

Antrag des Regierungsrates vom 29. Juni 2016

5292

Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr

**(Änderung vom; Verkehrsfonds und Bahninfrastruktur-
fonds; Leistungsüberprüfung 2016)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 29. Juni 2016,

beschliesst:

I. Das Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 wird wie folgt geändert:

Ersatz von Bezeichnungen:

In § 22 wird der Passus «den jährlichen Voranschlag» durch «das jährliche Budget» und in § 33 Abs. 1 der Ausdruck «Voranschlag» durch «Budget» ersetzt.

§ 31. ¹ Der Kantonsrat weist dem Fonds mit dem Budget jährliche Einlagen von mindestens 55 Mio. Franken zu. Der Regierungsrat erstattet jährlich mit dem Budget Bericht über den Stand des Fonds sowie über das Investitionsprogramm und dessen Finanzierung. Mittelzuweisung

Abs. 2 und 3 unverändert

Neuer Titel nach § 31:

VI. Bahninfrastrukturfonds

§ 31 a. ¹ Die Gemeinden beteiligen sich zur Hälfte an der Einlage des Kantons gemäss Art. 57 des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 in den Bahninfrastrukturfonds des Bundes. Beteiligung der
Gemeinden

² Die Aufteilung der Gemeindebeiträge richtet sich nach § 27.

Titel «VI. Übergangs- und Schlussbestimmungen» wird zu Titel «VII. Übergangs- und Schlussbestimmungen».

II. Diese Gesetzesänderung untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Mitteilung an den Regierungsrat

Weisung

1. Ausgangslage

Mit Beschluss Nr. 236/2016 betreffend Leistungsüberprüfung 2016 legte der Regierungsrat die zu treffenden Massnahmen fest. Gemäss Massnahme F6.1 soll eine Vorlage zur hälftigen Beteiligung der Gemeinden an der jährlichen Einlage des Kantons Zürich in den Bahninfrastrukturfonds des Bundes (BIF) vorgelegt werden (Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr, PVG; LS 740.1). Ausserdem ist eine Senkung der Einlagen in den Verkehrsfonds zu planen (F6.5).

2. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 31. Mittelzuweisung an den Verkehrsfonds

§ 4 PVG sieht vor, dass der Kanton Beiträge für Erweiterungen von Infrastrukturen gewährt, die in Übereinstimmung mit der Angebotsplanung des ZVV stehen. Diese Erweiterungsinvestitionen werden über einen Fonds finanziert (Verkehrsfonds, § 30 PVG), der durch jährliche Einlagen gespeist wird (§ 31 PVG).

Am 1. Januar 2016 ist die Bundesvorlage betreffend Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) in Kraft getreten. Dies hatte unter anderem die Einführung des Bahninfrastrukturfondsgesetzes (BIFG; SR 742.140) und Änderungen des Eisenbahngesetzes (EBG, SR 742.101) zur Folge. Mit FABI haben sich die Planung und die Finanzierung der Bahninfrastruktur grundlegend geändert. Die Finanzierung wird neu im Grundsatz durch den Bund sichergestellt (Art. 49 EBG). Die Kantone müssen aber neu eine Einlage von insgesamt 500 Mio. Franken in den Bahninfrastrukturfonds (BIF) leisten (Art. 57 EBG).

Mit der Inkraftsetzung der FABI-Vorlage ergibt sich mittelfristig eine Entlastung beim Verkehrsfonds. Neu sollen alle Erweiterungsinvestitionen beim Eisenbahnnetz aus dem BIF finanziert werden. In Zukunft sollte der Kanton Zürich keine Beiträge mehr an die S-Bahn-Infrastrukturausbauten leisten müssen. Nach der Schaffung des BIF sind aus dem Verkehrsfonds vor allem noch die Infrastrukturinvestitionen für den öffentlichen Nahverkehr, also Tram und Busse, zu finanzieren. Zudem sind die früher getätigten Investitionen wie die Durchmesserlinie, die 4. Teilergänzungen der S-Bahn, die Glattalbahn usw. mit Mitteln des Verkehrsfonds zu amortisieren.

Laut § 31 Abs. 1 PVG weist der Kantonsrat dem Fonds mit dem Vorschlag jährliche Einlagen von mindestens 70 Mio. Franken zu. Die Verkehrsfondsplanung zeigt, dass unter Berücksichtigung der Auswirkungen von FABI neu nur noch eine jährliche Fondseinlage von 55 Mio. Franken erforderlich ist, um das Investitionsprogramm zu finanzieren und die laufenden Verpflichtungen des Fonds zu decken. Da das PVG im Rahmen der Leistungsüberprüfung 2016 geändert werden muss, soll auch § 31 PVG mit der gleichen Vorlage revidiert werden. In § 31 PVG soll deshalb die Mindesteinlage von 70 Mio. Franken auf 55 Mio. Franken herabgesetzt werden.

Aufgrund der Leistungsüberprüfung 2016 soll die Einlage in den Verkehrsfonds zudem 2017–2019 mit der Massnahme F6.5 vorübergehend um jeweils 5 Mio. Franken auf rund 50 Mio. Franken gesenkt werden. Die Umsetzung der ausserordentlichen Unterschreitung der gesetzlich vorgesehenen Einlage kann mittels Beschluss des Kantonsrates zum jeweiligen Budget erfolgen.

§ 31a Abs. 1. Einlage in den Bahninfrastrukturfonds

Gemäss § 26 PVG wird die Kostenunterdeckung des Verkehrsverbundes je zur Hälfte vom Kanton und den Gemeinden getragen. Der öffentliche Verkehr ist also eine gemeinsame Aufgabe von Kanton und Gemeinden.

Mit Inkraftsetzung der FABI-Vorlage erfolgen die Planung und die Finanzierung der Bahninfrastruktur grundsätzlich durch den Bund, wobei die Kantone neu eine Einlage von 500 Mio. Franken in den BIF leisten müssen. Bemessungsgrundlage für die Aufteilung der BIF-Beiträge auf die einzelnen Kantone sind die im Regionalverkehr bestellten Zugskilometer und die entsprechend geplanten Personenkilometer (Art. 57 Abs. 2 EBG). Der Kanton Zürich muss 2016 eine Einlage von 116 Mio. Franken leisten. Als Folge der Inbetriebnahme der 4. Teilergänzungen der Zürcher S-Bahn ist in der KEF-Planung für 2019 eine Einlage von 120 Mio. Franken vorgesehen.

Das BIFG sieht vor, dass die Mittel auf die Bereiche Substanzerhalt, Ausbau und Forschungsaufträge aufzuteilen sind. Der Grossteil der Finanzmittel des BIF wird für den Betrieb und den Unterhalt der Eisenbahninfrastruktur verwendet (Art. 4 Abs. 2 BIFG). Betrieb und Unterhalt der Infrastruktur werden, soweit eine kantonale Finanzierungspflicht besteht, über die ZVV-Rechnung und damit unter je hälftiger Beteiligung von Kanton und Gemeinden finanziert. Die Beteiligung der Gemeinden an der BIF-Einlage gemäss Leistungüberprüfung 2016 lehnt sich daran an. Mit dem neuen § 31a Abs. 1 PVG wird die hälftige Beteiligung der Gemeinden an der BIF-Einlage festgelegt, d.h. Kanton und Gemeinden tragen je rund 60 Mio. Franken.

§ 31a Abs. 2. Aufteilung der Gemeindebeiträge

Die Aufteilung der Gemeindebeiträge soll sich gemäss § 31a Abs. 2 PVG nach § 27 PVG richten.

Laut § 26 Abs. 2 PVG wird die Kostenunterdeckung des ZVV je zur Hälfte vom Kanton und von den Gemeinden getragen. In § 27 Abs. 1 PVG wird die Aufteilung der Gemeindebeiträge an die Kostenunterdeckung geregelt, die zu 80% nach dem Verkehrsangebot und zu 20% nach der Steuerkraft erfolgt. Die Beteiligung der Gemeinden an der BIF-Einlage soll nach denselben Regeln unter den Gemeinden aufgeteilt werden. Dies ist sachgerecht, da die S-Bahn das Rückgrat des öffentlichen Verkehrs ist und beinahe alle Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Verkehrs von einer nachfragegerechten und gut funktionierenden Eisenbahninfrastruktur profitieren.

§ 27 Abs. 2 PVG weist darauf hin, dass der Kostenverteilschlüssel durch den Regierungsrat festgesetzt wird, wobei Belastungsgrenzen für die Gemeinden vorzusehen sind. Der Kostenverteilschlüssel für den ZVV-Beitrag ist in der Kostenverteiler-Verordnung (LS 740.6) geregelt. Dieser Schlüssel soll auch für die Beteiligung an der BIF-Einlage übernommen werden. § 27 Abs. 2 PVG bezieht sich durch die Verweisung in § 31a Abs. 2 PVG neu nicht nur auf den ZVV-Beitrag, sondern auch auf die Beteiligung der Gemeinden am BIF-Beitrag.

§ 2 der Kostenverteiler-Verordnung legt Belastungsgrenzen fest, welche die Gemeinden vor unverhältnismässig hohen Belastungen aus dem öffentlichen Verkehr schützen. Die entsprechenden Grenzwerte erfüllen ihre Funktion zurzeit sowohl für den ZVV-Beitrag wie auch die zusätzliche Beteiligung an der BIF-Einlage vollumfänglich und müssen daher nicht materiell angepasst werden. Die Kostenverteiler-Verordnung muss aber formell angepasst werden, weil sie sich neu auch auf die Beteiligung der Gemeinden an der BIF-Einlage beziehen wird. Im Rahmen dieser Anpassung soll auch der Zahlungsmechanismus für die BIF-Einlage definiert werden. Die für den ZVV-Beitrag vorgese-

henen vorgängigen, vierteljährlichen Akontozahlungen der Gemeinden und deren nachträgliche Abrechnung nach Vorliegen des abgerechneten Objektkredits sind für den bereits im Voraus bekannten BIF-Beitrag nicht erforderlich. Die Beteiligung der Gemeinden an der BIF-Einlage soll daher auf der Grundlage der jeweils letztbekannten definitiven Kostenanteile der Gemeinden berechnet werden. Für diese Regelung sprechen vor allem administrative Gründe. Auch ist es für die Gemeinden von Vorteil, wenn der definitive Beitrag im Voraus bekannt ist und keine Nach- oder Rückzahlungen fällig werden können. Die Kostenverteiler-Verordnung soll nach der Gesetzesänderung angepasst werden. Die Änderung bedarf der Genehmigung durch den Kantonsrat.

In formeller Hinsicht ist im PVG ein neuer Abschnitt «VI. Bahninfrastrukturfonds» einzufügen. Als Folge davon ist die Nummerierung des bisherigen Abschnitts VI. zu den Übergangs- und Schlussbestimmungen anzupassen. In den §§ 22 und 33 erfolgt eine terminologische Anpassung.

3. Finanzielle Auswirkungen auf die Gemeinden

- a) Die Änderungen von § 31 PVG betreffend die Mittelzuweisung in den Verkehrsfonds haben auf die Gemeinden keine finanziellen Auswirkungen.
- b) Die Auswirkungen der Änderung von § 31a PVG betreffend die Einlage in den Bahninfrastrukturfonds und die Aufteilung der Gemeindebeiträge bedürfen einer differenzierten Betrachtung.

Zunächst entsteht für die Gemeinden insgesamt eine Mehrbelastung von rund 60 Mio. Franken pro Jahr, wobei der konkrete Betrag von der bundesgesetzlich festgelegten gesamten Kantonseinlage und der Entwicklung der interkantonalen Aufteilung abhängt. Die Gesamtsumme soll nach dem bewährten Schlüssel der Kostenverteiler-Verordnung auf die einzelnen Gemeinden verteilt werden. Dies ist sachgerecht, weil der Bahninfrastrukturfonds die nationale Grundlage für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs bildet und der Kostenverteilungsschlüssel vor allem die Qualität des Angebots und damit den Nutzen für die jeweilige Gemeinde berücksichtigt. Zudem erfolgt die Entlastung der Gemeinden aus den Massnahmen F6.2–F6.4 ebenfalls nach diesem Schlüssel.

Die Mehrbelastung wird insgesamt kompensiert. Als Bestandteil der FABI-Vorlage hat der Bund den Arbeitswegkostenabzug bei der direkten Bundessteuer auf Fr. 3000 beschränkt. Dazu wurden das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (DBG; SR 642.11; Art. 26 Abs. 1 Bst. a DBG) und das Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG; SR 642.14; Art. 9 Abs. 1 StHG) geändert. Diese Massnahme wurde als Beitrag zur Deckung des Finanzierungsmehrbedarfs des Bundes bei der Eisenbahninfrastruktur festgelegt. Die Mehreinnahmen werden dem BIF gutgeschrieben. Die Anpassung des StHG ändert die kantonalen Regelungen zum Fahrkostenabzug bei der Einkommenssteuer nicht direkt. Sie ermöglicht es den Kantonen aber, ebenfalls eine Obergrenze des Fahrkostenabzugs vorzusehen. Der Regierungsrat hat am 29. Juni 2016 dem Kantonsrat einen Antrag auf Änderung des Steuergesetzes betreffend Begrenzung des Arbeitswegkostenabzugs auf Fr. 3000 unterbreitet (Vorlage 5290). Daraus ergeben sich für die Gemeinden Mehrerträge von insgesamt rund 49 Mio. Franken (Basis 2012). Unter Berücksichtigung der durch den ZVV im Rahmen der Leistungsüberprüfung 2016 mit den Massnahmen F6.2–F6.4 zu erbringenden Einsparungen von 23 Mio. Franken im Jahr 2019, die den Kanton und die Gemeinden um je 11,5 Mio. Franken entlasten, ergibt sich eine Gesamtentlastung der Gemeinden um rund 60 Mio. Franken (Summe von 49 Mio. und 11,5 Mio. Franken). Weil keine verlässliche Wechselwirkung zwischen der Mehrbelastung durch die BIF-Beiträge und dem Mehrertrag aus der Herabsetzung des Arbeitswegkostenabzugs besteht, kann der Saldo für einzelne Gemeinden jedoch unausgeglichen ausfallen. Es ist zu vermuten, dass vor allem die städtischen Gemeinden und jene Gemeinden mit zentralörtlichen Funktionen mit einer teilweise spürbaren Mehrbelastung rechnen müssen.

4. Leistungsüberprüfung 2016, Bindung des Kantonsrates

Für die Massnahme F6.1 (Beteiligung der Gemeinden an der Einlage in den BIF) wird dort eine Saldoverbesserung von 60 Mio. Franken für 2019 veranschlagt, für die Massnahme F6.5 (Einlage in den Verkehrsfonds) eine Verbesserung von insgesamt 15,0 Mio. Franken oder je 5 Mio. Franken in den Jahren 2017–2019. Beide Massnahmen sind Teil des Gesamtbetrags der erzielbaren Saldoverbesserung, der für den Kantonsrat gemäss Art. 56 Abs. 3 der Kantonsverfassung (LS 101) bindend ist.

Der in RRB Nr. 236/2016 aufgeführte Gesamtbetrag von 494,4 Mio. Franken für die Massnahmen in der Zuständigkeit des Kantonsrates wird sich durch einzelne Vorlagen bis zur Antragstellung zur letzten Vorlage der Leistungsüberprüfung 2016 verändern. Der Regierungsrat wird den Kantonsrat gleichzeitig mit der letzten für 2016 geplanten Vorlage über den aktuellen Stand informieren.

5. Regulierungsfolgeabschätzung

Es sind keine Unternehmen im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (EntlG; LS 930.1) betroffen, weshalb keine Regulierungsfolgeabschätzung erforderlich ist.

6. Antrag

Der Regierungsrat beantragt dem Kantonsrat, der Vorlage zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Mario Fehr	Beat Husi