

Gesetz über den öffentlichen Verkehr

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 20. Januar 2015

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Einleitung	3
2 Vorgehen und Vernehmlassung	4
3 Revisionsbedarf und Grundzüge der Neuregelung in den einzelnen Themenbereichen	4
3.1 Änderung der Infrastrukturfinanzierung	4
3.1.1 Ausgangslage	4
3.1.2 Regelungen BIF	5
3.1.3 Weitere Infrastrukturmassnahmen	5
3.2 Planung und Bestellung des öV-Angebots	7
3.2.1 Ausgangslage	7
3.2.2 Planungsinstrumente	8
3.2.3 Bestellung	9
3.2.4 Finanzierung	9
3.2.5 Tarifverbunde und weitere Beiträge	10
3.3 Zusammenarbeit Kanton – Regionen – Gemeinden	12
3.3.1 Ausgangslage	12
3.3.2 Interessen der Regionen und Gemeinden	12
3.4 Gemeindeschlüssel und Versuchsbetriebe	13
3.4.1 Ausgangslage	13
3.4.2 Gemeindeschlüssel	13
3.4.3 Versuchsbetriebe	13
3.4.4 Weitere ausserordentliche Abgeltungen	14
3.5 Güterverkehr	14
3.5.1 Ausgangslage	14
3.5.2 Totalrevision Gütertransportgesetz	14
4 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen	15
4.1 Allgemeine Bestimmung	15
4.2 Planung	15
4.3 Beiträge	16

4.4	Zuständigkeiten und Verfahren	19
4.5	Finanzierung und Auszahlung	20
4.6	Beiträge aus verkehrsrelevanten Einrichtungen	20
4.7	Schlussbestimmungen	20
5	Personelle und finanzielle Auswirkungen	21
6	Rechtliches	21
7	Antrag	22
	Entwurf (Gesetz über den öffentlichen Verkehr)	23

Zusammenfassung

Das bestehende Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (sGS 710.5; abgekürzt aGöV) und das Einführungsgesetz zum eidgenössischen Eisenbahngesetz (sGS 713.1; abgekürzt EG-EBG) mit der dazugehörigen Verordnung bedürfen, insbesondere auch um die Auswirkungen des revidierten Eisenbahngesetzes und der Neuregelung der Infrastrukturfinanzierung durch FABI (Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur) umsetzen zu können, gewisser Änderungen. Weitere Änderungen ergeben sich auch aus der Praxis beim Planen und Bestellen des öV-Angebots.

Grundsätzlich haben sich die beiden Gesetze des öffentlichen Verkehrs bewährt. Die veränderten Rahmenbedingungen erfordern jedoch gewisse Anpassungen, um die Bereitstellung eines wirtschaftlichen und bedarfsgerechten öV-Angebots zu optimieren. Zusammen mit den ohnehin notwendigen materiellen Nachführungen schlägt die Regierung eine Zusammenführung beider Gesetze vor.

Folgende Themenbereiche wurden überprüft und neu strukturiert:

- Änderung der Infrastrukturfinanzierung mit FABI;*
- Technische Massnahmen;*
- Planung und Bestellungen;*
- Zusammenarbeit Kanton – Regionen – Gemeinden;*
- Gemeindeschlüssel und Versuchsbetriebe;*
- Tarifverbunde.*

Materiell neu geregelt wurde die Infrastrukturfinanzierung. Die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur übernimmt zukünftig der Bund, der Kanton St.Gallen leistet eine pauschale Einlage in den Bahninfrastrukturfonds (BIF). Die Gemeinden beteiligen sich mit 50 Prozent an diesem Beitrag. Damit wird die im Entlastungsprogramm 2013 vorgesehene Massnahme E67 umgesetzt. Ausserdem besteht weiterhin eine gesetzliche Grundlage, weitere Bahninfrastrukturen ohne Bund zu finanzieren wie auch vorzufinanzieren.

Das neue Gesetz enthält einen separaten Abschnitt zur Planung, wobei das öV-Programm eine strategische Bedeutung erhält und u.a. auch die langfristigen Entwicklungsmöglichkeiten und Ziele des öffentlichen Verkehrs beinhaltet. Diese wiederum sind abgestimmt auf Gesamtverkehrsbetrachtungen und Raumkonzeptionen des Kantons. Die Koordination mit den politischen Gemeinden und vor allem mit solchen, die einen erheblichen Ortsverkehr aufweisen, wird explizit erwähnt.

Die Voraussetzungen für ordentliche Abgeltungen ändern in dem Sinne, dass die von der Regierung festgelegten Vorgaben an Wirtschaftlichkeit und Nachfrage für alle Angebote gelten. Damit müssen auch die mit dem Bund bestellten Leistungen die Vorgaben des Kantons erfüllen.

Nachdem der Bund auf das Fahrplanjahr 2014/2015 hin die Bestellperiode auf zwei Jahre erweitert hat, wird eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage eingeführt, dass das zuständige Departement Angebote bestellen kann, auch wenn für die Bestellperiode noch kein vom Kantonsrat verabschiedeter Budget vorliegt. Die Genehmigung des Budgets bleibt vorbehalten. In Anlehnung an das zweijährige Bestellverfahren werden Versuchsbetriebe für längstens vier Jahre geführt.

Neu können explizit Beiträge für die Energieeffizienz von Fahrzeugen geleistet werden. Bei diesen Beiträgen handelt es sich um jährlich wiederkehrende Mehrkosten zu den Abgeltungen, soweit sie nicht über die ordentliche Abgeltung entschädigt werden können.

Mit dieser Revision des öV-Gesetzes wird den geänderten Rahmenbedingungen Rechnung getragen und zugleich die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden sowie die Finanzierung vereinfacht.

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr.

1 Einleitung

In Art. 18 der Kantonsverfassung, sGS 111.1, setzt der Kanton St.Gallen sich zum Ziel, dass u.a. «der ganze Kanton verkehrsmässig ausreichend erschlossen ist» und «öffentliche und private Verkehrsmittel sinnvoll und bedarfsgerecht eingesetzt werden.»

Im Regionalverkehr wurde im Jahre 1996 mit der Revision des Eisenbahngesetzes (SR 742.101; abgekürzt EBG) eine Übertragung der Kompetenzen an die Kantone eingeführt. Die Grundsätze und Zuständigkeiten sind im Einführungsgesetz zum eidgenössischen Eisenbahngesetz (sGS 713.1; abgekürzt EG-EBG) geregelt. Bund und Kantone bestellen die Angebote gemeinsam, wobei die Kantone bei den Bestellungen und der Weiterentwicklung des Regionalverkehrs federführend sind. Die Verordnung zum Einführungsgesetz zum eidgenössischen Eisenbahngesetz (sGS 713.11; nachfolgend VO EG-EBG) präzisiert die Kriterien für abgeltungsberechtigte Linien und die Berechnung der Gemeindeanteile. Zweckbestimmungen über die Förderung des öffentlichen Verkehrs befinden sich im Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs vom 25. September 1988 (sGS 710.5; abgekürzt aGöV).

Die öV-Gesetze auf Bundesebene wurden seit 1996 in mehreren Schritten geändert (Bahnreformen). Diese Änderungen wurden im kantonalen Gesetz bisher nicht nachvollzogen, da der wesentliche Punkt der Bahnreform – die Harmonisierung der Infrastrukturfinanzierung – erst nach langer Verzögerung auf den 1. Januar 2016 neu geregelt wird.

Die kantonale öV-Gesetzgebung hat sich in verschiedenen Teilen grundsätzlich bewährt. Mittlerweile genügen die geltenden Gesetze in einigen Punkten aber nicht mehr den heutigen Anforderungen. Inhaltlich neu geregelt werden verschiedene Aspekte der Finanzierung (Infrastruktur und Versuchsbetriebe), die Zusammenarbeit Kanton – Regionen – Gemeinden und die Voraussetzungen der Angebotsbestellungen. Zudem werden einige redaktionelle Änderungen vorgenommen, welche die Verständlichkeit des Gesetzes erhöhen.

Bereits bei der letzten bedeutenden Revision der öV-Gesetze (II. Nachtragsgesetz zum EG-EBG und Nachtragsgesetz zum GöV von 1997) wurde festgehalten, dass bei der späteren Totalrevision die beiden kantonalen Erlasse zu einem einzigen Erlass zusammenzuführen sind (ABI 1996, 1005). Auch in der Botschaft zum Programm zur Förderung des öffentlichen Verkehrs in den Jahren

2014 bis 2018 (abgekürzt 5. öV-Programm; ABI 2013, 2238 [36.13.01]) wurde unter Ziff. 5.9.2 auf die anstehende Gesetzesrevision hingewiesen. Mit der vorliegenden Revision werden deshalb nicht nur verschiedene Bereiche revidiert, sondern ein einziges öV-Gesetz geschaffen.

2 Vorgehen und Vernehmlassung

Die Regierung hat im Februar 2014 den Projektauftrag zur Revision der öV-Gesetze erteilt. Die Erarbeitung der Vorlage wurde von der Vereinigung der St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) eng begleitet. Die Vernehmlassung fand im November/Dezember 2014 statt. Im Grundsatz wurde die Revision positiv beurteilt. Insbesondere waren die Rückmeldungen zur Regelung der Aufgabenteilung zwischen Gemeinden und Kanton weitgehend positiv. Andere Änderungen (Zusammenführung zu einem Gesetz, Vereinfachung der Finanzierung, Harmonisierung der Voraussetzungen für ordentliche Abgeltungen usw.) wurden ebenfalls weitgehend befürwortet. Die vorgeschlagene Finanzierung der Infrastrukturmehrkosten aus FABI/BIF hingegen löste kontroverse Reaktionen aus. Die Gemeindebeteiligung wurde vor diesem Hintergrund nochmals überprüft und eine Plafonierung der Beteiligung im Gesetz verankert. Weitere Kritik betraf hauptsächlich den Güterverkehr, die Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz, den Einbezug der Gemeinden bei Tarifanpassungen und die Frage einer Grunderschliessung sowie die Anpassung des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG). Diese Themen werden in der vorliegenden Botschaft thematisiert und soweit erforderlich im Gesetz angepasst.

3 Revisionsbedarf und Grundzüge der Neuregelung in den einzelnen Themenbereichen

3.1 Änderung der Infrastrukturfinanzierung

3.1.1 Ausgangslage

Mit der Vorlage zu Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) wird die Eisenbahninfrastruktur (Betrieb, Unterhalt, Erneuerungen und Erweiterungen) vollständig vom Bund bzw. über den neuen Bahninfrastrukturfonds (BIF) finanziert werden (BBI 2013, 4725; BBI 2012, 1577). Geplant ist, dass der Bundesrat die Beschlüsse auf den 1. Januar 2016 in Kraft setzt, was auch die Teilrevision des Eisenbahngesetzes (im Folgenden EBG 2016) umfasst. Die Kantone werden für das Jahr 2016 auf Basis der bestehenden Leistungsvereinbarungen 2013-2016 keine Beiträge mehr zur Finanzierung der Privatbahninfrastruktur leisten. Diese werden alleine durch den Bund aus dem BIF finanziert. Der Abschluss von neuen Leistungsvereinbarungen mit den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und den Privatbahnen erfolgt ab 2017 durch den Bund ohne Beteiligung der Kantone. Im Gegenzug übernehmen die Kantone ab 2016 die pauschale Einlage in den BIF von 500 Mio. Franken je Jahr. Es ist mit einem Anteil für den Kanton St.Gallen von geschätzten 34 Mio. Franken je Jahr zu rechnen. Dem stehen bisherige Beiträge des Kantons an der Infrastrukturfinanzierung der Privatbahnen von rund 21 Mio. Franken gegenüber, welche ab 2016 wegfallen werden.¹ Die Ablösung der heute geltenden kommunalen Beteiligung an der Privatbahnfinanzierung mit einer Nachfolgeregelung an der kantonalen BIF-Beteiligung ist sachgerecht festzulegen.

Bei der Finanzierung weiterer Infrastrukturen ohne Bund gibt es auch Klärungsbedarf. Im aGöV ist nicht abschliessend geregelt, welche Massnahmen im Einzelnen gefördert werden und welcher Beitragssatz gilt. Ganz generell muss im Sinn einer klaren Aufgabenteilung Kanton – Gemeinden definiert werden, wer inskünftig für den Bau und die Finanzierung von technischen Massnahmen zuständig ist. Dabei ist es zu berücksichtigen, dass gewisse Infrastrukturen nicht nur der Standortgemeinde dienen, sondern eine regionale Bedeutung haben (z.B. Bushöfe für mehrere Buslinien).

¹ Abgeltung Infrastruktur Privatbahnen sowie Darlehen an Privatbahnen für Infrastrukturfinanzierung.

Die mögliche Förderungsmassnahme für die Beschaffung von Fahrzeugen ist überholt, da in der aktuellen Praxis für Fahrzeugbeschaffungen keine Finanzhilfen mehr gewährt werden, sondern die Folgekosten der Beschaffungen in den Abgeltungen anerkannt werden.

3.1.2 Regelungen BIF

Die Einlage in den BIF stellt gestützt auf das Bundesrecht eine gebundene Ausgabe dar. Der Beteiligungsschlüssel je Kanton richtet sich nach den bestellten Personen- und Zugkilometern im Regionalverkehr und ist nicht mit dem Umfang der Investitionen im Kanton verknüpft. Im Weiteren werden aus dem BIF nicht nur Investitionen, sondern auch Unterhalt und Betrieb der Infrastruktur finanziert. Mit der Einlage des Kantons in den BIF ist auch kein vom Kanton steuerbares Programm zu beschliessen. Weitere Überlegungen zur Abbildung des BIF-Beitrags in der kantonalen Rechnung sind im Abschnitt 3.2.4 Finanzierung enthalten.

Der Anteil der Gemeinden an den kantonalen BIF-Beitrag wird 50 Prozent betragen – analog der heutigen Regelung über die Privatbahnfinanzierung. Die Aufteilung unter den Gemeinden wird mit dem gleichen Gemeindeschlüssel erfolgen, der für die Verteilung der ungedeckten Betriebskosten (Abgeltung) des Angebots verwendet wird. Der BIF-Beitrag ist ein allgemeiner Sockelbeitrag an die gesamtschweizerische Bahninfrastruktur, und als solcher kann er nicht nach dem Nutzen der einzelnen Kantone oder Gemeinden an den Infrastrukturausbauten aufgeteilt werden. Zudem kann der Kanton St.Gallen die Höhe des BIF-Beitrags nicht bestimmen. Über eine Teuerungsindexierung oder allfällige spätere Erhöhung entscheidet das Bundesparlament. Um das Kostenwachstum im öffentlichen Verkehr für die Gemeinden etwas abzufedern, wird die Gemeindebeteiligung in diesem Bereich plafoniert. Damit leisten die politischen Gemeinden einen Beitrag von 50 Prozent bis zu einem Kantonsanteil an den BIF von höchstens 34 Mio. Franken. Einen diesen Betrag übersteigenden Anteil trägt der Kanton ohne Beteiligung der Gemeinden.

Der Kantonsrat hat im Rahmen der Beratung des Entlastungsprogramms 2013 (EP 2013) die Massnahme E67 «Gezielte Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden» beschlossen (ABI 2013, 2308). Bei der Massnahme E67 stehen gezielte Anpassungen der Aufgabenzuordnung im Vordergrund, zum Beispiel durch eine Entflechtung von einzelnen Aufgaben oder durch die Anpassung von Finanzierungsanteilen des Kantons bzw. der Gemeinden in einzelnen Aufgabebereichen. Die geforderte Entlastungswirkung der Massnahme E67 für den Kanton ab 2016 entspricht in der Grössenordnung den Mehrkosten der Gemeinden für die höheren Infrastrukturbeiträge im Rahmen des BIF. Im Einvernehmen mit der VSGP wird mit dieser Vorlage die Massnahme E67 umgesetzt. Sollte der BIF-Kantonsbeitrag massgeblich sinken, muss zur nachhaltigen Durchsetzung der Massnahme E67 die Sachlage mit den Gemeinden geprüft werden.

3.1.3 Weitere Infrastrukturmassnahmen

3.1.3.a Bahninfrastruktur: Möglichkeit zur Vor- und Mitfinanzierung vom Bund anerkannter Massnahmen

Grundsätzlich werden der Ausbau, der Betrieb und der Unterhalt des Bahnnetzes, mit Ausnahme der Tram- und Metronetze und von Strecken, die keine ganzjährig bewohnten Ortsteile erschliessen (Ausflugsverkehr), ab 2016 vollständig durch den Bund über den BIF finanziert. Der Bund trägt die Kosten für Bahnausbauten, wenn diese im strategischen Entwicklungsprogramm nach Art. 48b EBG 2016 enthalten sind. Bringen Kantone und Gemeinden jedoch besondere Wünsche an, ist es möglich, diese zusätzlichen oder alternativen Massnahmen in den strategischen Entwicklungsprogrammen ergänzend aufzunehmen. Die Kosten bzw. Mehrkosten für diese Ergänzungen werden aber nicht durch den Bund finanziert. Will beispielsweise ein Kanton zugunsten der Siedlungsentwicklung einen Abschnitt unterirdisch statt oberirdisch führen lassen, muss er nach Art. 58b Abs. 2 EBG 2016 die Mehrkosten übernehmen, einschliesslich allfälliger Mehrkosten im späteren Betrieb und Substanzerhalt (in der Regel durch einen einmaligen Pauschalbetrag). Ein zusätzlicher Wunsch könnte etwa auch sein, wenn Kanton und Gemeinden den Bau einer neuen Bahnhaltstelle wünschen und bereit sind, die Kosten dafür zu übernehmen.

Der Kanton könnte auch ein Interesse daran haben, dass ein Regionalverkehrsangebot bereits früher eingeführt werden soll und der Bau der dazu erforderlichen Infrastrukturen – entgegen der Finanzierungsplanung des Bundes – vorzeitig an die Hand genommen werden muss. In diesem Fall könnte er mit dem Bahnunternehmen bzw. der Infrastrukturbetreiberin eine Vereinbarung abschliessen, wonach er die Bausumme, die später der Bund über den BIF trägt, vorfinanziert (vgl. Art. 58c EBG 2016). Auch diese Finanzierungsform müsste weiterhin möglich sein, wie dies bereits in Art. 16bis aGöV vorgesehen ist.

In beiden Fällen – ergänzende Ausbauten zu BIF und Vorfinanzierung – gelten die Vorgaben des Bundes für die Bestimmung der Kosten der Massnahmen, deshalb bedarf dieser Bereich keiner weiteren Regelungen seitens des Kantons.

3.1.3.b Bahninfrastruktur: Infrastrukturvorhaben ausserhalb des BIF

Ebenfalls soll es weiterhin möglich sein, Infrastrukturvorhaben zu finanzieren, die in keinem strategischen Entwicklungsprogramm des Bundes enthalten sind. Solche Massnahmen könnten im Perimeter Ortsverkehr oder in Zusammenhang mit den Agglomerationsprogrammen in der Zukunft auf die finanzielle Unterstützung von Kanton und Gemeinden angewiesen sein.

Beiträge des Bundes an Agglomerationsprogramme² und Massnahmen(-pakete) werden nur an Infrastrukturen ausgerichtet. Im Rahmen der Agglomerationsprogramme werden Beiträge voraussichtlich für Investitionen in Strassen und Schieneninfrastrukturen ausgerichtet werden, die innerhalb der Städte und Agglomerationen liegen, der Verbesserung des Verkehrssystems innerhalb dieser Räume dienen und die nicht über andere Bundesmittel mitfinanziert werden. Dazu zählen auch die Infrastrukturen des öffentlichen Verkehrs, insbesondere Tram und Busse sowie damit in Verbindung stehende Massnahmen für die anderen Verkehrsmittel, soweit diese der Verbesserung des Gesamtverkehrssystems dienen.

Eisenbahninfrastrukturen werden grundsätzlich über den BIF finanziert. Ausnahmen sind möglich z.B. für Schienenanlagen, die der Feinerschliessung dienen (z.B. Trams, Metros oder Stadtbahn), für Bahnhofsanlagen, die der Verbindung von Ortsteilen beidseits der Gleisanlagen oder der Intermodalität (Park+Ride, Bike+Ride usw.) dienen oder für Schienenverkehrsanlagen im ausländischen Teil einer Agglomeration, deren Hauptnutzen jedoch in der Schweiz anfällt, sofern diese nicht durch andere Bundesmittel mitfinanziert werden können.

Kanton und Gemeinden können in der Zukunft demnach in Ergänzung zu Bundesbeiträgen aus dem BIF oder dem Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF) im Rahmen von Agglomerationsprogrammen Beiträge z.B. an Trams gewähren.

3.1.3.c Bau von Bushöfen

Bushöfe sind Knotenpunkte verschiedener öffentlicher Verkehrslinien mit gegenseitigen Anschlüssen. Sie erleichtern das Umsteigen von einem Verkehrsmittel zum andern und bieten den öV-Kunden mehr Verkehrssicherheit, da die Fahrbahn nicht mehr überquert werden muss. Es handelt sich hierbei in der Regel um Anlagen bei Bahnhöfen. Es ist aber durchaus auch möglich, dass an einem Bushof ausschliesslich Buslinien miteinander verknüpft werden.

Der Gesetzesentwurf sieht vor, den Aus- oder Neubau von regionalen Bushöfen weiterhin als Fördermassnahme anzuerkennen und einen Beitrag an die Baukosten zu leisten. Beim Bau von regionalen Bushöfen werden die Standortgemeinden finanziell belastet, ohne dass sich die Gemein-

² Um die Finanzierung der Nationalstrassen und des Agglomerationsverkehrs langfristig zu sichern, hat der Bundesrat beschlossen, auf Verfassungsstufe einen unbefristeten Fonds zu schaffen: den neuen Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds (NAF). Der NAF ist eine Erweiterung des bestehenden Infrastrukturfonds. Am Ende muss das Stimmvolk der Verfassungsänderung zustimmen. Die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf der so genannten NAF-Vorlage, wie sie am 26. Februar 2014 durch den Bundesrat in die Vernehmlassung gegeben wurde.

den in der Region daran beteiligen. Dabei profitiert auch die Region vom Ausbau der Businfrastruktur. Die regionalen Zentren tragen zwar die Kosten, können im Gegenzug dafür aber klare Standortvorteile vorweisen. Es wäre nicht angebracht, neu eine Beteiligung der Region bzw. der betroffenen Gemeinden einzuführen. Dies ist erfahrungsgemäss wenig praktikabel, da die Regionallinien und deren Linienführung auch aus der Region hinausführen und sich ändern können. Bei Anlagen von regionalem Interesse kann sich die Region bzw. können sich die «betroffenen Gemeinden» wie bisher im Sinne eines Beitrags Dritter an den Kosten beteiligen. Entsprechende Regelungen sind unter den beteiligten Gemeinden auf dem Verhandlungsweg zu treffen.

Im Sinne einer klaren Aufgabenteilung wurde auch geprüft, ob die Gemeinden generell alleine für den Bau und die Finanzierung von Bushöfen zuständig sein sollten. Da regionale Bushöfe eine zusätzliche Belastung für die Standortgemeinde bedeuten und als Drehkreuze des öffentlichen Verkehrs von regionalem oder überregionalem Interesse sind, ist aus dem System- und Netzgedanken heraus das Weiterführen des finanziellen Engagements des Kantons vertretbar.

3.1.3.d Ausbauten im Strassenraum und Zugang zu Bahnhöfen

Die Errichtung von Busspuren, Busbuchten und Bushaltestellen auf Kantons- und Gemeindestrassen soll gemäss der heutigen Praxis – und im Sinne einer klaren Aufgabenteilung – vom Strasseneigentümer finanziert werden. Dies insbesondere auch deshalb, weil der öV-Finanzierung keine Mittel aus Verkehrssteuern oder aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe zugeschrieben werden. Der Bau der Infrastruktur im Strassenraum und die Finanzierung entsprechender Massnahmen sind im Strassengesetz, sGS 732.1, geregelt. Ausgenommen sind die Fahrleitungen der Trolleybusse. Sie stellen weiterhin einen Fördertatbestand der öV-Finanzierung dar. Allfällige Investitionsfolgekosten werden über die Abgeltung finanziert.

Nach Art. 2 Abs. 2 aGöV sorgen die politischen Gemeinden für leichten Zugang zu Bahnhöfen und Haltestellen. Diese Bestimmung wurde nicht ins neue Gesetz übernommen, da die Gemeinden diese Aufgaben ohnehin erfüllen und im Sinne des Strassengesetzes weiterhin erfüllen müssen. Die bauliche Qualität der Haltestellen liegt damit in der Hand der Gemeinden, die diese auch finanzieren. Der Kanton nimmt hier ausschliesslich eine Koordinationsrolle wahr und hat bereits eine Empfehlung zur Anordnung und Gestaltung von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs³ formuliert. Letztlich bleibt dieser Bereich aber in der Autonomie der Gemeinden. Sollte bei einer konkreten Anlage ein grenzüberschreitender Nutzen ausgewiesen sein, können die Gemeinden auch eine interkommunale Finanzierungslösung aushandeln.

3.2 Planung und Bestellung des öV-Angebots

3.2.1 Ausgangslage

Das öV-Gesetz macht keine Angaben zum erforderlichen oder angestrebten öV-Angebot. Im Hinblick auf das 5. öV-Programm wurden für den Kanton St.Gallen Angebotsstandards erarbeitet, die auf den jeweiligen Raum bezogen das angemessene öV-Angebot definieren. Zudem wurde die Beurteilung des bestellten Angebots unter Einbezug der Wirtschaftlichkeit und Nachfrage geregelt. In diesem Zusammenhang wurde die VO EGzEBG im Hinblick auf die Angebotsbeurteilung per 1. Januar 2014 angepasst.

³ Andreas Bernhardsgrütter und Pascal Regli, Attraktive und gut zugängliche Bushaltestellen, Empfehlung zur Anordnung und Gestaltung von Haltestellen des öffentlichen Personennahverkehrs, Amt für öffentlichen Verkehr, St.Gallen, August 2012. Auszug aus dem Bericht: «Die Empfehlung definiert den angestrebten Standard an die Standortwahl und Ausstattung von Bus- und Trolleybushaltestellen im Kanton St.Gallen. Ziel ist eine gute Erreichbarkeit des Siedlungsgebietes mit öffentlichen Verkehrsmitteln sowie ein möglichst einheitliches Erscheinungsbild der Haltestellen über das gesamte Kantonsgebiet, welches den Komfortansprüchen und den gesetzlichen Vorgaben entspricht. Dabei wird nicht nur die Infrastruktur der Haltestelle selber berücksichtigt, sondern auch die Frage, wie die Passagiere zur Haltestelle gelangen.»

Der Kanton bestellt das Verkehrsangebot der Transportunternehmen nach dem EG-EBG mit Bund oder ohne Bund nach unterschiedlichen Kriterien. Die seit 1. Januar 2014 geltende neue Regelung bezüglich Wirtschaftlichkeit und Nachfrage ist nach der Systematik von Art. 2 EG-EBG nur auf Linien ohne Bundesfinanzierung anwendbar. Es ist jedoch legitim, dass der Kanton für die Bestellung der Leistungen einheitliche Kriterien definiert, unabhängig davon, ob die Linien mit oder ohne Bund bestellt sind, die auch strenger sein dürfen als die Bundesregelung.

Der politische Auftrag der Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs (KöV) sieht vor, dass zur Bestellerrolle klare Angebotsgrundsätze in den Bereichen Wirtschaftlichkeit und Nachfrage sowie verlässliche Finanzierungsmechanismen statt jährliche Budgetkredite sowie Netzgestaltungsgrundsätze gehören. Es stellt sich daher die Frage, ob das derzeitige Finanzierungsmodell mit jährlichen Budgetkrediten oder eine Spezialfinanzierung am besten den Anforderungen bezüglich einer verlässlichen, aber dennoch flexiblen Bestellerrolle gerecht wird. Insbesondere geht es darum, die Angebots- und Finanzplanung im Regionalverkehr zu harmonisieren.

3.2.2 Planungsinstrumente

Mit dem mehrjährigen Programm zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (öV-Programm) kann die Entwicklung der Erschliessung jeweils relativ flexibel gestaltet werden. Das Instrument wie auch die Koordination mit dem Strassenbauprogramm haben sich bewährt. Allerdings ist die heute fünfjährige Programmperiode des öV-Programms nicht auf die Zyklen der Bundesprogramme und auf die Legislaturplanung des Kantons abgestimmt. Ein Vorschlag für eine Anpassung der Periodizität des öV-Programmes ist im Hinblick auf die Umsetzung ab 2019 für die nächste Legislatur vorzubereiten und mit dem Strassenbauprogramm abzustimmen.

Im Rahmen der Erarbeitung des öV-Programms tauchen viele strategische Fragen bezüglich der Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs auf. Ein kantonaler Strategieplan öffentlicher Verkehr (40.02.02) wurde im Jahr 2002 durch den Kantonsrat verabschiedet. Die kantonale öV-Strategie ist jedoch in hohem Masse von der Entwicklung auf Bundesebene abhängig. Mit den neuen Planungsinstrumenten im Rahmen des STEP Ausbauschnitts 2030 werden die Kantone in diese strategische Planung eingebunden. In den öV-Programmen werden künftig vermehrt auch Ausbauschnitte im Zusammenhang mit STEP aufgezeigt und die Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung des Angebots erläutert. In Kenntnis der finanziellen Auswirkungen werden die Schwerpunkte der zukünftigen Angebotsentwicklung im öffentlichen regionalen Personenverkehr für die nächste Periode so bestimmt.

Eine koordinierte Siedlungs- und Verkehrsentwicklung erfordert eine gegenseitige Abstimmung von Raum- und Verkehrsplanung: Einerseits soll die Siedlungsentwicklung für die Verkehrsinfrastruktur tragbar sein, und andererseits sollen neue Verkehrsangebote die Siedlungsentwicklung nur an den raumplanerisch zweckmässigen Standorten fördern. Im öV-Programm werden auch kantonale Instrumente (Raumkonzept, Richtplanung usw.) soweit möglich berücksichtigt und die Überlegungen zum Thema «Gesamtverkehr» bleiben integrierender Bestandteil des öV-Programmes (wobei weiterhin eine inhaltliche Abstimmung mit dem Strassenbauprogramm erfolgen soll). Fragen der Mobilität und der Kombination von verschiedenen Verkehrssystemen werden heute zwischen verschiedenen Fachstellen koordiniert und können nicht alleine über die öV-Gesetzgebung geregelt werden.

Eine Grunderschliessung wird im Gesetz nicht definiert. Im Rahmen der Angebotsstandards wurde dazu Folgendes festgehalten: «Die Erschliessung mit öV ist für Ortschaften zu gewährleisten, die ein zusammenhängendes Siedlungsgebiet von wenigstens 300 Einwohnern und Arbeitsplätzen aufweisen.» Diesem Planungsgrundsatz setzen die Vorgaben an Wirtschaftlichkeit und Nachfrage eine Grenze, damit der öffentliche Verkehr unter Berücksichtigung von Effektivität und Effizienz weiterentwickelt wird. In Zeiten knapper Finanzmittel kann sich die öffentliche Hand keine Angebote leisten, die nicht auf eine genügende Nachfrage treffen.

Die Angebotsstandards und deren Überprüfung sind ein neues Instrument, das seit 1. Januar 2014 gilt. In den nächsten Jahren sollen mit dem Instrument Erfahrungen gesammelt werden. Das definierte Zielangebot wird mit dem 5. öV-Programm umgesetzt, eine Änderung ist aktuell nicht angezeigt.

3.2.3 Bestellung

Das Volkswirtschaftsdepartement beschliesst über die geplanten Angebotsänderungen der nächsten Fahrplanperiode basierend auf dem öV-Programm und nach Anhörung der Regionen und der Gemeinden mit Gesamtsystemen Stadt-/Ortsbus. Darauf basierend werden die Offerten der Transportunternehmen eingeholt. Das Volkswirtschaftsdepartement bestellt das vom Kanton vorgesehene Angebot des öffentlichen Verkehrs im Rahmen der zur Verfügung stehenden Kredite. Der Bestellprozess ist im Bundesrecht geregelt.

Die Regelung über die Vorgaben an Wirtschaftlichkeit und Nachfrage wird gemäss der heutigen Regelung in der Verordnung beibehalten. Sie gelten für alle vom Kanton bestellten Linien. Das heutige Angebot kann mit dieser Regelung ohne Leistungsabbau bestellt werden. Der Bund definiert zwar teilweise andere Wirtschaftlichkeitskriterien, in der Praxis erfüllen jedoch die meisten Linien beide Vorgaben.

Die heute schon geltenden Vorgaben für Wirtschaftlichkeit und Nachfrage haben keine negativen Auswirkungen auf die Anstellungsbedingungen des Personals. Branchenübliche Löhne und Anstellungsbedingungen sind in der Praxis verankert und bedürfen keine weitere gesetzliche Regelung seitens des Kantons. Nach Art. 6 Abs. 1 Bst. f der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (SR 745.16; abgekürzt ARPV) können die Besteller heute schon Vorgaben zur Stellung der Beschäftigten formulieren. An diesem Punkt sei auch auf den Rahmen-Gesamtarbeitsvertrag für die Busbetriebe im Kanton St.Gallen hingewiesen, dessen Anforderungen als Mindestmass für Bestellungen gelten.

Auf das Fahrplanjahr 2014/2015 hat der Bund das einjährige Bestellverfahren für Regionalverkehrsangebote auf ein zweijähriges Verfahren ausgedehnt. Dies führt bei der Angebotsplanung und der Finanzierung zu einem anderen Rhythmus. Die Angebotsbestellungen werden in der Regel für das erste Jahr definitiv bestellt und sind für das zweite Jahr mit Budgetvorbehalt versehen. Im Gesetzesentwurf wird eine entsprechende Regelung für Bestellungen mit Budgetvorbehalt vorgeschlagen.

3.2.4 Finanzierung

Es wurde geprüft, ob das derzeitige Finanzierungsmodell mit jährlichen Budgetkrediten oder eine Spezialfinanzierung am besten den Anforderungen bezüglich einer verlässlichen, aber dennoch flexiblen Bestellerrolle gerecht wird. Insbesondere ging es darum, die Angebots- und Finanzplanung im Regionalverkehr zu harmonisieren. Im 5. öV-Programm wurden ein zweijähriger Rahmenkredit für das Angebot und ein vierjähriger Rahmenkredit für die Infrastruktur vorgeschlagen.

Der pauschale Beitrag des Kantons und der Gemeinden an der Infrastrukturfinanzierung der Bahnen über den BIF wird eine gebundene Ausgabe ohne direkte Verknüpfung mit einem Programm- oder Investitionsentscheid sein. Betreffend die Ausgabe zur Aufgabenerfüllung besteht kein Spielraum weder zeitlicher noch inhaltlicher Art. Ein Rahmenkredit für die Infrastruktur ist mit FABI bzw. dem BIF demnach nicht kompatibel. Aus den genannten Gründen kann der BIF-Beitrag nicht als Sonderkredit⁴ ausgewiesen werden und wird in der Erfolgsrechnung des Kantons abgebildet. Die Infrastrukturbeiträge ausserhalb FABI bzw. des BIF (insbesondere für technische Massnahmen)

⁴ Sonderkredite sind entweder Objektkredite für ein bestimmtes Vorhaben oder Rahmenkredite für ein Programm (Art. 18 Abs. 1 der Finanzhaushaltsverordnung, sGS 831.1).

qualifizieren sich – allein betrachtet – nicht für einen Rahmenkredit, da es sich um eher kleine Beträge handelt (i.d.R. höchstens 2 bis 3 Mio. Franken je Jahr).

Ein Rahmenkredit für das Angebot setzt eine wesentlich bessere Planungsgenauigkeit im Sinne einer früheren Planung voraus. Die vielen externen Faktoren in der öV-Finanzierung erschweren jedoch eine genaue Planung des kantonalen Finanzierungsbedarfs: Der Bundesanteil ist u.a. vom Schlüssel für die Bundesbeteiligung, von der Kantonsquote (Bundesbeteiligung an der Gesamtfinanzierung) und von sogenannten Überangeboten (Regionalverkehrsangebote ohne Bundesbeteiligung) abhängig. Darüber hinaus können die Anteile der Nachbarkantone oder -länder an Angeboten, die gemeinsam geplant und bestellt werden, meistens erst nach Erstellung des Budgets und des Aufgaben- und Finanzplans definitiv geregelt werden.

Die Flexibilität wird mit einem Rahmenkredit eingeschränkt, da kurzfristige Angebotsänderungen (Anregungen seitens der Gemeinden oder der Nachbarkantone) kaum mehr berücksichtigt werden können, wenn das Angebot und der Rahmenkredit durch den Kantonsrat verabschiedet wurden. Mit einer verwaltungsinternen rollenden Planung und den dazugehörigen Instrumenten kann die Flexibilität beibehalten werden. Im Gegensatz dazu weisen Rahmenkredite beim heutigen Stand der Planungen mit den zahlreichen äusseren Einflüssen und Planungsunsicherheiten mehr Nachteile aus. Der Handlungsbedarf liegt stärker bei den Planungszyklen als den Finanzierungsinstrumenten.

Das bestellte öV-Angebot wird zu je 50 Prozent durch Kanton und Gemeinden finanziert. Die Mitwirkung der Gemeinden und die politische Legitimation «der anderen Hälfte» sollte auch bedacht werden. Die geplanten Angebote werden heute mit den Regionen und den Gemeinden diskutiert, die Entscheide fallen jedoch meistens zu einem Zeitpunkt, die für den parlamentarischen Prozess zu spät sind, seitens Gemeinden aber als richtig betrachtet werden.

Das öV-Angebot wird aus obigen Gründen weiterhin mit jährlichen Budgetkrediten finanziert.

3.2.5 Tarifverbunde und weitere Beiträge

Tarifverbunde ermöglichen die Verwendung eines einzigen Fahrausweises zu einem von Verkehrsmittel und Umsteigeort unabhängigen Tarif. Seit 2014 kommt im Tarifverbund Ostwind (OTV) Art. 32 ARPV zur Anwendung. Auf Basis dieser Rechtsgrundlage können in Tarifverbunden Angebote auf Linien des regionalen Personenverkehrs ohne separate bzw. zusätzliche Entschädigung für Einnahmefälle bestellt und abgegolten werden. Diese Entschädigung an den Tarifverbund Ostwind ist seit 2014 in den Abgeltungen des öV-Angebots direkt enthalten. Kanton und Gemeinden tragen jedoch weiterhin gemeinsam die Verwaltungskosten und die Einnahmefälle der weiteren Tarifverbunde. So werden zur Zeit Beiträge an den Z-Pass, an den ZVV und an das Zone-Strecke-Zone-Abo nach Chur geleistet.

Gemäss Bundesgesetzgebung haben die Transportunternehmen Tarifautonomie⁵, der Einbezug der Kantone und Gemeinden basiert auf Verträgen mit dem OTV. Der Bestellervertrag regelt das Tarifverbundgebiet und die Zusammenarbeit bezogen auf das Bundesgesetz über die Personenbeförderung vom 20. März 2009 (Personenbeförderungsgesetz [SR 745.1; abgekürzt PBG]). Der Tarifverbundrat (TVR) vollzieht die Bestimmungen dieses Vertrags. Er setzt sich paritätisch aus Vertretern der Transportunternehmen und der Kantone zusammen. Die Meinungsbildung der Besteller findet im Bestellerausschuss (BEA) statt. In diesem Ausschuss sind die fünf Ostwindkantone, die drei Gemeinden St.Gallen, Wil und Herisau sowie das Bundesamt für Verkehr (BAV) vertreten. Der BEA wurde 2012 gegründet, um die Geschäfte des TVR vorzubereiten und die politischen Gemeinden besser einzubinden. Diesbezüglich ist die Governance richtig gewählt. Einerseits soll eine politische Zusammensetzung des TVR vermieden werden, da in diesem Fall eine

⁵ Vgl. Art. 15 des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung, SR 745.1.

Blockade drohen könnte, da kaum ein politischer Vertreter Tariferhöhungen in seiner Gemeinde oder Region politisch legitimieren will. Der Interessenskonflikt zwischen Gesamtverantwortung für das gesamte Ostwindgebiet und angestammter kommunaler Aufgabe ist offenkundig. Andererseits lässt sich eine einseitige Berücksichtigung der politischen Interessen der St.Galler Gemeinden nicht durchsetzen, da im OTV Interessen von Gemeinden aus fünf Kantonen einzubeziehen sind.

Die Gemeinden sind von den Entscheiden des Tarifverbunds Ostwind auf der einen Seite über ihre Bürgerinnen und Bürger betroffen, die als öV-Nutzerinnen und -Nutzer an möglichst günstigen öV-Tarifen interessiert sind. Auf der anderen Seite finanzieren die Gemeinden das öV-Angebot zu 50 Prozent, und höhere Einnahmen des Tarifverbunds Ostwind führen zu tieferen Abgeltungen und tieferer Belastung der Gemeinden. In diesem Spannungsfeld ist der Information und dem stufengerechten Einbezug der Gemeinden bei den Entscheiden des Tarifverbundes Ostwind die nötige Beachtung zu schenken. Die Preise der Ostwind Verbundfahrausweise werden i.d.R. gleichzeitig mit und gemäss den allgemeinen Tarifänderungen des direkten Verkehrs⁶ angepasst. In diesem Fall hat der Tarifverbund Ostwind kaum Handlungsspielraum, weil sonst Differenzen zum Tarifniveau des direkten Verkehrs entstehen, die die Kantone und Gemeinden dem Fernverkehr und den Transportunternehmen entschädigen müssen. Bei speziellen Änderungen ist ein rechtzeitiger und geordneter Einbezug der politischen Gemeinden aber auf jeden Fall sinnvoll. Die Gremien des Tarifverbunds haben im Verlauf des Jahres 2014 bereits Verbesserungen in den Abläufen der Kommunikation und der Zusammenarbeit geprüft und die Massnahmen werden laufend umgesetzt.

Im Rahmen des Tarifverbunds Ostwind arbeiten die in einer Genossenschaft zusammengeschlossenen Transportunternehmen und die Besteller seit 2012 ausserdem bei gemeinsamen Projekten zusammen. Diese verstärkte Zusammenarbeit, die alle Aufgabenbereiche umfasst, wird im Bestellervertrag und den dazugehörigen Anhängen geregelt. Der Kanton kann an Projekte, die die Zusammenarbeit und die Koordination im öffentlichen Verkehr fördern, Beiträge leisten. Kanton und Region können u.a. Vorgaben zur Gestaltung der Fahrzeuge (Corporate Design) und zu Mindestanforderungen an eine angemessene Fahrgastinformation definieren und dafür Beiträge zahlen, sofern die Kosten nicht bereits über die ordentlichen Abgeltungen gedeckt sind.

Im Weiteren können Kanton und politische Gemeinden den Transportunternehmen Beiträge an die Mehrkosten für energieeffiziente Fahrzeuge leisten. Tatsächlich entfällt rund ein Drittel des schweizerischen Energieverbrauchs auf den Verkehr – entsprechend gross sind beispielsweise die Klimaauswirkungen und die Abhängigkeit von Erdölförderländern. Im Rahmen der Energiestrategie 2050⁷ wurde als Grundlage für eine Teilstrategie für den öffentlichen Verkehr eine Bestandesaufnahme entsprechender Massnahmen bei den Transportunternehmen gemacht.⁸ Energieeffizienz wird demnach von allen Transportunternehmen und Organisationen für wichtig befunden, vor allem aus Sorge um das Image und die politische Legitimation des öffentlichen Verkehrs als umwelt- und klimafreundlicher Mobilitätsform. Es gibt auch ökonomische Überlegungen, indem die Energieeffizienz zur Senkung der Betriebskosten beitragen kann. Über die Branche gesehen hat das Thema aber bisher noch nicht die gebührende Beachtung gefunden, obwohl Energieeffizienz und erneuerbare Energien wesentlich zur Wettbewerbsfähigkeit der Branche beitragen könnten. Die Untersuchung zeigt auch auf, dass das Potenzial zur Steigerung der Energieeffizienz noch nicht ausgeschöpft ist. Fahrzeuge werden i.d.R. erst dann modernisiert oder ersetzt, wenn sie das

⁶ Der direkte Verkehr ist eine lang bewährte Form einer nationalen Tarifgemeinschaft – fast eine Art nationaler Tarifverbund. Unterschiedliche Transportmittel und verschiedene Transportunternehmen bieten für die Kundinnen und Kunden einheitliche Produkte an: durchgehende Abonnemente und durchgehende Einzeltickets.

⁷ Bundesrat und Parlament haben im Jahr 2011 einen Grundsatzentscheid für einen schrittweisen Ausstieg aus der Kernenergie gefällt. Dieser Entscheid sowie weitere, seit Jahren zu beobachtende tiefgreifende Veränderungen insbesondere im internationalen Energieumfeld bedingen einen sukzessiven Umbau des Schweizer Energiesystems bis ins Jahr 2050. Hierfür hat der Bundesrat die Energiestrategie 2050 erarbeitet.

⁸ Grandjean N. und Chrétien R., Energieeffizienz bei öV-Unternehmen, Projekt 002, BAV-Energie 2050, Bern, 10. April 2014.

Ende ihrer Lebensdauer erreicht haben. Umso wichtiger ist deshalb, dass bei der Beschaffung und Erneuerung von Fahrzeugen und Betriebsmitteln Energieeffizienzkriterien das nötige Gewicht erhalten sowie ggf. höhere Anschaffungskosten finanziert werden können. Die Transportunternehmen bleiben die zentralen Akteure. Als Voraussetzung für ein Engagement benötigen sie aber klare Vorgaben des Eigentümers oder Besteller. Vor diesem Hintergrund könnten aktuell bei den Autobussen Hybridsysteme unterstützt werden, die neben einer besseren Antriebsdynamik eine Minderung des Kraftstoffverbrauchs sowie der Schadstoff-, Lärm- und CO₂-Emissionen bezwecken. Die Technologie wird seit wenigen Jahren in Projekten bei diversen Verkehrsbetrieben getestet. Ziel ist die Marktakzeptanz sowie Serienreife der Hybridbusse zu erhöhen. Mit der Förderung der technologischen Entwicklung kann der Kanton einen kleinen Beitrag zur Energiestrategie 2050 leisten. Weitere Schritte sind in der Zukunft in Zusammenarbeit mit Bund und Transportunternehmen zu definieren.

3.3 Zusammenarbeit Kanton – Regionen – Gemeinden

3.3.1 Ausgangslage

Die Regionalplanungsgruppen wurden von regionalen Organisationen abgelöst. Das Thema öffentlicher Verkehr wird in Fachgruppen gemäss Leistungsauftrag bearbeitet. Die Übernahme der Bestellungen im Ortsverkehr ab 1. Januar 2016 durch den Kanton bedingt eine Anpassung der heutigen Zusammenarbeit mit den Städten mit Ortsverkehr. Die Zuständigkeiten und Befugnisse der Gemeinden oder der regionalen Organisationen sind heute im öV-Gesetz nicht geregelt.

Auf die Beibehaltung einer Verkehrskommission, wie im aGöV beschrieben, soll verzichtet werden. Durch die verschiedenen Änderungen im Umfeld des öffentlichen Verkehrs sind die ursprünglichen Aufgaben dieser Kommission grösstenteils weggefallen bzw. die Aufgaben wurden durch andere Gremien wahrgenommen.

3.3.2 Interessen der Regionen und Gemeinden

Aufgrund der neuen Regionalpolitik des Bundes (NRP) haben sich die Gemeinden in so genannten Regionen neu organisiert. Mit der Raumplanungs- und Verkehrspolitik findet als Folge der gemeinsamen Leistungsvereinbarungen mit den regionalen Organisationen eine hohe Abstimmung statt. Interessenskonflikte können schnell identifiziert und Lösungen gefunden werden. Die Zusammenarbeit im Rahmen des Leistungsauftrags mit den Regionen hat sich grundsätzlich bewährt und soll beibehalten werden.

Ab dem Jahr 2016 wird der Ortsverkehr durch den Kanton bestellt. Die Gemeinden mit erheblichem Ortsverkehr – insbesondere die Städte St.Gallen, Rapperswil-Jona und Wil – sollten jedoch weiterhin auf ihrem Gebiet mitbestimmen, Einfluss nehmen und die Entwicklung des öV-Angebots planen können. Diese Gemeinden kennen die «Besonderheiten» ihres Gebiets und planen auch den Strassenverkehr sowie den Langsamverkehr – somit ergeben sich Synergien und Lösungen aus Sicht Gesamtverkehr.

Zur Bestellerrolle des Kantons gehört, dass die Angebotsgrundsätze bei der Gestaltung und Bestellung des Angebots eingehalten werden. Die Führungsrolle des Kantons bei den Bestellungen wird mit der Übernahme des Ortsverkehrs gestärkt. Im Sinne der Aufgabenteilung übernimmt der Kanton die Hauptverantwortung bei der Bestellung und sorgt für ausgewogene, nach klaren Kriterien begründete Entscheide bei Interessenkonflikten zwischen Gemeinden oder Regionen.

Bei der Entwicklung des Angebots werden die Interessen der Regionen weiterhin berücksichtigt. Die Gemeinden mit erheblichem Ortsverkehr werden speziell behandelt. Gestützt auf die Grundsätze des Kantons (öV-Programm, Angebotsstandards) entwickeln diese Gemeinden Projektideen und bei Zustimmung des Kantons treffen sie weitere Abklärungen. Der Kanton bestellt die Angebotsanpassungen im Rahmen der zur Verfügung stehenden Kredite. Bei Planung von städtischen Linien mit Konsequenzen für Regionallinien wird die Region einbezogen. Mit diesen

Prozessen ist insgesamt gewährleistet, dass kommunale und regionale Planungen gegenseitig gut abgestimmt sind.

Aufgrund der Vereinbarung zwischen dem Kanton und den Regionen über Leistungsaufträge im Rahmen der NRP stellt der Kanton den Regionen für die Erfüllung der Aufgaben im öffentlichen Verkehr Beiträge zur Verfügung.

3.4 Gemeindeschlüssel und Versuchsbetriebe

3.4.1 Ausgangslage

Nach Art. 4 EG-EBG richten sich die Gemeindeanteile nach der Erschliessung der politischen Gemeinden durch Transportunternehmen und nach der Einwohnerzahl. Aktuell ist der Gemeindeschlüssel detailliert in der VO EGzEBG geregelt.

Eine grundlegende Änderung des Verteilschlüssels ist nicht angezeigt. Aufgrund der Änderung der Bestellungen im Ortsverkehr ab 1. Januar 2016 werden diverse Linien neu in den Gemeindeschlüssel aufgenommen.

Ausserdem tragen die Gemeinden 60 Prozent der Kosten bei Versuchsbetrieben – damit ist dies die einzige Massnahme, bei der zwischen Kanton und Gemeinden ein anderer Kostenteiler gilt als 50/50. Das Gesetz wurde im Hinblick auf mögliche Vereinfachungen in diesem Bereich überprüft.

3.4.2 Gemeindeschlüssel

Der Gemeindeschlüssel sollte einfach, transparent, nachvollziehbar, anpassungsfähig und möglichst gerecht sein. Jede Änderung des Angebots wirkt sich auf die Gemeinden aus. Der aktuelle Gemeindeschlüssel kommt diesen Forderungen im Wesentlichen nach. Der Grundsatz der Kostenverteilung aufgrund Erschliessung und Einwohner wird also beibehalten.

Die Gewichtungen und die Voraussetzungen, unter denen die Abfahrten einer anderen Gemeinde als der Standortgemeinde angerechnet werden können, werden nicht im Gesetz, sondern durch Verordnung der Regierung festgelegt. Im Rahmen der Vorarbeiten zum Gesetzesentwurf wurde mit Einbezug der VSGP vertieft, wie der Gemeindeschlüssel ausgestaltet werden sollte. Zu einer grundlegenden Änderung bestand kein Anlass. Die Integration der Ortsverkehrsabfahrten und eine Vereinfachung der Gewichtungen basieren auf den gleichen Grundsätzen.

3.4.3 Versuchsbetriebe

Versuchsbetriebe werden geführt, wenn die Offerte für das erweiterte oder verdichtete Verkehrsangebot die Zielvorgaben bezüglich Kostendeckungsgrad und Nachfrage nicht erreicht. Mit dem Vorgehen bezweckt der Kanton, dass bei Angebotsausbauten bereits in der Phase der Planung Effizienz und Wirtschaftlichkeit beachtet werden. Sollte eine neue Linie oder eine geplante Angebotsverbesserung aufgrund der Beurteilung des Kantons die Mindestvorgaben nicht erreichen können, kann der Kanton auf den Versuchsbetrieb verzichten.

Mit den Versuchsbetrieben wird die Nachfrage eines neuen Angebots während einiger Jahre ermittelt und abgeklärt, ob dieses Angebot einem Bedürfnis entspricht. Die Dauer von Versuchsbetrieben war in der bisherigen Praxis i.d.R. auf drei Jahre beschränkt. In Anlehnung an die neu zweijährigen Bestellperioden sollen Versuchsbetriebe zukünftig für maximal zwei Fahrplanperioden (vier Jahre) geführt werden.

Im Sinne einer Vereinheitlichung und Vereinfachung der Finanzierung werden die Abgeltungen für Versuchsbetriebe zukünftig hälftig von Kanton und Gemeinden übernommen (bisher betrug der

Kantonsanteil nur 40 Prozent). Der Gemeindeanteil an der Abgeltung eines Versuchsbetriebs wird wie bisher nicht auf alle Gemeinden im Kanton verteilt, sondern nur den nutzniessenden Standortgemeinden belastet. Diese regeln die interne Verteilung durch Vereinbarung, wobei sich der Verteilschlüssel in der Praxis jeweils an der Zahl der Abfahrten orientiert.

3.4.4 Weitere ausserordentliche Abgeltungen

Speziell geregelt wird die Abgeltung einer bestehenden Linie, die die Mindestvorgaben nicht erfüllt. In einem solchen Fall kann auf Wunsch der betroffenen Gemeinden das öV-Angebot aufrechterhalten werden, wenn die Gemeinden das ergänzende Angebot finanzieren.

Ausserdem kann eine Gemeinde eine neue Linie oder eine Linienweiterung alleine bestellen und finanzieren, wenn der Kanton die Führung eines Versuchsbetriebs abgelehnt hat. Bedingung ist die Zustimmung des Kantons, um sicherzustellen, dass das neue Angebot keine wesentliche Konkurrenzierung für das bestehende und von der öffentlichen Hand finanzierte Angebot bedeutet. Ein mögliches Überangebot kann nämlich zu einer verschlechterten Wirtschaftlichkeit des bestehenden Angebots führen und somit zu höheren Abgeltungen zu Lasten von Kanton und Gemeinden.

3.5 Güterverkehr

3.5.1 Ausgangslage

Der schweizerische Schienengüterverkehr hat unbestritten eine grosse Bedeutung für die Güterversorgung innerhalb der Schweiz und für den Gütertausch mit dem Ausland. Auf nationaler Ebene steht das in der Bundesverfassung verankerte Verlagerungsziel (Alpenschutzartikel) im Fokus. Dazu gehören die Einführung der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA), der Bau der NEAT und flankierende Massnahmen. Gleichzeitig wurden auch Effizienzsteigerungen seitens des Güterverkehrs auf der Schiene verlangt und der Weg der Liberalisierung und des Wettbewerbs beschritten.

In der Botschaft zum 5. öV-Programm (36.13.01) wurde festgehalten, dass der Kombinierte Verkehr «Chancen für eine verbesserte Verkehrsanbindung des Kantons beinhaltet. Hier sollen deshalb in der kommenden Programmperiode in enger Zusammenarbeit mit den SBB und der verladenden und transportierenden Wirtschaft Akzente gesetzt werden. Das verstärkte kantonale Engagement ist nicht finanzieller Natur. Die kantonale Gesetzgebung sieht weder Abgeltungen noch Investitionsbeiträge für den Schienengüterverkehr vor und es sind keine Anpassungen vorgesehen.»

Im Vordergrund steht die raumplanerische und koordinierende Rolle des Kantons.

3.5.2 Totalrevision Gütertransportgesetz

Mit seiner Botschaft vom 30. April 2014 zur Totalrevision des Gütertransportgesetzes⁹ hat der Bundesrat eine Gesamtkonzeption zur Förderung des Schienengüterverkehrs in der Fläche vorgelegt. Der Bundesrat beantragt, mit verschiedenen Massnahmen die historisch gewachsenen Fördermittel zu bündeln und zu stärken. Dabei soll der Bund künftig insbesondere Infrastrukturen zur Förderung des Schienengüterverkehrs bereitstellen und mit organisatorischen Massnahmen wie Netznutzungs- und Netzzugangsplänen für einen Ausgleich der Interessen und für eine grösstmögliche Kapazität sorgen. Die Vorlage wird in den eidgenössischen Räten im Laufe des Jahres 2015 behandelt.

In ihrer Vernehmlassung zum Entwurf des Gütertransportgesetzes (RRB 2013/437) unterstützte die Regierung den Grundsatz, dass Angebote des Gütertransports auf der Schiene eigenwirtschaftlich sein müssen. Für eine nachhaltige Entwicklung des Schienengüterverkehrs in der Fläche seien

⁹ BBI 2014, 3827.

günstige Rahmenbedingungen zu schaffen, so dass sie mit der Verkehrspolitik von Bund und Kantonen sowie raumplanerischen und volkswirtschaftlichen Zielsetzungen übereinstimmt. Ausserdem seien Personen- und Güterverkehr bei der Planung stärker zu koordinieren.

Vor diesem Hintergrund hält die Regierung am ordnungspolitischen Grundsatzentscheid fest, dass der Güterverkehr im Bundesgesetz geregelt wird und der Kanton den Schienengüterverkehr nicht mitfinanziert. Für die Erstellung von Anschlussgleisen ist primär die Wirtschaft selber verantwortlich. Hinsichtlich Betrieb muss sich der Güterverkehr am Markt behaupten. Der Kanton soll beim Güterverkehr bewusst keine Besteller- bzw. Mitfinanziererrolle einnehmen, obwohl dies grundsätzlich nach dem neuen Gütertransportgesetz möglich wäre.

Dennoch haben Kanton und Gemeinden eine wichtige Koordinations- und Vernetzungsfunktion einzunehmen. Dies geschieht jedoch nicht unter Federführung des öffentlichen Verkehrs, sondern in Zusammenarbeit der kantonalen Fachstellen, SBB, Standortgemeinde und Wirtschaft.

4 Bemerkungen zu den einzelnen Bestimmungen

4.1 Allgemeine Bestimmung

Art. 1 (Zweck)

Der Zweckartikel stellt klar, dass der öffentliche Personenverkehr im Rahmen einer integrierten Verkehrspolitik gestärkt wird. Integriert bedeutet in diesem Zusammenhang, dass alle Verkehrsmittel zu beachten sind, also neben dem öffentlichen Verkehr auch der motorisierte Individualverkehr. Der öffentliche Personenverkehr soll also nicht ungeachtet anderer Verkehrsträger ausgebaut werden, sondern die Förderung wird auf die Gesamtverkehrspolitik des Kantons abgestimmt.

4.2 Planung

Art. 2 (öV-Programm)

Das öV-Programm vereinigt Elemente eines strategischen Planungsinstruments mit der mehrjährigen Planung von Umsetzungsmassnahmen. Es bildet aber weiterhin keine eigenständige Grundlage für die Kredite und Baubewilligungen, die für die Umsetzung der im öV-Programm enthaltenen Fördermassnahmen notwendig sind. Die Abstimmung des öV-Programms mit dem Strassenbauprogramm und mit den anderen Bundesprogrammen (Agglomerationsprogramme, STEP usw.) ist weiterhin vorgesehen.

Art. 3 und 4 (Einbezug der politischen Gemeinden)

Es ist neu ausdrücklich im Gesetz verankert, dass die politischen Gemeinden ihre Anliegen im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs auf regionaler Ebene zu koordinieren haben. Die Gemeinden können diese Koordinationsaufgabe einer gemeinsamen Trägerschaft – zum Beispiel den bestehenden, in Vereinsform organisierten Regionen – übertragen. Der Kanton kann solche Trägerschaften mit Beiträgen unterstützen (vgl. Art. 20) und damit einen Anreiz setzen, für die Anliegen der Gemeinden zukünftig einen Ansprechpartner je Region zu haben.

Allerdings werden Gemeinden, die einen erheblichen Ortsverkehr aufweisen, weiterhin direkt in die Planung einbezogen. Die Zusammenarbeit zwischen dem Kanton und der entsprechenden Gemeinde wird in einer Vereinbarung geregelt. Als erheblicher Ortsverkehr gelten die im Anhang 1 zur aktuellen VO EGzEBG aufgeführten «Gesamtsysteme Stadt-/Ortsbus». Dementsprechend fallen zurzeit die Städte St.Gallen, Wil, Rapperswil-Jona und die Gemeinden Rorschach / Goldach / Rorschacherberg sowie Buchs / Grabs unter die Ausnahmebestimmung von Art. 4 Abs. 2. Der Einbezug der Regionen bei der Planung des Ortsverkehrs mit Konsequenzen für Regionallinien fällt hingegen unter die Bestimmung von Art. 3.

4.3 Beiträge

Vorbemerkung

Beiträge, Abgeltungen und Anteile des Kantons St.Gallen an Finanzierungsleistungen des Bundes werden nach dem Wortlaut von Art. 5 ff. in der Regel von «Kanton und politischen Gemeinden» gewährt oder getragen. Gemeint sind damit jeweils der Kanton und die Gesamtheit der politischen Gemeinden, also nicht der Kanton und die direkt betroffenen Standortgemeinden. Das Gesetz will mit dieser Formulierung zum Ausdruck bringen, dass nicht nur die Planung, sondern auch die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs eine Verbundaufgabe von Kanton und Gemeinden ist. Daraus ändert nichts, dass die Beiträge und Angebote nur vom Kanton zugesprochen oder bestellt werden (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 22 Abs. 1).

Art. 5 bis 7 (Bahninfrastrukturfonds)

Art. 5 bis 7 regeln die Beteiligung des Kantons und der Gemeinden am Ausbau und Unterhalt der Bahninfrastruktur, für die der Bund zuständig ist.

Art. 5 betrifft die Einlage, die die Kantone jährlich in den BIF leisten müssen bzw. den Anteil des Kantons St.Gallen daran. Dieser Anteil richtet sich – insbesondere in Bezug auf die Höhe und eine allfällige Indexierung – abschliessend nach dem Bundesrecht und bildet eine gebundene Ausgabe. Art. 5 bestimmt lediglich, dass die Einlage in den BIF von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragen wird.

Art. 6 setzt voraus, dass die zusätzlichen oder alternativen Massnahmen in das strategische Entwicklungsprogramm des Bundes nach Art. 48b EBG 2016 aufgenommen werden können. Dies ergibt sich nicht aus der Bestimmung von Art. 6 selbst, sondern aus ihrem bundesrechtlichen Hintergrund (vgl. Art. 58b EBG 2016). Die Finanzierung von Massnahmen, bei denen eine Aufnahme ins strategische Entwicklungsprogramm grundsätzlich nicht möglich ist – z.B. weil sie eine Linie betreffen, für die nach Art. 49 EGB 2016 keine Bundesleistungen ausgerichtet werden – richtet sich nicht nach Art. 6, sondern nach Art. 8.

Art. 7 entspricht inhaltlich im Wesentlichen dem bisherigen Art. 16 aGöV, wurde aber redaktionell an die neuen Begriffe des Bundesrechts angepasst. Wie bisher gilt, dass die vorfinanzierte Bahninfrastruktur vorwiegend (aber nicht ausschliesslich) dem Personenverkehr dienen muss. Es kann zum Beispiel ein dem Güterverkehr dienendes Überholgleis vorfinanziert werden, wenn dieses vorwiegend für die Verdichtung des Fahrplans des Personenverkehrs benötigt wird. Hingegen muss der Vorteil aus der Vorfinanzierung wie bisher nicht vorwiegend im Kanton St.Gallen anfallen. Es sollen weiterhin Bahninfrastrukturen ausserhalb des Kantons vorfinanziert werden können, bei denen der Hauptnutzen der Vorfinanzierung ausserhalb des Kantons anfällt. Vorausgesetzt wird lediglich, dass ein Teilnutzen im Kanton anfällt. Als Beispiel ist hier die Beteiligung des Kantons St.Gallen an der Vorfinanzierung der Durchmesserlinie Zürich zu nennen.

Art. 8 bis 10 (Infrastrukturvorhaben ausserhalb des BIF)

Art. 8 regelt einerseits die Finanzierung von Massnahmen, die grundsätzlich nicht über den BIF finanziert werden können (vgl. dazu die Erläuterungen zu Art. 6). Andererseits können aber auch Massnahmen unterstützt werden, bei denen auf Bundesebene anstelle des BIF ein anderes Finanzierungsgefäss – der Infrastrukturfonds bzw. der vorgesehene NAF – herangezogen wird, obwohl eine Finanzierung über den BIF ebenfalls zulässig wäre. Die Anwendung von Art. 8 ist hingegen ausgeschlossen, wenn die Voraussetzungen von Art. 6 oder 7 erfüllt sind.

Im Unterschied zum BIF sieht Art. 8 nur Beiträge an den Bau oder Ausbau von Bahninfrastruktur vor, nicht aber Beiträge an Unterhaltmassnahmen. Die Bahninfrastruktur muss vorwiegend dem öffentlichen Personenverkehr dienen, was Beiträge an reine Güterverkehrslinien, insbesondere an Anschlussgeleise von Industrie- oder Gewerbebetrieben, ausschliesst.

Bushöfe im Sinn von Art. 9 sind Knotenpunkte verschiedener öffentlicher Verkehrslinien mit gegenseitigen Anschlüssen. In der Regel handelt es sich dabei um Anlagen bei Bahnhöfen. Es ist aber auch möglich, dass an einem Bushof ausschliesslich Buslinien miteinander verknüpft werden. Beitragsberechtigt sind lediglich regionale Bushöfe, d.h. Bushöfe, an denen Linien mit regionaler Bedeutung verknüpft werden. Der Beitrag wird an die Bauherrschaft geleistet. Dies ist in der Regel die Standortgemeinde, kann aber auch ein Transportunternehmen sein.

Bei Beiträgen an Infrastrukturvorhaben ausserhalb des BIF bemessen sich die anrechenbaren Kosten nach Art. 10. Anrechenbar sind lediglich die notwendigen Kosten. Die Notwendigkeit der Kosten richtet sich nach den Bedürfnissen des regionalen Personenverkehrs. Insbesondere werden bei Bushöfen nur Aufwendungen anerkannt, die für die Erstellung eines «Standardbushofes» notwendig sind. Zusatzkosten, die zum Beispiel aus erhöhten städtebaulichen Ansprüchen oder aus verkehrsfremden Nutzungen folgen, hat die Bauherrschaft selber zu tragen. Die Regierung wird diese Grundsätze in einer Verordnung festhalten und präzisieren.

Zudem werden die Eigenleistungen der Bauherrschaft sowie Leistungen oder Beiträge Dritter (z.B. Transportunternehmen, Nachbargemeinden, Private, Bundesbeiträge aus dem Infrastrukturfonds bzw. aus dem vorgesehenen NAF im Rahmen von Agglomerationsprogrammen) von den Kosten abgezogen. Auch hierzu wird die Regierung die Einzelheiten durch Verordnung regeln. Insbesondere wird in der Verordnung geregelt werden, was als Eigenleistung der Bauherrschaft gilt und unter denen Voraussetzungen ein Standortbeitrag der Standortgemeinde als Beitrag Dritter zu behandeln ist.

Art. 11 bis 18 (Beiträge an Betrieb und Fahrzeuge)

Art. 11 umschreibt die Voraussetzungen, die für alle ordentlichen Abgeltungen gelten. Dementsprechend gelten die von der Regierung festgelegten Vorgaben an Wirtschaftlichkeit und Nachfrage auch für Angebote, die von Bund und Kantonen gemeinsam bestellt werden. Im Ergebnis hat dies zur Folge, dass Leistungen des regionalen Personenverkehrs, die zwar die Vorgaben des Bundes, nicht aber die kantonalen Vorgaben an Wirtschaftlichkeit und Nachfrage erfüllen, vom Kanton St.Gallen nicht mitbestellt werden dürfen.

Art. 13 übernimmt den Grundsatz des Bundesrechts¹⁰, dass sich die Abgeltung nach den laut Planrechnung ungedeckten Kosten richtet, für Angebote, die von Kanton und politischen Gemeinden allein bestellt werden. Die Abgeltung richtet sich also auch in diesem Bereich nicht nach den tatsächlich angefallenen ungedeckten Kosten, sondern nach den Zahlen, die der Offerte zugrunde liegen (keine nachträgliche Defizitdeckung).

Art. 14 übernimmt in redaktionell gestraffter Form die bisherige Regelung von Art. 9 aGöV. Versuchsbetriebe sind weiterhin nur im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs (ohne Fernverkehr) möglich, denn nur für diesen Bereich bestehen Zielvorgaben des Kantons. Auch kann im Rahmen eines Versuchsbetriebs weiterhin nicht nur das Verkehrsangebot auf bestehenden Linien erweitert oder verdichtet werden, sondern es können bestehende Linien verlängert oder neue Linien eingeführt werden, da auch dies zu einer Erweiterung des bestehenden Verkehrsangebots führt.

Art. 15 Abs. 1 statuiert eine Ausnahme vom Grundsatz, dass die Angebote des öffentlichen Personenverkehrs vom Kanton (allein oder zusammen mit dem Bund) bestellt werden (vgl. Art. 25). Die Bestimmung begründet eine kantonsweit geltende gesetzliche Grundlage für Bestellungen der Gemeinde, so dass diese zukünftig keine entsprechende Grundlage in ihrem kommunalen Recht mehr benötigt. Gleichzeitig beschränkt Art. 15 Abs. 1 allfällige bestehende, weitergehende kommunale Regelungen, indem die Gemeinde nur ergänzende Angebote für den öffentlichen Perso-

¹⁰ Vgl. Art. 28 des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung, SR 745.1.

nenverkehr auf ihrem Gemeindegebiet bestellen darf. Damit sind selbständige Bestellungen einer Gemeinde im Bereich des regionalen Personenverkehrs und des Fernverkehrs ausgeschlossen. Zudem braucht die Gemeinde für ihre Bestellung die Zustimmung des Kantons. Diese wird erteilt, wenn das von der Gemeinde bestellte Angebot die Bestellungen des Kantons nicht beeinträchtigt. Eine übermässige wirtschaftliche Verschlechterung des bestehenden Angebots zu Lasten von Kanton und Gesamtheit der Gemeinden ist zu vermeiden.

Die Gemeinde trägt die Kosten des von ihr bestellten Angebots allein. Besteht auf einer Linie ein vom Kanton bestelltes Grundangebot, so hat die Gemeinde nur die Kosten des von ihr bestellten Zusatzangebots allein zu tragen.

Für Linienabschnitte im Ausland (Art. 16) wird die Regelung des Bundes übernommen.

Die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs ist heute durch das Bundesrecht geregelt¹¹. Der bisherige Art. 15 Abs. 2 aGöV ist angesichts der umfassenden und detaillierten Regelung im Bundesrecht, die den Betroffenen direkt einklagbare Rechte einräumt, überholt und muss nicht ins neue Gesetz übernommen werden. Art. 17 beschränkt sich dementsprechend darauf, im kantonalen Recht eine gesetzliche Grundlage für Beiträge nach Art. 9 der eidgenössischen Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (SR 151.34) zu schaffen, also zum Beispiel für Beiträge an den behindertengerechten Umbau von Eisenbahnwagen, die vorzeitig – d.h. vor Ablauf der ordentlichen Nutzungsfrist der Fahrzeuge – realisiert werden.

Bei den Beiträgen nach Art. 18 handelt es sich um Zuschläge zu den ordentlichen Abgeltungen. Wie vorne ausgeführt (vgl. Abschnitt 3.1.1) werden an Fahrzeugbeschaffungen keine Finanzhilfen mehr gewährt, sondern die Folgekosten der Beschaffung (Amortisation, Zinskosten usw.) in den Abgeltungen anerkannt. Dementsprechend werden Kosten, die durch Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz von Fahrzeugen entstehen, ebenfalls nicht durch Beiträge an den Fahrzeugkauf abgegolten.

Auch werden nicht die gesamten Kosten von solchen Massnahmen über Art. 18 finanziert, sondern nur die ungedeckten Mehrkosten und auch diese nur, soweit sie nicht über die ordentliche Abgeltung entschädigt werden können. Zudem werden die Mehrkosten nur solange entschädigt, wie sie laut Planrechnung anfallen. Werden z.B. die höheren Amortisationskosten für einen Hybridbus durch einen Anstieg der Dieselposten kompensiert, entfällt der Beitrag aus Art. 18. Die Planungssicherheit aller Akteure ist dadurch gewährleistet.

Art. 19 bis 21 (Weitere Beiträge)

Art. 19 übernimmt im Wesentlichen die Regelung von Art. 13 Bst. d aGöV und stellt lediglich klar, dass die Beiträge an die Trägerschaft des Tarifverbundes und nicht direkt an die beteiligten Transportunternehmen ausgerichtet werden.

Die Beiträge nach Art. 20 sind ein finanzieller Anreiz, damit die politischen Gemeinden die Koordination ihrer Anliegen im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs auf eine gemeinsame Trägerschaft übertragen (vgl. vorn Art. 4). Wird die Koordinationsaufgabe einzelner Gemeinden durch eine der beteiligten Gemeinden erledigt, werden keine Beiträge nach Art. 20 ausgerichtet.

Beiträge nach Art. 21 sind für Projekte im Rahmen der vertieften Zusammenarbeit der Ostwind-Transportunternehmen und -Kantone gedacht. Bestehende Projekte sind u.a. die Durchführung der Kundenzufriedenheitsumfrage, die Weiterentwicklung der Qualitätsmessung in Zusammenar-

¹¹ Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen, SR 151.3, und eidgenössische Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs, SR 151.34.

beit mit dem BAV oder die Etablierung einer unternehmensübergreifenden Sicherheitsorganisation. Beiträge werden geleistet, sofern die Kosten nicht bereits über die ordentlichen Abgeltungen gedeckt sind.

4.4 Zuständigkeiten und Verfahren

Art. 22 Abs. 1 begründet den Grundsatz, dass Beiträge vom Kanton zugesprochen werden. Dies schliesst auch die Bestellung von Angeboten ein. In den Bestell- und Beitragsverfahren des öffentlichen Personenverkehrs handelt gegen aussen fast ausschliesslich der Kanton. Die politischen Gemeinden können zwar nach Art. 3 ihre Anliegen einbringen, sind aber nicht berechtigt, gestützt auf den vorliegenden Erlass Beiträge zuzusprechen oder Verkehrsangebote zu bestellen. Ausgenommen sind lediglich ergänzende Angebote nach Art. 15, die von der politischen Gemeinde bestellt und direkt vergütet werden.

Die kantonsinternen Zuständigkeiten für die Beitragsgewährung in Art. 23 bis 25 entsprechen weitgehend dem bisherigen Recht. Allerdings wird neu zwischen dem Entscheid über die Beitragsgewährung und der Umsetzung dieses Entscheids mittels Vereinbarung unterschieden. Zuständig für den Abschluss der Vereinbarung ist immer das Departement, auch wenn der Kantonsrat oder die Regierung über den Beitrag entschieden hat. Zudem ist das Departement neu berechtigt, einen Beitrag in eigener Kompetenz zuzusprechen, wenn dieser Kanton und Gemeinden zusammen mit höchstens einer Million Franken belastet. Diese Kreditkompetenz dient der Vereinfachung und Entschlackung der internen Abläufe, da sich die Regierung zukünftig nicht mehr zu Geschäften mit geringen finanziellen Auswirkungen äussern muss. Das Departement kann diese Kompetenz im Rahmen von Art. 45 der Finanzhaushaltsverordnung (sGS 831.1; abgekürzt FHV) ganz oder teilweise an das zuständige Amt delegieren.

Nicht mehr ausdrücklich im Gesetzestext enthalten ist der Vorbehalt, dass die Regierung und das zuständige Departement nur «im Rahmen der zur Verfügung stehenden Kredite» über Beiträge und Abgeltungen entscheiden darf. Diese Einschränkung, die bisher in Art. 7 und 8 EG-EBG enthalten gewesen war, hat keine eigenständige Bedeutung, da eine Ausgabenkompetenz generell nur im Rahmen des genehmigten Budgets ausgeübt werden darf. In Art. 22 aGöV war der Vorbehalt schon bisher nicht ausdrücklich enthalten.

Das Verfahren für Beiträge und Bestellungen, an denen der Bund beteiligt ist, wird vom Bundesrecht geregelt. Dementsprechend gelten Art. 26 bis 28 nur für die vom kantonalen Recht geregelten Beiträge. Zur Vereinfachung und zur Vereinheitlichung der Verfahren stellt Art. 27 in den meisten Bereichen keine eigenen Regelungen auf, sondern erklärt die Bestimmungen des eidgenössischen Subventionsgesetzes (SR 616.1) für sachgemäss anwendbar. Einzelheiten des Verfahrens, wie sie z.B. in Art. 27 und Art. 29 aGöV enthalten waren, wird die Regierung zukünftig durch Verordnung regeln.

Art. 28 Abs. 2 erlaubt dem zuständigen Departement, Angebote zu bestellen, auch wenn für die Bestellperiode noch kein vom Kantonsrat verabschiedetes Budget vorliegt. Dies war schon bisher Praxis, da die Verkehrsangebote vor der Novembersession des Kantonsrates bestellt werden mussten. Nachdem der Bund auf das Fahrplanjahr 2014/2015 hin die Bestellperiode auf zwei Jahre erweitert hat, erscheint nun aber eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für die dadurch notwendig werdende Erweiterung der bisherigen Praxis angebracht.

Art. 29 entspricht Art. 2 Abs. 4 EG-EBG. Es kann daher auf die Erläuterungen der Regierung zum V. Nachtrag zum EG-EBG verwiesen werden (vgl. ABI 2012, 3881).

4.5 Finanzierung und Auszahlung

Art. 31 (Auszahlung durch Kanton)

Entsprechend der Zuständigkeit für die Beitragsgewährung werden die Beiträge einschliesslich der Gemeindeanteile vom Kanton ausbezahlt. Anzumerken ist, dass natürlich auch die Beiträge, an denen sich die Gemeinden gar nicht beteiligen (vgl. Art. 9, 20 und 21) vom Kanton ausbezahlt werden.

Art. 32 und 33 (Beteiligung der Gemeinden)

Die Gemeindeanteile werden wie bisher vom Kanton bevorschusst und nach einem Verteilschlüssel auf die politischen Gemeinden verteilt. Der Verteilschlüssel richtet sich wie bisher nach der Erschliessung einer politischen Gemeinde durch den öffentlichen Verkehr und nach ihrer Einwohnerzahl.

Der Verteilschlüssel nach Art. 33 gilt nicht für Abgeltungen für Versuchsbetriebe nach Art. 14 (vgl. Art. 32 Abs. 2). Diese Abgeltungen werden zwar auch von Kanton und Gemeinden gemeinsam getragen, jedoch nicht von allen Gemeinden im Kanton, sondern nur von den nutzniessenden Standortgemeinden, die zudem die interne Aufteilung durch Vereinbarung festlegen können (vgl. Art. 34).

Zudem ist die Beteiligung der Gemeinden am Anteil des Kantons St.Gallen an der jährlichen Einlage in den BIF auf höchstens 17 Mio. Franken begrenzt (Art. 32 Abs. 3). Diese Höchstgrenze gilt sowohl dann, wenn der Anteil des Kantons St.Gallen aufgrund von Änderungen im interkantonalen Verteilschlüssel ansteigt als auch, wenn der Bundesrat die Einlage der Kantone in den BIF auf Verordnungsstufe indexieren sollte, wie dies in Diskussion ist.

Neu wird die Regierung im Gesetz ermächtigt, die Faktoren für die Gewichtung der fahrplanmässigen Abfahrten sowie die Voraussetzungen, unter denen die Abfahrten einer anderen Gemeinde als der Standortgemeinde angerechnet werden können, durch Verordnung festzusetzen. Die entsprechenden Regelungen in Art. 9 ff. VO EGzEBG erhalten dadurch eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage.

Art. 34 (Abgeltung für Versuchsbetriebe)

Als Standortgemeinde gilt jede politische Gemeinde, die durch einen Versuchsbetrieb erschlossen wird. Beschränkt sich der Versuchsbetrieb auf Teile einer Linie, so gelten nur die Gemeinden, die von diesem Teilstück erschlossen werden, als Standortgemeinden.

4.6 Beiträge aus verkehrsrelevanten Einrichtungen

Art. 35 bis 41 wurden – abgesehen von redaktionellen Anpassungen an die Terminologie und Systematik des vorliegenden Erlasses – inhaltlich unverändert aus Art. 20a ff. aGöV übernommen. Es kann daher auf die Erläuterungen der Regierung zum V. Nachtrag zum aGöV verwiesen werden (vgl. ABl 2012, 3874 ff.). Aus Gründen der Rechtssicherheit wurde darauf verzichtet, die erst seit dem 1. Januar 2014 geltenden Bestimmungen zu überarbeiten, auch wenn dies in der Vernehmlassung von verschiedener Seite gefordert worden war. Die Bestimmungen haben bisher im Vollzug keine Schwierigkeiten bereitet.

4.7 Schlussbestimmungen

Art. 42 (Änderung bisherigen Rechts)

Wie bisher unterstehen dem fakultativen Finanzreferendum einmalige neue Ausgaben für einen Beitrag nach dem Gesetz über den öffentlichen Verkehr, der Kanton und politische Gemeinden zusammen mit mehr als 6 Mio. Franken belastet (vgl. Art. 7bis Abs. 1 Bst. a des Gesetzes über Referendum und Initiative [sGS 125.1; abgekürzt RIG]).

Die Änderungen in Art. 7bis Abs. 1 Bst. a RIG und im Randtitel sind redaktioneller Natur. Die Bestimmung von Art. 7bis Abs. 1 Bst. c RIG kann aufgehoben werden, da der Kantonsrat nie über wiederkehrende Ausgaben nach dem Gesetz über den öffentlichen Verkehr beschliesst und die Staatsbeiträge und Vorfinanzierungen neu alle von Art. 7bis Abs. 1 Bst. a RIG erfasst sind.

Art. 44 (Übergangsbestimmungen)

Die Übergangsbestimmungen wurden aus dem V. Nachtrag zum aGöV übernommen, so dass auch hier auf die früheren Erläuterungen der Regierung verwiesen werden kann (vgl. ABI 2012, 3877).

5 Personelle und finanzielle Auswirkungen

Mit FABI/STEP wird den Kantonen die Aufgabe der Planung der weiteren Ausbauschritte der Bahninfrastruktur in Planungsregionen zugewiesen. Diese neue Aufgabe umfasst die Planung des Regionalverkehrsangebots und der notwendigen Infrastrukturen einschliesslich Abstimmung mit Fern- und Güterverkehr. Die Ergebnisse bilden jeweils Grundlage für Kreditfreigaben des Bundes. Die aktive Gestaltung von Angebot und Infrastruktur, die enge Begleitung der Planungsschritte mit STEP und die Wahrung der Interessen des Kantons St.Gallen setzen voraus, dass entsprechende personelle Ressourcen zur Verfügung stehen. Ausserdem ist die Bestellung des Ortsverkehrs durch den Kanton ab dem Jahr 2016 vorgesehen, was im Amt für öffentlichen Verkehr ebenfalls mit einem Anstieg der zu bewältigenden Aufgaben verbunden ist und somit höhere Ressourcen erfordert. Im Amt für öffentlichen Verkehr ist deshalb mit einem zusätzlichen Personalbedarf im Beschäftigungsumfang von 170 Stellenprozenten zu rechnen. Die Erhöhung des Personalbestands wird schrittweise erfolgen, ist aber unumgänglich für die Erfüllung der komplexen und erweiterten Aufgaben im öffentlichen Verkehr. Die Regierung hat bereits im Aufgaben- und Finanzplan 2015-2017 (33.14.04) auf diese Anpassung hingewiesen.

Die Beteiligung des Kantons und der Gemeinden an der Infrastrukturfinanzierung der Privatbahnen (Abgeltung und Darlehen) entfällt mit der Umsetzung von FABI ab dem Jahr 2016. Die aktuellen Berechnungen gehen von Mehrkosten für die Gemeinden von rund 7 Mio. Franken aus. Die Netto-Mehrkosten für den Kanton werden etwas höher ausfallen, da die Abschreibungen auf die in den Vorjahren gewährten Infrastrukturbeiträge weiterlaufen.

Der Kantonsrat hat im Rahmen der Beratung des Entlastungsprogramms 2013 (EP 2013) die Massnahme E67 «Gezielte Aufgabenentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden» beschlossen (ABI 2013, 2308). Bei der Massnahme E67 stehen gezielte Anpassungen der Aufgabenzuordnung im Vordergrund, zum Beispiel durch eine Entflechtung von einzelnen Aufgaben oder durch die Anpassung von Finanzierungsanteilen des Kantons bzw. der Gemeinden in einzelnen Aufgabenbereichen. Die geforderte Entlastungswirkung der Massnahme E67 für den Kanton ab 2016 entspricht in der Grössenordnung den Mehrkosten der Gemeinden für die höheren Infrastrukturbeiträge im Rahmen des BIF. Mit der Deckelung nach Art. 32 Abs. 3 haben die Gemeinden eine verbindliche Begrenzung. Sollte aufgrund bundesrechtlicher Änderungen der BIF-Kantonsbeitrag massgeblich sinken, muss zur nachhaltigen Durchsetzung der Massnahme E67 die Sachlage mit den Gemeinden wieder geprüft werden.

6 Rechtliches

Das Gesetz über den öffentlichen Verkehr führt nicht zu neuen (einmaligen oder wiederkehrenden) Ausgaben. Die jährliche Einlage in den Bahninfrastrukturfonds ist zwar eine neue wiederkehrende Ausgabe. Es handelt sich dabei aber um eine vom Bundesrecht vorgegebene und damit gebundene Ausgabe. Der neue Erlass untersteht somit lediglich dem fakultativen Gesetzesreferendum (Art. 5 RIG).

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf das Gesetz über den öffentlichen Verkehr einzutreten.

Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann
Regierungspräsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

Gesetz über den öffentlichen Verkehr

Entwurf der Regierung vom 20. Januar 2015

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 20. Januar 2015¹² Kenntnis genommen und

erlässt

als Gesetz:¹³

I. Allgemeine Bestimmung

Zweck

Art. 1. ¹ Dieser Erlass bezweckt die Stärkung des öffentlichen Personenverkehrs im Rahmen einer integrierten, auf den Fern- und Güterverkehr und auf die Raumordnung abgestimmten Verkehrspolitik.

² Die Umsetzung des Erlasses:

- a) stärkt das Gesamtverkehrssystem des Kantons;
- b) fördert eine umweltgerechte, wirtschaftliche und allen Bevölkerungskreisen zugängliche Mobilität;
- c) leistet einen wesentlichen Beitrag zur Entlastung des Strassennetzes.

II. Planung

öV-Programm

Art. 2. ¹ Der Kantonsrat beschliesst zur Planung des öffentlichen Personenverkehrs ein mehrjähriges öV-Programm.

² Das öV-Programm:

- a) zeigt die langfristigen Entwicklungsmöglichkeiten und Ziele des öffentlichen Verkehrs auf;
- b) unterstützt die strategische Planung des erforderlichen Verkehrsangebots und der Infrastrukturvorhaben im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs;
- c) stellt das für die Programmperiode geplante Verkehrsangebot und die geplanten Infrastrukturvorhaben dar;
- d) zeigt die Finanzierung des geplanten Verkehrsangebots und der geplanten Infrastrukturvorhaben auf.

¹² ABI 2014,

¹³ Abgekürzt GöV.

Einbezug der politischen Gemeinden a) Grundsatz

Art. 3. Der Kanton berücksichtigt bei der Erarbeitung und bei der Umsetzung des öV-Programms die Interessen der politischen Gemeinden.

b) Koordination

Art. 4. ¹ Die politischen Gemeinden koordinieren ihre Anliegen im Bereich des öffentlichen Personenverkehrs auf regionaler Ebene.

² Der Kanton bezieht die politische Gemeinde, die einen erheblichen Ortsverkehr aufweist, direkt in die Planung ein.

III. Beiträge

1. Infrastruktur

Bahninfrastrukturfonds a) jährliche Einlage

Art. 5. Kanton und politische Gemeinden tragen den Anteil des Kantons St.Gallen an der jährlichen Einlage in den Bahninfrastrukturfonds des Bundes.¹⁴

b) zusätzliche oder alternative Massnahmen

Art. 6. Kanton und politische Gemeinden können zusätzliche oder alternative Massnahmen zu den Bahninfrastrukturvorhaben des Bundes finanzieren.¹⁵

c) Vorfinanzierung

Art. 7. Kanton und politische Gemeinden können Beiträge des Bundes für Bahninfrastrukturvorhaben innerhalb und ausserhalb des Kantonsgebiets vorfinanzieren¹⁶, wenn das Vorhaben dem öffentlichen Verkehr im Kanton, vorwiegend dem Personenverkehr, dient.

Infrastrukturvorhaben ausserhalb des Bahninfrastrukturfonds a) Bahninfrastruktur

Art. 8. ¹ Kanton und politische Gemeinden können Beiträge an den Bau und Ausbau von Bahninfrastruktur, die nicht über den Bahninfrastrukturfonds des Bundes finanziert wird¹⁷, gewähren.

² Die Bahninfrastruktur muss vorwiegend dem öffentlichen Personenverkehr dienen.

³ Der Beitrag wird an die Betreiberin der Infrastruktur ausgerichtet und entspricht höchstens den anrechenbaren Kosten.

¹⁴ Art. 57 des eidgenössischen Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957, SR 742.101.

¹⁵ Art. 58b des eidgenössischen Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957, SR 742.101.

¹⁶ Art. 58c des eidgenössischen Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957, SR 742.101.

¹⁷ Art. 49 Abs. 3 des eidgenössischen Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957, in der Fassung vom 21. Juni 2013.

b) Bushöfe

Art. 9.¹ Der Kanton kann Beiträge für den Bau und Ausbau von regionalen Bushöfen gewähren.

² Der Beitrag wird an die Bauherrschaft ausgerichtet und beträgt höchstens 50 Prozent der anrechenbaren Kosten.

c) Anrechenbare Kosten

Art. 10.¹ Anrechenbar sind die notwendigen Kosten, abzüglich Eigenleistungen der Bauherrschaft und Leistungen oder Beiträge Dritter.

² Die Regierung regelt die Einzelheiten durch Verordnung.

2. Betrieb

Ordentliche Abgeltung a) Voraussetzungen

Art. 11.¹ Ordentliche Abgeltungen werden geleistet, wenn:

- a) das Angebot auf einer von der Regierung bezeichneten Linie erbracht wird;
- b) die Vorgaben an Wirtschaftlichkeit und Nachfrage erfüllt sind.

² Die Regierung legt die Vorgaben an Wirtschaftlichkeit und Nachfrage durch Verordnung fest. Sie unterscheidet dabei zwischen Mindestvorgaben und Zielvorgaben.

b) gemeinsam mit dem Bund bestellte Angebote

Art. 12. Kanton und politische Gemeinden tragen den Anteil des Kantons St.Gallen an der Abgeltung für das mit dem Bund bestellte Angebot des regionalen Personenverkehrs.¹⁸

c) ohne Bund bestellte Angebote

Art. 13.¹ Kanton und politische Gemeinden können weitere Angebote, Angebotsverbesserungen oder Tarifierleichterungen für den öffentlichen Personenverkehr bestellen.¹⁹

² Sie gelten den Transportunternehmen die laut Planrechnung ungedeckten Kosten ab.

³ Die ungedeckten Kosten bemessen sich sachgemäss nach der Bundesgesetzgebung.

Ausserordentliche Abgeltung a) für Versuchsbetriebe

Art. 14.¹ Kanton und politische Gemeinden können für einen Versuchsbetrieb ausserordentliche Abgeltungen gewähren.

² Als Versuchsbetrieb gilt die Erweiterung oder Verdichtung eines Verkehrsangebots, wenn aufgrund der Planrechnung anzunehmen ist, dass das erweiterte oder verdichtete Verkehrsangebot die Zielvorgaben nicht erreichen wird.

¹⁸ Art. 28 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung, SR 745.1.

¹⁹ Art. 28 Abs. 4 des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung, SR 745.1 und Art. 30 ff. der eidgenössischen Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs, SR 745.16.

³ Die ausserordentliche Abgeltung wird für höchstens vier Jahre gewährt und an das Transportunternehmen ausgerichtet.

b) von der Gemeinde bestellte ergänzende Angebote

Art. 15. ¹ Die politische Gemeinde kann mit Zustimmung des Kantons ergänzende Angebote für den öffentlichen Personenverkehr auf ihrem Gemeindegebiet bestellen.

² Sie trägt die Kosten des von ihr bestellten Angebots.

Linien ins Ausland

Art. 16. ¹ Kanton und politische Gemeinden gewähren bei Linien ins Ausland nur für den im Kanton liegenden Teil eine Abgeltung.

² Für den Linienabschnitt im Ausland kann eine Abgeltung gewährt werden, wenn das Angebot überwiegend schweizerischem Verkehr dient.

Fahrzeuge a) Gleichstellung von Menschen mit Behinderung

Art. 17. ¹ Kanton und politische Gemeinden können Beiträge an die Mehrkosten einer vorzeitigen²⁰ Anpassung von Fahrzeugen an die Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes²¹ gewähren.

² Der Beitrag wird als einmalige Abgeltung an das Transportunternehmen ausgerichtet.

b) Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz

Art. 18. ¹ Kanton und politische Gemeinden können Beiträge an die Mehrkosten, die durch Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz von Fahrzeugen entstehen, gewähren.

² Der Beitrag wird als einmalige oder als wiederkehrende Abgeltung an das Transportunternehmen ausgerichtet.

3. Weitere Beiträge

Tarifverbund

Art. 19. ¹ Kanton und politische Gemeinden können Beiträge gewähren an:

- a) die Verwaltungskosten eines Tarifverbundes;
- b) die bei den Transportunternehmen durch den Tarifverbund entstehenden Einnahmenausfälle.

² Ausgenommen sind Verwaltungskosten und Einnahmenausfälle, die durch Abgeltungen abgedeckt werden.

³ Der Beitrag wird an die Trägerschaft des Tarifverbundes ausgerichtet.

²⁰ Art. 9 der eidgenössischen Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs vom 12. November 2002, SR 151.34.

²¹ Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen vom 13. Dezember 2002, SR 151.3.

Koordination

Art. 20. ¹ Der Kanton kann Beiträge für die Koordination nach Art. 4 Abs. 1 dieses Erlasses gewähren.

² Der Beitrag wird an die koordinierende Organisation ausgerichtet. Beiträge an eine politische Gemeinde sind ausgeschlossen.

Projekte betreffend Zusammenarbeit

Art. 21. ¹ Der Kanton kann Beiträge für Projekte, welche die Zusammenarbeit im öffentlichen Verkehr unterstützen, gewähren.

² Der Beitrag wird an die Trägerschaft des Projekts ausgerichtet.

IV. Zuständigkeiten und Verfahren

Grundsatz

Art. 22. ¹ Beiträge werden vom Kanton zugesprochen.

² Ausgenommen sind Abgeltungen für Bestellungen der politischen Gemeinde nach Art. 15 dieses Erlasses. Diese werden von der politischen Gemeinde zugesprochen, die das Angebot bestellt hat.

Zuständigkeit a) Kantonsrat

Art. 23. Der Kantonsrat beschliesst über Beiträge an die Infrastruktur, wenn der einzelne Beitrag Kanton und politische Gemeinden zusammen mit wenigstens 6 Mio. Franken belastet.

b) Regierung

Art. 24. Die Regierung beschliesst über Beiträge an die Infrastruktur, wenn der einzelne Beitrag Kanton und politische Gemeinden zusammen mit weniger als 6 Mio. Franken und mehr als 1 Mio. Franken belastet.

c) Departement

Art. 25. Das zuständige Departement:

- a) bestellt zusammen mit dem Bund das Angebot des regionalen Personenverkehrs und spricht die entsprechenden Abgeltungen zu;
- b) bestellt die weiteren Angebote, Angebotsverbesserungen und Tarifierleichterungen und spricht die entsprechenden Abgeltungen zu;
- c) beschliesst über Beiträge an die Infrastruktur, wenn der einzelne Beitrag Kanton und politische Gemeinden zusammen mit höchstens einer Million Franken belastet;
- d) spricht Abgeltungen an Fahrzeuge und die Beiträge nach Art. 19 ff. dieses Erlasses zu;
- e) schliesst die Vereinbarungen über Beiträge ab.

Form der Beitragsgewährung

Art. 26. Beiträge werden schriftlich vereinbart oder verfügt. Vorbehalten bleiben die Formvorschriften des Bundesrechts.

Anwendbares Recht a) Beiträge

Art. 27. Auf Beiträge, die nicht nach Bundesrecht ausgerichtet werden, finden folgende Bestimmungen des eidgenössischen Subventionsgesetzes vom 5. Oktober 1990²² sachgemäss Anwendung:

- a) Gesuch und Auskunftspflicht²³;
- b) Überprüfung der Aufgabenerfüllung²⁴;
- c) Baubeginn und Anschaffungen²⁵;
- d) Projektänderungen²⁶;
- e) Nichterfüllung oder mangelhafte Erfüllung²⁷;
- f) Zweckentfremdung und Veräusserung²⁸;
- g) Widerruf der Beitragsverfügung²⁹;
- h) Rücktritt von der Vereinbarung³⁰.

b) Bestellverfahren

Art. 28. ¹ Das Bestellverfahren für Angebote, an die der Bund keine Leistungen erbringt, richtet sich sachgemäss nach den Bestimmungen für gemeinsame Bestellungen von Bund und Kantonen³¹. Die zuständige Dienststelle des Kantons handelt an Stelle des Bundesamtes für Verkehr.

² Liegt für die Bestellperiode noch kein Budget vor, erfolgt die Bestellung unter dem Vorbehalt der Genehmigung des Budgets durch den Kantonsrat.

c) Rechnungswesen von konzessionierten Transportunternehmen

Art. 29. ¹ Die Bestimmungen des Bundes über das Rechnungswesen von konzessionierten Transportunternehmen³² gelten sinngemäss für Unternehmen, die als Konzessionär Abgeltungen nach Art. 13 dieses Erlasses erhalten oder für den Konzessionär auf vertraglicher Basis Transportleistungen zur Erfüllung der Konzession erbringen.

² Die zuständige Dienststelle des Kantons handelt an Stelle des Bundesamtes für Verkehr.

²² BG über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990, SR 616.1.

²³ Art. 11 des BG über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990, SR 616.1.

²⁴ Art. 25 des BG über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990, SR 616.1.

²⁵ Art. 26 des BG über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990, SR 616.1.

²⁶ Art. 27 des BG über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990, SR 616.1.

²⁷ Art. 28 des BG über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990, SR 616.1.

²⁸ Art. 29 des BG über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990, SR 616.1.

²⁹ Art. 30 des BG über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990, SR 616.1.

³⁰ Art. 31 des BG über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990, SR 616.1.

³¹ Art. 31a ff. des BG über die Personenbeförderung vom 20. März 2009, SR 745.1, und Art. 11 ff. der eidgV über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs vom 11. November 2009, SR 745.16.

³² Art. 35 ff. des BG über die Personenbeförderung vom 20. März 2009, SR 745.1; V des UVEK über das Rechnungswesen der konzessionierten Unternehmen, vom 18. Januar 2011, SR 742.221.

V. Finanzierung und Auszahlung

Form der Beiträge

Art. 30. Beiträge werden geleistet als:

- a) A-fonds-perdu-Beitrag;
- b) zinsvergünstigtes oder zinsloses Darlehen;
- c) Bürgschaft für Darlehen Dritter;
- d) Beteiligung an den Zinskosten von Vorfinanzierungen Dritter.

Auszahlung durch Kanton

Art. 31. ¹ Der Kanton zahlt die Beiträge einschliesslich der Gemeindeanteile aus.

² Ausgenommen sind Abgeltungen für Bestellungen der politischen Gemeinde nach Art. 15 dieses Erlasses. Diese werden von der politischen Gemeinde ausbezahlt, die das Angebot bestellt hat.

Beteiligung der Gemeinden a) Grundsatz

Art. 32. ¹ Die politischen Gemeinden tragen zusammen 50 Prozent der Beiträge, die von Kanton und Gemeinden gemeinsam ausgerichtet werden.

² Ausgenommen sind Abgeltungen für Versuchsbetriebe.

³ Die Beteiligung der politischen Gemeinden am Anteil des Kantons St.Gallen an der jährlichen Einlage in den Bahninfrastrukturfonds des Bundes beträgt jährlich höchstens 17 Mio. Franken.

b) Verteilschlüssel

Art. 33. ¹ Die einzelnen Gemeindeanteile richten sich nach der Erschliessung der politischen Gemeinde durch den öffentlichen Verkehr und nach der Einwohnerzahl.

² Die Erschliessung wird nach der Zahl der gewichteten fahrplanmässigen Abfahrten auf dem Gemeindegebiet bemessen.

³ Die Regierung regelt die Einzelheiten. Sie legt insbesondere fest:

- a) die Faktoren für die Gewichtung der fahrplanmässigen Abfahrten;
- b) die Voraussetzungen, unter denen die Abfahrten ganz oder teilweise einer anderen Gemeinde als der Standortgemeinde angerechnet werden können.

c) Abgeltung für Versuchsbetriebe

Art. 34. ¹ Die Standortgemeinden tragen zusammen 50 Prozent der Abgeltung an den Versuchsbetrieb.

² Sie regeln die interne Aufteilung der Abgeltung durch Vereinbarung.

³ Können sich die Standortgemeinden nicht einigen, verfügt das zuständige Departement die Aufteilung nach freiem Ermessen.

VI. Beiträge aus verkehrsrelevanten Einrichtungen

Beitragspflicht a) Grundsatz

Art. 35. ¹ Die Betreiberin oder der Betreiber einer verkehrsrelevanten Einrichtung beteiligt sich an den Abgeltungen nach diesem Erlass, wenn die Einrichtung:

- a) allein oder zusammen mit benachbarten verkehrsrelevanten Einrichtungen überwiegende Ursache dafür ist, dass der Standort durch den öffentlichen Verkehr neu erschlossen oder die bestehende Erschliessung ausgebaut wurde oder werden muss;
- b) einen erheblichen Einfluss darauf hat, dass die bestehende Erschliessung des Standorts durch den öffentlichen Verkehr aufrecht erhalten werden muss;
- c) in der Nähe einer nach Abs. 1 Bst. a oder b dieser Bestimmung beitragspflichtigen Einrichtung liegt und einen Nutzen aus der Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr zieht.

² Verkehrsrelevante Einrichtungen sind Bauten und Anlagen, die:

- a) ganzjährig oder saisonal betrieben werden;
- b) während der Betriebsdauer nach Abs. 2 Bst. a dieser Bestimmung an wenigstens drei Tagen je Woche geöffnet sind;
- c) wenigstens 50 öffentlich zugängliche Parkplätze haben.

³ Kann die verkehrsrelevante Einrichtung nicht einer bestimmten Betreiberin oder einem bestimmten Betreiber zugeordnet werden, ist die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer beitragspflichtig.

b) Ausnahme

Art. 36. Keine Beitragspflicht besteht bei verkehrsrelevanten Einrichtungen, die von der öffentlichen Hand betrieben werden.

Beitragshöhe a) Grundsatz

Art. 37. ¹ Die Beitragshöhe richtet sich nach den ungedeckten Kosten der Angebote des öffentlichen Verkehrs, welche die verkehrsrelevante Einrichtung erschliessen, und nach dem Nutzen aus diesen Angeboten für die Beitragspflichtige oder den Beitragspflichtigen.

² Der Beitrag beträgt höchstens:

- a) 75 Prozent der laut Planrechnung ungedeckten Kosten des bestellten Verkehrsangebots;
- b) 100 Prozent des st.gallischen Anteil an der Abgeltung nach Art. 12 dieses Erlasses.

b) bei mehreren Beitragspflichtigen

Art. 38. Leisten mehrere Beitragspflichtige Beiträge an ein Angebot des öffentlichen Verkehrs, ist die Summe ihrer Beiträge nicht höher als der Höchstsatz nach Art. 37 Abs. 2 dieses Erlasses.

c) Festlegung 1. durch Vereinbarung

Art. 39. ¹ Der Beitrag wird durch Vereinbarung zwischen der oder dem Beitragspflichtigen und der Standortgemeinde festgelegt.

² Die Vereinbarung bedarf der Genehmigung des zuständigen Departementes.

³ Das zuständige Departement kann die Standortgemeinde anweisen, mit der Betreiberin oder dem Betreiber einer verkehrsrelevanten Einrichtung Verhandlungen über einen Beitrag aufzunehmen.

2. durch Verfügung

Art. 40. Das zuständige Departement legt den Beitrag durch Verfügung fest, wenn:

- a) sich die oder der Beitragspflichtige und die Standortgemeinde nicht auf einen Beitrag einigen können;
- b) eine Vereinbarung nicht genehmigt wird und innert zwei Monaten nach Rechtskraft des Entscheids über die Nichtgenehmigung keine neue, genehmigungsfähige Vereinbarung zustande kommt.

Bezug und Aufteilung der Beiträge

Art. 41. ¹ Die Standortgemeinde zieht den Beitrag jährlich ein.

² Der Beitrag wird an ihren Gemeindeanteil angerechnet.

VII. Schlussbestimmungen

Änderung bisherigen Rechts

Art. 42. Das Gesetz über Referendum und Initiative vom 27. November 1967³³ wird wie folgt geändert:

2. Kantonsstrassenbau und Finanzierung des öffentlichen Verkehrs

Art. 7bis. ¹ Dem fakultativen Finanzreferendum unterstehen die Beschlüsse des Kantonsrates ~~zulasten des Staates eine einmalige neue Ausgabe von mehr als Fr. 6 000 000.--~~ über:

- a) **Projekte für den Bau von Staatsstrassen, ausgenommen Nationalstrassen Kantonsstrassen, die eine einmalige neue Ausgabe zulasten des Kantons von mehr als Fr. 6 000 000.– zur Folge haben;**
- b) **Staatsbeiträge nach dem Einführungsgesetz zum eidgenössischen Eisenbahngesetz³⁴ eine einmalige neue Ausgabe für einen Beitrag nach dem Gesetz über den öffentlichen Verkehr, der Kanton und politische Gemeinden zusammen mit mehr als Fr. 6 000 000.– belastet.**
- c) ~~Staatsbeiträge und Vorfinanzierungen nach dem Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs vom 25. September 1988³⁵. Dem fakultativen Referendum unterstehen die Beschlüsse des Kantonsrates nach dem Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs, die zulasten des Staates während wenigstens zehn Jahren eine wiederkehrende Jahresausgabe von mehr als Fr. 200 000.– je Linie oder mehr als Fr. 2 000 000.– je Tarifverbund zur Folge haben.~~

² Dem fakultativen Finanzreferendum unterstehen ferner Änderungen von Kantonsratsbeschlüssen, die dem fakultativen Finanzreferendum unterstanden haben.

³³ sGS 125.1.

³⁴ sGS 713.1.

³⁵ sGS 710.5.

Aufhebung bisherigen Rechts

Art. 43. Aufgehoben werden:

- a) das Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs vom 25. September 1988³⁶;
- b) das Einführungsgesetz zum eidgenössischen Eisenbahngesetz vom 7. Februar 1971³⁷.

Übergangsbestimmungen

Art. 44. Bestehende Vereinbarungen mit Betreibern von verkehrsrelevanten Einrichtungen über Beiträge an Angebote des öffentlichen Verkehrs dürfen von den Bestimmungen von Art. 35 bis Art. 37 dieses Erlasses abweichen:

- a) bis zum Ablauf der vereinbarten Geltungsdauer;
- b) bis zur Kündigung der Vereinbarung;
- c) bis zum Eintritt eines vereinbarten Auflösungsgrundes.

Vollzugsbeginn

Art. 45. Dieser Erlass wird ab 1. Januar 2016 angewendet.

³⁶ sGS 710.5, (Stand 1. Januar 2014).

³⁷ sGS 713.1, (Stand 1. Januar 2014).