

Vorlage an den Landrat

Sammelvorlage betreffend zwei Vorstösse zum Thema Revision Angebotsdekret:

Bericht zum Postulat 2017/117 von Rolf Richterich: «ÖV 2.0: Anpassung Angebotsdekret für mehr Spielraum bei den regionalen Bedürfnissen»

Bericht zum Postulat 2017/122 von Rolf Richterich: «ÖV 2.0: Kostendeckungsgrad OeV steigern und festschreiben»
2020/215

vom 12. Mai 2020

1. Einleitung

Die Fragestellung der Postulate 2017/117 und 2017/122 von Rolf Richterich sind eng miteinander verbunden. Aus diesem Grund werden sie in einer Vorlage an den Landrat zusammengefasst.

2. Bericht zum Postulat 2017/117 von Rolf Richterich «ÖV 2.0: Anpassung Angebotsdekret für mehr Spielraum bei den regionalen Bedürfnissen»

2.1. Wortlaut des Postulats

Am 23. März 2017 reichte Rolf Richterich die Motion 2017/117 « ÖV 2.0: Anpassung Angebotsdekret für mehr Spielraum bei den regionalen Bedürfnissen» ein, welches vom Landrat am 18. Mai 2017 mit folgendem Wortlaut als Postulat überwiesen wurde:

Die Diskussionen rund um den 8.GLA zeigen, dass das bestehende Angebotsdekret in gewissen Punkten zu Unsicherheiten und starken politischen Diskussionen führt. So regelt § 2, dass Angebote, die über das Grundangebot (§ 5 Absatz 3) hinausgehen und nicht einen Kostendeckungsgrad von 25–30 % erreichen, nicht in den generellen Leistungsauftrag aufgenommen werden. § 5 wiederum regelt klar, dass mit dem Grundangebot (B) für jede Gemeinde eine Minimalerschliessung durch den öffentlichen Verkehr sichergestellt werden soll. Diese besteht aus 9 Kurspaaren pro Tag. Es ist jedoch im Dekret nicht festgehalten, ob dies für Arbeitstage oder auch für das Wochenende gilt. Gemäss § 13 soll mit dem Grundangebot (B) das Siedlungsgebiet je zweimal in den Spitzenverkehrszeiten und je einmal in den Zwischenverkehrszeiten bedient werden (9 Kurspaare pro Tag). Angebotsverdichtungen und der Betrieb in Nebenverkehrszeiten richten sich nach den örtlichen Bedürfnissen. Bei kleiner Nachfrage sind Betriebsformen zu wählen, bei denen ein Angebot nur auf bestimmte Anschlüsse oder nur auf Bestellung erbracht wird. Es stellt sich somit die Frage, wie örtliche Bedürfnisse definiert sind und auch wann das Angebot auf Bestellung konkret umgesetzt wird. Bis anhin sind der FDP-Fraktion keine Angebote auf Bestellung bekannt. Ein weiterer Punkt: Kommt für schlecht frequentierte Linien das Grundangebot zum Tragen oder entscheidet der Landrat entgegen den Zahlen für ein grösseres Angebot auf den schlecht frequentierten Linien, wird wieder alles über einen Kamm geschoren. So bemängeln dann kleine Gemeinden

zum Beispiel, dass ihr Angebot mit grossen Bussen gefahren wird, was aus Kosten-Nutzen-Sicht wiederum Fragen bei der Bevölkerung aufwirft. Es gilt somit dort, wo die Nachfrage nicht ausreicht, um gemäss Angebotsdekret seitens des Kantons mehr als das Grundangebot anbieten zu können, eine konstruktive Lösungssuche zwischen Kanton und Gemeinden zu ermöglichen. Statt jedoch alles über einen Kamm zu scheren, sollen auch Möglichkeiten wie zum Beispiel Globalbudgets an kleine Gemeinden/Gemeindezusammenschlüsse statt des Grundangebots geprüft werden, so dass diese das für sie bestmögliche Angebot definieren können.

Weiter ist das Angebotsdekret dahingehend zu ergänzen, dass auch für Angebote mit einem Kostendeckungsgrad > 30 % eine Handlungskaskade aufgezeigt wird, wie der Kostendeckungsgrad weiter gesteigert werden kann. Es ist dabei auch zu prüfen, ob der Kostendeckungsgrad pro Angebotsselement festgeschrieben werden kann, beispielsweise:

*Bus Land mind. 35-40 %
 Bus Agglo mind. 50-55 %
 Tram mind. 80 %
 S-Bahn mind. 50-60 %*

Der Regierungsrat wird beauftragt, einen Vorschlag zur Überarbeitung des Angebotsdekrets vorzulegen, um die heute bestehenden Unsicherheiten zu klären. Dabei sollen auch neue Ansätze wie Globalbudgets für Gemeinden statt des Grundangebots und eine klare Definition des Angebots auf Bestellung als Lösungsmöglichkeiten für das Grundangebot von schlecht frequentierten ÖV-Linien in das Angebotsdekret integriert werden. Weiter soll auch mittels einer Handlungskaskade aufgezeigt werden, wie der Kostendeckungsgrad für Angebote mit einem Kostendeckungsgrad > 30 % weiter gesteigert werden kann.

2.2. Stellungnahme des Regierungsrats

Die Beantwortung dieses Vorstosses wurde mit der Sammelvorlage 2018/711 eingereicht. Die Bau- und Planungskommission beschloss die Vorlage erst zu behandeln, wenn das überarbeitete Angebotsdekret vorliegt.¹ In der Folge beantragte der Regierungsrat mit Beschluss vom 10. März 2020 (RRB Nr. 2020-293) den Rückzug der Vorlage. Dem stimmte die Geschäftsleitung des Landrates am 19. März 2020 zu.

Mit Beschluss vom 24. März 2020 (RRB Nr. 2020-434) hat der Regierungsrat das revidierte Angebotsdekret an den Landrat weitergeleitet. Die vom Postulanten geforderten Ansätze wurden im Rahmen der Dekretsüberarbeitung geprüft.

2.2.1 Einleitende Bemerkungen

Jeder Gemeinde steht ein Mindestangebot an öffentlichem Verkehr zu, wobei die Sicherstellung dieses sogenannten Grundangebots Aufgabe des Kantons ist. Die Gemeinden leisten seit 2010 keinen finanziellen Beitrag mehr an den öffentlichen Verkehr. Sie haben aber die Möglichkeit Angebote, die über das vom Kanton bereitgestellte Niveau hinausgehen, direkt bei den Transportunternehmen zu bestellen.

2.2.2 Beantwortung der Fragestellung

Globalbudgets für Gemeinden statt Grundangebot

Modelle mit Globalbudgets sind im Rahmen der heutigen Gesetzgebung bereits möglich und werden auch zukünftig möglich sein. Sie sind aufgrund der spezifischen Anforderungen auf ein kleines

¹ Mit der Erteilung des 8. Generellen Leistungsauftrags (GLA) im Bereich des öffentlichen Verkehrs vom 23. März 2017 hat der Landrat einstimmig beschlossen, dass das aktuell gültige Dekret über das Angebot im öffentlichen Personennahverkehr (Angebotsdekret) unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Randregionen überarbeitet werden soll.

Einsatzgebiet beschränkt. Ob solche Modelle zweckmässig und die Voraussetzungen dafür gegeben sind, muss im Einzelfall beurteilt werden.

Beispielsweise hat der Kanton BL im Hinblick auf die Angebotsreduktion im Rahmen des 8. GLA per Dezember 2017 gemeinsam mit der Gemeinde Bennwil die Einführung eines Bürgerbusses geprüft. Ein Finanzierungs- und Betriebsmodell wurde erarbeitet. Letztlich verzichtete die Gemeinde auf die vertiefte Prüfung eines Bürgerbusbetriebs, da mit der Umsetzung eines neuen Linienkonzpts eine andere Lösung gefunden werden konnte.

Angebote auf Bestellung

§ 13, Absatz 2 des gültigen Angebotsdekrets regelt das Grundangebot. Bei kleiner Nachfrage sind Betriebsformen zu wählen, «bei denen ein Angebot nur auf bestimmte Anschlüsse oder nur auf Bestellung erbracht wird». Diese Gesetzgebung ermöglicht es also, Angebote bei schlecht frequentierten Linien nur auf Bestellung zu erbringen. Von dieser Bestimmung wird aktuell bei mehreren Linien Gebrauch gemacht (TNW-Nachtnetz sowie Buslinien 106 und 119 nach 20 resp. 21 Uhr und Buslinie 110). Auch das neue Dekret wird die Möglichkeit bieten, das Grundangebot nach den örtlichen Bedürfnissen auszurichten. Explizit aufgenommen werden zudem alternative Betriebsformen, die den Linienbetrieb ergänzen oder ersetzen können.

Handlungskaskade zur Steigerung des Kostendeckungsgrads (KDG)

Im revidierten Angebotsdekret ist ein neuer Paragraph enthalten, der die Transportunternehmen dazu verpflichtet, die Wirtschaftlichkeit ihrer Angebote laufend zu verbessern oder zumindest beizubehalten. Damit soll auch bei jenen Linien eine stetige Verbesserung der Wirtschaftlichkeit erreicht werden, die einen KDG über 30 % aufweisen. Die Überprüfung erfolgt im Rahmen des Bestellverfahrens.

Der minimale KDG beträgt neu 20 % (anstatt wie bisher 25 %). Damit werden die Werte mit den Mindestanforderungen der Nachbarkantone und des Bundes harmonisiert. Linien, die einen tieferen KDG aufweisen, dürfen in der bestehenden Form nicht in den nächsten GLA übernommen werden, es müssen dem Landrat Alternativen unterbreitet werden.

Linien mit einem KDG zwischen 20 % und 30 % werden hinsichtlich Linienführung und Fahrplanaangebot überprüft. Nötigenfalls werden Massnahmen zur Verbesserung vorgeschlagen.

3. Bericht zum Postulat 2017/122 von Rolf Richterich «ÖV 2.0: Kostendeckungsgrad OeV steigern und festschreiben»

3.1. Wortlaut des Postulats

Am 23. Februar 2017 reichte Rolf Richterich das Postulat 2017/122 «ÖV 2.0: Kostendeckungsgrad OeV steigern und festschreiben» ein, welches vom Landrat am 18. Mai 2017 mit folgendem Wortlaut überwiesen wurde:

Gemäss Raumkonzept BL verfügt das Baselbiet mit rund 30 Prozent über die schweizweit höchste ÖV-Abonnementsdichte. Diese sei mit einem hohen Abgeltungsbedarf erkaufte worden. Aufgrund der tiefen Teuerung seien die Tarife in den letzten Jahren nur wenig angehoben worden und dies, obwohl das Angebot ausgebaut wurde. Dadurch stiegen die von der öffentlichen Hand getragenen Abgeltungen von ungefähr 35 Mio. CHF im Jahr 2003 auf rund 56 Mio. CHF im Jahr 2016. Der Regierungsrat hat nach den Jahren des starken Ausbaus weiterhin zum Ziel, das Kostenwachstum zu bremsen und den Abgeltungsbedarf zu senken. Dafür gibt es verschiedene Möglichkeiten, die auf unterschiedliche Schwierigkeiten stossen wie die Verhandlungen im TNW und die kürzlich zurückgezogene U-Abo-Initiative zeigen.

Der Regierungsrat wird beauftragt, zu prüfen und zu berichten, welche Möglichkeiten zur Steigerung des Kostendeckungsgrads des ÖV im Baselbiet bestehen und wie diese umgesetzt werden können. Dabei ist grundsätzlich auch zu prüfen, ob bei gut frequentierten Linien eine Verdichtung der Kurse in den Pendlerzeiten mit einer gleichzeitigen Ausdünnung

in den Randzeiten oder an den Wochenenden nicht zu einem insgesamt höheren Kostendeckungsgrad führen kann.

Dabei ist in Zusammenhang mit dem Angebotsdekret zu prüfen, ob der Kostendeckungsgrad pro Angebotselement festgeschrieben werden kann, beispielsweise:

Bus Land min. 35-40 %

Bus Agglo mind. 50-55 %

Tram mind. 80 %

S-Bahn mind. 50-60%

3.2. Stellungnahme des Regierungsrates

Die Beantwortung dieses Vorstosses wurde bereits mit der Sammelvorlage 2018/711 eingereicht. Analog dem Vorgehen beim Postulat 2017/117 beantragte der Regierungsrat mit Beschluss vom 10. März 2020 (RRB Nr. 2020-293) den Rückzug der Vorlage. Dem stimmte die Geschäftsleitung des Landrates am 19. März 2020 zu.

Mit Beschluss vom 24. März 2020 (RRB Nr. 2020-434) hat der Regierungsrat das revidierte Angebotsdekret an den Landrat weitergeleitet. Die vom Postulanten geforderten Ansätze wurden im Rahmen der Dekretsüberarbeitung geprüft.

3.2.1 Beantwortung der Fragestellungen

Möglichkeiten zur Steigerung des Kostendeckungsgrades

Der Kostendeckungsgrad (KDG) einer Linie beschreibt, zu welchem Anteil die Vollkosten durch die Verkehrserträge gedeckt sind. Der KDG kann entweder durch Reduktion der Kosten oder Steigerung der Einnahmen verbessert werden. Während die Kosten direkt mit der Bereitstellung der Leistungen zusammenhängen, ist die Einnahmenentwicklung abhängig von den Tarifen und der Nachfrage. Dabei gilt es zu beachten, dass höhere Billett- und Abo-Preise nur dann zu Mehrerträgen führen, wenn sie nicht gleichzeitig einen Rückgang der Verkäufe zur Folge haben.

Da die Tarifhoheit bei den Transportunternehmen liegt, kann der Kanton als Besteller der Leistungen primär darauf hinwirken, dass die Transportunternehmen ihre Produktionskosten senken und dass gute Rahmenbedingungen für eine positive Nachfrageentwicklung geschaffen werden.

- Senkung der Kosten

Das Monitoring der Kostenentwicklung durch den Kanton erfolgt im Rahmen des Bestellverfahrens. Instrument dazu ist ein Benchmarksystem, das ca. 500 Buslinien aus mehreren Kantonen umfasst. Es zeigt das mögliche Sparpotenzial pro Linie auf. Damit die Transportunternehmen dieses Potenzial so weit wie möglich ausschöpfen, wurden für die Jahre 2020 – 2023 erstmals Zielvereinbarungen abgeschlossen. Diese enthalten Vorgaben für die Vollkostenentwicklung pro Linienbündel, aber auch qualitative Ziele, die anhand der Kundenzufriedenheit beurteilt werden. Damit soll vermieden werden, dass die Kostenreduktionen zu einer schlechteren Qualität führen, also z.B. zu weniger sauberen Fahrzeugen oder Haltestellen. Erreicht ein Transportunternehmen die vereinbarten Kostenziele nicht, wird das betreffende Linienbündel ausgeschrieben.

- Rahmenbedingungen für eine positive Nachfrageentwicklung

Entscheidend für die Nachfrage im öV ist allem voran ein attraktives Angebot, namentlich nachfragegerechte Linienvorläufe und Betriebszeiten sowie möglichst direkte und schnelle Wege. Die Rahmenbedingungen für die Angebotsgestaltung sind im Angebotsdekret definiert. Bei dessen Überarbeitung ging es unter anderem darum, die Rahmenbedingungen im Hinblick auf das Ziel eines möglichst attraktiven, aber auch wirtschaftlichen öV zu verbessern:

- Durch die Schaffung des neuen Angebotsbereichs «Ergänzungsangebot» erhalten Angebote, die innerhalb eines Siedlungsgebiets Quartiere oder Arbeitsplatzgebiete erschliessen, im revidierten Dekret eine Grundlage.
- Durch die Schaffung der neuen Betriebszeit «Nachtverkehrszeiten» erhalten Angebote des Nachtnetzes eine Grundlage.
- Die Anpassung der Erschliessungskriterien erlaubt eine stärkere Bündelung der Nachfrage, wodurch Parallelangebote vermieden und die Verbindungen tendenziell schneller und häufiger werden.

Insgesamt unterstützt das revidierte Dekret das Ziel, mit den eingesetzten Mitteln möglichst vielen öV-Nutzern ein attraktives Angebot zur Verfügung zu stellen.

Verdichtung gut frequentierter Linien in den Pendlerzeiten und Ausdünnung zu Randzeiten und an Wochenenden

Die Anregung des Postulanten, bei gut frequentierten Linien eine Verdichtung der Kurse in den Pendlerzeiten mit einer gleichzeitigen Ausdünnung in den Randzeiten oder an den Wochenenden einzuführen, müsste für jede Linie einzeln geprüft werden. Im Grundsatz ist dadurch aber keine Steigerung des Kostendeckungsgrades zu erwarten. Dies, da eine Verdichtung zu den Pendler-, also Hauptverkehrszeiten (HVZ) jeweils sehr teuer produziert werden muss. In den HVZ sind der gesamte Fuhrpark der Transportunternehmen und ein Grossteil der Chauffeure im Einsatz. Eine Verdichtung würde somit zusätzliches Rollmaterial und Personal benötigen, das jeweils nur für eine relativ kurze Zeit (3 - 4 Stunden pro Tag) im Einsatz stünde. Zusätzliche Erträge sind in den HVZ nicht oder nur in geringem Umfang zu erwarten, da a) die Fahrgäste zwar etwas komfortabler reisen, aber keine substantielle Erhöhung der Fahrgastzahlen zu erwarten wäre und b) Pendler gewöhnlich über öV-Abos verfügen und somit keine Mehrerträge generieren.

Im Gegensatz zu den Hauptverkehrszeiten können die Leistungen in der Nebenverkehrszeiten (NVZ) verhältnismässig günstig produziert werden, da im Normalfall genügend Personal und Rollmaterial zur Verfügung steht. Bei einer Ausdünnung des Fahrplans in den NVZ ist mit dem Wegfall von Kunden und Erträgen zu rechnen, da diese gezwungen würden, auf den motorisierten Individualverkehr oder allenfalls den Langsamverkehr umzusteigen.

Der Regierungsrat erachtet eine Taktverdichtung in den HVZ zulasten des Angebots in den Randzeiten deshalb als nicht zweckmässig. Hingegen sollen mit dem neuen Dekret die HVZ zeitlich etwas ausgedehnt werden, da dies der Nachfrage entspricht und die ohnehin anfallenden Sprungfixkosten besser verteilt werden können.

Kostendeckungsgrad pro Angebotselement

Der zweite Vorschlag des Postulanten, den Kostendeckungsgrad pro Angebotselement unterschiedlich festzuschreiben, wurde im Rahmen der Überarbeitung des Angebotsdekrets vertieft geprüft. Eine Abstufung zwischen verschiedenen Verkehrsmitteln und regionalen Gegebenheiten wird aus folgenden Gründen nicht als zweckmässig erachtet.

- Die Wirtschaftlichkeit des öV gilt es nicht nur für die einzelnen Linien, sondern auch im Gesamtsystem zu betrachten. Eine Linie mit niedrigem KDG kann durch das Erschliessen zusätzlicher Fahrgastpotentiale die Effizienz des öV-Systems insgesamt verbessern. «Schlechte» Linien tragen zu einer guten Auslastung von Hauptlinien bei.
- Eine Festschreibung eines pro Angebotselement unterschiedlichen KDG birgt das Risiko, dass Linien, die den vorgeschriebenen Wert erreichen, nicht näher auf ihre Wirtschaftlichkeit hin überprüft werden. Um diesen Fall zu vermeiden, sollen Transportunternehmen stattdessen verpflichtet werden, die Wirtschaftlichkeit ihrer Linien laufend zu verbessern. Neu werden Verschlechterungen des KDG nur noch mit einer nachvollziehbaren Begründung akzeptiert, welche das jeweilige Transportunternehmen zu erbringen hat. Durch diesen Paradigmenwechsel wird eine stetige Verbesserung der Wirtschaftlichkeit sichergestellt.

Linien mit einem sehr schlechten Kostendeckungsgrad weisen oft strukturelle Probleme auf. Deshalb soll auch mit dem neuen Angebotsdekret ein Mindest- und Zielwert für den KDG gelten. Dabei wird auf der heutigen Bestimmung aufgebaut, es wird aber eine Angleichung an die Bestimmungen des Bundes und der Nachbarkantone vorgenommen. Der Minimalwert liegt neu bei 20 %, der Zielwert unverändert bei 30 % Kostendeckung. Linien, die den Minimalwert nicht erreichen, dürfen in der bestehenden Form nicht weitergeführt werden. Linien, die den Zielwert nicht erreichen, werden überprüft und ggf. werden Massnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftlichkeit umgesetzt.

4. Antrag

4.1. Beschluss

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat zu beschliessen:

1. Das Postulat 2017/117 «ÖV 2.0: Anpassung Angebotsdekret für mehr Spielraum bei den regionalen Bedürfnissen» abzuschreiben.
2. Das Postulat 2017/122 «ÖV 2.0: Kostendeckungsgrad ÖV steigern und festschreiben» abzuschreiben.

Liestal, 12. Mai 2020

Im Namen des Regierungsrats

Der Präsident:

Isaac Reber

Die Landschreiberin:

Elisabeth Heer Dietrich

Landratsbeschluss

über

Sammelvorlage betreffend zwei Vorstösse zum Thema Revision Angebotsdekret:

Bericht zum Postulat 2017/117 von Rolf Richterich: «ÖV 2.0: Anpassung Angebotsdekret für mehr Spielraum bei den regionalen Bedürfnissen»

Bericht zum Postulat 2017/122 von Rolf Richterich: «ÖV 2.0: Kostendeckungsgrad OeV steigern und festschreiben»

Der Landrat des Kantons Basel-Landschaft beschliesst:

1. Das Postulat 2017/117 «ÖV 2.0: Anpassung Angebotsdekret für mehr Spielraum bei den regionalen Bedürfnissen» wird abgeschrieben.
2. Das Postulat 2017/122 «ÖV 2.0: Kostendeckungsgrad ÖV steigern und festschreiben» wird abgeschrieben.

Liestal, Datum wird von der LKA eingesetzt!

Im Namen des Landrats

Der Präsident:

Die Landschreiberin: