Antrag des Regierungsrates vom 23. Oktober 2019

5558 a

Beschluss des Kantonsrates betreffend Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr; Änderung zu Vorlage 5558

(vom . . . . . .)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 23. Oktober 2019,

beschliesst:

I. Die Stossrichtung zum Nachtnetz der Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr, Fahrplanjahre 2022–2025 gemäss Vorlage 5558, Dispositiv I Ziff. 2.d, wird aufgehoben und wie folgt neu formuliert:

d) Nachtnetz

Um das Nachtnetz den aktuellen Bedürfnissen anzupassen, wird frühestens auf den Fahrplanwechsel im Dezember 2021 ein neues Nachtnetzkonzept umgesetzt. Das neue Nachtnetz baut auf den Stärken eines spezifischen Nachtangebots auf. Aufgrund der deutlichen Nachfrageunterschiede von Werktagen und Wochenende beschränkt sich das Nachtangebot weiterhin auf das Wochenende. In den Städten Zürich und Winterthur wird das Nachtnetz neu konzipiert und im Halbstundentakt angeboten. Auch das S-Bahn-Angebot zwischen Zürich und Winterthur wird zu einem Halbstundentakt verdichtet. Das Nachtnetz in den übrigen Regionen wird optimiert und bei genügender Nachfrage, und ausreichender Wirtschaftlichkeit sollen auch Rückfahrmöglichkeiten aus der Region ins Zentrum angeboten werden.

Mit der Einführung des neuen Konzepts hat die Wirtschaftlichkeit des Nachtnetzes den Anforderungen des übrigen Verbundangebots zu entsprechen.

II. Das Postulat KR-Nr. 180/2018 betreffend Zeitgemässes Nachtnetz für den Kanton Zürich wird als erledigt abgeschrieben.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

1. Ausgangslage

Am 15. Dezember 2002 wurde im Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) ein Nachtangebot an Wochenenden (ZVV-Nachtnetz) in Betrieb genommen. Es wurde eingeführt, um ein wachsendes Bedürfnis nach einem sicheren öffentlichen Verkehrsangebot von und zu nächtlichen Freizeitangeboten insbesondere für Jugendliche und junge Erwachsene abzudecken. Als Beitrag an die durch dieses Angebot verursachten Kosten wurde ein Nachtzuschlag von Fr. 5 eingeführt, der zusätzlich zum normalen Billett zu lösen ist. Aufgrund der grossen Nachfrage auf dem Nachtnetz musste das Angebot bereits 2004 ausgebaut werden.

Der Kantonsrat stimmte diesem Ausbau im Rahmen der periodisch zu beschliessenden Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr (nachfolgend: ZVV-Grundsätze) unter der Vorgabe zu, dass das Nachtnetz kostendeckend zu betreiben sei (Vorlage 4207a, Beschluss vom 14. März 2005). Diese Vorgabe bestätigte der Kantonsrat in der Folge jeweils mit den Beschlüssen über die ZVV-Grundsätze, letztmals am 5. März 2018 für die Jahre 2020–2023 (Vorlage 5370a). Dementsprechend wird der Nachtzuschlag auch heute weiterhin erhoben.

Auch in den Nachbarverbünden des ZVV (Ostwind, A-Welle, Zug und Schwyz) sowie auf der Fernverkehrsverbindung Zürich–Luzern besteht an Wochenenden ein Nachtangebot, für dessen Benutzung ein Nachtzuschlag bezahlt werden muss. 2011 haben sich die genannten Verbünde zusammen mit den SBB im Tarifverbund Nachtzuschlag in Form einer einfachen Gesellschaft zusammengeschlossen und einen einheitlichen Nachtzuschlag für ihre Nachtangebote eingeführt. Damit wurden die bestehenden verbundübergreifenden Angebote auch tariflich vereinheitlicht, sodass mit einem einzigen einheitlichen Nachtzuschlag das Nachtangebot in der gesamten angeschlossenen Grossregion benutzt werden kann.

Das ZVV-Nachtnetz wird seit seiner Einführung durch die Zürcher Kantonalbank (ZKB) unterstützt, indem unter anderem die Inhaberinnen und Inhaber eines ZKB-Jugendkontos einen Gratis-Nachtzuschlag lösen können, den die ZKB gegenüber dem ZVV finanziert.

