

## **Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 96/2004

Sitzung vom 26. Mai 2004

### **760. Anfrage (Berücksichtigung einer «regionalen Zentralisierung» und des Bevölkerungspotenzials bei der Abgrenzung von ZVV-Zonen)**

Kantonsrat Dr. Matthias Gfeller, Winterthur, hat am 15. März 2004 folgende Anfrage eingereicht:

Die Zoneneinteilung des ZVV hat sich grundsätzlich bewährt. Dennoch ist von Zeit zu Zeit – sowohl bei markanten Angebotsverbesserungen als auch bei langfristig raumrelevanten Veränderungen im Kanton – die Frage nach einer grundlegenden Revision der Zoneneinteilung zu stellen.

Mit der Stadtbahn Glattal wird im Bereich der Zonen 10, 11 und 21 das Angebot deutlich verbessert. Zudem hat sich im Kanton Zürich in den letzten Jahren eine gewisse Tendenz zur «regionalen Zentralisierung» abgezeichnet, sei dies mit der Schliessung von Spitälern oder mit dem Zusammenlegen der Zivilstandsämter und anderen Massnahmen. Reisedistanzen zum Erreichen verschiedener Infrastrukturen des öffentlichen Lebens werden dadurch (insbesondere für periphere Landgemeinden) stets grösser. Um zu verhindern, dass grössere Fahrdistanzen aber generell billiger würden, muss die Revision der Zoneneinteilung mit einer Tarifrevision einhergehen: Werden periphere, ländliche Zonen vergrössert, so sollte zur Kompensation die Tarifstaffelung in den Preisklassen für 4 bis 7 Zonen verstärkt werden.

Ich stelle dem Regierungsrat daher die folgenden Fragen:

1. Ist er bereit, vor der Betriebsaufnahme der Stadtbahn Glattal die ZVV-Zonen grundsätzlich zu überprüfen und dabei die eingangs genannten Entwicklungen zu berücksichtigen?
2. Teilt der Regierungsrat die Ansicht, dass eine generelle Revision der Tarifzonen in enger Abstimmung auf eine Tarifierfassung vorbereitet und eingeführt werden muss?
3. Von allen ZVV-Zonen werden heute lediglich die Städte Zürich und Winterthur doppelt gezählt, dies obschon die Zonen 21 und 54 vom Potenzial der Einwohnerinnen/Einwohner her betrachtet durchaus mit Winterthur vergleichbar wären. Zieht der Regierungsrat in Betracht, künftig weitere Zonen «doppelt» zu gewichten oder sollen als Kompensation direkt benachbarte Gemeinden Winterthurs (Seuzach, Wiesendangen und Elsau sowie eventuell Dättlikon, Pfungen, Neftenbach und Zell) neu der Zone 20 zugeschlagen werden?

Mit diesem zweiten Ansatz liesse sich die Doppelzählung der Zone 20 (Winterthur) gegenüber Zone 10 (Zürich) eher rechtfertigen.

4. In absehbarer Zeit werden Daten aus der Volkszählung 2000 in digitaler Form und der räumlichen Auflösung von einer Hektare allgemein verfügbar sein. Ist der Regierungsrat bereit, mit Zahlen von 2000 ähnliche oder weiter gehende Auswertungen als untenstehende durchführen zu lassen?

Nachfolgende Zusammenstellung zeigt, dass die heutigen Zonen bezüglich der Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner bereits 1990 sehr inhomogen zusammengesetzt waren:

Zone	Gebiet	Bewohntes Gebiet (Hektaren)	Bevölkerung (Volkszählung 1990)	Pendelnde Bev. (Vz. 1990)	öV-Pendelnde (Vz. 1990)	Modal-Split: (öVPend. Bev.)
<b>«Städtische» Zonen:</b>						
10	Stadt Zürich	4354	364 029	184 229	123 859	0,67
20	Stadt Winterthur	1476	86 917	46 027	17 567	0,38
21	mittleres Glattal	2079	87 992	54 515	20 332	0,37
31	Stadt Uster	678	25 208	14 261	4 804	0,34
41	Herrliberg-Meilen	664	15 403	8 694	3 886	0,45
54	Bezirk Dietikon	1579	70 574	41 463	13 824	0,33
<b>«Kleinzonen» in ländlichen Gebieten:</b>						
13	Eglisau + Umgebung <sup>13)</sup>	470	8200	4901	1259	0,26
14	Rafz + SH <sup>14)</sup>	151	2585	1423	396	0,28
15	Marthalen + Umgeb. <sup>15)</sup>	349	5326	2636	657	0,25
16	Weinland-Nord <sup>16)</sup>	318	6275	3603	1044	0,29
17	Furttal-Wehntal <sup>17)</sup>	468	8314	4970	1372	0,28
18	Bachs-Stadel-Weiach	251	2732	1559	412	0,26
24	Flaachertal <sup>24)</sup>	252	2636	1382	348	0,25
61	Andelfingen-Ossingen	354	4597	2475	797	0,32
62	Stammheimertal <sup>62)</sup>	209	2329	1074	336	0,31
72	Bauma-Bäretswil	601	7523	4333	1087	0,25
73	Fischtenthal	250	1750	1017	262	0,26

<sup>13)</sup> Gemeinden: Glattfelden, Eglisau, Wasterkingen, Hüntwangen, Wil ZH

<sup>14)</sup> Rafz (sowie Rüdlingen und Buchberg, Kanton Schaffhausen, mangels Daten nicht einbezogen)

<sup>15)</sup> Marthalen, Benken, Rheinau, Trüllikon

<sup>16)</sup> Dachsen, Laufen-Uhwiesen, Feuerthalen, Flurlingen

<sup>17)</sup> Niederweningen, Oberweningen, Schöfflisdorf, Otelfingen, Boppelsen, Dänikon, Hüttikon

<sup>24)</sup> Flaach, Volken, Dorf, Berg am Irchel, Buch am Irchel

<sup>62)</sup> Ober-, Unterstammheim, Waltalingen (sowie Oberneunforn, Kanton Thurgau, nicht einbezogen)

5. Da einige der «Kleinzonen» unter 5000 Einwohnerinnen und Einwohner ihrerseits wieder an «Kleinzonen» ohne zentrale Infrastrukturen grenzen, sind die Bewohnerinnen und Bewohner der vier bis sechs kleinsten Zonen gegenüber anderen tendenziell benachteiligt: Ist der Regierungsrat bereit, das Zusammenlegen von Kleinzonen unter 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern zu prüfen?

6. Schliesslich gibt es mehrere Gebiete in Zonen, von welchen aus andere Gebiete derselben Zone nicht direkt mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbar sind, sodass die Zugehörigkeit zur selben Zone (überspitzt formuliert) als Augenwischerei zu bezeichnen, zumindest aber die Transparenz verbesserungswürdig ist. Ist der Regierungsrat bereit, auch die folgenden Umteilungsvorschläge zu prüfen?

- Zone 51: Keine Verbindungen von Hausen oder Kappel nach Horgen: Die Gemeinden Aeugst, Hausen, Kappel und Rifferswil von der Zone 51 zur Zone 56 umteilen.
- Zone 17: Aufteilung zwischen Furttal und Wehntal und Fusion mit den jeweils angrenzenden Zonen 11 respektive 12.
- Zone 30: Keine fahrplanmässige ZVV-Schiffahrtlinie über den Greifensee von Greifensee nach Maur: Aufteilung in zwei neue Zonen wäre transparenter.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Dr. Matthias Gfeller, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Vor der Einführung des ZVV im Mai 1990 mussten Fahrgäste, die mit dem öffentlichen Verkehr im Kanton Zürich unterwegs waren, für jedes Transportunternehmen eine Fahrkarte lösen. Mit dem Erlass des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (PVG, LS 740.1) erhielt der ZVV den Auftrag, für ein koordiniertes, auf wirtschaftliche Grundsätze ausgerichtetes freizügig benutzbares Verkehrsangebot mit einheitlicher Tarifstruktur zu sorgen. Um eine einheitliche Tarifstruktur und gleichzeitig ein freizügig benutzbares Verkehrsangebot zu erreichen, führte der ZVV mit der ebenfalls im Mai 1990 eröffneten S-Bahn Zürich den benutzerfreundlichen Zonentarif ein. Seither können innerhalb der gelösten Zonen sämtliche Verkehrsmittel mit nur einem einzigen Billett benutzt werden.

Die Festlegung der Zonen ist grundsätzlich nach einheitlichen Kriterien erfolgt. Zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrages der Wirtschaftlichkeit und der einheitlichen Tarifstruktur mussten die einzelnen Kriterien aber unterschiedlich gewichtet werden. Erstes Hauptkriterium war die Einnahmensicherung. Die vor dem Verbundstart erzielten Einnahmen aus den Billetten der einzelnen Verkehrsunternehmen mussten auch nach der Einführung des Zonensystems mindestens erreicht werden können. Für die Einnahmensicherung war und ist neben der flächenmässigen Zoneneinteilung auch die Festsetzung der entsprechenden Preisniveaus von Bedeutung. Zwischen Zonenfestlegung, Preisniveau (Tarife) und Einnahmensicherung besteht deshalb ein enger Zusammenhang.

Die Einnahmen hängen aber auch stark vom Angebot ab. Deshalb wurde die Angebotsqualität als zweites Hauptkriterium beigezogen. Für die Festlegung der Zonengrösse musste als drittes Hauptkriterium die Abgeltung an die SBB beachtet werden, die nicht auf dem Zonentarif, sondern auf dem nationalen Streckentarif beruht und auf Grund der gefahrenen Kilometer errechnet wird.

Neben diesen Hauptkriterien wurden bei der Zonenfestlegung verschiedene weitere Faktoren berücksichtigt. Dazu gehörten beispielsweise die Pendlerwege in die Zentren, die Gemeindegrenzen oder auch die möglichst einheitliche Tarifierung einer Verbindung, die über verschiedene Linien befahren werden kann. So konnte zum Beispiel gewährleistet werden, dass für die Linie Zürich–Winterthur, die über Stettbach oder Wallisellen oder Kloten oder Flughafen befahren werden kann, dieselben Zonen durchfahren werden. Als weitere Unterkriterien wurden die Siedlungs- und Arbeitsplatzstruktur, Einwohnerzahlen, die Verkehrsbeziehungen innerhalb einer Zone oder regionale Gegebenheiten usw. hinzugezogen. Solche Unterkriterien wurden vor allem bei der Feinplanung der einzelnen Zonen wichtig, weil damit Ungleichgewichte teilweise ausgeglichen werden konnten.

Für die Festlegung der Zonen der Städte Zürich und Winterthur spielten die Hauptkriterien der Einnahmensicherung und Angebotsqualität eine zentrale Rolle. Beide Städte verfügten im Gegensatz zum übrigen Kantonsgebiet über ein dichtes, kurz getaktetes und zeitlich umfassendes Verkehrsangebot. Dieses Angebot wurde im Binnenverkehr rege benutzt, was zu entsprechend hohen Einnahmen führte. Die Zentrumsfunktionen mit Arbeitsplätzen, Einkaufsmöglichkeiten, sozialen, kulturellen und touristischen Angeboten übten zudem eine Sogwirkung auf das Umland aus, was bei den städtischen Verkehrsbetrieben zu weiteren beträchtlichen Einnahmen führte. Um diese Einnahmen zu sichern, mussten die beiden Stadtzonen bei der Zoneneinteilung doppelt gewichtet werden. Die Zonen 10 (Stadt Zürich) und 20 (Stadt Winterthur) gelten seither als zwei Zonen. Damit wurde auch ein gewisser Stadt-/Land-Ausgleich angestrebt. Reisende ausserhalb der Stadtzonen können zum selben Preis, den die Reisenden in der Stadtzone bezahlen, zwei Zonen befahren. Das ist angesichts der Unterschiede in der Angebotsqualität gerechtfertigt. Diese Regel wird erst dann durchbrochen, wenn die Fahrt von ausserhalb in eine Stadtzone führt. Die Stadtzone wird wie üblich als zwei Zonen gerechnet, sodass mindestens drei Zonen gelöst werden müssen. Auch das ist gerechtfertigt, weil die Reisenden in die Stadt dank dem Zonentarif ebenfalls vom dichten Angebot in der Stadt profitieren.

Die heutige Zoneneinteilung ist ein sehr komplexes System, das neben den Hauptkriterien sehr viele Unterkriterien berücksichtigt, die auf verschiedenste Art miteinander verknüpft werden mussten. Schon bei kleinsten Änderungen müssen zahlreiche Wechselwirkungen berücksichtigt werden, die das ganze Gefüge des Zonentarifs und damit die Einnahmensicherung gefährden und die Unterdeckung des ZVV, die von der öffentlichen Hand getragen wird, erhöhen könnte. Das gilt umso mehr für Massnahmen, bei denen die ZVV-Zonen im Grundsatz verändert werden sollen. Sie sind mit kaum abschätzbaren Risiken für das heute gut funktionierende Gesamtsystem ZVV verbunden.

Seit der Einführung des ZVV wurde das Angebot im öffentlichen Verkehr der Nachfrage entsprechend laufend ausgebaut. Dazu gehören beispielsweise die 2. Teilergänzungen der S-Bahnen oder Taktverdichtungen auf verschiedenen S-Bahn- und Buslinien. Die Inbetriebnahme der Glattalbahn wird ein wichtiger Meilenstein für den öffentlichen Verkehr im Glattal. Sie wird dafür sorgen, dass sich dieses Entwicklungsgebiet seinen Möglichkeiten entsprechend entfalten kann. Sie wird in diesem Raum auch Funktionen übernehmen, die von der S-Bahn nicht übernommen werden können, wie beispielsweise die Herstellung wichtiger Tangentialverbindungen (Flughafen–Opfikon–Walisellen–Dübendorf). Hinsichtlich ihrer Wirkung auf das Verbundsystem hebt sich die Glattalbahn aber beispielsweise nicht von den 2. Teilergänzungen der S-Bahn ab, die 1999 verschiedenen Gebieten und insbesondere dem gesamten rechten Seeufer deutliche Angebotsverbesserungen gebracht haben. Eine grundsätzliche Überprüfung des Zonensystems im ZVV allein auf Grund der Inbetriebnahme der Glattalbahn ist daher nicht angezeigt.

Hinsichtlich der vorgeschlagenen punktuellen Veränderungen ist festzuhalten, dass sich innerhalb des Verbundgebietes in den letzten Jahren in verschiedenen Bereichen wie Siedlungs- und Arbeitsplatzentwicklung, Verkehrsanbindungen oder Zusammenlegungen von Aufgaben usw. Veränderungen ergeben haben. Trotzdem können heute Zentren mit regionalen Funktionen in den meisten Fällen ab den angeschlossenen Gemeinden mit dem 2- oder 3-Zonen-Tarif erreicht werden. Ausserdem ist noch kein zusätzliches Gebiet entstanden, das mit den städtischen Strukturen direkt vergleichbar wäre. Das gilt auch für das Glattal und das Limmattal. Beide Regionen bergen zwar ein hohes Wachstumspotenzial, dem durch eine entsprechende Erschliessung mit öffentlichem Verkehr Rechnung getragen wird. Doch innerhalb der Zonen 21 bzw. 54 ist das Verkehrsangebot heute nur auf wenigen Linien mit dem städtischen Angebot in Zürich oder Winterthur vergleichbar. Im Kerngebiet

der beiden Städte gilt der 5- bis 10-Minuten Takt. Im Glattal und Limmattal liegt der Grundtakt bei 15 bis 30 Minuten. Dies wird sich mit der Inbetriebnahme der Glattalbahn vorerst nicht ändern. Der Grundtakt bei der Glattalbahn wird voraussichtlich der 15-Minuten-Takt sein, der in den Hauptverkehrszeiten nur auf einzelnen Linienabschnitten auf einen 7,5-Minuten-Takt verdichtet wird. Ausserdem umfassen die Zonen 21 und 54 auch ländliche Gemeinden mit einem ausgedünnten öffentlichen Verkehrsangebot in den Abendstunden und an den Wochenenden. Eine Doppelgewichtung der Zonen 54 und 21 ist somit aus heutiger Sicht nicht angezeigt. Die Entwicklung dieser Regionen wird aber laufend beobachtet, und das Angebot wird auch künftig der Nachfrage angepasst. Dabei werden die Erkenntnisse aus der neuesten Volkszählung und den aktuellen Pendlerstatistiken sowie die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklungen berücksichtigt. Sollten sich wesentliche Veränderungen ankündigen, werden zum gegebenen Zeitpunkt alle Massnahmen geprüft, die solchen Veränderungen Rechnung tragen können.

Eine Vergrösserung der Zone 20 (Stadt Winterthur) ist auf Grund der Ausführungen betreffend Einnahmensicherung und Angebotsqualität nicht vorzunehmen. Dasselbe gilt für die Zusammenlegung von Zonen mit weniger als 5000 Einwohnerinnen und Einwohnern. Die Einwohnerzahl ist lediglich einer von zahlreichen Einflussfaktoren und für sich allein genommen kein geeignetes Kriterium für die Zonenfestlegung. Sie wird über andere Kriterien wie Pendlerströme, Siedlungs- und Arbeitsplatzstruktur oder Erschliessungsqualität usw. berücksichtigt. Die Zonen mit teilweise fehlenden Binnenbeziehungen wurden bewusst so gestaltet. Es sind gerade die fehlenden Binnenbeziehungen, die es aus Sicht der Einnahmensicherung erlaubt haben, diese Zonen als eine statt zwei Zonen festzulegen. Es handelt sich dabei um eine der angesprochenen Massnahmen der Feinplanung.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**