



An den Grossen Rat

21.0828.02

BVD/P210828

Basel, 4. Mai 2022

Regierungsratsbeschluss vom 3. Mai 2022

Bericht

Betreffend

Kantonale Volksinitiative «Gratis ÖV für Kinder und Jugendliche»

Inhalt

1. Begehren	3
2. Das heutige Tarifangebot und der Tarifverbund Nordwestschweiz	3
2.1 Der Tarifverbund Nordwestschweiz	3
2.2 Das heutige Tarifangebot	3
3. Volksinitiative «Gratis ÖV für Kinder und Jugendliche»	4
3.1 Einreichung der Initiative und Initiativtext	4
3.2 Rechtliche Zulässigkeit und Berichterstattung	4
3.3 Inhaltliche Beurteilung der Initiative	4
3.4 Abwägungen zu einem Gegenvorschlag	5
4. Finanzielle Auswirkungen der Initiative	6
5. Fazit des Regierungsrats	6
6. Formelle Prüfung	6
7. Antrag	6

1. Begehren

Mit vorliegendem Bericht beantragen wir Ihnen, die Volksinitiative «Gratis ÖV für Kinder und Jugendliche» der Gesamtheit der Stimmberechtigten des Kantons Basel-Stadt zur Abstimmung vorzulegen und den Stimmberechtigten die Ablehnung der Initiative zu empfehlen. Dieses Volksbegehren würde kaum eine vom Regierungsrat gewünschte sozial-, umwelt- oder verkehrspolitische Wirkung erzielen und gleichzeitig den Staatshaushalt mit zusätzlich 15 Mio. Franken pro Jahr belasten. Der Regierungsrat verzichtet darauf, einen Gegenvorschlag vorzulegen.

2. Das heutige Tarifangebot und der Tarifverbund Nordwestschweiz

2.1 Der Tarifverbund Nordwestschweiz

Vor über 30 Jahren wurde der Tarifverbund Nordwestschweiz (TNW) mit dem Ziel gegründet, ein attraktives und einfaches Tarifangebot für den öffentlichen Verkehr zu einem kostengünstigen Preis anzubieten. Das Angebot des TNW ist für Abonentinnen und Abonnenten besonders attraktiv und einfach, weil das U-Abo den Komfort eines Generalabonnements (GA) für die gesamte Nordwestschweiz anbietet. Günstig ist das Angebot, da die öffentliche Hand das Abonnement subventioniert. Dieses attraktive Abonnement brachte neue Kundinnen und Kunden in den öffentlichen Verkehr und gleichzeitig konnten die Transportunternehmen (TU) dank der gesteigerten Nachfrage ihren Kostendeckungsgrad verbessern.

Wie der Regierungsrat bereits im Zusammenhang mit verschiedenen anderen parlamentarischen Vorstössen dargelegt hat, liegt die Tariffestlegung im öffentlichen Verkehr nicht in seiner Kompetenz (Personenbeförderungsgesetz, PBG, SR 745.1). Verantwortlich für die Tarifangebote in der Schweiz sind die TU und deren Branchenorganisation Alliance SwissPass bzw. auf regionaler Ebene die im TNW vertretenen TU. Die Tarife des TNW gelten im gesamten Verbundgebiet. Dementsprechend dürfen gemäss TNW-Vereinbarung ausschliesslich Fahrausweise gemäss Verbundtarif ausgegeben werden. Auf den Kanton Basel-Stadt begrenzte Tarifangebote sind nicht möglich. Der Verbund ermöglicht den gewünschten einfachen Zugang zum öffentlichen Verkehr in der Nordwestschweiz und soweit möglich ins grenznahe Ausland. Gleiches gilt für die gesamte Schweiz: Das Angebot und der Zugang zum richtigen Fahrausweis soll möglichst in allen Regionen der Schweiz gleich sein. So sind zum Beispiel die Altersgrenzen im öffentlichen Verkehr gesamtschweizerisch einheitlich, eine lokale Abweichung entspricht nicht der von den Kunden gewünschten und vom Bundesamt für Verkehr geforderten Harmonisierung im Tarifwesen des öffentlichen Verkehrs der Schweiz. Die Branchenorganisation Alliance SwissPass wurde vom BAV damit beauftragt, eine Vereinbarung mit den konzessionierten Transportunternehmen und den Tarifverbänden abzuschliessen, welche die Transportunternehmen und die Verbände (und somit den TNW) zur Harmonisierung der Tarife verpflichtet. Die Partner des TNW würden den Vorschlag, die Altersgrenzen anzupassen, kaum unterstützen. Dies bedeutet, dass der Kanton Basel-Stadt eine Tarifreduktion bzw. die Gratisabgabe eines Abonnements an einen Teil seiner Bevölkerung – so wie es die Initiative fordert – ausserhalb des TNW vornehmen und vollumfänglich vergüten müsste. Die Trägerkantone des TNW subventionieren im Übrigen das U-Abo bereits seit Bestehen des Verbundes, indem sie für jedes Monats-Abo unabhängig von der Alterskategorie 25 Franken an den TNW abgeben.

2.2 Das heutige Tarifangebot

Ein Junioren-Jahresabonnement des TNW für Kinder und junge Erwachsene bis zum vollendeten 25. Lebensjahr kostet aktuell 530 Franken. Bereits heute besteht damit ein Angebot, das gegenüber dem Erwachsenen-Abo 270 Franken günstiger ist. Wie in Kapitel 2.1 erläutert, subventionieren die Trägerkantone des TNW zudem jedes Monats- oder Jahresabonnement, das von einer Person mit Wohnsitz in einem dieser Kantone gelöst wird. Für ein Junioren-Jahresabonnement

bedeutet dies heute eine Preisreduktion von 275 Franken¹ gegenüber dem Preis für Personen mit Wohnsitz ausserhalb der Nordwestschweiz. Die Trägerkantone zahlen ihre Subventionsbeiträge direkt an den Verbund, der die gesamten Einnahmen aufgrund der Nachfrage auf die einzelnen Transportunternehmen verteilt. Im Vergleich mit anderen Städten ist das Junioren-Jahresabonnement in Basel heute schon günstig. In Zürich kostet es nur schon für das Stadtgebiet 570 Franken und in Bern 600 Franken. Regionale Abonnemente sind dort je nach Gültigkeitsraum um ein Vielfaches teurer, das U-Abo hingegen ist in der ganzen Nordwestschweiz gültig.

Ausserdem bietet das nationale Tarifsysteem eine Junior-Karte und eine Kinder-Mitfahrkarte an, die beide auch im TNW gültig sind. Mit der Junior-Jahreskarte reist ein Kind ab 6 Jahren bis vor dem 16. Geburtstag in Begleitung eines Elternteils gegen eine jährliche Gebühr von 30 Franken unbeschränkt durch die Schweiz. Dabei wird jede Junior-Jahreskarte für ein Kind und beide Elternteile ausgegeben. Mit der Kinder-Mitfahrkarte reist ein Kind ab 6 Jahren bis vor dem 16. Geburtstag ein ganzes Jahr lang in Begleitung einer beliebigen erwachsenen Person durch die Schweiz. Die Kinder-Mitfahrkarte kostet ebenfalls jährlich 30 Franken.

3. Volksinitiative «Gratis ÖV für Kinder und Jugendliche»

3.1 Einreichung der Initiative und Initiativtext

Gestützt auf § 47 der Verfassung des Kantons Basel-Stadt vom 23. März 2005 und auf das Gesetz betreffend Initiative und Referendum vom 16. Januar 1991 (IRG) reichen die unterzeichnenden, im Kanton Basel-Stadt wohnhaften Stimmberechtigten folgende Initiative ein:

«Es wird Kindern und Jugendlichen mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt bis zum vollendeten 20. Altersjahr ermöglicht, ein Jahres-Umweltschutz-Abonnement (Jahres-U-Abo) kostenlos zu beziehen.»

3.2 Rechtliche Zulässigkeit und Berichterstattung

Der Grosse Rat hat am 27. Oktober 2021 (21/44/20G) die kantonale Volksinitiative „Gratis ÖV für Kinder und Jugendliche“ als rechtlich zulässig erklärt und dem Regierungsrat zur Berichterstattung überwiesen. Gegen diesen Beschluss wurden keine Rechtsmittel erhoben. Der Regierungsrat äussert sich nachstehend inhaltlich zu den Anliegen der Initiative.

3.3 Inhaltliche Beurteilung der Initiative

Die Volksinitiative verlangt, dass Kindern und Jugendlichen mit Wohnsitz im Kanton Basel-Stadt bis zum vollendeten 20. Altersjahr ermöglicht wird, ein Jahres-U-Abo kostenlos zu beziehen. Die Initiative möchte damit alle Kinder und Jugendliche an den ÖV heranführen.

Der Kanton Basel-Stadt würde bei Annahme der Initiative also verpflichtet, allen Kindern ab 6 Jahren und Jugendlichen ein TNW-Abonnement gratis zur Verfügung zu stellen. Der TNW und damit die Transportunternehmen müssten vom Kanton für jedes bezogene U-Abo abgegolten werden, der Betrag würde maximal dem Verkaufspreis inkl. Subvention für das Junioren Jahres-U-Abo entsprechen. Gemäss den national vorgegebenen Vorschriften betreffend gemeinsamen Tarife und Vorschriften des Nationalen Direkten Verkehrs und der ÖV-Verbünde besteht im öffentlichen Verkehr eine Billetpflicht. Deshalb bliebe auch bei einer Annahme der Initiative die Pflicht für alle Fahrgäste bestehen, im Besitz eines gültigen Fahrausweises zu sein. Eine Fahrt ohne Fahrausweis bliebe eine «Schwarzfahrt» und wäre mit einer Busse verbunden – auch für Kinder und Jugendliche des Kantons Basel-Stadt.

¹ 25 Franken für 11 Monate gemäss TNW-Vereinbarung (SG 953.900) vom 30. Mai 1989 Ziffer 41.

Der Regierungsrat ist der Meinung, dass generelle Gratisangebote zu einer falschen Kostenwahrnehmung führen. Insbesondere im Mobilitätsbereich ist – gerade auch mit Blick auf den Klimaschutz – ein Angebot, das unbegrenzten Konsum zum Nulltarif ermöglicht, ein fragwürdiger Anreiz. Es sollte insbesondere Kindern und Jugendlichen so früh wie möglich vermittelt werden, dass Mobilität Ressourcen braucht und deshalb nicht kostenlos ist. Im Vordergrund der verkehrspolitischen Ziele des Regierungsrats stehen ein attraktives Fahrplanangebot und eine gute Erschliessung des gesamten Kantonsgebietes.

Auch aus verkehrs- und gesundheitspolitischen Überlegungen hat der Regierungsrat kein Interesse, dass Kinder und Jugendliche ÖV fahren, anstatt zu Fuss oder per Velo unterwegs zu sein. Das Potenzial zur Verlagerung von Autofahrten auf ÖV ist bei Minderjährigen kaum gegeben. Zum Klimaschutz wird die Initiative somit kaum etwas beitragen können.

Der Regierungsrat befürchtet zudem, dass sich der Kostensprung bei Erreichen der Altersgrenze von 20 Jahren, wenn das Gratisangebot auslaufen würde, kontraproduktiv auswirken könnte. Dies insbesondere, da viele junge Menschen im Alter von etwa 20 Jahren ohnehin häufig ihren Wohnsitz und weitere Lebensumstände verändern (Studienbeginn, erster Arbeitsplatz, Erlangen des Führerausweises). Solche Brüche im Lebenslauf werden vielfach dazu genutzt, das eigene Mobilitätsverhalten zu überprüfen und bisherigen Gewohnheiten zu verändern. Ein grosser Kostensprung könnte dann erst recht dazu führen, dass sich die betroffenen Jugendlichen vom ÖV abwenden.

3.4 Abwägungen zu einem Gegenvorschlag

Der Regierungsrat verzichtet auf einen Gegenvorschlag, weil er die geltende, mit sämtlichen TNW-Partnern – Basler Verkehrs-Betriebe, Baselland Transport AG, SBB Personenverkehr Region Mitte, PostAuto Region Nordschweiz, Autobus AG Liestal sowie den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft, Aargau, Solothurn und Jura – austarierte Tarifstruktur des öffentlichen Verkehrs für sinnvoll und ausgewogen erachtet. Auch hält er vermeintlich naheliegende und simpel umsetzbare Vorschläge für nicht tauglich. Beispielsweise ist die Alterslimite von 6 Jahren für die kostenlose Beförderung im Öffentlichen Verkehr (in Begleitung einer Person von über 6 Jahren) schweizweit etabliert und verbindlich. Auch macht beispielsweise die Herabsetzung der von der Initiative vorgeschlagenen Alterslimite auf 16 Jahre wenig Sinn: Zu tief angesetzt wäre die Wirkung eine äusserst bescheidene Entlastung des Familienbudgets. Würde die Altersgrenze lediglich um ein paar wenige Jahre verschoben, so würde die gewünschte langfristige Anbindung an den Öffentlichen Verkehr ebenfalls nicht erreicht, weil mögliche «Umsteigemomente» auf starke Motorräder, Roller oder eBike bereits mit 16 Jahren möglich sind.

Die Subventionen würden zudem nach dem Giesskannenprinzip ausgeschüttet werden, also unabhängig von der Einkommenssituation der begünstigten Haushalte. Dies widerspricht den grundlegenden sozialpolitischen Prinzipien, wonach Unterstützungsleistungen bedarfsgerecht und subjektbezogen ausgerichtet werden sollen, wobei die Wahlfreiheit zum Bezug einer Leistung soweit als möglich erhalten bleiben sollte. Kinder und Jugendliche aus Familien mit bescheidenem Budget, die zu Fuss gehen oder Velo fahren, würden hingegen keinen Beitrag an ihre Mobilitätskosten erhalten, was ihre Wahlfreiheit implizit einschränken würde. Jugendliche mit einem grösseren Budget würden aufgrund des finanziellen Anreizes wohl kaum auf den ÖV umsteigen, wenn sie ihn nicht ohnehin schon benutzen.

Der Regierungsrat unterstützt die Grundidee eines attraktiven öffentlichen Verkehrs, der für alle bezahlbar sein muss. Er ist aber der Ansicht, dass aus oben genannten Gründen die Initiative eine Wirkung erzielt, die nicht im Sinne einer nachhaltigen Mobilitätspolitik ist. Deshalb setzt er sich auch weiterhin dafür ein, dass das Tarif- und Fahrplanangebot des Öffentlichen Verkehrs für alle Altersgruppen noch attraktiver wird und dass das mit allen TNW-Partnern regelmässig diskutierte und im Konsens justierte U-Abo auch künftig kein Flickenteppich mit kantonalen Unterschieden sein wird. Der Regierungsrat empfiehlt darum die Initiative zur Ablehnung.

4. **Finanzielle Auswirkungen der Initiative**

Wie in Kapitel 3.3 ausgeführt wird der Kanton Basel-Stadt dem TNW den Preis für jedes auf Basis der Initiative gratis bezogene Abonnement abgelten müssen. Die anderen Kantone der Nordwestschweiz werden keinen Anlass sehen, sich an der Finanzierung einer Subvention, von denen nur Einwohnende von Basel-Stadt profitieren, zu beteiligen. Da ein Gratis-Abonnement beantragt bzw. bezogen werden muss, ist davon auszugehen, dass nicht alle Kinder und Jugendliche davon Gebrauch machen werden. Die folgenden Schätzungen gehen davon aus, dass bei einer Gratisabgabe zwischen 80% und 90% der berechtigten Kinder und Jugendlichen ein Gratis-Abo beziehen würden.

Den Überlegungen liegen im Weiteren Zahlen des statistischen Amtes Basel-Stadt und des TNW aus dem Jahr 2019 zugrunde. Mit diesen Annahmen würden bei einer Umsetzung der Initiative Jahres-U-Abos im Wert zwischen 16.1 und 18.1 Mio. Franken inkl. Subvention kostenfrei abgegeben. Der Kanton Basel-Stadt und die Gemeinden Riehen und Bettingen entrichten bereits heute Abo-Subventionen von ungefähr 2.3 Mio. Franken für Kinder und Jugendliche bis 20 Jahre. Somit ist nach Abzug der Subvention für bisherige Inhaberinnen und Inhaber eines U-Abos in der entsprechenden Altersgruppe mit zusätzlichen Kosten in der Grössenordnung von **15 Mio. Franken jährlich** zu rechnen.

5. **Fazit des Regierungsrats**

Der Regierungsrat empfiehlt die Initiative zur Ablehnung, weil sie unabhängig der jeweiligen Einkommenssituation Leistungen gratis anbieten, umweltpolitisch unerwünschte Anreize setzen und verkehrspolitisch unerwünschte Wirkungen erzielen würde und den Staatshaushalt zusätzlich mit 15 Mio. belastet.

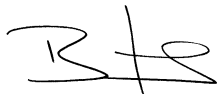
6. **Formelle Prüfung**

Das Finanzdepartement hat den vorliegenden Bericht gemäss § 8 des Gesetzes über den kantonalen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz) vom 14. März 2012 überprüft.

7. **Antrag**

Gestützt auf unsere Ausführungen beantragen wir dem Grossen Rat die Annahme des nachstehenden Beschlussesentwurfs.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Beat Jans
Regierungspräsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin

Beilage

Entwurf Grossratsbeschluss

Grossratsbeschluss

betreffend

Volksinitiative „Gratis-ÖV für Kinder und Jugendliche“

(vom [Datum eingeben])

Der Grosse Rat des Kantons Basel-Stadt, nach Einsichtnahme in den Ratschlag des Regierungsrates Nr. [Nummer eingeben] vom [Datum eingeben] und nach dem mündlichen Antrag der [Kommission eingeben] vom [Datum eingeben], beschliesst:

Die von 3'522 im Kanton Basel-Stadt Stimmberechtigten eingereichte Volksinitiative «Gratis-ÖV für Kinder und Jugendliche» ist, sofern sie nicht zurückgezogen wird, der Gesamtheit der Stimmberechtigten mit der Empfehlung auf Verwerfung zur Abstimmung vorzulegen.

Bei Annahme der Volksinitiative ist eine Vorlage, welche die Anliegen erfüllt, auszuarbeiten und dem Grossen Rat zum Beschluss vorzulegen. Die Vorlage ist den Stimmberechtigten zum definitiven Entscheid vorzulegen. Wird die Initiative zurückgezogen, so unterliegt die Vorlage dem fakultativen Referendum.

II. Publikation

Dieser Beschluss ist zu publizieren.