



Protokollauszug vom

08.11.2023

Departement Technische Betriebe / Stadtbus Winterthur:

Vernehmlassung betreffend Totalrevision der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV)

IDG-Status: öffentlich

SR.23.682-2

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Das Schreiben an den Schweizerischen Städteverband (SSV) zur Vernehmlassung betreffend Totalrevision der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV) wird gutgeheissen.

2. Mitteilung an: Departement Technische Betriebe, Stadtbus Winterthur; Stadtkanzlei.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

Mit Mail vom 6. September 2023 lädt der Schweizerische Städteverband die Stadt Winterthur ein, die revidierte Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV, SR 745.16) zu beurteilen. Infolge der Reform des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung (PBG, SR 745.1) wurden diverse Vorgaben auf Verordnungsstufe präzisiert und verschiedene Verordnungen revidiert. Dies betrifft neben der eingangs erwähnten Verordnung über die ARPV jene über die Konzessionierung, Planung und Finanzierung der Bahninfrastruktur (SR 742.120) und die Verordnung über die Personenbeförderung (SR 745.11).

Die umfassenden Neuregelungen wurden im Rahmen der vorhandenen Möglichkeiten in Hinblick auf ihre Konsequenzen auf die Stadt Winterthur geprüft. Die vorliegenden Anträge an den Schweizerischen Städteverband wurden zum grossen Teil aus dem Entwurf der Stellungnahme des ZVV übernommen. Die spezifischen Aspekte aus Sicht des ZVV als Besteller wurden dabei nicht aufgenommen, weil für die Stadt, resp. Stadtbus Winterthur nicht relevant. Ergänzt wurden hingegen wichtige Elemente aus Sicht der Stadt Winterthur, die in der Verordnung besser gelöst werden sollten.

2. Beurteilung

Grundsätzlich sind die vorgelegte Totalrevision der ARPV und die Anpassungen der übrigen Verordnungen zu begrüssen. Die Änderungen und Präzisierungen sind bezugnehmend auf das angepasste PBG grösstenteils nachvollziehbar und stringent. Aus Sicht des Kantons Zürich, des Zürcher Verkehrsverbunds (ZVV) und der Stadt Winterthur positiv hervorzuheben sind zum einen die Vereinfachungen bezüglich der Definition des Umfangs des bestellten Angebots. Im Weiteren wird beim Thema Zielvereinbarungen explizit auf das spezifische und kantonale geregelte Finanzierungsmodell des ZVV Rücksicht genommen und es werden entsprechende Ausnahmen vorgesehen.

Gleichzeitig ist aber festzustellen, dass der Bund die Verordnungen so ausgestalten will, dass sie künftig nur noch für jene Verkehrsunternehmen Gültigkeit haben, welche vom Bund Abgeltungen und Finanzhilfen erhalten. Dies ist aus Sicht von Unternehmen, die Orts- und Regionalverkehrsleistungen anbieten, eine klare Verschlechterung. Es würde bedeuten, dass für solche Unternehmen sowohl spezifische kantonale als auch regionale Vorschriften erlassen werden müssten, was nicht nur hinsichtlich des administrativen Aufwands, sondern auch bezüglich Einheitlichkeit und Transparenz fragwürdig erscheint.

Darüber hinaus ist neu vorgesehen, dass für die Verteilung von Einnahmen in Tarif- und Verkehrsverbänden zwingend Fahrausweisstrukturerhebungen durchgeführt werden müssen. Aktuell werden solche im ZVV und bei Stadtbus Winterthur nicht durchgeführt, da der zusätzliche Erkenntnisgewinn vor dem Hintergrund des Aufwandfinanzierungssystems des ZVV in keinem Verhältnis zu den damit verbundenen Kosten stehen würde. Aufgrund von neuen Technologien zeichnet sich zwar ab, dass in einigen Jahren wirtschaftlichere Erhebungsmethoden zur Verfügung stehen könnten. Deren Evaluation und Einführung nehmen jedoch eine längere Zeit in Anspruch, weshalb diesbezüglich eine 5-jährige Übergangsfrist vorzusehen ist.

