



An die Mitglieder
des Kantonsrates

1030.266

Kantonale Volksinitiative „Mehr Mitsprache bei der ÖV-Finanzierung“; 1. Lesung

2. Bericht und Antrag der parlamentarischen Kommission vom 13. August 2013

Sehr geehrte Kantonsratspräsidentin
Sehr geehrte Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Kantonsräte

A. Ausgangslage

1. Einleitung

Der Regierungsrat hat an der Sitzung vom 19. Februar 2013 den Bericht und Antrag zur kantonalen Volksinitiative „Mehr Mitsprache bei der ÖV-Finanzierung“ zuhanden der 1. Lesung des Kantonsrats vom 23. September 2013 verabschiedet.

2. Arbeit der Kommission

Der Kantonsrat hat an der Sitzung vom 6. Mai 2013 eine parlamentarische Kommission (PK) zur Behandlung der Volksinitiative „Mehr Mitsprache bei der ÖV-Finanzierung“ in folgender Zusammensetzung gewählt:

Florian Hunziker, Herisau, SVP, Präsident
Monika Bodenmann, Waldstatt, FDP.Die Liberalen
Anna Eugster, Speicher, CVP/EVP
René Langenegger, Trogen, FDP.Die Liberalen
Hanspeter Ramsauer, Waldstatt, pu
Stefan Signer, Heiden, SP
Andreas Zuberbühler, Rehetobel, pu



Die PK stützte sich bei der Beratung der Volksinitiative auf folgende Unterlagen und Informationen:

- Bericht und Antrag des Regierungsrats vom 19. Februar 2013
- Initiativtext
- Entwurf Teilrevision GöV, Synopse
- Zusammenstellung der geltenden interkommunalen Verteilschlüssel
- Vorentwurf Teilrevision V GöV, Lauftext und Synopse
- Präsentation „Volksinitiative ÖV-Finanzierung“ vom 3. Juni 2013
- Merkblatt „Volksinitiative in Appenzell Ausserrhoden – in der Form des ausgearbeiteten Entwurfs“
- Faktenblatt FABI: Finanzierung der Bahninfrastruktur vom 5. Juli 2013
- Auskünfte erteilt aus dem Departement Volks- und Landwirtschaft: Marianne Koller-Bohl, Landammann, Lukas Gunzenreiner, Departementssekretär (Aktuariat)

Die PK hat die Volksinitiative in drei Sitzungen (3. Juni 2013, 16. Juni 2013, 13. August 2013) beraten. Anlässlich der ersten Sitzung erläuterte Frau Landammann Marianne Koller-Bohl die Volksinitiative aus regierungsrätlicher Sicht. Anschliessend folgte eine erste Eintretensdebatte. Im Verlauf der Sitzung stellten sich im Zusammenhang mit der Volksinitiative verschiedene verfahrensrechtliche Fragen. Anlässlich der zweiten Sitzung konnten diese Fragen geklärt werden. Gleichzeitig wurde die Eintretensdiskussion fortgesetzt. Zur Hauptsache drehte sich die Diskussion um die Frage eines allfälligen Gegenentwurfs zur Volksinitiative. In der dritten Sitzung wurden die Beschlüsse gefasst und der abschliessende Bericht und Antrag an den Kantonsrat verabschiedet.

B. Erwägungen

1. Eintreten und grundsätzliche Überlegungen

a) Gültigkeit der Initiative

Die Frage der Gültigkeit der Initiative war in der Eintretensdebatte unbestritten. Die Mitglieder der PK stellen einstimmig und ohne weiteres fest, dass die Volksinitiative gültig sei. Die PK beantragt daher mit dem Regierungsrat, die Initiative für gültig zu erklären.

b) Verfahrensrechtliche Fragen

Zu längeren Diskussionen Anlass gaben verschiedene verfahrensrechtliche Fragen rund um die Abwicklung der vorliegenden Volksinitiative. Abklärungen seitens des Aktuariats haben ergeben, dass Eintreten auf die Initiative obligatorisch ist (vgl. Art. 39 Abs. 1 lit. a der Geschäftsordnung des Kantonsrates; bGS 141.2). Im Kantonsrat findet trotzdem – wie bei anderen Vorlagen auch – eine Eintretensdebatte statt. Unklar war weiter, ob die PK resp. der Kantonsrat die Möglichkeit hat, von sich aus der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen. Der Kantonsrat hat drei Optionen: (1) Zustimmung zur Initiative (wie vom Regierungsrat beantragt), (2) Ablehnung der Initiative oder (3) Gegenüberstellung eines Gegenvorschlags (und gleichzeitige Ablehnung der Initiative), und dies unabhängig davon, ob der Regierungsrat einen Gegenentwurf beantragt hat oder nicht.



Je nach Variante hat dies das fakultative oder das obligatorische Referendum zur Folge: (1) Stimmt der Kantonsrat der Initiative zu, findet keine Abstimmung statt, ausser das fakultative Referendum (Umkehrschluss aus Art. 60 Abs. 1 lit. g Kantonsverfassung [KV; bGS 111.1], Art. 60^{bis} Abs. 1 lit. a KV) oder das Behördenreferendum (Art. 60 Abs. 1 lit. h KV) wird ergriffen. (2) Stimmt der Kantonsrat der Initiative nicht zu, entscheiden die Stimmberechtigten über die Initiative (obligatorisches Referendum; Art. 60 Abs. 1 lit. g KV). (3) Stellt der Kantonsrat der Initiative einen Gegenvorschlag gegenüber, entscheiden die Stimmberechtigten über die Initiative und den Gegenvorschlag (obligatorisches Referendum; Art. 60 Abs. 1 lit. g KV). Findet über die Initiative eine Volksabstimmung statt, kann der Kantonsrat eine Abstimmungsempfehlung beschliessen (vgl. Art. 59 Abs. 1 des Gesetzes über die politischen Rechte; bGS 131.12). Diese lautet entweder auf Annahme oder Ablehnung der Initiative, und bei einem Gegenvorschlag auf Ablehnung der Initiative und auf Annahme des Gegenvorschlags.

c) Eintretensdiskussion

Bereits in der Eintretensdebatte zeichnete sich eine allseitige Zustimmung zum beantragten Art. 16 Abs. 2 und 3 des Gesetzes über die Förderung des öffentlichen Verkehrs (im Folgenden GöV; bGS 760.1) betreffend die interkommunalen Kostenverteilung ab (vgl. unten Ziff. 2 b). Demgegenüber diskutierte die PK die Initiative in Bezug auf die geänderten Finanzkompetenzen nach Art. 15 Abs. 2 GöV kontrovers. Die PK spricht sich grossmehrheitlich gegen diesen Teil der Initiative aus (vgl. unten Ziff. 2 a). Im Ergebnis möchte die PK der Initiative daher einen Gegenvorschlag gegenüberzustellen – in Bezug auf Art. 16 Abs. 2 und 3 GöV inhaltlich deckungsgleich mit dem Initiativtext, in Bezug auf Art. 15 Abs. 2 GöV am Status Quo (geltendes Recht) festhaltend (vgl. unten Ziff. 3).

2. Würdigung der Volksinitiative

a) In Bezug auf Art. 15 Abs. 2

Die PK lehnt die beantragte Neuregelung bei neuen einmaligen Ausgaben bei Bahninfrastrukturausbauten mit 5 zu 2 Stimmen ab. Die ablehnende Haltung der PK begründet sich namentlich wie folgt:

- Die Initiative zielt(e) primär auf den 23,492-Millionen-Kredit der Durchmesserlinie Appenzell-St.Gallen-Trogen (DML) ab. Mit der Zustimmung des Kantonsrats am 26. November 2012 zum DML-Kredit hat die Volksinitiative ihren Hauptzweck verloren.
- In absehbarer Zeit wird es auch bei einer Änderung von Art. 15 Abs. 2 GöV nicht zu mehr Mitsprache der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger kommen. Dies ist darin begründet, dass der Bund mit der Vorlage Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) voraussichtlich ab 2017 die Finanzierung des Betriebs, des Substanzerhalts und des Ausbaus der Eisenbahninfrastruktur – und damit auch der Infrastrukturkosten der Privatbahnen Appenzeller Bahnen (AB) und Schweizerische Südostbahn (SOB) – vollständig übernimmt. In der Schlussabstimmung zur FABI-Vorlage haben die eidgenössischen Räte in der Sommersession 2013 zudem beschlossen, dass die Kantone ihren Beitrag an die Kosten der Bahninfrastruktur – entgegen der ursprünglichen Vorlage – nicht mehr durch die Übernahme der Verantwortung (inkl. Finanzierung) für die Publikumsanlagen in Bahnhöfen zu leisten haben, sondern durch einen Beitrag in den Bahninfrastrukturfonds (BIF) nach einem Verteilschlüssel (gebundene Kosten). Damit werde es in Zukunft auch keine Abstimmungen über grössere Ausbauten von Publikumsanlagen geben. Übrig bleiben somit Ausbauprojekte – analog zum DML-Projekt – die aufgrund von Agglomerationsprogrammen resp. über den Infra-



strukturfonds des Bundes mitfinanziert werden. In den Agglomerationsprogrammen St. Gallen / Arbon-Rorschach der ersten und zweiten Generation sind jedoch keine solchen Bauvorhaben mit Bezug zu Appenzell Ausserrhoden geplant.

- Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs (ÖV) ist ein komplexes „Räderwerk“, in das nicht ohne Not eingegriffen werden soll. Die Bahninfrastruktur wird heute durch den Bund, die beteiligten Kantone und die betroffenen Transportunternehmen gemeinsam finanziert. Regelmässig handelt es sich um Bauvorhaben, mit regionaler, kantonsübergreifender Bedeutung – wie etwa die DML. Der Finanzierungsmechanismus im ÖV ist vernetzt und daher sensibler als etwa derjenige bei einem Baukredit für ein Gebäude oder eine Strasse. Für einen Teil der PK ist daher fraglich, ob der Souverän überhaupt über solche Ausbauprojekte mitbestimmen können soll. Den Mitgliedern des Kantonsrats als gewählte Volksvertreter wird ausreichend Fingerspitzengefühl und Weitblick zuerkannt, die Interessen der Bevölkerung zu vertreten.
- Anstelle der Schaffung einer spezialgesetzlichen Regelung im GöV mit einer mehr oder weniger „willkürlichen“ Grenze von 5.0 Mio. Franken sollte vielmehr die Einführung des Finanzreferendums zügig angegangen werden, welches die Fragen der Finanzkompetenzen im Kanton ganzheitlich regelt.
- Schliesslich haftet Art. 15 Abs. 2 GöV der „Schönheitsfehler“ an, dass er anstelle eines indexierten Betrags (z.B. ein Prozentsatz einer Steuereinheit) eine fixe Obergrenze (5.0 Mio.) vorschlägt. In fünf oder zehn Jahren sei der Betrag von 5.0 Mio. allenfalls bereits wieder überholt.

Für eine Minderheit liegt der Nutzen von Art. 15 Abs. 2 GöV hauptsächlich darin, dass der Souverän dereinst doch über grössere Bahninfrastrukturvorhaben abstimmen kann. Der geltende Art. 15 Abs. 2 GöV ist die einzige kantonalesgesetzliche Bestimmung, welche die Stimmberechtigten von der Mitbestimmung bei neuen einmaligen Ausgaben ausschliesst. Es würde nicht verstanden, wenn das Stimmvolk alleine im ÖV nicht mitreden könnte. Zudem werden Gesetze für die Zukunft gemacht. Was in fünf oder zehn Jahren ist, weiss man heute nicht. Ebenfalls ist unklar, ob und wenn ja, wann das Finanzreferendum eingeführt werde. Selbst wenn die geänderte Bestimmung von Art. 15 Abs. 2 GöV in absehbarer Zeit nicht zur Anwendung gelangte, rechtfertigt dies keinen Gegenvorschlag – und damit verbunden eine kostspielige Volksabstimmung.

b) In Bezug auf Art. 16 Abs. 2 und 3

Im Gegensatz zu Art. 15 Abs. 2 GöV spricht sich die PK deutlich und einstimmig für den Initiativtext betreffend Art. 16 Abs. 2 und 3 GöV aus. Die PK unterstützt das Anliegen der Initianten, die Verteilung der ÖV-Kosten auf die Gemeinden im formellen Gesetz klar zu regeln. Insbesondere teilt die PK auch die regierungsrätliche Interpretation der offenen Fragen des Initiativtexts und unterstützt die vorgeschlagenen Präzisierungen in der Verordnung zum Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs (V GöV). Für diesen Teil der Initiative sprechen aus Sicht der PK insbesondere folgende Gründe:

- Die heute gültigen 23 interkommunalen Verteilschlüssel werden durch einen einzigen Verteilschlüssel ersetzt, der sich an klaren und nachvollziehbaren Bemessungskriterien orientiert. Demgegenüber sind die zahlreichen aus der Geschichte heraus entstandenen heutigen Verteilschlüssel zum Teil nicht mehr einfach nachvollziehbar. Zudem ist heute nicht mehr verständlich, dass etwa die Gemeinde Herisau die ganzen Kosten der SOB und von Thurbo alleine tragen müsse. Die neue Regelung führt somit zu mehr Gerechtigkeit in der interkommunalen Kostenaufteilung der ÖV-Kosten. Voraussetzung dafür ist ein Bekenntnis der Gemeinden zu einer gewissen Solidarität.
- Die heutige Regelung von Art. 16 Abs. 2 und 3 GöV, wonach sich die Gemeinden über einen neuen Verteilschlüssel einigen müssen und subsidiär der Regierungsrat – quasi als Schiedsrichter – Entscheidkompe-



tenz hat, ist überholt und nicht mehr praxistauglich. Die neue Regelung im formellen Gesetz schafft demgegenüber – in Verbindung mit den noch zu präzisierenden Ausführungsbestimmungen in der kantonsrätlichen Verordnung – Rechtsklarheit und Rechtssicherheit.

- Für den neuen Kostenverteiler werden als Schlüsselgrössen die Bemessungskriterien „Haltestellenfrequenzen“ und „Bevölkerungszahl“ vorgeschlagen. Es ist zweckmässig und richtig, den Verteilschlüssel angebotsseitig in erster Linie nach dem Angebot im öffentlichen Verkehr zu richten, d.h. nach der Zahl der Abfahrten an den Stationen und Haltestellen je Gemeinde – gewichtet nach der Bedeutung des Verkehrsmittels. Zudem wird mit dem Verteilschlüssel die potenzielle Nachfrage nach ÖV-Leistung über die Einwohnerzahl je Gemeinde erfasst. Eine analoge Regelung hat sich etwa im Kanton St.Gallen bewährt.
- Der Initiativtext im Sinne der regierungsrätlichen Auslegung korrespondiert mit dem Beschluss des Regierungsrats vom 3. Juli 2012 (RRB-2012-374), der einen neuen Verteilschlüssel per 2014 festgelegt hat. Die von einer Gemeinde gegen diesen Beschluss erhobene Beschwerde ist vom Obergericht im März 2013 abgewiesen worden. Somit ist auch die Rechtmässigkeit des neuen Kostenverteilschlüssels ausgewiesen.
- Schliesslich haben sich die Gemeinden im Jahr 2012 grossmehrheitlich für einen neuen Kostenverteilschlüssel ausgesprochen, der die gesamten auf die Gemeinden entfallenden ÖV-Kosten nach einheitlichen, einfachen und nachvollziehbaren Kriterien auf die Gemeinden verteilt. Der Initiativtext verbunden mit den erforderlichen Präzisierungen in der kantonsrätlichen Verordnung erfüllt dieses Anliegen.

3. Gegenvorschlag

Die PK erachtet es als richtig und wichtig, die Neuregelung des interkommunalen Kostenverteilers in Gesetz und Verordnung zu verankern. Bei einer Ablehnung der Initiative würde die heute geltende, überholte Regelung von Art. 16 Abs. 2 und 3 GöV weiter Bestand haben. Die PK sieht daher ausdrücklich davon ab, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Vielmehr möchte sie mit einem Gegenentwurf erreichen, den Initiativtext in Bezug auf Art. 15 Abs. 2 GöV zu korrigieren. Die Gründe für die ablehnende Haltung sind oben unter Ziff. 2 a aufgeführt. Nicht zuletzt ist es der PK ein wichtiges Anliegen, mit einem Gegenentwurf dem Kantonsrat die Diskussion über die Regelung von Art. 15 Abs. 2 GöV zu ermöglichen.

C. Antrag

Die vorberatende parlamentarische Kommission beantragt Ihnen,

1. die Volksinitiative „Mehr Mitsprache bei der ÖV-Finanzierung“ für gültig zu erklären,
2. dem Gegenentwurf der parlamentarischen Kommission in 1. Lesung zuzustimmen,
3. den Stimmberechtigten zu empfehlen, die Volksinitiative abzulehnen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.



Für die parlamentarische Kommission

Florian Hunziker, Präsident

Beilagen

Beilage 2.1 Entwurf Gegenvorschlag GöV, Synopse

Beilage 2.2 Faktenblatt FABI: Finanzierung der Bahninfrastruktur