

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 482/2022 betreffend
Reduktion der Tarifzonen im Weinland auf 3 Zonen
und Einführung eines «Weinlandtickets»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 15. April 2026,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 482/2022 betreffend Reduktion der Tarifzonen im Weinland auf 3 Zonen und Einführung eines «Weinlandtickets» wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

—————

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 25. März 2024 folgendes von Kantonsrätin Sibylle Jüttner, Andelfingen, sowie den Kantonsräten Paul Mayer, Marthalen, und Konrad Langhart, Stammheim, am 13. Dezember 2022 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen aufzuzeigen, wie eine Reduktion der Tarifzonen im Weinland auf 3 Zonen erreicht und ein «Weinlandticket» eingeführt werden könnte, um damit den öffentlichen Verkehr attraktiver und günstiger zu gestalten.

—————

Bericht des Regierungsrates

A. Ausgangslage und Aufbau des Berichts

Gemäss § 17 Abs. 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (PVG, LS 740.1) obliegt die Festsetzung des Tarifs sowie des Fahr- ausweissortiments – wozu auch die Ausgestaltung des Tarifzonensystems des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) gehört – dem Verkehrsrat. Der Regierungsrat ist hierbei Genehmigungsinstanz, verfügt jedoch über keine eigene Tarifkompetenz.

Der ZVV hat die Forderung einer Reduktion der Tarifzonen im Weinland von heute sechs auf drei Zonen bzw. die Einführung eines sogenannten Weinlandtickets geprüft. Im Folgenden werden zunächst die Grundlagen des ZVV-Zonensystems (Kapitel B) und die grundsätzlichen Auswirkungen von Änderungen der Tarifzonen (Kapitel C) erläutert. Anschliessend wird die Zonenreduktion konkret geprüft (Kapitel D) und deren potenzielle Auswirkungen erörtert (Kapitel E). Das Weinlandticket wird in Kapitel F, vor dem Schlussfazit (Kapitel G) und dem Antrag (Kapitel H), behandelt.

B. Grundlagen des ZVV-Zonensystems

Das Tarifzonensystem besteht seit der Gründung des ZVV im Jahr 1990 und beruht auf klar definierten, kantonsweit einheitlich angewandten Grundsätzen. Eine Tarifzone umfasst in der Regel rund vier Gemeinden und weist einen Radius von rund vier Kilometern auf. Dadurch wird erreicht, dass Fahrpreise für vergleichbare Distanzen in verschiedenen Regionen des Kantons grundsätzlich ähnlich ausfallen. Dabei ist allerdings zu beachten, dass für die Bildung der Zonengrenzen auf Gemeindegrenzen geachtet wird, weil die Fläche einer Gemeinde nicht durch eine Zonengrenze unterteilt werden soll. Aus diesem Grund gibt es in einigen Fällen auch Abweichungen von der genannten Regel (vier Gemeinden und vier Kilometer).

Eine Besonderheit bildet die Zone 121 im Glattal. Diese wurde bewusst anders ausgestaltet, um die Vielzahl an möglichen Reisewegen in dieser dicht erschlossenen Agglomeration abzubilden. Gleichzeitig sollte damit sichergestellt werden, dass die wichtige Pendlerrelation zwischen Zürich und Winterthur tariflich ungefähr dem Preisniveau vor der Einführung des ZVV entspricht. Dabei gilt für die unterschiedlichen Reisemöglichkeiten ein einheitlicher Preis, was das Reisen aus Sicht der Fahrgäste erleichtert.

Eine weitere Besonderheit betrifft die Städte Zürich und Winterthur. Die Zonen dieser beiden grössten Städte werden bei der Preisberechnung doppelt gezählt. Damit wird berücksichtigt, dass in diesen Zentren ein besonders dichtes Verkehrsangebot besteht und sehr viele Fahrten innerhalb der beiden Städte stattfinden. Gleichzeitig trägt diese Regelung dazu bei, dass das Tarifsysteem insgesamt ausreichend Einnahmen bringt.

Würden Zonen deutlich vergrössert, müssten die Preise pro Zone entsprechend höher angesetzt werden, damit der vom Kantonsrat vorgegebene ZVV-Kostendeckungsgrad weiterhin erreicht werden kann und die Finanzierung des Gesamtsystems des öffentlichen Verkehrs (öV) sichergestellt bleibt. Dies hätte zum einen insbesondere für kurze Fahrten innerhalb einer Zone höhere Preise zur Folge. Zum anderen würden dadurch die Preissprünge zwischen den einzelnen Tarifstufen vergrössert und damit bereits kurze Fahrten über eine Zonengrenze hinweg unverhältnismässig verteuert.

Die gewählten Zonengrössen und -grenzen stellen demnach einen Kompromiss zwischen einheitlichen Grundsätzen, einfacher Nutzung für die Fahrgäste, ausreichender Kostendeckung und moderaten Preissprüngen dar. Auch die Tarifzonen im Zürcher Weinland entsprechen diesen Überlegungen und sind heute nicht atypisch ausgestaltet.

C. Grundsätzliche Auswirkungen von Änderungen der Tarifzonen

Punktuelle Änderungen des Tarifzonenplans können erhebliche Auswirkungen auf das fein austarierte Gesamtsystem des ZVV haben und zu Inkonsistenzen im Preisgefüge sowie Ertragsausfällen führen. Nicht zuletzt aus diesem Grund wurde der Tarifzonenplan seit seiner Einführung nur sehr zurückhaltend angepasst. Die Anpassungen beschränkten sich allesamt auf die «Umzonung» einzelner Haltestellen, z. B. im Zusammenhang mit der Fusion von Gemeinden.

Zonenanpassungen mit dem ausschliesslichen Ziel, einzelne Regionen gezielt zu entlasten, sind dabei unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung innerhalb des Kantons problematisch und würden mit grosser Wahrscheinlichkeit Begehrlichkeiten in anderen Regionen auslösen. Bereits heute gibt es Strecken, bei denen das Verhältnis zwischen zurückgelegter Distanz und Anzahl Tarifzonen ebenfalls als ungünstig wahrgenommen wird. Würden solche Anliegen systematisch aufgegriffen, käme das kantonsweit einheitliche Tarifsysteem zunehmend unter Druck und würde letztlich zu einem schrittweisen Zerfall der Tarifstruktur führen. Die daraus entstehenden Mindereinnahmen müssten mittelfris-

tig durch Angebotsüberprüfungen sowie durch eine Anhebung der Zonenpreise kompensiert werden. In der Kombination würden solche Entwicklungen den öV insgesamt spürbar unattraktiver machen.

Seit 2004 kommt hinzu, dass Tarifzonenänderungen auch Auswirkungen auf den Tarifverbund Z-Pass haben, der in Kooperation mit den Nachbartarifverbänden A-Welle, OSTWIND, Schwyz und Zug betrieben wird. Von einer Zonenänderung zur Entlastung einer bestimmten Region, wie sie vorliegend gefordert wird, würden somit immer auch die Pendlerströme aus den Nachbarverbänden in Richtung ZVV profitieren. Dadurch erhöhen sich die mit der Zonenänderung zusammenhängenden Einnahmehausfälle beim ZVV zusätzlich, wobei die (vergünstigten) Reisen aus den Nachbarkantonen faktisch durch die Zürcher Steuerzahlenden quersubventioniert werden (Finanzierung des ZVV-Defizits durch den Kanton Zürich und die Zürcher Gemeinden). Darüber hinaus könnten Vergünstigungen in einzelnen Regionen unter Umständen auch unerwünschte, zum Teil überregionale Verkehrsverlagerungen bewirken, wenn Reisewege für eine Verbindung günstiger werden und entsprechend mehr Leute auf diese Verbindungen umsteigen.

Unter diesen Gesichtspunkten ist in Bezug auf punktuelle Änderungen der Tarifzonen grundsätzlich grosse Zurückhaltung geboten. Dabei muss der erwartete Nutzen der Massnahme jeweils den möglichen systemischen Folgen gegenübergestellt werden. Dessen ungeachtet werden im Folgenden konkrete Varianten zur Umsetzung der Forderungen des Postulats zur Reduktion der Tarifzonen im Weinland aufgezeigt und deren konkrete Auswirkungen erörtert.

D. Vorschlag zur Reduktion des Weinlands auf drei Zonen

Ausgangspunkt der Abklärungen zu einer möglichen Reduktion der Tarifzonen im Weinland von heute sechs auf drei Zonen war zunächst die Frage, wie die bestehende Struktur systematisch auf drei Zonen reduziert werden könnte. Dabei stellte sich heraus, dass in Bezug auf den konkreten Verlauf der neuen Zonengrenzen unterschiedliche Ansätze möglich sind.

In einer ersten Variante (siehe Abbildung 1) wurde die Zusammenlegung von jeweils zwei bestehenden Zonen geprüft, wobei konkret folgende Kombinationen modelliert wurden: Zonen 115 / 116, Zonen 124 / 160 und Zonen 161 / 162.

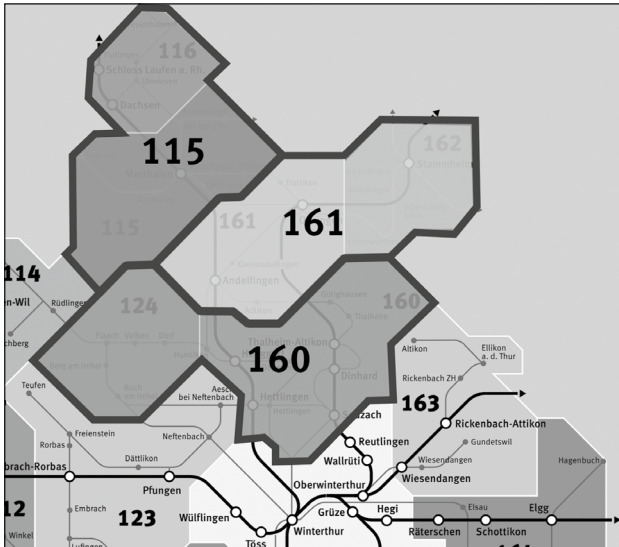


Abbildung 1: Variante mit einfacher Zusammenlegung von jeweils zwei Zonen.

Mit dieser Variante wäre die im Postulat geforderte Reduktion auf drei Zonen formal erfüllt und es würde auch die erwähnte Beispielverbindung (Buch am Irchel – Rheinau) tariflich profitieren. Der entscheidende Nachteil dieser Variante liegt jedoch darin, dass ein erheblicher Teil der Bevölkerung im Zürcher Weinland keinen unmittelbaren Nutzen erfahren würde: Insbesondere die Preise von Andelfingen und Marthalen in Richtung Winterthur wären unverändert. Gerade diese Achse ist für Pendlerinnen und Pendler jedoch von zentraler Bedeutung. Die Variante würde somit zwar strukturell drei Zonen schaffen, jedoch keine flächendeckende Entlastungswirkung entfalten, weshalb sie nicht weiter vertieft wurde.

Stattdessen wurde eine weitere Variante entwickelt und geprüft. Dabei wurden die Gemeindegrenzen weiterhin als ordnendes Prinzip berücksichtigt, die bisherigen Zonengrenzen jedoch neu gezogen (siehe Abbildung 2, vereinfachte Darstellung). Ziel war es, für eine möglichst grosse Zahl von Einwohnenden des Weinlands eine tarifliche Entlastung zu erreichen. Gleichzeitig wurde berücksichtigt, dass fahrplanbedingte Umwegfahrten, insbesondere aus der Irchelregion über Andelfingen nach Winterthur, künftig identisch tarifiert werden wie die Verbindungen mit Umstieg in Henggart.

Im Kern der Variante liegt die Aufteilung der heutigen Zone 161 in drei Teile, die zusammen mit den übrigen heutigen Zonen zu drei neuen Zonen modelliert wurden:

triebssystemen und den Kommunikationsmitteln in der Höhe von einigen zehntausend Franken. Diese Kostenschätzungen weisen eine Genauigkeit von $\pm 20\%$ auf.

Angesichts dieser Mindereinnahmen hätte die Reduktion der Tarifzonen auch unmittelbare Auswirkungen auf die betriebswirtschaftliche Beurteilung des öV-Angebots im Weinland. Denn durch die sinkenden Erträge verschlechtert sich der Kostendeckungsgrad der Linien im Weinland, ohne dass sich an den Produktionskosten etwas ändert. Dadurch würden diese Linien mit Blick auf die Wirtschaftlichkeit schlechter abschneiden als andere Angebote im ZVV, womit sie im Rahmen der periodischen Angebotsüberprüfungen verstärkt unter Rechtfertigungsdruck gerieten. Denn der öV muss sowohl gemäss der kantonalen gesetzlichen Regelung (vgl. insbesondere §§ 1 und 11 PVG) als auch gemäss den Vorgaben des Bundes für das von ihm mitbestellte Angebot im Regionalen Personenverkehr (RPV; vgl. Art. 7 Abs. 1 Bst. c Verordnung über die Abgeltung und die Rechnungslegung im regionalen Personenverkehr [SR 745.16]) nach wirtschaftlichen Grundsätzen ausgestaltet sein. Bei Angeboten, die nicht (mehr) wirtschaftlich betrieben werden können, kann sich – unter Berücksichtigung der gesetzlichen Erschliessungspflicht – gegebenenfalls ein Abbau aufdrängen. Besonders kritisch wären hierbei RPV-Linien, die der Bund infolge der zu tiefen Kostendeckung nicht mehr mitfinanzieren würde (derzeit finanziert der Bund die ungedeckten Kosten im Kanton Zürich als Besteller von RPV-Linien zu 33%). Solche Effekte sind in der getätigten Kostenschätzung nicht enthalten, da die Simulation der Ertragsausfälle heruntergebrochen auf die einzelnen Linien und deren Auswirkung auf den Kostendeckungsgrad im Voraus nicht sinnvoll möglich ist. Sie würden die Gesamtbilanz des Vorhabens aber noch weiter verschlechtern.

Sollte sich im Sinne der voranstehenden Ausführungen als Folge der Tarifzonenreduktion ein Angebotsabbau aufdrängen (z. B. Ausdünnungen oder Reduktion von Randstundenangeboten), würde dies die Attraktivität des öV im Zürcher Weinland insgesamt sogar schwächen. Eine tarifliche Entlastung, die im Ergebnis indirekt zu einer Schwächung des öV-Angebots führt, stünde jedoch nicht nur im Widerspruch zum erklärten Ziel des Postulats, den öV in der Region Weinland attraktiver zu gestalten, sondern würde auch den verkehrspolitischen Zielen des Kantons zur Förderung des öV und zur Verlagerung des Modal Splits zuwiderlaufen.

Darüber hinaus sind neben den hier aufgezeigten direkten und indirekten Auswirkungen der Tarifzonenreduktion im Weinland auch die grundsätzlichen systemischen Folgen einer solchen Massnahme zu beachten (vgl. Ausführungen in Kapitel C), namentlich die Signalwirkung

für ähnliche Forderungen mit potenziell schwerwiegenden Auswirkungen auf die ganze Tarifstruktur, die Kostendeckung und letztlich die Qualität des öV-Angebots. Unter Berücksichtigung all dieser Faktoren steht der erwartete Nutzen einer Reduktion der Tarifzonen im Weinland in keinem angemessenen Verhältnis zu den möglichen Folgen.

F. Fehlende Grundlage für die Einführung eines Weinlandtickets

Das im Postulat ebenfalls geforderte «Weinlandticket» orientiert sich konzeptionell an der früheren Albis-Tageskarte. Die Albis-Tageskarte wurde ursprünglich als Ablösung eines damals bestehenden Rundfahrtbillets des nationalen Tarifs und als besonderes Angebot zur Förderung von Ausflügen im Freizeitverkehr eingeführt. Inzwischen kennt der nationale Tarif seit mehreren Jahren keine Rundfahrtbillette mehr und auch im ZVV-Tarif gibt es keine vergleichbaren Angebote für andere Regionen. Die Albis-Tageskarte wurde darüber hinaus in den letzten Jahren zunehmend zweckentfremdet und auch im Pendlerverkehr für vergünstigte Fahrten in den betroffenen Zonen genutzt, womit Einnahmehausfälle für den ZVV verbunden waren. Aus diesen Gründen hat der ZVV die Albis-Tageskarte per Dezember 2025 aufgehoben und verzichtet im Sinne der Gleichbehandlung seither bewusst auf regionale Sondertickets. Es besteht somit keine Grundlage für die Einführung eines Weinlandtickets.

G. Fazit

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die im Postulat geforderten Massnahmen das fein aufeinander abgestimmte Tarifsystem des ZVV erheblich beeinträchtigen würden. Es ist davon auszugehen, dass ähnliche Vorstösse aus weiteren Regionen folgen würden. Die negativen finanziellen und systemischen Auswirkungen stehen in keinem angemessenen Verhältnis zum erwarteten Nutzen. Zudem lässt sich das Ziel, die Attraktivität des öV im Zürcher Weinland zu steigern, mit den vorgeschlagenen tariflichen Massnahmen nur sehr begrenzt erreichen. Es drohen potenziell sogar Angebotsabbauten wegen fehlender finanzieller Mittel oder unerwünschter Verlagerungseffekte.

Der Regierungsrat ist weiterhin davon überzeugt, dass die wirksamsten Massnahmen zur Förderung des öV nicht in einer flächendeckenden Vergünstigung in Form von Ticketpreisen oder Zonenreduktionen, sondern in der laufenden Weiterentwicklung von Angebot, Infrastruktur und Betriebsqualität liegen. Sie erzielen langfristig grossen und messbaren Nutzen. Daher sollen die zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel auch schwergewichtig in solche Massnahmen investiert werden.

H. Antrag

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 482/2022 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatschreiberin:
Martin Neukom	Kathrin Arioli