Heikel ist aus städtischer Sicht die Neuregelung der Rechnungslegung, insbesondere Art. 58. Da die Details noch nicht ausgearbeitet vorliegen, besteht eine gewisse Gefahr, dass sich die Arbeiten auf den Normalfall einer Aktiengesellschaft konzentrieren. Die neuen Bestimmungen müssen die Existenz von gemeindeeigenen Verkehrsbetrieben wie VBSG, VBZ oder SBW weiterhin ermöglichen, deren Abschluss, Kostenrechnung etc. nach anderen gesetzlichen Vorgaben der öffentlichen Hände gegliedert werden muss. Die Akzeptanz alternativer Rechnungslegungen ist vorliegend nicht ersichtlich. Zwischen Swiss GAAP FER und den Vorgaben HRM2 der öffentlichen Gemeindebetriebe existieren grundlegende Differenzen. Eine Rechnungslegung nach HRM2 muss auch mit der neuen VO möglich sein. Dies gilt auch für die noch nicht festgelegten neuen Abschreibungssätze gemäss Art. 63 Abs. 1 ARPV. HRM2 soll als gleichwertig zu Swiss GAAP FER betrachtet werden.

Selbiges gilt auch für Art. 65, wo weder eine Generalversammlung noch ein Verwaltungsrat existieren. Die Gemeindegremien sind als gleichwertige Gremien anzuerkennen.

Materiell wäre es wünschenswert, wenn die Schwellenwerte der Ausschreibung von Busleistungen in Art. 12 angepasst würden. Diese wurden zwar vorliegend nicht verändert, müssten aber aus Sicht von Stadtbus Winterthur bei mindestens einer Million Franken liegen. Die höheren Kosten der elektrifizierten Busflotten samt Infrastruktur und deren Vorlaufzeit für die Planung und Installation müssen bei den Schwellenwerten berücksichtigt werden. Ein einzelner Bus sollte noch ohne Ausschreibung beschafft werden können. Hier besteht aus Sicht der Stadt Winterthur Anpassungsbedarf.

Weiter sollten die historischen Fahrzeuge nicht ausschliesslich auf fahrplanmässig eingesetztes Rollmaterial beschränkt werden, wie im Schreiben an den Schweizerischen Städteverband in Antrag 3 ausgeführt. Die Definition der Erschliessungsfunktion wird zu weit gefasst. Die Überlegungen dazu werden im Antrag 4 im Schreiben dargelegt. Die Bestimmungen zur Datenbearbeitung durch die Unternehmen sind gemäss Begründung in Antrag 5 zu streichen oder in jedem Fall

grundlegend und in Absprache mit den Transportunternehmen im Sinne der Zweckmässigkeit und Angemessenheit zu überarbeiten.

3. Kommunikation

Es ist keine interne oder externe Kommunikation vorgesehen.

Anhang:

Schreiben an den Schweizerischen Städteverband (Versand per Mail an info@staedteverband.ch)

Der Stadtrat

Pionierstrasse 7
8403 Winterthur

Schweizerischer Städteverband
Herr Martin Flügel, Direktor
Monbijoustrasse 8
Postfach
3001 Bern

8. November 2023 SR.23.682-2

Vernehmlassung betreffend Totalrevision der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV)

Sehr geehrter Herr Flügel

Mit Mail vom 6. September 2023 stellten Sie uns die Vernehmlassungsunterlagen des UVEK im obgenannten Geschäft zu mit der Bitte um Stellungnahme bis 10. November 2023. Besten Dank für die Möglichkeit einer Stellungnahme.

Im Grundsatz begrüsst die Stadt Winterthur die Totalrevision der ARPV sowie die Anpassungen und Präzisierungen der übrigen Verordnungen. Ausdrücklich positiv werten wir die Aufhebung der Regelung betreffend Doppel- bzw. Mehrfachbedienung (bisheriger Art. 7 ARPV) sowie die Neuerung, wonach nur noch das meistbelastete Teilstück für die Bemessung des Angebots massgebend ist (Art. 8 Abs. 2 ARPV). Auf die Bestimmung des minimalen Querschnitts einer Linie kann damit verzichtet werden, was administrativ entlastet. Ebenfalls erfreulich ist die neue Bestimmung in Art. 8 Abs. 4 lit. a ARPV, welche die Verdichtung des Angebots im Sinne der bisherigen Spezialregelung im Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) ermöglicht.

In einigen Aspekten sind wir jedoch nicht mit der Vernehmlassungsvorlage einverstanden und stellen die nachfolgend formulierten und begründeten Anträge:

Antrag 1

Der Anwendungsbereich der ARPV ist analog der heutigen Verordnung des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen (RKV, SR 742.221) auf sämtliche vom Bund gemäss Art. 6 des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung (PBG, SR 745.1) konzessionierten Verkehrsunternehmen auszuweiten.

Begründung: Die mit der Integration der RKV in die ARPV vorgesehene Einschränkung der bundesrechtlichen Regelungen auf Verkehrsunternehmungen bzw. Linien mit Bundesabgeltung (Erläuternder Bericht S. 6, «Geltungsbereich bisherige RKV») ist aus unserer Sicht nicht zweckmässig. Sie führt dazu, dass die Kantone oder Gemeinden eigene Bestimmungen für ihre Finanzierungsbereiche erlassen müssen, ohne dass sie dabei einen grossen Freiheitsgrad geniessen. Zudem ist die Mehrheit der Verkehrsunternehmen sowohl im Orts-

verkehr als auch im RPV tätig. Der Erlass solcher Bestimmungen ist nicht nur mit einem unverhältnismässig hohen administrativen Aufwand verbunden, sondern kann auch zu unterschiedlichen Regelungen und Intransparenz führen.

Antrag 2

Art. 47 lit. a ARPV ist bezüglich der neu vorgesehen Pflicht einer Fahrausweisstrukturerhebung in Tarif- und Verkehrsverbänden mit einer Übergangsfrist mindestens bis zur Fahrplanperiode 2029/2030 zu ergänzen.

Begründung: Grundsätzlich können wir die obligatorische Einführung von Fahrausweisstrukturerhebungen zur sachgerechten Verteilung der Einnahmen in Tarif- und Verkehrsverbänden nachvollziehen. Diese heute manuell durchgeführten Erhebungen sind jedoch mit enorm hohen Kosten verbunden. Stadtbus Winterthur wird gemäss kantonalem Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (LS 740.1) zu 97% durch den ZVV finanziert. Für solche Unternehmen würden die hohen Kosten einer Fahrausweisstrukturerhebung in einem deutlichen Missverhältnis zur zusätzlich gewonnenen Verteilgenauigkeit stehen, weshalb bisher darauf verzichtet wurde. Die unbesehene Übernahme der heutigen Erhebungsmethodik im ZVV kann somit keine wirtschaftliche Lösung darstellen und würde zu beträchtlichen Abgeltungssteigerungen führen. Der ZVV ist bestrebt, eine wirtschaftliche Lösung auf der Basis von neuen technischen Entwicklungen (z.B. mit Hilfe von Beacons) zu evaluieren und einzuführen, um künftig das Erfordernis einer Fahrausweisstrukturerhebung erfüllen zu können. Dies wird jedoch einige Jahre in Anspruch nehmen, sodass eine Umsetzung bis zur geplanten Inkraftsetzung der revidierten ARPV (auf das RPV-Bestellverfahren 2027/2028) nicht möglich sein wird. Dementsprechend ist hier eine Übergangsfrist vorzusehen, wobei eine Einführung auf das RPV-Bestellverfahren 2029/2030 realistisch erscheint.

Antrag 3

Die Mitfinanzierung von historischen Fahrzeugen durch den Bund soll nicht ausschliesslich auf regel- und fahrplanmässig eingesetztes Rollmaterial beschränkt werden.

Begründung: Gemäss Vernehmlassungsvorlage sollen ungedeckte Kosten von historischem Rollmaterial nur abgegolten werden, wenn dieses regel- und fahrplanmässig eingesetzt wird (Erläuternder Bericht S. 7, «Historische Fahrzeuge»). Aufgrund der Bestimmungen des Behindertengleichstellungsgesetzes, welche beim fahrplanmässigen Angebot einzuhalten sind, ist ein solcher Einsatz von historischem Rollmaterial aber höchstens sehr beschränkt möglich. Die neue Regelung würde in Realität bedeuten, dass der Bund historisches Rollmaterial praktisch nicht mehr mitfinanziert. Sämtliche Kosten zur Erhaltung dieser bedeutenden Kulturgüter würden auf andere Gemeinwesen oder Dritte abgeschoben, was nicht angemessen scheint. Hier ist eine weniger strikte Regelung vorzusehen.

Antrag 4

Die Definition der Erschliessungsfunktion gemäss Art. 5 Abs. 2 der Verordnung über die Personenbeförderung (VPB, SR 745.11) sollte enger gefasst werden.

Begründung: Den gewählten Radius von 1.5 km in Kombination mit nur 100 zu erschliessenden Einwohnern und Einwohnerinnen erachten wir auch für sehr ländliche Gebiete als zu gross. Weit verstreute Siedlungen können höchstens dann wirtschaftlich erschlossen werden, wenn die Bevölkerung überwiegend auf einer Erschliessungssachse wohnt (z.B. in einem Tal). Wir schlagen vor, entweder einen kleineren Radius zu wählen (z.B. 750 m) oder die Definition anderweitig einzuschränken (z.B. auf einer Erschliessungssachse wohnhaft).

Antrag 5

Die Bestimmungen zur Datenbearbeitung durch die Unternehmen in Art. 79a VPB sind zu streichen oder in jedem Fall grundlegend und in Absprache mit den Transportunternehmen im Hinblick auf Zweckmässigkeit und Angemessenheit zu überarbeiten.

Begründung: Gemäss dem neu vorgesehenen Art. 54 PBG werden Transportunternehmen künftig datenschutzrechtlich als Bundesorgane qualifiziert. Damit bedürfen Datenbearbeitungen durch Transportunternehmen in jedem Fall einer gesetzlichen Grundlage. Diese gesetzliche Grundlage ergibt sich aus den im PBG und den zugehörigen Verordnungen definierten Aufgaben der Transportunternehmen. Im Rahmen der Erfüllung dieser Aufgaben dürfen die Transportunternehmen auch Personendaten bearbeiten, soweit sie dabei die Vorgaben des Datenschutzgesetzes (DSG; SR 235.1) und der zugehörigen Verordnung (DSV; SR 235.11) einhalten. Betreffend Datenbearbeitungen im Zusammenhang mit Reisen ohne gültigen Fahrausweis enthält das PBG zudem ausdrückliche Rechtsgrundlagen in den Art. 20 und 20a. Eine zusätzliche Konkretisierung bzw. Einschränkung der zulässigen Datenbearbeitungen auf bestimmte Zwecke und Datenkategorien, wie sie in Art. 79a Abs. 1 VPB vorgesehen ist, scheint vor diesem Hintergrund weder notwendig noch zweckmässig. Bezüglich der Bearbeitung besonders schützenswerter Daten (Art. 79a Abs. 2 VPB) ist zudem darauf hinzuweisen, dass das DSG eine abschliessende Definition besonders schützenswerter Personendaten enthält (Art. 5 lit. c DSG) und die in lit. a und b aufgeführten Datenkategorien nicht darunterfallen. Sodann dürften auch die übrigen Bestimmungen in Art. 79a VPB in Anbetracht der bereits bestehenden Rechtsgrundlagen, namentlich Art. 20, Art. 20a und Art. 54 PBG sowie der einschlägigen Bestimmungen des DSG und der DSV, nicht zielführend sein. In Bezug auf die Protokollierungspflicht würden wir es begrüessen, wenn in Absprache mit den Transportunternehmen eine zweckmässige und praktikable Lösung gefunden werden könnte.

Antrag 6

HRM2 wird als gleichwertig zu Swiss GAAP FER betrachtet.

Begründung: Aus Sicht der Stadt Winterthur sind Art. 58 und Art. 63 Abs. 1 APRV ausschliesslich auf privatwirtschaftliche Aktiengesellschaften ausgerichtet. Die neuen Bestimmungen müssen jedoch die Existenz von gemeindeeigenen Verkehrsbetrieben ermöglichen, d.h. deren Existenz und der Tatsache Rechnung tragen, dass deren Abschluss, Kostenrechnung etc. nach anderen gesetzlichen Vorgaben der öffentlichen Hand gegliedert werden müssen. Dies ist in der Vorlage nicht ersichtlich. Zwischen Swiss GAAP FER und den Vorgaben HRM2 der öffentlichen Gemeindebetriebe existieren grundlegende Differenzen. Eine Rechnungslegung nach HRM2 muss auch mit der neuen Regelung möglich sein.

Antrag 7

Die Gemeindegremien sind als gleichwertige Gremien zu Verwaltungsrat und Generalversammlung anzuerkennen.

Begründung: Gemäss Art. 65 ARPV wird bei den Prozessen und Verantwortlichkeiten ausschliesslich auf privatwirtschaftliche Gremien Bezug genommen. Da in der Stadt Winterthur keine solche Gremien existieren, sind die Gemeindegremien als gleichwertig anzuerkennen.

Antrag 8

Die Schwellenwerte für die Ausschreibung von Busleistungen sind einheitlich auf mindestens 1 Mio. Franken zu erhöhen (Art. 12 ARPV).

Vernehmlassung betreffend Totalrevision der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV)
Seite 4

Begründung: Die Schwellenwerte wurden zwar nicht verändert, müssten aber bei mindestens einer Million Franken liegen. Die höheren Kosten der elektrifizierten Busflotten samt Infrastruktur und deren Vorlaufzeit für die Planung und Installation müssen bei den Schwellenwerten berücksichtigt werden. Ein einzelner Bus muss noch ohne Ausschreibung beschafft werden können.

Wir danken bestens für die Berücksichtigung unserer Anliegen und Anträge.

Freundliche Grüsse
Im Namen des Stadtrates



Michael Künzle
Stadtpräsident



Ansgar Simon
Stadtschreiber

Mailkopie an:
info@staedteverband.ch (als Word- und als pdf-Datei)