

Vorfinanzierung von Massnahmen für den Schienenverkehr:

– Kantonsratsbeschluss über die Volksinitiative «Vorfinanzierung von Schieneninfrastrukturprojekten»

Bericht und Antrag der Regierung vom 15. Dezember 2009

– IV. Nachtrag zum Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 15. Dezember 2009

Inhaltsverzeichnis	Seite
Zusammenfassung.....	1
1. Ausgangslage.....	2
1.1. Überblick über die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur in der Schweiz.....	2
1.1.1. Allgemeines.....	2
1.1.2. Finanzierungsgefässe des Bundes.....	3
1.1.3. Beispiel S-Bahn St.Gallen.....	4
1.2. Notwendigkeit von Vorfinanzierungen.....	4
1.3. Beschleunigung von Schieneninfrastrukturprojekte durch Vorfinanzierung.....	5
2. Volksinitiative «Vorfinanzierung von Schieneninfrastrukturprojekten».....	6
2.1. Wortlaut und Begründung des Initiativbegehrens.....	6
2.2. Weiteres Verfahren.....	7
3. Bestehende Rechtslage bezüglich Vorfinanzierungen.....	7
3.1. Rechtslage im Kanton St.Gallen.....	7
3.2. Rechtslage in den umliegenden Kantonen.....	9
4. Beurteilung der Initiative.....	10
5. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des IV. Nachtrags zum Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs.....	11
5.1. Änderungen des Gesetzes zur Förderung des öffentlichen Verkehrs.....	11
5.1.1. Beiträge des Bundes (Art. 16bis).....	11
5.1.2. Zuständigkeit (Art. 21 und 22).....	11
5.2. Änderungen des Gesetzes über Referendum und Initiative.....	11
6. Finanzielle und personelle Auswirkungen.....	11
7. Anträge.....	12
Entwürfe:	
– Kantonsratsbeschluss über die Volksinitiative «Vorfinanzierung von Schieneninfrastrukturprojekten».....	13
– IV. Nachtrag zum Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs.....	14

Zusammenfassung

Die Volksinitiative «Vorfinanzierung von Schieneninfrastrukturprojekten» wurde am 15. Mai 2009 mit 6'734 gültigen Unterschriften eingereicht. Sie verlangt den Erlass von «Bestimmungen, welche die Vorfinanzierung von Infrastrukturprojekten des Bundes im Schienenverkehr, namentlich des Kapazitätsausbaus durch Erweiterung von Doppelspurabschnitten und andere

Massnahmen zur Beseitigung von Engpässen im Eisenbahnverkehr durch den Kanton vorsehen, damit die Projekte vorgezogen oder beschleunigt verwirklicht werden».

Der Ausbau der öffentlichen Schieneninfrastruktur geschieht in der Schweiz über ein kompliziertes Zusammenspiel verschiedener Finanzierungsträger und Finanzierungsgefässe. Dies hat zur Folge, dass ein Investitionsprojekt nur dann zum gewünschten Zeitpunkt verwirklicht werden kann, wenn Bund und Kanton dieselben Prioritäten gesetzt haben sowie alle Finanzierungsträger und -gefässe die benötigten Mittel rechtzeitig zur Verfügung stellen können. Dies ist heute nicht mehr der Fall. Die Kantone beginnen daher zunehmend, Finanzierungsanteile des Bundes vorzufinanzieren, damit ihre Projekte zeitlich vorgezogen bzw. auf den gewünschten Zeitpunkt realisiert werden können. Auch im Kanton St.Gallen besteht ein Bedarf nach Vorfinanzierungen. Für die S-Bahn St.Gallen müssen insgesamt 29,56 Mio. Franken vorfinanziert werden, damit der Betrieb im Fahrplanjahr 2014 aufgenommen werden kann.

Vorfinanzierungen sind nur möglich, wenn sie sowohl auf Seiten des Empfängers als auch auf Seiten des Darlehensgebers zugelassen werden. Auf Seiten des Bundes bzw. der Transportunternehmung können grundsätzlich bei allen Finanzierungsgefässen Vorfinanzierungen entgegengenommen werden. Auch auf Seiten des Kantons St.Gallen lässt die geltende Rechtslage die Gewährung von Vorfinanzierungsdarlehen in vielen Fällen zu. Ein Regelungsbedarf besteht höchstens bei der Vorfinanzierung von Schieneninfrastrukturen, die gemischt genutzt werden (Fernverkehr und/oder Güterverkehr und Regionalverkehr), und von Infrastrukturen ausserhalb des Kantonsgebiets.

Die Regierung schlägt vor, den geschilderten Regelungsbedarf durch den IV. Nachtrag zum Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (sGS 710.5; abgekürzt GöV) abzudecken und beantragt dem Kantonsrat in diesem Sinn Zustimmung zur Volksinitiative. Hingegen rät sie aus finanzpolitischen Überlegungen davon ab, einen Sonderkredit für Vorfinanzierungen zu schaffen. Der Ausbau des öffentlichen Verkehrs soll weiterhin über die mehrjährigen, vom Kantonsrat erlassenen öV-Programme geplant werden.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Bericht und Antrag zur Volksinitiative «Vorfinanzierung von Schieneninfrastrukturprojekten» sowie Botschaft und Entwurf zum IV. Nachtrag zum Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs.

1. Ausgangslage

1.1. Überblick über die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur in der Schweiz

1.1.1. Allgemeines

Die öffentliche Schieneninfrastruktur in der Schweiz bildet ein Gesamtsystem, dessen einzelne Teile genau aufeinander abgestimmt sein müssen. Trotzdem erfolgt der Ausbau der Eisenbahninfrastruktur über ein kompliziertes Zusammenspiel verschiedener Finanzierungsträger und Finanzierungsgefässe:

- Zum einen wird zwischen den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und den übrigen konzessionierten Transportunternehmen (KTU) – den sogenannten Privatbahnen – unterschieden:
 - Die KTU erhalten nach Art. 56 des eidgenössischen Eisenbahngesetzes (SR 742.101; abgekürzt EBG) Beiträge an ihre Investitionen in die Schieneninfrastruktur. Dabei werden Investitionen in Linien, die überwiegend dem Regionalverkehr dienen, vom Bund

- und den betroffenen Kantonen gemeinsam unterstützt¹. Bei Strecken von nationaler Bedeutung – d.h. bei Strecken, die hauptsächlich dem Fernverkehr dienen – trägt der Bund den Beitrag nach Art. 56 EBG allein.
- Die SBB erhält vom Bund gestützt auf vierjährige Leistungsvereinbarungen nach Art. 8 des Bundesgesetzes über die Schweizerischen Bundesbahnen (SR 742.31; abgekürzt SBBG) die erforderlichen Mittel für den Unterhalt und die Substanzerhaltung ihrer Infrastruktur sowie für kleinere Erweiterungsinvestitionen. Dabei wird nicht zwischen Fernverkehr und Regionalverkehr unterschieden. Die Kantone müssen keine Beiträge an die Substanzerhaltung der bestehenden SBB-Infrastruktur leisten.
 - Zum anderen werden verschiedene Ausbauprojekte im Bereich der Eisenbahninfrastruktur und die damit verbundene Finanzierung durch besondere Gesetze und Beschlüsse geregelt. Es handelt sich dabei um grosse Infrastrukturvorhaben wie die BAHN 2000 und um regionalpolitisch begründete Programme wie den Infrastrukturfonds (zu den Einzelheiten vgl. Abschnitt 1.1.2). Diese Ausbauprojekte können das Netz der SBB oder Linien von Privatbahnen betreffen.
 - Eine dritte Kategorie umfasst Ausbauten auf dem SBB-Netz, die nicht in der Leistungsvereinbarung Bund-SBB enthalten sind, sondern von einzelnen oder mehreren Kantonen gestützt auf Sondervereinbarungen nach Art. 8 Abs. 5 SBBG bestellt werden.

1.1.2. Finanzierungsgefässe des Bundes

Auf Seiten des Bundes stehen für Investitionen in Eisenbahninfrastrukturen somit folgende vier Finanzierungsgefässe zur Verfügung:

- *Fonds für die Eisenbahngrossprojekte (FinöV-Fonds)²:*
Aus dem FinöV-Fonds werden die grossen Infrastrukturvorhaben Neue Eisenbahn-Alpen-transversale (NEAT), BAHN 2000, Anschluss der Ost- und Westschweiz an das europäische Eisenbahn-Hochleistungsnetz (HGV-Anschlüsse), Verbesserung des Lärmschutzes entlang der Eisenbahnstrecken sowie die Kapazitätsausbauten gemäss dem Bundesgesetz über die zukünftige Entwicklung der Bahninfrastruktur (SR 742.140.2, abgekürzt ZEBG) finanziert.
- *Infrastrukturfonds:*
Der Infrastrukturfonds ist im Bereich der Investitionen in Eisenbahninfrastrukturen lediglich ein subsidiäres Finanzierungsgefäss. Nach Art. 7 Abs. 6 des Bundesgesetzes über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (SR 725.13; abgekürzt IFG) erfolgen solche Investitionen grundsätzlich über die Finanzierungsinstrumente nach der Eisenbahngesetzgebung. Das IFG ermöglicht aber Beiträge an Investitionen in Eisenbahninfrastrukturen für den Agglomerationsverkehr, wenn diese zu einem Mehrwert für eine Stadt oder Agglomeration führen und die Strasse unmittelbar entlasten (Art. 7 Abs. 6 Satz 2 IFG).
- *Leistungsvereinbarung zwischen dem Bund und den SBB (LV Bund-SBB):*
Wie oben erwähnt, erhält die SBB vom Bund im Rahmen von vierjährigen Leistungsvereinbarungen Investitionsbeiträge für den Unterhalt und Ausbau ihrer Eisenbahninfrastruktur. Ein Grossteil dieser Investitionsbeiträge wird allerdings für den Unterhalt benötigt. So stehen in der laufenden Leistungsvereinbarung für die Jahre 2007-2010 von rund 4,09 Mrd. Franken Investitionsbeiträgen lediglich 390 Mio. Franken für Erweiterungsinvestitionen zur Verfügung.

¹ Vgl. Art. 60 EBG in der Fassung vom 24. März 1995 bzw. Art. 49 EBG in der Fassung vom 20. März 2007, in Kraft ab 1. Januar 2010 (AS 2009, 5611).

² Vgl. Verordnung der Bundesversammlung über das Reglement des Fonds für die Eisenbahngrossprojekte, SR 742.140.

- *Rahmenkredit für Investitionshilfen an Privatbahnen:*
Die Finanzhilfen an Privatbahnen nach Art. 56 EBG werden auf Seiten des Bundes in einem mehrjährigen Verpflichtungskredit zur Verfügung gestellt. Im Kanton St.Gallen werden die benötigten Mittel jährlich in den Voranschlag aufgenommen.

1.1.3. Beispiel S-Bahn St.Gallen

Das Zusammenspiel der verschiedenen Finanzierungsträger und -gefässe lässt sich am Beispiel der S-Bahn St.Gallen konkret aufzeigen. Die Gesamtkosten von rund 201 Mio. Franken verteilen sich folgendermassen auf Bund und Kantone bzw. die verschiedenen Finanzierungsgefässe³:

Finanzierungsanteile (in Mio. Fr.)	Bund	Bund und Kantone AR, TG, SG	Kanton SG
HGV (FinöV-Fonds)	70,0		
ZEB (FinöV-Fonds)	9,6		
NEAT (FinöV-Fonds)	24,0		
Darlehen nach Art. 56 EBG		32,6	
Infrastrukturfonds	19,96		
Kreditbeschluss S-Bahn			45,22
Total	123,56	32,6	45,22
Gesamttotal	201,38		

1.2. Notwendigkeit von Vorfinanzierungen

Das oben geschilderte Zusammenspiel verschiedener Finanzierungsträger und -gefässe hat zur Folge, dass ein Investitionsprojekt nur dann zum gewünschten Zeitpunkt verwirklicht werden kann, wenn Bund und Kanton dieselben Prioritäten gesetzt haben und alle Finanzierungsträger und -gefässe die benötigten Mittel rechtzeitig zur Verfügung stellen können. Dies ist heute nicht mehr der Fall. Der Bund ist nicht in der Lage, alle Ausbauwünsche der Kantone im Bereich Eisenbahninfrastruktur gleichzeitig zu erfüllen. Er ist in zunehmendem Mass nicht einmal mehr in der Lage, vom Parlament grundsätzlich genehmigte Infrastrukturvorhaben auf den vom Kanton und von den Transportunternehmen gewünschten Zeitpunkt zu finanzieren.

