

An den Landrat

Glarus, 09. Januar 2025

Mitbericht zum Gesetz über den öffentlichen Verkehr (öV-Gesetz)

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Finanzaufsichtskommission behandelte die finanziellen Aspekte des öV-Gesetzes an ihrer Sitzung vom 27. November 2024 in folgender Zusammensetzung:

Vorsitz: LR Ruedi Schwitter, Näfels

Mitglieder: LR Andreas Luchsinger, Riedern
LR Albert Heer, Oberurnen
LR Nadine Landolt Rüegg, Näfels
LR Peter Rothlin, Oberurnen
LR Cyrill Schwitter, Näfels
LR Hans-Heinrich Wichser, Braunwald
LR Edgar Wolf, Niederurnen

Entschuldigt: LR Samuel Zingg, Mollis

An der Sitzung nahmen weiter teil:

Regierungsrat Thomas Tschudi, Departement Bau und Umwelt
Stephan Schubert, Finanzkontrolle

Das Sitzungsprotokoll wurde von Frau Sara von Massenbach, Staatskanzlei, geführt.

Für die Bearbeitung standen der Kommission folgende Unterlagen zur Verfügung:

- Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Landrat vom 22. Oktober 2024;
- Mündliche Ausführungen von RR Thomas Tschudi anlässlich der Sitzung.

Der Kommissionsbericht der landrätlichen Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr (BaVeK) lag zum Zeitpunkt der Besprechung noch nicht vor. Am 19. Dezember 2024 wurde seitens BaVeK kommuniziert, dass der Bericht der BaVeK einen Antrag zu Art. 5 enthalten werde. Der Bericht der BaVeK lag zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Mitberichts noch nicht vor.

1. Ausgangslage

Mit Bericht vom 22. Oktober 2024 unterbreitete der Regierungsrat dem Landrat den Antrag «Gesetz über den öffentlichen Verkehr».

RR Thomas Tschudi erläuterte einleitend die wichtigsten Punkte des nun vorliegenden total-revidierten öV-Gesetzes und beantwortete während der Sitzung die Fragen der Mitglieder der Kommission.

Das neue Gesetz enthält eine Neuordnung der Finanzierung; künftig übernimmt der Kanton sämtliche Kosten, die nicht vom Bund getragen werden. Die Gemeinden werden dadurch entlastet. Ausserdem wird damit die diesbezügliche jahrelange, teilweise nicht gesetzeskonforme Praxis bereinigt. Neu regelt das öV-Gesetz auch die Erschliessung von Braunwald mittels Standseilbahn. Zudem soll ein Controlling (Mindestkostendeckungsgrad und Berichterstattung) eingeführt werden.

2. Detailberatung

2.1 Zusatzkosten Angebote des Ausflugs- und Ortsverkehrs

Mit der Totalrevision des öV-Gesetzes sollen neu sämtliche Angebote des regionalen Personenverkehrs (RPV), die nicht durch den Bund gedeckt sind, des Ortsverkehrs sowie des Ausflugsverkehrs vollständig durch den Kanton und damit ohne Kostenbeteiligung der Gemeinden finanziert werden. Bei den genannten, bestehenden touristischen Linien ist mit folgenden jährlich wiederkehrenden Kosten für den Kanton zu rechnen (Stand 2023):

- 14'210 Franken für die Buslinie Klausenpass,
- 119'893 Franken für die Buslinie Klöntal,
- 426'900 Franken für die Buslinie Kies via Tannenberg, sowie
- 93'409 Franken für die Buslinie Obererbs.

Anders als beim Ausflugsverkehr gestaltet sich heute die Praxis bezüglich des Ortsverkehrs. Als nicht abgeltungsberechtigte Ortsverkehrslinie des RPV besteht derzeit einzig die Ortsbuslinie 503 (Ennenda–Glarus–Pfrundhaus). Die Kosten für diese Linie werden bis anhin durch den Kanton und die Gemeinde Glarus je zur Hälfte getragen. Mit der neuen Regelung würde auch diese Linie künftig zu 100 Prozent durch den Kanton finanziert. Es handelt sich dabei um jährlich wiederkehrende Kosten in der Höhe von 233'441 Franken (d. h. jährliche Mehrkosten von 116'721.50 Fr. zulasten des Kantons).

Ebenso beteiligt sich der Kanton gemäss Landratsbeschluss vom 24. April 2024 rückwirkend ab dem Jahr 2023 bis zur Einführung des neuen öV-Gesetzes mit gut zwei Dritteln an den Abgeltungskosten der Linie 544 Schwanden–Kies via Tannenberg. 2023 beliefen sich die Abgeltungskosten dieser Linie auf insgesamt 426'900 Franken, wovon der Kanton 287'888 Franken und die Gemeinde Glarus Süd 139'012 Franken übernahmen. Mit dem neuen öV-Gesetz würde der Kanton auch den Gemeindeanteil übernehmen.

Die oben aufgeführten Kosten für den bestehenden und damit bereits bestellten Ausflugs- und Ortsverkehr würden sich jährlich auf zirka 887'853 Franken belaufen. Neue Linien werden den Genehmigungsprozess für das öV-Konzept nach Artikel 3 durchlaufen müssen.

Zusammenfassung Zusatzkosten (basierend auf den Zahlen von 2023)

<i>Ausflugs- und Ortsverkehr</i>	<i>Kanton neu</i>	<i>Kanton Ist</i>	<i>Gemeinde Ist</i>	<i>Zusatzkosten Kanton</i>
Buslinie Klausenpass	14'210	14'210		

Buslinie Klöntal	119'893	119'893		
Buslinie Schwanden-Kies	426'900	287'888	139'012	139'012
Buslinie Obererbs	93'409	93'409		
Buslinie Ennenda-Glarus-Pfrundhaus	233'441	116'721	116'721	116'721
	887'853	632'121	255'733	255'733

Der Systemwechsel bezüglich der Abgeltungen für die Angebote des RPV, die nicht durch den Bund gedeckt sind, des Ortsverkehrs sowie des Ausflugsverkehrs, wonach der Kanton diese Kosten vollständig und damit ohne Kostenbeteiligung der Gemeinden trägt, hat somit direkte finanzielle Auswirkungen in der Höhe von 255'733 Fr. pro Jahr. Sollen künftig weitere Linien eingeführt werden, würden diese aufgrund des Systemwechsels ebenfalls zusätzliche Kosten generieren. Diese werden dann aber den Genehmigungsprozess für das öV-Konzept durchlaufen müssen und daher durch den Landrat erlassen werden.

In der Frage der Abgeltung der ungedeckten Kosten des Orts- und Ausflugsverkehrs sollen gemäss Art. 7 Abs. 1 öV-Gesetz die Kosten neu voll vom Kanton übernommen werden. Die primären Nutzniesser dieser Linien sind aber die Gemeinden und private Anbieter. Angesichts der finanziellen Lage des Kantons sind jährliche Mehrkosten in der Höhe von gut 250'000 Fr. eine grosse Zusatzbelastung. Zudem könnten diese Kosten durch Wünsche nach zusätzlichen Linien weiter ansteigen.

Alle bestehenden und zukünftigen Linien des Orts- und Ausflugsverkehrs sollen deshalb entgegen dem Antrag des Regierungsrates mit einem Verteilschlüssel 50/50 zwischen den Kantonen und den Gemeinden bzgl. der ungedeckten Kosten gehandhabt werden. Bei einer vollen Kostenübernahme durch den Kanton würden hier die falschen finanziellen Anreize gesetzt.

Die landrätliche Finanzaufsichtskommission beantragt mit 4 Ja-Stimmen, 3 Nein-Stimmen und einer Enthaltung, den Art. 7 Abs. 1 öV-Gesetz so anzupassen, dass die ungedeckten Kosten des Orts- und Ausflugsverkehrs mit einem Verteilschlüssel von 50/50 zwischen dem Kanton und den Gemeinden aufgeteilt werden. Dies soll sowohl für die bestehenden wie auch allfällige zukünftigen Linien gelten.

Die landrätliche Finanzaufsichtskommission warnt ausdrücklich vor den finanziellen Folgen bei einer vollen Kostenübernahme durch den Kanton, auch hinsichtlich allfälliger Angebotserweiterungen.

2.2 Finanzkompetenzen bei Zusatzleistungen

Gemäss Art. 11 des geltenden öV-Gesetzes kann der Regierungsrat mit Transportunternehmungen Vereinbarungen über Zusatzleistungen abschliessen. Vereinbarungen, deren Folgekosten den Betrag von 30'000 Franken pro Jahr für Kanton und Gemeinden übersteigen, bedürfen der Genehmigung des Landrates.

Gemäss Art. 8 des neuen öV-Gesetzes soll sich die Beschlussfassung nach den ordentlichen Finanzkompetenzen gemäss Kantonsverfassung richten. Danach stehen dem Regierungsrat Beschlüsse zu über alle frei bestimmbareren wiederkehrenden Ausgaben für den gleichen Zweck, die 40'000 Franken im Jahr nicht übersteigen (Art. 100 Abs. b Kantonsverfassung).

Die landrätliche Finanzaufsichtskommission lehnt mit 2 Ja-Stimmen und 6 Nein-Stimmen den Antrag ab, die Finanzkompetenz des Regierungsrates für Zusatzleistungen gemäss dem

geltenden öV-Gesetz Art. 11 auf 30'000 Franken zu begrenzen und folgt damit der Formulierung des Regierungsrats.

2.3 Erschliessung Braunwald

Für die Erschliessung von Braunwald stehen gemäss dem Antrag des Regierungsrates (Kapitel 7) im Grundsatz noch zwei unterschiedliche Erschliessungsvarianten zur Diskussion, die folgende finanzielle Auswirkungen haben:

Variante A: Variante A: Neubau einer 10er-Einseilkabinenbahn und Umbau der bestehenden Standseilbahn

Die Investitionskosten werden für die Variante A auf zirka 45 Millionen Franken geschätzt. Die jährlichen Betriebskosten für die Variante A betragen ungefähr 5 Millionen Franken. Die Erschliessung von Braunwald ist grundsätzlich abgeltungsberechtigt. Für die Geltendmachung dieser Abgeltungen hat der Kanton beim BAV ein Gesuch einzureichen. Dies kann aber erst erfolgen, sobald der Variantenentscheid vorliegt und ein Vorprojekt erstellt wurde. Der Bund beteiligt sich grundsätzlich an der wirtschaftlich günstigsten Lösung. Wie hoch dieser Bundesbeitrag für die Variante A sein würde, ist daher ungewiss. Es ist unklar, ob der Bund die Variante A aufgrund der zwei Bahnen (Gondel- und Standseilbahn) als wirtschaftlich günstigste Lösung anerkennen wird.

Variante B: Neubau der Standseilbahn auf bestehendem Trasse mit einem Neubau der Bergstation

Die Investitionskosten werden für die Variante B auf etwa 24 Millionen Franken geschätzt. Die jährlichen Betriebskosten der Variante B betragen zirka 3 Millionen Franken. Anders als bei der Variante A ist bei der Variante B die Höhe der Mitfinanzierung des Bundes bereits geklärt. Bis anhin hat der Bund für die Erschliessung von Braunwald über die bestehende Standseilbahn (und daher vergleichbar mit Variante B) die Investitionskosten aus dem BIF mit 50 Prozent mitfinanziert. Nach dem heute geltenden Schlüssel beträgt der Beitrag für den Betrieb (inkl. Abschreibungen) 73 Prozent, wobei dieser periodisch neu bestimmt wird. Es ist davon auszugehen, dass der Bundesbeitrag bei der Variante B in etwa gleich hoch sein wird wie heute für die bestehende BRSB. Demzufolge hätte der Kanton bei der Variante B einen Anteil an den Investitionskosten in der Höhe von zirka 12 Millionen Franken und einen solchen an die jährlichen Betriebskosten von etwa 810'000 Franken zu tragen.

Zusammenfassung Erschliessungsvarianten gemäss Kapitel 7.3

<i>Kriterium</i>	<i>Variante A</i>	<i>Variante B</i>
Projektkosten	45 Mio. Fr	24 Mio. Fr.
- Bundesbeitrag	ungewiss	12 Mio. Fr.
- Kantonsanteil	ungewiss	12 Mio. Fr.
Betriebskosten pro Jahr	5 Mio. Fr.	3 Mio. Fr.
- Bundesbeitrag	ungewiss	2,19 Mio. Fr.
- Kantonsanteil	ungewiss	810'000 Fr.
Förderleistung	1'200 pph	1'000 pph
Fahrzeit total	7,3 Min	5,0 Min.
Verfahrensrisiko	hoch	gering
Dauer bis Inbetriebnahme	mind. 10 Jahre	mind. 6 Jahre

Es muss momentan davon ausgegangen werden, dass der Bund in der Variante A kaum höhere Bundesbeiträge ausrichten würde als mit der Variante B (dies sowohl für die Investitionen, wie auch für die Betriebskosten). Somit ist die Variante A durch grosse finanzielle Unwägbarkeiten gekennzeichnet.

Der Unterschied in den Betriebskosten beläuft sich auf sehr hohe 2 Mio. Fr. pro Jahr. Dies entspricht mehr als einem Steuerprozent (1 Prozent = 1.64 Mio. Fr. per 2023).

Bei den Projektkosten (Investitionen) steht die Variante B mit 12 Mio. Fr. Kantonsanteil der Variante A mit schlechtestenfalls 33 Mio. Fr. gegenüber.

Der Antrag des Regierungsrates äussert sich nicht zur möglichen Finanzierung dieser Investitionen. Im Falle einer Bausteuer würde dies die bereits heute stark steigende Entwicklung weiter verschlechtern. Eine Schätzung der Höhe eines zukünftigen Bausteuerzuschlags ist der Kommission mit den vorliegenden Angaben nicht möglich.

Entwicklung und Verwendung Bausteuerzuschlag der einfachen Steuer 2024–2028

in %	2023	2024	2025	2026	2027	2028
Sanierung Lintharena SGU	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Erweiterung Lintharena SGU	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Stichstrasse Näfels Mollis	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Querspange Netstal und Ausbau Netstalerstrasse	-	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Erweiterung Berufsschule Ziegelbrücke	-	-	-	-	0,7	0,7
Total	1,2	1,7	1,7	1,7	2,4	2,4

Die Kommission hat als alternative «Finanzierungsmöglichkeit» zur Entlastung der Erfolgsrechnung eine Entnahme aus der Finanzpolitischen Reserve diskutiert. Diese weist per Ende 2023 einen Bestand von 115'346'395 Fr. auf.

Gemäss HRM2 ist eine direkte Entnahme nicht erlaubt. Sie muss immer über die Erfolgsrechnung als ausserordentlicher Ertrag gebucht werden. Dies müsste im vorliegenden Fall auch geschehen, z.B. bei einer Gegenfinanzierung von Abschreibungen.

Gemäss Art. 34a des Finanzhausgesetzes (FHG) ist grundsätzlich eine Entnahme im Umfang der bestehenden Reserve zulässig.

Allerdings gilt gemäss Landsgemeindememorial 2022 (Seite 88) die folgende Einschränkung:

«Eine finanzpolitische Reserve wird gebildet bzw. aufgelöst, um das Budget und die Jahresrechnung zu beeinflussen (s. Ziff. 3.1). Eine Einlage ist dabei nur zulässig, wenn die Jahresrechnung einen Ertragsüberschuss aufweist. Die Einlagen sind folglich auf die Höhe des Ertragsüberschusses begrenzt, d. h. sie dürfen nicht zu einem Aufwandüberschuss führen. Entnahmen sind umgekehrt nur möglich, wenn die Jahresrechnung mit einem Aufwandüberschuss abschliesst. Die Entnahme ist dabei maximal im Umfang der vorhandenen Reserven möglich, d. h. die finanzpolitische Reserve darf nicht negativ sein. Eine Einlage bei einem Aufwandüberschuss bzw. eine Entnahme bei einem Ertragsüberschuss widerspricht dem Zweck der Ausgleichsreserve. Einlagen in die und Entnahmen aus der finanzpolitischen Reserve sind zu budgetieren. Über die effektive Höhe der Einlagen oder Entnahmen entscheidet die Budgetbehörde mit der Genehmigung des Budgets bzw. der Jahresrechnung. »
Somit wäre eine Finanzierung von Abschreibungen über die Finanzpolitische Reserve nur solange bzw. nur in dem Umfang möglich, wie kein Ertragsüberschuss erzielt würde. Somit wird dieser Ansatz als nicht praktikabel beurteilt.

Zusammenfassend führt die Variante A im Vergleich zur Variante B zu höheren Betriebskosten und vergrössert die voraussichtlichen Aufwandüberschüsse der nächsten Jahre. Sie bringt grosse Unwägbarkeiten bzgl. der Finanzierung und der Auswirkungen auf das Nettovermögen bzw. die sich ab 2026 oder 2027 abzeichnende Nettoschuld.

Die landrätliche Finanzaufsichtskommission beantragt mit 7 Ja-Stimmen und 1 Nein-Stimme die Variante B gemäss dem Antrag des Regierungsrates (in der Gegenüberstellung gemäss Kapitel 7.3) sehr klar und deutlich zu unterstützen.

Am 19. Dezember wurde seitens BaVeK informiert, dass der Bericht der BaVeK einen Antrag enthalten wird:

Art. 5 (neu): «Braunwald wird direkt oder indirekt bis zum Hüttenberg mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen».

Nach Rückfrage beim zuständigen Departementsvorsteher stellt die Finanzaufsichtskommission fest, dass solche Varianten weder angedacht wurden, noch konkrete Projekte oder Kostenschätzungen vorhanden sind.

Aufgrund dessen ist eine finanzielle Würdigung durch die Finanzaufsichtskommission unmöglich.

Die Finanzaufsichtskommission hält fest, dass eine konkrete Vorgabe in einem Gesetz ohne entsprechende Projekte und Kostenschätzungen ein ausserordentliches und in der aktuellen Situation nicht tragbares finanzielles Risiko darstellt. Insbesondere da nicht bekannt ist, ob und wie sich der Bund an einer solchen Variante beteiligen würde. Die Erschliessung bis Hüttenberg kann resp. muss zudem als touristische Erschliessung qualifiziert werden und hat keinen öV-Charakter, was eine Bundesbeteiligung sehr unsicher macht.

Die landrätliche Finanzaufsichtskommission beantragt auf dem Zirkularweg, an der Variante B festzuhalten und den Artikel 5 unverändert gemäss dem Antrag des Regierungsrates zu belassen.

2.4 Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit

Gemäss Art. 11 des neuen öV-Gesetzes sollen Angebotsausbauten einer Wirtschaftlichkeitsprüfung unterzogen werden. Gefordert wird ein Mindestkostendeckungsgrad von 20 Prozent.

Die aktuellen Kostendeckungsgrade basierend auf den Ist-Zahlen 2023 präsentieren sich wie folgt:

RPV-Linien mit Bundesleistungen

Linie	Gesamtabgeltung 2023 in Fr.	Kosten- deckungsgrad
S4 Uznach-Ziegelbrücke-Mühlehorn-Sargans-St. Gallen	16'309'900	51%
S6 Rapperswil-Ziegelbrücke-Schwanden-Linthal	3'367'700	70%
S25 Zürich-Ziegelbrücke-Schwanden-Linthal	7'550'650	75%
Standseilbahn Linthal-Braunwald	1'192'315	38%
Bus 501 Abschnitt Glarus-Riedern	34'283	82%
Bus 511 Abschnitt Näfels-Mühlehorn	257'373	29%
Bus 524 Pfäffikon SZ-Bilten-Ziegelbrücke	1'899'422	51%
Bus 536 Ziegelbrücke-Glarus-Linthal (Nachtbus)	76'013	17%
Bus 541 Schwanden-Elm Sportbahnen	652'676	40%
Bus 542 Schwanden-Schwändi-Lassigen	248'126	8%
Bus 543 Mitlödi-Schwanden-Sool	101'868	8%
Bus 546 Schwanden-Linthal	188'186	32%

RPV-Linien ohne Bundesleistungen

Linie	Gesamtabgeltung 2023 in Fr.	Kosten- deckungsgrad
Bus 501 Abschnitt Riedern-Näfels-Mollis	101'614	43%
Bus 502 Glarus-Netstal-Näfels-Mollis	199'618	55%
Bus 511 Abschnitt Ziegelbrücke-Näfels	146'490	53%
Bus 512 Ziegelbrücke-Näfels-Mollis	316'782	53%

Ortsverkehr

Linie	Gesamtabgeltung 2023 in Fr.	Kosten- deckungsgrad
Bus 503 Ennenda – Glarus – Pfrundhaus	233'441	11%

Ausflugsverkehr

Linie	Gesamtabgeltung 2023 in Fr.	Kosten- deckungsgrad
Bus 409 Altdorf-Klausen-Linthal	78'600	73%
Bus 504 Glarus-Klöntal	119'893	45%
Bus 544 Schwanden-Kies via Tannenbergl	426'900	26%
Bus 545 Elm, Sportbahnen-Obererbs	93'409	14%

Die landrätliche Finanzaufsichtskommission ist mit der Formulierung eines Mindestkostendeckungsgrads grundsätzlich einverstanden bzw. begrüsst diese, auch wenn 20 Prozent ein tiefer Wert ist, der sicher nicht unterschritten werden darf.

2.5 Berichterstattung

Gemäss Art. 10 des neuen öV-Gesetzes informiert der Kanton jährlich über die Entwicklungen im öV im Sinne eines Controllings. Auch wenn es einfach und übersichtlich gehalten wird, ist die Einführung einer Berichterstattung zu begrüssen.

Die landrätliche Finanzaufsichtskommission begrüsst, dass ein Controlling aufgebaut wird, welches eine jährliche Berichterstattung ermöglicht.

3. Antrag

Die landrätliche Finanzaufsichtskommission beantragt dem Landrat,

1. *den Gesetzesentwurf der Landsgemeinde mit folgender Änderungen zur Zustimmung zu unterbreiten:*

1.1 Art. 7 Abs. 1 ist wie folgt anzupassen:

Die ungedeckten Kosten für Angebote des regionalen Personenverkehrs werden durch den Kanton getragen; jene des Orts- und Ausflugsverkehrs je hälftig durch den Kanton und die betroffene Gemeinde.

Genehmigen Sie, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Landrätliche Finanzaufsichtskommission



Ruedi Schwitter, Näfels
Präsident