Seit Einführung des Nachtnetzes wurde das nächtliche Verkehrsangebot im ZVV regelmässig im Rahmen der ordentlichen Fahrplanverfahren erweitert. Die Einsteigerzahlen haben sich seither vervierfacht. Im Durchschnitt benutzten 2018 pro Nacht knapp 20 000 Fahrgäste das Nachtnetz.

2. Auftrag des Kantonsrates zur Überprüfung des Nachtnetzes

Im Rahmen der ZVV-Grundsätze 2020–2023 formulierte der Kantonsrat am 5. März 2018 in Bezug auf das ZVV-Nachtnetz den Auftrag, es sei zu prüfen, inwiefern das Angebot neu konzipiert und dem Tagesangebot angeglichen werden könne und ob eine Ausdehnung auf weitere Tage sinnvoll sei (Vorlage 5370a). In diesem Zusammenhang seien auch weitere Rahmenbedingungen wie die Finanzierung des Nachtangebots neu zu beurteilen. Diesen Auftrag übernahm der Regierungsrat unverändert in den Antrag an den Kantonsrat vom 19. Juni 2019 betreffend ZVV-Grundsätze 2022–2025 (Vorlage 5558).

3. Grobkonzept neues ZVV-Nachtnetz

Gestützt auf den Auftrag des Kantonsrates vom 5. März 2018 wurde im Sommer 2018 die Überprüfung und Neukonzeption des Nachtnetzes eingeleitet und das ZVV-Nachtnetz vollständig überprüft. Dabei wurden insbesondere auch die im Auftrag ausdrücklich erwähnten Möglichkeiten der Ausdehnung auf weitere Tage und der Angleichung an das Tagesangebot evaluiert und die Rahmenbedingungen namentlich in Bezug auf die Finanzierung neu beurteilt. Die Arbeiten konnten vor Kurzem abgeschlossen werden, sodass nun ein Grobkonzept für ein neu ausgestaltetes ZVV-Nachtnetz vorliegt. Die zentralen Erkenntnisse dieser Arbeiten und die daraus abgeleiteten Stossrichtungen für ein neues Nachtnetz werden im Folgenden dargelegt.

3.1 Kein Angebot an Werktagen

Gemäss den Nachfrageanalysen beträgt die Nachfrage nach einem Nachtangebot an Werktagen höchstens 30% eines durchschnittlichen Wochenendtages. Analysiert wurden dazu Verkehrszählungen beim

Strassenverkehr wie auch beim Langsamverkehr (Velo- und Fussverkehr) sowohl im städtischen als auch im ländlichen Raum. Dabei konnten keine signifikanten Unterschiede zwischen Stadt und Land festgestellt werden. Mit einer derart geringen Nachfrage könnte ein Nachtangebot an Werktagen nicht annähernd wirtschaftlich erbracht werden. Das Nachtnetz soll sich daher auch künftig auf das Wochenende und ausgewählte Feiertage beschränken. Werktags kann das Angebot in den Randstunden allenfalls durch die Einführung von zusätzlichen Kursen zu Betriebsbeginn und Betriebsschluss des Tagesangebots ergänzt werden. Diese Überlegungen sind jedoch nicht Bestandteil der Überprüfung des Nachtnetzes.

3.2 Kein ausgedünntes Tagesangebot

Unter dem Aspekt «Angleichung an das Tagesangebot» wurde geprüft, ob ein Nachtangebot auf der Grundlage eines ausgedünnten Tagesangebots von S-Bahn, Tram und Bus Vorteile gegenüber einem Nachtnetz mit einem spezifischen Nachtangebot hätte. Am Beispiel der Stadt Zürich wurden für die Neukonzeption des Nachtnetzes zwei Varianten geprüft: Eine Variante mit einem ausgedünnten, aber dennoch gut vernetzten Tagesangebot und eine Variante mit einem auf den Grundsätzen des heutigen Nachtnetzes neu aufgebauten, spezifischen Nachtangebot. Die Gegenüberstellung dieser beiden Varianten hat gezeigt, dass ein ausgedünntes Tagesangebot gegenüber der spezifischen Nachtnetzvariante zu einer Verdoppelung der Kosten führen würde, während bei den Reisezeiten und der Anzahl Umsteigevorgänge auf den relevanten Verkehrsbeziehungen keine bedeutsamen Unterschiede zwischen den beiden Varianten festzustellen sind. Den potenziellen Mehrkosten eines an das Tagesangebot angeglichenen Nachtnetzes stehen somit keine nennenswerten Vorteile gegenüber, die diese Mehrkosten rechtfertigen würden. Mit einem effizienten und spezifisch auf die Nachfrage in der Nacht ausgerichteten Angebot können die wesentlichen Bedürfnisse im Nachtverkehr in rund 97% der Gemeinden im Kanton Zürich abgedeckt werden. Im ZVV-Nachtnetz soll daher auch künftig ein spezifisches, aber neu angepasstes Nachtangebot gefahren werden.

3.3 Weiterentwicklung des Nachtnetzes

Die Angebote in den Städten Zürich und Winterthur sollen den heutigen Verhältnissen entsprechend neu aufgebaut werden.

In der Stadt Zürich soll der Ausgangs- und Knotenpunkt des Nachtnetzes vom Bellevue / Bahnhof Stadelhofen zum Hauptbahnhof hin verschoben werden. Damit können eine Verbesserung der Anschlussqualität und eine bessere Ausrichtung auf das Ausgehverhalten erreicht werden. Zudem soll das Angebot auf der wichtigen Achse Langstrasse/ Limmatplatz zu einem Viertelstundentakt verdichtet werden. Die übrigen Buslinien sollen grundsätzlich im Halbstundentakt verkehren.

In Winterthur soll das heutige Konzept mit Buslinien, die sowohl städtisches als auch ländliches Gebiet erschliessen, aufgegeben werden. Neu soll Winterthur ein städtisches Nachtangebot im Halbstundentakt (bisher Stundentakt) erhalten. Zudem sollen auf dem gesamten Stadtgebiet neu auch Rückfahrten ins Zentrum möglich werden. Die Gemeinden rund um Winterthur sollen mit neuen regionalen Nachtbuslinien im Stundentakt erschlossen werden.

Zwischen den beiden Städten Zürich und Winterthur soll die S-Bahn neu ebenfalls im Halbstundentakt (bisher Stundentakt) verkehren. Damit können auch die Verbindungen vom/zum Fernverkehr verbessert werden.

In den übrigen Regionen sollen, soweit sinnvoll, zusätzliche Nachtbuslinien eingeführt und zusätzliche Rückfahr- und Einsteigemöglichkeiten eingerichtet werden.

Rückfahrmöglichkeiten in Gegenlastrichtung sind hauptsächlich im Grundnetz (Nacht-S-Bahnen) und in den Städten Zürich und Winterthur vorgesehen. Auch in weiteren urbanen Gebieten sollen jedoch Rückfahrmöglichkeit zum Bahnhof/Zentrum angeboten werden, sofern dadurch keine zusätzlichen Betriebsmittel benötigt werden. Grundsätzlich gilt es, für alle Nachtnetzlinien eine Mindestwirtschaftlichkeit sicherzustellen.

3.4 Finanzierung

Das ZVV-Nachtnetz wird heute dank des Nachtzuschlags kostendeckend betrieben. Diese Vorgabe des Kantonsrates stammt aus der Anfangszeit des Nachtnetzes, als dieses als neues Spezialangebot für eine bestimmte Kundengruppe erstmals eingeführt wurde.

Inzwischen hat sich das Nachtnetz längst als fester Bestandteil des ZVV-Angebots etabliert. Die Nachfrage auf dem Nachtnetz hat sich seit seiner Einführung vervierfacht, und das Angebot wird längst nicht

mehr nur von Jugendlichen, sondern von allen Altersgruppen genutzt. Ein Nachtangebot an Wochenenden ist auch keine Ausnahme mehr, sondern entspricht – zumindest in grösseren Städten – dem Regelfall. Das ZVV-Nachtnetz ermöglicht den Zugang zu den heute zahlreichen nächtlichen Freizeitangeboten mit dem öffentlichen Verkehr und bietet dabei eine ökologisch sinnvolle Alternative zum motorisierten Individualverkehr. Fast alle Zürcher Gemeinden sind durch das Nachtnetz erschlossen, sodass der grösste Teil der Kantonsbevölkerung auch am Wochenende auf eine sichere öffentliche Mobilität zählen kann. Das flächendeckende ZVV-Nachtangebot ist eine angemessene und nicht mehr wegzudenkende Leistung in einer fortschreitenden Entwicklung zur 24-Stunden-Gesellschaft, wie sie sich im Lebens- und Wirtschaftsraum Zürich insbesondere an den Wochenenden präsentiert. Schliesslich unterstützt das Nachtnetz auch verkehrs- und gesellschaftspolitische Zielsetzungen, indem es die Sicherheit erhöht und die Unfallprävention stärkt. Aus diesen Gründen erscheint es angezeigt, das ZVV-Nachtangebot künftig auch tariflich nicht mehr als Sonderfall (mit Zuschlag), sondern als normalen Bestandteil des ZVV-Angebots zu behandeln.

Die Einführung des neukonzipierten Nachtangebots gemäss den Ausführungen unter Ziff. 3.1 bis 3.3 wäre der ideale und richtige Zeitpunkt für einen solchen Schritt. Dadurch würden Zugangshürden für die Fahrgäste abgebaut, womit die Nachfrage weiter gesteigert werden könnte. Der Kostendeckungsgrad des neu konzipierten Nachtangebots würde ohne Nachtzuschlag im Bereich des durchschnittlichen Kostendeckungsgrades des ZVV-Tagesangebots (rund 68%) liegen. Die absolute Kostenunterdeckung des ZVV würde sich dadurch um rund 5 Mio. Franken pro Jahr oder um etwas mehr als 1% erhöhen. Gleichzeitig wäre aber zu erwarten, dass der Bund bei einem zuschlagsfreien Nachtangebot die Nachtbuslinien des Regionalverkehrs mitbestellen bzw. mitfinanzieren würde, was er heute wegen des Zuschlags nicht macht. Im Weiteren ist darauf hinzuweisen, dass sich die Kostenunterdeckung im ZVV ab 2021 aufgrund der tieferen Trassenpreise für die S-Bahn um rund 5 Mio. Franken jährlich verringern dürfte. Dadurch würden die Einbussen aus der Aufhebung des Nachtzuschlags gewissermassen kompensiert.

Aufgrund dieser Erwägungen soll der Nachtzuschlag aufgehoben und die Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit des Nachtnetzes im Zusammenhang mit der Umsetzung des neukonzipierten Nachtnetzes an das übrige Verbundangebot angepasst werden.

4. Zeitpunkt der Umsetzung des neuen Nachtnetzkonzepts

Die Überprüfung und Neukonzipierung des ZVV-Nachtnetzes stützen sich auf den Auftrag des Kantonsrates aus den ZVV-Grundsätzen 2020–2023. Da die Arbeiten noch nicht abgeschlossen waren, als die Anträge zu den ZVV-Grundsätzen 2022–2025 vom Verkehrsrat im April 2019 bzw. vom Regierungsrat im Juni 2019 verabschiedet wurden, wurde der Auftrag des Kantonsrates betreffend Nachtnetz unverändert in die Vorlage 5558 übernommen. Diese Vorlage wird in den kommenden Wochen in der Kommission für Energie, Verkehr und Umwelt (KEVU) beraten, bevor der Kantonsrat voraussichtlich Anfang 2020 darüber beschliesst.

Nachdem die Arbeiten zur Neukonzipierung des Nachtnetzes inzwischen abgeschlossen sind, könnte das neue Nachtnetz bereits im Fahrplanverfahren für die Fahrplanperiode 2022/2023 im Detail entwickelt und auf das Jahr 2022 (Fahrplanwechsel im Dezember 2021) in Betrieb genommen werden. Dies setzt jedoch voraus, dass die Neukonzeption bereits in die ZVV-Grundsätze 2022–2025 aufgenommen und in diesem Rahmen vom Kantonsrat beschlossen wird.

In diesem Sinne wird dem Kantonsrat beantragt, die mit Vorlage 5558 beantragte Stossrichtung zum Nachtnetz (Dispositiv I Ziff. 2.d) aufzuheben und neu zu formulieren. Die Änderung umfasst auch den Antrag, die Anforderungen an die Wirtschaftlichkeit des Nachtnetzes jenen des übrigen Verbundangebots anzupassen. Damit eröffnet der Kantonsrat dem für die Festsetzung des Tarifs zuständigen Verkehrsrat die Möglichkeit, den Nachtzuschlag abzuschaffen. Mit einer solchen Vorgabe werden die Zuständigkeiten, die im Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (PVG; LS 740.1) festgelegt sind, gewahrt. Gemäss § 28 PVG beschliesst der Kantonsrat Grundsätze über die Tarifordnung, während die eigentliche Festsetzung des Tarifs durch den Verkehrsrat nach Anhörung der Gemeinden, der regionalen Verkehrskonferenzen und der Transportunternehmen erfolgt (§ 17 PVG). Der Tarif bedarf anschliessend noch der Genehmigung des Regierungsrates (§ 17 PVG).

5. Rahmenbedingungen im Zusammenhang mit der Tarifänderung zur Aufhebung des Nachtzuschlags

Wenn der Kantonsrat die beantragten Änderungen der Stossrichtung zum Nachtnetz in den ZVV-Grundsätzen 2022–2025 (Vorlage 5558, Dispositiv I Ziff. 2.d) beschliesst, kann anschliessend die Tarifänderung zur Aufhebung des Nachtzuschlags eingeleitet werden. Dabei sind verschiedene Rahmenbedingungen zu berücksichtigen. Zum einen hat der Verkehrsrat das in § 17 PVG vorgesehene Vernehmlassungsverfahren

durchzuführen. Zum anderen ist ein Ausscheiden des ZVV aus dem Tarifverbund Nachtzuschlag erforderlich. Unter der Annahme, dass der Kantonsrat die Änderung 2020 beschliesst und die Vernehmlassung positiv ausfällt, könnte eine ordentliche Kündigung der Vereinbarung Nachtzuschlag wegen der einzuhaltenden Kündigungsfrist von 24 Monaten erst auf Ende 2022 erfolgen. Im gegenseitigen Einvernehmen wäre aber auch ein früheres Ausscheiden aus dem Tarifverbund Nachtzuschlag oder dessen Auflösung möglich. Im Rahmen der entsprechenden Verhandlungen ist anzustreben, dass der Austritt des ZVV aus dem Tarifverbund Nachtzuschlag zeitgleich mit der Einführung des neuen Nachtnetzkonzepts per Dezember 2021 erfolgen kann.

Die Unterstützung durch die ZKB ist zurzeit bis Ende 2020 gesichert. Noch offen ist, ob und in welchem Ausmass die ZKB das Nachtnetz anschliessend unterstützen wird. Der Durchsetzbarkeit des Nachtzuschlags ist nach Bekanntwerden der Absicht, dass er aufgehoben werden soll, erhöhte Aufmerksamkeit zu schenken.

6. Abschreibung des Postulats KR-Nr. 180/2018

Am 19. August 2018 hat der Kantonsrat dem Regierungsrat das Postulat KR-Nr. 180/2018 betreffend Zeitgemässes Nachtnetz für den Kanton Zürich zur Antragstellung und Berichterstattung überwiesen. Darin wird der Regierungsrat ersucht, aufzuzeigen, wie er das heutige nächtliche ZVV-Angebot zu einem zeitgemässen Nachtnetz für den Kanton Zürich ausbauen kann, das dem heutigen Freizeit- und Ausgehverhalten entspricht, dem internationalen Vergleich mit entsprechenden Metropolregionen standhält und eine Abwanderung der Nachtreisenden zum motorisierten Individualverkehr verhindert. Das Postulat greift inhaltlich in wesentlichen Punkten den Auftrag des Kantonsrates zum Nachtnetz gemäss den ZVV-Grundsätzen 2020–2023 auf. Mit dem Beschluss des Kantonsrates betreffend Neukonzipierung des Nachtnetzes und Neuregelung der Anforderungen an dessen Finanzierung werden die Anliegen des Postulats erfüllt. Aus diesen Gründen beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 180/2018 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Carmen Walker Späh	Kathrin Arioli