

Vorlage an den Landrat

Bericht zum Postulat 2017/255 von Christoph Buser: «Ausschreibung sämtlicher Konzessionen für Buslinien» 2017/255

vom 14. Mai 2019

1. Text des Postulats

Am 14. August 2017 reichte Christoph Buser das Postulat 2017/255 «Ausschreibung sämtlicher Konzessionen für Buslinien» ein, welches vom Landrat am 13. Dezember 2017 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

Die Regierung vergibt periodisch Konzessionen für Buslinien im Kanton. In der Vergangenheit gab es dabei keine grossen Verschiebungen von einem Busbetrieb zum anderen. Gemäss der Eignerstrategie des Regierungsrats bei den Busbetrieben BLT und AAGL strebt der Kanton zwecks Effizienzsteigerung eine Konzentration der Anbieter von Busdienstleistungen vor.

Diese Absicht ist erstaunlich, werden damit doch die Effizienzvorteile des Wettbewerbs aufgegeben. Anstelle einer Konzentration der Anbieter wäre doch vielmehr die Ermöglichung eines echten Wettbewerbs die zielführendere Methode, Einsparpotenziale zu erschliessen. Dazu müssten jedoch sämtliche und nicht nur einzelne Buslinien – wie unlängst in den Medien zu lesen war – ausgeschrieben werden.

Die Regierung wird daher beauftragt, zu prüfen und zu berichten,

- a) *was gegen eine Ausschreibung sämtlicher Buslinien des Kantons spricht,*
- b) *wie hoch das Einsparpotenzial geschätzt wird, wenn sämtliche Buslinien des Kantons ausgeschrieben werden*
- c) *welche Gründe gegenüber der AAGL angeführt werden können, dass der Regierungsrat quasi exklusiv nur die Linien der AAGL ausschreiben will, und andere Anbieter nicht dem Wettbewerb ausgesetzt werden.*

2. Stellungnahme des Regierungsrates

2.1. Ausgangslage

Der Regierungsrat hat sich im Dezember 2017 und erneut im ersten Quartal 2019 mit der Frage der Ausschreibung von Buslinien beschäftigt. Er hat entschieden, dass die Einsparungen bei der Bestellung des Busangebots durch den Abschluss von Zielvereinbarungen erreicht werden sollen. Die Zielvereinbarungen über die insgesamt 18 Buslinien im Oberen Baselbiet (10 AAGL, 8 BLT) und die 8 Buslinien der BLT in der Agglomeration Basel mit Gültigkeit für die Jahre 2020 – 2023

wurden im März/April von allen Parteien (Transportunternehmen, Bund, Kanton BL) unterzeichnet. Die Zielvereinbarung mit der PostAuto AG soll bis im Sommer 2019 abgeschlossen werden. Eine Ausschreibung von Buslinien ist für den Fall vorgesehen, dass die Transportunternehmen ihre Zielvorgaben nicht erreichen. Diese Massnahme ist als Sanktion in allen Zielvereinbarungen verankert.

2.2. Gesetzliche Grundlagen

Personenbeförderungskonzession

- SR 745.1 Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG), für die vorliegende Fragestellung relevant sind Art. 6, Art. 9, Art. 11
- SR 745.11 Verordnung über die Personenbeförderung (VPB), für die vorliegende Fragestellung relevant sind insbesondere Art. 9 ff.

Damit ein Transportunternehmen gewerbsmässig auf regionalen Buslinien Reisende befördern darf, benötigt es eine Personenbeförderungskonzession. Diese wird durch das Bundesamt für Verkehr (BAV) erteilt. Das Transportunternehmen muss das Konzessionsgesuch frühestens zehn und spätestens drei Monate vor dem Zeitpunkt, auf den die Fahrten aufgenommen oder erweitert werden sollen, beim BAV einreichen (PBG Art. 12, Abs. 1).

Die Konzession wird in der Regel für 10 Jahre erteilt. Eine kürzere Dauer ist möglich, falls das Transportunternehmen dies beantragt, zum Zeitpunkt des Gesuchs die Ausschreibung der betreffenden Linie in den Ausschreibungsplanungen der bestellenden Kantone vorgesehen ist oder eine Ausschreibung eine kürzere Geltungsdauer vorgesehen hat (PBG Art. 15, Abs. 2).

Das BAV kann die Konzession entziehen, wenn das Transportunternehmen seine Pflichten wiederholt oder schwerwiegend verletzt. Zudem kann es die Konzession entziehen, wenn das Unternehmen eine Ziel- oder Vergabevereinbarung in mehreren Punkten oder in einem wesentlichen Punkt nicht erfüllt (vgl. PBG, Art. 9, Abs. 3 und 4). Ein Widerruf der Konzession ist ausserdem möglich, wenn wesentliche öffentliche Interessen dies rechtfertigen (vgl. PBG Art. 9, Abs. 5). In diesem Fall muss das Unternehmen angemessen entschädigt werden, denn eine Konzession ist ein wohlverworbenes Recht.

Zielvereinbarungen

- SR 745.1 Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG), für die vorliegende Fragestellung relevant ist Art. 33
- SR 745.16 Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV), für die vorliegende Fragestellung relevant ist insbesondere der 7. Abschnitt

Bund und Kantone können mit Transportunternehmen Zielvereinbarungen abschliessen. Diese gelten für mindestens zwei Fahrplanperioden und müssen sich auf Angebote beziehen, welche nicht ausgeschrieben werden. Die festgelegte Dauer ist abhängig vom Ablauf der Personenbeförderungskonzession, von kantonalen Ausschreibungsplanungen oder vom Umsetzungszeitpunkt von Infrastrukturmassnahmen. Primär muss auch der Grund (Ziel und Zweck) bei der Festlegung der Laufzeit berücksichtigt werden. Die Zielvereinbarung ersetzt die Angebotsvereinbarungen mit den detaillierten Zahlungsverpflichtungen der Besteller nicht.

In der Zielvereinbarung werden Abgeltungs-, Angebots-, Kosten-, Ertrags- und Qualitätsziele festgelegt sowie neben der Dauer der Vereinbarung und Regelungen des Controllings/der Berichterstattung auch jene Fälle, in welchen die Zielvereinbarung angepasst werden kann sowie Massnahmen für den Fall, dass die Ziele nicht erreicht werden (vgl. ARPV Art. 24 und 25). Über die genaue Form und den Inhalt entscheiden die Kantone in Absprache mit dem BAV.

Ausschreibung von Buslinien

Das Ausschreibungs- und Vergabeverfahren richtet sich beim abgeltungsberechtigten regionalen Personenverkehr nicht nach dem öffentlichen Beschaffungsrecht des Bundes. Relevant sind

- SR 745.1 Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG), für die vorliegende Fragestellung relevant sind Art. 31a ff und Art. 32

- SR 745.11 Verordnung über die Personenbeförderung (VPB), für die vorliegende Fragestellung relevant sind insbesondere Art. 12 und Art. 15.
- SR 745.16 Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV), für die vorliegende Fragestellung relevant ist insbesondere der 8. Abschnitt
- Ergänzend: Leitfaden des Bundes zur Ausschreibung von Personentransportleistungen im öffentlichen Verkehr (Busbereich)

Gemäss Ausschreibungs-Leitfaden des Bundes ist eine Ausschreibung grundsätzlich vorgesehen, wenn

- a. im Busbereich ein neues Verkehrsangebot des RPV eingeführt werden soll und dafür eine Konzession erteilt werden muss; oder wenn
- b. die Konzession einer bestehenden Linie erneuert werden muss und der Kanton in seiner Planung eine Ausschreibung dafür vorgesehen hat (d.h. hier ist eine Ausschreibungsplanung zwingend); oder wenn
- c. während der Konzessionsdauer ein Transportunternehmen (TU) die ihm verliehenen Rechte nicht oder nur teilweise ausübt, seine aus Gesetz oder Konzession auferlegten Pflichten wiederholt oder schwerwiegend verletzt oder eine Zielvereinbarung oder eine Vergabevereinbarung nicht einhält. In der Ziel- oder Vergabevereinbarung muss jedoch die Ausschreibung als Sanktion explizit aufgeführt sein, ansonsten besteht kein Ausschreibungsrecht.

Wenn die Besteller auf den Zeitpunkt einer Konzessionserneuerung das betroffene Verkehrsangebot oder Teile davon ausschreiben wollen, müssen sie dieses spätestens 12 Monate vor der Ausschreibung (Publikation) in ihre Ausschreibungsplanung aufnehmen. In der Konsequenz heisst das, dass das betroffene Angebot rund 3 Jahre vor Ablauf der Konzession in die Ausschreibungsplanung aufgenommen werden muss (1 Jahr vor Publikation + 2 Jahre für den Ausschreibungsprozess). Damit ein sinnvolles Linienbündel ausgeschrieben werden kann, haben Bund und Kantone die Möglichkeit, die Konzessionsdauern aufeinander abzustimmen.

Das Ausschreibungsverfahren wird mit dem Verfahren zur Erteilung oder Erneuerung der Konzession koordiniert. Der Vergabeentscheid aus dem Ausschreibungsverfahren sowie die Erteilung oder Erneuerung der Konzession sind Teil derselben Verfügung (vgl. PBG Art. 32, Abs. 1), die der Bund erlässt.

2.3. Beantwortung der Fragen

- a) *Was spricht gegen eine Ausschreibung sämtlicher Buslinien des Kantons?*
Wie Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen, sind Ausschreibungen mit einem sehr hohen Aufwand in der Verwaltung sowie hohen Kosten verbunden und bringen vor allem kurzfristige Einsparungen. Zudem dauern Ausschreibungen mehrere Jahre. Die Linien könnten deshalb frühestens auf Ende 2023 ausgeschrieben werden. Während dieser Zeit sind noch keine Kosteneinsparungen möglich. Das Instrument der Zielvereinbarungen hingegen wird bereits auf die nächste Offertperiode (2020/2021) angewandt und hat sich bewährt, so zum Beispiel im Kanton Aargau. Die Regierung hat deshalb entschieden (vgl. Kap. 2 Ausgangslage), Kosteneinsparungen primär mittels Zielvereinbarungen zu erreichen.

Des Weiteren können die Transportunternehmen mit dem Abschluss von Zielvereinbarungen dazu verpflichtet werden, ihre Konzessionen um weniger als 10 Jahre zu verlängern. So kann eine Harmonisierung der Konzessionslaufzeiten erreicht werden. Das schafft Voraussetzungen für eine allfällig notwendige Ausschreibung von Buslinien. Gleichzeitig können mittels der Zielvereinbarungen Effizienzsteigerungen bei den Transportunternehmen eingefordert und damit die ungedeckten Kosten im öffentlichen Verkehr gesenkt werden, ohne ein durch den Kanton definiertes Qualitätslevel zu unterschreiten. Die mit der AAGL und der BLT unterzeichneten Vereinbarungen enthalten deshalb auch Ziele zur Kundenzufriedenheit und zur Angebotsqualität.

b) *Wie hoch wird das Einsparpotenzial geschätzt, wenn sämtliche Buslinien des Kantons ausgeschrieben werden?*

Es liegen keine Einschätzungen zum Einsparpotential bei einer Ausschreibung vor.

c) *Welche Gründe können gegenüber der AAGL angeführt werden, dass der Regierungsrat quasi exklusiv nur die Linien der AAGL ausschreiben will, und andere Anbieter nicht dem Wettbewerb ausgesetzt werden?*

Dass der Fokus der Ausschreibung zunächst auf der AAGL lag, ist auf die von der BLT erstellte Konkurrenzofferte für die Linien der AAGL zurückzuführen, in der Kosteneinsparungen von rund CHF 2 Mio. in Aussicht gestellt wurden. Mit der Ausschreibung der AAGL-Linien hätte überprüft werden können, ob die von der BLT in Aussicht gestellten Einsparungen von CHF 2 Mio. realistisch sind.

Eine Benchmarkanalyse (Benchmark mit rund 500 Buslinien aus den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Bern, St. Gallen, Thurgau und Luzern) hat gezeigt, dass die Baselbieter Transportunternehmen ihre Transportleistungen grossmehrheitlich zu branchenüblichen Kosten erbringen – auch die AAGL.

3. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragt der Regierungsrat dem Landrat, das Postulat 2017/255 «Ausschreibung sämtlicher Konzessionen für Buslinien» abzuschreiben.

Liestal, 14. Mai 2019

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Monica Gschwind

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich