

Antrag des Regierungsrates vom 11. Juni 2014

KR-Nr. 399/2008

**5102**

**Beschluss des Kantonsrates  
zum Postulat KR-Nr. 399/2008  
betreffend Einführung eines «ZVV-Abo-light»**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Bericht und Antrag des Regierungsrates vom 11. Juni 2014,

*beschliesst:*

I. Das Postulat KR-Nr. 399/2008 betreffend Einführung eines «ZVV-Abo-light» wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 18. Juni 2012 folgendes von Kantonsrätin Monika Spring, Zürich, und den Kantonsräten Josef Wiederkehr, Dietikon, und Peter Reinhard, Kloten, am 15. Dezember 2008 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird gebeten, den ZVV zu beauftragen, mit tariflichen Massnahmen dafür zu sorgen, dass eine bessere Auslastung des Öffentlichen Verkehrs im Tages-Verlauf erzielt werden kann. Insbesondere wäre zu prüfen, ob ein neues, vergünstigtes «ZVV-Abo-light» mit Sperrzeiten während der Morgen- und Abendspitzenzeiten geschaffen werden könnte, welches versuchsweise per Anfang Mai, auf den Zeitpunkt der Inbetriebnahme der Westumfahrung, eingeführt werden könnte.

*Bericht des Regierungsrates:*

Das Postulat hat zum Ziel, die Auslastung im öffentlichen Verkehr besser über den Tag zu verteilen und die Spitzenbelastungen in den Hauptverkehrszeiten zu vermindern. Die angestrebte Verlagerung des Fahrgastaufkommens aus den stark belasteten Hauptverkehrszeiten in die Nebenverkehrszeiten soll durch tarifliche Massnahmen erreicht werden. Als konkrete tarifliche Massnahme wird die Einführung eines vergünstigten «ZVV-Abo-light» mit Sperrzeiten während der morgendlichen und abendlichen Hauptverkehrszeiten vorgeschlagen.

Die Hauptverkehrszeiten am Morgen und Abend betreffen die Zeiträume von 06.30 bis 09.00 Uhr und von 16.00 bis 19.00 Uhr. Sie entstehen in erster Linie durch die hohe Zahl an Berufs- und Ausbildungs-pendlerinnen und -pendlern. Wirksame Massnahmen zur Eindämmung der Nachfragespitzen müssen sich daher insbesondere an zwei Faktoren orientieren. Die Pendlerinnen und Pendler müssen objektiv die Möglichkeit haben, ihre Arbeit oder Ausbildung ausserhalb der Spitzenzeiten aufzunehmen und zu beenden (Veränderungsfähigkeit), und sie müssen subjektiv bereit sein, diese Möglichkeit wahrzunehmen (Veränderungsbereitschaft).

Die Veränderungsfähigkeit hängt in erster Linie von den Anforderungen der Arbeitgebenden und Ausbildungsstätten ab. Bei den Ausbildungsstätten sind die Stundenpläne die bestimmenden Faktoren, was für eine Individualisierung der Anfangs- und Endzeiten kaum Raum lässt. Die Stundenpläne können zwar tageweise ändern und dadurch an einzelnen Tagen auch ausserhalb der Hauptverkehrszeiten beginnen oder enden. Für Fahrgäste mit einem Abonnement ist dies jedoch unerheblich, weil das Abonnement auch jene Tage abdecken muss, an denen die Ausbildung eine Pendelfahrt während der Hauptverkehrszeiten nötig macht. Für Ausbildungspendelnde ist somit ein Abonnement mit Sperrzeiten am Morgen und Abend wegen der Anforderungen der Ausbildungsstätten in der Regel keine Alternative.

Bei den Anforderungen der Arbeitgebenden ist dagegen eine Tendenz zu einer freieren Arbeitszeitgestaltung erkennbar. In einer neuen und repräsentativen Studie zur Marktakzeptanz eines Abonnements mit zwei Sperrzeiten zu den Hauptverkehrszeiten hat der ZVV das Arbeitszeit- und Pendlerverhalten von erwerbstätigen Zürcherinnen und Zürchern erhoben, die den öffentlichen Verkehr nutzen. Der Studie wurde ein Abonnement mit einer morgendlichen Sperrzeit bis 9.00 Uhr und einer abendlichen Sperrzeit zwischen 16.00 und 19.00 Uhr zugrunde gelegt, übereinstimmend mit den gegenwärtigen Hauptverkehrszeiten am Morgen und am Abend.

Die Erhebung ergab, dass knapp 20% der befragten Pendlerinnen und Pendler immer zu vorgegebenen Zeiten am Arbeitsplatz erwartet werden. Sie können nicht selber darüber bestimmen, wann sie zur Arbeit bzw. von der Arbeit nach Hause fahren. Diese Personen können durch keine tarifarische Massnahme dazu bewegt werden, ihr Mobilitätsverhalten zu ändern.

Die Mehrheit der befragten Pendlerinnen und Pendler kann aber die Arbeitszeiten in einem gewissen Ausmass selber bestimmen. Diese Berufstätigen könnten somit ihre Fahrten zumindest theoretisch und teilweise in die Nebenverkehrszeiten legen. Diese Freiheit erfährt in der Praxis aber zwei erhebliche Einschränkungen.

Die eine Einschränkung liegt in den Vorgaben der Arbeitgebenden, die zwar eine gewisse Flexibilität zulassen, aber keine umfassende Freiheit in der Arbeitszeitgestaltung erlauben. Gemäss Erhebung liegt die durchschnittliche Fahrtzeit der befragten Pendlerinnen und Pendler bei etwa einer halben Stunde. Eine Verlagerung durch ein Abonnement mit zwei Sperrzeiten würde somit voraussetzen, dass die Pendlerinnen und Pendler ihre Fahrt zur Arbeit am Morgen nach 9.00 Uhr antreten könnten und in der Regel nicht vor 9.30 Uhr am Arbeitsplatz sein müssten. Am Nachmittag müssten sie ihre Arbeit vor 15.30 Uhr verlassen oder den Heimweg erst nach 19.00 Uhr antreten können. Drei Viertel der befragten Arbeitnehmenden können ihre Arbeitszeiten aufgrund der Anforderungen der Arbeitgebenden nicht so legen, dass ihr gesamter Arbeitsweg immer ausserhalb der Hauptverkehrszeiten zu liegen käme. Für den Grossteil der Arbeitspendlerinnen und -pendler ist somit ein Abonnement mit zwei Sperrzeiten zu den Hauptverkehrszeiten aus objektiven Gründen keine Alternative.

Die zweite Einschränkung liegt im Umstand, dass bei vielen Pendlerinnen und Pendlern weitere Verpflichtungen aus dem näheren und weiteren Umfeld hinzukommen (Familie, Begleitung der Kinder, ausserberufliches Engagement in Vereinen, politischen Gremien usw.), die ein regelmässiges Reisen unter Berücksichtigung von Sperrzeiten am Morgen und Abend nahezu verunmöglichen oder sehr stark einschränken. Das führt dazu, dass 85% aller befragten Pendlerinnen und Pendler sich nicht vorstellen können, vollständig auf Fahrten innerhalb der Sperrzeiten zu verzichten. Die Veränderungsfähigkeit ist somit schon objektiv sehr stark beschränkt.

Beim verbleibenden Anteil an Pendlerinnen und Pendlern, bei denen die Veränderungsfähigkeit objektiv gegeben wäre, hängt die tatsächliche Veränderung von ihrer subjektiven Veränderungsbereitschaft oder Flexibilität ab.

Bei jenen Pendlerinnen und Pendlern, die neben der Veränderungsfähigkeit auch eine hohe Veränderungsbereitschaft aufweisen und daher grundsätzlich flexibel sind, wird der Grossteil kein Abonnement lösen wollen, das die eigene Flexibilität durch zwei tägliche Sperrzeiten einschränkt. Sie fallen als potenzielle Kundinnen und Kunden eines solchen Abonnements ebenfalls weitgehend weg.

Der mögliche Erfolg eines Abonnements mit zwei Sperrzeiten wird somit durch objektive und subjektive Umstände sehr stark vermindert. Hinzu kommt, dass neben den Umständen, die im Umfeld oder in der Person des Fahrgastes liegen, vor allem die vorgesehene zweite Sperrzeit in der Abendspitze das Abonnement in der Praxis unattraktiv macht. Die Fahrgäste müssten ihre Reise so planen, dass sie bei Beginn der Sperrzeit am Nachmittag mit Sicherheit beendet wäre oder für die Dauer der Sperrzeit unterbrochen würde. Das würde einen hohen Planungsaufwand für die Reise bedeuten, keinen oder wenig Platz für Unvorhergesehenes zulassen und die Flexibilität deutlich einschränken. Ein solcher Fahrausweis würde dem Trend zur Vereinfachung entgegenlaufen.

Zusammenfassend ist somit davon auszugehen, dass ein Abonnement mit zwei Sperrzeiten zu den beiden Hauptverkehrszeiten in der Praxis nicht zu einer Nachfrage führen würde, mit der eine spürbare Verlagerungswirkung erzielt werden könnte. Daran würde ein finanzieller Anreiz nichts Wesentliches ändern, selbst wenn er hoch angesetzt würde. In der Studie wurde untersucht, wie sich ein Preisnachlass von 40% auf die Veränderungsbereitschaft bei Abonnenten des ZVV-Netz-Passes auswirken würde. 26% der befragten Personen gaben zwar an, dass sie sich bei einem Preisnachlass von 40% vorstellen könnten, auf ein Abonnement mit zwei Sperrzeiten umzusteigen. Diese theoretische Bereitschaft lässt sich aber in der Praxis nicht belegen. Die Studie wurde so aufgebaut, dass die theoretische Veränderungsbereitschaft, die aufgrund einer hohen Rabattierung angegeben wird, mit der objektiven Veränderungsmöglichkeit der befragten Person (Vorgaben der Arbeitgebenden) verglichen und die Angaben somit plausibilisiert werden konnten. Dabei hat sich gezeigt, dass allein schon ein Drittel der Personen, die sich ein Umsteigen bei einer hohen Rabattierung vorstellen könnten, aus objektiven Gründen gar nicht umsteigen könnten. Damit werden die bisherigen Erfahrungen belegt, wonach ein hoher finanzieller Anreiz bei Befragungen zwar gerne als Motivation zu einer Verhaltensänderung angegeben wird, die Verhaltensänderung in der Praxis aber nur selten umgesetzt wird. Selbst eine Gewährung hoher Rabatte dürfte somit nur eine geringe Verlagerungswirkung haben. Bei einem vergünstigten Abonnement müsste vielmehr davon ausgegangen werden, dass die Rabattierung nicht zu einer merklichen Verlagerung des Fahrgastaufkommens, sondern zu einem Umsteigen

vom bisherigen Fahrausweis zum günstigeren Fahrausweis bei jenen Fahrgästen führen würde, die ohnehin schon ausserhalb der beiden Hauptverkehrszeiten reisen. Spürbar wäre somit in erster Linie der sogenannte Kannibalisierungseffekt. Dieser tritt ein, wenn ein neues Angebot den Absatz eines bestehenden schwächt. Das zeigen auch die Analysen des 9-Uhr-Passes, der im ZVV seit rund 15 Jahren in verschiedenen Varianten erhältlich ist. Der 9-Uhr-Pass ist ein Abonnement, das morgens erst ab 9 Uhr sowie an den Wochenenden ohne Einschränkung gilt. Er ist somit während der kapazitätsbestimmenden morgendlichen Hauptverkehrszeit nicht gültig, lässt aber ab 9 Uhr ein unbeschränktes Reisen zu, weil auf die zweite Sperrzeit am Nachmittag verzichtet wurde.

Preislich ist der 9-Uhr-Pass je nach Variante zwischen 24 und 49% günstiger als das vergleichbare normale Ticket und bietet damit bereits einen hohen tarifarischen Anreiz. Untersuchungen beim Monatsabonnement 9-Uhr-Pass haben gezeigt, dass rund 50% der Besitzerinnen und Besitzer dieses Abonnements Pendlerinnen und Pendler sind. Es handelt sich somit um jene Personen, die den Hauptverkehrszeiten am Morgen ausweichen können und wollen und die deshalb von diesem Abonnement Gebrauch machen. Aufgrund der Ausführungen zur Veränderungsfähigkeit und Veränderungsbereitschaft ist allerdings davon auszugehen, dass sie den Hauptverkehrszeiten schon vor Einführung des 9-Uhr-Passes ausgewichen sind. Der 9-Uhr-Pass hat bei diesen Personen daher nicht in erster Linie zu einer Verkehrsverlagerung geführt, sondern eher zum Umsteigen auf das preisgünstigere Ticket und damit aus Sicht des öffentlichen Verkehrs zu Einnahmenverlusten, denen kein spürbarer direkter Nutzen gegenübersteht.

Tarifarische Anreize sind daher immer auf ihre Gesamtwirkung zu prüfen. Eine Vergünstigung, die eine Verhaltensänderung bewirken soll, muss auf die subjektive Veränderungsbereitschaft einwirken und aufgrund der Veränderungsträgheit entsprechend gross sein. Eine solche Vergünstigung führt gleichzeitig bei jenen Reisenden, die das gewünschte Reiseverhalten ohnehin schon an den Tag legen, zu einem Umsteigen von bisherigen Fahrausweisen auf den neuen günstigeren Fahrausweis. Aus den bisherigen Erfahrungen ist zu schliessen, dass diese Kannibalisierung der Einnahmen zu Mindereinnahmen führt, die je nach Höhe des Preisnachlasses erheblich sein können, zumal durch die geringe Verlagerungswirkung in den Hauptverkehrszeiten weder die Anzahl der eingesetzten Fahrzeugkompositionen vermindert noch der Fahrplan ausgedünnt werden könnte und somit auch keine Betriebskosten eingespart werden können. Diese Mindereinnahmen müssten entweder über eine Erhöhung der von Kanton und Gemeinden getragenen Kostenunterdeckung oder über die von den Kundinnen und Kunden bezahlten Tarife gedeckt werden. Eine Erhöhung der

Kostenunterdeckung könnte dazu führen, dass entweder die politische Vorgabe einer staatsquotenneutralen Entwicklung der Kostenunterdeckung des ZVV nicht eingehalten werden könnte (Beschluss des Kantonsrats vom 20. Januar 2014 betreffend Grundsätze über die mittel- und langfristigen Entwicklung von Angebot und Tarif, Vorlage 5005a) oder dass die Mindereinnahmen durch zusätzliche Tarifierhöhungen kompensiert werden müssten.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das ungebremste Mobilitätswachstum seit den späten 1990er-Jahren nicht nur zu Kapazitätsengpässen in den Hauptverkehrszeiten geführt hat, sondern in den letzten Jahren auch zunehmend die Transportgefässe in den Nebenverkehrszeiten füllt, in denen kürzere Zugkompositionen eingesetzt werden und die Busse in ausgedünntem Takt verkehren. Daher können mittlerweile auch schon geringe Verlagerungen von Fahrgästen aus den Hauptverkehrszeiten in die Nebenverkehrszeiten dazu führen, dass auf belasteten S-Bahn-Kursen längere Zugkompositionen eingesetzt oder auf Buslinien der Takt verdichtet werden müssten. Das würde die Betriebskosten in den Nebenverkehrszeiten erhöhen, ohne dass die Verlagerung in den Hauptverkehrszeiten eine spürbare Entlastung bringen würde.

Voraussetzung für die Einführung einer automatisierten Fahrtenabrechnung wäre ein elektronisches Ticketing-System, das jede einzelne Fahrt unabhängig vom Verkehrsmittel und ohne Zugangsbarrieren erfassen und abrechnen könnte. Ein solches System besteht heute weder im ZVV noch in irgendeinem anderen schweizerischen Transportunternehmen oder Verbund des öffentlichen Verkehrs. Rein technisch könnte ein solches System wohl eingeführt werden, doch müsste es zwingend in den Gesamtzusammenhang der bestehenden Preis- und Vertriebssysteme eingebettet werden. Ein Alleingang wäre in der heutigen Ticket- und Tariflandschaft sowie angesichts der Kosten und der zurzeit noch schwer abschätzbaren Risiken nicht vertretbar. Je nach Variante hätte ein solches System erhebliche Mehrkosten zur Folge. Es wären zusätzliche Investitionen in das neue System sowie ein mehrjähriger paralleler Betrieb von elektronischen und konventionellen Ticket- und Tarifsystemen erforderlich. Auch die Abstimmung mindestens mit den Nachbarverbänden und den SBB wäre unabdingbar. Auf nationaler Ebene soll Ende 2017 eine Basisplattform für den Vertrieb des öffentlichen Verkehrs in Betrieb gehen, welche die künftige Einführung eines elektronischen Ticketing-Systems vereinfachen wird. Angaben zu Umsetzungsplänen und Einführungsterminen sind noch nicht möglich. Der ZVV beteiligt sich aber aktiv an den nationalen Projekten, die sich mit der schweizweiten Einführung eines elektronischen Ticketing-Systems auseinandersetzen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass mit dem 9-Uhr-Pass bereits ein Angebot besteht, das während der morgendlichen Hauptverkehrszeit nicht gültig ist und einen hohen Rabatt gewährt. Die Einführung eines vergünstigten «ZVV-Abo-light» mit Sperrzeiten, die beide Hauptverkehrszeiten abdecken würden, fände ihre Grenzen an den heutigen Pendlermöglichkeiten und hätte daher insgesamt nur eine sehr geringe Verlagerungswirkung. Nur eine kleine Minderheit der Pendlerinnen und Pendler wäre in der Lage und willens, ihre Arbeitszeiten und sonstigen Tagesabläufe so zu gestalten, dass sie immer in den Nebenverkehrszeiten unterwegs sein kann. Aus Kundensicht wäre das Angebot zu wenig flexibel und selbst ein grosser preislicher Anreiz böte keine Gewähr für eine spürbare Verlagerung. Die geringe Verlagerungswirkung würde sich aus Sicht der übrigen Fahrgäste in den Hauptverkehrszeiten nicht merklich positiv auf den Fahrkomfort auswirken und aus Sicht des Betriebs würde sich weder die Fahrplanstabilität verbessern, noch liessen sich Betriebskosten einsparen. Ausserdem wäre bei der Einführung eines solchen vergünstigten Angebots wegen des Kannibalisierungseffekts mit nicht unerheblichen Mindereinnahmen zu rechnen, ohne dass die Vorteile einer Verlagerung zum Tragen kämen. Auf die Einführung eines «ZVV-Abo-light» ist daher zu verzichten.

Die geforderte Verlagerung bei gleichzeitiger Wahrung der grösstmöglichen Flexibilität könnte allenfalls durch ein vollkommen neues Tarif- und Vertriebssystem, das auf der automatisierten Verrechnung jeder einzelnen Fahrt aufbaut, erreicht werden. In den nationalen Projekten, die sich mit der Einführung eines solchen Tarifsystems beschäftigen, arbeitet der ZVV mit und stellt sicher, dass seine Interessen gewahrt werden. Ein Alleingang des ZVV ist wegen der Komplexität und der zahlreichen Schnittstellen mit anderen Vertriebs- und Ticketingsystemen allerdings nicht angezeigt.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 399/2008 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der stv. Staatsschreiber:  
Aeppli Hösli