



Regierungsrat, 9102 Herisau

An die Mitglieder
des Kantonsrates

Herisau, 6. Juni 2023

5000.904

**Konzept öffentlicher Regionalverkehr Appenzell Ausserrhoden 2024–2029
(ÖV-Konzept 2024–2029); Genehmigung**

1. Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 6. Juni 2023

Sehr geehrter Herr Kantonsratspräsident
Sehr geehrte Damen Kantonsrätinnen
Sehr geehrte Herren Kantonsräte

A. Ausgangslage

Das Konzept öffentlicher Regionalverkehr 2018–2022 ist Ende 2022 ausgelaufen. Es wurde auf strategischer Ebene ergänzt durch das Leitbild öffentlicher Regionalverkehr Appenzell Ausserrhoden 2011–2022. Der Regierungsrat hat 2021 entschieden, das Leitbild neu in das ÖV-Konzept 2024–2029 zu integrieren. Das hat den Vorteil, dass Leitbild und Konzept eine starke Einheit bilden und die Ziele im sich rasch ändernden Umfeld wieder überprüft und im nächsten ÖV-Konzept 2030–2035 aktualisiert werden können. So wurden nicht mehr wie im Leitbild 2011–2022 drei nicht überprüfbare Grundsätze formuliert, die über 10 Jahre gelten, sondern es wurden Ziele und Massnahmen für die Jahre 2024–2029 formuliert, die der Kanton weitgehend selber erreichen kann. Ausserdem wurde ein Zielbild als Leitlinie für die langfristige Angebotsentwicklung ab 2035 erarbeitet, auf das die einzelnen Angebotsschritte in diesem Konzept abgestimmt sind.

Das ÖV-Konzept 2024–2029 läuft über sechs Jahre und baut als drittes Umsetzungskonzept auf den Vorgängerkonzepten auf. Das Jahr 2023 wurde ausgelassen, weil es im zweijährigen Fahrplan- und Bestellverfahren ein Zwischenjahr darstellt. Das ÖV-Konzept wurde von der Fachstelle öffentlicher Verkehr mit externer Unterstützung erarbeitet. Begleitet wurden die Arbeiten durch die Steuerungsgruppe, bestehend aus Vertretern von Gemeinden, Transportunternehmen und Nachbarkantonen.

Am 22. November 2022 verabschiedete der Regierungsrat das ÖV-Konzept zur Vernehmlassung. Dabei gingen innert Frist bis 17. Februar 2023 insgesamt 37 Stellungnahmen ein. Am 6. Juni 2023 hat der Regierungs-



rat das ÖV-Konzept 2024–2029 erlassen und zuhanden der Genehmigung durch den Kantonsrat verabschiedet.

B. Erwägungen

1. Rechtliches

Die gesetzlichen Grundlagen für das ÖV-Konzept 2024–2029 sind in Art. 17 Abs. 2 und Art. 18 Abs. 1 des Gesetzes über die Förderung des öffentlichen Verkehrs (nachfolgend: GöV; bGS 760.1) und in Art. 9 der entsprechenden Verordnung (V GöV; bGS 760.11) zu finden. Der Regierungsrat erlässt das ÖV-Konzept, der Kantonsrat genehmigt es. Inhaltlich umfasst das Konzept die kurz- und längerfristigen Vorstellungen über den öffentlichen Verkehr sowie die davon ableitbaren Massnahmen zu dessen Förderung (Art. 9 Abs. 1). Es enthält zudem eine Erfolgskontrolle der bisherigen Massnahmen, konzeptionelle Überlegungen zum zukünftigen Angebot sowie Angaben zur Finanzierung und Organisation (Art. 9 Abs. 2).

Mit der Genehmigung des ÖV-Konzepts durch den Kantonsrat wird es für die betroffenen kantonalen und kommunalen Stellen behördenverbindlich, d.h. das Konzept ist für ihre Planungen und Tätigkeiten wegleitend.

2. ÖV-Konzept 2024–2029

Auf strategischer Ebene verfolgt das ÖV-Konzept folgende übergeordneten Ziele:

- Der öffentliche Verkehr ist weiter auszubauen, um dadurch die Lebensqualität und Attraktivität von Appenzell Ausserrhoden als Arbeits- und Wohnort zu steigern und ländliche Gebiete mit alternativen Betriebsformen besser zu erschliessen. Ausserdem soll die Förderung der emissionsarmen Mobilität einen substanziellen Beitrag zur Umsetzung der kantonalen Klimastrategie leisten.
- Die Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen ist zu stärken, um auf politischer und fachlicher Ebene die vom Bundesparlament im Jahr 2019 verabschiedeten langfristigen Ziele für den Bahnausbau (AS) 2035 durchzusetzen und die Interessen des Kantons und der ganzen Ostschweiz gegenüber Dritten wirkungsvoll zu vertreten.
- Die Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Regionalverkehrs ist zu erhalten und weiter zu verbessern, um die Kosten trotz Teuerung und steigender Energiepreise im Griff zu haben und die zusätzlichen Mittel vollumfänglich in den weiteren Ausbau des öffentlichen Verkehrs investieren zu können.

Entstanden ist ein praxisnahes Konzept, in dem die Stossrichtung für die Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs in Appenzell Ausserrhoden in den Jahren 2024–2029 konkret aufgezeigt wird. Zusammenfassend sind es aufgrund der übergeordneten Ziele folgende Punkte, die den öffentlichen Verkehr im Kanton in den nächsten Jahren prägen werden:

- Der grösste Teil des ÖV-Konzepts ist der Angebotsentwicklung 2024–2029 gewidmet. Unter Einhaltung der Kosten- und Nachfragekennzahlen (Kostendeckungsgrad und Linienbelastung) werden punktuelle Ausbauten auf einzelnen Linien in der Hauptverkehrszeit sowie Verbesserungen im Freizeitverkehr (Ange-



botsausbau Schwägälp, Schliessung von Taktlücken am Wochenende) vorgeschlagen. Zusätzlich werden im ländlichen Raum alternative Erschliessungsformen geprüft. Diesbezüglich sind dank fortschreitender Digitalisierung neue innovative Möglichkeiten zu erwarten. Ausserdem wird eine Vertiefungsplanung im Raum Herisau lanciert, die eine Verdichtung der Linie 158 Herisau-Säntispark-Abtwil zum ¼-Takt sowie eine bessere Abstimmung zwischen Orts- und Regionalverkehr zum Ziel hat. Im Vorderland führt die Einführung des zweiten REX und Änderungen bei der Rorschach-Heiden-Bahn auf Ende 2024 sowie die automatisierte Zahnradbahn Rheineck-Walzenhausen mit Inbetriebnahme Ende 2027 zu Anpassungen beim Busverkehr.

- Ein weiterer Schwerpunkt ist die Förderung der emissionsarmen Mobilität. Im Zentrum steht die massgebliche Senkung der Treibhausgasemissionen bei der Busflotte (Ersatz durch E-Busse) sowie der oben erwähnte Ausbau des umweltfreundlichen öffentlichen Verkehrs. Wichtig im Massnahmenmix sind auch attraktive Tarifangebote, um den Umstieg vom Individualverkehr auf den öffentlichen Verkehr zu fördern. Da die Tarife auf nationaler Ebene und auf Ebene des Tarifverbundes OSTWIND (OTV) entschieden werden, sind die Handlungsmöglichkeiten eines einzelnen Kantons gering. Das Firmenabo OTV ist für den Kanton als Arbeitgeber aber eine gute Möglichkeit, den Mitarbeitenden ein attraktives Angebot zu machen und den Umstieg auf den ÖV zu fördern.
- Wichtig für die Zielerreichung ist die verstärkte Zusammenarbeit der Ostschweizer Kantone auf fachlicher und politischer Ebene. Dabei geht es um die Umsetzung der politischen Forderungen bezüglich den Bahnausbau 2035 und um die Umsetzung der Bestellerstrategie auf fachlicher Ebene. Denn die Erhöhung der Wirtschaftlichkeit bei den Transportunternehmen oder die Umstellung der Busflotte auf Elektroantrieb kann wegen der vielen kantonsüberschreitenden Linien nur gemeinsam mit den Nachbarkantonen gelingen.

3. Bezug zum Regierungsprogramm 2020–2023

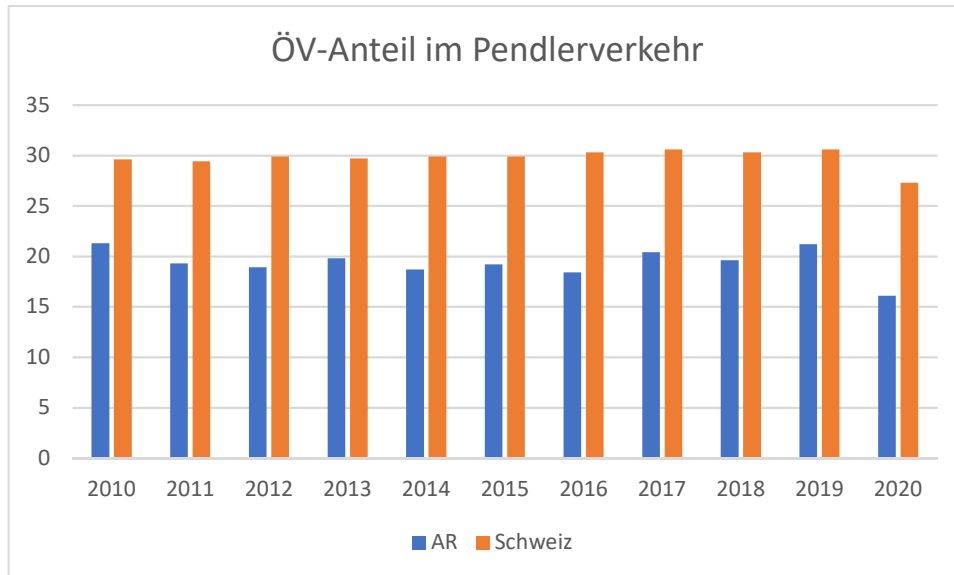
a) Ziel 2030

Im Schwerpunkt «Bildung und Arbeit» hat sich der Regierungsrat als langfristiges Ziel vorgenommen, bis 2030 die Angebote im öffentlichen Verkehr so zu verbessern, dass die Nutzung stark gesteigert wird. Es soll ein möglichst grosser Umsteigeeffekt vom (motorisierten) Individualverkehr auf den öffentlichen Verkehr erzielt werden.

Dieses Ziel wird trotz der geplanten Ausbauten im ÖV-Konzept 2024–2029 wohl nicht erreicht werden. Schweizweit hat zwischen 2005 und 2019 keine wesentliche Verlagerung zu den öffentlichen Verkehrsmitteln stattgefunden – trotz bedeutenden Investitionen in Infrastruktur und Angebot (vgl. nachfolgende Grafik). Tatsächlich ist der in den letzten Jahren erfolgte Anstieg des öffentlichen Personenverkehrs im Wesentlichen auf das anhaltende demografische Wachstum zurückzuführen, verbunden mit einer Zunahme der durchschnittlichen Distanzen, insbesondere bei der Bahn. Der Modalsplit für das Jahr 2019 liegt gemäss Bundesamt für Statistik für Appenzell Ausserrhoden bei 21.2 %, was für Schweizer Verhältnisse unterdurchschnittlich ist. Zu beachten ist dabei aber, dass die vielen Streusiedlungen in Appenzell Ausserrhoden schwer mit dem ÖV zu erschliessen sind, was sich negativ auf den Modalanteil des ÖV auswirkt. Städtische und dichtbesiedelte Gemeinden verzeichnen weit höhere Modalanteile des ÖV als periurbane oder ländliche Gebiete.

Modalsplit im Personenverkehr

Anteil öffentlicher Verkehr am motorisierten Personenverkehr auf Strasse und Schiene



Daten: Bundesamt für Statistik / Grafik: asa.

Es zeigt sich gesamtschweizerisch und bezogen auf Appenzell Ausserrhoden, dass mit dem Ausbau des ÖV-Angebotes alleine die erwünschten Modalsplit-Verschiebungen nicht eintreten. Zu berücksichtigen sind jeweils alle Faktoren, welche ein Verkehrsmittelwahl berücksichtigen. Dazu zählen neben Angebotsfaktoren (insb. Fahrdauer, Fahrtkosten Takt, Komfort) auch nachfrageorientierte Faktoren (z.B. Fahrtzweck, Uhrzeit, Ressourcen in Form von Zeit und Geld, Präferenzen, Gewohnheiten, Lebensweisen). Eine grosse Bedeutung haben wie oben erwähnt auch die räumlichen Gegebenheiten. Die räumliche Beschaffenheit einer Gegend, wie z.B. die Siedlungsdichte beeinflusst auch das Angebot, da sie den Ausbau einzelner Verkehrsmittel vereinfacht oder erschwert.

Aufgrund der verschiedenen Einflussfaktoren ist deshalb ein Massnahmenmix sinnvoll, um die Mobilität in die gewünschte Richtung zu beeinflussen und die Umwelt zu entlasten. Erst in der sinnvollen Kombination aller Verkehrsarten (ÖV, motorisierter Individualverkehr und Langsamverkehr) werden die besten Wirkungen erzielt.

Dazu gehören zum Beispiel:

- ein attraktives ÖV-Angebot (z.B. schnelle und direkte Verbindungen);
- attraktive Tarifangebote (z.B. Firmenabo, Spezialangebote im Freizeitverkehr);
- Parkplatzbewirtschaftung (Angebot von Parkplätzen in der Innenstadt/in den Dörfern, Höhe der Tarife, Einführung einer Parkplatzbewirtschaftung bei Tourismuszielen wie z.B. der Schwägalp);
- schnellere und weniger stauanfällige Strassenverbindungen;
- steuerliche Anreize (Pendlerabzug);
- ergänzende Mobilitätsangebote (z.B. E-Bike, E-Trottinett)

b) Ziel 2023

Um langfristig die Attraktivität aller Ausserrhoder Gemeinden als Wohnstandort zu steigern, soll das ÖV-Konzept den Schwerpunkt auf die Erhöhung der Taktfrequenzen des ÖV während den Stosszeiten legen.



Das ÖV-Konzept 2024–2029 enthält Vorschläge zur Verdichtung der Taktfrequenzen in den Hauptverkehrszeiten auf Linien, wo aufgrund der Wirtschaftlichkeit und Nachfrage ein Ausbau zu rechtfertigen ist. Auf vielen Linien ist ein Ausbau nicht zweckmässig, weil die Nachfrage bei weitem nicht vorhanden und damit die minimale Wirtschaftlichkeit nicht erfüllt wäre. Zudem führt ein Angebotsausbau in der Hauptverkehrszeit vielfach zu unverhältnismässig hohen Kosten, weil dafür zusätzliche Fahrzeuge angeschafft und finanziert werden müssten.

4. Weitere Querbezüge

Das ÖV-Konzept hat zur Klimastrategie Appenzell Ausserrhoden vom 26. Oktober 2021 insoweit einen allgemeinen Bezug, als der ÖV im Klimaschutz eine wichtige Rolle spielt. Die Eisenbahn fährt – zu einem grossen Teil schon seit über hundert Jahren – elektrisch, und auch im Busverkehr setzen sich zunehmend nicht-fossile Antriebe durch. Ein Schwerpunkt des ÖV-Konzepts bildet – wie oben ausgeführt – daher auch die Förderung der emissionsarmen Mobilität durch den Ersatz der dieselpetriebenen Busflotte mit E-Bussen. Dies ermöglicht es, die Mobilität noch klimafreundlicher auszugestalten.

Zum 4. Strassenbau- und Investitionsprogramm 2023–2026 besteht ein genereller Bezug insoweit, als der strassengebundene ÖV auf gut ausgebaute und staufreie Kantonsstrassen angewiesen ist und aus der Strassenrechnung je nach Lage Infrastrukturanlagen für den Busbetrieb (Haltebuchten, Wendeplätze, behindertengerechte Ausgestaltung der Bushaltestellen) finanziert werden.

C. Finanzielle Auswirkungen

Die Gesamtkosten (Abgeltung und Infrastruktur) werden gemäss Art. 16 GöV je zu 50 % zwischen Kanton und Gemeinden aufgeteilt. Um Vergleiche mit dem Vorgängerkonzept 2018–2022 (5 Jahre) herstellen zu können wird im ÖV-Konzept 2024–2029 bei der Kostenentwicklung auf das Aufführen des Jahres 2029 verzichtet. Über die Jahre 2024–2028 ergeben sich damit folgende Anteile (in 1'000 Franken):

Jahr	Kanton			Gemeinden		
	Angebot	Infrastruktur	Total	Angebot	Infrastruktur	Total
2024	4'625	3'040	7'665	4'625	3'040	7'665
2025	4'825	3'150	7'975	4'825	3'150	7'975
2026	4'990	2'580	7'570	4'990	2'580	7'570
2027	5'170	2'845	8'015	5'170	2'845	8'015
2028	5'510	2'900	8'410	5'510	2'900	8'410

Dabei zeigt sich, dass die Abgeltungen (Angebot) in den Jahren 2024–2028 kontinuierlich zunehmen und die Kostenentwicklung der Infrastruktur wegen der Beiträge an die Bushöfe Herisau und Heiden gewissen Schwankungen unterworfen ist. Gegenüber dem Vorgängerkonzept (IST-Zahlen 2018–2022) steigt die Gesamtbelastung in den Jahren 2024–2028 für Kanton und Gemeinden insgesamt um rund 10,8 Mio. Franken an.



D. Finanzierung

Die Finanzierung des öffentlichen Regionalverkehrs erfolgt für die Jahre 2024–2029 – wie in den vergangenen Jahren auch – im Rahmen der jährlichen Voranschläge über die Erfolgs- und Investitionsrechnung. Beiträge des Kantons an spezifische Infrastrukturprojekte (z.B. Bushof Heiden) erfordern je nach Beitragshöhe die Zustimmung des Kantonsrates (neue Ausgaben von 561'272 bis 5 Mio. Franken).

E. Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens

An der Vernehmlassung nahmen alle 20 Gemeinden, die Gemeindepräsidienkonferenz, acht politische Parteien (FDP, SVP, SP, Mitte, Mitte Hinterland, EVP, PU, junge Grüne), drei Verbände und Organisationen (Regio AR-St.Gallen-Bodensee, Appenzellerland Tourismus, TCS), vier Transportunternehmen (Appenzeller Bahnen, Postauto, Regiobus, Schweizerische Südostbahn) sowie eine Privatperson teil.

Das Konzept wurde insgesamt gut aufgenommen. Die grosse Mehrheit der Vernehmlassungsteilnehmenden begrüssen das Konzept ohne Vorbehalt oder mindestens im Grundsatz und unterstützen ein starkes Angebot des öffentlichen Regionalverkehrs im ganzen Kanton. Die wenigen ablehnenden Antworten zu einzelnen Kapiteln betreffen nur einzelne Punkte.

Es sind aber auch einige Ausbauwünsche und Forderungen eingebracht worden, die teilweise das Konzept nicht betreffen und weder finanzierbar noch zweckmässig sind. Diese Rückmeldungen sind aber insofern verständlich, als mit der breit angelegten Vernehmlassung die Möglichkeit offensteht, sich umfassend zum ÖV zu äussern. Das grosse Interesse ist in diesem Sinn positiv zu deuten, auch wenn der Bezug zu übergeordneten Themen oder zur Finanzierung häufig nicht hergestellt wurde.

Eine Mehrheit der Vernehmlassenden ist mit der Abstimmung des Konzeptes auf die übergeordneten Planungen einverstanden. Der Bezug zu den übergeordneten Konzepten (kantonaler Richtplan und Agglomerationsprogramm St.Gallen-Bodensee) ist im ÖV-Konzept hergestellt. Zustimmung gibt es auch für den Auftrag aus dem Regierungsprogramm 2020–2023, die Pendlerbeziehungen in Hauptverkehrszeiten zu verbessern und den Ausbau von Bedarfsangeboten zu forcieren. Die fortschreitende Digitalisierung bietet hier neue innovative Möglichkeiten. So ist Appenzell Ausserrhoden schweizweit als einer der wenigen Kantone an einem Pilotprojekt von Postauto und dem ASTRA beteiligt, bei dem es um die Automatisierung der Fahrzeuge geht, was gerade in ländlichen Gebieten und im Zusammenhang mit der automatisierten Zahnradbahn Rheineck–Walzenhausen eine echte Chance sein könnte. Dem in der Vernehmlassung geäusserte Wunsch nach innovativen Lösungen kann so entsprochen werden.

Die Nachfragekriterien für die Beurteilung einer Linie wurden mit dem Kanton St.Gallen harmonisiert. Neu gilt als Kennzahl die Linienbelastung (Personenkilometer pro km) statt Einsteiger pro km. Ausserdem wird die Angebotsstufe 0 aufgehoben, da diese Stufe keine Relevanz hat, weil praktisch alle Angebote die Kriterien auch in der Angebotsstufe 1 erfüllen. Eine grosse Mehrheit der Vernehmlassenden ist mit beiden Änderungen einverstanden. So kann mit der neuen Kennzahl für die Nachfrage (Linienbelastung) und der bestehenden Kennzahl für das Angebot (Kostendeckungsgrad) der effektive Mitteleinsatz noch besser aufgezeigt werden.



Zum Zielangebot sind wie bereits erwähnt zahlreiche Ausbauwünsche eingegangen. Die Kommentare sind im Einzelnen in der Auswertung zu finden. Zu einem Teil kann auf die Vertiefungsplanungen verwiesen werden, die im Vorderland und Hinterland vorgesehen sind. Änderungen bei den Bahnen (Einführung zweiter REX) und eine bessere Abstimmung des Orts- und Regionalverkehrs in Herisau erfordern allerdings, dass erste Anpassungen bereits auf Dezember 2024 umgesetzt werden. Deshalb müssen Teile der beiden Planungen vorgezogen werden. Ergänzend wird in der zweiten Jahreshälfte 2023 eine Planung zur Erweiterung der Nachtangebote unter Federführung des Kantons St.Gallen lanciert. Appenzell Ausserrhoden ist bei dieser Planung ebenfalls dabei. Die Umsetzung ist auf Dezember 2025 vorgesehen.

Mit dem Zielbild für die langfristige Angebotsentwicklung in Abhängigkeit von Siedlungsstruktur und Pendlerströmen ist die grosse Mehrheit der Vernehmlassenden einverstanden.

Zu Kosten und Finanzierung gab es wenig substantielle Rückmeldungen. Dies auch deshalb, weil die Zahlen aufgrund der gestiegenen Energiepreise und der Teuerungsentwicklung im Mai 2023 auf Basis der aktuellen Offerten 2024 der Transportunternehmen nochmals überarbeitet wurden. Dank der gleichzeitig stattfindenden Tarifierhöhung steigt die Abgeltung aber nicht so stark an wie vor einigen Monaten befürchtet. Das erhöht die Chancen, dass die vorgesehenen Angebotsausbauten auch umgesetzt werden können. Die Zahlen im ÖV-Konzept sind identisch mit dem Voranschlag 2024 und dem Aufgaben- und Finanzplan 2025–2027 des Kantons.

Im Detail kann auf die Auswertung der Vernehmlassung (Beilage 1.2) verwiesen werden.

F. Antrag

Der Regierungsrat beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten;
2. das Konzept öffentlicher Regionalverkehr Appenzell Ausserrhoden 2024–2029 zu genehmigen.

Im Namen des Regierungsrates

Sign. Yves Noël Balmer

sign. Roger Nobs

Yves Noël Balmer, Landammann

Roger Nobs, Ratschreiber

Beilagen

Beilage 1.1 ÖV-Konzept 2024–2029 mit Beilagen 1-4

Beilage 1.2 Auswertung Vernehmlassung