

KR.Nr.

Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (ÖV-Gesetz)

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom, RRB Nr.

Zuständiges Departement

Bau- und Justizdepartement

Vorberatende Kommissionen

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage	6
1.1 Folgen der NFA	6
1.2 Integration der Schülertransporte in das ÖVG	6
1.3 Erwägungen, Alternativen	7
1.3.1 ÖVG-Anpassung an NFA	7
1.3.2 ÖVG-Anpassungen infolge Integration Schülertransporte	7
2. Verhältnis zur Planung	9
3. Auswirkungen	9
4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage	9
5. Rechtliches	11
6. Antrag	11
7. Beschlussesentwurf	13

Kurzfassung

Mit der vorliegenden Botschaft werden geringfügige Änderungen des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr vom 27. September 1992 (ÖV-Gesetz, ÖVG, BGS 732.1) beantragt. Sie betreffen die Verteilung der Kosten des öffentlichen Verkehrs und des Schülerverkehrs zwischen Kanton und Einwohnergemeinden.

Die erste Änderung betrifft die Höhe der Leistungen der Einwohnergemeinden nach § 10 an die Kosten des öffentlichen Verkehrs.

Zum Zeitpunkt der gesetzgeberischen Anpassungsarbeiten an die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) wurde davon ausgegangen, dass die NFA den Kanton Solothurn und seine Gemeinden bei der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs (ÖV) (Erfolgs- und Investitionsrechnung) zwar mehr belastet, die (inzwischen gescheiterte) Bahnreform 2 Kanton und Gemeinden bei den Investitionsbeiträgen jedoch entlastet. Dabei wurde angenommen, dass sich Belastung und Entlastung etwa die Waage halten.

Im Rahmen der Verabschiedung des Grobkonzeptes zur Umsetzung der NFA im Kanton Solothurn (RRB Nr. 2004/2167 vom 25. Oktober 2004) wurde jedoch festgehalten, dass allenfalls eine Revision des Kostenschlüssels im ÖVG vorzusehen sei, wenn sich zu einem späteren Zeitpunkt zeigen würde, dass die Gemeinden durch die verschiedenen Reformen mit höheren Beiträgen konfrontiert sind.

Dieser Fall ist mit dem Scheitern der Bahnreform 2 eingetreten, so dass dem Kantonsrat eine Senkung des Anteils der Einwohnergemeinden an den Kosten des ÖV von 45 % auf 37 % beantragt wird. Die mit der Revision des ÖVG vom 28. August 2007 beschlossene Senkung des Anteils der Einwohnergemeinden von 50 % auf 45 % berücksichtigte die NFA noch nicht, sondern kompensierte nur teilweise die Mehrbelastung der Gemeinden aus dem Mittelschulgesetz (Aufgabenreform).

Die beantragte Änderung des Kostenteilers zwischen Einwohnergemeinden und Kanton belastet den Kanton mit jährlich 8,1 Mio. Franken. Dieser Betrag ist im Voranschlag 2008 und im Finanzplan 2009 – 2011 bereits berücksichtigt.

Die zweite Änderung betrifft die Tragung der Kosten für den Schülerverkehr, welcher mit der Revision vom 28. August 2007 neu durch das ÖVG geregelt wird. Bei der Erarbeitung der entsprechenden Ausführungsverordnung ergab sich, dass die Aufteilung der Kosten für Schülertransporte zwischen Kanton und Gemeinden mit den Instrumenten des ÖVG zu einer unerwünschten Mehrbelastung der Zentrumsgemeinden mit einem hohen ÖV-Angebot und wenig Schülerverkehr führt. Die laufenden Strukturbereinigungen im ländlichen Raum lassen einen weiteren Anstieg dieser Kosten erwarten, was den unerwünschten Effekt noch verschärft.

Unter anderem aus diesem Grund wird dem Kantonsrat beantragt, die Kosten für den Schülerverkehr vollständig vom Kanton finanzieren zu lassen.

Die Einwohnergemeinden werden damit zu Lasten des Kantons jährlich um rund 0,8 Mio. Franken entlastet.

Im Weiteren müssen auch gewisse Verfahrensbestimmungen an die Integration des Schülerverkehrs in das ÖVG angepasst werden.

Sehr geehrter Herr Präsident
 Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf über die Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (ÖV-Gesetz).

1. Ausgangslage

Die beantragten Änderungen des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr vom 27. September 1992 (ÖV-Gesetz, ÖVG, BGS 732.1) sind einerseits Folge der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) und andererseits der Integration der Schülertransporte in das ÖVG.

1.1 Folgen der NFA

Zum Zeitpunkt der gesetzgeberischen Anpassungsarbeiten an die NFA wurde davon ausgegangen, dass die NFA den Kanton Solothurn und seine Gemeinden bei der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs (ÖV) (Erfolgs- und Investitionsrechnung) zwar mehr belastet, die (inzwischen gescheiterte) Bahnreform 2 Kanton und Gemeinden bei den Investitionsbeiträgen jedoch entlastet. Dabei wurde angenommen, dass sich Belastung und Entlastung hierbei etwa die Waage halten.

Im Rahmen der Verabschiedung des Grobkonzeptes zur Umsetzung der NFA im Kanton Solothurn (RRB 2004/2167 vom 25. Oktober 2004) wurde jedoch festgehalten, dass allenfalls eine Revision des Kostenschlüssels im ÖVG vorzusehen sei, falls sich zu einem späteren Zeitpunkt zeigen würde, dass die Gemeinden durch die verschiedenen Reformen mit höheren Beiträgen konfrontiert sind. Dieser Fall ist mit dem Scheitern der Bahnreform 2 eingetreten.

Mit der NFA reduzierte der Bund den durchschnittlichen Bundesbeitrag an die Kosten des Regionalverkehrs auf 50 %. Zudem werden die Bundesbeiträge neu unabhängig von der Finanzkraft der Kantone bemessen (Verzicht auf indirekten Finanzausgleich). Der Kanton Solothurn erhält so mit der NFA jährlich rund 8,1 Mio. Franken weniger Bundesbeiträge, die gemäss oben erwähntem Grundsatzbeschluss nicht auf die Gemeinden überwältzt werden sollen. Zugleich profitiert der Kanton Solothurn von der NFA als Ganzes, sodass die bisherigen Bundesbeiträge mit der NFA – allerdings nicht mehr wie bisher bestimmt für den ÖV – in die allgemeine Staatskasse fliessen.

Der Kantonsanteil an den um 8,1 Mio. Franken gestiegenen ungedeckten Kosten des Regionalverkehrs erhöht sich von 55 % auf 63 %. Der Anteil der gemeinsam von den Einwohnergemeinden gemäss Verordnung zur Festsetzung der Leistungen der Einwohnergemeinden an den öffentlichen Verkehr vom 2. Mai 1994 (Kostenverteil-Verordnung, BGS 732.21) zu tragenden Kosten sinkt in der Folge von 45 % auf 37 %.

1.2 Integration der Schülertransporte in das ÖVG

Bei der Erarbeitung der entsprechenden Ausführungsverordnung ergab sich, dass die Aufteilung der Kosten für Schülertransporte zwischen Kanton und Gemeinden mit den Instrumenten des ÖVG zu ei-

ner unerwünschten Mehrbelastung der Zentrums Gemeinden mit einem hohen ÖV-Angebot (Haltestellenabfahrten) und wenig Schülerverkehr führt. Die laufenden Strukturbereinigungen im Schulwesen im ländlichen Raum lassen zudem erwarten, dass diese Kosten weiter steigen werden, was den unerwünschten Effekt noch verschärft.

1.3 Erwägungen, Alternativen

1.3.1 ÖVG-Anpassung an NFA

Nachdem der Regierungsrat bei der Verabschiedung des Grobkonzepts zur Umsetzung der NFA (RRB Nr. 2004/2167 vom 25. Oktober 2004) zugesichert hat, dass negative finanzielle Auswirkungen von NFA und Bahnreform 2 die Einwohnergemeinden nicht belasten sollen, muss der Kostenteiler zwischen Einwohnergemeinden und Kanton im Bereich des ÖV angepasst werden (siehe Ziffer 1.1).

1.3.2 ÖVG-Anpassungen infolge Integration Schülertransporte

Mit der Integration des Schülerverkehrs in den öffentlichen Verkehr war es naheliegend, einfach den Kostenverteiler für den öffentlichen Verkehr auch für den Schülerverkehr anzuwenden. Die entsprechenden Auswirkungen waren im Detail erst mit der Erarbeitung der Ausführungsverordnung zur Organisation des Schülerverkehrs erkennbar. Dabei wurden verschiedene Varianten geprüft:

- Ursprünglich war die Verteilung der Schülertransportkosten über das bestehende Kostenverteilmodell des ÖV vorgesehen. Der Kanton hätte dabei gemäss neuem Schlüssel 63 % der Kosten getragen, was ungefähr dem bisherigen Kantonsanteil an den Schülertransportkosten entsprochen hätte. Die Einwohnergemeinden hätten sich zu 2/7 nach Einwohnern und zu 5/7 gemäss ihren Haltestellenabfahrten beteiligen müssen. Dies hätte zu einer unerwünschten Umlagerung der Kosten von Gemeinden mit Schülerverkehr zu Zentrums Gemeinden geführt, welche in der Regel selber keine Schülertransporte organisieren.
- Deshalb wurde die Belastung des Schülerverkehrs mit Haltestellenpunkten (wie im übrigen ÖV üblich) diskutiert, welche zusätzlich zu den ÖV-Haltestellenabfahrten in den Kostenverteiler eingeflossen wären. Dies wäre technisch jedoch nur sehr schwierig umzusetzen gewesen. Insbesondere für Sonder- und Elterntransporte ausserhalb des ÖV liessen sich kaum Haltestellen definieren. Auch wäre die Umrechnung der Anzahl bezahlter Schülerabonnemente in Haltestellenpunkte problematisch. Neben den technischen Schwierigkeiten wäre diese Variante auch mit einem hohen administrativen Aufwand verbunden gewesen.
- Weiter wurde eine Variante geprüft, nach der die Einwohnergemeinden mit Schülertransporten sich direkt, unabhängig vom Kostenverteilmodell des ÖVG, mit 37 % an den Kosten ihrer Schülertransporte zu beteiligen haben; der Kanton würde 63 % übernehmen. Berechnet wurde auch eine Variante, wonach nur die ausserhalb des ÖV anfallenden Transportkosten direkt und separat belastet würden; die Kosten für ÖV-Abonnemente wären hierbei über den ÖV-Kostenverteiler abgerechnet worden. Diese Variante hätte einen Anreiz schaffen sollen, Schülertransporte ausserhalb des ÖV auf den ÖV umzulagern. Beide Varianten hätten gerade die finanzschwachen Gemeinden mit hohen Schülertransportkosten gegenüber heute stärker belastet.

- Die Bestimmungen des Gesetzes über die Besoldung der Lehrkräfte an der Volksschule vom 8. Dezember 1963 (Lehrerbesoldungsgesetz, BGS 126.515.851.1) zur Teilung der Kosten zwischen Kanton und Gemeinden, also die Weiterführung der bisherigen Subventionspraxis, sollte im Bereich des ÖVG nicht zur Anwendung kommen, da sie zu jährlich ändernden Kostenanteilen für die einzelnen Gemeinden führen würde. Die Abkehr vom indirekten Finanzausgleich war zudem ein erklärtes Ziel bei der vergangenen Revision des ÖVG.

Keine der geprüften Varianten führt somit zu einem befriedigenden Ergebnis. Es musste also ein neues Modell gesucht werden, das zwar möglichst einfach ist, den dargestellten Bedenken Rechnung trägt und politisch tragbar ist. Nachdem der Anteil der Kosten für den Schülerverkehr an den vom Kanton übernommenen Kosten für den öffentlichen Verkehr von brutto rund 44 Mio. Franken jährlich von untergeordneter Bedeutung ist, der Kanton organisatorisch und finanziell von der Integration des Schülerverkehrs in den öffentlichen Verkehr auch profitieren wird und eine tragfähige Lösung möglichst rasch politisch umgesetzt werden sollte, schlagen wir vor, dass der Kanton die Schülertransportkosten ganz übernimmt und die Mehrkosten von rund 0,8 Mio. Franken jährlich trägt.

Ebenfalls im Rahmen der Erarbeitung der Ausführungsverordnung für den Schülerverkehr wurde erkannt, dass das ÖVG bezüglich Gestaltung der Verfahren Lücken aufweist. Diese werden mit der vorliegenden Revision geschlossen.

2. Verhältnis zur Planung

Die beantragten Änderungen des ÖVG als solches sind im Legislaturplan und im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan als Gesetzgebungsprojekt nicht erwähnt.

3. Auswirkungen

Im Hinblick auf die Übernahme der Verantwortung für die Schülertransporte hat das Amt für Verkehr und Tiefbau bereits vor zwei Jahren einen neuen Mitarbeiter angestellt. Die nun beantragten Neuerungen führen zu keinerlei personellen Konsequenzen.

Die Änderung des Kostenteilers zwischen Einwohnergemeinden und dem Kanton belastet den Kanton mit jährlich rund 8,1 Mio. Franken. Dieser Betrag ist im Voranschlag 2008 und im Integrierten Aufgaben und Finanzplan 2009 – 2011 bereits berücksichtigt.

Die vollständige Übernahme der Schülertransportkosten durch den Kanton führt zu einer jährlichen Mehrbelastung des Kantonshaushalts in der Grössenordnung von 0,8 Mio. Franken.

4. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

§ 9 Absatz 3 (neu)

Die Ergänzung, dass die Kosten für die Schülertransporte vom Schulträger zu tragen sind (die Kosten werden dann vom Kanton abgegolten), ergibt sich aus der Gesamtkonzeption der Organisation der Schülertransporte. Der Kanton tritt bezüglich Schülertransporte in keine Rechtsbeziehung mit einzelnen Berechtigten.

§ 10 Absatz 1

Die Änderung von § 10 Absatz 1 umfasst die Anpassung des Kostenteilers zwischen Kanton und Einwohnergemeinden zu Gunsten der Einwohnergemeinden als Folge der Auswirkungen der NFA.

§ 10 Absatz 6 (neu)

Der neue Absatz 6 schliesst die Leistungen des Kantons für Schülertransporte gemäss § 9 Absatz 3 ausdrücklich vom Kostenteiler zwischen Kanton und Einwohnergemeinden aus.

§ 13^{bis}. Schulträger (neu)

Die neue Bestimmung ergibt sich wie die Änderung von § 9 Absatz 3 aus der Gesamtkonzeption der Organisation des Schülerverkehrs. Der Kanton tritt bezüglich Schülertransporte in keine Rechtsbeziehung mit einzelnen Berechtigten.

§ 15 Absatz 1 (neu) und Absatz 2

Absatz 1 regelt das Rechtsmittelverfahren bei Verfügungen der Schulträger über die Übernahme der Kosten für den Schülertransport im Einzelfall.

Absatz 2 grenzt die bisher nach ÖVG ergangenen Verfügungen des Bau- und Justizdepartementes von Verfügungen gemäss § 15 Absatz 1 ab.

Inkrafttreten

Während die Änderung von § 10 Absatz 1 rückwirkend auf den Zeitpunkt der Einführung der NFA in Kraft gesetzt werden soll, sollen die übrigen Neuerungen vom Regierungsrat im Rahmen der zu erlassenden Schülertransportverordnung in Kraft gesetzt werden. Diese sieht vor, dass die neue Regelung erst mit der Genehmigung der neuen Schülertransportkonzepte der Schulträger zur Anwendung kommen wird. Bis zum Vorliegen eines genehmigten Schülertransportkonzeptes gelten die Bestimmungen des Lehrerbesoldungsgesetzes und der Verordnung über die Subventionierung von Transport-, Verpflegungs- und Unterkunftskosten der Schulgemeinden vom 21. Juli 1970 (BGS 411.311.51).

5. Rechtliches

Beschliesst der Kantonsrat die Gesetzesänderung mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder, unterliegt diese Vorlage dem obligatorischen Referendum.

6. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten und dem nachfolgenden Beschlussesentwurf zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Esther Gassler
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

7. **Beschlussesentwurf**

Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (ÖV-Gesetz)

Der Kantonsrat von Solothurn, gestützt auf Artikel 71 und Artikel 120 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986¹⁾, nach Kenntnisnahme von Botschaft und Entwurf des Regierungsrates vom (RRB Nr.), beschliesst:

I.

Das Gesetz über den öffentlichen Verkehr vom 27. September 1992²⁾ wird wie folgt geändert:

§ 9 Absatz 3 lautet neu:

³ Der Kanton trägt die Kosten der Schulträger für den Transport der Besucher von Volksschulen und Kindergärten, sofern der Weg weit oder beschwerlich ist. Einzelheiten regelt der Regierungsrat durch Verordnung.

§ 10 Absatz 1 lautet neu:

¹ Soweit der Kanton nach § 9 Absatz 1 finanzielle Leistungen aus allgemeinen Staatsmitteln erbringt, haben die Einwohnergemeinden zusammen 37 % der nicht vom Bund, von Nachbarkantonen oder von weiteren Interessierten gedeckten Aufwendungen und Ausgaben zu übernehmen.

§ 10. Als Absatz 6 wird angefügt:

⁶ Der Kanton trägt die Kosten für Schülertransporte.

Als § 13^{bis} wird eingefügt:

§ 13^{bis} Schulträger

Der Schulträger entscheidet über die Kostenübernahme des Schülertransports im Einzelfall.

§ 15 lautet neu:

§ 15 Rechtsweg

¹ Gegen Verfügungen von Schulträgern kann innert 10 Tagen beim Bau- und Justizdepartement und gegen dessen Entscheid innerhalb der gleichen Frist beim Verwaltungsgericht Beschwerde geführt werden.

¹⁾ BGS 111.1.

²⁾ GS 92, 620 (BGS 732.1).

² Gegen andere Verfügungen des Bau- und Justizdepartementes kann innert 10 Tagen beim Regierungsrat Beschwerde geführt werden.

II.

Das Gesetz über die Gerichtsorganisation vom 13. März 1977¹) wird wie folgt geändert:

§ 50 Absatz 2 Buchstabe h) lautet neu:

h) nach § 15 Absatz 2 des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr²).

III.

Die Änderung von § 10 Absatz 1 tritt rückwirkend auf den 1. Januar 2008 in Kraft. Die übrigen Änderungen treten rückwirkend auf 1. Januar 2009 in Kraft.

Im Namen des Kantonsrates

Präsident

Ratssekretär

Dieser Beschluss unterliegt Referendum.

Verteiler KRB

Bau- und Justizdepartement (2)

Bau- und Justizdepartement, Rechtsdienst (4)

Amt für Verkehr und Tiefbau (5)

Finanzdepartement

Amt für Finanzen

Kantonale Finanzkontrolle

Departement für Bildung und Kultur

Volkswirtschaftsdepartement

Departement des Innern

Staatskanzlei (Eng, Stu, San)

Parlamentsdienste

¹) GS 87, 195 (BGS 125.12).

²) BGS 732.1.

BGS, GS