

An den Landrat

Glarus, 12. November 2019

A. Memorialsantrag Dorfverein Sool «Öffentlicher Verkehr für alle Gemeinden»
B. Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

Der Memorialsantrag «Öffentlicher Verkehr für alle Gemeinden» wurde am 12. Februar 2018 durch zwei im Kanton Glarus stimmberechtigte Einzelpersonen, Herrn Fridolin Baumgartner und Frau Franziska Anliker, beide wohnhaft in Sool, namens und im Auftrag des Dorfvereins Sool bei der Staatskanzlei eingereicht. Mit Schreiben vom 19. Februar 2018 wurde er präzisiert (s. Beilage). Der Memorialsantrag in Form eines ausgearbeiteten Entwurfs will Artikel 46 der Kantonsverfassung (KV) mit einem neuen Absatz ergänzen. Der Kanton und die Gemeinden sollen mit der neuen Bestimmung verpflichtet werden, für einen Anschluss aller Dörfer an den öffentlichen Verkehr zu sorgen, unabhängig von wirtschaftlichen Kriterien. Der Begriff «Dörfer» wird gemäss Memorialsantrag wie folgt definiert: «Jede vor der Gemeindefusion von 2010 bestehende Gemeinde ist ein Dorf.» Namentlich sind dies: Betschwanden, Biltten, Braunwald, Elm, Engi, Ennenda, Filzbach, Glarus, Haslen, Linthal, Luchsingen, Matt, Mitlödi, Mollis, Mühlehorn, Näfels, Netstal, Niederurnen, Oberurnen, Obstalden, Riedern, Rüti, Schwanden, Schwändi und Sool. Der Anschluss dieser Ortschaften an den öffentlichen Verkehr soll in der Kantonsverfassung festgeschrieben und damit auch für die Zukunft gesichert werden. Die beantragte Regelung lautet wie folgt:

Art. 46; Öffentlicher Verkehr und Energie

¹ Der Kanton und die Gemeinden fördern den öffentlichen Verkehr. Sie können sich an Verkehrsunternehmen beteiligen oder solche betreiben.

^{1a} *Sie sorgen dafür, dass alle Dörfer im Kanton Glarus an den öffentlichen Verkehr angeschlossen sind.*

² Der Kanton und die Gemeinden fördern eine ausreichende und umweltgerechte Energieversorgung sowie einen sparsamen Energieverbrauch. Sie können sich an Werken für die Energieversorgung beteiligen oder solche betreiben.

Der Landrat erklärte den Antrag mit Beschluss vom 29. August 2018 für rechtlich zulässig und erheblich. Ein für erheblich erklärter Memorialsantrag ist spätestens der übernächsten Landsgemeinde, vorliegend also der Landsgemeinde 2020, zu unterbreiten (Art. 59 Abs.3 KV).

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 (Art. 4 Bst. a Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs, ARPV), wird vom Bund zusammen mit den Kantonen bestellt und abgegolten (Art. 28 Abs. 1 PBG). Ist die Erschliessungsfunktion nicht gegeben oder handelt es sich um Ortsverkehr, so sind die Angebote von Abgeltungen des Bundes ausgeschlossen (Art. 28 Abs. 2 PBG).

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 (Art. 5 Verordnung über die Personenbeförderung, VPB). 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 (Art. 5 Abs. 2 VPB).

Die Abgeltung durch den Bund setzt voraus, dass die Linie ganzjährig betrieben wird und minimale Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit erfüllt (vgl. Art. 6 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 Buslinien 541 Schwanden–Elm im Umfang von 233'822 Franken und auf der Buslinie 542 Schwanden–Schwändi im Umfang von 157'660 Franken. Nur mit Vorbehalt leistet der Bund für weitere zwei Jahre an die Buslinie 543 Mitlödi–Schwanden–Sool Beiträge, weil die Wirtschaftlichkeit der ganzen Linie fraglich ist. Der Vollständigkeit halber sei noch darauf hingewiesen, dass sich der Bund aufgrund einer Mehrfacherschliessung an den Linien 501 Riedern–Näfels, 502 Glarus–Näfels, 511 Ziegelbrücke–Näfels, 512 Ziegelbrücke–Mollis ebenfalls nicht beteiligt (Art. 6 Abs. 1 Bst. b PBG).

3. Vorgeschichte: Wirkungsanalyse

Im Jahr 2017 wurde die Wirkungsanalyse öffentlicher Verkehr erstellt. Die Analyse zeigte, dass verschiedene Buslinien(abschnitte) wenig frequentiert werden und damit über ungenügende Kostendeckungsgrade verfügen. Die vom Regierungsrat verabschiedeten Massnahmen sahen vor, die entsprechenden Buslinien(abschnitte) einzustellen. Unter anderem sollte auch die Linie 543 Schwanden–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 wies 10 Prozent mit sinkender Tendenz auf.

Die Absicht des Regierungsrates, die Linie 543 Schwanden–Sool nicht mehr zu bedienen, stiess in Teilen der Bevölkerung und Politik auf Unverständnis. Um die Streichung der Busli-

nie 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 der Sitzung vom 24. Januar 2018 an den Regierungsrat zurückgewiesen. Die in Zusammenarbeit mit den Gemeinden erarbeiteten Lösungen für diese Linien(abschnitte) wurden vom Landrat an der Sitzung vom 24. Oktober 2018 beschlossen. Für die Linie 543 Schwanden–Sool wurde folgende Lösung getroffen: Mit der Gemeinde Glarus Süd einigte man sich darauf, die Linie auf die Bedürfnisse der Schüler auszurichten. Mit der Verlängerung der Buslinie nach Mitlödi an Schultagen können zukünftig die Schüler weitestgehend mit den Linienbussen befördert werden. Dadurch lassen sich die Einsteigerfrequenzen steigern.

In den Jahren 2018 und 2019 beträgt 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 Verlängerung der Kleinbuslinie vom Bahnhof Schwanden nach Mitlödi zwecks Ausrichtung auf die Schüler wurde von der Autobetrieb Sernftal AG 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 zwischen 5,2 und 6,8 Millionen Franken.

4. Verankerung und Wirtschaftlichkeit

Der Memorialsantrag hätte einzig für die Linie Schwanden–Sool eine Relevanz gehabt, sofern sich der Regierungsrat mit seinem Antrag auf Streichung dieser Linie durchgesetzt hätte. Beim Linienabschnitt Glarus–Ennenda kommt der Memorialsantrag 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. Der Memorialsantrag nimmt ausserdem ein Anliegen auf, das mit der bestehenden Verfassungsgrundlage umgesetzt werden kann. Dies zeigt sich insbesondere darin, dass die Erschliessung der Ortschaften in der Praxis durchwegs gewährleistet ist.

Die Zielsetzung des Memorialsantrags ist dem Regierungsrat klar. Unklar ist hingegen, weshalb das Anliegen zwingend in der Verfassung verankert sein soll. Die Kantonsverfassung ist der höchste Erlass des kantonalen Rechts. Unter Verfassung im formellen Sinn versteht man die Gesamtheit aller Normen, die im qualifizierten Verfahren der Verfassungsgebung zustande kommen und in der Verfassungsurkunde zusammengefasst sind. Verfassung im materiellen Sinn fragt danach, welche Normen der Verankerung in der Verfassung bedürfen. Es handelt sich um grundlegende Normen über den Staat und sein Verhältnis zu den Bürgerinnen und Bürgern (z. B. die Organisation und Zuständigkeit der Staatsorgane und die Grundrechte). Idealerweise sollten sich die Verfassung im formellen Sinn und die Verfassung im materiellen Sinn decken. In der Verfassung sollten diejenigen Grundsätze stehen, die einer Regelung auf dieser Stufe bedürfen. Die Verankerung der Forderung des Memorialsantrags in der Verfassung ist deshalb nicht unbedingt geboten, aber zulässig. Ein Blick in die Verfassungen der Deutschschweizer Kantone zeigt allerdings, dass sich die Kantone in ihren Verfassungen – wie der Kanton Glarus (in Art. 46 KV) auch – lediglich zur Förderung des öffentlichen Verkehrs im Grundsatz bekennen.

Das Anliegen des Memorialsantrags könnte auch im Gesetz über den öffentlichen Verkehr (öV-Gesetz) umgesetzt werden. So verpflichten sich beispielsweise die Kantone Appenzell Ausserrhoden, 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 Ausserrhoden hat dies im Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs (Art. 2 Abs. 1 Bst. a) 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 (Art. 2 Ziff. 2). In Artikel 8 legt er allerdings Schwellenwerte für das Angebot mit den Indikatoren Kostendeckungsgrad und Angebotseffizienz fest. Der Kanton Obwalden verpflichtet sich in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b des Gesetzes über die 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 anerkennt die politische Diskussion im Rahmen der Wirkungsanalyse und ist bereit, auf die Forderung der Antragsteller einzutreten. Jedoch hat der Vergleich mit den übrigen Deutschschweizer Kantonen gezeigt, dass die Aufnahme der Erschliessungspflicht der Dörfer in die Kantonsverfassung ungewöhnlich wäre. Der Regierungsrat unterbreitet daher einen Gegenentwurf, in welchem dem Anliegen mittels Anpassung des öV-Gesetzes Rechnung getragen wird. Dazu schlägt der Regierungsrat konkret die Anpassung von Artikel 3 Absatz 3 Buchstabe c öV-Gesetz vor, welcher bisher «die Gewährung möglichst gleicher Entwicklungschancen für alle Gemeinden unter Berücksichtigung volks- und betriebswirtschaftlicher Gesichtspunkte» als Zielsetzung beinhaltet. Dabei ist zu bemerken, dass mit «Gemeinden» die alten Gemeinden, also heutigen Ortschaften, gemeint sind, da die Bestimmung 1996 entstanden ist. Zusammenfassend verlangt die Bestimmung nach dem Verständnis des Regierungsrates, dass allen Ortschaften unter der Voraussetzung einer gewissen Wirtschaftlichkeit ein angemessenes öV-Angebot zur Verfügung gestellt werden soll. Diese Bestimmung würde im Sinne des Memorialsantrags wörtlich 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 keinen Sinn, praktisch leere Busse fahren zu lassen. Der Regierungsrat möchte deshalb die Wirtschaftlichkeit einer Linie als Bedingung für die Erschliessungspflicht festlegen. 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 der Regierung vorgesehen, per 2022.

5. Vernehmlassung

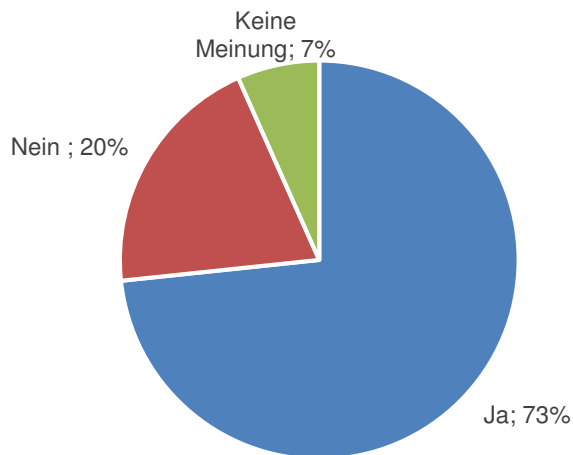
Der Regierungsrat verabschiedete die Vorlage am 2. Juli 2019 zuhanden einer Vernehmlassung. Im Rahmen der Vernehmlassung wurde geklärt, ob das Anliegen bezüglich Anschluss aller Dörfer – auch ungeachtet der finanziellen Folgen (Unwirtschaftlichkeit) – überhaupt Akzeptanz geniessen würde. Als zweite Frage wurde geklärt, ob dazu eine Verfassungsänderung oder eine Gesetzesänderung vorzunehmen ist. Drittens wurde erfragt, ob wirtschaftliche Kriterien bei der Angebotsbestimmung für den Kanton eine Rolle spielen sollen oder nicht. Zu diesen drei Aspekten wurde ein Fragenkatalog erstellt. An der Vernehmlassung beteiligten sich nebst der Verwaltung fünf politische Parteien, drei Gemeinden, zwei Vereine, die Visi Glarnerland AG sowie die Glarner Handelskammer. Insgesamt gingen 15 Stellungnahmen ein.

5.1. Erschliessungspflicht

Das Festschreiben der Erschliessungspflicht aller Ortschaften im Kanton Glarus wurde von elf Vernehmlassungsteilnehmern begrüsst. Die Befürworter sind der Meinung, dass die Er-

schliessung aller Ortschaften zur Grundversorgung bzw. zum Service public gehöre. Sie sehen die öV-Anbindung als zentralen Standortvorteil jedes Wohnortes, wobei auch der Tourismus von der Erschliessung profitieren könne. Als Gegenargument wurde ins Feld geführt, dass bei einer Festschreibung der Erschliessungspflicht kaum nachgefragte Fahrten aufrechterhalten werden. Zudem seien die heutigen Vorgaben im öV-Gesetz genügend.

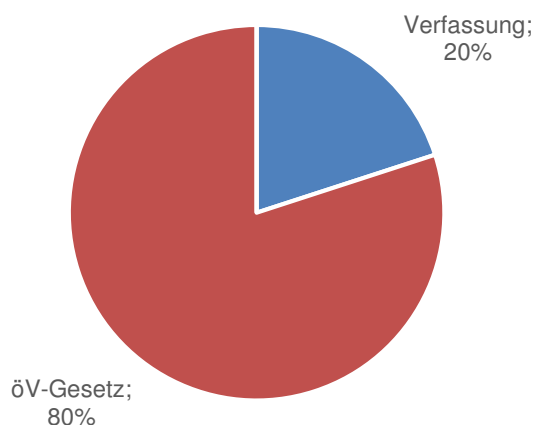
Frage 1: Wollen Sie die Erschliessung aller Ortschaften im Kanton Glarus zwingend vorschreiben?



5.2. Normstufe

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. Nebst dem Antragsteller selber unterstützten zwei weitere Vernehmlassungsteilnehmer die Festschreibung in der Verfassung. Sie begründeten diese Haltung mit der Wichtigkeit des Anliegens.

Frage 2a: In welchem Erlass soll eine entsprechende Regelung festgeschrieben werden?

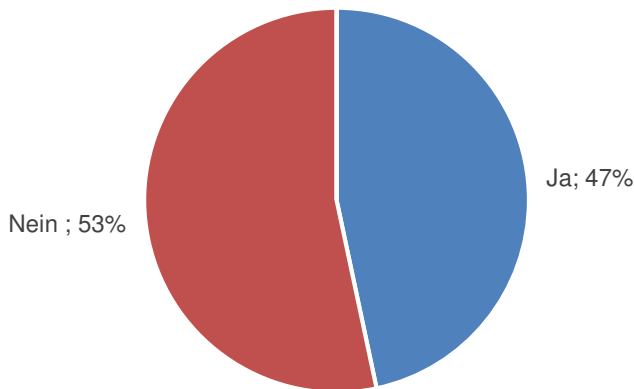


5.3. Mindestanforderungen

Geteilter Meinung waren die Vernehmlassungsteilnehmer bei der Frage, ob das allfällige Festschreiben der Erschliessungspflicht aller Ortschaften mit Mindestanforderungen an die Wirtschaftlichkeit verknüpft werden soll. Acht Vernehmlassungsteilnehmer lehnten dies ab.

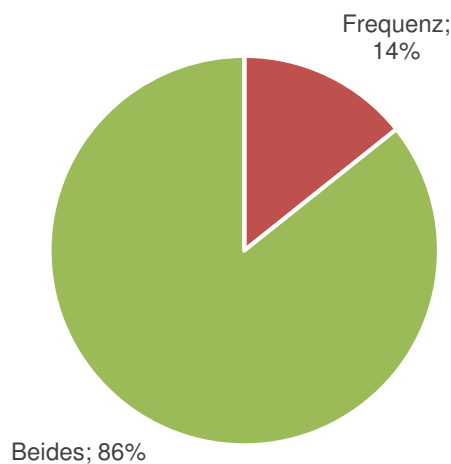
Nur mit einem dichten öV-Netz und regelmässigen, flächendeckenden Verbindungen könne ein nachhaltiger Anreiz zum Umsteigen auf den öV geschaffen werden. Dies diene dem Erreichen der Klimaziele. Zudem sei das öV-Budget seit dem Landsgemeindebeschluss im Jahr 2012 nie ausgeschöpft worden. Die Finanzierung der entsprechenden Linien sei daher problemlos möglich. Sieben Vernehmlassungsteilnehmer begrüßten die Kopplung der Erschliessungspflicht mit Mindestanforderungen an die Wirtschaftlichkeit. Die Bevölkerung solle bezüglich der öV-Kosten sensibilisiert werden. Die Verbindungen sollen aus ökologischer wie auch ökonomischer Sicht sinnvoll sein.

Frage 3a: Soll die Erschliessung aller Ortschaften mit Mindestanforderungen an die Wirtschaftlichkeit verknüpft werden?



Bei einer allfälligen Kopplung der Erschliessungspflicht mit 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.

Frage 3b: Wenn ja, welchen Indikator erachten Sie als geeignet?



6. Erläuterung der Bestimmung

Artikel 3; Massnahmen

Die in Absatz 1 bisher genannten Verweise auf das Eisenbahngesetz (EGB) sind mit 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 zu erschliessen sind. Dazu wird auch auf volks- und betriebswirtschaftliche Gesichtspunkte abgestellt. Für die Wirtschaftlichkeit sind die Indikatoren Kostendeckungsgrad und Frequenz massgebend.

Für das minimale Angebot wird grundsätzlich auf Artikel 7 ARPV abgestellt.

7. Finanzielle und personelle Auswirkung

Es sind momentan weder finanzielle noch personelle Auswirkungen aufgrund der vorliegend beantragten Gesetzesanpassung zu erwarten. Der Landrat beschloss bereits im Vorfeld des Memorialsantrags am 24. Oktober 2018 den Weiterbetrieb der einzigen in dieser Sache relevanten Buslinie 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 Zusatzkosten, sollte sich der Bund zukünftig von weiteren Mitfinanzierungen zurückziehen oder der Kanton neue Linien (abschnitte) bzw. höhere Taktfrequenzen einführen.

8. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Landrat, der Landsgemeinde den Memorialsantrag «Öffentlicher Verkehr für alle Gemeinden» zur Ablehnung und beiliegende Gesetzesänderung zur Zustimmung zu unterbreiten.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vorzüglichen Hochachtung.

Im Namen des Regierungsrates

*Andrea Bettiga, Landammann
Hansjörg Dürst, Ratsschreiber*

Beilagen:

- Memorialsantrag
- SBE
- Synopse