

Motion Reto Nause (CVP), Ueli Stückelberger (GFL): Innovativere Tarifpolitik zur Entlastung des öffentlichen Verkehrs in Spitzenzeiten

Wir fordern den Gemeinderat auf, mit der RVK Verhandlungen über eine neue, innovativere und flexiblere Tarifpolitik für den Tarifverbund „libero“ (Bern-Solothurn) zu führen. In den Spitzenzeiten sollen die bestehenden Tarife grundsätzlich erhalten bleiben, die Randzeiten müssen für die Fahrgäste tariflich interessanter ausgestaltet werden.

Begründung

Damit werden zwei Ziele erreicht: Aufgrund der preislichen Attraktivität in den Randzeiten können vermehrt Personen zum Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr bewegt werden; in den Spitzenzeiten werden dringend benötigte Kapazitäten frei. Wir gehen davon aus, dass eine so ausgestaltete Tarifpolitik eine erhebliche Lenkungswirkung auf die Passagierströme entfalten kann. Zudem dürften die verschiedenen Verkehrsunternehmen (u.a. Bernmobil, RBS etc.) damit neue Kundinnen und Kunden ansprechen, welche allfällige Einnahmeausfälle durch das flexibilisierte Tarifsysteem auszugleichen vermögen. Bereits heute gibt es mit dem „Moonliner“ ein Angebot, welches tariflich ausserhalb der bestehenden Strukturen angesiedelt ist. Die SBB kennen mit ihrem Abonnement „Gleis 7“ ebenfalls tarifliche Anreize zur Verlagerung der Personenströme auf ausserhalb der Stosszeiten. Diese Angebote funktionieren. Es ist deshalb folgerichtig, dass sie auch im öffentlichen Nahverkehr angeboten werden. Wie die Stosszeiten genauer zu definieren sind und welche Preisnachlässe (Einzelbillete, Abonnemente) möglich wären, ist im Rahmen der Bestellverfahren mit dem Kanton und dem Bund auszuhandeln. Allerdings wird die gewünschte Lenkungswirkung wohl nur dann einsetzen, wenn die neuen Angebote auch eine erhebliche Attraktivität ausstrahlen. Zu vermeiden ist jedoch ein Tarifdschungel. Es ist deshalb unerlässlich, dass sich die Tarifbedingungen (vor allem die Zeitdefinitionen für Rabatte) schweizweit möglichst einheitlich gestalten.

Bern, 11. September 2008

Motion Reto Nause (CVP), Edith Leibundgut, Henri-Charles Beuchat, Ueli Stückelberger, Rania Bahnan Buechi, Anna Magdalena Linder, Conradin Conzetti, Bernhard Eicher, Peter Künzler, Susanne Elsener, Nadia Omar, Barbara Streit-Stettler, Martin Trachsel, Dolores Dana, Anastasia Falkner, Karin Feuz-Ramseyer, Dannie Jost

Antwort des Gemeinderats

Gemäss Gesetzgebung des Bundes und des Kantons legen die Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs ihre Tarife autonom fest (Bundesgesetz über den Transport im öffentlichen Verkehr, Artikel 9, Absatz 1; kantonale Verordnung über das Angebot im öffentlichen Verkehr, Artikel 8, Absatz 3). In der Region Bern haben die Transportunternehmen diese Kompetenz seit 2005 vollumfänglich an den Tarifverbund Libero delegiert.

Die Gemeinden sind im Tarifverbund nicht vertreten und haben in diesen Fragen kein Mitspracherecht. Entsprechend fehlt auch der Regionalen Verkehrskonferenz Bern-Mittelland (RVK4) jegliche Kompetenz in diesen Fragen. Die Stadt Bern als Eigentümerin des grössten

Unternehmens im Tarifverbund verfügt via den Verwaltungsrat von BERNMOBIL über einen gewissen indirekten Einfluss.

Die Festlegung der Tarifstrukturen ist auch nicht Teil des Bestell- oder Ausschreibungsverfahrens, in welchem der Kanton mit den Transportunternehmen das Angebot des Regional- und Ortsverkehrs aushandelt bzw. festlegt. Hingegen ist der Kanton in den Organen der Tarifverbände vertreten und übt über die Tarifabgeltungen einen Einfluss auf die Tarifstruktur aus.

Weitaus wichtiger für die Tariffestlegung ist jedoch im eng vernetzten System des öffentlichen Verkehrs, in dem sich Orts-, Regional- und Fernverkehr überlagern, die brancheninterne Selbstregulierung. Diese Aufgabe wird durch den Verband des öffentlichen Verkehrs (VöV) wahrgenommen.

Traditionell haben die SBB mit einem Marktanteil von rund 65 Prozent bei der Festlegung der Tarifstrukturen die Führungsrolle inne. Zunehmend gewinnen aber auch die Tarif- und Verkehrsverbände in diesen Diskussionen an Bedeutung. Dies gilt namentlich für den grössten schweizerischen Verbund, den Zürcher Verkehrsverbund (ZVV). Der ZVV bringt auch deshalb ein grosses Gewicht in die Tariffdiskussion ein, weil er sowohl die Tarifhoheit im Verbundgebiet besitzt, als auch im Auftrag der beteiligten Kantone (ZH, AG, TG, SH, SG, GL, ZG) gegenüber den Transportunternehmen als Besteller auftritt.

Aktuelle Tariffdiskussion

Treibende Kraft bei der Suche nach einem neuen Tarifmodell sind die SBB. Der Ertrag aus dem Personenverkehr vermag mit dem imposanten Wachstum an transportierten Passagieren und Passagierkilometern der letzten Jahre nicht Schritt zu halten. Die zur Erhöhung der Transportkapazität notwendigen Investitionen ins Rollmaterial können damit nicht in genügendem Masse aus eigenen Mitteln finanziert werden.

Die SBB versuchten deshalb 2007, das bestehende Modell der differenzierten Streckentarifierung weiter auszubauen. Dies hätte bedeutet, dass auf den besonders stark frequentierten Strecken des Fernverkehrs, auf welchen bereits heute höhere Tarife erhoben werden, die Preise überdurchschnittlich angehoben worden wären. Demgegenüber wären sie auf weniger frequentierten Strecken nur leicht oder gar nicht erhöht worden. Diese Absicht scheiterte an der Ablehnung des Preisüwachers, welcher das im Transportgesetz verankerte Diskriminierungsverbot - „Kunden in vergleichbarer Lage sind vergleichbare Bedingungen zu gewähren“ (Art. 10, Abs.2) - als verletzt betrachtete. Ein Ausbau dieses Modells hätte die Tarifverbände nicht tangiert, da es nur den Fernverkehr betroffen hätte.

Im Herbst 2008 haben die SBB einen neuen Vorschlag gemacht. Neu wollen sie ihre Tarife zeitlich differenzieren, um die Nachfragespitzen am Morgen und Abend zu brechen. Zur Begründung verweisen die SBB auf den Erfolg der von ihnen 2008 eingeführten 9-Uhr-Tageskarte (gültig in Kombination mit dem ½-Taxabonnament). Es sollen nicht die Tarife während den Spitzenzeiten erhöht, sondern während den Zeiten schwacher Nachfrage gesenkt werden. Dies ist insofern zu relativieren, als ein solches Modell vermutlich zusammen mit einer generellen Tarifierhöhung eingeführt würde. Das könnte im Extremfall bedeuten, dass eine generelle Tarifierhöhung verkündet und Zeitzonen mit unterschiedlichen Tarifen eingeführt würden. Dabei würden aber die Tarife nur in den Zeitzonen mit starker Nachfrage erhöht und in den Zeitzonen mit schwacher Nachfrage unverändert belassen.

Die Wirkung dieser Massnahme ist in der Branche umstritten. Gestützt auf die eigenen Erfahrungen mit 9-Uhr-Angeboten hat sich etwa der ZVV öffentlich gegen die Absichten von den SBB gewandt. Der Libero-Tarifverbund beurteilt die Wirkung eines solchen Modells ebenfalls skeptisch (s. unten). Es zeigt sich, dass zwischen öffentlichem Fern- und Ortsverkehr in der Angebotssteuerung deutliche Unterschiede bestehen. Der Fernverkehr kann sein Angebot im Tagesablauf nur beschränkt auf die Nachfrage anpassen (der Stundentakt ist nicht veränderbar, die Kapazität der Zugkompositionen muss auf die Nachfragespitze ausgerichtet sein). Damit wird in den Schwachlastzeiten ein Überangebot produziert. Demgegenüber kann der Ortsverkehr durch Veränderung des Fahrplankontakts sein Angebot der Nachfrage besser anpassen. Die dadurch erzielte Kostenersparnis ist höher als ein allfälliger Zusatzertrag aus einem neuen Tarifangebot für Schwachlastzeiten. Aus dieser unterschiedlichen Interessenlage erklärt sich auch, weshalb die städtischen Transportunternehmen und Postauto das Gleis-7-Abonnement nicht anerkennen.

Aufgrund der negativen Reaktionen in der Öffentlichkeit haben die SBB die Bedeutung ihrer Vorschläge relativiert. Sie sollen nun vorerst mit den anderen Transportunternehmen diskutiert und anderen Entwicklungsvarianten des öV-Tarifsystems gegenübergestellt werden. Gemeinsame Vorschläge sind in dieser Frage erst mittelfristig zu erwarten, die SBB haben deshalb auf den Fahrplanwechsel 2010 eine weitere generelle Tarifierhöhung ohne Änderung des Tarifmodells angekündigt.

Haltung von BERNMOBIL, bzw. Libero

BERNMOBIL als geschäftsführendes Unternehmen des Libero-Tarifverbunds hat zur vorliegenden Motion folgendermassen Stellung genommen:

„Der Libero-Tarifverbund ist im Rahmen einer kontinuierlichen und kritischen Hinterfragung des aktuellen Tarifsystems daran, verschiedene Massnahmen zu überprüfen. Die bereits von der SBB eröffnete Diskussion um eine Entlastung der Spitzenzeiten durch eine differenzierte Tarifgestaltung ist natürlich auch für die Transportunternehmen im Libero-Tarifverbund ein Thema.

Neben den grundsätzlichen Überlegungen dazu sind verschiedene weitere Punkte zu berücksichtigen, unter anderem die technische Umsetzbarkeit, die Kompatibilität mit Nachbarverbänden und dem schweizweiten System oder die Finanzierung der zu erwartenden Einnahmenverluste.

Grundsätzliche Überlegungen:

Im Libero-Tarifverbund wird der überwiegende Teil des Umsatzes mit dem Pendler-Verkehr generiert. Viele dieser Pendler (ob für Beruf oder Schule) sind an einen fixen Zeitrahmen gebunden und können somit nicht frei über die Zeiten ihrer Pendlerfahrten entscheiden. Auch wenn eine gewisse Flexibilität gegeben ist, wickelt sich bereits heute der Grossteil des Verkehrs zwischen 06.30 und ca. 08.30 h sowie von 16.30 bis ca. 19.00 h ab.

Angesichts dieser Ausgangslage ist es aus unserer Sicht kaum realistisch, dass ein finanzieller Anreiz den Pendler zu anderen Fahrgewohnheiten bewegen wird, insbesondere wenn der Preis zu den Spitzenzeiten nicht erhöht bzw. einzig ein Preisnachlass zu den Schwachlastzeiten gewährt wird. Zu stark ist die Abhängigkeit von Arbeitgeber und Schulen aber auch von den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Der restliche Verkehr (Ausgang, Freizeit, etc.) kann in der Regel problemlos mit den bestehenden Kapazitäten abgewickelt werden.

Technische Möglichkeiten:

Die heutigen Automaten von BERNMOBIL und anderen Transportunternehmen innerhalb des Libero-Tarifverbunds lassen keine zeitliche Differenzierung zu. Mit der Einführung neuer Automaten per 2009 wären die technischen Gegebenheiten in einem grossen Teil des Libero-Gebiets (bei BERNMOBIL, BLS, RBS/BSU) gegeben. Jedoch wird auch nach dem Wechsel zur nächsten Automaten-Generation nicht das gesamte Libero-Gebiet abgedeckt sein.

In der Praxis wäre eine Einführung differenzierter Preise deshalb vor allem im Einzelbillett-Verkehr schwierig und das heutige, „offene System“ zur Benützung des öffentlichen Verkehrs würde gefährdet. Unklar wäre z.B., was mit bereits bezogenen Fahrausweisen zu einem anderen Preis geschehen würde (entweder Rückerstattung oder Aufpreis, jedoch ein Grossteil des Verkehrs über „Selbstkontrolle“).

Kompatibilität:

Insellösungen einzelner Verbünde sollten im Interesse des öV-Kunden verhindert werden. Viele Linien der einzelnen TU aber auch die Verkehrsströme der Fahrgäste verlaufen nicht nur innerhalb des Verbundgebiets, sondern über- oder durchqueren dieses. Ein neues, nicht schweizweit verbreitetes Tarifsysteem könnte zudem nur mit sehr viel kommunikativem Aufwand und nur den Libero-Kunden bekannt gemacht werden.

Finanzierung:

Es muss davon ausgegangen werden, dass die Einführung einer nach Zeit differenzierten Preisgestaltung keinen zusätzlichem Verkehr und entsprechende Mehrerträge generieren wird, sondern allenfalls zu einer (gewünschten) Verlagerung führt. Falls wie in der Motion verlangt, die Preise in den Hauptverkehrszeiten gleich und an den Randzeiten gesenkt würden, resultierten erhebliche Mindereinnahmen für den Tarifverbund. Diese Einnahmehausfälle müssen vom Besteller gedeckt werden.

Rechtsgrundlage für den Libero-Tarifverbund ist das Bundesgesetz über den Transport im öffentlichen Verkehr, Artikel 11 (Tariferleichterungen):

¹Bund, Kantone und Gemeinden können Tariferleichterungen verlangen, wenn sie ein kulturelles, soziales, umwelt- oder energiepolitisches, volkswirtschaftliches oder sicherheitspolitisches Ziel anders nicht oder nur mit einem wesentlich grösseren Aufwand erreichen können.

²Sie zahlen der Unternehmung dafür die volle Entschädigung.

Fazit und Ausblick:

Aus den verschiedenen, in diesem Schreiben erwähnten Gründen, erachtet es der Libero-Tarifverbund nicht als opportun, eine flächendeckende und integrale differenzierte Tarifgestaltung gemäss der Motion einzuführen.

Der Libero-Tarifverbund schaut im Zusammenhang mit der eingangs erwähnten periodischen Überarbeitung des Tarifsystems auch verschiedene Zeitdifferenzierungs-Modelle an. Im Zentrum stehen dabei die mögliche Einführung eines 9 Uhr-Abos, analog bereits bestehender Angebote in anderen Verbänden (z.B. ZVV).

Ob überhaupt, in welcher Form (im ZVV ersetzt der 9 Uhr Pass das Senioren-Abo) und per wann, ist Bestandteil der verschiedenen Untersuchungen.“

Haltung des Gemeinderats

Gestützt auf die Aussagen zur Tarifautonomie und zur geltenden Tariforganisation stellt der Gemeinderat fest, dass weder er noch die RVK4 für das Anliegen der Motion zuständig ist. Aus formellen Gründen muss er deshalb die Ablehnung der Motion beantragen.

Materiell beurteilt der Gemeinderat das Anliegen im Wesentlichen unter folgenden Aspekten:

- Optimierung Tarifsystme: Der Gemeinderat begrüsst die Prüfung neuer, komplementärer Angebote zu attraktiven Preisen, beispielsweise einem 9-Uhr-Pass. Er spricht sich aber dagegen aus, wie beim ZVV das heutige, sehr beliebte Senior-Abonnement durch ein 9-Uhr-Angebot zu ersetzen.
- Diskriminierungsverbot gemäss Transportgesetz: Unter dem Aspekt der Gleichbehandlung ist der Gemeinderat mit der Haltung des Tarifverbunds Libero einverstanden. Er wendet sich strikt gegen jegliches Modell, welches offen oder verdeckt die Berufspendler und -pendlerinnen tariflich diskriminiert. Bis heute können die meisten Berufstätigen Beginn und Ende ihres Arbeitsantritts nicht frei wählen. Eine Nachfragesteuerung über den Preismechanismus müsste deshalb scheitern und würde allein dazu dienen, die Zwangslage dieser Kundengruppe auszunützen. Das vom Transportgesetz festgelegte Diskriminierungsverbot vergleichbarer Kundinnen- und Kundengruppen ist unter allen Umständen zu respektieren.
- Nachfragelenkende Wirkung: Der Gemeinderat teilt die Beurteilung des Tarifverbunds Libero, wonach solche Massnahmen kaum zu einer spürbaren „Glättung“ der Nachfragespitzen führen werden.
- Finanzpolitische Wirkung: Tarifvergünstigungen mit Steuergeldern erachtet der Gemeinderat dort als sinnvoll, wo sie beispielsweise zielgerichtet für die Gewährleistung der Mobilität von Menschen in schlechten Einkommensverhältnissen eingesetzt werden können. So vergünstigt die Stadt Bern als eine der wenigen Gemeinden im Kanton Bern die öV-Abonnemente für Bezügerinnen und Bezüger von Ergänzungsleistungen für IV und AHV. Generelle Tarifmassnahmen im Sinne der Motion, welche die finanziellen Abgeltungen erhöhen, würden jedoch den finanzpolitischen Spielraum sowohl des Kantons als auch der Gemeinden sprengen. Bereits heute trägt die Stadt über den kantonalen Lastenausgleich 27,5 Millionen Franken jährlich (2009) an die ungedeckten Kosten des öffentlichen Verkehrs im Kanton Bern bei. Soweit finanzielle Spielräume bestehen, sind sie nach Auffassung des Gemeinderats für Erweiterungsinvestitionen (zum Beispiel die neue Tramlinie 10) im öffentlichen Verkehr zu nutzen.
- Kompatibilität mit den Tarifstrukturen im weiteren öV-System: Schliesslich geht der Gemeinderat mit den Motionärinnen und Motionären darin einig, dass tarifpolitische Massnahmen von Libero koordiniert mit den benachbarten Tarifverbänden und den SBB ergriffen werden sollen. Diese Weiterentwicklung ist im Gange, benötigt aber durch die Komplexität der Aufgabe eine Zeit und wird zweifellos zu weiteren öffentlichen Debatten führen. Der Gemeinderat beobachtet über seine Vertretung im Verwaltungsrat von BERN-MOBIL die Entwicklung und wird in diesem Rahmen Stellung nehmen, sobald konkrete Vorschläge oder Anträge von Libero vorgelegt werden.

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion abzulehnen. Er ist jedoch bereit, den Vorstoss als Postulat entgegen zu nehmen.
2. Die Antwort gilt in diesem Fall gleichzeitig als Prüfungsbericht.

Bern, 18. Februar 2009

Der Gemeinderat