

Sitzung vom 14. November 2001

**1753. Postulat (Beförderungsangebot für Menschen mit Behinderung)**

Die Kantonsräte Thomas Hardegger, Rümlang, und Toni W. Püntener, Zürich, haben am 10. September 2001 folgendes Postulat eingereicht:

Der Regierungsrat wird eingeladen, mit geeigneten Massnahmen dafür zu sorgen, dass für den ganzen Kanton Zürich auch für die Beförderung von Menschen mit Behinderung das ZVV-Tarifsystem gilt.

Begründung:

«Niemand darf diskriminiert werden, namentlich nicht wegen (...) einer körperlichen, geistigen, oder psychischen Behinderung» (Art. 8 Abs. 2 BV). Das Tarifsystem von ProMobil – des vom ZVV eingeführten Transportsystems zur Beförderung von Menschen mit Behinderung – hält aber vor dem Diskriminierungsverbot nicht stand. Möchten Menschen mit Behinderung am gesellschaftlichen Leben teilnehmen, müssen sie auf ein dem ZVV vergleichbares Angebot zählen können.

Da der ZVV der behindertengerechten Anpassung seiner Infrastruktur die Installierung der ProMobil vorgezogen hat, soll er zumindest dafür sorgen, dass die Kosten für alle tragbar sind, indem sie dem ZVV-Tarifsystem entspricht. So gibt es beispielsweise keine Mehrfachabonnemente, keinen Tarifverbund und keine Ganztagesabonnemente.

Der ZVV selbst bezeichnet die ProMobil in seinem erläuternden Bericht «Strategie 2002–2006» als Übergangslösung. Der ZVV bekennt sich darin auch dazu, dass «Personen mit einer Behinderung von der vernetzten Mobilität im ZVV profitieren können» sollen. Das diskriminierende Tarifsystem bei ProMobil verhindert aber die Realisierung dieser Anliegen.

Für Menschen mit Behinderungen ist es schon erschwerend genug, dass unterschiedliche Behindertentransportsysteme mit unterschiedlichen Tarifsystemen, aber auch ungleicher Verpflichtung und Zuverlässigkeit bestehen. Synergien werden so auch nicht genutzt.

Für die (hindernisfreie) Teilnahme der Menschen mit Behinderung am Erwerbs- und am gesellschaftlichen Leben ist ein diskriminierungsfreies Mobilitätssystem dringend notwendig.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion  
beschliesst der Regierungsrat:

I. Zum Postulat Thomas Hardegger, Rümlang, und Toni W. Püntener, Zürich, wird wie folgt Stellung genommen:

Mit Beschluss vom 2. Februar 1998 hat der Kantonsrat folgende geänderte Bestimmung der Verordnung über das Angebot im öffentlichen Verkehr (Angebotsverordnung, LS 740.3) genehmigt:

§13a

«Das Verbundangebot steht langfristig nach Möglichkeit auch mobilitätsbehinderten Personen zur selbstständigen Benützung zur Verfügung.

Ersatzweise fördert der Verkehrsverbund einstweilen ein leistungsfähiges, nach wirtschaftlichen Grundsätzen geführtes, besonderes Verkehrsangebot für mobilitätsbehinderte Personen. Dieses leistet Zubringerdienste zu den Stationen und Bahnhöfen und ergänzt das Verbundangebot, wenn es die erforderlichen Dienstleistungen nicht bedürfnisgerecht erfüllen kann.

Die für den öffentlichen Verkehr und das Fürsorgewesen zuständigen Direktionen setzen eine Dachorganisation für die Bestellung und Finanzierung des Verkehrsangebots für mobilitätsbehinderte Personen ein.

Die Transportleistungen werden von Behindertentransportdiensten oder vom Transportgewerbe erbracht. Bei der Vergabe von Transportaufträgen berücksichtigt die Dachorganisation die Verkehrsbedürfnisse der mobilitätsbehinderten Personen und die entstehenden Kosten.

Der Verkehrsverbund richtet der Dachorganisation Subventionen aus. Die Beiträge von Staat und Gemeinden an das Verbundangebot bilden die Bemessungsgrundlage. Die Beiträge an die Dachorganisation sind proportional zum Anteil der Bevölkerung, für den das Verbundangebot nicht benutzbar ist.»

In enger Zusammenarbeit mit Behindertenorganisationen, verschiedenen Behörden und Fachleuten hat der ZVV die Übergangslösung vorangetrieben. Am 1. September 2000 hat die Stiftung «ProMobil» ihre Tätigkeit als Dachorganisation im Sinne von §13a Abs. 3 Angebotsverordnung aufgenommen. In Umsetzung von §13a Abs. 2 Angebotsverordnung stellt sie Menschen mit einer Behinderung und betagten Personen ein Ersatzangebot für den öffentlichen Verkehr zur Verfügung.

ProMobil erbringt selbst keine Transportleistungen, sondern lässt diese von Behinderten-transportdiensten und geeigneten Taxiunternehmen ausführen (§13 Abs. 4 Angebotsverordnung). Um kantonsweit ein flächendeckendes Angebot verwirklichen zu können, hat ProMobil ein Netzwerk mit über 100 Auftragnehmenden aufgebaut. Diese rechnen jede Fahrt direkt mit ProMobil ab.

ProMobil wird durch Subventionen des ZVV, Subventionen des Bundes (Bundesamt für Sozialversicherung, BSV), durch die Stadt Zürich und durch Einnahmen aus den Fahrausweisen finanziert. Die Subventionen des ZVV orientieren sich gemäss §13a Abs. 5 Angebotsverordnung am Anteil der Bevölkerung, für den das Verbundangebot nicht benutzbar ist. Der Anteil mobilitätsbehinderter Personen beträgt rund 2% der gesamten Bevölkerung, sodass rund 2% der jährlichen Kostenunterdeckung des ZVV als Subventionen an ProMobil vorgesehen sind, gegenwärtig rund 6 Mio. Franken.

Für die Subventionen des Bundes hat das BSV ein Kostendach von 3,45 Mio. Franken (2001) festgelegt. Die Ausrichtung ist an verschiedene Voraussetzungen gebunden. Insbesondere werden in der Regel nur Fahrten bis zu etwa 15 km subventioniert. Für weitere Distanzen soll an den geeigneten Haltestellen oder Bahnhöfen auf den öffentlichen Verkehr umgestiegen werden. Dies entspricht §13a Abs. 2 Angebotsverordnung, wonach ProMobil Zubringerdienste zu den Stationen und Bahnhöfen leistet.

Diese finanziellen Vorgaben und die formellen Bedingungen des Bundesamtes für Sozialversicherung haben hohe Anforderungen an die Umsetzung der Übergangslösung gestellt. Insgesamt musste mit dem Konzept sichergestellt werden, dass die begrenzten Mittel mit einem grösstmöglichen Nutzen für die Kundinnen und Kunden eingesetzt werden. Auf Grund der beschränkten Mittel mussten die Fahrberechtigungen, das Leistungsangebot und die Tarife klar festgelegt werden. So ist beispielsweise die Fahrberechtigung an gewisse Einkommens- und Vermögensgrenzen gebunden, und bei der Festlegung der Tarife war die 15 km-Grenze für die Subventionen des BSV zu berücksichtigen.

ProMobil bietet folgende Lösung an: Die Fahrberechtigung gilt für Personen im Rollstuhl und für Personen, die infolge ihrer chronischen Behinderung nicht in ein öffentliches Nahverkehrsmittel einsteigen oder die Haltestelle nicht selbstständig erreichen können. Sie werden von besonderen Transportfahrzeugen oder Taxis zu Hause abgeholt und an den Zielort gebracht. Die Fahrten werden zum normalen Taxitarif verrechnet, wobei der Kunde bis zu einem Taxiuhrentarif von Fr. 30 einen Anteil von Fr. 3.60, bis zu einem Betrag von Fr. 60 einen Anteil von Fr. 7.20 übernehmen muss. Der Taxitarif von Fr. 30 entspricht einer Distanz von etwa 7 km, jener von Fr. 60 den vom BSV vorgegebenen 15 km. Die Differenz zwischen dem Kundenanteil und dem Taxiuhrentarif wird von ProMobil übernommen. Bei Fahrten über Fr. 60 übernimmt ProMobil pauschal Fr. 25.

Für die Stadt Zürich gilt eine Sonderregelung: Bei Fahrten innerhalb der Stadtgrenze beträgt der Kundenanteil generell Fr. 3.60. Bei Fahrten, die Fr. 30 Taxiuhrentarif übersteigen, übernimmt die Stadt Zürich die Differenz des Kundenanteils, also Fr. 3.60 pro Fahrt.

Der ProMobil-Tarif gilt nur für Freizeitfahrten, weil Arbeitsfahrten, Arzt- und Therapiefahrten usw. in der Regel von der Invalidenversicherung, einer Krankenkasse, der Wohnsitzgemeinde oder einer anderen Institution übernommen werden.

Zwischen dem öffentlichen Verkehr und ProMobil bestehen somit verschiedene grundlegende Unterschiede. Der öffentliche Verkehr wird durch die Bündelung der Transporte (grosse Anzahl von Fahrgästen benutzt den gleichen Weg), feste Haltestellen und vorgegebene Fahrpläne charakterisiert. Dadurch lassen sich die Kosten sehr zuverlässig veranschlagen. Jeder verkaufte Fahrausweis leistet einen Beitrag zur Deckung der Kosten. Der einzelne Fahrgast löst in der Regel keine Zusatzkosten aus.

Demgegenüber bietet ProMobil sehr individuelle Leistungen an, die auf dem Taxisystem beruhen und direkt an der Haustür oder am jeweiligen Aufenthaltsort beginnen, zu beliebigen Zeiten gestartet und in beliebige Richtungen bis direkt zum Zielort durchgeführt werden können. Damit löst jede Fahrt direkte Kosten aus. Um für die Kundinnen und Kunden einen optimalen Nutzen zu erreichen, wurde auf geografische Tarifzonen verzichtet. Stattdessen hat jede Benutzerin und jeder Benutzer eine individuelle tarifliche Radialzone (Fr. 3.60 oder

Fr. 7.20) ab seinem jeweiligen Aufenthaltsort. Die Kundinnen und Kunden haben überdies freie Wahl zwischen verschiedenen Anbietern.

ProMobil ist somit nicht öffentlicher Verkehr, sondern – wie in §13a Abs. 2 Angebotsverordnung umschrieben – ein besonderes Verkehrsangebot für mobilitätsbehinderte Personen, das ausserdem eine Übergangslösung darstellt. Aus diesem Grund ist für den Tarif auch im Lichte des Gleichheitsgebotes eine vom öffentlichen Verkehr abweichende, besondere Regelung vertretbar, umso mehr, als diese im Rahmen der vorhandenen Mittel den optimalen Kundennutzen anstrebt. Das Angebot ist individuell ausgerichtet und wird individuell berechnet. Eine Einführung des ZVV-Tarifsystems mit Tageskarten und Abonnements würde bedeuten, dass die Kundinnen und Kunden – dem Wesen der Tageskarte und dem Abonnement entsprechend – täglich beliebig viele Taxifahrten unternehmen könnten. Das würde zu unkontrollierbaren Kosten führen, die das Budget von ProMobil innert Jahresfrist in einem nicht vorauszusehenden Ausmass sprengen würden. Eine Fahrtenbeschränkung würde andererseits dem Sinn des Abonnements zuwiderlaufen. Sie wäre aber vor allem nicht kontrollierbar, da ProMobil mit über 100 voneinander unabhängigen Vertragspartnern zusammenarbeitet, unter denen die Kundinnen und Kunden frei wählen können und demnach täglich mehrere Fahrten mit unterschiedlichen Anbietern unternehmen könnten, ohne dass diese voneinander wüssten. Ohne wirkungsvolle Kontrolle der Fahrten ist aber auch eine Kontrolle der daraus entstehenden Kosten nicht möglich und der Auftrag, ein nach wirtschaftlichen Grundsätzen geführtes Verkehrsangebot zu fördern (§13a Abs. 2 Angebotsverordnung), nicht zu erfüllen. Die Einführung des ZVV-Tarifsystems ist für ProMobil daher nicht zu verwirklichen.

Wegen der fehlenden Vergleichbarkeit der Angebote des öffentlichen Verkehrs und jenem von ProMobil ist auch das Gleichbehandlungsgebot im Bereich der Tarife auf ProMobil nicht anwendbar. Gleichwohl ist dem Grundsatz der Gleichbehandlung hohes Gewicht beizumessen. Seine Umsetzung ist aber nicht über den Tarif von ProMobil voranzutreiben, sondern vielmehr über die Anpassungen gemäss §13a Abs. 1 Angebotsverordnung, indem der öffentliche Verkehr nach Möglichkeit auch mobilitätsbehinderten Personen zur selbstständigen Benutzung zur Verfügung gestellt wird. Mit den Grundsätzen über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr hat der Kantonsrat am 14. Mai 2001 für die Periode 2002–2006 unter anderem beschlossen, dass der Zugang für mobilitätsbehinderte Personen schrittweise verbessert wird. In Zusammenarbeit mit Behindertenorganisationen, Verkehrsunternehmen, Behörden und Fachstellen erarbeitet der ZVV zurzeit ein Behindertenkonzept. Ziel ist es, nicht nur mobilitätsbehinderten Personen, sondern nach Möglichkeit allen Personen mit einer Behinderung den selbstständigen Zugang zum öffentlichen Verkehr zu ermöglichen. Damit wird für diese Personen auch das Tarifsystem des ZVV Gültigkeit erlangen, womit das Gleichbehandlungsgebot verwirklicht wird.

Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**