



An die Mitglieder
des Kantonsrates

3. April 2017 / Igu

1500.273

Konzept Öffentlicher Regionalverkehr Appenzell Ausserrhoden; Genehmigung

2. Bericht und Antrag der parlamentarischen Kommission vom 3. April 2017

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

A. Ausgangslage

1. Einleitung

Mit Beschluss vom 7. März 2017 hat der Regierungsrat das Konzept öffentlicher Regionalverkehr Appenzell Ausserrhoden 2018–2022 (öV-Konzept 2018–2022) erlassen und gleichzeitig den Bericht und Antrag zur Genehmigung des öV-Konzepts 2018–2022 zuhanden der Sitzung des Kantonsrates vom 8. Mai 2017 verabschiedet. An seiner Sitzung vom 20. Februar 2017 hat der Kantonsrat eine Kommission zur Vorberatung dieses Geschäfts gewählt. Die Kommission setzt sich wie folgt zusammen:

- Margrit Müller-Schoch, Hundwil, pu (Präsidentin)
- Siegfried Dörig, Stein, FDP.Die Liberalen
- Susanne Lutz, Grub, FDP.Die Liberalen
- Ralf Menet, Herisau, SVP
- Ueli Rohner, Heiden, SP
- Balz Ruprecht, Herisau, CVP/EVP
- Andrea Zeller Nussbaum, Lutzenberg, pu



2. Arbeit der Kommission

Die Kommission traf sich zu insgesamt drei Sitzungen. An ihrer konstituierenden Sitzung bestimmte sie Susanne Lutz, Grub, zu ihrer Vizepräsidentin. Das Aktuariat bestellte die PK mit Lukas Gunzenreiner, Departementssekretär Departement Bau und Volkswirtschaft. Die Kommission lud Regierungsrätin Marianne Koller-Bohl als Vertreterin des Regierungsrates, Oliver Engler, Leiter Fachstelle öffentlicher Verkehr, sowie Urs Heuberger, Raum- und Verkehrsplaner, als Arbeitsgruppe für Siedlungsplanung und Architektur AG (beide Mitverfasser des Konzepts) zur ersten Sitzung ein und gab ihnen Gelegenheit, die Vorlage zu erläutern. Dabei bot sich den Mitgliedern der Kommission die Möglichkeit, unmittelbare Fragen an die eingeladenen Personen zu richten. Regierungsrätin Marianne Koller-Bohl sowie Oliver Engler standen auch an der zweiten Sitzung zur Verfügung der Kommission.

Die Kommission widmete die erste Sitzung der Einführung in das öV-Konzept sowie der Eintretensdebatte. An der zweiten Sitzung beriet die Kommission die Vorlage im Detail unter Würdigung der Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens. In der Schlussitzung verabschiedete die Kommission ihren Bericht mit Antrag. Der Kommission standen folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 7. März 2017
- Konzept öffentlicher Regionalverkehr Appenzell Ausserrhoden 2018–2022
- Vernehmlassungen
- Auswertungsbericht zu den Vernehmlassungen
- Leitbild öffentlicher Regionalverkehr Appenzell Ausserrhoden 2011–2022
- Konzept öffentlicher Regionalverkehr Appenzell Ausserrhoden 2011–2016
- Präsentation „öV-Konzept 2018-2022“ vom 20. März 2017

B. Erwägungen

1. Einleitung

Die Kommission hat sich bei den Ausführungen von Regierungsrätin Marianne Koller-Bohl, Oliver Engler sowie Urs Heuberger ein umfassendes Bild über den öffentlichen Verkehr im Allgemeinen und das öV-Konzept 2018–2022 im Besonderen machen können. Es zeigte sich klar, dass der öffentliche Verkehr (öV) ein komplexes System ist. Einerseits wird der öV durch die Transportunternehmen gestaltet, andererseits nehmen Bund, Kantone und Gemeinden grossen Einfluss auf das Angebot und die Infrastruktur; sie tragen die ungedeckten Kosten des bestellten Verkehrsangebots. Streckenausbauten und dichtere Fahrpläne sind die Antwort auf die steigende Mobilitätsnachfrage unserer Gesellschaft. Ein dichtes Netz mit aufeinander abgestimmten Fahrplänen und guten Umsteigebeziehungen sowie einer durchgehenden Transportkette über alle Verkehrsmittel (Bahn, Bus, Schiff, Seilbahn) erlaubt es den Einwohnerinnen und Einwohnern, Mobilitätsbedürfnisse für die Arbeit, Schule, Freizeit oder das Einkaufen abzudecken. Der öV hat aber auch eine grosse volkswirtschaftliche Bedeutung, indem er einen wichtigen Standortvorteil darstellt.

Für die Kommission ist es daher nachvollziehbar, dass sich eine grosse Mehrheit der Vernehmlassenden für einen starken öV im Kanton und gegen einen Angebotsabbau ausgesprochen hat. Auch die Kommission steht im Grundsatz hinter einem qualitativ hochstehenden, benutzerfreundlichen und effizienten öV, der eine Alterna-



tive zum motorisierten Individualverkehr bietet. Eine spezielle Herausforderung stellt dabei die Streusiedlung in Appenzell Ausserrhoden dar.

Die Kommission weist darauf hin, dass das Konzept als Gesamtes entweder genehmigt oder nicht genehmigt werden kann. Es ist nicht möglich, Änderungsanträge zustellen. Darüber hinaus kann die Kommission resp. der Kantonsrat nur Anliegen und Wünsche formulieren und Anregungen, insbesondere für zukünftige Konzepte, einbringen. Für eine Nichtgenehmigung des Konzepts bestehen aus Sicht der Kommission keine Gründe.

2. Politische Würdigung des Konzepts

Allgemeines

Dem öV-Konzept sind inhaltlich relativ klare Grenzen gesetzt. Das Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs sowie das übergeordnete Leitbild 2011–2022 und das Konzept der Vorperiode 2011–2016 geben den inhaltlichen Rahmen vor. Das vorliegende Konzept muss auf diesen aufbauen. Zu begrüßen ist, dass das Konzept auch neue Themen aufnimmt (vgl. Kapitel 6). Insgesamt kann das Konzept als sehr umfassend und informativ bezeichnet werden. Es zeigt einen breiten Überblick über den Regionalverkehr im Kanton und seine kantonsübergreifende Verknüpfungen und bildet eine zweckmässige Richtschnur für die Weiterentwicklung des öV in den kommenden fünf Jahren.

Die Kommission stellt erfreut fest, dass zahlreiche Anliegen im Rahmen der Vernehmlassung Eingang in das öV-Konzept gefunden haben. Insbesondere wurde der Bezug zum Regierungsprogramm (Ziff. 3.1) hergestellt und die Kapitel über den kantonalen Richtplan (Ziff. 3.2) und die Agglomerationsprogramm (Ziff. 3.3) massgeblich ergänzt. Dies trägt zu einem gesamtheitlicheren Blick bei.

Rückblick

Rückblickend zeigt die Wirkungskontrolle der Jahre 2011–2016, dass die Angebotsziele der Bahn- und Buslinien weitestgehend erreicht worden sind. Abweichungen bewegen sich im Bereich von wenigen Kurspaaren und sind häufig betrieblich begründet. Nachvollziehbar ist, dass das öV-Konzept 2018–2022 das Angebot für die einzelnen Linien nicht mehr Kurspaar-scharf definiert, sondern die Linien nur noch einer Angebotsstufe (0, 1, 2 oder 3) zuweist (vgl. Kapitel 4); eine Kurspaar-scharfe Festlegung der Angebotsziele erscheint über einen Zeithorizont von mehreren Jahren und bei kantonsübergreifenden Linien wenig zweckmässig.

Die notwendigen Mindestwerte der Nachfrage und insbesondere der Wirtschaftlichkeit wurden demgegenüber rückblickend verschiedentlich nicht erreicht, so bei den Bahnlinien 856 und 858 der Appenzeller Bahnen und einigen Buslinien im Vorder- und Hinterland (183, 222, 223, 224/225, 227, 228).

Die Kommission unterstützt auch die Absicht, für die Linien 856, 857 und 858 gemeinsam mit dem Bund, dem Kanton St.Gallen und den Appenzeller Bahnen im Rahmen einer ergebnisoffenen Studie zu prüfen, ob es für die Linien in Abwägung von Wirtschaftlichkeits-, Qualitäts- und volkswirtschaftlichen Kriterien alternative Betriebsformen gibt (z.B. Busbetrieb, autonomes Fahren) (vgl. Kapitel 6.3.4).

Insgesamt zeigt der Rückblick, dass nur wenige Linien die Mindestvorgaben nicht erreichen und kein Überangebot besteht. Die Kommission erachtet es als wichtig und richtig, dass Linien, die die Nachfrage- und Wirtschaftlichkeitsmindestvorgaben nicht erreichen, überprüft und neu konzipiert werden mit dem Ziel, die Effizienz der Linien zu verbessern und die Abgeltungen zu senken.



Übergeordnete Konzepte

Aus Sicht der Kommission ist eine möglichst optimale Abstimmung der verschiedenen Verkehrsträger (motorisierte Individualverkehr [MIV], öV, Langsamverkehr [LV]) ein wichtiger Aspekt. Ziel ist es, die Schnittstellen zwischen öV und Fuss-, Velo- und Autoverkehr zu optimieren (Stichwort kombinierte Mobilität) und die MIV-Wege hin zu kombinierten Wegeketten mit einem möglichst grossen öV-Wegeanteil zu verlagern. Einzelne dieser Anliegen sind im kantonalen Richtplan (Ziff. 3.2) und dem Agglomerationsprogramm (Ziff. 3.3) enthalten (z.B. Veloabstellanlagen, Park&Ride). Eine Gesamtschau über alle Verkehrsträger wäre hier hilfreich. Im Wissen darum, dass es keine gesetzliche Grundlage für ein kantonales Gesamtverkehrskonzept gibt, regt die Kommission trotzdem an, ein solches zu prüfen oder zumindest das nächste öV-Leitbild mit dem Strassenbauprogramm zeitlich abzustimmen. Dies könnte ab 2023 erstmals der Fall sein.

Die Kommission diskutierte die gegenseitigen Zusammenhänge zwischen kantonomer Richtplanung und öV-Konzept intensiv. Der Richtplan gibt gestützt auf die Raumplanungsgesetzgebung vor, dass sich die Siedlungsentwicklung am bestehenden Verkehrsnetz zu orientieren hat und nicht umgekehrt. Der öV soll dazu in den bestehenden Korridoren erhalten und nach Möglichkeit ausgebaut werden. Die im Konzept vorgesehen Angebotsentwicklungen für die Jahre ab 2018 bis 2022 (vgl. Kapitel 5) stimmen mit dieser Vorgabe überein. Der Richtplan gibt neu auch vor, dass neue Bauzonen mindestens über eine öV-Erschliessung der Güterklasse D verfügen müssen. Dies bedeutet aus öV-Sicht, dass die Siedlungsentwicklung zukünftig im öV-Perimeter erfolgen und nicht dass der öV zwecks Ermöglichung von Neueinzonungen ausgebaut werden muss. Weil aufgrund der Raumplanungsgesetzgebung zukünftig die Siedlungsentwicklung nach innen im Vordergrund steht, dürften Neueinzonungen ohnehin seltener vorkommen.

Planungsgrundsätze

Die Kommission erachtet die in Kapitel 4.3 aufgeführten Grundsätze der Wirkungskontrolle als zentral und unterstützt die neuen Mindest- und Zielvorgaben für die Nachfrage und die Wirtschaftlichkeit. Die Schwellenwerte geben eine klare Handhabung, wann ein Angebot kritisch ist, überprüft und allenfalls sogar abgebaut werden muss und wann ein Angebot ausgebaut werden kann.

Der Systemwechsel bei der Überprüfung der Einhaltung der Minimalwerte der Nachfrage einer einzelnen Linie von der Kennzahl „mittlerer Auslastung auf dem werktags am stärksten belasteten Querschnitt (Fahrgäste pro Kurs und Querschnitt)“ zum Kriterium „Anzahl Einsteiger pro produktivem Kilometer“ und zwar gemessen über die ganze Betriebsdauer, also von Montag bis Sonntag, erachtet die Kommission als sinnvoll. Bei der ursprünglichen Regelung „Querschnitt pro Kurs an Werktagen“ ist massgebend, zwischen welchen beiden Haltestellen sich die höchste Anzahl der Fahrgäste im Fahrzeug befinden. Dieser stärkste Querschnitt wird durch die Anzahl der pro Tag gefahrenen Kurse geteilt und ergibt so die im öV-Konzept (Kapitel 2.2) aufgeführten (durchschnittlichen) Fahrgäste pro Kurs auf dem stärksten belasteten Querschnitt Montag bis Freitag. Samstag und Sonntag werden bei dieser Methode nicht in die Berechnung einbezogen. Bei der neuen Regelung werden die Einsteiger Montag bis Sonntag über die ganze Linie ermittelt und durch die Anzahl der effektiv auf der Linie gefahrenen Kilometer geteilt. Damit wird die durchschnittliche Auslastung über die ganze Linie und die ganze Woche aufgezeigt, was ein besseres Bild der tatsächlichen Nachfrage ergibt als die Betrachtung nur eines Querschnittes Montag bis Freitag zwischen zwei Haltestellen. Die neue Messmethode entspricht der Systematik im Kanton St.Gallen, was den kantonsübergreifenden Vergleich der Linien vereinfacht. Bei beiden Messmethoden sind die zwingend zu erfüllenden Mindestwerte vergleichbar.



Angebotsentwicklung 2018–2022

Für die Kommission sind neben einem attraktiven Taktangebot insbesondere auch schlanke Umsteigezeiten von zentraler Bedeutung. Für die Konkurrenzfähigkeit des öV zum MIV und damit zur Verbesserung des Modal-Splits zugunsten des öV ist die ganze Reisezeit von Bedeutung. Die Kommission stellt daher erfreut fest, dass sich die derzeit nicht optimale Anschlusssituation in Gossau von der Appenzeller Bahn auf den Fernverkehr ab dem Fahrplan 2019 massgeblich verbessert. Ebenfalls verbessert sich ab 2019 die Anschlusssituation etwa in Heerbrugg mit neuem Anschluss an den REX.

Schlanke und gut funktionierende Anschlüsse sind insbesondere dort wichtig, wo nur ein Stundentakt besteht, z.B. im Vorderland. Ein dichter Takt nützt nach Ansicht der Kommission wenig, wenn die Transportkette durch knappe oder lange Anschlüsse unterbrochen werden. Die Transportunternehmen sowie Kantone und Gemeinden sollen bei der Fahrplanplanung daher ein besonderes Augenmerk auf attraktive Anschlüsse legen. Dabei sollen auch die Anliegen von älteren Personen und Personen mit Behinderungen angemessen berücksichtigt werden. Die Kommission ist sich dabei bewusst, dass es eine grosser Herausforderung ist, den unterschiedlichen Interessen gerecht zu werden.

Zentrales Kapitel im Konzept ist Kapitel 5.5, das die Regionalverkehrslinien in eine der vier Angebotsstufen (vgl. Kapitel 4.2) einteilt und aufzeigt, welche Änderungen im Mengengerüst für den Zeitraum bis 2022 geplant sind. Die Kommission erachtet es als richtig, dass primär die starken öV-Achsen ausgebaut werden (z.B. Teufen-St.Gallen, Herisau-St.Gallen). Die Grunderschliessung mit öV in den ländlichen Gemeinden und insbesondere im durch Dorfteile, Weiler und Streusiedlung geprägten Vorderland darf aber keinesfalls verschlechtert werden. Ebenso zentral ist aber auch, dass der Angebotsausbau nur unter Einhaltung der Zielvorgaben und unter Berücksichtigung der finanziellen Möglichkeiten von Kanton und Gemeinden erfolgen kann.

Unter diesen Aspekten wurde in den Monaten Oktober 2016 bis Februar 2017 unter Einbezug von Vertretern aus Gemeinden und Schulen ein Detailkonzept für das Vorderland erarbeitet, das auf Dezember 2018 umgesetzt wird. Folgende wesentlichen Punkte zeichnen dieses aus:

- Linien 120/121: ¼-Takt zwischen Heiden und St.Gallen mit guten Anschlüssen an den Fernverkehr;
- Linien 224/225: Bessere Abstimmung auf die Schülerbedürfnisse und bedarfsorientierte Bedienung von St.Margrethen (gute S-Bahn-Anschlüsse für Pendler, Verbindungen Mo-Sa in den Nebenverkehrszeiten für Rheinpark);
- Linie 226: neu schlanke Anschlüsse in Heerbrugg auf den REX von/nach Chur;
- Linie 227: Versuchsbetrieb mit besserer Abstimmung auf die Schulbedürfnisse und gesicherter Anschluss in Altstätten Rathaus zum Bahnhof mit Anschluss an den REX;
- Linie 230: entspannter Anschluss in Trogen auf die S21.

Auf diese Weise ergeben sich auf den Fahrplanwechsel im Dezember 2018 für das Vorderland deutliche Verbesserungen. Die Kommission begrüsst insbesondere, dass die Linie 227 als Versuchsbetrieb bis aus weiteres aufrechterhalten werden kann. Für die Kommission ist aber auch klar, dass aufgrund von unterschiedlichen Bedürfnissen von Schülern, Pendlern und Freizeitreisenden Prioritäten zu setzen sind. Ebenfalls ist nun auch die Bevölkerung gefordert, die bestehenden öV-Angebote im Vorderland tatsächlich zu nutzen.



Aktuelle Herausforderungen

In Anbetracht des jährlich wiederkehrenden Abgeltungsvolumens von derzeit rund 16.7 Mio. Franken begrüsst es die Kommission, dass der Kanton neue Wege geht in der Überprüfung von Kosten und Qualität der Transportunternehmen. Die Kommission erachtet die Strategie als richtig, primär mit Zielvereinbarung und erst sekundär mit Ausschreibungen die Abgeltungskosten zu senken und die Qualität im öV zu steigern.

Die Kommission unterstützt es, die „öV-Benutzerpotentiale“ im Kanton im Rahmen einer Analyse abzuklären (vgl. Kapitel 3.2.3 am Schluss). Durch neue Haltestellen und Linienführungen können eventuell neue Nutzerpotentiale im Kanton erschlossen und zusätzliche Personen auf den öffentlichen Verkehr gelotst werden. Die Kommission ist an einer zeitnahen Information über die Ergebnisse der Analyse interessiert.

Infrastruktur

Das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) verlangt, dass spätestens 2024 alle Menschen, die sich trotz Behinderung im öffentlichen Raum autonom bewegen können, auch die öffentlichen Verkehrsmittel selbständig benützen können. Personen mit einer Gehbehinderung müssen die Haltestellen hindernisfrei erreichen und möglichst stufenlos in Fahrzeuge ein- und aussteigen können. Die Fahrzeuge der Regionalbuslinien sind bereits heute „niederflurig“. Mit der Neubeschaffung der Fahrzeuge der Appenzeller Bahnen auf der GAW- und der DML-Linie werden die Fahrzeuge ab 2019 durchgehend behindertengerecht. Auch die Bahnhaltstellen werden konsequent hindernisfrei saniert. Das Tiefbauamt ist derzeit in Zusammenarbeit mit den Gemeinden dabei, die Bushaltestellen systematisch zu erfassen und zu priorisieren. Aufgrund der teilweise sehr geringen Frequenzen ist bei Bushaltestellen zudem die Frage der Verhältnismässigkeit zu klären. Der Entscheid, ob eine Haltestelle hindernisfrei umgebaut wird, soll anhand des Kosten-/Nutzenverhältnisses gefällt werden.

Die Kommission weist darauf hin, dass auch eine ausreichende WC-Infrastruktur an grösseren Bahnhöfen und Bus-Knotenpunkten ein wichtiges Anliegen der Reisenden ist.

Die Kommission betont, dass für die auf den Fahrplan 2022 geplante Verkürzung der Linie 180 auf der Strecke Herisau-Lustmühle zeitnah die dafür erforderliche Infrastruktur (insb. Wendepplatz) erstellt werden muss.

Kostenentwicklung und Finanzierung

Aufgrund der Modernisierung der Appenzeller Bahnen mit neuem Rollmaterial und neuem Instandhaltungszentrum sowie den geplanten Ausbausritten ab 2019 steigen die Abgeltungen für den Kanton und die Gemeinden gestaffelt über die Jahre 2018 und 2019 um rund 2 Mio. Franken jährlich an.

Der Bund möchte für die Jahre ab 2018 im Regionalverkehr weniger Mittel als eigentlich benötigt zur Verfügung stellen (vgl. Kapitel 6.1). Falls der Verpflichtungskredit des Bundes zur Abgeltung von Leistungen im regionalen Personenverkehr für die Jahre 2018–2021 nicht um 134 Mio. Franken aufgestockt wird, muss Appenzell Ausserrhoden in den kommenden Jahren zusätzlich den Bundesanteil von rund 2 Mio. Franken übernehmen. Die Kommission nimmt erfreut zur Kenntnis, dass der Ständerat anfangs März 2017 einer Erhöhung des Verpflichtungskredites 2018-2022 zugestimmt hat. Im Nationalrat wird das Geschäft voraussichtlich am 3. Mai 2017 behandelt. Die definitive Kantonsquote für die Jahre 2018 und 2019 – und somit ob sich der Bund an den zusätzlichen Abgeltungen anteilmässig (52 %) beteiligt – wird allerdings erst im Herbst 2017 bekannt sein. Die Kommission weist nochmals darauf hin, dass Angebotsausbauten nur möglich sind, wenn die Zielvorgaben eingehalten sind.



Fazit und Ausblick der Kommission

Zusammenfassend hat sich die Kommission einstimmig für Eintreten auf die Vorlage und Genehmigung des öV-Konzepts ausgesprochen.

Für die Zukunft fordert die Kommission:

- nicht nur attraktive Angebote, sondern auch attraktive Umsteigezeiten und Anschlüsse;
- eine kantonsübergreifende Abstimmung und Koordination der Angebotsplanungen und Fahrpläne;
- attraktive Fahrpreise und Zonengrenzen im Tarifverbund Ostwind;
- benutzerfreundliche Infrastrukturen im Umfeld von Haltestellen (z.B. WC, Billettautomaten, Verpflegungsautomaten);
- eine Analyse der Benutzerpotentiale in Appenzell Ausserrhoden;
- Umfragen bezüglich des Mobilitätsverhaltens von öV-Benutzenden;
- Prüfung eines Gesamtverkehrskonzeptes, indem die Zusammenhänge und Schnittstellen zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern MIV, öV und LV aufgezeigt werden (z.B. Park & Ride, Bahnübergänge);
- öV-Regionalgruppen, in denen auch Anliegen der kombinierten Mobilität behandelt werden.

C. Antrag

Die parlamentarische Kommission beantragt Ihnen,

1. auf die Vorlage einzutreten und
2. das Konzept öffentlicher Regionalverkehr Appenzell Ausserrhoden 2018–2022 zu genehmigen.

Für die parlamentarische Kommission

sign. Margrit Müller-Schoch

Margrit Müller-Schoch, Präsidentin