

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 314/2022

Sitzung vom 30. November 2022

1586. Motion (Experimentierartikel zur Freiheit der Gemeinden zur Vergünstigung des ÖV)

Kantonsrat Felix Hoesch, Zürich, Kantonsrätin Rosmarie Joss, Dietikon, und Kantonsrat Markus Bärtschiger, Schlieren, haben am 12. September 2022 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird beauftragt Gesetze und Verordnungen anzupassen, so dass die Gemeinden Fahrkarten des öffentlichen Verkehrs im ZVV subventionieren können, um diesen ihren gewünschten Anspruchsgruppen vergünstigen zu können.

Begründung:

Dank der Freiheit der Gemeinden bei der Vergünstigung des ÖV kann ein Labor für künftige Angebote für alle entstehen. Wir sollten die Vorteile der föderalistischen Strukturen nutzen, damit verschiedene Modelle von den Gemeinden getestet werden können.

Dies könnte zum Beispiel folgende Aktionen bewirken:

- Gratis-ÖV in der Gemeinde an Wochenenden
- Gratis-ÖV in der Gemeinde für alle Tage
- Gratis-ÖV auf bestimmten Teilstrecken
- Finanzielle Reduktion der Tarife für spezielle Personengruppen:
 - Menschen unter 30
 - Seniorinnen und Senioren
 - Menschen mit kleinem Budget
 - Touristinnen und Touristen
 - weitere
- Ermässigungen für Haushalte, die ihr privates Auto abgeben
- Und der Fantasie der Gemeinden sollen keine Grenzen gesetzt werden

In den letzten Jahren sind die Preise für den öffentlichen Verkehr stärker gestiegen als diejenigen für den privaten Autoverkehr. Das widerspricht unseren allseits akzeptierten Klimazielen und erschwert es einigen sozialen Gesellschaftsgruppen den ÖV zu nutzen.

Durch spezielle Aktionen werden Menschen an den öffentlichen Verkehr herangeführt, die diesen vielleicht kaum kannten und nutzten. Nach einer Angewöhnung durch ein verbilligtes Angebot bleiben viele dem ÖV treu, da sie nun die Vorteile kennengelernt haben.

Zuerst in Wien und nun auch in allen Bundesländern in Österreich gibt es das Klimaticket. Dadurch wird die regelmässige Nutzung der klimaverträglichen Mobilität gefördert.

In Deutschland wird mit dem 9-Euro-Ticket aktuell ein grossflächiger Versuch gemacht, wie mit sehr günstigen Tickets mehr Menschen in den ÖV gebracht werden können und was dies für Auswirkungen auf Mobilität, Klima und die betroffenen Systeme hat.

In Tallinn und Luxemburg ist die Nutzung des Nahverkehrs sogar ganz kostenfrei für die Benutzenden.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Felix Hoesch, Zürich, Rosmarie Joss, Dietikon, und Markus Bärtschiger, Schlieren, wird wie folgt Stellung genommen:

Der Regierungsrat ist grundsätzlich positiv gegenüber Massnahmen eingestellt, welche die Benützung des öffentlichen Verkehrs (öV) als klimafreundlichere Alternative zum motorisierten Individualverkehr (MIV) fördern. Diese müssen jedoch zweckmässig sein und den gesetzlichen Vorgaben sowie den strategischen Zielen des Kantons entsprechen.

Gemäss § 17 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (PVG, LS 740.1) liegt die Zuständigkeit in Sachen Tarif beim Zürcher Verkehrsverbund (ZVV). Im Metropolitanraum Zürich besteht zudem im Tarifverbund Z-Pass eine tarifarische Zusammenarbeit zwischen dem ZVV und den Tarifverbänden der benachbarten Kantone, die von Wil SG bis Aarau und von Schaffhausen bis Schwyz durchgehend den Komfort von tarifzonenbasierten Fahrausweisen ermöglicht hat. National sind der ZVV sowie alle Zürcher Verkehrsunternehmen in einem gemeinsamen Tarif der «Alliance SwissPass» eingebunden. Diese Tarifintegration aller Verkehrsunternehmen vom Ortsverkehr über den Regional- und Fernverkehr bis zum touristischen Verkehr ist in diesem Ausmass weltweit einmalig und das Ergebnis von mehreren Jahrzehnten aufwendiger Arbeit auf kantonaler, überregionaler und nationaler Ebene. Sie erleichtert zusammen mit der Verdichtung des Verkehrsangebots und des Taktfahrplans die Benützung des öV und ist ein Hauptgrund für dessen heutigen grossen Erfolg in der Schweiz.

An dieser Erfolgsgeschichte lässt sich unter anderem erkennen, dass die Attraktivität des öV und dessen Nachfrage zwar auch von der Tarifgestaltung, aber noch viel mehr von Faktoren wie Netz- und Fahrplandichte, Reisedauer, direkten Verbindungen, Zuverlässigkeit und Sicherheit abhängt. Der Preis an sich fällt demgegenüber deutlich weniger stark ins Gewicht. Dies bestätigt auch die aktuelle Situation: Wenn die Nachfrage tatsächlich primär vom Preisniveau abhängig wäre, hätte der öV jüngst einen starken Zuwachs zulasten des MIV erleben müssen. Denn die Treibstoffpreise sind in letzter Zeit stark gestiegen, während die Preise

im öV – entgegen den Ausführungen in der Motion – seit Ende 2016 unverändert geblieben sind. Wie bereits in der Vergangenheit in vergleichbaren Situationen beobachtet werden konnte, fand auch in letzter Zeit keine Verschiebung zugunsten des öV statt. Sodann lautete eine unbestrittene Erkenntnis im Zusammenhang mit dem 9-Euro-Ticket in Deutschland, dass vor allem weiter in das öffentliche Verkehrsangebot und die notwendige Infrastruktur investiert werden muss.

Vor diesem Hintergrund würde eine allgemeine Senkung des Preisniveaus, wie sie im Motionstext vorgeschlagen wird, für sich allein nicht zu einer substanziellen Erhöhung der Nachfrage führen. Dementsprechend würden zusätzliche Investitionen der Gemeinden in Erweiterungen des Verkehrsangebots auf ihrem Gemeindegebiet einen wesentlich grösseren Nutzen entfalten als der Einsatz entsprechender Mittel für lokale Preissenkungen. Für solche Angebotserweiterungen besteht im Kanton Zürich bereits heute eine entsprechende Gesetzesgrundlage: § 20 PVG berechtigt die Gemeinden, auf eigene Kosten über das Verbundangebot hinaus zusätzliche Linien und Linienergänzungen einzuführen und Fahrplanverdichtungen vorzunehmen.

Zum Vorschlag, wonach die Gemeinden Vergünstigungen sollen einführen können, ist zudem Folgendes festzuhalten:

Soweit es sich um unbefristete Massnahmen handeln würde, wäre eine gesetzliche Delegation von Tarifzuständigkeiten an die Gemeinden erforderlich. Damit bestünde jedoch die grosse Gefahr, dass es zu einem Flickenteppich von Tarifbestimmungen wie in den Zeiten vor der Einführung des ZVV käme, was den Erwerb von Fahrausweisen und die Benützung des öV über die Gemeindegrenzen hinaus erheblich erschweren würde. So könnte zum Beispiel eine Fahrt, die über zwei oder mehr Lokalnetze führt, je nach Wochentag, Tageszeit, Altersgruppe und benutzer Verbindung zu völlig unterschiedlichen Fahrausweiskombinationen führen. Damit würde ein substanzieller Teil der eingangs erwähnten Integrationserrungenschaften und Erfolgsfaktoren zunichtegemacht. Gleichzeitig liefe dies auch dem auf nationaler Ebene durch das Bundesamt für Verkehr, die Preisüberwachung wie auch die Politik eindringlich geäusserten Wunsch bzw. Auftrag nach Einheitlichkeit und Vereinfachung der Tarife diametral entgegen.

Sodann könnten einzelne der in der Motionsbegründung aufgelisteten Massnahmen selbst bei einer geänderten kantonalen Gesetzgebung gegen übergeordnetes Recht verstossen. So ist eine allgemeine Unentgeltlichkeit des öV auf kommunaler Ebene nicht vereinbar mit dem in der Bundesverfassung verankerten Grundsatz, wonach die Kosten des öV zu einem angemessenen Teil durch die Nutzerinnen und Nutzer zu tragen sind (Art. 81a Abs. 2 Bundesverfassung [SR 101]). Im Weiteren verlangt das Bundesgesetz über die Personenbeförderung (SR 745.1) eine Gleich-

behandlung aller Kundinnen und Kunden im Bereich der Tarife. Dementsprechend sind zum Beispiel Vergünstigungen nur für Personen mit Wohnsitz in einer bestimmten Gemeinde unzulässig.

Eine zweite Möglichkeit für die mit der Motion vorgeschlagenen Vergünstigungen wären befristete, durch die Gemeinden finanzierte Aktionen. Hierfür besteht bereits heute ein Handlungsspielraum im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Regelungen, sodass keine Gesetzesänderungen erforderlich sind. Jüngstes Beispiel ist die Marketingaktion der Zürich Versicherung, die der Bevölkerung anlässlich ihres hundertfünfzigsten Geburtstags im Oktober 2022 ein Kontingent an ZVV-Fahrausweisen geschenkt hat. Das bereits erwähnte Gleichbehandlungsgebot ist jedoch auch im Fall von befristeten Aktionen zu beachten. Ebenfalls bereits heute möglich ist die im Motionstext erwähnte Unterstützung einkommensschwacher Personen beim Erwerb von ZVV-Fahrausweisen, wie sie beispielsweise in der Stadt Zürich für Sozialhilfeempfangende vorgesehen ist.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass eine sinnvolle und gut abgestimmte Weiterentwicklung des Tarifs zur Verbesserung des öffentlichen Verkehrsangebots richtig und wichtig ist. Auch sollte Platz für neue Ideen bestehen. Dabei ist jedoch zwingend darauf zu achten, dass solche neuen Ideen die Errungenschaften und Erfolgsfaktoren des öV-Systems und der bestehenden Tarifstruktur nicht vereiteln und in Einklang mit übergeordnetem Recht stehen. Eine kantonale rechtliche Delegation von Tarifkompetenzen an die Gemeinden erfüllt diese Voraussetzungen nicht. Die bestehenden kantonalen Regelungen bieten demgegenüber angemessenen Spielraum, um auf Gemeindeebene sinnvolle Massnahmen umzusetzen und beispielsweise gezielte Vergünstigungen aus sozialpolitischen Überlegungen zu gewähren. Zugleich stellen sie sicher, dass solche Massnahmen sich nicht kontraproduktiv auf die Zugänglichkeit des öV auswirken und die Errungenschaften der Tarifintegration nicht zunichtemachen.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Motion KR-Nr. 314/2022 abzulehnen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli