



Botschaft des Regierungsrats zu einer Neufassung des Gesetzes über die Förderung des öffentlichen Verkehrs

25. Juni 2013

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte

Wir unterbreiten Ihnen den Entwurf zu einer Neufassung des Gesetzes über die Förderung des öffentlichen Verkehrs mit den nachfolgenden Erläuterungen und beantragen Ihnen, darauf einzutreten.

Im Namen des Regierungsrats
Landammann: Franz Enderli
Landschreiber: Dr. Stefan Hossli

1. Ausgangslage

Das Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs (GDB 772.1) datiert aus dem Jahre 2002. Die Anpassungen im Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (EBG; SR 742.101; Stand 1. Januar 2011) und dessen Ausführungen im Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1, Stand 1. Oktober 2011) machen eine Anpassung des kantonalen Gesetzes über die Förderung des öffentlichen Verkehrs notwendig. So wurde die Verordnung über Abgeltungen, Darlehen und Finanzhilfen nach Eisenbahngesetz (Abgeltungsverordnung, ADFV; SR 742.101.1) aufgehoben und durch die Verordnung über Abgeltung des regionalen Personenverkehrs vom 11. November 2009 (ARPV; SR 745.16) ersetzt. Neu werden im EBG auch der Bau und Betrieb von Eisenbahnunternehmungen und im PBG die Beförderung von Personen mitsamt dem bestellten Verkehrsangebot geregelt. Hinzu kommt, dass das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002, BehiG; SR 151.3) zusätzliche Anpassungen notwendig macht.

2. Die wichtigsten Neuerungen

Im Entwurf zum Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs ist neben zwingend notwendigen formellen Anpassungen an die heutige Bundesgesetzgebung neu vorgesehen, dass in Anlehnung an die Gesetzgebung und Praxis des Bundes künftig die Abgeltungen für den Betrieb, die Abschreibungen und die Investitionsdarlehen zusammen beschlossen werden. Leistungsvereinbarungen werden für zwei bis vier Jahre abgeschlossen, die Angebotsvereinbarungen für jedes Jahr einzeln. Zuständig für den Beschluss über den jeweiligen Rahmenkredit für die Abgeltung und für die Vereinbarungen ist die nach der Kantonsverfassung für die entsprechende Ausgabe zuständige Behörde, in der Regel also der Kantonsrat. Bisher wurden die Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur und die Leistungsvereinbarung mit dem Bund (Investitionsdarlehen und Abgeltungen Abschreibung sowie Investitionsdarlehen) durch den Kantonsrat und die Abgeltung Betrieb mit der Angebotsvereinbarung jedes Jahr durch den Regierungsrat beschlossen. Der Regierungsrat legt gestützt auf den Rahmenkredit weiterhin das Angebot und die Abgeltungen fest und schliesst die Angebotsvereinbarungen ab.

Neu werden die Anpassungen, welche das BehiG notwendig macht, in das Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs eingebaut.

Neu vorgeschlagen wird, dass bei schlecht frequentierten Linien die beteiligten Gemeinden unter gewissen Bedingungen zu höheren Beiträgen verpflichtet werden können. Bereits im heute gültigen Gesetz sehen Art. 10 Abs. 2 Bst. d und e vor, dass bei der Festlegung des Verkehrsangebots „die tatsächliche Benutzung der Linie“ und „die Wirtschaftlichkeit“ berücksichtigt werden müssen. Das heisst, dass unrentable Linien durch den Regierungsrat aus dem Angebot gestrichen werden müssten. Weil dies aus Sicht der Gemeinden nicht in jedem Falle Sinn macht, soll der Regierungsrat deshalb ermächtigt werden, bei schwach frequentierten Linien, bei denen die tatsächliche Benutzung sehr gering ist und die Wirtschaftlichkeit nicht oder nicht mehr erreicht wird, die von der betroffenen Einwohnergemeinde jedoch weitergeführt werden will, höhere Gemeindebeiträge zu verlangen. Der Regierungsrat hört dazu im konkreten Fall die betroffenen Einwohnergemeinden vorher an und regelt die Einzelheiten in Ausführungsbestimmungen. Von den höheren Beitragssätzen ausgenommen sind Angebote, von welchen eine ganze Gemeinde betroffen ist.

Die übrigen Änderungen des Gesetzes über die Förderung des öffentlichen Verkehrs betreffen formelle Anpassungen von Ziffern und Artikeln aufgrund der Änderung der Bundesgesetzgebung sowie kosmetische Anpassungen von Formulierungen. Die vielen erforderlichen Anpassungen aufgrund der geänderten Bundesgesetzgebung führen zu einer so starken Veränderung des Gesetzes über die Förderung des öffentlichen Verkehrs, dass dieses neu gefasst werden muss. Der Aufbau und viele Bestimmungen des neuen Gesetzes über die Förderung des öffent-

lichen Verkehrs wurden unverändert vom bisherigen Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs von 2002 übernommen. Im anschliessenden Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen werden Artikel und Absätze, welche keine Änderung erfahren haben, nicht ausdrücklich erwähnt. So wurden Art. 1 über den Geltungsbereich, Art. 12 über die Kantonsbeiträge und Art. 15 über die Beteiligung an Transportunternehmungen des öffentlichen Verkehrs unverändert vom alten Gesetz übernommen. Dasselbe gilt für verschiedene Absätze, welche vom bisherigen Gesetz ebenfalls ohne Änderung übernommen wurden.

3. Ergebnis des Vernehmlassungsverfahrens

Bei den Gemeinden, den politischen Parteien und interessierten Organisationen wurde ein Vernehmlassungsverfahren durchgeführt. Von den 15 Stellungnahmen sind 14 Eingaben im Grundsatz positiv, wobei elf Stellungnahmen mit der Vorlage ganz oder grundsätzlich einverstanden sind. Drei Eingaben sind mit den Vorschlägen teilweise einverstanden. Die Vernehmlassung der SVP Obwalden sieht die Vorlage aus verschiedenen Gründen als problematisch.

Mehrheitlich wird die Neufassung des Gesetzes über die Förderung des öffentlichen Verkehrs begrüsst. Auf keinen Widerstand stösst das Ziel, das Gesetz mit den eidgenössischen Bestimmungen formal und inhaltlich in Einklang zu bringen. Am meisten Widerstand gibt es gegen eine mögliche Angebotsreduktion des ÖV und die vorgeschlagene Verlagerung von Kosten vom Kanton auf die Gemeinden bei wenig frequentierten Streckenabschnitten. Die Skepsis gegenüber diesem Vorschlag ist klar vorhanden. Auch wird befürchtet, dass sich mittelfristig das ÖV-Angebot im Kanton verschlechtern könnte. Einzelne Gemeinden lehnen die Übernahme von höheren Beiträgen bei unrentablen Linien ab. Angesichts der angespannten Finanzlage verschiedener Gemeinden müsse davon ausgegangen werden, dass die Linien künftig von den Gemeinden nicht mehr getragen würden, was zu einer Verschlechterung des ÖV-Angebots führen würde, was zu vermeiden sei. Auch sei nicht gerechtfertigt, wenn im Bereich des öffentlichen Verkehrs eine Umverteilung der Kosten zulasten der Gemeinden ins Auge gefasst werde. Der Vergleich mit anderen Kantonen dürfe nicht isoliert betrachtet werden. Sollte an Art. 11 Abs. 4 festgehalten werden, so müssten die Ausführungsbestimmungen direkt in das Gesetz über die Förderung des ÖV aufgenommen werden. Es sei nicht ersichtlich, warum gerade die finanzielle Mehrbeteiligung der Gemeinden in Ausführungsbestimmungen durch den Regierungsrat geregelt werden sollte. Bei einer möglichen Angebotsreduktion müssten einvernehmliche Lösungen gefunden und der Situation von Randgebieten müsste Rechnung getragen werden. Als Beispiel aufgeführt wird, dass die Gemeinde Alpnach wachse. Die Busverbindung Alpnach–Schoried–Kägiswil–Sarnen weise jedoch mit 23 Prozent einen ungenügenden Kostendeckungsgrad auf – dies, obwohl die Frequenzen auf dem Abschnitt Alpnach–Schoried sehr gut seien. Die Gefährdung einer so wichtigen Zubringerlinie durch den neuen Art. 11 Abs. 4 sei unangebracht.

Weiter wird beantragt, Art. 2 Abs. 4 der Ausführungsbestimmungen ersatzlos zu streichen, weil diese Bestimmung Gebiete bzw. Ortschaften aufgrund ihrer geografischen Lage ungleich behandle. Die Bestimmung stehe im direkten Konflikt mit Art. 2 Abs. 2 Bst. b des vorliegenden Gesetzes, der das Ziel verfolge, alle Ortschaften gemäss Art. 5 der Verordnung über die Personenbeförderung (VPB) an das Netz des ÖV anzuschliessen und die Grundversorgung für diese Ortschaften bereitzustellen.

In Abwägung der Interessen wird im Grundsatz an der Neufassung des Gesetzes über die Förderung des öffentlichen Verkehrs festgehalten. Dies gilt insbesondere für die Anpassungen, welche aufgrund der Änderungen im Eisenbahngesetz, im Personenbeförderungsgesetz und in weiteren Bundesgesetzen notwendig sind. Gleichzeitig wurde der Entwurf so überarbeitet, dass die Anliegen aus dem Vernehmlassungsverfahren wo möglich berücksichtigt werden.

Aufnahme in der Neufassung des Gesetzes fanden die Vorschläge der CSP Obwalden und der Vereinigung Pro Bahn in Art. 2 bezüglich Zweck und Ziele des Gesetzes.

Ebenfalls aufgenommen wurde ein Antrag in Art. 9 Abs. 3 anstelle des nicht ganz präzisen Verweises auf den Schlüssel im Art. 6 Abs. 1, die Bestimmung von Art. 9 Abs. 3 in der heute gültigen Form beizubehalten, da der Verweis auf Art. 6 Abs. 1 zu Fehlberechnungen führen könnte.

Übernommen wurde auch ein Antrag in Art. 11 Abs. 1 Bst. c „Fahrplanjahr“ durch „Beitragsperiode“ zu ersetzen, da nicht mehr in jedem Fall eine einjährige Bestellung erfolgt.

Angepasst wurde auch Art. 2 Abs. 2 des Entwurfs der Ausführungsbestimmungen, wonach für die Festlegung des Schwellenwerts nicht der Takt, sondern eine Definition zwischen Groberschliessung und Feinerschliessung pro Buslinie unterscheiden sollte (VCS). Nicht gesenkt wurden die Schwellenwerte, wie dies zum Teil ebenfalls beantragt wurde. Noch tiefere Schwellenwerte würden dazu führen, dass die angestrebte Mehrbeteiligung der Gemeinden bei wenig frequentierten Linien kaum zur Anwendung gelangen könnte.

Nicht aufgenommen wurde der Antrag der SVP, wonach in Art. 4 Abs. 2 anstatt zinslose und bedingt rückzahlbare Darlehen nur die Finanzierungsformen des geltenden Rechts (Investitionsbeiträge als Kantonsbeiträge, Darlehen oder Kapitalbeteiligungen) mit Auflagen und Bedingungen verknüpft werden können. Der Antrag ist zwar berechtigt, die Finanzierung und damit der genannte Artikel müssen jedoch in Zusammenhang mit der künftigen Finanzierung und dem Ausbau der Eisenbahninfrastruktur (FABI) voraussichtlich ohnehin neu gefasst werden. Je nach Entscheid in der Volksabstimmung muss das Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs nochmals angepasst werden.

Nicht übernommen wurde der Antrag verschiedener Gemeinden und weiterer Teilnehmer an der Vernehmlassung, wonach auf Art. 11 Abs. 4 zu verzichten sei. Eine höhere Beteiligung durch die Gemeinden kommt nur ausnahmsweise in Einzelfällen zur Anwendung. Abs. 5 nimmt ohnehin schon Angebote von den höheren Beitragssätzen aus, wenn davon eine ganze Gemeinde betroffen ist. Auch soll der Regierungsrat ermächtigt bleiben, höhere Beitragssätze für die Gemeinden festzulegen. Es wird deshalb darauf verzichtet, die Ausführungsbestimmungen direkt in das Gesetz über die Förderung des ÖV aufzunehmen.

Auf eine separate Regelung der Buslinien und insbesondere auch der Bahnersatzbusse wird verzichtet, da sie das Gesetz deutlich umfangreicher machen würde, ohne dass dadurch ein wesentlicher Vorteil entstehen würde.

Nicht aufgenommen wurden auch die Anträge in Bezug auf die Sanierung oder Sicherung von Bahnübergängen, die Privateigentümer betreffen. Die entsprechenden Sanierungsarbeiten laufen bereits und werden Ende 2014 abgeschlossen. Eine Gesetzesänderung würde unter den gegebenen Umständen keinen Sinn machen.

4. Kommentar zu den einzelnen Bestimmungen

Ingress

Das Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs stützt sich nebst dem Eisenbahngesetz (EBG) neu auch auf das Personenbeförderungsgesetz (PVG) und das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG) ab.

Art. 2 Zweck und Ziele

Abs. 2 Bst. b

Die Abgeltungsverordnung ADFV des Bundes wurde aufgehoben. Der Inhalt wurde unverändert in die Verordnung über die Personenbeförderung übernommen. Nach Art. 5 ist die Erschliessungsfunktion gegeben, 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. Als Ortschaften gelten Siedlungsgebiete, in denen das ganze Jahr über mindestens 100 Personen wohnen in zusammenhängenden Bauzonen nach dem Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG, SR 700), einschliesslich Schutzzonen für Gewässer, bedeutender Ortsbilder, geschichtlicher Stätten und Kulturdenkmäler; traditionellen Streusiedlungen sowie Talschaften im Berggebiet, die von einem gemeinsamen Punkt aus erschlossen werden. Neu aufgenommen wurden in Abs. 2 verschiedene Vorschläge aus der Vernehmlassung bezüglich Zweck und Ziele des Gesetzes. Sie dienen der Optimierung und dem Ausbau des ÖV, der Steigerung der Attraktivität des Angebots und den Anforderungen der älteren Menschen und Menschen mit körperlicher Einschränkung.

Art. 3 Förderungsmassnahmen

Bst. a

„Investitionsbeiträge mit Bundeshilfe...“ wurde durch „Abgeltungen und Finanzhilfen für die Eisenbahninfrastruktur...“ ersetzt. Die aufgehobenen Art. 57 und Art. 95 Abs. 1 und Abs. 2 wurden im neuen Art. 49 EBG inhaltlich unverändert übernommen. Demnach finanzieren Bund und Kantone gemeinsam die Eisenbahninfrastruktur. Strecken, die ausschliesslich Angeboten des Orts- oder Ausflugsverkehrs dienen, sind von Bundesleistungen ausgeschlossen. Der Bund finanziert die Strecken von nationaler Bedeutung allein und nicht reinvestierbare Abschreibungsmittel können für die Rückzahlung von bedingt rückzahlbaren Darlehen verwendet werden. Die Angabe „mit“ Bundeshilfe wurde weggelassen, da dies in den Gesetzesartikeln des Bundes geregelt ist. Neu wird das Behindertengleichstellungsgesetz BehiG ausdrücklich aufgeführt.

Bst. b

Es wurde eine genauere Definition der Investitionsbeiträge gewählt. Die Angabe „ohne“ Bundeshilfe wurde weggelassen, da der Bund in Art. 49 EBG regelt, für welche Strecken er die Infrastruktur ganz oder teilweise finanziert. Keine Bundeshilfe ist für Strecken vorgesehen, die ausschliesslich Angeboten des Orts- oder Ausflugsverkehrs dienen. Dort sind Investitionsbeiträge für die Infrastruktur ohne Bundeshilfe möglich.

Bst. c

Die Inhalte von Art. 49 Abs. 1 und Art. 53 EBG wurden unverändert in den Art. 28 PBG verschoben, weshalb die Bestimmung entsprechend angepasst wird.

Bst. g und f

Die Reihenfolge wurde umgekehrt, die Bestimmungen blieben inhaltlich unverändert.

II. Finanzierung der Infrastruktur. Genauere Formulierung ohne Veränderung des Inhalts.

Art. 4 Abgeltungen und Finanzhilfen für die Eisenbahninfrastruktur

Die Inhalte von Art. 56, 57 und 95 Abs. 1 und 2 EBG wurden unverändert in Art. 49 bis 57 EBG verschoben. Der Wortlaut ist neu, der Inhalt bleibt jedoch unverändert.

Abs. 1

Der Wortlaut und die erwähnten Bestimmungen sind neu, der Inhalt bleibt jedoch unverändert.

Abs. 2

Sind laut Planrechnung weitere Investitionsmittel erforderlich, so gewähren der Kanton und die anderen Besteller in der Regel zinslose, bedingt rückzahlbare Darlehen. Bisher war ausdrücklich vorgesehen, dass die Investitionsbeiträge als Kantonsbeiträge, Darlehen oder Kapitalbeteiligungen geleistet werden. Sie konnten mit Bedingungen und Auflagen verknüpft werden. Grundsätzlich bleibt dies weiterhin möglich. Es wird jedoch nicht mehr ausdrücklich gesagt, wie die Investitionsbeiträge geleistet werden.

Abs. 3

Die Bestimmung gemäss Behindertengleichstellungsgesetz wird in Abs. 3 neu aufgenommen, wodurch sich nachfolgend die Nummerierung um je einen Absatz verschiebt.

Abs. 4

Der Absatz und der Wortlaut sind neu, der Inhalt bleibt jedoch grundsätzlich unverändert. Die Gemeinden müssen sich ebenfalls an den Massnahmen nach BehiG finanziell beteiligen.

Abs. 5

Der Absatz und der Wortlaut sind neu, der Inhalt bleibt jedoch grundsätzlich unverändert.

Art. 5 *Investitionsbeiträge für die Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs*

Genauere Definition der Investitionsbeiträge. Die Angabe „ohne“ Bundeshilfe wurde weggelassen, da dies in den entsprechenden Gesetzesartikeln des Bundes bereits geregelt wird.

Art. 6 *Beteiligung mehrerer Einwohnergemeinden*

Der Wortlaut ist neu, der Inhalt bleibt jedoch unverändert.

Abs. 1 Bst. b

Brünigbahn wurde durch Brüniglinie ersetzt.

Abs. 2

Der Wortlaut ist neu, der Inhalt bleibt jedoch unverändert.

Art. 7 *Beteiligung mehrerer Kantone*

Der Wortlaut ist teilweise neu, der Inhalt bleibt jedoch unverändert.

Art. 8 *Zuständigkeit*

Mit dem Hinzufügen von „Abgeltungen und Finanzhilfen“ in diesem Artikel werden, wie vom Bund verlangt, die in der Leistungsvereinbarung enthaltenen Posten wie Abgeltung Abschreibung, Abgeltung Betrieb und Investitionsdarlehen gemeinsam für die Laufzeit der Leistungsvereinbarung bewilligt. Die Zuständigkeit für die Abgeltungen, Finanzhilfen und Investitionsbeiträge des Kantons für die Infrastruktur liegt damit in der Regel beim Kantonsrat, wobei der Beschluss über die Leistungsvereinbarung und den Rahmenkredit in der Regel für vier Jahre erfolgt.

III. Abgeltung und Festlegung des Angebots

Art. 9 *Abgeltungen*

Der Wortlaut und die erwähnten Bestimmungen sind teilweise neu. Der Inhalt wurde auf Bundesebene unverändert von Art. 49 Abs. 1 und Art. 53 EBG in Art. 28 PBG verschoben. Aufgenommen wurde der Antrag, wonach in Art. 9 Abs. 3 anstelle des nicht ganz präzisen Verweises auf den Schlüssel im Art. 6 Abs. 1 der Art. 9 Abs. 3 in der heute gültigen Form beibehalten wird.

Abs. 2 Bst. b und Abs. 4

Brünigbahn durch Brüniglinie ersetzt.

Abs. 2 und Abs. 4

Die Beteiligung der Gemeinde Kerns erfolgt aufgrund der Wohnbevölkerung gemäss dem Stand der Einwohnerkontrolle am 31. Dezember des Jahres vor der Beitragsperiode.

Art. 10 Kriterien für die Festlegung des Angebots

Es wurde eine genauere Formulierung ohne Veränderung des Inhalts gewählt.

Abs. 1

Definition einzelner Ortschaften wird durch hinzufügen von Art. 5 VPB (Verordnung über die Personenbeförderung) ergänzt. Die Bestimmung ist bereits unter Art. 2 Abs. 2 zitiert.

Art. 11 Zuständigkeit und Verfahren

Der Begriff Verkehrsangebot wird in Bst. a durch Angebot ersetzt. In Bst. c wird Fahrplanjahr durch Beitragsperiode ersetzt, da die Bestellungen neu auch mehrere Jahre umfassen können.

Abs. 3

Der Regierungsrat kann wie bisher Angebote, die nicht nur von einer bestimmten Transportunternehmung erbracht werden können, zur freien Konkurrenz ausschreiben. Das Wort „periodisch“ wird jedoch gestrichen, da es missverständlich ist.

Abs. 4

Dieser Artikel ist neu und ermächtigt den Regierungsrat, bei schlecht frequentierten Linien, welche von den Gemeinden als sinnvoll und erhaltenswert bezeichnet werden, von den Gemeinden höhere Beitragssätze zu verlangen. Bisher gilt auch bei sehr schwach frequentierten Linien der allgemeine Kostenteiler. Kommt der Regierungsrat zum Schluss, es seien in einem bestimmten Fall höhere Beitragssätze zu verlangen, so hört er die Einwohnergemeinden vorher an und regelt die Einzelheiten in Ausführungsbestimmungen. Weitere Erläuterungen dazu weiter unten bei den finanziellen Auswirkungen.

Abs. 5

Dieser Artikel ist neu und nimmt Angebote von den höheren Beitragssätzen aus, wenn vom Angebot eine ganze Gemeinde betroffen ist. Damit soll der Service public und damit die solide und sichere Versorgung mit Verkehrsdiensten als eine Voraussetzung für die Lebensqualität und für das Gedeihen der Wirtschaft gewährleistet bleiben.

Art. 12 Kantonsbeiträge

Abs. 1

Der Kanton leistet derzeit Beiträge an die Aufhebung und Sistierung von Niveauübergängen. Die Bestimmung bleibt gegenüber dem bisherigen Gesetz unverändert, da entsprechende Beiträge auch noch 2014 ausgerichtet werden.

Art. 13 Tarif- und Verkehrsverbunde

Abs. 4

Zur klaren Bestimmung bei der Aufteilung der Beiträge auf die Einwohnergemeinde stellt der Kanton immer auf den Stand der Wohnbevölkerung am 31. Dezember des Vorjahres ab.

Art. 14 Weitere Fördermassnahmen

Die Vereinbarungen über weitere Fördermassnahmen des öffentlichen Verkehrs, insbesondere über Massnahmen zugunsten des Ausflugs- und Ortsverkehrs, wie beispielsweise der Ortsbus Engelberg, werden weiterhin durch den Regierungsrat abgeschlossen, jedoch neu im

Rahmen der Ausgabenbefugnis von der nach der Kantonsverfassung zuständigen Behörde genehmigt. Bisher war immer die abschliessende Genehmigung durch den Kantonsrat vorgesehen, was bei Förderungsmassnahmen im Rahmen der Ausgabenbefugnis des Regierungsrats zu aufwendig ist.

Art. 15 Beteiligung an Transportunternehmungen des öffentlichen Verkehrs

Die Bestimmung wurde aus dem bisherigen Gesetz übernommen.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die Festlegung der Zuständigkeit bei den Abgeltungen, Finanzhilfen und Investitionsbeiträgen des Kantons für Infrastruktur (Art. 8) auf die im Rahmen der Ausgabenbefugnis nach der Kantonsverfassung zuständige Behörde hat keine finanziellen Auswirkungen.

Noch nicht genau abschätzbar sind die finanziellen Folgen des Behindertengleichstellungsgesetzes. Die Kantone und die anderen Besteller müssen für Massnahmen nach Art. 22 BehiG Finanzhilfen ausrichten. Demnach müssen bestehende Bauten und Anlagen sowie Fahrzeuge für den öffentlichen Verkehr spätestens 20 Jahre nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes behindertengerecht sein. Kommunikationssysteme und Billettausgaben müssen spätestens zehn Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes behindertengerecht angeboten werden. Während der Anpassungsfrist haben die Unternehmen des öffentlichen Verkehrs einen Anspruch darauf, dass ihre auf das Umsetzungskonzept des Bundes für die Ausrichtung der Finanzhilfen (Art. 23 Abs. 3) gestützte Betriebs- und Investitionsplanung beachtet wird. Bund und Kantone richten im Rahmen ihrer Zuständigkeit für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs Finanzhilfen für die Massnahmen nach Art. 22 aus.

Der neue Art. 11 Abs. 4 verpflichtet die betroffenen Gemeinden unter Umständen zu einer grösseren finanziellen Beteiligung. Dies jedoch nur, wenn bei sehr schwach frequentierten Linien die Kriterien von Art. 10 Abs. 2, Bst. d und e, nämlich die tatsächliche Benutzung der Linie und die Wirtschaftlichkeit nicht oder nicht mehr erreicht werden, die Linie aber von der Einwohnergemeinde weitergeführt wird. Die Beitragssätze für die Einwohnergemeinde sind in solchen Fällen höher als sie es gemäss Art. 9 Abs. 2 sowie Art. 14 dieses Gesetzes sind. Ausgenommen sind Angebote, von denen eine ganze Gemeinde betroffen ist. Die Bestimmung kommt damit nur in wenigen Fällen zur Anwendung, sodass die finanziellen Auswirkungen sowohl für den Kanton als auch für die Gemeinden bescheiden sind.

Der Anteil der Gemeinden an den Kosten des öffentlichen Verkehrs an die Linien der Zentralbahn insgesamt wird im laufenden Jahr Fr. 657 337.70 und an die Postautostrecken Fr. 121 803.80 betragen. Der Kanton Obwalden bezahlt an die Linien der Zentralbahn Fr. 5 916 039.30 und an die Postautolinien Fr. 1 096 234.20.

Damit sich der Bund überhaupt an den Kosten von Bus und Bahn beteiligt, muss ein Deckungsgrad von mindestens 20 Prozent ausgewiesen werden. Die Kostendeckungsgrade (KDG) für das Jahr 2012 betragen:

Buslinien	KDG	Bahnlilien	KDG
Sarnen–Kerns–Sand	27 %	S 5 Luzern–Giswil	41 %
Stans–Ennetmoos–St. Jakob–Sand	23 %	IR Luzern–Interlaken	59 %
Sarnen–Kägiswil–Alpnach Dorf	23 %	Bus Bahnersatz Lungern	9 %
Sarnen–Melchtal–Stöckalp	55 %	IR Luzern–Engelberg	63 %
Sarnen–Stalden	32 %	Bus Bahnersatz Engelberg	23 %
Sarnen–Oberwilen	28 %		
Sachseln–Flüeli	27 %		
Giswil–Grossteil–Kleinteil	32 %		

Nach dem geltenden Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs werden die Kosten für die Linien des öffentlichen Personenverkehrs im Kanton zu 90 Prozent durch den Kanton und 10 Prozent durch die von der Linie einer Transportunternehmung unmittelbar bedienten Gemeinde bezahlt. Ein höherer Anteil durch den Kanton wird nur noch im Kanton Nidwalden übernommen, wo keine Kostenbeteiligung der Gemeinden vorgesehen ist, während in Zug der Kanton 80 Prozent, in den Kantonen Luzern und Schwyz nur 50 Prozent übernimmt. Die Kostenaufteilung kann jedoch nur sehr beschränkt verglichen werden, weil die Kostenaufteilung zwischen dem Bund und den Kantonen verschieden ist. Die Bundesbeteiligung beträgt beim Kanton Obwalden 67 Prozent, beim Kanton Nidwalden 55 Prozent und beim Kanton Luzern 44 Prozent. Sie gibt aber trotzdem Aufschluss über den Kostenbeteiligungsgrad der Gemeinden.

Der Kanton Luzern sieht bei unterschiedlichen Angeboten unterschiedliche Deckungsgrade vor. Davon ausgenommen sind Linien des öffentlichen Personenverkehrs, deren Ziele ganzjährig von mehr als 100 Personen bewohnt werden und ausschliesslich mit dem öffentlichen Verkehr erreichbare Siedlungen erschliessen. Wenn während vier aufeinanderfolgenden Jahren eine Linie den Deckungsgrad nicht erreicht – ausser wenn ein Angebot neu eingeführt oder erheblich verändert wurde – müssen Massnahmen getroffen werden. Dies hat eine Anpassung im Angebot zur Folge.

Der Kostendeckungsgrad ist nicht allein entscheidend für die Angebotsplanung. So zeigt die Fahrpläneffizienz auf, wie gross der Anteil an unproduktiver Zeit (Wende- und Wartezeiten) im Fahrplan ist. Weitere Werte zur Überprüfung des Angebots sind die Personenkilometer (PKM), die Einsteiger und die Vollkosten Personenkilometer.

Der Regierungsrat sieht im Entwurf der Ausführungsbestimmungen für die Umsetzung des neuen Art. 11 Abs. 4 einen am Angebot angepassten Mindestkostendeckungsgrad vor. Im Unterschied zur Vernehmlassungsvorlage wird dabei nicht mehr auf den Takt, sondern aufgrund der bestellten Kurspaare auf die Nachfrage abgestellt. Dabei sind folgende Mindestkostendeckungsgrade vorgesehen:

Grundversorgung (bis vier Kurspaare pro Tag)	20 %
Mittlere Nachfrage (bis 18 Kurspaare pro Tag)	25 %
Grosse Nachfrage (mehr als 18 Kurspaare pro Tag)	35 %

Werden diese Mindestkostendeckungsgrade nicht erreicht, erhöht sich der Gemeindeanteil um 10 Prozent auf insgesamt 20 Prozent. Liegt der Mindestkostendeckungsgrad um weitere 5 Prozent tiefer, so erhöht sich der Gemeindeanteil um 20 Prozent. Liegt der Mindestkostendeckungsgrad 10 Prozent tiefer, so erhöht sich der Gemeindeanteil um 30 Prozent.

Bei Buslinien, die Gebiete erschliessen, die von der direkten Linienführung abweichen, müssen

zusätzlich Ein- und Aussteigerzahlen erreicht werden, welche nicht wesentlich vom Kostendeckungsgrad abweichen. Werden diese nicht erreicht, so muss die Gemeinde für die entsprechende Zusatzstrecke einen höheren Anteil bezahlen. Beispielsweise wird die Linie Sarnen–Kägiswil–Alpnach Dorf via Schoried geführt. Da der Kostendeckungsgrad nicht auf Linienabschnitte heruntergebrochen werden kann, müssen auf entsprechenden Teilabschnitten Mindestfrequenzen im Verhältnis zur Gesamtbenützung erreicht werden. Werden die Schwellenwerte als Gesamtes nicht erreicht oder stehen die Mindestfrequenzen auf einem Teilabschnitt in einem schlechten Verhältnis zur Gesamtbenützung, muss entweder das Angebot ausgedünnt werden, sodass der vorgegebene Kostendeckungsgrad erreicht wird, oder die betroffene Gemeinde, welche das Angebot als sinnvoll und erhaltenswert erachtet, muss sich zusätzlich an den Kosten beteiligen. Wenn der Kostendeckungsgrad, bzw. die erforderlichen Ein- und Aussteigerzahlen nicht erreicht werden, erhöht sich der Gemeindeanteil schrittweise auf bis zu 40 Prozent. Sind mehrere Gemeinden an einer Linie beteiligt und können diese sich nicht einigen, so entscheidet der Regierungsrat über die Kostenverteilung.

Aufgrund der vorgeschlagenen Schwellenwerte würden aufgrund der Zahlen 2012 die Buslinien 60.312 Stans–Ennetmoos–Sand und 60.342 Sarnen–Kägiswil–Alpnach Dorf mit einem Kostendeckungsgrad von je 23 Prozent die geforderten Schwellenwerte von 25 Prozent nicht erreichen. Die betroffenen Gemeinden müssten gemäss den Ausführungsbestimmungen zum Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs zusätzlich 10 Prozent an die Kosten bezahlen. Auf die beiden Buslinien übertragen bedeutet dies, dass die Gemeinde Kerns an die Linie 60.312 zusätzlich Fr. 5 324.– und die Gemeinde Sarnen zusätzlich Fr. 9 665.95 und Alpnach Fr. 6 520.15 an die Linie 60.342 zu bezahlen hätten.

Bei der Linie 60.342 Sarnen–Kägiswil–Alpnach Dorf, welche mit einer indirekten Linienführung zusätzlich den Ortsteil Schoried erschliesst, müsste neben dem vorgegebenen Kostendeckungsgrad auch die Mindestfrequenz auf dieser Teilstrecke erfüllt werden. Gemäss den Ausführungsbestimmungen muss der Gesamtwert der Ein- und Aussteiger mindestens 25 Prozent der Tagesganglinie betragen. Wenn beispielsweise der Gesamtwert der Tagesganglinie 240 Personen beträgt, müssten auf dem Teilstück mindestens 60 Personen als Ein- und Aussteiger gezählt werden. Werden diese Werte nicht erreicht, so erhöht sich der Gemeindeanteil der Kosten auf dem entsprechenden Teilabschnitt um zusätzliche 20 Prozent. Auf die Buslinie übertragen heisst dies, dass die Gemeinde Alpnach zusätzlich Fr. 13 040.30 zu zahlen hätte. Wenn der Mindestkostendeckungsgrad nicht erreicht würde und die Mindestfrequenzen auf dem Teilabschnitt unterschritten würden, hätte dies für die Gemeinde Alpnach Zusatzkosten von total Fr. 19 560.45 zur Folge.

Aufgrund der ersten Offerten der PostAuto AG für das Jahr 2014 würden die zusätzlichen Kostenanteile bei Nichterreichen der geforderten Schwellenwerte bei der Linie 60.342 für die Gemeinden Alpnach und Sarnen etwa gleich bleiben. Da die Linie 60.312 nicht mehr nur bis Kerns, sondern neu bis Sarnen verkehren wird, würden die zusätzlichen Kosten bei Nichterreichen des Mindestkostendeckungsgrads auf die Gemeinden aufgeteilt. Sarnen hätte zusätzlich mit Kosten von Fr. 3 766.50 und Kerns mit solchen von Fr. 3 135.10 zu rechnen.

Die Bahnersatzbusse Lungern und Engelberg konnten bis heute zu den jeweiligen Bahnlinien dazu gezählt werden. Sie wurden aus diesem Grund vom Bund mitfinanziert. Nach den neusten Vorgaben des BAV müssen die Ersatzbusse einzeln ausgewiesen werden. Da Angebote, von denen eine ganze Gemeinde betroffen ist, von den höheren Beitragssätzen ausgenommen sind, wären die Bahnersatzbusse nach Lungern und Engelberg für die ganze Strecke von den höheren Beitragssätzen ausgenommen.

6. Administrative Auswirkungen

Da die geplante Gesetzesänderung Ende 2012 noch nicht umgesetzt war, hat der Kantonsrat im Herbst 2012 über die Darlehen für die Jahre 2013 bis 2016 beschlossen. Die Abgeltungen Betrieb und Abschreibung aus der Leistungsvereinbarung für die Jahre 2013 bis 2016 wurden 2012 vom Regierungsrat für vier Jahre beschlossen. Die nächste Leistungsvereinbarung steht erst im Jahre 2016 wieder an. Dann wird der Beschluss über die Darlehen ab dem Jahre 2017 und die Abgeltungen Betrieb und Abschreibung durch den Kantonsrat erfolgen.

Mit dem noch ausstehenden Volksentscheid über FABI (Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur) ist die Kostenbeteiligung durch die Kantone noch nicht geregelt. Die Mehrheit der Kantone befürwortet die Kostenbeteiligung an den Publikumsanlagen, das Parlament hingegen favorisiert eine Pauschalbeteiligung der Kantone an den Infrastrukturkosten. Je nach Abstimmungsentscheid muss das Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs nochmals angepasst werden.

Beilagen:

- Entwurf Neufassung des Gesetzes über die Förderung des öffentlichen Verkehrs
- Entwurf Ausführungsbestimmungen