

Sitzung vom 14. April 1999

715. Anfragen (Gerechte Belastung der Städte Zürich und Winterthur im öffentlichen Verkehr; Finanzausgleich mit der Stadt Zürich)

Kantonsrat Benedikt Gschwind, Zürich, und Kantonsrätin Astrid Kugler, Zürich, haben am 8. Februar 1999 folgende Anfrage eingereicht:

Seit der Einführung des Zürcher Verkehrsverbundes erfolgt die Verteilung der Gemeindebeiträge an den Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) unverhältnismässig zu Ungunsten der Städte Zürich und Winterthur. §2 der «Verordnung über die Gemeindebeiträge an den Verkehrsverbund (Kostenteiler-Verordnung)» vom 14. Dezember 1988 bestimmt: «Gemeinden dürfen höchstens mit 6% der berechtigten Steuerkraft belastet werden, ausgenommen die Städte Zürich und Winterthur, für die eine Belastungsgrenze von 10% gilt.»

So wurde die Stadt Zürich im abgerechneten Objektkredit 1995/96 mit 9,12 Steuerprozenten belastet, Winterthur mit 6,67%, wogegen andere Gemeinden wesentlich unter der zulässigen Belastungsgrenze von 6% blieben (zum Beispiel Meilen 2,77%, Adliswil 2,71%, Uster 3,63%). Von den 1995/96 an den ZVV abzuliefernden Betrag von 163,9 Mio. Franken bezahlte die Stadt Zürich allein 98,1 Mio. Franken (60%) und Winterthur 11,9 Mio. Franken (7,3%).

Bei der Vorlage über einen Lastenausgleich für die Stadt Zürich wurde die Frage des ZVV-Verteilschlüssels bewusst ausgeklammert, um die Vorlage nicht zu überladen. Die Studie Infras/Nabholz, welche für die regierungsrätliche Finanzausgleichsvorlage als wissenschaftliche Grundlage diente, weist aber ausdrücklich auf die Ungerechtigkeit beim ZVV-Verteilschlüssel hin und verweist auf eine separate Lösung im Rahmen des ZVV. Nach der deutlichen Annahme der Lastenausgleichsvorlage in der kantonalen Volksabstimmung und bereits überwiesener parlamentarischer Vorstösse gewinnt dieses Thema an Aktualität.

Wir stellen dem Regierungsrat folgende Fragen:

1. Welches sind die Gründe, weshalb in §2 der Kostenteiler-Verordnung die Bestimmung enthalten ist, dass die Städte Zürich und Winterthur mehr belastet werden dürfen als die übrigen Gemeinden?
2. Wie sehen die effektiven Gemeindebeiträge an den ZVV gemäss dem jüngst abgerechneten Rahmenkredit aus (Tabelle mit den effektiven Gemeindebeiträgen je Gemeinde nach Steuerkraft, prozentualem Kostenanteil in Franken und Steuerprozenten)?
3. Wie würde die Verteilung der Gemeindebeiträge an den ZVV aussehen, wenn die beiden Städte Zürich und Winterthur ebenfalls nur mit höchstens 6% der berechtigten Steuerkraft belastet werden dürfen (Tabelle mit der vollständigen Zusammenstellung der Beiträge der Gemeinden)? Wie hoch wäre dabei die jährliche Entlastung der Städte Zürich und Winterthur?
4. Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass die gegenwärtige Bestimmung der Verordnung bereits bei der Inkraftsetzung 1988 gegenüber den Städten Zürich und Winterthur ungerecht war und heute angesichts der Diskussion über einen gerechten Lastenausgleich völlig überholt ist?
5. Auf wann ist eine Vorlage des Regierungsrates an den Kantonsrat für eine entsprechende Änderung der Verordnung zu erwarten, die eine gleiche Höchstbelastung der Steuerkraft für alle zürcherischen Gemeinden festlegt?

Die Kantonsräte Hartmuth Attenhofer, Zürich, und Mario Fehr, Adliswil, haben am 8. Februar 1999 folgende Anfrage eingereicht:

Nachdem am gestrigen Sonntag das Zürcher Stimmvolk den Finanzausgleich für die Stadt Zürich deutlich angenommen hat, ist ein grosser Schritt in Richtung Fairness und Gerechtigkeit im Umgang mit der Stadt Zürich erfolgreich getan.

In der Studie Infras/Nabholz, die bei der Erarbeitung der Finanzausgleichsvorlage als wissenschaftliche Grundlage diente, ist für die Abgeltung der Sonderlasten im Bereich des Regionalverkehrs (ZVV) ausdrücklich auf einen separaten Weg verwiesen worden. Auch hier sollen die Leistungen der Stadt Zürich abgegolten werden.

Am 28. September 1998 hat der Kantonsrat zwei Postulate (KR-Nr. 399/1997 und KR-Nr. 400/1997) an den Regierungsrat überwiesen. In diesen Postulaten wird eine globale Neuregelung der ZVV-Finanzierung sowie ein Abbau der überproportionalen finanziellen Belastung der Stadt Zürich durch den ZVV verlangt.

In diesem Zusammenhang stellen sich folgende Fragen:

1. Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass nach der deutlichen Annahme der Finanzausgleichsvorlage jetzt auch im Bereich ZVV rasch nach einer fairen und gerechten Lösung für die Stadt Zürich gesucht werden muss?
2. Wie weit sind die Arbeiten zur Neuorganisation der ZVV-Finanzierung und dem damit verbundenen Abbau der überproportionalen Belastung der Stadt Zürich gediehen?
Wann ist mit einer Vorlage zu rechnen?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfragen Benedikt Gschwind und Astrid Kugler, Zürich, sowie Hartmuth Attenhofer, Zürich, und Mario Fehr, Adliswil, werden wie folgt beantwortet:

1. Die Grundzüge des geltenden Kostenverteilungsschlüssels sind im Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 (PVG, LS 740.1) enthalten. Danach wird die Kostenunterdeckung des Verkehrsverbundes je zur Hälfte von Staat und Gemeinden getragen. §27 PVG regelt die Aufteilung der Lasten unter den Gemeinden: Sie erfolgt zu 80 Prozent nach dem Verkehrsangebot und zu 20 Prozent nach der Steuerkraft.

Die Verordnung über die Gemeindebeiträge an den Verkehrsverbund vom 14. Dezember 1988 (Kostenverteiler-Verordnung, LS 740.6) regelt die Einzelheiten der Berechnung der Gemeindebeiträge. Grundlage ist die Anzahl Haltestellenabfahrten auf dem jeweiligen Gemeindegebiet. Für eine gerechte, den Verhältnissen angepasste Belastung der Gemeinden werden die Haltestellenabfahrten entsprechend der Angebotsqualität der Verkehrsmittel gewichtet, namentlich auf Grund des Komforts, der Kapazität und der Erschliessungsfunktion. Die Erschliessungsfunktion umfasst unter anderem die Geschwindigkeit der Verkehrsmittel und die Erreichbarkeit der Zentren. Angemessen berücksichtigt werden ferner die unterschiedlichen Kosten der einzelnen Verkehrsmittel.

Die Gemeinden werden in zweierlei Hinsicht vor einer übermässigen Belastung geschützt:

Gemäss §2 Kostenverteiler-Verordnung dürfen Gemeinden, in denen das Verkehrsangebot die Grundversorgung nicht übersteigt, höchstens mit 3% der berechtigten Steuerkraft belastet werden. Für die übrigen Gemeinden gilt der Höchstsatz von 6%, abgesehen von den Städten Zürich und Winterthur, für die auf Grund der hohen Angebotsdichte und -qualität eine Belastungsgrenze von 10% gilt.

Gemäss §10 Abs. 1 Kostenverteiler-Verordnung werden den Gemeinden je Einwohner und Jahr höchstens die nachstehende Anzahl Abfahrten angerechnet:

- a) Forchbahn, Uetlibergbahn oder Bremgarten–Dietikon-Bahn 30
- b) Sihltalbahn oder Südostbahn 20
- c) SBB10

Der bestehende Schlüssel wird von vielen Gemeinden grundsätzlich als gerecht beurteilt. Ein Teil der Gemeinden fühlt sich benachteiligt. Je nach Gemeinde werden dazu Vergleiche der Gemeindebelastung vor bzw. nach der Einführung des Verkehrsverbundes, die Entwicklung des Gemeindebetrages in den vergangenen Jahren, die mehrheitlich zu Lasten der Landgemeinden ging, oder die Belastung im Vergleich mit anderen Gemeindedaten (Steuerkraft, Einwohner) angeführt. Nach Auffassung der grossen Gemeinden wirkt der Lastenausgleich noch zu wenig stark und berücksichtigt die zentralörtlichen Leistungen ungenügend. Es trifft zwar zu, dass insbesondere die Städte Zürich, Winterthur und Kloten (Flughafen) auf Grund ihrer zentralörtlichen Funktionen stark belastet werden. Sie verfügen indessen über eine sehr hohe Angebotsqualität. Das 1990 mit dem Verkehrsverbund eingeführte Finanzierungssystem führte zu einer Entlastung der Stadt Zürich um rund 20 Mio. Franken.

2. Nachfolgend werden die Auswirkungen auf die Belastung der übrigen Gemeinden aufgezeigt, wenn die Belastungsgrenzen der beiden Städte von heute 10 auf 6 Prozent der berechtigten Steuerkraft herabgesetzt werden (Basis Abrechnungsjahr 1996/97):

Der Beitrag der Stadt Zürich würde von 96 auf 65 Mio. Franken sinken. Die Stadt Zürich würde um 31 Mio. Franken, die Stadt Winterthur um 0,9 Mio. Franken entlastet.

Die übrigen Gemeinden hätten somit eine Zusatzbelastung von 32 Mio. Franken unter sich aufzuteilen.

Die höchste Mehrbelastung würden diejenigen Gemeinden erfahren, die über eine hohe Steuerkraft, jedoch nur ein bescheidenes Verkehrsangebot verfügen. Die Mehrbelastung würde bei diesen Gemeinden im Vergleich zu der bisherigen Belastung rund 75% betragen.

Die Umverteilung würde dazu führen, dass 59 Gemeinden an der Belastungsgrenze anstossen.

Die Einzelheiten sind in der nachfolgenden Tabelle aufgeführt:

Gemeinde	Belastung gemäss Abrechnung 1996/97	Belastung gemäss Anfrage	Differenz	Veränderung in % vom Beitrag 1996/97
Aeugst a.A.	109435	109435	0	0%
Affoltern a.A.	411446	718222	306776	75%
Bonstetten	212598	311566	98968	47%
Hausen a.A.	161350	281654	120304	75%
Hedingen	199042	271857	72815	37%
Kappel a.A.	45708	79787	34079	75%
Knonau	92452	132817	40365	44%
Maschwanden	14238	24853	10615	75%
Mettmenstetten	238518	352461	113943	48%
Obfelden	145053	253205	108152	75%
Ottenbach	89200	155708	66508	75%
Rifferswil	44707	78041	33334	75%
Stallikon	157730	275334	117604	75%
Wettswil a.A.	198270	346101	147831	75%
Bezirk Affoltern	2119747	3391041	1271294	60%
Adlikon	11096	19369	8273	75%
Andelfingen	73029	127479	54450	75%
Benken	25220	38529	13309	53%
Berg a.l.	23053	30591	7538	33%
Buch a.l.	38834	38834	0	0%
Dachsen	66041	115282	49241	75%
Dorf	19120	33376	14256	75%
Feuerthalen	153731	268354	114623	75%
Flaach	58611	102312	43701	75%
Flurlingen	50763	88612	37849	75%
Henggart	79365	138539	59174	75%
Humlikon	16651	29066	12415	75%
Kleinandelfingen	56135	97990	41855	75%
Laufen-Uhwiesen	72808	127094	54286	75%
Marthalen	80268	140116	59848	75%
Oberstammheim	47323	82606	35283	75%
Ossingen	74803	130577	55774	75%
Rheinau	59760	70523	10763	18%
Thalheim a.d.Th.	32417	35159	2742	8%
Trüllikon	39232	59938	20706	53%
Truttikon	14731	25715	10984	75%
Unterstammheim	62894	106954	44060	70%
Volken	13987	15311	1324	9%
Waltalingen	23575	35963	12388	53%
Bezirk Andelfingen	1193447	1958289	764842	64%
Bachenbülach	109661	191425	81764	75%
Bassersdorf	462800	807866	345066	75%
Bülach	870348	1519283	648935	75%
Dietlikon	491618	858170	366552	75%
Eglisau	203150	290593	87443	43%
Embrach	345838	603696	257858	75%
Freienstein-Teufen	74688	130375	55687	75%
Glattfelden	110307	192552	82245	75%
Hochfelden	43312	75605	32293	75%
Höri	101660	177459	75799	75%
Hüntwangen	35504	61976	26472	75%
Kloten	1899849	2353246	453397	24%

Lufingen	93552	163305	69753	75%
Nürensdorf	158256	276253	117997	75%
Oberembrach	48097	83958	35861	75%
Opfikon	1367523	1985756	618233	45%
Rafz	160412	280016	119604	75%
Rorbas	84502	147508	63006	75%
Wallisellen	1050274	1833362	783088	75%
Wasterkingen	20935	36545	15610	75%
Wil	41099	71742	30643	75%
Winkel	175748	306787	131039	75%
Bezirk Bülach	7949133	12447478	4498345	57%
Bachs	26093	36384	10291	39%
Boppelsen	31335	54699	23364	75%
Buchs	275799	447412	171613	62%
Dällikon	127057	221791	94734	75%
Dänikon	42592	74348	31756	75%
Dielsdorf	252366	440532	188166	75%
Hüttikon	16534	28862	12328	75%
Neerach	84398	147326	62928	75%
Niederglatt	179585	313483	133898	75%
Niederhasli	256378	447534	191156	75%
Niederweningen	141752	188603	46851	33%
Oberglatt	249326	435225	185899	75%
Oberweningen	66168	66859	691	1%
Otelfingen	138347	180359	42012	30%
Regensberg	40630	70923	30293	75%
Regensdorf	1094315	1681264	586949	54%
Rümlang	392019	684310	292291	75%
Schleinikon	17652	30814	13162	75%
Schöfflisdorf	61604	61604	0	0%
Stadel	101997	168345	66348	65%
Steinmaur	142922	249485	106563	75%
Weiach	42331	60164	17833	42%
Bezirk Dielsdorf	3781200	6090326	2309126	61%
Aesch	44125	77025	32900	75%
Birmensdorf	442457	741554	299097	68%
Dietikon	1553755	2428330	874575	56%
Geroldswil	247594	432201	184607	75%
Oberengstringen	280257	489218	208961	75%
Oetwil a.d.L.	111160	194041	82881	75%
Schlieren	1440350	1674395	234045	16%
Uitikon	386334	625906	239572	62%
Unterengstringen	194940	340287	145347	75%
Urdorf	682017	1104242	422225	62%
Weiningen	240945	420595	179650	75%
Bezirk Dietikon	5623934	8527794	2903860	52%
Bäretswil	164510	287169	122659	75%
Bubikon	359694	454753	95059	26%
Dürnten	286392	499927	213535	75%
Fiscenthal	102322	102803	481	0%
Gossau	383362	669199	285837	75%
Grüningen	155348	271176	115828	75%
Hinwil	394254	688211	293957	75%
Rüti	565221	986653	421432	75%
Seegräben	105476	135381	29905	28%
Wald	283131	494235	211104	75%
Wetzikon	1233183	1902743	669560	54%
Bezirk Hinwil	4032893	6492250	2459357	61%
Adliswil	953642	1664681	711039	75%

Hirzel	94030	164139	70109	75%
Horgen	1295213	2260929	965716	75%
Hütten	38650	67468	28818	75%
Kilchberg	769619	1343451	573832	75%
Langnau a.A.	438492	765434	326942	75%
Oberrieden	373130	651337	278207	75%
Richterswil	880692	1090777	210085	24%
Rüschlikon	548716	885961	337245	61%
Schönenberg	128554	180581	52027	40%
Thalwil	1384514	2416813	1032299	75%
Wädenswil	1661125	2252948	591823	36%
Bezirk Horgen	8566377	13744519	5178142	60%
Erlenbach	449699	784996	335297	75%
Herrliberg	347602	606775	259173	75%
Hombrechtikon	475739	668180	192441	40%
Küsnacht	1483193	2589068	1105875	75%
Männedorf	516385	901404	385019	75%
Meilen	844910	1474879	629969	75%
Oetwil a.S.	171523	299411	127888	75%
Stäfa	946956	1653009	706053	75%
Uetikon a.S.	239455	417993	178538	75%
Zollikon	1325380	2250670	925290	70%
Zumikon	480513	838785	358272	75%
Bezirk Meilen	7281355	12485170	5203815	71%
Bauma	211254	368766	157512	75%
Fehraltorf	270967	470296	199329	74%
Hittnau	82278	143625	61347	75%
Illnau-Effretikon	1150169	1585506	435337	38%
Kyburg	20570	22659	2089	10%
Lindau	341125	412044	70919	21%
Pfäffikon	465511	812598	347087	75%
Russikon	206763	360927	154164	75%
Sternenberg	17056	21176	4120	24%
Weisslingen	125244	218626	93382	75%
Wila	87390	92241	4851	6%
Wildberg	37418	65317	27899	75%
Bezirk Pfäffikon	3015745	4573781	1558036	52%
Dübendorf	1819638	2882996	1063358	58%
Egg	660326	913100	252774	38%
Fällanden	555612	969879	414267	75%
Greifensee	371590	613691	242101	65%
Maur	581945	1015845	433900	75%
Mönchaltorf	150234	262249	112015	75%
Schwerzenbach	311944	513809	201865	65%
Uster	1782635	3025253	1242618	70%
Volketswil	643886	1123969	480083	75%
Wangen-Brüttisellen	248236	433322	185086	75%
Bezirk Uster	7126046	11754113	4628067	65%
Altikon	15568	27176	11608	75%
Bertschikon	23730	41424	17694	75%
Brütten	83267	145352	62085	75%
Dägerlen	31468	44175	12707	40%
Dättlikon	12921	22556	9635	75%
Dinhard	71331	71331	0	0%
Elgg	110899	193586	82687	75%
Ellikon a.d.Th.	23501	39848	16347	70%
Elsau	163020	263950	100930	62%
Hagenbuch	18592	32454	13862	75%
Hettlingen	103685	180993	77308	75%

Hofstetten	9048	15795	6747	75%
Neftenbach	119287	208228	88941	75%
Pfungen	98406	171778	73372	75%
Rickenbach	100633	175665	75032	75%
Schlatt	30096	38773	8677	29%
Seuzach	225855	394253	168398	75%
Turbenthal	193484	337747	144263	75%
Wiesendangen	151406	264295	112889	75%
Winterthur	11630718	10733088	-897630	-8%
Zell	209132	365062	155930	75%
Bezirk Winterthur	13426047	13767529	341482	3%
Zürich	95634076	64517710	-31116366	-33%

3. Der Regierungsrat hat bereits im Zusammenhang mit der Einzelinitiative Christopher May, Zürich, betreffend Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (KR-Nr. 64/1995) weitere Möglichkeiten zur Verringerung der Belastung der beiden Städte im Rahmen der Kostenverteiler-Verordnung geprüft.

Diese Abklärungen führen zur gleichen Beurteilung wie die vorliegenden Berechnungen. Eine (horizontale) Verlagerung der Lasten von den Städten auf die übrigen Gemeinden führt zu einem überproportionalen Anstieg von deren Kostenanteil. Dafür ist kaum ein politischer Konsens zu finden. Damit stellt sich im Grundsatz das gleiche Problem wie beim Lastenausgleich der Stadt Zürich in den übrigen Bereichen: Die Stadt Zürich konnte wegen der finanziellen Dimensionen (hohe Finanzkraft bei gleichzeitig hohem Finanzbedarf) von Anfang an nicht in den Steuerkraft- und Steuerfussausgleich der übrigen 170 Gemeinden integriert werden. Aus diesem Grund wurde in der Abstimmungsvorlage vom 7. Februar 1999 eine besondere Lösung im Finanzausgleichsgesetz getroffen, die den Kanton belastet.

Gössere Verschiebungen innerhalb der Kostenverteiler-Verordnung bringen nach all den bisherigen Untersuchungen keine nachhaltige Lösung. Die angestrebte Entlastungswirkung für die Zentrumsgemeinden ist auf anderen Ebenen zu suchen. Die Anfragen weisen darauf hin, dass bereits zwei am 28. September 1998 überwiesene Postulate (KR-Nrn. 399/1997 und 400/1997) hängig sind, die eine Revision der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs fordern. Ausserdem sind am 25. Januar 1999 ein Postulat, das den Erlass einer Gesamtverkehrskonzeption verlangt (KR-Nr. 146/1998), und eine Motion, die eine Totalrevision des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr fordert (KR-Nr. 143/1998), überwiesen worden.

Im Rahmen der Grundlagenarbeiten für die Gesamtverkehrskonzeption werden – im Quervergleich mit anderen Agglomerationen und Ländern – auch Finanzierungsmodelle für den ganzen Verkehrsbereich entwickelt und auf Grund eines umfassenden Kriterienkatalogs bewertet. Neben der Frage des Lastenausgleichs werden auch Lösungen für weitere wichtige Forderungen geprüft: Nachhaltige Sicherstellung der Finanzierung von Investitionen und Betrieb des ganzen Verkehrssystems, effiziente Steuerung der Investitionstätigkeit, Kapazitätsmanagement, Möglichkeiten zur Integration in eine ökologische Finanzreform. Das Teilprojekt «Finanzierungskonzept» der Gesamtverkehrskonzeption wird Mitte 2001 abgeschlossen. Damit werden auch die Termine der erwähnten Postulate eingehalten.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi