

§ 9 Memorialsantrag «Schaffung eines Fonds für Investitionen im öffentlichen Verkehr» (2. Zwillingmemorialsantrag zum Glarner öV)

Die Vorlage im Überblick

Der Antrag fordert eine Finanzierungsvorschrift und eine Übergangsbestimmung im Gesetz über den öffentlichen Verkehr (öV-Gesetz). Investitionen des Kantons für den öV, für die Nahtstellen zum übrigen Verkehr und Aktionen im Mobilitätsmarketing sollen durch einen Fonds finanziert werden. Der Fonds sei mit mindestens 4 Millionen Franken jährlich zu speisen aus Kantonsanteilen der Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA), aus dem geografisch-topografischen Lastenausgleich des Bundes und aus allgemeinen Staatsmitteln. Die Übergangsbestimmung sieht die Speisung erstmals im Jahr nach Annahme des Memorialsantrages vor.

Der Memorialsantrag ist aus folgenden Gründen abzulehnen:

- Die Finanzierung von Verkehrsmassnahmen über einen Mobilitätsfonds wurde bereits mit dem Richtplan verworfen. Mobilitätsmassnahmen sind mit einem umfassenden Finanzierungskonzept (und nicht mit einem isolierten öV-Fonds) umzusetzen.
- Spezialfinanzierungen sind finanzhaushaltstechnisch problematisch, weil sie zu einer Ungleichbehandlung der staatlichen Aufgaben führen. Von ihnen geregelte Aufgabengebiete sind normalerweise nicht den für den allgemeinen Haushalt geltenden Budgetrestriktionen unterworfen und dadurch bevorzugt. Dieses «Kässeliwesen» führt zu einer Fehlzuteilung öffentlicher Mittel und schränkt die Budgetflexibilität ein.
- Das neue Rechnungsmodell HRM2 reduziert Spezialfinanzierungen, ja es verbietet die Zweckbindung von Hauptsteuern, was aber die Bausteuer etwas aufweicht.
- Die Finanzierung aus der LSVA und dem geografisch-topografischen Lastenausgleich ist problematisch, da die Beiträge bei letzterem nicht auf längere Zeit gesichert sind und nur ein Überschuss aus der Strassenrechnung (und nicht die LSVA) für die Speisung des Fonds verwendet werden dürfte.

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «Schaffung eines Fonds für Investitionen im öffentlichen Verkehr» abzulehnen.

1. Ausgangslage

Mehrere Stimmberechtigte fordern im Memorialsantrag vom 6. Mai 2009 das Ergänzen des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (öV-Gesetz) mit einer Finanzierungsvorschrift und einer Übergangsbestimmung. Investitionen für den öV, für die Nahtstellen zum übrigen Verkehr und für Aktionen im Mobilitätsmarketing sollen aus einem Fonds erfolgen. Dieser sei jährlich mit mindestens 4 Millionen Franken aus Kantonsanteilen der LSVA, dem geografisch-topografischen Lastenausgleich des Bundes und allgemeinen Staatsmitteln zu speisen. Die Übergangsbestimmung sieht seine Äufnung erstmals im Jahr nach Annahme des Memorialsantrages durch die Landsgemeinde vor.

1.1. Memorialsantrag

«Das Gesetz über den öffentlichen Verkehr (öV-Gesetz) soll folgendermassen ergänzt werden:

Artikel 11^a (neu)

Finanzierung

- a. Investitionen des öffentlichen Verkehrs zu Lasten des Kantons werden durch einen Fonds finanziert. Neben Kantonsanteilen für bauliche Investitionen im öffentlichen Verkehr werden aus diesem Fonds auch Massnahmen zur Verbesserung der Nahtstellen zwischen öffentlichem Verkehr, motorisiertem Individualverkehr, Velofahrern und Fussgängern finanziert. Ebenso können diesem Fonds Mittel für Aktionen im Mobilitätsmarketing zur Förderung des öV belastet werden.
- b. Der Landrat weist dem Fonds mit dem Voranschlag jährlich wenigstens 4 Millionen Franken zu. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus Anteilen des Kantons an der LSVA, einem Anteil der Mittel aus dem geografisch-topografischen Lastenausgleich des Bundes und allgemeinen Staatsmitteln.
- c. Investitionen, die zu Lasten dieses Fonds gebucht werden, unterliegen den normalen Finanzkompetenzen gemäss Kantonsverfassung.
- d. Kredite für Investitionen können zum Zeitpunkt der Bewilligung den Bestand des Fonds übersteigen.
- e. Der Regierungsrat erstattet jährlich mit dem Voranschlag Bericht über den Stand des Fonds, das Investitionsprogramm und dessen Finanzierung. Dazu gehört auch eine Übersicht über die laufenden Kosten im öV, die erwartete Entwicklung des öffentlichen Verkehrs, der überregionalen Verkehrsentwicklung und über geplante Massnahmen im Mobilitätsmarketing.

Neue Übergangsbestimmung

Der Fonds gemäss Artikel 11^a wird das erste Mal im Jahr nach Annahme an der Landsgemeinde gespiesen. Mit dem entsprechenden Budget unterbreitet der Regierungsrat dem Landrat erstmals den dazugehörigen Bericht gemäss Artikel 11^a Buchstabe e.

Begründung

Im April 2008 hat der Landrat des Kantons Glarus den kantonalen Richtplan Sachbereich Verkehr verabschiedet. In diesem Richtplan sind verschiedene Massnahmen aufgeführt, die in breiten Kreisen der Politik und der Bevölkerung im Grundsatz unbestritten sind. Es sind dies (Reihenfolge gemäss kantonalem Richtplan Sachbereich Verkehr):

Bereich Massnahmen im öffentlichen Verkehr:

- grundsätzliche Förderung des öV; Steigerung des Modalsplits innerhalb des Kantons von 10 auf 20 Prozent innerhalb von zehn Jahren;
- Ausbau des «GlarnerSprinters» (von zweistündlich auf stündlich und auch besseres Rollmaterial);
- Einführung eines integralen Halbstundentaktes für die Bahnverbindung Ziegelbrücke–Schwanden;
- Anschluss ans überregionale Bahnnetz in Ziegelbrücke;
- Ausbau des Busangebotes entsprechend den Zügen.

Im Bereich Langsamverkehr (u.a.):

- Verbesserung der Nahtstellen zwischen den Verkehrsträgern (dabei werden ausdrücklich Verbesserungen zum Umsteigen Bahn/Bus, aber auch Veloabstellplätze und Park-and-Ride-Anlagen erwähnt).

Im Bereich organisatorische Massnahmen:

- Mobilitätsmarketing; Anreize und Lenkungsmassnahmen.

Im Rahmen der Ausarbeitung des Mobilitätskonzeptes wie auch des Richtplanes wurde von allen Seiten immer wieder die konsequente Förderung des öffentlichen Verkehrs im Kanton Glarus gefordert. Diese sollte parallel und zusätzlich zu Massnahmen im Strassenverkehr geschehen.

Die knappen personellen und finanziellen Ressourcen im Kanton haben in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass trotz guten Angeboten – Einführung des leider nur zweistündlichen «GlarnerSprinters» und des erfolgreichen Busses Glarner Unterland – nur punktuelle Massnahmen im öffentlichen Verkehr beschlossen wurden. Im Mobilitätsmarketing und für Anreize wurden kaum Massnahmen umgesetzt.

Um die Richtplanziele umzusetzen, sind Investitionen in Infrastruktur-Ausbauten und Kreuzungsstellen bei der Bahn und an Umsteigeorten notwendig, so kosten Doppelspurausbauten zwischen 7 und 13 Millionen Franken pro Kilometer. Bahnhofsusbauten mit Unterführungen kosten zwischen 5 und 10 Millionen Franken je nach Variante. Der Kanton könnte auch Bus- und Eisenbahn-Fahrzeuge finanzieren. Für all diese Investitionen sind heute nur sehr knappe finanzielle Mittel vorhanden. Um die knappen Mittel für Investitionen im öV zu sichern, schlagen wir darum die Schaffung eines entsprechenden Fonds vor. Dieser soll gewährleisten, dass die finanziellen Mittel für Investitionen im öV auch dauerhaft zur Verfügung stehen.

Die Aufteilung der jährlichen Mindesteinlage von 4 Millionen Franken stellen wir uns wie folgt vor:

- Der Kanton erhält aktuell NFA-Beiträge aus dem topografisch-geografischen Lastenausgleich von total 5 Millionen Franken; ein Drittel davon für den öV wären 1,65 Millionen Franken;
- aus den Anteilen der LSVA erhält der Kanton Glarus aktuell 4,1 Millionen Franken; ein Drittel davon für den öV wären 1,35 Millionen Franken;
- damit wäre aktuell (Stand Staatsrechnung 2008) ein zusätzlicher pauschaler Beitrag des Kantons von 1 Million Franken pro Jahr zu Lasten der laufenden Rechnung nötig.»

Der Landrat erklärte den Memorialsantrag im August 2009 als erheblich.

2. Richtplan Sachbereich Verkehr

Grundlage für die Weiterentwicklung des Verkehrssystems auf das Kantonsgebiet bildet das vom Regierungsrat im April 2006 genehmigte Mobilitätskonzept und der darauf abgestimmte Richtplan Sachbereich Verkehr. Dieser behandelt das Verkehrssystem als Ganzes. Es geht nicht nur um Infrastrukturprojekte und deren Auswirkungen, sondern auch um den Betrieb bestehender Anlagen und Systeme. ÖV, motorisierter Individualverkehr und Langsamverkehr werden gleichwertig behandelt. Sie können sachlich nicht geteilt werden, da insbesondere die öffentlichen Strassen von allen Verkehrsträgern genutzt werden. Die unabdingbaren Grundlagen zur umfassenden Verbesserung und Erweiterung des Angebots sind im Richtplan formuliert.

3. Materielle Beurteilung

3.1. Grundsätzliche Überlegungen zu einem Fonds

Im Memorialsantrag wird ausgesagt, die Richtplanziele seien nur mit einer soliden finanziellen Basis umzusetzen, welche der Verkehrsfonds zu geben vermöge. Im Zusammenhang mit dem Richtplan Sachbereich Verkehr war ein solcher Fonds bereits mit Verweis auf die mit ihm verbundenen Schwierigkeiten abgelehnt worden. Die Mobilitätsmassnahmen seien nur durch ein umfassendes Finanzierungskonzept umsetzbar. Ein Fonds nur für den öV stünde im Widerspruch dazu. Er würde eine Spezialfinanzierung darstellen (Art. 55 FHG), deren Mittel zweckgebunden zur Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben dienen, die einer gesetz-

lichen Grundlage bedürften. Grundsätzlich sollten Spezialfinanzierungen aber nur dort eingesetzt werden, wo ein Zusammenhang zwischen der erfüllten Aufgabe und den von den Nutzniessenden erbrachten Entgelten besteht; dies trifft hier nicht zu.

Die Finanzdirektorenkonferenz (FDK) erachtet Spezialfinanzierungen als sehr problematisch, weil sie zu einer Ungleichbehandlung der verschiedenen staatlichen Aufgabengebiete führen. Spezialfinanzierte Aufgabengebiete sind nicht den für den allgemeinen Haushalt geltenden Budgetrestriktionen unterworfen und dadurch bevorzugt. Dieses «Kässeliwesen» führt zu einer Fehlzuteilung öffentlicher Mittel und schränkt die Budgetflexibilität ein. Würden grössere Teile des Staatshaushalts durch Spezialfinanzierungen geregelt, könnte die Budgetbehörde einen wesentlichen Teil ihrer Kompetenzen gar nicht mehr wahrnehmen. Das harmonisierte Rechnungsmodell (HRM2) will deshalb die Spezialfinanzierungen reduzieren, und das Mustergesetz verbietet Zweckbindung von Hauptsteuern, was aber die Bausteuer etwas aufweicht. – Laut FDK sprechen allgemeine finanzwirtschaftliche Erkenntnisse gegen Spezialfinanzierungen.

Bei der Hauptabteilung Tiefbau sind mehrere Vorlagen zur 4. Teilergänzung S-Bahn Zürich linkes Ufer hängig. Sie sind für die Realisierung der öV-Massnahmen des Richtplans wichtig und im Budgetentwurf 2011 bzw. im Finanzplan 2012–2015 berücksichtigt.

3.2. Finanzierungsquellen des Fonds

Die Speisung des Fonds soll aus folgenden Quellen geschehen: 1,35 Millionen Franken aus dem Kantonsanteil an der LSVA, 1,65 Millionen Franken aus dem geografisch-topografischen Lastenausgleich des NFA und 1 Million Franken zu Lasten der Laufenden Rechnung.

Der geografisch-topografische Lastenausgleich soll mit 1,65 Millionen Franken den Löwenanteil beisteuern. Da er sehr bestritten wird, ist sein Bestand aber sehr ungewiss. Die finanzstarken Kantone fordern zu seinen Lasten eine höhere Dotierung des soziodemografischen Lastenausgleichs, aus dem Glarus nichts erhält. Auslöser der Diskussion ist ein vom Bund in Auftrag gegebenes Gutachten, welches die Dotierung des geografisch-topografischen Lastenausgleichs für zu hoch und die des soziodemografischen für zu tief hält. Vorgeschlagen wird eine Verteilung 73:27 statt wie bisher 50:50. Der Kanton Glarus erhielte also bei einer Neudotierung deutlich weniger Mittel. – Das Bundesparlament wird voraussichtlich im laufenden Jahr die Neudotierung der Ausgleichsgefässe des NFA beschliessen.

Ebenfalls problematisch ist die Beanspruchung von Mitteln aus der LSVA, von denen jährlich 1,35 Millionen Franken in den Fonds fliessen sollen. Die LSVA wird gemäss kantonalem Strassengesetz verwendet; die Erträge werden (mit den Einnahmen aus dem Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr) der Rechnung des Strassenverkehrsamtes gutgeschrieben und dienen so der Deckung der Strassenkosten (Unterhalt und Neubau der Strassen). Schliesst die Strassenrechnung mit einem Überschuss ab, wird dieser der Laufenden Rechnung gutgeschrieben. Somit stünde nur ein allfälliger Überschuss aus der Strassenrechnung zur Äufnung des Fonds zur Verfügung. – Der Betrag von 1 Million Franken zu Lasten der Laufenden Rechnung wäre hingegen möglich.

Der Regierungsrat lehnt auch diesen Memorialsantrag, wie jenen zum integralen Halbstundentakt, ab.

4. Beratung der Vorlage im Landrat

4.1. Landrätliche Kommission

Die landrätliche Kommission Bau, Raumplanung und Verkehr unter dem Vorsitz von Landrat Emil Küng, Obstalden (Glarus Nord), befasste sich mit dem Geschäft. Sie teilt die Bedenken des Regierungsrates bezüglich der von der Finanzlage unabhängigen Pflicht zu jährlichen Beiträgen an den Fonds. Dies könnte, falls die Schuldenbremse zum Tragen käme, Steuererhöhungen oder Streichungen in Bereichen, die nicht durch einen Fonds privilegiert sind, wie Bildung, Wirtschaftsförderung usw. notwendig machen. Durch Spezialfinanzierungen werde der Kanton in seiner Flexibilität eingeschränkt, auf schwierige Finanzsituationen zu reagieren. Wichtige Projekte wie der Ausbau des öV könnten über das vom Landrat zu verabschiedende Budget via Laufende Rechnung finanziert werden. Spezialfinanzierungen müssten jedoch durch das Gremium aufgehoben werden, welches sie beschloss. Der Memorialsantrag verlange jährlich mindestens 4 Millionen Franken in den Fonds einzubezahlen, die aus der LSVA, den geographisch-topographischen Beitragszahlungen und einem weiteren vom Landrat zu bestimmenden Topf zu stammen hätten. Transparenz für den Bürger wie bei der Bausteuer, bei der ein Steuersatz für bestimmte Projekte eingesetzt wird, gebe es deshalb nicht. Gemäss HRM2 sei, wenn immer möglich, von Spezialfinanzierungen abzusehen. Zudem seien mögliche Kostenfolgen zwar aufgezeigt worden, aber Gewissheit bestehe noch nicht. Daher wäre es verfrüht, über die Dotation eines Fonds zu entscheiden.

Dagegen wurde eingewendet, es könne durchaus sinnvoll sein, die Gelder zweckgebunden zu verwenden, statt in die Laufende Rechnung fliessen zu lassen; dies erhöhe die Transparenz. Die Richtplanaufgaben betreffend Förderung des öV liessen sich über einen Fonds finanzieren (Beispiel Zürcher S-Bahn).

Die Kommission leitete den Memorialsantrag zur Schaffung eines Fonds für den Glarner öV dem Landrat in ablehnendem Sinne weiter.

4.2. Plenum

Die Befürworter betonten, mit dem Fonds habe man sehr bewusst die Kostenseite des zu fördernden öV aufzeigen wollen. Kürzlich habe man nach gleichem Muster einen Energiefonds gebildet. Ob der Fonds mit 4 Millionen Franken richtig dotiert sei, könne diskutiert werden; da die Antragstellenden über kein verlässliches Zahlenmaterial verfügt hätten, sei dies schwierig zu beziffern gewesen.

Die Gegner führten aus, die Fondslösung sei falsch und finanzpolitisch nicht erstrebenswert. Der Kanton müsse haushälterisch mit seinen Mitteln umgehen und keine unnötigen Zweckbindungen eingehen. Einem angemessenen Ausbau des öV, wie von der Regierung skizziert, widerspreche niemand und dieser werde über die normale Rechnung des Kantons finanziert. Eine Fondslösung sei starr und unflexibel; die finanzpolitische Flexibilität sei zu erhalten.

Im Plenum unterlag der Memorialsantrag klar; der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag zur Schaffung eines Fonds für Investitionen im öffentlichen Verkehr abzulehnen.

5. Antrag

Der Landrat beantragt der Landsgemeinde, den Memorialsantrag «Schaffung eines Fonds für Investitionen im öffentlichen Verkehr» abzulehnen.

§ 10 Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen an der Urne (Memorialsantrag auf Änderung von Art. 13)

Die Vorlage im Überblick

Der Landsgemeinde wird eine Änderung des Gesetzes über die Wahlen und Abstimmungen an der Urne (Abstimmungsgesetz) unterbreitet. Mit der Vorlage wird auf Mehrfachausfüllungen in Glarus Nord anlässlich der Landratswahlen 2010 reagiert. Zur Gewährleistung der persönlichen Stimmabgabe in den neuen Gemeindestrukturen wird an den Öffnungszeiten der Abstimmungslokale festgehalten. Die Gemeinden haben zudem mehrere Urnenstandorte anzubieten, wobei sie aber bisherige Standorte, soweit sinnvoll, zusammenlegen dürfen.

Vor allem ist die Stellvertretung deutlicher zu regeln. Der Begriff «Stellvertretung» war Anlass zu Missverständnissen; er wird gesetzlich auf den Botengang beschränkt. Der Ausdruck «Stimmabgabe» (Art. 13 Abs. 1) bedeutet nicht, dass eine Drittperson für Stimmberechtigte stimmen, also den Wahlzettel ausfüllen darf. Es ist lediglich gestattet, neben dem eigenen maximal zwei zusätzliche Wahlzettel im Sinne eines Botenganges zur Urne zu bringen.

Die Grundsätze zur Stimmabgabe werden verdeutlicht. Es wird unmissverständlich festgeschrieben, dass Stimmzettel nicht nur handschriftlich, sondern auch eigenhändig ausgefüllt werden müssen. Eine Stellvertretung ist diesbezüglich – auch im Einklang mit dem 2006 geänderten Bundesrecht – ausgeschlossen. Einzige Ausnahme besteht bei schreibunfähigen Personen. Diese können für die Stimmabgabe die Hilfe einer ebenfalls stimmberechtigten Vertrauensperson in Anspruch nehmen; die Stellvertretung ist aber auf dem Stimmrechtsausweis zu dokumentieren.

Auf allen Stimmrechtsausweisen ist künftig gemäss vorgedruckter Erklärung mit Unterschrift zu bestätigen, den Stimmzettel eigenhändig ausgefüllt zu haben. Die Erklärung ist zusammen mit dem Stimmrechtsausweis dem Wahlbüro abzugeben oder der brieflichen Stimmabgabe beizulegen. Damit wird nochmals vor Augen geführt, dass das Stimm- und Wahlrecht ein höchstpersönliches demokratisches Recht ist, das selber ausgeübt werden muss und die mit einem Memorialsantrag gestellte Forderung erfüllt.

Die Ungültigkeitsgründe werden entsprechend ergänzt: Ungültigkeit nicht eigenhändig ausgefüllter