



# Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

**07.5211.02**

BVD/P075211  
Basel, 16. September 2009

Regierungsratsbeschluss  
vom 15. September 2009

## **Anzug Anita Heer und Konsorten betreffend Weiterentwicklung Tarifverbund Nordwestschweiz zu einem Verkehrsverbund**

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. Oktober 2007 den nachstehenden Anzug Anita Heer und Konsorten dem Regierungsrat zum Bericht überwiesen:

„Ein Tarifverbund ist ein Zusammenschluss mehrerer Verkehrsbetriebe eines Gebietes zur Schaffung einheitlicher Tarife und Fahrkarten, die von allen angeschlossenen Unternehmen anerkannt werden. Der integrale Tarifverbund Nordwestschweiz (TNW) wurde 1987 eingeführt und ist seitdem nicht mehr wegzudenken.

Allerdings ist die Angebotsplanung und -koordination innerhalb des TNW weiterhin völlig den einzelnen Unternehmen resp. politischen Behörden überlassen. Die Gestaltung des Angebots wirkt deswegen manchmal schwerfällig und unkoordiniert. Die Vereinigung für eine Starke Region Basel fordert deshalb seit Jahren Verbesserungen in diesem Bereich.

Ein Verkehrsverbund ist ein rechtlicher und organisatorischer Zusammenschluss von Verkehrsunternehmen und Gebietskörperschaften - wie er beispielsweise im Kanton Zürich existiert (ZVV) - und ermöglicht ein koordinierteres Angebot als dies in einem Tarifverbund möglich ist, insbesondere in der Anschlusssicherung zwischen unterschiedlichen Verkehrsunternehmen und in der Kommunikation mit den Kunden. Einem Verkehrsverbund als Organisationseinheit können von den beteiligten Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen auch weitere Aufgaben z.B. im Bereich Planung, Koordinierung und Service übertragen werden.

Eine Verkehrsgemeinschaft ist eine Kooperation von Verkehrsunternehmen und Gebietskörperschaften ohne rechtlichen Zusammenschluss, jedoch mit einem höheren Kooperationsgrad als ein reiner Tarifverbund.

Obwohl das organisatorische Umfeld deutlich komplizierter ist als beispielsweise in Zürich (ein Kanton), bitten wir den Regierungsrat zu prüfen und berichten,

- ob ein Verkehrsverbund in der Nordwestschweiz sinnvoll und machbar ist
- ob eventuell eine Verkehrsgemeinschaft schneller umgesetzt werden kann

- welche für unsere Region die optimale Organisationsform darstellen könnte
- wie eine Etappierung vom Tarifverbund zu einem Verkehrsverbund aussehen könnte.

Dieses Anliegen wird gleichzeitig in den Parlamenten des Kantons Basel-Landschaft, des Kantons Basel-Stadt und voraussichtlich im Kanton Aargau eingereicht.“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

## 1. Ausgangslage

Um die Auswirkungen eines Verkehrsverbunds im Gebiet des heutigen TNW besser aufzeigen zu können, sollen in einem einleitenden Kapitel die heutigen Instrumente der Tarif- und Angebotsplanung in der Nordwestschweiz dargestellt werden. Da die Entwicklung nicht still steht, soll auch auf bereits eingeleitete oder angedachte Anpassungen und Entwicklungen hingewiesen werden.

Der Tarifverbund Nordwestschweiz (TNW) ist ein Tarif- und Marketingverbund der in diesem Raum tätigen Transportunternehmen. Die Unternehmen sind im operativen Geschäft gemäss Vereinbarung mit den Kantonen<sup>1</sup> weitgehend selbständig. Obwohl die entsprechenden Instrumente für eine direkte Einflussnahme durch die Besteller vorhanden sind, haben in den letzten Jahren vor allem die Transportunternehmen die Entwicklung des Verbunds vorgegeben. Die Besteller haben jeweils aufgrund der unproblematischen Situation nur im Hintergrund über die Transportunternehmen Einfluss genommen.

In der letzten Zeit hat sich nun gezeigt, dass eine direktere Einflussnahme der Besteller im strategischen Bereich sinnvoll ist, um die regionalen politischen Interessen besser einbringen und diskutieren zu können. Auf der Basis der bestehenden Vereinbarung des TNW wurden darum einige Anpassungen am Reglement vorgenommen:

- Als oberstes Organ des TNW soll die Vollversammlung (vertreten sind alle Transportunternehmen mit ihren Direktoren und alle Bestellerkantone mit ihren zuständigen Regierungsräten) jedes Jahr durchgeführt werden und über die strategische Weiterentwicklung des Verbunds befinden.
- An regelmässigen Sitzungen mit Kantonsvertretern soll einerseits ein fachlicher Austausch zwischen Verwaltung und Transportunternehmen stattfinden und andererseits sind an diesen Sitzungen die Geschäfte für die Vollversammlung vorzubereiten.

