Antrag des Regierungsrates vom 21. Juni 2017

5370

Beschluss des Kantonsrates betreffend Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr

(vom . . . . . .)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 21. Juni 2017,

beschliesst:

I. Öffentlicher Orts- und Regionalverkehr
Fahrplanjahre 2020–2023

1. Ziele

a) Die aufgrund der Siedlungs-, der Arbeitsplatz- und der Mobilitätsentwicklung erwartete zusätzliche Nachfrage von 20% bis 2023 (Grundlage 2015) im öffentlichen Orts- und Regionalverkehr soll abgestimmt auf die angestrebte räumliche Entwicklung und unter Berücksichtigung der Finanzierbarkeit abgedeckt werden.

b) Das Angebot wird angepasst, wo Kapazitätsengpässe auftreten und Handlungsspielraum besteht, sowie dort, wo der öffentliche Verkehr Marktpotenzial aufweist.

c) Die Kundenzufriedenheit soll in der Messung Servicequalität des ZVV auf dem Niveau von 76 Punkten gehalten werden.

d) Die Kostenunterdeckung soll sich im Rahmen des erwarteten Wirtschaftswachstums im Kanton Zürich, gemessen am Bruttoinlandprodukt, entwickeln. Gleichzeitig wird eine weitere Verbesserung des Kostendeckungsgrads angestrebt.

e) Die Verkehrsleistungen werden energieeffizienter als heute erbracht unter Berücksichtigung eines angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnisses.

2. Stossrichtungen

Verkehrsangebot und -infrastruktur

a) S-Bahn

Die Planungen für den weiteren Angebotsausbau in den Jahren nach den 4. Teilergänzungen der Zürcher S-Bahn werden fortgesetzt. Ein erster Umsetzungsschritt der S-Bahn 2. Generation (S-Bahn 2G) ist mit dem Bau des Brüttenertunnels und dem Ausbau des Bahnhofs Stadelhofen vorgesehen. Die Planungen werden zeitlich auf den Ausbauschritt 2030 des strategischen Entwicklungsprogramms des Bundes für den Bahnausbau (STEP) und die Finanzierbarkeit durch den Bund abgestimmt.

Bereits kurz nach der Umsetzung der 4. Teilergänzungen zeichnen sich erneut zahlreiche Kapazitätsengpässe ab. Es soll daher geprüft werden, ob einzelne Engpässe durch Vorziehen kleinerer Ausbauten des STEP-Ausbauschritts 2030 vorzeitig behoben werden können.

b) Tram- und Stadtbahnen

Die 1. Etappe der Limmattalbahn wird 2019 in Betrieb genommen, die 2. Etappe Ende 2022. Für das Tram Zürich Affoltern und die Verlängerung der Glattalbahn von Zürich Flughafen bis Kloten Industrie werden die Projektierungsarbeiten begonnen. Die Projektierungsarbeiten für das Gesamtprojekt Rosengartentram und Rosengartentunnel werden ebenfalls eingeleitet. Die Entwicklungen rund um den Flugplatz Dübendorf werden beobachtet.

c) Bus

Im Busnetz werden eine sehr gute Zuverlässigkeit, ausreichende Kapazitäten und ein attraktives Angebot angestrebt. Die Aufwertung nachfragestarker Buslinien in Stadtlandschaften und urbanen Wohnlandschaften wird vorangetrieben (Eigentrassierung, dichter Takt). Das Anliegen der behinderungsfreien Fahrt ist unter Berücksichtigung einer angemessenen Leistungsfähigkeit für die übrigen Verkehrsteilnehmenden mit Nachdruck zu verfolgen. Wo es die Nachfrage erfordert, werden Taktlücken geschlossen oder die Betriebszeiten harmonisiert.

d) Nachtnetz

Das Nachtnetz soll nachfragegerecht punktuell weiterentwickelt werden. Es ist zu prüfen, inwiefern das Angebot dem Tagesangebot angeglichen werden kann. In diesem Zusammenhang sind auch weitere Rahmenbedingungen wie die Finanzierung des Nachtangebots neu zu beurteilen.

Qualitätssteuerung

Die Schwerpunkte Zuverlässigkeit, Störungsmanagement, Sicherheit, Sauberkeit und Personalverhalten erreichen im ZVV-Gebiet eine homogene Qualität auf dem angestrebten Niveau. Dazu werden die Leistungen der einzelnen Verkehrsunternehmen laufend gemessen und, sofern nötig, Anreize für Verbesserungen geschaffen.

Fahrgastinformation

Die Fahrgastinformationssysteme werden unter Ausnutzung der technischen Neuerungen weiterentwickelt. Die Qualität der Informationen im Regelbetrieb soll dadurch auf dem bestehenden Niveau gehalten werden, und im Fall von Ereignissen sollen Verbesserungen erreicht werden. Die Informationen zum öffentlichen Verkehrsangebot sollen schnell, einfach und möglichst jederzeit zur Verfügung stehen.

Vertrieb

Die Digitalisierung des Vertriebs wird konsequent weitergeführt, um den Zugang zum öffentlichen Verkehr weiter zu vereinfachen. Der ZVV unterstützt entsprechende nationale Vorhaben zur Entwicklung und Standardisierung von Systemen der automatischen Reiseerfassung und Preisberechnung. In diesem Zusammenhang sind auch die Bedürfnisse von Personen zu beachten, welche die digitalen Vertriebskanäle für sich persönlich nicht nutzen können oder wollen oder die von ausserhalb des Raums Zürich bzw. der Schweiz anreisen. Für sie sind geeignete Alternativen vorzusehen.

Der Vertrieb wird sinnvoll mit den übrigen Schritten des Kundenprozesses verknüpft. Angesichts der weiteren Verlagerung des Verkaufs in die digitalen Kanäle sind Entwicklungen in der bedienten und in der selbstbedienten Marktpräsenz (Ticketautomaten) vor Ort aufmerksam zu beobachten. An einer Grundversorgung mit bedienter Marktpräsenz wird unter Berücksichtigung betriebswirtschaftlicher Aspekte festgehalten.

Auf nationaler Ebene setzt sich der ZVV für Vertriebsstandards ein, die eine angemessene Präsenz der regionalen Marken als verantwortliche Ansprechpartner vor Ort ermöglichen.

Hindernisfreier öffentlicher Verkehr

Die gesetzliche Umsetzungsfrist des Behindertengleichstellungsgesetzes bis 2024 erfordert eine Priorisierung der Massnahmen für eine hindernisfreie Ausgestaltung des öffentlichen Verkehrs. Der ZVV setzt sich bei den weiteren zuständigen Stellen unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit für eine kohärente Umsetzung von Massnahmen ein.

Ökologie

Der Energieverbrauch und Schadstoffausstoss pro Personenkilometer werden gesenkt.

Die Beschaffung von umweltfreundlichen und energieeffizienten Fahrzeugen (Hybridbussen und Trolleybussen), die dem neuesten Stand der Technik und dem Einsatzzweck bestmöglich entsprechen, wird unter Berücksichtigung eines angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnisses gefördert.

Für den frühestens ab 2019 vorgesehenen Baubeginn für die Umstellung der Dieselbuslinien 69 und 80 der Verkehrsbetriebe Zürich auf Trolleybusbetrieb soll in Abhängigkeit der Finanzierbarkeit durch den Bund (Agglomerationsprogramm) und den Kanton eine Kreditvorlage ausgearbeitet werden.

Marktbearbeitung

Der Nutzen des ZVV-Netzes und die Vorteile des öffentlichen Verkehrs werden weiterhin durch geeignete Kampagnen hervorgehoben.

Der öffentliche Verkehr wird in jenen Fällen als effizienter und zuverlässiger Zubringer für Freizeiterlebnisse positioniert, in denen er diese Dienstleistung wirtschaftlich erfüllen kann.

Die Marke ZVV soll vor, während und nach der Reise möglichst durchgängig zur Geltung kommen, um den Fahrgästen den Zugang zum öffentlichen Verkehr zu erleichtern und gleichzeitig das Profil des ZVV als kompetente und vertrauenswürdige Marke im Grossraum Zürich zu stärken.

Tarif

Teuerungsbedingte Mehrkosten sowie Anpassungen der Leistungen und die angestrebte Verbesserung des Kostendeckungsgrads sollen in Abhängigkeit von den finanziellen Entwicklungen und der Marktsituation sowie der Angebotsausbauten durch Preisanpassungen finanziert werden.

Wirtschaftlichkeit

Die Wirtschaftlichkeit und die Finanzierbarkeit des Gesamtsystems durch die öffentliche Hand haben hohe Priorität.

Die Effizienz der Verkehrsunternehmen wird weiter verbessert. Bei unbefriedigendem Preis-Leistungs-Verhältnis sollen Zielvereinbarungen konsequent eingesetzt werden. Leistungen werden insbesondere dann ausgeschrieben, wenn keine Zielvereinbarungen abgeschlossen werden können oder die Vorgaben nicht erfüllt werden.

Für Fahrleistungen gilt eine sozial- und umweltverträgliche Wettbewerbsordnung.

II. Langfristige Angebotsplanung

Die Planungen zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Stammstrecken der S-Bahn und zur Entflechtung der S-Bahn vom Fern- und Güterverkehr sind voranzutreiben.

Die Stadtbahnstrategie und die Netzentwicklungsstrategie VBZ 2030 sowie die Agglomerationsprogramme stellen die Grundlage für die Weiterentwicklung des Stadtbahn- bzw. Tramnetzes dar.

III. Die vorliegenden Grundsätze ersetzen den Beschluss des Kantonsrates betreffend Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr vom 15. Februar 2016.

IV. Veröffentlichung im Amtsblatt.

V. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

Einleitung

Gemäss § 28 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (PVG, LS 740.1) beschliesst der Kantonsrat mit dem Rahmenkredit die Grundsätze über die Tarifordnung sowie über die mittel- und langfristige Entwicklung des Angebots. Der Rahmenkredit wird jeweils für eine Fahrplanperiode von zwei Jahren festgelegt (§ 26 PVG) und stellt ein kurzfristiges Steuerungsinstrument für diese Fahrplanperiode dar. Mit den Grundsätzen steuert der Kantonsrat die Entwicklung des öffentlichen Personenverkehrs im Kanton Zürich mittel- und langfristig und steckt den Rahmen für die Tätigkeit des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) ab.

Die vorliegenden Grundsätze bauen auf dem ursprünglichen Controlling-Konzept des Regierungsrates auf. Im Rahmen einer Weiterentwicklung und Anpassung auf die Bedürfnisse des ZVV wurden die wichtigsten Indikatoren für den öffentlichen Personenverkehr festgelegt. Daraus können die zentralen Steuerelemente in diesem Bereich abgeleitet werden. Insgesamt werden fünf Unternehmensziele für den ZVV formuliert. In einem begleitenden Strategiebericht wird ausführlicher dargelegt, mit welchen strategischen Stossrichtungen diese Ziele erreicht werden sollen.

Der erläuternde Strategiebericht 2020–2023 orientiert sich am Gesamtverkehrskonzept des Kantons Zürich und an den raumplanerischen Grundsätzen des Kantons. Er umfasst die Fahrplanperioden 2020–2021 und 2022–2023 und ersetzt den Bericht für die Jahre 2018–2021. Er baut auf den bisherigen Zielen und Stossrichtungen auf. Änderungen erfolgen, wenn Anpassungen nötig oder Konkretisierungen möglich sind.

Leitsatz

Die Bevölkerung des Kantons Zürich wächst stetig. Laut der Prognose des Statistischen Amtes werden 2030 fast eine Viertelmillion Menschen mehr im Kanton Zürich wohnen als noch 2015. Damit einher geht eine Zunahme der Zahl der Beschäftigten im Kanton: Hier wird im Zeitraum von 2013 bis 2030 ein Anstieg um rund 130 000 Personen erwartet. Werden die Vorgaben des kantonalen Raumordnungskonzepts eingehalten, so lebt 2030 knapp die Hälfte der Bevölkerung in den Stadtlandschaften. Auch werden die zusätzlichen Arbeitsplätze zu fast 70% in den Stadtlandschaften entstehen, was zu weiter wach-

senden Verkehrsströmen aus den übrigen Regionen in diese Gebiete führt. Zudem befinden sich zahlreiche nicht arbeits- oder ausbildungsbezogene Ziele ebenfalls in den Stadtlandschaften. Deshalb trägt auch der Freizeitverkehr, der mehr als die Hälfte der Gesamtmobilität im Kanton Zürich ausmacht, zu diesem Wachstum bei. Vor allem die Ströme in den Korridoren zwischen den Stadt- und den urbanen Wohnlandschaften werden voraussichtlich stärker wachsen als bisher angenommen. Aber auch innerhalb der Stadtlandschaften wird die erwartete Marktentwicklung zu mehr Binnenverkehr führen.

Gestützt auf die mittelfristige Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung und dank einer guten Wettbewerbsposition des öffentlichen Verkehrs, vor allem im Bereich der S-Bahn, kann weiterhin mit einer stetig steigenden Nachfrage im ZVV gerechnet werden. Für den Zeitraum zwischen 2015 und 2023 wird ein Zuwachs von insgesamt rund 20% erwartet. Dieser soll abgedeckt werden unter Berücksichtigung der innerhalb des Kantons erwünschten Siedlungs- und Raumentwicklung und der Finanzierbarkeit durch den Bund und den Kanton. Dabei ist aber zu beachten, dass sich im Rahmen der Digitalisierung der Gesellschaft und des Mobilitätsmarkts im Besonderen auch neue Mobilitätsanbieter weiterentwickeln können. Unter anderem könnten sich flexible und preislich attraktive Mitfahr-Systeme im Freizeit- aber auch im Pendlerverkehr punktuell zu einer Alternative zum öffentlichen Verkehr entwickeln.

Nach Umsetzung der dritten und letzten Etappe der 4. Teilergänzungen der Zürcher S-Bahn auf Dezember 2018 mit weiteren Kapazitätssteigerungen auf mehreren Korridoren werden vorerst keine grundlegenden Anpassungen am S-Bahn-Angebot möglich sein. Für einen weiteren Ausbau des Angebots sind umfangreiche Infrastrukturmassnahmen (Brüttenertunnel, Ausbau Bahnhof Stadelhofen) erforderlich, für die aufgrund des neuen bundesrechtlichen Regelwerks zu «Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI)» seit dem 1. Januar 2016 der Bund zuständig ist. Die Finanzierung dieser Massnahmen erfolgt daher im Rahmen des strategischen Entwicklungsprogramms des Bundes für den Bahnausbau (STEP) und ist erst für den Ausbauschritt 2030 vorgesehen. Im Busnetz erfolgen im Zuge der letzten Etappe der 4. Teilergänzungen weitere Anpassungen, um dem übergeordneten Ziel der durchgehenden Transportketten Rechnung zu tragen. Daneben liegt das Augenmerk auf der Sicherstellung einer sehr guten Zuverlässigkeit und auf der Behebung von Kapazitätsengpässen.

Im Bereich von Tram und Stadtbahn wird in der Strategieperiode die Limmattalbahn zwischen Zürich Altstetten und Killwangen-Spreitenbach AG voraussichtlich vollständig in Betrieb genommen. Sie wird dann als neuer effizienter Zubringer zur S-Bahn und schneller Fein-

verteiler auftreten. Daneben sollen die nächsten Projektschritte für weitere Vorhaben wie das Tram Zürich Affoltern oder die Verlängerung der Glattalbahn von Zürich Flughafen bis Kloten Industrie eingeleitet werden.

Auf der Strasse sind in der Strategieperiode keine grösseren Ausbauten vorgesehen, was die Stausituationen mitunter auch ausserhalb der Hauptverkehrszeiten verschärft. Staus beeinflussen die Pünktlichkeit der strassengebundenen öffentlichen Verkehrsmittel Bus und Tram. Dies kann zu einer Abnahme der Zuverlässigkeit und bei Umsteigeverbindungen zu Anschlussbrüchen führen. Der behinderungsfreien Fahrt im Strassenraum ist deshalb auch künftig grosse Aufmerksamkeit zu schenken.

Die Kostenunterdeckung des ZVV, die dem Kantons- und Gemeindebeitrag an den ZVV entspricht, wird sich nach der Inbetriebnahme der dritten Etappe der 4. Teilergänzungen zuerst stabilisieren und danach wieder etwas vermindern. Damit werden die Ziele und Stossrichtungen der vorliegenden Grundsätze erreicht. Die finanzielle Zielsetzung des ZVV sieht vor, dass sich die Kostenunterdeckung im Rahmen des erwarteten Wirtschaftswachstums im Kanton Zürich, gemessen am Bruttoinlandprodukt, entwickelt. Zudem soll der Kostendeckungsgrad verbessert werden. Dadurch soll der finanziellen Situation in den öffentlichen Haushalten Rechnung getragen werden. Nachfrage und Angebot des öffentlichen Verkehrs dürften hingegen weiter stetig und stärker als die BIP-Entwicklung zunehmen. Das bedeutet vor allem, dass die Wirtschaftlichkeit der Leistungserbringung weiter verbessert werden muss.

Neben dem Kernthema des öffentlichen Verkehrs müssen in der aktuellen Strategieperiode auch die Rahmenbedingungen weiterhin genau beobachtet und analysiert werden. Technologie, Medien, aber auch Gesellschaft, Politik und Kultur sind einem raschen Wandel unterworfen. Daraus entstehen auch sogenannte Megatrends wie die Digitalisierung oder die Urbanisierung, die wiederum einen Einfluss auf das Mobilitätsverhalten der Bevölkerung und somit indirekt auch auf den öffentlichen Verkehr haben können. Dieser muss deshalb in einem komplexen Umfeld weiterhin flexibel reagieren und dadurch bestmögliche Lösungen für die Fahrgäste anbieten können.

Wirkungsebene

Auf der Wirkungsebene wird beurteilt, welche Verkehrsbedürfnisse bestehen und inwieweit das Verkehrsangebot den Verkehrsbedürfnissen gerecht zu werden vermag.

Aufgrund der Marktentwicklung (Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung), der guten Wettbewerbsposition des öffentlichen Verkehrs sowie der Angebotsausbauten der 4. Teilergänzungen der Zürcher S-Bahn wird für den Zeitraum 2015 bis 2023 mit einem Nachfragewachstum von insgesamt 20% gerechnet. Das grösste Wachstum wird weiterhin auf den Netzen der S-Bahnen und Regionalbusse stattfinden. Angesichts der jüngsten Bevölkerungsprognosen wird aber auch das Wachstum auf den Stadtnetzen in diesem Zeitraum voraussichtlich stärker ausfallen als bisher angenommen. Der Freizeitverkehr, der hauptsächlich in den Nebenverkehrszeiten stattfindet, bleibt ein wichtiger Teil der Nachfrage im öffentlichen Verkehr. Es wird erwartet, dass sich das Wachstum in den Nebenverkehrszeiten wie bis anhin ähnlich wie in den Hauptverkehrszeiten entwickelt.

Die Akzeptanz und Beurteilung des öffentlichen Verkehrsangebots werden im ZVV anhand der Kundenzufriedenheit ermittelt. Bei der Erhebung im Jahr 2016 erteilten die Kundinnen und Kunden dem ZVV 77 von 100 möglichen Punkten, womit der bisher höchste Wert aus dem Jahr 2012 erneut erreicht wurde. Wie bis anhin soll die Zufriedenheit der Kundinnen und Kunden auch künftig bei 76 Punkten gehalten werden. Dies stellt angesichts der steigenden Fahrgastzahlen und der damit verbundenen Aus- und Belastung von Fahrzeugen und Infrastruktur eine grosse Herausforderung dar. Dabei kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Leistungen mit steigender Nachfrage nicht immer und überall den zunehmenden Ansprüchen der Fahrgäste an die Qualität genügen können. Um das Qualitätsziel dennoch weiterhin zu erreichen, werden die Leistungen der Verkehrsunternehmen laufend gemessen und, sofern nötig, Anreize für Verbesserungen geschaffen.

Die zunehmende Verbreitung von neuen und leistungsfähigen Kommunikationsinstrumenten bringt auch Veränderungen in den Bereichen Fahrgastinformation und Vertrieb mit sich. Immer mehr Menschen nutzen das Internet unterwegs, was im ZVV etwa an der steigenden Zahl der Verbindungsabfragen über mobile Geräte erkennbar ist. Auch Dienstleistungen im Zusammenhang mit dem öffentlichen Verkehr wie Verkauf, Fahrplanauskunft und Beratung sollen rund um die Uhr und möglichst unabhängig vom Standort in Anspruch genommen werden können. Die Informationssysteme sind daher weiterzuentwickeln. Insbesondere bei Ereignissen mit Auswirkungen auf den Betrieb des öffentlichen Verkehrs (z. B. Baustellen, Grossveranstaltungen, Streckenblockierungen) sollen Informationen schnell, möglichst umfassend und über alle Kanäle hinweg verfügbar sein.

Die fortschreitende Digitalisierung bleibt auch für die Weiterentwicklung des Vertriebs der massgebende Einflussfaktor. Zum einen soll das Fahrplanangebot mit der Tarifauskunft und dem Ticketkauf optimiert verknüpft werden. Zum anderen werden vor allem neuartige Systeme zur digitalen Reiseerfassung und Preisberechnung den Zugang zum öffentlichen Verkehr und dessen Nutzung vereinfachen. Der ZVV unterstützt nationale Vorhaben zur Entwicklung und Standardisierung solcher Systeme.

Als Folge dieser Entwicklungen werden auch die Bedeutung und die Wirtschaftlichkeit der selbstbedienten Marktpräsenz vor Ort (Ticketautomaten) und insbesondere der bedienten Verkaufskanäle weiter abnehmen. An einer Grundversorgung mit bedienter Marktpräsenz im Verbundgebiet wird jedoch weiterhin festgehalten. Allgemein gilt es auch den Bedürfnissen von Personen Rechnung zu tragen, welche die digitalen Kanäle für sich persönlich nicht nutzen können oder wollen.

Um einen hindernisfreien öffentlichen Verkehr zu gewährleisten, sieht das Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG, SR 151.3) vor, dass die Lücken in den hindernisfreien Transportketten bis 2024 zu schliessen sind. Der ZVV und seine angeschlossenen Verkehrsunternehmen setzen den gesetzlichen Auftrag schon seit Jahren schrittweise um. Bereits heute verkehren auf allen S-Bahn-Linien im Verbundgebiet ganz oder teilweise niederflurige Züge. Nahezu die gesamte Busflotte ist niederflurig und fast alle Tram- und Stadtbahnhaltestellen werden mit Fahrzeugen mit Niederflureinstieg bedient. Der grösste Handlungsbedarf besteht nach wie vor bei verschiedenen Bahnhöfen, für die der Bund und die Bahnen zuständig sind, sowie beim fristgerechten Ausbau der vielen noch nicht hindernisfreien Bushaltestellen, die in die Zuständigkeit der Strasseneigentümer fallen (Gemeinden, Kanton). Die Ausbaumassnahmen werden gemeinsam mit den zuständigen Partnern im ZVV und unter Berücksichtigung der Verhältnismässigkeit geplant. Vorrangig sind Ausbauten an Bahnhöfen und Haltestellen mit grossem Kundennutzen (Umsteigefunktion, hohe Frequenzen, Nähe zu Einrichtungen mit besonderer Bedeutung für gehbehinderte Personen). Erfolgt ein Ausbau nicht fristgerecht oder sind bauliche Massnahmen unverhältnismässig, müssen Ersatzmassnahmen angeboten werden. Von den baulichen Massnahmen profitieren im Übrigen nicht nur gehbehinderte Menschen oder Personen mit Altersbeschwerden, sondern auch Reisende mit Gepäck oder Kinderwagen.

Im Bereich Umwelt liegen die Schwerpunkte weiterhin auf dem Energieverbrauch, den CO_2-Emissionen und dem Ausstoss von Luftschadstoffen. Der öffentliche Verkehr erbringt die Verkehrsleistung insgesamt weiterhin wesentlich energieeffizienter als der motorisierte Individualverkehr: Mit einem Anteil von lediglich rund 5% am Energie-

verbrauch des Gesamtverkehrs im Kanton Zürich übernimmt der öffentliche Verkehr rund 30% der Verkehrsleistung. Der gesamte Energieverbrauch des öffentlichen Verkehrs ist aber aufgrund der zahlreichen Angebotsausbauten in den letzten Jahren angestiegen. Um einem weiteren Anstieg des Energieverbrauchs entgegenzuwirken, wird eine noch energieeffizientere Leistungserbringung (geringerer Energieverbrauch pro Personenkilometer) angestrebt. Verbesserungen bei der Energieeffizienz und den Emissionen sind insbesondere durch die Beschaffung zusätzlicher Hybridbusse und durch den Ausbau des Trolleybusnetzes in der Stadt Zürich zu erwarten. Gleichzeitig werden mit der ständigen Flottenerneuerung und den strengeren Abgasnormen auch beim Dieselbus die Luftschadstoffe stetig vermindert. Die Entwicklungen der Elektromobilität und andere alternative Antriebsformen im Busbereich werden weiterhin beobachtet. Die Massnahmen erfolgen in Abhängigkeit der Finanzierbarkeit durch den Bund (Agglomerationsprogramm) und den Kanton und unter Berücksichtigung eines angemessenen Kosten-Nutzen-Verhältnisses.

Leistungsebene

Auf der Leistungsebene wird festgelegt, wie die auf der Wirkungsebene formulierten Bedarfsziele erfüllt werden können. Neben der Angebotsplanung (S-Bahn, Tram- und Stadtbahnen, Bus- und Nachtnetz) umfasst sie auch Instrumente und Massnahmen der Marktbearbeitung. Die enge Wechselwirkung zwischen der Siedlungsstruktur und dem Verkehrsangebot ist jeweils zu berücksichtigen. Alle Anpassungen im öffentlichen Verkehr bedürfen einer Prüfung hinsichtlich ihrer räumlichen Auswirkung.

Im Bereich der S-Bahn ermöglicht die dritte und letzte Etappe der 4. Teilergänzungen Ende 2018 nochmals auf mehreren Korridoren Kapazitätssteigerungen. Aufgrund der erwarteten Nachfrageentwicklung zeichnen sich jedoch schon kurz nach der Umsetzung der 4. Teilergänzungen und damit deutlich vor dem nächsten vom Bund geplanten STEP-Ausbauschritt 2030 neue Engpässe ab. Da im Kredit für den STEP-Ausbauschritt 2025 keine Mittel für Infrastrukturausbauten im Kanton Zürich bewilligt wurden, ist der Handlungsspielraum in diesem Zeitraum stark eingeschränkt. Es ist zu prüfen, ob allenfalls Massnahmen des Ausbauschritts 2030 vorgezogen werden können. Im Rahmen des Ausbauschritts 2030 sind mit dem Brüttenertunnel und dem Ausbau des Bahnhofs Stadelhofen auf vier Gleise zwei Schlüsselprojekte für die Weiterentwicklung der Zürcher S-Bahn vorgesehen. Sie bilden die Grundlage für den erforderlichen Kapazitätsausbau nach dem Ansatz der S-Bahn 2G (System einer inneren und einer äusseren

S-Bahn). Sie sind zudem unerlässlich für die Stabilisierung des dichten Bahnbetriebs im Raum Zürich. Voraussichtlich 2019 werden auf Bundesebene die entsprechenden Entscheide für den Ausbauschritt 2030 gefällt.

Ein weiterer grosser Ausbaubedarf besteht in den nächsten Jahren im Einzugsgebiet der Sihltal Zürich Uetliberg Bahn (SZU). Gründe sind die überdurchschnittlich starke Siedlungs- und Arbeitsplatzentwicklung in diesem Gebiet. Hier sind gezielte Infrastrukturausbauten erforderlich, um den Betrieb zu stabilisieren und die Kapazität zu erhöhen.

Tram- und Stadtbahnen erlauben die Bewältigung einer grossen Nachfrage bei guter Transportqualität und wenig Flächenverbrauch. Neue Linien lösen zudem erfahrungsgemäss Bautätigkeiten mit grosser Nutzungsdichte aus und können somit die raumplanerischen Zielsetzungen unterstützen. Sie weisen aber auch hohe Investitions- und Betriebskosten aus. Daher müssen künftige Tram- und Stadtbahnen den wirtschaftlichen Vorgaben entsprechen, sich in das bestehende Netz einfügen und die gewünschte Siedlungsentwicklung unterstützen. In der Strategieperiode 2020–2023 wird die Limmattalbahn, deren erste Etappe voraussichtlich Ende 2019 in Betrieb geht, verwirklicht. Die vollständige Inbetriebnahme ist bis Ende 2022 vorgesehen. Für das Tram Affoltern (Zürich Affoltern nach Bucheggplatz) und die Verlängerung der Glattalbahn von Zürich Flughafen bis Kloten Industrie wird die Projektierung weit fortgeschritten sein. Ebenfalls werden die Projektierungsarbeiten für das Gesamtprojekt Rosengartentram und -tunnel begonnen. Weitere Projekte wie die Entwicklung des Korridors Giessen–Flugplatzareal Dübendorf–Dietlikon befinden sich in Abklärung. Der Ausbau erfolgt weiterhin abgestimmt auf die Entwicklungsziele der Raumplanung, die Agglomerationsprogramme des Bundes sowie die Finanzierbarkeit durch den Kanton und den Bund.

Durchgehende Transportketten sind ein zentraler Erfolgsfaktor des öffentlichen Verkehrs. Dank der Anpassungen am Busnetz im Zuge der 4. Teilergänzungen der Zürcher S-Bahn können diese in grossen Teilen des Kantons gewährleistet werden. Weitere Anpassungen erfolgen im Limmattal im Zusammenhang mit der Einführung der Limmattalbahn ab 2019 bzw. 2022. In der Region rund um den Flughafen werden zudem die Betriebszeiten der Buslinien mit Ziel Flughafen nachfragegerecht weiter ausgebaut. Nach den letzten grossen Angebotserweiterungen liegt jedoch das Augenmerk in allen Regionen auf der Zuverlässigkeit (Pünktlichkeit, Anschlusssicherheit) sowie der Bereitstellung ausreichender Kapazitäten. Gleichzeitig wird eine hohe Wirtschaftlichkeit angestrebt. Mit Blick auf die Zuverlässigkeit gilt es, der behinderungsfreien Fahrt weiterhin grosse Aufmerksamkeit zu schenken.

Im Vordergrund stehen dabei zusätzliche Busspuren und Busbevorzugungen an Lichtsignalen sowie der Verzicht auf Tempo-30-Abschnitte auf Achsen des öffentlichen Verkehrs. Keinesfalls dürfen bereits bestehende Massnahmen zur Busbevorzugung durch Anpassungen am Strassenraum beeinträchtigt werden. Im Zusammenhang mit Erschliessungslücken hat der Regierungsrat im Dezember 2016 eine Anpassung der Angebotsverordnung (LS 740.3) beschlossen. Neu werden in der Verordnung die Anforderungen an die Grundversorgung konkretisiert, was eine wirtschaftliche und verkehrsplanerische Priorisierung ermöglicht. Die Genehmigung durch den Kantonsrat steht noch aus (Vorlage 5323).

Technische Innovationen und Mobilitätstrends (z. B. selbstfahrende Busse), die für den öffentlichen Verkehr sowohl eine Chance als auch ein Risiko darstellen können, werden beobachtet.

Das Nachtnetz ermöglicht den Zugang zu den nächtlichen Freizeitangeboten mit dem öffentlichen Verkehr und ist eine sinnvolle Alternative zum motorisierten Individualverkehr. Für seinen weiteren nachfragegerechten Ausbau ist eine Angleichung an das Tagesangebot zu prüfen, wobei das Nachtnetz weiterhin nur an Wochenenden angeboten werden soll. In diesem Zusammenhang müssen auch weitere Rahmenbedingungen wie die Finanzierung des Nachtangebots neu beurteilt werden. Vor diesem Hintergrund soll ein Konzept für die Weiterentwicklung des Nachtnetzes erarbeitet werden.

Nach Abschluss der Angebotsausbauten im Rahmen der 4. Teilergänzungen der Zürcher S-Bahn wird das Verkehrsangebot auf absehbare Zeit nicht mehr umfangreich ausgebaut. Deshalb wird auch das Hauptgewicht in der Marktbearbeitung nicht mehr auf die Information über neue Angebote gelegt. Der Nutzen des ZVV-Netzes und die Vorteile des öffentlichen Verkehrs werden aber weiterhin durch geeignete Kampagnen hervorgehoben. Der Schwerpunkt liegt dabei vermehrt auf dem Freizeitmarkt, wo sich der öffentliche Verkehr als effizienter und zuverlässiger Zubringer verstärkt positionieren soll. Die Profilierung des öffentlichen Verkehrs unter der Netzmarke ZVV wird fortgeführt. Ziel ist eine möglichst durchgängige Präsenz der Marke vor, während und nach der Reise sowie im gesamten Verbundgebiet. Damit soll für die Fahrgäste noch deutlicher erkennbar werden, wer für die jeweiligen Dienstleistungen zuständig ist. Dies wird umso wichtiger, als mit der Digitalisierung weitere Akteure im Markt auftreten und Dienstleistungen rund um den öffentlichen Verkehr im Raum Zürich anbieten können.

Finanzierungsebene

Die Finanzierungsebene befasst sich mit der Fragestellung, wie das Angebot gemäss Wirkungs- und Leistungszielen zu finanzieren ist. Das massgebende Unternehmensziel auf dieser Ebene ist die Kostenunterdeckung.

Das Angebot des öffentlichen Verkehrs wird auch in Zukunft weiter ausgebaut, um die stetig steigende Nachfrage bewältigen zu können. Zwar sind nach den Ausbauten im Rahmen der 4. Teilergänzungen der Zürcher S-Bahn bis zur Weiterentwicklung des Schienennetzes (Bau Brüttenertunnel und Erweiterung Bahnhof Stadelhofen) keine grösseren Angebotsausbauten auf dem Bahnnetz möglich. Gewisse finanzielle Mittel sind aber für Kapazitätserweiterungen durch Verlängerungen von Fahrzeugkompositionen und für die ständige Weiterentwicklung im Bereich des Tram- und Busnetzes erforderlich. Die Verkehrsunternehmen werden den Aufwandanstieg durch Produktivitätssteigerungen dämpfen können. Dennoch ist sowohl beim Leistungsentgelt (bei aufwandfinanzierten Unternehmen wie z. B. den VBZ) als auch bei den Abgeltungen (bei defizitfinanzierten Unternehmen wie den SBB) mit einem Kostenanstieg zu rechnen. Darüber hinaus fallen in den nächsten Jahren weitere Kosten an, insbesondere hinsichtlich Substanzerhalt und Kapazitätserweiterung bei Werkstätten und Depots sowie bei der Erneuerung der Kundeninformations- und Vertriebssysteme.

Die Finanzplanung des ZVV sieht vor, dass der ZVV ab 2018 einen Teil des Angebotsausbaus ganz ohne Bundesbeteiligung tragen muss, weil der Bund ab 2018 – je nach Entwicklung der Bundesbeiträge an den Regionalverkehr – nicht mehr das gesamte vom ZVV bestellte Regionalverkehrsangebot mitfinanzieren kann.

Bis 2023 geht die Finanzplanung von einem realen Wirtschaftswachstum von 1,5% pro Jahr aus. Zusammen mit dem Mehrverkehr aus Angebotsanpassungen sind das gute Rahmenbedingungen für die Nachfrageentwicklung und somit für die Verkehrserträge; es wird mit einem jährlichen Wachstum von über 2,5% gerechnet. Bei der Teuerung wird von einem leichten Anstieg und ab 2020 mit einer Inflationsrate von 1% bis 1,5% ausgegangen. Bei der gegenwärtig geringen Teuerung lassen sich Tariferhöhungen am Markt nur noch schwer umsetzen. Dementsprechend ist diesbezüglich zurzeit Zurückhaltung angezeigt. Bei der Inbetriebnahme der dritten Etappe der 4. Teilergänzungen 2019 erfolgt voraussichtlich ein Anstieg der Kostenunterdeckung, wobei die Ziele des Regierungsrates aus der Leistungsüberprüfung 2016 eingehalten werden. Danach kann die Kostenunterdeckung wieder schrittweise gesenkt werden. Dadurch verbessert sich der Kostendeckungs-

grad. Das doppelte finanzielle Ziel, dass sich die Kostenunterdeckung im Rahmen des Wirtschaftswachstums (staatsquotenneutral) entwickelt und gleichzeitig eine Verbesserung des Kostendeckungsgrads anzustreben ist, wird auch für diese Strategieperiode beibehalten.

Ersteller- und Prozessebene

Die Erstellerebene befasst sich mit dem Verhältnis zwischen dem ZVV (u. a. zuständig für die strategische Planung und Leistungsbestellung) und den Verkehrsunternehmen (Leistungsersteller). Auf der Prozessebene werden die Wirtschaftlichkeit der Leistungserstellung sowie das Qualitätsniveau betrachtet und mithilfe eines Benchmark-Systems bewertet. Das dem Modell zugrunde liegende Kosten-Qualitäts-Verhältnis wurde seit der Strategie 2018–2021 überarbeitet. Den neu festgelegten durchschnittlichen Kosten wird ein Qualitätsniveau von 73 statt bisher 70 Punkten gegenübergestellt. Auf dieser Grundlage soll die finanzielle Steuerung und damit die Effizienz der Leistungserbringung weiter verbessert werden.

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit mit den marktverantwortlichen Verkehrsunternehmen wird weitergeführt und auf periodische Ausschreibungen soll nach Möglichkeit auch künftig verzichtet werden. Bei Unternehmen mit unbefriedigendem Preis-Leistungs-Verhältnis wird das Instrument der Zielvereinbarung konsequent angewendet. Ausschreibungen sind nur dann vorgesehen, wenn die Bereitschaft zum Abschluss einer Zielvereinbarung fehlt, das Preis-Leistungs-Verhältnis nicht im geforderten Mass verbessert werden kann oder sich die Zusammenarbeit mit einem Unternehmen über einen längeren Zeitraum schwierig gestaltet. Falls kein gemeinsames Vorgehen für die Ausschreibung einer Transportleistung möglich ist, soll die Leistung auf Ebene der Konzession gemäss den bundesrechtlichen Regeln ausgeschrieben werden. Ausschreibungen sind unter sozial- und umweltverträglichen Bedingungen durchzuführen.

Langfristige Entwicklung des Angebots

Angesichts der erwarteten Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung dürfte die Nachfrage im öffentlichen Verkehr auch in der Zeit nach der Strategieperiode (ab 2024) weiter zunehmen. Die Planungen für die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der S-Bahn unter Berücksichtigung der Wirtschaftlichkeit des Gesamtsystems sind daher fortzusetzen. Im Bereich von Tram und Stadtbahn stellen die Stadtbahnstrategie, die Netzentwicklungsstrategie VBZ 2030 und die

Agglomerationsprogramme die Grundlage für die Weiterentwicklung des Netzes dar.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Der Staatsschreiber:
Markus Kägi	Beat Husi