



An den Grossen Rat

23.5231.02

BVD/P235231

Basel, 6. September 2023

Regierungsratsbeschluss vom 5. September 2023

Motion Tonja Zürcher und Konsorten betreffend «keine Preiserhöhungen beim TNW»; Stellungnahme

Der Grossen Rat hat an seiner Sitzung vom 7. Juni 2023 die nachstehende Motion Tonja Zürcher und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

«Der Tarifverbund Nordwestschweiz (TNW) gab am 19. April bekannt, die Preise stark zu erhöhen. Die Einzeltarife werden um durchschnittlich 6,4 Prozent erhöht. Das Jahres-U-Abo wird für Erwachsene um 3 Prozent teurer, für Senior*innen um 2,7 Prozent und für Jugendliche um 2,3 Prozent. Das Monatsabo verteuert sich in allen Altersklassen um 7,5 Prozent.

Schweizweit sind die Preise für den öffentlichen Verkehr in den letzten 30 Jahren dreimal so stark gestiegen wie jene des motorisierten Individualverkehrs. Diese übermässigen Preiserhöhungen gefährden den Umstieg von Auto, Motorrad und Roller auf Tram, Bus und Zug. Damit untergraben sie die Ziele der Mobilitätsstrategie und der Klimagerechtigkeit, ausserdem sind die Verkaufszahlen beim U-Abo bereits jetzt rückläufig. Hinzu kommt, dass sich der ÖV noch nicht richtig von der Covid-Pandemie erholt hat. Die angekündigte Preissteigerung droht das Erfolgsmodell U-Abo und die Attraktivität des ÖV weiter zu schwächen. Auch die starke Erhöhung der Preise für Einzeltickets bremst den Umstieg, da sie die ÖV-Nutzung gerade für gelegentliche Nutzer*innen unattraktiv macht.

Die Teuerung bei den Jahresabos ist happig. Besonders stark trifft die angekündigte Erhöhung aber jene Menschen, die sich das U-Abo nur monatsweise leisten können oder brauchen. Der öffentliche Verkehr muss als Service public für alle Menschen bezahlbar sein. Dies ist nicht zuletzt für die Klimagerechtigkeit und die notwendige Verlagerung auf umweltfreundliche Verkehrsmittel entscheidend, welche nur gelingen kann, wenn der öffentliche Verkehr attraktiv und für alle Menschen im Kanton erschwinglich ist und bleibt.

Im Sinne des von der Bevölkerung angenommenen Verfassungsartikels für Klimagerechtigkeit fordern die Unterzeichnenden den Regierungsrat deshalb auf, nachweislich beim TNW darauf hinzuwirken, dass auf die angekündigte Preiserhöhung verzichtet wird. Sollte dies keinen Erfolg zeigen, ist dem Grossen Rat eine Vorlage zur kantonalen Vergünstigung des U-Abos vorzulegen, welche die Preiserhöhungen beim TNW kompensiert.

Tonja Zürcher, Patrizia Bernasconi, Jean-Luc Perret, Salome Bessenich, Heidi Mück, Anouk Feurer, Fleur Weibel, Brigitte Gysin, Andrea Strahm, Christoph Hochuli, Jessica Brandenburger, Jo Vergeat, Balz Herter, Mahir Kabakci, Harald Friedl, Oliver Bolliger, Daniel Sägesser, Jérôme Thiriet, Johannes Sieber, Claudia Baumgartner, Sandra Bothe, Lisa Mathys, Amina Trevisan, Brigitte Kühne»

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

§ 42 des Gesetzes über die Geschäftsordnung des Grossen Rates (GO, SG 152.100) vom 29. Juni 2006 bestimmt über die Motion:

§ 42. Inhalt und Eintretensbeschluss

¹ 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.

^{1bis} In der Form einer Motion kann zudem jedes Mitglied des Grossen Rates oder eine ständige Kommission den Antrag stellen, es sei der Regierungsrat zu verpflichten, eine Massnahme zu ergreifen. Ist der Regierungsrat für die Massnahme zuständig, so trifft er diese oder unterbreitet dem Grossen Rat den Entwurf eines Erlasses gemäss Abs. 1, mit dem die Motion umgesetzt werden kann.

² Unzulässig ist eine Motion, die auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid einwirken will.

³ Tritt der Rat auf die Motion ein, so gibt er dem Regierungsrat Gelegenheit, innert drei Monaten dazu Stellung zu nehmen, insbesondere zur Frage der rechtlichen Zulässigkeit des Begehrens.

Die Motion ist sowohl im Kompetenzbereich des Grossen Rates wie auch in demjenigen des Regierungsrates zulässig. Ausserhalb der verfassungsrechtlichen Kompetenzaufteilung (vgl. § 42 Abs. 2 GO) ist der betroffene Zuständigkeitsbereich somit keine Voraussetzung der rechtlichen Zulässigkeit. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grossem Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlassen gebunden, die die Entscheidungsbefugnisse auf die Staatsorgane aufteilen. Je nach betroffenem Kompetenzbereich richtet sich die Umsetzung entweder nach § 42 Abs. 1 GO oder nach § 42 Abs. 1^{bis} GO. Liegt die Motion im Zuständigkeitsbereich des Grossen Rates, wird sie mit einer Verfassungs-, Gesetzes- oder Beschlussvorlage erfüllt (§ 42 Abs. 1 GO). Eine Motion, die auf eine Materie im Kompetenzbereich des Regierungsrates zielt, wird mit einer Verordnungsänderung respektive mit einem anderen Mittel der Exekutive erfüllt (§ 42 Abs. 1^{bis} GO), oder aber dem Grossen Rat wird ein Gesetzesentwurf vorgelegt, der die Kompetenzverteilung zugunsten des Grossen Rates verändert (§ 42 Abs. 1^{bis} Satz 2 GO).

Mit der vorliegenden Motion soll der Regierungsrat beauftragt werden, nachweislich beim TNW darauf hinzuwirken, dass auf die angekündigte Preiserhöhung verzichtet wird. Sollte dies keinen Erfolg zeigen, ist dem Grossen Rat eine Vorlage zur kantonalen Vergünstigung des U-Abos vorzulegen, welche die Preiserhöhungen beim TNW kompensiert.

Gemäss Bundesgesetz über die Personenbeförderung vom 20. März 2009 (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) stellen die Transportunternehmen Tarife für ihre Leistungen auf (vgl. Art. 15 PBG). Somit sind grundsätzlich die Transportunternehmen für die Tarifgestaltung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben zuständig (sogenannte Tarifhoheit). Im Kanton Basel-Stadt liegt die Tarifhoheit beim Tarifverbund Nordwestschweiz (TNW; vgl. Vereinbarung vom 30. Mai 1989 zwischen den Schweizerischen Bundesbahnen [SBB], den Schweizerischen PTT-Betrieben, den Basler Verkehrsbetrieben [BVB], der BLT Baselland Transport AG [BLT] und den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Jura und Solothurn betreffend den integralen Tarifverbund Nordwestschweiz [TNW] ab 1. Januar 1990 [SG 953.900]). Die Vereinbarung über den integralen Tarifverbund verweist in Ziffer 31 für Tariffragen auf die Bestimmungen des Verbundtarifs Nordwestschweiz, womit die Zuständigkeit in Tariffragen an den TNW delegiert wird. Der Verbundtarif ist Bestandteil der Vereinbarung über den integralen Verbundtarif

und Änderungen der Abonnementsstruktur sind gemeinsam durch die TNW-Partner zu beschliessen (vgl. Ziffer 31 der Vereinbarung über den integralen Tarifverbund). Das Bundesamt für Verkehr (BAV) übt seine Aufsicht über die Tarifpolitik gemäss Bundesrecht aus (vgl. Ziffer 115 der Vereinbarung über den integralen Verbundtarif). Änderungen der Vereinbarung bedürfen gemäss Ziffer 114 generell der Zustimmung aller Vertragspartner. Der Regierungsrat ist ein gleichberechtigter Partner des Tarifverbundes und übt dort sein Mitsprache- bzw. Mitwirkungsrecht aus.

Die Motion gibt keine konkrete Handlungs- und Umsetzungsanweisungen vor. Sie formuliert ein politisches Ziel und fordert vom Regierungsrat, sich für den Verzicht der angekündigten Preiserhöhung einzusetzen. Die Motion gibt ihm damit verbindlich vor, in eine bestimmte Richtung zu agieren, belässt ihm aber bezüglich Umsetzung einen Handlungsspielraum. Der Regierungsrat kann sich im Sinne einer Massnahme nach § 42 Abs. 1^{bis} GO beim TNW für den Verzicht der angekündigten Preiserhöhung einsetzen. Es bleibt aber festzuhalten, dass der Entscheid über den Verzicht der Preiserhöhungen letztlich in der Kompetenz des TNW liegt.

Die Motion verlangt für den Fall, dass das Hinwirken des Regierungsrates auf den Verzicht der Preisreduktion keinen Erfolg hat, dass der Regierungsrat dem Grossen Rat eine Vorlage zur kantonalen Vergünstigung des U-Abos vorzulegen hat, welche die Preiserhöhungen beim TNW kompensieren. Mit der Motion wird vom Regierungsrat die Ausarbeitung einer Massnahme gefordert, die zulässig ist, da sie im Kompetenzbereich des Kantons Basel-Stadt liegt.

Die Motion verlangt nicht etwas, das sich auf den verfassungsrechtlichen Zuständigkeitsbereich des Regierungsrates, auf einen Einzelfallentscheid, auf einen in gesetzlich geordnetem Verfahren zu treffenden Entscheid oder einen Beschwerdeentscheid bezieht. Es spricht auch kein höherrangiges Recht wie Bundesrecht oder kantonales Verfassungsrecht gegen den Motionsinhalt.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich zulässig anzusehen.

2. Zum Inhalt der Motion

2.1 Ausgangslage

Die ÖV-Branchenorganisation Alliance SwissPass befindet jährlich über die Tarifmassnahmen im Nationalen Direkten Verkehr¹. Nachdem es seit Ende 2016 in der Branche keine allgemeinen Preiserhöhungen mehr gab, werden die Billettpreise ab Dezember 2023 um ca. 4% erhöht.

Die Tarifverbünde, zu denen auch der Tarifverbund Nordwestschweiz (TNW) zählt, sind aufgefordert, ebenfalls entsprechende Tarifmassnahmen zu vollziehen. Zieht der TNW bei den Preiserhöhungen nicht mit, würden zunächst Ausgleichszahlungen in der Höhe von rund 2 Millionen Schweizer Franken an die nationalen Transportunternehmen (SBB und PostAuto) fällig und hätte letztlich eine Auflösung des TNW zur Folge.

Der TNW sieht für das gesamte Tarifsortiment Preiserhöhungen im Umfang von durchschnittlich 4,4% vor. Dieser Wert liegt deutlich unter der Teuerung seit den letzten Preiserhöhungen, die auch im TNW Ende 2016 umgesetzt wurden. Der Index der Konsumentenpreise stieg seitdem um rund 6%, bis Ende dieses Jahres dürfte der Anstieg rund 7% betragen. Die vom TNW beschlossene Tarifmassnahme berücksichtigt die erwartete durchschnittliche Erhöhung der Preise im Nationalen Direkten Verkehr. Die Ausgestaltung im Einzelnen richtet sich an der Strategie 2023-2026 des TNW mit Fokus auf die Kundenschaftsbindung aus.

¹ Unter Nationaler Direkter Verkehr versteht man Billette und Abonnemente, die über das Verbundgebiet (z.B. des TNW) hinaus gelten. Beispielsweise ein gewöhnliches SBB-Billett von Basel nach Bern oder das Halbtax- und Generalabonnement.

Folgende Preisänderungen werden im TNW per Dezember 2023 umgesetzt (Quelle: TNW Unterlagen Entscheid TU-Rat 27.1.23):

	Heute	Tarif reduz. voll	Entscheid TU-Rat 27.01.2023			
			Tarif reduz. voll	Erhöh. Faktor		
<u>U-Abo</u>						
Mts. Erwachsene		80,00	86,00	7,5%		
Mts. Senioren / IV		67,00	72,00	7,5%		
Mts. Jugend		53,00	57,00	7,5%		
<u>Jrs. Erwachsene</u>		800,00	824,00	3,0%	9,6	
Jrs. Senioren / IV		670,00	688,00	2,7%	9,6	
Jrs. Jugend		530,00	542,00	2,3%	9,5	
<u>Einzelbillette</u>						
Kurzstrecke		1,80	2,30	2,00	2,60	11,1% 13,0%
1 Zone		2,60	3,80	2,90	4,20	11,5% 10,5%
2 Zone		3,10	4,70	3,40	5,10	9,7% 8,5%
3 Zone		3,80	6,10	4,20	6,60	10,5% 8,2%
<u>Mehrfahrtenkarte (6 Fahrten)</u>						
Kurzstrecke		9,70	12,40	9,70	12,40	0,0% 0,0%
1 Zone		14,00	20,50	14,00	20,50	0,0% 0,0%
2 Zone		16,70	25,40	16,70	25,40	0,0% 0,0%
3 Zone		20,50	33,00	20,50	33,00	0,0% 0,0%
<u>Tageskarten</u>						
Basel Agglo		6,90	9,90	7,50	10,70	8,7% 8,1%
TNW-Tageskarte		12,10	18,70	13,10	20,20	8,3% 8,0%

Abb. 1: Preisänderungen im TNW per Dezember 2023

2.2 Zuständigkeiten bei der Tarifgestaltung im öffentlichen Verkehr

Die Tarifhoheit im öffentlichen Verkehr liegt gemäss Bundesgesetz über die Personenbeförderung vom 20. März 2009 bei den Transportunternehmen bzw. bei den Verbünden. Im TNW liegt die Kompetenz der Tarifgestaltung beim Transportunternehmen-Rat (TU-Rat), also im Gremium der Transportunternehmen. Die Transportunternehmen legen somit die Tarife in eigener Kompetenz fest.

Im TNW müssen die Regierungen der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft gemäss der TNW-Vereinbarung Tarifmassnahmen formal genehmigen. Der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt hat im Zusammenhang mit verschiedenen politischen Vorstössen zur Tarifgestaltung bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass sein Spielraum beim Nachvollzug von nationalen Tariferhöhungen gering ist. Denn der TNW ist gemäss TNW-Vereinbarung verpflichtet, bei nationalen Tariferhöhungen nachzuziehen. Ist ein Verbundpartner anderer Meinung und will die Tarifmassnahmen durch ein Veto verhindern, ist er gemäss TNW-Vereinbarung verpflichtet, die fehlenden Erträge im gesamten Verbundgebiet auszugleichen. Ein Veto ohne Ausgleich der Erträge käme einer Kündigung der TNW-Vereinbarung gleich. Zuzüglich zu den Ausgleichzahlungen in Höhe von circa 2 Millionen Franken und der nicht nachvollzogenen Preiserhöhung in Höhe von circa 3 Millionen Franken müsste der Kanton Basel-Stadt auch sämtliche noch nicht bekannten Folgekosten aus der Auflösung des Verbundes tragen. Ein Austritt des Kantons aus dem Verbund läge zudem auch nicht im Interesse des öffentlichen Verkehrs in der Region.

Dementsprechend hat der Regierungsrat der vom TNW beantragten Tariferhöhung im Frühjahr 2023 zugestimmt.

2.3 Haltung des Regierungsrates

Dem Regierungsrat ist ein einfaches und attraktives Tarifangebot wichtig, damit Kundinnen und Kunden dem öffentlichen Verkehr treu bleiben und nicht auf andere, weniger umweltfreundliche Verkehrsmittel umsteigen. Die Tarifverbünde leisten dabei einen wichtigen Beitrag zu einem vernetzten, einfach zugänglichen und vor allem kundenfreundlichen ÖV-System.

In den letzten Jahren sind die Abgeltungen, welche die Kantone und der Bund den Transportunternehmen zahlen, insbesondere aufgrund der Covid-bedingten Einnahmeausfälle angestiegen. Trotz der sich erholenden Fahrgastzahlen vergrössert sich das Kosten-/Ertrags-Delta durch die eingetretene Energiekrise weiter. Auch die Umstellung der Busflotten auf erneuerbare Energien (Dekarbonisierung) führt zu höheren Kosten.

In Anbetracht der steigenden Abgeltungen erachtet der Regierungsrat eine moderate Preisanpassung als unumgänglich. Die Akzeptanz der Kundinnen und Kunden für eine Preiserhöhung ist aus seiner Sicht gegeben, denn die höheren Energiepreise sind allgemein bekannt und es ist nachvollziehbar, dass Busse mit Elektromotoren in der aktuellen Phase erhebliche Mehrkosten auslösen.

Dieselbe Tendenz nach oben gilt auch für die Treibstoffpreise beim motorisierten Individualverkehr (MIV), was gegen eine Verlagerung vom öffentlichen Verkehr zum MIV aus Sparüberlegungen spricht. Der TNW rechnet damit, dass die Nachfrage im ÖV für das Jahr 2024 trotz den Tarifmassnahmen weiter zunehmen wird.

Ausschlaggebend ist für den Regierungsrat zudem, dass die Fahrgäste in den letzten Jahren zunehmend von verbesserten Leistungen im öffentlichen Verkehr, wie der Ausdehnung der Abo-Gültigkeit auf grenznahe Gebiete oder dem verbesserten Abendangebot, profitieren konnten. Dank der Einführung des Prinzips «Raum und Zeit» kann der Preisanstieg bei den Einzelfahrten abgedeckt werden. Neu kann ein Hinfahrticket innerhalb der Geltungsdauer explizit auch für Retourfahrten genutzt werden, die Nutzenden dieser Tickets bekommen also mehr für ihr Geld.

Die Preise für Jahresabonnemente steigen nur leicht an. Der Kanton Basel-Stadt weist die höchste U-Abo-Durchdringung im Verbundgebiet des TNW aus. Von der verhältnismässig tieferen Erhöhung der Abonnementspreise profitiert somit insbesondere auch die Bevölkerung im Stadtkanton. Der Verkauf von Jahresabonnementen ist ein wichtiger Pfeiler der ÖV-Finanzierung. Die Jahresabonnemente ermöglichen den Transportunternehmen bei verhältnismässig tiefen Vertriebskosten gesicherte Einnahmen im Voraus und tragen so zu erhöhter finanzieller Verlässlichkeit und Planbarkeit bei. Die Nachfrage nach Jahresabonnementen ist in den Pandemiejahren 2020 und 2021 zurückgegangen, die Ursache dafür liegt gemäss Einschätzung des TNW hauptsächlich an den veränderten Verhaltensmustern (z.B. Homeoffice). Um die treuen ÖV-Kundinnen und -Kunden möglichst zu halten, werden die Jahresabonnemente mit der anstehenden Tarifmassnahme prozentual weniger stark erhöht als andere Fahrausweise, siehe Abbildung 1.

Die in diesem Zusammenhang genannte Frage nach der individuellen Finanzierbarkeit der U-Abos zielt eher auf eine sozialpolitische als auf eine verkehrspolitische Frage ab. Personen, die am Existenzminimum leben, haben in Form von Ergänzungsleistungen bereits heute Anspruch auf finanzielle Unterstützung durch den Staat. Die in der Motion geforderte zusätzliche Subventionierung des U-Abos würde Instrumente der Sozial- und Verkehrspolitik vermischen, was der Regierungsrat aus Transparenzgründen vermeiden möchte.

Das U-Abo wird bereits heute von den Kantonen mit 25 Schweizer Franken pro Monat subventioniert. Diese Subvention ist in der TNW-Verordnung festgehalten. Der Regierungsrat vertritt die Meinung, dass diese Subvention nicht weiter angehoben werden sollte. Denn im Vergleich zu anderen Tarifverbünden in der Deutschschweiz ist das Preisniveau im TNW schon heute attraktiv. Kantone wie Aargau und Solothurn, die an mehreren Tarifverbünden beteiligt sind, wehren sich verständlicherweise vehement gegen weitere Preisreduktionen im TNW. Für sie ist es schwierig gegenüber

der Bevölkerung zu erklären, weshalb ein ÖV-Fahrgast in der Nordwestschweiz günstiger unterwegs ist als in anderen Kantonsteilen.

Aufgrund der Tatsache, dass AHV-/IV-Renten, der Lebensbedarf bei den Ergänzungsleistungen wie auch der Grundbedarf für die Sozialhilfe alle zwei Jahre der Lohn- und Preisentwicklung (Mischindex) angepasst werden, ist der Regierungsrat der Ansicht, dass auch für Personen in bescheidenen Verhältnissen diese Preisanpassung vertretbar ist.

Der Regierungsrat ist zudem der Meinung, dass eine Sonderlösung für Basel-Stadt den Verbundgedanken unterläuft und somit einem attraktiven, einfach verständlichen und kundenfreundlichen ÖV-System zuwiderläuft.

3. Fazit

Die Tarifhoheit im öffentlichen Verkehr liegt bei den Transportunternehmen bzw. den Verbünden. Im Tarifverbund Nordwestschweiz (TNW) arbeiten seit über dreissig Jahren fünf Transportunternehmen (BVB, BLT, SBB, PostAuto Schweiz AG und Autobus AG Liestal) und fünf Kantone zusammen, die gemeinsam die strategischen Ziele des Verbundes bestimmen. Der Zweck des TNW besteht darin, dass die Fahrgäste in der ganzen Region, über Kantongrenzen hinaus und für alle öffentlichen Verkehrsmittel ein einfaches und einheitliches Tarifsystem vorfinden, was den Zugang zum ÖV erleichtert. Die Tarife werden von den Transportunternehmen festgelegt.

Der Regierungsrat trägt die vom TNW beschlossene Preiserhöhung mit. Sie ist moderat, weil sie deutlich geringer ausfällt als die allgemeine Teuerung seit der letzten Tarifanpassung. Er sieht die Massnahme als unumgänglich an, um ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Nutzendenfinanzierung (Billettpreise) und der Abgeltung der ungedeckten Kosten durch die öffentliche Hand zu wahren. Die von den Motionärinnen und Motionären geforderte kantonale Vergünstigung des U-Abos ist bereits teilweise erfüllt, weil in Umsetzung des Gegenvorschlags zur Volksinitiative «Gratis ÖV für Kinder und Jugendliche» diese ab 2024 das U-Abo zum Preis von 365 Franken statt bisher 530 Franken erhalten. Diese höhere Subventionierung hat jährliche Mehrkosten von etwa 2,4 Millionen Franken zur Folge. Von einer zusätzlichen Subventionierung des öffentlichen Verkehrs in Basel-Stadt möchte der Regierungsrat absehen. Eine baselstädtische Sonderlösung unterläuft den Verbundgedanken und schadet letztlich einem vernetzten ÖV-System mit attraktiven Angeboten für die Kundinnen und Kunden.

4. Antrag

Auf Grund dieser Stellungnahme beantragen wir, die Motion Tonja Zürcher und Konsorten betreffend „keine Preiserhöhungen beim TNW“ dem Regierungsrat nicht zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin