ist dies der Fall, kann der Kanton die betroffenen Linien bei Nichterreicherung der Ziele auf den nächstmöglichen Zeitpunkt ausschreiben. D.h. im vorliegenden Fall spätestens auf Ende 2023.

Wie unter Punkt a. erwähnt, waren die Vereinbarungen bis Ende Januar noch nicht unterzeichnet, daher war es notwendig, die Ausschreibungsplanung per Ende Januar 2019 beim Bund einzureichen. Da die Zielvereinbarungen die Ausschreibungen als Sanktionsmassnahme vorsehen, kann das Schreiben vom 31. Januar 2019 mit der Ausschreibungsplanung zurückgezogen werden, wenn die Zielvereinbarungen zustande kommen.

- Angebotsvereinbarungen

Besteller, d.h. Kanton(e) und Bund einerseits und TU andererseits, schliessen alle zwei Jahre Angebotsvereinbarungen ab. Darin werden das Angebot und die Abgeltung für die kommenden zwei Fahrplanperioden festgelegt, basierend auf Planrechnungen der Unternehmen. Zielvereinbarungen bilden die Grundlage für Angebotsvereinbarungen, ersetzen diese aber nicht.

## B. Benchmark-System

Das Benchmark-System erlaubt einen systematischen und differenzierten Vergleich der Kosten (und auch der Qualität) der von den TU im Kanton Basel-Landschaft erbrachten Busleistungen. In einem Markt ohne direkten Wettbewerb dient es dem Kanton in den Verhandlungen mit den TU als Orientierungsgrösse (Franken pro km Busleistung).

Aktuell enthält das Benchmark-System über 500 Buslinien aus 6 Kantonen. Die 25 besten der 500 Buslinien definieren den Benchmark („Klassenbeste“). Das bedeutet, dass es für ein TU nahezu unmöglich ist, mit all seinen Linien den Benchmark zu erreichen. Man spricht deshalb auch von einem theoretischen Sparpotenzial (Produktionsleistung des TU multipliziert mit der Abweichung vom Benchmark in Franken).

Realistische Zielgrösse ist somit nicht der Benchmark an sich, sondern eine festgelegte Abweichung vom Benchmark (in Franken pro km) resp. ein zu erreichender Frankenbetrag pro km (Soll-Produktionskosten pro km). Die Höhe dieser Zielgrösse hängt ab von den aktuellen Produktionskosten und damit der Position des TU resp. seines Linienbündels im Benchmark-System und damit von der Abschätzung, welche Zielgrösse innert vier Jahren erreichbar ist. Mit eine Rolle spielen können aber auch übergeordnete Kriterien wie die allgemeine Ertragskraft des Unternehmens. Welcher km-Preis letztlich vereinbart wird, ist Verhandlungssache.

### C. Verhandlungen mit AAGL und BLT

Derzeit laufen die Verhandlungen mit den TU über den Abschluss der Zielvereinbarungen für die Jahre 2020 bis 2023. Der Inhalt der Verhandlungen ist vertraulich, weshalb an dieser Stelle nur die folgenden Ausführungen möglich sind.

Im Laufe der Verhandlungen hat sich gezeigt, dass die Zielvorgaben vor allem für die AAGL zu hoch angesetzt waren. Deshalb wurden Anpassungen auf ein tieferes Niveau vorgenommen. Die Finalisierung der Vereinbarungen ist derzeit noch im Gang.

Mit dem Abschluss der Zielvereinbarungen kann der Kanton Einsparungen in den Leistungsabteilungen mit den beiden TU erzielen und kommt damit seinem Auftrag, den Steuerfranken auch im öffentlichen Verkehr effizient einzusetzen, nach.

Die ausgehandelten Zielvereinbarungen enthalten als Sanktionsmassnahme die Ausschreibung der Linien per Ende Dezember 2023, falls die Ziele nicht erreicht werden. Da die Zielvereinbarungen die Ausschreibungen als Sanktionsmassnahme vorsehen, kann das Schreiben vom 31. Januar 2019 mit der Ausschreibungsplanung zurückgezogen werden, wenn die Zielvereinbarungen zustande kommen.

### 3. **Beantwortung der Fragen**

1. *Hat der Regierungsrat die Sparvorgaben von 2 Mio. Franken für die Linien im oberen Baselbiet aus dem Benchmarking-Modell abgeleitet, d.h. basiert dieser Sparauftrag auf einer fairen und objektiven Beurteilung der Kosten und Qualität? Wenn nein, wie wurde diese Sparvorgabe für die Zielvereinbarungen ermittelt? Wie gross wäre der konkrete jährliche Sparauftrag an die beiden betroffenen Transportunternehmen im oberen Baselbiet gemäss branchenüblicher Herleitung aus dem Benchmarking-Modell?*

Die Vorgaben basieren auf der von der BLT gemachten Aussage im Sommer 2017, wonach die BLT die 10 Buslinien der AAGL um CHF 2,0 Mio. billiger betreiben kann. Die BLT hat allerdings diese Summe dann insofern relativiert, indem die Einsparungen über CHF 2 Mio nur bei einer Fusion mit der AAGL realisierbar seien.

Die Regierung ist zunächst bei den Zielvorgaben von einer Summe von 2 Mio. Franken ausgegangen, aufgeteilt gemäss Benchmark-Modell auf die jeweiligen Linien-Anteile von AAGL und BLT. Wie erwähnt hat sich während den Verhandlungen aber gezeigt, dass diese Vorgaben vor allem für die AAGL zu hoch waren. Demgemäss wurden Anpassungen auf ein tieferes Niveau vorgenommen. Die genauen Beträge sind vertraulich.

2. *Werden/wurden die Zielvorgaben der Leistungsvereinbarungen mit den Transportunternehmen der anderen beiden Buslinien-Bündel (PostAuto AG und BLT Agglo) branchenüblich aus dem Benchmarking-Modell hergeleitet und wie hoch sind diese Zielvorgaben? Wenn nein, wie werden/wurden die entsprechenden Vorgaben bei diesen beiden Linienpakten hergeleitet? Wie gross wären die Sparvorgaben gegenüber der PostAuto AG resp. der BLT Agglo bei identischer Herleitung wie im oberen Baselbiet?*

Die finanziellen Vorgaben in den Zielvereinbarungen mit der PostAuto AG und der BLT für die Linien in der Agglomeration Basel basieren auf dem Benchmark-Modell. Die Höhe der jeweiligen Zielvorgaben ist vertraulich.

3. *Werden auch die PostAuto AG und BLT Agglo mit klaren Forderungen zu verstärkten Kooperationen und notfalls sogar zur Fusion konfrontiert? Wenn nein, warum nicht?*

Der Regierungsrat hat mit RRB vom 19. Dezember 2017 beschlossen, dass mit allen TU im Busbereich Zielvereinbarungen mit Wirkung für die Jahre 2020ff. abgeschlossen werden sollen.

Zudem hat der Regierungsrat der AAGL und der BLT eine zusätzliche Vorgabe gemacht, welche kongruent ist mit der Eigentümerstrategie der Regierung. Die Vorgabe lautet, dass die AAGL und die BLT durch Kooperationslösungen oder eine Fusion wiederkehrende Einsparungen (Reduktion Vollkosten) in der Höhe von mindestens 2 Mio. Franken jährlich auf den 10 Buslinien der AAGL und den 8 Buslinien der BLT im Oberen Baselbiet erzielen sollen. Die Umsetzung dieser Vorgabe ist aktuell Gegenstand von separaten Verhandlungen, welche ebenfalls vertraulich sind.

4. *Wird aus Sicht des Regierungsrates bei allen Buslinien und Transportunternehmen die gleiche faire und objektive Beurteilung der Kosten und Qualität als Basis für die Zielvereinbarungen vorgenommen, wie in Kap. 6.4 der Landratsvorlage 2018-1002 beschrieben? Wenn nein, was sind die Gründe für die unterschiedliche Handhabung?*

Vgl. dazu die einleitenden Bemerkungen und die Ausführungen zu den Antworten 1-3.

5. *In den vergangenen Tagen wurden die Transportunternehmen im oberen Baselbiet darüber informiert, dass diese Linien ausgeschrieben werden sollen? Warum weicht der Regierungsrat nun plötzlich vom Vorgehen ab, wie es im Kap. 6.4 der Landratsvorlage 2018-1002 beschrieben wurde? Werden im Sinne einer Gleichbehandlung auch die Linien der PostAuto AG und BLT Agglo ausgeschrieben? Wenn nein, warum nicht?*

Da bis Ende Januar 2019 noch keine unterschriebenen Zielvereinbarungen vorlagen und um die Fristen im Ausschreibungsprozedere gemäss Personenbeförderungsgesetz zu wahren, musste der Regierungsrat die Ausschreibungsplanung bis Ende Januar beim Bundesamt für Verkehr einreichen. Der Regierungsrat strebt aber nach wie vor an, die Zielvereinbarungen mit allen TU zu unterzeichnen, womit die Ausschreibungsplanung wie gesagt obsolet würde. Vgl. dazu auch die einleitenden Bemerkungen.

Der Regierungsrat erwartet, dass die Zielvereinbarungen bis Ende März 2019 zustande kommen. Wenn die Zielvereinbarungen abgeschlossen werden können, kann der Regierungsrat die Ausschreibungsplanung wie erwähnt zurückziehen.

Liestal, 28. Februar 2019

Im Namen des Regierungsrats

Die Präsidentin:

Monica Gschwind

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich