

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 29. Juni 2011

834. Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI); Vernehmlassung

Mit Schreiben vom 31. März 2011 hat die Vorsteherin des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Energie, Verkehr und Kommunikation (UVEK) das Vernehmlassungsverfahren zur Vorlage Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI; Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr») eröffnet.

Die Vorlage FABI soll den Betrieb, Substanzerhalt und Ausbau der Bahninfrastruktur langfristig auf eine gefestigte finanzielle Grundlage stellen. Die nötigen Mittel will der Bundesrat mit einem neuen Bahninfrastrukturfonds (BIF) sichern. Die Vorlage stellt einen direkten Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr» dar. Der BIF soll zum einen aus den Mitteln gespiesen werden, die der Bund schon bisher für die Finanzierung der Infrastruktur aufgewendet hat. Zum andern sollen sich die Kantone und die Nutzerinnen und Nutzer stärker an der Finanzierung der Bahninfrastruktur beteiligen und damit die verfügbaren Finanzmittel im BIF erhöhen.

Die Vorlage FABI sieht neben der neuen Finanzierung auch ein strategisches Entwicklungsprogramm (STEP) für die Bahninfrastruktur vor. In einem ersten Ausbauschritt bis 2025 plant der Bundesrat Investitionen von 3,5 Mrd. Franken. Danach will der Bundesrat jeweils nach vier bis acht Jahren weitere Ausbauschritte vorlegen. Insgesamt umfasst das Paket Projekte von rund 40 Mrd. Franken; die Projekte sind in Dringlichkeitsstufen 1 und 2 eingeteilt. Mit Ausnahme des Bahnhofs Stadelhofen sind die dringlichsten Zürcher Projekte wie beispielsweise der Brüttenertunnel in der Dringlichkeitsstufe 1 enthalten. STEP beruht auf der Langfristperspektive für Bahnangebot und Ausbau. So soll dereinst im Personenverkehr auf Strecken mit hoher Nachfrage der Viertelstundentakt gelten und auf den übrigen Hauptlinien der Halbstundentakt die Regel sein. In den Agglomerationszentren sollen S-Bahnen im Viertelstundentakt verkehren.

Die Vorlage FABI beruht auf einer guten Analyse, die vorgeschlagene Lösung hat aber zwei schwerwiegende Mängel, weshalb die gesamte Vorlage abzulehnen ist. Zum einen soll mit dem neuen Bahninfrastrukturfonds die Planungskompetenz der S-Bahn-Ausbauten von den Kantonen an den Bund übergehen, sodass der Regierungsrat die Planung und Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs im Kanton Zürich nicht mehr aktiv mitbestimmen könnte. Unter der neuen Regelung wären

eine vom Kanton Zürich vorangetriebene Planung und Umsetzung von zentralen Grossprojekten wie der Durchmesserlinie oder der 4. Teilergänzungen der S-Bahn praktisch nicht mehr möglich. Zum anderen sollen die Kantone trotz des geplanten Kompetenzverlustes noch stärker für die Finanzierung sowohl des Substanzerhalts wie auch des Ausbaus der Bahninfrastruktur aufkommen. Die Finanzierungslücke beim Substanzerhalt ist jedoch entstanden, weil der Bund seine Verantwortung für die Finanzierung der Infrastruktur der SBB seit längerer Zeit nicht so wahrnimmt, wie es für die Aufgabenerfüllung erforderlich wäre und wie es von einem Eigner erwartet werden dürfte. Die Deckung der bestehenden Finanzierungslücke beim Substanzerhalt ist deshalb vorrangig Bundessache. Im vorgeschlagenen Finanzierungskonzept müssten aber vor allem die Kantone und die Nutzerinnen und Nutzer für die Fehlbeträge aufkommen, die der Bund verursacht hat.

Aufgrund der Erfahrungen der letzten Jahre ist es fraglich, wie verlässlich die Vorlagen sind, die der Bund betreffend Infrastrukturfinanzierung vorlegt. So wurde der Bau des Chestenbergtunnels, der für die Ost-West-Achse von grosser Bedeutung ist, im Rahmen der ZEB-Vorlage vom Bundesparlament vor zwei Jahren beschlossen. Er soll bis 2030 verwirklicht werden. Die Projekte der ZEB-Vorlage sollen weiterhin und parallel zum Programm STEP der Vorlage FABI verwirklicht werden. In der Vorlage FABI ist allerdings vorgesehen, dass der Chestenbergtunnel aus den ZEB-Projekten gestrichen werden soll, ohne dass eine Aufnahme in den ersten Ausbauschritt von STEP vorgesehen wäre. Vielmehr wird eine solche Aufnahme ausdrücklich abgelehnt. Das schafft wenig Vertrauen in die Verlässlichkeit des Bundes und ist ein weiterer Grund dafür, dass die Planungskompetenzen nicht – wie mit FABI vorgesehen – weitgehend an den Bund gehen sollen. Aus all diesen Gründen ist die gesamte Vorlage abzulehnen. Auf die Beantwortung des Fragebogens des Bundesamtes für Verkehr (BAV) ist unter diesen Umständen zu verzichten.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Energie, Verkehr und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Verkehr, Abteilung Politik, 3003 Bern):

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zur Vorlage Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI; Gegenentwurf zur Volksinitiative «Für den öffentlichen Verkehr») und äussern uns wie folgt:

Die Vorlage FABI beruht auf einer sorgfältigen Analyse, die wir weitgehend teilen. Es ist auch dem Kanton Zürich ein grosses Anliegen, dass für den Unterhalt und den Ausbau der Eisenbahninfrastruktur eine gesicherte finanzielle Grundlage geschaffen wird. Die vorgeschlagene Lösung hat indessen zwei schwerwiegende Mängel, sodass wir uns gezwungen sehen, die gesamte Vorlage abzulehnen. Zum einen soll die Planungskompetenz der S-Bahn-Ausbauten von den Kantonen an den Bund übergehen, zum anderen sollen die Kantone sowie die Kundinnen und Kunden faktisch für eine Deckungslücke aufkommen, die vom Bund verursacht wurde und an deren Deckung er sich selbst nicht beteiligt. Diesem Vorgehen können wir nicht zustimmen.

Der Bund war bisher im Wesentlichen für die Planung der nationalen und internationalen Verkehrsverbindungen (Fernverkehr) verantwortlich. In der Vorlage FABI wird mehrfach betont, dass mit dem neuen Bahninfrastrukturfonds auch die Planungskompetenz der S-Bahn-Ausbauten von den Kantonen an den Bund übergehen soll (Vorlage S. 37, 84, 94 und 95). Damit wird jedoch eine Zentralisierung der Infrastrukturplanung angestrebt, die von der Sache her in diesem Umfang weder angezeigt noch sinnvoll ist. Wie in der Vorlage FABI richtig festgehalten wird, ist der öffentliche Verkehr ein wichtiger Standortfaktor. Standortpolitik und Standortförderung haben direkt mit dem Standort zu tun, und auch die Verkehrspolitik wird massgeblich durch die Gegebenheiten vor Ort sowie durch die gesamtverkehrlichen Zielsetzungen und Strategien der einzelnen Kantone geprägt. Die Kantone müssen deshalb auch in Zukunft die Möglichkeit behalten, für ihre Standort- und Verkehrspolitik zentrale Projekte anzustossen und mitzuentwickeln. Sie müssen die Möglichkeit haben, den S-Bahn-Verkehr nach den für sie wichtigen Prioritäten auszubauen zu helfen, wie dies beispielsweise bei den Projekten CEVA Genf, FMV Tessin, Stadtbahn Zug, S-Bahn St. Gallen, DML Zürich oder auch mit den 4. Teilergänzungen der Zürcher S-Bahn der Fall war, die auch für die Nachbarkantone zahlreiche Vorteile mit sich bringen. Weil der Bund neu die Planungshoheit für den

Fernverkehr und den Regionalverkehr für sich allein beansprucht, könnten solche Projekte künftig praktisch nicht mehr vom Kanton aktiv angestossen und unterstützt werden.

Für den Kanton Zürich ist es aber unabdingbar, dass er die Planung und Weiterentwicklung des öffentlichen Verkehrs im Kanton Zürich weiterhin aktiv mitbestimmen kann. Nur so können die Ziele der kantonalen Gesamtverkehrsstrategie, wonach der öffentliche Verkehr mindestens die Hälfte des Mehrverkehrs übernimmt, der nicht dem Langsamverkehr zuzuordnen ist, erreicht werden. Hinzu kommt, dass bei der Planung des öffentlichen Verkehrs neben der nationalen Gesamtsicht auch eine regionale Gesamtsicht über alle Verkehrsträger zum Tragen kommen muss. Die Planungen im Schienenverkehr haben in der Regel grosse Auswirkungen auf das Bus- und Tramangebot und damit auch auf die Strassenkapazitäten. Es genügt deshalb nicht, dass bei der Planung nur die eine Schnittstelle Fernverkehr/S-Bahn-Verkehr betrachtet wird. In die Gesamtbetrachtung muss auch die andere Schnittstelle S-Bahn-Verkehr/Feinverteiler miteinbezogen werden, weil unterschiedliche Verkehrsmittel unter Berücksichtigung der ihnen zur Verfügung stehenden Infrastrukturen aufeinander abgestimmt werden müssen. Das bedingt bei beiden Schnittstellen einen direkten Bezug zu den örtlichen Gegebenheiten sowie lokale und regionale Kenntnisse, über die die Kantone verfügen, nicht aber der Bund. Ähnlich, wie der Bund die Nationalstrassen und die Kantone die Kantonsstrassen planen, soll der Bund im öffentlichen Verkehr wie bis anhin für die Planung des Fernverkehrs verantwortlich sein und die Kantone für den Regionalverkehr.

Die Vergangenheit und die Gegenwart zeigen, dass die bisherige stufigerechte Planung und die darauf abgestützte Zusammenarbeit zwischen Bund und Kanton Zürich (wie auch anderen Kantonen) massgeblich dazu beigetragen haben, dass die Schweiz über ein leistungsfähiges und qualitativ hochstehendes Schienennetz verfügt. Es gibt keinen Grund, an diesem Erfolgsmodell bei der Planung etwas zu ändern. Auch beim Agglomerationsprogramm stellen die Kantone die Anträge und nehmen damit einen wichtigen Planungsschritt vor.

Die sehr vage gehaltene Formulierung im vorgesehenen Art. 48d EBG, wonach das Bundesamt für Verkehr (BAV) die Kantone und Eisenbahnunternehmen bei der Planung «in geeigneter Weise» einbezieht, ist nicht geeignet, unsere zentralen Bedenken zu zerstreuen. Sie werden vielmehr verstärkt, weil laut Erwägungen zur Vorlage die Planungshoheit auch für den Regionalverkehr an das BAV gehen soll, an die Stelle also, die auch darüber entscheiden dürfte, wie es die Kantone einbeziehen will. Damit erhält das BAV nicht nur die Planungshoheit, sondern auch die Planungsmacht im S-Bahn-Bereich. Ohne die fachlichen Fähigkeiten des BAV in Zweifel zu ziehen, scheint uns ein Koopera-

tionsmodell, bei dem die Stärken der Partner bei der Planung stufen-gerecht vereint werden, vielversprechender als eine zentralisierte Pla-nungshoheit. Ein Modell mit gemeinsamer Planung ist auch besser ge-eignet, auf dynamische Entwicklungen in den Kantonen rechtzeitig zu reagieren.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass Vorschläge in der Vorlage FABI wie die Streichung des Chestenbergtunnels aus dem ZEB-Pro-gramm, dessen Bau im Rahmen der ZEB-Vorlage vor erst zwei Jahren vom Parlament beschlossen wurde, wenig Vertrauen in die Planungs-sicherheit des Bundes schaffen.

Hinsichtlich des vorgeschlagenen Finanzierungsmodells begrüssen wir die Zielsetzung, dass für den Unterhalt und den Ausbau der Eisenbahn-infrastruktur eine gesicherte finanzielle Grundlage geschaffen werden soll. Die Schaffung eines Bahninfrastrukturfonds (BIF) wäre grund-sätzlich ein geeignetes Instrument, wobei allerdings die Mittelbeschaf-fung in dieser Form nicht annehmbar ist und die Mittelverwendung teil-weise unbefriedigend gelöst ist. Die bestehende Finanzierungslücke beim Substanzerhalt der Infrastruktur ist dadurch entstanden, dass der Bund seine Verantwortung für die Finanzierung der Infrastruktur der SBB seit längerer Zeit nicht so wahrnimmt, wie es für die Aufgabenerfüllung erforderlich wäre und wie es von einem Eigner erwartet werden dürfte. Dies ist übrigens auch bei den Abgeltungen im Regionalverkehr der Fall. Die Deckung der bestehenden Finanzierungslücke beim Substanzerhalt ist deshalb vorrangig Bundessache. Soll der Substanzerhalt wie vorgesehen neu über den BIF finanziert werden, so hat somit der Bund die zur Deckung der bestehenden Lücke notwendigen Mittel einzuschiessen. Im vorgeschlagenen Finanzierungskonzept müssten aber vor allem die Nutzerinnen und Nutzer (Fahrgäste) sowie die Kantone für die Fehlbeträge aufkommen, die der Bund verursacht hat, während sich der Bund als Verursacher der Deckungslücke zurückhält. Das lehnen wir klar ab.

Abgelehnt wird auch eine pauschale jährliche Einlage der Kantone in den BIF, weil nicht sichergestellt ist, dass diese Einlage wegen der Mittelkonkurrenz zwischen Substanzerhalt und Ausbauten auch tat-sächlich den Ausbauten in den Kantonen zugute kommt. Trotzdem kann es sinnvoll sein, wenn sich die Kantone an gewissen Infrastruktur-ausbauten des Regional- bzw. des Agglomerationsverkehrs beteiligen. Der Kanton Zürich leistet seit Langem erhebliche Beiträge an die Aus-bauten der Eisenbahninfrastruktur im Kanton Zürich. Wir sind auch in Zukunft bereit, Beiträge zur Finanzierung der Infrastruktur im heu-tigen Umfang zu leisten. Diese Beiträge sollen aber wie bisher objekt-bezogen sein, einer gemeinsamen Planung entsprechen und nicht über den BIF nach einem Schlüssel verteilt werden.

Die Nutzerfinanzierung zur Deckung der Finanzierungslücke beim Substanzerhalt wird aus den erwähnten Gründen abgelehnt. Eine allgemeine Stärkung der Nutzerfinanzierung im Verkehrsbereich wird zwar auch vom Kanton Zürich angestrebt. Sie ist aber für den Betrieb, nicht für die Bahninfrastruktur zu verwenden. Angesichts der anstehenden Angebotsausbauten, der höheren Rollmaterialkosten und weiterer dynamischer Kostenfaktoren beim Betrieb werden die Tarife für die Betriebsfinanzierung regelmässig erhöht werden müssen. Für zusätzliche Tariferhöhungen zur Finanzierung der Infrastruktur besteht kaum weiterer Spielraum, ohne die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs ernsthaft zu gefährden. Falls ein Spielraum besteht, müsste er zur Verbesserung der Kostendeckungsgrade beim Betrieb genutzt werden.

Damit die bestehende Deckungslücke beim Bund geschlossen und die für STEP notwendigen Mittel bereitgestellt werden können, begrüssen wir deshalb alle Massnahmen, mit denen die bisherigen Bundesmittel weiterhin für die Infrastruktur der Bahnen zur Verfügung gestellt werden. Wir unterstützen zudem jene Massnahmen, mit denen diese Bundesmittel erhöht werden. Dazu gehört namentlich eine Erhöhung der allgemeinen Bundesmittel zur Deckung der vom Bund verursachten Deckungslücke. Dazu gehört auch die Anpassung der allgemeinen Bundesmittel im Umfang der verkehrlichen Entwicklung unter Berücksichtigung der komplexeren Technologie, der intensiveren Nutzung und der höheren Anforderungen an die Zuverlässigkeit, mindestens aber im Umfang der Teuerung und der vollen BIP-Entwicklung. Dazu gehören aber auch der Verzicht auf die zeitliche Befristung des FinöV-Fonds, eine Verlängerung der Rückzahlung der Bevorschussung oder auch ein Teilverzicht auf Rückzahlung.

Ob eine Verminderung des Fahrkostenabzugs bei der direkten Bundessteuer erfolgen soll, ist Bundessache. Wir haben gegenüber dem Vorschlag in der vorliegenden Form aber aus steuerrechtlicher und steuersystematischer Sicht Bedenken. Vorab unter dem Blickwinkel des Gleichbehandlungsgebots und der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit ist fraglich, ob für einen Teil der Berufskosten ein fester Betrag vorgesehen werden darf. Unter dem Blickwinkel der Steuerharmonisierung wäre eine unterschiedliche Regelung des Abzugs der Arbeitswegkosten für die direkte Bundessteuer und die kantonalen Steuern abzulehnen. Auf jeden Fall müsste, falls in der Bundesvorlage die Alimentierung des BIF mit 4% der Einnahmen der direkten Bundessteuer verankert wird, in der Botschaft klar zum Ausdruck gebracht werden, dass dadurch der Kantonsanteil von 17% vom Rohertrag der direkten Bundessteuer gemäss Art. 128 Abs. 4 BV nicht gekürzt werden darf.

Das STEP als Teil von FABI können wir grundsätzlich unterstützen. Wir nehmen mit Zustimmung zur Kenntnis, dass wichtige Zürcher Projekte in die Dringlichkeitsstufe I aufgenommen worden sind. Allerdings sollten der erste Umsetzungsschritt bis 2025 durch weitere dringliche Projekte erweitert und folglich das Investitionsvolumen auf 5–6 Mrd. Franken erhöht werden. Andernfalls sollte mindestens der zweite Umsetzungsschritt (bis 2029) klar umrissen werden, wobei die dafür vorgesehenen Projekte aufzulisten wären. Aus Sicht des Kantons Zürich wären dies der Brüttenertunnel sowie die Beseitigung des Engpasses bei Aathal und baldmöglichst auch der Bahnhof Stadelhofen.

Zusammenfassung

Die Zielsetzung der Vorlage FABI und die Stossrichtungen von STEP könnte grundsätzlich unterstützt werden. Die Vorlage ist aber wegen der tiefgreifenden Beschneidung der Planungskompetenzen der Kantone, wegen der ungerechtfertigten Lastenverschiebung vom Bund zu den Fahrgästen und den Kantonen zur Deckung der vom Bund verursachten Deckungslücke und wegen der Pauschaleinlagen der Kantone in den BIF mit Verteilung nach einem Schlüsselsystem in aller Deutlichkeit abzulehnen.

II. Mitteilung an die Finanzdirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi