

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 31. Januar 2018

73. Zürcher Verkehrsverbund Ratifizierung des Übereinkommens über die Zusammenarbeit zwischen dem nationalen direkten Verkehr gemäss Ue510 und den Schweizer Tarif- und Verkehrsverbünden (Genehmigung)

1. Ausgangslage

Der öffentliche Verkehr in der Schweiz wird durch rund 250 Transportunternehmen (TU) erbracht, die in der nationalen Tarifgemeinschaft des sogenannten direkten Verkehrs (DV) zusammengeschlossen sind. Die Zusammenarbeit innerhalb dieser Gemeinschaft ist im «Übereinkommen über die Organisation der Zusammenarbeit der am direkten nationalen Personenverkehr (DV) Teilnehmenden» (Ue510) geregelt. Auf regionaler Ebene sind die TU ausserdem in Verbünden (Tarif- und Verkehrsverbünde) organisiert, die auf dem entsprechenden Gebiet die Tarife für sämtliche zugehörigen TU verbindlich festlegen. Diese Kooperationen auf nationaler und regionaler Ebene ermöglichen das unkomplizierte Reisen über das Netz verschiedener TU hinweg.

DV und Verbünde arbeiten bereits seit Jahren zusammen. Das Ue510 enthält spezifische Bestimmungen betreffend die Zusammenarbeit mit den Verbünden, und die Verbünde ihrerseits haben ihre Zusammenarbeit untereinander und mit dem DV in einer besonderen Vereinbarung geregelt. Im Rahmen dieser Kooperation haben DV und Verbünde bis heute verschiedene gemeinsame Lösungen für den öffentlichen Verkehr in der Schweiz erarbeitet. Dennoch bestehen an den Schnittstellen zwischen einzelnen Verbünden und teilweise auch zwischen DV und Verbünden gewisse tarifarische Lücken und Inkonsistenzen, welche die Benützung des öffentlichen Verkehrs punktuell erschweren können.

Gleichzeitig macht der anhaltende Kostendruck im bestellten öffentlichen Verkehr nicht nur Effizienzsteigerungen erforderlich, sondern auch geeignete Strategien, um eine möglichst gute Auslastung zu erzielen und dabei den Kostendeckungsgrad zu optimieren. Dies ist ein besonders kritischer Gesichtspunkt für Kantone und Gemeinden, die zusammen rund 70% des Defizits im Regional- und Ortsverkehr finanzieren.

2. Projekt Governance & Tariflandschaft 2020

Bei dieser Ausgangslage muss sich die öV-Branche neu organisieren, um für die Herausforderungen der Zukunft gerüstet zu sein. Im Rahmen des Projekts Governance & Tariflandschaft 2020 arbeitet die Branche seit dem Frühjahr 2017 intensiv an der inhaltlichen und organisatorischen Neuregelung der Zusammenarbeit zwischen DV und Verbänden. Ziel ist der Aufbau einer neuen gemeinsamen Organisationsstruktur sowie die Regelung und gegenseitige Anerkennung der jeweiligen Zuständigkeiten.

Im Sinne einer kundenfreundlichen, effizienten und zukunftsfähigen Erbringung des öffentlichen Verkehrs ist es angezeigt, dass gewisse tarifarische Kompetenzen für DV und Verbände gemeinsam durch eine zentrale Stelle wahrgenommen werden. Dies bedingt auf beiden Seiten die Bereitschaft, die Ausübung der entsprechenden Kompetenzen an ein übergeordnetes Gremium zu delegieren. Gleichzeitig müssen aber auch im Rahmen der neu organisierten Zusammenarbeit die Interessen aller Beteiligten in angemessener Weise gewahrt bleiben. Dabei sind insbesondere die finanziellen Interessen der Kantone und Gemeinden von Bedeutung, die in ihrer Rolle als Besteller für die Finanzierung der Leistungen im jeweiligen Verbundgebiet zu einem grossen Teil verantwortlich sind. Diese Finanzverantwortung muss mit einem erheblichen Gestaltungsspielraum in Tariffragen einhergehen, damit der verfassungsmässige Grundsatz der fiskalischen Äquivalenz gewahrt ist.

