

Bericht und Antrag
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen
an den Kantonsrat betreffend
die Volksinitiative «gegen überrissene Buspreise (Flextaxinitiative)»

14-10

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen eine Vorlage zur Volksinitiative «gegen überrissene Buspreise (Flextaxinitiative)».

Die Initiative wurde von einem Initiativkomitee, bestehend aus Vertretern der Sozialdemokratischen Partei/JungsozialistInnen Schaffhausen, am 23. Oktober 2013 mit 1'634 gültigen Unterschriften eingereicht und vom Regierungsrat am 5. November 2013 als zustande gekommen erklärt (Amtsblatt Nr. 44 vom 8. November 2013, S. 1646 f.). Sie hat folgenden Wortlaut:

«Die unterzeichnenden Stimmberechtigten im Kanton Schaffhausen fordern in einem Volksbegehren in Form einer ausformulierten Gesetzesinitiative, das kantonale Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs vom 9. Mai 2005 (SHR 743.100) wie folgt anzupassen:

Art. 6a (neu) Tariferleichterung

¹ Der Kanton entrichtet an den Tarifverbund Schaffhausen (FlexTax) einen jährlichen Beitrag von 1.5 Millionen Franken für Tariferleichterungen.

² Der Kantonsrat und der Regierungsrat können weitere Tariferleichterungen nach Art. 13 gewähren.

[Rückzugsklausel]»

I. Formelle Prüfung

Die vorliegende Volksinitiative ist - mit 1'634 Unterschriften - gültig eingereicht worden. Sie genügt den Formvorschriften. Das Initiativbegehren, das in der Form der ausformulierten Gesetzesinitiative abgefasst ist, wahrt zudem sowohl die Einheit der Form als auch die Einheit der Materie, denn sie verfolgt einen einzigen, thematisch eng begrenzten Zweck. Sie will mit einem jährlichen Beitrag des Kantons von 1.5 Millionen Franken an den Tarifverbund Schaffhausen (Flextax) die Tariferleichterungen beibehalten, die mit dem Entlastungsprogramm für den Staatshaushalt (ESH3) gekürzt wurden und über drei Jahre bis Ende 2015 schrittweise abgebaut werden.

II. Materielle Prüfung

Das Bundesrecht sieht in Art. 15 des Personenbeförderungsgesetzes vom 20. März 2009 (PBG, SR 745.1) vor, dass die Transportunternehmen für ihre Verkehrsleistungen einen Tarif aufstellen, welcher der Erzielung angemessener Erträge dient. Demzufolge liegt die Tarifautonomie bei den Transportunternehmen. Bund, Kantone und Gemeinden können gestützt auf Art. 28 Abs. 4 PBG jedoch weitere Tarifierleichterungen bestellen. Sie tragen die laut Planrechnung ungedeckten Kosten dieser Angebote. Die Volksinitiative steht deshalb nicht im Widerspruch zum übergeordneten Recht. Sodann sind keine praktischen Schwierigkeiten ersichtlich, die der Verwirklichung der Initiative, das heisst ihrer Umsetzung in die Praxis entgegenstehen würden, weil Tarifierleichterungen in dieser Grössenordnung bis vor kurzem gewährt wurden. Einzig der Zeitpunkt für die Wiedereinführung von Tarifierleichterungen wäre noch zu klären. Die Initiative ist deshalb nicht als offensichtlich undurchführbar zu beurteilen. Zusammenfassend erweist sich die Volksinitiative als rechtskonform.

III. Beurteilung der Initiative

1. Grundlagen

1.1 *Bisherige Regelung und Tarifverbundvereinbarung*

Gemäss Art. 6 Abs. 2 des Gesetzes über die Förderung des öffentlichen Verkehrs (GöV) vom 9. Mai 2005 (SHR 743.100) können der Kanton, die Gemeinden oder weitere Interessierte Tarifmassnahmen treffen oder Tarifierleichterungen verlangen, wenn sie den Transportunternehmen dafür nach Art. 6 Abs. 3 GöV eine Entschädigung zahlen. Gestützt auf diese Bestimmung und die seit der Gründung des Tarifverbundes fortgeschriebene Regelung leistete der Kanton bis zur Einführung des integralen Tarifverbundes am 1. Juni 2012 einen Beitrag von Fr. 120.-- für jedes Jahresabonnement und von Fr. 10.-- für jedes verkaufte Monatsabonnement an den Tarifverbund Schaffhausen als Tarifierleichterung. Gesamthaft leistete der Kanton bis Ende 2012 somit Tarifierleichterungen in der Grössenordnung von rund 1.5 Millionen Franken pro Jahr.

1.2 *Neue Tarifverbundvereinbarung*

Mit der Einführung des integralen Tarifverbundes Schaffhausen (ITV Flextax) auf den 1. Juni 2012 musste die seit 1. Januar 2003 gültige Vereinbarung zwischen dem Kanton Schaffhausen und den Transportunternehmen betreffend den Tarifverbund für den Abonnementsverkehr in der Region Schaffhausen totalrevidiert werden.

Parallel dazu musste auch der öffentliche Verkehr im Rahmen des Entlastungsprogramms ESH3 einen Sparbeitrag leisten. Im Sinne einer Kompromisslösung hat der Regierungsrat den schrittweisen Abbau der bisherigen Tarifierleichterungen über drei Jahre bis Ende 2015 beschlossen. Die neue, seit 1. Juni 2012 gültige Vereinbarung über den integralen Tarifverbund Schaffhausen sieht in der Übergangszeit noch Tarifierleichterungszahlungen in der Höhe von Fr. 750'000.-- für 2013 und je Fr. 375'000.-- für 2014 und 2015 vor. In dieser Übergangsphase haben die Transportunternehmen Zeit, die wegfallenden Tarifierleichterungen z.B. durch Effizienzsteigerungen, Angebotsop-

timierungen oder Tariferhöhungen zu kompensieren. In einem ersten Schritt haben die Transportunternehmen per Fahrplanwechsel im Dezember 2013 eine massvolle Tariferhöhung beschlossen und zwischenzeitlich ist die neue Tarifverbundvereinbarung von allen Verbundpartnern rechtskräftig unterzeichnet und auch vom Bundesamt für Verkehr genehmigt worden.

1.3. Situation in anderen Tarifverbänden

Generell ist in allen Tarifverbänden eine Entwicklung im Gange, wiederkehrende Tariferleichterungen und damit Tarifsубventionen schrittweise abzubauen und letztlich ganz aufzuheben. Da sich der Bund an solchen Erleichterungen - im Gegensatz zur Abgeltung der ungedeckten Kosten des Verkehrsangebots im Regionalverkehr - in aller Regel nicht beteiligt, war es bislang den Kantonen und Gemeinden überlassen, Tarife zu vergünstigen oder für Ertragsausfälle bei der Einführung von Tarifverbänden einzustehen. Letztlich steuern aber Bund, Kantone und zum Teil die Gemeinden das Angebot und indirekt auch den Tarif über die Abgeltung der ungedeckten Kosten für das Verkehrsangebot und entsprechende Leistungsvereinbarungen mit den einzelnen Transportunternehmen. Aus Gründen der Transparenz und der Kostenwahrheit im öffentlichen Verkehr können mehrere Finanzierungskanäle zu Verzerrungen und falschen Anreizen führen und ist deshalb landesweit eine Entwicklung weg von Tariferleichterungen hin zur Leistungsabgeltung, an der sich grundsätzlich auch der Bund beteiligt, erkennbar.

2. Sachliche und politische Wertung

Die bisher vom Kanton geleisteten Tariferleichterungszahlungen stammen aus der Einführungsphase des Tarifverbundes Schaffhausen für den Abonnementsverkehr in der Region Schaffhausen und waren damals gerechtfertigt, weil bei dessen Einführung den Transportunternehmen vor 25 Jahren erhebliche Ertragsausfälle entstanden. In der Zwischenzeit haben sich die rechtlichen Grundlagen für die Finanzierung des Regionalverkehrs auf Bundesebene grundsätzlich geändert und wurde das Bestellverfahren für das Verkehrsangebot auf eine neue Basis gestellt. Überdies haben die Nachfrageentwicklung und damit auch die Erlösentwicklung in den letzten 25 Jahren zugenommen. Deshalb ist es fragwürdig, eine solch historisch gewachsene Giesskannensubvention bzw. einen «alten Zopf» aus der Gründerzeit des Tarifverbundes unreflektiert fortzuführen. Es wurde vom Regierungsrat auch nie versprochen, diese Tarifsубventionen fortzuführen. Mit der Totalrevision der Verbundvereinbarung im Zuge der Einführung des integralen Tarifverbundes auf den 1. Juni 2012 ergab sich die Möglichkeit, diese Zahlungen zu hinterfragen und im Rahmen von ESH3 als Sparbeitrag des öffentlichen Verkehrs abzubauen. Angebotskürzungen und damit ein Leistungs- und Personalabbau wären die Alternativen gewesen.

Ein Vergleich mit anderen, benachbarten Tarifverbänden in den Kantonen Zürich (ZVV), Aargau (A-Welle) und der Ostschweiz (Ostwind) zeigt, dass der Tarifverbund Schaffhausen (Flextax) keine überrissenen Tarife aufweist. Im Gegenteil, landesweit gehört Flextax zu den eher günstigen Verbänden, obwohl das Verkehrsangebot in den letzten zehn Jahren schrittweise ausgebaut wurde und der Kanton Schaffhausen über eine Angebotsdichte verfügt, die mit den genannten Regionen vergleichbar ist. Für vergleichbare Strecken, Linien und Fahrzeiten weist selbst das benachbarte

Zürcher Unterland und Weinland im Zürcher Verkehrsverbund noch immer höhere Tarife auf. Insofern verfügt die Region Schaffhausen noch immer über ein tendenziell tieferes Preisniveau als benachbarte Verbünde.

3. Würdigung und Schlussfolgerung

Aus folgenden Gründen lehnt der Regierungsrat die Initiative ab:

- a) Mit der Annahme der Initiative würde der Staatshaushalt mit einem jährlichen Betrag von 1.5 Millionen Franken pro Jahr zusätzlich belastet und der Sparbeitrag des öffentlichen Verkehrs zur Sanierung des Staatshaushaltes würde wieder rückgängig gemacht. Im Vordergrund steht aber das Ziel, mit den bereits eingeleiteten Massnahmen und dem Entlastungsprogramm für den Staatshaushalt ESH3 den Verfassungsauftrag zu erfüllen, wonach der Staatshaushalt mittelfristig ausgeglichen sein muss. Dieser Auftrag, verbunden mit der Sicherstellung der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs und der für die Zukunft des Kantons notwendigen Investitionen zur Modernisierung der Bahninfrastruktur, lässt keine weiteren Tarifierleichterungen mehr zu. Mit dem schrittweisen Abbau leisten aber auch die Transportunternehmen und die Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Verkehrs einen Beitrag an das in den letzten zehn Jahren schrittweise ausgebaute Bahn- und Busangebot.
- b) Die Flextax-Preise sind im Vergleich mit anderen Tarifverbänden nicht überrissen, sondern massvoll und angesichts des gut ausgebauten Angebots verhältnismässig. Mit Rabatten für Senioren und Junioren bestehen bereits Tarifierleichterungen, welche die Transportunternehmen selbst gewähren und über die Abgeltung der ungedeckten Kosten des Verkehrsangebots durch Bund und Kantone indirekt mitgetragen werden. Weitere Tarifierleichterungen als Giesskannensubvention für sämtliche Benutzerinnen und Benutzer des öffentlichen Verkehrs würden die Sparsbemühungen im öffentlichen Verkehr zunichtemachen und den weiteren Angebotsausbau mit der S-Bahn Schaffhausen in Frage stellen. Die Folgen wären ein möglicher Leistungs- sowie Angebotsabbau und damit ein Personalabbau im öffentlichen Verkehr, der weit einschneidendere Konsequenzen für die gesamte Bevölkerung hätte.
- c) Da sich der Bund an den ungedeckten Kosten beim regionalen Verkehrsangebot beteiligt, müsste für eine vergleichbare Kompensation mehr als das Doppelte an Kosten beim Fahrplanangebot eingespart werden.
- d) Nicht zuletzt müssten sich nach Art. 11 GöV auch die Gemeinden mit einem Anteil von insgesamt 25 Prozent an den Tarifierleichterungen beteiligen. Deshalb würde eine Annahme der Initiative auch eine Mehrbelastung für eine Mehrheit der Gemeinden mit sich bringen.
- e) Es fällt schwer, Argumente für die Initiative zu finden, da selbst bei einer Annahme nicht sichergestellt wäre, dass es keine weiteren Tarifierhöhungen mehr gibt, weil die Tarifautonomie nach den Bestimmungen des Bundesrechts grundsätzlich bei den Transportunternehmen

liegt und einzig der Preisüberwacher angerufen werden kann. Bislang hat aber selbst der Preisüberwacher keine überrissenen Tarife festgestellt.

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat deshalb, die Volksinitiative «gegen überrissene Buspreise (Flextaxinitiative)» abzulehnen.

IV. Gegenvorschlag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen und Erwägungen sieht der Regierungsrat auch keine Veranlassung zur Ausarbeitung eines Gegenvorschlags.

V. Weiteres Vorgehen

Die Volksinitiative ist in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfes eingereicht worden. Für die weitere Behandlung bestehen - vorbehältlich des Rückzuges der Initiative - gemäss Art. 77 des Wahlgesetzes (SHR 160.100) namentlich die folgenden Möglichkeiten: Der Kantonsrat beschliesst innerhalb von sechs Monaten seit Einreichung des Begehrens (also bis 23. April 2014),

- a) ob er die Volksinitiative direkt dem Volk mit dem Antrag auf Zustimmung oder Ablehnung zum Entscheid unterbreitet (Abstimmung innerhalb von sechs Monaten nach dem Beschluss des Kantonsrates) oder
- b) ob er ihr einen Gegenvorschlag gegenüberstellen will. In diesem Falle wäre ein konkreter Gesetzesentwurf innerhalb von 18 Monaten auszuarbeiten und innerhalb weiterer sechs Monate vom Kantonsrat abschliessend zu behandeln. Die Volksabstimmung hätte spätestens nach weiteren sechs Monaten stattzufinden.

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, das Initiativbegehren «gegen überrissene Buspreise (Flextaxinitiative)» den Stimmberechtigten des Kantons Schaffhausen mit dem Antrag auf Ablehnung zu unterbreiten.

Schaffhausen, 11. Februar 2014

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Christian Amsler

Der Staatsschreiber:

Dr. Stefan Bilger