Im Gegensatz zur Tarifplanung wird die Angebotsplanung grundsätzlich von den jeweiligen Kantonen durchgeführt. Die Regierungen der Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt legen ihren Parlamenten mit dem Generellen Leistungsauftrag bzw. dem OeV-Programm jeweils ein vierjähriges Leistungsprogramm zur Genehmigung vor. Die Kantone Solothurn, Aargau und Jura arbeiten mit vergleichbaren Instrumenten.

Bei kantonsgrenzüberschreitenden Fragen ist eine entsprechende Abstimmung zwischen den betroffenen Partnern notwendig. Dies betrifft wesentliche Teile der OeV-Entwicklung von Basel-Stadt, da ein grosser Teil der Bus- und Tramlinien über die Kantonsgrenze füh-

---

<sup>1</sup> Kantone Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Jura und Solothurn

ren, die S-Bahn sowieso regional ausgerichtet ist und das Nachfragepotential innerhalb von Basel-Stadt praktisch ausgeschöpft ist. In einem Staatsvertrag von 1982<sup>2</sup> wurde die Zusammenarbeit zwischen Basel-Landschaft und Basel-Stadt sowie der BLT und der BVB geregelt. In der Paritätischen Kommission, dem gemeinsamen Führungsorgan, werden die grenzüberschreitenden Fragen diskutiert.

Auch im Bereich der Angebotsplanung hat sich gezeigt, dass eine vertiefere Zusammenarbeit der Kantone bei der regionalen Angebotsplanung notwendig ist. Eine gemeinsame Angebotsplanung im Bereich Tram und Bus ist bisher nicht implementiert. Es wird aber eine Vertiefung der Zusammenarbeit angestrebt, um als Beispiel das OeV-Programm BS und den generellen Leistungsauftrag BL besser aufeinander abstimmen zu können.

Als regionales Führungsgremium kann die KöV (Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs der NWCH) angesehen werden. Die Regionalkonferenz ist ein strategisches Gremium, in welchem die politisch relevanten Informationen ausgetauscht werden und die langfristige Planung diskutiert und im gesamtschweizerischen Kontext abgestimmt wird.

Bei der Regio-S-Bahn beruht die Planung, die definitionsgemäss zwischen den Kantonen abgestimmt sein muss, auf Projektorganisationen, die von den SBB geleitet werden. Im Bereich Tram und Bus ist die Paritätische Kommission die einzige formalisierte Institution. Eine verbindliche gemeinsame Struktur existiert nur im Tarifwesen mit dem TNW.

Die Entwicklung hat gezeigt, dass die heutige Struktur je länger je mehr an ihre Grenzen stösst. Dem Regierungsrat ist es deshalb ein wichtiges Anliegen, diese Situation zu verbessern. Ohne die jeweilige Autonomie mehr als nötig einzuschränken, soll die Zusammenarbeit ausgebaut werden.

## **2. Der Verkehrsverbund als Alternative**

### **2.1 Aufgaben eines Verkehrsverbundes**

Ein Verkehrsverbund hat im Gegensatz zur beschriebenen Situation in der Nordwestschweiz eine sehr zentrale Struktur. Ein wesentlicher Teil der Kompetenzen, die heute bei den Unternehmen und den Kantonen liegt, wird im Verkehrsverbund von zentralen Organen übernommen. Die folgende Zusammenstellung zeigt die wichtigsten Aufgaben eines Verkehrsverbundes:

- Grundsatzplanung für den öffentlichen Personenverkehr,
- Planung eines leistungsfähigen Liniennetzes,
- Durchführen von Ausschreibungen und Abschluss von Transportverträgen mit Transportunternehmen,
- Abstimmung der Fahrpläne der verschiedenen Betreiber,

---

<sup>2</sup> Vereinbarung über die Basler Verkehrsbetriebe und die BLT Baselland Transport AG. SG 953.800

- Koordination der Betriebsleistungen,
- Herausgabe eines Verbundfahrplans und Schaffung eines kundenfreundlichen Informationssystems,
- Erstellung und Weiterentwicklung eines gemeinsamen Tarifangebots (Verbundtarif),
- Schaffung eines einheitlichen Vertriebssystems,
- Marktforschung, Öffentlichkeitsarbeit und Werbung,
- Abrechnung der Verkehrseinnahmen und Zuschüsse auf die Transportunternehmen.

Eine zentrale Organisation des öffentlichen Verkehrs ermöglicht eine Stärkung nach aussen und gleichzeitig auch eine Konzentration der Kräfte nach innen. Das System öffentlicher Verkehr hat einen gemeinsamen regionalen Auftritt.

## 2.2 Beispiel Zürcher Verkehrsverbund (ZVV)

Am Beispiel des ZVV soll aufgezeigt werden, wie ein Verkehrsverbund organisiert sein könnte. Es sei aber darauf hingewiesen, dass es in der Schweiz kein vergleichbares Beispiel gibt. Der ZVV ist in jeder Hinsicht eine absolute Ausnahme.

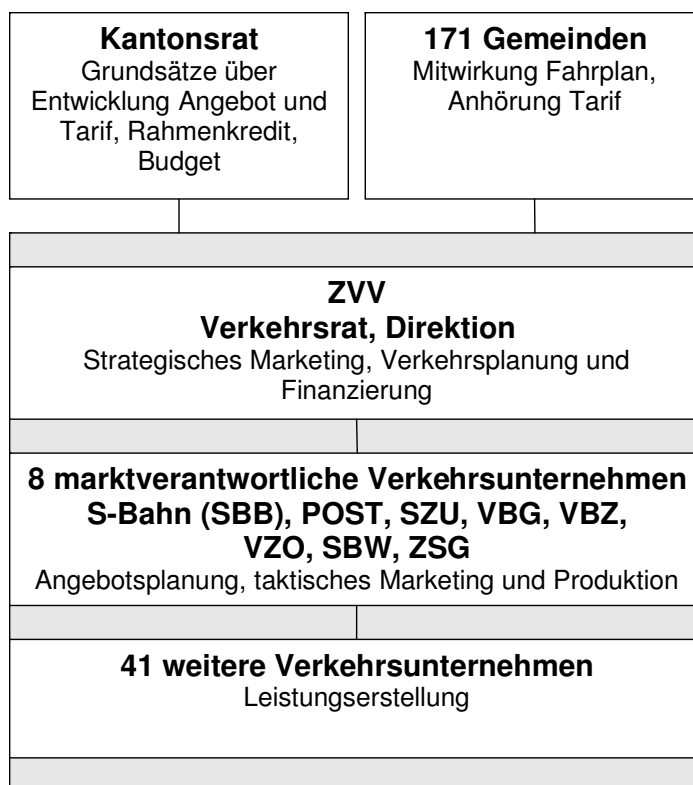
Im Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr des Kantons Zürich vom 6. März 1988 sind der Verkehrsverbund und die Finanzierung des öffentlichen Personenverkehrs geregelt.

Unter § 11 heisst es:

*„Der Verkehrsverbund des Kantons sorgt für ein koordiniertes, auf wirtschaftliche Grundsätze ausgerichtetes freizügig benutzbares Verkehrsangebot mit einheitlicher Tarifstruktur.“*

Der ZVV umfasst den gesamten öffentlichen Personenverkehr im Kanton Zürich. Dort wo der ZVV über die Kantonsgrenzen hinaus reicht, schliesst der Regierungsrat entsprechende Verträge mit den Nachbarkantonen ab.

Der ZVV ist eine unselbständige Anstalt nach kantonalem öffentlichem Recht, er ist partei- und prozessfähig. Der ZVV steht unter der Aufsicht des Regierungsrates und wird von einem Verkehrsrat geführt, die Direktion leitet das operative Geschäft und bereitet die Entscheidungsgrundlagen für den Verkehrsrat vor. Das Organigramm des ZVV auf der folgenden Seite verdeutlicht diesen Aufbau:



Das entscheidende Gremium ist somit der Verkehrsrat mit neun Mitgliedern. Er ist zusammengesetzt aus kantonalen Vertretern aus Politik und Verwaltung sowie einem Vertreter der SBB und des Bundesamts für Verkehr (BAV). Ein Auszug aus dem Geschäftsreglement des Verkehrsrats zeigt die Bedeutung dieses Gremiums:

