



Grosser Rat des Kantons Basel-Stadt

Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission

An den Grossen Rat

09.5141.01

Basel, 20. Mai 2009

Kommissionsbeschluss
vom 20. Mai 2009

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

1. Ausgangslage

Für den öffentlichen Verkehr wird seit 2006 auf Basis des alle vier Jahre erscheinenden ÖV-Programms ein Globalbudget erstellt. Daraus werden die vom Kanton Basel-Stadt bei den Unternehmen des öffentlichen Verkehrs bestellten Leistungen finanziert. Diese Leistungen umfassen den Betrieb des öffentlichen Tram- und Busverkehrs, den kantonalen Behindertentransport sowie – in Absprache mit Nachbarkantonen und -ländern – den Regionalverkehr. Der Kanton schliesst mit den Transportunternehmen Leistungsvereinbarungen über jeweils ein Jahr ab, in denen das zu erbringende Angebot definiert wird. Geht er eine finanzielle Verpflichtung mit einer Dauer von über einem Jahr ein, beantragt er beim Grossen Rat einen Kredit. Die Finanzierung der Investitionen im Bereich Öffentlicher Verkehr erfolgt mit Einzelkrediten gemäss den Bestimmungen des Finanzhaushaltsgesetzes.

Der in den Jahresbericht 2008 des Regierungsrats integrierte Bericht zum Öffentlichen Verkehr (Kapitel 6.3.2) nimmt Bezug auf das vom Grossen Rat am 12.12.2007 genehmigte ÖV-Globalbudget 2008. Die im Jahresbericht ÖV aufgeführten Kosten und Erlöse sind Bestandteil der Staatsrechnung; dazu berichtet nicht die Finanzkommission, sondern die Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission (UVEK). Ihr Antrag findet sich in Kapitel 3 dieses Berichts.

Das Globalbudget Öffentlicher Verkehr besteht aus den drei Produktgruppen *Tram und Bus*, *Regio-S-Bahn* und *Tarife und Verbünde*. Beschlussgrössen sind die Ordentlichen Nettoaufwände (ONA) dieser Produktgruppen. Darüber hinaus nimmt die UVEK in ihren Berichten zu Jahresbericht und Globalbudget ÖV jeweils auch zu den Ausgaben im Investitionsbereich *Öffentlicher Verkehr* Stellung.

2. Feststellungen der UVEK

Das Globalbudget Öffentlicher Verkehr wurde 2008 von der Dienststelle Öffentlicher Verkehr im Wirtschafts- und Sozialdepartement (WSD) verwaltet. Die Leistungserbringer sind keine Dienststellen des Kantons, sondern die verschiedenen Unternehmen des öffentlichen Verkehrs (BVB, SBB AG, SBB GmbH und KBB Koordinationsstelle Fahrten für Behinderte bei der Basel). Der Grosse Rat kann diese Unternehmen nicht direkt beaufsichtigen oder befragen, da sie nicht Teil der kantonalen Verwaltung sind. Die Kontrollfunktion der UVEK resp. des Grossen Rats beschränkt sich auf deren Auftraggeberin, bis Ende 2008 die Dienststelle Öffentlicher Verkehr im WSD.

Die UVEK hat den Jahresbericht Öffentlicher Verkehr 2008 an ihrer Sitzung vom 29.4.2009 hinsichtlich der finanziellen und leistungsmässigen Vorgaben erörtert. Dabei stand ihr Alain Groff, Leiter des Amtes für Mobilität im Bau- und Verkehrsdepartement, für Fragen und Auskünfte zur Verfügung.

2.1 Budgetvorgaben

Wie schon in den Vorjahren zeigt sich auch 2008, dass es sich beim ÖV-Globalbudget um ein sehr stabiles System handelt und sich der ONA relativ genau budgetieren lässt. Dies liegt in erster Linie daran, dass die Abgeltungsbeiträge des Kantons an die Transportunter-

nehmen jeweils im Voraus via Leistungsauftrag festgelegt werden; das Potenzial für Überraschungen ist deshalb begrenzt. Das Angebot erfährt gegenüber dem Vorjahr in der Regel nur punktuelle Veränderungen, und auch die Nachfrage nach den Leistungen des öffentlichen Verkehrs ist ziemlich stabil.

Über alle drei Produktgruppen hinweg ergibt sich eine Überschreitung des budgetierten ONA um CHF 0,86 Mio. Dies bedeutet bei einem Gesamtbudget von CHF 69,02 Mio. eine Abweichung von 1,2%. In den Produktgruppen *Regio-S-Bahn* sowie *Tarife und Verbünde* ist das Budget nicht ganz ausgeschöpft worden, die Produktgruppe *Tram und Bus* verzeichnet hingegen eine Überschreitung um CHF 1,11 Mio. (vgl. Tabelle 2-1). Die Abweichung in der Produktgruppe *Tram und Bus* ist auf nicht budgetierte Anpassungen im Personalbereich (neue Überzeitregelung, Schichtzulagen), die die BVB vom Kanton übernehmen mussten, und über Erwartungen gestiegene Energiekosten zurückzuführen. Entlastend wirken höhere Bundesbeiträge an den Flughafenbus. Die Unterschreitung des Budgets der Produktgruppe *Tarife und Verbünde* um CHF 0,22 Mio. ist auf eine um rund 3'000 geringere Zahl an verkauften U-Abos (auf Monatsbasis; entspricht ca. 250 Abos monatlich) zurückzuführen. Die U-Abos werden vom Kanton subventioniert, weshalb ein Rückgang der verkauften Abos die Rechnung entlastet, sich aber in den Folgejahren negativ auf die Abgeltung der Verkehrsleistungen auswirkt. Die Anzahl der verkauften U-Abos stagniert im Kanton Basel-Stadt seit mehreren Jahren; kleinere Schwankungen lassen sich durch meteorologische Einflüsse, Grossbaustellen und Preiserhöhungen begründen.

Tabelle 2-1: Ordentlicher Nettoaufwand (in Mio. CHF)

Produktgruppe	Rechnung 2008	Budget 2008	Abweichung
Tram und Bus	48,531	47,421	+1,110
Regio-S-Bahn	2,197	2,230	-0,034
Tarife und Verbünde	19,967	20,183	-0,217
Total	70,694	69,834	+0,860

Der im Vergleich zum Vorjahr um mehr als CHF 0,6 Mio. steigende ONA der Produktgruppe *Regio-S-Bahn* ist in erster Linie 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%. Daneben wirkt sich auch der etwas höhere Abschreibungsbedarf bei den neuen FLIRT-Zügen aus.

2.2 Leistungsvorgaben

Mit dem ÖV-Globalbudget ist jeweils ein Leistungsauftrag zwischen dem Kanton und den Transportunternehmen verbunden. Anhand von Wirkungs- und Leistungszielen soll dessen Einhaltung überprüft werden. Dabei gilt es zu beachten, dass Änderungen im Verkehrsverhalten in der Regel nur längerfristig erfolgen. Kurzfristige Nachfrageschwankungen gehen eher auf meteorologische Umstände, Grossanlässe oder Grossbaustellen als auf Verhaltensänderungen der Nutzerinnen und Nutzer zurück. Die den Wirkungs- und Leistungszielen

hinterlegten Indikatoren resp. die Kennzahlen zur Nachfrage verändern sich deshalb von Jahr zu Jahr nur wenig.

Bei den ausgewiesenen Indikatoren zeigt sich grösstenteils eine stabile bis leicht verbesserte Situation auf hohem Niveau. Die gestiegene Nachfrage im Ortsverkehr wie auch bei der Regio-S-Bahn dürfte zumindest teilweise auf den Ausbau des Angebots zurückzuführen sein. Es wäre in diesem Zusammenhang interessant zu wissen, ob auch der Anteil des öffentlichen Verkehrs am gesamten motorisierten Verkehr (Modal Split) zugenommen hat. Die Indikatoren der Wirkungsziele „Marktanteil am gesamten motorisierten Verkehr“ und „Zufriedenheit der Wohnbevölkerung“ werden allerdings erst wieder im Jahr 2011 – nach der Bevölkerungsbefragung im Jahr 2010 – ausgewiesen. Die letzten gesicherten Werte stammen aus dem Jahr 2007.

Die Abstützung von zwei der fünf Wirkungsziele auf die nur alle vier Jahre stattfindende Bevölkerungsbefragung würde bei der jetzigen Darstellungsweise (Ist-Werte der letzten drei Jahre) dazu führen, dass im Jahresbericht 2010 kein einziger Wert mehr publiziert werden könnte, da weder für die Jahre 2010, 2009 noch 2008 ein Wert existieren würde. Eine Überprüfung der politischen Zielvorgaben wäre nicht mehr möglich.

Das neue Amt für Mobilität im Bau- und Verkehrsdepartement erarbeitet deshalb derzeit ein neues Erhebungs- und Controllingkonzept, das einen besseren Überblick über das Mobilitätsverhalten und die Qualität des öffentlichen Verkehrs ermöglichen soll. Die Erfolgskontrolle neuer Angebote soll ausgebaut werden und es soll vermehrt Probefahrten mit einer Auswertung der Fahrgastzahlen geben; zudem sollen auch verstärkt Nachfrageprognosen anhand von Modellrechnungen erstellt werden. Die UVEK begrüsst die Bestrebungen, die Qualität des öffentlichen Verkehrs auch objektiv messbarer zu machen, mahnt aber gleichzeitig zu einer gewissen Vorsicht: Experimente mit neuen Linien oder Linienführungen – als Beispiel sei die nach wenigen Monaten wieder eingestellte Buslinie 52 erwähnt – verunsichern die Kundschaft. Änderungen am bestehenden Angebot sollten nur vorgenommen werden, wenn entsprechende Nachfragepotenziale mit grosser Sicherheit vorhanden sind.

Verschiedene Indikatoren der Leistungsziele der drei Produktgruppen sind im Jahresbericht entweder geschätzt oder können erst mit dem Globalbudget 2010 vorgelegt werden. Ein Vergleich der Ist-Zahlen 2007 und 2008 ist daher teilweise erst bei Vorliegen des Globalbudgets 2010 möglich. Dies erachtet die UVEK als unschön, auch wenn Veränderungen im Verkehrsverhalten langfristig erfolgen. Positiv wertet sie die Tatsache, dass auf ihre Anregung im Bericht zum ÖV-Jahresbericht 2007 die dargestellte Zeitreihe um ein Jahr erweitert wurde. So lassen sich auch bei fehlenden oder geschätzten Werten wenigstens zwei Ist-Werte miteinander vergleichen, ohne auf frühere Jahresberichte zurückgreifen zu müssen.

Die Effizienz der Leistungserbringung ist aufgrund von höheren Personal- und Energiekosten etwas gesunken. In der Produktgruppe *Tram und Bus* lautet der im Jahresbericht als „noch nicht definiert“ deklarierte Indikator (Ist-Wert 2008: 204) „Mittelwert Qualitätswerte BVB (2006: Index = 100)“. Der Anteil zufriedener oder sehr zufriedener Kunden bei den Behindertentransporten beträgt gemäss Aussage des BVD gegenüber der UVEK 85,5%, was gegenüber dem Vorjahr eine deutliche Steigerung ist. Der Soll-Wert beim Leistungsziel „Hohe Effizienz der Leistungserbringung“ beträgt 0,149 und entspricht damit dem Soll-Wert.

Der provisorische Qualitätsindikator in der Produktgruppe *Regio-S-Bahn* liegt vermutlich leicht unter 100 und damit über dem Vorjahr. Etwas abgenommen hat die Qualität bei den Teilindikatoren Vandalismus und Belästigungen sowie Sauberkeit.

2.3 Investitionen

In ihren letzten Berichten zu Jahresrechnung und Globalbudget ÖV hat die UVEK jeweils mit Bedauern festgestellt, dass der Investitionsplafonds Öffentlicher Verkehr teilweise deutlich nicht ausgeschöpft wurde. Dies ändert sich in der Rechnung 2008: Bei Ausgaben von CHF 22,7 Mio. wird das Budget zu gut 93% ausgeschöpft, was gegenüber der Quote von 65% im Jahr 2007 doch deutlich mehr ist. Teilweise dürfte die höhere Ausschöpfung allerdings auf die gestiegenen Preise im Baugewerbe zurückzuführen sein; zudem ist der Gleisumbau im Badischen Bahnhof deutlich teurer geworden als erwartet.

Der Regierungsrat führt folgende Gründe an, warum der Plafonds im Investitionsbereich ÖV auch 2008 nicht vollständig ausgeschöpft werden konnte:

- Die Planungsarbeiten für die Verlängerung der Tramlinie 3 nach St. Louis wurden wegen Verzögerungen auf französischer Seite noch nicht aufgenommen.
- Politisch begründete Verzögerungen bei der Erneuerung des Karl Barth-Platzes haben im Jahr 2008 zu etwa CHF 1 Mio. tieferen Ausgaben als budgetiert geführt.
- Der Planungsbeginn für das Herzstück der Regio-S-Bahn verzögerte sich, weil die Verhandlungen mit dem Kanton Basel-Landschaft über den Kostenteiler mehr Zeit als erwartet beanspruchten.

Im Budget dürfen auf der Investitionsübersichtsliste Vorhaben aufgelistet werden, die betragsmässig insgesamt 130% des eingestellten Plafonds ergeben. Die UVEK wertet es als positiv, dass diese Quote im Investitionsbereich Öffentlicher Verkehr immer besser ausgeschöpft wird: Nach 100,9% im Budget 2007 und 119,6% im Budget 2008 sind im Budget 2009 gar Projekte in der Gesamtsumme von 130% eingestellt. Um den Plafonds ausschöpfen zu können, müssen mehr Vorhaben in der „Pipeline“ sein, als es das Budget erlaubt, denn es kommt aus verschiedenen Gründen immer wieder zu Verzögerungen oder gar Ausfällen von Projekten (vgl. die oben erwähnten Beispiele).

Erneut feststellen muss die UVEK, dass das Budget für den Abbau von Behinderungen im öffentlichen Verkehr von den BVB nicht ausgeschöpft wird. Der vom Grossen Rat für die Jahre 2006 bis 2007 gesprochene Rahmenkredit von CHF 1,5 Mio. für die Effizienzsteigerung des ÖV durch die Reduktion von Behinderungen ist bis Ende 2008 noch nicht einmal zu CHF 200'000 ausgeschöpft. Dies notabene obwohl die UVEK in ihrem Bericht vom 9.12.2005 zum entsprechenden Ratschlag bis Mitte 2007 einen zweiten Rahmenkredit für weitere Massnahmen gefordert hat. Die Zusammenarbeit zwischen Kanton und BVB bei Infrastrukturen der BVB wird mit der neuen Rahmenvereinbarung thematisiert. Das neue Geschäftsmodell Infrastruktur führt zu neuen Planungsabläufen.

3. Fazit und Antrag an den Grossen Rat

Die UVEK stellt fest, dass das Globalbudget Öffentlicher Verkehr finanziell fast eingehalten worden ist und sich die Abweichungen begründen lassen. Die Nachfrage nach ÖV-Leistungen stieg leicht an, der Abgeltungsbedarf hat sich in erster Linie aufgrund steigender Personal- und Energiekosten etwas erhöht.

Das ÖV-Globalbudget hat sich in den letzten vier Jahren als zuverlässiges Steuerungsinstrument für den öffentlichen Verkehr bewährt. Der Finanzbedarf hat sich als ziemlich stabil erwiesen. Finanzielle und Wirkungsziele wurden mit der neuen Art von Berichterstattung näher zusammengeführt. Dank der textlichen Beschreibung von Tätigkeiten und Projekten lassen sich die Ziele und Indikatoren leichter interpretieren. Bei den Indikatoren besteht aber nach wie vor ein gewisses Verbesserungspotenzial.

Die UVEK beantragt dem Grossen Rat mit 11:0 Stimmen die Genehmigung des Jahresberichts Öffentlicher Verkehr 2008. Sie hat den vorliegenden Bericht auf dem Zirkularweg mit dem gleichen Stimmenverhältnis verabschiedet und ihren Präsidenten zum Sprecher bestimmt.

Im Namen der Umwelt-, Verkehrs- und Energiekommission



Michael Wüthrich
Präsident

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

Jahresbericht 2008 Öffentlicher Verkehr

(vom **Hier Datum eingeben**)

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt beschliesst nach Einsicht in den Bericht Nr. 09.5141.01 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 Jahresberichts Öffentlicher Verkehr 2008 genehmigt.
 - Ordentlicher Nettoaufwand Produktgruppe Tram und Bus CHF 48'531'000
 - Ordentlicher Nettoaufwand Produktgruppe Regio-S-Bahn CHF 2'196'600
 - Ordentlicher Nettoaufwand Produktgruppe Tarife und Verbünde CHF 19'966'500

Dieser Beschluss ist zu publizieren.