

Beschluss Nr. 73/2022
Schwyz, 25. Januar 2022 / ju

Motion M 10/21: Nachtangebote und Ausflugsverkehr ins Grundangebot des öffentlichen Verkehrs 2024 – 2027 aufnehmen
Beantwortung

1. Wortlaut der Motion

Am 25. Oktober 2021 haben Kantonsrätin Elsbeth Anderegg Marty und Kantonsrat Thomas Büeler folgende Motion eingereicht:

«In der geltenden 'Strategie öffentlicher Verkehr 2030' ist unter Punkt 4.1.4. Freizeitverkehr Folgendes festgehalten: 'Soweit wirtschaftlich tragbar werden die Angebote zu den Freizeit- und Einkaufsverkehrs-Destinationen ausgebaut' und 'Auf nachfragestarken Achsen wird ein systematisiertes, nachfrageorientiertes Nachtangebot aufgebaut'.

Angesichts des dringenden Handlungsbedarfs in Bezug auf den Klimawandel sowie der Überlastung durch den motorisierten Individualverkehr auf den kantonalen Strassen und vor dem Hintergrund der guten finanziellen Lage des Kantons, fordern wir den Regierungsrat auf, diesen Teil seiner Strategie nun endlich umzusetzen.

Nachtbusse und -züge sind ein sinnvolles Angebot für Reisende, die vor allem an Wochenenden spätabends heimkehren wollen. Sie leisten einen wichtigen Beitrag zur Verhinderung von Verkehrsunfällen, da weniger alkoholisierte und übermüdete Personen Auto fahren. Im Zusammenhang mit dem geänderten Ausgehverhalten ist das Nachtnetz heute ein unverzichtbares Element eines attraktiven und zeitgemässen öffentlichen Verkehrsangebots. In anderen Kantonen und Regionen ist das Nachtnetz bereits weit ausgebaut und ein fester Bestandteil eines attraktiven öffentlichen Verkehrs.

Ebenfalls haben kantonale Ausflugsziele in den letzten Monaten grosse Nachfrage erfahren, insbesondere im Zusammenhang mit dem veränderten Freizeitverhalten unter Corona-Einfluss. Im Sinne von 'hopp Schwyz' ist es sinnvoll und angebracht, dass die lokalen Destinationen beim Bereitstellen von attraktiven öffentlichen Verkehrsverbindungen finanziell unterstützt werden.

Wir fordern den Regierungsrat auf, die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, damit Nachtangebote und Ausflugsverkehr ins Grundangebot öffentlicher Verkehr 2024 – 2027 aufgenommen werden können.»

2. Antwort des Regierungsrates

2.1 Geltende Rechtsgrundlagen

2.1.1 Bund

Gemäss Art. 28 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung vom 20. März 2009 (Personenbeförderungsgesetz, PBG, SR 745.1) gelten Bund und Kantone (Besteller) den Unternehmen des öffentlichen Verkehrs die laut Planrechnung ungedeckten Kosten des von ihnen gemeinsam bestellten Angebotes des regionalen Personenverkehrs ab. Angebote des Ortsverkehrs sowie Angebote ohne Erschliessungsfunktion sind von Bundesleistungen ausgeschlossen (Art. 28 Abs. 2 PBG).

In Art. 3 der Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs vom 11. November 2009 (ARPV, SR 745.16) wird der Begriff «Ortsverkehr» genauer definiert und in Art. 6 Bst. a wird auf die Definition der Erschliessungsfunktion einer Linie nach Art. 5 der Verordnung über die Personenbeförderung vom 4. November 2009 (VPB, SR 745.11) hingewiesen.

Art. 5 Abs. 1 VPB besagt, dass eine Erschliessungsfunktion dann gegeben ist, 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. Was als Ortschaft gilt, wird in Art. 5 Abs. 2 VPB definiert.

2.1.2 Kanton

Das Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs vom 26. November 1987 (GöV, SRSZ 781.100) regelt die Förderung des regionalen öffentlichen Verkehrs (§ 1 Abs. 1 GöV). Es soll ein auf die Bedürfnisse der Bevölkerung ausgerichtetes Grundangebot des öffentlichen Verkehrs gestaltet werden (§ 1 Abs. 2 GöV). Gemäss § 2 GöV gewährleistet das Grundangebot eine auf die Verteilung und Dichte der Wohn-, Arbeits- und Ausbildungsplätze ausgerichtete Erschliessung und Bedienung aller Gemeinden.

Die Formulierung der bestehenden kantonalen Gesetzesgrundlagen lässt es grundsätzlich zu, auch ein Nachtangebot des öffentlichen Verkehrs im Grundangebot aufzunehmen. Voraussetzung ist natürlich, dass das öffentliche Bedürfnis wie auch die Dichte der Wohnplätze nachgewiesen sind.

Der Ausflugsverkehr resp. seine eigenständige Förderung und Unterstützung werden vom GöV dagegen nicht vorgesehen.

Das öV-Grundangebot wird jeweils für einen Zeitraum von vier Jahren durch den Kantonsrat genehmigt (§ 10 Bst. a GöV). Im öV-Grundangebot werden die Regionalverkehrslinien, die Taktichte der Linien (Anzahl Kurspaare) sowie der Finanzrahmen der jährlichen Abgeltungen an die Transportunternehmen festgelegt. Sowohl Nachtangebote als auch Ausflugsverkehr sind im aktuellen öV-Grundangebot 2020–2023 explizit von einer entsprechenden Unterstützung ausgeschlossen (RRB Nr. 664/2018, Ziff. 3.1.5).

2.2 Forderungen der Motionäre

Die Motionäre fordern die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, gestützt auf die Nachtangebote und Ausflugsverkehr (bereits) ins öV-Grundangebot 2024–2027 aufgenommen werden können.

2.2.1 Gesetzliche Grundlage für die Mitfinanzierung von Nachtangeboten

Wie oben ausgeführt, lassen es grundsätzlich bereits die geltenden kantonalen Gesetzesgrundlagen zu, Nachtangebote im öV-Grundangebot aufzunehmen und damit entsprechend mitzufinanzieren. Bislang hat der Kanton indes keine solchen Nachtangebote bestellt und mitfinanziert. Dennoch verkehren in den Nächten von Freitag auf Samstag und von Samstag auf Sonntag namentlich am linken Zürichseeufer auf der Schiene und von Luzern nach Küssnacht auf der Strasse bereits heute einzelne Nachtverbindungen, die durch die interessierten Bezirke und Gemeinden selber bestellt und finanziert werden.

Die Corona-Pandemie wirkt sich seit bald zwei Jahren auch stark auf den öffentlichen Verkehr aus, indem sie seine Frequenzen massiv hat einbrechen lassen. Dies wiederum beschlägt die finanzielle (Ertrags-)Lage der öV-Unternehmen, so dass diese auf zusätzliche Unterstützung durch die öffentliche Hand angewiesen waren und immer noch sind. Die pandemische Lage bleibt weiterhin unsicher und eine vollständige Erholung der öV-Nachfrage (und damit der Billeiteinnahmen) wird aller Voraussicht nach längere Zeit in Anspruch nehmen.

Vor diesem Hintergrund wollte der Regierungsrat mit seinem Auftrag für die Erarbeitung des öV-Grundangebots 2024–2027 die Erarbeitung eines nachfrageorientierten Nachtangebots auf das nächste öV-Grundangebot 2028–2031 zurückstellen. Entsprechend war geplant, ein Nachtangebot in den Jahren 2024–2025 zu erarbeiten und es im Jahr 2026, im Rahmen der Vernehmlassung des öV-Grundangebots 2028–2031, vorzulegen.

Inzwischen ist das Verfahren für die Festlegung des öV-Grundangebots 2024–2027 weit fortgeschritten. Im März 2022 startet die öffentliche Vernehmlassung dazu. Ein ausgewogenes und im öV-Verbund abgestimmtes Nachtangebot, das über das bereits bestehende hinausgeht, lässt sich innert kurzer Frist nicht erarbeiten und mit den Transportunternehmen sowie den mitbetroffenen Gemeinden, Nachbarkantonen und weiteren Institutionen abstimmen und festsetzen. Die Vorbereitung, Konzeption, Berechnung und Abstimmung eines sinnvollen, ausgewogenen und finanzierbaren Nachtangebots im Kanton Schwyz wird rund ein Jahr in Anspruch nehmen.

So gilt es etwa genau zu erheben, wo Nachtangebote bereits durch Bezirke und Gemeinden bestellt und finanziert werden und wie sich diese inskünftig in ein allfällig erweitertes Netz einbinden lassen. Vor allem aber müssen zunächst die Bedürfnisse bzw. die entsprechenden Parameter ermittelt und definiert werden, damit ein Nachtangebot (noch) als in einem breiten öffentlichen Interesse liegend eingestuft werden kann. Dies bedingt die Festlegung strategischer Stossrichtungen und Ziele, wobei eben zu klären ist, wo und bis zu welchen Punkten das Nachtangebot konkret verfügbar sein soll (bspw. in urbanen, periurbanen oder ländlichen Raumtypen) und wieweit eine allfällige (Anschluss-)Erschliessung vernünftigerweise gehen kann. In einem nachfolgenden Schritt kann in Zusammenarbeit mit den beteiligten Transportunternehmen und Nachbarkantonen ein Fahrplankonzept (Fahrplanvarianten) erarbeitet werden. So ist in Erinnerung zu rufen, dass öV-Verkehrslinien, welche den Kanton Schwyz etwa an die Städte Zürich und Luzern anbinden, auch durch diese Kantone verlaufen, weshalb das Angebot zwingend mit diesen abgestimmt werden muss. Wenn ein mögliches Nachtangebot definiert ist, können bei den Transportunternehmen Offerten eingeholt und verhandelt werden. Dabei ist auch die Tarifgestaltung zu entscheiden. Damit dann die effektiven Kosten für den Kanton Schwyz letztendlich beziffert werden können, sind schliesslich der Bund und die Nachbarkantone anzuhören und mit ihnen die Verteilungsschlüssel zu vereinbaren.

Wie diese grobe Beleuchtung verschiedener sich stellender, komplexer Fragen zeigt, bedarf ein sinnvolles und in die gegebenen Rahmenbedingungen eingebettetes öV-Nachtangebot sorgfältiger und vielschichtiger Abklärungen, die entsprechende Zeit benötigen. Eine Bestellung bereits auf den nächsten Fahrplanwechsel (und damit auf den Beginn der neuen vierjährigen öV-Grundangebotsperiode hin) erweist sich daher nicht als realistisch. Damit das Konzept für ein Nachtangebot aber dennoch früher als ursprünglich vorgesehen und somit nicht erst mit dem übernächsten Grundangebot (2028–2031) vorgelegt werden kann, soll im öV-Grundangebot 2024–2027 das Entwicklungsfeld «Nachtangebot» eingestellt werden. Dieses ermöglicht es, die notwendigen Abklärungen und Erhebungen im laufenden Jahr zu starten und das Konzept bereits im Jahr 2023 und somit drei Jahre früher als bislang geplant, vorzulegen. Und so wird mit dem Entwicklungsfeld auch sichergestellt, dass das öV-Grundangebot 2024–2027 bei dannzumaliger Zustimmung des Kantonsrats zu einem erweiterten Finanzrahmen innerhalb der Laufzeit mit Nachtangeboten erweitert und diese in Betrieb genommen werden könnten.

2.2.2 Gesetzliche Grundlage für die Mitfinanzierung von Ausflugsverkehr

Der Ausflugsverkehr (touristische Linien ohne Erschliessungsfunktion) wurde im öV-Grundangebot bisher ausgeschlossen. Die gesetzlichen Grundlagen sehen die spezifische Mitfinanzierung von (rein) touristischen Kursen denn auch nicht vor. In der Praxis lässt sich eine scharfe Abgrenzung jedoch nicht immer ziehen, namentlich dann, wenn Kurse, die auch dem Ausflugsverkehr dienen, auf einer Linie mit Erschliessungsfunktion verlaufen. Beim Ausflugsverkehr ist aus Sicht des Regierungsrates im öV-Grundangebot eine klare Abgrenzung im Sinne der Bundesgesetzgebung aber unbedingt beizubehalten. Dies deshalb, weil der regionale Personenverkehr (RPV) mit Erschliessungsfunktion vom Bund zusammen mit den Kantonen bestellt und finanziert wird. Er umfasst den Verkehr innerhalb von Regionen einschliesslich der Groberschliessung von Ortschaften sowie den Verkehr mit benachbarten Regionen. Dagegen sind Angebote, welche sich auf den touristischen Betrieb ohne Erschliessungsfunktion konzentrieren, von den Abgeltungen (des Bundes) ausgeschlossen.

Der Ausflugsverkehr hat unbestrittenermassen eine grosse wirtschaftliche und gesellschaftliche Bedeutung für den Kanton Schwyz, und der öffentliche Verkehr ist wichtig für den Kanton als Tourismusregion. Er befördert die Gäste zu den touristischen Zielorten und bringt auch nicht motorisierte Personen zu den Erlebnis- und Freizeitanbietern. Der Freizeit- und Tourismusverkehr ergänzt mit seinen Erträgen auf effektive Weise den regionalen Personenverkehr. Dies unterstützt die Sicherstellung eines öV-Grundangebots auch im ländlichen, weniger dicht besiedelten Raum.

Mit dem Grundangebot 2020–2023 wurden verschiedene Massnahmen im Sinne der öV-Strategie umgesetzt und das öV-Angebot zu den Freizeit- und Ausflugsdestinationen im Kanton Schwyz spürbar verbessert. So erfolgten im Jahr 2020 die Einführung

- Halbstundentakt Linie 501 Schwyz – Muotathal (Stoos, Illgau, Muotathal);
- Halbstundentakt Linie 504 Brunnen – Morschach (Swiss Holiday Park, Stoos);
- Halbstundentakt Linie 503 Schwyz – Rickenbach (Mythenregion);
- «Schönwetterkurse» Linie 554 Einsiedeln – Alpthal (Mythenregion);
- saisonale Verdichtungskurse Linie 555 Einsiedeln – Unteriberg – Oberiberg (Ybrig, Hoch-Ybrig).

und im Jahr 2021 die Einführung

- NEAT-Fahrplan mit Fernverkehrs-Halbstundentakt Zürich – Goldau (Eingangstor für ganze Tourismusregion Schwyz);
- neues Talkesselkonzept (Ausrichtung Buslinien auf den NEAT Knoten Arth-Goldau);
- Halbstundentakt Linie 507 Schwyz – Sattel (Sattel-Hochstuckli).

Die Nachfrage beim Ausflugsverkehr ist oft volatil (witterungsabhängig) und es ist eine Herausforderung, den Ausflugsverkehr nachfrageorientiert zu bewältigen. Im öV-Grundangebot 2024–2027 soll ein Entwicklungsfeld «Innovationen» eingestellt werden. Dieses hat unter anderem zum Ziel, zu evaluieren, wie mit einer Flexibilisierung des Fahrplans das Mobilitätsangebot für die Kundinnen und Kunden verbessert und gleichzeitig die öV-Abgeltungen der öffentlichen Hand, speziell im ländlichen Raum, effizienter eingesetzt werden könnten.

2.3 Fazit

Die geltende gesetzliche Regelung im GöV bezüglich der Erschliessung der Wohnbevölkerung mit dem öffentlichen Verkehr ermöglicht es grundsätzlich bereits heute, auch Angebote des Nacht- und – im Ergebnis – in begrenztem Mass des Ausflugsverkehrs in das öV-Grundangebot aufzunehmen. Massgabe hierfür ist aber stets ein entsprechendes Bedürfnis der Bevölkerung (§ 1 Abs. 2 GöV), welches mit einem öffentlichen und damit breiten Interesse gleichgesetzt werden kann.

Auch wenn dieser im Kanton Schwyz bislang verneint wurde, erkennt der Regierungsrat mit Blick auf das starke Bevölkerungswachstum sowie verschiedene gesellschaftliche Entwicklungen der letzten Jahre nunmehr einen Bedarf an einem gewissen, nachfrageorientierten und gegebenenfalls schrittweise auszubauenden Nachtangebot. Diesem soll nun unmittelbar zunächst mit einem entsprechenden Entwicklungsfeld und daraufhin der etwaigen Anpassung des Finanzierungsrahmens für das öV-Grundangebot Rechnung getragen werden.

Die Unterstützung von rein touristischen Angeboten ohne Erschliessungsfunktion im Rahmen des öV-Grundangebots erachtet der Regierungsrat dagegen weiterhin nicht als sachgerecht. Hierfür bedürfte es gegebenenfalls vielmehr eines spezifischen Tourismusförderungsgesetzes, was politisch in der Vergangenheit indes explizit nicht gewünscht wurde. Eine Aufnahme solcher Tourismuslinien ins öV-Grundangebot würde auch eine Durchbrechung des Verbundsystems mit dem Bund bedeuten, weil dieser den (reinen) Tourismusverkehr als nicht abgeltungsberechtigt einstuft. Und schliesslich wäre auch das bewährte kantonale Gesamtfinanzierungssystem in Frage gestellt, das mit seinen Mechanismen eben auf den regionalen und nicht einen lokalen Verkehr ausgerichtet ist, was die Erschliessung von Tourismuszielen aber regelmässig darstellt. Nichtsdestotrotz wird der Kanton dem Ausflugsverkehr wie oben dargestellt und soweit möglich aber auch im Rahmen des öV-Grundangebots weiterhin gebührende Beachtung schenken und die Bestellungen gegebenenfalls weiter ausbauen.

Nach dem Gesagten beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion in ein Postulat umzuwandeln und als solches erheblich zu erklären. Gestützt darauf soll im Rahmen eines Entwicklungsfeldes «Nachtangebot» im öV-Grundangebot 2024–2027 ein Bericht zur Aufnahme eines Nachtangebots erarbeitet werden. Dieser wird dem Kantonsrat im Rahmen der Berichterstattung zum erheblich erklärten Postulat und zusammen mit dem daraus gegebenenfalls resultierenden Antrag auf Anpassung des Finanzrahmens vorgelegt, gestützt worauf das öV-Grundangebot 2024–2027 während der Laufzeit mit den zusätzlichen Angeboten erweitert werden könnte.

Beschluss des Regierungsrates

1. Dem Kantonsrat wird beantragt, die Motion in ein Postulat umzuwandeln und als solches erheblich zu erklären.
2. Zustellung: Mitglieder des Kantonsrates.

3. Zustellung elektronisch: Mitglieder des Regierungsrates; Staatsschreiber; Sekretariat des Kantonsrates; Volkswirtschaftsdepartement; Baudepartement; Umweltdepartement; Amt für öffentlichen Verkehr.

Im Namen des Regierungsrates:

Petra Steimen-Rickenbacher
Landammann



Dr. Mathias E. Brun
Staatsschreiber