

Gesetz über den öffentlichen Verkehr (ÖVG)

Botschaft und Entwurf des Regierungsrates
an den Kantonsrat von Solothurn
vom 8. März 2022, RRB Nr. 2022/324

Zuständiges Departement

Bau- und Justizdepartement

Vorberatende Kommissionen

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission
Finanzkommission

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung	3
1. Ausgangslage.....	5
2. Vernehmlassungsverfahren	5
3. Verhältnis zur Planung	5
4. Inhaltliche Grundzüge der Vorlage	6
4.1 Zusammenfassung und Vereinfachung der Erlasse.....	6
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.....	9
5. Auswirkungen.....	10
5.1 Personelle und finanzielle Konsequenzen	10
5.2 Folgen für die Gemeinden.....	10
5.3 Wirtschaftlichkeit.....	10
5.4 Nachhaltigkeit	10
6. Erläuterungen zu einzelnen Bestimmungen der Vorlage.....	11
6.1 § 1 Zweck.....	11
6.2 § 2 Regelungsbereich.....	11
6.3 § 3 Grundsätze für die finanziellen Beiträge	11
6.4 § 4 Angebot des regionalen Personenverkehrs sowie des Orts- und Ausflugsverkehrs .	11
6.5 § 5 Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit.....	12
6.6 § 6 Kostenbeteiligung der Einwohnergemeinden an den Leistungen des Kantons.....	12
6.7 § 7 Kostenbeteiligung der Einwohnergemeinden an Versuchsbetrieben	13
6.8 § 8 Schülertransporte.....	13
6.9 § 9 Investitionsbeiträge	13
6.10 § 10 Kantonsrat	14
6.11 § 11 Regierungsrat.....	14
6.12 § 12 Schulträger	14
6.13 § 13 Rechtsweg	14
7. Rechtliches	14
8. Antrag.....	15

Beilagen

Beschlussesentwurf

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, Tarifierleichterung 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. Bund und Kantone gelten den Unternehmen die gemäss Planrechnung ungedeckten Kosten des von ihnen gemeinsam bestellten Angebotes des regionalen Personenverkehrs ab.

Im Jahr 2014 nahm das Schweizer Stimmvolk die Vorlage über Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) 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 (ÖVG) 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.

Die Einwohnergemeinden beteiligen sich weiterhin mit 37% an den öV-Bestellungen des Kantons. Angepasst wird der sogenannte Schwellenwert für Gemeinden. Dieser beschränkt heute die Pro-Kopf-Belastung auf das Anderthalbfache des kantonalen Durchschnitts. Darüber hinaus gehen die Kosten jeweils zu Lasten des Kantons. Gemeinden, welche über diesem Schwellenwert liegen, müssen sich an Kosten von zusätzlichen öV-Leistungen nicht mehr beteiligen. Dies kann zu Fehlanreizen führen. Daher soll der Schwellenwert auf den Faktor 2 angehoben werden. Damit können nur noch echte Härtefälle davon profitieren. Zusammen mit einer Überprüfung der technischen Parameter zur Bestimmung des Kostenteilers ergeben sich gegenüber der gegenwärtigen Rechtslage kleinere Änderungen bei der Kostenverteilung unter den Gemeinden.

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

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

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 Nr. 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 Nr. 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 konzessionierten Transportunternehmen (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 fand zwischen März und Juni 2021 statt. Die Regierung hat die Ergebnisse am 21. September 2021 zur Kenntnis genommen (RRB Nr. 2021/1397).

Generell stösst die vorgesehene Totalrevision auf grossen Zuspruch. Wesentliche Rückmeldungen sind bei den Themen Finanzierung (Kostenteiler zwischen Kanton und Einwohnergemeinden, Schwellenwert, Versuchsbetriebe) sowie Ökologisierung auszumachen. Gegenüber der Vernehmlassungsvorlage wurden einerseits kleine Anpassungen im Gesetzesentwurf vorgenommen und andererseits verschiedene Erläuterungen in der Botschaft verständlicher formuliert.

3. Verhältnis zur Planung

Der Legislaturplan 2021-2025 des Regierungsrats sieht (unter B.1.3.1.) eine Totalrevision des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr mit Inkrafttreten per 1. Januar 2023 vor. Im Integrierten Aufgaben- und Finanzplan (IAFP) 2021-2024 (RRB Nr. 2020/1345 vom 15. September 2020) ist ein entsprechendes Ziel unter 2.4 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. Gleichzeitig können die Erlasse auf Verordnungsebene in diesem Bereich bereinigt werden. Drei bestehende, mit dem ÖV-Gesetz verbundene Erlasse sind in eine neue Verordnung über den öffentlichen Verkehr (ÖV-Verordnung) zu integrieren. Es handelt sich hierbei 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 Revision des Eisenbahngesetzes (EGB; SR 742.101) im Jahr 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 weiteren 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 sowohl für Ausbau als auch 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 (Bundesamt für Verkehr BAV). Das BAV hat hierfür Kriterien aufgestellt, die der Kanton zum grossen Teil bereits anwendet. Im Rahmen der vorliegenden Gesetzesrevision soll an dieser 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: Das BAV legt in einer Richtlinie¹⁾ für zwei Angebotskategorien im RPV jeweils einen minimalen Kostendeckungsgrad (KDG) fest:

- a. Grunderschliessung Busse bis Studentakt, Rufbusse, Bahnergänzungsleistungen, Abend- und Nachtangebote und Seilbahnen (KDG mindestens 10 Prozent)

¹⁾ Richtlinie minimale Wirtschaftlichkeit im regionalen Personenverkehr (RPV) vom 24. November 2020.

- b. Übrige Buslinien und übrige Rufbusse, übrige Seilbahnen, Eisenbahnen und Schiffe (KDG mindestens 20 Prozent).

Es gilt das Kennzahlensystem des BAV nach Artikel 20 der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs vom 11. November 2009 (ARPV; SR 745.16). Leistungen der öffentlichen Hand zur Finanzierung des bestellten Fahrplanangebotes sind bei der Berechnung des relevanten KDG als Abgeltungen und nicht als Verkehrserträge zu berücksichtigen. Für RPV-Buslinien im ländlichen Raum hat der KDG mindestens 10 Prozent zu betragen, auf allen anderen Linien mindestens 20 Prozent, damit sie mit Unterstützung vom Bund betrieben werden können. Die Schwelle von 20 Prozent Kostendeckung scheint ebenfalls für die weiteren öV-Angebote angemessen zu sein, die der Kanton ohne Bundesbeteiligung bestellt.

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. Nicht mehr entscheidend sind somit die Gemeindegrenzen. 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.

Versuchsbetriebe kann der Kanton weiterhin unterstützen. Er soll sich etwas stärker beteiligen als bisher, mit höchstens 50 statt 30 Prozent. Die entsprechende Reduktion des Gemeindeanteils auf 50 Prozent senkt für Gemeinden die Hürde, sich für neue öV-Angebote zu engagieren. Wenn Kanton und Gemeinde/n dadurch je die Hälfte tragen, ist dies im Sinne des Äquivalenzprinzips: Oft handelt es sich um spezielle Bedürfnisse, und es besteht lokal ein entsprechend starkes Interesse einer Gemeinde. Gleichzeitig hat der Kanton auf Bestellerseite eine führende Rolle, insbesondere wegen der Koordination mit weiteren öV-Angeboten. Entsprechend soll der Kanton auch für einen wesentlichen Teil der Finanzierung aufkommen.

Der vom Kantonsrat erheblich erklärte Auftrag der Fraktion SP/junge SP: Nachtbusangebot im Kanton Solothurn (KRB Nr. A 0019/2020) fordert die Aufnahme des öV-Nachtangebots in die Bestellungen des Kantons Solothurn. Dieser Forderung kann grundsätzlich sofort (ab Fahrplan 2022) und ohne explizite Verankerung in der kantonalen Gesetzgebung entsprochen werden. Das Gesetz unterscheidet nicht zwischen Tages- und Nachtangebot, und auch im Bundesrecht sind die entsprechenden Grundlagen bereits vorhanden. Solange die Linien die üblichen Kriterien erfüllen, die ordentlichen Tarife angewendet werden, und jeweils den minimalen Kostendeckungsgrad aufweisen, kann sich der Bund an der Finanzierung dieses Angebotes beteiligen. Der Kanton übernimmt dabei jährlich netto etwa eine halbe Million Franken zu Gunsten der Gemeinden.

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 Nutzen pro Steuerfranken zu generieren. Solange noch zulässig, schneiden Dieselfahrzeuge, zumindest unter den übrigen heutigen Rahmenbedingungen, in der Regel finanziell am besten ab.

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

Im Rahmen der vorliegenden Totalrevision des ÖV-G soll ins neue ÖVG eine Bestimmung aufgenommen werden, welche ein Abrücken vom Prinzip der Wirtschaftlichkeit im engeren Sinne 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 abgelden.

Gegen eine direkte Investitionsförderung sprechen verschiedene Gründe:

- Rollen und Kompetenzen: Die Rollen vom Kanton als Besteller des öV-Angebots und dem Transportunternehmen (TU) als Leistungserbringer sollen nicht vermischt werden. Investitionen sind auf den operativen Betrieb eines TU abzustimmen. Sie stellen daher unternehmerische Entscheide dar. Der Kanton soll seinerseits weder Betriebsmittel besitzen noch Bank spielen. Sonst müsste er entsprechende personelle Ressourcen aufbauen. Die Prüfung von Anträgen auf Investitionsbeiträgen würde technisches Know-how in der Verwaltung voraussetzen.
- Prozess und Finanzierung: Direkte Investitionsbeiträge sind im RPV (und damit auch im Ortsverkehr) systemfremd. Der Bund finanziert die Abschreibungen, allfällige Kapitalkosten oder Mietaufwand über Abgeltungen mit, wie es das kantonale Förderkonzept der Solothurner Regierung ebenfalls vorsieht. So ist das BAV neu offiziell bereit, den TU zusätzliche finanzielle Unterstützung bei der Beschaffung von Fahrzeugen mit alternativem, umweltschonendem Antrieb zu leisten, und zwar über indirekte Beiträge¹⁾. Direkte Investitionsbeiträge des Kantons für öV-Betriebsmittel erfordern in der Regel längere Vorlaufzeiten, die in einem dynamischen Markt ungünstig sind.
- Kostenwahrheit und Flexibilität: Bei einer indirekten Förderung über die Abgeltungen können insbesondere die Fahrzeuge flexibel eingesetzt und über korrekte Kostensätze verrechnet werden. Zudem entfallen Fragen über «Eigneranteile» zwischen Kantonen bei den mehr als 50% grenzüberschreitenden öV-Linien im Kanton Solothurn. Ein optimaler Einsatz der Fahrzeugflotten hilft, die Kosten im öV-System zu senken. Wird die Betriebsmittelbeschaffung mit direkten Investitionsbeiträgen der Kantone getätigt, stellen sich Fragen bezüglich Bilanzierung und Abschreibung sowie letztlich des Einsatzes der Fahrzeuge. Dies erschwert u.U. die Finanzierung von kantonsübergreifenden öV-Linien. Die indirekte Förderung mit Verrechnung über korrekte (Voll-)Kostensätze entspricht der Kostenwahrheit. So lassen sich Kennzahlen besser vergleichen.

Dafür wird der Kanton gewisse Mehrabgeltungen gegenüber den herkömmlichen Systemen für Buslinien mit alternativen, emissionsarmen Antriebsformen akzeptieren. So sieht es auch das Förderkonzept des Regierungsrates (genehmigt mit Beschluss Nr. 2021/355 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. Mit diesem Ansatz ergibt sich Stand heute eine Dekarbonisierung der Busflotten bis zum Jahr 2040. Eine vorzeitige vollständige Umstellung auf alternative Antriebe ist aus den genannten Gründen nicht sinnvoll.

Bei jährlichen Abgeltungen des Kantons (einschliesslich der Gemeindebeiträge) von rund 30 Millionen Franken für Buslinien, sind aufgrund der forcierten Ökologisierung der Fahrzeugflotte

¹⁾ Die Förderung bezieht sich auf die Ziele der Energiestrategie 2050 und steht unter Vorbehalt der Beteiligung durch die betroffenen Kantone. *Quelle:* ESöV-Newsletter September 2021 des BAV unter www.bav.admin.ch (erschienen am 13.09.2021).

langfristig jährliche Mehrkosten von rund drei Millionen Franken in Kauf zu nehmen. Allerdings ist anzunehmen, dass die Kosten für neue Antriebsformen mit dem technologischen Fortschritt sinken. Diese Tendenz ist bereits heute bei entsprechenden Beschaffungen erkennbar. Die Differenz zu den Kosten der heute üblichen Dieselbusse könnte zudem weiter abnehmen, wenn die herkömmlichen Systeme beziehungsweise die Treibstoffe u.a. wegen Emissionen teurer werden.

Sinngemäss 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.

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 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» beträgt heute gemäss § 10 Absatz 4 ÖV-G das Anderthalbfache des Durchschnitts. Dieser liegt 2020 bei rund 79 Franken pro Einwohner und Jahr. Aktuell profitieren fünf Gemeinden von der Regelung. Eine unerwünschte Wirkung davon ist jedoch, dass diese Gemeinden neue oder erweiterte öV-Angebote erhalten, ohne sich an deren Kosten beteiligen zu müssen. Damit sind zumindest potenziell falsche Anreize verbunden. Die Vorlage sieht daher vor, den Schwellenwert von Faktor 1.5 auf 2.0 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 Basel mit einem dichten Tramangebot.

Die Anhebung des Schwellenwerts führt bei den betroffenen Gemeinden zu einer Belastung von jährlich insgesamt rund 0,6 Millionen Franken. Bezogen auf die einzelnen Gemeinden wird es ferner durch Korrekturen auf Verordnungsebene zu einer gewissen Umverteilung kommen. Die heute noch gültigen und massgebenden Parameter in der Kostenverteil-Verordnung sind seit dem Jahr 1993 praktisch unverändert und bedürfen einer Überarbeitung.

Isoliert betrachtet führt dies voraussichtlich dazu, dass ein Grossteil der Gemeinden mit höheren Anteilen konfrontiert wird. In der Vernehmlassung hat dies zu Kritik geführt, die jedoch zu relativieren ist: Gemäss ersten Berechnungen liegt der Unterschied zum aktuellen Schlüssel bei den vier «Verliererinnen» und zwei «Gewinnerinnen» - 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 öV-Angebote, die der Kanton dank gewissen Lockerungen bei den Angebotskriterien 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 die vorliegende Revision nicht. Die Aufgaben bleiben grundsätzlich bei allen betroffenen Akteuren dieselben.

Unter Vorbehalt der kantonsrätlichen Beschlüsse über das Globalbudget sowie den Voranschlag bildet das revidierte ÖVG 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 ÖVG sieht eine Erhöhung des Schwellenwertes zu Lasten der Gemeinden vor (siehe Ziffer 4.5 hievore).

Etwas entlastet werden die Gemeinden dank der Bestellung gewisser öV-Angebote des Ausflugsverkehrs durch den Kanton sowie durch die höhere Unterstützung von Versuchsbetrieben. Zusammen mit der Aufnahme von öV-Nachtangeboten durch Bund und Kanton ergibt dies eine Entlastung der Gemeinden. Unter dem Strich halten sich die öV-Kosten von Gemeinden und Kanton somit im Lot. Zwischen den einzelnen Gemeinden kommt es jedoch durch Korrekturen auf Verordnungsebene voraussichtlich zu gewissen Kostenverschiebungen.

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 auf das gestiegene Passagieraufkommen zurückzuführen. 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 hievore).

Der durchschnittliche Kostendeckungsgrad der öV-Linien, die vom Kanton Solothurn bestellt werden, 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 revidierte Gesetz wird insbesondere wegen der Förderung von umweltfreundlicheren und deshalb etwas teureren Betriebsmitteln kurz- bis mittelfristig vermutlich zu einem sinkenden Kostendeckungsgrad führen.

5.4 Nachhaltigkeit

Mit dem neuen ÖVG 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 ÖVG 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 Strassenetzes und trägt zur Standortattraktivität bei. 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 ÖVG 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 Kennzahlensystem 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 in den Räumen Dornach, Grenchen oder Olten. In diesen Fällen nehmen die mitbeteiligten Kantone an der Vorbereitung der Angebote und Erarbeitung der Vereinbarungen mit den KTU teil.

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, z.B. Bedarfsangebote. In beiden Fällen geht es um eine Einführungsphase von zwei bis vier Jahren, bevor das Angebot im üblichen Rahmen nach Absatz 1 vom Kanton bestellt werden kann. Erfahrungsgemäss dauert es etwa zwei Jahre, bis das Nachfragepotential einer neuen öV-Linie abgeschätzt werden kann.

6.5 § 5 Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit

Gemäss Absatz 1 und Absatz 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 Nr. 2021/355 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. Der selbe 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 hätten. 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 Kostenbeteiligung der 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 zusammengefasst. Materiell erfahren die Bestimmungen keine Änderungen gegenüber dem aktuellen Recht.

Absatz 1 vereint die Inhalte des bisherigen ÖV-G aus § 9 Absatz 3 und § 10 Absatz 6. Unter dem gebräuchlichen Begriff «unzumutbar» ist ein Schulweg zu verstehen, der unverhältnismässig weit, beschwerlich oder gefährlich ist. Die Kriterien, welche die Unzumutbarkeit umschreiben, werden bereits heute in § 1 der Schülertransportverordnung (BGS 411.311.52) genannt. Die Zumutbarkeit eines Schulweges wird aufgrund des Alters der Schüler und Schülerinnen, der Distanz und der Höhendifferenz sowie besonders gefährlicher Schulwege beurteilt. Diese Kriterien haben sich bewährt und sollen auch in das zu überarbeitende Verordnungsrecht übernommen werden.

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 Einzelheiten sind gemäss Absatz 3 in der Verordnung zu regeln.

6.9 § 9 Investitionsbeiträge

Im neuen § 9 Absatz 1 wird ein grosser Teil des Inhalts vom bisherigen § 7 übernommen (Abs. 1 bis 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 Rechtswege 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. Über den Termin des Inkrafttretens entscheidet der Regierungsrat.

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/Elektifizierung des strassengebundenen öffentlichen Verkehrs im Kanton Solothurn» (KRB Nr. A 0115/2019) als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Dr. Remo Ankli
Landammann

Andreas Eng
Staatschreiber

Verteiler KRB

Bau- und Justizdepartement (2)
Amt für Verkehr und Tiefbau
Kantonale Finanzkontrolle
Staatskanzlei (2; Rechtsdienst)
Amtsblatt (Referendum) / GS/BGS (1)
Parlamentdienste