

T +41 52 632 73 60
staatskanzlei@sh.ch

Regierungsrat

An die Mitglieder des
Kantonsrats des Kantons
Schaffhausen

Schaffhausen, 6. Juni 2024

Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 21. November 2023 betreffend Erhöhung des Ortsverkehrsbeitrages und Bereitstellung finanzieller Mittel für touristische Ausflugsverkehre (ADS 23-124); Kommissionsvorlage vom 26. Februar 2024 (ADS 24-67);

Revidierte Anträge des Regierungsrates

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

In Anbetracht der tiefgreifenden Anpassungen, welche die SPK in ihrem Kommissionsbericht vorschlägt, hat sich der Regierungsrat erneut umfassend mit dieser Vorlage auseinandergesetzt. Er **beantragt dem Parlament eine Rückbesinnung auf die ursprünglichen Forderungen der Motionäre**. Mit den in diesem Schreiben angekündigten Anträgen des Regierungsrates werden alle Anliegen der Motionäre erfüllt und eine schnelle Umsetzung auf den Weg gebracht.

1. Zusammenfassung: Entwicklung der Vorlage

1.1 Motion «Faire Kantonsbeteiligung am öffentlichen Ortsverkehr»

Mit der Motion vom 18. Januar 2021 «Faire Kantonsbeteiligung am öffentlichen Ortsverkehr» wurde der Regierungsrat eingeladen, dem Kantonsrat eine Vorlage zur Erhöhung des Kantonsbeitrags an den öffentlichen Ortsverkehr von 18 Prozent auf 20 Prozent zu unterbreiten und das Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs entsprechend zu überarbeiten. Zudem forderten die Motionäre, die Erhöhung/Anpassung des in Art. 9 Abs. 3 festgehaltenen Kostendachs. Weitere Forderungen waren in der Motion nicht enthalten. Der Kantonsrat hat die Motion (wohl bemerkt mit nur diesen Forderungen) in seiner Sitzung vom 5. Juli 2021 mit 28:19 Stimmen für erheblich erklärt.

1.2 Vorlage des Regierungsrates vom 21. November 2023

Mit Vorlage vom 21. November 2023 beantragte der Regierungsrat die Erhöhung des kantonalen Anteils an den Ortsverkehr auf 20 Prozent und die Erhöhung des maximal indexierten Beitrages von 2,5 Mio. auf 3,5 Mio. Franken. Aufgrund verschiedener Anfragen in den letzten Jahren zur Unterstützung von Ausflugsbussen (Randenbus, Siblingerranden, Eschheimertal) wollte der Regierungsrat im gleichen Zug die gesetzliche Grundlage präzisieren. Die Vorlage sah vor, dass der Kanton Ausflugsbusse mit 20 Prozent der ungedeckten Kosten und jährlich maximal 50'000 Franken auch längerfristig unterstützen kann. Zudem sollte auch beim Schifffahrtsverkehr die gesetzliche Grundlage für zukünftige Unterstützungsleistungen präzisiert und mit einem Maximalbeitrag/Kostendach versehen werden.

1.3 Beratungen der Spezialkommission (SPK)

Es zeigte sich schon beim Eintreten, dass die Kommission eine viel breitere Diskussion betreffend dem Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs führen wollte, als in der Vorlage vorgesehen. Die SPK hat in der Folge Änderungen und Ergänzungen beschlossen, die materiell weit über den Auftrag in der überwiesenen Motion hinausgehen. Bei Annahme würden sich die Ausgaben des Kantons für den Ortsverkehr wiederkehrend um 1.6 Mio. Franken pro Jahr erhöhen, im Regionalverkehr kämen zusätzlich nochmals wiederkehrend rund 300'000 Franken Mehrkosten auf den Kanton zu. Davon würden zu 92 Prozent die Stadt Schaffhausen und die Gemeinde Neuhausen am Rheinfluss profitieren. Die finanzielle Mehrbelastung des Kantons durch Ausflugsbusse würde sich voraussichtlich in Grenzen halten. Beim touristischen Schifffahrtsverkehr auf dem Rhein schlägt die SPK vor, dass der Kanton, zusammen mit den Haltestellengemeinden und dem Kanton Thurgau, den touristischen Linienbetrieb künftig *bestellen* und *fördern* und *dessen ungedeckten Plankosten übernehmen* soll. Die Auswirkungen dieser Änderungen können derzeit noch nicht abgeschätzt werden, dürften aber erheblich sein.

1.4 Rückbesinnung auf die wesentlichen Forderungen der Motion

Die durch die Kommission beschlossenen zusätzlichen Änderungen und Ergänzungen sind mit Konsequenzen verbunden, welche weit über den Motionstext hinausgehen und sachlich nicht gerechtfertigt sowie für den Kanton finanziell nicht zu verantworten sind. Es dürfte nicht im Interesse des Parlamentes liegen, eine grundsätzlich gerechtfertigte Erhöhung des Beitrags an den Ortsverkehr bei Beschlussfassung gemäss den Anträgen der SPK zu gefährden. Der Regierungsrat hatte mit der Vorlage den politischen Auftrag gemäss Motion erfüllt. Zu den ergänzenden Anträgen des Regierungsrates in der ursprünglichen Vorlage zur Schifffahrt und zu den Ausflugsbussen muss im Nachhinein selbstkritisch festgestellt werden, dass die vorgenommenen Präzisierungen nicht zwingend nötig sind. Untergeordnete Fragen sollen nicht im Gesetz, sondern bei Bedarf in der Verordnung näher geregelt werden. Deshalb beantragt der Regierungsrat eine Rückbesinnung auf die ursprünglichen Anträge der

Motionäre. Entsprechend beantragt er die Ablehnung der Anträge der SPK und die Annahme der Gegenanträge des Regierungsrates.

2. Beurteilung der SPK-Anliegen und Gegenanträge der Regierung

Eine Übersicht über alle Anträge finden Sie im Excelsheet im Anhang zu diesem Schreiben. Nachfolgend einige detailliertere Erläuterungen zu den wesentlichen Anpassungen (in der Übersicht jeweils gelb markiert).

2.1 Ortsverkehr

SPK: Ersatz der heute im Gesetz verankerten Bandbreite der Unterstützung für den Ortsverkehr (15 - 25 Prozent) durch einen fixen Beitrag von 22.5 Prozent.

Beurteilung des Regierungsrates und Antrag: Die Bandbreite von 15 - 25 Prozent erlaubt es, der Tatsache Rechnung zu tragen, die zentralörtliche Funktion in Schaffhausen / Neuhausen besser abzubilden, allenfalls mit einem höheren Beitrag an den Ortsverkehr als in einer anderen Gemeinde mit Ortsverkehr. **Der Regierungsrat beantragt deshalb, an der Bandbreite im Gesetz (Art. 9 Abs. 2) festzuhalten.** Um die nötige Flexibilität zu wahren war der Beitragssatz bisher in einem separaten Beschluss («Flextax-Beschluss») festgelegt. **Der Regierungsrat beantragt, weiterhin an einem separaten Beschluss festzuhalten.** Da aber der aktuelle Beschluss ansonsten überholt ist, soll er aufgehoben und durch einen neuen mit dem Titel «Beschluss über den Beitrag an den Ortsverkehr» ersetzt **und darin der Beitragssatz auf 20 Prozent (statt heute 18 Prozent) erhöht werden.**

SPK: Streichung der Deckelung des Ortsverkehrsbeitrages

Beurteilung des Regierungsrates und Antrag: Da mit dem in der Vorlage enthaltenen Maximalbetrag (3,5 Mio. Franken) der Planbedarf für 2023 nicht gedeckt werden könnte, beantragt die SPK die Aufhebung der Deckelung. Ohne Deckelung würde sich der Beitrag des Kantons um über 1.6 Mio. Franken erhöhen, zudem müsste er sich künftig unlimitiert an den Kosten des Ortsverkehrs beteiligen. Damit wird die dem Kantonsrat in Art. 13 Abs. 2 GöV eingeräumte Ausgabenkompetenz überschritten, weshalb sich die Frage nach dem (obligatorischen) Referendum stellt. Bei Indexierung des heute geltenden Betrags von 2,5 Mio. Franken bis Ende 2024 dürfte der Plafond aufgrund der Teuerung auf 2,8 Mio. Franken ansteigen. Aufgrund der in der SPK geführten Beratungen ist nach Auffassung des Regierungsrates eine Erhöhung des Plafonds auf 3,8 Mio. Franken gerechtfertigt, mehr jedoch nicht. Ein Beschluss, der zu Mehrausgaben bis zu 1 Mio. Franken führt, liegt in der Kompetenz des Kantonsrats. Es soll jedoch an einem Maximalbetrag festgehalten werden. Der Kanton ist bereit, sich angemessen an den Kosten, beispielsweise auch für die Elektrifizierung, zu beteiligen. Aus dem kürzlich veröffentlichten Jahresbericht der VBSH lässt sich entnehmen, dass im Jahr 2023 immer noch rund 1.5 Mio. Fahrgäste zum Referenzjahr 2019 vor der Pandemie fehlen.

Die VBSH ist im Ortsverkehr schon länger (bereits vor Corona) mit einer stagnierenden Nachfrage konfrontiert. Es kann jedoch nicht Aufgabe des Kantons sein, sich *unlimitiert* an den Kosten zu beteiligen und damit das Risiko zu tragen, insbesondere da er auch formell keinen Einfluss auf die Gestaltung des Ortsverkehrs nehmen kann. Bei einem Plafond liegt es an den Verantwortlichen für den Ortsverkehr, entweder Massnahmen zur Wiederherstellung eines Gleichgewichtes zwischen Kosten und Erlösen zu schaffen oder höhere Abgeltungen in Kauf zu nehmen. **Der Regierungsrat lehnt deshalb die Streichung des Deckels dezidiert ab und beantragt den Maximalbeitrag von 2.5 auf 3.8 Mio. Franken zu erhöhen.**

2.2 Regionalverkehr

Die SPK beantragt die Senkung des Beitrages der Gemeinden an den Regionalverkehr von heute 25 Prozent auf neu 22.5 Prozent.

Beurteilung des Regierungsrates und Antrag: Die Gemeinden im Kanton Schaffhausen beteiligen sich im Vergleich zu den meisten anderen Kantonen bereits heute unterdurchschnittlich an den Kosten des Kantons für den öffentlichen Verkehr. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Kanton Schaffhausen nach Art. 10 Abs. 3 GöV mindestens 75 Prozent des Ertragsanteils an der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) zweckgebunden zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs einsetzt. Zwischen 2017 und 2022 hat der Anteil des Kantons Schaffhausen wegen zunehmenden Einsatzes von umweltfreundlicheren Schwerverkehrsfahrzeugen um 14 Prozent abgenommen. Aufgrund dieser Ausgangslage müsste grundsätzlich eher eine Erhöhung der Gemeindebeiträge erwogen werden. Die durch die SPK beantragte Änderung für die Beteiligung der Gemeinden am Regionalverkehr führt demgegenüber zu einer Mehrbelastung des Kantons von weiteren rund 300'000 Franken. Davon resultieren 130'000 Franken (46 Prozent) als zusätzliche Entlastung zugunsten der Gemeinden Neuhausen und Schaffhausen.

Insgesamt (Regional- und Ortsverkehr) führen die SPK-Anträge beim Regional- und Ortsverkehr zu jährlich wiederkehrenden Mehrkosten für den Kanton von rund 1.9 Mio. Franken. Davon profitieren zu 92 Prozent (1,74 Mio. Franken) die beiden Stadtgemeinden. Unter diesen Umständen, des bereits bestehenden vergleichsweise niedrigen Anteils der Gemeinden und der Tatsache, dass der Hauptteil der Entlastung zusätzlich zur Entlastung im Ortsverkehr den beiden Kerngemeinden Schaffhausen und Neuhausen zu Gute käme, **beantragt der Regierungsrat den Antrag der SPK abzulehnen.**

2.3 Schifffahrtsverkehr

Die SPK schlägt ein grösseres Engagement des Kantons vor. So soll künftig der Kanton, zusammen mit allen Haltestellengemeinden und dem Kanton Thurgau, den touristischen Linienbetrieb bestellen und fördern und dessen ungedeckte Plankosten übernehmen.

Beurteilung des Regierungsrates: Bei der heutigen Leistung an die URh handelt es sich um eine unbestrittene, jedoch grundsätzlich freiwillige Finanzhilfe an ein aus eigener Initiative tätiges Unternehmen mittels einer Leistungsvereinbarung. Zwar steht auch beim Vorschlag der SPK das Element der Gemeinsamkeit im Vordergrund, so dass der Kanton auch bei fehlender Einigung der Partner über die Aufteilung des Gesamtbeitrages kaum zur Deckung der verbleibenden Lücke verpflichtet werden könnte. Es ist jedoch nicht zu erwarten, dass die anderen Beteiligten einem Wechsel vom grundsätzlich freiwilligen Finanzhilfeprinzip zum Bestellerprinzip mit zwingender Abgeltung der ungedeckten Kosten zustimmen würden. Von einem nicht abgesprochenen, einseitigen Vorgehen durch den Kanton Schaffhausen sollte Abstand genommen werden. Nach Auffassung des Regierungsrates verspricht die Formulierung der SPK mit den «ungedeckten Kosten» etwas, was in der Realität nicht eingehalten werden kann. Schliesslich ist darauf zu verweisen, dass das Bestellerprinzip die URh in der unternehmerischen Freiheit beschränken würde. Denn es wäre künftig der Besteller, welcher vorgibt, welche Leistungen zu erbringen wären. Die URh soll auch künftig bei grösseren Investitionen durch die öffentliche Hand unterstützt werden, wie das auch in der Vergangenheit immer gut funktioniert hat. Aufgrund der in der SPK geführten Diskussion stellt der Regierungsrat selbstkritisch fest, dass der ursprüngliche Antrag zur Festlegung eines finanziellen Rahmens keine Verbesserung bringt. Der Regierungsrat hat bisher seine Finanzhilfe an die URh gestützt auf Art. 3 Abs. 3 geleistet und für grössere Beiträge (Aktienkapitalaufstockung, Darlehen für technische Erneuerung von Schiffen) separate Kreditanträge gestellt. Dies kann ohne weiteres auch künftig so gehandhabt werden. Auf eine detaillierte Regelung des finanziellen Rahmens im Gesetz kann daher verzichtet werden. **Der Regierungsrat zieht deshalb den ursprünglichen Antrag der Vorlage zurück und lehnt den Antrag der SPK ab.**

2.4 Ausflugsverkehr

Die SPK schlägt vor, dass der Kanton Vereinbarungen zur Förderung des Ausflugsverkehrs mit Sammeltransporten abschliessen kann und 40 Prozent der ungedeckten Betriebskosten übernimmt.

Beurteilung des Regierungsrates: Selbst wenn Art. 9b GöV beschlossen wird, muss der Kanton bei der Prüfung von Gesuchen zuerst die Frage des «vorrangigen kantonalen Interesses» (Art. 3 Abs. 3 GöV) prüfen. Dieses Interesse kann grösser oder kleiner sein. Mit fixer 40-Prozent Beteiligung besteht kein Ermessen mehr bei der Festlegung der Beitragshöhe. Aufgrund der in der SPK geführten Diskussion wird festgestellt, dass die Meinungen zum Teil stark differieren. Der Regierungsrat kommt danach zum Schluss, dass untergeordnete Anliegen des öffentlichen Verkehrs wie touristische Sammeltransporte nicht detailliert im Gesetz geregelt werden sollten. Der Regierungsrat will den ihr in Art. 3 GöV übertragenen Handlungsspielraum nicht ohne Not durch zusätzliche gesetzliche Bestimmungen einschränken. Falls im Interesse der Rechtssicherheit Bedarf für zusätzlichen

Regelungsbedarf besteht, können Kriterien zur Bewertung von Angeboten und zur Höhe der Unterstützung in der Kompetenz des Regierungsrates auch in der Verordnung näher präzisiert werden. **Der Regierungsrat zieht deshalb den ursprünglichen Antrag in der Vorlage zurück und beantragt den Vorschlag der SPK abzulehnen.**

Für Ihre Unterstützung der Anträge des Regierungsrates bedanke ich mich.

Freundliche Grüsse

Der Präsident:



P. Strasser

Patrick Strasser

Der Staatsschreiber:

Bilger

Dr. Stefan Bilger

Beilage:
Zusammenfassung der Anträge des Regierungsrates

Anhang: Zusammenfassung der Anträge der SPK und Gegenanträge der Regierung

Nr.	Bezug GÖV*:	Titel:	Antrag der SPK:	Beurteilung der Regierung:	Gegenanträge der Regierung:
1	Art. 3 Abs. 1	Leistungsangebot, Vereinbarungen	Anpassung: Die betroffenen Gemeinden sind <i>bei massgeblichen Fahrplanänder-ungen oder Veränderungen in der Linien-führung rechtzeitig vor dem Start des Fahr-planfestlegungsverfahrens</i> anzuhören.	Eine <i>Anhörung</i> ist bereits im Gesetz vorgesehen. In der Verordnung zum GÖV (SHR 743.101) ist in Art. 14 Abs. 2 zum Vollzug des Anhörungsverfahrens festgelegt, dass grössere Angebotsänderungen den betroffenen Gemeinden bereits in der Konzeptphase zu unterbreiten sind. Eine Anpassung des Gesetzes ist deshalb nicht erforderlich.	Ablehnung der Anpassung.
2	Art. 9 Abs. 2	Ortsverkehr	Ersatz der Bandbreite der Unterstützung für den Ortsverkehr (15 - 25 %) durch einen fixen Beitrag von 22.5 %.	Mit der Bandbreite kann der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die zentralörtliche Funktion in Schaffhausen/ Neuhausen allenfalls einen höheren Anteil rechtfertigt. Das Festlegen des Unterstützungsbeitrages in einem Beschluss statt im Gesetz bewahrt die Flexibilität. Mit 20% leistet der Kanton einen angemessenen Anteil an den Ortsverkehr.	(1) Belassen der Bandbreite im Gesetz und (2) Erhöhung des Beitrags auf 20 %, in einem (3) neuen Beschluss festzulegen. (4) Aufheben des "Flextax Beschlusses".
3	Art. 9 Abs. 3	Ortsverkehr / Deckelung der Beiträge	Streichung einer Deckelung des maximalen jährlichen Beitrags an den Ortsverkehr.	Der Kanton ist bereit, sich angemessen an den Kosten zu beteiligen. Ohne Deckelung würde sich der Beitrag des Kantons jedoch umgehend um über 1.6 Mio. Franken erhöhen. Es kann nicht Aufgabe des Kantons sein, sich unlimitiert an den Kosten des Angebotes zu beteiligen, insbesondere da er auch keinen Einfluss auf die Gestaltung des Ortsverkehrs nehmen kann.	Erhöhung des Maximal-betrages von aktuell 2.5 Mio. Franken auf neu 3.8 Mio. Franken pro Jahr.
4	Art. 9 Abs. 4	Zeitraum der Festlegung / Offerten	Streichung dieses Absatzes	Die VBSH sind im Regional- und Ortsverkehr tätig. Wenn das Unternehmen eine verlässliche Offerte für den Regionalverkehr (zweijähriges Bestell-verfahren) erstellen will, muss es auch die Plankosten und Planerlöse für den Ortsverkehr berechnen. Es liegt im Interesse des Kantons, dass für die grossen Unternehmen im Ortsverkehr mit grossen Beiträgen ein mit dem Bestellverfahren im Regionalverkehr abgestimmtes Verfahren gilt.	Ablehnung der Streichung.
5	Art. 9 Abs. 3 (neu)	Anhörung im Ortsverkehr	Im Zusammenhang mit der von der SPK beantragten Änderung (Pt. 1 oben) hat der Kanton beantragt, dieses Anhörungsrecht auch für den Kanton im Ortsverkehr aufzunehmen. Die SPK hat dieses Anliegen aufgenommen.	Es muss festgestellt werden, dass das vorgeschlagene Anhörungsrecht keine Wirkung erzielt, weil der Kanton gegenüber den bestellenden Kern-gemeinden über keine Sanktionsmöglichkeit (z.B. Kürzung des Beitrags) verfügt, wenn im Anhörungsverfahren keine Einigung erzielt werden kann. Auf die Aufnahme einer Gesetzesbestimmung kann deshalb verzichtet werden. Könnte allenfalls in der Verordnung geregelt werden.	Ablehnung der Anpassung.
6	Art. 11 Abs. 1	Beiträge der Gemeinden Regionalverkehr	Senkung des Beitrages der Gemeinden an den Regionalverkehr von heute 25% auf 22.5%.	Die Gemeinden im Kanton Schaffhausen beteiligen sich im Vergleich zu den meisten anderen Kantonen bereits heute unterdurchschnittlich an den Kosten des Kantons für den öffentlichen Verkehr. Siehe detaillierte Begründung im Schreiben.	Ablehnung der Senkung des Beitrags der Gemeinden.

7	Art. 9a (neu)	Touristische Schifffahrt	Die SPK fordert grösseres Engagement des Kantons. So soll künftig der Kanton, zusammen mit allen Haltestellen-gemeinden, deutschen Körperschaften und dem Kanton Thurgau den touristischen Linienbetrieb <i>bestellen</i> und <i>fördern</i> und dessen <i>ungedeckten Plankosten übernehmen</i> .	Es ist nicht zu erwarten, dass die anderen Beteiligten einem Wechsel vom grundsätzlich freiwilligen Finanzhilfeprinzip zum Bestellerprinzip mit zwingender Abgeltung der ungedeckten Kosten zustimmen würden. Von einem nicht abgesprochenen, einseitigen Vorgehen durch den Kanton Schaffhausen muss Abstand genommen werden. Aufgrund der in der SPK geführten Diskussion stellt der Regierungsrat selbstkritisch fest, dass der ursprüngliche Antrag zur Festlegung des finanziellen Rahmens keine Verbesserung bringt. Die bisherige gesetzliche Grundlage reicht aus.	Rückzug der ursprünglichen Vorlage der Regierung und Ablehnung der SPK Antrags. Keine Anpassungen am Gesetz erforderlich.
8	Art. 9b Abs. 1/2 (neu)	Ausflugsverkehr mit Sammeltransporten	Der Kanton soll Vereinbarungen zur Förderung des Ausflugsverkehrs mit Sammeltransporten abschliessen und 40% der ungedeckten Betriebskosten übernehmen.	Bei Sammeltransporten wird es nicht um grössere Beträge gehen. Dennoch geht der Vorschlag der SPK mit Übernahme von pauschal 40 Prozent der ungedeckten Kosten zu weit. Selbst wenn Art. 9b so beschlossen würde, müsste der Kanton bei der Prüfung von Gesuchen zuerst die Frage des «vorrangigen kantonalen Interesses» (Art. 3 Abs. 3 GöV) prüfen. Mit fest 40 Prozent besteht kein Ermessen mehr bei der Festlegung der Beitragshöhe. Solche untergeordnete Anliegen des öffentlichen Verkehrs sollen nicht detailliert im Gesetz reguliert und der in Art. 3 GöV festgehaltene Handlungsspielraum nicht durch zusätzliche gesetzliche Bestimmungen eingeschränkt werden. Falls zusätzlicher Regelungsbedarf besteht, können Kriterien zur Bewertung von Angeboten und zur Höhe der Unterstützung in der Verordnung näher präzisiert werden.	Rückzug der ursprünglichen Vorlage der Regierung und Ablehnung der SPK Antrags. Keine Anpassungen am Gesetz erforderlich.
9	Art. 15	Aufhebung bisheriger Erlasse	Steichen da keine Funktion mehr	Zustimmung	Zustimmung

* GöV: Gesetz über die Förderung des Öffentlichen Verkehrs [743.100]