

# **Volksinitiative «Vorwärts mit dem öffentlichen Verkehr»**

*Entwurf Kantonsratsbeschluss*

KANTON LUZERN



## Zusammenfassung

**Die Volksinitiative «Vorwärts mit dem öffentlichen Verkehr» des überparteilichen Komitees «Luzerner Allianz für Lebensqualität» verlangt, dass das Angebot und die Investitionen für den öffentlichen Verkehr über einen neuen staatlichen Fonds finanziert werden. Gemäss Initiativtext soll der Fonds mit Einlagen von jährlich mindestens 60 Millionen Franken geäufnet werden. Der Regierungsrat unterbreitet dem Kantonsrat den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Volksinitiative ohne Gegenvorschlag abgelehnt wird.**

Zur Begründung wird in der am 14. November 2016 in der Form der allgemeinen Anregung eingereichten Volksinitiative ausgeführt, dass die Mobilität zunehme und nur mit einem zuverlässigen und starken öffentlichen Verkehr gewährleistet werden könne. Mit der Schaffung eines Fonds würde der öffentliche Verkehr gemäss dem Initiativkomitee eine kontinuierliche Finanzierung erhalten. Diese werde weniger abhängig sein von kurzfristigen politischen Entscheiden. Mit einer Einlage von jährlich mindestens 60 Millionen Franken würde man dem öffentlichen Verkehr das nötige Geld geben, um die geplanten Ausbauten machen zu können.

Aus folgenden Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Initiative abzulehnen:

- Durch die Schaffung eines Fonds würde eine zusätzliche Belastung des Staatshaushaltes bewirkt.
- Die Mehrkosten, die durch die Annahme der Initiative im Aufgabenbereich des öffentlichen Verkehrs entstehen würden, müssten zur Einhaltung der Schuldenbremse durch Leistungsreduktionen in anderen Aufgabenbereichen wieder eingespart werden. Der öffentliche Verkehr würde somit durch die geforderte Fondslösung gegenüber anderen Staatsaufgaben privilegiert.
- Bei guten Jahresergebnissen oder bei tieferem Investitionsvolumen könnte der Fonds durch die automatische Zuweisung von zusätzlichen Einlagen eine unerwünschte Überfinanzierung im öffentlichen Verkehr zur Folge haben.
- Die zusätzliche Einschränkung des Handlungsspielraums von Parlament und Regierung, wie sie die Initiative vorsieht, würde die sozialverträgliche Wiederherstellung eines ausgeglichenen Staatshaushaltes stark gefährden.
- Die Äufnung des Fonds über jährliche Einlagen stellt nicht nur für den Kanton, sondern auch für die Gemeinden eine hohe finanzielle Belastung dar, deren politische Akzeptanz mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht gegeben ist.

Bereits heute werden die Infrastrukturbeiträge der Gemeinden ähnlich wie in einem Fonds verwaltet, damit die Beträge über mehrere Jahre geglättet werden können und sich die Beitragshöhe für die Gemeinden nicht jährlich ändert. Ausserdem besteht die Möglichkeit, nicht verwendete Mittel in der Investitionsrechnung des Kantons durch Kreditüberträge auf die nächste Periode zu übertragen. Angebotsseitig gibt es aufgrund der Eigenständigkeit des Verkehrsverbundes Luzern schon heute die Mög-

lichkeit, nicht ausgeschöpfte Mittel vorzutragen oder höhere Ausgaben durch positive Ergebnisvorträge auszugleichen.

Gesamthaft gesehen weist die Initiative erhebliche Nachteile auf. Die von den Initiantinnen und Initianten mit der Fondslösung angestrebte Planungssicherheit für den öffentlichen Verkehr, sodass dafür stets genügend Mittel zur Verfügung stehen, kann auch ohne Einrichtung eines neuen Fonds erhöht werden. Das derzeitige System besitzt die dafür erforderliche Flexibilität bereits in genügendem Ausmass.

# Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Kantonsratsbeschlusses, mit dem die Volksinitiative «Vorwärts mit dem öffentlichen Verkehr» abgelehnt werden soll.

## 1 Die Volksinitiative

### 1.1 Wortlaut und Begründung

Am 14. November 2016 reichte ein überparteiliches Initiativkomitee namens «Luzerner Allianz für Lebensqualität» eine Volksinitiative mit dem Titel «Vorwärts mit dem öffentlichen Verkehr» ein. Gestützt auf § 21 der Verfassung des Kantons Luzern (KV) vom 17. Juni 2007 (SRL Nr. 1) stellen die Initiantinnen und Initianten folgendes Begehren auf Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr vom 22. Juni 2009 (SRL Nr. 775) in der Form der allgemeinen Anregung:

«Für eine kontinuierliche und planbare Finanzierung des öffentlichen Verkehrs gemäss Gesetz über den öffentlichen Verkehr ist ein zentral verwalteter Fonds zu schaffen.

Der Kantonsrat weist dem Fonds mit dem Voranschlag jährliche Einlagen von mindestens 60 Millionen Franken zu, um Angebot und Investitionen zu finanzieren. Die Einlage wird in regelmässigen Abständen einer steigenden Nachfrage angepasst.

Nicht berücksichtigt in diesem Betrag sind Beiträge an den Bund und Investitionen, die im Bauprogramm für die Kantonsstrassen aufgeführt sind.»

Das Initiativkomitee begründet sein Anliegen damit, dass die Mobilität zunehme und nur mit einem zuverlässigen und starken öffentlichen Verkehr (öV) garantiert werden könne, «dass alle pünktlich und ohne Verkehrskollaps an ihr Ziel gelangen». Mit der Schaffung eines Fonds solle der öffentliche Verkehr laut Komitee eine zuverlässige und kontinuierliche Finanzierung erhalten. Diese werde weniger abhängig sein von kurzfristigen politischen Entscheiden. Dies sei wichtig, um ein gutes öV-Angebot planen und betreiben zu können. Obwohl immer mehr Personen von Bus und Bahn transportiert würden, seien die finanziellen Mittel in den letzten Jahren gesenkt statt erhöht worden. Mit einer jährlichen Einlage von mindestens 60 Millionen Franken solle dem öffentlichen Verkehr das nötige Geld gegeben werden, um die geplanten Ausbauten machen zu können.

## 1.2 Zustandekommen und Behandlung

Die Volksinitiative «Vorwärts mit dem öffentlichen Verkehr» wurde von 4389 Stimmberechtigten gültig unterzeichnet. Am 22. November 2016 erklärte unser Rat gestützt auf § 141 Absatz 2 des Stimmrechtsgesetzes vom 25. Oktober 1988 (StRG; SRL Nr. 10) die Initiative als zustande gekommen (vgl. Luzerner Kantonsblatt Nr. 47 vom 26. November 2016, S. 3359).

Gemäss § 82b Absatz 1 des Gesetzes über die Organisation und die Geschäftsführung des Kantonsrates vom 28. Juni 1976 (Kantonsratsgesetz, KRG; SRL Nr. 30) unterbreitet der Regierungsrat dem Kantonsrat innert einem Jahr, seit das Zustandekommen einer Volksinitiative veröffentlicht wurde, Botschaft und Entwurf für dessen Stellungnahme.

Beantragt der Regierungsrat die Ablehnung einer Initiative, kann er dem Kantonsrat einen Gegenvorschlag unterbreiten. Der Gegenentwurf enthält eine von der Initiative abweichende Regelung der gleichen Materie. Er ist als Verfassungsänderung oder als Gesetz zu verabschieden, kann jedoch eine andere Rechtsform aufweisen, als es die Initiative verlangt (§ 82g KRG).

Erweist sich die Initiative als rechtswidrig oder eindeutig undurchführbar, erklärt der Kantonsrat sie ganz oder teilweise als ungültig (§ 82c Abs. 1a KRG). Solche Beschlüsse des Kantonsrates können mit Stimmrechtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden. Ebenso kann Beschwerde dagegen geführt werden, dass eine Volksinitiative für gültig erklärt und den Stimmberechtigten zur Abstimmung unterbreitet wird (vgl. Urteil 1C\_92/2010 des Bundesgerichts vom 6. Juli 2010, E. 1.2). Deshalb sind Kantonsratsbeschlüsse, mit denen Volksinitiativen für gültig oder ungültig erklärt werden, mit einer entsprechenden Rechtsmittelbelehrung zu versehen. Soweit die Initiative gültig ist, kann der Kantonsrat sie annehmen oder ablehnen (§ 82c Abs. 1b KRG).

Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab und verzichtet er auf einen Gegenentwurf, wird sie der Volksabstimmung unterbreitet (§ 82f KRG). Nimmt der Kantonsrat eine nicht-formulierte Gesetzesinitiative an, hat ihm der Regierungsrat innert Jahresfrist Botschaft und Entwurf für die verlangte Gesetzesvorlage zu unterbreiten (§ 82e Abs. 1 KRG). Lehnt der Kantonsrat eine Initiative ab, kann er dem Regierungsrat gemäss § 82c Absatz 3 KRG den Auftrag erteilen, einen Gegenentwurf auszuarbeiten. Initiative und Gegenentwurf werden den Stimmberechtigten in einer Doppelabstimmung unterbreitet (§ 82h KRG). Werden in der Doppelabstimmung sowohl die Initiative als auch der Gegenentwurf angenommen, tritt jene Vorlage in Kraft, die bei der Stichfrage mehr Stimmen erzielt (§ 86 Abs. 1e StRG). Etwas anderes gilt nur bei einem Rückzug der Initiative, der bis zur Veröffentlichung der Anordnung der Volksabstimmung möglich ist (§ 146 Abs. 1 StRG).

Mit der vorliegenden Botschaft beantragen wir Ihnen aus den nachfolgenden Gründen die Ablehnung der Initiative «Vorwärts mit dem öffentlichen Verkehr». Unter Hinweis auf das gut etablierte und bewährte bestehende System unterbreiten wir Ihrem Rat keinen Gegenentwurf zur Initiative (§ 82b Abs. 2 KRG). Es gibt keine Gründe, den Mechanismus der öV-Finanzierung neu zu regeln, steht doch im Wesentlichen die Höhe der seitens des Kantons für den öffentlichen Verkehr zur Verfügung stehenden Mittel in Frage.

## **2 Gültigkeit der Initiative**

### **2.1 Formelles**

Gemäss § 22 Absatz 3b KV muss eine Gesetzesinitiative die Einheit der Form und die Einheit der Materie beachten. Die Einheit der Form ist gewahrt, wenn die Formen der nicht-formulierten und der formulierten Initiative nicht miteinander verbunden und nur Erlasse der gleichen Rechtsform verlangt werden (§ 132 StRG). Die Volksinitiative «Vorwärts mit dem öffentlichen Verkehr» wurde als nicht-formulierte Initiative eingereicht, ohne dass Elemente der formulierten Initiative enthalten wären. Die Einheit der Form ist somit gewahrt. Die Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen den einzelnen Teilen eines Initiativbegehrens ein sachlicher Zusammenhang besteht (§ 133 StRG). Die Initiative strebt die Schaffung eines Fonds zur Förderung des öffentlichen Verkehrs an und enthält Vorgaben zur Äufnung dieses Fonds. Zwischen diesen Elementen besteht ein direkter sachlicher Zusammenhang, weshalb die Einheit der Materie ebenfalls gewahrt wird.

### **2.2 Materielles**

Für die Beurteilung der Initiative ist deren Text nach den anerkannten Interpretationsgrundsätzen auszulegen. Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist grundsätzlich vom Wortlaut einer Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten abzustellen. Der Text einer Initiative muss genügend bestimmt sein. Es muss hinreichend klar sein, worauf die Initiative gerichtet ist, sodass eine Volksabstimmung durchgeführt werden kann, ohne dass sich die Stimmberechtigten der Gefahr eines Irrtums über wesentliche Punkte ausgesetzt sehen. Das Erfordernis der hinlänglichen Klarheit gilt sowohl bei einem ausgearbeiteten Entwurf als auch bei einer allgemeinen Anregung. Bei Letzterer sind an die Formulierung allerdings keine allzu hohen Ansprüche zu stellen, da gewisse Unklarheiten oder Widersprüche bei der Ausarbeitung des Beschlusstextes im Parlament noch behoben werden können (vgl. BGE 129 I 392 E. 2.2 S. 395).

Der Initiativtext enthält als Hauptelement das übergeordnete Ziel, einen zentral verwalteten Fonds zur kontinuierlichen und planbaren Finanzierung des öffentlichen Verkehrs zu schaffen. Zudem gibt die Initiative vor, dass dem Fonds pro Jahr mindestens 60 Millionen Franken zuzuweisen sind, wobei dieser Betrag in regelmässigen Abständen einer steigenden Nachfrage anzupassen ist. Unklar ist, was im eher unwahrscheinlichen Fall einer sinkenden Nachfrage geschieht. Aufgrund des Wortlauts ist davon auszugehen, dass dann keine Reduktion des jährlich dem Fonds zuzuweisenden Betrags vorgesehen ist. Weiter gibt die Initiative vor, dass Beiträge an den Bund und Investitionen, die im Bauprogramm für die Kantonsstrassen aufgeführt sind, der jährlichen Fondseinlage nicht zuzurechnen sind. Die Gesetzesinitiative verbindet demnach ein bestimmtes Ziel (Schaffung eines Fonds für den öffentlichen Verkehr) mit bestimmten Vorgaben (Mindesthöhe der jährlichen Fondseinlage und

Zurechenbarkeit der Mittel bei der Äufnung des Fonds), was grundsätzlich zulässig ist (vgl. Botschaft B 6 vom 24. Mai 2011 zu den Entwürfen eines Kantonalen Stromversorgungsgesetzes und eines Kantonsratsbeschlusses über die Volksinitiative «Für tiefere Strompreise und sichere Arbeitsplätze», Kap. B.III.1, S. 30 f., mit weiteren Hinweisen, in: Verhandlungen des Kantonsrates 2011, S. 1142).

## **3 Organisation und Finanzierung des öffentlichen Verkehrs**

### **3.1 Bundesebene**

Der öffentliche Verkehr ist über alle Staatsebenen organisiert. Für die Festlegung und Finanzierung der Infrastruktur und des Angebots gelten je nach Transportmittel (z.B. Bahn) und der Art des Verkehrs (z.B. Personenverkehr) unterschiedliche Regelungen.

#### **3.1.1 Angebot**

Das Bundesgesetz über die Personenbeförderung vom 20. März 2009 (PBG; SR 745.1) unterscheidet zwischen Fernverkehr, regionalem Personenverkehr sowie Ortsverkehr. Der Fernverkehr wird von der SBB AG eigenwirtschaftlich betrieben und vom Bund weder bestellt noch finanziert. Der regionale Personenverkehr (RPV) hat im öffentlichen Verkehr der Schweiz eine zentrale Rolle als Zubringer zum Fernverkehr und gleichzeitig als Bindeglied zum städtischen Nahverkehr. Er verbindet Ortschaften und dient somit der Erschliessung in der Fläche. Beim Angebot des RPV wird ein substanzieller Teil durch den Bund finanziert, da der Erlös aus Billettverkäufen und die weiteren Einnahmen die laufenden Kosten nicht zu decken vermögen. Aus diesem Grund werden Beschaffungen und öV-Angebotsausbauten der Kantone eng mit dem Bund koordiniert. Der RPV ohne Erschliessungsfunktion (Ortschaften mit weniger als 100 Einwohnerinnen und Einwohnern) und der Ortsverkehr (z.B. Agglomerationsverkehr) können von den Kantonen allein oder zusammen mit den Gemeinden finanziert werden. Reiner Ortsverkehr wird teilweise nur durch die Gemeinden finanziert.

#### **3.1.2 Infrastruktur**

Mit dem Bundesbeschluss über die Finanzierung und den Ausbau der Bahninfrastruktur (Fabi) hat das Schweizer Stimmvolk 2014 eine neue Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen bei der Finanzierung der öV-Infrastrukturen beschlossen. Seit 2016 sichert der Bund gemäss Bundesverfassung und Bahninfrastrukturfondsgesetz (BIFG; SR 742.140) den Unterhalt der gesamten Schieneninfra-

struktur (inkl. Privatbahnen) und finanziert die von ihm beschlossenen Ausbauprogramme aus dem neu geschaffenen Bahninfrastrukturfonds (BIF). Die Kantone leisten jährliche Beiträge in den BIF.

Die Bus- und Tram-Infrastruktur wird durch die Kantone gemeinsam mit den Gemeinden und den Transportunternehmen finanziert. Für Bauten und Anlagen für den öffentlichen Personenverkehr und den Schienengüterverkehr verwenden die Kantone zudem Programmbeiträge des Bundes aus dem Infrastrukturfonds an die Kosten für Massnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur in Städten und Agglomerationen nach dem Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen vom 6. Oktober 2006. Mit der Vorlage zum Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrs-Fonds (NAF), die das Schweizervolk am 12. Februar 2017 angenommen hat, werden die dafür notwendigen Mittel langfristig gesichert. Dafür ist in der Bundesverfassung und im Bundesgesetz über den Fonds für die Nationalstrassen und den Agglomerationsverkehr vom 30. September 2016 (NAFG; SR 725.13, vgl. BBI 2017 S. 3373) ein neuer, unbefristeter Fonds vorgesehen. Das NAFG soll 2018 in Kraft treten.

## 3.2 Kantonale Ebene

Das kantonale Gesetz über den öffentlichen Verkehr vom 22. Juni 2009 (öVG; SRL Nr. 775) hält fest, wie der öffentliche Verkehr im Kanton Luzern organisiert ist und finanziert wird. Gemäss § 26 öVG verwendet der Kanton zur Finanzierung seiner Aufwendungen für den öffentlichen Verkehr und den Schienengüterverkehr 25 Prozent des dem Kanton zufallenden Anteils aus der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe (LSVA) und 25 Prozent der aus den Verkehrssteuern resultierenden Einnahmen sowie weitere dafür bereitgestellte Beiträge aus dem Staatshaushalt. Für Bauten und Anlagen für den Agglomerationsverkehr kann der Bund – wie zuvor ausgeführt – Beiträge aus den Agglomerationsprogrammen<sup>1</sup> sprechen.

Im kantonalen Planungsumfeld enthalten die Kantonsstrategie für den Zeitraum ab 2015, der kantonale Richtplan, der Bericht über die mittel- und langfristige Entwicklung des Angebots für den öffentlichen Personenverkehr, das Agglomerationsprogramm Luzern und das Bauprogramm für die Kantonsstrassen direkt und indirekt Aussagen zur Rolle und zur erwünschten Entwicklung des öV im Kanton Luzern.

<sup>1</sup> Ende 2007 wurde das Agglomerationsprogramm Luzern der 1. Generation (AP LU 1G) und Mitte 2012 dasjenige der 2. Generation (AP LU 2G) beim Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) eingereicht. Aufgrund der Programmwirkung hat das eidgenössische Parlament beschlossen, die Massnahmen der jeweiligen A-Liste (Baubeginn ab 2011 bzw. ab 2015) mit einem Beitragssatz von 35% aus dem Infrastrukturfonds mitzufinanzieren. Die dritte Phase der Mittelfreigabe, 2019 bis 2022, wird auf der Basis von weiterentwickelten und aktualisierten Agglomerationsprogrammen vorgenommen. Das Agglomerationsprogramm der 3. Generation des Kantons Luzern wurde beim Bund per Ende 2016 zur Prüfung eingereicht.

### 3.2.1 Angebot

Gemäss § 13 Absatz 5 öVG ist Ihrem Rat alle vier Jahre ein Bericht über die mittel- und langfristige Entwicklung des Angebots für den öffentlichen Personenverkehr (öV-Bericht) vorzulegen (letztmals B 93 vom 12. November 2013 für die Jahre 2014 bis 2017). Der öV-Bericht hält die Stossrichtungen und das Zielbild für die öV-Entwicklung in den jeweils kommenden Jahren fest und leitet daraus Massnahmen für das öV-Angebot ab. Er zeigt das Zusammenspiel zwischen der Infrastrukturplanung des Kantons und der Angebotsplanung und -festsetzung des Verkehrsverbundes Luzern (VVL) auf. Der öV-Bericht berücksichtigt die in § 2 öVG genannten Ziele und Grundsätze, die Funktion der Linien, das Erschliessungspotenzial, die Siedlungsstruktur und -entwicklung sowie die Wirtschaftlichkeit und die Kostenentwicklung (§ 13 Abs. 3 öVG).

Dem als öffentlich-rechtliche Anstalt organisierten VVL obliegen die Planung und Festsetzung des kantonalen Verkehrsangebotes basierend auf dem öV-Bericht, die Bestellung der Verkehrsleistungen sowie die Steuerung der Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Verkehrs. Ausserdem gestaltet der VVL als geschäftsführende Stelle des Tarifverbundes Passepartout zusammen mit den beteiligten Kantonen Obwalden und Nidwalden das Billettsortiment und die Preise des Tarifverbundes Passepartout (§ 10 Abs. 2 öVG). Oberstes Gremium des VVL ist der Verbundrat.

Der VVL bestellt im Regionalverkehr das Angebot zusammen mit dem Bund und bei kantonsübergreifenden Linien zusätzlich zusammen mit den beteiligten Nachbarkantonen. Beim Agglomerationsverkehr tritt der VVL als alleiniger Besteller auf. Die Abgeltung (Differenz zwischen Aufwand und Ertrag von den Fahrgästen) wird je nach Linie unterschiedlich finanziert. Bei Regionalverkehrslinien beteiligt sich der Bund an der Finanzierung, während bei Linien, welche die Kantons-grenze überschreiten (z.B. Luzern–Lenzburg), die Abgeltung zusätzlich durch die beteiligten Nachbarkantone mitfinanziert wird. Die verbleibenden ungedeckten Kosten werden, nach Abzug von Beiträgen Dritter, durch den VVL getragen, der die benötigten Mittel seinerseits paritätisch vom Kanton und von den Gemeinden erhält (vgl. Abb. 1).

Die Kantonsbeiträge an den VVL sind im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) beim Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement ausgewiesen und werden jährlich durch Ihren Rat festgelegt. Für die Jahre 2018 bis 2021 sind dies gemäss dem am 17. Oktober 2017 von unserem Rat zuhänden Ihres Rates verabschiedeten AFP 2018–2021 jährlich Beiträge von rund 40 Millionen Franken, die der Kanton an den Betrieb des öffentlichen Verkehrs leistet. Dazu kommen Gemeindebeiträge in gleicher Höhe.



Abb. 1: Vom VVL 2017 bestelltes Angebot: Aufwand, Ertrag und Abteilungen

Die Gemeinden können das Angebot für den öffentlichen Verkehr durch eigene Massnahmen ergänzen, beispielsweise im Schülerverkehr, soweit diese dem Angebot des VVL nicht zuwiderlaufen (§ 8 Abs. 1 öVG).

### 3.2.2 Infrastruktur

Die für die Angebotsplanung erforderlichen Infrastrukturmassnahmen werden im kantonalen Agglomerationsprogramm aufgeführt. Das aktuelle Agglomerationsprogramm Luzern der 3. Generation baut auf der Gesamtkonzeption der beiden früheren Generationen auf und stellt eine gezielte Aktualisierung und Weiterentwicklung dar.

Bei der öV-Infrastruktur ist der Kanton Luzern, das Transportunternehmen oder die Standortgemeinde federführend. Der Kanton kann sich finanziell an Infrastrukturausbauten für den öffentlichen Verkehr beteiligen (§ 17 Abs. 2 öVG). Weitere Finanzierende sind Bund, Nachbarkantone und Gemeinden.

Die Businfrastrukturen werden – soweit diese Bestandteile der Kantonsstrassen sind (Busspuren, Haltebuchten) – vom Kanton im Rahmen des Bauprogramms für die Kantonsstrassen finanziert. öV-Bevorzugungen auf Gemeindestrassen, Haltestellen auf Gemeindestrassen und Wartehallen auf Gemeindegebiet sind Sache der zuständigen Gemeinde. Die zur Verfügung stehenden Kantonsbeiträge an die Infrastrukturprojekte, welche nicht die Kantonsstrassen betreffen, werden im AFP-Aufgabenbereich öffentlicher Verkehr aufgeführt. Die Höhe der jährlichen Beiträge

wird von Ihrem Rat festgelegt. Für die Jahre 2018 bis 2021 sind dies gemäss AFP 2018–2021 durchschnittlich jährliche Bruttobeiträge des Kantons von 11,3 Millionen Franken. In diesen Beiträgen sind allfällige Bundesbeiträge aus dem Agglomerationsprogramm sowie Beiträge Dritter (Direktbeiträge der Standortgemeinden, der publikumsintensiven Einrichtungen usw.) enthalten. Der Kanton und die Gemeinden tragen nach Abzug von Bundesbeiträgen und Beiträgen Dritter je die Hälfte der verbleibenden Kosten (§ 23 Abs. 1 öVG).

Für den Ausbau und den Unterhalt der gesamten Schieneninfrastruktur leistet der Kanton Luzern jährliche Beiträge in den BIF. Für die Jahre 2018 bis 2021 sind dies gemäss AFP 2018–2021 jährliche Bruttobeiträge von durchschnittlich 23 Millionen Franken. Der Kanton und die Gemeinden tragen diese wiederum je zur Hälfte (§ 23 Abs. 1 öVG). Die Gemeindebeiträge werden den Gemeinden durch den VVL in Rechnung gestellt und anschliessend dem Kanton weitergeleitet. Die Beiträge in den BIF dürfen gemäss Initiative nicht an die geforderte Einlage von jährlich mindestens 60 Millionen Franken angerechnet werden.

### **3.2.3 Finanzierungslösungen in anderen Kantonen**

Generell gibt es eine grosse Vielfalt von kantonalen Lösungen bei der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs. Die Spannweite reicht von Kantonen, welche die Verkehrsausgaben aus dem allgemeinen Staatshaushalt leisten, über Spezialfinanzierungen und Fondslösungen bis zu Rahmenkrediten.

Der Kanton Zürich beispielsweise kennt für die Investitionen in die öV-Infrastruktur einen Verkehrsfonds. Gesetzlich festgelegt ist eine jährliche Mindesteinlage von 70 Millionen Franken. Die Einlage reduzierte sich seit 2016 mit der Einführung des BIF auf 55 Millionen Franken und wurde für das Jahr 2017 vom Zürcher Kantonsrat auf eine Einlage von 20 Millionen Franken gekürzt. Zwar ist der Fonds zurzeit noch gut geäuft (rund 850 Millionen Franken), gleichwohl ist der ursprüngliche Zweck der Planungssicherheit für Investitionen mit der jüngsten Entwicklung infrage gestellt.

Im Kanton Aargau wird der öffentliche Verkehr zurzeit aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert. Der Kanton Aargau beabsichtigt, die Finanzierung der öV-Infrastruktur per 1. Januar 2018 über eine Spezialfinanzierung abzuwickeln. Diese sieht unter anderem ein einmaliges «Startgeld» von 50 Millionen Franken in Form eines zinslosen Darlehens vor. Zukünftig sollen ein Anteil der LSVA-Erträge sowie allgemeine Staatsmittel, die der Grosse Rat jährlich mit dem Budget festlegt, in die Spezialfinanzierung fliessen. Weitere Erträge zugunsten der öV-Infrastruktur, wie Projektbeiträge von Bund und Gemeinden, würden ebenfalls zur Finanzierung beitragen.

Im Kanton Thurgau fliessen 45 Prozent der LSVA-Erträge dem öffentlichen Verkehr zu. Weitere 10 Prozent werden einem Fonds für besondere Vorhaben des gemischten Verkehrs (Verkehrstrennung) zugewiesen.

Auch der Kanton Wallis finanziert einen Teil des Aufwandes für den öffentlichen Verkehr über die LSVA-Erträge.

Die meisten Kantone allerdings finanzieren ihre Aufwendungen für den öffentlichen Verkehr aus dem allgemeinen Staatshaushalt, ohne Zweckbindungen oder Spezialfinanzierungen. Zudem ist die Mitfinanzierung der Gemeinden von Kanton zu Kanton unterschiedlich gelöst.

## **4 Stellungnahme zur Initiative**

### **4.1 Errichtung eines Fonds**

*«Für eine kontinuierliche und planbare Finanzierung des öffentlichen Verkehrs gemäss Gesetz über den öffentlichen Verkehr ist ein zentral verwalteter Fonds zu schaffen.»*

Fonds sind zweckgebundene Geldmittelbestände zur Sicherstellung der Finanzierung bestimmter öffentlicher Aufgaben. Die Schaffung eines Fonds sowie die Zuweisung und Verwendung der Mittel bedürfen einer gesetzlichen Grundlage (§ 51 Abs. 1 Verordnung zum Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen, FLV, vom 17. Dezember 2010; SRL Nr. 600a). Diese Grundlage müsste im Falle einer Annahme der Initiative im öVG geschaffen werden.

In den letzten Jahren ist der Kantonshaushalt zunehmend unter Druck geraten. Die wichtigsten Gründe dafür sind die wachsende Bevölkerung und die alternde Gesellschaft. Aber auch steigende Ansprüche an den Staat führen zu einem anhaltenden Kostenwachstum. Die grössten Mehrkosten verursachen Bildung, Gesundheit und soziale Sicherheit. Aber auch der Bedarf, die Anforderungen und die Ansprüche an Strassen und Infrastrukturen sowie der Aufwand für die Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit durch die Polizei haben zugenommen. Mit Massnahmenpaketen in den Jahren 2013 und 2015 konnte das Ausgabenwachstum zwar gesenkt werden, die Ausgaben wachsen aber immer noch schneller als die Einnahmen. Während die Steuereinnahmen stetig steigen, gehen die Einnahmen aus dem nationalen Finanzausgleich deutlich zurück. In der Folge resultierte 2016 erstmals seit 2012 wieder ein Aufwandüberschuss von rund 49 Millionen Franken in der Kantonsrechnung.

Weil Ihr Rat im Dezember 2016 Entlastungen des Kantons zulasten der Gemeinden ablehnte und das Luzerner Stimmvolk am 21. Mai 2017 eine Steuererhöhung an der Urne abwies, war es trotz grosser Anstrengungen nicht möglich, den neuen Voranschlag 2017 ausgeglichen zu gestalten. Er weist einen Aufwandüberschuss von 52 Millionen Franken auf.

Im AFP für die Jahre 2018–2021 zeichnet sich trotz eingeplanter Verbesserungsmassnahmen keine wesentliche Entspannung ab. Während der Voranschlagsentwurf 2018 mit einem Defizit von 43 Millionen Franken rechnet, weisen auch die weiteren Planjahre Aufwandüberschüsse zwischen 34 und 52 Millionen Franken auf. Die kantonale Schuldenbremse verhindert, dass der Kanton längerfristig mehr ausgibt, als er einnimmt. Deshalb müssen wir weitere Massnahmen ergreifen, um diese Defizite im AFP 2019–2022 zu beseitigen. Dazu ist die Kombination einnahme- und ausgabeseitiger Massnahmen vorgesehen.

Mittels Einrichtung eines Fonds und jährlicher Fondseinlagen besteht zwar die Möglichkeit, die erforderlichen Mittel für das öV-Angebot und die öV-Infrastruktur zu verstetigen und die von der Initiative geforderte Zweckbindung zu erreichen. Die Mehrkosten, die durch die Annahme der vorliegenden Initiative im Aufgabenbereich des öffentlichen Verkehrs entstehen würden, müssten aber durch Leistungsreduktionen in anderen Aufgabenbereichen wieder eingespart werden, soweit sie nicht durch zusätzliche Einnahmen gedeckt werden können. Somit würde der öV gegenüber anderen Staatsaufgaben privilegiert. Die zusätzliche Einschränkung des Handlungsspielraums von Parlament und Regierung, wie sie die vorliegende Initiative vorsieht, würde so die sozialverträgliche Wiederherstellung eines ausgeglichenen Staatshaushaltes stark gefährden. Im Hinblick auf die Verstetigung der Mittel für den Aufgabenbereich des öffentlichen Verkehrs könnte eine Fondslösung durchaus sinnvoll sein – aus einer Gesamtsicht heraus ist sie jedoch für den Kanton nicht tragbar.

Bereits heute werden im Übrigen die Infrastrukturbeiträge der Gemeinden ähnlich einem Fonds verwaltet, damit die Beträge über mehrere Jahre geglättet werden können respektive sich die Beitragshöhe für die Gemeinden nicht jährlich ändert. Ausserdem besteht die Möglichkeit, nicht verwendete Mittel in der Investitionsrechnung des Kantons für bestimmte Projekte durch Kreditüberträge auf die nächste Periode zu übertragen (§ 17 Gesetz über die Steuerung der Finanzen und Leistungen vom 13. September 2010, FLG; SRL Nr. 600). Dies ist insbesondere bei zeitlichen Verzögerungen von Projekten notwendig und sinnvoll. Verzögert sich das Projekt ein weiteres Mal, ist ein erneuter Kreditübertrag möglich (§ 16 Abs. 4 FLV).

Angebotsseitig gibt es aufgrund der rechtlichen Eigenständigkeit des VVL bereits heute die Möglichkeit, nicht ausgeschöpfte Mittel vorzutragen oder höhere Ausgaben durch positive Ergebnisvorträge auszugleichen. Gemäss Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton Luzern und dem VVL für die Jahre 2015–2017 kann ein positives Jahresergebnis des VVL mit Beschluss des Verbundrates vollumfänglich oder anteilmässig dem Ergebnisvortrag gutgeschrieben werden. Der positive Ergebnisvortrag darf gemäss geltender Regelung höchstens 10 Prozent der Kantons- und Gemeindebeiträge an Transportunternehmen im Berichtsjahr erreichen. Der Anteil des positiven Jahresergebnisses, der nicht dem Ergebnisvortrag des VVL gutgeschrieben wird, muss dem Kanton und den Gemeinden zurückerstattet werden. Ein negatives Jahresergebnis wird dem Ergebnisvortrag des VVL belastet. Der negative Ergebnisvortrag darf höchstens fünf Prozent der Kantons- und Gemeindebeiträge an Transportunternehmen im Berichtsjahr erreichen. Darüber hinausgehende negative Ergebnisvorträge müssen beim Kanton und bei den Gemeinden mit einer Nachzahlung eingefordert werden. Mit einer Erhöhung der Prozentlimite für positive Ergebnisvorträge des VVL (Erhöhung der Grenze des Eigenkapitals) in der Leistungsvereinbarung zwischen Kanton Luzern und VVL könnte die Planungssicherheit im bestehenden System allenfalls weiter erhöht werden. Eine entsprechende Erhöhung wird zurzeit im Rahmen der Ausarbeitung der Leistungsvereinbarung zwischen dem Kanton und dem VVL für die Jahre 2018 bis 2021 geprüft.

## 4.2 Höhe der jährlichen Einlage und Kompetenz

*«Der Kantonsrat weist dem Fonds mit dem Voranschlag jährliche Einlagen von mindestens 60 Millionen Franken zu, um Angebot und Investitionen zu finanzieren. Die Einlage wird in regelmässigen Abständen einer steigenden Nachfrage angepasst.»*

Gefordert wird von der Initiative somit eine jährliche Mindesteinlage in den noch zu schaffenden, jährlich zu äfnenden Fonds. Mit Blick auf die verlangte Höhe der jährlichen Fondseinlagen lohnt sich ein Vergleich mit den tatsächlichen Ausgaben für die Finanzierung des Angebots und der Infrastrukturkosten der vergangenen fünf Jahre. Beim nachfolgenden Vergleich wird davon ausgegangen, dass es sich bei der geforderten Mindesteinlage von jährlich 60 Millionen Franken beim Angebot und bei der Infrastruktur um Nettobeträge (exkl. Anteil Gemeinden, Bundesbeiträge usw.) handelt.

### *Angebot- und Investitionsbeiträge des Kantons Luzern für den öV (Nettobeträge)*

| Jahr / in Mio. Fr.                | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        |
|-----------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Aufwand Erfolgsrechnung*          | 39,0        | 40,0        | 39,8        | 38,8        | 38,8        |
| Aufwand Investitionsrechnung**    | 5,4         | 7,6         | 3,1         | 3,7         | 3,7         |
| <i>Total (Netto)</i>              | <i>44,4</i> | <i>47,6</i> | <i>42,9</i> | <i>42,5</i> | <i>42,5</i> |
| Differenz zu 60 Millionen Franken | 15,6        | 12,4        | 17,1        | 17,5        | 17,5        |

\* Beiträge an den VVL seitens des Kantons (exkl. Anteil der Gemeinden)

\*\* Nettoinvestitionen Kanton Luzern an öV-Infrastrukturen

Die Tabelle 1 zeigt auf, dass für das Angebot und für die Infrastruktur während der letzten fünf Jahre durchschnittlich Mittel von netto rund 44 Millionen Franken verwendet wurden. Wäre der Fonds jährlich mit der von den Initianten geforderten Einlage von 60 Millionen Franken gespiesen worden, ergibt sich theoretisch, dass dieser über die letzten fünf Jahre hinweg kumuliert einen Bestand von rund 80 Millionen Franken angehäuft hätte. Angesichts der angespannten Finanzlage (vgl. Kap. 4.1) ist eine solche Äfnung des Fonds über jährliche Einlagen aus dem Staatshaushalt nicht verantwortbar und wird von unserem Rat abgelehnt, zumal ein solches Vorgehen in einzelnen Jahren unter Umständen andere wichtige kantonale Vorhaben blockieren könnte. Analog der heutigen Regelung wäre ausserdem derselbe Betrag durch die Gemeinden in den Fonds beizusteuern, was eine zusätzliche Äfnung des Fonds zur Folge hätte. Eine solche finanzielle Mehrbelastung ist für den Kanton mit Blick auf die anderen staatlichen Aufgaben und wohl auch für die Gemeinden nicht verantwortbar.

Die vorstehenden Ausführungen beruhen mit Blick auf die kommenden Jahre auf den heute bekannten finanziellen Rahmenbedingungen. So sind im AFP 2018–2021 für den Betrieb jährliche Beiträge von rund 40 Millionen Franken vorgesehen. Dazu kommen Gemeindebeiträge in gleicher Höhe. Der VVL rechnet mit einer notwendigen Erhöhung der Kantons- und Gemeindebeiträge ab 2021. Für die öV-Inves-

tionen ausserhalb des Bauprogramms sind die im AFP 2018–2021 eingestellten Mittel ab dem Jahr 2018 tiefer als der voraussichtliche Bedarf. Per Ende 2019 wird ein kumulierter Fehlbetrag von brutto (inkl. Anteil Gemeinden, Bundesbeiträge usw.) 11,9 Millionen Franken ausgewiesen. Durch eine Aufstockung der finanziellen Mittel respektive durch die von den Initiantinnen und Initianten geforderte jährliche Mindesteinlage von 60 Millionen Franken in den Fonds könnten diese Projektüberhänge ausgeglichen werden. Wegen der geforderten Mindesthöhe würde allerdings eine nicht erwünschte Überfinanzierung des Aufgabenbereichs öV resultieren. Langfristig gesehen ist die Entwicklung der Projektüberhänge ohnehin stark von den zukünftig notwendigen, nicht durch den Bund einerseits und nicht im Rahmen des Bauprogramms für die Kantonsstrassen andererseits realisierten Infrastrukturprojekten und Angebotsausbauten abhängig.

Ihrem Rat wird im Initiativtext mit der Formulierung «mindestens» die Möglichkeit offen gelassen, dem Fonds je nach Bedarf mehr Mittel zukommen zu lassen. Dadurch könnten zusätzliche Investitionen oder höhere Beiträge an Projekte getätigt werden. Verglichen mit der heutigen Praxis macht dies grundsätzlich keinen Unterschied, auch wenn die heute geltenden gesetzlichen Regelungen dazu keine verbindlichen Vorgaben machen.

*«Nicht berücksichtigt in diesem Betrag sind Beiträge an den Bund und Investitionen, die im Bauprogramm für die Kantonsstrassen aufgeführt sind.»*

Gemäss Initiativtext sind in der Einlage von 60 Millionen Franken die Beiträge an den Bund und Investitionen, die im Bauprogramm für die Kantonsstrassen aufgeführt sind, nicht zu berücksichtigen. Vollständigkeitshalber wird versucht, diese Kosten ebenfalls aufzuzeigen. Für die Entschädigung an den Bahninfrastrukturfonds wurden im Jahr 2016 seitens des Kantons (Nettobetrag) 10,4 Millionen Franken bezahlt. Für das Jahr 2017 und die kommenden Jahre bis 2021 sind gemäss AFP durchschnittlich netto 11,3 Millionen Franken eingestellt. Die im Bauprogramm für die Kantonsstrassen vorgesehenen Mittel für Massnahmen zugunsten des öffentlichen Verkehrs können nicht mit einem exakten Betrag beziffert werden, da es nur selten reine öV-Projekte gibt. Die öV-Massnahmen stehen neben Massnahmen zugunsten des Fuss- und Veloverkehrs und werden im Zuge von Sanierungsprojekten von Kantonsstrassen getätigt. Es kann allerdings davon ausgegangen werden, dass etwa jedes fünfte im Bauprogramm enthaltene Projekt auch Massnahmen für den öffentlichen Verkehr vorsieht.

## **5 Fazit**

Unser Rat strebt einen leistungsfähigen und attraktiven öffentlichen Verkehr an und geht mit den Initiantinnen und Initianten einig, dass die Förderung des öffentlichen Verkehrs im Kanton Luzern hohe Priorität haben muss – ansonsten die steigende Nachfrage nach Mobilität nicht bewältigt werden kann. Die bisherige Strategie für die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs soll in den kommenden Jahren weiterge-

führt werden. Engpässe bei der Bahninfrastruktur und die angespannte finanzielle Lage des Kantons Luzern begrenzen allerdings den Spielraum, worauf unsere Strategie Rücksicht nimmt.

Mit einem zentral verwalteten Fonds für den öffentlichen Verkehr würde zwar insbesondere die Planungssicherheit im öffentlichen Verkehr verbessert und könnten Investitionsspitzen geglättet werden, was zu einer Verstetigung des Investitionsaufwandes führen würde. Die finanziellen Risiken und die Mehrbelastung für den kantonalen Haushalt und die Gemeinden werden von der Initiative aber nicht berücksichtigt und sind mit Blick auf die übrigen zu erfüllenden öffentlichen Aufgaben nicht zu verantworten. Der öffentliche Verkehr würde durch die geforderte Fondslösung gegenüber anderen Staatsaufgaben privilegiert, und durch die Reservierung von Mitteln im Fonds würden unter Umständen andere wichtige kantonale Vorhaben blockiert. Eine zusätzliche Einschränkung des Handlungsspielraums von Parlament und Regierung aber würde die sozialverträgliche Wiederherstellung eines ausgeglichenen Staatshaushaltes stark gefährden.

Gesamthaft gesehen weist die Initiative erhebliche Nachteile auf. Die Planungssicherheit im öffentlichen Verkehr kann auch ohne Einrichtung eines neuen Fonds erhöht werden. Das derzeitige System lässt dies bereits in genügendem Ausmass zu. Der Blick allein auf den Aufgabenbereich des öffentlichen Verkehrs mag eine Fondslösung noch als sinnvoll erscheinen lassen – aus einer Gesamtsicht heraus jedoch ist sie für den Kanton nicht tragbar.

## **6 Antrag**

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen aus den dargelegten Gründen, die Volksinitiative «Vorwärts mit dem öffentlichen Verkehr» abzulehnen und sie den Stimmberechtigten ohne Gegenvorschlag zur Abstimmung zu unterbreiten.

Luzern, 7. November 2017

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident: Guido Graf

Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

# **Kantonsratsbeschluss über die Volksinitiative «Vorwärts mit dem öffentlichen Verkehr»**

vom

*Der Kantonsrat des Kantons Luzern,*

gestützt auf § 82c Absatz 1 des Kantonsratsgesetzes vom 28. Juni 1976,  
nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 7. November 2017,  
*beschliesst:*

1. Die am 14. November 2016 eingereichte Volksinitiative «Vorwärts mit dem öffentlichen Verkehr» wird für gültig erklärt.
2. Die Volksinitiative wird abgelehnt.
3. Sie unterliegt der Volksabstimmung.
4. Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innert 30 Tagen seit der Veröffentlichung im Kantonsblatt beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten gemäss den Artikeln 82 ff. des Bundesgerichtsgesetzes erhoben werden.

Luzern,

Im Namen des Kantonsrates

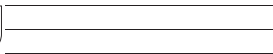
Die Präsidentin:

Der Staatsschreiber:





KANTON  
LUZERN



## Staatskanzlei

Bahnhofstrasse 15  
CH-6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33  
staatskanzlei@lu.ch  
www.lu.ch

