

**3871**

*KR-Nr. 143/1998*

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates an den Kantonsrat  
zur Motion KR-Nr. 143/1998 betreffend Totalrevision  
des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr**

(vom 4. Juli 2001)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 25. Januar 1999 folgende von Kantonsrätin Astrid Kugler-Biedermann, Zürich, und den Kantonsräten Benedikt Gschwind, Zürich, und Anton Schaller, Zürich, am 27. April 1998 eingereichte Motion zur Berichterstattung und Stellungnahme überwiesen:

Der Regierungsrat wird beauftragt, das Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr einer Totalrevision zu unterziehen.

---

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Mit dem Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (PVG) vom 6. März 1988 (LS 740.1) wurde das System des öffentlichen Verkehrs im Kanton Zürich neu strukturiert. Kanton und Gemeinden haben gemeinsam die Verantwortung für den regionalen öffentlichen Verkehr übernommen und dadurch das bestehende, unübersichtliche Subventionssystem abgelöst. Gleichzeitig wurde die Aufgabe, den öffentlichen Personenverkehr gesamthaft zu optimieren, dem neu gegründeten Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) übertragen (vgl. auch KR-Nr. 183/2000).

Das geltende PVG umfasst neben einem allgemeinen Teil (I) die Regelungen über Investitionen (II), Beitragsleistungen nach den Bestimmungen des Bundesrechts (III), den Zürcher Verkehrsverbund ZVV (IV), den Verkehrsfonds (V) sowie Übergangsbestimmungen (VI). Es wird ergänzt durch verschiedene Verordnungen und das Geschäftsreglement des Verkehrsverbundes.

Im allgemeinen Teil findet sich einleitend der Zweckartikel (§ 1 PVG). Danach bezweckt das PVG, das Kantonsgebiet durch einen leistungsfähigen öffentlichen Verkehr nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu erschliessen. Dies ist die Konkretisierung des Verfassungsauftrages, wonach der Staat und die Gemeinden den öffentlichen Personenverkehr fördern, insbesondere durch die Errichtung eines Verkehrsver-

bundes (Art. 26 Kantonsverfassung). Die Bestimmungen über den Verkehrsverbund (ZVV) bilden das Kernstück des PVG. Sie geben Auskunft über Rechtsform und Zweck des ZVV, der für ein koordiniertes, auf wirtschaftliche Grundsätze ausgerichtetes, freizügig benutzbares Verkehrsangebot mit einheitlicher Tarifstruktur sorgt (§ 11 PVG). Im Weiteren werden die Organisation und die Aufgaben des ZVV festgelegt.

In der Organisationsstruktur des ZVV hat der Kantonsrat eine zentrale verkehrspolitische Funktion. Er legt den Rahmenkredit fest, innerhalb dessen der ZVV seine Aufgaben für eine Fahrplanperiode von mindestens zwei Jahren erfüllt. Zusammen mit dem Rahmenkredit beschliesst er die Grundsätze über die Tarifordnung sowie die mittel- und langfristige Entwicklung des Angebotes, letztmals mit Beschluss vom 14. Mai 2001 für die Periode ab 2002 (Grundsätze 2001). Sodann steht dem Kantonsrat das Genehmigungsrecht betreffend Kostenverteilungsschlüssel zu, der für die Verteilung der Gemeindebeiträge massgebend ist (§§ 26–28 PVG). Damit steuert der Kantonsrat die drei tragenden Säulen des PVG, das Angebot, den Tarif und die Finanzierung. Namentlich der Rahmenkredit, der wie ein Globalbudget mit Leistungsauftrag ausgestaltet ist, und die Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif haben sich als zeitgemässe und sehr effiziente Steuerungsinstrumente des Kantonsrates erwiesen. Mit ihnen werden im öffentlichen Personenverkehr ähnliche Führungsinstrumente verwirklicht, wie sie im Rahmen des New Public Management (NPM) und der wirkungsorientierten Führung für die gesamte kantonale Verwaltung vorgesehen sind (vgl. zum Ganzen auch Bericht und Antrag zur Behördeninitiative KR-Nr. 64/1999, Vorlage 3828).

Auch durch die ZVV-Organisation mit dem Verkehrsrat als oberstem Führungsorgan und der Direktion als unmittelbarer Leitung konnte eine Organisationsform verwirklicht werden, die den Anforderungen an eine schlanke Verwaltung mit wirkungsorientierter Führung vollumfänglich entspricht. Im Rahmen der 1995 durchgeführten Reorganisation wurden zudem die Aufgaben, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten auf Grund der bis dahin gemachten Erfahrungen systematisch zwischen ZVV und Verkehrsunternehmen aufgeteilt. Die strategischen Aufgaben wurden dem ZVV zugewiesen, während die marktverantwortlichen Verkehrsunternehmen die operativen Aufgaben übernahmen. Dadurch konnten Doppelspurigkeiten ausgeräumt und die unternehmerische Steuerung des Verkehrssystems noch wirksamer gestaltet werden. Das hat sich, entsprechend dem gesetzlichen Auftrag, positiv auf die Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit des Verbundangebotes ausgewirkt.

Die zentrale Koordination von Tarif, Angebot und Finanzierung durch eine Verbundorganisation wurde notwendig, weil das komplexe System des öffentlichen Personenverkehrs nur aus einer überbetrieblichen und überregionalen Stellung heraus umfassend gesteuert und verbessert werden kann. Bei der Verwirklichung dieser Aufgabe sind die Gemeinden und die Verkehrsunternehmen die wichtigsten Partner des ZVV.

Die Gemeinden sorgen für eine gute Erreichbarkeit von Bahnhöfen und Haltestellen (§ 6 PVG) und entscheiden im Rahmen der Regionalen Verkehrskonferenzen (RVK) über die Ausgestaltung der Grundversorgung (§ 19 Abs. 2 PVG). Hinzu kommen zahlreiche weitere Einflussmöglichkeiten. Im neunköpfigen Verkehrsrat stellen sie mit fünf Mitgliedern die absolute Mehrheit und sind im Verhältnis zu ihrem Anteil an der Finanzierung (50% der Kostenunterdeckung nach Abzug der Bundesbeiträge) gut vertreten (§ 14 PVG; vgl. dazu auch Vorlage 3828). Die Gemeinden werden zudem bei der Festsetzung des Tarifes sowie des Fahrausweissortiments angehört und wirken bei der Festlegung des Verbundangebotes mit (§§ 17 und 19 PVG). Jede Gemeinde ist in einer RVK vertreten und stimmberechtigt. Die RVK ihrerseits werden nach Anhören der Gemeinden gebildet (§ 19 PVG). Die Gemeinden sind berechtigt, über das Verbundangebot hinaus zusätzliche Linien und Linienergänzungen einzuführen und Fahrplanverdichtungen vorzunehmen (§ 20 PVG). Sie können zum Verbundfahrplanprojekt Stellung nehmen und ihre Änderungswünsche bekannt geben (§§ 11ff. Fahrplanverordnung, LS 740.35). Und schliesslich haben die Gemeinden ein Rekursrecht bei der Ausgestaltung der Grundversorgung, der Festlegung des übrigen Verbundangebotes und in Streitigkeiten über ihre Kostenanteile (§ 29 PVG).

Der ZVV erfüllt seine Aufgaben in enger Zusammenarbeit mit den Verkehrsunternehmen (§ 21 PVG). Dadurch erhalten die Verkehrsunternehmen eine starke Stellung (vgl. dazu Vorlage 3828). Sie haben Anhörungs- oder Mitspracherechte bei der Festlegung des Verbundangebotes und des Tarifes (§§ 17 und 19 PVG). Die marktverantwortlichen Verkehrsunternehmen führen in ihren Marktgebieten das Fahrplanverfahren durch. Sie sorgen für die Ausarbeitung der Angebotsplanung, der Angebotskonzepte, des Fahrplanprojektes sowie des Fahrplanes und stellen die betriebliche Funktionsfähigkeit der Fahrpläne sicher (§ 6 Fahrplanverordnung). Ausserdem übernehmen sie die operative Führung der Transportbeauftragten. Der ZVV ersetzt den Verkehrsunternehmen den Betriebsaufwand, soweit er anerkannt wird (§ 25 PVG). Die Transportunternehmen sind ausserdem berechtigt, über das Verbundangebot hinaus zusätzliche Linien und Linienergänzungen zum Verbundtarif einzuführen und Fahrplanverdichtungen vorzunehmen (§ 20 PVG).

Die geltende gesetzliche Regelung räumt somit sowohl dem Kanton wie auch den Gemeinden und den Verkehrsunternehmen weitgehende Mitgestaltungsrechte in allen Bereichen ein, die für sie von Belang sind. Die in der Motion geforderte Demokratisierung bei der Festlegung des Angebotes ist damit bereits heute erfüllt. Der Rahmenkredit ist mit Leistungsvorgaben verbunden und entspricht dem geforderten Globalbudget. Die Tarife werden vom Regierungsrat genehmigt (§ 17 PVG) und der Kantonsrat hat durch die Grundsätze über die Tarifordnung Einflussmöglichkeiten (§ 28 PVG). Gleichzeitig sorgt das geltende PVG dafür, dass der ZVV die Mittel hat, um die im Interesse des Gesamtsystems liegende überregionale und überbetriebliche Koordination wahrzunehmen. Damit kann er nicht nur ein Gleichgewicht zwischen den Partikulärinteressen schaffen. Die zentrale Koordination durch die Verbundorganisation gewährleistet dem Lebens- und Wirtschaftsraum Zürich auch und insbesondere einen attraktiven, zuverlässigen öffentlichen Verkehr. Dabei ermöglicht die im PVG vorgesehene und in der Praxis umgesetzte schlanke Organisationsstruktur eine wirksame Steuerung des komplexen Systems sowie hohe Transparenz. In diesen Bereichen besteht demnach kein Bedarf zu einer Revision des PVG.

Auch auf eine Erweiterung des Zweckartikels des PVG mit Zielen bezüglich Raumplanung, Erschliessung und Umwelt ist zu verzichten. Die Ziele bezüglich Raumplanung und Umwelt sind bereits durch die entsprechende Spezialgesetzgebung vorgegeben, die auch vom öffentlichen Verkehr zu berücksichtigen ist. Das wird bezüglich Raumplanung ausdrücklich in § 18 Abs. 2 PVG festgehalten. Gemäss dieser Bestimmung stützt sich das Angebot auf die mittel- und langfristige Angebotsplanung des ZVV ab und wird mit den Trägern der Richtplanung abgesprochen. Der kantonale Richtplan sieht z. B. vor, dass die Entwicklung der Siedlungsstruktur schwerpunktmässig auf den öffentlichen Verkehr auszurichten ist (Leitlinie 2).

Hinsichtlich Umwelt wurde im PVG festgelegt, dass bei Inbetriebnahme der S-Bahn ein Umweltabonnement einzuführen ist, das auf allen Linien des öffentlichen Verkehrs im Kanton Zürich gültig ist (§ 33 Abs. 2 PVG, umgesetzt durch das ZVV-Abonnement für alle Zonen). Ausserdem hat der Kantonsrat in den Grundsätzen 2001 festgelegt, dass die Stärken des öffentlichen Verkehrs im Bereich einer nachhaltigen Entwicklung der Mobilität ausgebaut werden.

Die Erschliessungsziele finden sich in § 18 PVG. Der ZVV hat eine Grundversorgung zu gewährleisten und darüber hinaus entsprechend der möglichen Nachfrage Fahrplanverdichtungen und zusätzliche Linien einzuführen. Einzelheiten werden in der Angebotsverordnung, (LS 740.3) geregelt, die vom Kantonsrat genehmigt wurde. Der heu-

tige Erschliessungsgrad beträgt bereits 97% aller bebauten Gebiete im Kanton Zürich und 95% der Bevölkerung, womit schon eine sehr gute Erschliessung erreicht wurde (vgl. auch Vorlage 3828). Ergänzt werden die Erschliessungsziele wiederum durch die Grundsätze 2001.

Im geltenden PVG ebenfalls bereits verankert ist die Möglichkeit, dass der Regierungsrat Beiträge an Bahnhöfe und Haltestellen gewähren kann. Gemäss § 6 PVG sind zwar die Gemeinden für eine gute Erreichbarkeit der Haltestellen und Bahnhöfe verantwortlich, der Staat kann aber unter gewissen Voraussetzungen Beiträge an Vorhaben leisten, die für mehrere Gemeinden von bedeutendem Interesse sind.

Was Sicherheit und Sauberkeit betrifft, so hat der Kantonsrat in den Grundsätzen 2001 dem ZVV unter anderem den Auftrag erteilt, bis ins Jahr 2006 die Kundenzufriedenheit von 77 Punkten auf 81 Punkte zu erhöhen. Die Kundenzufriedenheit wird durch Sicherheit und Sauberkeit beeinflusst. Dies sind betriebliche Themen, bei denen ein gewisser unternehmerischer Handlungsspielraum offen gelassen werden muss, weil sich die Situation rasch verändern und neue Interventionsformen erforderlich machen kann. Die Zugsbegleitung kann zwar ein Element in einer ganzen Reihe von Massnahmen sein. Sie wird jedoch keinesfalls ausreichen, um Sicherheit und Sauberkeit nachhaltig zu verbessern. Eine gesetzliche Verpflichtung zu Sauberkeit und Sicherheit wäre gegenüber der heutigen flexiblen Lösung mit einer Auftragserteilung durch die Grundsätze wesentlich weniger Erfolg versprechend.

### **Zusammenfassung**

Das geltende PVG ist ein zeitgemässes Gesetz. Es zeichnet sich durch eine optimale Mischung zwischen gesetzlich notwendiger Regelung, unternehmerischem Freiraum und einem wirkungsvollen Controlling durch den Kantonsrat aus und hat damit den Grundstein für ein modernes Mobilitätsmanagement gelegt. Das geltende PVG hat die Einführung eines einheitlichen Tarifsystems sowie die Entwicklung eines benutzerfreundlichen Verkehrsangebotes mit optimal abgestimmten Fahrplänen und guten Anschlüssen ermöglicht. Es gewährleistet einen Service public im ganzen Kantonsgebiet und darüber hinaus nachfrageorientierte Fahrplanverdichtungen und zusätzliche Linien. Mit der Errichtung des Verkehrsverbundes wurde zudem ein gerechtes Finanzierungssystem und eine wirkungsvolle Organisation eingeführt. Das geltende PVG hat bereits bei seiner Entstehung die späteren Entwicklungen des NPM und der wirkungsorientierten Führung vorweggenommen. Mit dem Rahmenkredit und den Grundsätzen stellt es dem Kantonsrat effiziente Instrumente zur Verfügung, mit

denen er rasch und flexibel auf dynamische Entwicklungen auf allen Ebenen reagieren kann. Insgesamt besteht im heutigen Zeitpunkt kein Bedarf für eine Totalrevision des PVG, umso weniger, als die zentralen Anliegen der Motion bereits durch das geltende PVG erfüllt werden.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 143/1998 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Vizepräsident:	Der Staatsschreiber:
Buschor	Husi