

Sitzung vom 3. Februar 2010

**154. Interpellation (Der Bund als Schuldner – Verrechnen mit dem NFA-Beitrag des Kantons oder Beschreiten des Rechtsweges?)**

Die Kantonsräte Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, Jean-Philippe Pinto, Volketswil, und Hansueli Züllig, Zürich, haben am 15. Dezember 2009 folgende Interpellation eingereicht:

Die notwendige, unverzinsten Vorfinanzierung des Bundesanteils an der Realisierung der Durchmesserlinie durch den Kanton Zürich, aber auch die geringere finanzielle Beteiligung des Bundes an der 4. Teilergänzung der S-Bahn, entgegen einer anders lautenden Vereinbarung, lösen Unmut aus. Der Kanton Zürich als grösster Zahler im System des nationalen Finanzausgleichs scheint bei der finanziellen Unterstützung von wichtigen Infrastrukturvorhaben durch den Bund hinten anstehen zu müssen – Infrastrukturvorhaben notabene, die durchaus zur wirtschaftlichen Potenz des Kantons beitragen, welche dann wiederum Grundlage dafür ist, grösster NFA-Zahler zugunsten der Bezugs-Kantone zu sein. Aktuell liegt nun, als Ausdruck des Missfallens, ein Antrag vor, gemäss welchem die offenen Forderungen des Kantons gegenüber dem Bund mit der NFA-Zahlung des Kantons zu verrechnen seien – im Wissen drum, dass dies aufgrund gesetzlicher Vorgaben wohl nicht möglich ist.

Der Regierungsrat wird deshalb gebeten, die folgenden Fragen zu beantworten:

1. Ist es zutreffend, dass eine Verrechnung von offenen Forderungen des Bundes gegenüber dem Kanton Zürich rechtlich unzulässig ist? Und wenn ja, worauf stützt sich diese Unzulässigkeit?
2. Wie hat sich der Regierungsrat in der Vergangenheit gegen die Zahlungsverzögerung bzw. Beitragsreduktion des Bundes zur Wehr gesetzt?
3. Ist der Regierungsrat bereit oder ist es sogar das übliche Vorgehen, Zahlungsverpflichtungen des Bundes jeweils im Rahmen einer Vereinbarung zu regeln?
4. Wenn ja: Ist der Regierungsrat bereit, die Einhaltung einer vertraglichen Zahlungsverpflichtung auch durch Beschreiten des Rechtsweges einzufordern? Ist dies rechtlich möglich? Wenn nein: Wäre der Regierungsrat bereit, sich für eine Anpassung der rechtlichen Situation einzusetzen, mit dem Ziel, inskünftig vertraglich garantierte Zahlungsverprechen des Bundes einklagen zu können?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Thomas Vogel, Illnau-Effretikon, Jean-Philippe Pinto, Volketswil, und Hansueli Züllig, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Der Regierungsrat versteht und teilt den Unmut der Interpellanten über den Bund, der nicht in der Lage ist, seinen Anteil zur Finanzierung der Durchmesserlinie rechtzeitig zu bezahlen. Dennoch ist es für den Regierungsrat keine Option, die Vorfinanzierung des Bundesanteils mit den NFA-Zahlungen des Kantons Zürich zu verrechnen, wie dies eine Mehrheit des Kantonsrates will. Der Sachverhalt ist kompliziert: Nicht der Bund war im Fall der Durchmesserlinie (DML) Vertragspartner, sondern die SBB. Der ursprüngliche Zusammenarbeitsvertrag vom März 2003 wurde zwischen dem Kanton Zürich und den SBB abgeschlossen. Der Bund kann daher keine Vertragsverletzung begangen haben. Zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses war die Finanzierung seitens des Bundes bzw. der SBB noch nicht gesichert.

Im Rahmen der Verhandlungen zur Finanzierungsvereinbarung von 2008 mussten Annahmen getroffen werden, wie hoch der Bundesbeitrag an die 4. Teilergänzungen der S-Bahn Zürich sein würde. Der Kanton Zürich konnte mit guten Gründen davon ausgehen, dass ein Beitragssatz von 40% realistisch sei, zumal er dem Bund bei der Vorfinanzierung und der sogenannten Drittelösung massgeblich entgegengekommen ist. In der Vereinbarung wurde deshalb die Annahme getroffen, dass der Beitragssatz 40% betrage. Eine ausführliche Begründung dieser Annahme findet sich in RRB Nr. 1381/2009 betreffend Beitragssatz des Infrastrukturfonds an die 4. Teilergänzungen der S-Bahn. Im darin enthaltenen Schreiben an das UVEK weist der Regierungsrat auch deutlich darauf hin, dass es nicht nachvollziehbar sei, weshalb das Bundesamt für Raumentwicklung trotz der klaren Annahme in der Vereinbarung neu einen Beitragssatz von lediglich 35% beantrage. Trotz dieses Schreibens des Regierungsrats hat auch der Bundesrat dem Parlament einen Beitragssatz von 35% beantragt. Das Parlament hat noch nicht entschieden. Rein rechtlich ist allerdings festzuhalten, dass der Beitragssatz von 40% in der Vereinbarung als «Annahme Bundesbeitrag aus IFG» (Infrastrukturgesetz) bezeichnet wurde, was noch keine rechtlich durchsetzbare Verpflichtung des Bundes begründet.

Zu Frage 1:

Eine Verrechnung von Forderungen zwischen Bund und Kanton ist aus juristischer Sicht nicht allgemein unzulässig. Die Verrechenbarkeit sich gegenüberstehender, fälliger Forderungen ist ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, der nicht nur im Privatrecht anwendbar ist, wo er im Obligationenrecht ausdrücklich erwähnt wird (Art. 120 ff. OR, SR 120), sondern auch im öffentlichen Recht. Eine juristische Person des öffentlichen Rechts kann danach Verbindlichkeiten, die sie gegenüber einer öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen juristischen oder natürlichen Person hat, mit Forderungen verrechnen, die ihr gegenüber dieser Person zustehen, sofern die allgemeinen Verrechnungserfordernisse erfüllt sind und die Verrechnung nicht durch besondere Vorschriften des öffentlichen Rechts oder durch Vereinbarung ausgeschlossen ist.

Im konkreten Fall ist der Kanton Zürich rechtlich zur Zahlung des NFA-Beitrags gegenüber dem Bund verpflichtet: Im Fall der Durchmesserlinie war ursprünglich nicht der Bund, sondern waren die SBB Vertragspartner. Nur schon dies entzieht einer Verrechnung gegenüber dem Bund den Boden.

Zu Frage 2:

*Zahlungsverzögerungen zulasten der Volkswirtschaftsdirektion*

Zahlungsverzögerungen des Bundes gibt es im öffentlichen Verkehr in zwei Bereichen:

- bei den Beitragsleistungen aus dem Infrastrukturfonds für dringliche Projekte,
- bei der sogenannten «Vorteilsanrechnung».

Bei den Beitragsleistungen aus dem Infrastrukturfonds für dringliche Projekte ist die Zahlungsverzögerung darauf zurückzuführen, dass die durch den Bund festgelegte Finanzierung nicht dem Baufortschritt entspricht und deshalb geringer ist als der aufgrund des Baufortschritts angemeldete Bedarf der Kantone. Der Bund hat deshalb die Kantone mit Schreiben vom 7. Juli 2007 aufgefordert, die Projekte entweder zu verzögern oder in gewissem Masse vorzufinanzieren. Da Verzögerungen bei – auch vom Bund – als dringlich eingestuften Projekten schon grundsätzlich nicht sinnvoll sind und zudem in der Regel zu Mehrkosten führen, kommt es faktisch zu einer vom Bund erzwungenen Vorfinanzierung durch die Kantone.

Bei der sogenannten «Vorteilsanrechnung» handelt es sich um einen vertraglich verankerten Anspruch des Kantons Zürich, den der Bund durch jährliche Beitragszahlungen erfüllt. Diese jährlichen Beiträge finanziert der Bund über die Leistungsvereinbarung der SBB und sie werden von den SBB dem ZVV gutgeschrieben. In den Jahren 2001 bis

2007 sind grössere Ausstände entstanden, die Ende 2007 kumuliert rund 7,67 Mio. Franken betragen und weiterhin bestehen. Für die Jahre 2008 und 2009 wurden dem Kanton Zürich vom Bund über die Leistungsvereinbarung der SBB insgesamt 79 Mio. Franken vergütet (2008: 39 Mio. Franken, 2009: 40 Mio. Franken). Die vertragsmässigen Zahlungen für 2008 und 2009 hätten zusammen aber rund 11 Mio. Franken höher ausfallen müssen.

Die Zahlungsverzögerungen sind dadurch entstanden, dass der Bund jeweils zu wenig Mittel in den Leistungsvereinbarungen der SBB eingestellt hat, um den Verpflichtungen nachkommen zu können. Bezüglich der Jahre 2008 und 2009 verlangt der Bund, gestützt auf eine Vertragsbestimmung, dass die Vorteilsanrechnung ab 2008 aufgrund der NFA neu verhandelt werden muss. Die Volkswirtschaftsdirektion hat dem Bund signalisiert, dass sie grundsätzlich bereit wäre, auf solche Verhandlungen vorläufig einzutreten, sofern der Bund konkrete Lösungen aufzeigt, wie er die bestehenden Ausstände aus der Vorteilsanrechnung begleicht.

Gegen die Zahlungsverzögerungen hat sich die Volkswirtschaftsdirektion zudem sowohl schriftlich als auch über die Konferenz der kantonalen Direktoren des öffentlichen Verkehrs zur Wehr gesetzt, bisher allerdings ohne Erfolg. Die Einleitung allfälliger rechtlicher Schritte durch den Regierungsrat wird je nach Thema von den entsprechenden konkreten Umständen abhängen.

#### *Zahlungsverzögerungen zulasten der Baudirektion*

In der Vergangenheit gab es Zahlungsverzögerungen bei Bundesbeiträgen an Abwasseranlagen. Seit 2004 zahlt der Bund seine Beiträge aber rechtzeitig. Im Lärmschutz stimmen die Zahlungszusicherungen nicht mit den Baufortschritten überein, die notwendig sind, um das vom Bundesamt für Strassen gesetzte Ziel zu erreichen. Dies bedingt zinslose Vorfinanzierungen.

#### Zu Frage 3:

Die Zahlungsverpflichtungen des Bundes sind je nach Direktion unterschiedlich geregelt. Eine einzige Vereinbarung bezüglich der Zahlungsverpflichtungen des Bundes ist daher nicht möglich, hingegen enthalten die in den einzelnen Bereichen getroffenen Vereinbarungen entsprechende Regelungen.

#### Zu Frage 4:

Forderungen des Kantons aus Vereinbarungen mit dem Bund sind bereits heute auf gerichtlichem Weg durchsetzbar. Zuständig für Klagen in zivil- und öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten des Kantons gegen den Bund oder andere Kantone ist das Bundesgericht (Art. 120 Abs. 1 lit. b

des Bundesgerichtsgesetzes vom 17. Juni 2005; SR 173.110). Rechtliche Anpassungen, um die Durchsetzung von vertraglichen Ansprüchen des Kantons zu ermöglichen, sind somit nicht erforderlich.

Über Notwendigkeit und Erfolgsaussichten der Beschreitung des Rechtsweges kann nur bezogen auf den Einzelfall entschieden werden. Auch hier sind indessen die politischen Komponenten zu berücksichtigen. Wie einleitend und zur Frage 1 schon dargelegt wurde, ist der Regierungsrat aufgrund der Sachlage nicht bereit, den Rechtsweg zu beschreiten.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**