



**Motion von Mirjam Arnold, Philip C. Brunner, Andreas Lustenberger, Luzian Franzini, Beat Iten, Jean Luc Mösch und Tabea Estermann  
betreffend Schaffung einer neuen ständigen kantonsrätlichen Kommission für öffentlichen Verkehr und Aufwertung der bestehenden Abteilung Verkehrsplanung in ein Amt für öffentlichen Verkehr (AöV)**

(Vorlage Nr. 3570.1 - 17305)

Bericht und Antrag des Regierungsrats  
vom 28. Mai 2024

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 5. Mai 2023 haben Mirjam Arnold, Baar, Philip C. Brunner, Zug, Andreas Lustenberger, Baar, Luzian Franzini, Zug, Beat Iten, Unterägeri, Jean Luc Mösch, Cham, und Tabea Estermann, Zug, die Motion betreffend Schaffung einer neuen ständigen kantonsrätlichen Kommission für öffentlichen Verkehr und Aufwertung der bestehenden Abteilung Verkehrsplanung in ein Amt für öffentlichen Verkehr (AöV; Vorlage Nr. 3570.1 - 17305) eingereicht. Der Kantonsrat hat die Motion am 1. Juni 2023 zur Antragstellung an den Regierungsrat überwiesen. Am 3. November 2023 traf sich die federführende Baudirektion mit den Motionärinnen und Motionären zu einem Austausch.

**Inhaltsverzeichnis**

<b>1. Ausgangslage</b>	<b>2</b>
1.1. Postulat «45 Ämter sind genug» sowie Projekt «Regierung und Verwaltung 2019»	2
1.2. Folgen der Verwaltungsreform für die Kommission für öffentlichen Verkehr (KöV) und das Amt für öffentlichen Verkehr (AöV)	2
1.3. Entwicklungen im Umfeld des öffentlichen Verkehrs (öV)	3
<b>2. Gesetzliche Grundlagen zur Bildung von Kommissionen und Ämtern</b>	<b>3</b>
2.1. Gesetzliche Grundlagen zur Bildung von Kommissionen	3
2.2. Gesetzliche Grundlagen zur Bildung eines Amts	4
<b>3. Haltung des Regierungsrats</b>	<b>4</b>
3.1. Gesamtschau	4
3.2. Schaffung einer ständigen kantonsrätlichen Kommission für öffentlichen Verkehr	5
3.3. Aufwertung der bestehenden Abteilung Verkehrsplanung des Amts für Raum und Verkehr in ein Amt für öffentlichen Verkehr	5
3.4. Fazit	7
<b>4. Antrag</b>	<b>7</b>

## 1. Ausgangslage

### 1.1. Postulat «45 Ämter sind genug» sowie Projekt «Regierung und Verwaltung 2019»

2013 wurde von der SVP-Fraktion das Postulat «45 Ämter sind genug» (#2294) eingereicht, welches zum Ziel hatte, die bestehenden 51 Ämter auf deren 45 zu reduzieren. Die angestrebte Reduktion sollte eine Senkung der Staatskosten ermöglichen.

Aufgrund des anhaltenden Aufwandüberschusses und verstärkt durch die negativ ausgefallene Volksabstimmung vom 27. November 2016 zum 2. Entlastungsprogramm wurde das Projekt «Regierung und Verwaltung 2019» (#2659) initiiert.

Die ursprünglichen Ziele des Projekts waren:

- Reduktion der Anzahl Direktionen von sieben auf fünf;
- Reduktion der Anzahl Ämter (nur noch mittelgrosse Ämter mit mindestens 15 Personaleinheiten).

Die aus dem Projekt hervorgegangene Verwaltungsreform wurde auf den 1. Januar 2019 umgesetzt. Die Anzahl der Direktionen wurde bei sieben belassen, kleinere Ämter wurden zusammengeführt. Aufgrund der mit der Verwaltungsreform umgesetzten Reduktion der Anzahl Ämter auf deren 44 konnte das Postulat #2294 als erledigt abgeschrieben werden (2021).

### 1.2. Folgen der Verwaltungsreform für die Kommission für öffentlichen Verkehr (KöV) und das Amt für öffentlichen Verkehr (AöV)

Mit Umsetzung der Verwaltungsreform erfolgte auf den 1. Januar 2019 die Zusammenführung des Amtes für öffentlichen Verkehr (AöV) mit dem Amt für Raumplanung (ARP) zum neuen Amt für Raum und Verkehr (ARV). Das ehemalige AöV bildet seither – unter Ergänzung weiterer Mitarbeitenden aus dem ARP und weiterer Aufgaben in der Mobilität – die Abteilung Verkehrsplanung (VEPA) im ARV.

Ebenfalls auf den 1. Januar 2019 erfolgte die Zusammenführung der ständigen Kommission für öffentlichen Verkehr (KöV) und der ständigen Kommission für Raumplanung und Umwelt (RUK) zur ständigen Kommission für Raum, Umwelt und Verkehr (RUV).

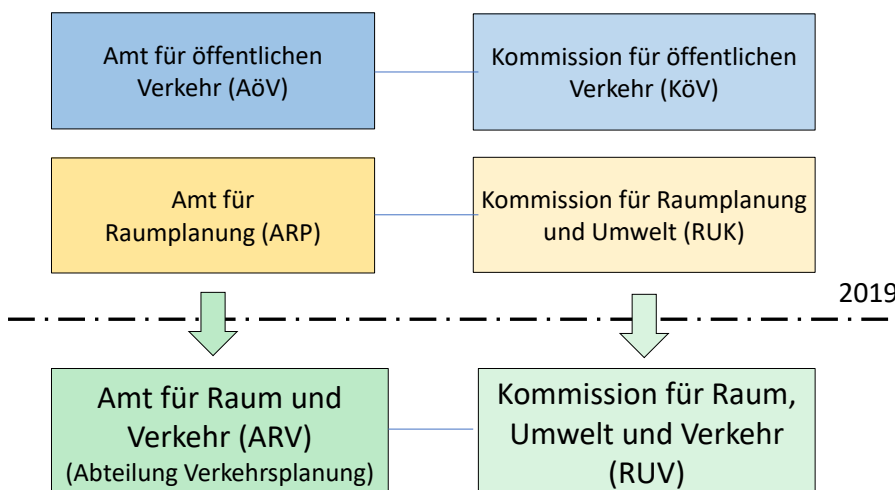


Abbildung 1: Darstellung neue Organisation nach der Verwaltungsreform.

### 1.3. Entwicklungen im Umfeld des öffentlichen Verkehrs (öV)

#### *Infrastrukturplanung*

Die nationale Gesetzgebung prägt die Themen rund um den öV massgeblich. Seit der Einführung der Stadtbahn Zug im Jahr 2004 sowie deren Teilergänzungen in den Jahren 2008 und 2010 haben sich die Rahmenbedingungen stark verändert. Per Anfang 2016 trat die Vorlage «Finanzierung und Ausbau der Eisenbahninfrastruktur» (FABI) in Kraft. Seither ist der Bund Besteller und Prozessführer der Bahnplanung sowie Finanzierer von Infrastrukturausbauten, welche gestützt auf genehmigte Angebotskonzepte erstellt werden. Die Kantone begleiten den Prozess der Planung und Umsetzung. Zusatzbestellungen durch Kantone und Gemeinden (z. B. Personenunterführungen) sind möglich und durch diese zu finanzieren.

#### *Angebotsplanung*

Für die Planung und Bestellung der Leistungen im regionalen Personenverkehr sowie im Ortsverkehr sind die Kantone auch nach der Reform des regionalen Personenverkehrs (RPV) zuständig. Das Angebotskonzept für den Fernverkehr wird unter Federführung des Bundesamts für Verkehr (BAV) und der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) erstellt. Die Kantone können ihre Erwartungen an den Fernverkehr einbringen. Für diesen Prozess ist im ARV die Abteilung VEPA zuständig.

## 2. **Gesetzliche Grundlagen zur Bildung von Kommissionen und Ämtern**

### 2.1. Gesetzliche Grundlagen zur Bildung von Kommissionen

Gemäss § 16 des Kantonsratsbeschlusses über die Geschäftsordnung des Kantonsrats vom 28. August 2014 (GO KR; BGS 141.1) legt der Kantonsrat die ständigen Kommissionen fest:

#### **2.3. Kommissionen**

##### **§ 16** Ständige Kommissionen

<sup>1</sup> Der Kantonsrat wählt für die ganze Amtsdauer folgende ständige Kommissionen, die vorbehältlich einer anderen Regelung aus 15 Mitgliedern bestehen:

1. Staatswirtschaftskommission;
2. Justizprüfungskommission;
3. Redaktionskommission;
4. Konkordatskommission;
5. Kommission für Hochbau;
6. Kommission für Tiefbau und Gewässer;
7. \* Kommission für Raum, Umwelt und Verkehr;
8. \* ...
9. Kommission für Gesundheit und Soziales;
10. Bildungskommission.

<sup>2</sup> Mitarbeitende des Kantons können weder in die Staatswirtschaftskommission noch in die Justizprüfungskommission gewählt werden. Für die Mitglieder der Staatswirtschaftskommission und der Justizprüfungskommission gelten die Ausstandsgründe gemäss § 64 Abs. 2 und 3 dieser Geschäftsordnung.

<sup>3</sup> In der engeren und in der erweiterten Justizprüfungskommission dürfen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte, die in einem Anwaltsregister eingetragen sind, keine Mehrheit bilden.

Abbildung 2: Auszug Geschäftsordnung des Kantonsrats.

Nichtständige Kommissionen werden durch Wahlbeschluss an einer Kantonsratssitzung gebildet (vgl. § 22 GO KR):

**§ 22 Nichtständige Kommissionen**

<sup>1</sup> Der Kantonsrat kann für jedes Geschäft eine nichtständige Kommission mit 15 Mitgliedern zur Vorberatung und Antragstellung wählen.

Abbildung 3: Auszug Geschäftsordnung des Kantonsrats.

## 2.2. Gesetzliche Grundlagen zur Bildung eines Amtes

Der Regierungsrat ist gemäss Gesetz über die Organisation der Staatsverwaltung vom 29. Oktober 1998 (Organisationsgesetz, OG; BGS 153.1) für die Verteilung der Aufgaben auf die Direktionen zuständig und bestimmt durch Verordnung die Zuweisung der Ämter zu den einzelnen Direktionen (vgl. § 3 Abs. 1 und 5 OG):

**§ 3 Direktionen**

<sup>1</sup> Der Regierungsrat verteilt die Aufgabenbereiche durch Verordnung auf sieben Direktionen und bestimmt deren Bezeichnungen. Dabei berücksichtigt er die Anforderungen an eine ausgewogene sowie verwaltungswirtschaftlich effektive und effiziente Verwaltungsorganisation. \*

<sup>2</sup> Den Direktionen obliegen in ihrem Geschäftsbereich die Vollzugsaufgaben nach Massgabe des Gesetzes.

<sup>3</sup> Jede Direktion steht unter der Leitung und der Aufsicht eines Mitglieds des Regierungsrats als Direktionsvorsteher oder Direktionsvorsteherin. Der Regierungsrat bezeichnet für jede Direktion eine Stellvertretung.

<sup>4</sup> Die Direktionen gliedern sich entsprechend ihren Aufgaben und Zuständigkeiten in Ämter. Ihre Leiter und Leiterinnen unterstehen direkt dem zuständigen Mitglied des Regierungsrats. Die Ämter können in Abteilungen gegliedert sein, deren Leitung dem Amtsleiter oder der Amtsleiterin unterstellt ist.

<sup>5</sup> Der Regierungsrat bestimmt durch Verordnung die Zuweisung der Ämter zu den einzelnen Direktionen. Er orientiert die erweiterte Staatswirtschaftskommission über geplante wesentliche Reorganisationen. \*

Abbildung 4: Auszug Organisationsgesetz.

Die Bezeichnung der Direktionen sowie die Zuweisung der Ämter zu den Direktionen sind in der Verordnung betreffend die Organisation und die Zuständigkeiten der Staatsverwaltung des Kantons Zug vom 2. Oktober 2018 (Organisationsverordnung, OV; BGS 153.2) festgehalten.

## 3. **Haltung des Regierungsrats**

### 3.1. Gesamtschau

Die Unterstützung der Motionärinnen und Motionäre zur Stärkung des öV im Kanton Zug und zur Sicherstellung einer vorausschauenden Planung, insbesondere im Hinblick auf die Veränderungen aufgrund des AS35<sup>1</sup>, wird begrüsst.

Die Begleitung all dieser Projekte ist bereits angelaufen und erfolgt auf fachlicher Ebene durch die Abteilung VEPA des ARV. Ebenfalls werden bereits Überlegungen zum Angebotskonzept des Feinverteilers ab Inbetriebnahme des ZBT 2 gemacht. Eine Studie (Arbeitstitel «öV-Systeme Zug 2040») unter Einbezug diverser Stakeholder (Parteien, Gemeinden, Verbände, Wirtschaft, Transportunternehmen, kantonale Verwaltung) mit offenem Variantenfächer soll zeitnah, d. h. so bald von Seiten Bund das Angebotskonzept 2035 konsolidiert wurde, in Angriff genommen werden.

<sup>1</sup> Der AS35 beinhaltet im Kanton Zug den Bau des Zimmerberg-Basistunnels 2(ZBT 2), der Bau des 3. Gleises zwischen Baar und Zug sowie Ausbauten an den Bahnhöfen Baar, Zug, Cham und Rotkreuz.

### 3.2. Schaffung einer ständigen kantonsrätlichen Kommission für öffentlichen Verkehr

Die ehemalige ständige Kommission KöV hat in den Jahren 2010 bis zu ihrer Auflösung Ende 2018 nur vier überwiesene Geschäfte bearbeitet:

- 2010: Rahmenkredit Planung und Projektierung Bahnprojekte und Bahnbau (#2659);
- 2011: Darlehen an die SBB zur teilweisen Vorfinanzierung der Durchmesserlinie Zürich (#2074);
- 2012: Beiträge des Kantons an die Veranstalter von Grossanlässen für die Kosten von Extrabussen und Extrazügen (#2150);
- 2018: Investitionsbeitrag und Bürgschaft für den neuen Hauptstützpunkt der Zugerland Verkehrsbetriebe AG (#2855).

Die Schaffung einer ständigen kantonsrätlichen Kommission erfolgt gemäss § 16 GO KR (vgl. Kapitel 2.1) durch den Kantonsrat selbst und nicht durch den Regierungsrat. Insofern steht es dem Kantonsrat frei, eine ständige Kommission für öffentlichen Verkehr zu installieren. Eine Motion, welche dies vom Regierungsrat fordert, ist nicht kompetenzkonform. Diese Aufgabe liegt nicht beim Regierungsrat.

Aufgrund der geringen Anzahl Geschäfte zwischen 2010 und 2018 sowie aufgrund des durch FABI reduzierten Aufgabengebiets des Kantons stellt sich die Frage, ob die Bildung einer ständigen Kommission zweckdienlich sei.

### 3.3. Aufwertung der bestehenden Abteilung Verkehrsplanung des Amts für Raum und Verkehr in ein Amt für öffentlichen Verkehr

#### *Aufgaben der Abteilung Verkehrsplanung*

Die Abteilung Verkehrsplanung bearbeitet seit der Zusammenlegung mit dem ARP ein Aufgabengebiet, welches nicht nur den öV, sondern sämtliche Mobilitätsformen umfasst:

- Netzplanung von Fussverkehr (FV), Veloverkehr (VV) sowie öV;
- Bestellung des regionalen Angebots im öffentlichen Personenverkehr;
- Begleitung überregionale Angebots- und öV-Infrastrukturplanungen auf strategischer Ebene;
- Erarbeitung Agglomerationsprogramme;
- Mobilitätsstudien;
- Richtplananpassungen im Bereich des Verkehrs (FV, VV, MIV, öV);
- «Bestellung» Schifffahrtsleistungen;
- Fachstelle Fuss- und Wanderwege;
- Fachstelle Veloverkehr.

Folgende Themen bilden zurzeit die Schwerpunkte:

- Begleitung Planung der Verkehrsdrehscheiben Baar, Zug, Cham, Rotkreuz, Steinhausen und Oberägeri (Beiträge an Bushöfe von regionaler Bedeutung gemäss § 7 des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr vom 22. Februar 2007 [GöV; BGS 751.31]);
- Begleitung der AS35-Projekte;
- Aufgleisung Projekt «öV-Systeme Zug 2040»: Breiter Prozess für die Diskussion des Bus-/öV-Netzes mit Eröffnung ZBT 2;
- Bestellung regionaler Personenverkehr Bus und Bahn im Zweijahresrhythmus;
- Stärken der Fuss- und Velowege im Kanton Zug (Signalisation, Netzplanung etc.);
- Erarbeiten und Begleiten der Umsetzung der Agglomerationsprogramme;
- Einhaltung kantonsrätliche Kostendeckungsgrade der Schifffahrt auf Zuger Seen;
- Umsetzen der Aufträge aus dem kantonalen Richtplan;
- Erarbeitung Mobilitätsmanagement der kantonalen Verwaltung;
- Pilotprojekt Mobility-Pricing in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Strassen (ASTRA).

Alle diese Aufgaben werden mit aktuell ca. 480 Stellenprozenten (inkl. geschätztem Anteil für das Sekretariat) wahrgenommen. Für die Abwicklung der Geschäfte rund um den «eigentlichen» öV sind (inkl. geschätztem Anteil Sekretariat) aktuell ca. 220 Stellenprozente notwendig.

#### *Zusammenspiel der verschiedenen Mobilitätsformen*

Treiber der zunehmenden Mobilität sind insbesondere das Bevölkerungs- und das Arbeitsplatzwachstum sowie das veränderte Freizeitverhalten.

In der Verkehrsplanung sollten nicht die einzelnen Verkehrsmittel im Fokus stehen, zu betrachten ist die Mobilität in seiner Gesamtheit. Die Wahl der einzelnen Verkehrsmittel geht fließend ineinander über, die Mobilität ist zunehmend entlang von Mobilitätsketten organisiert. Diese Wichtigkeit der vernetzten Mobilität zeigt sich zum Beispiel auch an der Förderung des Bundes von multimedialen Verkehrsdrehscheiben. Eine enge Zusammenarbeit der für den öV, MIV, VV und FV verantwortlichen Stellen ist unabdingbar.

Aus Sicht des Regierungsrats ist es nicht zweckdienlich, den öV von den restlichen Mobilitätsformen zu trennen. Die Mobilität ist in seiner Gesamtheit zu betrachten.

#### *Zusammenspiel des öV mit der Raumplanung*

Aufgrund der beschränkt vorhandenen Ressourcen (Raum, Umwelt) und der von der Gesetzgebung geforderten Abstimmung von Siedlung und Verkehr ist eine enge Zusammenarbeit zwischen der Verkehrsplanung und der Raumplanung unabdingbar. Die ressourcenschonende Planung ist eng zu koordinieren.

So ist zum Beispiel im Agglomerationsprogramm des Bundes (PAV) der gesamtheitlichen Betrachtungsweise von Verkehr und Raumplanung Rechnung zu tragen. Mit dem PAV beteiligt sich der Bund finanziell an Verkehrsprojekten (öV, MIV, VV und FV) von Städten und Agglomerationen, in welchen die Verkehrs- und Siedlungsentwicklung wirkungsvoll aufeinander abgestimmt ist. Die PAV sind ein wichtiger Pfeiler der Agglomerationspolitik und der nachhaltigen Raumentwicklung in der Schweiz.

Weitere Beispiele, die diese enge Verbindung zwischen Verkehrs- und Raumplanung symbolisieren:

- Erarbeitung des Velowegnetzes (Alltags- und Freizeitnetz, mit Konnex zum öV);
- Begleitung der Arbeiten zum ZBT 2 und zum Ausbau der Zufahrtstrecken mit Ausbau der Bahnhöfe (Deponien, landschaftliche Eingliederung etc.);
- Erarbeitung des Kies- und Deponiekonzepts (Bahntransport);
- Ortsplanungsrevisionen (Richtpläne Verkehr, Verkehrskonzepte);
- Kantonaler Richtplan Mobilität (Abstimmung Siedlung und Verkehr).

Aus Sicht des Regierungsrats ist es nicht zweckdienlich, den öV von der Raumplanung zu trennen. Zudem würde ein sehr kleines Amt mit lediglich 220 Stellenprozenten entstehen, was der Strategie des Regierungsrats, Ämter mit mindestens 15 Personaleinheiten zu schaffen, widerspricht. Hinzu kommt, dass die Organisation der Verwaltung dem Regierungsrat zufällt (§ 3 OG gestützt auf § 47 der Kantonsverfassung des Kantons Zug vom 31. Januar 1894 [BGS 111.1]). Der Kantonsrat ist dafür nicht zuständig.

#### *Vergleich mit anderen Kantonen*

Aufgrund der unter Kapitel 2 ausgeführten gesetzlichen Grundlagen ist bei der Planung, Umsetzung und Finanzierung von Eisenbahninfrastrukturprojekten der Bund im Lead. Die Kantone wirken lediglich begleitend mit. Die neuen Verantwortlichkeiten hatten nicht nur im Kanton Zug

zur Folge, dass die kantonalen Aufgaben im Bereich des öV weniger wurden. So gibt es nur noch vier Deutschschweizer Kantone, welche ein eigenständiges Amt für öffentlichen Verkehr haben (Appenzell Innerrhoden, St. Gallen, Schwyz, Thurgau). In allen weiteren Deutschschweizer Kantonen ist der öV in einem Amt mit weiteren Themenbereichen wie Mobilität, Raumplanung, Energie, Tiefbau etc. zusammengefasst.

#### 3.4. Fazit

Die Bildung von Kommissionen liegt in der Kompetenz des Kantonsrats. Folglich steht es dem Kantonsrat frei, eine Kommission für öffentlichen Verkehr zu bilden. Die Organisation der Verwaltung ist Aufgabe des Regierungsrats. Dieser sieht in der Aufteilung der heutigen Abteilung Verkehrsplanung in öffentlichen Verkehr und restliche Mobilität keinen Mehrwert, sondern einen Verlust.

#### 4. **Antrag**

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

Die Motion von Mirjam Arnold, Philip C. Brunner, Andreas Lustenberger, Luzian Franzini, Beat Iten, Jean Luc Mösch und Tabea Estermann betreffend Schaffung einer neuen ständigen kantonsrätlichen Kommission für öffentlichen Verkehr und Aufwertung der bestehenden Abteilung Verkehrsplanung in ein Amt für öffentlichen Verkehr (AöV) (Vorlage Nr. 3570.1 - 17305) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 28. Mai 2024

Mit vorzüglicher Hochachtung  
Regierungsrat des Kantons Zug

Die Frau Landammann: Silvia Thalmann-Gut

Der Landschreiber: Tobias Moser