

Regierungsratsbeschluss

vom 3. Dezember 2024

Nr. 2024/1958

KR.Nr. A 0119/2024 (BJD)

Auftrag Fraktion SP/Junge SP: Deckungsgrad bei ÖV-Linie Stellungnahme des Regierungsrates

1. Auftragstext

Der Regierungsrat wird beauftragt, die rechtlichen Grundlagen so anzupassen, dass bei ÖV-Linien, die den minimalen gesetzlichen Deckungsgrad unterschreiten, in begründeten Fällen Ausnahmen möglich sind.

2. Begründung (Vorstosstext)

Im Gesetz über den öffentlichen Verkehr (BGS 732.1) ist in § 5, Abs. 2 festgehalten, dass Angebote des Ortsverkehrs und des Ausflugsverkehrs mindestens einen Kostendeckungsgrad von 20 % aufzuweisen haben. Das ist im Grundsatz richtig so. Diese Formulierung lässt aber keine gesetzeskonformen Ausnahmen zu.

Es kann notwendig und richtig sein, dass in begründeten Fällen auch eine Linie mit einem Kostendeckungsgrad von unter 20 % weiter bestellt werden kann. So kann es z.B. sinnvoll sein, ein Angebot weiter zu bestellen, das im Bestelljahr knapp unter dem Kostendeckungsgrad liegt, aber tendenziell steigende Fahrgastzahlen aufweist. Die ÖV-Nutzung ist auch Gewohnheitssache. Wenn der Modalsplit weiter in Richtung ÖV zielen soll, braucht es ein konstantes Angebot.

Mit der Schaffung einer Ausnahmemöglichkeit obliegt es schliesslich dem Kantonsrat, bewusst eine Linie mit einem Kostendeckungsgrad von unter 20 % zu bewilligen.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Rechtliche Ausgangslage

Das aktuelle Gesetz über den öffentlichen Verkehr (ÖVG; BGS 732.1) wurde vom Kantonsrat am 28. Juni 2022 beschlossen und ist am 1. Januar 2023 in Kraft getreten. Inhaltlich wurde das alte Gesetz von 1992 revidiert und unter anderem an neue oder geänderte übergeordnete Erlasse des Bundes zum öffentlichen Verkehr (ÖV) angepasst.

Der Kanton Solothurn bestellt den regionalen Personenverkehr (RPV) auf der Schiene und Strasse, was dem grössten Teil der bestellten Leistungen entspricht, zusammen mit dem Bund und bei interkantonalen Linien mit den Nachbarkantonen. Der Bund hat Kriterien unter anderem zur minimalen Wirtschaftlichkeit aufgestellt, die der Kanton Solothurn zum grossen Teil bereits vor der Gesetzesrevision angewendet hat. Mit der Revision wurde diese Praxis explizit verankert. Die Kriterien kommen seither auch dort zur Anwendung, wo der Kanton ohne Bund als Besteller auftritt, namentlich im Orts- und Ausflugsverkehr.

Gestützt auf § 5 Abs. 1 f. des ÖVG gelten pro Angebotskategorie folgende Anforderungen betreffend minimale Kostendeckung:

- Buslinien des RPV mit bis zu 18 Kurspaaren: 10 %
- Buslinien des RPV mit mehr als 18 Kurspaaren: 20 %
- Bahnlinien des RPV: 20 %
- Buslinien des Ortsverkehrs: 20 %
- Buslinien des Ausflugsverkehrs: 20 %.

Bei Buslinien des RPV mit bis zu 18 Kurspaaren handelt es sich um Linien der Grunderschliessung vorwiegend im ländlichen Raum. Die reduzierte Anforderung an die Wirtschaftlichkeit wird neben den tendenziell tieferen absoluten Kosten damit begründet, dass auch periphere Gebiete nicht vom Service Public ausgeschlossen werden sollen.

Gestützt auf § 4 Abs. 2 des ÖVG kann der Kanton in Absprache mit den beteiligten Einwohnergemeinden Versuchsbetriebe zur Abklärung der Nachfrage bei neuen oder verlängerten Linien oder zur Erprobung neuartiger Verkehrsformen bestellen.

Das ÖVG sieht keine expliziten Ausnahmen vor, auf deren Basis Angebote mit ungenügender Kostendeckung weiterbestellt werden können. Dies gilt sowohl für ordentlich bestellte Angebote als auch für Versuchsbetriebe.

3.2 Erwägungen

Es ist festzustellen, dass der Auftragstext allgemein formuliert ist. Hingegen bezieht sich der Vorstosstext (Begründung) ausschliesslich auf den Orts- und Ausflugsverkehr sowie die Kostendeckung von 20 %.

Das ÖVG bezweckt nach § 1 Abs. 1 die Stärkung des öffentlichen Personenverkehrs nach wirtschaftlichen Grundsätzen im Rahmen einer integrierten, auf den Fernverkehr und die Raumordnung abgestimmten Verkehrspolitik. Vor diesem Hintergrund legt der Kanton Solothurn in der Planung und Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs grosses Gewicht auf die erwartete Wirtschaftlichkeit der Angebote, die bestellt werden sollen. Im Grundsatz werden somit nur solche Angebote bei den Transportunternehmen zur Offerierung angefragt, die ein Erreichen der minimalen Kostendeckungsgrade erwarten lassen.

Die Praxis zeigt aber immer wieder, dass Angebote, die mit einer genügenden Kostendeckung offeriert, verhandelt und vereinbart worden sind, unter den oben aufgeführten Schwellenwerten zu liegen kommen.

Etablierte Linien mit tiefer Kostendeckung knapp über den Schwellenwerten können kurzzeitig knapp unter die Schwellenwerte fallen, sich aber von selbst wieder erholen. Gründe dafür können Schwankungen bei der Auslastung, Änderungen bei der Kostenstruktur oder Anpassungen bei der Einnahmenverteilung in den Tarifverbunden sein.

Bei gänzlich neuen Linien oder wesentlichen Anpassungen an bestehenden Linien kann die Kostendeckung zu Beginn ebenfalls ungenügend sein, bevor sich die Linien etablieren. Derartige Angebote müssen von der Kundschaft erst akzeptiert und wie geplant genutzt werden. In der Regel sind hierfür mehrere Jahre notwendig. Zudem fließen die zusätzlich generierten Erträge aus den Tarifverbunden zeitlich verzögert, so dass die Kostendeckung anfangs in der Regel etwas zu tief ausfällt.

Die Bestimmung zu den Versuchsbetrieben nach § 4 Abs. 2 des ÖVG («Abklärung der Nachfrage») kann zudem implizieren, dass bei Betriebsaufnahme allenfalls mit einer tiefen Kostendeckung gerechnet werden muss. Dasselbe gilt auch für neue oder angepasste Linien zur Erschliessung von Entwicklungsschwerpunkten gemäss kantonalem Richtplan, wenn die Schwerpunkte erst in Entwicklung begriffen sind, aber mit Blick auf einen möglichst grossen ÖV-Anteil am Gesamtverkehr schon frühzeitig ein öffentliches Verkehrsangebot angeboten wird.

Vor diesem Hintergrund erachtet der Regierungsrat eine Anpassung des kantonalen ÖV-Rechts als sinnvoll, um in begründeten Ausnahmen Linien mit ungenügender Kostendeckung bestellen und finanzieren zu können. Ergänzend zum Auftrags- und Vorstosstext sollen die Ausnahmen explizit zeitlich limitiert bzw. müssten die Ausnahmen nach einer bestimmten Zeit erneut beantragt werden. Aus Gleichbehandlungsgründen sollen die Ausnahmen für alle bestellten Angebotskategorien ermöglicht werden können, d. h. für den RPV sowie den Orts- und Ausflugsverkehr.

Der Regierungsrat schlägt zudem vor, gleichzeitig auch folgende Punkte im Zusammenhang mit der Kostendeckungsgradthematik miteinzubeziehen: Einerseits den Umgang mit Angeboten, bei welchen trotz sorgfältiger Planung keine Aussicht auf das Erreichen der minimalen Kostendeckung besteht (Vorgehen zur Aufhebung) und andererseits der Umgang mit interkantonalen Linien mit ungenügender Kostendeckung, bei denen der Kanton Solothurn als Juniorpartner mitbeteiligt ist.

4. Antrag des Regierungsrates

Erheblicherklärung mit geändertem Wortlaut:

Der Regierungsrat wird beauftragt, die rechtlichen Grundlagen so anzupassen, dass bei den vom Kanton Solothurn bestellten ÖV-Linien, die den minimalen gesetzlichen Kostendeckungsgrad unterschreiten, in begründeten Fällen zeitlich limitierte Ausnahmen möglich sind.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Vorberatende Kommission

Umwelt-, Bau- und Wirtschaftskommission

Verteiler

Bau- und Justizdepartement (bk)
Amt für Verkehr- und Tiefbau (kel, GEKO 959)
Aktuariat UMBAWIKO
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat