

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

Sitzung vom 12. November 2008

### **1754. Kantonale Volksinitiative «SOS für TIXI»; Rechtmässigkeit und Gegenvorschlag**

#### **1. Ausgangslage**

Am 21. Mai 2008 wurden die ausgefüllten Unterschriftenlisten zu der im kantonalen Amtsblatt vom 7. Dezember 2007 (ABI 2007, 2233) veröffentlichten kantonalen Volksinitiative «SOS für TIXI» bei der Direktion der Justiz und des Innern eingereicht. Mit Verfügung vom 11. Juli 2008 (ABI 2008, 884) stellte die Direktion der Justiz und des Innern nach Prüfung der Unterzeichnungen fest, dass die Volksinitiative zustande gekommen ist. Gestützt auf § 128 Abs. 3 und 4 des Gesetzes über die politischen Rechte vom 1. September 2003 (GPR, LS 161), hat der Regierungsrat somit innert sechs Monaten nach ihrer Einreichung über die Rechtmässigkeit der Initiative zu beschliessen. Hält er sie für vollständig unrechtmässig, stellt er dem Kantonsrat Antrag auf Ungültigkeit. Andernfalls erstattet er dem Kantonsrat in der Regel innert ein- einhalb Jahren nach ihrer Einreichung darüber und über den Inhalt der Initiative Bericht und Antrag. Diese Frist verlängert sich um sechs Monate, wenn der Initiative ein Gegenvorschlag gegenübergestellt wird.

Eine zustande gekommene Volksinitiative ist gültig, wenn sie die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist (Art. 28 Abs. 1 der Kantonsverfassung vom 27. Februar 2005, KV, LS 101). Erfüllt sie diese Voraussetzungen nicht, erklärt sie der Kantonsrat für ungültig. Er kann sie aber auch für teilweise gültig erklären oder aufteilen (Art. 28 Abs. 2 KV).

#### **2. Rechtmässigkeit**

Mit der Volksinitiative in der Form eines ausgearbeiteten Entwurfs wird folgendes Begehren gestellt:

*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 Verkehrsverbundes 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.*

Der Grundsatz der Einheit der Materie ist gewahrt, wenn zwischen einzelnen Teilen der Initiative mit Begehren verschiedener Art ein hinreichender innerer Zusammenhang besteht (§ 121 Abs. 2 GPR). Das ist vorliegend gegeben.

Die Initiative ist eine Gesetzesinitiative. Sie verlangt eine Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 (PVG; LS 740.1). Gemäss Wortlaut der Initiative soll der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) den individuellen Transport von Mobilitätsbehinderten gewährleisten und mitfinanzieren. Diese Forderung steht im Widerspruch zum Zweck des PVG, wonach das Kantonsgebiet durch einen leistungsfähigen öffentlichen Verkehr nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu erschliessen ist. Eine Erschliessung durch individuelle Transporte ist daher nicht Gegenstand des PVG. Auf die Gültigkeit der Initiative hat dies indessen keinen Einfluss. Auch wenn die geplante Bestimmung in einem ungeeigneten Gesetz verankert werden soll, liegt damit noch kein Verstoß gegen übergeordnetes Recht vor. Auch sonst ist kein solcher Verstoß erkennbar.

Gemäss Art. 28 Abs. 1 lit. c KV ist eine Initiative ungültig, wenn sie «offensichtlich undurchführbar» ist. Undurchführbar ist eine Initiative beispielsweise, wenn sie sich widerspricht (vgl. Hangartner/Kley, Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2000, § 33 N. 2114 ff.). Der neu einzuführende § 18a Abs. 4 PVG legt für die Finanzierung einen Gesamtrahmen und damit einen Höchstbetrag fest. Gleichzeitig wird aber auch ein obliga-

torischer Mindestbeitrag an verschiedene Unternehmen gefordert. Je nach konkreten Umständen wird der Mindestbeitrag den Höchstbetrag ohne Weiteres übertreffen. Aufgrund der heutigen Zahlen ist zudem davon auszugehen, dass sich die Subventionen, die der ZVV leistet, durch diese Bestimmung um ein Vielfaches vermindern würden. Die Folge wäre, dass das flächendeckende Angebot, das heute unter gewissen Einschränkungen gewährleistet werden kann, künftig nicht mehr aufrechterhalten werden könnte. Das steht in Widerspruch zum Zweck der Initiative, die eine Verbesserung gegenüber heute anstrebt. Das führt nicht unbedingt dazu, dass die Initiative schon von vornherein offensichtlich undurchführbar wird. Vielmehr ist der Initiativtext auszulegen und anschliessend auf seine Durchführbarkeit zu überprüfen. Bei der Auslegung ist zu beachten, dass die Initiantinnen und Initianten nicht verbindlich bestimmen können, wie der Initiativtext zu verstehen ist. Ihre Erläuterungen sind aber, soweit sie auf den Unterschriftsbogen selbst angebracht sind, ein wichtiger Beitrag zum Verständnis des Begehrens. Grundsätzlich ist der Text aber so auszulegen, wie er von den Stimmberechtigten und den späteren Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss. Dabei gelten die üblichen Auslegungsregeln (vgl. zum Ganzen Hangartner/Kley, a. a. O., § 33 N. 2124 ff.). Aufgrund einer summarischen Prüfung kann der mögliche Widerspruch im vorgeschlagenen § 18a Abs. 4 PVG durch eine Auslegung nicht ohne Weiteres aufgelöst werden. Zwar ist davon auszugehen, dass die Initiative nicht vollständig unrechtmässig ist. Deshalb ist im heutigen Zeitpunkt auf einen Antrag an den Kantonsrat betreffend vollständige Ungültigerklärung im Sinne von § 128 Abs. 3 GPR zu verzichten. Zu prüfen bleibt allerdings, ob eine Teilungültigkeit vorliegt (Hangartner/Kley, a. a. O., N. 2139 ff.). Diese Frage wird im Rahmen des Berichts und Antrags zum Inhalt der Initiative abschliessend zu würdigen sein.

### **3. Die heutige Situation bei der Beförderung mobilitätsbehinderter Personen**

#### *3.1. 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. Wegen der hohen Folgekosten 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 hat 1994 eine Fachkommission für Behinderte und Betagte ins Leben gerufen, 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 hat der Kantonsrat mit den periodischen Beschlüssen betreffend Grundsätze über die Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr mehrfach festgelegt, dass das Behindertengleichstellungsgesetz schrittweise umgesetzt wird, letztmals mit Beschluss vom 26. Februar 2007 (Vorlage 4335a). Auch der gegenwärtige Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat betreffend diese Grundsätze sieht für die Fahrplanperiode 2011–2014 vor, dass das Behindertengleichstellungsgesetz schrittweise entsprechend den zeitlichen, inhaltlichen und finanziellen Vorgaben des Bundes und des Kantons vollzogen wird (Vorlage 4531).

Diese schrittweise Umsetzung ist seit Längerem im Gang. Die Dieselbusflotte wird ab 2009 nahezu vollständig niederflurig betrieben werden, 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 niederflurigen Kurse sollen den Fahrgästen kursgenau kommuniziert werden.

2007 hat der Kantonsrat einen Rahmenkredit von 32 Mio. Franken für Staatsbeiträge an die Anpassung verschiedener S-Bahn-Stationen bei der Sihltal–Zürich–Uetliberg-Bahn, der Forchbahn, der Schweizerischen Südostbahn und der Bremgarten–Dietikon-Bahn sowie verschiedener Tramhaltestellen in der Stadt Zürich beschlossen (Vorlage 4379). Diese Anpassungen sollen mehrheitlich bis 2014 erfolgen und eine Grunderschliessung ermöglichen. Für die Anpassung der wichtigsten S-Bahn-Haltestellen der SBB sind der Bund und die SBB zuständig. Die Finanzierung ist dort noch nicht gesichert, der ZVV setzt sich aber weiter dafür ein, dass auch Bund und SBB ihren Pflichten nachkommen.

Das Grobnetz im Kanton Zürich umfasst alle wichtigen Umsteigepunkte, Haltestellen von gesellschaftlichem oder behindertenspezifischem Interesse sowie Stationen mit mehr als 500–700 Ein-/Aussteigerinnen und -steigern pro Tag. Bis 2014 sollten somit die meisten für Behinderte wichtigen Linien im öffentlichen Verkehr zugänglich sein. Damit wird für diese Personen auch das Tarifsystem des ZVV Gültigkeit erlangen, womit das Gleichbehandlungsgebot schrittweise verwirklicht wird.