Für die S-Bahn St.Gallen bedeutet dies zum Beispiel, dass sowohl die ZEB-Mittel von 9,6 Mio. Franken als auch die Mittel aus dem Infrastrukturfonds von 19,96 Mio. Franken vom Kanton St.Gallen vorfinanziert werden müssen, wenn die S-Bahn St.Gallen auf das Fahrplanjahr 2014 den Betrieb aufnehmen soll, da die ZEB-Mittel frühestens ab dem Jahr 2015, die Mittel aus dem Infrastrukturfonds frühestens ab dem Jahr 2017 zur Verfügung stehen werden⁴.

Da die Planung von Eisenbahninfrastrukturen und das eisenbahnrechtliche Baubewilligungsverfahren sehr zeitaufwändig sind – es dauert mehrere Jahre vom Vorprojekt bis zur Inbetriebnahme einer neuen Schienenverbindung – müssen vorgängig zu den Baukosten auch die Planungskosten vorfinanziert werden, sofern sie nicht über die Leistungsvereinbarung Bund-SBB oder Art. 56 EGB abgewickelt werden können. Für die S-Bahn St.Gallen hat der Kanton St.Gallen rund drei Millionen Franken Planungskosten vorfinanziert.

³ Die Darstellung weicht von der Tabelle in der Botschaft zum Kantonsratsbeschluss über die S-Bahn St.Gallen 2013 (ABI 2010, 302 ff.) ab, da hier die definitive Zuweisung der Kredite aufgezeigt wird. Demgegenüber enthält die Tabelle in der Botschaft zum Kantonsratsbeschluss über die S-Bahn St.Gallen 2013 auch die vom Kanton St.Gallen zu leistenden Vorfinanzierungen.

⁴ Einzelheiten hierzu finden sich in der Botschaft zum Kantonsratsbeschluss über die S-Bahn St.Gallen 2013 (ABI 2010, 302 ff.).

Neben der Vorfinanzierung von Infrastrukturausbauten auf dem Gebiet des Kantons St.Gallen können auch Beteiligungen an Vorfinanzierungen anderer Kantone notwendig werden. So er sucht zum Beispiel der Kanton Zürich die umliegenden Kantone, sich an den Zinskosten für die Vorfinanzierung der Durchmesserlinie Zürich (DML) zu beteiligen, da die DML nicht nur den Interessen des Kanton Zürich diene, sondern dem öffentlichen Verkehr im gesamten Metropolita nraum Zürich nütze und Verkehrsverbindungen in die gesamte Schweiz verkürze.

1.3. Beschleunigung von Schieneninfrastrukturprojekte durch Vorfinanzierung

Unter Vorfinanzierung wird im Folgenden verstanden, dass der Kanton Kosten für den Ausbau von Eisenbahninfrastrukturen bevorschusst, für deren Finanzierung der Bund oder die SBB zuständig ist. Eine Vorfinanzierung im engeren Sinn liegt vor, wenn der Bundes- oder SBB-Anteil bereits verbindlich festgelegt ist. Wird im Zeitpunkt der Kreditgenehmigung durch den Kanton ein Beitrag des Bundes lediglich erwartet – was bei Beiträgen aus dem Infrastrukturfonds oft zutrifft – wird von einer Vorfinanzierung im weiteren Sinn gesprochen.

Vorfinanzierungen können vom Kanton nicht ohne Zustimmung des Bundes oder der SBB beschlossen werden. Der Kanton kann zwar entsprechende Mittel im Voranschlag oder durch einen speziellen Kreditbeschluss bereitstellen. Ob diese Mittel dann aber für ein Infrastrukturvorhaben eingesetzt werden können, hängt davon ab, ob die SBB die Vorfinanzierung annimmt und die Realisierung des Infrastrukturvorhabens zeitlich vorzieht. Die SBB kann allerdings nicht bei allen Finanzierungsgefässen frei darüber entscheiden, welche Infrastrukturvorhaben durch Vorfinanzierung beschleunigt werden:

- Im Bereich der Leistungsvereinbarung Bund-SBB sind Vorfinanzierungen nur beschränkt möglich. Zwar kann die SBB innerhalb einer laufenden vierjährigen Vereinbarungsperiode Erweiterungsinvestitionen vorziehen und durch den Kanton vorfinanzieren lassen. Hingegen darf die SBB keine Finanzierungszusagen für Infrastrukturvorhaben machen, die über mehrere zukünftige Leistungsvereinbarungen finanziert werden müssten, selbst wenn das Vorhaben vom Kanton vorfinanziert wird. Das Bundesamt für Verkehr (BAV) lässt solche Finanzierungszusagen höchstens für die jeweils nächste Leistungsvereinbarung zu. Die SBB darf also zurzeit höchstens Verpflichtungen für in den Leistungsvereinbarungen 2007-2010 und 2011-2014 vorgesehene Investitionsbeiträge eingehen.
- Im Bereich des FinöV-Fonds lässt Art. 12 Abs. 3 ZEBG eine Vorfinanzierung von Infrastrukturvorhaben durch den Kanton (oder andere Dritte) zu, wenn die Bundesversammlung sowohl das Vorhaben als auch die Finanzierung beschlossen hat. Zudem muss die Vereinbarung über die Vorfinanzierung vom BAV genehmigt werden.
- Im Bereich des Infrastrukturfonds stellt sich die Frage nach der Zulässigkeit von Vorfinanzierungen nur indirekt. Wie oben erwähnt ist der Infrastrukturfonds ein subsidiäres Finanzierungsgefäss, das die grundsätzliche Zuständigkeit für die Finanzierung von Eisenbahninfrastrukturen nicht ändert, sondern nur Bundesbeiträge an die primäre Finanzierung durch den Kanton ermöglicht. Der Kanton als primärer Finanzierungsträger kann den Baubeginn grundsätzlich frei festlegen. Der Bund kann den Baubeginn von Eisenbahninfrastrukturen, an die der Infrastrukturfonds Beiträge leistet, allerdings indirekt mitbestimmen. Aufgrund von Art. 26 Abs. 1 des eidgenössischen Subventionsgesetzes (SR 616.1; abgekürzt SuG) darf mit dem Bau der Schieneninfrastruktur erst begonnen werden, wenn der Beitrag aus dem Infrastrukturfonds endgültig oder dem Grundsatz nach zugesichert worden ist oder wenn die zuständige Behörde den vorzeitigen Baubeginn bewilligt hat. Beginnt der Kanton bzw. die Transportunternehmung ohne eine solche Bewilligung mit dem Bau, werden keine Leistungen aus dem Infrastrukturfonds gewährt (vgl. Art. 26 Abs. 3 SuG). Der Kanton kann den Baubeginn also nur dann selber festlegen, wenn er bereit ist, auf Beiträge aus dem Infrastrukturfonds zu verzichten. In diesem Sinn erfordert eine «Vorfinanzierung» auch im Bereich des Infrastrukturfonds die Zustimmung des Bundes.

- Im Bereich des Rahmenkredits für Investitionshilfen an Privatbahnen ist die Möglichkeit von Vorfinanzierungen nicht gesetzlich geregelt. Grundsätzlich wird davon ausgegangen werden dürfen, dass ein Kanton die Beiträge des Bundes und der anderen betroffenen Kantone vorfinanzieren darf, wenn er bestimmte Projekte beschleunigt verwirklichen will. Allerdings ist eine solche Vorfinanzierung mit einem hohen Risiko verbunden, da der Bund und die anderen betroffenen Kantone im Zeitpunkt der Vorfinanzierung ihren Finanzierungsanteil aus kreditrechtlichen Gründen in der Regel nicht verbindlich zusagen können. Der vorfinanzierende Kanton trägt somit das Risiko, dass er die Finanzierung allein tragen muss.

Zusammenfassend ergibt sich, dass ein Kanton den Baubeginn von Eisenbahninfrastrukturen nur dann durch eine Vorfinanzierung des Bundesanteils beschleunigen kann, wenn das entsprechende Finanzierungsgefäss des Bundes eine solche Vorfinanzierung zulässt. Dies trifft bei allen vier Finanzierungsgefässen zwar grundsätzlich zu. Jedoch unterscheiden sich die Voraussetzungen und das Ausmass einer möglichen Vorfinanzierung je nach Finanzierungsgefäss, so dass erst im konkreten Anwendungsfall beurteilt werden kann, ob und in welchem Ausmass eine Vorfinanzierung möglich ist. Zudem setzt eine Vorfinanzierung immer voraus, dass der Bund – und allfällige mitbetroffene Kantone – zustimmen.

2. Volksinitiative «Vorfinanzierung von Schieneninfrastrukturprojekten»

Die Volksinitiative «Vorfinanzierung von Schieneninfrastrukturprojekten» wurde am 15. Mai 2009 mit 6'734 gültigen Unterschriften beim Departement des Innern eingereicht. Dieses erklärte die Initiative mit Verfügung vom 8. Juni 2009⁵ für zustande gekommen.

2.1. Wortlaut und Begründung des Initiativbegehrens

Die Volksinitiative «Vorfinanzierung von Schieneninfrastrukturprojekten» ist eine in die Form der allgemeinen Anregung gekleidete Einheitsinitiative nach Art. 43 der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV). Das Initiativbegehren hat folgenden Wortlaut:

«Der Kantonsrat erlässt Bestimmungen, welche die Vorfinanzierung von Infrastrukturprojekten des Bundes im Schienenverkehr, namentlich des Kapazitätsausbaus durch Erweiterung von Doppelspurabschnitten und andere Massnahmen zur Beseitigung von Engpässen im Eisenbahnverkehr durch den Kanton vorsehen, damit die Projekte vorgezogen oder beschleunigt verwirklicht werden.»

Das Initiativkomitee ist ermächtigt, die Initiative vorbehaltlos und gesamthaft mit einfacher Mehrheit seiner Mitglieder, die zum Zeitpunkt des Rückzugs in kantonalen Angelegenheiten stimmberechtigt sind, zurückzuziehen.⁶

Die Initiative wird folgendermassen begründet:

«Begründung: Im Kanton St.Gallen soll es möglich sein, Infrastrukturprojekte, für welche der Bund zu einem späteren Zeitpunkt Beiträge ausrichtet, vorzufinanzieren.

Dabei sollen u.a. folgende Projekte geprüft werden:
Doppelspurausbau zwischen Buchs und Sargans
Beseitigung Engpass St.Gallen / Gossau
Anschluss Linthgebiet / Toggenburg an S-Bahn ZH
Beseitigung Engpass Ziegelbrücke / Sargans.»

⁵ ABI 2009, 1863.

⁶ ABI 2009, 3946.

2.2. Weiteres Verfahren

Nach Art. 53septies i.V.m. Art. 43 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG) hat die Regierung dem Kantonsrat innert sechs Monaten seit der rechtskräftigen Feststellung des Zustandekommens der Initiative einen Bericht und Antrag zum Initiativbegehren zu unterbreiten. Die Verfügung über das Zustandekommen ist am 29. Juni 2009 rechtskräftig geworden. Somit hat die Regierung dem Kantonsrat bis 29. Dezember 2009 Bericht und Antrag zum Inhalt des Initiativbegehrens zu stellen. Mit dieser Vorlage ist die Frist eingehalten.

Der weitere Verlauf des Verfahrens hängt davon ab, ob der Kantonsrat dem Initiativbegehren zustimmt, ob er es – mit oder ohne Gegenvorschlag – ablehnt oder ob er auf eine Stellungnahme verzichtet:

- Beschliesst der Kantonsrat, zu einem Initiativbegehren nicht Stellung zu nehmen, ordnet die Regierung die Volksabstimmung an. Die Regierung ordnet auch dann die Volksabstimmung an, wenn der Kantonsrat innert elf Monaten nach Rechtsgültigkeit des Beschlusses über das Zustandekommen zum Initiativbegehren nicht Stellung genommen hat (vgl. Art. 53septies Abs. 3 RIG). Für die vorliegende Initiative läuft diese Frist am 29. Mai 2010 ab.
- Lehnt der Kantonsrat die Einheitsinitiative ab, hat er darüber zu entscheiden, ob er ihr einen Gegenvorschlag gegenüberstellen will oder nicht (vgl. Art. 53ter RIG). Der Gegenvorschlag kann die Form der allgemeinen Anregung oder des ausformulierten Entwurfs haben. Verzichtet der Kantonsrat auf einen Gegenvorschlag, ordnet die Regierung die Volksabstimmung an. Die Regierung ordnet auch dann die Volksabstimmung an, wenn der Kantonsrat den Gegenvorschlag nicht innert eines Jahres (mit der Möglichkeit der Verlängerung um ein weiteres Jahr) ausarbeitet (vgl. Art. 53quater Abs. 2 und 3 RIG).
- Stimmt der Kantonsrat der Einheitsinitiative zu, hat er innert eines Jahres einen dem Begehren entsprechenden Erlass zu verabschieden (vgl. Art. 53bis Abs. 1 RIG). Das Gesetz schliesst es nicht aus, dass die Regierung dem Kantonsrat zusammen mit ihrem Bericht und Antrag zum Initiativbegehren bereits auch einen ausformulierten Erlass unterbreitet. Der Kantonsrat hat dann zuerst über Bericht und Antrag zum Initiativbegehren zu entscheiden und je nach Entscheid anschliessend über den Erlass zu beraten. Lehnt der Kantonsrat die Einheitsinitiative ab oder beschliesst er zum Initiativbegehren nicht Stellung zu nehmen, ist die Beratung des Erlasses auszusetzen, bis die Volksabstimmung über die Initiative durchgeführt ist.

3. Bestehende Rechtslage bezüglich Vorfinanzierungen

3.1. Rechtslage im Kanton St.Gallen

Vorfinanzierungen von Eisenbahninfrastrukturen erfolgen meist in Form von zinslosen Darlehen. Obwohl das Darlehen nach Ablauf der Darlehensfrist an den Kanton zurückbezahlt wird, handelt es sich aus Sicht des Staatshaushalts um eine Ausgabe. Nach Art. 8 Bst. b RIG gelten Darlehen als Ausgabe, wenn sie den allgemein anerkannten kaufmännischen Grundsätzen in bezug auf Sicherheit und Ertrag nicht entsprechen. Dies trifft bei zinslosen Darlehen offensichtlich zu.

Ausgaben des Staates benötigen eine Grundlage in einem Gesetz oder einem gesonderten Kreditbeschluss. Die Ausgaben für den öffentlichen Verkehr sind im Kanton St.Gallen im Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs (sGS 710.5; abgekürzt GöV) und im Einführungsgesetz zum eidgenössischen Eisenbahngesetz (sGS 713.1; nachfolgend EG zum EBG) geregelt. Beide Gesetze enthalten keine ausdrücklichen Bestimmungen über Vorfinanzierungen, regeln aber unter anderem Beiträge an technische Verbesserungen bzw. Massnahmen, wozu auch Ausbauten der Schieneninfrastruktur gehören:

- Art. 1 Bst. a EG zum EBG bildet die Grundlage für die Beteiligung des Kantons St.Gallen an Beiträgen nach Art. 56 EBG, die der Bund und die betroffenen Kantone gemeinsam an Investitionen der Privatbahnen (z.B. Südostbahn, Appenzeller Bahnen, Frauenfeld-Wil-Bahn) ausrichten (vgl. vorn Abschnitt 1.1.1).

Da das Bundesrecht sowohl die Aufteilung der Beiträge zwischen Bund und Kantonen abschliessend als auch die Aufteilung des Kantonsanteils zwischen den Kantonen in den Grundzügen regelt⁷ und Art. 1 Bst. a EG zum EBG auf das Bundesrecht Bezug nimmt, ist fraglich, ob Art. 1 Bst. a EG zum EBG eine genügende gesetzliche Grundlage für die Vorfinanzierung von Anteilen des Bundes oder der anderen Kantone durch den Kanton St.Gallen bildet. Durch eine Vorfinanzierung wird nämlich der im Bundesrecht vorgegebene Verteilungsschlüssel vorübergehend abgeändert.

- Art. 7 Abs. 1 Bst. a GöV bildet die Grundlage für Beiträge an technische Massnahmen, die nicht von Art. 1 Bst. a EG zum EBG erfasst sind⁸. Als technische Massnahmen gelten unter anderem Bauten, Anlagen und Verkehrseinrichtungen, die das bestehende Angebot qualitativ oder quantitativ verbessern⁹. Art. 7 Abs. 1 Bst. a GöV ermöglicht somit einerseits Beiträge des Kantons St.Gallen an Infrastrukturausbauten der SBB, unabhängig davon, ob und aus welchem Finanzierungsgefäss auch der Bund Beiträge leistet. Andererseits können Infrastrukturvorhaben der Privatbahnen unterstützt werden, die nicht über Art. 56 EBG, sondern aus anderen Finanzierungsgefässen finanziert werden.

Da die Beiträge nach Art. 7 Abs. 1 Bst. a GöV nicht durch einen bundesrechtlichen Verteilungsschlüssel (mit-)bestimmt werden, lässt sich die Vorfinanzierung des Bundesanteils oder von Anteilen anderer Kantone an einem Infrastrukturvorhaben auf Art. 7 Abs. 1 Bst. a GöV abstützen. Wenn die kreditrechtlichen Zuständigkeiten eingehalten werden, spielt es keine Rolle, ob ein Beitrag als à fonds perdu-Beitrag an ein Transportunternehmen bezahlt wird oder ob dem Transportunternehmen zusätzlich ein Darlehen gewährt wird, durch das Beiträge des Bundes oder anderer Kantone vorfinanziert werden.

Anzumerken ist, dass das GöV lediglich für den Agglomerations- und Regionalverkehr sowie den Ortsverkehr mit regionaler Bedeutung gilt (vgl. Art. 2 Abs. 1 GöV) und sich auf den Personenverkehr beschränkt (vgl. Art. 1 GöV). Für Infrastrukturen, die überwiegend dem Fernverkehr und/oder dem Güterverkehr dienen, können keine Beiträge gestützt auf das GöV ausgerichtet werden. Dementsprechend ist eine Vorfinanzierung solcher Infrastrukturen gestützt auf das GöV nicht zulässig. Bei gemischt genutzten Infrastrukturen darf nur der dem regionalen Personenverkehr dienende Anteil mit Beiträgen unterstützt oder vorfinanziert werden. Infrastrukturen ausserhalb des Kantonsgebiets dürfen nur unterstützt bzw. vorfinanziert werden, wenn es sich um eine grenzüberschreitende Massnahme im Sinn von Art. 12 GöV handelt.

Wie eingangs erwähnt, können Ausgaben statt auf eine gesetzliche Bestimmung auch direkt auf einen referendumpflichtigen Kantonsratsbeschluss abgestützt werden. Liegt der für die Vorfinanzierung benötigte Betrag über sechs Millionen Franken, ist der Kantonsrat für die Ausgabe zuständig, wobei sein Beschluss dem fakultativen Finanzreferendum untersteht¹⁰. Dies kommt vor allem bei ausserordentlichen Ausgaben vor. Als Beispiel kann hier die Vorfinanzierung des ZEB-Moduls der S-Bahn St.Gallen erwähnt werden (vgl. Abschnitte 1.1.3 und 1.2), die direkt auf den Kantonsratsbeschluss über die S-Bahn St.Gallen 2013 abgestützt wird.

⁷ Vgl. Art. 57 EBG in der Fassung vom 20. März 2007, in Kraft ab 1. Januar 2010 (AS 2009, 5613).

⁸ Vgl. Art. 3 GöV.

⁹ Vgl. Art. 8 Bst. a GöV und Botschaft des Regierungsrats zum GöV vom 13. Oktober 1987 (ABI 1987, 2021).

¹⁰ Vgl. Art. 7bis Abs. 1 Bst. b und c RIG.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Vorfinanzierung von Bundesanteilen oder von Anteilen anderer Kantone an Eisenbahn-Infrastrukturvorhaben im kantonalen Recht zwar nicht ausdrücklich vorgesehen ist. Vorfinanzierungen über 6 Mio. Franken lassen sich aber direkt auf den entsprechenden Kreditbeschluss des Kantonsrates abstützen. Im Bereich des GöV können Vorfinanzierungen unter 6 Mio. Franken auf Art. 7 Abs. 1 Bst. a GöV abgestützt werden, während im Bereich der Beiträge nach dem EG zum EBG keine eindeutig genügende gesetzliche Grundlage für Vorfinanzierungen besteht.

3.2. Rechtslage in den umliegenden Kantonen

Die Vorfinanzierung von Bundesanteilen an Schieneninfrastruktur-Investitionen ist in keinem der umliegenden Kantone ausdrücklich geregelt. Sie dürfte aber, wenn und soweit die gesetzliche Regelung nicht direkt auf die Eisenbahngesetzgebung des Bundes Bezug nimmt, gleich wie im Kanton St.Gallen auf die allgemeinen Fördertatbestände abgestützt werden können. Dies trifft – soweit sich das von aussen beurteilen lässt – auf die Regelung in den Kantonen Zürich¹¹, Thurgau¹², Graubünden¹³ und Appenzell Ausserrhoden¹⁴ zu.

Eine Ausnahme bildete bisher der Kanton Schwyz, der nach dem Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs vom 26. November 1987 Investitionsbeiträge an Transportunternehmen nur dann gewähren konnte, wenn sich der Bund daran beteiligte. Mit der Teilrevision vom 24. Juni 2009, angenommen in der Volksabstimmung vom 29. November 2009, wurde nun im Kanton Schwyz die Möglichkeit geschaffen, Investitionsbeiträge auch ohne Bundeshilfe auszurichten¹⁵. Gemäss den Ausführungen in den Abstimmungserläuterungen werden dadurch auch Vorfinanzierungen ermöglicht¹⁶, was im Gesetz allerdings nicht ausdrücklich erwähnt wird.

Eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für Vorfinanzierungen ist im Kanton Zug geplant. Der Regierungsrat verabschiedete am 25. August 2009 eine Vorlage zuhanden des Kantonsrates, welche die Vorfinanzierung von Bahnprojekten des Bundes bis höchstens 400 Mio. Franken ermöglichen soll. Hintergrund der Vorlage ist das Bestreben des Kantons Zug, den Bau des Zimmerberg-Basistunnels II (Thalwil–Baar) zu beschleunigen bzw. zu ermöglichen. Der beantragte Kantonsratsbeschluss soll auf zehn Jahre befristet werden. Entscheidender Vorteil des «Kantonsratsbeschluss betreffend die Vorfinanzierung von Bahnprojekten» ist gemäss den Ausführungen des Regierungsrates, dass die einzelnen Finanzierungsvereinbarungen bzw. die entsprechenden Kreditbeschlüsse nicht dem Referendum unterstünden, wodurch die Durchlaufzeiten verkürzt würden.

Ein Beispiel für eine Vorfinanzierung, die nicht auf einer gesetzlichen Bestimmung, sondern direkt auf einem Beschluss des Parlaments beruht, ist der Kredit über 20 Mio. Franken für die Vorfinanzierung des Vorprojekts für einen Tiefbahnhof Luzern, den die Stimmberechtigten des Kantons Luzern am 29. November 2009 genehmigten. Speziell an dieser Vorfinanzierung ist, dass der Tiefbahnhof Luzern vom Bund gar noch nicht beschlossen ist. Mit der Vorfinanzierung des Vorprojekts sollen vielmehr die Grundlagen geschaffen werden, dass der Tiefbahnhof Luzern in die Vorlage «Bahn 2030» aufgenommen wird, die der Bundesrat Ende 2010 den eidgenössischen Räten unterbreiten wird. Das Instrument der Vorfinanzierung wird hier ähnlich wie im Kanton Zug verwendet, um auf der politischen Ebene Zeichen zu setzen.

¹¹ Vgl. § 4 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988.

¹² Vgl. § 6 des Gesetzes über die Förderung des öffentlichen Verkehrs vom 21. September 1988.

¹³ Vgl. Art. 5 des Gesetzes über den Öffentlichen Verkehr im Kanton Graubünden vom 7. März 1993.

¹⁴ Vgl. Art. 3 des Gesetzes über die Förderung des öffentlichen Verkehrs vom 28. April 1991.

¹⁵ Vgl. § 6 des Gesetzes über die Förderung des öffentlichen Verkehrs vom 24. Juni 2009.

¹⁶ Vgl. Ziffer 3.3.2. der Erläuterungen des Regierungsrates zur Abstimmung vom 29. November 2009.

4. Beurteilung der Initiative

Einleitend ist darauf hinzuweisen, dass mit einer Einheitsinitiative ein Rechtssetzungsauftrag erteilt wird. Mittels Einheitsinitiative kann der Erlass einer generell-abstrakten Regelung verlangt werden, das heisst von gesetzlichen Bestimmungen, die sich nicht auf einen konkreten Einzelfall beziehen, sondern eine Vielzahl von möglichen Fällen «abstrakt» regeln. Hingegen kann mit der vorliegenden Initiative «Vorfinanzierung von Schieneninfrastrukturprojekten» bzw. mit einem die Initiative umsetzenden Gesetz nicht verbindlich festgelegt werden, dass die von den Initianten genannten Infrastrukturprojekte¹⁷ vorfinanziert werden müssen. Die Initianten haben diese Projekte denn auch korrekterweise in der Begründung ihrer Initiative und nicht im eigentlichen Initiativbegehren aufgeführt.

Das Ziel der Initiative, Schieneninfrastrukturprojekte des Bundes zu beschleunigen, erfordert an sich kein Tätigwerden des kantonalen Gesetzgebers. Ob ein Schieneninfrastrukturprojekt des Bundes vorgezogen oder beschleunigt werden kann, hängt vor allem davon ab, ob das massgebende Finanzierungsgefäss des Bundes eine Vorfinanzierung zulässt (vgl. vorn Abschnitt 1.3). Hingegen spielt es keine entscheidende Rolle, dass das Eisenbahnrecht des Kantons St.Gallen keine ausdrückliche und zum Teil auch keine genügende gesetzliche Grundlage für Vorfinanzierungen enthält. Für die Vorfinanzierung von Eisenbahn-Infrastrukturausbauten wird in der Regel ein Betrag von mehr als sechs Millionen Franken benötigt. Der erforderliche Kredit muss also ohnehin vom Kantonsrat beschlossen werden, wobei der entsprechende Beschluss dem fakultativen Finanzreferendum untersteht und dann die in Teilbereichen fehlende gesetzliche Grundlage ersetzt (vgl. Abschnitt 3.1).

Ein gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht lediglich bei Vorfinanzierungen unter sechs Millionen Franken, die nicht in den Anwendungsbereich von Art. 7 Abs. 1 Bst. a GöV fallen. Als Beispiel hierfür kann der geplante Beitrag des Kantons St.Gallen an die Zinskosten, die dem Kanton Zürich aus der Vorfinanzierung der Durchmesserlinie Zürich entstehen, genannt werden. Die Regierung schlägt dennoch vor, die Möglichkeit von Vorfinanzierungen – unabhängig von den geltenden Kreditlimiten – im Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs ausdrücklich zu regeln, um damit eine klare und eindeutige gesetzliche Grundlage für Vorfinanzierungen zu schaffen (zu den Einzelheiten vgl. Abschnitt 5.1).

Im Bereich der Investitionsbeiträge nach Art. 56 EBG besteht kein Handlungsbedarf, da diese jährlich festgelegt werden und die kurzfristig fälligen Bundesanteile durch den mehrjährigen Rahmenkredit des Bundes sichergestellt sind. Eine Vorfinanzierung von Bundesanteilen, die nicht im laufenden Rahmenkredit enthalten sind, sondern erst in eine zukünftige Kreditperiode fallen, ist aus Gründen des Risikos grundsätzlich abzulehnen. Es kann rechtlich nicht sichergestellt werden, dass solche vorfinanzierten Infrastrukturausbauten vom Bund in einen zukünftigen Rahmenkredit aufgenommen werden (vgl. Abschnitt 1.3).

Abzulehnen ist auch die Schaffung eines Sonderkredits für Vorfinanzierungen, wie dies der Kanton Zug beabsichtigt (vgl. Abschnitt 3.2). Der Ausbau und die Weiterentwicklung des öffentlichen Schienenverkehrs wird im Kanton St.Gallen über das Instrument des mehrjährigen Programms nach Art. 21 Bst. a GöV geplant und gesteuert. Der für die nächsten Jahre geplante Ausbau ist im Programm zur Förderung des öffentlichen Verkehrs in den Jahren 2009 bis 2013 (4. öV-Programm) festgelegt. Die Steuerung durch dieses Planungsinstrument sollte nicht von einem Sonderkredit überlagert werden, der Begehrlichkeiten nach zusätzlichen, im öV-Programm nicht vorgesehenen Ausbauten weckt. Zudem setzt ein hoher Sonderkredit falsche Anreize bei den primären Finanzierungsträgern. In Zeiten knapper Finanzmittel wird der Bund Schieneninfrastrukturprojekte, die durch den Kanton zinslos vorfinanziert werden, in seinen (Rück-)Zahlungsplänen nicht prioritär behandeln. Und schliesslich ist aus finanzpolitischer Sicht darauf hinzuweisen, dass die Vorfinanzierung von Bundesanteilen die im Rahmen der Neuge-

¹⁷ Doppelspurausbau Buchs-Sargans, Beseitigung Engpass St.Gallen-Gossau, Anschluss Linthgebiet und Togggenburg an die S-Bahn Zürich sowie Beseitigung Engpass Ziegelbrücke-Sargans; vgl. Abschnitt 2.1.

staltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) festgelegten Finanzierungszuständigkeiten unterläuft. Vorfinanzierungen müssen daher aus grundsätzlichen finanzpolitischen Überlegungen eine Ausnahme bleiben und dürfen nicht durch einen hohen Sonderkredit erleichtert werden.

5. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen des IV. Nachtrags zum Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs

5.1. Änderungen des Gesetzes zur Förderung des öffentlichen Verkehrs

5.1.1. Beiträge des Bundes (Art. 16bis)

Nach Art. 16bis GöV können nur Beiträge des Bundes vorfinanziert werden, nicht aber allfällige Beiträge anderer Kantone. Durch den Bezug auf den in Art. 8 Bst. a GöV definierten Begriff der technischen Massnahmen wird sichergestellt, dass nur Massnahmen gefördert werden, die das bestehende Angebot qualitativ oder quantitativ verbessern, nicht aber reine Substanzerhaltungsmassnahmen. Direkte Beiträge nach Art. 13 Bst. a GöV und Vorfinanzierungen müssen in diesem Sinn dem gleichen Zweck dienen.

Hingegen erlaubt Art. 16bis GöV die Vorfinanzierung von technischen Massnahmen für den Güterverkehr. Der Grund für die von Art. 8 Bst. a GöV abweichende Regelung besteht darin, dass bei Beiträgen des Bundes an gemischt genutzte Schieneninfrastrukturen nicht genau unterschieden werden kann, welcher Anteil des Beitrags für den Personenverkehr und welcher Anteil für den Güterverkehr ausgerichtet wird. Es soll in solchen Fällen der gesamte Beitrag des Bundes vorfinanziert werden können, wenn die Massnahme insgesamt dem öffentlichen Personenverkehr im Kanton St.Gallen dient. Unter dieser Voraussetzung ist sogar die Vorfinanzierung des Bundesbeitrags für eine Güterverkehrslinie zulässig, wenn deren Ausbau zu einer Kapazitätsverbesserung für den Personenverkehr führt.

Zulässig ist auch die Vorfinanzierung von Beiträgen des Bundes an Strecken von nationaler Bedeutung (Fernverkehr). Auch hier lässt sich bei gemischt genutzten Streckenabschnitten oft nicht genau unterscheiden, welcher Anteil des Bundesbeitrags den Fernverkehr und welcher Anteil den Regionalverkehr betrifft.

Im Weiteren können technische Massnahmen ausserhalb des Kantonsgebiets vorfinanziert werden. Damit sollen Massnahmen an wichtigen Zubringerstrecken, wie zum Beispiel der Bau der Durchmesserlinie Zürich oder Kapazitätsausbauten zwischen Zürich und Winterthur, vorfinanziert werden können. Auch hier ist Voraussetzung, dass die Massnahme einen Nutzen für den öffentlichen Personenverkehr im Kanton St.Gallen bringt.

5.1.2. Zuständigkeit (Art. 21 und 22)

Hinsichtlich Kreditzuständigkeit werden Vorfinanzierungen gleich wie direkte Beiträge an technischen Massnahmen behandelt.

5.2. Änderungen des Gesetzes über Referendum und Initiative

Die Änderung von Art. 7bis Abs. 1 Bst. b RIG stellt Vorfinanzierungen hinsichtlich des fakultativen Finanzreferendums den direkten Beiträgen an technische Massnahmen gleich.

6. Finanzielle und personelle Auswirkungen

Die Zustimmung zur Einheitsinitiative «Vorfinanzierung von Schieneninfrastrukturprojekten» bzw. ihre Umsetzung durch Erlass eines IV. Nachtrags zum Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs hat keine personellen Auswirkungen. Das Amt für öffentlichen Verkehr befasst

sich bereits heute mit Vorfinanzierungen und bereitet die entsprechenden Vereinbarungen und Kreditbeschlüsse vor.

In finanzieller Hinsicht hat eine Zustimmung zur Einheitsinitiative «Vorfinanzierung von Schieneninfrastrukturprojekten» keine unmittelbaren Auswirkungen, wenn sie mit dem vorgeschlagenen IV. Nachtrag zum Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs umgesetzt wird.

7. Anträge

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren:

1. der Volksinitiative «Vorfinanzierung von Schieneninfrastrukturprojekten» zuzustimmen;
2. auf den Entwurf des IV. Nachtrags zum Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs einzutreten.

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Dr. Josef Keller

Der Staatssekretär:
Canisius Braun

**Kantonsratsbeschluss
über die Volksinitiative «Vorfinanzierung von Schieneninfrastruktur-
projekten»**

Entwurf der Regierung vom 15. Dezember 2009

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat vom Bericht der Regierung vom 15. Dezember 2009¹⁸ Kenntnis genommen und
erlässt

gestützt auf Art. 53septies in Verbindung mit Art. 44 Abs. 1 des Gesetzes über Referendum
und Initiative vom 27. November 1967¹⁹

als Beschluss:

Dem Begehren der Volksinitiative «Vorfinanzierung von Schieneninfrastrukturprojekten» wird
zugestimmt.

¹⁸ ABI 2009, ...

¹⁹ sGS 125.1.

IV. Nachtrag zum Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs

Entwurf der Regierung vom 15. Dezember 2009

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 15. Dezember 2009²⁰ Kenntnis genommen und erlässt

als Gesetz:

I.

Das Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs vom 25. September 1988²¹ wird wie folgt geändert:

Überschrift nach Art. 16. 1bis. Vorfinanzierung

Beiträge des Bundes

Art. 16bis (neu). Der Kanton kann Beiträge des Bundes an technische Massnahmen für den Personen- oder Güterschienenverkehr innerhalb und ausserhalb des Kantonsgebiets vorfinanzieren, wenn die Massnahmen dem öffentlichen Personenverkehr im Kanton dienen.

Die Vorfinanzierung erfolgt durch:

- a) zinsvergünstigte oder zinslose Darlehen;
- b) Beteiligung an den Zinskosten von Vorfinanzierungen Dritter.

Kantonsrat

Art. 21. Der Kantonsrat beschliesst:

- a) ein mehrjähriges Programm über die geplanten Förderungsmassnahmen und deren Finanzierung;
- b) die Förderungsmassnahmen im einzelnen und mit dem Voranschlag den erforderlichen Kredit;
- c) **Vorfinanzierungen** und Beiträge an technische Massnahmen, die den Staat mit mehr als Fr. 6'000'000.– belasten.

²⁰ ABI 2009, ...

²¹ sGS 710.5.

Regierung a) Aufgaben

Art. 22. Die Regierung:

- a) ...
- b) schliesst Vereinbarungen **über Vorfinanzierungen und** über technische Massnahmen ab;
- c) **beschliesst Vorfinanzierungen und** Beiträge an technische Massnahmen bis Fr. 6'000'000.– ____;
- d) stellt Pflicht und Umfang der Rückerstattung von Beiträgen fest.

II.

Das Gesetz über Referendum und Initiative vom 27. November 1967²² wird wie folgt geändert:

2. Staatsstrassenbau und Staatsbeiträge an Verkehrsunternehmungen

Art. 7bis. Dem fakultativen Finanzreferendum unterstehen die Beschlüsse des Kantonsrates, die zulasten des Staates eine einmalige neue Ausgabe von mehr als Fr. 6'000'000.– zur Folge haben, über:

- a) Projekte für den Bau von Staatsstrassen, ausgenommen Nationalstrassen;
- b) Staatsbeiträge nach dem Einführungsgesetz zum eidgenössischen Eisenbahngesetz;
- c) Staatsbeiträge **und Vorfinanzierungen** nach dem Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs **vom 25. September 1988**²³. Dem fakultativen Referendum unterstehen die Beschlüsse des Kantonsrates nach dem Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs, die zulasten des Staates während wenigstens zehn Jahren eine wiederkehrende neue Jahresausgabe von mehr als Fr. 200'000.– je Linie oder von mehr als Fr. 2'000'000.– je Tarifverbund zur Folge haben.

Dem fakultativen Finanzreferendum unterstehen ferner Änderungen von Kantonsratsbeschlüssen, die dem fakultativen Finanzreferendum unterstanden haben.

III.

Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.

²² sGS 125.1.

²³ sGS 710.5.