In diesem Spannungsfeld zwischen der Notwendigkeit nationaler Regelungen einerseits und der Bedeutung der regionalen Tarifautonomie andererseits hat die Branche eine Kompetenzordnung erarbeitet, die den verschiedenen Interessen bestmöglich Rechnung trägt. Die darin definierten Zuständigkeiten sollen gewissermassen die Grundlage der neuen Zusammenarbeit bilden und vorab von allen Parteien verbindlich anerkannt werden. Zu diesem Zweck wurde das «Übereinkommen über die Zusammenarbeit zwischen dem nationalen direkten Verkehr gemäss Ue510 und den Schweizer Tarif- und Verkehrsverbänden» (Ue500) geschaffen.

3. Das Ue500

Das Ue500 bildet die Grundlage der neuen Zusammenarbeit zwischen DV und Verbänden. Es enthält vorerst einzig die neue Kompetenzordnung sowie die zugehörigen Beschlussfassungsregeln und soll mit diesem Inhalt auf Frühjahr 2018 verbindlich in Kraft gesetzt werden. Anschliessend sollen in einem zweiten Schritt bis Ende 2019 die heutigen Strukturen des DV und der Verbände in der neuen Organisationsstruktur fusioniert werden. Die Grundzüge dieser neuen Organisationsstruktur stehen im Wesentli-

chen bereits fest und sind im Sinne einer Absichtserklärung in einem Anhang zur ersten Version des Ue500 beschrieben. Für die verbindliche Einführung der neuen Organisation muss das Ue500 zu gegebener Zeit um die entsprechenden Inhalte ergänzt werden.

3.1 Kompetenzordnung

Die im Ue500 verankerten Zuständigkeiten sehen vor, dass sogenannte Tarif-Nebenbestimmungen (z. B. Regelungen für die Mitnahme von Kindern, Tieren, Velos, Rollstühlen usw.) sowie gewisse vertriebsrelevante Standards (z. B. betreffend Fahrausweiskontrolle) für die gesamte Branche auf nationaler Ebene definiert werden. Die diesbezüglichen Kompetenzen werden von allen Parteien an ein übergeordnetes Gremium abgetreten, dem Vertretungen des DV sowie der Verbünde angehören. Die von diesem Gremium erlassenen Bestimmungen sind sowohl im DV als auch innerhalb der Verbünde zwingend anzuwenden. Dabei ist sowohl bei den Tarif-Nebenbestimmungen als auch bei den Standards eine abschliessende Liste von Themen vorgesehen, die von den nationalen Bestimmungen erfasst sein können.

Der DV erhält zudem gegenüber heute weitergehende Kompetenzen bei der einheitlichen Tarifierung aller Verbindungen ausserhalb der Verbünde und über die Verbundgrenzen hinweg. Im Übrigen bleiben aber die Zuständigkeiten betreffend alle Tarifaspekte für Verbindungen des DV bzw. für Verbindungen innerhalb der jeweiligen Verbundgrenzen gegenüber heute unverändert. Im regionalen Zuständigkeitsbereich der Verbünde verbleiben damit insbesondere alle finanziell wesentlichen Tarifbestimmungen betreffend das Sortiment (z. B. Einzelfahrausweise, Tageskarten, Abonnemente), die Preisbildung (z. B. Strecken- oder Zonentarif) und die Preise selbst, aber auch Bestimmungen betreffend die Einnahmenverteilung oder die Marktbearbeitung. Dies garantiert den Kantonen den nötigen Spielraum bei der Finanzierung des bestellten Angebots.

3.2 Ausgestaltung und Beschlussfassung des übergeordneten Gremiums

Mit dem Ue500 werden die Zuständigkeiten in Sachen Tarif-Nebenbestimmungen und Standards an ein nationales Gremium delegiert. In der vorgesehenen neuen Organisationsstruktur trägt dieses Gremium den Arbeitstitel «Strategischer Ausschuss öV (StöV)». Da jedoch die neue Organisationsstruktur erst in einem zweiten Schritt, nach Inkrafttreten der neuen Zuständigkeitsregelung, eingeführt wird, müssen die Aufgaben des StöV vorübergehend innerhalb der bestehenden Gremienstrukturen von DV und Verbünden wahrgenommen werden. Als Übergangsregelung sollen daher die bestehenden Führungsgremien des DV (Strategischer Ausschuss DV, StAD) und der Verbünde (Strategischer Ausschuss der Ver-

bünde, StAV) gemeinsam diese Rolle übernehmen. Dies bedeutet, dass verbindliche Beschlüsse in Sachen Tarif-Nebenbestimmungen und Standards jeweils die Zustimmung beider Gremien erfordern.

Im StAV erfolgen die Beschlüsse mit qualifiziertem Mehr, wobei die Zustimmung des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) zwingend notwendig ist. Weiter muss der StAV vor jedem Beschluss eine Vernehmlassung bei den Verbänden, die das Ue500 ratifiziert haben, durchführen. Beschlüsse, die besonders schwerwiegende (finanzielle) Auswirkungen haben können, werden der Gesamtheit der ratifizierenden Verbände zur Zustimmung vorgelegt, wobei diese mit qualifiziertem Mehr entscheiden.

3.3 Ratifizierung und Inkrafttreten

Die Branche hat sich zum Ziel gesetzt, das Ue500 in der vorliegenden Fassung auf Frühjahr 2018 in Kraft zu setzen. Hierfür ist zum einen die Ratifizierung durch den DV und durch alle integralen Verbände und zum anderen die Genehmigung durch das Bundesamt für Verkehr (BAV) gemäss Art. 17 Abs. 3 des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung (PBG) erforderlich.

3.4 Änderungen

Nach Inkrafttreten des Ue500 ist für dessen Änderungen jeweils nicht mehr die Zustimmung jedes einzelnen Verbundes erforderlich. Es ist viel mehr vorgesehen, dass die ratifizierenden Verbände als Gesamtheit Änderungen des Ue500 mit einem Mehrheitsbeschluss annehmen können. Allerdings handelt es sich um ein qualifiziertes Mehr, da unter den zustimmenden Verbänden all diejenigen sein müssen, die mindestens je 10% des gesamten Umsatzes (Verkehrseinnahmen ohne Tarifierleichterungen) aller ratifizierenden Verbände auf sich vereinigen. Dementsprechend können die Änderungen nur mit der Zustimmung des ZVV erfolgen.

4. Konsequenzen der Ratifizierung für den ZVV

Die Ratifizierung des Ue500 bedeutet für den ZVV – wie für alle Verbände – einen gewissen Autonomieverlust, da im Bereich der Tarif-Nebenbestimmungen und Standards Kompetenzen an ein übergeordnetes Gremium (StöV) delegiert werden. Dies kann für den ZVV auch mit finanziellen Folgen verbunden sein, weil einerseits neue nationale Vertriebsstandards Investitionen erfordern und andererseits nationale Tarif-Nebenbestimmungen zu Ertragsausfällen führen könnten. Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Verbände im StöV vertreten sein werden und damit die Tarif-Nebenbestimmungen und Standards auch künftig mitgestalten können. Wie genau sich der StöV zusammensetzen und nach welchen Regeln er beschliessen wird, soll plangemäss im Verlauf der nächsten Projektetappe definiert werden. Vorerst liegt die Kompetenz noch bei StAD und StAV, womit Beschlüsse die Zustimmung des ZVV erfordern.

Gleichzeitig wird mit dem Ue500 die Autonomie der Verbünde und somit des ZVV in den finanziell wesentlichen Tarifthemen, wie namentlich der Festlegung des Sortiments, der Preisbildung und der Preise selbst, branchenweit verbindlich verankert. Dadurch wird dem ZVV im Bereich des Tarifs auch in Zukunft der Gestaltungsspielraum zuerkannt, der für die Steuerung der Einnahmen und somit für eine gesicherte Finanzierung des Verbundangebots von grundlegender Bedeutung ist.

Im Weiteren gilt es zu beachten, dass die neue Organisation mit teilweiser Kompetenzdelegation an ein übergeordnetes Gremium zu einer Stärkung der gesamten öV-Branche und damit auch des ZVV führt. Dies scheint besonders wichtig vor dem Hintergrund der anhaltenden Forderungen nach bundesweiter Harmonisierung und Regulierung im öffentlichen Verkehr. Mit dem Ue500 bringt die Branche klar zum Ausdruck, dass sie willens und in der Lage ist, sich selbst in geeigneter Form zu organisieren und somit ein regulierendes Eingreifen des Bundes weder erforderlich noch zweckmässig ist.

Das Ue500 stellt angesichts dieser Erwägungen einen wichtigen Schritt in Richtung eines effizienten, kundenfreundlichen und zukunftsfähigen öffentlichen Verkehrs in der Schweiz dar und garantiert gleichzeitig dem Kanton Zürich in den wesentlichen Tarifthemen die für die Wahrnehmung seiner Finanzverantwortung zwingend notwendige Tarifautonomie.

5. Ratifizierung des Ue500 durch den Verkehrsrat

Mit der Ratifizierung des Ue500 erfolgt eine teilweise Delegation der Tarifkompetenz an eine übergeordnete Instanz mit der Folge, dass der ZVV künftig die nationalen Tarif-Nebenbestimmungen und Standards zwingend in seinen Verbundtarif übernehmen muss. Da die Kompetenz zur Festsetzung des Verbundtarifs gemäss § 17 Abs. 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (PVG, LS 740.1) dem Verkehrsrat obliegt, kann eine solche Kompetenzdelegation auch nur mit Zustimmung des Verkehrsrates erfolgen. Dieser hat der Ratifizierung des Ue500 mit Beschluss vom 14. Dezember 2017 zugestimmt.

Im Weiteren bedarf der vom Verkehrsrat festgesetzte Tarif in der Regel der Genehmigung durch den Regierungsrat (§ 17 Abs. 1 PVG). Der Regierungsrat hat diesbezüglich mit Beschluss Nr. 1834/2002 festgehalten, dass eine solche Genehmigung nicht erforderlich ist, wenn eine blosser Übernahme von auf nationaler oder internationaler Ebene beschlossenen Änderungen oder Ergänzungen in den Verbundtarif erfolgt. Eine Genehmigung durch den Regierungsrat ist jedoch weiterhin erforderlich, wenn solche nationalen Änderungen oder Ergänzungen nicht übernommen werden.

Die Ratifizierung des Ue500 bedeutet für den ZVV einen wichtigen Systemwechsel: Während heute die auf nationaler Ebene für den DV erlassenen Bestimmungen freiwillig in den Verbundtarif übernommen werden können oder nicht, werden die nationalen Tarif-Nebenbestimmungen und Standards gemäss Ue500 im ZVV zwingend zur Anwendung gelangen. In diesem System ist kein Platz mehr für eine Genehmigung der betreffenden Tarif-Nebenbestimmungen durch den Regierungsrat. Die Kernelemente des Tarifs (Festlegung des Sortiments, der Preise und der Preisbildungsvorschriften) sind jedoch nicht betroffen und werden dem Regierungsrat auch künftig zur Genehmigung unterbreitet. Indem das Ue500 sicherstellt, dass die grundlegenden finanziellen Interessen des Kantons Zürich und der Zürcher Gemeinden in ihrer Rolle als Besteller des Verbundangebots langfristig gewahrt werden, wird der teilweise Kompetenzverlust im Bereich der Tarif-Nebenbestimmungen und Standards um ein Vielfaches aufgewogen. Angesichts des künftigen Wegfalls der Genehmigung durch den Regierungsrat im Bereich der Tarif-Nebenbestimmungen ist eine Genehmigung der Ratifizierung des Ue500 durch den Regierungsrat angezeigt.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die vom Verkehrsrat beschlossene Ratifizierung des Übereinkommens über die Zusammenarbeit zwischen dem nationalen direkten Verkehr gemäss Ue510 und den Schweizer Tarif- und Verkehrsverbünden (Ue500) wird genehmigt.

II. Mitteilung an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi