

Antrag des Regierungsrates vom 30. Juni 2021

5730

**Beschluss des Kantonsrates
betreffend Grundsätze über die mittel- und langfristige
Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen
Personenverkehr**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 30. Juni 2021,

beschliesst:

I. Öffentlicher Orts- und Regionalverkehr
Fahrplanjahre 2024–2027

1. Ziele

- a) Nach Abflauen der Coronapandemie ist mit einer Erholung der Nachfrage zu rechnen. Aufgrund der Bevölkerungs-, der Arbeitsplatz- und der Mobilitätsentwicklung wird zudem wieder ein jährliches Nachfragewachstum erwartet. Die zusätzliche Nachfrage bis 2027 (Basisjahr 2019) im öffentlichen Orts- und Regionalverkehr wird abgestimmt auf die angestrebte räumliche Entwicklung und unter Berücksichtigung der Finanzierbarkeit bewältigt.
- b) Das Angebot wird punktuell angepasst, wo Kapazitätsengpässe auftreten bzw. zu erwarten sind oder wo Optimierungen nötig sind sowie dort, wo der öffentliche Verkehr Marktpotenzial aufweist. Die Ausgestaltung des Angebots trägt zum Dekarbonisierungsziel des Kantons bei.
- c) Die Kundenzufriedenheit soll auf dem Niveau von mindestens 76 Punkten gehalten werden.
- d) Die Kostenunterdeckung wird nach Abflauen der Coronapandemie schrittweise wieder gesenkt. Der Kostendeckungsgrad soll demgegenüber wieder erhöht werden. Trotz Wegfall der Vorteilsanrechnung im Jahr 2026 soll er nicht unter 60% fallen.

- e) Die Verkehrsleistungen werden klimafreundlich und energieeffizient erbracht. Der ZVV trägt mit seinem emissionsarmen und wirtschaftlichen Betrieb zu einer guten Lebensqualität im Kanton Zürich bei.

2. Stossrichtungen

Verkehrsangebot und -infrastruktur

a) S-Bahn

Die Planungen für den weiteren Angebotsausbau der Zürcher S-Bahn werden fortgesetzt. Ein erster Umsetzungsschritt der S-Bahn 2. Generation (S-Bahn 2G) ist mit dem STEP-Ausbau-schritt 2035 und dem Grossprojekt MehrSpur Zürich–Winterthur (vormals Brüttenertunnel) sowie dem Ausbau des Bahnhofes Stadelhofen vorgesehen. Die Planungen für einen Ausbauschnitt im Horizont 2040/2045 sind aktiv voranzutreiben.

b) Tram und Stadtbahn

Für das Tram Affoltern in der Stadt Zürich und die Verlängerung der Glattalbahn von Zürich Flughafen bis Kloten Industrie werden die Projektierungsarbeiten fortgeführt und dem Kantonsrat die entsprechenden Kreditanträge unterbreitet. Die Bauarbeiten sind ab 2025 vorgesehen.

c) Bus

Im Busnetz werden eine hohe Zuverlässigkeit, ausreichende Kapazitäten und ein attraktives Angebot angestrebt. Die Aufwertung nachfragestarker Buslinien in Stadtlandschaften und urbanen Wohnlandschaften wird vorangetrieben (Eigentrassierung, dichter Takt). Wo es die Nachfrage erlaubt oder erfordert, werden auf den übrigen Buslinien schrittweise Taktlücken geschlossen oder die Betriebszeiten angepasst. Das Anliegen einer attraktiven Reisezeit und der behinderungsfreien Fahrt der Busse ist unter Berücksichtigung des Lärmschutzes, der Verkehrssicherheit sowie einer angemessenen Leistungsfähigkeit für die übrigen Verkehrsteilnehmenden mit Nachdruck zu verfolgen. Der ZVV setzt sich für geeignete Massnahmen zur Busbevorzugung ein.

d) Nachtnetz

Um das Nachtnetz den aktuellen Bedürfnissen anzupassen, wird mit dem Fahrplanwechsel im Dezember 2021 ein neues Nachtnetzkonzept eingeführt. Das neue Nachtnetz baut auf den Stärken eines spezifischen Nachtangebots auf. Es kann ohne Zuschlag benutzt werden. Das Nachtnetz soll sich auch künftig den Entwicklungen im Freizeitverhalten anpassen können und nachfragegerecht ausgebaut werden.

e) Neue Mobilitätsangebote

Die dynamischen und innovativen Entwicklungen im Bereich der neuen Mobilität werden aktiv bezüglich Kundennutzen, Auswirkungen auf die Umwelt und Wirtschaftlichkeit bewertet. Erfolgversprechende Ansätze im Bereich der neuen Mobilität werden zusammen mit den Verkehrsunternehmen gefördert.

Qualitätssteuerung

Die Schwerpunkte Zuverlässigkeit, Störungsmanagement, Sauberkeit, Personalverhalten und Sicherheit erreichen im ZVV-Gebiet eine homogene Qualität auf dem angestrebten Niveau. Dazu wird die Zufriedenheit der Fahrgäste laufend gemessen, und es werden, sofern nötig, Anreize für Verbesserungen geschaffen.

Fahrgastinformation

Die Fahrgastinformationssysteme werden unter Ausnutzung der technischen Neuerungen weiterentwickelt. Die Qualität der Informationen im Regelbetrieb soll dadurch auf dem bestehenden Niveau gehalten werden, und im Fall von Ereignissen sollen Verbesserungen erreicht werden. Die Informationen zum öffentlichen Verkehrsangebot sollen schnell, einfach und möglichst jederzeit zur Verfügung stehen.

Vertrieb

Die Digitalisierung des Vertriebs wird konsequent weitergeführt, um den Zugang zum öffentlichen Verkehr (öV) weiter zu vereinfachen und dessen Wirtschaftlichkeit mittel- bis langfristig zu verbessern. Bei der Entwicklung der digitalen Kanäle stehen die spezifischen Bedürfnisse der ZVV-Fahrgäste im Zentrum.

Der Chauffeurverkauf in Regionalbussen wird durch ein einfach zugängliches, benutzerfreundliches Vertriebssystem auf der Grundlage moderner Technologien ersetzt. Für Personen, die keine digitalen Vertriebskanäle nutzen können oder wollen, werden Beratung und Verkauf per Telefon zur vollwertigen und attraktiven Ergänzung der bedienten Service- und Beratungs-

stellen vor Ort ausgebaut. An einer Grundversorgung mit bedienten Service- und Beratungsstellen wird, sofern wirtschaftlich vertretbar, festgehalten.

Auf nationaler Ebene engagiert sich der ZVV für Standards zur effizienten und wirkungsvollen Fahrausweiskontrolle zwecks Einnahmensicherung. Weiter setzt sich der ZVV für die Unabhängigkeit der öV-Branche im Vertrieb sowie für eine angemessene Präsenz der regionalen Marken ein.

Hindernisfreier öffentlicher Verkehr

Der ZVV setzt sich bei den weiteren zuständigen Stellen dafür ein, dass bei Ablauf der vom Behindertengleichstellungsgesetz vorgeschriebenen Umsetzungsfrist Ende 2023 alle verhältnismässigen Massnahmen für eine hindernisfreie Ausgestaltung des öffentlichen Verkehrs umgesetzt sind. Wo bauliche Massnahmen nicht oder nicht fristgerecht erfolgen, muss gemäss den gesetzlichen Bestimmungen die Eigentümerin oder der Eigentümer Ersatzmassnahmen ausarbeiten und finanzieren. Dies betrifft bei Bushaltestellen den Kanton und die Gemeinden.

Umwelt

Im ZVV werden serienreife, umweltfreundliche und energieeffiziente Fahrzeuge beschafft, die dem Stand der Technik, dem Einsatzzweck und den betrieblichen Anforderungen entsprechen sowie ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen. Die Entwicklungen auf dem Fahrzeugmarkt werden technologieoffen beurteilt.

Mit der Dekarbonisierungsstrategie des ZVV werden der Absenkungspfad der CO₂-Emissionen und die Migration von Dieselbus- zu Elektrobushlinien aufgezeigt. Bis 2035 sollen die Treibhausgasemissionen der Busflotte halbiert und insbesondere Buslinien in städtischen Räumen umgestellt werden. Die Umstellung soll sich aber vor allem an der technischen Entwicklung (bezüglich der Reichweite) ausrichten und auch die ländlichen Räume umfassen. Ab 2040 soll der Busbetrieb im gesamten ZVV keine Treibhausgasemissionen mehr verursachen. Die Umstellung der Dieselbuslinien 69, 80 und 89 der Verkehrsbetriebe Zürich auf Trolleybusbetrieb ist in den Jahren 2024 bis 2028 vorgesehen. In der Stadt Winterthur wird die Erweiterung des Trolleybusnetzes mit den Linien 5 und 7 in den Jahren 2024 bis 2027 erfolgen.

Die bisherigen Limmatboote der Zürichsee Schifffahrtgesellschaft werden bis 2023 durch Elektroboote ersetzt.

Marktbearbeitung

Der Nutzen des ZVV-Netzes und die Vorteile des öffentlichen Verkehrs werden mit zielgerichteten Kampagnen hervorgehoben. Die durch die Digitalisierung entstehenden Chancen einer fokussierten, segment- und teilmarktspezifischen Ansprache sollen weiter genutzt werden.

Der öffentliche Verkehr wird in jenen Fällen als effizienter und zuverlässiger Zubringer für Freizeiterlebnisse positioniert, in denen er diese Dienstleistungen wirtschaftlich erbringen kann. Die Marke ZVV soll vor, während und nach der Reise möglichst durchgängig zur Geltung kommen, um den Fahrgästen den Zugang zum öffentlichen Verkehr zu erleichtern.

Tarif

Tarifmassnahmen sollen bei Bedarf umgesetzt werden, soweit es die Marktbedingungen zulassen. Sie sind auf die finanziellen Vorgaben abzustimmen. Der ZVV prüft Möglichkeiten zur Weiterentwicklung des eigenen Tarifs, um angemessen auf Veränderungen im Umfeld reagieren zu können. Der ZVV bringt sich auch künftig im Rahmen der Alliance SwissPass bei der Weiterentwicklung der Tarifsysteme ein. Dabei hat die Wahrung seiner Tarifautonomie höchste Priorität.

Wirtschaftlichkeit

Die Wirtschaftlichkeit und die Finanzierbarkeit des öV-Gesamtsystems durch die öffentliche Hand haben hohe Priorität.

Die Effizienz der Leistungserbringung durch die Verkehrsunternehmen wird weiter verbessert. Bei einem unbefriedigenden Preis-Leistungs-Verhältnis sollen konsequent Zielvereinbarungen zum Einsatz kommen. Leistungen werden insbesondere dann ausgeschrieben, wenn keine Zielvereinbarungen abgeschlossen werden können oder die Vorgaben nicht erfüllt werden.

Für die Fahrleistungen gilt eine sozial- und umweltverträgliche Wettbewerbsordnung.

II. Langfristige Angebotsplanung

Die Planungen zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Systems der Zürcher S-Bahn und zur gezielten Entflechtung der S-Bahn vom Güterverkehr werden weitergeführt.

Die Erarbeitung von Grundlagen für die Weiterentwicklung des Stadtbahn- bzw. Tramnetzes sind voranzutreiben. Die Qualität der Anbindung aller Bezirke an Infrastrukturen überregionaler Bedeutung bleibt mindestens erhalten.

III. Die vorliegenden Grundsätze ersetzen den Beschluss des Kantonsrates betreffend Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr vom 10. Februar 2020.

IV. Veröffentlichung im Amtsblatt.

V. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

Einleitung

Gemäss § 28 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (PVG, LS 740.1) beschliesst der Kantonsrat mit dem Rahmenkredit die Grundsätze über die Tarifordnung sowie über die mittel- und langfristige Entwicklung des Angebots. Der Rahmenkredit wird jeweils für eine Fahrplanperiode von zwei Jahren festgelegt (§ 26 PVG) und stellt ein kurzfristiges Steuerungsinstrument für diese Fahrplanperiode dar. Mit den Grundsätzen steuert der Kantonsrat die Entwicklung des öffentlichen Personenverkehrs im Kanton Zürich mittel- und langfristig und steckt den Rahmen für die Tätigkeit des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) ab.

Die Herleitung und der Aufbau der vorliegenden Grundsätze erfolgen wie in den vorangegangenen Ausgaben mit Blick auf die wichtigsten Indikatoren und die zentralen Steuerungselemente im Bereich des öffentlichen Verkehrs. Insgesamt werden fünf Unternehmensziele für den ZVV formuliert. In einem begleitenden Strategiebericht wird ausführlicher dargelegt, mit welchen strategischen Stossrichtungen diese Ziele erreicht werden sollen.

Der erläuternde Strategiebericht 2024–2027 orientiert sich am Gesamtverkehrskonzept und an den raumplanerischen Grundsätzen des Kantons Zürich. Er umfasst die Fahrplanperioden 2024–2025 und 2026–2027 und ersetzt den Bericht für die Jahre 2022–2025. Er baut auf den bisherigen Zielen und Stossrichtungen auf. Änderungen erfolgen, wenn Anpassungen nötig oder Konkretisierungen möglich sind.

Leitsatz

Die Coronapandemie hat den öffentlichen Verkehr schwer getroffen. Die aussergewöhnlichen Umstände wirkten sich direkt auf die Fahrgastzahlen aus: Diese brachen ein und die Einnahmen gingen stark zurück. Im Ergebnis resultierte 2020 ein massiv höheres Defizit als budgetiert, das von Bund, Kanton, Gemeinden sowie den Verkehrsunternehmen aufgefangen werden konnte. Auch im laufenden Jahr 2021 wird die Ertragssituation von der andauernden Coronapandemie geprägt sein, und die finanziellen Auswirkungen der Pandemie werden auch in den Folgejahren noch deutlich spürbar sein.

Abgesehen von aussergewöhnlichen Umständen wie einer Pandemie wird die Nachfrage im öffentlichen Verkehr massgeblich von der Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung beeinflusst. Noch ohne Berücksichtigung möglicher Auswirkungen der Coronapandemie rechnet das Statistische Amt bis 2030 für beide Kennzahlen mit einer deutlichen Zunahme: Die Bevölkerung im Kanton Zürich soll dann 1,72 Mio. Einwohnerinnen und Einwohner zählen (170 000 Personen mehr als 2020). Die Zahl der Beschäftigten im Kanton dürfte auf 1,2 Mio. Personen steigen (172 000 Personen mehr als 2019), wobei die Zunahme der Zahl der Arbeitsplätze in den Stadtlandschaften überproportional ausfallen wird. In diesen Gebieten befinden sich auch zahlreiche nicht arbeits- oder ausbildungsbezogene Ziele. Die Wege zu solchen Einrichtungen haben vor der Pandemie rund 60% der täglich zurückgelegten Distanz ausgemacht. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Verkehrsströme in den Stadtlandschaften und den urbanen Wohnlandschaften nach Abflauen der Pandemie wieder stärker wachsen werden.

Insgesamt dürfte die Nachfrage im öffentlichen Verkehr nach der Pandemie rasch wieder ansteigen. Allerdings wird das Niveau infolge allgemeiner Veränderungen im Mobilitätsverhalten sowie aufgrund von flexiblen Arbeitsmodellen oder virtuellen Sitzungen anfangs tiefer liegen als vor der Krise. Aufgrund der Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung und der ungebrochen guten Wettbewerbsposition des öffentlichen Verkehrs darf aber in den folgenden Jahren wieder mit einer stetig steigenden Nachfrage gerechnet werden. Für die Planungen im Rahmen dieser Grundsätze wird angenommen, dass der Stand der Nachfrage von Ende 2019 ungefähr Ende 2024 wieder erreicht wird. Somit werden ab etwa 2025 in absoluten Zahlen wieder mehr Fahrgäste im ZVV unterwegs sein als vor der Coronapandemie. Diese Zunahme soll weiterhin unter Berücksichtigung der vom Kanton erwünschten Siedlungs- und Raumentwicklung abgedeckt werden. Daneben bleibt es das übergeordnete Ziel, dass der öffentliche Verkehr mindestens die Hälfte des gesamten Verkehrszuwachses übernimmt. Hierfür sind verschiedene Massnahmen für Bahn, Tram und Bus vorgesehen.

Nach der Umsetzung der 4. Teilergänzungen der Zürcher S-Bahn sind bis zum nächsten Ausbauschritt der Eisenbahninfrastruktur im Horizont 2035 keine grundlegenden Ausbauten am S-Bahn-Angebot möglich. Die befürchteten Kapazitätsengpässe dürften aufgrund der Coronapandemie etwas später auftreten als bisher angenommen. Dennoch setzt sich der ZVV weiterhin dafür ein, gezielte Massnahmen wie etwa Peronverlängerungen bereits vor dem umfangreichen Bahnausbau 2035 umzusetzen. Einen Schwerpunkt bilden zudem die Ausbauten der Bahninfrastruktur im Einzugsgebiet der Sihltal Zürich Uetliberg Bahn (SZU).

Im Bereich der Trams und Stadtbahnen wird Ende 2022 die Limmatalbahn zwischen Zürich-Altstetten und Killwangen-Spreitenbach AG vollständig in Betrieb genommen. Die Arbeiten für das Tram Affoltern und die Verlängerung der Glattalbahn von Zürich Flughafen bis Kloten Industrie werden vorangetrieben. Die Anträge für die Baukredite sollen dem Kantonsrat 2024 unterbreitet werden.

Im Busnetz soll die bestehende gute Qualität gesichert werden. Der Fokus liegt dabei auf der Zuverlässigkeit, der Reisezeit und der Bereitstellung ausreichender Kapazitäten. Ein wesentlicher Faktor für diese Zielerreichung ist die behinderungsfreie Fahrt. Auf Achsen des öffentlichen Verkehrs soll auf Massnahmen verzichtet werden, welche die Zuverlässigkeit des Betriebs beeinträchtigen oder die Fahrzeit verlängern. Sind solche Massnahmen trotzdem notwendig, sollen für den öffentlichen Verkehr alternative Lösungen wie zum Beispiel Busspuren oder Busbevorzugungen umgesetzt werden, damit die verkehrs- und klimapolitischen, aber auch die finanzpolitischen Zielsetzungen erfüllt werden können.

Das neue Nachtnetzkonzept, das per Dezember 2021 umgesetzt wird, baut auf den bewährten Stärken auf, schafft aber neue Entwicklungsmöglichkeiten. Das Nachtangebot ist weiterhin spezifisch auf die Bedürfnisse in der Nacht ausgerichtet, was einen effizienten Betrieb und nachfragegerechten Ausbau ermöglicht. Bereits per Dezember 2020 wurde der Nachtzuschlag abgeschafft.

Durch die Digitalisierung und laufende technische Fortschritte treten neue Mobilitätsangebote in Erscheinung. Deren Auswirkungen und ihr Zusammenspiel mit dem öffentlichen Verkehr sind genau zu beobachten. Aus übergeordneter Mobilitätssicht sind diese Angebote jedoch nur sinnvoll, wenn sie hinsichtlich Kundennutzen, Wirtschaftlichkeit und auch Umweltverträglichkeit gleich gut oder besser abschneiden als bestehende Angebote des öffentlichen Verkehrs. Erfolgversprechende Ansätze im öffentlichen Verkehr werden zusammen mit den Verkehrsunternehmen gefördert.

Eine zentrale Stärke des öffentlichen Verkehrs ist, dass er seine Leistungen bereits heute sehr umweltfreundlich und energieeffizient erbringt. Diese Vorteile gilt es weiterzuentwickeln. Zwei Ziele stehen dabei im Vordergrund: Die Treibhausgasemissionen der Busflotte sollen bis 2035 halbiert werden und ab 2040 soll der Busbetrieb im gesamten ZVV keine Treibhausgasemissionen mehr verursachen. Erreicht werden kann dies mit der laufenden Erneuerung der Flotte durch serienreife, umweltfreundliche und energieeffiziente Busse mit einem angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnis. In den Städten Winterthur und Zürich wird zudem das Trolleybusnetz ausgebaut.

Die Kostenunterdeckung des ZVV, die dem Kantons- und Gemeindebeitrag an den ZVV entspricht, ist wegen der Pandemie stark angestiegen. Das bisherige strategische finanzielle Ziel muss deshalb angepasst werden. Die Kostenunterdeckung soll nach Abflauen der Pandemie schrittweise wieder gesenkt und der Kostendeckungsgrad entsprechend wieder erhöht werden.

Der öffentliche Verkehr steht im Zentrum der Weiterentwicklung der Mobilitätsangebote in unserem Land. Neue Entwicklungen führen teilweise auch zu zusätzlichen regulatorischen Vorgaben des Bundes. Es ist wichtig, dass der ZVV in diesem Umfeld weiterhin flexibel reagieren und optimale Lösungen für die Bedürfnisse der Fahrgäste im Lebens- und Wirtschaftsraum Zürich anbieten kann. Der ZVV soll mit den erforderlichen Mitteln sicherstellen, dass die regionalen Interessen und Anliegen in den zuständigen Gremien weiterhin Gehör finden.

Wirkungsebene

Auf der Wirkungsebene wird beurteilt, welche Verkehrsbedürfnisse bestehen und inwieweit das Verkehrsangebot diesen gerecht zu werden vermag.

Die Wirkung des Verkehrsangebots lässt sich insbesondere an der Entwicklung der Nachfrage messen. Diese zeigt dank verschiedener Angebots- und Infrastrukturausbauten sowie der guten Wettbewerbsposition des öffentlichen Verkehrs über die letzten 20 Jahre einen stetigen Anstieg. Zuletzt führten die Angebotsausbauten im Rahmen der 4. Teilergänzungen der Zürcher S-Bahn zu einer überdurchschnittlichen Zunahme der Nachfrage. Das bisher prognostizierte Nachfragewachstum ist aufgrund der Coronapandemie nicht mehr realistisch. Es wird aber davon ausgegangen, dass die Fahrgäste bei einer verbesserten epidemiologischen Lage in den öffentlichen Verkehr zurückkehren werden. Die verhältnismässig rasche Erholung der Fahrgastzahlen zwischen der ersten und zweiten Welle im Sommer 2020 legt dies nahe. Zu verfolgen bleibt

aber, wie sich die Ermöglichung von flexiblem Arbeiten oder virtuellen Sitzungen bemerkbar machen wird. Flexiblere Arbeitsmodelle bergen auch Chancen, die ausgeprägten Nachfragespitzen am Morgen und Abend zu brechen und den öffentlichen Verkehr attraktiv zu halten.

Langfristig darf von einem Bevölkerungswachstum sowie nach überstandener Krise von einer steigenden Zahl der Beschäftigten ausgegangen werden. Deshalb ist ein Wachstum der Nachfrage in ähnlichem Umfang wie vor der Krise anzunehmen. Für die vorliegende Planung des Verkehrsangebots und die Prognose von Erträgen gilt wiederum die Annahme, dass der Stand der Nachfrage von Ende 2019 ungefähr Ende 2024 wieder erreicht wird.

Mit der Kundenzufriedenheit ermittelt der ZVV die Akzeptanz und Beurteilung des öffentlichen Verkehrsangebots. Diese lag bei der Erhebung im Jahr 2020 bei 78 von 100 Punkten und somit über dem angestrebten Mindestwert von 76 Punkten. Dieser Zielwert soll auch für die neue Strategieperiode beibehalten werden. Im Bereich der Kernleistungen (Netz, Takt und Reisezeit) kann sich die Qualität nur beschränkt verbessern, da Ausbauten im betreffenden Zeitraum nur im Bus- und Trambereich, nicht aber im Kernnetz der S-Bahn möglich sind. Umso wichtiger ist daher die Erhaltung einer hohen Qualität bei den erweiterten Leistungen, konkret bei der Zuverlässigkeit, der Sauberkeit und der Sicherheit. Gerade bei der Zuverlässigkeit stellt es eine grosse Herausforderung dar, die hohe Qualität zu halten, weil Fahrzeuge und Infrastruktur im Betrieb stark belastet werden. Der ZVV misst und bewertet die verbundweite Qualität laufend und leitet, wo nötig, Massnahmen für Qualitätsverbesserungen ein.

Die technischen Fortschritte stellen hohe Anforderungen an die digitale Umsetzung der Fahrgastinformation und des Vertriebs. Sie eröffnen aber gleichzeitig auch Chancen. Der ZVV bietet seinen Fahrgästen während der gesamten Reise aus einer Hand die relevanten Informationen an. Sie sollen noch häufiger als bisher automatisch erstellt und auf personalisierte Weise kommuniziert werden. Auch das Informationsangebot an den Haltestellen wird verbundweit harmonisiert und ausgebaut. Das vereinfacht zusammen mit der laufenden Weiterentwicklung der Vertriebskanäle den Zugang zum öffentlichen Verkehr. Dabei stehen stets die konkreten Bedürfnisse der Fahrgäste im Zentrum – auch jener Personen, die digitale Kanäle nicht nutzen können oder wollen. Deshalb soll trotz der raschen Verlagerung in die digitalen Kanäle an einer Grundversorgung mit bedienten Service- und Beratungsstellen vor Ort festgehalten werden. Deren Betrieb muss allerdings wirtschaftlich vertretbar sein. Parallel dazu werden Verkauf und Beratung per Telefon dank technischer Unterstützung und automatisierter Prozesse zu einer attraktiven Ergänzung ausgebaut. In den Regionalbus-

sen soll der bisherige Chauffeurverkauf durch einen ebenso einfach zugänglichen, benutzerfreundlichen neuen Kanal abgelöst werden. Für die Ausgestaltung sind insbesondere die Möglichkeiten der nationalen Vertriebssysteme von Bedeutung.

Einen weiteren Schwerpunkt bildet die wirkungsvolle Fahrausweiskontrolle zur Sicherung der Einnahmen. Der ZVV engagiert sich hierzu weiterhin auf nationaler Ebene. Zudem sind die Unabhängigkeit der Branche von branchenfremden Systemen und Vermittlern sowie eine angemessene Präsenz regionaler Marken wichtige Anliegen des ZVV.

Gemäss Behindertengleichstellungsgesetz (SR 151.3) sind die Lücken in den hindernisfreien Transportketten bis zum Ablauf der Umsetzungsfrist Ende 2023 zu schliessen. Dies ermöglicht einen hindernisfreien öffentlichen Verkehr. Im Kanton Zürich wird dieser gesetzliche Auftrag von den Verkehrsunternehmen hinsichtlich der Fahrzeugflotte seit Jahren mit Nachdruck umgesetzt, sodass das Ziel erreicht werden kann. Im Bereich der Infrastruktur, namentlich bei Bahnhöfen sowie Tram- und Bushaltestellen, setzt sich der ZVV weiterhin bei den zuständigen Stellen dafür ein, dass diese weitestgehend hindernisfrei gestaltet wird. Am grössten ist der Handlungsbedarf bei den Strassen-eigentümern hinsichtlich Bushaltestellen. Wenn bauliche Massnahmen nicht oder nicht fristgerecht erfolgen, müssen der Kanton oder die Gemeinden als Eigentümer Ersatzmassnahmen ausarbeiten und finanzieren.

Der ZVV ist mit seiner sehr effizienten und umweltfreundlichen Leistungserbringung bereits heute Teil der Lösung für eine klimafreundliche Bewältigung der Mobilitätsbedürfnisse. Mit einem Anteil von lediglich 5% am Energieverbrauch des Gesamtverkehrs im Kanton Zürich übernimmt der öffentliche Verkehr fast einen Drittel der Verkehrsleistung. Trotz dieser bereits sehr guten Ausgangslage wird eine noch energieeffizientere Leistungserbringung (d. h. geringerer Energieverbrauch pro Personenkilometer) angestrebt. Mit der neu erarbeiteten Dekarbonisierungsstrategie zeigt der ZVV den Weg dazu auf. Erstes Ziel ist die Halbierung der ausgestossenen Treibhausgase bis 2035. Bis 2040 soll der Busbetrieb im ZVV gar keine Treibhausgasemissionen mehr verursachen. Erreicht werden soll dies durch den Ersatz von Dieselnussen mit serienreifen, umweltfreundlichen und energieeffizienten Bussen. Diese sollen dem Stand der Technik, dem Einsatzzweck und den betrieblichen Anforderungen entsprechen sowie ein angemessenes Kosten-Nutzen-Verhältnis aufweisen. Die Entwicklungen auf dem Fahrzeugmarkt werden technologieoffen beurteilt. Zudem wird weiterhin auf die bewährten Trolleybusse gesetzt. In der Stadt Zürich ist die Umstellung der Dieselbuslinien 69, 80 und 89 in den Jahren 2024 bis 2028 vorgesehen. In der Stadt Winterthur erfolgt die Erweiterung des Trolley-

busnetzes mit den Linien 5 und 7 in den Jahren 2024 bis 2027. Weiter werden die Limmatboote der Zürichsee Schifffahrtsgesellschaft bereits bis 2023 durch Elektroboote ersetzt.

Leistungsebene

Auf der Leistungsebene wird festgelegt, wie die auf der Wirkungsebene formulierten Bedarfsziele erfüllt werden können. Neben der Angebotsplanung (S-Bahn, Tram, Stadtbahn, Bus, Nachtnetz) umfasst sie auch die Marktbearbeitung. Dabei ist insbesondere die enge Wechselwirkung zwischen der Siedlungsstruktur und dem Verkehrsangebot zu berücksichtigen. Bei allen Ausbauvorhaben im öffentlichen Verkehr ist somit eine vertiefte Abstimmung und Interessenabwägung hinsichtlich ihrer räumlichen Auswirkung notwendig.

Nach der Umsetzung der 4. Teilergänzungen der Zürcher S-Bahn sind bis zum nächsten Ausbauschritt der Bahninfrastruktur im Zeithorizont 2035 keine grundlegenden Ausbauten am Zürcher S-Bahn-Angebot mehr möglich. Der Grund für diese lange Pause liegt darin, dass die eidgenössischen Räte 2014 für den Ausbauschritt 2025 keine Mittel für Infrastrukturprojekte im Kanton Zürich bewilligt hat. Die Entwicklung der Nachfrage ist zwar aufgrund der Coronapandemie von gewissen Unsicherheiten geprägt. Die prognostizierten grossen Kapazitätsengpässe in mehreren S-Bahn-Korridoren dürften aber trotzdem und lediglich etwas später auftreten als bisher angenommen. Da ab 2025 wieder mit steigenden Passagierzahlen zu rechnen ist, setzt sich der ZVV weiterhin dafür ein, gezielte Massnahmen bereits vor dem Bahnausbauschritt 2035 umzusetzen. Im Vordergrund stehen insbesondere Perronverlängerungen, die den Einsatz längerer Züge ermöglichen. Im Einzugsgebiet der SZU erfordert die starke Siedlungs- und Arbeitsplatzentwicklung umfangreiche Massnahmen. Der Betrieb soll mit gezielten Infrastrukturausbauten und leistungsfähigem Rollmaterial stabilisiert werden.

Gleichzeitig sind die Planungen für den Angebotsausbau 2035 fortzusetzen, mit dem Schwerpunkt auf den beiden Grossprojekten Mehrspur Zürich–Winterthur (einschliesslich Brüttenertunnel) und Ausbau des Bahnhofs Stadelhofen. Für den nachfolgenden Ausbauschritt mit Zeithorizont 2045 sind die Planungen ebenfalls aktiv voranzutreiben.

In Stadtlandschaften mit hoher Siedlungsdichte und rascher Siedlungsentwicklung sind Trams und Stadtbahnen sinnvolle Transportmittel. Sie können eine grosse Nachfrage bewältigen und dank eines hohen Anteils an Eigentrassees einen zuverlässigen Betrieb sicherstellen. Neue Linien lösen zudem im Umfeld erfahrungsgemäss Bautätigkeiten mit

hoher Nutzungsdichte aus und können somit die raumplanerischen Zielsetzungen des Kantons unterstützen. Mit der Fertigstellung der Infrastruktur wird die Limmattalbahn Ende 2022 in Betrieb genommen. Für das Tram Affoltern (Zürich Affoltern nach Radiostudio) und die Verlängerung der Glattalbahn (Zürich Flughafen bis Kloten Industrie) werden die Projektierungsarbeiten vorangetrieben. Im Falle der gesicherten Finanzierung durch den Bund können die Projekte nach der Fertigstellung der Infrastruktur voraussichtlich 2028 und 2029 in Betrieb genommen werden.

Weitere Projekte wie die Entwicklung des Korridors Giessen – Flugplatzareal Dübendorf – Dietlikon, die Verlängerung der Glattalbahn bis Bassersdorf oder die Tramtangente Nord befinden sich in Abklärung. Der Ausbau erfolgt weiterhin abgestimmt auf die Entwicklungsziele der Raumplanung, die Agglomerationsprogramme des Bundes sowie die Finanzierbarkeit durch den Kanton Zürich und den Bund.

Ein zentraler Erfolgsfaktor für den öffentlichen Verkehr sind durchgehende Transportketten, bestehend aus verschiedenen Verkehrsmitteln. Die hohe Qualität der Busnetze soll deshalb sichergestellt bleiben. Dies betrifft neben der Bereitstellung ausreichender Kapazitäten insbesondere die Reisezeit und die Zuverlässigkeit (Pünktlichkeit, Anschlusssicherheit). Eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, dass der öffentliche Verkehr möglichst behinderungsfrei fahren kann und beispielsweise nicht durch zusätzliche Temporeduktionen verzögert und folglich gegenüber anderen Mobilitätsanbietern unattraktiver wird. Als Gegenmassnahmen stehen dabei zusätzliche Busspuren und Busbevorzugungen an Lichtsignalanlagen im Vordergrund. Der ZVV setzt sich bei den zuständigen Stellen mit Nachdruck dafür ein, dass Problemstellen, an denen Verlustzeiten entstehen, durch sinnvolle Lösungen behoben werden. Zudem soll auf Achsen des öffentlichen Verkehrs, wenn immer möglich, auf Massnahmen verzichtet werden, welche die Zuverlässigkeit des Betriebsablaufs mindern (z. B. Begegnungszonen, Tempo 30 oder Mischverkehrsflächen). Hier zeigen sich bisweilen Zielkonflikte aus verkehrs-, sicherheits-, klima-, aber auch finanzpolitischen Überlegungen. Entscheide sollten deshalb zwingend nach einer ganzheitlichen Betrachtung und in Kenntnis aller Folgen getroffen werden, damit sinnvolle Lösungen und allfällige flankierende Massnahmen aufeinander abgestimmt sind. Insbesondere sind die finanziellen Konsequenzen zu regeln.

Das Nachtnetz ermöglicht seit 2002 den Zugang zu den nächtlichen Freizeitangeboten mit dem öffentlichen Verkehr und ist eine bewährte Alternative zum motorisierten Individualverkehr. Es unterstützt die verkehrs- und gesellschaftspolitischen Zielsetzungen zur Verkehrssicherheit und -verlagerung. Mit dem Fahrplanwechsel im Dezember 2021

wird für die Wochenenden ein neu konzipiertes Nachtnetz eingeführt, das die Bedürfnisse der Kundschaft noch besser abdeckt. In der Stadt Zürich wird der Schwerpunkt des Nachtnetzes zum Hauptbahnhof hin verschoben. Das verbessert die Anschlussqualität zwischen Bussen und S-Bahnen und wird dem Ausgehverhalten örtlich besser gerecht. Winterthur erhält ein städtisches Nachtangebot im Halbstundentakt statt wie bisher im Stundentakt. Zudem sind auf dem gesamten Stadtgebiet neu auch Rückfahrten ins Zentrum möglich. Zwischen den beiden Grossstädten wird die S-Bahn neu ebenfalls im Halbstundentakt verkehren. Das Nachtnetz kann ohne Zuschlag benutzt werden und ist zudem kompatibel mit weiteren Entwicklungen, wenn sich Bedürfnisse, Nachfrage oder Umstände spürbar verändern. Dabei sind insbesondere allfällige Auswirkungen der Coronapandemie auf das Freizeitverhalten sowie weitere gesellschaftliche Entwicklungen mit Bezug zum Nachtangebot zu beobachten.

Technologische Entwicklungen und veränderte Rahmenbedingungen in der Gesellschaft prägen und beeinflussen die Mobilität und somit auch den öffentlichen Verkehr. Jüngstes Beispiel ist der durch die Coronapandemie verstärkte Trend zu flexiblen Arbeitsmodellen. Die Digitalisierung erleichtert zudem den Zugang zu verschiedenen Mobilitätsformen, und neue Mobilitätsangebote treten in den Markt. Ob dieser sich dadurch erweitert und wie er sich gegebenenfalls verändert, gilt es mit Blick auf den öffentlichen Verkehr, sorgfältig abzuschätzen. Anschliessend können strategiekonforme und nachhaltige Entscheidungen getroffen werden. Zahlreiche dieser Themen werden von der schweizerischen öV-Branche gemeinsam behandelt oder sind auch im Fokus des Bundes. Der ZVV bringt sich in den entsprechenden Gremien und Diskussionen aktiv ein, insbesondere mit Blick auf allfällige Besonderheiten im eigenen Marktgebiet.

Der öffentliche Verkehr verfügt über sehr grosse Kapazitäten und kann umfangreiche Verkehrsströme energie- und flächeneffizient abwickeln. Dadurch ist er langfristig auf nachfragestarken Achsen und in dichten, urbanen Räumen auch mit neuen Mobilitätsangeboten nicht infrage gestellt. Denn in den besagten Gebieten ist die Strassenkapazität begrenzt und eine Verschlechterung der Flächeneffizienz nicht wünschenswert. Selbst eine allfällige künftige Vollautomatisierung des motorisierten Individualverkehrs verändert diese Ausgangslage nicht grundlegend. In dünner besiedelten Gebieten oder zu Randverkehrszeiten sind hingegen auf der Grundlage von vollautomatisierten Fahrzeugen neue On-Demand-Angebote als Ergänzung zum klassischen Angebot langfristig denkbar. Der ZVV beobachtet neue Mobilitätsangebote und überprüft sie auf ihre Wirksamkeit. Dabei gilt folgender Grundsatz: Damit sie sinnvoll sind und sich durchsetzen können bzw. sollen, müssen sie hinsichtlich Kundennutzen, Auswirkungen auf die Umwelt und

Wirtschaftlichkeit besser abschneiden als bestehende öV-Angebote. Ansonsten laufen sie den Bestrebungen der Verkehrs-, Raumplanungs- und Klimapolitik entgegen. Erfolgsversprechende Ansätze werden zusammen mit den Verkehrsunternehmen gefördert.

Da grössere Angebotsausbauten erst wieder im Zeithorizont 2035 möglich sind, richtet sich der Fokus der Marktbearbeitung in dieser Strategieperiode auf den Freizeitverkehr und damit verbunden auf eine bessere Auslastung der freien Kapazitäten in den Nebenverkehrszeiten. In diesem Bereich liegt grosses Potenzial, denn bereits heute macht der Freizeitverkehr rund die Hälfte der Gesamtmobilität im Kanton Zürich aus. Die Vorteile des öffentlichen Verkehrs werden durch geeignete, zielgerichtete Kampagnen und Massnahmen über verschiedene Lebensphasen der Fahrgäste hinweg hervorgehoben. Dies unterstützt die Zielsetzung, dass der öffentliche Verkehr mindestens die Hälfte des gesamten Verkehrszuwachses übernehmen soll, womit der Modal Split zugunsten des öffentlichen Verkehrs verändert werden soll.

Die bewährte integrierte Verbundkampagne zusammen mit den Verkehrsunternehmen dient weiterhin als Plattform für den gesamten öffentlichen Verkehr im Kanton und maximiert die Effizienz der zur Verfügung stehenden Mittel. Die Netzmarke ZVV soll über die ganze Reisekette hinweg im gesamten Verbundgebiet verstärkt und möglichst durchgängig zur Geltung kommen. Das erleichtert den Fahrgästen den Zugang zum öffentlichen Verkehr und stärkt gleichzeitig das Profil des ZVV.

Finanzierungsebene

Die Finanzierungsebene befasst sich mit der Fragestellung, wie das Angebot gemäss Wirkungs- und Leistungszielen zu finanzieren ist. Das massgebende Unternehmensziel auf dieser Ebene ist die Kostenunterdeckung, mithin die Belastung von Kanton und Gemeinden.

Der Nachfrageeinbruch aufgrund der Coronapandemie schlägt sich direkt und ebenso langfristig in den Verkehrserträgen nieder. Es wird damit gerechnet, dass diese erstmals 2024 wieder das Vor-Pandemie-Niveau erreichen und danach bis 2027 jährlich um durchschnittlich 2,1% zunehmen. Um die Erholung der Nachfrage und damit auch der Verkehrserträge nicht zu gefährden, sind vorerst keine Preiserhöhungen vorgesehen.

Das Netz des öffentlichen Verkehrs wird trotz der finanziell angespannten Situation weiterentwickelt. Hierbei wird auf Gebietsentwicklungen und Veränderungen im Mobilitätsverhalten reagiert. Das Angebot auf Schiene und Strasse soll massvoll und im Rahmen der finanziellen

Möglichkeiten ausgebaut werden. Beim Leistungsentgelt ist trotz Produktivitätssteigerungen seitens der Verkehrsunternehmen mit einem Kostenanstieg zu rechnen. Neben den Kosten für weitere Ausbauten fallen dabei insbesondere der Substanzerhalt und die Kapazitätserweiterung bei Werkstätten, Depots und Garagen sowie die Erneuerung der Kundeninformations- und Verkaufssysteme ins Gewicht. Die Abgeltungen bleiben in der Strategieperiode stabil, abgesehen vom Wegfall der sogenannten Vorteilsanrechnung. Diese rührt von der allerersten Neubaustrecke der S-Bahn (Dietikon/Dübendorf–Stadelhofen–Hardbrücke), die überwiegend vom Kanton Zürich finanziert wurde. Mit der Vorteilsanrechnung hat der Bund dem Kanton Zürich seit 1996 die daraus entstehenden betrieblichen Effizienzsteigerungen abgegolten. Seit 2011 wird die Vorteilsanrechnung als jährliche Pauschale von 45 Mio. Franken ausgerichtet. Diese den Abgeltungen gutgeschriebene Entschädigung wird 2025 das letzte Mal ausgerichtet, weshalb die Kostenunterdeckung des ZVV 2026 einen entsprechenden Niveausprung erfahren wird.

Das finanzielle Ziel muss aufgrund der Auswirkungen der Pandemie für diese Strategieperiode angepasst werden: Die Kostenunterdeckung soll schrittweise wieder gesenkt und der Kostendeckungsgrad entsprechend wieder erhöht werden. Letzterer soll trotz der entfallenden Vorteilsanrechnung und der damit verbundenen Senkung 2026 nicht unter 60% fallen.

Ersteller- und Prozessebene

Die Erstellerebene befasst sich mit dem Verhältnis zwischen dem ZVV (u. a. zuständig für die strategische Planung und Leistungsbestellung) und den Verkehrsunternehmen (Leistungserbringung). Auf der Prozessebene wird die Fahrleistungserbringung als wesentliches Element der Leistungserbringung der Verkehrsunternehmen mithilfe eines Benchmark-Systems zur Wirtschaftlichkeit und zum Qualitätsniveau beurteilt. Den durchschnittlichen Kosten wird ein Qualitätsniveau von 73 Punkten gegenübergestellt. Auf dieser Grundlage soll die finanzielle Steuerung und damit die Effizienz der Fahrleistungserbringung weiter verbessert werden.

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den Verkehrsunternehmen wird weitergeführt. Bei Unternehmen mit unbefriedigendem Preis-Leistungs-Verhältnis wird das Instrument der Zielvereinbarung konsequent angewendet. Ausschreibungen sind nur dann vorgesehen, wenn die Bereitschaft zum Abschluss einer Zielvereinbarung fehlt, das Preis-Leistungs-Verhältnis nicht im geforderten Mass verbessert werden kann oder sich die Zusammenarbeit mit einem Unternehmen über einen

längeren Zeitraum schwierig gestaltet. Falls kein gemeinsames Vorgehen für die Ausschreibung einer Transportleistung möglich ist, soll die Leistung auf Ebene der Konzession gemäss den bundesrechtlichen Regeln ausgeschrieben werden. Ausschreibungen sind unter sozial- und umweltverträglichen Bedingungen durchzuführen.

Langfristige Entwicklung des Angebots

Die Auswirkungen der Coronapandemie dürften für den öffentlichen Verkehr noch länger sichtbar sein, mithin über die Strategieperiode hinaus. Es wird sich zeigen, in welchem Ausmass veränderte Gewohnheiten (z. B. flexibles Arbeiten) die Nachfrage im öffentlichen Verkehr beeinflussen. Angesichts des prognostizierten Bevölkerungswachstums sowie einer wiederum steigenden Zahl der Beschäftigten nach überstandener Krise ist bereits zum Ende der Strategieperiode wieder von einer absoluten Zunahme gegenüber den Werten von vor der Pandemie auszugehen. In der Zeit nach der Strategieperiode (ab 2028) dürfte die Nachfrage sodann weiter zunehmen. Die Planungen zur Erhöhung der Leistungsfähigkeit des Systems der Zürcher S-Bahn und zur gezielten Entflechtung der S-Bahn vom Güterverkehr werden weitergeführt. Die Erarbeitung von Grundlagen für die Weiterentwicklung des Stadtbahn- bzw. Tramnetzes sind voranzutreiben. Die Qualität der Anbindung aller Bezirke an Infrastrukturen überregionaler Bedeutung bleibt mindestens erhalten.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der stv. Staatsschreiber:
Jacqueline Fehr	Peter Hösli