



An den Grossen Rat

13.5478.02

BVD/P135478

Basel, 19. August 2015

Regierungsratsbeschluss vom 18. August 2015

Anzug Helen Schai-Zigerlig und Konsorten betreffend „Unterstützung „weicher“ Massnahmen zur Abfederung der einschränkenden Folgen der Parkraumbewirtschaftung“

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 8. Januar 2014 den nachstehenden Anzug Helen Schai-Zigerlig und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„Die vom Grossen Rat am 21. September 2011 beschlossene Parkraumbewirtschaftung für die Stadt Basel befindet sich mittlerweile in der Phase der Umsetzung. Begonnen wurden die praktischen Arbeiten planmässig im Kleinbasel (Postleitzahl-Kreis 4058). In den Fokus rücken damit auch alle Vorkehrungen, die der Abfederung der Folgen dienen können, von denen Berufspendlerinnen und -pendler durch die neuen Regeln betroffen sind und indirekt natürlich auch die hiesigen Firmen, die diese beschäftigen. Verbesserungen sollen vorab durch die Zusprechung von Beiträgen an die Kosten zweckdienlicher Vorkehrungen, insbesondere durch Schaffung geeigneter Infrastrukturanlagen, erreicht werden. Die Ausrichtung solcher Subventionen wurde durch eine Änderung des Umweltschutzgesetzes ermöglicht, der der Grosse Rat - im Sinne eines Gegenvorschlags zur sogenannten Park-and-Ride-Initiative - ebenfalls am 21. September 2011 zugestimmt hat. Zur Finanzierung der Beiträge wurde ein Fonds eingerichtet, der aus den Gebühren der Parkkarten gespeist werden soll. Im Interesse rascher Handlungsfähigkeit wurde er vorweg mit einem Darlehen von zwei Millionen Franken dotiert. Seit Ende Dezember 2012 ist auch die zugehörige Pendlerfondsverordnung in Wirksamkeit. Dem Vernehmen nach wurden bisher noch keine Leistungen zugesprochen, aber bereits mehrere Gesuche eingereicht.

Die geschilderte Entwicklung ist zweifellos zu begrüßen. Sie liegt insbesondere auch im Interesse des guten Einvernehmens zwischen Basel und seinen regionalen Partnern. Der Nutzen subventionierter Vorkehrungen kann sich aber erst nach geraumer Zeit effektiv einstellen. Die Einschränkungen hingegen werden nach jedem weiteren Fortschritt in der Umsetzung des neuen Regimes unmittelbar wirksam. Es ist daher sinnvoll, ergänzend auch nach Möglichkeiten zu suchen, die raschere Entlastung versprechen. Zu denken ist vorab an die Unterstützung einfacher "weicher" Massnahmen wie die Bildung von Fahrgemeinschaften mit Privatfahrzeugen oder auch mit Kleinbussen sowie die Förderung kleinerer, mittlerer und grösserer, auch firmenübergreifender Sammeltransporte. Konkret könnte es sich dabei um Anschubfinanzierungen oder die Beteiligung an Pioniervorhaben handeln, mit denen zunächst die Wirksamkeit gewisser Massnahmen abgeklärt werden soll. Betreffen entsprechende Projekte die elsässische oder badische Nachbarschaft, ist eine Kostenbeteiligung immer auch vor dem Hintergrund des ansehnlichen Beitrags zu sehen, den die Grenzgängerinnen und Grenzgänger an das Steueraufkommen unseres Kantons leisten.

Die Anzugstellenden bitten daher den Regierungsrat, zu prüfen, welche "weichen" Massnahmen unterstützt werden können, die dem Ziel dienen, die einschränkenden Folgen der Parkraumbewirtschaftung abzufedern.

wirtschaftung für Mitarbeitende und Firmen zusätzlich abzufedern, und dem Grossen Rat darüber zu berichten.

