

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 9. Juli 2014

794. Zürcher Verkehrsverbund (Verbundtarif 2015, Genehmigung)

1. Ausgangslage

Gemäss §17 Abs. 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (PVG) setzt der Verkehrsrat den für das Verbundgebiet gelgenden Tarif nach Anhören der Gemeinden, der Regionalen Verkehrskonferenzen und der Verkehrsunternehmen fest. Der Tarif bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat. Die letzte Preiserhöhung im ZVV erfolgte auf den Fahrplanwechsel im Dezember 2012. Die Erhöhung betrug durchschnittlich 3,3%. Grund für die Erhöhung war die vom Bundesrat auf diesen Zeitpunkt beschlossene Erhöhung der Trassenpreise.

Aufgrund der steigenden Kosten ist die nächste Tariferhöhung auf Dezember 2014 geplant. Es handelt sich um eine differenzierte Preisanspassung, bei der Abonnementspreise zwar auf allen Tarifstufen erhöht, die Preise der Einzeltickets in den unteren Tarifstufen jedoch zum Teil geschont werden. Die differenzierte Preisanspassung umfasst auch eine Preiserhöhung beim 9-UhrPass. Insgesamt führen die Massnahmen zu einer durchschnittlichen Tariferhöhung von 2,55%.

Mit diesen Massnahmen kann die Kostenunterdeckung in den Jahren 2014/2015 voraussichtlich stabil gehalten werden, was der Zielsetzung des Rahmenkredits 2014/2015 entspricht (Beschluss des Kantonsrates vom 20. Januar 2014, Vorlage 5006). Hintergrund dieser Zielsetzung ist der Umstand, dass sich die Kostenunterdeckung künftig nur im Rahmen des erwarteten Wirtschaftswachstums im Kanton Zürich entwickeln darf (Beschluss des Kantonsrates vom 20. Januar 2014 über die Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr; Strategie 2016–2019; Vorlage 5005a). Das bedeutet, dass der Finanzierungsanteil der öffentlichen Hand am öffentlichen Verkehr im Vergleich zur Wirtschaftsleistung (BIP) über einen gewissen Zeitraum stabil bleibt, obwohl vom öffentlichen Verkehr ein überdurchschnittliches Wachstum erwartet wird und wesentliche Angebotsausbauten mit entsprechenden Kostenfolgen verwirklicht werden (Durchmesserlinie, 4. Teilergänzungen der Zürcher S-Bahn). Das bedeutet aber auch, dass die Wirtschaftlichkeit weiter verbessert werden muss und dass die Nutzerinnen und Nutzer das erforderliche Wachstum über höhere Preise mittragen müssen. In der Finanzplanung 2015–2020 des ZVV und im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) 2014–2017 sind unter anderem deshalb Mehreinnahmen aus einer Tariferhöhung auf 14. Dezember 2014 von 2,5% eingeplant.

2. Einnahmenprognose

Die vorgeschlagenen Massnahmen ergeben eine durchschnittliche Tariferhöhung von 2,55%. Aufgrund der Erfahrungen der letzten Tarifrunden ist davon auszugehen, dass die Mehreinnahmen aus der vorliegenden Preiserhöhung bereits 2015 vollumfänglich erzielt werden können. 2015 wird somit eine Steigerung der Verkehrseinnahmen von insgesamt 19 Mio. Franken erwartet.

3. Verbundtarif 2015 – geplante Massnahmen

3.1. Vorbemerkungen

Die angestrebte Zielgröße der Tarifmassnahmen 2015 beträgt 2,5%. Dieser Wert kann jedoch aus technischen und tariflichen Gründen nicht punktgenau erreicht werden. Abweichungen entstehen dadurch, dass die Einzelticket-Preise für Lokalnetz/Kurzstrecken sowie für 1–2 Zonen jeweils nur um 10 Rappen und nicht um 5 Rappen erhöht werden können, da die Ticketautomaten keine 5-Rappen-Münzen annehmen. Des Weiteren muss ab Tarifstufe 3 der Vollpreis für Tickets stets in 20-Rappen-Schritten erhöht werden, weil der Halbtaxpreis die Hälfte des Vollpreises beträgt und somit ebenfalls nur in 10-Rappen-Schritten steigen kann. Das führt bisweilen zu überproportionalen Anstiegen bei diesen Tickets.

Weiter führt das sorgfältig ausbalancierte Tarifgefüge zu Abweichungen von der Zielgröße. So leiten sich die Preise sämtlicher Tickets einer Tarifstufe von denjenigen der Einzeltickets ab. Daher haben selbst kleine Anpassungen bei den Einzeltickets auch Auswirkungen auf die Preise des übrigen Ticketsortiments. Aus diesen Gründen ist sowohl bei den einzelnen Tickets wie auch insgesamt lediglich eine Annäherung an die gesetzte Zielgröße möglich.