### 3.2. ProMobil

Im Hinblick darauf, dass die behindertengerechten Anpassungen im öffentlichen Verkehr erst längerfristig umgesetzt werden können, hat 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 beauftragt. 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. Dieser sieht vor, dass das Verbundangebot langfristig auch mobilitätsbehinderten Personen zur selbstständigen Benützung zur Verfügung steht. Als Übergangslösung fördert der Verkehrsverbund ein leistungsfähiges, nach wirtschaftlichen Grundsätzen geführtes, besonderes Verkehrsangebot für mobilitätsbehinderte Personen. Zu diesem Zweck wird eine Dachorganisation für die Bestellung und Finanzierung des Verkehrsangebotes für mobilitätsbehinderte Personen eingesetzt. Der ZVV richtet der Dachorganisation Subventionen in einem bestimmten Umfang aus. Die Transportleistungen werden von Behindertentransportdiensten oder vom Transportgewerbe erbracht.

§ 13a Angebotsverordnung trat am 1. Juli 1999 in Kraft.

Die Änderungen der Angebotsverordnung bauten laut Weisung zur Vorlage 3611 auf folgenden Überlegungen auf:

- In Teilen des Kantons Zürich gab es bereits Sondertransportdienste, deren Angebot jedoch zum Teil beschränkt und qualitativ nicht immer ausreichend war. Auch wurden die Sonderfahrzeuge betriebswirtschaftlich nicht bestmöglich eingesetzt.
- Die neu einzuführende Dachorganisation soll das Angebot von Anbietern und Sondertransporten steuern, koordinieren und optimieren sowie deren Wirtschaftlichkeit verbessern.
- Einnahmequellen sind die Fahrausweiseinnahmen, Beiträge von Dritten (Invalidenversicherung, Krankenkassen usw.) sowie allenfalls Sponsoren. Die Finanzierung der ungedeckten Kosten sollen der ZVV sowie der Kanton und die Gemeinden übernehmen.
- Die Subventionen des ZVV orientieren sich am Anteil mobilitätsbehinderter Personen, der rund 2% der gesamten Bevölkerung betrug, sodass etwa 2% der jährlichen Kostenunterdeckung des ZVV als Subventionen an ProMobil vorgesehen sind. Dieser Anteil soll sich in Zukunft in dem Masse vermindern, in dem die Benützung des öffentlichen Verkehrs für mobilitätsbehinderte Personen verbessert wird.

- Als Anbieter der Transportleistungen kommen bestehende Unternehmen mit Sondertransportdiensten wie die Stiftung Behinderten-Transport Zürich (BTZ) oder der Verein TAXI infrage. Weil rund 80% der Fahrten auch mit gewöhnlichen Fahrzeugen ausgeführt werden können, drängt sich zusätzlich eine Kooperation mit dem Taxi-gewerbe auf.
- Ein Teil der mobilitätsbehinderten Personen wird aufgrund der Schwere der Behinderung auch dann auf Sondertransporte angewiesen sein, wenn die Verhältnisse im öffentlichen Verkehr optimiert sind. Die Finanzierung solcher Transporte ist Sache des Sozialwesens. Für diese zusätzlichen, sozialpolitisch begründeten Beiträge des Kantons fehlte aber eine Rechtsgrundlage. Solche Beiträge würden deshalb jedes Mal als neue Ausgabe den Bestimmungen über das Finanzreferendum unterliegen. Im Weiteren hielt die Vorlage Folgendes fest: «Die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen werden unter Federführung der Fürsorgedirektion (heute Sicherheitsdirektion) auszuarbeiten sein.»

In der Folge wurde eine privatrechtliche Stiftung zur Förderung des Verkehrsangebotes für mobilitätsbehinderte Personen gegründet. Am 1. September 2000 hat «ProMobil, Stiftung für Behindertentransporte» die operative Tätigkeit aufgenommen. In Umsetzung von § 13a Abs. 2 der Angebotsverordnung stellt ProMobil Menschen mit einer Behinderung und betagten Personen ein Ersatzangebot für den öffentlichen Verkehr zur Verfügung.

ProMobil ist eine Dachorganisation im Sinne von § 13a Abs. 3 der Angebotsverordnung und 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. Die Beiträge von ProMobil kommen damit direkt den berechtigten mobilitätsbehinderten Personen zugute. Um kantonsweit ein flächendeckendes Angebot verwirklichen zu können, hat ProMobil mittlerweile ein Netzwerk mit über 100 Auftragnehmenden aufgebaut. Dazu gehören neben BTZ auch zahlreiche Taxiunternehmen. TAXI könnte ebenfalls für ProMobil tätig werden, hat dies aber bisher abgelehnt.

Bis 2005 verfügte ProMobil über ein Jahresbudget von rund 12 Mio. Franken, das u. a. durch Subventionen des ZVV (6 Mio. Franken) und Subventionen des Bundes (3,5 Mio. Franken) gedeckt wurde. Der jährliche Betriebsbeitrag des Bundes orientierte sich am Anteil der Kundinnen und Kunden mit IV-Berechtigung. Mit der Revision der IV-Gesetzgebung schlug der Bund eine neue Richtung ein: Die Beiträge flossen neu direkt an die Betroffenen (Subjektfinanzierung), nicht mehr an Organisationen (Objektfinanzierung). Der Bundesbeitrag an ProMobil

und andere Organisationen wie TIXI wurde deshalb auf 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, womit im Wesentlichen nicht mehr nur wirtschaftlich schwache Personen von den Bundesleistungen profitieren können.

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 beispielsweise 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.

Der Rückzug der Betriebsbeiträge des Bundes auf Ende 2004 wirkte sich spürbar auf die Rahmenbedingungen aus. ProMobil musste 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 Massnahmen 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. Der Rückzug der Betriebsbeiträge des Bundes konnte durch die Subjektfinanzierung des Bundes somit nicht vollumfänglich aufgefangen werden.

### 3.3. 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. In der Weisung zur Vorlage 3611 war auch die Zusammenarbeit der Dachorganisation (ProMobil) mit Behindertentransportdiensten vorgesehen, die über einen besonderen Fahrzeugpark verfügten. 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 als gemeinnütziger Verein organisiert und bietet ihren dauernd mobilitätsbehinderten Mitgliedern Transportleistungen an. Diese leisten 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. Im Gegensatz zu ProMobil müssen die Fahrten spätestens eine Woche vor Fahrtbeginn bestellt werden, doch gibt es weder Einkommenslimiten noch Beschränkungen 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.

#### **4. Beurteilung der Initiative**

##### *4.1. Stärken und Schwächen der heutigen Lösung*

Mit der Änderung der Angebotsverordnung von 1998 wurde bewusst die Schaffung und Finanzierung einer Dachorganisation beschlossen mit dem Ziel, eine möglichst rechtsgleiche Behandlung der Fahrgäste herbeizuführen, eine flächendeckende Dienstleistung anzubieten, eine finanzielle Steuerung zu ermöglichen und die Wirtschaftlichkeit der Behindertentransporte zu verbessern. ProMobil hat sich mittlerweile als Dachorganisation gefestigt, die diese Vorgaben erfüllt und die knappen finanziellen Mittel wirksam einsetzt. Trotzdem reichen die beschränkten Mittel nicht für eine unbeschränkte Zahl von Transporten aus, weshalb die erwähnten Einschränkungen und Massnahmen getroffen werden mussten.

Bereits beim Erlass der Änderung der Angebotsverordnung hielt der Regierungsrat fest, dass ein Teil der mobilitätsbehinderten Personen auch dann auf Sondertransporte angewiesen sein werde, wenn die Verhältnisse im öffentlichen Verkehr optimiert sind. Die Finanzierung solcher Transporte sei Sache des Sozialwesens. Der Kostenteiler für die Beiträge aus dem Sozialwesen werde bei der Schaffung der notwendigen gesetzlichen Grundlage festzulegen sein (Vorlage 3611). In der Beantwortung der dringlichen Anfrage KR-Nr. 403/2004 betreffend Leistungsabbau bei ProMobil hat der Regierungsrat festgehalten, dass sich der ZVV bei Verwirklichung des Behindertenkonzepts MobilPlus im Jahre 2014 weitgehend aus der durch ihn finanzierten Übergangslösung ProMobil zurückziehen werde. Dieser Zeitpunkt habe aus heutiger Sicht grundsätzlich auch den Zeithorizont für eine allfällige Regelung der Finanzierung von Behindertentransporten im kantonalen Recht zu bilden.



#### *4.2. Schwächen der Initiative*

Ziel der Initiative ist laut Begründung die langfristige Existenzsicherung von TIXI. Zu diesem Zweck soll der ZVV individuelle Transporte von Behinderten gewährleisten und für einen allgemeinen und rechtsgleichen Zugang der Mobilitätsbehinderten zum individuellen Transportangebot sorgen. Dazu soll das Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr durch einen neuen § 18a PVG ergänzt werden, obwohl es auch laut Initiative um individuelle Transporte geht.

Die Platzierung im PVG ist wenig sinnvoll, umso mehr, als die Bestimmungen des PVG und der dazugehörigen Verordnungen eine inhaltliche Einheit bilden, 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 und 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 minimale Einwohnerzahl, Nachfrage, Verkehrszeiten usw. verknüpft, damit ein Anspruch auf eine Erschliessung durch öffentlichen Verkehr besteht. Diese Voraussetzungen können bei individuellen Transporten nicht angewendet werden. Die Definition entsprechender Voraussetzungen kann auch nicht Sache des ZVV sein. Sie ist sinnvollerweise von den Behörden vorzunehmen, die für das Sozialwesen verantwortlich sind. Dadurch kann eine gewisse Einheitlichkeit der Anspruchsberechtigung von Leistungsbezügerinnen und -bezüger sichergestellt werden.

Dasselbe gilt für die Finanzierung, die gemäss Initiative vom ZVV zu regeln wäre. Der ZVV sorgt gegenwärtig mit hohen Investitionen dafür, dass der öffentliche Verkehr für Behinderte zugänglich gemacht wird. Subsidiär unterstützt er die Übergangslösung ProMobil, wobei wie erwähnt von einem Zeithorizont bis 2014 auszugehen ist.

Die in der Initiative vorgeschlagene Finanzierungslösung weist ausserdem schwerwiegende Mängel auf. Der neue § 18a Abs. 4 PVG sieht für die Beiträge des ZVV eine Obergrenze von 0,25% der Aufwendungen nach § 25 PVG vor. Laut § 25 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. Im Rahmen dieser Bestimmung wendet der ZVV heute pro Jahr rund 700 Mio. Franken auf. Daraus ergibt sich ein Beitragsrahmen von höchstens 1,75 Mio. Franken pro Jahr, der den gemeinnützigen privaten Organisationen des Behindertentransportes wie TIXI oder ProMobil künftig insgesamt zur Verfügung stünde. Selbst wenn

zugunsten der Initiative und entgegen ihrem Wortlaut davon ausgegangen würde, dass auch die Kosten der SBB von rund 400 Mio. Franken – die allerdings nicht über §25 PVG abgegolten werden – miteinzubeziehen wären, würde der Beitragsrahmen bei höchstens ungefähr 2,75 Mio. Franken liegen (0,25% von 1,1 Mrd. Franken). Der heutige Betrag des ZVV an ProMobil beträgt 6 Mio. Franken und liegt damit deutlich über dem künftigen Höchstbetrag. Die Umsetzung der Initiative wäre daher ein nicht zu verkraftender Rückschritt gegenüber der heutigen Lösung und würde das Ziel der Initiative klar verfehlen. Zudem kann ein Widerspruch zu einer anderen Forderung in derselben Bestimmung entstehen: Der Beitrag des ZVV müsste mindestens 50% der ungedeckten Kosten der gemeinnützigen Organisationen übernehmen. Wenn dieser Anteil wie bei ProMobil die Höchstgrenze des Gesamtbeitrags (1,75 bis 2,75 Mio. Franken) überschreitet, kann die Vorgabe der Initiative nicht erfüllt werden. Hinzu kommt, dass der neue §18a Abs. 4 PVG die gemeinnützigen Organisationen verpflichten würde, 30% bis 50% ihrer ungedeckten Kosten selber, d. h. über Spenden aufzubringen. Es ist sehr fraglich, ob die Organisationen in der Lage wären, diese Gelder aufzubringen.

Wegen der Widersprüchlichkeit und aufgrund des Wortlautes ist der neu einzuführende §18a Abs. 4 PVG wie eingangs erwähnt auszulegen. Aufgrund einer summarischen Prüfung kann der mögliche Widerspruch im vorgeschlagenen §18a Abs. 4 PVG nicht aufgelöst werden. Wenn die Höchstgrenze als absoluter Rahmen für den Beitrag des ZVV gilt, stehen insgesamt für alle Organisationen 1,75 bis 2,75 Mio. Franken zur Verfügung. Damit kann weder das Überleben von ProMobil noch das von TIXI und weiteren Organisationen gesichert werden. Wird die Höchstgrenze entgegen dem Wortlaut als absoluter Rahmen pro Organisation interpretiert, könnte allenfalls das kurzfristige Überleben von TIXI gesichert werden. Die weitaus grössere Organisation ProMobil mit einem Kundenstamm, der das Sechs- bis Siebenfache von TIXI ausmacht und sich über das ganze Kantonsgebiet erstreckt, könnte nicht mehr oder nur noch unter drastischen Einschränkungen bestehen. Damit würde das Ziel der Initiative, den mobilitätsbehinderten Personen eine gewisse Grundversorgung zu bieten, unterlaufen.

#### *4.3. Politische Einschätzung*

Wie die vorstehenden Ausführungen zeigen, ist das Anliegen der Initiative nicht grundsätzlich von der Hand zu weisen. Der Verein TIXI geniesst in der Bevölkerung grosse Sympathien. Anliegen zur Verbesserung der Lebensumstände von Behinderten sind berechtigt und dürften von den Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern grundsätzlich positiv beurteilt werden. Die Initiative zielt mit ihrem Titel «SOS für TIXI»

zudem direkt auf die Emotionen der Stimmberechtigten ab. Es ist deshalb davon auszugehen, dass die Initiative in einer Abstimmung Chancen hätte. Weil die heutige Lösung zudem als Übergangslösung konzipiert ist, ist es angezeigt, einen Gegenvorschlag auszuarbeiten.

### **5. Gegenvorschlag**

Der Gegenvorschlag soll so ausgestaltet werden, dass er die Stärken der heutigen Lösung sichert und die Schwächen der Initiative beseitigt. Mit ProMobil besteht heute eine effiziente Organisation im Bereich des Behindertentransports, die einen zielgerichteten und optimierten Einsatz der bestehenden Mittel gewährleistet und auf dieser Grundlage ein flächendeckendes Angebot sicherstellt. Die trotzdem bestehenden Finanzierungslücken sind über den Gegenvorschlag zu schliessen.

Formell soll der Gegenvorschlag als Gesetzesänderung ausgestaltet werden, die allerdings nicht ins PVG aufzunehmen ist. Der ZVV leistet seinen Anteil an das Transportangebot für behinderte Menschen einerseits durch direkte Subventionen an ProMobil, andererseits durch eine stete Verbesserung der Behindertentauglichkeit des öffentlichen Verkehrs (MobilPlus). Dank MobilPlus wird der Kundenkreis, der auf ProMobil angewiesen ist, sinken. Dementsprechend sollten sich auch die Subventionen des ZVV vermindern, wie es in der Weisung zur Vorlage 3611 vorgesehen ist. Ein Teil der Menschen mit einer Behinderung wird aber immer auf Sondertransporte angewiesen sein, sodass 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 in der Weisung zur Vorlage 3611 vorgesehen war.

Mit dem Gegenvorschlag soll demnach eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden, mit der das Sozialwesen die nötigen Beträge zur Verfügung stellen kann und soll. Die gesetzliche Grundlage ist sinnvollerweise in einem Gesetz aus dem Sozialbereich zu verankern. Das ist sachlich gerechtfertigt:

- ProMobil finanziert nur Freizeitfahrten, alle anderen Transporte wie Arbeitsfahrten, Arztbesuch, Therapiebesuch usw. werden bereits über die Gesetze im Sozialbereich finanziert,
- die Anspruchsberechtigung könnte den vorhandenen Gesetzen oder Verordnungen im Sozialbereich angeglichen werden,
- die Finanzierungsquellen sind übersichtlicher, eine Doppelfinanzierung lässt sich leichter vermeiden,
- es geht erklärermassen um individuelle Transporte von Behinderten, während sich der Zweckartikel des PVG allein auf öffentliche Transporte bezieht,

- der ZVV wird sich mittelfristig aus der Finanzierung von ProMobil zurückziehen. Eine Verankerung der individuellen Transporte im Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr wäre deshalb wenig sinnvoll.

Aufgrund einer ersten summarischen Prüfung könnte eine entsprechende Gesetzesbestimmung beispielsweise in das kantonale Gesetz über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen vom 1. Oktober 2007 (IEG; LS 855.2) aufgenommen werden. Auf Gesetzesstufe ist der Grundsatz zu formulieren. Die Ausführungsbestimmungen sind so auszugestalten, dass Anspruchsberechtigung und Finanzierung klar geregelt sind und dem Umstand Rechnung tragen, dass Mobilitätsbehinderte, die den öffentlichen Verkehr selbstständig benutzen können, auch tatsächlich auf den öffentlichen Verkehr umsteigen sollen. Hier bietet die Verordnung über Invalideneinrichtungen für erwachsene Personen (IEV, LS 855.21) eine gute Grundlage.

Im Rahmen des Gegenvorschlags ist auch auf geeignete Weise sicherzustellen, dass die Beiträge, die der ZVV auf Grundlage der Angebotsverordnung an ProMobil leistet, bis 2014 weiterhin ausgerichtet werden. Diese Beiträge sind im KEF 2009–2012 eingestellt und in der Finanzplanung bis 2014 enthalten.

Bericht und Antrag an den Kantonsrat sind unter der Federführung der Volkswirtschaftsdirektion auszuarbeiten, wobei die Sicherheitsdirektion und die Finanzdirektion beizuziehen sind. Die Sicherheitsdirektion sorgt für die konkrete Ausarbeitung des Gegenvorschlags, die Finanzdirektion soll insbesondere die Auswirkungen in finanzrechtlicher Hinsicht überprüfen.

Die Volkswirtschaftsdirektion ist demzufolge zu beauftragen, unter Bezug der Sicherheitsdirektion und der Finanzdirektion einen Gegenvorschlag auszuarbeiten und dem Regierungsrat zusammen mit dem Antrag betreffend Bericht und Antrag zur Initiative an den Kantonsrat zu unterbreiten.

Seit dem 1. Oktober 2008 werden die Beschlüsse des Regierungsrates mit Ausnahme der Beschlüsse zu Rekursen und zu Personal veröffentlicht. Liegen überwiegende Interessen vor, die einer Veröffentlichung entgegenstehen, ist zu beschliessen, dass der Beschluss nicht öffentlich ist (RRB Nr. 1494/2008). Bei Volksinitiativen prüft der Regierungsrat vorab, ob die Initiative rechtmässig ist und ob ihr ein Gegenvorschlag gegenübergestellt werden soll. Je nach Entscheid gelten für die Weiterbearbeitung andere Verfahrensvorschriften, insbesondere andere Fristen. Es handelt sich mithin um einen Zwischenentscheid des Regierungsrates. Insbesondere der Entscheid, ob ein Gegenvorschlag ausgearbeitet werden soll, enthält in der Regel auch politische Überlegungen, die bis zum Bericht und Antrag an den Kantonsrat vertraulich bleiben

müssen, um die weitere Meinungsbildung des Regierungsrats nicht zu beeinträchtigen. Nach der Beschlussfassung über Bericht und Antrag an den Kantonsrat kann auch dieser Zwischenentscheid öffentlich gemacht werden. Folglich ist die Veröffentlichung dieses Beschlusses bis zum Beschluss über Bericht und Antrag zur Volksinitiative hinauszuschieben.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion und der Sicherheitsdirektion  
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. Es wird festgestellt, dass die am 21. Mai 2008 eingereichte Volksinitiative «SOS für TIXI» nicht vollständig unrechtmässig ist.

II. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, unter Beizug der Sicherheitsdirektion und der Finanzdirektion einen Gegenvorschlag auszuarbeiten und diesen dem Regierungsrat zusammen mit dem Bericht und Antrag an den Kantonsrat zur Gültigkeit der Initiative und deren Inhalt zu unterbreiten.

III. Dieser Beschluss ist bis zur Veröffentlichung des Berichts und Antrags zur Initiative nicht öffentlich.

IV. Mitteilung an die Finanzdirektion, die Sicherheitsdirektion und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:

**Husi**