

Gesetz über den öffentlichen Verkehr (ÖV-G)

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

1.	Ausgangslage.....	5
2.	Vernehmlassungsverfahren	5
3.	Verhältnis zur Planung	5
4.	Inhaltliche Grundzüge der Vorlage	5
4.1	Zusammenfassung und Vereinfachung der Erlasse.....	5
4.2	Berücksichtigung Bahnreform und FABI (Beteiligungen und Investitionen).....	6
4.3	Weiterentwicklung der Angebotskriterien	6
4.4	Ökologischer ÖV	7
4.5	Weitgehend unverändertes Verhältnis Kanton - Gemeinden.....	7
5.	Auswirkungen.....	8
5.1	Personelle und finanzielle Konsequenzen	8
5.2	Folgen für die Gemeinden.....	8
5.3	Wirtschaftlichkeit.....	9
5.4	Nachhaltigkeit	9
6.	Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	9
6.1	§ 1 Zweck	9
6.2	§ 2 Regelungsbereich.....	9
6.3	§ 3 Grundsätze für die finanziellen Beiträge	10
6.4	§ 4 Angebot des regionalen Personenverkehrs sowie des Orts- und Ausflugsverkehrs .	10
6.5	§ 5 Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit.....	11
6.6	§ 6 Kostenbeteiligung der Einwohnergemeinden an den Leistungen des Kantons.....	11
6.7	§ 7 Kostentragung der beteiligten Einwohnergemeinden an Versuchsbetrieben	11
6.8	§ 8 Schülertransporte.....	11
6.9	§ 9 Übergeordnete Verkehrsknotenpunkte	12
6.10	§ 10 Kantonsrat	12
6.11	§ 11 Regierungsrat.....	12
6.12	§ 12 Schulträger	12
6.13	§ 13 Rechtsweg	12
7.	Rechtliches	13
8.	Antrag.....	13

Beilagen

Beschlussesentwurf
Tabelle Einwohnergemeinden

Kurzfassung

Das Gesetz über den öffentlichen Verkehr (ÖV-G; BGS 732.1) regelt die Rollen des Kantons als Besteller des Regionalen Personenverkehrs (RPV) in Zusammenarbeit mit den Bundesbehörden und den Einwohnergemeinden. Zudem regelt das ÖV-G das Verhältnis zwischen Kanton und den Schulträgern bei der Abgeltung von Schülertransportkosten.

Das ÖV-G vom 27. September 1992 bedarf einer Neufassung. Mehrere Bestimmungen sind aufgrund neuer und geänderter übergeordneter Rechtserlasse inzwischen entweder überholt, überflüssig oder widersprüchlich. Im Bereich des öffentlichen Verkehrs (ÖV) gibt es auf Bundesebene betreffend RPV und insbesondere betreffend die Eisenbahninfrastruktur einschliesslich deren Finanzierung neue Gesetzesgrundlagen, die zu berücksichtigen sind.

Die Revision des Eisenbahngesetzes (EBG; SR 742.101) im Jahr 1996 und die darauf basierenden Etappen der Bahnreform haben einerseits die vormals noch übliche Subventionierung (in Form von Defizitdeckung, Tariferleichterung und weitere Abgeltungen) durch ein neues Bestellsystem basierend auf Planrechnungen abgelöst. Andererseits gab es Änderungen bei den Investitionen. Im 20. Jahrhundert wurden grosse Investitionen der konzessionierten Transportunternehmen (KTU) oft durch Kapitalaufstockungen der Aktionäre finanziert. Bis nach der Jahrtausendwende hat die öffentliche Hand auch zinslose, rückzahlbare Darlehen für Betriebsmittel gewährt. Heute finanziert und steuert der Staat die Leistungen des öffentlichen Verkehrs nicht mehr über die Beteiligung am Aktienkapital, sondern über die vereinbarten Leistungsaufträge und Subventionen.

Im Jahr 2014 nahm das Schweizer Stimmvolk die Vorlage FABI über Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur an. Damit gingen weitere institutionelle Veränderungen einher. Der Bund finanziert seither die Bahninfrastruktur zu 100% über den Bahninfrastrukturfonds (BIF). Die Kantone beteiligen sich dabei mit jährlichen Beiträgen.

Vor diesem stark veränderten Hintergrund hat der Regierungsrat die Totalrevision des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (ÖV-G) angestossen. Da sich der vorliegende Gesetzesentwurf in erster Linie auf Bundesrecht stützt und wo nötig ergänzt, kann er entsprechend schlank gehalten werden. Mit der Verwesentlichung des ÖV-G lassen sich auch die drei darauf basierenden Verordnungen bereinigen und zu einer einzigen Verordnung (Verordnung über den öffentlichen Verkehr) zusammenfassen.

Die Praxis bei der Organisation des öffentlichen Verkehrs wird aufgrund des neuen ÖV-Gesetzes kaum Änderungen erfahren. Neue Elemente beziehen sich insbesondere auf die Möglichkeit des Kantons, ÖV-Angebote für den Ausflugsverkehr zu bestellen oder Mehrkosten für alternative und ökologischere Antriebsformen zu tragen.

Veränderungen von untergeordneter Bedeutung erfährt das System der Kostenteilung zwischen Kanton und Einwohnergemeinden: Die Einwohnergemeinden beteiligen sich nach wie vor mit 37% an den ÖV-Bestellungen des Kantons. Ein Schwellenwert beschränkt heute die Pro-Kopf-Belastung auf das Anderthalbfache des kantonalen Durchschnitts. Darüber hinaus gehen die Kosten jeweils zu Lasten des Kantons. Dies führt zu Fehlanreizen. Gemeinden, welche über diesem Schwellenwert liegen, müssen sich an Kosten von zusätzlichen ÖV-Leistungen nicht mehr beteiligen. Der Schwellenwert soll deshalb auf den Faktor 2 angehoben werden. Damit profitieren nur noch echte Härtefälle vom Schwellenwert. Zusammen mit einer Überprüfung der technischen Parameter zur Bestimmung des Kostenteilers ergeben sich gegenüber heute kleinere Differenzen bei der Kostenverteilung zwischen Einwohnergemeinden und Kanton.

Vernehmlassungsentwurf

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen nachfolgend Botschaft und Entwurf zum neuen Gesetz über den öffentlichen Verkehr (ÖV-G).

1. Ausgangslage

Damit der Kanton Solothurn weiterhin ein qualitativ hochstehendes Angebot des öffentlichen Verkehrs (ÖV) gewährleisten kann, wurden die aktuellen kantonalen gesetzlichen Grundlagen überprüft. Das Gesetz über den Öffentlichen Verkehr (ÖV-G; BGS 732.1) stammt aus dem Jahr 1992 und wurde letztmals vor mehr als einem Jahrzehnt angepasst. Seither haben sich die gesetzlichen Rahmenbedingungen auf Bundesebene stark geändert. Am 2. September 2019 hat der Regierungsrat daher die Revision des ÖV-G in Auftrag gegeben (RRB 2019/1347). Nach einer ersten Auslegeordnung hielt er am 21. April 2020 mit dem Beschluss über Stossrichtungen der Vorlage fest, dass das ÖV-G einer Totalrevision unterzogen werden muss (RRB 2020/588).

Das neue Gesetz ist in erster Linie an das in der Zwischenzeit geänderte Bundesrecht anzupassen. So wie es das Bundesrecht vorgibt, soll der Kanton Solothurn die ÖV-Leistungen weiterhin in enger Zusammenarbeit mit dem Bund und den Nachbarkantonen bei den KTU bestellen. Auch die Beziehungen zwischen dem Kanton und den Einwohnergemeinden bzw. den Schulträgern bleiben weitgehend unverändert.

Verworfen wurde im Vorfeld der Arbeiten die Idee, ein neues Gesamtmobilitätsgesetz zu schaffen. Die Handlungsoptionen hierzu sind für einen kleineren, durch vielfältige Verkehrsverbindungen an die Nachbarkantone gebundenen Kanton gering. Dies auch deshalb, weil die Bundesgesetzgebung den Kantonen im Verkehrsbereich einen vergleichsweise geringen Gestaltungsraum überlässt. Der vorliegende Revisionsentwurf steht jedoch im Rahmen einer ganzheitlichen Mobilitäts- und Verkehrspolitik, welche einer nachhaltigen Raumordnungspolitik zugrunde liegt.

2. Vernehmlassungsverfahren

Die Vernehmlassung wurde im Frühjahr 2021 durchgeführt und hat ergeben, dass...

3. Verhältnis zur Planung

Der Legislaturplan 2017-2021 des Regierungsrats sieht (unter B.1.4.1.) eine Revision des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr vor. Im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2021-2024 (RRB Nr. 2020/13245 vom 15. September 2020) ist entsprechend unter 2.4 das Ziel aufgeführt.

4. Inhaltliche Grundzüge der Vorlage

4.1 Zusammenfassung und Vereinfachung der Erlasse

Das Gesetz soll möglichst einfach und übersichtlich sein. Redundanzen, insbesondere zur Gesetzgebung des Bundes, werden eliminiert. Damit kann auch die Verordnungsebene stark vereinfacht werden. Im Rahmen dieser «Flurbereinigung» sollen drei bestehende, mit dem ÖV-Gesetz verbundenen Erlasse in eine neue Verordnung über den öffentlichen Verkehr (ÖV-Verordnung)

integriert werden. Es handelt sich dabei um die Verordnung zur Festsetzung der Leistungen der Einwohnergemeinden an den öffentlichen Verkehr (Kostenverteil-Verordnung; BGS 732.21), die Verordnung über das Grundangebot im regionalen Personenverkehr (Grundangebotsverordnung; BGS 732.4) sowie die Verordnung über die Organisation und Finanzierung der Schülertransporte (Schülertransportverordnung; BGS 411.311.52).

4.2 Berücksichtigung Bahnreform und FABI (Beteiligungen und Investitionen)

Das aktuelle Gesetz stammt aus dem Jahr 1992 und weist einerseits viele Bestimmungen auf, welche heute über keine Bedeutung mehr verfügen. Andererseits fehlen zum Teil Präzisierungen zur Anwendung des inzwischen in wesentlichen Punkten revidierten übergeordneten gesetzlichen Rahmens. So haben die EBG-Revision 1996 und die darauffolgenden Etappen der Bahnreform die Organisation und Finanzierung des Schweizer ÖV-Systems grundlegend verändert.

Die vormals noch übliche Subventionierung in Form von Defizitdeckung, Tariferleichterung und weitere Abgeltungen wurde durch ein Bestellsystem basierend auf Planrechnungen abgelöst. Ausserdem gab es Änderungen bei den Investitionen. Früher wurden grosse Investitionen der KTU oft durch Kapitalaufstockungen der Aktionäre finanziert. Bis nach der Jahrtausendwende hat die öffentliche Hand auch zinslose, rückzahlbare Darlehen für Betriebsmittel gewährt. Heute finanziert und steuert der Staat die KTU in der Praxis nicht mehr über Kapitalbeteiligungen, sondern in erster Linie über Leistungsvereinbarungen.

Eine weitere Revision erfolgte im Jahr 2014 mit der Annahme der Vorlage zur Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI). Damit ging eine weitere institutionelle Veränderung einher. Der Bund finanziert seit 2016 die Bahninfrastruktur zu 100%. Die Kantone beteiligen sich dabei mit ihren Beiträgen an den Bahninfrastrukturfonds (BIF), die Finanzierungsquelle für sowohl Ausbau als Substanzerhalt.

Diese Aspekte sind in der kantonalen Gesetzgebung zu berücksichtigen.

4.3 Weiterentwicklung der Angebotskriterien

Der Kanton bestellt den grössten Teil der ÖV-Leistungen, den regionalen Personenverkehr (RPV) auf Schiene und Strasse, zusammen mit dem Bund. Der Bund hat hierfür Kriterien aufgestellt, die der Kanton zum grossen Teil bereits anwendet. Im Rahmen der vorliegenden Gesetzesrevision soll diese Praxis nun explizit festgehalten werden und auch dort zur Anwendung kommen, wo der Kanton gegenüber den KTU als alleiniger Besteller auftritt. Das macht Sinn, zumal die Linien ungeachtet der Bestellerverhältnisse oft betrieblich verknüpft sind. Bezogen auf die Wirtschaftlichkeit heisst dies konkret: Für RPV-Buslinien im ländlichen Raum hat der Kostendeckungsgrad mindestens 10 Prozent zu betragen, auf allen anderen Linien mindestens 20 Prozent, damit sie mit Unterstützung vom Kanton und gegebenenfalls vom Bund betrieben werden können.

Gemäss § 4 der heutigen Verordnung über das Grundangebot im regionalen Personenverkehr (Grundangebotsverordnung; BGS 732.4) hat der Kanton für ein ÖV-Angebot in jeder Einwohnergemeinde zu sorgen. Neu richtet sich das Mindestangebot stärker am Gebot der Koordination von Siedlung und Verkehr aus. So kann eine Gemeinde verschiedene Siedlungsschwerpunkte, aber auch Arbeitsschwerpunkte aufweisen, welche mit dem öffentlichen Verkehr zu erschliessen sind. Dabei stützt sich der Kanton auf dieselben Erschliessungskriterien, welche der Bund bei der Beurteilung seiner Bestellungen im RPV anwendet.

Zudem soll es in Zukunft dem Kanton auch möglich sein, Angebote zur Bewältigung des Ausflugsverkehrs zu bestellen. Voraussetzung dafür ist, neben den weiteren Kriterien, insbesondere

dem oben genannten minimalen Kostendeckungsgrad, dass die betroffene Destination (im Sinne eines regionalen Ausflugsziels) im kantonalen Richtplan bezeichnet ist.

Der mit Auftrag der Fraktion SP/junge SP: Nachtbusangebot im Kanton Solothurn (A 0019/2020) gestellten Forderung nach Aufnahme des ÖV-Nachtangebots in die Bestellungen des Kantons Solothurn kann unter der Voraussetzung der hierzu notwendigen Budgetmittel grundsätzlich sofort, ohne explizite Verankerung in der kantonalen Gesetzgebung, entsprochen werden. Im Bundesrecht sind die entsprechenden Grundlagen bereits vorhanden. Solange die Linien die üblichen Kriterien erfüllen, die ordentlichen Tarife anwenden und jeweils den minimalen Kostendeckungsgrad ausweisen, wird sich der Bund an der Finanzierung dieses Angebotes beteiligen können.

4.4 Ökologischer ÖV

Dem Verfassungsgrundsatz folgend, den Finanzhaushalt sparsam und wirtschaftlich zu führen¹⁾, haben Bund und Kantone die ÖV-Angebote grundsätzlich mit dem Ziel bestellt, möglichst viel Leistung pro Steuerfranken zu erhalten. Solange noch zulässig, schneiden Dieselfahrzeuge, zumindest unter den übrigen heutigen Rahmenbedingungen, in der Regel finanziell am besten ab. Im Rahmen der vorliegenden Totalrevision des ÖV-G soll eine Bestimmung geschaffen werden, welche ein Abrücken vom Prinzip der Wirtschaftlichkeit im engen Sinn und so den Einsatz von heute noch teureren Betriebsmitteln mit ökologischeren Antriebsformen ermöglicht. Der Einsatz etwa von E-Bussen soll dabei nicht auf dem Weg über Investitionsbeiträge bzw. mit dem Aufbau einer eigenen kantonalen Infrastruktur unterstützt werden. Die Finanzierung der damit verbundenen Mehrkosten soll vielmehr über den bewährten Mechanismus der Betriebsbeiträge erfolgen, mit dem die Besteller die geplanten ungedeckten Kosten einer Linie abgelten.

Dafür wird der Kanton gewisse Mehrabgeltungen gegenüber den herkömmlichen Systemen für Buslinien mit alternativen, emissionsarmen Antriebsformen akzeptieren. So sieht es auch das Förderkonzept des Regierungsrats (genehmigt mit Beschluss vom 16. März 2021) vor. Fahrzeuge, welche ihre technische Lebensdauer noch nicht erreicht haben, sind dabei im Sinne der Nachhaltigkeit nicht vorzeitig auszurangieren. Dieser Ansatz scheint auch mit Blick auf die weiteren beteiligten Parteien angezeigt, namentlich den Bund und die Nachbarkantone. Bei jährlichen Abgeltungen des Kantons (einschliesslich der Gemeindebeiträge) von rund 30 Millionen Franken für Buslinien, sind aufgrund der forcierten Ökologisierung der Fahrzeugflotte langfristig jährliche Mehrkosten von rund drei Millionen Franken in Kauf zu nehmen. Allerdings ist zu beachten, dass die Kosten für neue Antriebsformen mit dem technologischen Fortschritt sinken könnten. Die finanzielle Differenz zu den heute üblichen Dieselnissen wird zudem auch weiter abnehmen, wenn die herkömmlichen Systeme beziehungsweise die Emissionen teurer werden.

Sinn gemäss kann der Kanton auch spezifische neuartige und ressourcenschonendere Betriebsformen im Sinne einer nachhaltigen Verkehrspolitik unterstützen, etwa um sinnvolle, der Nachfrage angepassten ÖV-Angebote (z.B. Weiterentwicklung Rufbussysteme) zu testen.

Mit der Bestimmung im ÖV-Gesetz zur Förderung ökologischer Antriebsformen wird auch dem am 23. Juni 2020 erheblich erklärten Auftrag Dieter Leu (CVP, Rickenbach) «Dekarbonisierung/Elektrifizierung des strassengebundenen öffentlichen Verkehrs im Kanton Solothurn» (A 0115/2019) entsprochen.

4.5 Weitgehend unverändertes Verhältnis Kanton - Gemeinden

Im Verhältnis zwischen Kanton und Gemeinden bleiben Rollen und Finanzierung im Grundsatz unverändert. Einige Redundanzen und nicht mehr stufengerechte Bestimmungen werden aus dem Gesetz entfernt.

¹⁾ Art. 130 Abs. 1 Verfassung des Kantons Solothurn (KV; BGS 111.1).

Der Kanton wird weiterhin die Angebotsvereinbarungen mit den KTU abschliessen. Er tut dies für den RPV zusammen mit dem Bund und gegebenenfalls Nachbarkantonen nach Konsultation der betroffenen Einwohnergemeinden. Der Kanton bestellt zudem wie bisher ÖV-Angebote im Ortsverkehr in Absprache mit den betroffenen Einwohnergemeinden.

Die Einwohnergemeinden decken nach § 10 Absatz 1 ÖV-G heute 37% der Kosten des Kantons für den ÖV. Unter ihnen werden die Kosten anhand eines Schlüssels aufgeteilt. Dabei erhöht der Kanton seinen Anteil für Gemeinden mit einer überdurchschnittlichen Pro-Kopf-Belastung. Der entsprechende «Schwellenwert» liegt gemäss § 10 Absatz 4 ÖV-G beim Anderthalbfachen des Durchschnitts, der im Jahr 2020 bei 79 Franken pro Einwohner und Jahr liegt. Aktuell profitieren fünf Gemeinden von dieser Regelung. Eine unerwünschte Wirkung dieser Regelung ist, dass jene Gemeinden, welche über dem Schwellenwert liegen, neue oder erweiterte ÖV-Angebote erhalten, ohne sich an deren Kosten beteiligen zu müssen. Dies setzt falsche Anreize. Die Vorlage sieht daher vor, den Schwellenwert von Faktor 1.5 auf 2 anzuheben, also auf das Doppelte der Durchschnittsbelastung. Somit werden nur noch echte «Härtefälle» entlastet. Am nächsten kommt aktuell die Gemeinde Witterswil. Sie hat die höchste Pro-Kopf-Belastung wegen der guten Anbindung an die Stadt Basel mit dem dichten Tramangebot.

Die erwähnte Anhebung des Schwellenwerts führt bei den Gemeinden zu einer Belastung von jährlich insgesamt rund 0,6 Millionen Franken. Bezogen auf die einzelnen Gemeinden und deren Steuerkraft scheint die finanzielle Auswirkung für die grosse Mehrheit vernachlässigbar zu sein. Für die «Ausreisser» unter den Gemeinden, vier «Verliererinnen» und zwei «Gewinnerinnen», liegt der Unterschied zum aktuellen Schlüssel - bezogen auf Steuerfusspunkte - jeweils im Bereich zwischen 0.5 und 1.4. Gleichzeitig werden die Gemeinden profitieren, wenn der Kanton die Bestellung der ÖV-Nachtangebote übernimmt. Hinzu kommen vereinzelt ÖV-Angebote des Ausflugsverkehrs, die der Kanton neu bestellen kann, siehe Ziffer 4.3. So kann die Vorlage in der Praxis unter dem Strich die Haushaltsneutralität zwischen Kanton und Gemeinden wahren.

5. Auswirkungen

5.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen

Direkte personelle Konsequenzen hat das neue ÖV-G nicht. Die Aufgaben bleiben grundsätzlich bei allen betroffenen Akteuren dieselben.

Unter Vorbehalt der kantonsrätlichen Beschlüsse über das Globalbudget sowie den Voranschlag bildet das revidierte ÖV-G die Grundlage für etwas höhere Ausgaben des Kantons, etwa für umweltfreundliche Technologien oder auch für die Erschliessung von Ausflugszielen mit dem ÖV.

5.2 Folgen für die Gemeinden

Der vorliegende Verordnungsentwurf hält am bewährten Kostenverteilmechanismus zwischen Kanton und Gemeinden grundsätzlich fest. Eine kleine Retusche erhält der Mechanismus in Bezug auf die Gewichtung der ÖV-Angebote und vor allem auf den sogenannten Schwellenwert. Das neue ÖV-G sieht eine Erhöhung des Schwellenwertes zu Lasten der Gemeinden vor (siehe unter Ziffer 4.5 hievore).

Etwas entlastet werden die Gemeinden durch die höhere Unterstützung von Versuchsbetrieben. Auch können sie dank der Bestellung gewisser ÖV-Angebote des Ausflugsverkehrs durch den Kanton vom neuen ÖV-G profitieren. Zusammen mit der Aufnahme von ÖV-Nachtangeboten durch Bund und Kanton führt dies zu einer Entlastung der Gemeinden, die den Wegfall der «Schwellenwert-Subventionen» kompensieren können. Insgesamt wird somit zwischen Kanton und Gemeinden die Haushaltsneutralität gewahrt.

Die relativ moderaten Änderungen führen in der Summe zu Kostenverschiebungen zwischen den einzelnen Gemeinden. Die prognostizierten finanziellen Folgen des neuen Gesetzes pro Gemeinde sind in der beigelegten Tabelle ersichtlich.

5.3 Wirtschaftlichkeit

Die durchschnittliche Abgeltung der Kosten des ÖV pro Leistungseinheit (Personenkilometer) an die KTU ist in den letzten zwei Jahrzehnten relativ stark gesunken. Dieser Effekt ist primär dem gestiegenen Passagieraufkommen zuzuordnen. Der Kanton legt für die einzelnen ÖV-Linien weiterhin einen minimalen Kostendeckungsgrad fest. Er stützt sich dabei neu auf dieselben Werte, die auch der Bund als Abgeltungsvoraussetzung heranzieht (siehe Ziffer 4.3 hievor).

Der durchschnittliche Kostendeckungsgrad der ÖV-Linien des Kantons Solothurn liegt bei rund 50 Prozent. Somit tragen die Reisenden mit ihren Fahrausweisen die eine Hälfte und die öffentliche Hand die andere Hälfte der Kosten. Das vorliegende neue Gesetz wird insbesondere durch den verstärkten Einsatz von umweltfreundlichen Betriebsmitteln kurz- bis mittelfristig vermutlich zu einem sinkenden Kostendeckungsgrad führen, der im ÖV-Globalbudget als Indikator ausgewiesen wird, siehe dazu Ziffer 4.4.

5.4 Nachhaltigkeit

Mit dem neuen ÖV-G erhalten die kantonalen Behörden bessere Voraussetzungen, das ÖV-System umweltfreundlicher zu gestalten. Dies in Bezug auf die ökologische Nachhaltigkeit mit der neuen Rechtsgrundlage für die Kostenübernahme von Mehrkosten beim Einsatz von umweltfreundlicheren Technologien. Weiter soll der ÖV in der ökonomischen Dimension der Nachhaltigkeit unter Einhaltung der wirtschaftlichen Kriterien einen Beitrag zur raumsparenden und energieeffizienten Gesamtmobilität leisten. Zudem soll das neue ÖV-G, wie schon heute, in einer sozialen Dimension allen Bevölkerungskreisen den Zugang zu einer energieeffizienten und erschwinglichen Mobilität ermöglichen.

6. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage

6.1 § 1 Zweck

Aus dem Zweckartikel geht hervor, dass es sich um ein Sektorgesetz in einem gesamtverkehrlichen Kontext handelt. In diesem Kontext sind die Aufgaben aller Verkehrsträger entsprechend ihrer Rolle zu berücksichtigen. Mit der Umsetzung fördert der Kanton eine umweltgerechte, wirtschaftliche und allen Bevölkerungskreisen zugängliche Mobilität. Der ÖV soll nicht nur eine geografische, sondern auch eine soziale Komponente beinhalten und darf auch keine Personengruppen ausschliessen. Er leistet dabei einen wesentlichen Beitrag zur Entlastung des Strassennetzes. Als Basis für die Planung des ÖV-Angebots dient der nationale Fernverkehr und sein Taktfahrplan, welcher für den Fahrplan der Linien im Regional- und Ortsverkehr mit optimalen Anschlüssen und Betriebskonzepten sowie für die laufende Abstimmung mit der Raumplanung des Kantons massgeblich ist.

6.2 § 2 Regelungsbereich

Das ÖV-G regelt die Umsetzung des Bundesrechts über die öffentliche Personenbeförderung im Kanton Solothurn (Absatz 1). Gegenstand sind insbesondere der öffentliche Personenverkehr im Kanton und das Verhältnis zwischen den beteiligten Akteuren (Absatz 2).

Ausgenommen sind der Fern- und Güterverkehr sowie die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur. In diesen Bereichen ist der Bund alleine zuständig. Somit verbleiben - neben den vom Bund mitbestellten RPV-Leistungen auf Schiene und Strasse - die vom Bund nicht unterstützten

ÖV-Angebote des Orts- und des Ausflugsverkehrs, der Schülertransport und kantonale Investitionsbeiträge (Absatz 3) zu regeln.

6.3 § 3 Grundsätze für die finanziellen Beiträge

§ 3 nennt wichtige Grundsätze für die in Kapitel 2 beschriebenen Leistungen (§§ 4 ff).

Absatz 1 entspricht weitestgehend dem bisherigen § 9 Absatz 1 ÖV-G. Er hält fest, dass die Beiträge von Bund, Nachbarkantonen, spezifisch begünstigten Einwohnergemeinden oder von weiteren Interessierten, den Kostenanteil des Kantons Solothurn entsprechend reduzieren.

Der Bund (BAV) hat ein Kennzahlensystem aufgestellt, das sich eingebürgert hat. Es bezieht sich auf die wichtigsten finanziellen Eckwerte sowie auf Leistungseinheiten wie produktive Stunden, Fahrplanangebot in km und der Anzahl Passagiere. Daraus ergeben sich Kennzahlen wie Vollkosten pro Zugkilometer, Abgeltung pro Personenkilometer oder Markterlös im Verhältnis zu den Vollkosten (Kostendeckungsgrad) einer Linie.

Während die Angebotskriterien des Bundes einschliesslich Kennzahlensystems für die vom Bund mitbestellten RPV-Angebote von Gesetzes wegen massgebend sind, könnte der Kanton selber die Kriterien für jene Angebote aufstellen, die er allein bestellt, also namentlich im Orts- und Ausflugsverkehr. Absatz 2 besagt jedoch, dass das Kennzahlensystem des Bundes bei allen vom Kanton nach § 4 bestellten Verkehrsangeboten zur Anwendung kommen soll. Dies hilft, unnötigen, administrativen Aufwand und schwierige Abgrenzungsfragen zu vermeiden.

6.4 § 4 Angebot des regionalen Personenverkehrs sowie des Orts- und Ausflugsverkehrs

§ 4 listet in Absatz 1 die verschiedenen Arten von ÖV-Angeboten auf, die der Kanton in Absprache mit den jeweils Betroffenen bzw. Beteiligten bei den KTU bestellt. Am RPV (Buchstabe a) beteiligt sich der Bund derzeit gemäss Anhang 2 der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs vom 11. November 2009 (ARPV; SR 745.16) mit einem Anteil von 45 %. Rund die Hälfte der Linien des RPV im Kanton Solothurn sind grenzüberschreitend und entsprechend mit den beteiligten Kantonen hinsichtlich Angebot und Finanzierung zu koordinieren.

Darüber hinaus bestellt der Kanton Solothurn nach Buchstabe b) den Ortsverkehr. Gegebenenfalls beteiligen sich auch hier andere Kantone, etwa im Raum Dornach, Grenchen oder Olten.

Neu kann der Kanton nach Buchstabe c) Angebote auch gezielt mit dem Zweck bestellen, Ausflugsziele im Sinne der kantonalen Raumplanung mit dem ÖV zu erschliessen. Für diese Angebote spricht sich der Kanton speziell mit den davon betroffenen Regionen und Gemeinden ab, zum Beispiel im Rahmen einer repla oder eines Regionalvereins. Voraussetzung für solche Bestellungen ist, dass die Gebiete als Ausflugsziele von zumindest regionaler Bedeutung im Richtplan festgesetzt sind.

Weiterhin soll es nach Absatz 2 möglich sein, dass der Kanton mit beteiligten Einwohnergemeinden Versuchsbetriebe bestellt und mitfinanziert. In diesen Fällen haben die Gemeinden grundsätzlich einen höheren Anteil der Kosten, aber nicht mehr 70 %, sondern nur noch 50 % zu tragen (§ 7). Der Versuchscharakter kann sich hier in geografischer Hinsicht auf eine Linie und deren Nachfrage oder - in technologischer Hinsicht - auf neuartige Verkehrsformen beziehen. In beiden Fällen geht es um eine Einführungsphase von zwei bis vier Jahren, ehe das Angebot im üblichen Rahmen nach Absatz 1 vom Kanton bestellt werden kann.

6.5 § 5 Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit

Gemäss Absatz 1 und 2 soll sich der Kanton bei der Beurteilung der einzelnen Linien im ÖV-Angebot, die er bestellen will, auf die Kriterien des Bundes stützen (siehe auch Ziffer 4.3). Es geht dabei um Kriterien hinsichtlich Nachfrage und damit verbunden um den Kostendeckungsgrad. Minimalstandards sind auch betreffend Angebotsgestaltung und Tarif vorgesehen. Das ÖV-Netz soll dadurch für die Kunden möglichst nahtlos und einfach funktionieren. Linien im Orts- und Ausflugsverkehr, die der Kanton allein bestellt, müssen nach Absatz 2 einen minimalen Kostendeckungsgrad von 20 % aufweisen. Im RPV gilt für Buslinien im ländlichen Raum mit höchstens einem Stundentakt eine absolute Untergrenze von 10 Prozent. Die etwas reduzierte Anforderung an solche Linien lässt sich neben tendenziell tieferen absoluten Kosten damit begründen, dass auch periphere Gebiete nicht vom «Service Public» ausgeschlossen werden sollen.

Basierend auf Absatz 3 kann der Kanton neu auch Mehrkosten für Betriebsmittel übernehmen, die als besonders umweltfreundlich gelten, etwa für alternative Antriebsformen zur Reduktion der Klimagas-Emissionen. Dabei will der Kanton nicht selber Investitionen tätigen, sondern seinen Anteil an den Mehrkosten über die Abgeltungen der bestellten ÖV-Angebote tragen (siehe auch Ziffer 4.4 und Förderkonzept gemäss Regierungsratsbeschluss vom 16. März 2021). Diese Mehrkosten sind auf höchstens 20 % gegenüber einem konventionellen Betrieb zu beschränken.

6.6 § 6 Kostenbeteiligung der Einwohnergemeinden an den Leistungen des Kantons

An den Kosten der bestellten ÖV-Angebote haben sich die Gemeinden mit 37 % unter Berücksichtigung von Beiträgen Dritter nach § 3 Absatz 1 zu beteiligen, siehe Ziffer 4.5. Dies wird in den Absätzen 1 und 2 festgehalten und entspricht § 10 Absatz 1 des bisherigen Gesetzes. Derselbe Schlüssel gilt demnach auch für die jährlichen Einlagen des Kantons in den nationalen Bahninfrastrukturfonds (BIF) sowie für den Beitrag an den Tarifverbund Nordwestschweiz.

Alle Gemeinden leisten einen Beitrag an die Kosten des Kantons für den ÖV. Die Anteile sollen jeweils das Interesse einer Gemeinde zumindest annäherungsweise abbilden. Absatz 3 bestimmt daher, dass die Verteilung der Gemeindebeiträge sich zu 30 % nach der Einwohnerzahl und zu 70 % nach dem bestellten Fahrplanangebot richtet. Bisher lautete der Schlüssel 2/7 zu 5/7.

Nach Absatz 4 kann der Kanton wie heute seinen Anteil gegenüber Gemeinden erhöhen, die sonst aufgrund der Parameter aus Absatz 2 eine unverhältnismässig hohe Belastung pro Kopf haben. Neu liegt dieser Schwellenwert beim Doppelten des kantonalen Durchschnitts.

Zur Bestimmung und Gewichtung des bestellten Fahrplanangebots werden aufgrund von Absatz 5 weiterhin die technischen Parameter auf Verordnungsstufe festgelegt. Gemäss Absatz 6 beschliesst der Regierungsrat jährlich die Kostenbeteiligung der Gemeinden.

6.7 § 7 Kostentragung der beteiligten Einwohnergemeinden an Versuchsbetrieben

Im neuen § 7 Absatz 1 steht, dass die beteiligten Gemeinden bei Versuchsbetrieben gemäss Ausführungen unter Ziffer 6.4 jeweils mindestens 50 % der ungedeckten Kosten zu tragen haben.

6.8 § 8 Schülertransporte

Die Gesetzesbestimmungen zum Schülertransport werden neu im § 8 gesammelt. Dabei vereint Absatz 1 die Inhalte des bisherigen ÖV-G aus § 9 Absatz 3 und § 10 Absatz 6. Unter «unzumutbar» ist ein Schulweg zu verstehen, der unverhältnismässig weit, beschwerlich oder gefährlich ist.

Absatz 2 hält den Grundsatz fest, wonach der vom Kanton finanzierte Schülertransport nach Möglichkeit mit dem nach § 4 bestellten ÖV zu erfolgen hat. Dieser Grundsatz nutzt wichtige Synergien und war bisher auf Verordnungsstufe verankert. Wo sich Schülertransporte nicht ins Fahrplanangebot integrieren lassen, kann der Kanton auch Kosten für einen alternativen Transport abgelden. Die Bestimmungen dazu sind gemäss Absatz 3 in der Verordnung zu regeln.

6.9 § 9 Übergeordnete Verkehrsknotenpunkte

Im neuen § 9 Absatz 1 wird ein grosser Teil des Inhalts vom bisherigen § 7 übernommen (Abs. 1- 3). Demnach kann der Kanton weiterhin Investitionsbeiträge nach dem ÖV-Gesetz an den Ausbau und die verkehrsmässige Erschliessung von übergeordneten Knotenpunkten des ÖV leisten. Hinzu kommt neu explizit, dass internationale Buslinien mit einer eidgenössischen Bewilligung nach Artikel 42 Absatz 4 der Verordnung über die Personenbeförderung (VPB; SR 745.11) davon profitieren können.

Absatz 2 beinhaltet einen Passus für die Bemessung des Kantonsanteils an den Kosten bei den übergeordneten Verkehrsknotenpunkten und weist darauf hin, dass sich gegebenenfalls auch Grundeigentümer, begünstigte Gemeinden sowie Dritte gemäss ihren Interessen an den Kosten zu beteiligen haben.

6.10 § 10 Kantonsrat

Die Kompetenzen des Kantonsrats ergeben sich weitestgehend aus der Verfassung, dem Gesetz über die wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WoV-G; BGS 115.1) sowie dem Kantonsratsgesetz (BGS 121.1). Im vorliegenden Gesetzesentwurf wird spezifisch festgehalten, dass der Kantonsrat die ÖV-Globalbudgets beschliesst, die jeweils auf die zweijährige Fahrplanperiode abgestimmt sind. Dies im Gegensatz zu den übrigen Globalbudgets, die in der Regel für drei Jahre beschlossen werden.

6.11 § 11 Regierungsrat

Der Regierungsrat bleibt gemäss § 11 Absatz 1 mit dem Vollzug des Gesetzes beauftragt. Er kann dem zuständigen Departement nach Absatz 2 gewisse Befugnisse übertragen.

6.12 § 12 Schulträger

Der neue § 12 entspricht dem bisherigen § 13^{bis}, wonach die Schulträger über den Anspruch der einzelnen Schulkinder entscheiden. Die bisherige Gesetzesbestimmung hat sich bewährt und ist weiterzuführen. Mit der Bestimmung ist gewährleistet, dass die zuständige, geeignete Institution (Gemeinde/Gemeindeschule oder Kreisschule) zielgerichtet und effizient über den Anspruch an Schülertransport entscheiden und beim Kanton eine Kostenabgeltung beantragen kann. Im Rahmen der Sekundarschule P und der gymnasialen Klassen, die in die obligatorische Schulzeit fallen, sind gegebenenfalls die Kantonsschulen zuständig.

6.13 § 13 Rechtsweg

Die Gestaltung der Rechtswegen gegen Verfügungen aufgrund des vorliegenden Gesetzes bleibt gegenüber heute unverändert.

7. Rechtliches

Die Revision des ÖV-Gesetzes unterliegt gemäss Artikel 36 Absatz 1 Buchstabe b der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) dem fakultativen Referendum. Die Vorlage unterliegt der obligatorischen Volksabstimmung nach Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe d KV, sofern sie der Kantonsrat mit weniger als zwei Dritteln der anwesenden Mitglieder beschliesst.

8. Antrag

Wir bitten Sie, auf die Vorlage einzutreten, dem Beschlussesentwurf zuzustimmen und den am 23. Juni 2020 erheblich erklärten Auftrag Dieter Leu (CVP, Rickenbach) «Dekarbonisierung/Elektrifizierung des strassengebundenen öffentlichen Verkehrs im Kanton Solothurn» (A 0115/2019) als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Susanne Schaffner
Frau Landammann

Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler KRB

Bau- und Justizdepartement (2)
Amt für Verkehr und Tiefbau
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (2; Rechtsdienst)
Amtsblatt (Referendum))
Parlamentsdienste
GS, BGS