



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

07.5211.03

BVD/P075211
Basel, 26. Oktober 2011

Regierungsratsbeschluss
vom 25. Oktober 2011

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

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 18. November 2009 den nachstehenden Anzug Anita Heer und Konsorten stehen gelassen und dem Regierungsrat zum erneuten 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 (ZW) - 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.

Anita Heer, Emmanuel Ullmann, Martin Lüchinger, Roland Engeler-Ohnemus, Christian Egeler, Daniel Stolz, Helen Schai-Zigerlig, Annemarie Pfeifer, Tino Krattiger, Loretta Müller, Tanja Soland“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Die heutige Zusammenarbeit in der Nordwestschweiz

Wir haben vor zwei Jahren bei der Beantwortung dieses Anzugs aufgezeigt, welche Gremien und Organisationen für welche Bereiche des öffentlichen Verkehrs in der Nordwestschweiz zuständig sind, und mit welchen Kompetenzen sie ausgestattet sind.

In der Region Nordwestschweiz bestehen diverse Gremien und Arbeitsgruppen, die themenbezogen die Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs behandeln. Je nach Gebiet und fachlicher Relevanz ist die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen und Gremien unterschiedlich. Grosse und schwerfällige Gremien können so in vielen Fällen vermieden werden. Die folgende Zusammenstellung soll die intensive Zusammenarbeit mit den Nachbarn verdeutlichen.

1.1 Die Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs der NWCH

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

1.2 Der Tarifverbund Nordwestschweiz (TNW)

Der TNW ist für die Tarifgestaltung in der Nordwestschweiz zuständig. Im TNW sind die betroffenen Transportunternehmen und die Bestellerkantone vertreten.

Oberstes Organ des TNW ist die Vollversammlung, die über alle strategischen Belange entscheiden muss. In der Vollversammlung sind die Transportunternehmen (Direktoren) und die Bestellerkantone (zuständige Regierungsräte) vertreten, Entscheide müssen einstimmig gefällt werden. Die Vollversammlung konnte sich in den letzten drei Jahren als wichtiges strategisches Führungsinstrument etablieren.

Um den frühzeitigen Einbezug der Besteller beim Entscheidungsprozess zu gewährleisten und die Verantwortung für die Geschäfte zu regeln, wurde das Regelement über die Organisation und Geschäftsführung im TNW überarbeitet. Eine gemischte Arbeitsgruppe aus Kantonsvertretern und Vertretern der Transportunternehmen bereitet die Entscheidungsgrundla-

gen für die Vollversammlung vor. Es ist dabei zu berücksichtigen, dass laut Bundesgesetz über die Personenbeförderung (PBG vom 20.3.2009) den Transportunternehmen die Tarifhoheit zusteht. Tarifierleichterungen sind laut Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV vom 11.11.2009) unter gewissen Umständen möglich, müssen aber den Transportunternehmen von den Bestellern (Kantonen) abgegolten werden.

1.3 Die Paritätische Kommission (BVB/BLT)

Für Fragen der Angebotsplanung des öffentlichen Verkehrs im kantonsgrenzüberschreitenden Agglomerationsbereich ist die Paritätische Kommission (BVB/BLT) zuständig. Die Kommission setzt sich aus je drei Vertretern von Basel-Stadt und Basel-Landschaft zusammen, den beiden Transportunternehmen steht dabei je ein Sitz zu. Aufgaben und Zusammensetzung sind in einem Staatsvertrag vom 26.1.1982 (Vereinbarung über die Basler Verkehrs-Betriebe und die BLT Baselland Transport AG) geregelt. In der Paritätischen Kommission werden alle ÖV- Belange von kantonsgrenzüberschreitender Bedeutung insbesondere auch die finanziellen Konsequenzen für die Beteiligten behandelt. Die Entscheide der Paritätischen Kommission sind als Empfehlungen an die beiden Regierungen zu verstehen.

1.4 Das ÖV-Programm

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.

Für die Erarbeitung der nächsten Vierjahresperiode von 2014 – 2017 haben die beiden Kantone Basel-Landschaft und Basel-Stadt eine vertiefte Zusammenarbeit vorgesehen, um eine gemeinsame Planung für den Agglomerationsbereich vorlegen zu können.

1.5 Das Agglomerationsprogramm

Mit dem Agglomerationsprogramm wird ein Beitrag zur Lösung der für Agglomerationen spezifischen grossen Verkehrsprobleme mit Unterstützung des Bundes geleistet. Das Agglomerationsprogramm Basel umfasst unter anderem auch Infrastrukturmassnahmen im öffentlichen Verkehr.

