



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission

An den Grossen Rat

07.5317.01

Basel, 15. November 2007

Kommissionsbeschluss
vom 15. November 2007

Bericht der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission zum Globalbudget Öffentlicher Verkehr 2008

1. Ausgangslage

Für den Öffentlichen Verkehr wird auf Basis des vom Regierungsrat alle vier Jahre aufgelegten ÖV-Programms jährlich ein Globalbudget erstellt. Es ist Bestandteil des Staatsbudgets und dient entsprechend § 14 des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (ÖVG) „zur Finanzierung der im Rahmen der Leistungsvereinbarungen bestellten Leistungen“. Aus dem ÖV-Globalbudget finanziert der Kanton also die von ihm bei den Unternehmen des öffentlichen Verkehrs bestellten Leistungen. Er schliesst mit den Transportunternehmen Leistungs- und Angebotsvereinbarungen über den Zeitraum von jeweils einem Jahr ab. Geht er eine finanzielle Verpflichtung mit einer Dauer von über einem Jahr ein, beantragt er zur Finanzierung der Leistungsvereinbarung einen mehrjährigen Kredit. Die Finanzierung von Investitionen und Investitionsbeiträgen erfolgt mit Einzelkrediten entsprechend den Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes.

Das ÖV-Globalbudget wird dem Grossen Rat gemäss § 14 und § 16 Abs. 1, lit. b des ÖVG zum Beschluss vorgelegt. Die aus dem ÖV-Globalbudget finanzierten Leistungen umfassen den Betrieb des öffentlichen Tram- und Busverkehrs, den kantonalen Behindertentransport sowie den in Absprache mit Nachbarkantonen und -ländern bestellten Regionalverkehr. Nicht aus dem Globalbudget finanziert werden die Planung von ÖV-Vorhaben, die Schifffahrt auf dem Rhein (Rheinschifffahrtsdirektion und Basler Personenschifffahrtsgesellschaft) sowie die Luftfahrt.

Seit die BVB zur selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt geworden sind, sind ihre Rechnung und ihr Budget nicht mehr Bestandteil von Staatsrechnung und -budget. Der Kanton tritt gegenüber den BVB als Besteller von Leistungen auf; die beiden Parteien schliessen jeweils eine Leistungsvereinbarung ab.

2. Vorgehen

Die UVEK hat das ÖV-Globalbudget als zuständige Kommission an ihrer Sitzung vom 7.11.2007 diskutiert und sich dabei speziell mit den Indikatoren und Wirkungszielen und den Investitionen auseinandergesetzt. Für über die Informationen im Globalbudget hinausgehende Auskünfte und Erläuterungen stand ihr Alain Groff (Leiter Öffentlicher Verkehr WSD) zur Verfügung.

3. Struktur Globalbudget ÖV 2008

Die Struktur des ÖV-Globalbudgets hat sich gegenüber dem Vorjahr nicht verändert. Es besteht aus den drei Produktgruppen *Tram und Bus*, *Regio-S-Bahn* und *Tarife und Verbünde*. Es deckt die Leistungsbestellung bei BVB und SBB, die Subventionen an das U-Abo, die Behindertentransporte und den Saldo der ÖV-Abgeltungsrechnung zwischen den beiden Basler Halbkantonen ab. Eigentliche Beschlussgrössen sind die Beträge für den Ordentlichen Nettoaufwand (ONA) der drei Produktgruppen sowie der Plafond des Investitionsbereichs Öffentlicher Verkehr.

Die Produktgruppe *Tram und Bus* ist betragsmässig die bedeutendste. Mit CHF 47,4 Mio. beansprucht sie 68 Prozent des gesamten ONA. Die Produktgruppe *Tarife und Verbünde*

löst einen ONA von CHF 20,2 Mio. aus. Dieser Betrag fliesst fast ausschliesslich in die Subventionierung der U-Abos. Mit einem ONA von CHF 2,2 Mio. ist die Produktgruppe *Regio-S-Bahn* die kleinste.

Der Investitionsplafond im Investitionsbereich Öffentlicher Verkehr beträgt CHF 24,3 Mio. (Vorjahr CHF 27,0 Mio.). Die konkreten Investitionsvorhaben sind auf der Investitionsübersichtsliste in Kapitel 4.3 des Berichts des Regierungsrats zum Budget 2008 aufgeführt.

4. Abweichungen gegenüber dem Globalbudget ÖV 2007

4.1 Produktgruppe Tram und Bus

In der Produktgruppe Tram und Bus steigt der ONA um CHF 2,35 Mio. oder 5,2%. Der angekündigte Angebotsausbau auf den Linien 2, 10, 17, 37 und 50, der auf drei vorgezogene Budgetpostulate zurückgeht, führt zu Mehrausgaben von CHF 0,7 Mio. und zu Mindererlösen aus der Abgeltungsrechnung zwischen den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft von CHF 0,4 Mio. Die Senkung der Bundesbeteiligung im Regionalverkehr aufgrund der NFA, gestiegene Energiepreise und die allgemeine Teuerung machen den Rest des höheren ONA aus.

Nicht im Globalbudget enthalten ist der Wegfall der Quersubventionierung des Fahrstroms aufgrund der erst nach der Budgetierung bekannt gewordenen neuen Verordnung betreffend Tarife der elektrischen Energie. Möglicherweise wird diese zu einer geringfügigen Überschreitung des Budgets in der Produktgruppe Tram und Bus führen.

4.2 Produktgruppe Regio-S-Bahn

Das Leistungsangebot der Regio-S-Bahn bleibt abgesehen von drei zusätzlichen Zügen auf der S6 zwischen Basel, Riehen und Lössach unverändert. Der um rund CHF 0,3 Mio. resp. 15,7% auf CHF 2,2 Mio. steigende ONA ist grösstenteils auf die Neugestaltung des Finanzausgleiches und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) zurückzuführen. In deren Folge reduziert sich der Bundesanteil an den Kosten der Bestellung des Regionalverkehrs von 37 auf 27%. Dazu kommt ein etwas höherer Abschreibungsbedarf bei den neuen FLIRT-Zügen.

4.3 Produktgruppe Tarife und Verbünde

Wie im Vorjahr verzeichnet der ONA der Produktgruppe Tarife und Verbünde eine leichte Zunahme um 0,8% oder CHF 159'000 auf CHF 20,2 Mio. Die Erhöhung setzt sich zusammen aus steigenden Ausgaben von CHF 193'000 zur Subventionierung der gemäss Prognose (auf Monatsbasis) um 9'000 auf 850'000 steigenden Zahl an verkauften U-Abos einerseits, steigenden Erlösen von CHF 34'000 aus dem Verkauf der sog. „Tageskarten Gemeinde“ (SBB-Generalabonnement, das gegen Bezahlung tageweise an Bürgerinnen und Bürger abgegeben wird) andererseits.

4.4 Investitionen

Der Plafond des Investitionsbereichs Öffentlicher Verkehr für Investitionsvorhaben ab einem Betrag von CHF 300'000 reduziert sich um CHF 2,7 Mio. auf CHF 24,3 Mio. Aufgrund der Fusion der Rheinhäfen beider Basel werden die Investitionen in die Hafeninfrastruktur ab 2008 nicht mehr von den Kantonen, sondern von der neuen Gesellschaft Schweizerische Rheinhäfen (SRH) getragen. Der Regierungsrat hat den Investitionsplafond des Investitionsbereichs Öffentlicher Verkehr deshalb um den Wert der durchschnittlichen Investitionen in die Hafenanlagen der letzten Jahre reduziert.

5. Wirkungs-, Leistungsziele und Indikatoren

Das ÖV-Globalbudget weist für den Öffentlichen Verkehr insgesamt fünf übergeordnete Wirkungsziele und für die drei Produktgruppen zwischen ein und vier Leistungsziele aus. Die Zielerreichung wird mit einem Indikator gemessen. Zu dieser Systematik hält die UVEK grundsätzlich folgendes fest:

- Das Mobilitätsverhalten ändert sich nur mittel- bis langfristig. Neue Angebote brauchen eine gewisse Zeit, bis sie von den Konsumenten „entdeckt“ und genutzt werden. Die jährlichen Schwankungen in der Benutzung des Öffentlichen Verkehrs sind daher gering, das System reagiert eher träge auf Veränderungen. Witterungsbedingte Einflüsse, Grossanlässe oder Baustellen können die Nachfrageschwankung von Jahr zu Jahr stärker beeinflussen als effektive Verhaltensänderungen. Folge davon ist, dass die Kosten in den einzelnen Produktgruppen – externe Einflüsse ausgenommen – eine hohe Stabilität aufweisen und auch bei den Indikatoren keine spektakulären Sprünge zu erwarten sind.
- Die relevanten Kennzahlen zur Nachfrage eines Jahres liegen meist erst in der zweiten Hälfte des Folgejahres vor. Das Budget des Jahres 2008 und die Soll-Werte der einzelnen Indikatoren mussten deshalb bereits erstellt werden, bevor die Nachfrage des Jahres 2006 bekannt war. Diese Problematik besteht auch in Zukunft.
- Ein Operator (Op.) „>“ bedeutet, dass der Wert eines Indikators zu maximieren ist, ein Operator „<“, dass ein tieferer Wert besser als ein höherer ist. Wenn also z.B. die Zufriedenheit der Kunden über dem angestrebten Soll-Wert liegt, dann hat dies bei einem Operator „>“ nicht zur Folge, dass „Anstrengungen“ unternommen werden, um die Zufriedenheit wieder auf den Soll-Wert hinunter zu bringen.

Die Bedeutung der Spalte „Op.“ bei den Wirkungs- und Leistungszielen sollte in künftigen Globalbudgets erklärt werden. So wie sie jetzt im Budget steht, ist sie für den Laien nicht verständlich.

Ein Fragezeichen setzt die UVEK hinter die Verwendung eines Operators „=“. Wenn ein Wert weder zu maximieren noch zu minimieren ist, dann taugt er eigentlich nicht als Indikator. Das WSD hat zugesagt, die Operatoren zu überprüfen.

Folgende Anmerkungen macht die UVEK zu einzelnen Wirkungs- und Leistungszielen:

- Der Soll-Wert für das Jahr 2008 beim Wirkungsziel *Marktanteil am gesamten motorisierten Verkehr* (gemessen am Anteil der ÖV-Fahrten bzw. kombinierten Fahrten Langsamverkehr/ÖV an den täglichen motorisierten Fahrten) liegt unter dem Ist-Wert des Jahres

2006. Das WSD geht aufgrund der durchgehenden Eröffnung der Nordtangente von einem leicht sinkenden Anteil des ÖV am Modal Split aus. Zudem bringt die Erhebungsmethode (Befragung) immer gewisse Unschärfen mit sich.

- Beim Wirkungsziel *Hohe Nachfrage Regio-S-Bahn* sollen im Jahr 2008 – ausgehend von Angebotsverbesserungen (Verlängerung der S6 bis an den Bahnhof Basel SBB, attraktiveres Rollmaterial) – pro Tag 13'700 Personen am Bahnhof SBB einsteigen (Ist-Wert 2006 = 13'000).
- In ihrem Bericht zum ÖV-Globalbudget 2007 hat die UVEK in der Produktgruppe Tram und Bus einen Qualitätsindikator für das Angebot im Ortsverkehr vermisst. Auf das Budget 2008 wurde ein solcher versprochen, trotzdem ist er im Budgetbuch noch nicht enthalten. Das WSD hat der UVEK versichert, dieser Indikator werde nun aber für 2008 definitiv erstmals definiert. Die Grundlagendaten (Messungen 2006) hat das WSD von den BVB erst im Spätsommer 2007 erhalten. Es ist derzeit daran, diese auszuwerten und in eine einzige Kennzahl zu komprimieren. Die im Jahr 2006 gemessene Qualität soll dann mit dem Index 100 „geeicht“ werden, sodass in Zukunft die Entwicklung dieses Indikators relativ leicht interpretiert werden kann. Diese Methodik soll grundsätzlich zukünftig auch für die Qualitätskennzahl der Produktgruppe Regio-S-Bahn zur Anwendung kommen.

6. Weitere Anmerkungen

- Im Bereich Öffentlicher Verkehr sind im vergangenen Jahr drei vorgezogene Budgetpostulate eingereicht worden. Der Regierungsrat ist auf die darin formulierten Anliegen teilweise eingetreten und hat dies in einer Medienmitteilung vom 11.10.2007 kundgetan. Seine ausführlichen Stellungnahmen zu den vorgezogenen Budgetpostulaten finden sich im Bericht zum Budget. Diesen erhalten die Mitglieder des Grossen Rates allerdings erst ungefähr Mitte November zugestellt. Zeitlich ist dies unglücklich. Die UVEK empfiehlt dem Regierungsrat deshalb, die in Folge von vorgezogenen Budgetpostulaten umgesetzten Massnahmen nicht publik zu machen, bevor die Mitglieder des Grossen Rats seine offizielle Stellungnahme erhalten haben. Es ist also zu überlegen, ob der Bericht zum Budget der richtige Ort zur Publikation der Beantwortung von vorgezogenen Budgetpostulaten ist.
- Die UVEK bedauert, dass der Investitionsplafond Öffentlicher Verkehr in den letzten Jahren wiederholt nicht ausgeschöpft worden ist – und offenbar auch im laufenden Jahr nicht ausgeschöpft wird. Speziell unzufrieden ist sie mit der Tatsache, dass der für die Jahre 2006 bis 2007 gesprochene Rahmenkredit von CHF 1,5 Mio. für die Effizienzsteigerung des ÖV durch die Reduktion von Behinderungen bei weitem nicht ausgeschöpft wird – und dies obwohl die UVEK in ihrem Bericht vom 9.12.2005 bis Mitte 2007 einen zweiten Rahmenkredit für weitere Massnahmen gefordert hat.
- Für nicht budgetierte Investitionen braucht es einen Nachtragskredit, wenn gegen Ende Jahr absehbar wird, dass der Investitionsplafond – weil andere Projekte zurückgestellt werden müssen oder nicht realisiert werden können – nicht ausgeschöpft wird. Das für einen Nachtragskredit in Gang zu setzenden Verfahren dauert aber so lange, dass bis zur Bewilligung eines Vorhabens das Jahr bereits vorbei ist.

In der Investitionsübersichtsliste können zwar Vorhaben aufgelistet werden, die betragsmässig insgesamt 130% des im Budget eingestellten Plafonds ergeben, dennoch wurde aber in den letzten Jahren der 100%-Plafond jeweils mehr oder weniger deutlich verfehlt. Die UVEK bittet den Regierungsrat deshalb zu prüfen, warum einerseits der maximal mögliche Plafond von 130% im Investitionsbereich Öffentlicher Verkehr gar nicht ausgeschöpft wird (im Budget 2008 beträgt die Ausschöpfung 119,6%, im Budget 2007 waren es gar nur 100,9%), und ob andererseits eine Erhöhung der 130%-Grenze Sinn machen würde. Möglicherweise liesse sich das Budget auch besser ausschöpfen, wenn mehr einzelne Projekte mit kleineren Beträgen als wenige mit grossen Beträgen eingestellt würden.

7. Antrag an den Grossen Rat

Die UVEK beantragt dem Grossen Rat mit 11:0 Stimmen die Annahme des beiliegenden Beschlussentwurfs. Sie hat diesen Bericht auf dem Zirkularweg mit dem gleichen Stimmenverhältnis verabschiedet und den Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission



Michael Wüthrich

Präsident

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

zum

Globalbudget Öffentlicher Verkehr 2008

(vom **[Hier Datum eingeben]**)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt beschliesst nach Einsicht in den Bericht Nr. 07.5317.01 der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission:

1. Gestützt auf § 14 und § 16, Abs. 1, lit. b des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (ÖVG) und das ÖV-Programm 2006 – 2009 werden folgende Grössen des Globalbudgets Öffentlicher Verkehr 2008 genehmigt.

▪ Ordentlicher Nettoaufwand Produktgruppe Tram und Bus	CHF 47'421'000
▪ Ordentlicher Nettoaufwand Produktgruppe Regio-S-Bahn	CHF 2'230'400
▪ Ordentlicher Nettoaufwand Produktgruppe Tarife und Verbünde	CHF 20'183'000
▪ Investitionen ab CHF 300'000	CHF 24'300'000

Dieser Beschluss ist zu publizieren.