



Petitionskommission

An den Grossen Rat

12.5088.02

Basel, 24. Oktober 2012

P 294 „Hände weg vom U-Abo!“

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt hat in seiner Sitzung vom 18. April 2012 die Petition „Hände weg vom U-Abo!“ an die Petitionskommission zur Prüfung und Berichterstattung überwiesen.

1. Wortlaut der Petition

Das U-Abo des TNW ist eine Erfolgsgeschichte. Das Ziel bei seiner Einführung vor bald 25 Jahren war, möglichst viele Menschen zur Nutzung des öffentlichen Verkehrs zu bewegen. Dies ist zweifellos gelungen: 175'000 Menschen – das sind rund 30% der im Verbundgebiet ansässigen Bevölkerung – besitzen heute ein Monats- oder Jahres-Abo. Dieser Erfolg ist nicht zuletzt dem einfachen und kostengünstigen Tarifsystem zu verdanken: ein Tarif für Stadt und Land und für 163 Gemeinden in fünf Kantonen.

Nun droht dem U-Abo Gefahr. Der Kanton Basel-Landschaft liebäugelt damit, auf Kosten des U-Abos die Staatsfinanzen zu entlasten, und in der Stadt erwägen Politikerinnen und Politiker die Einführung eines Mehrzonensystems. Das eine würde das U-Abo massiv verteuern, das andere dessen Attraktivität deutlich mindern.

Wir sagen dazu Nein: Hände weg vom U-Abo!

Die Unterzeichnerinnen und Unterzeichner bitte die politischen Entscheidungsträger, das Erfolgsmodell U-Abo nicht leichtfertig aufs Spiel zu setzen. Das U-Abo muss in seiner heutigen Form erhalten bleiben.

2. Abklärungen der Petitionskommission

Hearing vom 13. Juni 2012

Das Gespräch vom 13. Juni 2012 fand statt mit dem Direktor der Baselland Transport AG (BLT), dem Leiter Tarifverbund Nordwestschweiz (TNW) und Direktor der Basler Verkehrsbetriebe (BVB), sowie dem Leiter Amt für Mobilität des Bau- und Verkehrsdepartements (BVD). Die Kommission erfuhr folgendes:

2.1 Der TNW

Die Verbundvereinbarung zwischen den Transportunternehmen und den Kantonen der Nordwestschweiz stammt aus dem Jahr 1990 und sei das von Anfang an geltende Regelwerk. Der Koordinationsausschuss als Geschäftsleitung tagt etwa achtmal jährlich. Die Vollversammlung finde mindest einmal pro Jahr zusammen mit Vertretern des Kantons statt, um in erster Linie die strategische Ausrichtung zu besprechen. Rechtskräftige Beschlüsse erforderten Einstimmigkeit.

Im Jahr 2011 setzten sich die TNW-Einnahmen zusammen aus Einnahmen vom U-Abo (164 Mio. Franken, eingerechnet 50 Mio. Franken Subventionen) sowie aus solchen von Mehrfahrtenkarten, Einzelbilletten, Tageskarten, Generalabonnementen und Halbtax-Abonnementen und anderem (74 Mio. Franken), demgemäß alles von Kunden stammende Beträge. Zur Kosten- und Ertragsstruktur einer Linie rechne man Personal- und Sachkosten sowie Abschreibungsaufwand. Zur Finanzierung dienten Verkehrserträge, die U-Abo-Subvention als Bestandteil des Verkehrsertrags und der Leistungsauftrag.

Das U-Abo sei das Kernprodukt des TNW. Der Kundennutzen des U-Abos sei, dass es ohne zeitliche und räumliche Einschränkung gelte und einfach zu lösen sei. Die U-Abo Verkäufe hätten von 2000 bis 2011 stetig zugenommen. Dazu beigetragen hätten auch grenzüberschreitende Abo-Verkäufe wegen der Grenzgänger insbesondere aus Deutschland, und der Angebotsausbau. Es sei davon auszugehen, dass die Zahlen, besonders bei einem weiteren Ausbau des Tramangebots, weiterhin stiegen. Im Vergleich zu anderen Verbunden (Unireso Genf; ZVV Zürich; Libero Bern; Ostwind) habe man im TNW die höchste Abonnementsdichte. Kostenmässig bewegten sich die TNW-U-Abos im Vergleich zu den Preisbandbreiten anderer Verbundabonnemente auf tiefem Niveau.

2.2. Gründe für die Diskussion über eine U-Abo-Zonierung

Der 1987 geschaffene TNW sei ein Pionierprojekt als erster Tarifverbund in der Schweiz gewesen. Er sei mit der Einheitszone zunehmend zu einem Fremdkörper in der Verbundwelt geworden, denn das Modell des 21. Jahrhunderts sei dasjenige mit vielen Zonen, wie es bereits schweizweit üblicherweise für Tarifverbunde verwendet werde. Die Verkehrsströme hätten sich in den vergangenen Jahren verändert, wie z.B. der ÖV-Bezug nach Frankreich und nach Deutschland zeige. Im Projekt „Zukünftiges Preissystem Schweiz“, welches im Moment in der ganzen Schweiz diskutiert werde, zeige sich klar, dass der TNW einen Einzelfall darstellt. Er sollte daher für dieses Preissystem fit gemacht werden.

Die Agglomeration Basel, wie sie vom Bund und im Agglomerationsprogramm definiert sei, zeige, dass Basel ziemlich genau in der Mitte des Agglomerationsgebiets liege. Grosse Teile der Agglomeration gehörten zu Frankreich und Deutschland, beide seien nicht Teil des TNW. Der TNW-Schwerpunkt selbst hingegen sei, im Gegensatz zu anderen Tarifverbunden, nicht bei der zentralen Stadt, also nicht bei Basel, sondern im Baselbiet „oberhalb“ Liestal. Basel befindet sich am Gebietsrand. Ein differenziertes Abo-Sortiment würde helfen, die wachsende Mobilität aus dem Verbundgebiet hinaus besser zu berücksichtigen. Es gehe um Preis-Transparenz und Berücksichtigung des Gerechtigkeitsgedankens. Der TNW biete nur vermeintlich ein sehr einfaches System an und je nach Verbraucher, z.B. Gelegenheits- oder ausserhalb des TNW wohnender Kunde,

Familien oder Kleingruppen, existiere eine entsprechend unterschiedliche Optik dazu. Das U-Abo sei v.a. für Langstreckenpendler günstig, nicht aber für Personen, die kurze Strecken fahren. Wer längere Strecken fahre sei auch eher bereit, etwas mehr zu bezahlen als wer nur kurze Strecken beansprucht. Letztlich gehe es auch darum, die Nachfrage zu erhöhen. Eine lineare Erhöhung der Preise für alle Kunden berge das Risiko, dass Kurzstreckenpendler vermehrt das Abo zu teuer finden. Könne der TNW nicht genügend Erlöse generieren, sei die – wenig wünschenswerte – Alternative, Linien abzubauen und das Angebot auszudünnen.

Die U-Abo-Subvention stamme ebenfalls aus einem vor 25 Jahren festgelegten Finanzierungsmodell. Seither seien die Finanzströme komplexer geworden, Direktsubventionen seien schweizweit ein Fremdkörper. Im 2010 habe der TNW rund 109 Mio. Franken aus den U-Abos und 49 Mio. Franken an Subvention eingenommen. Rund 20 Mio. Franken davon hätten Kanton und Gemeinden in Kanton Basel-Stadt, rund 20 Mio. Franken der Kanton Basel-Landschaft übernommen, der Rest die Kantone Solothurn, Aargau und Jura.

2.3 Das Projekt U-Abo-Zonierung; diverse Studien

Mit dem Projekt U-Abo-Zonierung und den diversen damit in Auftrag gegebenen Studien lasse sich feststellen, ob sich durch eine Zonierung Mehrerträge erzielen lassen und in welcher Höhe. Es gehe um die Frage der Ertragssteigerung, und ob das Einzonenmodell verbundübergreifend entwicklungsfähig sei. Besonders dabei sei, dass der Tarifverbund schweizerisch in eine „ÖV-Landschaft“, aber auch trinational eingebettet sei. Man wolle Vor- und Nachteile des Einzonenmodells im Vergleich zum Mehrzonenmodell und das Preisentwicklungsszenario für die nächsten 10 Jahre aufzeigen. Dabei sei die Frage nach der Gerechtigkeit für die einzelnen Benutzenden zu stellen, wenn nur ein Teil des Gesamtangebots genutzt werden wolle.

Die diversen Detailstudien sollen u.a. zu folgenden Fragen - die übrigens nicht nur in Basel, resp. der Nordwestschweiz, sondern in allen Teilen der Schweiz zu diskutieren seien - Resultate liefern: Wie viele Mehreinnahmen kann man mit einem Mehrzonensystem erzielen? Welche Nachfrageeffekte sind zu erwarten, wenn eine Preiserhöhung deswegen stattfinden würde? Wie soll die Einnahmeverteilung funktionieren (heute seien mit dem Einnahmeverteilmechanismus alle gleich zufrieden bzw. unzufrieden, es herrsche aber Gleichgewicht). Wie sind die Schritte zu einem möglichen Ziel-Preis-Niveau? Was hat eine Abo-Zonierung für eine Auswirkung auf die Einzelbillettzonierung? Hat es überhaupt eine, wenn ja, wie muss sie ausgestaltet werden? Was hätte eine Auflösung der U-Abo-Subvention für Auswirkungen? Soll sie durch eine ganze oder teilweise Tariferhöhung kompensiert werden? Was hätte eine Auflösung für einen Einfluss auf den Kostendeckungsgrad? Was bedeutet ein Systemwechsel betriebstechnisch? Wie sieht es aus Kantonssicht mit der Nutzerfinanzierung aus, wenn für die nächsten 10 Jahre 1,5 Mrd. Franken ins Tramnetz investiert werden und weitere Kosten aus der Beteiligung am Margarethenstich und der Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes anstehen? Ist es richtig, dass der Staat immer noch so viel investiert, müssten nicht auch die Benutzer etwas mehr berappen (Verursacherprinzip)?

2.4 Politische Beurteilung des Projektstudienergebnisses

Aufgabe des TNW sei es, den Entscheidungsgremien die entsprechenden Entscheidungsgrundlagen zum Detailkonzept vorzulegen. Gestützt auf die Resultate der diversen Abklärungen werde in etwa im Frühjahr 2013 ein politischer Entscheid zu fällen sein, ob ein Systemwechsel erfolgen soll. Vorher sei eine fundierte Diskussion nicht möglich.

Es werde dabei nicht darum gehen, ein Erfolgsmodell, das auf einem ausgezeichneten Angebot beruhe, was anhand der Abo-Dichte ersichtlich sei, zu bekämpfen. Auch werde der TNW nicht aufgelöst oder ein Gebiet eingegrenzt. Es gehe vielmehr um eine Sortimentserweiterung, indem neben dem bestehenden Netz weitere Produkte mit Teilabonnements angeboten werden sollen.

Das U-Abo in der heutigen Form werde weiter Bestand haben, allerdings zu einem anderen Preis als ein Abo für einen Teil des Gebiets. Nicht realisierbar werde sein, das Kurzstreckenabo massiv günstiger anzubieten. Das wäre ein Ausscheren zu dem, was in anderen Regionen heute der Marktpreis sei. Wichtig sei daher die Antwort auf die Frage, wie man in Zukunft weitere Preissteigerungen verteilen werde, etwas, das auch vom Verband öffentlicher Verkehrsunternehmen, dem 300 Transportunternehmen angehörten und die alle im öffentlichen Verkehr in der Schweiz tätig seien, diskutiert werde (Zitat aus dem Programm der Generalversammlung vom September 2012: „Das neue zukünftige Preissystem ÖV Schweiz stellt mehr dar als nur neu aufgelegte Tarifregeln, nämlich eine neue Form der Kooperation zwischen den Transportunternehmen des gesamten öffentlichen Verkehrs der Schweiz.“). Der ÖV werde in den nächsten Jahren teurer werden. Die BVB wie auch die BLT hätten neue Fahrzeuge bestellt und das Angebot soll verbessert werden. Das werde Auswirkungen auf die Preise haben, weil man sonst einen schlechteren Kostendeckungsgrad hätte. Hier stelle sich die Frage, bei welcher Art von Kunden man den Tarif anpasst, bei allen gleich oder nur bei denjenigen Nachfrageströmen, die bereit sind, etwas mehr zu bezahlen. Es gehe nicht um einen Stadt/Land-Konflikt, sondern nur darum, wer welche Strecke fährt. Wer täglich 30 bis 40 km fahre, habe eine andere Zahlungsbereitschaft als jemand, der täglich nur kurze Strecken hinter sich lege.

Eine weitere wichtige Frage werde zu diskutieren sein, wie viel der Kunde und wie viel die öffentliche Hand an das System bezahlen sollen. Die Frage nach dem Mehrwert sei die zentrale Frage, die beim Vergleich der beiden möglichen Modelle gestellt werden müsse. Der TNW werde mehr Einnahmen brauchen, wenn der ÖV weiter ausgebaut werden soll. Diverse Tramprojekte bestünden. Dabei stelle sich die Frage, wie viel mehr man wirklich herausholen könne und ob ein kleinräumliches Abo überhaupt reduziert werden könne. Der TNW sei ein monozentristischer Verbund, d.h. es gehe um eine relativ hohe Bevölkerungsdichte im Stadt- und im Arlesheimbezirk, was eine grosse Auswirkung aufs vorhandene Potenzial habe. Der ÖV in der Nordwestschweiz sei tatsächlich ein Erfolgsprodukt. Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft hätten es geschafft, miteinander einen guten Weg zu finden. Davon müsse man sich inspirieren lassen. „Einfachheit mit Mehrertrag bei?“ das sei die Schlüsselfrage.

3. Erwägungen der Petitionskommission

Die Diskussion um die Ankündigung eines möglichen Systemwechsels wurde schon in den Kantonen Basel-Landschaft und Solothurn geführt. Der Baselbieter Landrat verabschiedete im Frühjahr 2012 einstimmig eine dringliche Resolution, in der er den TNW auffordert, auf entsprechende Überlegungen zu verzichten und den Einheitspreis im ganzen Gebiet beizubehalten. Das Parlament befürchtet, dass eine Aufteilung in mehrere Tarifzonen eine „massive Verteuerung für die Pendler aus den Randregionen und somit ein Umsteigen auf das Auto bewirken würde“. Auch ein Grossteil des Kantonsrats Solothurn stellt sich laut einem bz-Artikel vom 20. Juni 2012 gegen die Pläne des TNW, die Einführung von unterschiedlichen Tarifzonen zu prüfen – im Gegensatz zum solothurnischen Regierungsrat, der das Detailkonzept des TNW für die Schaffung von Tarifzonen zuerst abwarten wollte und jetzt vom Parlament beauftragt worden ist, in den aktuellen Tarifverhandlungen alles zu unternehmen, um die Zukunft des U-Abos mit dem Einheitspreis zu sichern.

Aus Sicht der TNW-Vertreter stimmt das Einheitsmodell für das U-Abo von der Finanzierbarkeit her nicht mehr. Eine Mehrheit der Petitionskommission bezweifelt jedoch, dass für die vorwiegend auf kurzen Strecken fahrenden und in der Stadt wohnenden, bisherigen U-Abo-Nutzenden der Erwerb eines U-Abos bei einer Zonierung so noch attraktiv ist. Zudem wird befürchtet, dass mit einer Zonierung eine generelle Verteuerung des U-Abos und damit verbunden ein Umsteigeeffekt auf das Auto erfolgt. Die in Auftrag gegebenen Studien des TNW werden dazu Aufschluss geben und der Grosse Rat soll vertieft über den Mehr- oder Minderwert eines Systemwechsels debattieren.

4. Antrag der Petitionskommission

Die Petitionskommission beantragt, vorliegende Petition im Sinne der Erwägungen als erledigt zu erklären.

Im Namen der Petitionskommission des Grossen Rates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Brigitta Gerber, Präsidentin