

Motion Zora Schneider (PdA): Für den aktiven Klimaschutz – freie Fahrt für alle!

Bus- und Trambillette sind in Bern teuer. Viele Menschen überlegen sich, ob sie sich die hohen Tarife leisten können und wollen. Für Menschen mit geringem Einkommen sind sie zu teuer. Die Einführung von gratis öV für alle würde niemanden von diesem Dienstleistungsangebot ausschliessen.

Der öffentliche Gratisverkehr ist nicht nur eine soziale, sondern auch eine ökologische Massnahme. Man kann erwarten, dass wegen der Kostenfreiheit viele Autofahrer auf den öffentlichen Verkehr umsteigen werden. Und somit kann der CO₂-Ausstoss stark vermindert werden.

Die Politik beteiligt sich in Bern zwar an der laufenden Klimadebatte, aber man schreckt nach wie vor vor Massnahmen zurück, die das so notwendige radikale Umdenken in der Verkehrspolitik ermöglichen würden. Die Einrichtung eines gratis-öV wäre ein wichtiger Schritt von Seiten der Politik, um aktiv gegen die schädlichen Emissionen vorzugehen.

Die Stadt Bern kann so die vorhandenen Verkehrsspitzen auffangen und die Lebensqualität in der Stadt noch einmal markant erhöhen. So könnten mehr Begegnungszonen und autofreie Bereiche geschaffen werden. Es kann damit gerechnet werden, dass diese zusätzliche Lebensqualität weitere Menschen in die Stadt locken wird, was natürlich auch einen positiven Steuereffekt ergeben wird. Innerhalb von Europa gilt die estnische Hauptstadt Tallinn als Vorreiterin in Sachen Gratis-öV. Seit 2013 können dort Personen, die in der Stadt gemeldet sind, Trams, Busse und Bahnen gratis nutzen. Die Stadt hat damit Erfolg: Staus haben sich verringert, und auch die Luftqualität hat sich markant verbessert. Und sogar finanziell hat sich der Schritt ausbezahlt: Weil sich mehr Personen in der Stadt angemeldet haben, sind die Steuereinnahmen gestiegen.

Der Gemeinderat wird beauftragt, für das Gemeindegebiet der Stadt Bern den öffentlichen Verkehr für alle Benutzenden gratis zu machen.

Bern, 15. August 2019

Erstunterzeichnende: Zora Schneider

Mitunterzeichnende: Tabea Rai, Eva Gammenthaler, Luzius Theiler

Antwort des Gemeinderats

Das Anliegen der vorliegenden Motion betrifft die Tarifgestaltung im Liberoverbund, welcher ab dem Fahrplanjahr 2020 den ganzen Kanton Bern sowie die Region Solothurn umfasst. Im öffentlichen Verkehr (ÖV) gilt die Tarifautonomie, d.h. die Transportunternehmen sind im Rahmen der übergeordneten gesetzlichen Bestimmungen frei in der Preisgestaltung. Somit hat die Stadt Bern diesbezüglich weder gegenüber BERNMOBIL noch gegenüber dem Liberoverbund eine Weisungsbefugnis. Allfällige Anliegen kann die Stadt nur auf dem Verhandlungsweg mit den Transportunternehmen umsetzen, sofern es sich als umsetzbar erweist. Es handelt sich somit um eine Aufgabe, welche im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats liegt. Der vorliegenden Motion kommt deshalb der Charakter einer Richtlinie zu. Sollte die Motion erheblich erklärt werden, ist sie für den Gemeinderat nicht bindend. Er hat bei Richtlinienmotionen einen relativ grossen Spielraum hinsichtlich des Grads der Zielerreichung, der einzusetzenden Mittel und der weiteren Modalitäten bei der Erfüllung des Auftrags. Zudem bleibt die Entscheidverantwortung beim Gemeinderat.

Hoher ÖV-Anteil am Modalsplit in der Stadt Bern

Die Stadt und Region Bern weisen im schweizerischen und europäischen Vergleich Spitzenwerte bei der Benützung des öffentlichen Verkehrs auf. Gemäss dem Städtevergleich Mobilität betrug der ÖV-Anteil an den durch die Stadtbevölkerung zurückgelegten Wegen im Jahr 2015 32 Prozent, womit Bern zusammen mit Zürich den Spitzenplatz belegt¹. Der Anteil des motorisierten Individualverkehrs (MIV) beträgt demgegenüber in Bern 22 Prozent (Zürich: 21 Prozent). Berlin als deutsche Spitzenreiterin kommt beim Modalsplitanteil für den ÖV auf 27 Prozent, beim MIV auf 30 Prozent².

Die Anteile des ÖV, des Velo- und des Fussverkehrs sollen zukünftig in der Region Bern weiter stark zunehmen. Die Netzstrategie ÖV Kernagglomeration Bern, welche momentan durch die Regionalkonferenz Bern-Mittelland erarbeitet wird, prognostiziert für den Zeitraum 2016 bis 2040, dass die ÖV-Benützung in der Region Bern im Vergleich zum Gesamtverkehr überproportional zunehmen wird, nämlich um 70 Prozent gegenüber 33 Prozent. Damit soll der ÖV im Zeithorizont 2040 den gleichen Modalsplitanteil erreichen wie der MIV. Um eine derart hohe Zunahme der Nachfrage – welche zu einem grossen Teil von der auch auf regionaler Ebene politisch gewollten Verlagerung des MIV stammt – bewältigen zu können, ist in den kommenden Jahren ein erheblicher Ausbau der Transportkapazität des ÖV erforderlich, wofür entsprechende Investitionsmittel nötig sein werden.

Bestehende und geplante Tarifmassnahmen der Stadt Bern

Der Gemeinderat verfolgt seit langem eine Strategie der massvollen und zielgruppenorientierten Tarifvergünstigung. Damit ist er bestrebt, die Benützung des ÖV in der Stadt Bern im Rahmen der finanzpolitischen Möglichkeiten wirkungsvoll gefördert.

Als sozialpolitische Massnahme gewährt die Stadt beispielsweise IV-Beziehenden, IV-Ergänzungsleistungs- oder AHV-Ergänzungsleistungsbeziehenden eine Ermässigung von durchschnittlich 30 Prozent auf dem Libero-Abonnement. Das Angebot wird von rund 2 500 Personen in Anspruch genommen.

Im Rahmen seiner Beschlüsse zur Klimadebatte im Mai 2019 hat der Gemeinderat zudem seine Absicht bekundet, eine Vergünstigung des Libero-Jahresabonnements und des Junior-Generalabonnements von 100 Franken für Menschen zwischen 16 und 18 Jahren einzuführen (erweiterter Handlungsplan Klima, Massnahme 19). Ein Libero-Junior-Jahresabo würde mit dieser Massnahme um 17 Prozent vergünstigt, ein Junior-GA (unter Annahme, dass mindestens ein Elternteil ebenfalls ein GA besitzt) um 11 Prozent.

Erfahrungen mit Gratis-ÖV in verschiedenen europäischen Städten und Regionen

In verschiedenen europäischen Städten und Regionen ist die Gratisbenützung des ÖV eingeführt worden³. Die Erfahrungen damit sind unterschiedlich. Wie in der vorliegenden Motion erwähnt, gilt Tallinn als Erfolgsbeispiel. Seit Einführung des Gratis-ÖV 2013 nimmt die Bevölkerung der Stadt zu, ebenso nehmen die Steuereinnahmen zu. Es ist allerdings ungeklärt, ob die erfreuliche Stadtentwicklung nur auf die Einführung des Gratis-ÖV oder allenfalls auch auf andere Erfolgsfaktoren zurückzuführen ist. Auch in englischen Städten, beispielsweise in Manchester, wird Gratis-ÖV angeboten. Diesen erfolgreichen Beispielen steht eine Reihe von Städten (u.a. Sheffield, GB; Torreveja, E und Hasselt, B) gegenüber, welche den Gratis-ÖV aus finanziellen Gründen wieder abschaffen mussten. Aufschlussreich ist das Beispiel von Hasselt (70 000 Einwohner), wo der Gratis-ÖV 1997 auf dem aus vier (!) Linien bestehenden Busnetz eingeführt wurde, um den MIV in der Innenstadt zu reduzieren. Dank dem Gratis-ÖV fand innerhalb von 15 Jahren in Hasselt eine spektakuläre Entwicklung des ÖV statt. Das Netz konnte auf mehr als 50 Linien ausgebaut werden. Allerdings war

¹ [Städtevergleich Mobilität](#), Oktober 2017, S.11 (Abb. 18)

² [Städteranking nachhaltige Mobilität](#), Greenpeace Deutschland, 3/2017, S. 6

³ [NZZ](#), 21.Januar 2019

der Preis dieser Entwicklung für Hasselt auf die Dauer nicht tragbar. Deshalb musste die Tarifpflicht 2013 wiedereingeführt werden.

In den vergangenen zwei Jahren ist aus umwelt- und klimapolitischen Überlegungen eine neue Dynamik in diesem Thema entstanden. So erwog die deutsche Bundesregierung 2018 Modellversuche mit Gratis-ÖV in mehreren Städten. Hintergrund des Vorstosses der Bundesregierung war der sog. «Dieselskandal» und die besorgniserregende Schadstoffsituation in deutschen Innenstädten, in deren Folge ein Fahrverbot für Dieselaautos in Innenstädten zur Diskussion stand. Das Projekt scheiterte aber am finanzpolitisch motivierten Widerstand der Städte.

Die Stadt Augsburg richtet Anfang 2020 in der Innenstadt eine Gratis-ÖV-Zone ein. Die Massnahme ist Teil des kommunalen Luftreinhalteplans. Man erhofft sich damit eine starke MIV-Abnahme in der Innenstadt von Augsburg. Zwischen den 9 Haltestellen dieser Zone kann Tram und Bus kostenfrei benutzt werden. Einzelfahrten aus und in die umliegenden Zonen können dadurch je nach Fahrtdistanz günstiger werden. Die Abonnementspreise werden nicht gesenkt. Die Kosten für diese Massnahme belaufen sich auf umgerechnet 1 Million Franken jährlich und werden durch den Freistaat Bayern finanziert. Der Massnahme vorangegangen war eine Änderung im ÖV-Tarifsystem, welche insbesondere für Fahrten in und durch das Zentrum zu hohen Preissteigerungen geführt hatte.

Gleichzeitig wie Augsburg führt auch das Grossherzogtum Luxemburg den kostenlosen Personentransport auf dem nationalen Netz von Bahn und Bus ein. Davon ausgenommen ist der städtische ÖV, der in der Hoheit der Kommunen liegt. Es wird nicht mit einer starken Zunahme der Nachfrage gerechnet, da die ÖV-Tarife in Luxemburg bereits heute sehr tief sind und die Benützung des ÖV für Menschen unter 25 Jahren bereits kostenlos ist. Gemäss Regierungsangaben handelt es sich um eine sozialpolitische Massnahme.

Umsetzung des Anliegens im Libero-Tarifverbund

Der Liberoverbund ist ein Zusammenschluss von 28 Transportunternehmen, welche im Verbundgebiet den bestellten und touristischen ÖV anbieten. Das Verbundgebiet ist rund um die vier Zentrumszonen Bern, Biel, Solothurn und Thun in knapp 130 Zonen eingeteilt. Die Zonen verlaufen nicht entlang der Gemeindegrenzen. Die Zentrumszonen 100/101 decken nicht nur das Gebiet der Stadt Bern ab, sondern einen grossen Teil der Kernagglomeration mit (Teilen von) Köniz, Muri, Ostermundigen, Bolligen, Ittigen, Zollikofen, Uetligen und Wohlen. Die Zentrumszonen sind relativ grosszügig dimensioniert und bieten insbesondere für längere Strecken innerhalb der beiden Zonen einen günstigen Tarif an, der seit der Einführung des Tarifverbunds nur mässig erhöht worden ist.

Zur Umsetzung des Anliegens der Motion wären zwei Herangehensweisen denkbar:

a) Kostenloser Personentransport im Rahmen der bestehenden Tarifzonenstruktur

Dabei würde der Gratis-ÖV innerhalb der Zentrumszonen 100/101 eingeführt. Alle Benützerinnen und Benützer des ÖV in der Kernagglomeration würden in den Genuss der Massnahme kommen. Alle Einnahmen für Einzelfahrten und Abonnemente in den Zonen 100/101 würden wegfallen und müssten anderweitig finanziert werden. Es wäre zu klären, die Tarifmassnahme einseitig nur für Fahrten innerhalb der Zentrumszonen gelten sollte, oder ob der Preis für Fahrten zwischen Zentrums- und Aussenzonen entsprechend reduziert würde.

b) Schaffung einer neuen Kernzone mit kostenlosem Personentransport

Dem Beispiel Augsburgs folgend, würde bei diesem Ansatz in der Innenstadt eine relativ kleine Kernzone mit kostenlosem Personentransport geschaffen. Der Geltungsbereich von Kurzstreckentickets zur, bzw. weg von der Kernzone würde erheblich vergrössert. Die Abonnementspreise blieben unverändert.

Die anderweitig zu finanzierenden Ertragsausfälle wären bei der Variante a) erheblich höher als bei Variante b), da die Zone mit kostenlosem ÖV weitaus grösser wäre und dadurch die Abonnements-einnahmen stark tangiert würden.

Wirkung auf die Nachfrage im städtischen ÖV

Die generellen Erfahrungen mit Tarifmassnahmen in Tarifverbänden und die Berichte über die Nachfrageentwicklung in Städten mit Gratis-ÖV lassen vermuten, dass mit der Einführung des Gratis-ÖV in der Kernagglomeration Bern eine erhebliche Erhöhung der ÖV-Nachfrage erzielt werden könnte. Diese würde sicher zum Teil einen Rückgang des MIV erzeugen, was im Sinn der vorliegenden Motion wäre. Teilweise würde aber auch Fuss- und Veloverkehr auf den ÖV verlagert, womit kein Beitrag an den Klimaschutz geleistet würde.

Bereits heute ist das ÖV-Netz stark ausgelastet. Grosse Ausbauprojekte (Zukunft Bahnhof Bern, 2. Teilergänzung S-Bahn Bern, Tram Bern Ostermündigen) sind bereits im Bau oder in der Projektierung, um die nötige Kapazitätserhöhung für die eingangs beschriebene Nachfragesteigerung zu erreichen. Weitere Projekte werden in den kommenden Jahren für kapazitätskritische ÖV-Korridore (z.B. Länggassstrasse, Inselareal, Linie 10/Köniz) entwickelt werden müssen.

Als besonders kritisch wäre die durch einen Gratis-ÖV induzierte Nachfragezunahme auf den Linienabschnitten durch das Zentrum zu beurteilen. Auf diesen Linienabschnitten wird bereits die Bereitstellung der nötigen Transportkapazität im ÖV angesichts der Siedlungsentwicklung in der Kernagglomeration eine grosse Herausforderung darstellen. Eine zusätzliche Nachfrage könnte deshalb das ÖV-System besonders in der Innenstadt über seine Kapazitätsgrenzen hinaus belasten, mit spürbaren Folgen für die Angebotsqualität.

Kosten und Finanzierung

Aktuell werden grob geschätzt ein Drittel des Libero-Umsatzes von 225 Millionen Franken (Umsatz 2018) mit «Binnenverkehr» innerhalb den Zonen 100/101 generiert, was rund 72 Millionen Franken jährlich entspricht. Bei Einführung des Gratis-ÖV in den Zentrumszonen (Variante a) müsste diese Summe anderweitig finanziert werden. Die Kernagglomerations-Gemeinden müssten wohl den grössten Teil, wenn nicht den gesamten Betrag übernehmen, da sich eine Beteiligung des Kantons allein schon aus Gründen der Rechtsgleichheit kaum erreichen liesse. 2019 belief sich der Beitrag der Stadt Bern an den öffentlichen Verkehr auf rund 34 Millionen Franken (vor Schlussabrechnung des Kantons). Falls erreicht werden könnte, dass die Kosten für den Gratis-ÖV gemäss der Bevölkerungszahl innerhalb der Kernagglomeration verteilt würde, so müsste die Stadt Bern wohl mit direkten Mehrausgaben in der Grössenordnung zwischen 30 und 40 Millionen Franken jährlich rechnen.

Falls der Gratis-ÖV nach Variante b) eingeführt würde, wären die Kosten geringer, da für längere Fahrten innerhalb der Zentrumszonen nach wie vor ein Ticket oder Abonnement nötig wäre. Dennoch würde die Nachfrage nach Abonnements zurückgehen, da Einzelfahrten attraktiver würden. Der Ertragsausfall, der von der Stadt Bern zu übernehmen wäre, würde sich vermutlich in einer Grössenordnung von 12 Millionen Franken bewegen.

Zu den Ertragsausfällen würden die indirekten Kosten für den nötigen Kapazitätsausbau (Investitionen, Investitionsfolge- und Betriebskosten) kommen. Diese lassen sich momentan nicht beziffern, müssen aber wohl ebenfalls als erheblich eingeschätzt werden. Sie wären zwar durch den Kanton als Besteller des ÖV zu finanzieren, die Gemeinden müssen sich aber ebenfalls zu einem Drittel an diesen Kosten beteiligen (ÖV-Gemeindebeitrag), womit die Stadt Bern auch hier mit erheblichen Mehrkosten zu rechnen hätte.

Schlussfolgerungen

Der Gemeinderat erachtet massvolle und gezielte Verbilligungsmassnahmen für den ÖV als wirkungsvolles Instrument, um die ÖV-Benutzung bei bestimmten Zielgruppen zu fördern, soweit dies für die Stadt finanzpolitisch tragbar ist.

Ein genereller kostenloser Personentransport im ÖV (Gratis-ÖV) hätte zwar eine positive Wirkung auf die Nachfrage, die direkten Kosten (Entschädigung des Tarifverbunds für den Ertragsausfall) würden jedoch weit überproportional erhöht. Hinzu kämen indirekte Kosten für den durch die Nachfragezunahme erforderlichen Kapazitätsausbau des ÖV-Systems – insbesondere im Bereich der Innenstadt. Würde die Stadt den Gratis-ÖV im Alleingang einführen, so müsste sie die Kosten dafür tragen. Dies obwohl der Nutzen weit über die städtische Kundschaft des ÖV hinausgehen würde.

Vor diesem Hintergrund kommt der Gemeinderat in einer Gesamtabwägung zum Schluss, dass die Einführung des Gratis-ÖV zwar mit Sicherheit positive Auswirkungen auf das Mobilitätsverhalten der städtischen Bevölkerung hätte. Gleichzeitig würde es sich dabei aber um eine sehr teure Massnahme mit hohen Streuverlusten handeln, welche zudem aller Voraussicht nach einen hohen zusätzlichen Ausbaubedarf bei der Infrastruktur und beim Angebot nach sich ziehen würde. Sie wäre bzw. ist in dieser Form für die Stadt nicht finanzierbar. Der Gemeinderat hält deshalb an seiner Strategie fest, die ÖV-Nachfrage im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten durch massvolle Vergünstigungen für bestimmte Zielgruppen zu fördern.

Antrag

1. Der Gemeinderat beantragt dem Stadtrat, die Motion als Richtlinie erheblich zu erklären.
2. Die Antwort gilt gleichzeitig als Begründungsbericht.

Bern, 29. Januar 2020

Der Gemeinderat