



**Verordnung
über die Beiträge der Gemeinden an die
Kosten des öffentlichen Verkehrs
(KBV)
(Änderung)**

Vortrag der Bau-, Verkehrs- und Energiedirektion an den Regierungsrat zur Änderung der Verordnung über die Beiträge der Gemeinden an die Kosten des öffentlichen Verkehrs (KBV)

1. Ausgangslage

Seit der Einführung des Gesetzes vom 16. September 1993 über den öffentlichen Verkehr (ÖVG)¹ im Kanton Bern (1994 bis 1996) werden die Kosten im öffentlichen Verkehr von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragen. Zwei Drittel der Kosten, die beim Kanton anfallen, übernimmt der Kanton Bern, ein Drittel finanzieren die bernischen Gemeinden. Auch die Regel, dass für die Bestimmung der Gemeindeanteile zu zwei Dritteln das Verkehrsangebot und zu einem Drittel die Wohnbevölkerung massgebend sind, bleibt unverändert. Diese Grundsätze sind in Artikel 29 des Gesetzes vom 27. November 2000 über den Finanz- und Lastenausgleich (FILAG)² geregelt. Die vorliegende Anpassung betrifft die Berechnung des Verkehrsangebots.

Im Rahmen der Vernehmlassungen zum zweijährlich zu aktualisierenden Kostenverteilungsschlüssel gaben die folgenden Punkte häufig zu Diskussionen Anlass: Haltestellenrelevanz, Aufteilung von Bahnhaltestellen und Transportmittelgewichtung. Im Hinblick auf die 2012 anstehende Berechnung des Kostenverteilungsschlüssels 2013/2014 wurde eine Überprüfung der Berechnungsmethodik vorgenommen. Resultat dieser Überprüfung sind technische Verbesserungen bei der Berechnung des Verkehrsangebots, welche auf den Erkenntnissen und Erfahrungen der bisherigen Praxis des Amtes für öffentlichen Verkehr (AöV) sowie auf neuen Methoden (z.B. Einsatz von GIS-Daten) basieren. Die neue Berechnungsmethodik erfordert eine Anpassung der Verordnung vom 23. August 1995 über die Beiträge an die Kosten des öffentlichen Verkehrs (KBV)³.

2. Grundzüge der Neuregelung

Die folgenden Ziele werden mit der Anpassung verfolgt:

- verbesserte Transparenz und Nachvollziehbarkeit,
- bessere Planungssicherheit für die Gemeinden,
- Beheben einiger Inkonsistenzen,
- klarere Formulierung.

Die inhaltlichen Änderungen betreffen folgende, für das Verkehrsangebot relevante Berechnungselemente:

- klarere Kriterien für die Unterscheidung "anrechenbare" und "nicht anrechenbare" Haltestellen;
- bessere Abstufung und zusätzliches Kriterium für die Unterscheidung „unbedeutendes Fahrgastaufkommen“;
- klarere Kriterien für die Aufteilung von Bahnhaltestellen, die mehrere Gemeinden bedienen;
- Anpassung der Gewichtung der Verkehrsmittel.

3. Erläuterungen zu den Artikeln

Artikel 3

Keine inhaltliche Änderung, nur klarere Formulierung.

¹ BSG 762.4

² BSG 631.1

³ BSG 762.415

Artikel 3a

Der neu eingefügte Artikel gibt die bisherige Praxis des AÖV wieder, wonach nur Kurse, die an mehr als 244 Tagen pro Jahr verkehren, vollständig angerechnet werden. Kurse, die zwischen 122 und 244 Tagen pro Jahr verkehren, werden zur Hälfte angerechnet. Kurse, die an weniger als 122 Tagen pro Jahr verkehren, werden nicht angerechnet. Übers ganze Jahr betrachtet können so saisonale Schwankungen oder Unterschiede zwischen Werk- und Feiertagen ausgeglichen werden.

Artikel 4

Als Definition für das in der Verordnung festgelegte Kriterium "unbedeutendes Fahrgastaufkommen" wird bisher die Anzahl Ein- und Aussteiger an einer Haltestelle verwendet. Bei mehr als durchschnittlich 0.5 Ein- und Aussteigern pro Haltestelle und Abfahrt gilt eine Haltestelle als anrechenbar.

Die bisherige Regelung ist in ihrer Anwendung nicht vollständig befriedigend:

- Bei jeder der zweijährlichen Überarbeitungen werden zahlreiche Wechsel von "nicht anrechenbaren" zu "anrechenbaren" Haltestellen festgestellt und umgekehrt. Insbesondere für ländliche Gemeinden mit sehr wenigen Haltestellen sind solche Wechsel kaum vorhersehbar und zum Teil mit massiven finanziellen Auswirkungen verbunden.
- Es werden falsche Anreize gesetzt: Durch eine Aufteilung von einer Haltestelle auf zwei Haltestellen kann z.B. eine "anrechenbare" in zwei "nicht anrechenbare" Haltestellen geändert werden.
- Gemeinden mit Haltestellen mit einer guten Nachfrage werden tendenziell bestraft, Gemeinden mit schlecht genutzten Haltestellen in Siedlungsgebieten werden besser gestellt.
- Die bestehende Regelung ist undifferenziert, da sie nur zwischen "anrechenbar" und "nicht anrechenbar" unterscheidet. Mit einer Zwischenstufe "zur Hälfte anrechenbar" wird eine verfeinerte Abstufung erreicht.
- Das Kriterium ist sehr stark von der Zählmethode der Transportunternehmung sowie der Qualität der Zählungen abhängig.

Aus diesem Grund wird das Kriterium "Fahrgastaufkommen" mit dem Kriterium "Nachfragepotenzial" ergänzt. Dabei wird auf die Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner sowie Arbeitsplätze im Einzugsgebiet abgestellt. Das zusätzliche Kriterium beruht für alle Gemeinden auf den gleichen Grundlagen und ist nachvollziehbar. Mit der Berücksichtigung sowohl des Fahrgastaufkommens als auch des Nachfragepotenzials wird eine feinere Abstufung erreicht: Haltestellen sind demnach "nicht anrechenbar", wenn beide Kriterien (Fahrgastaufkommen und Potenzial) unter dem Grenzwert liegen. Diejenigen, die nur eines der beiden Kriterien erfüllen, werden zur Hälfte angerechnet. Die Berücksichtigung von zwei verschiedenen Kriterien dämpft den Einfluss eines einzigen Faktors erheblich, was falsche Anreize mindert und weniger grosse Sprünge bei der zweijährlichen Aktualisierung zur Folge hat. Das Kriterium "Nachfragepotenzial" ist in der zeitlichen Betrachtung sehr stabil.

Die volle Anrechnung der Endhaltestellen, Umweghaltestellen sowie mindestens einer Haltestelle pro Gemeinde entspricht der bisherigen Praxis.

Bahnhaltestellen werden bisher aufgeteilt, wenn eine Bahnhaltestelle mehrere Gemeinden erschliesst – selbst wenn dies unbewohntes Gebiet ist. Eine Aufteilung wird zudem nur vorgenommen, sofern der betroffenen Nachbargemeinde keine andere Haltestelle an dieser Linie mindestens hälftig angerechnet wird. Bei der Aufteilung selber wird auf die gesamte Einwohnerzahl in der Gemeinde sowie auf die Distanz zwischen Ortszentrum und Bahnhof abgestellt.

Der Verzicht auf eine Aufteilung einer Bahnhaltestelle, wenn die Gemeinde bereits eine andere Haltestelle an derselben Linie mehrheitlich finanziert, ist nicht mehr gerechtfertigt. Die Belastung einer Gemeinde soll im Ausmass des zur Verfügung stehenden Angebots erfolgen. Durch eine zusätzliche Erschliessung ergibt sich auch ein zusätzlicher Nutzen. Im Gegensatz zur bisherigen Berechnungsweise soll dabei für die Bewertung der Bedeutung aber nicht die gesamte Bevölkerung der Gemeinde berücksichtigt werden, sondern lediglich der Anteil der

Einwohnerinnen und Einwohner sowie Arbeitsplätze, der von der Haltestelle erschlossen wird. So wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Gemeinden möglicherweise bereits über andere Bahnhaltestellen verfügen, separate Zubringerlinien bestehen oder Gemeindeteile als nicht ÖV-erschlossen gelten. Diese Berechnungsart beruht auf der effektiven Verteilung von Arbeitsplätzen und der Einwohnerinnen und Einwohner und ergibt weit plausiblere Resultate als mit der bisherigen Aufteilungspraxis. Diese Methodik kann erst seit dem Vorliegen der entsprechenden Arbeitsinstrumente (Geografische Informationssysteme) effizient angewendet werden und stand bei Einführung des Kostenverteilschlüssels noch nicht zur Verfügung. Wie bisher ist eine Aufteilung einzig für Bahnhaltestellen vorgesehen, nicht aber für Bus- oder Tramhaltestellen. Im Gegensatz zu Bushaltestellen haben Bahnhaltestellen ein grossräumigeres Einzugsgebiet.

Bei Bahnhaltestellen mit kleinem Nachfragepotenzial (weniger als 100 Einwohnerinnen und Einwohner und Arbeitsplätze) ist eine Aufteilung nicht sinnvoll. Einerseits werden diese Haltestellen ohnehin nur halb angerechnet, andererseits wäre die Aufteilung von Jahr zu Jahr grossen Schwankungen und Zufälligkeiten unterworfen. In diesen Fällen wird das Angebot der Standortgemeinde angelastet.

Mit dem Vorbehalt abweichender Vereinbarungen unter den betroffenen Gemeinden wird eine bewährte Praxis in den Verordnungstext übernommen.

Die Festlegung der Grenze von 0,5 Ein- und Aussteigern pro Kurs (bestehende Praxis beim Kriterium "Fahrgastaufkommen") und von 100 Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Arbeitsplätzen im Einzugsgebiet (neues Kriterium "Nachfragepotenzial") wird nun in der Verordnung definiert.

Die Definition des Einzugsgebietes stützt sich auf Artikel 4 der Verordnung vom 10. September 1997 über das Angebot im öffentlichen Verkehr (Angebotsverordnung, AGV)⁴. Als Einzugsgebiet gilt somit eine Luftliniendistanz von 750 m bei Bahnhaltestellen und 450 m bei übrigen Haltestellen, wobei besondere topografische Verhältnisse berücksichtigt werden.

Artikel 5

Die Unterscheidung Ortsbus/Stadtbus einerseits und Regionalbus andererseits ist sachlich nicht gerechtfertigt und wird aufgehoben. Es ist keine klare Definition und keine eindeutige Zuweisung der Linien in diese Kategorien möglich. Die bisherige Praxis führt zu sehr schwierigen, unverständlichen und kaum nachvollziehbaren Unterscheidungen.

Auch die Unterscheidung von Abfahrten "Richtung Land" und "Richtung Zentrum" ist schwierig. Die Definition einer Zentrumsabfahrt ist kompliziert und hat eine scharf festgelegte zeitliche Grenze (Bahnhof des "Zentrums" innert 30 Minuten erreichbar, derjenige im "Hauptzentrum" innert 45 Minuten). Die Funktion der Zentren hat sich gewandelt und ist einer vielschichtigeren Betrachtung des Verkehrsnetzes gewichen. Die Unterscheidung wird nur bei Regionalbussen, nicht aber bei Orts- und Stadtbussen angewendet. Bei einem Verzicht auf die geforderte Unterscheidung zwischen Orts- und Regionalbussen muss auch auf die höhere Gewichtung von Zentrumsabfahrten verzichtet werden.

Folgerichtig wird auf die Definition von Zentrumsabfahrten auch bei Regionalzügen verzichtet. Die Gewichtung der Zugsabfahrten mit dem Faktor 2.5 liegt zwischen den heute angewendeten Faktoren 2 (Abfahrt Richtung Land) und 3 (Abfahrt Richtung Zentrum).

Durch die Differenzierung verschiedener beschleunigter Zugskategorien kann auf die bestehende und sehr komplizierte Definition der "Schnellzugsabfahrt" verzichtet werden. RE-Abfahrten werden leicht geringer als heutige Schnellzugsabfahrten gewichtet (3.5 anstatt 4), IC-Abfahrten leicht höher (4.5 anstatt 4). IR-Abfahrten bleiben mit 4 gewichtet.

Die Definition der Tramlinien wird vereinfacht. Bisher galten ausgewählte Schmalspurbahnen als Tram (Definition: durchschnittlicher Haltestellenabstand kleiner als 1.5 km). Als Tram soll nur gelten, was auch der herkömmlichen Definition einer Tramlinie entspricht (Schmalspur, in der Regel keine Zugsicherung, grossteils Mischverkehr). Mit der gesonderten Kategorie "Schmalspur" für alle Schmalspurbahnen wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die

⁴ BSG 762.412

Schmalspurbahnen im Kanton Bern gegenüber den Normalspurbahnen eine geringere Reisegeschwindigkeit haben, einen dichteren Haltestellenabstand aufweisen sowie Betrieb und Infrastruktur für die öffentliche Hand günstiger sind. Die Gewichtungsfaktoren sind gegenüber der Normalspur um 0.5 Punkte reduziert, gegenüber dem Tram liegen sie um 0.5 Punkte höher.

Artikel 6

Keine inhaltliche Änderung, nur genaue Beschreibung der bisherigen Praxis.

Artikel 9

Die Berechnung des Verkehrsangebots durch den Regierungsrat mit anschliessender Verfügung durch das AöV führt zu unnötigen Umständen, langen Verfahrensdauern und Unklarheiten bei Beschwerden durch Gemeinden. Die Berechnung des Verkehrsangebots mit Verfügung des AöV ist angemessen. Das Beschwerdeverfahren richtet sich nach dem Gesetz vom 23. Mai 1989 über die Verwaltungsrechtspflege (VRPG)⁵.

In Absatz 2 wird die bisherige Regelung beibehalten, aber präziser formuliert.

4. Finanzielle Auswirkungen

Die Anpassung hat für den Kanton Bern keine finanziellen Auswirkungen. Die vorliegende Revision betrifft nur die Verteilung der Kostenanteile unter den bernischen Gemeinden. Die Kostenverteilung zwischen dem Kanton Bern (zwei Drittel) und den bernischen Gemeinden (ein Drittel) ist im FILAG festgelegt und bleibt unverändert.

5. Personelle und organisatorische Auswirkungen

Die Anpassung hat keine personellen und organisatorischen Auswirkungen.

6. Auswirkungen auf die Gemeinden

Zwischen den Gemeinden kommt es zu leichten Kostenverschiebungen. Die vorgesehenen Anpassungen führen insgesamt zu keinen markanten Verschiebungen zwischen den Gemeindetypen. Die Belastungen von grösseren Städten, Agglomerations- und Landgemeinden bleiben im bisherigen Rahmen. Auf der Basis des geltenden Kostenverteilungsschlüssels 2011/2012 würden die durchschnittlichen jährlichen Pro-Kopf-Beiträge wie folgt ändern: Für Kernstädte von Fr. 187.-- auf Fr. 188.--, für Agglomerationsgemeinden von Fr. 108.-- auf Fr. 105.--, für Landgemeinden von Fr. 75.-- auf Fr. 77.--, für Gemeinden mit ausschliesslichem Bahnangebot von Fr. 79.-- auf Fr. 81.--, für Gemeinden mit ausschliesslichem Busangebot von Fr. 85.-- auf Fr. 82.--, für Gemeinden mit Bus- und Bahnangebot von Fr. 131.-- auf Fr. 132.--. Für Gemeinden ohne öffentlichen Verkehr ergibt sich keine Änderung. Die Änderungen werden für jede einzelne Gemeinde berechnet. Im Einzelfall kann es zu grösseren Abweichungen kommen. Die Änderungen der ÖV-Punktebelastung sind jedoch bei der jeweils zweijährlichen Aktualisierung des Kostenverteilungsschlüssels ÖV grösser als mit der vorliegenden Anpassung.

7. Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Revision hat keine Auswirkungen auf die Volkswirtschaft.

8. Ergebnis der Konsultation

Gestützt auf Art. 21 VMV⁶ wurde der Entwurf dem Gemeindeverband, allen bernischen Gemeinden sowie den Regionalkonferenzen bzw. den regionalen Verkehrskonferenzen zur Konsultation unterbreitet.

⁵ BSG 155.21

⁶ Verordnung vom 26. Juni 1996 über das Vernehmlassungs- und das Mitberichtsverfahren (VMV; BSG 152.025).

Die Konsultation brachte folgende Ergebnisse:

- Von den 390 Adressaten reichten 103 (also 26.4 %) eine Stellungnahme ein. 287 Adressaten (also 73.6 %) liessen sich nicht vernehmen.
- Von den 103 eingegangenen Stellungnahmen sind 65 % vorbehaltlos zustimmend. 11.7 % äussern sich grundsätzlich zustimmend und machen zudem Änderungsvorschläge. 13.3 % lehnen die Vorlage ab. 11.2 % äussern sich grundsätzlich ablehnend und machen zudem Änderungsvorschläge.

Der Gemeindeverband erachtet die vorgesehenen Änderungen grundsätzlich als einleuchtend. Auf Anregung des Gemeindeverbandes führte das AÖV eine Modellrechnung durch, welche aufzeigt, dass die Streuung der Gewinner und Verlierer unauffällig ist, dass die Verknüpfung mit finanzausgleichsrelevanten Zahlen (Finanzkraft, Steueranlage) zu keinen signifikanten Ergebnissen führt und dass die Änderung der KBV die Disparitäten zwischen finanzstärkeren und finanzschwächeren Gemeinden nicht betrifft.

Alle Stellungnahmen der Regionalkonferenzen bzw. der regionalen Verkehrskonferenzen fallen grundsätzlich zustimmend aus und enthalten teilweise Änderungsvorschläge.

Auch eine überwiegende Mehrheit der Stellungnahmen der Gemeinden ist grundsätzlich zustimmend. Die Änderung der KBV stösst bei denjenigen Gemeinden auf Ablehnung, die insgesamt mehr bezahlen müssen. Es ist sehr verständlich, dass Gemeinden nicht erfreut sind, wenn sie für das grundsätzlich gleiche Angebot jetzt mehr bezahlen müssen. Das liegt aber daran, dass durch die verfeinerte Berechnungsweise bisherige ungerechtfertigte Diskrepanzen ausgeglichen werden. Das hat zur Folge, dass (bei grundsätzlich gleichbleibendem Angebot) einige Gemeinden etwas weniger und andere etwas mehr belastet werden.

Aufgrund der Änderungsvorschläge konnte die Vorlage verbessert, verfeinert und präzisiert werden. Insbesondere konnten folgende Anregungen aufgenommen werden:

- Mit dem neu eingefügten Art. 3a konnten Unklarheiten betreffend Wochentage und saisonale Schwankungen geklärt werden.
- Ein mehrfach geäussertes Wunsch betrifft die Möglichkeit abweichender Vereinbarungen unter den betroffenen Gemeinden (wenn eine Bahn-Haltestelle mehrere Gemeinden erschliesst). Die bewährte Praxis des AöV wurde als Vorbehalt in Art. 4 Abs. 2 eingefügt.
- Bei der Gewichtung der Verkehrsmittel in Art. 5 wurde eine separate Kategorie „InterRegio“ geschaffen und mit dem Faktor 4 (statt 4,5) geschaffen. Dem mehrfach geäusserten Einwand, dass InterRegio-Züge nicht mit EuroCity- und InterCity-Zügen zu vergleichen sind, konnte damit Rechnung getragen werden.
- Der Klarheit halber werden S-Bahn-Züge (nebst Regionalzügen) ausdrücklich erwähnt.
- Die missverständliche Formulierung in Art. 9 Abs. 1 wurde angepasst. Es geht nicht um die Definition des Angebots im öffentlichen Verkehr, welche in der AGV geregelt wird. Es geht bloss um die Berechnung der Punkte des (bereits definierten) Verkehrsangebots im Hinblick auf die Festlegung des Verteilschlüssels unter den Gemeinden.

Bern, 14. Dezember 2011

BAU-, VERKEHRS- UND
ENERGIEDIREKTION
Die Direktorin

B. Egger-Jenzer, Regierungsrätin