

Antrag des Regierungsrates vom 21. August 2002

3996

**Beschluss des Kantonsrates
betreffend die Bewilligung eines Rahmenkredites
des Zürcher Verkehrsverbundes
für die Fahrplanperiode 2003/2004**

(vom

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 21. August 2002,

beschliesst:

I. Für die Kalenderjahre 2003 und 2004 (Fahrplanperiode 15. Dezember 2002 bis 11. Dezember 2004) wird dem Zürcher Verkehrsverbund gemäss § 26 des Personenverkehrsgesetzes ein Rahmenkredit von Fr. 609 800 000 bewilligt.

II. Veröffentlichung im Amtsblatt, Textteil.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Einleitung

Der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) erfüllt seine Aufgaben innerhalb des Rahmenkredites, der vom Kantonsrat für eine Fahrplanperiode von mindestens zwei Jahren festgelegt wird (§ 26 Abs. 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr, Personenverkehrsgesetz, PVG [LS 740.1]). Der Hauptfahrplanwechsel war bisher in den ungeraden Jahren beim Monatswechsel Mai/Juni und die Fahrplanperiode dauerte zwei Jahre. Ab 2002 wird der Hauptfahrplanwechsel europaweit auf Mitte Dezember festgelegt. Stichtag ist der 15. Dezember 2002. Die Fahrplanperiode 2001/2002 hat im Juni 2001 begonnen und dauert somit ausnahmsweise nur 19 Monate.

Auf Grund dieser Ausnahmesituation wurde der Rahmenkredit 2001/2002 für eine Periode von 19 Monaten bewilligt (Beschluss des Kantonsrates vom 14. Mai 2001, Vorlage 3831). Schon im damaligen Beschluss wurde darauf hingewiesen, dass inskünftig der Rahmenkredit zwei Kalenderjahre umfassen soll. Damit kann er mit dem Rechnungsjahr des Kantons und der Verkehrsunternehmen in Einklang gebracht werden.

Auf die Abgrenzung der zwei Wochen, um die sich das Fahrplanjahr (Wechsel Mitte Dezember) und das Kalenderjahr unterscheiden, kann auf Grund der geringen Differenzen von Verkehrsleistung und Kosten zwischen Fahrplanperiode und Kalenderjahren verzichtet werden. Angesichts der bisher nicht immer einfach vorzunehmenden Abgrenzungen zwischen Kalenderjahr und Fahrplanjahr kann in Zukunft sogar mit besseren und exakteren Zahlen gerechnet werden.

Für die Kalenderjahre 2003/2004 – beruhend auf der Fahrplanperiode vom 15. Dezember 2002 bis 11. Dezember 2004 – wird ein Rahmenkredit von 609,8 Mio. Franken beantragt. Verglichen mit dem laufenden, auf zwei Jahre hochgerechneten Rahmenkredit 2001/2002 von 595,2 Mio. Franken ergibt sich eine Zunahme von 14,6 Mio. Franken oder 2,5%. Diese ist in erster Linie auf den Anstieg des Leistungsentgelts an die Verkehrsunternehmen zurückzuführen, die durch die Zunahme der Erträge nur etwa zu vier Fünfteln ausgeglichen wird.

2. Grundsätze des Kantonsrates über die Entwicklung des Verkehrsangebotes der Fahrplanperiode 2002–2006

Der Kantonsrat hat am 14. Mai 2001 die Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr beschlossen (Vorlage 3830 a). Für die Fahrplanperioden 2003–2004 und 2005–2006 ist ein Angebotsausbau gegenüber der Fahrplanperiode 2001–2002 in Regionen, in denen täglich Kapazitätsengpässe auftreten, geplant. Dabei wird die Nachfrage bis 2006 gegenüber dem Fahrplanjahr 1999–2000 um 15% gesteigert. Daneben werden Qualitätsverbesserungen, insbesondere bei der Zuverlässigkeit und der Anschlussicherung, angestrebt. Ab 2005 bzw. 2006 sind mit der Inbetriebnahme von ersten Teilstrecken der 3. Teilergänzungen der S-Bahn sowie der Glattalbahn grössere Ausbauschritte vorgesehen. Die Kostenunterdeckung wird bis 2006 das reale Niveau des Jahres 1996 nicht überschreiten.

3. Verbundangebot 2003–2004

Auf den Fahrplanwechsel vom 15. Dezember 2002 wird das Angebot weiter ausgebaut. Bei der S-Bahn wird das Sitzplatzangebot auf nachfragestarken Linien vergrössert. Dazu werden die Doppelstockkompositionen so umdisponiert, dass auf einzelnen Kursen zusätzliche Sitzplätze angeboten werden können. Weitere Kapazitätsengpässe werden durch Zusatzzüge zur S5 und S12 entschärft.

Im Wehntal verkehrt in den Hauptverkehrszeiten neu ein Shuttle bis Oberglatt. Dadurch wird für das Wehntal während der Hauptverkehrszeiten ein Halbstundentakt eingeführt. Am rechten Zürichseeufer wird das heutige Angebot der S-Bahn in den Randstunden ausgebaut. Damit besteht am Wochenende das gleiche Angebot wie während der Woche. Die Kosten der zusätzlichen S-Bahn-Leistungen können teilweise durch Produktivitätssteigerungen der SBB AG kompensiert werden. Die zusätzlichen Abgeltungen an die SBB AG betragen rund 2,9 Mio. Franken und werden durch den Bund und die Nachbarkantone anteilmässig mitfinanziert.

Mit neuen Busleistungen werden insbesondere Kapazitätsengpässe abgebaut, Anschlussbeziehungen verbessert, Taktlücken geschlossen, das Abendangebot systematisiert und der Qualitätsstandard gesichert. Zudem erfordern die neuen S-Bahn-Leistungen verschiedene Anpassungen beim Busangebot. Insgesamt sind Ausbauten im Busbereich mit Zusatzkosten von 7,3 Mio. Franken vorgesehen.

Der ZVV führt auf den Fahrplanwechsel kantonsweit ein neues einheitliches Nachtangebot mit koordinierten Fahrplänen und einheitlichem Tarif ein. Das Angebot umfasst 4 Nacht-S-Bahn-Linien und 30 Nachtbuslinien, die nur am Wochenende verkehren und insgesamt 137 Gemeinden erschliessen. Dieses Nachtangebot verursacht Zusatzkosten von rund 3,8 Mio. Franken. Dem stehen Mehreinnahmen in gleicher Höhe aus der regulären Ertragszuscheidung und zu einem grösseren Teil aus dem distanzunabhängigen Nachtzuschlag von 5 Franken gegenüber.

4. Rahmenkredit für die Kalenderjahre 2003–2004 (Fahrplanperiode vom 15. Dezember 2002 bis 11. Dezember 2004)

4.1 Übersicht

Die Berechnung des Rahmenkredites 2003/2004 beruht auf der Eingabe des ZVV zum Voranschlag und der aktualisierten Finanz- und Investitionsplanung des Verkehrsverbundes 2003–2008.

Die Planung wird in Einklang mit dem konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan des Kantons (KEF) jeweils für die Kalenderjahre erstellt. Auf eine Umrechnung auf Fahrplanjahre kann, wie bereits ausgeführt, verzichtet werden. Aus der Kostenunterdeckung der beiden Finanzplanjahre 2003 und 2004 errechnet sich ein Rahmenkredit von 609,8 Mio. Franken.

Beträge in Mio. Franken, zu laufenden Preisen	Vor- anschlag 2002	Vor- anschlag 2003	Finanz- planung 2004
Leistungsentgelt an Verkehrsunternehmen	584,8	615,0	635,8
Abgeltung an die SBB AG	45,1	42,4	45,9
Abgeltungen an andere Verkehrsunternehmen	4,6	4,5	4,7
Aufwand Verbundorganisation	9,1	9,4	9,5
Belastung Mehrwertsteuer	10,6	9,3	8,0
Betriebsbeiträge an ProMobil	6,0	6,0	6,0
Total Aufwand	660,2	686,6	709,9
Verkehrsertrag	281,1	298,6	308,1
Nebenerträge und Beiträge	51,0	55,8	65,9
Total Ertrag	332,1	354,4	374,0
Finanzierung Nachbarkantone	1,6	1,7	1,7
Finanzierung Bund	27,7	27,3	27,6
Total Finanzierung durch Dritte	29,3	29,0	29,3
Kostenunterdeckung	298,8	303,2	306,6
Kostenunterdeckung Kalenderjahre 2003 und 2004 (Fahrplanperiode 15. Dezember 2002 bis 11. Dezember 2004)		609,8	
Rahmenkredit 2001/2002 (24 Monate)		595,2	
Zunahme		14,6	

4.2 Aufwand

4.2.1 Leistungsentgelt an Verkehrsunternehmen

Die grossen marktverantwortlichen Verkehrsunternehmen des ZVV, die über das Leistungsentgelt finanziert werden, sind vollumfänglich in den Prozess der Finanz- und Investitionsplanung mit einbezogen. Für die übrigen Verkehrsunternehmen, insbesondere die Transportbeauftragten, werden in der Regel, gestützt auf die aktuellen Entschädigungen und die Rollmaterialplanung, Hochrechnungen erstellt. Die Leistungsentgelte an die Verkehrsunternehmen steigen von 584,8 Mio. Franken im Voranschlag 2002 auf 635,8 Mio. Franken (2004). Dies ergibt einen Anstieg von 51 Mio. Franken oder 8,7 innerhalb von zwei Jahren.

Für knapp über die Hälfte dieses Anstiegs sind die Personalkosten verantwortlich, die sich bis 2004 um rund 28 Mio. Franken erhöhen, wovon 18 Mio. Franken auf 2003 entfallen. Der ausserordentliche Anstieg der Personalkosten vom Voranschlag 2002 auf 2003 widerspiegelt die tatsächliche Entwicklung nicht richtig, weil der Voranschlag 2002 zu tief ausgefallen ist. Die Personalaufwendungen der VBZ werden 2002 auf Grund der bereits 2001 erfolgten überplanmässigen Besetzung vakanter Stellen und des Wegfalls der Reduktion der Arbeitgeberbeiträge an die Beamtenversicherungskasse der Stadt Zürich deutlich höher ausfallen als geplant, was durch Mehrerträge mehr als ausgeglichen werden kann. Für 2004 beträgt das Wachstum des Personalaufwands rund 10 Mio. Franken, oder 2,8%, was genau den in den Finanzplanrichtlinien des Kantons vorgegebenen Werten für die Personalkostenteuerung entspricht.

Bei den Zinsen wird mit einem durchschnittlichen Satz von 4,0% gerechnet. Die leicht tieferen Zinsen bewirken, dass die Kapitalkosten trotz grossen Rollmaterialersatzbeschaffungen der VBZ bis 2004 annähernd konstant bleiben.

Im Leistungsentgelt sind die Mehrkosten aus dem in Ziffer 3 beschriebenen Verbundangebot im Busbereich 2003/2004 von rund 10 Mio. Franken enthalten. Mit rund 5 Mio. Franken schlägt sich auch die im Aufbau begriffene zentrale Leitstelle im Leistungsentgelt nieder.

4.2.2 Abgeltungen an die SBB AG und an andere Verkehrsunternehmen

Mit der SBB AG besteht eine Zielvereinbarung (Business Plan der S-Bahn Zürich bis und mit Fahrplanperiode 2003/04), welche die Grundlage bildet für die Entwicklung der Kostenunterdeckung der SBB AG. Bis 2004 bleibt die Abgeltung an die SBB AG infolge der Zielvereinbarung und der höheren Einnahmenanteile trotz Mehrleistungen annähernd auf dem Niveau von 2002. Für 2003 sinkt die Abgeltung an die SBB AG sogar vorübergehend. Geringere Betriebskosten und eine höhere Vorteilsanrechnung (Abgeltung der vom Kanton Zürich in der Vergangenheit geleisteten Infrastrukturbeiträge) machen dies möglich.

Unter den Abgeltungen an andere Verkehrsunternehmen werden die Defizitbeiträge an die übrigen kantonsüberschreitenden Eisenbahnen, wie zum Beispiel die Südostbahn oder die Bremgarten–Dietikon-Bahn, und verschiedene kantonsüberschreitende Buslinien ausgewiesen. Wie bei den Abgeltungen an die SBB AG kommt es zu keinen nennenswerten Veränderungen.

4.2.3 Aufwand der Verbundorganisation

Der Aufwand der Verbundorganisation beträgt im Voranschlag 2002 9,1 Mio. Franken und erhöht sich 2003 um 0,3 Mio. Franken auf 9,4 Mio. Franken. Diese Zunahme ist in erster Linie auf zwei bereits bewilligte Stellen im Zusammenhang mit neuen Aufgaben zurückzuführen, deren Auswirkungen erst 2003 voll zum Tragen kommen. Der Anstieg von 2003 auf 2004 widerspiegelt lediglich die gemäss Finanzplanrichtlinien des Kantons aufgerechnete Personalkostensteigerung.

4.2.4 Belastung Mehrwertsteuer

Bei der Belastung durch die Mehrwertsteuer handelt es sich um den Aufwand für nicht rückforderbare Vorsteuern. Der ZVV hat den Rekurs bezüglich Verfassungswidrigkeit des Vorsteuerabzugs nach altem Mehrwertsteuerrecht zurückgezogen, da sich das Bundesgericht inzwischen indirekt zu dieser Frage geäußert hat und die Haltung der Mehrwertsteuerverwaltung vollumfänglich gestützt hat. Die vom ZVV gebildeten Rückstellungen für Mehrwertsteuerschulden werden deshalb zum grossen Teil im laufenden Jahr aufgelöst. Dadurch entfällt die fünfprozentige Verzinsung der aufgelaufenen Steuerschuld, was sich in einer Verminderung der Belastung niederschlägt. Andererseits verringern

sich die liquiden Mittel beim ZVV, was zu einer Verringerung der unter den Nebenerträgen verbuchten Aktivzinsen führt. Die Belastung für Mehrwertsteuern entspricht somit weitgehend der mit 2,7% der Nettosubvention pauschalierten Kürzung des Vorsteuerabzugs.

4.2.5 Betriebsbeiträge an ProMobil

Der ZVV leistet gemäss § 13 a Angebotsverordnung (LS 740.3) Betriebsbeiträge an die Behindertentransportorganisation ProMobil. Die Beiträge werden auf rund 2% der Kostenunterdeckung des ZVV festgelegt, entsprechend dem Anteil der mobilitätsbehinderten Personen an der Gesamtbevölkerung. Am Defizit beteiligen sich neben dem ZVV auch der Bund und die Stadt Zürich.

ProMobil hat die operative Tätigkeit im Verlaufe des Jahres 2001 sukzessive auf den ganzen Kanton ausgedehnt. Dieses erste volle Betriebsjahr brachte einen Defizitanteil des ZVV von 4,4 Mio. Franken. Dieser Anteil lag zwar noch deutlich unter den in der Planung eingestellten 6 Mio. Franken. Die weiterhin steigende Nachfrage und insbesondere die auf 2004 geplante Inkraftsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes lassen jedoch einen Planwert von 6 Mio. Franken als angezeigt erscheinen.

4.3 Ertrag

4.3.1 Verkehrsertrag

In der Rahmenkreditperiode sind keine Tarifierpassungen vorgesehen. Auf Anfang 2005 ist aber eine Tarifierpassung im Umfang der aufgelaufenen Teuerung vorgesehen, weil im Rahmen der 3. Teilergänzungen der S-Bahn ein wesentlicher erster Ausbauschnitt beim Angebot verwirklicht werden soll. Im Zuge der anziehenden Konjunktur sind die Verkehrserträge seit 1998 jeweils über die veranschlagten Werte hinaus angestiegen. Auch für 2002 kann wieder mit Mehrerträgen von rund 10 Mio. Franken gerechnet werden. Ausgehend von der über dem Voranschlag liegenden Prognose 2002 wird für 2003 und 2004 mit Zunahmen von 1,3% bzw. 2,5% gerechnet, was über den gegenwärtigen Wachstumsprognosen für die Volkswirtschaft liegt. Bis 2004 wird mit einem Anstieg der Bruttoerlöse aus dem ZVV-Tarif und den Einnahmenanteilen aus dem nationalen Tarif auf rund 500 Mio. Franken gerechnet, nachdem die Rechnung 2001 noch mit 478 Mio. Franken abschloss. Von den Bruttoerlösen sind jeweils die Einnahmenan-

teile der SBB AG und die Mehrwertsteuer in Abzug zu bringen, um den in der Übersicht ausgewiesenen Verkehrsertrag zu erhalten. Bei den Einnahmenanteilen der SBB AG aus der Anerkennung des Verbundtarifs kann nach den Niveauanpassungen in den Vorjahren wieder von einer Entwicklung im Gleichschritt mit den Verkaufserlösen aus dem ZVV-Tarif ausgegangen werden. Auf diesem Hintergrund errechnet sich für 2003 ein Verkehrsertrag von 298,6 Mio. Franken und für 2004 ein solcher von 308,1 Mio. Franken.

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. Die vergangenen Rechnungen haben gezeigt, dass die Nebenerträge, die über 90% dieser Position ausmachen, in der Vergangenheit eher zu konservativ veranschlagt wurden. Bis 2004 wird deshalb gegenüber dem Voranschlag 2002 mit einem Anstieg von rund 15 Mio. Franken auf 65,9 Mio. Franken gerechnet.

4.3.3 Finanzierung Nachbarkantone

Bei den Beiträgen der Nachbarkantone, den Einnahmenanteilen des ZVV für die tarifliche Zusammenarbeit sowie den Abgeltungen der Nachbarkantone an die vom ZVV finanzierten kantonsüberschreitenden und abgeltungsberechtigten Linien ergeben sich keine nennenswerten Veränderungen, und sie verharren auf einem Niveau von rund 1,7 Mio. Franken.

4.3.4 Finanzierung Bund

Nach der nun abgeschlossenen schrittweisen Senkung der Beitragssätze des Bundes auf 44% wird künftig von unveränderten Beitragssätzen ausgegangen. Die Abgeltungen des Bundes an die konzessionierten Transportunternehmen des Regionalverkehrs entwickeln sich nunmehr wieder auf Grund der Entwicklung der Kostenunterdeckungen der Linien. Dem geringfügigen Rückgang 2003 folgt 2004 wieder ein leichter Anstieg.

5. Belastung öffentliche Hand

5.1 Rahmenkredit und Finanzplanung

Die dem Rahmenkredit zu Grunde gelegten Kostenunterdeckungen für 2003 und 2004 entsprechen den Werten der Finanzplanung des ZVV, wie sie auch mit dem Voranschlag des Kantons und dem KEF eingegeben worden sind. Die geplante Kostenunterdeckung 2003 liegt nur wenig über dem Niveau des Voranschlagswertes 2002, obwohl das Angebot stark verbessert und in bessere Qualität investiert wird. Die Aufwandsteigerung von 26,4 Mio. Franken oder 4% kann durch die Ertragssteigerung sowohl beim Verkehrsertrag als auch bei den Nebenerträgen zu rund 80% kompensiert werden. Dies ist auch 2004 der Fall. Der Aufwandsteigerung 2004 von 23,3 Mio. Franken steht dann ein Ertragswachstum von 19,6 Mio. Franken gegenüber. Von der Aufwandsteigerung von rund 50 Mio. Franken schlagen somit lediglich 7,8 Mio. Franken auf die Kostenunterdeckung durch. Damit liegt die Kostenunterdeckung von 306,6 Mio. Franken für 2004 immer noch rund 60 Mio. Franken unter dem realen Niveau der Kostenunterdeckung von 1996, das in den Grundsätzen des Kantonsrates über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif 2002–2006 als Finanzierungsziel festgehalten ist (Beschluss vom 14. Mai 2001, Vorlage 3830 a).

5.2 Belastung der Gemeinden

Für die Periode des Rahmenkredites ist nicht damit zu rechnen, dass Gemeinden ihre Grenzen für die finanzielle Belastbarkeit gemäss § 2 Kostenteiler-Verordnung (LS 740.6) überschreiten. Angesichts des moderaten Anstiegs der Kostenunterdeckung und der im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung ansteigenden relativen Steuerkraft der Gemeinden dürften die prozentualen Belastungen ungefähr gleich bleiben.

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. Durch den Abschluss der Zielvereinbarungen mit den grossen Verkehrsunternehmen ist die Entwicklung des Aufwandes auf mittlere Frist teilweise vertraglich festgelegt. Als Risiken verbleiben daher vor allem

unerwartete Veränderungen bei den exogenen Rahmenbedingungen, wozu auch Massnahmen des Bundes im Rahmen der Schuldenbremse oder steuerliche Veränderungen zu zählen sind. Die gegenwärtige leichte Konjunkturabflachung ist in den Planwerten berücksichtigt. Ihre Effekte auf die Kosten- und Ertragseite heben sich insgesamt weitgehend auf. Ein unerwartet starker Konjunkturreinbruch würde sich aber bei den Verkehrserträgen schneller und stärker auswirken als auf der Kostenseite. In diesem Fall müsste mit einer höheren Kostenunterdeckung als geplant gerechnet werden.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:

Buschor

Der Staatsschreiber:

Husi