

3888

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 399/1997
betreffend Finanzierung des öffentlichen Verkehrs
(ZVV) und zum Postulat KR-Nr. 400/1997
betreffend Abbau der überproportionalen Belastung
der Stadt Zürich durch den Regionalverkehr**

*KR-Nr.
399/1997*

*KR-Nr.
400/1997*

(vom 29. August 2001)

A. Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 28. September 1998 folgendes von Kantonsrat Hartmuth Attenhofer, Zürich, Kantonsrätin Dorothee Jaun, Fällanden, und Kantonsrat Peter Stirnemann, Zürich, am 24. November 1997 eingereichte Postulat überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, für die Investitionen und den Betrieb des öffentlichen Verkehrs neue Finanzierungsmodelle aufzuzeigen. Dabei sind neben Bund, Kanton Zürich und Gemeinden auch die Anstösserkantone und deren Gemeinden sowie private Anstösser und Nutzniesser (Grundstückeigner und Körperschaften) einzubeziehen.

Angebot und Standards dürfen nicht unter den Stand von 1996 fallen.

Funktion und Zusammensetzung des Verkehrsrats sind zu überprüfen.

Es ist eine ausgewogene Belastung der Kommunen anzustreben.

B. Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 28. September 1998 folgendes von den Kantonsräten Peter Stirnemann und Hartmuth Attenhofer, Zürich, sowie Kantonsrätin Dorothee Jaun, Fällanden, am 24. November 1997 eingereichte Postulat überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, zu berichten, wie und wann er die ausgewiesene überproportionale Belastung der Stadt Zürich durch den Regionalverkehr abbauen wird. Diese Regelung hat schnellstmöglich und in Ergänzung zur Sonderlastenabgeltung zu erfolgen.

—

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

1. Ausgangslage

Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs ist im Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 (PVG; LS 740.1) geregelt, wobei im Wesentlichen zwischen Investitionen (§§ 3 ff. PVG) und Betrieb (§§ 24 ff. PVG) unterschieden wird.

Die Investitionen, die zur Erfüllung des Transportauftrages notwendig sind, sind von den Transportunternehmen zu tätigen und werden über die Betriebsrechnung amortisiert. Der Kanton gewährt Beiträge an Investitionen für feste Anlagen, die in Übereinstimmung mit der Angebotsplanung des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) das Verkehrssystem oder den Betrieb erweitern oder verändern. Er kann ausserdem unter bestimmten Voraussetzungen Parkierungsanlagen für Park & Ride / Bike & Ride erstellen und Beiträge an Anlagen leisten, die der Erreichbarkeit der Bahnhöfe und Haltestellen dienen und von überregionaler Bedeutung sind. Grundsätzlich sorgen aber die Gemeinden für eine gute Erreichbarkeit der Bahnhöfe und Haltestellen (§§ 3 ff. PVG).

Im Betrieb bestehen die Einnahmen aus den Erträgen aus dem Verbundtarif, den Leistungen des Bundes, den Entschädigungen von Dritten für Angebotserweiterungen, den Leistungen Dritter aus besonderen Vereinbarungen und den Beiträgen des Kantons und der Gemeinden zum Ausgleich der Kostenunterdeckung (§ 24 PVG).

Der Aufwand umfasst vor allem die Leistungsentgelte und Betriebsbeiträge an Verkehrsunternehmen sowie die Kosten der Verbundorganisation. Mit dem Leistungsentgelt ersetzt der ZVV den Betriebsaufwand, der den Transportunternehmen aus den Leistungen für den ZVV entsteht und soweit er im Rahmen einer wirtschaftlichen Betriebsführung anerkannt wird (§ 25 PVG). Betriebsbeiträge werden vor allem an die SBB AG und weitere Verkehrsunternehmen mit kantonsüberschreitenden Linien geleistet. Die Finanzierung erfolgt hier nach Bundesrecht (Eisenbahngesetz, EBG, SR 742.101; Verordnung über Abgeltungen, Darlehen und Finanzhilfen nach Eisenbahngesetz, Abgeltungsverordnung, ADFV, SR 742.101.1).

Im Fahrplanjahr 1999/2000 wurde der Aufwand des ZVV von rund 606 Mio. Franken zu 41,2% durch die Kundinnen und Kunden, zu 6,1% durch den Bund, zu 0,2% durch die Nachbarkantone und zu 10,1% durch Nebenerträge wie Werbeeinnahmen oder Sonderfahrten finanziert. Die verbleibende Kostenunterdeckung von 42,4% wird gemäss § 26 PVG je zur Hälfte vom Kanton und von den Gemeinden getragen. Die Aufteilung der Gemeindebeiträge erfolgt zu 80% nach

dem Verkehrsangebot und zu 20% 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.

Für die Ermittlung des Anteils aus der Steuerkraft wird auf die berichtigte Steuerkraft gemäss § 39 des Finanzausgleichsgesetzes vom 11. September 1966 (LS 132.1) abgestützt. Die berichtigte Steuerkraft errechnet sich aus der absoluten Steuerkraft, die um den abgelieferten Steuerkraftausgleich vermindert oder um den Ertrag des Steuerkraftausgleichs vermehrt wird. Damit findet ein gewisser Ausgleich zwischen den Gemeinden zu Lasten der Steuerkräftigen statt.

Grundlage für die Ermittlung des Verkehrsangebotes bilden 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 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 berichtigten Steuerkraft belastet werden. Für die übrigen Gemeinden gilt ein Höchstsatz von 6%, abgesehen von den Städten Winterthur und Zürich, für die auf Grund der hohen Angebotsdichte und -qualität eine Belastungsgrenze von 10% gilt.

Eine weitere Grenze der Belastung bildet § 10 Kostenverteiler-Verordnung, wonach den Gemeinden je Einwohner und Jahr höchstens die nachstehende Anzahl Abfahrten angerechnet werden:

- | | |
|---|----|
| a) Forchbahn, Uetlibergbahn oder Bremgarten-Dietikon-Bahn | 30 |
| b) Sihltalbahnhof oder Südostbahn | 20 |
| c) SBB | 10 |

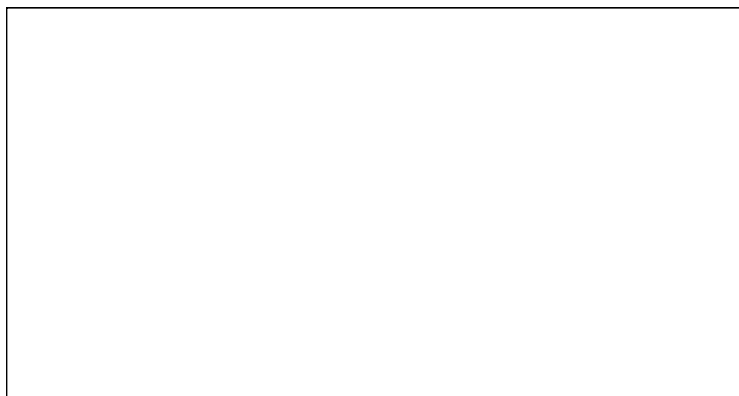
Nicht angerechnet werden gemäss § 8 Kostenverteiler-Verordnung zudem Abfahrten von Haltestellen, bei denen sich in einem Umkreis von 750 Metern weniger als 30 Einwohner und Arbeitsplätze befinden, für Busse gilt ein Umkreis von 400 Metern.

Die Beiträge der Gemeinden an die Kostenunterdeckung konnten im Fahrplanjahr 1999/2000 gegenüber dem Fahrplanjahr 1996/97 dank Produktivitätsverbesserungen und einer Steigerung der Einnahmen durch zusätzliche Fahrgäste um knapp 20% gesenkt werden (1996/97: 159,75 Mio. Franken; 1999/2000: 128,43 Mio. Franken). In den Städten Zürich (-20%) und Winterthur (-23%) wurde dieser Durchschnittswert vollumfänglich erreicht, obschon im Verbundgebiet insgesamt ein deutlicher Ausbau des Angebotes vorgenommen wurde.

Die prozentualen Kostenanteile der Städte Zürich und Winterthur an den gesamten Gemeindebeiträgen sind seit Entstehung des ZVV tendenziell sinkend, was auf eine gewisse Verminderung des Verkehrsangebotes in den Städten, aber auch auf die Verbesserung des Angebotes auf dem Land zurückzuführen ist.

Gemeinde	Fahrplanjahr 1996/97		Fahrplanjahr 1999/2000		Differenz	
	%-Anteil	Beitrag Fr.	%-Anteil	Beitrag Fr.	Franken	In %
Zürich	60	95 634 076	59,5	76 439 700	19 194 376	-20%
Winterthur	7,3	11 630 718	6,9	8 903 969	2 726 749	-23%

Der vergleichsweise hohe Anteil der Stadt Zürich an der Kostenunterdeckung ist in erster Linie auf das dichte Netz und die hohen Frequenzen von Tram und Bussen zurückzuführen. Der grösste Teil der gewichteten Haltestellenabfahrten der Stadt Zürich entfällt auf die Abfahrten der VBZ-Trams (59,4%). Auf die Busse entfallen 29,4%. Demgegenüber ist der Einfluss der S-Bahn und der SBB-Schnellzüge mit 11,2% der gewichteten Abfahrten verhältnismässig bescheiden. Für die Stadt Winterthur gilt Ähnliches, auf die WV-Busse entfallen 80% der Abfahrten.



2. Berechnung von Sonderlasten im öffentlichen Verkehr

Angesichts des vergleichsweise hohen Anteils der Stadt Zürich stellt sich die Frage, ob sie auf Grund ihrer zentralörtlichen Funktion Sonderlasten zu tragen habe. Im Bericht der Arbeitsgemeinschaft INFRAS/Nabholz aus dem Jahre 1997 zur Lastenabgeltung für die Stadt Zürich wurde für den Bereich Regionalverkehr eine Sonderlast der Stadt Zürich von 54 Mio. Franken ermittelt. Datengrundlage bildeten die Finanzdaten gemäss Voranschlag 1997 der Stadt Zürich sowie die Rechnungen 1997 von 29 weiteren Gemeinden im Kanton. Für den Bereich Verkehr war das Konto 650 (Regionalverkehr) relevant. Eine Aktualisierung der Zahlen auf Grund der Daten des Fahrplanjahres 1999/2000 zeigt – bei gleicher Berechnungsmethode – noch eine Sonderlast der Stadt Zürich von 45,5 Mio. Franken. Die Differenz zu den 1997 ausgewiesenen 54 Mio. Franken ist auf den Rückgang der Kostenunterdeckung des ZVV und das leichte Sinken des prozentualen Kostenanteils der Stadt Zürich zurückzuführen.

Die von INFRAS/Nabholz gewählte Berechnungsmethode stützt sich auf so genannte Normkosten ab. Diese wurden aus einem Durchschnitt von 28 Gemeinden des Kantons Zürich berechnet. Dieses Verfahren hat seine Berechtigung bei Aufgaben, die von allen Gemeinden in einem vergleichbaren Masse erfüllt werden. Beim öffentlichen Verkehr führt der gewählte Ansatz jedoch zu einem verzerrten Ergebnis, weil nur selten vergleichbare Verkehrsangebote vorliegen. Hinzu kommt, dass die Annahme, wonach eine Sonderlast dann vorliegt, wenn die Belastung einer Gemeinde das Doppelte des Gemeindedurchschnitts übertrifft, in einem politischen Prozess getroffen worden und objektiv nicht nachvollziehbar ist. Bei einem Vergleich der Anzahl Haltestellenabfahrten pro Einwohnerin oder Einwohner der Stadt Zürich mit der durchschnittlichen Anzahl Haltestellenabfahrten pro Einwohnerin oder Einwohner im Kanton weist die Stadt Zürich mit 416 Abfahrten pro Einwohnerin oder Einwohner und Jahr eine knapp 5-mal höhere Anzahl Abfahrten auf als der Durchschnitt im übrigen Kantonsgebiet mit 85 Abfahrten je Einwohnerin oder Einwohner und Jahr. Angesichts dieser Angebotsdaten scheint die Annahme, dass eine Sonderlast bereits dann vorliege, wenn die Belastung der Gemeinde doppelt so hoch ist wie der Gemeindedurchschnitt, zu tief angesetzt. Da jede Änderung dieses Grenzwertes deutliche Auswirkungen auf das Ergebnis hat, ist der gewählte Ansatz nicht genügend aussagekräftig. Bereits bei einem an das Angebot angenäherten Faktor von 4,5 statt 2 würden sich für die Stadt Zürich keine Sonderlasten mehr ergeben. Im Übrigen würde die von INFRAS/Nabholz ermittelte Sonderlast der Stadt Zürich ungefähr der Hälfte ihres Beitrages an die Kostenunterdeckung entsprechen. Wenn dieser Betrag tatsächlich ausgeglichen

würde, dann würden bei der angewandten Berechnungsmethode eine grössere Zahl von Gemeinden neu ebenfalls Sonderlasten aufweisen, die dann wiederum auszugleichen wären.

Die Stadt Zürich hat die Sonderlast nach einer anderen Methode berechnet und für 1997 eine Sonderlast im Bereich Regionalverkehr von 46 Mio. Franken angenommen, also rund 8 Mio. Franken weniger als INFRAS/Nabholz. Methodisch stützt sich die Berechnung primär auf die unterschiedlich hohen Belastungsgrenzen der Gemeinden. Die Stadt Zürich hat eine Belastungsgrenze von zehn Steuerprozenten für den ZVV-Beitrag, durchschnittliche Gemeinden eine von sechs Steuerprozenten. Bei der Berechnungsmethode der Stadt Zürich wird die Differenz zwischen dem Betrag, den die Stadt Zürich bei einer Belastungsgrenze von 10% und jenem, den sie bei einer Belastungsgrenze von 6% zu bezahlen hätte, als Sonderlast interpretiert. Nun beruht aber die höhere Belastungsgrenze auf der Verwirklichung eines höheren Angebotsniveaus im öffentlichen Verkehr. Aus diesem Grund ist die von der Stadt Zürich gewählte Berechnungsmethode wenig geeignet, um eine Sonderlast zu belegen. Und selbst wenn diese Differenz Ausdruck einer gewissen Sonderlast wäre, müsste auf die tatsächliche Belastung und nicht auf die Belastungsgrenze abgestellt werden. Die tatsächliche Belastung der Stadt Zürich betrug 1999/2000 knapp 7%. Hätte sie nur die Belastungsgrenze der übrigen Gemeinden von 6% zu bezahlen, würde für 1999/2001 eine Sonderlast von 13 Mio. Franken entstehen (INFRAS/Nabholz: 45,5 Mio. Franken).

Hinsichtlich Sonderlasten aus dem öffentlichem Verkehr haben somit weder der für die grundsätzlichen Fragen der Sonderlasten gewählte Ansatz von INFRAS/Nabholz noch die Berechnungen der Stadt Zürich zu aussagekräftigen Ergebnissen geführt. Aus diesem Grund wurde INFRAS beauftragt, die Frage der Sonderlasten der Städte besonders für den Bereich öffentlicher Verkehr vertieft zu untersuchen. Zusätzlich war abzuklären, ob der im ZVV angewendete Kostenverteilungsschlüssel zu einer Sonderlast der Stadt Zürich führt.

Die Studie kommt zu folgenden Schlüssen:

Sonderlasten entstehen dann, wenn die Kosten einer Leistung in der Stadt höher sind als im Umland. Im öffentlichen Verkehr ist dies in der Regel bei der Infrastruktur der Fall, weil die Baukosten höher sind. Bei den Betriebskosten lassen sich dagegen kaum Sonderlasten ausmachen, allenfalls mit Ausnahmen beim Sicherheits- und Kontrollaufwand. Dagegen entstehen der Stadt dank ihrer Funktion als Drehscheibe und Umsteigezentrum gewisse Vorteile aus dem öffentlichen Verkehr, die sich in überdurchschnittlichen Erträgen niederschlagen. Damit liegt der Kostendeckungsgrad in den Städten tendenziell höher als auf dem Land, was einem Sondernutzen entspricht. Hinzu kommt, dass ein gutes Verkehrsangebot zu höherer Attraktivität des Stand-

ortes und damit zu höheren Umsätzen von Betrieben und höheren Steuereinnahmen pro Kopf der Bevölkerung führt.

Die zur Erfüllung der Transportaufträge notwendigen Investitionen sind Sache der Transportunternehmen. Die Folgekosten werden über die Betriebsrechnung der Unternehmen durch den ZVV finanziert und sind Bestandteil der Kostenunterdeckung. Durch den Fonds zur Förderung des öffentlichen Verkehrs im Kanton Zürich (Verkehrsfonds) übernimmt der Kanton die Kosten für feste Anlagen, die das Verkehrssystem oder den Betrieb im ZVV erweitern oder verändern. Die Gemeinden sind lediglich verantwortlich für die gute Erreichbarkeit der Bahnhöfe und Haltestellen für Fussgänger und Zubringerverkehr sowie für diejenigen Publikumsanlagen, die über den Normalausbau hinausgehen. Dank den Investitionen aus dem Verkehrsfonds und der Tatsache, dass die Investitionsfolgekosten über den Kostenverteilungsschlüssel auf alle Gemeinden verteilt werden, entstehen für die Städte keine spezifischen Sonderlasten.

Bei den Betriebskosten hat INFRAS zur Bestimmung einer Sonderlast der Stadt Zürich zwei Ansätze angewendet: den Territorialitätsansatz und die relationenbezogene Auswertung.

A. Territorialitätsansatz

Dem Beitrag der Stadt Zürich wird das auf dem Stadtgebiet entstehende Defizit der ZVV-Linien gegenübergestellt. Betrachtet wurden die städtischen Linien, d. h. alle Tramlinien und die Stadtbusse der VBZ. Zusätzlich wurden die UBS-Polybahn, die Dolderbahn und die Linie S10 bis ins Triemli berücksichtigt, da es sich dabei um rein innerstädtische Verbindungen handelt. Ausgeklammert blieben dagegen sämtliche S-Bahn-Linien, auch die innerstädtischen Linienabschnitte, weil das Defizit lediglich pro ganze Linie ausgewiesen wird und das Ergebnis auch ohne S-Bahn deutlich ist.

VBZ-Defizit inklusive Defizit S10 (1998/99)	164 Mio. Franken
./.. Kantonsanteil 50%	82 Mio. Franken
Der Stadt Zürich anrechenbares Defizit	82 Mio. Franken
Effektive Belastung ZVV der Stadt Zürich (1998/99)	79 Mio. Franken
Differenz als Ausdruck eines Zentrumsnutzens	3 Mio. Franken

Datenstand: 1998/99

Die Berechnung zeigt, dass der Beitrag der Stadt Zürich um 3 Mio. Franken höher ausfallen würde, wenn die Verteilung der Betriebskosten nach Territorialitätsprinzip statt nach der Kostenverteiler-Ver-

ordnung vorgenommen würde. Die Kosten der innerstädtischen Verbindungen werden somit von den übrigen Gemeinden des Kantons mitfinanziert. Dies gilt umso mehr, als sämtliche S-Bahn-Linien aus diesem Vergleich ausgeklammert blieben.

Dieser Methode könnte entgegengehalten werden, dass die innerstädtischen Verbindungen zu einem grossen Teil von auswärtigen Kundinnen und Kunden benutzt werden und die Stadt Zürich deshalb trotzdem höhere Kosten tragen muss. Dieser Effekt dürfte aber teilweise dadurch kompensiert werden, dass die S-Bahn-Linien aus diesem Vergleich ausgeklammert wurden, denn in den letzten zehn Jahren haben die S-Bahnen einen wachsenden Anteil am Binnenverkehr in der Stadt Zürich übernommen.

B. Relationenbezogene Auswertung

Dem relationenbezogenen Ansatz liegt das Verursacherprinzip zu Grunde: Die Verteilung der Gemeindebeiträge soll nach dem Verhältnis des von der Stadt und den übrigen Gemeinden verursachten Verkehrs erfolgen.

Die Berechnungen beruhen auf den Pendlerströmen der Mikrozensus-Auswertung 1994. 57,2% der Fahrten im ZVV wurden durch Benutzerinnen und Benutzer aus der Stadt Zürich, 34,7% durch solche aus dem Kanton Zürich, der Rest von solchen aus anderen Kantonen oder dem Ausland verursacht. Das Verhältnis von Stadt Zürich zum Rest des Kantons liegt somit bei 62,2% zu 37,8%.

	Stadt Zürich	Restliche Gemeinden des Kantons	Total
Geleistete Gemeindebeiträge	76,4 Mio. Franken 59,5%	52,0 Mio. Franken 40,5%	128,4 Mio. Franken 100%
Verursachte Verkehre	79,9 Mio. Franken 62,2%	48,5 Mio. Franken 37,8%	128,4 Mio. Franken 100%
Differenz	-3,5 Mio. Franken	3,5 Mio. Franken	

Datenstand: 1999/2000

Auch diese Berechnungsmethode weist einen kleinen Sondernutzen von rund 3 Mio. Franken aus. Da aber die vorhandenen Daten bezüglich Repräsentativität gewisse Unsicherheiten aufweisen, wurden sie Sensitivitätsanalysen unterzogen. Diese von INFRAS durchgeführten Analysen führen zum Schluss, dass auch eine leichte Sonderlast vorliegen könnte, die aber 10 Mio. Franken nicht übersteigt.

Die Untersuchungen von INFRAS zeigen, dass anhand der heute möglichen Berechnungen Sondernutzen oder Sonderlasten im Zusammenhang mit dem öffentlichen Verkehr nur annäherungsweise beziffert werden können. Sie dürften sich in der Grössenordnung von -5 Mio. Franken bis +10 Mio. Franken bewegen. Eine genauere Berechnung ist auf Grund der heute zur Verfügung stehenden Daten nicht möglich. Es ist somit davon auszugehen, dass eine Sonderlast aus dem Regionalverkehr, soweit überhaupt eine vorliegt, eher geringfügig wäre und damit kein dringender Handlungsbedarf besteht. Aus diesem Grund ist keine Sonderlast abzugelten.

3. Änderung der Kostenverteiler-Verordnung

Eine Änderung der Kostenverteiler-Verordnung wegen einer Sonderlast der Stadt Zürich ist nach dem Gesagten nicht angezeigt. Die Kostenverteiler-Verordnung wurde aber im Hinblick auf neue Finanzierungsmodelle durch INFRAS überprüft. Dabei wurde die im ZVV geltende Regelung (Aufteilung zu 80% nach Verkehrsangebot und 20% nach Steuerkraft) mit den Lösungen in anderen Schweizer Kantonen verglichen. Die im Ausland vorgefundenen Ansätze sind wegen grosser struktureller Unterschiede für einen Vergleich mit schweizerischen Lösungen nicht geeignet.

Der Vergleich mit den Kantonen zeigt, dass das Verkehrsangebot bei allen betrachteten Kantonen eine wichtige Rolle bei der Kostenverteilung zwischen den Gemeinden spielt. Nahezu alle Kantone verteilen die Kosten auf Grund eines Verhältnisses von Fahrplanabfahrten (Verkehrsangebot) und Finanzkraft. Einzelne Kantone berücksichtigen zusätzlich die Einwohnerzahl als Potenzialfaktor. Würde diese Methode mit der Einwohnerzahl auch im ZVV gewählt, so würde dies zwar zu einer Entlastung der Stadt Zürich führen, aber beispielsweise bei der Stadt Kloten und vielen kleinen Gemeinden zu leichten bis sehr hohen Mehrbelastungen führen. Da aber im öffentlichen Verkehr eine Sonderlast der Stadt Zürich nicht ausgewiesen ist, würde diese Lösung nicht zu einem gerechteren Ergebnis führen.

Der Vergleich mit verschiedenen Finanzierungsmodellen hat gezeigt, dass die im ZVV gewählte Lösung grundsätzlich richtig ist. Durch das Abstellen auf die berichtigte Steuerkraft und das Angebot, die Berücksichtigung von Quantität (Haltestellenabfahrten) und Qualität (Komfort, Kapazität, Geschwindigkeit und Kosten der Verkehrsmittel sowie Erreichbarkeit der Zentren) beim Verkehrsangebot sowie die Festlegung von Belastungsgrenzen für die Gemeinden und eine Beschränkung der Anrechenbarkeit der Haltestellenabfahrten wurde

ein System entwickelt, das den anspruchsvollen Verhältnissen im Kanton Zürich Rechnung trägt und von den Gemeinden als gerecht empfunden wird. Gleichwohl gibt es einzelne Gemeinden, die sich benachteiligt fühlen. Das würde sich durch die Einführung eines anderen Finanzierungsmodells nicht ändern. Die Vielfalt der beeinflussenden Faktoren (Gemeindegrösse, Einwohnerzahl, Arbeitsplätze, Steuerkraft, Verkehrsangebot, Erschliessung, Zentrumsfunktion, Topografie usw.) lässt eine objektiv gerechte Vergleichbarkeit der Gemeindebeiträge in keinem der Modelle zu.

Eine ungebührliche Belastung einzelner Gemeinden auf Grund der bestehenden Kostenverteiler-Verordnung ist nicht ausgewiesen. In der Stadt Zürich kann eine namhafte Sonderlast wegen der Zentrumsfunktion nicht belegt werden. Die Belastung der Stadt Kloten liegt heute bei 3,89% der berichtigten Steuerkraft und damit im Bereich von vergleichbaren Gemeinden: Dübendorf 3,03%, Opfikon 3,05%, Richterswil 3,71%, Schlieren 4,2%, Wetzikon 3,61%, Wädenswil 3,6%. Schon daraus ergibt sich, dass die Stadt Kloten mit dem bestehenden Kostenverteiler nicht schlechter gestellt wird als andere Gemeinden. Zwar trifft es zu, dass der Flughafen Kloten hohe Verkehrsströme auslöst, die sich direkt im Gemeindebeitrag der Stadt Kloten niederschlagen. Andererseits profitiert die Stadt Kloten sehr stark von der Existenz des Flughafens. Das zeigt sich deutlich, wenn ein Kostenverteilermodell gewählt würde, bei der die Einwohnerzahl oder die Beschäftigtenzahlen auf Kosten des Verkehrsangebotes zu 20% mit einbezogen würden. Insbesondere bei Berücksichtigung der Beschäftigtenzahlen hätte Kloten gegenüber der geltenden Regelung mit einer hohen Mehrbelastung (+48%) zu rechnen. Im Übrigen sind im bestehenden Kostenverteiler bereits Grenzen der Belastungen vorgesehen. So dürfen nur 10 SBB-Abfahrten pro Einwohnerin oder Einwohner angerechnet werden, und die Stadt Kloten darf mit tatsächlich 6% der berichtigten Steuerkraft belastet werden. Nur der Vollständigkeit halber sei darauf hingewiesen, dass der Flughafen Zürich zu den grössten privaten Bestellern von zusätzlichen Verkehrsangeboten nach § 20 PVG gehört. Diese Zusatzangebote werden den Gemeinden nicht in Rechnung gestellt.

Es ist nicht davon auszugehen, dass der heutige Kostenverteiler den Widerstand der Gemeinden gegen Fahrplanverdichtungen und neue Haltestellen schüren würde. In den letzten Jahren sind unter dem bestehenden Kostenverteiler grosse Fahrplanausbauten verwirklicht worden, beispielsweise am rechten Zürichseeufer oder im Oberland. Der Kostenverteiler führt somit nicht dazu, dass sinnvolle Projekte verhindert würden. Vielmehr ist wegen der direkten Auswirkungen von zusätzlichen Angeboten auf die Gemeindebeiträge davon auszugehen, dass die Angebotsausbauten bedarfsgerecht erfolgen, also mit

neuen Verkehrsleistungen nur ausgewiesene Bedürfnisse und keine Luxuswünsche befriedigt werden.

4. Weitere Fragen

Mit der 1996 verwirklichten Revision des Eisenbahngesetzes vom 20. Dezember 1957 (EBG) wurden auch neue Rechtsgrundlagen für die Finanzierung der interkantonalen Linien erstellt. Die Kostenbeteiligung der einzelnen Kantone an kantonsübergreifenden Linien wird gemäss Art. 53 EBG auf Grund der Verkehrsbedienung der Stationen, gemessen in Haltestellenabfahrten und der Linienlänge (Betriebslänge), ermittelt, sofern keine andere Übereinkunft getroffen wird. In der Regel wird das Territorialitätsprinzip angewendet, jeder Kanton finanziert zusammen mit dem Bund die auf seinem Hoheitsgebiet anfallenden Verkehrsleistungen. Den Kantonen ist es aber möglich, die Kostenbeteiligungen auf Grund ihrer besonderen Interessenlage auszuhandeln und zu vereinbaren.

Im Rahmen von § 20 PVG (Angebotserweiterungen durch Dritte) können auch Nutzniesser und Verursacher zur Finanzierung beigezogen werden. So werden vom Flughafen Zürich jährlich für rund Fr. 170 000 zusätzliche Verkehrsleistungen bestellt, was über 10% des Beitrages der Stadt Kloten an den ZVV entspricht. Die Kosten der ab nächsten Jahr geplanten Linie 750 (Glattbrugg–Unique Uno–Rümlang) werden zur Hälfte durch den Flughafen getragen, was zusätzlichen jährlichen Kosten von rund Fr. 200 000 entspricht. Die Haltestellenabfahrten dieser Leistungen werden den Gemeinden nicht in Rechnung gestellt. Neben dem Flughafen werden auch von verschiedenen Einkaufszentren bedeutende Kosten von zusätzlichen Verkehrsleistungen übernommen.

Zur Zusammensetzung des Verkehrsrates wurde inzwischen in KR-Nr. 64/1999 ausführlich Stellung genommen. Es wurde darauf hingewiesen, dass die vom Angebot betroffenen und an der Finanzierung beteiligten Partner der öffentlichen Hand (Bund, Kanton und Gemeinden) angemessen vertreten sind. Insbesondere die Gemeinden haben mit fünf Vertretern eine starke Stellung im neunköpfigen Gremium.

5. Zusammenfassung

Mit der heute geltenden Regelung im Kostenverteiler ist eine Lösung entwickelt worden, die auf die komplexe Situation im Kanton Zürich abgestimmt ist. Die massgeblichen Faktoren werden nicht nur berücksichtigt, sondern auch ihrer Bedeutung gemäss gewichtet. Eine massgebliche Sonderlast der Stadt Zürich ist nicht ausgewiesen. Insgesamt kann die heutige Regelung als gerecht bezeichnet werden. Sie hat sich seit ihrer Einführung bestens bewährt und funktioniert ohne Probleme. Der interkantonale Vergleich zeigt zudem, dass vielerorts ähnliche Lösungen angewendet werden.

Das in der Kostenverteiler-Verordnung gefundene Gleichgewicht darf nicht ohne Not gefährdet werden, umso weniger, als bis heute kein Modell entwickelt werden konnte, das zu einer objektiven Gerechtigkeit führen würde. Grössere Verschiebungen innerhalb des bestehenden Kostenverteilers sind nicht machbar, würde doch bereits eine geringfügige Entlastung der Stadt Zürich bei einzelnen kleinen Gemeinden zu hohen Mehrbelastungen führen. Die Einzelheiten dieser Problematik wurden bereits früher ausführlich dargelegt (vgl. KR-Nrn. 46/1999 und 48/1999). Auch die Postulanten weisen darauf hin, dass auf eine partielle Änderung der Verordnung zu verzichten ist, weil sonst das Kostenverteilerprinzip gefährdet würde.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Postulate KR-Nrn. 399/1997 und 400/1997 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Notter	Husi