Bei der Ausarbeitung der Tarifmassnahmen 2015 wird die Entwicklung des konjunkturellen Umfeldes insofern berücksichtigt, als die Preise differenziert erhöht werden sollen. So werden die Preise der Einzeltickets in den unteren Tarifstufen zum Teil geschont. Die Abonnementspreise hingegen werden auf allen Tarifstufen erhöht.

3.2. Differenzierte Preiserhöhung

Bei den Tarifstufen für Lokalnetz/Kurzstrecken und für drei Zonen werden die Preise für Einzeltickets, Tageskarten, Mehrfahrtenkarten und Tageswahlkarten aus den genannten Gründen geschont (0%). Die Einzeltickets und Tageskarten der anderen Tarifstufen werden unterschiedlich stark ansteigen (Tarifstufe 2: 10 Rappen bzw. 2,4%, Tarifstufe 4: 20 Rappen bzw. 2,4%; Tarifstufe 6: 20 Rappen bzw. 1,6%, Tarifstufe 8: 20 Rappen bzw. 1,2%, jeweils für Erwachsene 2. Klasse).

Die Preise der Monats- und Jahresabonnements werden alle angehoben, wobei die Erhöhung je nach Tarifstufe unterschiedlich stark ausfällt. So steigen beispielsweise die persönlichen Abonnements im Lokalnetz um 2,0%, auf Tarifstufe 2 um 3,7%, auf Tarifstufe 3 um 4,2%, auf Tarifstufe 4 um 3,1% und auf Tarifstufe 6 um 1,7% (jeweils für Erwachsene 2. Klasse).

Beim «9-UhrPass»-Sortiment erfolgt beim Tagespass und beim Abonnement «Alle Zonen» eine etwas überdurchschnittliche Preiserhöhung. Der ZVV gewährt hier einen sehr hohen Rabatt gegenüber dem Preis einer normalen Tageskarte bzw. eines «NetzPasses». Dieser Rabatt ist bei gesamtheitlicher Betrachtung des Tarifgefüges vor allem bei den Abonnementen überdurchschnittlich hoch und die Tickets weisen keine angemessene Ertragskraft auf. Die Preisanpassung führt bei der «9-Uhr Pass»-Tageskarte (2. Klasse) zu einer Erhöhung von 4,0%. Die persönlichen Monats- und Jahresabonnements «9-UhrPass Alle Zonen» (2. Klasse) schlagen um 6,6% und die persönlichen Monats- und Jahresabonnements «9-UhrPass Agglo Zürich bzw. Winterthur» um 3,7% bzw. 3,1% auf.

4. Ergebnis der Vernehmlassung

4.1. Übersicht

Zur Vernehmlassung waren gemäss § 17 PVG die 170 Zürcher Gemeinden, die 14 ausserkantonalen Gemeinden im ZVV, die 12 regionalen Verkehrskonferenzen und die 8 marktverantwortlichen Verkehrsunternehmen eingeladen. Mit insgesamt 88 Antwortenden beträgt der Rücklauf 43%, womit er tiefer liegt als in den früheren Tarifrunden (2013: 64%, 2011: 52%). Die differenzierte Preiserhöhung von 2,55% wird von 92% gutgeheissen.

4.2. Beurteilung der Einwendungen

Vorgebrachte Einwände der sieben ablehnenden Gemeinden:

- a) Im Wehntal und am rechten Zürichseeufer werde mit den Ausbauten kein direkter Mehrwert für diese Gemeinden geschaffen. Im Wehntal ergäben sich durch die 4. Teilergänzungen erst ab Dezember 2015 wesentliche Verbesserungen. Auch sei nicht nachvollziehbar, wie die Kostenunterdeckung mit den vorgesehenen Massnahmen und ohne Kenntnis der Auswirkungen von FABI stabil gehalten werden könne. Eine allenfalls notwendige Tariferhöhung soll erst auf den 15. Dezember 2015 und unter Berücksichtigung von FABI umgesetzt werden (zweimal).

- b) Statt der Tarife sollen die Kostenunterdeckung oder die Effizienz erhöht werden: Die erforderlichen Mehreinnahmen sollen nicht vollumfänglich durch die Verursacher getragen werden. Ein ausgewogener Teil sei den Steuerzahlenden zur Förderung des öffentlichen Verkehrs anzulasten (dreimal).
- c) Eine regelmässige Erhöhung der Ticketpreise im öffentlichen Verkehr widerspreche den Zielen von Bund und Verkehrsunternehmen, mehr Personen für den öffentlichen Verkehr zu gewinnen und das Strassen- netz zu entlasten (zweimal).

Beurteilung der vorgebrachten Einwände:

Zu Einwand a):

Neben den beiden ablehnenden Gemeinden haben auch sieben zustimmende Gemeinden (u. a. die Städte Zürich und Winterthur) darauf hingewiesen, dass den höheren Preisen keine lokale Verbesserung des Angebots und damit kein direkt messbarer Mehrwert gegenüberstehe. Dabei wird übersehen, dass die Reisen nicht nur in der jeweils betroffenen Gemeinde beginnen oder enden, sondern dass die Fahrgäste vom Gesamtsystem und damit in der Regel auch von Verbesserungen an anderen Orten profitieren. Eine auf den jeweiligen direkten Gemeinde- nutzen bezogene Tariffestsetzung oder -erhöhung wäre in der Praxis im Übrigen in keiner Weise durchführbar.

Die Infrastrukturfinanzierung der Eisenbahnen (ohne Strassenbahnen) wird nach der erfolgreichen Volksabstimmung zu FABI ab 2016 an den Bund übergehen. Die Rechnung des ZVV wird dadurch um rund 14 Mio. Franken entlastet. Diese Entlastung führt zusammen mit der vorgeseh- enen Preisveränderung von 2,55% zu einer vorerst stabilen Kostenunter- deckung. Die Einwände sind somit nicht zu berücksichtigen.

Zu Einwand b):

Die Tarifmassnahmen sollen dazu beitragen, dass das Anwachsen der Kostenunterdeckung aufgrund der deutlichen Angebotsausbauten nicht in einem grossen Sprung erfolgt, sondern über die nächsten Jahre verteilt umgesetzt werden kann. Die Kostenunterdeckung wird gemäss Finanz- planung von jährlich 350 Mio. Franken (2015/2016) auf 410 Mio. Franken (2020) anwachsen. Die Ausbauten gehen somit nicht nur zulasten der Ver- ursacherinnen und Verursacher, sondern zu einem beträchtlichen Teil auch zulasten der öffentlichen Hand. Der Einwand ist nicht zu berück- sichtigen.

Zu Einwand c):

In der Vergangenheit konnte nicht festgestellt werden, dass Preiser- höhungen im vorgeschlagenen Ausmass zu einer grösseren Abwanderung von Kundinnen und Kunden geführt hätten. Die Fahrgäste reagieren vor allem bei Einzeltickets für sehr kurze Strecken preissensitiv (Kurz-

strecke/Lokalnetz). Dem wurde mit den vorgeschlagenen Massnahmen Rechnung getragen, indem diese Tickets geschont wurden. Der Einwand ist nicht zu berücksichtigen.

4.3. Stellungnahme des Preisüberwachers

Das Preisüberwachungsgesetz (PüG; SR 942.20) sieht vor, dass der Preisüberwacher bei Preiserhöhungen, die von einer kantonale Exekutive zu genehmigen sind, vorgängig angehört wird (Art. 14 PüG). Der Preisüberwacher kann beantragen, dass auf eine Preiserhöhung ganz oder teilweise verzichtet wird. Die Behörde führt die Stellungnahme in ihrem Entscheid an. Wenn sie ihr nicht folgt, begründet sie dies.

Die Vernehmlassungsfrist dauerte vom 2. Mai 2014 bis 10. Juni 2014. Der Preisüberwacher hat mit Schreiben vom 6. Juni 2014 empfohlen, auf eine Preiserhöhung beim 9-UhrPass zu verzichten und zusätzlich attraktive Angebote zur Verbesserung der Auslastung der Verkehrsmittel einzuführen. Eine endgültige Stellungnahme werde er abgeben, wenn der ZVV entsprechende Vorschläge unterbreitet habe.

Mit Schreiben vom 20. Juni 2014 an den Preisüberwacher hat der ZVV zu den Vorschlägen ausführlich Stellung genommen und darauf hingewiesen, dass das Anliegen, die Verkehrsmittel in den Nebenverkehrszeiten besser auszulasten, seit beinahe 20 Jahren ein wichtiges Thema im ZVV sei. Ausserdem gehöre es seit beinahe zehn Jahren zu den Stossrichtungen, die der Kantonsrat alle zwei Jahre im Rahmen des Beschlusses betreffend Grundsätze über die Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr verabschiedet. Das Anliegen wurde in den letzten Jahren dementsprechend intensiv behandelt. Dabei wurde festgestellt, dass mit tarifarischen Massnahmen und selbst hohen Rabatten keine spürbare Verlagerungswirkung erzielt werden kann. Aufgrund der Erfahrungen mit dem 9-UhrPass ist vielmehr davon auszugehen, dass nicht eine Verhaltensänderung beim Reisen erfolgt, sondern dass vor allem jene Fahrgäste, die schon vorher in den Nebenverkehrszeiten reisen konnten und auch gereist sind, vom günstigeren Angebot profitiert haben. Anstelle einer spürbaren Verlagerungswirkung kam es vor allem zu einer Abwanderung vom «NetzPass» zum 9-UhrPass mit entsprechend tieferen Gesamteinnahmen (sogenannte Kanibalisierung durch Sortimentswanderung). Diese Verluste können durch Neukundinnen und -kunden, die durch die Rabattierung gewonnen werden können, bei Weitem nicht aufgefangen werden und müssen durch die öffentliche Hand oder durch die anderen Kundinnen und Kunden getragen werden, ohne dass diese Fahrgäste einen spürbaren Nutzen davon hätten. Eine Verlagerungswirkung von den Haupt- in die Nebenverkehrszeiten kann hauptsächlich durch ein gutes Angebot in den Nebenverkehrszeiten bewirkt werden, was entsprechende Ausbauten erfordert. Für die

Finanzierung dieser Ausbauten haben neben der öffentlichen Hand (Erhöhung der Abgeltung für die Kostenunterdeckung) und den Verkehrsunternehmen (Verbesserung der Effizienz) auch die Fahrgäste über Tarifanpassungen aufzukommen. Weil die Ausbauten auch den Nebenverkehrszeiten zugutekommen, ist auch der 9-UhrPass mit einzubeziehen.

Im Zusammenhang mit den Analysen zum 9-UhrPass wurde auch festgestellt, dass vor allem der Rabatt von beinahe 48%, der beim 9-UhrPass-Abonnement gewährt wird, bei gesamtheitlicher Betrachtung des Tarifgefüges überdurchschnittlich hoch ist, obwohl der angestrebte Verlagerungseffekt seit Jahren gering ist und deutlich unter den Erwartungen liegt. Ausserdem weisen diese Tickets keine angemessene Ertragskraft auf. Aus all diesen Gründen ist es angezeigt, dass auch beim 9-UhrPass eine Preiserhöhung erfolgt, zumal das Angebot auch in den Nebenverkehrszeiten verbessert wurde und wird. Dank der Rabatte sind die Preise immer noch sehr attraktiv. Die Anpassungen sind als sinnvoll und angemessen einzustufen. Die Vorschläge des Preisüberwachers sind somit abzulehnen.

Aufgrund des Ergebnisses der Vernehmlassung, der Erwägungen zu den Einwänden sowie der Erläuterungen zu den Empfehlungen des Preisüberwachers sind die Massnahmen auf den 14. Dezember 2014 umzusetzen.

5. Senkung der Gebühr für die «Lösung des Betreibungsregister-eintrags auf Antrag des Fahrgasts»

Die Gebühr für die «Lösung des Betreibungsregistereintrags auf Antrag des Fahrgasts» soll auf Fr. 50 gesenkt werden. Die Gebühr fällt im Zusammenhang mit dem Fahren ohne gültigen Fahrausweis an, wenn ein Fahrgast den Betreibungsregistereintrag nach Bezahlen des Betrags löschen lassen will. Mit der Senkung wird die Gebühr auf jenen Betrag herabgesetzt, der seit einiger Zeit auch bei anderen Verkehrsunternehmen im Umfeld des ZVV, darunter SBB, PostAuto und Turbo, verlangt wird.

6. Direkter Verkehr

Anpassungen, die sich aus der Anerkennung des nationalen Tarifs des Direkten Verkehrs ergeben und auf nationaler Ebene festgelegt werden, bedürfen nur dann einer formellen Genehmigung, wenn der Verkehrsrat die Übernahme nicht empfiehlt (RRB Nr. 1834/2002). Bis zum heutigen Zeitpunkt sind keine Massnahmen beschlossen, die direkte Auswirkungen auf den Verbundtarif des ZVV haben könnten.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

- I. Der vom Verkehrsamt festgesetzte Verbundtarif 2015 wird genehmigt und auf den 14. Dezember 2014 in Kraft gesetzt.
- II. Veröffentlichung der detaillierten Änderungen des Verbundtarifs 2015 im Amtsblatt.
- III. Mitteilung an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:



Husi