

Antrag des Regierungsrates vom 23. September 2009

4635

**A. Beschluss des Kantonsrates
über die Kantonale Volksinitiative «SOS für TIXI»**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 23. September 2009,

beschliesst:

- I. Die Volksinitiative «SOS für TIXI» wird abgelehnt.
- II. Teil B dieser Vorlage wird als Gegenvorschlag beschlossen.
- III. Die Volksinitiative und der Gegenvorschlag werden den Stimmberechtigten zur gleichzeitigen Abstimmung unterbreitet. Wird die Volksinitiative zurückgezogen, untersteht der Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum.
- IV. Der Beleuchtende Bericht wird vom Regierungsrat verfasst.
- V. Mitteilung an den Regierungsrat und an das Initiativkomitee.



Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Das Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 wird wie folgt geändert:

§ 18 a PVG (neu) Individuelle Transporte von Mobilitätsbehinderten

In Ergänzung zum Grundversorgungsangebot von § 18 gewährleistet der Verkehrsverbund den individuellen Transport von Mobilitätsbehinderten. Er sorgt für einen allgemeinen und rechtsgleichen Zugang der Mobilitätsbehinderten zum individuellen Transportangebot.

Der Verkehrsverbund legt die Voraussetzungen für die Bereitstellung und die Inanspruchnahme des Angebots, das Verhältnis des Ver-

kehrverbundes zu den Unternehmen des Transportes von Mobilitätsbehinderten und zu den Gemeinden sowie die Finanzierung in einer durch den Kantonsrat zu genehmigenden Verordnung fest. Dabei sind § 18 a Abs. 3 und 19 bis 29 anwendbar.

Die Mobilitätsbehinderten zahlen grundsätzlich die Fahrpreise gemäss § 17 Abs. 1. Diese können bis auf das Dreifache erhöht werden, bemessen nach der finanziellen Leistungsfähigkeit der transportierten Person.

Gemeinnützige private Unternehmen des Behindertentransportes werden durch die Fahrpreise nach Abs. 3 finanziert. Der Verkehrsverbund leistet an die ungedeckten Kosten einen Beitrag in der Höhe von höchstens 0,25% der Aufwendungen nach § 25 Abs. 1. Der Beitrag beträgt 50 bis höchstens 70% der anrechenbaren Kosten des Unternehmens.

Die Unternehmen des Behindertentransportes sind den Transportunternehmungen gleichgestellt.

§ 38 PVG (neu) Inkrafttreten von § 18 a

§ 18 a tritt auf den 1. Januar 2011 in Kraft.

Begründung:

Der Verein «TIXI Fahrdienst für Menschen mit einer Behinderung» leistet mit seinem Angebot einen Teil der Behindertenfahrten im Kanton Zürich. Im Jahr 2006 hat TIXI 54 792 Personen gefahren.

Mit der Stiftung Pro Mobil betreibt der Kanton Zürich zwar eine Holding, die die Behindertentransport-Anbieter im Kanton unterstützt. Pro Mobil erhält vom Zürcher Verkehrsverbund ZVV jährlich Support in Höhe von ca. CHF 6 Millionen. Es kommt jedoch nur eine bestimmte Gruppe von Behinderten überhaupt in den Genuss von Fahrten mit Pro Mobil. Nur wer unter einem gewissen Einkommen respektive Vermögen liegt, darf das Pro Mobil-Angebot zu den verbilligten Tarifen nutzen. Alle anderen zahlen Taxi-Preise – oder werden an TIXI verwiesen. Als ob ein Nicht-Behinderter beim Einsteigen in ein Fahrzeug der ZVV seinen Steuerausweis zeigen müsste. Hat jemand zu viel Geld, heisst es entweder aussteigen oder den Taxi-Tarif bezahlen. Wer kann sich das leisten?

Ohne eine finanzielle Unterstützung durch den Kanton Zürich kann TIXI seinen Betrieb längerfristig nicht mehr aufrechterhalten. Damit würde eine Institution, die seit 1983 im Dienste der behinderten Menschen steht, eingehen. Es wäre ein Armutszeugnis für einen Kan-

ton wie Zürich, wenn neben dem eigenen Anbieter, mit TIXI nicht auch ein zweiter Behinderten-Transportdienst bestehen und unterstützt werden könnte.

Deshalb wünschen sich die Unterzeichnenden eine entsprechende Regelung im Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr zur existenziellen und langfristigen Sicherung der Tätigkeiten des «TIXI Fahrdienst für Menschen mit einer Behinderung». Bei Annahme der Initiative setzt künftig der Verkehrsverbund den von den mobilitätsbehinderten Personen zu bezahlenden Tarif für die individuellen Behindertentransporte fest, wobei auf die finanzielle Lage der Mobilitätsbehinderten abzustellen ist. Maximal liegt der Tarif beim Dreifachen des üblichen ZVV-Tarifs für die Selbe Strecke. 50% bis 70% der ungedeckten Kosten eines Transportes, der im Auftrag des Kantons vom «TIXI Fahrdienst für Menschen mit einer Behinderung» oder einem anderen privaten Unternehmen des Behindertentransportes vorgenommen wird, würden vom Kanton übernommen. Gemeinnützige private Unternehmen des Behindertentransportes tragen an die ungedeckten Kosten des Transportes je nach ihrer Finanzkraft im Umfang von mindestens 30% bis höchstens 50% bei. Gemeinden und Kanton tragen an die ungedeckten Kosten einen Beitrag in der Höhe von höchstens 0,25% der Kosten gemäss § 25:

Im Jahr 2006 hatte TIXI Durchschnitts-Aufwendungen von 33 Franken für eine Fahrt. Das gibt Aufwendungen für den Fahrbetrieb (bei 52 000 Fahrten) von CHF 1,716 Millionen.

Die Höhe der staatlichen Zuwendungen wäre jährlich neu zu berechnen. Die Regelung tritt auf den 1. 1. 2011 in Kraft.

B. Gegenvorschlag des Regierungsrates

Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen (IEG)

**(Änderung vom;
Transport mobilitätsbehinderter Personen)**

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in die Anträge des Regierungsrates vom 23. September 2009,

beschliesst:

Das Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen vom 1. Oktober 2007 (IEG) wird wie folgt geändert:

Titel

Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen und den Transport von mobilitätsbehinderten Personen (IEG)

- Zweck § 1. Abs. 1 unverändert.
² Dieses Gesetz gewährleistet zudem in angemessenem Umfang den individuellen Transport von mobilitätsbehinderten Personen.
 Abs. 2 wird zu Abs. 3.
- Geltungsbereich § 3. ¹ Das Gesetz gilt hinsichtlich § 1 Abs. 1 für Einrichtungen für erwachsene invalide Menschen. Als Einrichtungen gelten Institutionen im Sinne von Art. 3 des Bundesgesetzes über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen vom 6. Oktober 2006 (IFEG).
 Abs. 2 und 3 unverändert.

E. Transport mobilitätsbehinderter Personen

- Grundsatz § 22 a. Personen in bescheidenen wirtschaftlichen Verhältnissen, die wegen ihrer Behinderung das Angebot des öffentlichen Verkehrs

gemäss dem Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 nicht oder nur eingeschränkt nutzen können (mobilitätsbehinderte Personen), haben Anspruch auf ergänzende individuelle Transportdienstleistungen.

§ 22 b. ¹ Der Regierungsrat kann die Umsetzung des Anspruchs auf ergänzende individuelle Transportdienstleistungen einer Organisation des Privatrechts übertragen (Dachorganisation). Umsetzung

² Die Dachorganisation prüft auf der Grundlage von § 22 a und des Ausführungsrechts des Regierungsrates, ob eine Person die Voraussetzungen für individuelle Transportansprüche erfüllt, und setzt deren Umfang fest.

³ Die Erfüllung individueller Transportansprüche kann bei Anbietern von Behindertentransportdiensten eingefordert werden, die der Dachorganisation angeschlossen sind. Die Dachorganisation vergütet den Anbietern die beitragsberechtigten Kosten.

⁴ Der Kanton leistet der Dachorganisation Kostenanteile bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Kosten.

⁵ Der Kanton kann weiteren Organisationen, die Transportdienstleistungen zugunsten von mobilitätsbehinderten Personen erbringen, Subventionen bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Kosten gewähren.

§ 22 c. Der Regierungsrat regelt

- a. die Voraussetzungen, unter denen eine Mobilitätsbehinderung im Sinne dieses Gesetzes vorliegt,
- b. die Einkommens- und Vermögensgrenzen, bis zu denen einer mobilitätsbehinderten Person Fahransprüche zustehen,
- c. den Teil der Kosten, den die mobilitätsbehinderten Personen selbst tragen müssen,
- d. die Rahmenbedingungen, unter denen sich Behindertentransportdienste bei der Dachorganisation anschliessen können,
- e. die Voraussetzungen für die Beitragsberechtigung der Kosten.

Ausführungs-
recht und
Vollzug

Weisung

1. Die heutige Situation bei der Beförderung mobilitätsbehinderter Personen

1.1 Das Behindertenkonzept MobilPlus

Das Behindertengleichstellungsgesetz vom 13. Dezember 2002 (BehiG; SR 151.3) sieht vor, dass Benachteiligungen für Menschen mit Behinderungen verhindert, verringert oder beseitigt werden. Eine der Voraussetzungen für die Integration behinderter Menschen ins gesellschaftliche Leben ist der selbstständige Zugang zum öffentlichen Verkehr. Weil die Aufhebung von Hindernissen in diesem Bereich mit hohen Investitions- und Folgekosten verbunden ist, sehen das BehiG und die dazugehörigen Verordnungen entsprechende Anpassungsfristen vor. Demnach ist der behindertengerechte Zugang zu den Einrichtungen und zu den Fahrzeugen des öffentlichen Verkehrs bis 2024 sicherzustellen, wobei bis 2014 ein Grobnetz verwirklicht werden soll.

Der ZVV rief 1994 eine Fachkommission für Behinderte und Betagte ins Leben, in der verschiedene Behindertenorganisationen und direkt Betroffene Einsitz nehmen. Ein Ergebnis der Zusammenarbeit ist das Konzept MobilPlus aus dem Jahr 2002, das auch die Rahmenbedingungen für die Umsetzung des Grobnetzes im Kanton Zürich umreisst.

In der Folge legte der Kantonsrat mit den periodischen Beschlüssen betreffend Grundsätze über die Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr mehrfach fest, dass das Behindertengleichstellungsgesetz schrittweise umgesetzt wird, letztmals mit Beschluss vom 23. Februar 2009 (Vorlage 4531a). Dieser Prozess ist seit Längerem im Gang und auf gutem Kurs. Die Dieselflote im ZVV wird seit 2009 nahezu vollständig niederflurig betrieben, bei den Trolleybussen wird ab 2013 ein vollständig niederfluriges Busnetz angeboten. Bei den Trams soll bis 2010 ein Verkehrsangebot bestehen, das auf nahezu allen Linien (ausser 8 und 15) mindestens zu 50% niederflurig ist. Diese Kurse sollen den Fahrgästen kursgenau bekannt gemacht werden.

Das Grobnetz im Kanton Zürich umfasst alle wichtigen Umsteigepunkte, Haltestellen von gesellschaftlichem oder behindertenspezifischem Interesse sowie Stationen mit mehr als 500 bis 700 Ein-/Aussteigerinnen bzw. Ein-/Aussteigern pro Tag. Bis 2014 sollten somit die meisten der für Behinderte im öffentlichen Verkehr wichtigen Linien für diese zugänglich sein. Dann wird für diese Personen auch das Tarifsystem des ZVV Gültigkeit erlangen, womit das Gleichbehandlungsgebot bereits zu einem erheblichen Teil verwirklicht sein wird.

1.2 ProMobil

Im Hinblick darauf, dass die behindertengerechten Anpassungen im öffentlichen Verkehr erst längerfristig umgesetzt werden können, beauftragte der Kantonsrat den ZVV bereits mit Beschluss vom 6. März 1995 betreffend Grundsätze über die Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr mit dem Aufbau einer Übergangslösung. Gemäss diesem Beschluss soll der ZVV subsidiär zur freien Zugänglichkeit für mobilitätsbehinderte Personen und, zusammen mit den Stellen des Sozialbereichs, eine Übergangslösung fördern sowie die dafür notwendigen gesetzlichen Grundlagen zusammen mit der für die Fürsorge zuständigen Direktion ausarbeiten (Vorlage 3419a).

Gestützt auf diesen Auftrag, wurde die Angebotsverordnung vom 14. Dezember 1988 (LS 740.3) durch einen neuen § 13a ergänzt, der auf den 1. Juli 1999 in Kraft trat (Vorlage 3611). Er sieht vor, dass das Verbundangebot langfristig auch mobilitätsbehinderten Personen zur selbstständigen Benützung zur Verfügung steht. Das entspricht der später in Kraft getretenen Regelung des BehiG. Als Übergangslösung hat der Verkehrsverbund ein leistungsfähiges, nach wirtschaftlichen Grundsätzen geführtes, besonderes Verkehrsangebot für mobilitätsbehinderte Personen zu fördern. Zu diesem Zweck soll eine Dachorganisation für die Bestellung und Finanzierung des Verkehrsangebotes für mobilitätsbehinderte Personen eingesetzt werden. Der ZVV richtet der Dachorganisation Subventionen in einem bestimmten Umfang aus. Die Transportleistungen werden nicht von der Dachorganisation, sondern von Behindertentransportdiensten oder vom Transportgewerbe erbracht.

Gemäss Weisung zur Vorlage 3611 standen folgende Überlegungen hinter der Änderung der Angebotsverordnung:

- In Teilen des Kantons Zürich gab es damals bereits Sondertransportdienste, deren Angebot jedoch zum Teil beschränkt und qualitativ nicht immer ausreichend war. Auch wurden die Sonderfahrzeuge betriebswirtschaftlich nicht optimal eingesetzt.
- Die neu einzuführende Dachorganisation sollte das Angebot von Sondertransporten steuern und optimieren sowie die Wirtschaftlichkeit verbessern.
- Einnahmequellen sollten die Fahrausweiseinnahmen, Beiträge von Dritten (Invalidenversicherung, Krankenkassen usw.) sowie allenfalls Sponsoren sein.
- Die Finanzierung der ungedeckten Kosten sollten der ZVV sowie der Kanton und die Gemeinden übernehmen.

- Die Subventionen des ZVV sollten sich am Anteil mobilitätsbehinderter Personen an der gesamten Bevölkerung orientieren, der im damaligen Zeitpunkt rund 2% betrug, sodass etwa 2% der jährlichen Kostenunterdeckung des ZVV als Subventionen an ProMobil vorgesehen waren. Dieser Anteil sollte sich in Zukunft in dem Masse vermindern, in dem eine Verbesserung der Benützung des öffentlichen Verkehrs für mobilitätsbehinderte Personen erreicht würde.
- Als Anbieter der Transportleistungen kämen bestehende Unternehmen mit Sondertransportdiensten wie die Stiftung Behinderten-Transport Zürich (BTZ) oder der Verein TIXI infrage. Weil rund 80% der Fahrten auch mit gewöhnlichen Fahrzeugen ausgeführt werden könnten, drängte sich zusätzlich eine Zusammenarbeit mit dem Taxigewerbe auf.
- Ein Teil der mobilitätsbehinderten Personen würde aufgrund der Schwere der Behinderung jedoch auch dann auf Sondertransporte angewiesen sein, wenn die Verhältnisse im öffentlichen Verkehr optimiert seien. Die Finanzierung solcher Transporte sei Sache des Sozialwesens. Für diese zusätzlichen, sozialpolitisch begründeten Beiträge des Kantons fehle aber eine Rechtsgrundlage. Sie würden deshalb jedes Mal als neue Ausgabe den Bestimmungen über das Finanzreferendum unterliegen. Die Vorlage hielt deshalb fest, dass die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen unter Federführung der Fürsorgedirektion (heute: Sicherheitsdirektion) auszuarbeiten seien.

Am 1. September 2000 nahm «ProMobil, Stiftung für Behinderten-transporte» die operative Tätigkeit auf. Sie stellt als Dachorganisation Menschen mit einer Behinderung und betagten Personen ein Ersatzangebot für den öffentlichen Verkehr zur Verfügung. ProMobil erbringt selbst keine Transportleistungen, sondern lässt diese von Behindertentransportdiensten und geeigneten Taxiunternehmen ausführen (§ 13 Abs. 4 Angebotsverordnung). Die Transportunternehmen rechnen jede Fahrt direkt mit ProMobil ab, sodass die Beiträge von ProMobil damit direkt den berechtigten mobilitätsbehinderten Personen zugute kommen. Um kantonsweit ein flächendeckendes Angebot verwirklichen zu können, baute ProMobil ein Netzwerk mit mittlerweile über 100 Auftragnehmenden auf. Dazu gehören neben BTZ auch zahlreiche Taxiunternehmen. TIXI könnte ebenfalls für ProMobil tätig werden, lehnte dies aber bisher wegen eigener zusätzlicher Kriterien (u. a. obligatorische TIXI-Mitgliedschaft) ab. ProMobil kann dies aus Gründen der Gleichberechtigung unter den Transportunternehmen nicht anerkennen.

Die finanziellen Rahmenbedingungen stellten von Beginn weg hohe Anforderungen an ProMobil. Es musste sichergestellt werden,

dass die begrenzten Mittel mit dem grösstmöglichen Nutzen für die Kundinnen und Kunden eingesetzt werden. Schon bei Aufnahme der operativen Tätigkeit von ProMobil mussten deshalb die Fahrberechtigungen, das Leistungsangebot und die Tarife klar festgelegt werden. Aufgrund der beschränkten Mittel wurde die Fahrberechtigung an gewisse Einkommens- und Vermögensgrenzen gebunden und die jährliche Fahrtzahl wurde beschränkt. Auch gilt der ProMobil-Tarif nur für Freizeitfahrten, weil Arbeitsfahrten, Arzt- und Therapiefahrten usw. in der Regel vom Kanton (über Betriebsbeiträge an Invalideneinrichtungen), durch Zusatzleistungen, von der Invalidenversicherung, einer Krankenkasse, der Wohnsitzgemeinde oder einer anderen Institution übernommen werden. Personen im sogenannten IV-Alter, die an einem Transport mit ProMobil interessiert sind, reichen nach der heutigen Regelung ihren Antrag bei Pro Infirmis, Personen im AHV-Alter bei Pro Senectute ein. Diese Stellen prüfen im Einzelfall, ob die Anspruchsvoraussetzungen von ProMobil erfüllt sind.

Bis 2005 wurde das Jahresbudget von ProMobil von rund 12 Mio. Franken durch Subventionen des ZVV (6 Mio. Franken) und Subventionen des Bundes (3,5 Mio. Franken), durch Beiträge der Stadt Zürich und verschiedener Gemeinden sowie durch die Fahrausweiseinnahmen bestritten. Mit der Revision der IV-Gesetzgebung änderte der Bund seine Praxis: Die Bundesbeiträge flossen neu direkt an die Betroffenen (Subjektfinanzierung), nicht mehr an Organisationen (Objektfinanzierung). Der Bundesbeitrag an ProMobil und andere Organisationen wie TIXI wurde deshalb per Ende 2004 aufgehoben. Im Gegenzug erhöhte die Invalidenversicherung den Betrag, den die Empfängerinnen und Empfänger von der Hilflosenentschädigung direkt erhalten und den sie unter anderem für Transporte einsetzen können. Das führte u. a. dazu, dass die Bundesmittel nicht mehr nur wirtschaftlich schwachen Personen zugute kamen. Die Subjektfinanzierung vermochte jedoch den Rückzug der Betriebsbeiträge des Bundes an ProMobil nicht vollständig auszugleichen. ProMobil musste deshalb den Selbstbehalt, der zusätzlich zum ZVV-Tarif zu entrichten war, erhöhen, die Fahrtzahl weiter senken und ein Kostendach pro Jahr und Person einführen. Trotz dieser Beschränkungen konnte ProMobil 2007 nur noch 267 000 Fahrten finanzieren, während 2003 und 2004 rund 330 000 Fahrten finanziert wurden. Ausserdem musste ProMobil zunehmend Defizite in der Betriebsrechnung aus den Reserven finanzieren. Bis die Gesetzesregelung gemäss Gegenvorschlag in Kraft tritt, werden die anfallenden Defizite im Rahmen einer Leistungsvereinbarung zwischen der Sicherheitsdirektion und ProMobil von Ersterer gedeckt, wobei der Deckungsumfang in jährlichen Leistungsvereinbarungen vorgängig festgelegt wird.

1.3 TIXI

Der Verein TIXI ist nach der Stiftung Behindertentransport Zürich (BTZ) der zweitgrösste Transportdienst für Behinderte im Kanton Zürich und führt rund 50 000 Fahrten pro Jahr aus. Im Gegensatz zur Stiftung BTZ, die heute ihre Dienste via ProMobil anbietet, scheiterte die Zusammenarbeit mit TIXI bisher am obligatorischen Mitgliederbeitrag, den TIXI erhebt, und an den unterschiedlichen Nutzungsbestimmungen für die Kundinnen und Kunden.

TIXI ist ein gemeinnütziger Verein und bietet ihren dauernd mobilitätsbehinderten Mitgliedern Transportleistungen an. Diese bezahlen einen jährlichen Mitgliederbeitrag. Die Fahrpreise sind differenziert und liegen je nach Strecke zwischen Fr. 6 und Fr. 22. Als Fahrerinnen und Fahrer sind Freiwillige im Einsatz. Es gilt der Grundsatz «Mitglieder fahren Mitglieder». Im Gegensatz zu ProMobil müssen die Fahrten spätestens eine Woche vor Fahrbeginn bestellt werden, doch gibt es weder Einkommensgrenzen noch Beschränkungen hinsichtlich der Fahrdistanz oder der Anzahl Fahrten. TIXI bedient im Wesentlichen die südlichen Kantonsteile und wird von rund 50 zürcherischen Gemeinden unterstützt. Nördlich von Winterthur werden keine Transportdienste angeboten. ProMobil bietet demgegenüber allen mobilitätsbehinderten Personen im Kanton Zürich zu gleichen Konditionen ein flächendeckendes Angebot zu ebenfalls differenzierten Preisen an.

2. Die Initiative

2.1 Zielsetzung

Die Initiative hat zum Ziel, dass das Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 (PVG, LS 740.1) abgeändert wird. Sie verlangt, dass der Zürcher Verkehrsverbund den Mobilitätsbehinderten einen allgemeinen und rechtsgleichen Zugang zum individuellen Transport gewährleistet. Die Voraussetzungen für die Bereitstellung und Inanspruchnahme des Angebots, die rechtlichen Verhältnisse zwischen dem Verkehrsverbund, den Transportunternehmen und Gemeinden sowie die Finanzierung sollen in einer Verordnung geregelt werden, wobei der neue § 18a Abs. 3 sowie die bestehenden §§ 19–29 PVG anwendbar sein sollen.

Der Höchstpreis für Fahrten von Mobilitätsbehinderten soll künftig als Dreifaches der Fahrpreise gemäss § 17 Abs. 1 PVG festgesetzt werden. Grundlage für die Bemessung ist die finanzielle Leistungsfähigkeit der transportierten Person.

Die Finanzierung von gemeinnützigen privaten Behindertentransport-Unternehmen soll bereits auf Gesetzesstufe geregelt werden (§ 18a Abs. 4). Sie soll aus drei Elementen bestehen:

- den Einnahmen aus den Fahrausweisen
- einem Beitrag des ZVV an die anrechenbaren ungedeckten Kosten von 50 bis höchstens 70%
- einem Beitrag des gemeinnützigen Unternehmens an die anrechenbaren ungedeckten Kosten von mindestens 30 bis höchstens 50%.

Gleichzeitig schreibt die Initiative vor, dass der Beitrag des ZVV an die ungedeckten Kosten höchstens 0,25% der Aufwendungen gemäss § 25 Abs. 1 PVG betragen darf.

Im Weiteren sollen die Unternehmen des Behindertentransports den Transportunternehmungen gleichgestellt sein. Der neue Paragraph soll auf den 1. Januar 2011 in Kraft treten.

2.2 Schwächen der Initiative

Am 12. November 2008 stellte der Regierungsrat mit Beschluss fest, dass die am 21. Mai 2008 eingereichte Volksinitiative unter Vorbehalt der weiteren Prüfung der Gültigkeit nicht offensichtlich unrechtmässig sei. Hinsichtlich der Rechtmässigkeit wurde zunächst festgehalten, dass die Verankerung der Regelung im PVG dem Zweck des Gesetzes widerspreche. Dieses habe zum Ziel, das Kantonsgebiet durch einen leistungsfähigen öffentlichen Verkehr nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu erschliessen. Individuelle Transporte seien daher nicht Gegenstand des PVG. Auf die Gültigkeit der Initiative habe dies indessen keinen Einfluss. Auch wenn die geplante Bestimmung in einem ungeeigneten Gesetz verankert werden solle, liege damit noch kein Verstoss gegen übergeordnetes Recht vor.

Weiter wurde ausgeführt, dass der Initiativtext in sich widersprüchlich sei. Das würde dann zur Ungültigkeit der Initiative führen, wenn sie dadurch offensichtlich undurchführbar würde. Der Widerspruch liege darin, dass der Beitrag des ZVV einerseits mindestens 50% der anrechenbaren Kosten des gemeinnützigen Unternehmens abdecken müsse, andererseits höchstens 0,25% der Aufwendungen nach § 25 Abs. 1 PVG betragen dürfe. Je nach Konstellation sei es möglich, dass der Mindestbetrag, den der ZVV leisten müsste, den Höchstbetrag, den er leisten dürfte, übertreffe. Zusätzlich sei davon auszugehen, dass sich durch diese Bestimmung die bestehenden Subventionen des Zürcher Verkehrsverbundes zugunsten der Behindertentransporte verminderten. Als Folge könnte das flächendeckende Angebot nicht mehr auf-

rechterhalten werden, was im Widerspruch zum Zweck der Initiative stünde. Aufgrund einer summarischen Prüfung könnten die möglichen Widersprüche im vorgeschlagenen § 18a Abs. 4 PVG nicht ohne Weiteres aufgelöst werden, weshalb sie noch vertieft zu untersuchen seien.

Für die Auslegung des widersprüchlichen Initiativtextes sowie die Beurteilung der Gültigkeit wurde Professor Felix Uhlmann, Dozent für Staats- und Verwaltungsrecht sowie Rechtsetzungslehre an der Universität Zürich, als unabhängiger Gutachter beigezogen. Das Gutachten kommt zu folgenden Schlüssen:

Bei der vorliegenden Initiative handle es sich um eine ausformulierte Gesetzesinitiative. Die Auslegung einer formulierten Volksinitiative habe nach den anerkannten Interpretationsregeln zu erfolgen. Grundsätzlich sei vom Wortlaut auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten abzustellen. Die Begründung des Begehrens stelle zwar einen wichtigen Beitrag zum Verständnis der Initiative dar, die Initiative sei aber grundsätzlich nicht anders zu interpretieren als eine vom Parlament erlassene Gesetzesbestimmung.

§ 18a Abs. 4 PVG sehe eine Begrenzung der Leistungen des ZVV vor. Die Höhe der Begrenzung ergebe sich zahlenmässig nicht direkt aus dem Gesetzestext selbst, lasse sich aber im Zusammenspiel mit § 25 Abs. 1 PVG ohne Weiteres bestimmen. In der Summe dürfte es sich um einen Betrag von rund 1,75 Mio. bis eventuell 2,75 Mio. Franken pro Jahr handeln, je nachdem, ob auch die Abgeltungen an die SBB berücksichtigt würden. Da Zahlen und numerische Werte im Gesetzestext von hoher Bestimmtheit seien, seien sie in der Regel nicht weiter auszulegen. Die Formulierung in § 18a Abs. 4 PVG verwende ausserdem den Begriff «höchstens», der im Sinne eines Maximalbeitrags ebenfalls keinen eigentlichen Interpretationsspielraum zulasse. Während die in der Initiative genannten Zahlen somit grundsätzlich keiner Auslegung zugänglich seien, sei mittels Auslegung zu klären, wer überhaupt Empfänger dieser Beiträge sein könne. Im Text sei die Rede von gemeinnützigen, privaten Unternehmungen, worunter auch die Stiftung ProMobil falle. ProMobil erhalte heute vom ZVV jährlich Beiträge von 6 Mio. Franken, was deutlich über der Höchstgrenze von 1,75 bis eventuell 2,75 Mio. Franken liege, welche die Initiative vorsehe. Da die Initiative die Finanzierung der Transporte mobilitätsbehinderter Personen gesamthaft zu regeln beabsichtige, wäre für eine zusätzliche Finanzierung von ProMobil ausserhalb der vorgeschlagenen Regelung im Initiativtext kein Spielraum vorhanden. Dies bedeute, dass der in der Initiative geforderte Betrag den bisherigen Beitrag an ProMobil ersetzen würde, was faktisch zu einer Verringerung der Leistungen führen müsse.

Ein solches Ergebnis widerspreche klarerweise dem Willen der Initiantinnen und Initianten, da diese vielmehr eine Erhöhung der Beiträge, insbesondere auch zur Unterstützung von TIXI, im Sinn gehabt hätten, was sich schon aus dem Titel ergäbe. Trotz dieses Widerspruchs sei das Ergebnis als solches nicht geradezu unvernünftig, weil ein ergänzendes behindertengerechtes Transportkonzept grundsätzlich auch mit weniger Geld finanziert werden könnte. Unter diesen Umständen könne vom klaren Auslegungsergebnis von § 18a PVG nicht abgewichen werden. Eine nachträgliche inhaltliche, gesetzgebungstechnische oder sprachliche Verbesserung der Initiative sei nicht zulässig.

Diese Auslegung führe allerdings nicht zur Ungültigkeit der Initiative. Der offensichtliche Widerspruch zwischen Begründung und Wirkung der Initiative bei Annahme erscheine zwar unter dem Gesichtspunkt der Wahl- und Abstimmungsfreiheit problematisch, namentlich was das Zustandekommen der Initiative betreffe. Es sei nicht auszuschliessen, dass die Initiative nicht zustande gekommen wäre, wenn sich die Stimmberechtigten bei der Unterschriftensammlung der tatsächlichen Wirkung der Initiative – Verringerung der Beiträge – bewusst gewesen wären. Eine Ungültigerklärung der Initiative nach geltendem Verfassungs- und Gesetzesrecht sei für diesen Fall aber nicht vorgesehen und mit Blick auf Art. 34 BV (Wahl- und Abstimmungsfreiheit) auch nicht erforderlich, sofern den Stimmberechtigten im Abstimmungskampf klargemacht werden könne, dass eine Annahme der Initiative zu einer Reduktion des Angebots für Mobilitätsbehinderte führen werde.

2.3 Einschätzung des Regierungsrates

Der Regierungsrat teilt die Ansichten des Gutachters betreffend die Auslegung des Initiativtexts. Insbesondere die Berechnung der Höhe der Beiträge gemäss § 18a Abs. 4 PVG lässt keinen Spielraum für eine abweichende Auslegung. Gemäss § 25 Abs. 1 PVG ersetzt der ZVV den Betriebsaufwand, der den Transportunternehmen aus den Leistungen für den ZVV entsteht, soweit er sie im Rahmen einer wirtschaftlichen Betriebsführung anerkennt. Der gesamte Betriebsaufwand aller Transportunternehmen im ZVV beträgt rund 700 Mio. Franken. Ausgehend vom Wortlaut der Initiative, beläuft sich der Betrag, der den gemeinnützigen privaten Organisationen des Behindertentransportes wie Tixi oder ProMobil künftig insgesamt zur Verfügung stünde, somit auf rund 1,75 Mio. Franken (0,25% von 700 Mio. Franken). Selbst wenn entgegen dem Wortlaut der Initiative die Abgeltung der SBB von 400 Mio. Franken hinzugezählt würde, die allerdings nicht über § 25 Abs. 1 PVG geleistet wird, käme der Betrag ledig-

lich auf 2,75 Mio. Franken zu stehen (0,25% von 1,1 Mrd. Franken). Auch dies wäre immer noch erheblich weniger als der Beitrag von 6 Mio. Franken, den allein die Stiftung ProMobil bis jetzt jährlich vom ZVV zugesprochen erhält. Weil die Abgeltung an die SBB aber nicht unter die Aufwendungen nach § 25 Abs. 1 PVG fällt, ist gemäss Wortlaut der Initiative von einer Höchstgrenze von 1,75 Mio. Franken auszugehen.

Der feste Beitragsrahmen von 1,75 Mio. Franken begrenzt sodann auch die zweite Beitragsregelung der Initiative. Danach soll der Kanton 50 bis höchstens 70% der ungedeckten Kosten übernehmen. Sollte dieser Betrag mehr als 1,75 Mio. Franken betragen, könnte und dürfte der Kanton die Kosten gemäss Wortlaut der Initiative nicht mehr übernehmen. Folglich verblieben die darüber hinausgehenden Kosten den Unternehmen des Behindertentransports. Auch die Stiftung ProMobil könnte unter diesen Umständen nicht mehr oder nur noch unter drastischen Einschränkungen bestehen. Damit würde aber das Ziel der Initiative, den mobilitätsbehinderten Personen eine gewisse Grundversorgung zu bieten, unterlaufen. Eine gewisse Strenge bei der Befahrung auf den Text rechtfertigt sich auch daher, weil es den Initiantinnen und Initianten freigestanden wäre, ein nicht ausformuliertes Begehren zu stellen.

Der Regierungsrat teilt weiter auch die Einschätzung des Gutachters, dass Widersprüche zwischen dem Initiativtext und dem Willen der Initiantinnen und Initianten keinen entscheidenden Einfluss auf die Gültigkeit der Initiative haben, umso mehr, als die Widersprüche nicht dazu führen, dass die Initiative vollkommen undurchführbar wäre. Auch kann die Annahme, dass die Initiative bei korrekter Auslegung der Begründung allenfalls nicht zustande gekommen wäre und damit eine allfällige Verletzung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit nach Art. 34 BV vorläge, durch geeignete Kommunikationsmassnahmen im Abstimmungskampf zumindest aufgefangen werden. Insgesamt ist die Initiative aufgrund der genannten Erwägungen grundsätzlich als gültig zu erachten.

Wenig sinnvoll scheint die Platzierung des Anliegens eines individuellen Transportangebots im PVG. Die Bestimmungen des PVG und der dazugehörigen Verordnung bilden eine inhaltliche Einheit, die spezifisch auf den öffentlichen Verkehr ausgerichtet ist und in sich gegenseitige Abhängigkeiten schafft. Hinzu kommt, dass die einzelnen Absätze des neu zu schaffenden § 18a PVG inhaltlich nicht in das System des PVG passen oder teilweise nicht ausgereift sind. So sieht die Initiative vor, dass die Grundversorgung gemäss § 18 PVG durch individuelle Transporte von Mobilitätsbehinderten ergänzt wird und dass der ZVV die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme festlegt.

In der Gesetzgebung zum öffentlichen Verkehr wird die Grundversorgung mit bestimmten Merkmalen wie Mindesteinwohnerzahl, Nachfrage, Verkehrszeiten usw. verknüpft. Gestützt darauf wird der Anspruch auf eine Erschliessung ermittelt. Diese Voraussetzungen können bei individuellen Transporten nicht angewendet werden. Zudem kann die Definition der erwähnten Voraussetzungen nicht Aufgabe des ZVV sein. Sie ist sinnvollerweise von den Behörden vorzunehmen, die für das Sozialwesen verantwortlich sind. Dadurch kann eine einheitliche Ausgestaltung der Anspruchsberechtigung von Leistungsbezüglerinnen und -bezügern sichergestellt werden.

2.4 Ablehnung der Initiative

Die vorstehenden Ausführungen zeigen, dass die Anliegen der Initiative nicht grundsätzlich von der Hand zu weisen sind. Vorstösse zur Verbesserung der Lebensumstände von Behinderten sind berechtigt und werden auch von einem grossen Teil der Bevölkerung befürwortet. Dank dem Konzept MobilPlus erreicht der ZVV heute und in den nächsten Jahren eine stete Verbesserung der Behindertentauglichkeit des öffentlichen Verkehrs. Das hat zur Folge, dass der Kundenkreis, der auf von ProMobil vermittelte Fahrleistungen angewiesen ist, sinken wird. Dementsprechend sollen sich auch die Beiträge des ZVV an ProMobil schrittweise vermindern, wie es bereits die Weisung zur Vorlage 3611 vorsah. Es ist vorgesehen, dass der ZVV seinen Beitrag an ProMobil von 6 Mio. Franken pro Jahr bis 2014 unvermindert leisten wird. Die entsprechenden Beträge sind im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan des Regierungsrates (KEF) 2010–2013 eingestellt und in der Finanzplanung bis 2014 enthalten. Eine Verminderung des Beitrags wird frühestens nach 2014 erfolgen.

Ein Teil der Menschen mit einer Behinderung wird den öffentlichen Verkehr aber auch nach dem vollständigen behindertengerechten Ausbau nicht benutzen können, weil sie beispielsweise gar nicht erst an die entsprechende Haltestelle gelangen können. Sie werden somit immer auf individuelle Behindertentransporte angewiesen sein, weshalb ProMobil weiter benötigt wird. Die dafür notwendigen Mittel sind aber nicht durch den ZVV bereitzustellen, wie es die Initiative beabsichtigt, sondern durch das Sozialwesen, wie es bereits die Weisung zur Vorlage 3611 vorsah. Zudem ist die vorliegende Initiative in ihrer Form mit zahlreichen inhaltlichen Unsicherheiten und Schwächen behaftet.

Die Initiative «SOS für TAXI» ist aus all diesen Gründen zur Ablehnung zu empfehlen. Dem Grundanliegen der Initiative ist jedoch mit einem Gegenvorschlag Rechnung zu tragen. Darin soll der

gesamte Themenbereich des ergänzenden individuellen Behinderten-
transports nachhaltig verankert werden.

3. Gegenvorschlag

3.1 Zweck und Form

Ein Gegenvorschlag muss nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung in materieller Sicht eng mit dem Zweck und Gegenstand der Initiative zusammenhängen (BGE 113 Ia 46 ff.). Er darf die Initiative zwar verbessern, jedoch keine andere Frage stellen, sondern lediglich eine andere Antwort vorschlagen. Vorliegend soll der Gegenvorschlag die Stärken der heutigen Lösung im individuellen Behindertentransport sichern und verbessern und gleichzeitig eine gewisse finanzielle Unterstützung von gemeinnützigen privaten Transportunternehmen des Behindertentransports wie TAXI ermöglichen. Konkret bewahrt werden soll die effiziente Organisation mit einer Dachorganisation im Bereich des Behindertentransports wie ProMobil, die einen zielgerichteten und optimierten Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel gewährleistet und ein flächendeckendes Angebot sicherstellt. Das heisst, dass die Beiträge auch gestützt auf die neue gesetzliche Grundlage in erster Linie an die Dachorganisation und nicht direkt an einzelne Transportunternehmen geleistet werden. Das bewährte System wird mithin beibehalten. Die vorgeschlagene Regelung soll jedoch durch die Möglichkeit ergänzt werden, dass an Organisationen wie TAXI, die Dienstleistungen zugunsten von mobilitätsbehinderten Personen erbringen, unter bestimmten Umständen Subventionen bis zur vollen Höhe der beitragsberechtigten Kosten gewährt werden können. Damit wird das Anliegen der Initiantinnen und Initianten aufgenommen.

Formell sieht der Gegenvorschlag eine Änderung des Gesetzes über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen vom 1. Oktober 2007 (IEG; LS 855.2) vor. Es handelt sich somit um einen direkten Gegenvorschlag in einem Gesetz aus dem Sozialbereich. Das ist sachlich gerechtfertigt, weil sich der Zweckartikel und die Systematik des PVG allein auf öffentliche Transporte beziehen, während die neue Regelung den individuellen Transport von mobilitätsbehinderten Menschen betrifft und das PVG daher als Rechtsquelle wenig geeignet ist. ProMobil deckt sodann die Freizeitfahrten von mobilitätsbehinderten Personen ab. Da alle anderen Transporte wie Arbeitsfahrten, Arztbesuch, Therapiebesuch usw. bereits über die Gesetze im Sozialbereich finanziert werden, ist es angezeigt, dass auch die Freizeitfahrten über die Sozialgesetzgebung abgewickelt werden. Dadurch können die An-

spruchsberechtigungen den vorhandenen Gesetzen oder Verordnungen im Sozialbereich angeglichen und bei der Abklärung der Anspruchsbeziehung Synergieeffekte erzielt werden. Eine unerwünschte Doppelfinanzierung ist leichter vermeidbar, da die Finanzierungsquellen übersichtlicher und die zuständigen Organe vereinheitlicht sind.

Die Gesetzesrevision sollte spätestens auf den 1. Januar 2012 in Kraft gesetzt werden. Das genaue Datum ist durch den Regierungsrat in Abhängigkeit des Abstimmungstermins und der Erarbeitung der Verordnung des Regierungsrates festzulegen.

3.2 Inhalt des Gegenvorschlags

Zu den vorgesehenen Änderungen und Ergänzungen des IEG ist im Einzelnen Folgendes zu bemerken:

Titel:

Die Erweiterung des Geltungsbereiches des IEG macht eine entsprechende Ergänzung des Gesetzstitels in «Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen *und den Transport von mobilitätsbehinderten Personen* (IEG)» notwendig. Die Abkürzung kann beibehalten werden, da auch die Dachorganisation für den Transport von mobilitätsbehinderten Personen als «Invalideneinrichtung» betrachtet werden kann.

§ 1 Zweck

Abs. 2

Dieses Gesetz gewährleistet neu in angemessenem Umfang den ergänzenden individuellen Transport von mobilitätsbehinderten Personen. Unter dem Begriff «mobilitätsbehinderte Personen» sind grundsätzlich diejenigen zu verstehen, die das Transportangebot des öffentlichen Verkehrs aufgrund ihrer Behinderung nicht benutzen können. Der Regierungsrat regelt gemäss § 22 c IEG die Voraussetzungen für das Vorliegen einer Mobilitätsbehinderung im Sinne dieses Gesetzes. Mit der Zweckbestimmung wird die Integration von Menschen mit einer Mobilitätsbehinderung in ihr gesellschaftliches und kulturelles Umfeld gefördert.

§ 3 Geltungsbereich

Abs. 1

Der Geltungsbereich für Einrichtungen für erwachsene invalide Menschen ist gesondert aufzuführen. Er ist vom ergänzenden indivi-

duellen Transport von mobilitätsbehinderten Personen klar abzugrenzen, dessen Geltungsbereich durch § 22 a IEG abgedeckt wird.

E. Transport mobilitätsbehinderter Personen

Der Titel über den Transport mobilitätsbehinderter Personen wird anstelle der Schluss- und Übergangsbestimmungen, die neu vor § 23 unter Buchstabe F. aufgeführt sind, eingefügt.

§ 22 a. Grundsatz

Der Grundsatz umschreibt, dass für den Bezug von (vom Kanton vergünstigten) ergänzenden Transportdienstleistungen Personen berechtigt sind, die aufgrund einer Mobilitätsbehinderung den öffentlichen Verkehr nicht benutzen können. Als weiteres Kriterium für die Anspruchsberechtigung werden bescheidene wirtschaftliche Verhältnisse vorausgesetzt. Die entsprechenden Einkommens- und Vermögensgrenzen werden gemäss § 22 c IEG vom Regierungsrat festgesetzt. Damit wird eine Grundversorgung im Bereich der individuellen Freizeittransporte sichergestellt.

§ 22 b. Umsetzung

Abs. 1

Der Regierungsrat kann die Umsetzung des Anspruchs auf ergänzende individuelle Transportdienstleistungen einer Organisation des Privatrechts übertragen (Dachorganisation). Da sich die Stiftung Pro-Mobil als Dachorganisation bewährt hat, ist aus heutiger Sicht davon auszugehen, dass sie diese Aufgabe auch in Zukunft übernehmen wird.

Abs. 2

Die Dachorganisation prüft auf der Grundlage von § 22 a und des Ausführungsrechts des Regierungsrates, ob eine Person die Voraussetzungen für individuelle Transportansprüche erfüllt. Die Prüfung kann gegebenenfalls auch an eine oder mehrere fachkundige Drittorganisationen delegiert werden, wie dies in der bestehenden Lösung mit Pro-Mobil der Fall ist. Gleichzeitig setzt die Dachorganisation den Umfang des Transportangebotes fest. Sie kann je nach den Vorgaben des Regierungsrates gemäss § 22 c lit. e IEG beispielsweise die Anzahl Fahrten beschränken oder ein Kostendach pro anspruchsberechtigte Person bestimmen. Die Dachorganisation kann überdies Freizeitfahrten von Bewohnerinnen und Bewohnern von Einrichtungen, die eigene Fahrzeuge besitzen, begrenzen oder verweigern.

Abs. 3

Die gemäss Gesetz und Verordnung anspruchsberechtigten Personen können die Erfüllung ihrer Transportansprüche bei sämtlichen Transportunternehmen einfordern, die der Dachorganisation angeschlossen sind. Die Dachorganisation schliesst mit diesen Anbietenden von Behindertentransportdiensten (in der Regel konzessionierte Taxi-Betriebe, im Einzelfall aber auch gemeinnützige Transportdienste) vorgängig Verträge ab, in denen alle wesentlichen Einzelheiten, insbesondere die Leistungen und deren Entschädigungen, aufgeführt sind. Die Dachorganisation überprüft zudem die Kriterien, die ein Transportunternehmen nach den Vorgaben des Regierungsrates als Anbieter erfüllen muss (§ 22 c lit. d IEG).

Abs. 4

Die beitragsberechtigten Kosten der Dachorganisation für die individuellen Transportleistungen werden vom Kanton abgegolten. Die Beitragsberechtigung und die Höhe der Leistungsabgeltung werden im Rahmen einer Leistungsvereinbarung zwischen der Dachorganisation und dem Kanton geregelt.

Abs. 5

Der Kanton kann mittels freiwilliger Subventionen weitere Organisationen und Einrichtungen unterstützen, die Transportdienstleistungen zugunsten von mobilitätsbehinderten Personen erbringen und dadurch die öffentliche Behindertenhilfe entlasten. Diese Möglichkeit besteht auch dann, wenn das Unternehmen nicht der Dachorganisation angeschlossen ist. Der Kanton kann eine solche Unterstützung in Ausnahmefällen auch dann leisten, wenn eine Organisation Personen transportiert, welche die Einkommens- und Vermögensgrenzen, die der Regierungsrat für das IEG festgesetzt hat, überschreiten. Voraussetzung ist in allen Fällen die Anerkennung als staatsbeitragsberechtigte Einrichtung. Damit ist jedoch keine Zusicherung einer bestimmten Beitragshöhe verbunden. Die Höhe wird bei der Bewilligung des Gesuches für ein Beitragsjahr festgesetzt. Zu berücksichtigen sind insbesondere die finanzielle Leistungsfähigkeit der Organisation und ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Aufgabenerfüllung. Die Unterstützung darf höchstens dem vollen Betrag der in Anwendung von § 22 c IEG festgesetzten beitragsberechtigten Kosten entsprechen. Der Regierungsrat kann die Vergabe solcher Unterstützungsleistungen an bestimmte weitere Voraussetzungen wie wirtschaftliche Betriebsführung, Vorlegen eines Businessplans oder auch Abschluss einer Leistungsvereinbarung usw. knüpfen (§ 22 c lit. e IEG).

§ 22 c. Ausführungsrecht und Vollzug

Der Regierungsrat hat die Einkommens- und Vermögensgrenzen für die Anspruchsberechtigung in einer Verordnung festzulegen. Diese sollen sich nach vergleichbaren, im jeweiligen Zeitpunkt geltenden Regeln in verwandten Rechtsgebieten richten. In der Praxis werden zwei Gruppen unterschieden. Für Personen, die das AHV-Alter noch nicht erreicht haben und behindert sind, oder solche mit behinderten Kindern betragen diese Grenzen zurzeit Fr. 80 000 bzw. Fr. 100 000 für Paare (Stand 2009; diese Gruppe wird technisch als «Personen im IV-Alter» bezeichnet). Die Grenzen für Personen im AHV-Alter liegen derzeit bei Fr. 36 000 (Einzelperson) und Fr. 45 000 (Paare). Im Falle eines Vermögens von über Fr. 100 000 werden bei Einkommen, die unter den aufgeführten Grenzwerten liegen, 10% zum Einkommen dazugerechnet. Für die anspruchsberechtigten Personen im AHV-Alter käme auch eine Anpassung dieser Grenzen infrage. Als Vergleich bietet sich insbesondere die Neuregelung in § 14 Abs. 3 der Wohnbauförderungsverordnung (WBFV, LS 841.1, in Kraft seit 1. März 2009) an. Dort liegt der Einkommensgrenzwert für Einzelpersonen bei Fr. 50 000, derjenige für Mehrpersonenhaushalte (analog anwendbar auf Paare) bei Fr. 59 000. Dem Regierungsrat obliegt sodann die Bestimmung des Anteils der Kosten, den die berechtigten Personen selbst zu tragen haben. Dabei soll eine Regelung im bisherigen Rahmen (Grundlage ZVV-Tarif sowie ein Selbstbehalt) getroffen werden.

Der Regierungsrat hat zudem die Rahmenbedingungen zu nennen, unter denen sich Behindertentransportdienste bei der Dachorganisation anschliessen können (z. B. Konzession, gesicherte wirtschaftliche Verhältnisse, Einhalten sozialer oder ökologischer Standards usw.). Er regelt ebenfalls die Voraussetzungen und Rahmenbedingungen für die bei der Dachorganisation und den Transportunternehmen anfallenden beitragsberechtigten Kosten. Dabei sollen nur diejenigen Kosten beitragsberechtigt sein, die aufgrund ausgewiesener Freizeitfahrten entstehen. Nicht darunter fallen Fahrten wie beispielsweise Therapiefahrten oder ähnliche, die in der Zuständigkeit anderer Kostenträger liegen (z. B. Invaliden- oder Krankenversicherung). Die konkreten Voraussetzungen für die beitragsberechtigten Kosten der Dachorganisation sollen in der Regel in einer jährlichen Leistungsvereinbarung zwischen den zuständigen kantonalen Stellen und der Dachorganisation geregelt werden. Darin können auch Vorgaben betreffend finanzwirksame Massnahmen wie Beschränkung der Fahrtenzahl, Höhe eines allfälligen Kostendaches pro Person usw. gemacht werden (§ 22 b Abs. 2 IEG).

Die ausführende Regelung auf Verordnungsstufe soll in der Verordnung über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen vom 12. Dezember 2007 (IEV, LS 855.21) erfolgen und gemeinsam mit der Änderung des IEG in Kraft treten.

3.3 Finanzielle Auswirkungen des Gegenvorschlags

Der Gegenvorschlag sieht in erster Linie eine gesetzliche Neuregelung der Finanzierung des ergänzenden individuellen Transports von mobilitätsbehinderten Personen vor. Mit der Neuregelung wird den veränderten Umständen in diesem Bereich Rechnung getragen. Zum einen wird sich aufgrund des geplanten mittelfristigen Rückzugs des ZVV aus der Finanzierung von ProMobil die Quelle der Unterstützung ändern. Zum andern wird die schon in der Vorlage 3611 postulierte gesetzliche Grundlage im Sozialwesen für die Finanzierung der Transporte jener Personen geschaffen, die den öffentlichen Personenverkehr aufgrund ihrer Behinderung auch dann nicht in Anspruch nehmen können, wenn die Verhältnisse im öffentlichen Verkehr optimiert sind.

Einfluss auf die finanziellen Folgen des Gegenvorschlags haben in erster Linie die durch den Regierungsrat festzusetzenden Einkommensgrenzen für die Anspruchsberechtigung. Auf dieser Grundlage bemisst sich der konkrete Aufwand der Dachorganisation für die erbrachten individuellen Behindertentransporte der Unternehmen. Als Ausgangspunkt kann die Rechnung 2008 von ProMobil herangezogen werden. Diese wies einen Aufwand von 8,96 Mio. Franken aus, wobei zum Ausgleich der Rechnung Reserven von rund Fr. 117 000 aufgelöst werden mussten. Bis 2012 ergibt sich in der Rechnung der Dachorganisation bei gleich bleibenden Rahmenbedingungen (durchschnittlich 55 Fahrten pro Kundin oder Kunde und Jahr zu durchschnittlich Fr. 32) trotz behindertengerechten Ausbaus des öffentlichen Verkehrsnetzes ein jährliches steigendes Defizit. Dies ist unter anderem eine Folge der demografischen Entwicklung. Die Anzahl anspruchsberechtigter Personen, die infolge körperlicher Beeinträchtigungen im Alter den öffentlichen Verkehr nicht mehr benutzen können, wächst laufend. Je nachdem, ob die Einkommensgrenzen für Personen im AHV-Alter auf dem heutigen Stand belassen oder beispielsweise an die Werte in der Wohnbauförderungsverordnung angepasst werden, erhöht sich das besagte Defizit. 2012 beträgt die Bandbreite 1,3 Mio. (Basis heutige Einkommensgrenze) bis 1,7 Mio. Franken (Basis WBFV). Festzuhalten ist jedenfalls, dass ProMobil auch bei unveränderten Voraussetzungen und einer jährlichen Unterstützung des ZVV von 6 Mio. Franken bis 2012 zusätzliche Defizite von bis zu 1,3 Mio. Franken ansammeln wird. Diese werden im Rahmen einer Vereinbarung von der Sicherheitsdirektion übernommen.

Andererseits ist davon auszugehen, dass ab 2014 aufgrund der voraussichtlichen Fertigstellung des Grobnetzes des ZVV Einsparungen erzielt werden können. Dies, weil ein Anteil der mobilitätsbehinderten Personen nicht mehr auf die Benützung von ProMobil angewiesen sein wird.

Der Gegenvorschlag sieht im Weiteren vor, dass nach Inkrafttreten desselben bei gegebenen Voraussetzungen sowie unter Berücksichtigung der finanziellen Situation des Kantons und der jeweiligen Organisation sowie des allgemeinen öffentlichen Interesses Subventionen ausgerichtet werden können.

3.4 Annahme des Gegenvorschlags

Der Gegenvorschlag schafft die bereits in der Weisung zur Vorlage 3611 verlangte gesetzliche Grundlage für die Finanzierung des ergänzenden individuellen Transports mobilitätsbehinderter Personen. Er erfüllt zudem das Anliegen der Initiantinnen und Initianten insofern, als neben der finanziellen Unterstützung der Dachorganisation neu auch Subventionen an Organisationen wie TIXI ausgerichtet werden können. Die Regelung ist gesamtheitlich und nachhaltig, weshalb sie zur Annahme zu empfehlen ist.

4. Abstimmungsverfahren

Gemäss Art. 32 lit. e der Kantonsverfassung (KV, LS 101) unterstehen die Initiative und der Gegenvorschlag dem obligatorischen Referendum, sofern der Kantonsrat der Volksinitiative einen Gegenentwurf gegenüberstellt. Die vorliegende Volksinitiative und der Gegenvorschlag schliessen sich gegenseitig aus. Gelangen zwei konkurrierenden Vorlagen zur Abstimmung, ist zwingend ein Stichentscheid vorzusehen (Art. 36 KV).

Wird die Initiative zurückgezogen, untersteht der Gegenvorschlag dem fakultativen Referendum (Art. 33 Abs. 1 lit. a KV).

5. Zusammenfassung und Antrag

Die Regelung des ergänzenden Transports mobilitätsbehinderter Personen im Kanton Zürich bedarf im Hinblick auf die Umsetzung des Behindertengleichstellungsgesetzes und die erhöhte Zugänglichkeit des öffentlichen Verkehrs einer Überarbeitung. Insbesondere die Finanzierung muss für die Zeit nach der Senkung der Beiträge des ZVV im Sinne der Weisung für die Vorlage 3611 neu überdacht werden. Zudem brachte der Wechsel zur Subjektfinanzierung seitens des Bundes teils erhebliche finanzielle Probleme für die Anbietenden ergänzender

Behindertentransporte mit sich. Das Anliegen der Volksinitiative ist daher nicht grundsätzlich von der Hand zu weisen, doch erweist sich das Umsetzungskonzept der Initiantinnen und Initianten als ungeeignet. Die Regelung dieses Themenkomplexes innerhalb des PVG ist einerseits systemfremd, da es sich bei individuellen Behindertentransporten nicht um öffentlichen Verkehr im Sinne des PVG handelt, und andererseits wäre die Finanzierung grundsätzlich besser bei den Behörden im Sozialbereich angesiedelt, die bereits ähnliche ergänzende Transportleistungen steuern und koordinieren. Insofern erscheint die Platzierung im IEG, wie sie der Gegenvorschlag vorsieht, zweckmässig.

Abgesehen davon ist die gesamte Initiative mit erheblichen inhaltlichen Problemen behaftet, da der Initiativtext und die Absicht der Initiantinnen und Initianten offensichtlich nicht übereinstimmen und sogar gegenläufig sind. Die Auslegung des Gesetzestexts lässt sodann nur eine Auffassung zu, die zu einer deutlichen Verschlechterung der bestehenden Finanzierung von ergänzenden Behindertentransportleistungen führte, was von den Initiantinnen und Initianten nicht bezweckt wurde.

Der Gegenvorschlag ermöglicht demgegenüber eine Lösung auf der Grundlage der bestehenden effizienten und erprobten Strukturen. Zusätzlich nimmt die Regelung das Anliegen der Initiantinnen und Initianten nach finanzieller Unterstützung für TIXI auf, indem eine zusätzliche Finanzierung von Organisationen ausserhalb der Dachorganisation unter bestimmten Voraussetzungen ausdrücklich ermöglicht wird. Auch wenn kein Rechtsanspruch auf solche Subventionen besteht, wird doch ein gesetzlich verankertes Instrument für die Ausrichtung finanzieller Hilfe für Organisationen geschaffen, die einen wertvollen ergänzenden Dienst im Bereich des Behindertentransports leisten.

Gestützt auf all diese Erwägungen, beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, die Volksinitiative «SOS für TIXI» abzulehnen und dem Gegenvorschlag zuzustimmen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Der Staatsschreiber:
Aeppli Husi