

Antrag des Regierungsrates vom 7. Februar 2024

5942

**Beschluss des Kantonsrates
über die Genehmigung der Änderung der
Verordnung über das Angebot im öffentlichen
Personenverkehr (Angebotsverordnung)**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 7. Februar 2024,

beschliesst:

I. Die Änderung vom 7. Februar 2024 der Verordnung über das Angebot im öffentlichen Personenverkehr (Angebotsverordnung) vom 14. Dezember 1988 wird genehmigt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

—

Bericht

A. Ausgangslage

Der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) bzw. die ihm angeschlossenen Transportunternehmen sind gestützt auf das Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (PVG, LS 740.1) seit jeher verpflichtet, die Bedürfnisse von Menschen mit Behinderung in ihrem Angebot zu berücksichtigen (§ 21 Abs. 3 PVG). Mit RRB Nr. 2387/1997 wurde sodann der neue § 13b (damals noch § 13a) in die Verordnung über das Angebot im öffentlichen Personenverkehr (Angebotsverordnung, LS 740.3) eingefügt (Inkrafttreten: 1. Juli 1999), der bestimmt, dass das Verbundangebot nach Möglichkeit auch mobilitätsbehinderten Personen zur selbstständigen Benützung zur Verfügung steht (Abs. 1) und der ZVV ersatzweise und einstweilen ein leistungsfähiges, nach wirtschaftlichen Grundsätzen geführtes, besonderes Verkehrsangebot für mobilitätsbehinderte Personen fördert (Abs. 2). Zu diesem Zweck sollen die für den öffentlichen Verkehr und das Fürsorgewesen zuständigen Direktionen eine Dachorganisation für die Bestellung und Finanzierung des Verkehrsangebots für mobilitätsbehinderte Personen einsetzen (Abs. 3). Gestützt auf diese Bestimmung

gründete der ZVV zusammen mit dem Kantonalen Sozialamt am 13. Juni 2000 die Zürcher Stiftung für Behindertentransporte (ProMobil). Deren Stiftungszweck lautet gegenwärtig: «Förderung des Verkehrsangebotes für mobilitätsbehinderte Personen, insbesondere solcher mit Wohnsitz im Kanton Zürich, durch die Zurverfügungstellung eines Transportangebotes sowie durch andere Massnahmen.» Die Dienstleistungen von ProMobil sind an verschiedene Voraussetzungen geknüpft, wie insbesondere einen Wohnsitz im Kanton Zürich sowie eine Einkommens- und Vermögensobergrenze, und stehen somit nur einem beschränkten Personenkreis offen. Zudem ist auch für Anspruchsberechtigte die Anzahl der über ProMobil getätigten jährlichen Fahrten begrenzt und es muss jeweils ein Selbstbehalt von 15% der Fahrkosten übernommen werden.

Das am 1. Januar 2004 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG, SR 151.3) verlangt, dass Einrichtungen und Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs auch für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind. Gemäss der Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV, SR 151.34) bedeutet dies im Grundsatz, dass Menschen, die in der Lage sind, den öffentlichen Raum autonom zu benutzen, auch Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs autonom beanspruchen können (Art. 3 Abs. 1 VböV). Das BehiG sieht für die behindertengerechte Ausgestaltung des öffentlichen Verkehrs eine Übergangsfrist von 20 Jahren vor (Art. 22 Abs. 1 BehiG). Diese Frist endete am 31. Dezember 2023. Seit dem 1. Januar 2024 muss somit das gesamte fahrplanmässige Angebot des öffentlichen Verkehrs (öV) autonom und hindernisfrei genutzt werden können. Wo dies nicht oder noch nicht der Fall ist und auch keine Hilfestellung durch das Personal möglich ist, müssen weiterhin Übergangs- bzw. Ersatzmassnahmen angeboten werden (Art. 12 BehiG).

Als Übergangs- bzw. Ersatzmassnahme sollen Ersatzfahrdienste (Shuttles) zum Einsatz kommen, die für Fahrgäste mit Mobilitätseinschränkungen zwischen offiziellen öV-Haltestellen die nicht hindernisfreie Etappe ihrer öV-Verbindung ersetzen. Als eigentliches öV-Ersatzangebot wird dieser Ersatzfahrdienst, im Gegensatz zum bisherigen Angebot von ProMobil, allen mobilitätsbehinderten Personen zur Verfügung stehen und einzig den Besitz eines gültigen Fahrausweises für die betreffende Reise voraussetzen. Der Regierungsrat hat den ZVV im Rahmen eines auf höchstens vier Jahre (bis zum 31. Dezember 2027) befristeten Pilotbetriebs mit der Konzeption, Koordination und Umsetzung des Ersatzfahrdienstes beauftragt (RRB Nr. 509/2023). Anhand der im Rahmen des Pilotbetriebs gesammelten Erfahrungen soll ein langfristig funktionsfähiger Ersatzfahrdienst etabliert werden.

B. Aufhebung von § 13b der Angebotsverordnung

Seit dem 1. Januar 2024 ist das ordentliche Verkehrsangebot des ZVV gemäss den Vorgaben des BehiG auch für alle mobilitätsbehinderten Personen zugänglich bzw. werden diesen Personen entsprechende Ersatzfahrdienstleistungen angeboten. Die in § 13b der Angebotsverordnung postulierte vorübergehende und nur einem beschränkten Personenkreis zugängliche Ersatzlösung in Form eines besonderen Verkehrsangebots wird damit hinfällig. Der ZVV hat sich bereits in den letzten Jahren mit zunehmender Hindernisfreiheit des öV-Angebots schrittweise aus der Mitfinanzierung von ProMobil zurückgezogen. Dies erfolgte in Übereinstimmung mit § 13b Abs. 5 der Angebotsverordnung, der eine proportionale Entwicklung der Subventionsbeiträge zum Anteil der Bevölkerung, für den das Verbundangebot nicht benutzbar ist, vorschreibt. Die Subventionsbeiträge des ZVV wurden entsprechend schrittweise reduziert und 2023 letztmals ausgerichtet. Sodann wurden auch die vertraglichen Beziehungen zwischen dem ZVV, ProMobil und dem Kantonalen Sozialamt per Ende 2023 aufgehoben (Rahmencollaborationsvertrag zwischen ProMobil und ZVV) bzw. nicht mehr erneuert (jährliche Leistungsvereinbarung zwischen ProMobil, ZVV und Kantonalen Sozialamt).

Im Sinne des formellen Nachvollzugs dieser Entwicklung muss nun als letzter Schritt noch § 13b der Angebotsverordnung aufgehoben werden. Für diese Änderung der Angebotsverordnung ist der Regierungsrat zuständig, wobei eine Genehmigung durch den Kantonsrat erforderlich ist (§ 18 Abs. 1 PVG).

Bereits geändert wurde die Verordnung über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen und den Transport von mobilitätsbehinderten Personen (IEV, LS 855.21), welche die Rechtsgrundlage für die Beteiligung des Kantonalen Sozialamtes an ProMobil bildet und seit 1. Januar 2024 neu den Titel «Verordnung über den Transport von mobilitätsbehinderten Personen (TMV)» trägt (RRB Nr. 505/2023). In dieser Verordnung wird der ZVV neu nicht mehr als Besteller bzw. Auftraggeber von ProMobil aufgeführt (§ 16a Abs. 2 IEV bzw. neuer § 2 TMV).

C. Verzicht auf Vernehmlassung

Gemäss § 12 der Rechtsetzungsverordnung (LS 172.16) wird mit einer Vernehmlassung den betroffenen Behörden, Verbänden, Körperschaften und anderen Organisationen Gelegenheit gegeben, sich zu einem Erlassentwurf zu äussern. Eine Vernehmlassung wird insbesondere dann durchgeführt, wenn es sich um eine Rechtsänderung von besonderer Tragweite handelt, wenn Körperschaften, Behörden, Verbände oder andere Organisationen in ihren Interessen wesentlich betroffen sind oder

wenn der Erlass in erheblichem Masse ausserhalb der kantonalen Verwaltung vollzogen wird. Eine Rechtsänderung ist von besonderer Tragweite, wenn sie wesentliche finanzielle, volkswirtschaftliche oder gesellschaftliche Auswirkungen hat oder der besonderen Koordination mit anderen Bereichen der Rechtsordnung bedarf und wenn der Gesetzgeber über einen relativ erheblichen Gestaltungsspielraum verfügt (§ 13 in Verbindung mit § 3 Rechtsetzungsverordnung).

Der Geltungszeitraum von § 13b der Angebotsverordnung, der vorliegend aufgehoben werden soll, war von Anfang an befristet: Der ZVV sollte sich *einstweilen* an einem *ersatzweisen* Angebot für mobilitätsbehinderte Personen beteiligen, bis das ordentliche Verbundangebot auch mobilitätsbehinderten Personen zur selbstständigen Benützung zur Verfügung steht (vgl. Wortlaut von § 13b Abs. 1 und 2 Angebotsverordnung). Mit der Einführung des BehiG 2004 wurde sodann vorgegeben, bis wann dies der Fall sein muss, nämlich bis Ende 2023 (vgl. dazu auch die Begründung zur Änderung der IEV vom 28. September 2011 [RRB Nr. 1191/2011], S. 9 [ABl 2011, S. 2847]). Zwar ist auch nach dem Ablauf dieser Umsetzungsfrist (noch) nicht überall eine autonome Nutzung des ordentlichen Verbundangebots möglich; in diesen Fällen wird jedoch gestützt auf die Vorgaben des BehiG ein Ersatzfahrdienst angeboten. Diejenigen mobilitätsbehinderten Personen, die aufgrund der Schwere ihrer Behinderung keine öV-Haltestelle erreichen und deshalb auch keine Ersatzfahrdienste in Anspruch nehmen können, werden weiterhin auf Sondertransporte angewiesen sein. Die Finanzierung solcher Transporte ist jedoch Sache des Sozialwesens (vgl. § 1 TMV).

Folglich ist das gemäss § 13b der Angebotsverordnung ersatzweise anzubietende «besondere Verkehrsangebot» per 1. Januar 2024 obsolet geworden. Die Zusammenarbeit zwischen dem ZVV und ProMobil bzw. dem Kantonalen Sozialamt wurde denn auch bereits eingestellt, sodass die Aufhebung von § 13b der Angebotsverordnung noch reine Formsache ist.

Dementsprechend werden durch die Aufhebung von § 13b der Angebotsverordnung keine Körperschaften, Behörden, Verbände oder anderen Organisationen wesentlich in ihren Interessen betroffen. Sodann liegt auch keine Rechtsänderung von besonderer Tragweite vor, weil die Aufhebung von § 13b der Angebotsverordnung keine wesentlichen finanziellen, volkswirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Auswirkungen hat, keiner besonderen Koordination mit anderen Bereichen der Rechtsordnung bedarf und der Regierungsrat in Anbetracht des Gesagten über einen sehr geringen Gestaltungsspielraum verfügt. Schliesslich ist auch kein Vollzug ausserhalb der kantonalen Verwaltung erforderlich.

Im Ergebnis kann daher vorliegend auf eine Vernehmlassung verzichtet werden.

D. Regulierungsfolgen

Durch die Änderung entsteht keinem Unternehmen ein administrativer Aufwand im Sinne des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen (LS 930.1), weshalb sich eine Regulierungsfolgeabschätzung erübrigt.

E. Inkraftsetzung

Die Verordnungsänderung soll auf den 1. Juli 2024 in Kraft treten. Wird ein Rechtsmittel ergriffen oder genehmigt der Kantonsrat die Verordnungsänderung nach dem 1. Juli 2024, entscheidet der Regierungsrat erneut über die Inkraftsetzung.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Mario Fehr	Kathrin Arioli

Anhang

Verordnung über das Angebot im öffentlichen Personenverkehr (Angebotsverordnung) (Änderung vom 7. Februar 2024)

Der Regierungsrat beschliesst:

Die Verordnung über das Angebot im öffentlichen Personenverkehr vom 14. Dezember 1988 wird wie folgt geändert:

Der Teil «III. Angebot für mobilitätsbehinderte Personen» (§ 13 b) wird aufgehoben.