Um die Koordination zu verbessern, wurde durch die betroffenen Kantone eine gemeinsame Geschäftsstelle Agglomerationsprogramm Basel geschaffen, die die Projekte koordiniert. Die Geschäftsstelle arbeitet intensiv mit den Behörden der Nordwestschweizer Kantone und des benachbarten Auslandes zusammen. Diverse Arbeitsgruppen koordinieren die Planungsarbeiten über Kantons- und Landesgrenzen hinweg, an trinational ausgelegten Mitwirkungsveranstaltungen werden Gebietskörperschaften, Verbände und weitere Akteure informiert und einbezogen.

1.6 Regio-S-Bahn

Bei der Regio-S-Bahn beruht die Planung, die definitionsgemäss zwischen den Kantonen abgestimmt sein muss, auf Projektorganisationen, die meist von den SBB geleitet werden. Für die Planung des Herzstücks wurde eine breit abgestützte Behördendelegation geschaffen, die unter anderem neben den beiden Basler Halbkantonen die deutschen und französischen Nachbarn mit einbezieht.

1.7 Fazit

Wie einleitend festgestellt, bestehen für die Bearbeitung der zahlreichen gemeinsamen ÖV-Themen Gremien und Organisationen, die fach- und stufengerecht die einzelnen Themen bearbeiten. Für grössere Projekte, wie beispielsweise das „Herzstück“ werden eigene Projektorganisationen geschaffen, die wiederum durch ihren fach- und stufengerechten Aufbau für eine möglichst effiziente Abwicklung sorgen sollen.

2. Der Verkehrsverbund als Alternative

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 Verkehrsverbunds:

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

Bis heute gibt es in der Schweiz zwei Organisationen, die sich als Verkehrsverbund bezeichnen.

2.1 Der ZVV

Der Zürcher Verkehrsverbund ist in der Schweiz nach wie vor der einzige Verkehrsverbund mit umfassenden Kompetenzen. Der ZVV als Organisation des Kantons Zürich ist als partei- und prozessfähige unselbständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts organisiert.

Die Kompetenzen sind in §6 Absatz 1 des Geschäftsreglements des Verkehrsverbunds des Kantons Zürich (GR-ZVV) vom 11. September 1990 wie folgt umschrieben:

„Im Rahmen des vom Kantonsrat bewilligten Rahmenkredits ist der Verkehrsrat verantwortlich für ein koordiniertes, auf wirtschaftliche Grundsätze ausgerichtetes, freizügig benutzbares Verkehrsangebot mit einheitlicher Tarifstruktur.“

Im Weiteren dürfte für die vorliegende Fragestellung die Definition des Verbundgebiets des ZVV im Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 von Bedeutung sein. In §12 steht:

„Das Verbundgebiet erstreckt sich über das Gebiet des Kantons Zürich. Es kann über die Kantonsgrenze hinaus erweitert werden, sofern die zuständigen ausserkantonalen Gemeinwesen oder die Transportunternehmungen die Kostenunterdeckung der ausserhalb des Kantons liegenden Linienabschnitte voll übernehmen. Der Regierungsrat schliesst darüber mit anderen Kantonen Verträge ab.“

Der ZVV ist somit ausschliesslich für das Gebiet des Kantons Zürich zuständig, für kantons-grenzüberschreitende Linien muss mit den jeweiligen Nachbarkantonen verhandelt werden. Der ZVV hat als Leistungsbesteller und Leistungsersteller eine Doppelfunktion, die so in der Schweiz einmalig ist und im Grunde genommen der schweizerischen ÖV-Organisation, die die Verantwortung für Tarif und Einnahmen den Transportunternehmen zuweist, widerspricht.

In der Beantwortung des Anzugs vom 15. September 2009 hat der Regierungsrat im Übrigen die Organisation des ZVV ausführlich beschrieben.

2.2 Der Verkehrsverbund Luzern

Der Verkehrsverbund Luzern (VVLU) wurde am 1. Januar 2010 als öffentlich-rechtliche Anstalt mit eigener Rechtspersönlichkeit gegründet, und ist für die Planung und Finanzierung des ÖV ausschliesslich auf dem Gebiet des Kantons Luzern zuständig. Für kantons-grenzüberschreitende Linien muss analog zum ZVV mit den jeweiligen Nachbarkantonen verhandelt werden. Die Grundlage für den VVLU bildet das neue Gesetz für den öffentlichen Verkehr.

Im Gesetz über den öffentlichen Verkehr wird in §15 Absatz 1 zur Angebotsdefinition folgendes festgelegt:

„Der Verbundrat setzt das Angebot des öffentlichen Personenverkehrs jährlich nach den Vorgaben des öV-Berichts und unter Berücksichtigung der vom Kantonsrat für den Betrieb des öffentlichen Personenverkehrs bereitgestellten Mittel fest.“

Der Tarifverbund Passepartout ist nur verwaltungstechnisch dem Verkehrsverbund Luzern angegliedert. Der Tarifverbund umfasst zusätzlich zum Gebiet des Kantons Luzern die Gebiete der beiden Kantone Ob- und Nidwalden. Die beiden Kantone treten neben dem Ver-

kehrverbund Luzern als gleichberechtigte Besteller des Tarifverbunds auf. Als wesentlicher Unterschied zum ZVV bleiben damit die Tarifhoheit und die Verantwortung für die Einnahmenverteilung bei den Transportunternehmen.

2.3 Die Entwicklung im Kanton Basel-Landschaft

Im Anzug betreffend „Weiterentwicklung Tarifverbund Nordwestschweiz zu einem Verkehrsverbund“ wird darauf hingewiesen, dass ein gleichlautendes Postulat im Kanton Basel-Landschaft eingereicht wird. Das Geschäft wurde vom Regierungsrat entgegengenommen. Eine Beantwortung des Postulats ist bisher nicht erfolgt.

2.4 Ein Verkehrsverbund Nordwestschweiz

Ein Verkehrsverbund wäre eine zentrale Einrichtung, die die Aufgaben von verschiedenen Einrichtungen zentralisiert, sie müsste mit wesentlichen Entscheidungskompetenzen ausgestattet sein. Dass ein Verkehrsverbund Nordwestschweiz nicht gleich ausgestaltet werden muss und kann wie der ZVV oder der VVLU, liegt auf der Hand. Ein Verkehrsverbund würde aber in jedem Fall eine wesentliche Veränderung in der OeV-Landschaft der Nordwestschweiz zur Folge haben:

- Die betroffenen Kantone müssen eine möglichst vergleichbare gesetzliche Grundlage als Basis für den Aufbau eines Verkehrsverbunds schaffen.
- Da die Kantone Aargau und Solothurn in einem Verkehrsverbund Nordwestschweiz nur Teile der Kantonsgebiete einbringen könnten, dürfte dies nicht einfach sein. Es ist darum davon auszugehen, dass ein auf Basel-Landschaft und Basel-Stadt reduzierter Verkehrsverbund beider Basel gegründet werden müsste, der die Zusammenarbeit mit den übrigen Nachbarkantonen in separaten Vereinbarungen regelt.
- Wenn der Verkehrsverbund seine Rolle wahrnehmen und die Weiterentwicklung im öffentlichen Verkehr effizienter und schneller gestalten soll, müssen die Parlamente auf ihre heutige Einflussnahme im Bereich Infrastruktur, Angebotsplanung und Tarifgestaltung im öffentlichen Verkehr weitgehend verzichten.
- 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.
- Die einzelnen Parlamente bestimmen einzig über die strategische Ausrichtung des öffentlichen Verkehrs. Eine gemeinsame Strategie mit den Partnern im Verkehrsverbund ist dabei zwingend notwendig.

2.5 Fazit

Ein Verkehrsverbund übernimmt zentral die Verantwortung für die Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs in der Nordwestschweiz. Der Verkehrsverbund kann nur dann die Anliegen des Anzugs erfüllen, wenn die betroffenen Parlamente die Gremien des Verkehrsverbunds mit den entsprechenden Entscheidungskompetenzen ausstatten und sich selbst auf die strategische Ausrichtung beschränken. Ein auf die beiden Basel reduzierter Verkehrs-

verbund verliert an Effizienz und Attraktivität, da weiterhin mit wesentlichen Partnern separat verhandelt werden und der TNW eine separate Organisation bleiben müsste.

3. Beantwortung der Fragen

3.1 Fragen im Anzug Heer und Konsorten

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

Ein Verkehrsverbund ist grundsätzlich eine Möglichkeit zur Stärkung des öffentlichen Verkehrs und zur Bündelung der vorhandenen Kräfte. Wie die Erfahrung zeigt, eignet sich dieses Instrument in der Schweiz insbesondere dann, wenn ein Kanton seine Kräfte konzentrieren will. Für die Nordwestschweiz erachten wir einen Verkehrsverbund als ungeeignete Lösung zur Effizienzsteigerung. Die betroffenen Kantone müssten sich auf eine gemeinsame Strategie für Stadt und Land einigen und dem Verkehrsverbund die Detailgestaltung und die operative Umsetzung abtreten. Die Mitsprachemöglichkeit der Parlamente und Regierungen müsste wesentlich eingeschränkt werden.

- *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. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass sich die ÖV-Planung in der Nordwestschweiz in diese Richtung entwickelt. Der Tarifverbund Nordwestschweiz oder die S-Bahn Organisation in der Nordwestschweiz können in gewissem Sinne als Verkehrsgemeinschaften angesehen werden. Die einzelnen Kantone behalten dabei ihre Kompetenzen und bringen sich in die entsprechenden Gremien ein.

- *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 zum heutigen Zeitpunkt als zielführender, die bestehenden Instrumente und Gremien weiter zu entwickeln und weiter auszubauen. Erste Schritte wurden mit der gemeinsamen Geschäftsstelle Agglomerationsprogramm (arbeitet erfolgreich seit anfangs 2011) oder mit der Stärkung der Bestellerkantone im Tarifverbund bereits unternommen. Ein weiterer Schritt könnte beispielsweise ein Zweckverband Regio-S-Bahn sein, der aus der Projektorganisation „Herzstück“ hervorgehen könnte. Eine wesentliche Voraussetzung ist in jedem Fall, dass alle Beteiligten eine gemeinsame Strategie verfolgen.

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

Der TNW ist für den Bereich Tarife/Marketing zuständig und operativ als Zusammenschluss der Transportunternehmen anzusehen, er kann nicht als Vorläufer eines Verkehrsverbunds betrachtet werden, da ein Verkehrsverbund à la ZVV im Gegensatz dazu als Bestellerorganisation für ÖV-Leistungen auftritt. Die Aufgaben des Tarifverbunds können aber soweit vom

Gesetz nicht anders vorgesehen (siehe Kapitel 1.2) in einen Verkehrsverbund integriert werden.

Der Verkehrsverbund als Bestellerorganisation würde die heute kantonal organisierten ÖV-Fachstellen ablösen. Ein Verkehrsverbund beider Basel müsste sich demnach aus einem Zusammenschluss der entsprechenden Verwaltungseinheiten in Basel-Stadt und Basel-Landschaft entwickeln, ein allfälliger Verkehrsverbund Nordwestschweiz würde in den Kantonen Solothurn und Aargau zu strukturellen Änderungen und neuen Schnittstellen führen, da deren ÖV-Fachstellen nicht mehr für das ganze Kantonsgebiet zuständig wären.

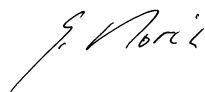
4. Antrag

Insgesamt kommt der Regierungsrat zum Schluss, dass ein Verkehrsverbund für die Nordwestschweiz nicht als geeignetes Mittel angesehen werden kann, um die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs zu beschleunigen und vor allem um die Projektarbeiten effizienter zu gestalten. Der Regierungsrat ist der Meinung, dass die heutige Form der Zusammenarbeit mit spezifischen Projektorganisationen zielgerichteter gestaltet werden kann und darum weiter ausgebaut werden muss. Im Vordergrund stehen dabei insbesondere:

- Verstärkte Zusammenarbeit beim Agglomerationsprogramm,
- engere längerfristig institutionalisierte Kooperation bei der S-Bahn,
- engere Zusammenarbeit mit dem Kanton Basel-Landschaft betreffend generellen Leistungsauftrag bzw. ÖV-Programm.

Auf Grund dieses Berichts beantragen wir Ihnen, den Anzug Anita Heer und Konsorten betreffend Weiterentwicklung Tarifverbund Nordwestschweiz zu einem Verkehrsverbund stehen zu lassen. Der Regierungsrat unterstützt aktiv die Weiterentwicklung bestehender Instrumente und Gremien mit dem Ziel einer strukturierteren und verbindlicheren Zusammenarbeit insbesondere im Bereich Regio-S-Bahn. Zu den weiteren Entwicklungen in diesem Zusammenhang berichtet er erneut,

Im Namen des Regierungsrats des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatschreiberin