

Antrag des Regierungsrates vom 29. September 2004

4208

**Beschluss des Kantonsrates
betreffend die Bewilligung eines Rahmenkredits
des Zürcher Verkehrsverbundes
für die Fahrplanperiode 2005/2006**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 29. September 2004,

beschliesst:

I. Für die Kalenderjahre 2005 und 2006 (Fahrplanperiode 12. Dezember 2004 bis 9. Dezember 2006) wird dem Zürcher Verkehrsverbund gemäss § 26 des Personenverkehrsgesetzes ein Rahmenkredit von Fr. 650 500 000 bewilligt.

II. Veröffentlichung im Amtsblatt, Textteil.

III. Mitteilung an den Regierungsrat zum Vollzug.

Weisung

1. Einleitung

Der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) erfüllt seine Aufgaben innerhalb eines Rahmenkredites, der vom Kantonsrat für eine Fahrplanperiode von mindestens zwei Jahren festgelegt wird (§ 26 Abs. 1 Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr, PVG [LS 740.1]). Im Jahr 2002 wurde der Hauptfahrplanwechsel europaweit auf Mitte Dezember festgelegt. Das Fahrplanjahr dauert somit jeweils von Mitte Dezember bis Mitte Dezember und ist damit nahezu identisch mit dem

Kalenderjahr. Auf eine Abgrenzung der zwei Wochen, um die sich das Fahrplanjahr vom Kalenderjahr unterscheidet, kann auf Grund der geringen Differenzen von Verkehrsleistung und Kosten zwischen Fahrplanperiode und Kalenderjahren verzichtet werden. Aus diesem Grund wurde bereits der Rahmenkredit 2003/2004 für zwei Kalenderjahre bewilligt (Vorlage 3996). Dieses Vorgehen wird auch für den Rahmenkredit 2005/2006 beantragt.

Für die Kalenderjahre 2005/2006 – beruhend auf der Fahrplanperiode vom 12. Dezember 2004 bis 9. Dezember 2006 – wird ein Rahmenkredit von 650,5 Mio. Franken beantragt. Der laufende Rahmenkredit 2003/2004 beträgt 609,8 Mio. Franken. Im Rahmen des Sanierungspakets 04 hat der Regierungsrat den ZVV verpflichtet, im Voranschlag 2004 einen Betrag von 3 Mio. Franken einzusparen, sodass für den Zeitraum 2003/2004 tatsächlich 606,8 Mio. Franken zur Verfügung stehen. Gegenüber dem ursprünglichen Rahmenkredit 2003/2004 weist der neue Rahmenkredit 2005/2006 eine Zunahme von 40,7 Mio. Franken oder 6,7% aus. Teuerungsbereinigt beträgt der Anstieg 4,1%. Die zusätzlichen Mittel sind in erster Linie eine Folge der Angebotsausbauten in der Fahrplanperiode 2005/2006, die Kosten von rund 47 Mio. Franken verursachen. Zudem steigen die Kapitalkosten infolge von Fahrzeugbeschaffungen verhältnismässig stark an.

2. Grundsätze des Kantonsrates über die Entwicklung des Verkehrsangebotes der Fahrplanperiode 2005–2008

Der Kantonsrat hat am 3. März 2003 die Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr beschlossen (Vorlage 3997 a). Danach soll die Nachfrage bis 2008 um 10% gesteigert werden (Basis 2001). Angebotsausbauten werden in Bereichen mit bereits bestehenden oder kurzfristig zu erwartenden Kapazitätsengpässen vorgenommen. Daneben soll durch Qualitätsverbesserungen die Kundenzufriedenheit auf 77 Punkte im Jahr 2008 angehoben werden. In finanzieller Hinsicht werden zusätzliche Mittel von Kanton und Gemeinden auf jenen Teil beschränkt, der durch die neuen Angebote oder durch Mehrbelastungen aus dem neuen bundesstaatlichen Finanzausgleich erforderlich ist. Bezogen auf die Rahmenkreditperiode kann die finanzielle Zielsetzung im ersten Jahr erfüllt, im zweiten Jahr aber nicht voll erfüllt werden. Bezogen auf die gesamte Finanzplanperiode wird sie allerdings eingehalten.

3. Verbundangebot 2005–2006

Auf den Fahrplanwechsel vom 12. Dezember 2004 wird das Verbundangebot weiter ausgebaut.

Bei der S-Bahn sind in der Rahmenkreditperiode folgende grösseren Ausbauten geplant:

- Die S3 verkehrt neu auch abends und an Sonntagen halbstündlich bis Dietikon. Zusätzlich verkehrt sie stündlich weiter bis Aarau.
- Grössere Veränderungen stehen am linken Zürichseeufer bevor. Die S2 wird von Montag bis Freitag bis 20 Uhr zwischen Effretikon und Pfäffikon SZ zu einem Halbstundentakt ausgebaut. In der Hauptverkehrszeit wird im Halbstundentakt bis Ziegelbrücke gefahren. Zwischen Zürich HB und Horgen Oberdorf wird eine neue S-Bahn-Linie eingeführt. Die neue S24 verkehrt im Halbstundentakt täglich bis 20 Uhr.
- Auf der S33 verkehren von Montag bis Freitag neu zwei Züge pro Stunde bis 20 Uhr.
- Das Konzept der Zusatzzüge im Unterland wird am Morgen und am Abend neu gestaltet.

Die Kosten für die S-Bahn-Ausbauten betragen rund 12 Mio. Franken im Jahr 2005 und 2 Mio. Franken im Jahr 2006.

Im Busbereich wird das Schwergewicht wie folgt gelegt:

- Anpassen des Busnetzes auf neue S-Bahnen
- Beseitigen von bestehenden und sich abzeichnenden Kapazitätsengpässen
- Einleiten notwendiger Anpassungen bei Umlaufproblemen usw.
- Ausbau des Angebots am Abend und Abnahme der letzten S-Bahn (durchgehende Reisekette)
- Verbesserung der Anschlussqualität (Sicherstellen der Reisekette)

Insgesamt werden rund 250 Einzelmassnahmen umgesetzt. Zu den grössten gehören die neue Linie 14 in der Stadt Winterthur, die Anpassung der Busnetze am linken Zürichseeufer, die Überarbeitung des Ortsbussystems in Kloten sowie das Anpassen der Buslinien auf die neuen Betriebszeiten bzw. Taktverdichtungen im S-Bahn-Netz. Die Kosten für die Angebotsausbauten im Busbereich belaufen sich auf rund 11 Mio. Franken.

4. Rahmenkredit für die Kalenderjahre 2005–2006 (Fahrplanperiode vom 12. Dezember 2004 bis 9. Dezember 2006)

4.1 Übersicht

Grundlagen des Rahmenkredits 2005/2006 sind der Voranschlag 2005 und die aktualisierte Finanz- und Investitionsplanung des ZVV 2005–2010.

Die Planung wird in Einklang mit dem konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan des Kantons (KEF) jeweils für die Kalenderjahre erstellt. Aus der Kostenunterdeckung der beiden Finanzplanjahre 2005 und 2006 errechnet sich ein Rahmenkredit von 650,5 Mio. Franken.

Beträge in Mio. Franken, zu laufenden Preisen	Vor- anschlag 2004	Vor- anschlag 2005	Finanz- planung 2006
Leistungsentgelt an Verkehrsunternehmen	621,9	640,6	656,7
Abgeltung an die SBB und Thurbo	41,9	47,9	49,0
Abgeltungen an andere Verkehrsunternehmen	4,2	4,3	4,3
Aufwand Verbundorganisation	9,4	9,3	9,4
Belastung Mehrwertsteuer	10,3	10,2	10,5
Betriebsbeiträge an ProMobil	6,0	6,0	6,0
Total Aufwand	693,7	718,3	735,9
Verkehrsertrag	298,6	304,1	311,2
Nebenerträge und Beiträge	62,0	63,4	64,0
Total Ertrag	360,6	367,5	375,2
Finanzierung Nachbarkantone	1,6	1,8	1,8
Finanzierung Bund	28,0	28,5	28,9
Total Finanzierung durch Dritte	29,6	30,3	30,7
Kostenunterdeckung	303,5	320,5	330,0
Kostenunterdeckung Kalenderjahre 2005 und 2006 (Fahrplanperiode 12. Dezember 2004 bis 9. Dezember 2006)		650,5	

4.2 Aufwand

4.2.1 Leistungsentgelt an Verkehrsunternehmen

Die Leistungsentgelte an die Verkehrsunternehmen verzeichnen gegenüber dem Voranschlag 2004 mit 621,9 Mio. Franken einen Anstieg von 34,8 Mio. Franken auf 656,7 Mio. Franken (2006). Das entspricht einer Zunahme von 5,6% innerhalb von zwei Jahren.

Die grösste Zunahme (27,5 Mio. Franken) entfällt auf die stark steigenden Kapitalkosten. Der Anstieg ist vor allem auf die Trambeschaffung und allgemein höhere Investitionsausgaben der Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ) für die Substanzerhaltung zurückzuführen. Daneben fallen auch Investitionskosten für das Projekt «Leitsystem» (CCM) an. Bei den Zinsen wird mit einem durchschnittlichen Satz von 3,75% für 2005 und von 4,0% für 2006 gerechnet. Die Sachkosten steigen um 5,8 Mio. Franken. Die Personalkosten bleiben wegen der restriktiven Budget- und Finanzplanrichtlinien sowie der nachträglich vereinbarten Reduktion bei den VBZ auf der Höhe des Voranschlags 2004.

Im Leistungsentgelt sind die Mehrkosten von 11 Mio. Franken aus dem erwähnten Ausbau des Busangebots separat berechnet. Sie sind nicht auf die Sachgruppen wie Personal-, Sach- oder Kapitalkosten verteilt.

In die Planung wurden Einsparungen von 4 Mio. Franken eingerechnet, die bei der Fahrleistungserbringung für das Jahr 2006 mittels Zielvereinbarungen zu realisieren sind. Ausserdem ist die Sparmassnahme «Verbesserung der Effizienz der Verkehrsunternehmen» enthalten, die im Rahmen des Sanierungspakets 04 erlassen wurde. Diese Massnahme sieht weitere Einsparungen von 3 Mio. Franken für 2005 und von 5 Mio. Franken für 2006 vor. Die konkreten Aufträge sind für 2005 erteilt. Das Vorgehen für 2006 wird zurzeit vorbereitet.

4.2.2 Abgeltungen an die S-Bahn und an andere Verkehrsunternehmen

Die Abgeltungen für 2005 beruhen auf den Offerten der Verkehrsunternehmen und dem aktuellen Stand der Bereinigung. Mit der Schweizerischen Bundesbahnen AG (SBB) soll eine Langfristvereinbarung betreffend den Betrieb der S-Bahn bis 2012 abgeschlossen werden, die beträchtliche Produktivitätsgewinne umfasst. Die Verhandlungen stehen kurz vor dem Abschluss. In der Vereinbarung werden die Kostenentwicklung der S-Bahn und die Mechanismen für die Erlösanpassung verbindlich geregelt. Der Planwert für die SBB für 2006

beruht auf dem Vereinbarungsentwurf. Trotz eines Mehrangebots im Umfang von 14 Mio. Franken steigen die Abgeltungen an SBB und Thurbo dank des Mehrerlöses aus Tarifierhöhung und Mehrangebot zwischen 2004 und 2006 nur um 7 Mio. Franken auf 49 Mio. Franken.

Unter den «Abgeltungen an andere Verkehrsunternehmen» werden die Defizitbeiträge an kantonsüberschreitende Eisenbahnen wie Südostbahn oder Bremgarten-Dietikon-Bahn sowie verschiedene kantonsüberschreitende Buslinien ausgewiesen. Hier sind keine substantiellen Änderungen geplant.

4.2.3 Aufwand der Verbundorganisation

Der Aufwand der Verbundorganisation verändert sich nur unwesentlich. Minderausgaben bei den Dienstleistungen Dritter stehen Mehrausgaben bei den Fahrvergünstigungen für Behörden gegenüber. Diese sind unter anderem durch den Aufschlag beim ZVV-Tarif bedingt. Als Folge der geringen Teuerung und des halbierten Teuerungsausgleichs ist die Zunahme der Personalkosten bei gleich bleibendem Personalbestand gering. Gerundet bleibt der Aufwand der Verbundorganisation bei 9,4 Mio. Franken nahezu konstant.

4.2.4 Belastung Mehrwertsteuer

Bei der «Belastung Mehrwertsteuer» handelt es sich um den Aufwand für nicht rückforderbare Vorsteuern im Rahmen der Mehrwertsteuerabrechnung. Die Vorsteuerreduktion wird direkt aus den erhaltenen Nettosubventionen berechnet. Diese werden pauschal besteuert. Bis 2003 lag der Satz bei 2,7%. Im laufenden Jahr wurde er auf 3,5% erhöht. In der Planung wird davon ausgegangen, dass er keine weiteren Veränderungen erfahren wird.

4.2.5 Betriebsbeiträge an Pro Mobil

Gemäss § 13 a der Angebotsverordnung (LS 740.3) leistet der ZVV Betriebsbeiträge an die Behindertentransportorganisation Pro-Mobil. Die Beiträge des ZVV werden auf rund 2% der Kostenunterdeckung des ZVV festgelegt, entsprechend dem Anteil der mobilitätsbehinderten Personen an der Gesamtbevölkerung. Weitere Beiträge werden vom Bund und der Stadt Zürich geleistet.

Nachdem ProMobil ab 2001 die operative Tätigkeit schrittweise auf den ganzen Kanton ausgedehnt hatte, stieg die Fahrtenzahl rasch an. Bereits im Verlauf des Jahres 2003 musste die Kostenbeteiligung der Kundinnen und Kunden erhöht werden, um das Defizit in Grenzen zu halten. Auf Grund der Revision des IV-Gesetzes entfallen ab 2005 die Beiträge der Invalidenversicherung in der Höhe von 3,5 Mio. Franken, was weitere Sparmassnahmen und Kundenbeteiligungen bedingt, weil ein Teil der Bundesgelder neu direkt an die Betroffenen fliesst. In der Planung ist weiterhin der Maximalbeitrag von 6 Mio. Franken pro Jahr eingestellt. Mittelfristig dürfte jedoch eine Neuordnung der Finanzierung unumgänglich sein.

4.2.6 MobilPlus (Umsetzung Behindertenkonzept)

Das Umsetzungskonzept befindet sich noch in der Planungsphase und wird im Herbst 2004 dem Bundesamt für Verkehr eingereicht. Im gegenwärtigen Rahmenkredit wurden noch keine substanziellen Aufwendungen aufgenommen, weil in diesem Zeitraum vornehmlich Planungskosten anfallen werden. Diese werden nicht separat ausgewiesen. Es kann zudem davon ausgegangen werden, dass ein Grossteil der kostenträchtigen Massnahmen im Bereich der Infrastruktur liegt und über den Verkehrsfonds finanziert wird.

4.3 Ertrag

4.3.1 Verkehrsertrag

Ende 2004 werden verschiedene Tarifmassnahmen umgesetzt, die in der Rahmenkreditperiode wirksam werden. Die durchschnittliche Preiserhöhung beträgt 5,8%. Sie soll ab 2005 Mehreinnahmen von rund 15 Mio. Franken bringen. Der tariflich bedingte Anstieg beträgt damit 3,5% und entspricht einer Umsetzungsrate der Tarifmassnahmen von 60%. 2006 sollen die Massnahmen dann zu 80% wirksam sein und rund 20 Mio. Franken Mehreinnahmen hervorbringen. Die prozentualen Umsetzwerte widerspiegeln die bisherigen Erfahrungen bei Tarifierhöhungen. Zum einen sind viele Abonnemente zum bisherigen Preis noch längere Zeit gültig. Zum andern werden jeweils vor Inkrafttreten einer Preiserhöhung «Hamsterkäufe» zum alten Preis getätigt. Ausserdem dürften jeweils einige Kundinnen und Kunden auf alternative Transportmöglichkeiten oder auf günstigere Fahrausweise wechseln.

Nachdem in der Rechnung 2003 Verkaufserlöse aus dem ZVV-Tarif und den Einnahmenanteilen aus dem nationalen Tarif von 483 Mio. Franken ausgewiesen wurden, wird bis 2006 mit einem Anstieg auf rund 530 Mio. Franken gerechnet. Dank der Tarifmassnahmen und der Angebotsverbesserungen werden für die Jahre 2005 und 2006 Zunahmen bei den Verkaufserlösen von 4,9% bzw. 3,0% veranschlagt. Bei den Einnahmenanteilen der SBB aus der Anerkennung des Verbundtarifs ist nach den Niveaueinstellungen in den Vorjahren wieder von einer Entwicklung auszugehen, die im Gleichschritt mit den Verkaufserlösen aus dem ZVV-Tarif verläuft. Vor diesem Hintergrund errechnet sich ein Verkehrsertrag von 304,1 Mio. Franken für 2005 und von 311,2 Mio. Franken für 2006.

4.3.2 Nebenerträge und Beiträge

Die Nebenerträge und Beiträge umfassen die Nebenerträge der Verkehrsunternehmen und des ZVV sowie die Beiträge Dritter an den ZVV aus Angebotserweiterungen gemäss § 20 PVG. Auf die Nebenerträge entfallen mehr als 90% dieser Position. Wegen der zurückhaltenden Nachfrage im Werbebereich kann jedoch nur mit geringen Ertragssteigerungen gerechnet werden. Für 2005 und 2006 wird eine Ertragssteigerung von insgesamt 2 Mio. Franken eingesetzt, womit sich die Nebenerträge/Beiträge auf rund 64 Mio. Franken belaufen.

4.3.3 Finanzierung Nachbarkantone und Finanzierung Bund

Bei den vom ZVV finanzierten kantonsüberschreitenden Linien wird ebenfalls ein Mehrangebot umgesetzt. Deshalb ist ein leichter Anstieg der Beiträge der Nachbarkantone auf 1,8 Mio. Franken zu erwarten.

Bei der Finanzierung durch den Bund wird von einem konstanten Beitragsatz von 44% ausgegangen. Die Abgeltungen des Bundes an die konzessionierten Transportunternehmen des Regionalverkehrs entwickeln sich damit analog der Entwicklung der Kostenunterdeckungen der Linien. In den Jahren 2005 und 2006 ist mit einer Zunahme von insgesamt 0,9 Mio. Franken zu rechnen, was einen Bundesbeitrag von 28,9 Mio. Franken für 2006 ergibt.

5. Belastung öffentliche Hand

5.1 Rahmenkredit und Finanzplanung

Die dem Rahmenkredit zu Grunde gelegten Kostenunterdeckungen für 2005 und 2006 sind mit den Werten der Finanzplanung des ZVV identisch. Sie bilden auch die Grundlage für die Eingabe in den Voranschlag des Kantons und den konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan KEF 2005–2008. Die geplante Kostenunterdeckung 2005 liegt mit 320,5 Mio. Franken 17,0 Mio. Franken über derjenigen des laufenden Jahres. Dieser Anstieg entspricht weitgehend der Mehrbelastung, die sich aus dem Angebotsausbau per Fahrplan 2005 ergibt. 2006 erfolgt ein weiterer Anstieg um knapp 10 Mio. Franken auf 330 Mio. Franken.

Im vom Regierungsrat beschlossenen aktuellen KEF 2004–2007 ist für die Jahre 2005 und 2006 eine kumulierte Kostenunterdeckung von 654 Mio. Franken ausgewiesen. Darin sind die Massnahmen aus dem Sanierungspaket 04 des Regierungsrates enthalten, die vom ZVV Einsparungen von 8 Mio. Franken im Jahr 2005 und von 13 Mio. Franken im Jahr 2006 verlangen (einschliesslich der unter Ziffer 4.2.1 erwähnten Einsparungen). Mit dem vorliegend beantragten Rahmenkredit von 650,5 Mio. Franken werden die entsprechenden Werte aus dem KEF 2004–2007 unterschritten.

Der Gesamtaufwand wächst von 693,7 Mio. Franken im laufenden Voranschlag auf 735,9 Mio. Franken für 2006. Die Aufwandsteigerung beträgt damit 42,2 Mio. Franken oder 6,1%. Die wichtigsten Kostentreiber sind die Kapitalkosten und die Angebotsausbauten.

Der Aufwandsteigerung steht ein Ertragswachstum von 4% oder rund 15 Mio. Franken gegenüber. Dass das Ertragswachstum mit der Aufwandsteigerung nicht mithalten kann, ist vor allem die Folge von höheren Einnahmenanteilen, die an die SBB abgeliefert werden müssen (+21 Mio. Franken). Hinzu kommt, dass neue Angebote in den ersten Jahren erfahrungsgemäss schwächer ausgelastet sind als der Durchschnitt des bestehenden Angebots. Deshalb ist bei grösseren Ausbauschritten regelmässig mit einem vorübergehenden Rückgang der Kostendeckung beziehungsweise einem Anstieg der Kostenunterdeckung zu rechnen. Längerfristig verbessert sich aber die Kostendeckung des Gesamtnetzes, weil sich die Attraktivität des Angebots erhöht.

5.2 Belastung der Gemeinden

In § 2 der Kostenteiler-Verordnung (LS 740.6) sind die prozentualen Belastungsgrenzen für die Gemeinden festgelegt. Sie orientieren sich unter anderem an der berechtigten Steuerkraft. Auch unter Berücksichtigung der gegenwärtig rückläufigen relativen Steuerkraft einzelner Gemeinden ist trotz steigender Kostenunterdeckung nicht von einem starken Anstieg der prozentualen Belastungen auszugehen. Für die Periode des Rahmenkredits ist deshalb nicht damit zu rechnen, dass die Grenzen für die jeweilige finanzielle Belastbarkeit einer Gemeinde überschritten werden. Der geplante Wert für 2006 liegt trotz der Zunahme der Kostenunterdeckung nominal in etwa auf dem Niveau der Kostenunterdeckung des Fahrplanjahrs 1996/1997. Teuerungsbereinigt liegt er sogar deutlich darunter.

5.3 Risiken

Der Rahmenkredit wird auf Basis der aktualisierten Finanzplanung berechnet. Das bedeutet, dass die jüngsten Entwicklungen bezüglich Teuerung und Zinsen berücksichtigt werden konnten. Die Kostenentwicklung, die wesentlich durch den Personalaufwand bestimmt ist, ist verhältnismässig wenig risikobehaftet. Die Umsetzung der erwähnten Sparmassnahmen dürfte aber anspruchsvoll werden.

Als Risiken verbleiben vor allem unerwartete Veränderungen bei den exogenen Rahmenbedingungen, wozu auch Massnahmen des Bundes gehören, die über das Entlastungsprogramm 2003 hinausgehen. Die Planwerte berücksichtigen die aktuellen Konjunkturprognosen, die eher positiv sind. Eine deutliche Verzögerung der konjunkturellen Erholung würde das Erreichen der Ertragsziele in Frage stellen, zumal auf 2005 eine Tarifierhöhung eingeplant ist, deren Wirkung bei ungünstiger Konjunkturlage erheblich schwächer ausfallen könnte. Weil die Annahmen zur Teuerung in der Planung bereits sehr tief sind, kann bei einem weiteren konjunkturellen Rückgang nicht mit einer zusätzlichen substanziellen Kostenreduktion gerechnet werden.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:
Jeker

Der Staatsschreiber:
Husi