

Bericht und Antrag 04-125
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat
betreffend Revision des Gesetzes über die
Förderung des regionalen öffentlichen Verkehrs

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zur Totalrevision des Gesetzes über die Förderung des regionalen öffentlichen Verkehrs vom 5. Mai 1986. Unserem Antrag schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

I. Ausgangslage

1. Neue Rahmenbedingungen für den öffentlichen Verkehr

Das geltende Gesetz über die Förderung des regionalen öffentlichen Verkehrs (GöV; SHR 743.100) stammt aus dem Jahre 1986 und wurde in der Volksabstimmung vom 24. August 1986 mit 18'610 Ja zu 5'715 Nein deutlich angenommen. Es ist am 1. Januar 1988 in Kraft getreten und hat bis heute Gültigkeit.

In den 16 Jahren seiner Wirkung hat sich das bestehende Gesetz im Grossen und Ganzen bewährt. Wesentliche Zielsetzungen und Förderungsmassnahmen wie die Einführung des Tarifverbundes für den Abonnementsverkehr in der Region Schaffhausen (Flex-Tax) auf den 1. Juni 1988 und die Ausdehnung des Angebots an öffentlichen Verkehrsleistungen konnten damit realisiert werden.

Mit dem Ziel, den Staatshaushalt zu verbessern, wurde eine Revision vom Regierungsrat erstmals 1992 vorgeschlagen und in das Legislaturprogramm für die Jahre 1993 - 1996 aufgenommen. Es bestand damals die Absicht, die Gemeindebeiträge an

den nicht anderweitig gedeckten Kosten im regionalen öffentlichen Verkehr auf 50% zu erhöhen. Die bestehende Regelung sieht eine Beteiligung der nutzniessenden Gemeinden zwischen 10% und 35% vor. Aufgrund der Revision des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101), die vom Bund im fraglichen Zeitraum vorgenommen wurde und auf den 1. Januar 1996 in Kraft trat, wurde die beabsichtigte Revision des GöV aufgeschoben. Zunächst sollten mit den neuen Bestimmungen im EBG erste Erfahrungen gesammelt werden, bevor die kantonalen Erlasse angepasst werden. Eine grundlegende Änderung der Finanzierung des regionalen öffentlichen Verkehrs durch Kanton und Gemeinden wurde durch die EBG-Revision zusätzlich erschwert, weil sie insgesamt zu finanziellen Mehraufwendungen führte, an denen sich auch die Gemeinden zu beteiligen hatten.

2. Eisenbahngesetz

Die Revision des Eisenbahngesetzes auf Bundesebene führte zu grundlegenden Änderungen bei der Organisation und Finanzierung des Regionalverkehrs. Die Finanzierung des öffentlichen Regionalverkehrs wurde landesweit harmonisiert und transparenter gestaltet. Die ungleiche Behandlung bei der Finanzierung von Verkehrsleistungen von SBB, Postauto und konzessionierten Transportunternehmungen (KTU) wurde beseitigt. Seit 1996 wird der Regionalverkehr bei allen Transportunternehmungen nach einem einheitlichen Schlüssel zwischen Bund und Kantonen finanziert, der in der Verordnung über die Anteile der Kantone an die Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr vom 18. Dezember 1995 (KAV; SR 742.101.2) festgelegt ist. Der Anteil des Kantons Schaffhausen beträgt gegenwärtig für Betriebskostenbeiträge 41 % und für Investitionsbeiträge 84 %.

Eine weitere Neuerung betraf die Abgeltung der ungedeckten Kosten des Regionalverkehrs. Das im revidierten Eisenbahngesetz verankerte Bestellprinzip hält fest, dass das Leistungsangebot und die entsprechende Abgeltung aufgrund von Planrechnungen der Unternehmungen im Voraus von Bund, beteiligten Kantonen und Transportunternehmungen in einer Vereinbarung verbindlich festgelegt werden. Gestützt darauf wird seit 1996 das von den Transportunternehmungen - allenfalls in Varianten -

offerte Angebot von Bund und Kanton zu einem vereinbarten Preis (Abgeltung) bestellt. Nachträgliche Defizitzahlungen sind grundsätzlich ausgeschlossen. Die Beschränkung der Abgeltung auf bestellte Verkehrsangebote verhindert die nachträgliche Deckung eines Defizites. Der Anreiz zum unternehmerischen Handeln der Transportunternehmungen wurde mit dieser Neuregelung gestärkt.

3. Gesetz über die Regionalen Verkehrsbetriebe Schaffhausen

Mit der Revision des EBG und der Einführung des neuen Bestellverfahrens im Regionalverkehr wurde nebst der Harmonisierung der Finanzierung eine stärkere Trennung der unternehmerischen von den politischen und finanzwirtschaftlichen Funktionen angestrebt. Überdies wurde die Rolle der Kantone in ihrer Funktion als Besteller des Regionalverkehrs gestärkt. Diese Änderungen erfordern organisatorische Entflechtungen zwischen den Bestellern (Bund, Kanton und Gemeinden) und den Erstellern von öffentlichen Verkehrsleistungen (Transportunternehmungen). Eine saubere Aufgabenteilung zwischen den staatlichen Institutionen und den Transportunternehmungen führte unter den neuen Rahmenbedingungen dazu, dass die Autoverbindung Schaffhausen-Schleitheim (ASS) als kantonale Anstalt aus der kantonalen Verwaltung auszugliedern war. Die bisherige Rechts- und Organisationsform der ASS wäre mit den neuen Rahmenbedingungen und Wettbewerbsverhältnissen im öffentlichen Verkehr nicht mehr vereinbar gewesen und musste entsprechend angepasst werden. Aus diesen Gründen unterbreitete der Regierungsrat dem Kantonsrat am 10. Januar 2000 eine Vorlage zur Verselbstständigung der ASS und deren Ausgliederung aus der kantonalen Verwaltung (Amtdruckschrift 00-04). In der Volksabstimmung vom 26. November 2000 haben die Stimmberechtigten die Umwandlung der ASS in eine gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft gutgeheissen und das neue Gesetz über die Regionalen Verkehrsbetriebe Schaffhausen (RVSH) vom 21. August 2000 mit 16'724 Ja gegen 8'829 Nein deutlich angenommen. In der Zwischenzeit ist die Regionalisierung des öffentlichen Verkehrs, insbesondere im Busverkehr, weiter fortgeschritten.

4. Parlamentarische Vorstösse

Die parlamentarischen Beratungen zum Gesetz über die RVSH zeigten, dass viele Fragen, die im Zusammenhang mit der Selbstständigkeit der ASS aufgeworfen wurden, nicht nur die Struktur- und Organisationsformen des öffentlichen Verkehrs betrafen, sondern auch dessen Finanzierung und längerfristige Weiterentwicklung. Vor diesem Hintergrund erarbeitete die mit dem RVSH-Gesetz befasste Spezialkommission eine Motion, die vom Grossen Rat am 22. Januar 2001 mit 61 zu 0 Stimmen erheblich erklärt wurde (Ratsprotokoll 2001, S. 76). Der Motionstext lautet wie folgt (Ratsprotokoll 2000, S. 470):

"Der Regierungsrat wird eingeladen, Bericht und Antrag zur Revision des Gesetzes über die Förderung des regionalen öffentlichen Verkehrs von 1986 vorzulegen. Dabei sind insbesondere folgende Zielsetzungen zu beachten:

1. Ein optimales Angebot des öffentlichen Verkehrs in der Region mit einem integralen Tarifverbund ist anzustreben.
2. Die enge Zusammenarbeit mit dem Zürcher Verkehrsverbund und der verbesserte Anschluss an das Zürcher S-Bahnnetz sind anzustreben.
3. Die Zusammenarbeit aller in der Region tätigen Verkehrsunternehmen soll gefördert und vorhandene Synergien sollen vermehrt ausgeschöpft werden. Eine optimale Koordination des regionalen öffentlichen Verkehrs mit dem Agglomerationsverkehr der Stadt Schaffhausen und Neuhausens in den Bereichen Angebot, Finanzierung und Geschäftsführung ist anzustreben.
4. Die Finanzierung und Kostenaufteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden ist unter Einbezug der LSVA-Gelder neu zu regeln. Der Ausfall von Bundesgeldern ist zu kompensieren."

In der schriftlichen Begründung zur Motion Nr. 11/2000 wird darauf hingewiesen, dass seit 1986 verschiedene Entwicklungen eingetreten sind, die eine Revision aufdrängen, und auch die bestehende - im GöV verankerte - Kreditlimite von 3 Millionen Franken zu überprüfen sei.

5. Grundlagen für ein neues Gesetz zum öffentlichen Verkehr

5.1 Neue Kantonsverfassung

Angesichts der grossen Bedeutung der Mobilität in der heutigen Gesellschaft sind die Aufgaben von Kanton und Gemeinden in der neuen Kantonsverfassung vom 17. Juni 2002 verankert (Art. 83 KV). Kanton und Gemeinden müssen für eine sichere, zweckmässige und umweltschonende Verkehrsordnung für alle am Verkehr Teilnehmenden sorgen. Sie haben insbesondere auf eine möglichst umweltverträgliche Bewältigung des Verkehrsaufkommens hinzuwirken und fördern das Umsteigen auf umweltfreundliche Verkehrsmittel (Art. 83 Abs. 2 KV). Der im GöV enthaltene Auftrag zur Förderung des öffentlichen Verkehrs ist neu auch in der Kantonsverfassung verankert. Demgemäss haben sich Kanton und Gemeinden für eine Verbesserung der Angebote im öffentlichen Verkehr bzw. eine bessere Nutzung der bestehenden Angebote einzusetzen.

5.2 Richtplanung

Nebst der neuen Kantonsverfassung wurde seit dem In-Kraft-Treten des GöV der Richtplan des Kantons Schaffhausen revidiert. Zu den Leitsätzen im Richtplan, der vom Grossen Rat am 30. Oktober 2000 verabschiedet und durch den Bundesrat am 5. September 2001 genehmigt wurde, gehört eine sinnvolle Aufteilung zwischen öffentlichem und privatem Verkehr. Für den Bereich des öffentlichen Verkehrs hält der Richtplan folgende Planungsgrundsätze fest, die behördenverbindlich sind:

- In den Agglomerationen hat der öffentliche Verkehr Priorität. Im ländlichen Raum ist ein Grundangebot sicherzustellen.
- Der öffentliche Verkehr ist angemessen zu fördern.
- Die Erschliessung von zusammenhängenden, überbauten Siedlungsgebieten mit dem öffentlichen Linienverkehr ist zu gewährleisten, wenn sie mindestens 300 Einwohner und/oder Arbeits- und Ausbildungsplätze aufweisen.
- Für Siedlungsgebiete, die die Mindestanforderungen nicht erfüllen, sind Sonderlösungen zu prüfen.

- Für die Genehmigung von grösseren Bauzonenerweiterungen soll eine hinreichende Erschliessung durch das öffentliche Verkehrsnetz angestrebt werden.
- Die Bahn-Beziehungen Schaffhausen-Zürich sind während der Hauptverkehrszeiten in Form eines Halbstundentaktes zu verbessern.
- Zur Unterstützung der Zentrumsfunktionen sind in Stosszeiten beschleunigte öffentliche Verkehrsverbindungen, allenfalls in Verbindung mit Park-and-Ride (P&R), zu prüfen.

Der Richtplan ist Massstab für die angestrebte räumliche Entwicklung im Kanton Schaffhausen und beinhaltet die Grundzüge für eine Gesamtverkehrskonzeption. Im öffentlichen Verkehr zeigen die Angebotsgrundsätze den Weg für die weitere Entwicklung auf.

5.3 Strategische Ziele und Legislaturprogramm 2001 - 2004

Mit der Vorlage über die Ziele des Regierungsrates für die Legislaturperiode 2001 - 2004 und die voraussichtliche Entwicklung der Kantonsfinanzen in den Jahren 2002 - 2005 vom 5. Juni 2001 (Amtdruckschrift 01-52) hat der Regierungsrat folgende strategische Ziele für den Verkehrsbereich festgelegt:

- Verbesserte und langfristige Anbindung an den Wirtschaftsraum Zürich mit dem öffentlichen und Individualverkehr:
- Gute Erschliessung des Zentrums und der definierten Entwicklungszonen durch den öffentlichen und privaten Verkehr.
- Aufbauend auf diesen strategischen Zielen hat der Regierungsrat seine Ziele für die Legislaturperiode 2001 - 2004 und entsprechende Massnahmen zur operativen Umsetzung formuliert. Die Revision des GöV ist Bestandteil eines Massnahmenbündels zur Erreichung der gesetzten Ziele.

5.4 Orientierungsvorlage über Perspektiven und Vorhaben des privaten und öffentlichen Verkehrs 2002 - 2020

Am 12. Februar 2002 unterbreitete der Regierungsrat dem Grossen Rat eine Orientierungsvorlage über Perspektiven und Vorhaben des privaten und öffentlichen Verkehrs 2002 - 2020 (Amtdruckschrift 02-11). Daraus geht hervor, auf welche Weise die Verkehrsbedürfnisse in der Region Schaffhausen in den

nächsten rund 20 Jahren befriedigt und die Erreichbarkeit verbessert werden sollen. Im öffentlichen Verkehr werden für diesen Zeitraum folgende Projekte zur Verbesserung des Angebots verfolgt:

- Halbstundentakt im Fernverkehr nach Zürich
- Schnelle und direkte Bahnverbindungen nach Winterthur und Zürich Flughafen (Verlängerung der S16)
- Zusätzlich zum bestehenden Halbstundentakt zwischen Schaffhausen und Stein am Rhein und teilweise nach Singen soll er im Regionalverkehr auf folgenden Linien eingeführt werden:
 - Schaffhausen - Winterthur
 - Schaffhausen - Erzingen (Klettgau)
 - Schaffhausen - Bülach - Zürich
 - Stein am Rhein - Winterthur
- Angebotserweiterungen und Optimierungen im Busverkehr.

In der Orientierungsvorlage wurde festgehalten, dass die Finanzierung der zusätzlichen und jährlich wiederkehrenden, ungedeckten Kosten dieser Vorhaben im Umfang von vier bis fünf Millionen Franken pro Jahr im Rahmen der Revision des GöV sicherzustellen sei. Es wurde darauf verwiesen, dass der genannte Betrag insbesondere von den Plankostenrechnungen der einzelnen Transportunternehmungen, der Nachfrage- und Tarifentwicklung, dem Kostenverteilschlüssel zwischen Bund, Kanton und Gemeinden sowie bei grenzüberschreitenden Linien von der interkantonalen Aufteilung abhängig ist. Gestützt auf die vom Grossen Rat am 22. Januar 2001 erheblich erklärte Motion Nr. 469 soll die Finanzierung durch eine Erhöhung des bestehenden Rahmenkredites, den Einbezug der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und eine neue Kostenaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden sichergestellt werden.

Weiter wird ausgeführt, dass zur Finanzierung der notwendigen Infrastrukturausbauten grundsätzlich die ordentlichen Investitionsmittel der Bahn- und Busunternehmungen, Bundesmittel und speziell der Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds) sowie auf kantonaler Ebene Mittel auf der Grundlage des zu revidierenden Gesetzes über die Förderung des regionalen öffentlichen Verkehrs heranzuziehen seien.

Der Grosse Rat hat am 1. Juli 2002 von der Orientierungsvorlage über Perspektiven und Vorhaben des privaten und öffentlichen Verkehrs 2002 - 2020 Kenntnis genommen und die grundsätzlichen Stossrichtungen in der Diskussion grossmehrheitlich begrüsst.

5.5 Bundesrecht

Das historisch gewachsene System der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen sowie der Regelung und Finanzierung des öffentlichen Verkehrs wurde mit der Revision des Eisenbahngesetzes und der Bahnreform 1 schrittweise umgestaltet. Dieser Reformprozess soll nun mit der Bahnreform 2 fortgesetzt werden, die den Kantonen Anfang 2004 zur Vernehmlassung unterbreitet wurde.

5.5.1 Neue Bundesverfassung

Neue Akzente wurden im Verkehrswesen auch mit der neuen Bundesverfassung vom 18. April 1999 (BV; SR 101) gesetzt, die seit 1. Januar 2000 in Kraft ist. Im Bereich des hier interessierenden öffentlichen Verkehrs auf Schiene und Strasse ist der 5. Abschnitt "Öffentliche Werke und Verkehr" massgebend. In beiden Belangen steht dem Bund eine umfassende Rechtsetzungskompetenz zu. Dies bedeutet in der Konsequenz, dass der Bund die Materie des Eisenbahnwesens und des regelmässigen und gewerbmässigen Personenverkehrs auf der Strasse in jeder Hinsicht umfassend ordnen kann. Die Kantone verfügen in diesem Sinne im Bereich der Eisenbahnen und des Personenverkehrs auf der Strasse über keine verkehrsrechtlichen Kompetenzen, soweit diese nicht über eindeutige gesetzliche Ermächtigung (Delegation) begründet werden resp. worden sind. Ausserhalb von Delegationsnormen verbleiben den Kantonen nur dort Kompetenzen im öffentlichen Verkehr, wo sie sich gegenüber dem Bund als Konzessionsnehmer betätigen, sich an einem Konzessionsnehmer (Transportunternehmung) - wie im Fall der RVSH - beteiligen oder deren öffentliche Aufgabenerfüllung durch finanzielle Förderung im Interesse des öffentlichen Verkehrs und konkret der Kunden des öffentlichen Verkehrs von sich aus begünstigen, beispielsweise über die Einführung von Tarifverbunden. Die entsprechenden Regelungen finden sich üblicherweise in den kantonalen Einführungsgesetzen resp. in

den Gesetzen über die Förderung des öffentlichen Verkehrs. Es handelt sich hier um Bundesrecht ergänzendes Recht. Die Kompetenzen der Kantone im Bereich des öffentlichen Verkehrs sind daher eng limitiert.

5.5.2 Bestellverfahren im Regionalverkehr nach Eisenbahngesetz

Eine Stärkung der Rolle der Kantone ergab sich mit der Neuordnung der Regionalverkehrsfinanzierung durch die Revision des Eisenbahngesetzes. Gemäss Art. 49 Abs. 1 EBG gelten Bund und Kantone den Transportunternehmungen die laut Planrechnung ungedeckten Kosten des von ihnen gemeinsam bestellten Verkehrsangebotes ab. Die Kantone werden damit zur Ausübung von Bestellerrechten und zur Bezahlung von Abgeltungsleistungen ermächtigt, aber auch verpflichtet. Über die Bestimmungen von Art. 49 ff. EBG werden die Kantone in die durch die Verfassung an sich dem Bund vorbehaltenen Aufgaben einbezogen. Das betrifft vor allem Angebote im Regionalverkehr, denn nach Art. 49 Abs. 2 EBG ist der Orts- und Ausflugsverkehr von Bundesleistungen ausgeschlossen. Der Ortsverkehr umfasst Angebote, die der Feinerschliessung von Ortschaften dienen (z.B. Stadtverkehre), und der Ausflugsverkehr umfasst Angebote, die keine Erschliessungsfunktionen für Ortschaften haben. Dagegen trägt der Bund allein die laut Planrechnung ungedeckten Kosten der von ihm bestellten Angebote von nationaler Bedeutung. Dazu gehören beispielsweise der kombinierte Verkehr und der Fernverkehr.

Das Bestellverfahren für den Regionalverkehr sowie die Grundsätze für das Leistungsangebot und die Abgeltung der ungedeckten Kosten sind auf Bundesebene im Wesentlichen in der Verordnung über Abgeltungen, Darlehen und Finanzhilfen nach Eisenbahngesetz vom 18. Dezember 1995 (Abgeltungsverordnung, ADFV; SR 742.101.1) geregelt. Die Leistungen des Bundes an die ungedeckten Kosten sowie für Investitionsbeiträge im Regionalverkehr setzen grundsätzlich eine Mitwirkung der Kantone voraus. Die Kantonsbeteiligungen sind in der Verordnung über die Anteile der Kantone an die Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr (KAV; SR 742.101.2) geregelt und werden alle vier Jahre vom Bundesamt für Verkehr neu berechnet. Bei den Abgeltungen an die ungedeckten Kosten des Regional-

verkehrs beträgt der Anteil des Bundes mindestens 50 und höchstens 95 Prozent. Bei Finanzhilfen und Investitionshilfen zugunsten des Regionalverkehrs beträgt der Anteil des Bundes mindestens 5 und höchstens 50 Prozent.

5.5.3 Bahnreform 1

Zusätzlich zur Revision des Eisenbahngesetzes wurde die erste Stufe der Bahnreform am 1. Januar 1999 Wirklichkeit. Mit der Bahnreform 1 folgte die Marktöffnung im Güterverkehr und die Verselbstständigung der SBB. Die SBB wurden in eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft umgewandelt und entschuldet. Ausserdem wurden mit dem freien Netzzugang und der Liberalisierung des Güterverkehrs die Grundlagen für mehr Wettbewerb auf der Schiene geschaffen. Im Rahmen der Bahnreform 1 hat die Schweiz die rechnerische und organisatorische Trennung von Infrastruktur und Verkehr eingeführt. Da aber wichtige Fragen wie die Ungleichbehandlung der SBB und der sogenannten Privatbahnen bei der Finanzierung der Infrastruktur in den bisherigen Reformwerken noch nicht berücksichtigt werden konnten, soll mit der Bahnreform 2 die vollständige Harmonisierung der Finanzierung im öffentlichen Verkehr erreicht werden.

5.5.4 Bahnreform 2

Im Zentrum der Bahnreform 2 steht die Reform der Finanzierungsinstrumente für den Infrastrukturbereich. Das Finanzierungssystem soll vereinfacht und effizienter ausgestaltet werden, aber insgesamt für Bund und Kantone haushaltneutral sein. Im Vordergrund steht dabei die Einführung von Leistungsvereinbarungen auch für die Privatbahnen, dies an Stelle der bisherigen Einzelobjekt-Finanzierung. Damit soll dieses mit der Bahnreform 1 für die SBB eingeführte Instrument auch auf die übrigen Schienennetzbetreiber ausgedehnt werden. Eine weitere Neuerung betrifft die Aufteilung der Verantwortlichkeiten von Bund und Kantonen für das Schienennetz nach funktionalen Kriterien. Die bestehende Aufgabenteilung und Art der Finanzierung des Schweizer Schienennetzes ist historisch gewachsen. Der Bund ist allein für die Strecken von nationaler Bedeutung verantwortlich. Dazu gehört das gesamte SBB-Netz. Die Finanzierung der meisten Privatbahnstrecken erfolgt hingegen gemeinsam mit den Kantonen im Rahmen der Abgeltung für den

Regionalverkehr. Die Finanzierung von Tramstrecken ist schliesslich den Kantonen und Gemeinden überlassen. Die Finanzierungsverantwortung für das Schienennetz ist heute somit dreigeteilt und damit komplex und wenig transparent. Neu wird deshalb eine Zweiteilung des Netzes in ein so genanntes Grund- und in ein Ergänzungsnetz vorgeschlagen. Für die Finanzierung des Grundnetzes wäre der Bund allein verantwortlich. Das Ergänzungsnetz würde in die Zuständigkeit der Kantone fallen. Im Hinblick auf die zentrale Frage, wie gross diese Netze sein sollen, wurden in der Vernehmlassungsbotschaft vom 19. Dezember 2003 zwei Varianten zur Diskussion gestellt: ein kleines oder ein grosses Grundnetz mit entsprechenden Auswirkungen auf das Ergänzungsnetz. Bei einem grossen Ergänzungsnetz müssten sich die Kantone für die Aufgabenerfüllung zu Zweckverbänden im Sinn der Neugestaltung des Finanzausgleichs zusammenschliessen. Bei einem kleinen Ergänzungsnetz könnte auf die Bildung von interkantonalen Zweckverbänden verzichtet werden, da nur wenige Strecken die Kantonsgrenzen überschreiten würden.

In der zentralen Frage der Netzaufteilung fordert die Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV) in ihrer Stellungnahme vom 16. April 2004 ein grosses umfassendes Grundnetz mit modifizierten funktionalen Kriterien und entsprechenden Ergänzungen. Demgemäss würden sämtliche Eisenbahnlinien im regionalen Personenverkehr, die den Kanton Schaffhausen betreffen, zum Grundnetz gehören.

Weitere Themen der Bahnreform 2 sind nebst der Gleichstellung der Transportunternehmungen die Neuordnung des Sicherheitsdienstes, die Sicherstellung des diskriminierungsfreien Netzzugangs sowie der aus früheren Reformen resultierende Anpassungsbedarf.

Abgesehen von der Bahnreform 2 ist bei der Revision der kantonalen Erlasse auch die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) zu berücksichtigen, welche die Bundesversammlung mit Beschluss vom 3. Oktober 2003 zuhanden der Abstimmung des Volkes und der Stände verabschiedet hat. Die Volksabstimmung findet am 28. November 2004 statt.

5.5.5 Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA)

Die erste Botschaft zur NFA bestätigt den Regionalverkehr als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen. Das mit der EBG-Revision 1996 eingeführte Bestellverfahren ist heute erfolgreich umgesetzt und soll fortgeführt werden. Eine Vielzahl von gemeinsamen Bestellungen von Bund und Kantonen begründen das Leistungsangebot im Regionalverkehr. Die Verordnung über die Anteile der Kantone an die Abgeltungen und Finanzhilfen im Regionalverkehr vom 18. Dezember 1995 (KAV; SR 742.101.2) definiert die Anteile, welche die Kantone an die Abgeltungen beitragen müssen. Die Kantonsquoten geben den finanziellen Rahmen vor, in welchem der Bund bereit ist, seinen Anteil mitzufinanzieren. Die Steuerung über die Kantonsquoten wird als ein NFA-taugliches Instrument zur Globalsteuerung angesehen. Im Rahmen der Diskussionen zur NFA wurden sich die beteiligten Partner einig, dass eine Weiterentwicklung der Zusammenarbeit von Bund und Kantonen im Bestellverfahren für den Regionalverkehr über die Bahnreform und nicht über die NFA zu erfolgen habe. Die Kantonsquoten geben an, welche Abgeltungssummen in den einzelnen Kantonen für den öffentlichen Regionalverkehr insgesamt bereitgestellt werden. Dabei umfassen diese Abgeltungen jeweils den Beitrag des Bundes und den Beitrag des Kantons. Die Quote für den Kanton Schaffhausen beträgt für das laufende Fahrplanjahr 2004 total 10,1 Mio. Franken und wird nicht vollständig ausgeschöpft. Der Bundesanteil beläuft sich demzufolge bei einer Kantonsbeteiligung von gegenwärtig 41 % auf maximal 5,96 Mio. Franken (59 %).

Angebote, welche in der Kantonsquote nicht Platz finden, sind ohne Bundesbeitrag zu realisieren. Der Handlungsspielraum innerhalb der Kantonsquote ist für den einzelnen Kanton dadurch begrenzt, dass Angebote im öffentlichen Verkehr nicht kurzfristig wesentlichen Änderungen unterworfen werden können, sondern einer längerfristigen Entwicklung bedürfen und zudem sehr viele Angebote mehrere Kantone betreffen. Das trifft insbesondere auf den Kanton Schaffhausen zu.

Konkrete Ausführungen zu Rollenteilung und Globalsteuerung im öffentlichen Regionalverkehr soll nebst der Bahnreform die zweite NFA-Botschaft enthalten. Der zweckgebundene Finanzie-

rungsanteil des Bundes beim öffentlichen Regionalverkehr wird im Rahmen der NFA von durchschnittlich 69 auf 50 Prozent herabgesetzt werden. Mit dem Ziel der langfristigen und dauerhaften Sicherstellung eines integrierten öV-Angebotes in der Schweiz soll diese finanzielle Aufteilung von je 50 Prozent für Bund und Kantone längerfristig Bestand haben. Sie berücksichtigt den mit der Revision des EBG erhöhten Gestaltungsfreiraum der Kantone einerseits und das Interesse des Bundes an einer flächendeckenden, nachhaltigen Verkehrspolitik andererseits. Letzteres schliesst im Wesentlichen die Beibehaltung des gesamtschweizerischen Stundentaktes und der Einbindung der Transportunternehmungen in ein gesamtschweizerisches Tarifangebot, eine kantonsübergreifende Planung, Koordination und Sicherung von Standards im öffentlichen Regionalverkehr sowie die Aufrechterhaltung des Leistungsangebots in schwach besiedelten, wirtschaftlich benachteiligten Gebieten ein.

5.5.6 Agglomerationsverkehr

Eine wesentliche Änderung bringt die NFA für den Agglomerationsverkehr. In der Praxis bereitet es zwar gewisse Schwierigkeiten, den Begriff "Agglomerationsverkehr" klar zu definieren. Deshalb wird der Bund in naher Zukunft eine genauere Definition vorlegen müssen. Da sich aber sämtliche Reformvorschläge auf die Investitionen beschränken, kann der Begriff vorläufig als räumliche Zuordnung von Verkehrsinfrastrukturen für den motorisierten Individualverkehr (mIV), den öffentlichen Verkehr (öV) und den Langsamverkehr (LV) verstanden werden.

Heute werden die Infrastrukturen in den Agglomerationsräumen analog dem Regionalverkehr über Vereinbarungen bzw. Zahlungsrahmen der SBB finanziert. Der Bund beteiligt sich hingegen nicht an Investitionen zu Gunsten des eigentlichen Ortsverkehrs in städtischen Räumen. Mit der Einführung der NFA wird sich der Bund im bisherigen Rahmen an der Finanzierung der Investitionen für den Unterhalt und die Erneuerung der Infrastruktur beteiligen. Er kann sich aber neu auch bei grossen Infrastrukturinvestitionen in Agglomerationsräumen engagieren. In beiden Fällen sollen die Bundessubventionen an Zweckverbände fliessen. Mit Beschluss vom 3. Oktober 2003 hat die Bundesversammlung Art. 86 Abs. 3 der Bundesverfassung (BV; SR 101) entsprechend abgeändert. Die Förderung von Massnah-

men "zur Trennung des Verkehrs" wird in Buchstabe b (Art. 86 Abs. 3 Bst. b BV) nicht mehr explizit erwähnt, denn die NFA weist die Zuständigkeit für Verkehrstrennungsmassnahmen grundsätzlich den Kantonen zu. In Städten und Agglomerationen jedoch können solche Massnahmen Bestandteil ganzheitlicher Verkehrskonzepte sein, die vom Bund in begrenztem Rahmen weiter gefördert werden können. Dementsprechend wird in einem neuen Buchstaben b^{bis} von Art. 86 Abs. 3 BV der weitergefasste Förderungstatbestand "Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen" verwendet. Mit dieser Verfassungsänderung soll es möglich werden, Schienen- und Strasseninvestitionen für den Agglomerationsverkehr auch aus zweckgebundenen Mineralölsteuererträgen zu finanzieren. Die NFA-Botschaft führt aus, dass auf Gesetzesstufe im Bundesgesetz vom 22. März 1985 über die Verwendung der zweckgebundenen Mineralölsteuer (MinVG; SR 725.116.2) die Existenz von Zweckverbänden als Voraussetzung für eine Beteiligung des Bundes an der Finanzierung der Investitionen zu Gunsten des Agglomerationsverkehrs zu verankern sein wird. Ebenfalls auf Gesetzesstufe sind die Kriterien für die Verteilung der Mineralölsteuererträge zu Gunsten der Zweckverbände zu regeln. Wichtiges Kriterium für die Anerkennung der Verbände ist das Vorliegen eines Gesamtverkehrskonzeptes (Agglomerationsprogramm).

5.5.7 Entlastungsprogramm 2004

Nebst der NFA und der neuen Vorschläge der Agglomerationsverkehrsfinanzierung des Bundes nach dem Scheitern des Gegenvorschlags zur Volksinitiative Avanti sind auch die Planungsbeschlüsse des Bundesrates vom 19. August 2004 zum Entlastungsprogramm 2004 (EP 04) in die weiteren Überlegungen zur Totalrevision des GöV einzubeziehen. Die vom Bundesrat beabsichtigten Kürzungen der Bundesbeiträge im regionalen Personenverkehr (RPV) und die geplante Aufhebung der Rückerstattung der Mineralölsteuer für konzessionierte Transportunternehmungen zeigen, dass der Abgeltungs- und Mittelbedarf im öffentlichen Verkehr für Kanton und Gemeinden wesentlich durch die Politik des Bundes beeinflusst wird, und grössere Veränderungen selbst dann möglich sind, wenn das Verkehrsangebot unverändert bleibt. Am Beispiel des Entlastungsprogramms 2004 wird deutlich, dass im Gesetz verankerte Kreditlimiten oder

Rahmenkredite - wie dies heute der Fall ist - kein taugliches Instrument sind, um auf Entwicklungen in der Bundesverkehrspolitik angemessen und termingerecht reagieren zu können.

II. Ziele und Grundzüge des Gesetzesentwurfs

1. Weiterentwicklung des Angebots im öffentlichen Verkehr

Der Kanton Schaffhausen verfügt über ein umfangreiches Angebot des öffentlichen Verkehrs. Der geografischen Ausdehnung, Topografie und Siedlungsstruktur des Kantons entsprechend ist das Liniennetz relativ komplex und das Angebot teilweise heterogen. Insgesamt bedienen drei Bahnunternehmungen (SBB, THURBO und DB) und vier Busunternehmungen (VBSH, RVSH, Postauto und SBG) das Kantonsgebiet. Teilweise arbeiten sie mit Transportbeauftragten zusammen (Rattin AG, Behringer-Reisen, Steinemann Kleinbus AG, Taxi Schmid usw.). Abgesehen von den VBSH und den RVSH betreiben die überwiegende Zahl dieser Transportunternehmungen Liniennetze, deren Schwergewicht ausserhalb des Kantonsgebiets liegen. Darüber hinaus sind sämtliche Fahrplanangebote im Bahnverkehr mit den Nachbarregionen abzustimmen. Autonom ist der Kanton Schaffhausen lediglich bei der Gestaltung des Angebots im Busverkehr auf den Linien der RVSH und der SBG.

Mit der Orientierungsvorlage über Perspektiven und Vorhaben des privaten und öffentlichen Verkehrs vom 12. Februar 2002 (Amtdruckschrift 02-11) und der Vorlage betreffend Erlass eines Gesetzes zur Schaffung eines Verkehrsinfrastruktur-Fonds vom 2. Dezember 2003 (Amtdruckschrift 03-122) hat der Regierungsrat die weitere Entwicklung im öffentlichen Verkehr aufgezeigt. Im Vordergrund stehen eine bessere Anbindung an den Wirtschafts- und Lebensraum Zürich sowie die Einführung eines neuen Bahn- und Buskonzeptes für den Klettgau mit Angebotsverdichtungen zum Halbstundentakt.

Im tariflichen Bereich wird eine verstärkte Zusammenarbeit mit dem Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) und die Einführung eines integralen Tarifverbundes für Einzelfahrausweise angestrebt. Heute umfasst der Tarifverbund Schaffhausen (FlexTax) lediglich Abonnemente.

2. Zusammenarbeit im öffentlichen Verkehr

Die Reorganisation des öffentlichen Busverkehrs ist weit fortgeschritten. Weitergehende Kooperationen zwischen Orts- und Regionalverkehr setzen eine Änderung der Rechtsform der Verkehrsbetriebe Schaffhausen (VBSH) voraus. Neue Formen der Zusammenarbeit sind auch im Rahmen des Agglomerationsverkehrs denkbar, soweit die entsprechenden Verfassungsänderungen beim Bund von Volk und Ständen gutgeheissen werden.

3. Sicherstellung der Finanzierung

Ein Hauptziel der Totalrevision ist es, die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs im Kanton Schaffhausen langfristig sicherzustellen. Die bestehende Kreditlimite von 3 Mio. Franken indexiert entspricht heute einem Betrag von netto rund 4,2 Mio. Franken und reicht in absehbarer Zeit nicht mehr aus, um die verschiedenen Angebotsverbesserungen finanzieren zu können. Im Jahr 2004 beläuft sich der Betrag des Kantons für die gemäss GöV vorgesehenen Förderungsmassnahmen auf netto 3,5 Mio. Franken (nach Abzug der Gemeindebeiträge und des Anteils am Ertrag der LSVA). Um die zahlreichen Vorhaben realisieren zu können, ist von einem Abgeltungsmehrbedarf von vier bis fünf Mio. Franken pro Jahr auszugehen. Dazu zählen insbesondere die Verlängerung der S16 als schnelle und direkte Verbindung nach Winterthur und zum Flughafen Kloten, die Verlängerung der S5 von Rafz nach Schaffhausen und der Halbstundentakt im Klettgau. Für diese drei Vorhaben sind separate Vorlagen mit entsprechenden Kreditbeschlüssen vorgesehen, soweit sie die verfassungsmässigen Kompetenzen von Regierungs- und Kantonsrat übersteigen. Im genannten Betrag nicht berücksichtigt sind allfällige Lastenverschiebungen auf die Kantone im Rahmen weiterer Entlastungsprogramme des Bundes (inkl. EP 04) oder der NFA, da die entsprechenden Auswirkungen noch nicht bekannt oder beschlossen sind. Der Fernverkehr zwischen Schaffhausen und Zürich (Schnellzüge) ist Bestandteil des Angebots von nationaler Bedeutung und wird vom Bund allein abgegolten, einschliesslich der geplanten Verdichtungen zum Halbstundentakt. Aus diesem Grund sind für dieses Angebot keine Abgeltungsbeiträge des Kantons vorgesehen.

4. Neue Kostenaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden

Ein weiterer Hauptpunkt der Totalrevision ist die Aufteilung der ungedeckten Kosten für den öffentlichen Verkehr zwischen Kanton und Gemeinden unter Einbezug der LSVA.

Mit dem neuen Gesetz sollen nun alle Gemeinden zum Mittragen der Lasten des öffentlichen Verkehrs beigezogen werden können. Im Gegenzug ist eine begrenzte Kantonsbeteiligung an den ungedeckten Kosten des Ortsverkehrs - insbesondere der Verkehrsbetriebe Schaffhausen (VBSH) - vorgesehen.

Gesamthaft sollen die Gemeinden durch die Revision selbst finanziell nicht stärker belastet werden. Die Kostenaufteilung zwischen Kanton und Gemeinden orientiert sich am heutigen Anteil der Gemeinden von durchschnittlich 25%. Dieser Beitragssatz bildet auch Basis für die geplanten Angebotsverbesserungen und Ausbauschritte, die im Verbund mit den Gemeinden realisiert werden sollen. Zur Finanzierung dieser Massnahmen ist zudem eine Erhöhung des Anteils am Reinertrag der LSVA zugunsten des öffentlichen Verkehrs vorgesehen.

5. Leistungsvereinbarungen

Das Instrument der Leistungsvereinbarungen zwischen Bund, Kanton und Transportunternehmungen im Regionalverkehr soll konsequent auf sämtliche Subventionstatbestände im öffentlichen Verkehr ausgedehnt und angewendet werden. Das betrifft auch Angebote im Ausflugsverkehr. Folglich ist die bestehende Defizitgarantie an die Schweizerische Schifffahrtsgesellschaft Untersee und Rhein (URh) durch eine Leistungsvereinbarung abzulösen und das entsprechende Gesetz vom 18. September 1978 aufzuheben.

III. Vernehmlassung

Der Regierungsrat hat den Entwurf für ein neues Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs samt Erläuterungen Anfang Mai 2004 in eine breite Vernehmlassung geschickt, insbesondere an Gemeinden, politische Parteien, Transportunternehmungen und Verkehrsverbände. Diese Möglichkeit ist rege benützt worden. Fast alle Gemeinden haben sich geäußert

oder unterstützen die Stellungnahmen der einzelnen Konferenzen. Von den politischen Parteien haben SP, ÖBS und das Grüne Bündnis je eine Stellungnahme eingereicht. Von den Transportunternehmungen haben sich SBB, THURBO, VBSH, RVSH und SBG vernehmen lassen. Seitens der Verbände gingen Rückmeldungen von TCS, VCS und WWF ein.

In den meisten Punkten zeigte sich eine überwiegende Zustimmung. Dem Entwurf wird attestiert, eine gute Grundlage zur Erreichung der dargelegten Ziele zu sein. Eine grosse Mehrheit der Vernehmlassenden begrüsst die Revision ausdrücklich und ist mit der generellen Stossrichtung der Totalrevision einverstanden. Einzig die Stadt Stein am Rhein lehnt den Gesetzesentwurf ab, weil er kaum Neuerungen mit sich bringe, die Gemeinden finanziell belaste, ihnen aber Kompetenzen entziehe und die Beiträge von Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfall nicht klar festgelegt seien. Überdies sei Stein am Rhein besser an den öffentlichen Verkehr anzubinden.

Unbestritten ist dagegen die Auffassung, dass die Förderung des öffentlichen Verkehrs eine Verbundaufgabe von Bund, Kanton und Gemeinden ist und die Finanzierung von Leistungen im öffentlichen Verkehr grundsätzlich über Leistungsvereinbarungen erfolgen soll.

Weniger deutlich fiel die Zustimmung zum Grundsatz aus, dass nicht nur für den Personenverkehr, sondern auch für den Güterverkehr Vereinbarungen abgeschlossen werden können, sofern ein vorrangiges kantonales Interesse besteht. Es wird von einigen Vernehmlassungsteilnehmern darauf hingewiesen, dass die Förderung des Schienengüterverkehrs primär Aufgabe des Bundes ist und ein neuer Subventionstatbestand geschaffen wird.

Die Aufhebung des Gesetzes über die begrenzte Defizitgarantie an die URh und deren Ablösung durch eine Leistungsvereinbarung werden mit grosser Mehrheit befürwortet. Dagegen hat sich einzig die Stadt Stein am Rhein ausgesprochen. Stein am Rhein möchte an der Defizitgarantie festhalten, weil die Schifffahrt bei Hoch- oder Niedrigwasser die geforderten Leistungen gar nicht erbringen kann. Der Abschluss einer Leistungsvereinbarung

kann erst dann befürwortet werden, wenn die Kosten dafür bekannt sind.

Grundsätzlich positiv aufgenommen wurde auch, dass der Kanton die Möglichkeit erhält, Darlehen und Beiträge an Investitionen der Transportunternehmungen zu gewähren, wenn sie abgeltungsberechtigten Leistungen dienen. Vorbehalte wurden von einzelnen Vernehmlassenden gegenüber der Gewährung von Darlehen geäussert. Es wird darauf hingewiesen, dass Darlehen nur in Ausnahmefällen und nach marktkonformen Bedingungen gewährt werden sollten und darauf zu achten ist, dass die Gleichstellung aller Transportunternehmungen gewahrt bleibt und keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen.

Zur Frage der Beteiligung von Kanton und Gemeinden an Unternehmungen des öffentlichen Verkehrs haben sich einzig die SBB negativ geäussert. Die SBB wünschen eine klare Trennung von Eigner- und Bestellerfunktionen. Von anderen Vernehmlassenden wird darauf hingewiesen, dass die öffentliche Hand als Besteller durch die Leistungsvereinbarungen massgebend Einfluss auf die Transportunternehmungen ausüben kann. Weil aber die Gewinne aus abgeltungsberechtigten Sparten im öffentlichen Verkehr von Gesetzes wegen - zumindest heute - nicht den Aktionären zufließen, dürfte es schwierig sein, andere Eigner und Investoren als die öffentliche Hand für die Transportunternehmungen zu finden.

Unbestritten ist, dass Kanton und Gemeinden Zweckverbände für den Agglomerationsverkehr gründen, sie unterstützen oder sich an solchen beteiligen können. Einzelne machen darauf aufmerksam, dass eine solche Bestimmung erst mit der Umsetzung der NFA und der Konkretisierung der Agglomerationsverkehrsfinanzierung durch den Bund Sinn macht und auch andere Formen der Zusammenarbeit und Trägerschaft zu prüfen sind.

Unbestritten ist auch der Grundsatz, dass der Ortsverkehr (z.B. VBSH) in die Zuständigkeit der Gemeinden fallen soll. Von Einzelnen wird allerdings auf Abgrenzungsprobleme zum Regionalverkehr hingewiesen und eine Definition verlangt. Andere verlangen, dass der Kanton zumindest ein Grundangebot sicherstellen, die Zuständigkeit für die Angebotsgestaltung aber grundsätzlich bei den Gemeinden liegen soll.

Unterschiedliche Auffassungen bestehen dagegen darüber, wie, nach welchen Kriterien und in welchem Umfang der Ortsverkehr vom Kanton unterstützt werden soll. Einzelne kritisieren die Unterteilung in Orts- und Regionalverkehr und wünschen vom Kanton eine einheitliche Finanzierung der Grundversorgung für beides. Andere möchten auf eine Prozentzahl ganz verzichten oder verlangen eine Erhöhung der maximalen Kantonsbeteiligung an den ungedeckten Kosten des Ortsverkehrs auf einen Drittel. Dem steht entgegen, dass es auch Vernehmlassende gibt, die weniger als 25 % für gerechtfertigt halten und eine gewisse Flexibilität wünschen. Die Kerngemeinden Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfluss selbst betrachten einen Anteil von 25% als fair, allerdings nicht als maximale Grösse, sondern als zwingende, minimale Verpflichtung. Die zwingende Beteiligung des Kantons am Ortsverkehr soll das Gegenstück zur zwingenden Beteiligung der Kerngemeinden am regionalen Personenverkehr sein.

Grundsätzlich unbestritten ist dagegen, dass die LSVA weiterhin zur Finanzierung und Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs verwendet werden soll. Über Höhe und Umfang gehen die Meinungen jedoch auseinander. Die überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer und Gemeinden, einschliesslich Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfluss sowie die Präsidentenkonferenz Klettgau (PKK), befürworten eine vollumfängliche Verwendung der LSVA für die Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs. Die Präsidentenkonferenz der Reiatgemeinden möchte dagegen den Anteil für den öV im Mehrjahresdurchschnitt auf 50 % beschränken und die andere Hälfte zur Werterhaltung der Strasseninfrastruktur verwenden. Einzelne wünschen, dass auch Lärmschutzmassnahmen weiterhin unterstützt werden sollen, oder weisen darauf hin, dass der bisherige Anteil aus der LSVA für Lärmschutzmassnahmen anderweitig sichergestellt werden muss.

Grundsätzlich andere Lösungen zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs, die auf breite Zustimmung stossen würden, sind aus den Antworten zur Vernehmlassung nicht erkennbar. Fondslösungen werden mehrheitlich im Zusammenhang mit Beiträgen an Investitionsvorhaben erwähnt, nicht aber zur Finanzierung von Beiträgen an die Betriebskosten des öffentlichen Verkehrs. Ausserdem wurde auf die Vorlage zur Schaffung eines Infra-

strukturfonds verwiesen. Beiträge an die Betriebskosten sollten nach Auffassung einer Mehrheit sinnvollerweise aus dem allgemeinen Budget geleistet werden, wobei die Verwendung der LSVA zur Weiterentwicklung des öV entlastende Wirkung hat. Weitere Sonderkassen werden mehrheitlich abgelehnt.

Zur Frage, ob es richtig sei, dass sich die Gemeinden zusammen mit 25 % an den Aufwendungen für das Angebot im Regionalverkehr und an den Kosten von Tarif- oder Verkehrsverbänden und anderen Tarifmassnahmen zu beteiligen haben, äusserte sich einzig die Regionalkonferenz der SWUK (Struktur- und Wirtschaftsentwicklung Unterer Klettgau) ablehnend. Die SWUK gibt zu bedenken, dass unter den heutigen Voraussetzungen den Gemeinden überhaupt kein finanzieller Spielraum mehr bleibe, um entwicklungspolitisch tätig zu sein. Die übrigen Gemeinden erachten diesen Schlüssel als vertretbar und angemessen, verlangen aber teilweise ein Mitsprache statt Anhörung und lehnen Mehrbelastungen ab. Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfall verlangen im Gegenzug eine zwingende Beteiligung des Kantons am Ortsverkehr.

Vorbehalte bestehen auch gegenüber der Beteiligung der Gemeinden am Bau oder der Erneuerung von standortgebundenen Anlagen oder Einrichtungen für den öffentlichen Verkehr. SWUK und PKK äussern sich eher ablehnend und die Kerngemeinden verlangen, dass klar definiert wird, an welchen Anlagen sich die Gemeinden zu beteiligen haben, nach welchen Kriterien das Ausmass der Beteiligung abhängig ist und wie geldwerte Vorteile ermittelt werden. Zudem soll die Mitsprache der Gemeinden gesetzlich verankert werden. Ausserdem wird der Maximalsatz von 50 % teilweise als sehr hoch beurteilt. Eine überwiegende Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer lehnt allerdings eine Beteiligung der Gemeinden bei Investitionen nicht grundsätzlich ab.

Unbestritten ist, dass die Zahl der Einwohner je Gemeinde und das Verkehrsangebot hauptsächliche Kriterien zur Bemessung der Gemeindebeiträge sein sollen. Die Befürworter und Gegner eines Einbezugs der Finanz- oder Steuerkraft halten sich die Waage. Vorgesprochen werden auch Drittelslösungen unter Berücksichtigung weiterer Kriterien wie die Entfernung von der Kantonshauptstadt oder die Zahl der Arbeitsplätze. Einzelne ver-

langen Sonderregelungen für Sammel- und Parallelfahrten oder Rundkurse. Andere Gemeinden erwarten einen Ausgleich, wenn die Ausgaben pro Kopf eine gewisses Mass der durchschnittlichen Belastung aller Gemeinden übersteigen (analog Verteilung der Sozialhilfekosten). Verlangt wird von Einzelnen auch, dass die Grundzüge der Berechnung der Kostenanteile im Gesetz verankert werden.

Bei den Zuständigkeiten und Finanzbefugnissen besteht Einigkeit, dass auf nach oben begrenzte Kreditlimiten unter den gegebenen Rahmenbedingungen zu verzichten ist. Rahmenkredite sollten aber nach Auffassung einzelner Vernehmlassungsteilnehmer und mit Blick auf grössere Investitionen möglich sein.

Die für den Vollzug vorgeschlagene Organisation und Koordination ist ebenfalls unbestritten und hat sich bewährt. Zur Prüfung vorgeschlagen wurde von Einzelnen die Einrichtung eines Verkehrsrates oder die Bildung einer ständigen Verkehrskommission des Kantonsrates zur Bewältigung komplexer Fragen. Ausserdem wird darauf hingewiesen, dass künftige Lösungen für den Agglomerationsverkehr neue Strukturen und Regelungen erforderlich machen können.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Vernehmlassung grosse Akzeptanz in weiten Teilen und kleinere Differenzen in einzelnen Fragen aufzeigt. Wo Abweichungen bestehen, bilden die Grundsätze im Entwurf oft einen Mittelweg. Sie gewährleisten die Erreichung der angestrebten Ziele. Der Regierungsrat hat auf Grund einer Überprüfung daher beschlossen, punktuelle Änderungen vorzunehmen und im Übrigen den eingeschlagenen Weg weiter zu verfolgen. Er trägt auch unterschiedlichen Anliegen Rechnung und soll die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs langfristig sicherstellen. Beim Kommentar zu den einzelnen Artikeln wird teilweise noch auf Vernehmlassungsanliegen eingegangen.

III. Kommentar zu einzelnen Artikeln

Art. 1, Zweck

Die Bedürfnisse der Gesellschaft nach räumlicher Mobilität haben in den letzten Jahren ungebrochen stark zugenommen. Alle Prognosen deuten darauf hin, dass das Verkehrsaufkommen

weiter anwachsen wird. Um einen wirksamen Anreiz für die vermehrte Benützung öffentlicher Verkehrsmittel zu schaffen, muss das Angebot des öffentlichen Verkehrs weiter ausgebaut und verbessert werden. Der Zweckartikel richtet sich nach Art. 83 der neuen Kantonsverfassung, wonach Kanton und Gemeinden das Umsteigen auf umweltfreundliche Verkehrsmittel fördern. Die Förderung des öffentlichen Verkehrs ist eine Verbundaufgabe von Bund, Kanton und Gemeinden.

Art. 2, Grundsatz

Die Verkehrspolitik hat für eine im Interesse der Allgemeinheit sinnvolle Befriedigung der Mobilitätsbedürfnisse zu sorgen und befindet sich letztlich an einer zentralen Schnittstelle zwischen Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt. Wirtschaftlich betrachtet ist die Erreichbarkeit und Verkehrserschliessung zu einem zentralen Standortfaktor geworden, welcher die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmungen, einzelnen Regionen, Städten und Gemeinden wesentlich beeinflusst. Auch für die Gesellschaft ist die Verkehrserschliessung von grosser Bedeutung. Nach dem Grundsatz des Service public hat jede Bevölkerungsgruppe und Region Anspruch auf eine Grundversorgung mit Verkehr, auch wenn diese Grundversorgung betriebswirtschaftlich nicht rentabel ist. Schliesslich ist die zunehmende Mobilität auch zu einem ernsthaften Umweltproblem geworden. Verkehr ist immer mit ökologischen Belastungen verbunden. Mobilität und Verkehr bewegen sich im Spannungsfeld von wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Anforderungen. Das gilt nicht nur für den privaten, sondern auch den öffentlichen Verkehr. Deshalb ist das Prinzip der Nachhaltigkeit gemäss Art. 9 der neuen Kantonsverfassung zu berücksichtigen. Zudem sind die Bereiche Verkehr und Raumordnung sachlich eng miteinander verknüpft. Die Raumplanung verfügt über Instrumente und Mittel zur Steuerung des Verkehrsaufkommens und des Auffangens der Auswirkungen des Verkehrs auf Siedlungs- und Landschaftsstruktur. Die Ziele der Raumplanung sind daher zu berücksichtigen. Mit einer im kantonalen Richtplan fixierten Verkehrsplanung ist es möglich, das Leistungsangebot und die Abgeltung von öffentlichen Verkehrsleistungen auf Grund einer politisch getragenen Planung behördenverbindlich festzulegen.

Bei der Förderung des öffentlichen Verkehrs ist insbesondere der Anschluss des Kantons an das nationale und internationale

Eisenbahnnetz auch in Zukunft zu gewährleisten. Allerdings ist hier der Handlungsspielraum für den Kanton stark eingeschränkt, weil der nationale und internationale Fernverkehr Bestandteil des marktwirtschaftlichen Angebots der Bahnunternehmungen ist und Angebote von nationaler Bedeutung grundsätzlich vom Bund bestellt werden.

Ausserdem ist das Kantonsgebiet mit attraktiven und leistungsfähigen öffentlichen Verkehrsverbindungen zu erschliessen. Örtliche und zeitliche Verfügbarkeit sind auf die Nachfrage und das Nachfragepotenzial auszurichten. Angebot, Fahrpläne und Tarife sind aufeinander abzustimmen. Der Anteil des motorisierten Individualverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen ist aus Gründen der Nachhaltigkeit zu reduzieren und jener des öffentlichen Verkehrs zu erhöhen. Zu diesem Zweck sind Anreize zur vermehrten Benützung der öffentlichen Verkehrsmittel zu schaffen. Angebotsverdichtungen, Fahrzeitverkürzungen und tarifliche Massnahmen sind Möglichkeiten, um das Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr zu fördern.

Art. 3, Leistungsangebot, Vereinbarungen

Das Bestellverfahren für den Regionalverkehr ist im EBG und den entsprechenden Ausführungsbestimmungen des Bundes (Abgeltungsverordnung, Fahrplanverordnung usw.) geregelt. Art. 51 Abs. 2 EBG hält fest, dass bei der Festlegung des Leistungsangebotes, beinhaltend Angebotskonzept und Preise, sowie der Abgeltung in erster Linie die Nachfrage berücksichtigt wird. Das Angebot hat in einer vernünftigen Relation zur Nachfrage zu stehen. Parallelverkehre können deshalb von der Abgeltung ausgeschlossen werden. Umgekehrt gibt diese Bestimmung bei genügender Nachfrage Anlass zu Angebotsverbesserungen und ist auch prospektiv auf das Nachfragepotenzial ausgerichtet. Weiter sind gemäss Art. 51 Abs. 2 EBG insbesondere folgende Aspekte bei der Festlegung des Angebots zu berücksichtigen:

- eine angemessene Grunderschliessung
- Anliegen der Regionalpolitik
- Anliegen der Raumordnungspolitik
- Anliegen des Umweltschutzes
- Anliegen der Behinderten.

Auf eine Wiederholung dieser Aspekte im kantonalen Recht kann verzichtet werden. Ausserdem verlangt Art. 7 der Fahrplanverordnung vom 25. November 1998 (FPV; SR 742.151.4) von den Kantonen, dass die interessierten Kreise im Verlauf des Fahrplanverfahrens in geeigneter Weise anzuhören sind. In Absatz 1 wird diese Verpflichtung für die Gemeinden explizit verankert. Die Mitsprache der Gemeinden bei der Festlegung des Angebotes ist damit sichergestellt.

Beim Angebot im regionalen Personenverkehr handelt es sich um gemeinwirtschaftliche Leistungen, die der Kanton und der Bund im Voraus bei den Transportunternehmungen bestellen und deren Preis vereinbaren. In den Leistungsvereinbarungen gemäss Absatz 2 werden insbesondere das Liniennetz, die Haltepunkte, das Fahrplanangebot, die Verkehrsmittel, das Sitzplatzangebot, die Tarife sowie die Abgeltung und weitere Kriterien gemäss Art. 17 und Art. 18 der Abgeltungsverordnung des Bundes (ADFV; SR 742.101.1) festgelegt. Die Leistungsvereinbarung hat demnach den Charakter eines Subventionsvertrages.

Sofern der Kanton ein vorrangiges Interesse hat, kann er auch Leistungen im Güter- und Ausflugsverkehr verlangen, für die grundsätzlich die Transportunternehmungen verantwortlich sind oder die vom Bund nicht abgegolten werden. Ein vorrangiges kantonales Interesse kann aus Gründen der Entwicklungschancen einer Region, der volkswirtschaftlichen Bedeutung einer Transportunternehmung bzw. -verbindung (Arbeitsplätze, Auswirkungen auf den Tourismus) oder des Umweltschutzes vorliegen. Dazu gehört insbesondere die Schweizerische Schifffahrtsgesellschaft Untersee und Rhein (URh). Der Begriff des Ausflugsverkehrs ist im Bundesrecht verankert und umfasst Angebote, die keine Erschliessungsfunktion für Wohn- und Arbeitsplätze (Ortschaften) haben. Beim Güterverkehr stehen Leistungen im Vordergrund, welche beispielsweise geeignet sind, den Massnahmenplan des Kantons zur Lufthygiene zu unterstützen.

Die Hauptverantwortung für das Angebot im regionalen Personenverkehr trägt der Kanton. Bei grenzüberschreitenden Linien findet eine Koordination mit den berührten Nachbargebieten statt. Zusätzliche Leistungen können die Gemeinden oder ande-

re Interessierte (z.B. Vereine oder Interessengruppierungen) in eigener Verantwortung abschliessen.

Art. 4, Investitionsbeiträge

Bereits heute kann der Kanton Beiträge an die Aufwertung von Betrieb und Anlagen der den Kanton berührenden Bahnlinien leisten. Der Ausbau und die Modernisierung des Bahnhofs Neuhausen am Rheinfall ist ein solches Beispiel. Zusätzlich wurde in jüngster Zeit ein Beitrag an das neue Buszentrum beim Bahnhof Schaffhausen gesprochen. Neu sind Beiträge generell zugunsten von abgeltungsberechtigten Leistungen möglich. Das betrifft nicht nur den regionalen Personenverkehr, sondern auch den Agglomerations-, Orts-, Ausflugs- und Güterverkehr. Finanzhilfen für Investitionen können sowohl Transportunternehmen, Gemeinden oder Dritten (z.B. Zweckverbände) gewährt werden, wenn sie abgeltungsberechtigten Leistungen dienen und nicht aus Abschreibungsmitteln finanziert werden können. Analog zu den Bestimmungen im Bundesrecht sollen grundsätzlich bedingt rückzahlbare Darlehen, rückzahlbare Darlehen und nicht rückzahlbare Beiträge gewährt werden können. Für Investitionen der Sparte Infrastruktur sieht der Bund zinslose, bedingt rückzahlbare Darlehen vor, für Investitionen anderer Sparten werden teilweise rückzahlbare Darlehen und für nicht aktivierbare Baukosten werden nicht rückzahlbare Darlehen gewährt. Allerdings werden diese Finanzierungsformen mit der Bahnreform 2 überarbeitet. Deshalb ist im kantonalen Recht eine gewisse Flexibilität angezeigt.

Mit der Ablehnung des Gesetzes über einen Infrastrukturfonds in der Volksabstimmung vom 26. September 2004 steht fest, dass Investitionsbeiträge für den öffentlichen Verkehr weiterhin über die ordentliche Investitionsrechnung zu erfolgen haben.

Art. 5, Beteiligung

Gestützt auf unterschiedliche Erlasse beteiligen sich Kanton und Gemeinden bereits heute an konzessionierten Transportunternehmen. Das betrifft insbesondere Bus- und Schiffsunternehmen. Art. 5 fasst die rechtliche Grundlage für diese Beteiligungsmöglichkeiten zusammen. Grundsätzlich wäre eine verstärkte Trennung von Eigner- und Bestellerfunktionen wünschenswert. Da aber allfällige Gewinne, die aus abgeltungsberechtigten Leistungen stammen, von Gesetzes wegen zur De-

ckung künftiger Fehlbeträge zurückgestellt werden müssen (Art. 64 EBG), ist eine finanzielle Beteiligung an Transportunternehmungen des öffentlichen Verkehrs für Dritte wenig attraktiv.

Art. 6, Tarif- oder Verkehrsverbunde

Bei Tarifverbunden wenden die Transportunternehmungen in einem von ihnen bedienten Gebiet einen einheitlichen Tarif an. Der Verkehrsverbund ist die umfassendste Form der Zusammenarbeit unter Transportunternehmungen. Dabei werden ohne Fusion wesentliche Zuständigkeiten, insbesondere für die Netz-, Fahrplan- und Tarifgestaltung einer besonderen, gemeinsamen Organisation (der Verbundgesellschaft) übertragen. Der Verkehrsverbund hat sich vor allem für grosse Ballungsräume als zweckmässig erwiesen. Alle Kooperationsformen haben zum Ziel, dem Kunden ein bedürfnisgerechtes, tariflich möglichst einfaches und günstiges Angebot zu bieten. Dabei führt die Zusammenarbeit der Unternehmungen im Tarifsektor in der Regel zu Einnahmefällen (als Folge der Durchtarifierung), die von der öffentlichen Hand getragen werden müssen. Die Beteiligung an Tarif- und Verkehrsverbunden enthält also meist auch eine finanzielle Komponente. Heute leistet der Kanton an den Tarifverbund Schaffhausen (FlexTax) einen jährlichen Beitrag von rund 1,4 Mio. Franken. Absatz 2 enthält die rechtliche Grundlage für solche Beteiligungsmöglichkeiten.

Die von einzelnen Vernehmlassungsteilnehmern geforderte Umwandlung der "Kann-Formulierung" in Abs. 2 in eine Verpflichtung ist nicht zweckmässig. Da solche Beteiligungen mit finanziellen Verpflichtungen verbunden sein können, sind die demokratischen Entscheidungsprozesse zu berücksichtigen. Dritte bzw. Transportunternehmungen können auf Grund der geltenden Bestimmungen nicht auf kantonaler Ebene verpflichtet werden, sich an Tarif- oder Verkehrsverbunden zu beteiligen, da die Tarifautonomie grundsätzlich bei den Transportunternehmungen liegt.

Art. 7, Weitere Tarifmassnahmen

Erwiesenermassen können Tarifermassigungen dazu beitragen, dass die öffentlichen Verkehrsmittel stärker genutzt werden. Art. 7 enthält die Grundlage, um derartige Massnahmen im Tarifsektor zu treffen. Sollte beispielsweise der bis Ende 2005 befristete Versuch mit der Tageskarte Euregio Bodensee positiv verlaufen,

könnte die Tageskarte aufgrund dieser Kompetenz definitiv eingeführt werden. Denkbar ist auch, dass einzelne Gemeinden Abonnemente ihrer Einwohner für den öffentlichen Verkehr vergünstigen. Tarifierleichterungen haben in der Regel zur Folge, dass die Transportunternehmungen Einnahmehausfälle erleiden. Diese müssen den Transportunternehmungen von jenem Auftraggeber entschädigt werden, der die Tarifmassnahme verlangt.

Art. 8, Information

Wie für jedes andere Produkt muss auch für die Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs geworben werden. Primär soll dies Aufgabe der einzelnen Transportunternehmungen sein. Der Kanton hat aber ein Interesse an einer guten und umfassenden Information über den öffentlichen Verkehr als Ganzes und seine unbestreitbaren Vorzüge. Die kantonalen Informationsmassnahmen sollen in der Regel das ganze Kantonsgebiet umfassen (z.B. Schaffhauser Fahrplan).

Die von einzelnen Vernehmlassungsteilnehmern geforderte Beibehaltung der öffentlichen Verkehrskonferenz kann in der Vollziehungsverordnung geregelt werden.

Art. 9, Agglomerationsverkehr

Im Zusammenhang mit der Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) ist eine neue Finanzierungsgrundlage für den Agglomerationsverkehr beabsichtigt. Die Beteiligung des Bundes setzt Zweckverbände und eine Mitwirkung von Kanton und Gemeinden voraus. Art. 9 enthält die rechtliche Grundlage für solche Beteiligungsmöglichkeiten.

Art. 10, Ortsverkehr

Angebote des Ortsverkehrs sind von Bundesleistungen ausgeschlossen und unterstehen nicht dem Bestellverfahren nach EBG. Damit ist in erster Linie die Feinerschliessung innerhalb überbauter Gebiete gemeint. Eine Definition des Ortsverkehrs findet sich in Art. 4 Abs. 2 der Abgeltungsverordnung des Bundes (ADFV; SR 742.101.1). Danach umfasst der Ortsverkehr Angebote, die der Feinerschliessung von Ortschaften dienen. Der Feinerschliessung dient eine Linie des Personenverkehrs,

wenn sie kurze Abstände zwischen den Haltestellen aufweist und die Haltestellen in der Regel nicht mehr als 1,5 km von der jeweils nächstgelegenen Haltestelle einer Regionalverkehrslinie entfernt sind. Als Ortschaften gelten Siedlungsgebiete, in denen das ganze Jahr über mindestens 100 Personen wohnen (Art. 5 Abs. 4 ADFV). Folglich ist der Begriff der Ortschaft unabhängig von Gemeindegrenzen. Ob eine Linie dem Ortsverkehr zuzuordnen ist, entscheidet das Bundesamt für Verkehr (Art. 4 Abs. 4 lit. a ADFV). Zu berücksichtigen ist auch, dass der Ortsverkehr nicht Bestandteil eines Fahrplanverfahrens nach EBG ist. Gestützt auf das Subsidiaritätsprinzip und eine klare Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung fällt der Ortsverkehr in die Zuständigkeit der Gemeinden. Der Kanton kann sich aber mit Beiträgen bis zu 25 % an den ungedeckten Kosten solcher Angebote beteiligen. Die Beitragsleistungen des Kantons an Linien des Ortsverkehrs sind dadurch zu begründen, dass die Benützung des regionalen und nationalen Netzes je nach Qualität und Angebot der Feinverteilung in Städten und grösseren Gemeinden steigt oder fällt. Der Kanton hat also ein direktes Interesse an guten örtlichen Verkehrsverbindungen.

Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfall haben in der Vernehmlassung eine zwingende Bestimmung und Beteiligung von 25 % verlangt. Mit Blick auf andere Angebote im Ortsverkehr, die z.B. im Raum Stein am Rhein oder Thayngen denkbar wären, und möglichen Änderungen auf Bundesebene muss aber eine gewisse Flexibilität bei der Festlegung der Kantonsbeteiligung gewährleistet bleiben. Zudem kann es nicht Ziel sein, den zugunsten des öffentlichen Verkehrs erhöhten Anteil am Reinertrag der LSVA primär für den Ortsverkehr zu verwenden. Er soll in erster Linie für Angebotsverbesserungen im Regionalverkehr zur Verfügung stehen, die insbesondere den Kerngemeinden zugute kommen.

Der Regierungsrat sieht zwar vor, einen Teil der vorgesehenen Devestitionen zugunsten des öffentlichen Verkehrs zu verwenden, dennoch bleiben die finanziellen Möglichkeiten des Kantons beschränkt. Im Sinne einer Abgeltung der Zentrumslasten ist der Regierungsrat jedoch bereit, einen Betrag von 10-15% an die ungedeckten Kosten des Ortsverkehrs vorzusehen, der gegebenenfalls schrittweise angepasst werden kann, nicht aber den maximalen Satz. Einzelheiten sind in der Vollziehungsver-

ordnung zu regeln. Zu berücksichtigen ist auch, dass für den Kanton keine zwingenden Bestimmungen für die Mitwirkung bei der Festlegung des Angebots im Ortsverkehr vorgesehen sind. Die Autonomie der Gemeinden bei der Festlegung des Angebots im Ortsverkehr bleibt dadurch gewährleistet.

Zum Teil widersprüchlich waren in dieser Frage auch die Antworten der Vernehmlassungsteilnehmer. Einige beantragten einen höheren Satz, andere gar keinen, die Kerngemeinden eine zwingende Verpflichtung und einzelnen ging diese Bestimmung zu weit. Sie wünschten eine flexible Lösung, zumindest in einer ersten Phase. Die Auswertung der Vernehmlassungsantworten spricht ebenfalls für eine pragmatische und flexible Lösung beim Ortsverkehr.

Art. 11, Beiträge des Kantons

Der Kanton übernimmt, wie heute, die Funktion der Abrechnungsstelle für die finanziellen Belange des öffentlichen Verkehrs gegenüber Bund, Nachbarkantonen, Gemeinden und Transportunternehmungen. Die Finanzierung der Kantonsbeiträge für den öffentlichen Verkehr erfolgt wie bisher aus allgemeinen Staatsmitteln und aus Erträgen der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA). Gestützt auf die Motion Nr. 469, die den Einbezug der LSVA-Gelder verlangt, und die Beratungen der Spezialkommission zur Vorlage des Regierungsrates betreffend Erlass eines Gesetzes zur Schaffung eines Verkehrsinfrastruktur-Fonds (Amtdruckschrift 03-122) werden dem öffentlichen Verkehr nicht nur 45 % der LSVA-Einnahmen, sondern mindestens ein Anteil von 75 % des Kantonsanteils am Reinertrag der LSVA zugeteilt, um die verschiedenen Ausbauprojekte finanziell sicherstellen zu können. Der Beschluss des Regierungsrates vom 20. Juni 2000 wird damit aufgehoben und die Verwendung des Kantonsanteils am Reinertrag der LSVA für den öffentlichen Verkehr gesetzlich verankert. Andere für den Verkehr zweckgebundene Mittel können zur Finanzierung der ungedeckten Kosten des öffentlichen Verkehrs von Gesetzes wegen nicht herangezogen werden. Die Anteile am Ertrag der Mineralöl- und Motorfahrzeugsteuern werden in erster Linie für den Bau, Betrieb und Unterhalt der dem Gemeingebrauch offenstehenden Kantons- und Gemeindestrassen verwendet. Vor diesem Hintergrund und mit Blick auf die angestrebten Ausbauschritte im öffentlichen Verkehr, die auch dem privaten Ver-

kehr zugute kommen (Verlagerungseffekte bzw. Entlastungswirkungen beim Strassennetz) sowie in Würdigung der Vernehmlassungsantworten erachtet der Regierungsrat einen Anteil von mindestens 75 % als gerechtfertigt. Diese Regelung kommt indirekt auch den Gemeinden zugute, die selbst am Reinertrag der LSVA nicht beteiligt sind.

Die vollumfängliche Verwendung der LSVA für den öffentlichen Verkehr stiess in der Vernehmlassung teilweise auf Widerstand, zumal der Kanton Schaffhausen bereits heute mit einem Anteil von 45 % im schweizerischen Vergleich zu den Spitzenreitern gehört. Mit einem Anteil von mindestens 75 % ist auch eine weitere Unterstützung von Aufwendungen für die Luftreinhaltung und den Lärmschutz mit LSVA-Beiträgen möglich. Einzelheiten über die Verwendung der LSVA können in der Vollziehungsverordnung geregelt werden.

Art. 12 u. 13, Beiträge der Gemeinden und deren Bemessung

Heute trägt der Kanton 65 % bis 90 % der nicht anderweitig gedeckten Kosten der im regionalen öffentlichen Verkehr tätigen Transportunternehmungen. Neu haben die durch ein Angebot des regionalen Personenverkehrs erschlossenen Gemeinden zusammen 25 % an die Aufwendungen zu leisten, welche einen direkten Bezug zum Regionalverkehr haben. Dazu gehören die Abgeltungen der ungedeckten Kosten des Regionalverkehrs, Kosten aus Beteiligungen an Tarif- oder Verkehrsverbänden sowie Aufwendungen für weitere Tarifmassnahmen oder Tarifierleichterungen. Im Voranschlag 2004 betragen diese Aufwendungen total rund 5,3 Mio. Franken. Davon zahlen die Schaffhauser Gemeinden heute rund 0,9 Mio. Franken, die ausserkantonalen Gemeinden 0,1 Mio. Franken und der Kanton nach Abzug des gegenwärtigen Anteils von 45 % am Ertrag der LSVA netto rund 3,5 Mio. Franken. Neu würde sich der gesamte Anteil der Schaffhauser Gemeinden - ohne Angebotsverbesserungen - auf ca. 1,34 Mio. Franken belaufen. Da sich aber nach den neuen Bestimmungen auch die Stadt Schaffhausen und die Gemeinde Neuhausen am Rheinfall am Regionalverkehr zu beteiligen haben, wird die Differenz primär durch diese beiden Gemeinden getragen. Der neue Kostenverteilungsschlüssel führt als Folge der Beteiligung von Schaffhausen und Neuhausen am Rheinfall am Regionalverkehr in der Summe zu einer leichten

Entlastung der heute beitragspflichtigen Gemeinden. Umgekehrt erhalten die Stadt Schaffhausen und die Gemeinde Neuhausen am Rheinfluss erstmals Beiträge an die ungedeckten Kosten ihrer Verkehrsbetriebe.

Die einzelnen Gemeindeanteile werden aufgrund des Verkehrsangebots und der Einwohnerzahl festgelegt. Je besser eine Gemeinde erschlossen ist, desto grösser soll ihr Beitrag an den Regionalverkehr sein. Da diese Kriterien von einer Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmer befürwortet werden, wird auf den Einbezug weiterer Kriterien verzichtet. Der Verteilschlüssel ist in Anlehnung an die Fahrplanperioden alle zwei Jahre den geänderten Verhältnissen anzupassen.

Die Beiträge der Gemeinden an die Abgeltungen für den Güter- und den Ausflugsverkehr sollen nach den Vorteilen bemessen werden, die den betroffenen Gemeinden erwachsen. Beim Ausflugsverkehr kann die effektive Nutzung solcher Angebote (Ein- und Aussteiger je Haltestelle) als Kriterium verwendet werden. Beim Güterverkehr können beispielsweise die wegfallenden Schwerverkehrstransporte auf der Strasse in die Beurteilung einbezogen werden. Einzelheiten sind in der Vollziehungsverordnung zu regeln.

Die Beiträge der Gemeinden an standortgebundene Anlagen oder Einrichtungen für den öffentlichen Verkehr sollen im Rahmen von 10 % bis 50 % bemessen und im Umfang der Vorteile festgelegt werden. Demnach haben sich Standortgemeinden beispielsweise an Perronunterführungen, Perrondächern, neuen Bahnhaltstellen, Park-and-ride-Anlagen, Anschlussgleisen usw. zu beteiligen, sofern solche Einrichtungen von kantonalem Interesse sind. Die Aufhebung und Sicherung von Niveauübergängen soll nach wie vor über das kantonale Strassengesetz abgewickelt werden. Keine Gemeindebeiträge sind für den Gleisbau (Doppelspurausbauten) und Sicherungsanlagen vorgesehen. Einzelheiten sind in der Vollziehungsverordnung zu regeln.

Art. 14, Zuständigkeiten

Je nach Höhe der Kosten und Investitionen wird der Regierungsrat, der Kantonsrat oder das Volk über die einzelnen Massnahmen entscheiden. Grundsätzlich gelten die Kompetenzregelungen und Finanzbefugnisse der neuen Kantonsverfas-

sung. Gemäss Art. 32 und Art. 33 KV unterliegen neue einmalige Ausgaben von mehr als 1 Mio. Franken und neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als 100'000 Franken dem fakultativen, neue einmalige Ausgaben über 3 Mio. Franken sowie neue jährlich wiederkehrende Ausgaben über 500'000 Franken dem obligatorischen Referendum.

Von dieser verfassungsmässigen Kompetenzregelung sind drei Massnahmen ausgeschlossen. So muss zum einen im Interesse einer raschen und zielgerichteten Handlungsweise für die Beteiligung des Kantons an Tarif- und Verkehrsverbunden sowie weiteren Tarifmassnahmen oder Tarifierleichterungen der Kantonsrat abschliessend zuständig sein, sofern die entstehenden Kosten nicht in die Finanzkompetenz des Regierungsrates fallen. Zum andern ist für den Abschluss von Leistungsvereinbarungen und mit Blick auf das nationale Fahrplanverfahren und die entsprechenden Fristen beim öffentlichen Regionalverkehr ein grösserer Handlungsspielraum nötig, damit bei der Angebotsgestaltung rasch und marktkonform gehandelt werden kann. Diese Delegation und Erhöhung der Finanzkompetenzen an den Kantonsrat ist gemäss Art. 49 Abs 1 KV zulässig. Dem Kantonsrat oder dem Regierungsrat können Rechtsetzungs- und Ausgabenbefugnisse des Volkes übertragen werden, sofern sich die Übertragung auf ein bestimmtes Gebiet beschränkt und das Gesetz ihren Rahmen festlegt. Gemäss dem neuen Gesetz soll der Kantonsrat über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben im Bereich des öffentlichen Verkehrs bis 1 Mio. Franken abschliessend befinden können.

Art. 15, Koordination

Das für den öffentlichen Verkehr zuständige Departement leitet und beaufsichtigt den Vollzug dieses Gesetzes und legt die Gemeindebeiträge fest. Der Vollzug obliegt wie heute der Koordinationsstelle öffentlicher Verkehr.

Art. 16, Aufhebung bisheriger Erlasse

Da im Regionalverkehr nachträgliche Defizitzahlungen grundsätzlich ausgeschlossen sind, ist der bestehende Sonderstatus der URh nicht mehr mit den neuen Rahmenbedingungen vereinbar. Die Beschränkung der Abgeltung auf bestellte Verkehrsangebote im Regionalverkehr verhindert die nachträgliche Defizitdeckung. Der Anreiz zum unternehmerischen Handeln der

Transportunternehmungen wurde mit dieser Neuregelung gestärkt. Aus diesen Gründen ist - zusätzlich zum Gesetz über die Förderung des regionalen öffentlichen Verkehrs vom 5. Mai 1986 - das Gesetz über eine begrenzte Defizitgarantie zugunsten der Schweizerischen Schifffahrtsgesellschaft Untersee und Rhein vom 18. September 1978 ersatzlos aufzuheben. Mit Art. 3 Abs. 3 und Art. 4 werden die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen, um das Angebot der URh weiterhin finanziell zu unterstützen.

Das von einzelnen Vernehmlassungsteilnehmern als Begründung zur Beibehaltung der Defizitgarantie ins Feld geführte Argument, dass die geforderten Leistungen bei Hoch- oder Niedrigwasser gar nicht erbracht werden können, kann insofern entkräftet werden, als dass es beispielsweise auch im Bahnverkehr Streckenunterbrüche gibt und die URh in solchen Fällen teilweise auch Schiffersatzkurse mit dem Bus auf der Strasse einsetzt, um ihrer Transportpflicht nachzukommen. Das Instrument der Leistungsvereinbarung schliesst nicht aus, dass darin auch ausserordentliche Ereignisse auf vertraglicher Basis geregelt werden können. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die URh gerade in solchen Situationen auf eine Unterstützung der öffentlichen Hand angewiesen ist, um die trotz der Einstellung der fahrplanmässigen Kursschifffahrt anfallenden Kosten decken zu können.

*Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren*

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Beratung der Vorlage einzutreten, dem im Anhang beigefügten Gesetzesentwurf zuzustimmen und die Motion Nr. 469 "Revision des Gesetzes über die Förderung des regionalen öffentlichen Verkehrs" abzuschreiben.

Schaffhausen, 26. Oktober 2004

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Dr. Erhard Meister

Der Staatsschreiber:

Dr. Reto Dubach

Gesetz Anhang **über die Förderung des öffentlichen Verkehrs**

vom

Der Kantonsrat Schaffhausen

beschliesst als Gesetz:

Art. 1

Dieses Gesetz regelt die Förderung des öffentlichen Verkehrs Zweck durch den Kanton und die Gemeinden.

Art. 2

¹ Der Kanton und die Gemeinden fördern unter Berücksichtigung Grundsatz der Nachhaltigkeit und der Ziele der Raumplanung den öffentlichen Verkehr.

² Die Förderung verfolgt namentlich folgende Zielsetzungen:

- a) Gewährleistung des Anschlusses des Kantons an das nationale und internationale Netz des öffentlichen Verkehrs;
- b) Erschliessung des Kantonsgebietes mit attraktiven und leistungsfähigen öffentlichen Verkehrsverbindungen;
- c) Schaffung von Anreizen zur vermehrten Benützung der öffentlichen Verkehrsmittel.

Art. 3

¹ Der Kanton bestellt aufgrund der Nachfrage und des Nachfragepotenzials ein Angebot des regionalen Personenverkehrs. Die betroffenen Gemeinden sind vor der Festlegung des Angebotes anzuhören. Leistungsangebot, Vereinbarungen

² Er gilt den Transportunternehmen die laut Planrechnung ungedeckten Kosten des von ihm bestellten Leistungsangebotes ab. Das Leistungsangebot und die Abgeltung für die einzelnen Sparten werden im Voraus in einer Vereinbarung verbindlich festgelegt.

³ Sofern ein vorrangiges kantonales Interesse besteht, kann er auch für den Güterverkehr und den Ausflugsverkehr Vereinbarungen abschliessen.

⁴ Die Gemeinden oder weitere Interessierte können mit den Unternehmen Vereinbarungen über zusätzliche Leistungsangebote abschliessen.

Art. 4

Investitions-
beiträge

¹ Der Kanton kann Darlehen und Beiträge für Investitionen der Transportunternehmen, Gemeinden oder von Dritten gewähren.

² Investitionsbeiträge werden in der Regel nur für Investitionen gewährt, die abgeltungsberechtigten Leistungen dienen.

Art. 5

Beteiligung

Kanton und Gemeinden können sich an Unternehmen des öffentlichen Verkehrs gegen Aktien oder andere Rechte beteiligen.

Art. 6

Tarif- oder
Verkehrs-
verbunde

¹ Der Kanton fördert die Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen.

² Der Kanton, die Gemeinden oder weitere Interessierte können sich an Tarif- oder Verkehrsverbunden beteiligen und ihnen Beiträge ausrichten.

Art. 7

Weitere Tarif-
massnahmen

¹ Der Kanton, die Gemeinden oder weitere Interessierte können zusätzliche Tarifmassnahmen treffen oder Tarifierleichterungen verlangen.

² Sie zahlen den Unternehmen dafür die volle Entschädigung.

Art. 8

Information

Der Kanton kann Information zugunsten des öffentlichen Verkehrs betreiben oder sich an solchen Massnahmen beteiligen.

Art. 9

Agglomerations-
verkehr

Der Kanton, die Gemeinden oder weitere Interessierte können für den Agglomerationsverkehr Zweckverbände gründen, sie unterstützen oder sich an solchen beteiligen.

Art. 10

Ortsverkehr

¹ Der Ortsverkehr fällt in die Zuständigkeit der Gemeinden.

² Der Kanton leistet Beiträge bis zu 25 Prozent der ungedeckten Betriebskosten.

Art. 11

¹ Der Kanton trägt die in diesem Gesetz vorgesehenen Leistungen, soweit diese nicht vom Bund, von Nachbarkantonen, von Gemeinden oder von weiteren Interessierten übernommen werden. Beiträge des Kantons

² Die finanziellen Leistungen des Kantons können davon abhängig gemacht werden, dass auch der Bund, Nachbarkantone, Gemeinden oder weitere Interessierte angemessene Leistungen erbringen.

³ Die Kantonsleistungen werden aus allgemeinen Staatsmitteln und mit einem Anteil von mindestens 75 Prozent des Kantonsanteils am Reinertrag der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe finanziert.

Art. 12

¹ Die durch ein Angebot des regionalen Personenverkehrs erschlossenen Gemeinden haben zusammen 25 Prozent an die Aufwendungen zu leisten, welche dem Kanton erwachsen aus: Beiträge der Gemeinden

a) Abgeltungen der ungedeckten Kosten im regionalen Personenverkehr;

b) Beteiligungen an Tarif- oder Verkehrsverbunden

c) weiteren Tarifmassnahmen oder Tarifierleichterungen.

² Die Leistungen an Abgeltungen für den Güter- und den Ausflugsverkehr richten sich nach den Vorteilen, die den betroffenen Gemeinden erwachsen.

³ Sofern den Gemeinden aus dem Bau oder der Erneuerung von standortgebundenen Anlagen oder Einrichtungen für den öffentlichen Verkehr Vorteile erwachsen, haben sie sich mit 10 bis 50 Prozent an den kantonalen Investitionsbeiträgen zu beteiligen.

Art. 13

¹ Die Beiträge gemäss Art. 12 Abs. 1 werden je zur Hälfte nach dem Verkehrsangebot und der Zahl der Einwohner festgelegt. Die Berechnung wird alle zwei Jahre den veränderten Verhältnissen angepasst. Bemessung der Gemeindebeiträge

² Die Beiträge gemäss Art. 12 Abs. 2 und 3 werden nach dem Umfang der Vorteile festgelegt.

Art. 14

¹ Die Zuständigkeiten und Finanzbefugnisse von Kantonsrat und Regierungsrat richten sich grundsätzlich nach der Kantonsverfassung. Zuständigkeiten

² Der Kantonsrat befindet abschliessend über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben gemäss diesem Gesetz bis 1 Mio. Franken sowie Beteiligungen an Tarif- oder Verkehrsverbunden und weitere Tarifmassnahmen oder Tarifierleichterungen, soweit nicht der Regierungsrat zuständig ist.

³ Der Regierungsrat erlässt die zum Vollzug des Gesetzes erforderlichen weiteren Bestimmungen.

Art. 15

Koordination

¹ Das zuständige Departement leitet und beaufsichtigt den Vollzug dieses Gesetzes und legt die Gemeindebeiträge gemäss Art. 13 fest.

² Der Vollzug obliegt der Koordinationsstelle öffentlicher Verkehr.

Art. 16

Aufhebung
bisheriger
Erlasse

Das Gesetz über eine begrenzte Defizitgarantie zugunsten der Schweizerischen Schifffahrtsgesellschaft Untersee und Rhein vom 18. September 1978 und das Gesetz über die Förderung des regionalen öffentlichen Verkehrs vom 5. Mai 1986 werden auf einen vom Regierungsrat festzusetzenden Zeitpunkt aufgehoben.

Art. 17

In-Kraft-Treten

¹ Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

² Der Regierungsrat bestimmt das In-Kraft-Treten.

³ Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen,

Im Namen des Kantonsrates
Der Präsident:

Die Sekretärin: