



Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt

An den Grossen Rat

07.5370.02

FD/P075370
Basel, 14. Mai 2008

Regierungsratsbeschluss
vom 13. Mai 2008

Motion Patrizia Bernasconi und Konsorten betreffend Einführung eines ÖV-Fonds; Stellungnahme

Der Grosser Rat hat an seiner Sitzung vom 21. Februar 2008 die nachstehende Motion Patrizia Bernasconi und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme unterbreitet:

„Der Ausbau eines Schienennetzes für Tram und Bahn scheitert häufig an Fragen der Finanzierung. Der Kanton Zürich andererseits macht es mit seinem ÖV-Fonds vor, wie es möglich ist, sinnvoll in den ÖV (mit Tram- und S-Bahn-Projekten) zu investieren und damit den ÖV gezielt auszubauen. Aktuellste Beispiele bilden die Tramverlängerung Zürich-West und der unterirdische Durchgangsbahnhof Löwenstrasse. Dies muss als Vorbild gelten, auch wenn unser Stadtkanton nicht die gleiche territoriale Ausdehnung hat wie der Kanton Zürich. Denn aufgrund der Klimaproblematik, der Lufthygiene und aufgrund des Mobilitätsverhaltens sind auch in unserem Kanton besondere Anstrengungen nötig. Außerdem ist es Fakt, dass bereits heute mehrere Tramlinien-Verlängerungen und Tramlinien-Ergänzungen sowie S-Bahnprojekte anstehen oder angedacht sind. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit zu erheben, sollen folgende Vorhaben erwähnt werden: Verlängerungen der Tramlinien 3 und 11, Tramgleis Erlenstrasse/Schwarzwalallee, Tramverlängerung in Richtung Wiesekreisel, Tramverlängerung Grenzacherstrasse - Schwarzwalallee - Bad. Bahnhof (Roche Areal), Tramerschliessung Dreispitzareal, sowie S-Bahn-Projekte (Herzstück, Variante Nord und Nordbogen - siehe auch die Medienmitteilung RR vom 20.11.2007).

Mit Hilfe eines ÖV-Fonds könnten im Rahmen des Staatshaushaltes langfristig Prioritäten zugunsten des öffentlichen Verkehrs gesetzt werden.

Aus den oben ausgeführten Gründen bitten die unterzeichnenden Motionärinnen und Motionären den Regierungsrat, im Sinne einer Spezialfinanzierung einen ÖV-Fonds zu schaffen. Es sei innert zwei Jahren das ÖV-Gesetz zu ergänzen oder ein neues ÖV-Fondsgesetz zu erlassen, unter Berücksichtigung folgender Kriterien:

- der ÖV-Fonds soll beispielsweise aus folgenden Mitteln finanziert werden: aus kantonalen LSVA-Anteilen (s. Motion Bernasconi und Konsorten betreffend Verwendung kantonaler LSVA-Anteile), aus Bundesbeiträgen, aus Erträgen der Parkraumbewirtschaftung und aus allgemeinen Steuermitteln
- die Mittel aus dem ÖV-Fonds dienen den Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur (Tramverlängerungen, Tramnetzergänzungen und Tramnetzoptimierungen, S-Bahn-Ausbau)
- dem ÖV-Fonds wird jährlich ein Mindestbetrag zugesprochen
- der ÖV-Fonds untersteht dem Finanzaushaltsgesetz (Ausgabenreferendum).

Patrizia Bernasconi, Stephan Maurer, Jörg Vitelli, Christoph Wydler, Christian Egeler,

Stephan Gassmann, Stephan Ebner, Roland Engeler-Ohnemus, Pius Marrer,
Thomas Grossenbacher, Markus Benz, Heinrich Ueberwasser“

Wir nehmen zu dieser Motion Stellung wie folgt:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

1.1.

Das Gesetz über die Geschäftsordnung des Grossen Rates vom 29. Juni 2006 (152.100) bestimmt über die Motion in § 42 Abs. 1 und 2 folgendes:

§ 42. In der Form einer Motion kann jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, dem Grossen Rat eine Vorlage zur Änderung der Verfassung oder zur Änderung eines bestehenden oder zum Erlass eines neuen Gesetzes oder eines Grossratsbeschlusses zu unterbreiten.

² Motionen können sich nicht auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich beziehen.

1.2.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat verpflichtet werden, dem Grossen Rat eine Vorlage für den Erlass der gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung eines Fonds für den öffentlichen Verkehr im Sinne einer Spezialfinanzierung zu unterbreiten. Dies solle in der Form einer Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr vom 10. März 2004 (951.100) oder in der Form eines neuen Gesetzes über den Fonds für den öffentlichen Verkehr geschehen.

Mit der Motion wird die Änderung oder Schaffung eines Gesetzes beantragt. Das fällt eindeutig in die Zuständigkeit des Grossen Rates als Gesetzgeber. Die Motion verlangt nicht etwas, das sich auf den ausschliesslichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates oder den an ihn delegierten Rechtssetzungsbereich bezieht. Soweit die Motion die Vorlage einer Gesetzesrevision oder eines Gesetzesentwurfes verlangt, ist sie **rechtlich zulässig**.

1.3.

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat verpflichtet werden, dem Grossen Rat die gewünschte Vorlage **innert 2 Jahren** zu unterbreiten.

Wenn der Grosser Rat entscheidet, die Motion an den Regierungsrat zu überweisen, so ist er gemäss § 43 Abs. 1 Satz 2 des Geschäftsordnungsgesetzes berechtigt, dem Regierungsrat zur Erfüllung seiner Verpflichtung eine Frist zu setzen.

Dass der Grosser Rat mit der Überweisung der Motion an den Regierungsrat diesem eine Frist setzt, ist also **rechtlich zulässig**. Allenfalls kann diese Frist gemäss § 43 Abs. 2 des

Geschäftsordnungsgesetzes aufgrund eines Zwischenberichtes des Regierungsrates mit Beschluss des Grossen Rates erstreckt werden.

1.4.

Die Motion verlangt auf dem Wege der Gesetzgebung die Schaffung eines Fonds für den öffentlichen Verkehr im Sinne einer Spezialfinanzierung, d. h. die Bildung eines Zweckvermögens aus öffentlichen Mitteln. Gemäss § 13 Abs. 3 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom

16. April 1997 (610.100) bedarf die Bildung von Zweckvermögen aus öffentlichen Mitteln ausdrücklich der Grundlage in einem Gesetz oder einem gleichgestellten Beschluss. Damit ist die Schaffung eines Fonds für den öffentlichen Verkehr im Sinne einer Spezialfinanzierung oder eines Zweckvermögens aus öffentlichen Mitteln **in der Form eines Gesetzes** nicht nur rechtlich zulässig, sondern **rechtlich geboten**.

1.5.

Gespiesen werden soll der Fonds für den öffentlichen Verkehr

- aus Anteilen des Kantons Basel-Stadt an den Erträgen aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA),
- aus Bundesbeiträgen,
- aus Erträgen der Parkraumbewirtschaftung und
- aus allgemeinen Steuermitteln.

1.5.1.

Mit der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe soll gemäss Art. 1 Abs. 1 des Bundesgesetzes über eine leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe (Schwerverkehrsabgabegesetz) (SVAG) vom 19. Dezember 1997 (SR 641.81) der Schwerverkehr die ihm zurechenbaren Wegekosten und Kosten zulasten der Allgemeinheit langfristig decken, soweit er für diese nicht bereits durch andere Leistungen oder Aufgaben aufkommt. Über die Verwendung der Schwerverkehrsabgabe bestimmt Art. 19 Abs. 1 des Schwerverkehrsabgabegesetzes, dass der Reinertrag **zu einem Drittel als gebundene Ausgabe den Kantonen zugewiesen** wird und zu zwei Dritteln beim Bund verbleibt.

Art. 19 Abs. 3 des Schwerverkehrsabgabegesetzes bestimmt, dass die Kantone ihren Anteil am Reinertrag **vorab** für den Ausgleich der von ihnen getragenen ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr verwenden. Was von diesem Anteil verbleibt, wenn die vom Kanton Basel-Stadt zu tragenden ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr gedeckt sind, darf der Kanton Basel-Stadt für andere Zwecke verwenden. Es steht nichts entgegen, das, was verbleibt, falls etwas verbleibt, in den Fonds für den öffentlichen Verkehr, einzuspeisen. Wenn der Erlass betreffend die Schaffung eines Fonds für den öffentlichen Verkehr bestimmt, dass der so verbleibende Anteil des Kantons Basel-Stadt am Reinertrag der Schwerverkehrsabgabe dem Fonds für den öffentlichen Verkehr zugewiesen wird, so ist dies **rechtlich zulässig**.

1.5.2.

Weiter soll der Fonds für den öffentlichen Verkehr aus Bundesbeiträgen finanziert werden. Wenn der Bund Beiträge leistet, leistet er sie für konkrete Projekte. Dass der Bund gewissermassen blanko Beiträge an einen Fonds für den öffentlichen Verkehr leistet, aus dem zum Zeitpunkt der Leistung noch unbekannte Projekte in der Zukunft finanziert werden sollen, ist unwahrscheinlich. Eine entsprechende Bestimmung im Erlass über den Fonds für den öffentlichen Verkehr ist aber **rechtlich zulässig**, auch wenn sie wohl nicht zum Tragen kommen wird.

1.5.3.

Eine dritte Quelle für die Speisung des Fonds für den öffentlichen Verkehr sieht die Motionärsschaft in den Erträgen der Parkraumbewirtschaftung. Dahinter steht die Vorstellung, dass aus der Parkraumbewirtschaftung Erträge entstehen, die jetzt in die allgemeine Staatskasse fliessen und in Zukunft aufgrund der neuen gesetzlichen Bestimmung in den Fonds für öffentlichen Verkehr umgeleitet werden sollen.

Die Benützung von Parkraum ist in den Erlassen des Bundes über den Strassenverkehr und in der Verordnung über das unbeschränkte Parkieren in blauen Zonen (Parkkartenverordnung) vom 8. April 1986 (952.560), in der Verordnung über den Betrieb der Parkgaragen Elisabethen, Steinen, City und St. Jakob sowie des Parkplatzes St. Jakob (Parkgaragenverordnung) vom 13. Oktober 1992 (952.600), in den Vorschriften über die Benutzung der Parkhäuser City, Elisabethen und Steinen sowie St. Jakob mit Aussenparkfläche (Hausordnung) vom 10. Januar 2006 (952.601) und in der Tarifordnung betreffend die Parkhäuser Basel-Stadt vom 10. Januar 2006 (952.610) geregelt. Für die Benützung von Parkraum werden Gebühren erhoben. Die Gebührenerhebung richtet sich nach dem Gesetz über die Verwaltungsgebühren vom 9. März 1972 (153.800), wo unter der Marginalie *Verwaltungsgebühren, Benützungsgebühren* in § 1 Abs. 1 bestimmt wird, dass die Verwaltungsbehörden ... für die Benützung öffentlicher Einrichtungen Gebühren nach den in den §§ 2 und 3 genannten Bemessungsgrundsätzen erheben. § 2 statuiert das *Kostendeckungsprinzip*, wonach die Höhe der Gebühr sich grundsätzlich nach dem Verwaltungsaufwand bemisst (§ 2 Abs. 1) und der Verwaltungsaufwand nach dem Prinzip der Gesamtkostendeckung zu berechnen ist (§ 2 Abs. 2). Das *Aequivalenz- und Interessenprinzip* besagt in § 3 Abs. 1, dass die nach dem Kostendeckungsprinzip berechnete Gebührenhöhe nötigenfalls unter Berücksichtigung des Interesses und Nutzens des Gebührenpflichtigen sowie des öffentlichen Interesses an der Verwaltungshandlung zu erhöhen oder zu ermässigen ist. Wenn eine Verwaltungshandlung überwiegend im öffentlichen Interesse erfolgt, so kann gemäss § 3 Abs. 2 auf die Erhebung einer Gebühr verzichtet werden. Werden die Gebühren auf diese Weise berechnet, decken sie die Gesamtkosten. Was darüber hinausgeht, fliest in die allgemeine Staatskasse. Dass der Fonds für den öffentlichen Verkehr aus der allgemeinen Staatskasse finanziert werden soll, wird von der Motion im nächsten Punkt verlangt.

1.5.4.

Der Fonds für den öffentlichen Verkehr soll viertens aus allgemeinen Steuermitteln finanziert werden. Wie die Motionärinnen und Motionäre im Motionstext schreiben, orientieren sie sich bei diesem Begehren am Vorbild des Kantons Zürich. Im Gesetz des Kantons Zürich über

den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 (GS ZH 740.1) ist in § 30 (Zweck) und in
§ 31 (Mittelzuweisung) der folgende Verkehrsfonds geschaffen worden:

V. Verkehrsfonds

§ 30. Die Investitionen gemäss diesem Gesetz werden durch einen Fonds finanziert. Ausgenommen sind die Kosten von Parkierungsanlagen gemäss § 5,
für welche allgemeine Staatsmittel eingesetzt werden.

§ 31. Der Kantonsrat weist dem Fonds mit dem Voranschlag jährliche Einlagen von mindestens 70 Mio. Franken zu. Der Regierungsrat erstattet jährlich mit dem Voranschlag Bericht über den Stand des Fonds sowie über das Investitionsprogramm und dessen Finanzierung.

² Der Kantonsrat beschliesst über den Verzicht auf weitere jährliche Einlagen in den Fonds, falls solche zur Erreichung seines Zwecks nicht mehr nötig sind.

³ Kredite können im Zeitpunkt der Bewilligung den Bestand des Fonds übersteigen.

Die von der Motion verlangte gesetzliche Bestimmung über die jährliche Zuweisung eines bestimmten Betrages aus allgemeinen Steuermitteln in den Fonds für den öffentlichen Verkehr ist **rechtlich zulässig**.

1.5.5.

Die beiden ersten von der Motion verlangten Quellen für die Speisung des Fonds für den öffentlichen Verkehr sind zwar rechtlich zulässig, kommen aber in der Wirklichkeit nicht vor : Wenn die vom Kanton Basel-Stadt zu tragenden ungedeckten Kosten im Zusammenhang mit dem Strassenverkehr gedeckt sind, verbleibt vom Anteil des Kantons Basel-Stadt am Reinertrag der Schwerverkehrsabgabe nichts mehr; Bundesbeiträge werden nicht blanko ausgerichtet.

Aus der Parkraumbewirtschaftung entstehende und über die Gesamtkostendeckung hinausgehenden Erträge als mögliche dritte Quelle fliessen in die allgemeine Staatskasse als vierter von der Motion ins Auge gefasster Quelle. Damit erweist sich diese vierte Quelle, die jährliche Zuweisung eines bestimmten Betrages aus allgemeinen Steuermitteln als einzige rechtlich zulässige und auch mögliche Quelle für die Finanzierung des Fonds für den öffentlichen Verkehr.

1.6.

Aufgrund von § 13 Abs. 2 des Finanzhaushaltsgesetzes würde der Regierungsrat den Fonds für den öffentlichen Verkehr als Zweckvermögen verwalten und darüber im Rahmen der Zweckbestimmung und der Auflagen verfügen. Über die Finanzierung eines Vorhabens für den öffentlichen Verkehr wie etwa über die Schaffung einer neuen Tramlinie oder einer neuen S-Bahnstrecke aus dem Fonds für den öffentlichen Verkehr und damit auch über das Vorhaben als solches würde damit allein der Regierungsrat beschliessen und der Grossen Rat hätte dazu nichts mehr zu sagen und hätten die Stimmberchtigten nicht mehr das

Recht, gegen mehr als 1'500'00.-- Franken teure Vorhaben das Finanzreferendum zu ergreifen.

Um es nicht dazu kommen zu lassen, verlangt die Motionärsschaft ausdrücklich, dass der Fonds für den öffentlichen Verkehr dem Finanzhaushaltgesetz unterstehen soll. Dieses Begehren ist **rechtlich zulässig**, da sich die Motionärsschaft dabei auf § 13 Abs. 2 des Finanzhaushaltgesetze stützen kann, wo die ausdrückliche Anordnung einer anderen Zuständigkeit als derjenigen des Regierungsrates für die Ausgabenbetätigung ausdrücklich vorgesehen ist. Damit werden Ausgaben aus dem Fonds für den öffentlichen Verkehr durch die im Finanzhaushaltgesetz als zuständig bezeichneten Stellen getätigt.

2. Zum Inhalt der Motion

Der Regierungsrat steht dem Anliegen der Motionäre, den Öffentlichen Verkehr (ÖV) zu fördern, grundsätzlich positiv gegenüber. Dies zeigen nicht zuletzt die diversen Vorhaben und Projekte, die von Seiten Basel-Stadt in den letzten Jahren realisiert wurden oder sich zurzeit in Umsetzung oder Planung befinden.

Mit der Motion zur Diskussion gestellt wird allerdings die Frage, ob nicht viele weitere Projekte letztlich an der Finanzierung gescheitert sind und ob deshalb im Sinne einer verstärkten Prioritätensetzung zu Gunsten des ÖV nicht ein ÖV-Fonds eingerichtet werden sollte.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass vertieft abgeklärt werden sollte, ob ein ÖV-Fonds das geeignete Instrument für die zukünftige Förderung des ÖV darstellt, und wir beantragen Ihnen deshalb, die Motion dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Die folgenden Überlegungen sprechen für diesen Antrag:

- Einerseits waren in den vergangenen Jahren für Investitionen zu Gunsten des ÖV meistens genügend Mittel vorhanden. Die Investitionsplafonds im Bereich ÖV wurden oft gar nicht ausgeschöpft.
- Trotzdem ist auch die Erkenntnis richtig, dass es grenzüberschreitende Projekte (z.B. Tramverlängerungen, S-Bahn) extrem schwer haben und wir daher gegenüber anderen Grossregionen, namentlich Zürich, aber auch Bern, diesbezüglich ins Hintertreffen geraten sind.
- Ziel müsste es also sein, dass die gesamte Region (inkl. grenznahes Ausland) gemeinsam mehr Mittel zur Förderung des ÖV bereitstellt. Nicht verwunderlich ist, dass es zum Beispiel einem Kanton Zürich leichter fällt, eine S-Bahn-Entwicklung zu forcieren, spielt sich diese doch zu einem viel grösseren Teil auf eigenem Kantonsgebiet ab.
- Ob ein Fonds ein geeignetes und unterstützendes Instrument für die Förderung des ÖV über die Grenzen von Basel-Stadt hinaus wäre, muss vertieft abgeklärt werden. Wenn es nur darum ginge, den Anteil Basel-Stadt zu finanzieren, dann wäre er klar nicht notwendig, da es schon in der Vergangenheit nicht sonderlich schwer war, die ÖV-Bedürfnisse aus Sicht Basel-Stadt zu finanzieren (siehe oben).
- Ein überregionaler Fonds auf der anderen Seite würde für Basel-Stadt nur dann einen Sinn ergeben, wenn sich alle Partner daran beteiligen. Dies bedeutet, dass klar sein muss wer wie viel Mittel beisteuert und wie die Mittel verwendet werden. Aus Sicht Basel-Stadt kann es auf jeden Fall nicht sein, dass dadurch wieder einseitig

Zentrumsleistungen erbracht werden, obwohl, wie das Beispiel Zürich zeigt, auch die durch den ÖV erschlossenen periphereren Gebiet ganz ausgeprägt davon profitieren.

- Der trinationale Charakter der Aufgabenstellung erhöht die Komplexität noch, schon heute lenkt in diesem Kontext die Diskussion über die Finanzierung einer ÖV-Förderung von den strategisch-inhaltlichen Fragestellungen ab. Ob ein trinationaler ÖV-Fonds auf der Basis von unterschiedlichen finanziellen Grundlagen überhaupt möglich ist, muss zuerst vertieft abgeklärt werden, bevor diesbezüglich ein Grundsatzentscheid gefällt wird.

Der Regierungsrat ist gerne bereit, die Idee eines ÖV-Fonds im Sinne der Motionäre zu prüfen. Er hat sich dabei zum Ziel gesetzt, die aus seiner Sicht politisch sensible Frage einer nachhaltigen Finanzierung der trinationalen ÖV-Erschliessung möglichst umfassend zu klären.

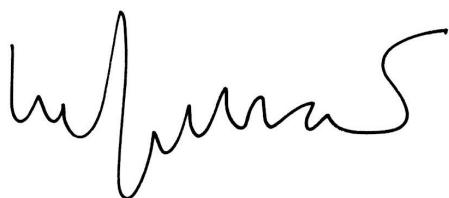
3. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir Ihnen, die Motion Patrizia Bernasconi und Konsorten betreffend Einführung eines ÖV-Fonds dem Regierungsrat als Anzug zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Marco Greiner
Vizestaatsschreiber