

§ 4 Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr

Die Vorlage im Überblick

Eine Analyse im Jahr 2017 zeigte, dass verschiedene Buslinien oder Linienabschnitte im Kanton Glarus wenig genutzt wurden. Sie wiesen schlechte Kostendeckungsgrade bzw. eine schlechte Auslastung auf. Zu diesen schlecht genutzten Linien gehörte auch jene von Sool nach Schwanden. Im Durchschnitt war der Bus mit weniger als einem Passagier pro Fahrt besetzt. Der Regierungsrat wollte deshalb die Buslinie von Schwanden nach Sool ab Dezember 2019 nicht mehr anbieten. Diese Massnahme traf auf Unverständnis und führte schliesslich zu einem im Februar 2018 eingereichten Memorialsantrag. Dieser forderte eine konkrete Änderung der Kantonsverfassung in dem Sinne, dass – bedingungslos – sämtliche Glarner Dörfer an den öffentlichen Verkehr (Bus oder Bahn) angeschlossen sein müssen.

Der Regierungsrat trat auf das Anliegen des Memorialsantrags ein, erarbeitete jedoch einen Gegenentwurf. Für die Umsetzung des Anliegens des Memorialsantrags braucht es keine Verfassungsänderung. Die Verankerung im Gesetz über den öffentlichen Verkehr (öV-Gesetz) reicht aus. So schlug der Regierungsrat eine Anpassung von Artikel 3 des öV-Gesetzes vor, welcher bisher «die Gewährung möglichst gleicher Entwicklungschancen für alle Gemeinden unter Berücksichtigung volks- und betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte» als Zielsetzung beinhaltete. Damit sind alle bis 2010 bestehenden Gemeinden gemeint, da die Bestimmung 1996 entstand. In der vom Regierungsrat neu vorgeschlagenen Fassung war dann die «Erschliessung aller Ortschaften mit dem öffentlichen Verkehr unter Berücksichtigung volks- und betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte» vorgesehen. Das Kriterium der Wirtschaftlichkeit wollte der Regierungsrat somit – im Gegensatz zu den Memorialsantragstellern – beibehalten.

Die vorberatende landrätliche Kommission wollte das Anliegen des ursprünglichen Memorialsantrags ebenfalls mit einer Anpassung des öV-Gesetzes umsetzen. Sie beantragte aber im Gegensatz zum Regierungsrat, die Sicherstellung eines öV-Grundangebotes für jede Ortschaft ohne Berücksichtigung volks- und betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte im Gesetz zu verankern.

Im Landrat stand dann folgerichtig die Frage nach der Notwendigkeit der Verankerung von Kriterien der Wirtschaftlichkeit im Zentrum. Während sich der Landrat in erster Lesung noch mit Stichentscheid des Präsidenten dem Regierungsrat anschloss, votierte der Landrat in zweiter Lesung für den Antrag der vorberatenden Kommission. Er verzichtet somit auf eine Verankerung von volks- und betriebswirtschaftlichen Kriterien im Gesetz. Aufgrund dieses Beratungsergebnisses zogen die Antragsteller ihren Memorialsantrag schliesslich zurück.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der so bereinigten Änderung des öV-Gesetzes zuzustimmen.

1. Ausgangslage

Im Jahr 2017 wurde die Wirkungsanalyse öffentlicher Verkehr erstellt. Eine solche wurde von der Landsgemeinde 2012 im Zusammenhang mit der Vorlage «Ausbau des öffentlichen Verkehrs ab Sommer 2014 – Glarner Sprinter stündlich» beschlossen. Die Analyse zeigte, dass verschiedene Buslinien(abschnitte) im Kanton Glarus wenig frequentiert werden und damit über ungenügende Kostendeckungsgrade verfügen. Die vom Regierungsrat daraufhin beantragten Massnahmen sahen vor, die entsprechenden Buslinien(abschnitte) einzustellen. Unter anderem sollte auch die Linie von Schwanden nach Sool ab Dezember 2019 nicht mehr bedient werden. Die Linie wies in der Wirkungsanalyse eine klar ungenügende Auslastung mit durchschnittlich einem Fahrgast pro Kurs auf. Der Kostendeckungsgrad betrug 10 Prozent mit sinkender Tendenz.

Die Absicht des Regierungsrates, die Linie Schwanden–Sool nicht mehr zu bedienen, stiess in Teilen der Bevölkerung und Politik auf Unverständnis. Um die Streichung der Buslinie zu verhindern, reichte der Dorfverein Sool im Februar 2018 den Memorialsantrag «Öffentlicher Verkehr für alle Gemeinden» ein. Die vom Regierungsrat beantragte Streichung der Buslinien(abschnitte) wurde bereits zuvor vom Landrat an den Regierungsrat zurückgewiesen. Die in Zusammenarbeit mit den Gemeinden erarbeiteten Lösungen für diese Linien(abschnitte) wurden vom Landrat im Oktober 2018 beschlossen. Bezüglich der Linie Schwanden–Sool einigte sich der Kanton mit der Gemeinde Glarus Süd darauf, die Linie auf die Bedürfnisse der Schüler auszurichten und dadurch zu erhalten. Mit der Verlängerung der Buslinie nach Mitlödi an Schultagen können zukünftig die Schüler weitestgehend mit den Linienbussen befördert werden. Dadurch lassen sich die Frequenzen steigern.

Der Memorialsantrag blieb dennoch aktuell. Er forderte eine Änderung der Kantonsverfassung in dem Sinne, dass sämtliche Glarner Dörfer an den öffentlichen Verkehr (Bus oder Bahn) angeschlossen sein müssen. Nachdem die Beratungen in Regierungs- und Landrat ergaben, dass dem Anliegen der Antragsteller auch mit einer Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (öV-Gesetz) Rechnung getragen werden kann, zogen diese ihren Memorialsantrag am 28. Januar 2020 zurück.

2. Erschliessung von Ortschaften mit dem öffentlichen Verkehr

Im Bereich des öffentlichen Verkehrs unterscheidet das Bundesgesetz über die Personenbeförderung (PBG) zwischen Angeboten von nationaler Bedeutung (Fernverkehr), Angeboten des regionalen Personenverkehrs mit Erschliessungsfunktion, Angeboten des regionalen Personenverkehrs ohne Erschliessungsfunktion, Angeboten des Ortsverkehrs und Angeboten im grenzüberschreitenden Verkehr.

Der regionale Personenverkehr mit Erschliessungsfunktion, welcher den Verkehr innerhalb von Regionen einschliesslich der Groberschliessung von Ortschaften sowie den Verkehr mit benachbarten Regionen umfasst, wird vom Bund zusammen mit den Kantonen bestellt und finanziert. Ist die Erschliessungsfunktion nicht gegeben oder handelt es sich um Ortsverkehr, so sind die Angebote von Mitfinanzierung durch den Bund ausgeschlossen.

Ein Angebot hat dann eine Erschliessungsfunktion, wenn sich an mindestens einem Linienende ein Verknüpfungspunkt mit dem übergeordneten Netz des öffentlichen Verkehrs und am anderen Ende oder zwischen den Linienenden eine Ortschaft befindet. Damit die Erschliessungsfunktion gegeben ist, muss das Angebot eine Ortschaft mit mindestens 100 Einwohnern mit dem übrigen Netz des öffentlichen Verkehrs verbinden. Als Ortschaften gelten Siedlungsgebiete, in denen das ganze Jahr über mindestens 100 Personen in zusammenhängenden Bauzonen, traditionellen Streusiedlungen oder in Talschaften im Berggebiet wohnen, die von einem gemeinsamen Punkt aus erschlossen werden.

Die Abgeltung durch den Bund setzt voraus, dass die Linie ganzjährig betrieben wird und minimale Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit erfüllt (vgl. Art. 6 der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs, ARPV). Artikel 7 ARPV definiert den Umfang der von Bund und Kanton aufgrund der Nachfrage gemeinsam bestellten Angebote. Momentan liegt der Kostenteiler bei gemeinsam finanzierten Angeboten bei 73 Prozent beim Bund und 27 Prozent beim Kanton. Angebote, welche über dem gemeinsam als wirtschaftlich definierten Umfang liegen, sind ohne Beteiligung des Bundes zu bestellen und allein vom Kanton zu finanzieren. Aufgrund mangelnder Wirtschaftlichkeit finanziert der Bund derzeit einen Teil der Linien (Überangebot) nicht mit: auf der Buslinie Schwanden–Elm im Umfang von 233 822 Franken und auf der Buslinie Schwanden–Schwändi im Umfang von 157 660 Franken. Nur mit Vorbehalt leistet der Bund für ein weiteres Jahr Beiträge an die Buslinie Mitlödi–Schwanden–Sool, weil deren Wirtschaftlichkeit fraglich ist. Der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass sich der Bund aufgrund einer Mehrfacherschliessung an den Linien Riedern–Näfels, Glarus–Näfels, Ziegelbrücke–Näfels sowie Ziegelbrücke–Mollis ebenfalls nicht beteiligt.

3. Verankerung und Wirtschaftlichkeit

Der Memorialsantrag hätte einzig für die Linie Schwanden–Sool eine Relevanz gehabt, sofern sich der Regierungsrat mit seinem ursprünglichen Antrag auf Streichung dieser Linie durchgesetzt hätte. Beim Linienabschnitt Glarus–Ennenda kommt er nicht zum Tragen, da Ennenda bereits mit der Bahn erschlossen ist. Die übrigen ungenügenden Linienabschnitte Elm Sportbahnen–Steinibach, Schwändi Post–Lassigen und Glarus Bahnhof–Pfrundhaus wären nicht erfasst worden, weil die erschlossenen Quartiere nicht unter den Begriff «Dörfer» fallen.

Eine Verankerung des Anliegens des Memorialsantrags in der Verfassung wäre zwar zulässig. Der Vergleich mit den Deutschschweizer Kantonen hat jedoch gezeigt, dass die Aufnahme der Pflicht zur Erschliessung der Dörfer in die Kantonsverfassung ungewöhnlich wäre. Das Anliegen des Memorialsantrags kann besser im öV-Gesetz umgesetzt werden. So verpflichten sich beispielsweise die Kantone Appenzell Ausserrhodon, Nidwalden und Obwalden – im Sinne des Memorialsantrags – auf Gesetzesstufe zur Erschliessung sämtlicher Ortschaften bzw. Gemeinden. Allerdings haben die drei Kantone zusätzliche Mindestanforderungen an die Wirtschaftlichkeit (z. B. Schwellenwerte Kostendeckungsgrad oder Angebotseffizienz) definiert. Werden diese nicht erreicht, kann auf die Erschliessung verzichtet werden. Der Kanton Appenzell Ausserrhodon hat dies im Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs wie folgt formuliert: «Der Kanton und die Gemeinden fördern unter volks- und betriebswirtschaftlichen sowie raumplanerischen Gesichtspunkten den öffentlichen Verkehr nach folgenden Grundsätzen: a. alle Gemeinden sind hinreichend mit öffentlichen Verkehrsmitteln zu versorgen [...]». Der Kanton Nidwalden statuiert gemäss Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs ebenfalls den Anschluss aller Gemeinden an ein öffentliches Verkehrsmittel. Weiter legt er allerdings Schwellenwerte für das Angebot mit den Indikatoren «Kostendeckungsgrad» und «Angebotseffizienz» fest. Der Kanton Obwalden verpflichtet sich in seinem Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs, «alle Ortschaften gemäss Art. 5 der Verordnung über die Personenbeförderung (VPB) an das Netz des öffentlichen Verkehrs anzuschliessen, die Grundversorgung für diese Ortschaften bereitzustellen und die Attraktivität des Angebots weiter zu steigern».

Der Regierungsrat stellte dem Memorialsantrag daher einen Gegenentwurf gegenüber, in welchem dem Anliegen mittels Anpassung des öV-Gesetzes Rechnung getragen wird. Dazu schlug der Regierungsrat konkret die Anpassung von Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe c des öV-Gesetzes vor. Dieser beinhaltete bisher «die Gewährung möglichst gleicher Entwicklungschancen für alle Gemeinden unter Berücksichtigung volks- und betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte» als Zielsetzung. Dabei ist zu bemerken, dass mit «Gemeinden» die

alten Gemeinden, also heutigen Ortschaften, gemeint sind, da die Bestimmung 1996 entstanden ist. Zusammenfassend verlangt die aktuell geltende Bestimmung, dass allen Ortschaften unter der Voraussetzung einer gewissen Wirtschaftlichkeit ein angemessenes öV-Angebot zur Verfügung gestellt werden soll. Die Formulierung der Bestimmung wurde im Sinne des Memorialsantrags so angepasst, dass grundsätzlich «alle Ortschaften» zu erschliessen sind.

Allerdings ist der Regierungsrat der Meinung, dass eine bedingungslose Erschliessung nicht zielführend ist. Nicht nur aus wirtschaftlicher, sondern auch aus ökologischer Sicht macht es für den Regierungsrat keinen Sinn, praktisch leere Busse fahren zu lassen. Der Regierungsrat wollte deshalb die Wirtschaftlichkeit einer Linie als Bedingung für die Erschliessungspflicht beibehalten. Mit dem Gebot der Wirtschaftlichkeit ist ein gewisser Anreiz verbunden, das Angebot auch tatsächlich zu nutzen.

Eine vollständige Überarbeitung des öV-Gesetzes erfolgt, wie im Gesetzgebungsprogramm des Regierungsrates vorgesehen, per 2022.

4. Vernehmlassung

Der Regierungsrat verabschiedete die Vorlage im Juli 2019 zuhanden einer Vernehmlassung. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde geklärt, ob das Anliegen bezüglich Anschluss aller Dörfer – auch ungeachtet der finanziellen Folgen (Unwirtschaftlichkeit) – überhaupt Akzeptanz geniessen würde. Als zweite Frage wurde geklärt, ob dazu eine Verfassungs- oder eine Gesetzesänderung vorzunehmen ist. Drittens wurde erfragt, ob wirtschaftliche Kriterien bei der Angebotsbestimmung für den Kanton eine Rolle spielen sollen oder nicht. Insgesamt gingen fünfzehn Stellungnahmen ein:

- Erschliessungspflicht: Das Festschreiben der Pflicht zur Erschliessung aller Ortschaften im Kanton Glarus wurde von elf Vernehmlassungsteilnehmern begrüsst. Die Befürworter sind der Meinung, dass die Erschliessung aller Ortschaften zur Grundversorgung bzw. zum Service public gehöre.
- Regelungsstufe: Zwölf Vernehmlassungsteilnehmer favorisierten die Festschreibung der Erschliessungspflicht im öV-Gesetz. Insbesondere mit Blick auf die Rechtssystematik und den Vergleich mit anderen Kantonen wurde dies als sachgerecht empfunden.
- Mindestanforderungen: Geteilter Meinung waren die Vernehmlassungsteilnehmer bei der Frage, ob das allfällige Festschreiben der Erschliessungspflicht mit Mindestanforderungen an die Wirtschaftlichkeit verknüpft werden soll. Acht Vernehmlassungsteilnehmer lehnten dies ab. Nur mit einem dichten öV-Netz und regelmässigen, flächendeckenden Verbindungen könne ein nachhaltiger Anreiz zum Umsteigen auf den öV geschaffen werden. Die Finanzierung der entsprechenden Linien sei problemlos möglich. Sieben Vernehmlassungsteilnehmer begrüsst hingegen die Kopplung der Erschliessungspflicht mit Mindestanforderungen an die Wirtschaftlichkeit. Die Bevölkerung solle bezüglich der öV-Kosten sensibilisiert werden. Die Verbindungen müssten aus ökologischer wie auch ökonomischer Sicht sinnvoll sein. Bei einer allfälligen Kopplung der Erschliessungspflicht an Mindestanforderungen an die Wirtschaftlichkeit erachteten sechs Vernehmlassungsteilnehmer den Kostendeckungsgrad und die Frequenz einer Linie als die geeigneten Indikatoren. Der Indikator «Frequenz» könne allenfalls im Verhältnis zur Einwohnerzahl des jeweiligen Dorfes gebildet werden. Ein Vernehmlassungsteilnehmer erachtete nur die Frequenz als geeigneten Indikator.

5. Erläuterung der Bestimmung

Artikel 3; Massnahmen

Die in Absatz 1 bisher genannten Verweise auf das Eisenbahngesetz (EGB) sind seit der Annahme des Bundesbeschlusses über die Finanzierung und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) obsolet. Neu werden die allgemeinen Bestimmungen zum bestellten Verkehrsangebot von Bund, Kantonen und Gemeinden in Artikel 28 ff. PBG geregelt. Finanzhilfen des Bundes werden gemäss Artikel 31 gewährt. Die Begriffe «Technische Verbesserungen» und «Betriebsumstellungen» kommen darin nicht mehr vor. Die entsprechenden Artikel 56, 57 und 60 EGB wurden entweder komplett aufgehoben oder total überarbeitet.

Absatz 3 Buchstabe c wird dahingehend geändert, dass alle Ortschaften (Dörfer) im Kanton Glarus mit dem öffentlichen Verkehr ohne weitere Bedingungen zu erschliessen sind.

6. Finanzielle und personelle Auswirkung

In den Jahren 2018 und 2019 betrug die Abgeltung der Buslinie Schwanden–Sool jährlich 118 900 Franken. Der Bund beteiligt sich daran mit 85 608 Franken, der Kanton mit 33 292 Franken. Die Kosten der Verlängerung der Kleinbuslinie vom Bahnhof Schwanden nach Mitlödi zwecks Ausrichtung auf die Schüler wurde mit 16 650 Franken veranschlagt. Zum Vergleich: Die jährlichen Abgeltungskosten des Kantons zum Betrieb des gesamten öffentlichen Verkehrs beliefen sich in den Jahren 2013–2018 auf zwischen 5,2 und 6,8 Millionen Franken.

Es sind momentan weder finanzielle noch personelle Auswirkungen aufgrund der vorliegend beantragten Gesetzesanpassung zu erwarten. Der Landrat beschloss bereits im Vorfeld der Einreichung des Memorialsantrags den Weiterbetrieb der einzigen in dieser Sache relevanten Buslinie von Schwanden nach Sool zu vollen Lasten des Kantons. Demzufolge entstehen bei Annahme der geänderten Bestimmung keine zusätzlichen Kosten gegenüber dem Angebot 2020. Mit einer bedingungslosen Erschliessung entstehen jedoch dann Zusatzkosten, wenn sich der Bund zukünftig von weiteren Mitfinanzierungen zurückzieht oder der Kanton neue Linien(abschnitte) bzw. höhere Taktfrequenzen einführt.

7. Beratung der Vorlage im Landrat

7.1. Landrätliche Kommission

Die landrätliche Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr unter dem Präsidium von Landrat Fridolin Staub, Bilten, befasste sich mit der Vorlage. Eintreten auf die Vorlage war in der Kommission unbestritten, zumal auf den Memorialsantrag zwingend einzutreten war.

Die Kommission hielt zunächst fest, dass unter den Begriffen «Dörfer» bzw. «Ortschaften» auch die Ortschaften Hätzingen, Diesbach, Leuggelbach und Nidfurn zu verstehen sind. Es könne nicht sein, dass Gemeinden bzw. Ortschaften, die vor 2010 fusioniert wurden, von der Erschliessung ausgeschlossen seien. Gemeint sind somit alle Ortschaften im Kanton Glarus.

Aus der Kommissionsmitte wurde der Antrag gestellt, die vom Regierungsrat vorgesehene Berücksichtigung volks- und betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte zu streichen. Über die Sinnhaftigkeit von Linien könne im Rahmen einer allfälligen nächsten Wirkungsanalyse diskutiert werden. Zudem werde die Ausgestaltung der Erschliessung im Gesetz nicht festgelegt. Gemäss Bundesvorgaben liege die Mindesterschliessung bei vier Kurspaaren, also viermal Hinfahrt und viermal Rückfahrt. Das finanzielle Risiko sei relativ klein, auch ohne Bedingungen bezüglich Wirtschaftlichkeit. Dagegen wurde eingewendet, dass eine Überprüfung der Linien unbedingt möglich sein müsse. Die Kommission zeigte sich in dieser Frage gespalten und stimmte der Streichung der volks- und betriebswirtschaftlichen Kriterien mit knapper Mehrheit zu. Ein weiterer Antrag, wonach der Landrat wie im Kanton Nidwalden die Kriterien bzw. Schwellenwerte festlegen soll, wurde hingegen klar abgelehnt. Den Memorialsantrag empfahl die Kommission grossmehrheitlich zur Ablehnung.

7.2. Landrat

Im Landrat war Eintreten auf die Gesetzesvorlage unbestritten. Der Memorialsantrag wurde nur noch am Rande diskutiert. Der Grundsatz, dass alle Ortschaften an den öV anzuschliessen seien, war unbestritten. Dies sei aber auf Gesetzes- und nicht – wie vom Memorialsantrag gefordert – auf Verfassungsstufe zu regeln. Umstritten war jedoch, ob – wie vom Regierungsrat vorgeschlagen – volks- und betriebswirtschaftliche Kriterien zu berücksichtigen seien.

Die Ratslinke und die Mitteparteien votierten für eine bedingungslose Erschliessung. Der bedingungslose Anschluss an den öffentlichen Verkehr bedeute pro Tag vier Busfahrten hin und wieder zurück. Das sei nicht viel, und mindestens so viel solle der Kanton garantieren. Alle Ortschaften sollten einen Anschluss haben, ungeachtet betriebs- und volkswirtschaftlicher Kriterien. Die Kosten dafür seien überschaubar.

Dagegen wurde von der Ratsrechten eingewendet, dass es richtig sei, eine Buslinie zu überprüfen, wenn sie nicht genutzt werde. Ohne den Zusatz müsste eine Linie sogar dann aufrechterhalten werden, wenn sie überhaupt nicht genutzt werde. Das beste Argument für den Betrieb einer Buslinie sei nicht ein Gesetz, sondern Passagiere, die das Angebot nutzen. Weiter wurde empfohlen, Alternativen zu prüfen.

Mit Stichentscheid des Präsidenten hielt der Landrat schliesslich in erster Lesung an der regierungsrätlichen Fassung fest. In zweiter Lesung kam der Landrat jedoch auf diesen Entscheid zurück. Nochmals wurde der Antrag gestellt, keine Bedingungen in die neue Fassung von Artikel 3 des öV-Gesetzes aufzunehmen. Nach kurzer Debatte schloss sich der Landrat seiner vorbereitenden Kommission an und beschloss mit knapper Mehrheit, auf die Aufnahme der volks- und betriebswirtschaftlichen Kriterien in Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe c des öV-Gesetzes zu verzichten.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, der so bereinigten Änderung des öV-Gesetzes zuzustimmen.

8. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, nachstehender Gesetzesänderung zuzustimmen:

Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr

(Vom

(Erlassen von der Landsgemeinde am

I.

GS VII D/6/1, Gesetz über den öffentlichen Verkehr (öV-Gesetz) vom 5. Mai 1996 (Stand 1. Januar 2011), wird wie folgt geändert:

Art. 3 Abs. 1 (*geändert*), Abs. 3

¹ Der Kanton und die Gemeinden gewährleisten zusammen mit dem Bund auf der Basis des Personenbeförderungsgesetzes (PBG) den öffentlichen Regionalverkehr durch Abgeltung der ungedeckten Kosten des Verkehrsangebotes an die Transportunternehmungen (Art. 28 ff. PBG) und durch Finanzhilfen und Darlehen an technische Verbesserungen und Betriebsumstellungen.

³ Die Massnahmen richten sich nach folgenden Zielsetzungen:

c. (*geändert*) Erschliessung aller Ortschaften mit dem öffentlichen Verkehr;

II.

Keine anderen Erlasse geändert.

III.

Keine anderen Erlasse aufgehoben.

IV.

Der Regierungsrat bestimmt den Zeitpunkt des Inkrafttretens.