

Sitzung vom 20. Mai 1992

1510. Anfrage

Kantonsrat Willy Volkart, Zürich, und Mitunterzeichnende haben am 24. Februar 1992 folgende Anfrage eingereicht:

Die Verkehrszunahme im öffentlichen Verkehr nach Einführung der S-Bahn/des Zürcher Verkehrsverbundes liegt wesentlich über den Prognosen, die Mitte der achtziger Jahre durch den Kanton Zürich und die SBB aufgestellt wurden. Die Förderungsmassnahmen waren bezüglich Steigerung der Passagierfrequenzen auf dem öffentlichen Verkehrsnetz ein voller Erfolg.

Gemäss Zielsetzungen des Regierungsrates soll der öffentliche Verkehr einen grösseren Verkehrsanteil übernehmen (Abstimmungsbroschüre 29. November 1981, S. 7) und Mitte der neunziger Jahre knapp die Hälfte der gesamten Personenkilometer bewältigen (RR-Bericht über finanzpolitische Grundlagen 88-93, S. 19). Da der individuelle Verkehr trotz öV-Förderung nach wie vor stark wächst, ist es fraglich, ob die erwähnten Ziele je annähernd erreicht werden können.

Wir stellen dem Regierungsrat folgende Fragen:

1. Wie gross ist gegenwärtig der Modal split, und um wieviel Prozent hat der Anteil des öffentlichen Verkehrs im Kanton Zürich zwischen 1985 und 1991 gemessen am Gesamtverkehrsvolumen zugenommen?
2. Der Zürcher Verkehrsverbund hat Bevölkerungsbefragungen durchgeführt. In welchem Umfang wird demnach die Verkehrsmittelwahl einerseits durch Massnahmen im öffentlichen Verkehr und andererseits durch Massnahmen im individuellen Verkehr getroffen?
3. Welche Massnahmen sind geplant oder eingeleitet, um den Umsteigeeffekt auf die öffentlichen Verkehrsmittel zu verstärken?
4. Eine wichtige Massnahme des Luft-Programms des Kantons ist die Beschränkung des Arbeitswegkostenabzugs (Massnahme P13). Wie hoch sind als Folge davon die letztjährigen zusätzlichen Steuereinnahmen?

Auf Antrag der Direktion der Volkswirtschaft

b e s c h l i e s s t d e r R e g i e r u n g s r a t :

I. Die Anfrage Willy Volkart, Zürich, und Mitunterzeichnende wird wie folgt beantwortet:

1. Zwischen 1985 und 1989 wurde im Gebiet des Kantons Zürich das Verkehrsvolumen in drei Erhebungen erfasst und nach Verkehrsmitteln ausgewertet. Diese Studien wurden mit unterschiedlichen Methoden und in verschiedenen Erhebungsgebieten durchgeführt. Die Resultate sind deshalb nicht vergleichbar. Eine Entwicklung des Modal split zwischen 1985 und 1991 kann deshalb daraus nicht abgeleitet werden. Um eine verlässliche Aussage über den Modal split machen zu können, müssten sowohl beim öffentlichen Verkehr als auch beim privaten motorisierten Strassenverkehr die Personentransportleistungen (Personenkilometer/Jahr) verfügbar sein, was aber höchstens in Schätzungen oder Annäherungswerten der Fall ist. Einige Anhaltspunkte ergeben sich aber aus den erwähnten drei Erhebungen:

Das Bundesamt für Statistik hat 1989 eine detaillierte Erhebung (Mikrozensus) zum Verkehrsverhalten durchgeführt. Die Ergebnisse wurden für das Gebiet des Zürcher Verkehrsverbundes speziell ausgewertet. Von sämtlichen Fahrten, die mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder mit Autos durchgeführt wurden, hat der öffentliche Verkehr einen Anteil von 25 %. Betrachtet man nur den Pendlerverkehr, so erhöht sich der Marktanteil der öffentlichen Ver-

kehrsmittel auf 31 %. Aufgrund einer andern, älteren Studie beträgt der Anteil des öffentlichen Verkehrs am Pendlerverkehr in die Stadt Zürich deutlich mehr als 40 %.

Im Frühjahr 1989 haben die VBZ und das Stadtplanungsamt an zwei Werktagen sämtliche Personenfahrten auf Stadtgebiet zum und vom Zentrum erhoben. Die Auswertung zeigt, dass im Tagesdurchschnitt 50 % der Reisenden mit den öffentlichen Verkehrsmitteln unterwegs waren. In den Stunden des Berufsverkehrs benützen zwei von drei Reisenden den öffentlichen Verkehr.

Gemäss den Erhebungen des Zürcher Verkehrsverbundes hat die Benutzerhäufigkeit des öffentlichen Verkehrs im Kanton Zürich mit der Einführung des Verkehrsverbundes von 1989 bis 1991 rund 30 % bei der S-Bahn und um 46 % beim regionalen und örtlichen Busverkehr zugenommen.

1991 wurden keine Gesamtverkehrserhebungen durchgeführt. Das vorhandene Datenmaterial deutet aber darauf hin, dass seit der Einführung des Verkehrsverbundes das Volumen des Individualverkehrs von und nach der Stadt Zürich gleich gross geblieben ist. Es besteht Grund zur Annahme, dass der öffentliche Verkehr die bisherige jährliche Zunahme des Strassenverkehrs nach Zürich von 2 bis 3 % auffangen konnte.

Die VBZ und das Stadtplanungsamt werden im Mai 1992 ihre Verkehrszählungen in der Stadt Zürich wiederholen. Ende 1992 werden auch Ergebnisse der Volkszählung 1990 zur Verfügung stehen, und 1994 soll der Mikrozensus erneut durchgeführt werden. Die Auswertung dieser Erhebungen wird es ermöglichen, die Entwicklung des Modal split nach dem Verbundstart aufzuzeigen.

2. Spezifische Motivstudien zur Verkehrsmittelwahl liegen für das Gebiet des Zürcher Verkehrsverbundes nicht vor. Ergebnisse aus andern - z.B. ausländischen - Studien zu diesem Thema sind aufgrund sehr unterschiedlicher Strukturen nur bedingt auf das Gebiet des Zürcher Verkehrsverbundes übertragbar. Trotzdem können einige Zusammenhänge abgeleitet werden.

Bei Berufstätigen, die mit dem Auto zur Arbeit pendeln, wurden kürzlich die Hinderungsgründe untersucht, die gegen ein Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr sprechen. Von zehn zur Auswahl gegebenen Gründen wurden am wichtigsten eingestuft: die Unabhängigkeit, die Schnelligkeit und Bequemlichkeit des Autos sowie - umgekehrt - der Mangel an guten Verbindungen mit öffentlichen Verkehrsmitteln. Stark beeinflusst wird die Verkehrsmittelwahl auch durch das Kriterium "Parkplatz-Verfügbarkeit": Wer das Auto am Arbeits- bzw. Ausbildungsort abstellen kann, benutzt öffentliche Verkehrsmittel eher selten.

Gemäss einer Befragung von 1988 werden "schnelle Direktverbindungen zwischen wichtigen Zentren" sowie "häufige Fahrten/ein dichter Fahrplan" als wichtige Kriterien für die Wahl des öffentlichen Verkehrs angegeben. Verschiedene Quartierumfragen der VBZ deckten etwa die gleichen Nutzenerwartungen auf: Eine "rasche, zügige Fahrt ans Ziel" stand meistens an erster Stelle - egal, ob man umsteigen muss oder nicht.

In der Sonderauswertung des Mikrozensus 1989 für den Kanton Zürich wurde unter anderem die Qualität des lokalen Angebots des öffentlichen Verkehrs mit der Verkehrsmittelwahl in Beziehung gesetzt. Danach erhöht ein besseres Angebot deutlich den Marktanteil des öffentlichen Verkehrs. Diese Verschiebung erfolgt zu Lasten des motorisierten Individualverkehrs, bei weitgehend gleichem Anteil des nichtmotorisierten Verkehrs.

"Rasche Fahrt ans Ziel" ist ein wichtiges Element. Der Verkehrsmarkt hat denn auch stark auf die mit der Einführung von S-Bahn und Zürcher Verkehrsverbund realisierten Angebotsverbesserungen (Verkürzung der Reisezeiten, Taktverdichtungen) reagiert. Die Frequenzzunahmen auf den einzelnen S-Bahn-Linien stimmen mit den entsprechenden Angebotsverbesserungen überein.

3. Eine weitere Attraktivitätssteigerung des öffentlichen Verkehrs erfolgt durch die Realisierung der 2. Teilergänzung der S-Bahn. Damit sollen weitere Regionen in den Genuss eines dichteren Fahrplans (1/4- oder 1/2-Stunden-Takt) und schnellerer Verbindungen kommen. Wie bei der Einführung der S-Bahn sollen auch die neuen Angebote konsequent mit Ergänzungen und Anpassungen von regionalen und lokalen Bussystemen unterstützt werden.

Trotz der bemerkenswerten Frequenzzunahmen nach der Einführung von S-Bahn und Zürcher Verkehrsverbund ist im übrigen gemäss Umfragen der Markt für den öffentlichen

Regionalverkehr im Kanton Zürich noch keineswegs ausgeschöpft. Die grössten Chancen (Marktpotentiale) sind bei den Auto-Arbeitspendlern auszumachen. Von den gegenwärtig 260 000 Erwerbstätigen im Kanton Zürich, die mit dem Auto zur Arbeit fahren, tragen sich rund 30 000 ernsthaft mit dem Gedanken, für ihren Arbeitsweg auf den öffentlichen Verkehr umzusteigen. Die Ausschöpfung dieses Marktpotentials ist das Hauptanliegen einer vom Zürcher Verkehrsverbund für den Herbst 1992 geplanten Verkaufsförderungsaktion für Abonnemente ("Abo-Promo 92/93"). Ziel ist, bis Ende des Jahres 1992 mindestens 3000 neue Abonnenten (Umsteiger) zu gewinnen. Zur Verwirklichung dieses Vorhabens wird u.a. den Haltern von Personewagen im Kanton Zürich ein Probierabonnement durch ein persönlich adressiertes Schreiben angeboten.

Zur Steigerung der Auslastung in Schwachlastzeiten (z.B. Wochenende) will der Zürcher Verkehrsverbund den Ausflugs- und Einkaufsverkehr fördern. Zu diesem Zweck wird im Sommer 1992 u.a. eine Broschüre mit 16 Beispielen von Ausflügen mit dem öffentlichen Verkehr herausgegeben. Über zwei Drittel der Gemeinden im Kanton haben sich bereit erklärt, diese Broschüre an die Haushaltungen zu verschicken.

Ergänzend zu den Aktivitäten des Zürcher Verkehrsverbundes realisieren die grösseren Partnerunternehmen eigene Massnahmenprogramme. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang die Zusammenarbeit mit Arbeitgebern (Konzept "Mitarbeiterabonnement") und mit Veranstaltern (Konzept "Kombi-Ticket").

Darüber hinaus verfolgen verschiedene Massnahmen des kantonalen Luft-Programms ebenfalls das Ziel, den Umsteigeeffekt auf die öffentlichen Verkehrsmittel zu fördern. Erste Zwischenbeurteilungen dazu sind im Erfolgskontrollbericht 1991 wiedergegeben worden.

4. Die Massnahme P13 im Massnahmenplan Lufthygiene sieht vor, die Einschätzungspraxis zum Abzug der Kosten des privaten Motorfahrzeugs für den Arbeitsweg zu verschärfen. Diese Massnahme hat die Finanzdirektion umgesetzt, indem sie am 10. Dezember 1990 die Verfügung über die allgemeine Pauschalierung von Berufsauslagen Unselbständigerwerbender bei der Steuereinschätzung geändert hat. Die geänderte Verfügung findet erstmals Anwendung auf die Einschätzung für das Steuerjahr 1991. Sie geht vom Grundsatz aus, dass nur die Kosten des öffentlichen Verkehrsmittels geltend gemacht werden können. Im Sinne einer Ausnahme von diesem Grundsatz sind die Kosten des privaten Motorfahrzeugs nur dann zuzulassen, wenn

- ein öffentliches Verkehrsmittel fehlt, d.h. wenn die Wohn- oder die Arbeitsstätte von der nächsten Haltestelle mindestens 1 km entfernt ist oder bei Arbeitsbeginn oder -ende kein öffentliches Verkehrsmittel fährt;
- mit dem privaten Motorfahrzeug eine Zeitersparnis von über einer Stunde (gemessen von der Haustür zum Arbeitsplatz und zurück) erzielt werden kann;
- der Steuerpflichtige auf Verlangen und gegen Entschädigung des Arbeitgebers das private Motorfahrzeug ständig während der Arbeitszeit benützt und für die Fahrten zwischen Wohn- und Arbeitsstätte keine Entschädigung erhält;
- der Steuerpflichtige infolge Krankheit oder Gebrechlichkeit ausserstande ist, ein öffentliches Verkehrsmittel zu benützen.

Es besteht wohl berechtigter Anlass zur Annahme, dass die Verschärfung der Einschätzungspraxis zum Abzug der Kosten für das private Motorfahrzeug zu Mehreinnahmen bei der Einkommenssteuer führt. Andererseits wird es kaum je möglich sein, diese Mehreinnahmen zuverlässig auch nur zu schätzen, da die dafür notwendigen Daten nicht greifbar sind. In ähnlichem Sinn hat der Regierungsrat schon zu einer früheren kantonsrätlichen Anfrage Stellung genommen; darin war unter anderem nach den Steuerausfällen gefragt worden, die auf die Möglichkeiten von unselbständig erwerbstätigen Steuerpflichtigen zurückzuführen sind, Autokosten in Abzug zu bringen (Antwort des Regierungsrates vom 10. Januar 1990 auf die Anfrage KR Nr. 298/1989). Die Beschaffung der notwendigen Daten wäre nur mit unverhältnismässigem Aufwand auf seiten der Steuerbehörden möglich, da letztlich Hunderttausende von Einschätzungen von unselbständig erwerbstätigen Steuerpflichtigen aufbereitet werden müssten. Dieser Aufwand kann angesichts der hohen Arbeitsbelastung der Steuerbehörden nicht verantwortet werden. Ausserdem ist darauf hinzuweisen, dass die Arbeitsperiode, in der nach der Arbeitsplanung des kantonalen Steueramtes die Einschätzungen für die Steuerjahre 1990 und 1991 vorzunehmen sind, erst im Verlauf des Jahres

1993 endet. Demnach erscheint es ohnehin verfrüht, abschliessende Aussagen über die Auswirkungen der neuen Einschätzungspraxis zu machen.

Trotz all dieser Einschränkungen kann schon heute festgestellt werden, dass die neue Einschätzungspraxis sichtbare Wirkungen zeigt. Das bestätigen denn auch die Aussagen der Einschätzungsabteilungen des kantonalen Steueramtes. Danach ist durchaus feststellbar, dass Steuerpflichtige anstelle der bis anhin abgezogenen Kosten des Motorfahrzeugs von sich aus nur noch die Kosten des öffentlichen Verkehrsmittels geltend machen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktionen der Volkswirtschaft, der Finanzen und der öffentlichen Bauten.

Zürich, den 20. Mai 1992

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:
Roggwiller