



Antwort des Staatsrats auf einen parlamentarischen Vorstoss

Anfrage Bürgisser Nicolas / Schneuwly André

2021-CE-385

Das Unternehmen BLS und die Art der Behandlung der öV-Kundinnen und öV-Kunden

I. Anfrage

Nach der Präsentation der Freiburger Idee für die ev. künftige BLS-Werkstätte in Flamatt wurden die beiden Sensler Grossräte von mehreren Pendlerinnen und Pendlern (BLS-Kunden) auf die Art und Weise deren Behandlung durch die BLS angesprochen. Was ist geschehen: Des Öfteren sind BLS-Züge verspätet oder fallen sogar ganz aus. Am Freitag, 3. September 2021 fühlten sich ganz viele Pendlerinnen und Pendlern total vor den Kopf gestossen. Die S1, mit Abfahrt in Freiburg um 06.10 Uhr (Zug-Nr. 15121) und mit Halt in Düdingen, Schmitten, Wünnewil, Flamatt, Thörishaus Dorf und Weiterfahrt nach Bern, Bern-Wankdorf und Thun wurde vorerst als «mit unbestimmter Verspätung» gemeldet. Kurz danach erhielten die zahlreichen Pendlerinnen und Pendlern die trockene und kurze Information, dass der Zug komplett ausfalle. Und dies eiskalt, ohne Entschuldigung und ohne Begründung. Die zahlreichen Pendlerinnen und Pendlern wurden am Perron zurückgelassen und durften frühmorgens 30 Minuten auf die nächste S-Bahn warten.

Dass ein Zug eine technische Panne haben kann, ist absolut verständlich, dass ein Zug auch ausfallen kann, ebenfalls. Es geht den unterzeichnenden Grossräten um die Art und Weise, wie das Unternehmen BLS mit den zahlenden Kundinnen und Kunden umgeht. Die BLS behandelte diese wie eine lästige Ware, die man halt auch noch transportieren muss.

Die unterzeichnenden Grossräte gelangen nun mit folgenden Fragen an den Staatsrat:

1. Werden ausfallende BLS-Züge dem Staatsrat gemeldet? Werden ausfallende Züge vom Kanton Freiburg den Transportunternehmungen trotzdem vergütet oder werden diese in Abzug gebracht?
2. Wie lange hat die BLS noch die Konzession für Freiburger Strecken (z. B. S1)? Werden diese danach ausgeschrieben, damit andere Transportunternehmen (z. B. TPF, SBB usw.) ebenfalls offerieren können?
3. Welche Chance haben die Freiburger TPF, den Teil der S1 (Freiburg–Bern) zu übernehmen?
4. Gibt es Verhaltensregeln (Anstandsregeln) für ein Transportunternehmen innerhalb einer Konzessionsvereinbarung, damit man sich bei Kundinnen und Kunden z. B. entschuldigt, wenn eine Leistung nicht erbracht wird?

5. Gegen die BLS will das Bundesamt für Verkehr ein Strafverfahren eröffnen (bei der Staatsanwaltschaft oder Bundesanwaltschaft), nachdem das Unternehmen jahrelang und zum Teil möglicherweise mit Wissen der Chefetage zu hohe Subventionen von Bund und Kantonen bezogen hat. Wie hoch ist der Schaden, den die BLS dem Kanton Freiburg zufügte?

8. Oktober 2021

II. Antwort des Staatsrats

1. Zugausfälle im Allgemeinen

Die Schweizer Züge verkehren im Allgemeinen zuverlässig und pünktlich, doch kommt es gelegentlich zu Zugausfällen. Gründe dafür können sein: Personenunfälle, technische Probleme auf der Strecke oder an den Zügen (Wagen, Lokomotive), Personalprobleme, Wetter, Erdbeben usw. Bei Ausfällen und Verspätungen haben die Transportunternehmen nach Artikel 15a des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung (PBG) «die Reisenden vor und während der Fahrt zu informieren». Eine vom Bundesamt für Verkehr (BAV) erlassene Vorschrift¹ sieht Folgendes vor: «Die Infrastrukturbetreiberinnen und die Eisenbahnverkehrsunternehmen regeln die gemeinsamen Prozessabläufe für die nötige Kundeninformation im gegenseitigen Einverständnis». So wurde vereinbart, dass die Transportunternehmen für die Kundeninformation in den Zügen und die Infrastrukturbetreiber für die Information in den Bahnhöfen und auf den Bahnsteigen zuständig sind. In dem von den Grossräten Nicolas Bürgisser und André Schneuwly angesprochenen Fall ist das Transportunternehmen die BLS und die Infrastrukturbetreiberin die SBB.

Die Regeln, die Transportunternehmen bei Zugverspätungen beachten², hängen vom Takt auf der Strecke ab, aber auch vom Verkehr auf der Bahnstrecke, auf der sie verkehren. Der Prozess, der zu der Entscheidung führt, einen Kurs zu streichen, ist daher von Fall zu Fall unterschiedlich. Auf einer Linie, die wie die S1 im Halbstundentakt bedient wird, wird eine solche Entscheidung bei einer geringeren Verspätung getroffen als auf einer Linie mit Stundentakt; die Zahl der Züge, die jede Stunde auf dem betreffenden Bahnabschnitt verkehren, hat ebenfalls einen Einfluss auf die Entscheidung, ob ein Zug gestrichen wird. Sicher ist, dass die Unternehmen versuchen, Streichungen möglichst zu vermeiden, weil sie für die Kunden höchst unangenehm sind, aber auch, weil sie die Verwaltung von Material und Personal erschweren.

Der Bund finanziert eine nationale Informationsplattform für den öffentlichen Verkehr, die bei SBB Infrastruktur angesiedelt ist. Diese Plattform ermöglicht es vor allem Transportunternehmen, Informationen auszutauschen, z. B. über unvorhergesehene Ereignisse. Die Kundendurchsagen in den Bahnhöfen und auf den Bahnsteigen wurden ihrerseits auf Schweizer Ebene von SBB Infrastruktur, die entsprechende Regeln erlassen hat, standardisiert.

¹ Bundesamt für Verkehr (BAV): 742.173.001 Schweizerische Eisenbahnen. Schweizerische Fahrdienstvorschriften FDV (R 300.1-.15)

² Die Transportunternehmen haben interne Richtlinien mit Regeln, die bei Zugverspätungen zu beachten sind. Siehe «Richtlinien und vorbehaltene Entschlüsse im Personenverkehr RIVEP».

2. Ausfall vom 3. September 2021

Am 3. September 2021 hatte der von der BLS betriebene Regionalzug S1 Fribourg/Freiburg–Bern–Thun (Zugnummer 15121), der um 06.10 Uhr in Freiburg abfahren sollte, ein technisches Problem, das seine Abfahrt in Freiburg verzögerte und zu einer Verspätung von 11 Minuten führte. Angesichts der Sperrung des Gleises 1 im Bahnhof Fribourg/Freiburg wegen Sanierungsarbeiten, der hohen Zahl an Zügen auf der Strecke Fribourg/Freiburg–Flamatt–Bern (7 Personenzüge pro Stunde und Richtung) sowie der Baustelle im Bahnhof Bümpliz-Süd hätte sich eine solche Verspätung stark auf die anderen Züge ausgewirkt. Die BLS beschloss daher, einen Ersatzzug zwischen Bern und Thun einzusetzen und den Zug zwischen Fribourg/Freiburg und Bern zu streichen.

Die Lautsprecherdurchsagen in den Bahnhöfen und auf den Bahnsteigen, die von diesem Zug bedient werden, wurden von SBB Infrastruktur (und nicht von der BLS) gemacht. Auf den Bahnsteigen in Fribourg/Freiburg, Fribourg/Freiburg Poya, Düdingen und Schmitten wurden vier standardisierte Durchsagen abgespielt: Sie informierten über eine um ca. 4 Minuten verspätete Abfahrt, dass die S1 noch nicht fahrbereit sei bzw. dass der Zug derzeit in Freiburg stehe.³ Die letzte Durchsage der SBB um 06.22 Uhr informierte über den Ausfall des Zugs: «Ausfallmeldung zur S1 nach Thun. Die S1 nach Bern, Thun, Abfahrt um [genaue Zeit, abhängig von der Bahnhaltestelle, an der die Durchsage gemacht wird], fällt aus. Grund dafür ist eine technische Störung am Zug.» Da dieser Zug zwischen Freiburg und Bern nicht durch ein anderes Transportmittel ersetzt wurde (der nächste Zug der S1 fuhr bereits 18 Minuten nach der Ankündigung des Ausfalls ab), wurde auf eine Reisendenlenkung verzichtet. Die automatisch und standardisiert erzeugten Durchsagen in den Bahnhöfen mögen zwar streng und kalt wirken, doch ist eine Personalisierung ohne Einbussen bei der Effizienz und Reaktionsfähigkeit des Systems kaum möglich. Die Informationen des Rail Control System (RCS) von SBB Infrastruktur für die Verkehrssteuerung werden automatisch an die im Zug installierten Bildschirme weitergeleitet.

Die Automatisierung schliesst jedoch nicht aus, dass sich ein Unternehmen, das seinen Kundinnen und Kunden nahe sein will, entschuldigt. So wird der Kanton SBB Infrastruktur auffordern, die Kommunikation mit den Kundinnen und Kunden besser zu pflegen.

Dem ist hinzuzufügen, dass das Unternehmen BLS, das die S1 betreibt, nur eine einzige Beschwerde im Zusammenhang mit der Streichung am 3. September 2021 erhalten hat.

Nach diesen einleitenden Worten kommt der Staatsrat zu den einzelnen Fragen.

1. *Werden ausfallende BLS-Züge dem Staatsrat gemeldet? Werden ausfallende Züge vom Kanton Freiburg den Transportunternehmen trotzdem vergütet oder werden diese in Abzug gebracht?*

Der Staatsrat wird zwar nicht persönlich über den Ausfall eines Zugs der BLS oder eines anderen Unternehmens informiert, doch wird das Amt für Mobilität (MobA) von den Transportunternehmen regelmässig über Probleme mit der Pünktlichkeit oder der Kapazität der Züge informiert, sodass nach Lösungen gesucht werden kann. Das MobA reagiert auch auf die Beschwerden, die es manchmal von den Benutzerinnen und Benutzern erhält.

³ Die Durchsagen variierten je nach Halt. In Flamatt gab es nur drei.

Die Transportunternehmen des regionalen Personenverkehrs (RPV) werden von den Bestellern, d. h. der öffentlichen Hand, auf der Grundlage von Angeboten, die vor jeder Angebotsperiode⁴ gemacht werden, entschädigt. Nach geltendem Recht werden diese Abgeltungen aufgrund von betrieblichen Unwägbarkeiten und Zugausfällen nicht gekürzt. Die Besteller können aber die Vereinbarung mit einem Vorbehalt versehen, um eine Nachkalkulation zu ermöglichen (gemäss Art. 22 der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs [ARPV]). Eine solche Nachkalkulation wurde für das Angebot 2020/2021 der SBB gemacht, weil das Angebot im Jahr 2020 aufgrund des Lokführermangels (der nichts mit der Covid-19-Pandemie zu tun hatte) deutlich ausgedünnt wurde. Im Fall der S1 gab es keinen Antrag auf Neukalkulation der Abgeltung, da es sich um einen relativ isolierten Fall handelte, wie dies die Ergebnisse des Qualitätsmesssystems (QMS) bestätigten.

Tatsächlich erfolgt eine Überwachung der Qualität der Leistungen auch über das Qualitätsmesssystem für den RPV (QMS RPV), das 2016 vom BAV eingeführt wurde. Das QMS basiert auf Pünktlichkeitsdaten der Transportunternehmen (DPM – Direct Performance Measures) und auf Daten aus Testkundenmessungen (MSS – Mystery Shopping Surveys), die die Pünktlichkeit, Sauberkeit, Ordnung, den Zustand der Fahrzeuge und der Bahnhöfe oder Haltestellen sowie die Qualität der Fahrgastinformation bewerten. Jedes Jahr werden ein Gesamtbericht über die Qualität der Leistungen im RPV in der Schweiz sowie Berichte nach Unternehmen und Kantonen verfasst. In ihrem Bericht geben die Unternehmen an, welche Massnahmen sie ergreifen werden, um die Qualität in den Bereichen zu verbessern, in denen der geforderte Mindeststandard nicht erreicht wird. Das QMS RPV ist für Bund und Kantone ein Steuerungsinstrument, mit dem sie eine Reihe von Mindestanforderungen festlegen und bei Bedarf Optimierungen einfordern können.

2. *Wie lange hat die BLS noch die Konzession für Freiburger Strecken (z. B. S1)? Werden diese danach ausgeschrieben, damit andere Transportunternehmen (z. B. TPF, SBB usw.) ebenfalls offerieren können?*

Die Konzessionen für die von der BLS betriebenen Linien, die im Kanton Freiburg verkehren (S1 Fribourg/Freiburg–Flamatt–Bern–Thun, S2 Laupen–Flamatt–Bern–Langnau i.E, S5 Bern–Kerzers–Neuchâtel bzw. Bern–Kerzers–Murten/Morat–Payerne und S52 Bern–Kerzers–Ins), sind bis zum 14. Dezember 2030 gültig. Diese Linien sind Teil der S-Bahn Bern, nicht der RER Fribourg|Freiburg, und unterstehen hauptsächlich dem Kanton Bern. Niemand hat ein Interesse daran, weder der Kanton Freiburg noch der Sensebezirk noch die Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Verkehrs, dass diese Linien segmentiert und von verschiedenen Transportunternehmen mit Umstieg an den Kantonsgrenzen betrieben werden.

Die Bestellung von Leistungen im RPV kann auf drei Arten erfolgen: die Ausschreibung, die Zielvereinbarung (die die Verlängerung der Konzession garantiert) und die stillschweigende Verlängerung der Konzession. Eine Ausschreibung muss zusammen mit den anderen Bestellern geplant werden. Da die derzeit geltende Konzession erst Ende 2030 ausläuft, gibt es noch keine Überlegungen dazu, doch ist es durchaus denkbar, insbesondere bei einer Verschlechterung des Angebots und/oder der Leistungen, dass auf diese Möglichkeit zurückgegriffen wird.

⁴ Eine Angebotsperiode entspricht zwei Fahrplanjahren.

3. *Welche Chance haben die Freiburger TPF, den Teil der S1 (Freiburg–Bern) zu übernehmen?*

Der Staatsrat sieht im Moment kein Interesse für den Kanton Freiburg oder die Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Verkehrs an einer Zweiteilung der Linie S1 Fribourg/Freiburg–Bern–Thun, die Teil der S-Bahn Bern ist, mit einer Übernahme des Abschnitts Fribourg/Freiburg–Bern durch die TPF; denn ein Angebot ohne Umsteigen in Richtung Berner Oberland mit Bedienung von Bern Wankdorf ist attraktiv für Freiburgerinnen und Freiburger. Dies könnte sich ändern, sollte dieses Angebot in Frage gestellt werden.

Zudem wird der Abschnitt Fribourg/Freiburg–Bern der S1 nicht nur vom Kanton Freiburg, sondern auch vom Kanton Bern und vom Bund entschädigt.

Weiter kann die Betriebsqualität der BLS nach den Qualitätskriterien des Bundes als gut eingestuft werden, wie aus dem QMS-Bericht 2020 hervorgeht. So liegt die Qualität der Fahrgastinformation im Zug mit 98,06 % über dem vom BAV festgelegten Akzeptanzwert (95,00 %), ebenso wie die Qualität der Fahrgastinformation in den Bahnhöfen, die 92,04 % beträgt, während der Akzeptanzwert für diesen Indikator auf 88,00 % festgelegt ist.

Schliesslich beläuft sich das durchschnittliche Pünktlichkeitsniveau des Unternehmens BLS im Jahr 2020 auf 93,03 %, was knapp innerhalb der Toleranzzone der vom BAV definierten Zielwerte liegt (zwischen 93,00 % und 96,00 %). Für den Abschnitt der Linie S1 Fribourg/Freiburg–Flamatt–Bern liegt der Wert mit einem Ergebnis von 94,60 % ebenfalls innerhalb der Toleranzzone.

4. *Gibt es Verhaltensregeln (Anstandsregeln) für ein Transportunternehmen innerhalb einer Konzessionsvereinbarung, damit man sich bei Kundinnen und Kunden z. B. entschuldigt, wenn eine Leistung nicht erbracht wird?*

Wie oben ausgeführt, sind bei Verspätungen oder Zugausfällen die Transportunternehmen für die Kundeninformation in den Zügen und die Infrastrukturbetreiber für die Information in den Bahnhöfen und auf den Bahnsteigen zuständig. Die Durchsagen für die Pendlerinnen und Pendler, die auf den Bahnsteigen der verschiedenen Haltestellen warteten, die am Freitag, 3. September 2021 vom Zug der Linie S1 mit Abfahrt in Freiburg um 06.10 Uhr (Zugnummer 15121) bedient wurden, wurden von der Infrastrukturbetreiberin zwischen Freiburg–Bern, d. h. die SBB (nicht die BLS), verwaltet. Diese Durchsagen sind automatisiert, digitalisiert und standardisiert. Die Automatisierung schliesst jedoch, wie schon erwähnt, nicht aus, dass sich ein Unternehmen, das seinen Kundinnen und Kunden nahe sein will, entschuldigt. Entsprechend wird der Kanton SBB Infrastruktur auffordern, die Kommunikation mit den Kundinnen und Kunden besser zu pflegen.

Dem ist anzufügen, dass seit dem 1. Januar 2021 die Transportunternehmen verpflichtet sind, den Fahrgästen bei Verspätungen von mehr als einer Stunde bei der Ankunft oder bei Ausfällen, die zu einer solchen Verspätung führen, eine Rückerstattung oder Entschädigung zu leisten.

5. *Gegen die BLS will das Bundesamt für Verkehr ein Strafverfahren eröffnen (bei der Staatsanwaltschaft oder Bundesanwaltschaft), nachdem das Unternehmen jahrelang und zum Teil möglicherweise mit Wissen der Chefetage zu hohe Subventionen von Bund und Kantonen bezogen hat. Wie hoch ist der Schaden, den die BLS dem Kanton Freiburg zufügte?*

Zur Erinnerung: Die zu viel erhaltenen Abgeltungen stehen im Zusammenhang mit den Einnahmen aus dem Verkauf von Halbtax-Abonnements durch den Berner Tarifverbund Libero, die das Unternehmen BLS AG nicht in ihre Erlösplanung eingerechnet hatte, sowie mit dem

Zinsglättungsmodell für das Rollmaterial. Die BLS erhielt daher von den Bestellern des RPV-Angebots eine um 47 Millionen Franken überhöhte Abgeltung. Für den Kanton Freiburg (Staat und Gemeinden) betrug die überhöhte Abgeltung 903 141 Franken. Dieser Betrag wurde vom Unternehmen vollständig zurückerstattet.

22. November 2022