- die Festlegung des Verbundangebots und des Verbundtarifs,  
*der Verbundtarif muss abschliessend vom Regierungsrat genehmigt werden;*
- die Festsetzung der Kostenanteile der Gemeinden;
- die Bildung der Verkehrskonferenzen,  
*das Mitwirkungsverfahren der Gemeinden wird über regionale Verkehrskonferenzen geregelt;*
- den Abschluss von Verträgen über die Anrechnung von Einnahmenanteilen;
- den Abschluss von Zusammenarbeits- und Transportverträgen mit den Transportunternehmungen;
- die Einleitung von Submissionsverfahren für die Vergabe geeigneter Transportleistungen an private Transportunternehmungen,  
*die Transportleistungen können alle 10 Jahre zur freien Konkurrenz ausgeschrieben werden;*
- die Genehmigung des jährlichen Voranschlags der Transportunternehmungen sowie deren Jahresrechnung;
- den Erlass von Richtlinien und Weisungen zur internen Organisation des Verkehrsverbunds;

- die Bewilligung von Ausgaben, die Übernahme von Verpflichtungen, die Vergabe von Arbeiten und Aufträgen, sofern im Einzelfall der Betrag von CHF 1'000'000 für einmalige und von CHF 200'000 für jährlich wiederkehrende Ausgaben nicht überschritten wird.

Die Finanzierung des ZVV erfolgt über einen Verkehrsfonds, dem durch den Kantonsrat jährlich die entsprechenden Mittel zugewiesen werden. Gesetzlich ist jährlich eine minimale Einlage von CHF 70 Mio. festgelegt.

### **2.3 Was könnte dies für den TNW heissen**

Aus der Organisation und Struktur des ZVV lassen sich die Konsequenzen ableiten, die die Weiterentwicklung des TNW zu einem Verkehrsverbund für die nordwestschweizerischen Kantone und die betroffenen Transportunternehmen haben könnte. Dass ein Verkehrsverbund Nordwestschweiz nicht gleich ausgestaltet werden muss und kann wie der ZVV liegt auf der Hand. Ein Verkehrsverbund würde aber in jedem Fall eine wesentliche Veränderung in der OeV-Landschaft der Nordwestschweiz mit sich bringen:

- Die betroffenen Kantone müssen eine vergleichbare OeV-Gesetzgebung erarbeiten. Für die Kantone Aargau, Solothurn und Jura dürfte dies nicht ganz einfach sein, da ein Verkehrsverbund nur Teile der Kantonsgebiete umfassen würde. Es ist nicht von ungefähr, dass der ZVV ein Instrument des Kantons Zürich ist und alle Ausweitungen über die Kantonsgrenze hinaus über Verträge mit den Nachbarkantonen geregelt sind. In den Gremien des ZVV ist kein anderer Kanton vertreten.
- Die Parlamente müssen wesentliche Entscheidungen im öffentlichen Verkehr an ein zentrales Organ abgeben, wenn der Verkehrsverbund seine Rolle wahrnehmen soll, nämlich den öffentlichen Personenverkehr für die gesamte Region zentral zu planen und gegenüber den Partnern im In- und Ausland als starker und verlässlicher Partner aufzutreten.
- Die einzelnen Parlamente bestimmen über die strategische Ausrichtung im öffentlichen Verkehr, eine gemeinsame Strategie mit den Partnern im Verkehrsverbund ist dabei zwingend notwendig.
- Die mittel- und langfristige Angebotsplanung wird durch den Verkehrsverbund vorgenommen. Das vierjährige OeV-Programm des Kantons Basel-Stadt würde neu durch den Verkehrsverbund für den gesamten Perimeter erarbeitet und vom entsprechenden Führungsgremium genehmigt.

Wie bereits angetönt, müssen die Strukturen des ZVV nicht unverändert übernommen werden, was bei fünf betroffenen Kantonen auch gar nicht möglich wäre. Soll aber eine entsprechend starke Organisation geschaffen werden, ist es zwingend, dass die einzelnen Kantone ihre heutigen Kompetenzen zugunsten einer gemeinsamen OeV-Planung abgeben. Zudem würde ein Verkehrsverbund Nordwestschweiz nur einen Teil des Mobilitätsraumes abdecken. Die Nachbarländer sind nicht einbezogen, obwohl sie einen Teil der Metropolitanregion bilden. Es sei dazu auf die Beantwortung des Anzugs Roland Engeler und Konsorten betreffend Tarifverbund TriRegio 05.8214.03) verwiesen.

### 3. Beantwortung der Fragen

#### 3.1 Fragen im Anzug Anita Heer und Konsorten

- *ob ein Verkehrsverbund in der Nordwestschweiz sinnvoll und machbar ist*

Grundsätzlich erachten wir einen Verkehrsverbund als sinnvolles Instrument zur Stärkung des öffentlichen Verkehrs und zur Bündelung der vorhandenen Kräfte. Aufgrund der politischen Gliederung der Nordwestschweiz bzw. der grenznahen Region rund um Basel stellt sich allerdings die Frage, ob ein Verkehrsverbund das richtige Instrument für unsere Region ist. Die Umsetzung eines Verkehrsverbunds ist ein sehr langfristiges und äusserst ambitioniertes Projekt und setzt voraus, dass alle Beteiligten ein starkes Interesse an einem solchen Projekt zeigen und bereit sind, eine gemeinsame Strategie bei der Entwicklung des öffentlichen Verkehrs zu verfolgen.

- *ob eventuell eine Verkehrsgemeinschaft schneller umgesetzt werden kann*

Im Unterschied zu einem Verkehrsverbund handelt es sich bei einer Verkehrsgemeinschaft um eine Kooperation der beteiligten Verkehrsunternehmen und Gebietskörperschaften. Der Begriff dürfte nicht abschliessend definiert sein. Auch der Tarifverbund Nordwestschweiz oder die S-Bahn Organisation in der Nordwestschweiz können im weitesten Sinne als Verkehrsgemeinschaft angesehen werden. Wir erachten die Verkehrsgemeinschaft nicht als Alternative zu einem Verkehrsverbund, da der entscheidende Schritt zur gemeinsam organisierten Angebotsplanung nicht vollzogen wird. Die einzelnen Kantone behalten ihre Kompetenzen weitgehend.

- *welche für unsere Region die optimale Organisationsform darstellen könnte*

Es ist unbestritten, dass der öffentliche Verkehr in der Nordwestschweiz gemeinsam geplant werden muss. Wir erachten es kurz- und mittelfristig als zielführender, die bestehenden Instrumente und Gremien weiter zu entwickeln und weiter auszubauen. Ein erster Schritt wurde mit der Stärkung der Bestellerkantone im Tarifverbund bereits unternommen.

Auch im Bereich der Angebotsplanung soll die bereits bestehende Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen und den grenznahen Gebietskörperschaften Schritt für Schritt ausgebaut und institutionalisiert werden.

Wir sind der Meinung, dass ein Ausbau der bestehenden Gremien und Instrumente schneller zum Ziel einer gemeinsamen OeV-Planung führt, da die einzelnen Schritte jeweils kurzfristiger umgesetzt und in der Praxis geprüft werden können. Ein solcher Schritt könnte beispielsweise ein Zweckverband Regio- S-Bahn sein. Ein wesentliches Element ist allerdings auch, dass alle Betroffenen möglichst eine gemeinsame Strategie verfolgen.

- wie eine Etappierung vom Tarifverbund zu einem Verkehrsverbund aussehen könnte.

Der Weiterausbau der bestehenden Gremien kann längerfristig in die Nähe eines Verkehrsverbunds führen. Voraussetzung ist allerdings, dass die betroffenen Parlamente schrittweise Kompetenzen an die entsprechenden neuen Institutionen abgeben. Im Zentrum dieser Überlegungen stehen sicher Basel-Landschaft und Basel-Stadt, da die Kantone Aargau, Solothurn und Jura nur teilweise zum betroffenen Raum gehören. Diese Kantone müssten wahrscheinlich vertraglich eingebunden werden.

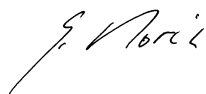
In einem ersten Schritt müsste die Zusammenarbeit der betroffenen OeV-Ämter von Basel-Landschaft und Basel-Stadt und mit Aargau, Solothurn und Jura institutionalisiert werden. In einer nächsten späteren Phase wäre ein gemeinsames Amt für öffentlichen Verkehr beider Basel denkbar, das später in eine Direktion des Verkehrsverbunds übergehen könnte.

#### 4. Antrag

Insgesamt kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass aufgrund der politisch/strukturellen Gegebenheiten die Weiterentwicklung des TNW zu einem Verkehrsverbund kurz- und mittelfristig nicht zielführend ist und mit einem gezielten Ausbau der bestehenden Zusammenarbeit das Ziel einer gemeinsam getragenen Strategie und Angebotsplanung schneller erreicht werden kann.

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Anita Heer und Konsorten betreffend Weiterentwicklung Tarifverbund Nordwestschweiz zu einem Verkehrsverbund als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin  
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl  
Staatsschreiberin