



An den Grossen Rat

16.5502.02

BVD/P165502

Basel, 1. Februar 2017

Regierungsratsbeschluss vom 31. Januar 2017

Motion Jörg Vitelli und Konsorten betreffend „grenzüberschreitende öV-Tarife“ – Stellungnahme

Der Grosse Rat hat an seiner Sitzung vom 9. November 2016 die nachstehende Motion Jörg Vitelli und Konsorten dem Regierungsrat zur Stellungnahme überwiesen:

„In unserem Dreiland Deutschland - Frankreich - Schweiz sind die grenzüberschreitenden Tarife des öffentlichen Verkehrs seit Jahren ein Dauerthema. Verschiedenste Vorstösse im Grossen Rat haben die Vereinfachung der Tarife zum Inhalt. Ausser der Anerkennung des U-Abos und des GA auf der neuen Tramlinie 8 (genannt Tram 8 grenzenlos) gibt es von der Schweiz aus keine Anerkennung von Abos im benachbarten Ausland.

Von Deutschland her anerkennt der Regioverkehrsverbund Lössach (RVL) die RegioCard für die Zone 3 oder Netz auf der Buslinie 55 bis zum Claraplatz. Diese ersten Ansätze von gegenseitiger Anerkennung der Fahrausweise über die Grenzen gaben Hoffnung, dass die Vereinfachungen im grenzüberschreitenden Verkehr weiterentwickelt werden. Die jüngst bekannt gewordene Absicht, das GA auf der Tramlinie 8 grenzüberschreitend abzuerkennen, ist ein herber Rückschritt. Er wird von den Benützern des öV nicht verstanden. Die Attraktivität des grenzüberschreitenden öffentlichen Verkehrs hängt nicht nur von der Infrastruktur ab, sondern im wesentlichen auch von der Einfachheit wie Billette gelöst werden können und wo Abonnemente ihre Gültigkeit haben.

In Anbetracht, dass die Tramlinie 3 bald in Betrieb geht und Basel-Stadt die Abgeltung der ungedeckten Kosten der Buslinie 38 nach Grenzach-Wyhlen bis zur Sparkasse Grenzach zahlt, ist eine einheitliche Regelung für Benutzerinnen des öV aus der Schweiz naheliegend.

Die Unterzeichnenden beauftragen den Regierungsrat folgende tarifliche Massnahmen im grenzüberschreitenden öffentlichen Verkehr zu treffen:

- Das U-Abo soll auf allen grenzüberschreitenden BVB-Linien, namentlich Tram 3 und 8 sowie Buslinie 38 anerkannt werden.
- Nationale Fahrausweise die im TNW-Gebiet Gültigkeit haben, sollen auch dort gelten wo das U-Abo grenzüberschreitend anerkannt wird.
- Die Aberkennung des GA und gleichwertiger nationaler Fahrausweise auf der Tramlinie 8 ist solange zu sistieren bis auf allen grenzüberschreitenden BVB-Linien eine einheitliche Lösung umgesetzt werden kann.
- Punkt eins und zwei sollen bis zur Inbetriebnahme der Tramlinie 3 nach St. Louis umgesetzt werden.

Jörg Vitelli, Eduard Rutschmann, Nora Bertschi, Heiner Vischer, Helen Schai-Zigerlig, Tim Cuénod, François Bocherens, Aeneas Wanner, David Wüest-Rudin, Stephan Luethi-Brüderlin, Heinrich Ueberwasser, Thomas Müry, Rudolf Rechsteiner, Sibylle Benz Hübner, Sarah Wyss, Brigitte Heilbronner, Beat Leuthardt, Salome Hofer, Michael Wüthrich, Raphael Fuhrer, Anita Lachenmeier-Thüring, Annemarie Pfeifer, Martin Lüchinger, Thomas Grossenbacher, Beatriz Greuter, Tonja Zürcher, Oswald Inglin, Beatrice Isler, Harald Friedl, Franziska Roth-Bräm, Elisabeth Ackermann, Luca Urgese

Wir nehmen zu dieser Motion wie folgt Stellung:

1. Zur rechtlichen Zulässigkeit der Motion

In der am 9. September 2015 geänderten und am 24. April 2016 wirksam gewordenen Fassung bestimmt § 42 GO über die Motion:

§ 42. 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.

Im Vergleich zur bisherigen Fassung von § 42 GO ist die Motion neu 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 mehr. Die Frage nach der Zuständigkeit ist im Rahmen der inhaltlichen Umsetzung eines Motionsanliegens aber nach wie vor von entscheidender Bedeutung, da sie die Art der Umsetzung vorgibt. Es gilt, das Gewaltenteilungsprinzip zwischen Grosse Rat und Regierungsrat zu beachten, denn beide sind gestützt auf das Legalitätsprinzip an Erlasse 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 «folgende tarifliche Massnahmen im grenzüberschreitenden öffentlichen Verkehr zu treffen:

- Das U-Abo soll auf allen grenzüberschreitenden BVB-Linien, namentlich Tram 3 und 8 sowie Buslinie 38 anerkannt werden.
- Nationale Fahrausweise die im TNW-Gebiet Gültigkeit haben, sollen auch dort gelten wo das U-Abo grenzüberschreitend anerkannt wird.

- Die Aberkennung des GA und gleichwertiger nationaler Fahrausweise auf der Tramlinie 8 ist solange zu sistieren bis auf allen grenzüberschreitenden BVB-Linien eine einheitliche Lösung umgesetzt werden kann.
- Punkt eins und zwei sollen bis zur Inbetriebnahme der Tramlinie 3 nach St. Louis umgesetzt werden.»

Die Kantonsverfassung vom 23. März 2005 statuiert in § 30 (SG 111.100), dass der öffentliche Verkehr Vorrang genießt und dass der Kanton sich für eine attraktive Anbindung zur Agglomeration und Schweizer Zentren einsetzt. Diese Bestimmung ist programmatischer Natur und vermittelt keine durchsetzbaren Ansprüche.

Laut dem 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 (sog. Tarifhoheit).

Die Vereinbarung mit dem Kanton Basel-Landschaft vom 26. Januar 1982 (SG 953.800) über die Basler Verkehrsbetriebe und die BLT Baselland Transport AG, genehmigt vom Grossen Rat am 16. Dezember 1982 und wirksam seit 1. Januar 1983, regelt in § 1, dass BVB und BLT auf dem Kantonsgebiet von Basel-Stadt und Basel-Landschaft Linien des öffentlichen Verkehrs betreiben. Gemäss § 12 dieser Vereinbarung sind BVB und BLT bestrebt, den Tarifverbund weiter auszubauen. § 14 Abs. 2 bestimmt weiter, dass die Tariffragen «im Tarifverbundvertrag» geregelt werden.

Der heutige Tarifverbund Nordwestschweiz (TNW) wurde 1987 gegründet und per 5. Dezember 2014 in die Rechtsform eines Vereins überführt. Die aus dem Jahre 1989 datierende Vereinbarung 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 mit Wirkung ab 1. Januar 1990 (SG 953.900) gilt noch heute. Der Regierungsrat ist ein gleichberechtigter Partner des Tarifverbundes und übt dort sein Mitsprache- bzw. Mitwirkungsrecht aus. 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 enthält u.a. die konkreten Tarifbestimmungen, Bestimmungen über den Anwendungsbereich, den Verkauf und die Kontrolle der Fahrausweise (vgl. allgemeine Tarifbestimmungen des TNW vom 11. Dezember 2016). Dieser Verbundtarif ist Bestandteil der Vereinbarung über den integralen Verbundtarif und Änderungen der Abonnementsstruktur sind gemeinsam durch die TNW-Partner zu beschliessen (vgl. Ziffer 31). 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. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der TNW im Verbundgebiet die Tarife festlegt.

Die Tarifhoheit für nationale Fahrausweise wie das Generalabonnement (zu dieser Hoheit zählt auch die Anerkennung von nationalen Fahrausweisen) fällt in die Zuständigkeit des Verbands öffentlicher Verkehr (VöV). In diesem Verband sind u.a. Transportunternehmungen zusammengeschlossen und der Verband setzt die Vorgaben von Art. 16 und 17 PBG um (vgl. Rahmenübereinkommen über die Organisation der Zusammenarbeit der am direkten nationalen Personenverkehr Teilnehmenden Ue510 vom 11. Dezember 2016). Damit hat der Regierungsrat keine Kompetenz, Tarife für nationale Fahrausweise zu bestimmen.

Die Tarife sind dem Territorialitätsprinzip unterworfen. Ab der mit dem Kanton Basel-Stadt angrenzenden Landesgrenze gelten grundsätzlich die deutschen oder französischen Tarifangebote und Tarifbestimmungen. Der TNW hat mit dem Regio Verkehrsbund Lörrach (RVL) zur

Vereinfachung dieser Situation im Dreiland für die Benutzerinnen und Benutzer grenzüberschreitender ÖV-Angebote in einer Vereinbarung für einen begrenzten Geltungsbereich einen grenzüberschreitenden Tarif «TriRegio» vereinbart. Aufgrund der bundesrechtlichen Tarifhoheit der Transportunternehmungen ist der TNW zuständig für Tarifverhandlungen mit ausländischen Partnern und nicht der Regierungsrat.

Im Ergebnis resultiert aus drei Gründen eine Unzuständigkeit des Regierungsrates für die geforderten tariflichen Massnahmen: Durch die im Bundesrecht statuierte Tarifhoheit der Transportunternehmungen, durch die im Verbundgebiet in der Nordwestschweiz vertraglich vorgesehene Zuständigkeit des TNW für die Tarifgestaltung und durch das Territorialitätsprinzip.

Es bleibt zu prüfen, ob der Regierungsrat durch die Vorlage eines Erlasses die Kompetenzordnung ändern und so die Motion umsetzen könnte (Vgl. § 42 GO). Die Vorlage eines Erlasses würde allenfalls Sinn machen, wenn zunächst eine Kündigung des Tarifverbundvertrages durch den Kanton Basel-Stadt erfolgen würde. Beides – Vorlage eines Erlasses und Kündigung des Tarifverbundvertrages – ist dem strikten Wortlaut der Motion nicht zu entnehmen. Zudem ist anzufügen, dass die Tarifgestaltung gemäss Bundesrecht ohnehin den Transportunternehmungen (z.B. Basler Verkehrs-Betriebe) vorbehalten ist, was sich auch mit einer Vertragskündigung nicht ändern würde. Bzw. würde die Zuständigkeit in Tariffragen (und damit auch die Zuständigkeit für ein Verhandlungsmandat mit ausländischen Partnern) mit einer Vertragskündigung nicht auf den Regierungsrat oder den Grossen Rat übergehen.

Der Grosse Rat kann gemäss § 43 GO eine Frist zur Motionserfüllung festlegen, weshalb der Motionstext bereits eine solche Frist enthalten kann. Die in der Motion gesetzte Frist zur Umsetzung der Massnahmen ist aufgrund der Unzulässigkeit nicht mehr zu prüfen.

Die Motion ist aufgrund dieser Erwägungen als rechtlich unzulässig anzusehen.

2. Fachliche Beurteilung

2.1 Ausgangslage

Im grenzüberschreitenden öffentlichen Verkehr nach Deutschland und Frankreich gelten auf allen Linien die Tarife "Triregio" (www.triregio.info). Dabei wird von der Tatsache ausgegangen, dass die jeweiligen länderspezifischen Tarifangebote an der Landesgrenze enden. Um trotzdem über die Grenze fahren zu können, werden kombinierte Fahrausweise angeboten, die beiden nationalen Tarifhoheiten Rechnung tragen.

Im Zusammenhang mit dem Ausbau der Tramlinie 8 nach Weil am Rhein wurde von diesem Prinzip abgewichen. Bei der Planung der Tramlinie nach Weil am Rhein haben die politisch verantwortlichen Partner beider Länder die für die Tarife zuständigen Partner BVB und RVL (Regio Verkehrsverbund Lörrach) gebeten, das U-Abo auf der Linie 8 bis an die Endstation Weil am Rhein Bahnhof/Zentrum zu akzeptieren. Als Gegenleistung wird die RegioCard des RVL für die Zone 3 auf der Linie 55 bis zur Endhaltestelle am Claraplatz anerkannt.

Aufgrund der unmittelbar vor Inbetriebnahme der Linie 8 im Kanton Basel-Stadt eingereichten Interpellation Nr. 88 Jörg Vitelli betreffend Aberkennung der GA-/Halbtax-Gültigkeit auf der Tramlinie 8, deutscher Streckenabschnitt hat die BVB in Absprache mit der auf nationaler Ebene zuständigen Stelle beim Verband öffentlicher Verkehr und dem RVL kurzfristig – für eine Versuchsperiode von zwei Jahren – die Gültigkeit des Generalabonnements (inkl. gesamtschweizerisch gültige Tageskarte und Halbtax) bis Weil am Rhein Bahnhof ermöglicht. Mit dem RVL hat die BVB eine entsprechende befristete Vereinbarung betreffend die Anerkennung der Fahrausweise und die Abgeltung ausgehandelt.

Die BVB hat den Versuch per Fahrplanwechsel Dezember 2016 beendet aufgrund der hohen Nachfrage (insbesondere auch von Fahrgästen von ausserhalb des TNW) und der damit verbundenen Einnahmeausfällen, aber auch wegen der schwierig kommunizierbaren eingeschränkten Gültigkeit des Halbtax-Abos (nur in einer Richtung gültig, da auf deutscher Seite kein Ticket zum halben Preis gelöst werden kann).

Der Regierungsrat stützt diesen Entscheid. Er kann nicht nachvollziehen, warum Basler Steuerzahler den GA- und Tageskartenkundinnen und -Kunden der ganzen Schweiz die Shopping-Tour ins nahe Ausland subventionieren sollen. Es macht aus Sicht des Regierungsrats Sinn, wenn für Fahrten über den TNW hinaus ins nahe Ausland wie auch in die übrige Schweiz (ausserhalb des TNW, z.B. nach Olten oder Brugg), ein entsprechendes Billett gelöst werden muss.

2.2 Weiterentwicklung des grenzüberschreitenden Angebots

Der Regierungsrat geht mit dem Motionär einig, dass das heutige Tarifangebot ins nahe Ausland intransparent und unbefriedigend ist. Der Regierungsrat verlangt vom TNW seit Jahren, dass er zusammen mit den Partnern ein einfaches und transparentes grenzüberschreitendes Angebot erstellt, das die Besonderheit der Agglomeration Basel berücksichtigt.

Auch die Tarifverantwortlichen in der Region sind sich dieser Problematik bewusst. Berücksichtigt werden muss dabei, dass die Landesgrenze insbesondere juristisch und bzgl. Finanzierungsmodus weiterhin eine wesentliche Rolle spielt und dass sich die Konzeption eines von allen Partnern mitgetragenen, geeigneten grenzüberschreitenden Angebots darum überaus komplex gestaltet.

Der TNW verhandelt zurzeit mit dem deutschen Partner RVL über eine Vereinfachung des grenzüberschreitenden Tarifangebots. Grundlage bleibt der Triregio-Tarif. Mit der französischen Seite (Saint-Louis Agglomération) wird er in den kommenden Monaten im Hinblick auf die Inbetriebnahme der Tramlinie 3 nach Saint-Louis Ende 2017 eine Vereinbarung zu den Tarifen im grenzüberschreitenden Nahverkehr abschliessen. Diese Vereinbarung gilt allerdings nur für Tram und Bus, nicht aber für die Bahnverbindungen der SNCF. Denn auf französischer Seite fehlt ein Tarifverbund – eine weitere Hürde auf dem Weg zu transparenteren Angeboten in der trinationalen Region Basel.

Längerfristig strebt der TNW eine weitergehende Vereinfachung der Tarifangebote im grenzüberschreitenden Verkehr an. Im Zusammenhang mit der zunehmenden Digitalisierung könnte zum Beispiel eine elektronisch basierte Lösung den Fahrgästen einen einfachen Ticketverkauf anbieten, ohne dass diese von den komplizierten administrativen Vorgängen (z.B. Aufteilung der Einnahmen) im Hintergrund betroffen sind. Eine Arbeitsgruppe des TNW arbeitet bereits an der Entwicklung solcher Lösungen.

2.3 Stellungnahme zu den Forderungen

Wie bereits im Kapitel 1 erklärt liegt es nicht in der Kompetenz des Regierungsrats, den TNW und das benachbarte Ausland zu verpflichten, ein bestimmtes Tarifsortiment einzuführen oder für gültig zu erklären. Der Regierungsrat bringt aber seine Forderungen bei den für die Tarife verantwortlichen Stellen ein und sucht in diesem Sinne auf politischer Ebene bei den ausländischen Partnern Unterstützung. Zu den Forderungen berichten wir im Einzelnen wie folgt:

- *Das U-Abo soll auf allen grenzüberschreitenden BVB-Linien, namentlich Tram 3 und 8 sowie Buslinie 38 anerkannt werden.*

Der Regierungsrat erachtet es als wenig sinnvoll, nur ausgewählte Linien zu berücksichtigen. Die Forderung greift zu kurz und widerspricht dem Geist eines Tarifverbunds, wenn gewisse Tarife ausschliesslich auf Linien der BVB ins Ausland gelten. Eine sinnvolle Lösung für ein grenzüber-

schreitendes Tarifangebot muss, wenn immer möglich, alle ÖV-Verbindungen im grenznahen Raum einbeziehen.

Eine sinnvolle Lösung muss zudem auch ein Angebot für die ÖV- Kundinnen und Kunden in Richtung Schweiz umfassen. Es können nicht einseitig nur die Schweizer Kundinnen und Kunden mit U-Abo oder GA bei Fahrten ins nahe Ausland bevorzugt werden. Auch Besitzerinnen und Besitzer der RegioCard oder Bahncard 100 müssten ein entsprechendes Angebot erhalten, um nach Basel fahren zu können.

- *Nationale Fahrausweise die im TNW-Gebiet Gültigkeit haben, sollen auch dort gelten wo das U-Abo grenzüberschreitend anerkannt wird.*

Die Tarifhoheit bei nationalen Fahrausweisen liegt in der Kompetenz des Verbands öffentlicher Verkehr (VöV). Die Gültigkeit dieser Fahrausweise ist grundsätzlich auf das nationale Territorium beschränkt, Ausnahmen sind möglich. Die Zustimmung und die finanzielle Abgeltung der ausländischen Partner ist dabei allerdings Voraussetzung.

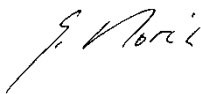
- *Die Aberkennung des GA und gleichwertiger nationaler Fahrausweise auf der Tramlinie 8 ist solange zu sistieren bis auf allen grenzüberschreitenden BVB-Linien eine einheitliche Lösung umgesetzt werden kann.*
- *Punkt eins und zwei sollen bis zur Inbetriebnahme der Tramlinie 3 nach St. Louis umgesetzt werden.*

Wie in Kapitel 1 ausgeführt, liegt es nicht in der Kompetenz des Regierungsrates, diese Forderungen aus der Motion zu veranlassen, da er weder im In- noch im Ausland die Tarifhoheit innehat.

3. Antrag

Auf Grund der rechtlichen Unzulässigkeit der Motion und der inhaltlichen Stellungnahme beantragen wir, die Motion Jörg Vitelli betreffend „grenzüberschreitende öV-Tarife“ nicht an den Regierungsrat zu überweisen.

Im Namen des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt



Dr. Guy Morin
Präsident



Barbara Schüpbach-Guggenbühl
Staatsschreiberin