Helen Schai-Zigerlig, Remo Gallacchi, Heiner Vischer, Heinrich Ueberwasser, Stephan Luethi-Brüderlin, Helmut Hersberger, Roland Lindner, Elias Schäfer, Urs Müller-Walz, Rolf von Aarburg, Pasqualine Balmelli-Gallacchi, André Weissen, Markus Lehmann, Oswald Inglin, Lukas Engelberger, Annemarie Pfeifer“

Wir berichten zu diesem Anzug wie folgt:

1. Ausgangslage

1.1 Neue Parkkartenarten

Bereits bei der Einführung der Parkraumbewirtschaftung wurden die Belange von Pendlerinnen und Pendlern berücksichtigt: Durch die neue Pendlerparkkarte wurde es auf den privaten PW angewiesenen Pendlerinnen und Pendlern ermöglicht, weiter auf Allmend zu parkieren, wenn z.B. auf dem Betriebsgelände keine Parkplätze vorhanden sind.

In der Stadt Basel ansässige Firmen können für maximal 20% bzw. 50 Mitarbeitende ihres Betriebs eine Pendlerparkkarte für einen Postleitzahlkreis erwerben. Diese als Monats- oder als Jahreskarte existierende Parkkarte berechtigt dort zum zeitlich unbeschränkten Parkieren in der Blauen Zone. Voraussetzung ist, dass der Arbeitsweg des Mitarbeitenden (Tür-zu-Tür) mit öffentlichen Verkehrsmitteln mehr als 60 Minuten beträgt.

1.2 Fördermöglichkeiten durch den Pendlerfonds

Die rechtlichen Grundlagen zu Fördermöglichkeiten durch den Pendlerfonds sind – generell – im Umweltschutzgesetz (780.100 USG) sowie – im Detail – in der Verordnung über den Pendlerfonds (780.300 – Pendlerfondsverordnung) festgelegt.

Im Umweltschutzgesetz (USG BS) § 19 Abs. 5 ist festgelegt, dass die Mittel für den Fonds aus dem Erlös für Pendler- und Besucherparkkarten stammen. Dies ist die Grundlage der Zweckbindung des Pendlerfonds‘ an Projekte, die den Pendlerinnen und Pendlern nutzen. Explizit benannt wird die Mitfinanzierung von Parkierungsanlagen. Der Fonds dient der Mitfinanzierung von Massnahmen zugunsten eines umweltfreundlichen Pendlerverkehrs. Er leistet somit einen Betrag zur Erreichung des in § 13 Abs. 2 des USG festgelegten Verlagerungsziels vom MIV auf andere Verkehrsmittel.

Der Zweck des Pendlerfonds wird in § 2 der Pendlerfondsverordnung wiederholt, gleichzeitig wird der Förderperimeter auf die trinationale Agglomeration Basel festgelegt. Konkretisiert werden die Grundsätze der Vergabe, d.h. die Fördermöglichkeiten (§ 3 Beiträge an Infrastrukturkosten; § 4 Beiträge an Betriebskosten; § 5 Von der Beitragsvergabe ausgeschlossene Projekte).

Fördervoraussetzung ist grundsätzlich ein zu erwartender Nutzen für den Kanton (§ 6), d.h. dass durch diese Projekte und Massnahmen im Kanton Basel-Stadt die Verkehrsleistung des motorisierten Individualverkehrs und/oder der Parkierdruck auf Allmend reduziert werden (§ 3).

Beispielhaft werden in § 3 als beitragsfähige Infrastrukturprojekte Park-and-Ride- und Bike-and-Ride-Anlagen, Quartierparkings und Infrastruktur für den öffentlichen Verkehr benannt. Betreffend Zuschüssen zu Betriebskosten wird hingegen bewusst eine abschliessende Aufzählung gewählt:

Beiträge erhalten können:

- neue Angebote des öffentlichen Verkehr ausserhalb des Kantons mit Anbindung an eine Park-and-Ride-Anlage,
- kombinierte Park-and-Ride-Tarife sowie
- neue Arbeitnehmertransporte von einer Park-and-Ride-Anlage ausserhalb des Kantons zu einer Arbeitsstätte innerhalb des Kantons.

Beiträge an Betriebskosten sind zudem im Sinne einer auf maximal drei Jahre befristeten Anschubfinanzierung möglich. Der Kanton wollte durch diese Regelung eine Dauerfinanzierung bewusst ausschliessen. Besonders neue ÖV-Angebote müssen nach einer überschaubaren Startphase aufgrund ihrer Nachfrage eine Dauerfinanzierung durch die verantwortlichen Aufgaben- oder Projektträger finden.

Bewusst wurde anstelle einer Liste konkreter Anwendungsfälle eine ziel- bzw. nutzenorientierte Definition („zugunsten eines umweltfreundlichen Pendlerverkehrs“) gewählt, um nicht zum Vorneherein allfällige innovativen Projekte auszuschliessen. Die Praxis in der Diskussion und Beurteilung der Gesuche folgt denn auch dieser Offenheit gegenüber Projekten und Massnahmen, die nachgewiesenermassen dem Reduktionsziel nützen. Eine Förderung von dem Fondszweck grundsätzlich dienenden Projekten ist also bereits jetzt möglich.

Der Pendlerfonds wurde als neues Finanzierungsinstrument mit dem Schwerpunkt geschaffen, konkrete Massnahmen für Pendlerinnen und Pendler mitzufinanzieren. Die Unterstützung durch Mittel aus dem Pendlerfonds soll eine zeitnahe Realisierung ermöglichen und sich auf kleinere und mittlere Massnahmen konzentrieren, die bei anderen Förderprogrammen (wie z.B. dem Agglomerationsprogramm) keine Aussicht auf einen Beitrag haben. Betriebskosten können im Sinne einer Anschubfinanzierung mitfinanziert werden, danach muss sich die dauerhafte Tragfähigkeit eines neuen Angebotes bewiesen haben, für die Dauerfinanzierung muss ein Träger vorhanden sein.

Die durch die öffentliche Parkraumbewirtschaftung in der Stadt Basel („Push“-Massnahme) ausgelöste und angestrebte Verhaltensänderung der Pendlerinnen und Pendler wird damit idealerweise und parallel durch alternative Parkiermöglichkeiten und neuen ÖV-Angeboten („Pull“-Massnahmen) ergänzt. Genau aus diesem Grund wurden auch Beiträge an Kosten für Unterhalt, Sanierung und Planung ausgeschlossen. Weitere (weiche) Massnahmen, solange sie grundsätzlich Pendlerinnen und Pendler ansprechen, können dieses Vorgehen sicherlich ergänzen, allerdings ohne dass damit eine Finanzierung über den Pendlerfonds zwingend erforderlich erscheint.

1.3 Bisher geförderte Projekte

Seit Inkraftsetzung der Pendlerfondsverordnung wurden Fördersummen für folgende zwölf Projekte gesprochen:

Projekt	Begünstigter	Beitrag in Franken
Bahnhof Schopfheim: Ausbau Bike-and-Ride-Anlage	Stadt Schopfheim	13'480
Velo Oberrhein: Bike-and-Ride-Anlage Efringen-Kirchen	Gemeinde Efringen-Kirchen	80'000
Bahnhof Schliengen: Ausbau Bike-and-Ride-Anlage	Gemeinde Schliengen	23'210
Bahnhof Saint-Louis: Ausbau der Park-and-Ride-Anlage	Communauté des Communes des Trois Frontières	882'000
Park-and-Pool-Anlage Sierentz	Département du Haut-Rhin	60'000
Bahnhof Steinen: Erweiterung der Bike-and-Ride-Anlage durch Fahrradboxen	Gemeinde Steinen	12'000
Verlängerung der Tramstrecke 3 nach Saint-Louis	Communauté des Communes des Trois Frontières	2'000'000
Ausbau der Park-and-Ride-Anlage am Bahnhof Hausen-Raitbach	Gemeinde Hausen/Stadt Schopfheim	30'000
Ausbau der Bike-and-Ride-Anlage an der Tramstation Therwil	Gemeinde Therwil	10'000
Park-and-Ride-/Bike-and-Ride-Anlagen Rheinweiler und Bad Bellingen	Gemeinde Bad Bellingen	100'000
Velo Oberrhein: Lückenschluss Veloweg Weil am Rhein	Stadt Weil am Rhein	20'000
Velo Oberrhein: Bike-and-Ride-Anlage Eimeldingen	Gemeinde Eimeldingen	120'000

Der Schwerpunkt der Gesuche liegt auf kleineren und mittleren Parkierungsanlagen für Pendlerinnen und Pendler. Insgesamt konnte bisher der Bau von knapp 500 neuen Stellplätzen für Motorfahrzeuge und etwas mehr als 400 neuen Veloabstellplätzen von Pendlerinnen und Pendler finanziell unterstützt werden.

Alle bisher geförderten Projekte liegen ausserhalb des Kantons Basel-Stadt und zwar grösstenteils in den deutschen und französischen Teilräumen der trinationalen Agglomeration Basel. Im Hinblick auf das Anliegen des Anzugs, besonders in der „elsässischen und südbadischen Nachbarschaft“ zu wirken, bewährt sich der Pendlerfonds also bereits heute.

Der im Anzug geäusserte Befürchtung, dass Infrastrukturprojekte nicht rasch genug kompensierend auf die Folgen der Parkraumbewirtschaftung wirken, kann widersprochen werden: von den zwischen Januar 2014 und Juni 2015 geförderten zwölf Projekten sind drei Anlagen bereits vollständig umgesetzt, drei weitere befinden sich aktuell im Bau, bei vier weiteren ist der Baubeginn für Sommer 2015 vorgesehen. Damit ist es gelungen, bis auf Grossprojekte wie das Tram 3 und das Park-and-Ride-Parkhaus in Saint Louis (Inbetriebnahme 2017) die abfedernden regionalen Massnahmen parallel zur schrittweisen Umsetzung der Parkraumbewirtschaftung nicht nur zu fördern, sondern auch zügig zu realisieren, wie es ja der Grosse Rat auch mit der Bereitstellung der Ersteinlage von 2 Mio. Franken in den Pendlerfonds angestrebt hatte.

1.4 Forderungen des Anzugs

Der Anzug fordert, zu prüfen, welche zusätzlichen, als „weich“ bezeichnete Massnahmen aufgenommen werden könnten, um zu einer rascheren Entlastung der Pendlerinnen und Pendler zu kommen. Einige Massnahmen werden dabei beispielhaft aufgeführt.

Eine Prüfung der Forderungen ergibt ein zwiespältiges Bild: zwar können „weiche“ Massnahmen derzeit tatsächlich nicht finanziell unterstützt werden, wenn sie keine reduzierende Wirkung auf den motorisierten Verkehr haben und damit den grundlegenden Zielen des Fonds' widersprechen. Auch ein Zuschuss an die Betriebskosten der als Beispiel genannten privaten Fahrgemeinschaften ist nicht möglich, da solche Beiträge gemäss Pendlerfondsverordnung nur an Transportunternehmen und nur für Angebote des öffentlichen Verkehrs oder der Werksverkehre geleistet werden.

Hingegen ist eine Anschubfinanzierung oder die Förderung innovativer Projekte – wie vom Anzug gefordert – bereits jetzt explizit vorgesehen bzw. unkompliziert möglich. Ebenso lässt die Verordnung die Förderung von Pioniervorhaben oder Modellversuchen zu. Auch die „Förderung kleinerer, mittlerer und grösserer, auch firmenübergreifender Sammeltransporte“ ist in der Form von Arbeitnehmertransporten bereits jetzt möglich, solange die Bedingungen des § 4 der Pendlerfondsverordnung eingehalten werden: Anbindung einer Park-and-Ride-Anlage ausserhalb des Kantons an eine Arbeitsstätte innerhalb des Kantons.

2. „Weiche“ Massnahmen zugunsten eines umweltverträglichen Pendlerverkehrs

2.1 Übersicht

Der Regierungsrat unterstützt grundsätzlich das Anliegen des Anzugs, weitere „weiche“ Massnahmen zugunsten eines umweltfreundlichen Pendlerverkehrs fördern zu lassen. Solche Massnahmen sind wesentlicher Bestandteil des Mobilitätsmanagements, eines angebotsorientierten verkehrsplanerischen Ansatzes für die durch grosse Verkehrserzeuger wie z.B. Unternehmen ausgelösten Verkehre. Mit zielgruppenspezifischen Angeboten und Services, aber auch Informationen und Kampagnen wird der Umstieg auf umweltfreundliche Verkehrsmittel unterstützt. Mobilitätsmanagement ist ein nutzenversprechender und noch nicht ausgeschöpfter Handlungsbereich der Verkehrspolitik von Basel-Stadt, dessen Ausbau deswegen als „Beeinflussung des Verkehrsverhaltens“ auch Eingang in das im Juni 2015 vom Regierungsrat beschlossene „Verkehrspolitische Leitbild“ gefunden hat.

Weiche Massnahmen des Mobilitätsmanagements werden in der Fachliteratur folgenden Themenbereichen zugeordnet. Beispielhaft wurden zur Erläuterung pendlerspezifische Massnahmen ergänzt:

- Information, Beratung z.B.
 - Mobilitätsberatung von Unternehmen
 - personalisierte Mobilitätsinformation zum Arbeitsweg für Pendler/-innen
 - trinationale Mobilitätsinfoplattform
 - Billettautomaten-Kurs
 - multimodaler Routenplaner
- Kampagnen z.B.
 - bike to work
- Serviceangebote z.B.
 - öffentliche Vermittlungsplattformen für Fahrgemeinschaften
 - öffentliches Veloverleihsystem
 - Arbeitnehmertransporte

- Anreize und Gebühren z.B.
 - Parkraumbewirtschaftung
 - Jobticket
 - Bonus bei Nutzung umweltfreundlicher Verkehrsmittel für den Arbeitsweg

2.2 Finanzierungsmöglichkeiten

Bei einem Grossteil der Mobilitätsmanagementmassnahmen für die Zielgruppe der Pendler/-innen muss beurteilt werden, ob es sich um unternehmensinterne bzw. -spezifische Massnahmen handelt, die damit nur der eigenen Belegschaft zugänglich sind. Da derartige auf die Rahmenbedingungen und Bedürfnisse eines Unternehmens abgestimmte Massnahmen des betrieblichen Mobilitätsmanagements nicht öffentlich zugänglich sind, liegen solche Massnahmen nach dem Verständnis des Regierungsrats in der alleinigen Verantwortung des Unternehmens und sind durch dieses zu finanzieren.

So unterstützt der Kanton Basel-Stadt zwar das Bekanntmachen und das Marketing für betriebliches Mobilitätsmanagement durch das kantonal finanzierte Projekt „wirtschaftsfreundliches Mobilitätsmanagement für Unternehmen“ unter Federführung der Handelskammer beider Basel. Die Kosten der Mobilitätsberatung für Unternehmen sowie für die Umsetzung von Mobilitätsmanagementmassnahmen sind jedoch durch die Unternehmen selbst zu tragen. Eine direkte Förderung von Massnahmen des betrieblichen Mobilitätsmanagement über den Pendlerfonds ist ausgeschlossen.

Denkbar wäre allenfalls die Finanzierung von Aufbau und Betrieb nicht-unternehmensspezifischer sondern öffentlich zugänglicher Informations-, Beratungs- und Serviceangebote, die als flankierende Massnahmen einen autofreien Pendlerweg unterstützen wie z.B. multimodale Informationsplattformen, öffentlich zugängliche Vermittlungsplattformen für Fahrgemeinschaften, aber auch ein öffentliches Veloverleihsystem zur Unterstützung intermodaler Arbeits- und Dienstwege. Für solche Massnahmen verfügt der Kanton jedoch bereits jetzt über geeignete Finanzierungsmöglichkeiten – je nach Höhe aus den Dienststellenbudgets, zweckgebundenen Rahmenausgabenbewilligungen wie z.B. für den Langsamverkehr, über die Planungspauschale bis hin zu den üblichen Ausgabenberichten oder Ratschlägen. Grundsätzlich sollten solche grenzüberschreitend auf den Pendlerverkehr wirkenden weichen Massnahmen zudem durch mehrere Träger der trinationalen Agglomeration getragen und finanziert werden, wie dies aktuell für eine trinationale Mobilitätsinfoplattform in einer Machbarkeitsstudie durch den Trinationalen Eurodistrict Basel untersucht wird.

Neue und innovative öffentliche Angebote des Mobilitätsmanagements bedürfen unbestritten der Kommunikation, um die erforderliche Nachfrage anzustossen. Dennoch sollten auch entsprechende allgemeine Werbekampagnen nicht durch den Pendlerfonds gefördert werden, da dies deutlich seinem Umsetzungscharakter widerspricht. Auch für derartige Marketingmassnahmen mit vergleichsweise geringen Kosten ist aus Sicht der Regierung bereits jetzt eine Finanzierung unproblematisch möglich, allenfalls sogar aus den Budgets einzelner Dienststellen.

3. Empfehlung

Auch wenn „weiche“ Massnahmen des Mobilitätsmanagements eine wichtige und oftmals günstige Ergänzung von Infrastruktur und ÖV-Angebotsausbau darstellen, lehnt der Regierungsrat eine grundsätzliche Ausweitung der Fördermöglichkeiten des Pendlerfonds aus den folgenden Gründen ab:

- Aufgrund der zielorientierten Formulierung des Fondszwecks ist bereits jetzt eine Vielzahl von unterschiedlichen Projekten förderfähig, was sich auch in der Förderpraxis niederschlägt, die neuen und innovativen Ansätzen aufgeschlossen begegnet.

- Der Pendlerfonds ist bewusst umsetzungsorientiert ausgerichtet, weswegen auch keine Planungskosten oder Studien gefördert werden, sondern schwerpunktmässig Infrastruktur. Dieser Zielsetzung folgt auch die Betriebskostenförderung mit der Beschränkung auf wenige Förderfälle und eine zeitliche Befristung (Anschubfinanzierung).
- Eine dauerhafte Förderung von Betriebskosten über das bisher vorgesehene Mass hinaus ist grundsätzlich abzulehnen. Sollte sich eine Massnahme in einer finanziell unterstützten Startphase bewährt haben, liegt die Verantwortung für eine tragfähige Finanzierung bei der entsprechenden Projektträgerschaft.
- Eine finanzielle Unterstützung von unternehmensinternen Massnahmen des Mobilitätsmanagements verbietet sich, da die Fördermittel des Pendlerfonds möglichst vielen Pendlerinnen und Pendlern zu Gute kommen sollen. Der Kanton motiviert in Zusammenarbeit mit der Handelskammer beider Basel im Projekt „wirtschaftsfreundliches Mobilitätsmanagement für Unternehmen“ Unternehmen zur Umsetzung derartiger Massnahmen.
- Für weiche Massnahmen, deren ergänzende und flankierende Wirkung auf Infrastruktur und ÖV-Angebot anerkannt werden, sind bereits jetzt ausreichend andere Finanzierungsmöglichkeiten vorhanden.

Der trinational besetzte Pendlerfondsrat hat in seiner Sitzung am 11. Juni 2015 das Thema ausführlich diskutiert und aus ähnlichen Gründen eine Ausdehnung der Fördermöglichkeiten des Pendlerfonds auf weiche Massnahmen abgelehnt.

Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die auf eine Verlagerung der Pendlerverkehre zielende Massnahmenkombination aus Push- und Pullmassnahmen von Parkraumbewirtschaftung und Förderung von Alternativen durch den Pendlerfonds genügt. Dieses Vorgehen federt die Auswirkungen der Parkraumbewirtschaftung für Pendlerinnen und Pendler ausreichend und zeitnah ab, wie die bisher geförderten und zum Teil bereits umgesetzten Massnahmen zeigen. Ergänzende weiche Massnahmen können bereits heute einfacher über bestehende Finanzinstrumente finanziert werden. Aus diesen Gründen erachtet der Regierungsrat es nicht als zielführend, eine Förderung „weicher“ Massnahmen durch den Pendlerfonds zuzulassen und die entsprechende Verordnung in diesem Sinne anzupassen.

4. Antrag

Aufgrund dieses Berichts beantragen wir, den Anzug Helen Schai-Zigerlig und Konsorten betreffend „Unterstützung „weicher“ Massnahmen zur Abfederung der einschränkenden Folgen der Parkraumbewirtschaftung“ abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin