

Antrag des Regierungsrates vom 14. Juli 2010

4717

**Beschluss des Kantonsrates
betreffend die Bewilligung eines Rahmenkredits
des Zürcher Verkehrsverbundes
für die Fahrplanperiode 2011**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 14. Juli 2010,

beschliesst:

I. Für das Kalenderjahr 2011 (Fahrplanperiode 12. Dezember 2010 bis 10. Dezember 2011) wird dem Zürcher Verkehrsverbund ein Rahmenkredit von Fr. 390 600 000 bewilligt.

II. Veröffentlichung im Amtsblatt, Textteil.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Einleitung

Gemäss § 26 Abs. 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (PVG, LS 740.1) erfüllt der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) seine Aufgaben innerhalb eines Rahmenkredites, der vom Kantonsrat für eine Fahrplanperiode von mindestens zwei Jahren festgelegt wird. Da ein Fahrplanjahr jeweils von Mitte Dezember bis Mitte Dezember dauert und damit nahezu identisch ist mit dem Kalenderjahr, wird der Rahmenkredit jeweils für zwei Kalenderjahre bewilligt. So wurde der laufende Rahmenkredit für die Kalenderjahre 2009 und 2010 bewilligt, beruhend auf dem Leistungsgerüst der Fahrplanperiode vom 14. Dezember 2008 bis zum 12. Dezember 2010.

2. Fahrplanverfahren und Rahmenkredit für einjährige Fahrplanperiode

Die Erarbeitung des Fahrplans für eine Fahrplanperiode richtet sich nach den Bestimmungen der Verordnung über das Fahrplanverfahren im Verkehrsverbund des Kantons Zürich (Fahrplanverordnung, LS 740.35). Eine Fahrplanperiode umfasst dabei in der Regel zwei Jahre. Aufgrund der Komplexität der Materie, der zahlreichen involvierten Parteien und Ansprüche, der Auflage-, Vernehmlassungs- und Rekursverfahren dauert der gesamte Prozess in der Regel weit über ein Jahr. Die Arbeiten für das laufende Fahrplanverfahren 2011/2012 begannen im Mai 2009 und ziehen sich bis in den frühen Herbst 2010 hin. Bereits im Januar 2010 musste der ZVV jedoch im Hinblick auf das Sanierungsprogramm für den Staatshaushalt des Kantons (San10) Entscheide zum Fahrplanangebot für das Jahr 2011 treffen, da absehbar war, dass die genauen Sparvorgaben des Regierungsrates für eine Umsetzung im Rahmen des Fahrplanverfahrens 2011/12 zu spät bekannt sein würden. Hinzu kommt, dass die konjunkturelle Entwicklung und ihre Auswirkungen auf die finanzielle Situation des ZVV schwierig abschätzbar bleiben. Angesichts dieser unsicheren Situation beschloss der ZVV, das Fahrplanverfahren ausnahmsweise nur für eine einjährige Fahrplanperiode 2011, statt wie geplant für 2011 und 2012, durchzuführen. Dies lässt den grössten Handlungsspielraum, um flexibel auf konjunkturelle Entwicklungen in der Periode 2010–2013 reagieren zu können. Hinzu kommt, dass der Bund den Beginn der Fahrplanperioden wegen der Eröffnung des Lötschbergtunnels von ungeraden Jahreszahlen auf gerade Jahreszahlen gewechselt hat (2010–2011; 2012–2013 usw.), während die kantonalen Fahrplanperioden in den ungeraden Jahren beginnen. Hier ist eine Anpassung notwendig, weil die Fahrplanperiode des Bundes einerseits das neuerdings zweijährige Bestellverfahren im Regionalverkehr bestimmt und andererseits auch für die kantonalen Fahrplanperioden massgebend ist (§ 3 Abs. 1 Fahrplanverordnung).

Aus diesen Gründen wird das laufende Fahrplanverfahren ausnahmsweise lediglich für ein Jahr (2011) statt für eine zweijährige Fahrplanperiode durchgeführt. Das wirkt sich auch auf den Rahmenkredit aus, der ebenfalls auf ein Jahr beschränkt wird. Damit wird sichergestellt, dass der Rahmenkredit und die Fahrplanperiode auch in Zukunft denselben Zeitraum abdecken und es nicht zu unerwünschten Überlappungen kommt. Der Rahmenkredit wird deshalb für 2011, beruhend auf der Fahrplanperiode vom 12. Dezember 2010 bis zum 10. Dezember 2011, beantragt.

3. Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr 2011–2014 (Vorlage 4531a)

Die Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr für die Jahre 2011–2014 wurden am 23. Februar 2009 vom Kantonsrat mit folgenden Zielen beschlossen (Vorlage 4531a):

- a) Die aufgrund der Siedlungs-, Arbeitsplatz- und Mobilitätsentwicklung erwartete zusätzliche Nachfrage von 20% bis 2014 (Basis 2006) im öffentlichen Orts- und Regionalverkehr wird abgedeckt.
- b) Das Angebot wird angepasst, wo Kapazitätsengpässe auftreten und Handlungsspielraum besteht, sowie dort, wo der öffentliche Verkehr Marktpotenzial aufweist.
- c) Die Kundenzufriedenheit wird auf dem Niveau von 77 Punkten gehalten.
- d) Die Kostenunterdeckung entwickelt sich teuerungsbereinigt im Rahmen der Angebotsanpassungen gemäss den Stossrichtungen.

Angesichts des San10 mussten bei den Anpassungen des Angebots gemäss lit. b) Einschränkungen gegenüber der Strategie vorgenommen werden.

4. Verbundangebot 2011

Im Gegensatz zu den Vorjahren wird das laufende Fahrplanverfahren wie erwähnt für nur ein Jahr durchgeführt und die vorgesehenen Angebotsanpassungen mussten auf ein Mindestmass beschränkt werden. Das Verbundangebot für das Jahr 2011 wird auf den Fahrplanwechsel vom 12. Dezember 2010 eingeführt.

Folgende Angebotsausbauten sind u. a. geplant: Die Glattalbahn wird auf der neu gebauten Strecke zwischen Bahnhof Stettbach und Flughafen wie vorgesehen mit Betriebskosten von rund 9 Mio. Franken eingeführt. Das betroffene Busnetz im Glattal wird entsprechend angepasst. Im übrigen Verbundgebiet können wegen der finanziellen Rahmenbedingungen nur einzelne kostenneutrale Angebotsänderungen umgesetzt werden. Auf dem S-Bahn-Netz ist geplant, die S8 auch samstags stündlich nach Weinfelden zu führen. Diese Massnahme steht unter dem Vorbehalt der Einigung bei der Finanzierung mit dem federführenden Kanton Thurgau.

5. Rahmenkredit für das Kalenderjahr 2011 – Fahrplanperiode vom 12. Dezember 2010 bis 10. Dezember 2011

Da der Rahmenkredit nur das Kalenderjahr 2011 umfasst, sind die Werte aus dem Rahmenkredit 2011 identisch mit jenen im Budgetentwurf 2011 des ZVV. Die Kostenunterdeckung entspricht der Summe der im Budget 2011 des ZVV eingestellten Werte für die Staats- und Gemeindebeiträge.

5.1 Übersicht

Für 2011 wird ein Rahmenkredit von 390,6 Mio. Franken beantragt. Wegen des Sanierungsprogramms San10 muss die Kostenunterdeckung 2011 gegenüber dem in der Finanzplanung 2010–2015 bzw. im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2010–2013 eingestellten Wert von 394 Mio. Franken entsprechend vermindert werden.

5.2 Sparmassnahmen im Rahmen von San10

Zur Verminderung der Kostenunterdeckung müssen einschneidende Massnahmen ergriffen werden, auch wenn die Verbesserung gegenüber dem KEF-Wert von 394 Mio. Franken verhältnismässig gering erscheint. Aufgrund der schlechten wirtschaftlichen Entwicklung 2008 und 2009 sind die Verkehrserträge deutlich hinter den vorhergesagten Werten zurückgeblieben. Dies hat starke Auswirkungen auf die finanzielle Entwicklung 2010 und 2011. So mussten bereits für das Budget 2010 kurzfristig Sparmassnahmen im Umfang von rund 15 Mio. Franken bei den Verkehrsunternehmen und der Verbundorganisation eingeleitet werden, um die Kostenunterdeckung auf dem Stand des im Rahmenkredit 2009/2010 eingestellten Wertes halten zu können. Da voraussichtlich auch der Verkehrsertrag 2010 geringer ausfallen wird als budgetiert, bestünde auch ohne die Massnahmen des San10 Handlungsbedarf, um den KEF-Wert von 394 Mio. Franken einhalten zu können. Um zusätzlich die Vorgaben des San10 zu erfüllen, müssen die Sparbeiträge der Verkehrsunternehmen und der Verbundorganisation auch für 2011 fortgeführt werden. Zusätzlich muss, wie bereits erwähnt, auf Angebotsanpassungen im Busbereich weitgehend verzichtet werden.

Trotz der Sparmassnahmen nimmt die Kostenunterdeckung 2011 gegenüber dem Budget 2010 um 18,8 Mio. Franken zu. Dies ist in erster Linie auf die Einführung der 3. Etappe der Glattalbahn und auf höhere

Kapitalkosten bei den Verkehrsunternehmen zurückzuführen. Zusätzlich führt die Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes um 0,4% auf 8% zu einer Erhöhung des Aufwands und des Ertrags von je 2,6 Mio. Franken.

Rahmenkredit 2011

in Mio. Franken	Budget 2010	Rahmenkredit 2011
Leistungsentgelt an Verkehrsunternehmen	788,2	820,7
Abgeltungen an die SBB und übrige	92,2	98,9
Belastung Mehrwertsteuer	10,4	11,7
Aufwand Verbundorganisation	9,4	9,2
Betriebsbeiträge an ProMobil	6,0	6,0
Total Aufwand	906,2	946,5
<i>Verkaufserlös aus Fahrausweisen</i>	<i>704,2</i>	<i>722,9</i>
<i>Einnahmenanteile</i>	<i>-237,5</i>	<i>-242,4</i>
<i>Mehrwertsteuer</i>	<i>- 33,0</i>	<i>- 35,6</i>
Verkehrsertrag	433,7	444,9
<i>Nebenerträge Verkehrsunternehmen</i>	<i>70,0</i>	<i>83,0</i>
<i>Beiträge Dritter</i>	<i>3,0</i>	<i>3,0</i>
<i>Nebenerträge ZVV-Organisation</i>	<i>3,0</i>	<i>0,2</i>
Nebenerträge und Beiträge	76,0	86,2
Ertrag Total	509,7	531,1
Finanzierung Nachbarkantone	3,0	3,1
Finanzierung Bund	<u>21,7</u>	<u>21,7</u>
Finanzierung durch Dritte Total	24,7	24,8
Total Ertrag und Finanzierung durch Dritte	534,4	555,9
Kostenunterdeckung	371,8	390,6

5.3 Aufwand

5.3.1 Leistungsentgelt an Verkehrsunternehmen

Das Leistungsentgelt an die Verkehrsunternehmen wird mit 820,7 Mio. Franken budgetiert. Gegenüber dem Budget 2010 beträgt der Zuwachs 32,5 Mio. Franken oder 4,1%. Davon entfallen rund 18 Mio. Franken auf die Kosten für den Betrieb der 3. Etappe der Glattalbahnen. Tatsächlich werden die Kosten auf rund 9 Mio. Franken veranschlagt. Weil aber diese Leistung durch die Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ) im Auftrag der Verkehrsbetriebe Glattal AG (VGB) erbracht und sie zwischen diesen Verkehrsunternehmen verrechnet wird, erscheinen die Kosten sowohl im Leistungsentgelt der VBG (Leistungen Dritter) wie auch der VBZ (Produktionskosten). Auf der anderen Seite steigen die Nebenerträge der VBZ aus Dritteleistungen um rund 9 Mio. Franken (vgl. 5.4.2). Weitere Faktoren, die zu einem höheren Leistungsentgelt führen, sind die Kapitalkosten, die aufgrund der hohen Investitionen nach wie vor zunehmen. Gleiches gilt für die Personalkosten, für die ein Zuwachs gegenüber 2010 von 1% eingerechnet wurde. Damit soll einerseits ein gewisser Spielraum bestehen für Stellenplananpassungen im Zusammenhang mit den Projekten zur Verbesserung der Qualität. Andererseits lassen sich die kantonalen Vorgaben, wonach 2011 keine Mittel für Lohnanpassungen zur Verfügung stehen (RRB Nr. 376/2010), nicht vollumgänglich auf die Verkehrsunternehmen übertragen: Die Anpassungen des Leistungsentgelts bei Fahraufträgen, die in Ausschreibungen vergeben wurden, erfolgen aufgrund von vertraglich festgelegten Indices.

5.3.2 Abgeltungen an die SBB und andere Verkehrsunternehmen

Die Beträge für die Abgeltungen beruhen auf dem Stand der Offertvereinbarungen von Mai 2010. Sie steigen gegenüber dem Budget 2010 um 6,7 Mio. Franken an. Dabei ist die Zunahme vor allem auf die Abgeltung an die SBB zurückzuführen, die ihre Ursache in den höheren Kapitalkosten hat. Die SBB beschaffen gegenwärtig eine neue Generation von Doppelstockzügen (Dosto) für den Regionalverkehr. 2011 sollen gemäss heutigem Planungsstand im Jahresdurchschnitt fünf bis sechs dieser Kompositionen eingesetzt werden. Wie bereits 2010 ist in der Abgeltung der SBB wiederum ein Beitrag von 10,1 Mio. Franken an die Beschaffung der Niederflur-Doppelstockwagen (NDW) eingerechnet, die in die erste Generation der Doppelstockpendelzüge (DPZ) eingereicht werden. Sie ermöglichen einen behindertengerechten Einstieg. Der Bund hat im Rahmen des Behindertengleichstel-

lungsgesetzes Beiträge zugesichert, die eine Beteiligung der Kantone voraussetzen. Der ZVV leistet seine Beiträge in vier Tranchen in den Jahren 2010–2014.

In der vorliegenden Planung wird davon ausgegangen, dass die Kantonsquote nicht überschritten wird. Diese legt die vom Bund höchstens mitfinanzierte Abgeltung für den Regionalverkehr fest. Überschreiten die gesamten Abgeltungen eines Kantons diese Quote, beteiligt sich der Bund nicht mehr an der Finanzierung der betreffenden Angebote. Zurzeit ist das Konsolidierungsprogramm 2011–2013 für den Bundeshaushalt in der Vernehmlassung. Dort werden unter anderem auch Anpassungen bei den Kantonsquoten vorgesehen, was für den ZVV zu einer Mehrbelastung in der Grössenordnung von bis zu 2 Mio. Franken führen könnte. Diese sind im Rahmenkredit nicht eingerechnet.

5.3.3 Übrige Aufwandpositionen

Für 2011 wird ein Aufwand für die Verbundorganisation von 9,2 Mio. Franken budgetiert. Der Rückgang gegenüber 2010 ergibt sich daraus, dass das Budget 2010 mutmasslich nicht ausgeschöpft wird, was in der Planung 2011 berücksichtigt wurde. Ausserdem wurden aufgrund möglicher San10-Massnahmen des Regierungsrates einstweilen keine Lohnanpassungen eingerechnet.

Die Position «Belastung Mehrwertsteuer» steht für den Aufwand aus nicht rückforderbaren Vorsteuern aus subventionierten Leistungen. Der grössere Teil des Anstiegs von 1,3 Mio. Franken ist auf die Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes von 7,6% auf 8% zurückzuführen. Im Zuge dieser Erhöhung wird die bisherige Vorsteuerkürzung, die mit einem Pauschalsatz von 3,5% auf den erhaltenen Subventionen berechnet worden ist, auf den 1. Januar 2011 neu mit einem Satz von 3,7% festgelegt. Der verbleibende kleinere Teil des Aufwandwachstums bei der Mehrwertsteuer ist auf den Anstieg der Kostenunterdeckung zurückzuführen.

Gemäss § 13a der Angebotsverordnung vom 14. Dezember 1988 (LS 740.3) leistet der ZVV Betriebsbeiträge an die Behindertentransportorganisation ProMobil. Der Betrag wird jeweils in jährlichen Leistungsvereinbarungen festgelegt. Wie in den Vorjahren sollen 2011 Beiträge von 6 Mio. Franken ausgerichtet werden. Seit 2009 leistet das kantonale Sozialamt einen zusätzlichen Defizitbeitrag, sodass ProMobil das gegenwärtige Angebot trotz Wegfall der Bundessubventionen auch 2011 aufrechterhalten kann.

5.4 Erträge und Finanzierungen durch Dritte

Die Erträge und Finanzierungen durch Dritte betragen 555,9 Mio. Franken und liegen gegenüber dem Vorjahr um 21,5 Mio. Franken oder 4% höher. Dieser Anstieg wird wegen eines Sondereffektes zu positiv dargestellt. Durch die ZVV-interne Verrechnung der Betriebsleistungen der 3. Etappe der Glattalbahnen zwischen Besteller (VBG) und Ersteller (VBZ) werden bei den VBZ Nebenerträge von 9,1 Mio. Franken geschaffen. Ohne diese beträgt die tatsächliche Zunahme lediglich 2,3%.

5.4.1 Verkehrsertrag

Für 2011 wird mit Verkehrserträgen von 444,9 Mio. Franken gerechnet. Gegenüber dem Budget 2010 entspricht dies einer Zunahme von 11,2 Mio. Franken oder 2,6%. Tatsächlich liegt den Berechnungen aber ein deutlich höheres Wachstum zugrunde, weil davon auszugehen ist, dass der Budgetwert 2010 nicht erreicht werden kann.

Bei den Einnahmen aus dem Verbundtarif des ZVV und des Z-Passes liegt die Annahme der Wachstumsrate gegenüber dem Vorjahr bei beinahe 5%. Diese starke Zunahme hat zwei Gründe. Zum einen soll die Nachfrage im Rahmen der Konjunkturerholung wieder auf einen normalen Wachstumspfad zurückfinden. Zum anderen wird auf den Fahrplanwechsel 2010 (12. Dezember 2010) eine Preisanpassung beim Verbundtarif erfolgen. Neben einer linearen Preiserhöhung von 2,5% werden die Umrechnungsfaktoren vom Monats- zum Jahresabonnement an den nationalen Stand angepasst. Insgesamt wird aus den Tarifanpassungen mit Mehreinnahmen von 3% gerechnet. Zusammen mit den Einnahmen aus dem direkten Verkehr werden Verkaufserlöse aus Fahrausweisen von 722,9 Mio. Franken budgetiert. Die Einnahmenanteile der SBB und weiterer Verkehrsunternehmen aus der Anerkennung des Verbundtarifs, die jeweils im Voraus fest vereinbart werden, nehmen gegenüber dem Vorjahr mit 2,1% weniger stark zu als die Verkehrserlöse. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die Einnahmenanteile 2010 im Zeitpunkt der Vereinbarung – gleich wie die Verkehrseinnahmen – zu hoch prognostiziert worden waren, was bei der Festlegung für 2011 berücksichtigt wird.

Bei der Mehrwertsteuer werden die Ablieferungen aufgrund der Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes von 7,6% auf 8% im nächsten Jahr überdurchschnittlich stark ansteigen.

Insgesamt wurde bei der Prognose der Verkehrserträge von eher optimistischen Annahmen ausgegangen.

5.4.2 Nebenerträge und Beiträge

Die Positionen Nebenerträge und Beiträge umfassen vor allem die Nebenerträge der Verkehrsunternehmen, die Entschädigungen aus den Angebotserweiterungen, die durch Dritte bestellt werden, sowie die Nebenerträge der Verbundorganisation. Den überwiegenden Teil machen die Nebenerträge der Verkehrsunternehmen aus, die mit 83 Mio. Franken veranschlagt sind. Ohne die interne Verrechnung aus der 3. Etappe der Glattalbahn (vgl. 5.3.1) beträgt die Zunahme gegenüber dem Budget 2010 rund 3,9 Mio. Franken oder 5,6%. Insgesamt wird für 2011 aufgrund der verbesserten Konjunkturlage mit einem guten Geschäftsgang gerechnet. Während bei den Angebotserweiterungen durch Dritte unveränderte Erträge veranschlagt werden, betragen die Nebenerträge der Verbundorganisation nur noch 0,2 Mio. Franken. Die Verminderung ist eine Folge der 2009 erfolgten deutlichen Anpassung des internen Guthaben-Zinssatzes des Kantons Zürich, der von über 2% auf 0,2% gesenkt wurde. Für 2011 wurde dieser Zinssatz in die Planung übernommen.

5.4.3 Finanzierung Nachbarkantone und Finanzierung Bund

Die Nachbarkantone leisten bei den vom ZVV finanzierten kantonsüberschreitenden Linien Abgeltungen für den auf ihrem Kanton liegenden Teil. 2011 werden hier keine grossen Veränderungen erwartet. Die Beiträge werden mit 3,1 Mio. Franken budgetiert.

Bei der «Finanzierung Bund» handelt es sich um die Abgeltungen des Bundes an die vom ZVV aufwandfinanzierten und abgeltungsberechtigten Linien des Regionalverkehrs. Die Beitragssätze des Bundes betragen seit der Einführung des neuen Bundesfinanzausgleichs (NFA) 33% für die Betriebskosten und 20% für die Infrastrukturrechnung. Da diese Beiträge an die Kantonsquote angerechnet werden, werden sie gemäss den vom Bund mitgeteilten Werten und Zuwachsraten angepasst. 2011 wird mit Bundesbeiträgen von 21,7 Mio. Franken gerechnet.

6. Belastung der öffentlichen Hand

Die Kostenunterdeckung wird je zur Hälfte durch den Kanton und die Gemeinden finanziert. Bei einer Kostenunterdeckung 2011 von 390,6 Mio. Franken betragen die Kantons- und die Gemeindebeiträge je 195,3 Mio. Franken. Gegenüber dem laufenden Jahr steigen sie zwar

um je 9,4 Mio. Franken an. Hingegen sind sie etwas geringer gegenüber der KEF-Planung 2010–2013.

7. Risiken

Da die Rahmenkreditperiode nur für ein Kalenderjahr gilt, sind die Planungsrisiken erheblich verringert. Trotzdem bestehen in der Phase der prognostizierten Konjunkturerholung bezüglich der Nachfrage- und Verkehrsertragsentwicklung grössere Unsicherheiten. Im Rahmenkredit wurde davon ausgegangen, dass 2011 keine verzögerten Wirkungen der Wirtschaftskrise mehr spürbar sein werden und wieder mit einem realen Wachstum von 2% bei den Fahrausweisverkäufen gerechnet werden kann.

Kostenseitig bestehen gewisse Planungsrisiken bezüglich der Treibstoffpreise. Der in der Planung eingesetzte Preis von Fr. 1.80 für den Liter Diesel liegt nur wenig über dem heutigen Preis. Ein darüber hinausgehender Preisanstieg würde zu einer nicht geplanten Mehrbelastung führen. Ungewissheit besteht zudem bei der Finanzpolitik des Bundes, insbesondere bei den Massnahmen im Rahmen des Konsolidierungsprogramms 2011/2012. Das Risiko wird aktuell auf 2 Mio. Franken geschätzt. Diese Kostenrisiken bewegen sich aber bei einem Aufwand von fast 950 Mio. Franken im Rahmen der Budgetierungsgenauigkeit.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Hollenstein	Husi