



An den Grossen Rat

14.5510.04

BVD/P145510

Basel, 16. Dezember 2020

Regierungsratsbeschluss vom 15. Dezember 2020

Anzug Peter Bochsler und Konsorten betreffend „Fernbuslinien in Basel“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 9. Januar 2019 vom Schreiben 14.5510.03 des Regierungsrates Kenntnis genommen und – dem Antrag des Regierungsrates folgend – den nachstehenden Anzug Peter Bochsler und Konsorten stehen gelassen und ihn dem Regierungsrat zum erneuten Bericht überwiesen:

„Seit Januar 2013 ist der Fernbusmarkt in Deutschland liberalisiert. Innert Jahresfrist entstanden zahlreiche neue Angebote. Wie aus der Studie „IGES Kompass Mobilität – Fokus Fernbus“ hervorgeht, können Fahrgäste aktuell aus 5'100 innerdeutschen Fahrten pro Woche wählen.

Die Liberalisierung des Fernbusmarktes zeigt, wie auch ohne öffentliche Mittel bestehende Mobilitätsbedürfnisse bedient werden können. Das Potenzial zeigt sich am deutlichsten an der Zahl der klassischen Städte-Fernbuslinien, die von 62 auf 138 zugenommen haben. Fernbusse richten sich klar am Markt aus. Es werden keine Linien betrieben, die sich nicht lohnen. Mit anderen Worten: Die Verbindungen entsprechen klar einem Bedürfnis von vielen Reisenden.

Laut Studie profitieren von Fernbusangeboten vor allem mittelgrosse Städte (z.B. in Baden-Württemberg und Bayern), die vorher keine direkten Verbindungen hatten. Derzeit agieren knapp 40 Betreiber von klassischen Städte-Fernbuslinien auf dem deutschen Markt. Der Branchenführer „Mein Fernbus“ bietet unter anderem Verbindungen nach Lörrach an, die möglicherweise nach Basel verlängert würden, und bedient mit 82 Linien 219 Halte in 8 Ländern (Deutschland, Schweiz, Frankreich, Luxemburg, Österreich, Tschechische Republik, Niederlande und Italien).

Linienbus-Verbindungen zwischen Städten werden an Bedeutung gewinnen. Basel würde von einem Anschluss an das deutsche Fernbus-Netz profitieren und neue Direktverbindungen erhalten. Die Schaffung eines zeitgemässen Bus-Terminals würde für die Anbieter einen zusätzlichen Anreiz schaffen, Basel in ihr Streckenprogramm aufzunehmen.

Wir bitten den Regierungsrat zu prüfen und zu berichten,

- wie Basel an das deutsche Fernbus-Netz angeschlossen werden kann und wo mit guter Innenstadt- und öV-Anbindung ein Bus-Terminal geschaffen werden könnte, der den Bedürfnissen des Marktes genügt?
- ob ein längst überfälliger öV-Busbahnhof mit dem Fernbus-Anliegen gekoppelt werden könnte?
- ob zusammen mit den SBB ein solcher Busbahnhof über den Gleisen am Bahnhof eingerichtet werden könnte?
- ob andere Standorte, wie z.B. neues Parkhaus der Messe Basel realisiert werden könnten?

Peter Bochsler, Erich Bucher, Andreas Zappalà, Christophe Haller, Joël Thüring, Remo Gallacchi, Michel Rusterholz, Conradin Cramer, Patricia von Falkenstein“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

In den Zwischenberichten 14.5510.02 (vom 16. November 2016) und 14.5510.03 (vom 19. Dezember 2018) hat der Regierungsrat die jeweilige Marktsituation im Fern- und Reisebusverkehr dargelegt. Speziell beim Fernbus verlangsamte sich nach dem sehr starken Wachstum zwischen 2013 und 2017 die Entwicklung, so dass sich in den Folgejahren der Markt konsolidierte. Traten beispielsweise in Deutschland nach der vollständigen Liberalisierung des Fernverkehrsmarkts anfänglich viele Unternehmen als Anbieter auf, so deckt heute FlixBus nahezu das gesamte Angebot ab, vor allem im grenzüberschreitenden Verkehr. Wegen der Covid-19-Krise im Frühjahr dieses Jahres kam der internationale und nationale Fern- und Reisebusverkehr fast gänzlich zum Erliegen. Auch nach Aufhebung der Beschränkungen konnte das Angebot nicht mehr voll hochgefahren werden. Mit der zweiten Welle in diesem Herbst wurde der Betrieb auf den meisten Verbindungen erneut vorübergehend eingestellt, auch auf diejenigen nach Basel.¹ Ob sich der Markt dereinst wieder erholen und das frühere Niveau erreichen wird, bleibt offen.

In der Schweiz hat der Bundesrat innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens (Konzessionen) eine teilweise Öffnung des nationalen Fernverkehrsmarkts angestrebt. Nationale Fernbuslinien sollen als sinnvolle Ergänzung in das bestehende System des Öffentlichen Verkehrs (ÖV) eingebunden werden. Jedoch sprach er sich 2017 gegen eine vollständige Liberalisierung aus.² Insbesondere dürfen Fernbusse keine bestehenden sowie vom Bund und den Kantonen mitfinanzierten ÖV-Angebote (im Regionalverkehr) konkurrenzieren. Diese Haltung vertrat auch der Ständerat, während der Nationalrat eine Liberalisierung befürwortet hatte.³ Im Juni 2018 nahm ein konzessioniertes Verkehrsunternehmen den Betrieb mit drei nationalen Fernbuslinien auf, von denen eine die Haltestellen am Bahnhof SBB (Meret Oppenheim-Strasse, MOS) und EuroAirport bediente. Allerdings blieb die Nachfrage weit unter den Erwartungen, so dass der Betreiber sein Angebot und Netz bereits nach kurzer Zeit massiv redimensionieren und im November 2019 die Konzession an den Bund zurückgeben musste. Zwar reichten danach zwei Unternehmen erneut ein Konzessionsgesuch ein, doch zogen sie es nach kurzer Zeit zurück. Ein wichtiger Grund dafür dürfte die in der Konzession festgehaltene Pflicht zur Gewährleistung des barrierefreien Zutritts in die Cars (im Rahmen der Umsetzung Behindertengleichstellungsgesetz BehiG) und zur Anerkennung aller nationalen Fahrausweise sein.

Bei den internationalen Buslinien, die durch Abkommen mit Drittstaaten und der EU geregelt sind, will der Bundesrat grundsätzlich an der bestehenden Regelung, insbesondere am Kabotageverbot⁴, festhalten. Speziell für die Haltestellen strebt er Mindeststandards an, denn hier sieht er Verbesserungsbedarf. In seinem Bericht vom Oktober 2017⁵ empfiehlt er, dass die Busunternehmen zusammen mit den Kantonen und Gemeinden Mindeststandards definieren und die Haltestellen entsprechend modernisieren. Zu diesem Zweck lud das zuständige Bundesamt für Verkehr BAV Anfang 2018 die betroffenen Kantone und Gemeinden zu einem Workshop ein. Die Veranstaltung verlief zwar sehr konstruktiv und die Ergebnisse fielen vielversprechend aus. Doch mittlerweile hat sich das BAV in seinem Vorhaben zurückgenommen.

Ein Grund für die Zurückhaltung des Bundes dürfte sein, dass die Ergebnisse aus dem trinationalen D-A-CH Forschungsprojekt zum Reise- und Fernbusmanagement in den Städten⁶ abgewartet

¹ Zum Beispiel bietet FlixBus voraussichtlich erst ab April 2021 seine Busverbindungen wieder an.

² Stellungnahme Bundesrat vom 17. Februar 2017 zur Motion Nantermod (vom 17. Dezember 2015) zur Liberalisierung des Fernbusverkehrs in der Schweiz (Geschäft Nr. 15.4173)

³ 2017/2018 im Rahmen der Behandlung der Motion Nantermod und der Vorlage Organisation der Bahninfrastruktur (OBi; Geschäft Nr. 16.075)

⁴ Das Kabotageverbot verbietet ausländischen Anbietern, Transporte innerhalb der Schweiz durchzuführen. Hierfür braucht es eine Konzession.

⁵ Bericht des Bundesrats vom 18. Oktober 2017 zum internationalen Personenverkehr (Bahn/Bus)

⁶ Gemeinsames Forschungsprojekt zwischen Deutschland, Österreich und der Schweiz (D-A-CH), auf Antrag des Schweizerischen Verbands für Strassen- und Verkehrsfachleute VSS; Schlussbericht vom Juli 2019

werden sollen. Dieses Projekt im Auftrag des Bundesamts für Strassen ASTRA, dessen Hauptziel die Erarbeitung von gemeinsamen Grundlagen für die Planung, Ausgestaltung und Bewirtschaftung von Anlagen für Reise- und Fernbusse ist, wurde im Juli 2019 abgeschlossen. Auf dieser Grundlage gab der Schweizerische Verband der Strassen und Verkehrsfachleute VSS den Planungsleitfaden «Konzepte und Anlagen für den Reise- und Fernbusverkehr» heraus und veranstaltete zu diesem Zweck im September desselben Jahres eine Tagung in Bern. Der Kanton Basel-Stadt war in den Arbeiten durch das Bau- und Verkehrsdepartement vertreten. Der genannte Planungsleitfaden greift wichtige Aspekte wie Fernbus-Bedienkonzepte (Haltestellen und Terminal), Anlagenplanung, -ausgestaltung, -bewirtschaftung und -steuerung auf. Dennoch kann er nicht zu allen relevanten Themen abschliessende Handlungsempfehlungen abgeben, vor allem weil es in der Schweiz noch an Erfahrungen bei der Erstellung von Konzepten und an Anlagenplanungen mangelt. Empfohlen wird, pragmatisch vorzugehen und die Inhalte nach drei bis fünf Jahren zu prüfen und aktualisieren.

Dies liegt ganz im Sinne der zweistufigen Vorgehensweise, die der Regierungsrat in den beiden Zwischenberichten zu diesem Anzug vorgeschlagen hat:

- 1) kurzfristig: Optimierungen an den bestehenden Standorten evtl. ergänzt mit zusätzlichen Halteplätzen;
- 2) längerfristig: Bau eines vollwertigen Car-Terminals in Abstimmung mit dem Vorgehen auf Bundesebene.

Bezüglich Car-Terminal hat der Kanton bereits potenzielle Standorte evaluiert und einige davon für geeignet befunden (siehe Beantwortung der Fragen). Die vertieften Studien für ein Car-Terminal hat er noch nicht aufgenommen, denn auf der Grundlage des erwähnten Planungsleitfadens stellen sich gewisse politische Grundsatzfragen:

- Ist es Aufgabe der öffentlichen Hand, ein Car-Terminal zu bauen und finanzieren? Wie soll ein solches bewirtschaftet werden?
- Welche Rolle spielen dabei die Transportunternehmen (Branche)?
- Soll ein Car-Terminal im Zentrum einer Ortschaft oder an dessen Peripherie stehen?

Nicht nur der Zusammenbruch des Angebots aufgrund der Covid-19-Pandemie wirft die Frage auf, wie beständig das Angebot und die Nachfrage im Fernbusmarkt sind. Wenn der Kanton ein Terminal aktiv baut oder zumindest mitfinanziert, dann sollte er die Gewähr haben, dass die Anlage entsprechend rege genutzt wird und somit auch einen angemessenen Nutzen generiert.

Grundsätzlich steht für den Regierungsrat der (fahrplanmässige) Fernbus im Fokus, denn dieser ergänzt das ÖV-System, verbessert die Erreichbarkeit und ist im Vergleich zum Privatauto platzsparender und somit umweltfreundlicher. Deshalb sind, was den Standort für ein Car-Terminal betrifft, eine möglichst optimale Verknüpfung des Fernbusses mit der Bahn und Tram/Bus sowie eine direkte Autobahnzufahrt zum Terminal zentrale Anforderungen. Während die meisten Städte und Fernbusunternehmen dafür die ÖV-Drehscheiben im Zentrum und an den grossen Bahnhöfen sehen, ziehen einzelne politische Parteien, Fach- und Interessensverbände sowie auch die betroffene Anwohnerschaft einen Standort an der Peripherie vor (Vorortsbahnhöfe, S-Bahn-Haltestellen, Autobahn-Raststätten etc.). Was die Erstellung und Finanzierung eines Car-Terminals betrifft, sehen die Busunternehmen bzw. die Branche primär die öffentliche Hand in der Pflicht. Andere Institutionen wie die schweizerische Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs KöV vertreten dagegen dezidiert die Meinung, dass die Kosten für die Infrastruktur von den Anbietern (Unternehmen, Branche) und deren Kundschaft zu tragen sind und die Kantone sich nicht daran beteiligen sollen.

2. Zu den einzelnen Fragen

In diesem Sinne können die Fragen wie folgt beantwortet werden.

- *Könnte ein längst überfälliger öV-Busbahnhof mit dem Fernbus-Anliegen gekoppelt werden?*
- *Könnte zusammen mit den SBB ein solcher Busbahnhof über den Gleisen am Bahnhof eingerichtet werden?*

Grundsätzlich erachtet der Regierungsrat einen neuen Car-Terminal in Basel (mit rund fünf bis zehn Halteplätzen) längerfristig für sinnvoll. Stellte die erste Standortstudie von 2014 einen zunehmenden Bedarf an Halteplätzen rund um den Bahnhof SBB fest, ergaben eine Belegungserhebung an den drei bestehenden Haltestellen MOS, Garten- und Mattenstrasse und Interviews mit Carchauffeuren im August 2018, dass an den genannten Standorten die Anzahl Halteplätze und in den Warteräumen Erdbeergraben, Brenner- und Bäumlhofstrasse die Anzahl Parkplätze grundsätzlich ausreichen. Abgesehen von wenigen temporären Spitzen kommt es selten zu Überlastungen. Auch Vertreter von Fernbusunternehmen bestätigen dies. Bedarf sehen sie vielmehr in einer kundenfreundlichen Ausstattung der Haltestellen. Diesbezüglich hat der Kanton bereits erste Verbesserungen vorgenommen und an der Haltestelle MOS ein Wartehäuschen mit Witterungsschutz und Sitzgelegenheit erstellt. Ausserdem bot er an, dass FlixBus als grösster Anbieter sein Kundeninformationssystem dort installieren konnte.

Im Hinblick auf die Leistungssteigerung im Bahnhof SBB, deren Realisierung zwischen 2023 und 2025 geplant ist, sollen die heutigen fünf Halteplätze an der MOS bestehen bleiben. Einzig deren Lage dürfte sich wegen der für den Bahnbetrieb beanspruchten Flächen voraussichtlich verschieben. Hingegen wird die Idee eines Busbahnhofs über den Gleisen nicht weiterverfolgt. Der Regierungsrat hat dies in den beiden Zwischenberichten begründet. Als möglicher Standort in Bahnhofsnähe kommt für ihn eher der heutige Postbahnhof in Frage. Allerdings sind hierzu weitere Abklärungen und Verhandlungen mit der Post erforderlich. Ein weiterer potenzieller Standort wäre das nördliche Areal beim Badischen Bahnhof.

- *Könnten andere Standorte, wie z.B. neues Parkhaus der Messe Basel realisiert werden?*

Im Kantonalen Richtplan sind denkbare Terminalstandorte aufgeführt: MOS, Badischer Bahnhof und Güterbahnhof Wolf. Speziell im Richtprojekt zur Arealentwicklung Güterbahnhof Wolf Nord ist unter dem Titel Mobilitätshub ein Carterminal enthalten. Weitere potenzielle Standorte wie das neue Parkhaus der Messe kämen allenfalls in Frage, wenn sich die aktuellen Pläne der MCH Messe Basel AG ändern würden. Hingegen werden der Erdbeergraben und der Parkplatz St. Jakob, die beide in der Standortevaluation von 2014 untersucht worden sind, aufgrund geänderter Planungen und aus den in den beiden Zwischenberichten dargelegten Gründen nicht mehr weiterverfolgt.

3. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Peter Bochsler und Konsorten betreffend „Fernbuslinien in Basel“ stehen zu lassen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Elisabeth Ackermann
Präsidentin



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin