



Erläuterungen zum Vernehmlassungsentwurf vom 10. Mai 2019 zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr PVG (Einlage in den Verkehrsfonds)

I. Ausgangslage

Der Verkehrsfonds dient der Finanzierung von Investitionen des Kantons in Infrastrukturerweiterungen in Übereinstimmung mit der Angebotsplanung des Zürcher Verkehrsverbunds ZVV (§§ 4 und 30 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr, PVG). Laut § 31 Abs. 1 PVG weist der Kantonsrat dem Verkehrsfonds mit dem Voranschlag jährliche Einlagen von mindestens 70 Mio. Franken zu.

Vor dem Inkrafttreten der Bundesvorlage betreffend Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) am 1. Januar 2016 umfassten die Investitionen aus dem Verkehrsfonds auch Beiträge an den Ausbau der Bahninfrastruktur für die Zürcher S-Bahn. Mit FABI ist jedoch die vollständige Finanzverantwortung für Investitionen in die Bahninfrastruktur auf den Bund übergegangen, weshalb für solche Investitionen grundsätzlich keine Beiträge mehr aus dem Verkehrsfonds getätigt werden müssen.

Um dieser Tatsache Rechnung zu tragen, wollte der Regierungsrat in der Folge die jährliche Einlage in den Verkehrsfonds von mindestens 70 Mio. Franken auf mindestens 55 Mio. Franken senken. Mit Beschluss Nr. 663/2016 verabschiedete er eine entsprechende Änderung des PVG zuhanden des Kantonsrates (Vorlage 5292). Zusätzlich zu dieser Gesetzesänderung war gestützt auf die Leistungsüberprüfung 2016 (Lü16) des Regierungsrates vorgesehen, dass der Kantonsrat für die Jahre 2017 – 2019 mit den jeweiligen Budgetbeschlüssen eine weitere ausserordentliche Senkung der Einlage in den Verkehrsfonds um 5 Mio. Franken pro Jahr (auf 50 Mio. Franken) vornehmen solle.

Am 30. Oktober 2017 beschloss der Kantonsrat die Änderung von § 31 PVG (Kürzung der Einlage in den Verkehrsfonds von 70 auf 55 Mio. Franken) gemäss dem Antrag des Regierungsrates. Zusätzlich führte er jedoch eine Übergangsbestimmung ins PVG ein, wonach in Abweichung von der Vorgabe aus Lü16 die Einlage in den Verkehrsfonds für die Jahre 2017 – 2019 je 20 Mio. Franken (statt 50 Mio. Franken) und für die Jahre 2020 – 2037 je 60 Mio. Franken (statt 55 Mio. Franken) betragen sollte (Vorlage 5292c). Gegen diesen Kantonsratsbeschluss wurde das Referendum ergriffen.

In der Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 lehnten die Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die vom Kantonsrat beschlossene Gesetzesänderung deutlich ab. Damit gilt aktuell immer noch die Mindesteinlage in den Verkehrsfonds von 70 Mio. Franken pro Jahr.

II. Mittelbedarf Verkehrsfonds

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 des Eisenbahngesetzes, EBG; SR 742.101), wobei die Kantone eine jährliche Einlage von

insgesamt 500 Mio. Franken (Preisstand 2016) in den Bahninfrastrukturfonds (BIF) leisten müssen (Art. 57 EBG). Aus dem BIF werden neu sämtliche Erweiterungsinvestitionen beim Eisenbahnnetz schweizweit finanziert. Damit sind für S-Bahn-Infrastrukturausbauten im Kanton Zürich künftig keine Mittel aus dem Verkehrsfonds mehr erforderlich, was zu dessen Entlastung führt. Aus dem Verkehrsfonds sind vor allem noch die Infrastrukturinvestitionen für den öffentlichen Nahverkehr, also Ausbauten von Trams und Stadtbahnen, Trolleybussen usw., zu finanzieren. Zudem sind die früher getätigten Investitionen wie die Durchmesserlinie, die 4. Teilergänzungen der S-Bahn, die Glattalbahn etc. mit Mitteln des Verkehrsfonds zu amortisieren.

Die Verkehrsfondsplanung zeigt, dass unter Berücksichtigung der Auswirkungen von FABI eine jährliche Fondseinlage von 55 Mio. Franken ausreichend ist, um das Investitionsprogramm zu finanzieren und die laufenden Verpflichtungen des Fonds zu decken. Mit diesem Betrag ist sichergestellt, dass sowohl bereits geplante Projekte wie das Tram Affoltern oder die Verlängerung der Glattalbahn als auch künftige Projekte im bisherigen Umfang finanziert werden können. Mit einer jährlichen Einlage von 70 Mio. Franken würden hingegen auf Vorrat kantonale Mittel gebunden, ohne dass dafür ein konkreter Bedarf besteht. Da es sich bei der Einlage in den Verkehrsfonds gemäss § 31 Abs. 1 PVG um eine Mindesteinlage handelt ist zudem auch mit einer Kürzung auf 55 Mio. Franken sichergestellt, dass der Kantonsrat im Falle eines ausserordentlichen Mehrbedarfs dem Verkehrsfonds auch einen höheren Betrag zuweisen kann.

III. Volksentscheid vom 10. Juni 2018

Die Zürcher Stimmbürgerinnen und Stimmbürger haben am 10. Juni 2018 über die Änderung des PVG in der vom Kantonsrat beschlossenen Version abgestimmt (Vorlage 5292c). Es ging somit nicht nur um eine Kürzung der Mindesteinlage in den Verkehrsfonds von 70 auf 55 Mio. Franken (Änderung von § 31 PVG), sondern auch um die in den Übergangsbestimmungen vorgesehene Sonderregelung für die Jahre 2017 – 2019 (Kürzung auf je 20 Mio. Franken) und 2020 – 2037 (Kürzung auf je 60 Mio. Franken). Die Stimmberechtigten konnten in der Abstimmung nur gesamthaft zu dieser Vorlage, d.h. zur Änderung des PVG inkl. Übergangsbestimmung, Stellung nehmen und diese entweder annehmen oder ablehnen. Eine differenzierte Wertung einzelner Teile einer Vorlage ist in einer Volksabstimmung nicht möglich.

Die Mehrheit der Stimmberechtigten ist am 10. Juni 2018 zu einer negativen Gesamtbeurteilung hinsichtlich der vom Kantonsrat verabschiedeten Vorlage gelangt. Es lässt sich jedoch nicht sagen, ob sie sich damit grundsätzlich gegen eine Kürzung der Einlage in den Verkehrsfonds, mithin für die Beibehaltung des geltenden Rechts, oder lediglich gegen die in den Übergangsbestimmungen eingeführte Spezialregelung für die Jahre 2017 – 2037 ausgesprochen haben. Dies umso weniger, als beide Meinungen im Abstimmungskampf vertreten und im beleuchtenden Bericht zur Volksabstimmung vom 10. Juni 2018 dargelegt wurden. Während das Referendumskomitee bzw. die Minderheit des Kantonsrates argumentierte, die Kürzung sei abzulehnen, weil weiterhin eine jährliche Einlage von 70 Mio. Franken in den Verkehrsfonds erforderlich sei, sprach sich der Regierungsrat ausdrücklich für die Kürzung der Einlage von 70 auf 55 Mio. Franken aus, empfahl jedoch aufgrund der Übergangsbestimmung dennoch ein Nein. Dies mit der Begründung, dass der kurzfristige Mittelentzug (Kürzung auf 20 Mio. Franken für die Jahre 2017 – 2019) die Planungs- und Finanzierungssicherheit erheblich vermindere und die Funktion des Verkehrsfonds als langfristiges Finanzierungsinstrument gefährde.



Im Ergebnis bleibt somit unklar, ob es wirklich dem Volkswillen entspricht, dass der Verkehrsfonds trotz des oben dargelegten reduzierten Finanzbedarfs weiterhin im gleichen Umfang wie bis anhin geäufnet werden soll.

Vor diesem Hintergrund beabsichtigt der Regierungsrat, dem Kantonsrat erneut eine Senkung der Mindesteinlage in den Verkehrsfonds zu beantragen. Dazu ist das Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 (PVG) wie folgt zu ändern:

Mittelzuweisung

§ 31. ¹ Der Kantonsrat weist dem Fonds mit dem Voranschlag jährliche Einlagen von mindestens ~~70 Mio.~~ 55 Mio. Franken zu. Der Regierungsrat erstattet jährlich mit dem Voranschlag Bericht über den Stand des Fonds sowie über das Investitionsprogramm und dessen Finanzierung.

Abs. 2 und 3 unverändert.