

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 20. September 2023

1090. Zürcher Verkehrsverbund (Verbundtarif 2024, Genehmigung)

I. Ausgangslage

Gemäss § 17 Abs. 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (LS 740.1) setzt der Verkehrsrat den für das Verbundgebiet geltenden Tarif nach Anhören der Gemeinden, der regionalen Verkehrskonferenzen und der Verkehrsunternehmen fest. Der Tarif bedarf der Genehmigung durch den Regierungsrat.

Mit Beschluss vom 21. Februar 2022 betreffend Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr hat der Kantonsrat für die Fahrplanjahre 2024–2027 als finanzielle Zielsetzung festgelegt, dass die Kostenunterdeckung nach Abflauen der Coronapandemie schrittweise wieder gesenkt und der Kostendeckungsgrad demgegenüber wieder erhöht werden soll (Vorlage 5730a). Letzterer soll trotz Wegfall der Vorteilsanrechnung im Jahr 2026 nicht unter 60% fallen. In den Grundsätzen für die Jahre 2025–2029, die der Regierungsrat am 14. Juni 2023 zuhanden des Kantonsrates verabschiedet hat, wurde die Zielsetzung dahingehend angepasst, dass die Kostenunterdeckung nach dem geplanten Wegfall der Vorteilsanrechnung und infolge des höheren Preis- und Zinsniveaus sowie gestiegener Energiekosten auf höherem Niveau stabilisiert werden soll (Vorlage 5918). Weiterhin soll der Kostendeckungsgrad über 60% gehalten werden. Abgestimmt auf die genannten strategischen Vorgaben wurden in den Finanzplanungen des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) 2023–2028 sowie 2024–2029 wieder regelmässige Tarifierhöhungen eingeplant, nachdem die Preise zuvor seit der Tarifierhöhung per Dezember 2016 unverändert geblieben sind. Angesichts der erfolgten und prognostizierten Kostenentwicklungen lässt sich die angestrebte Reduktion der Kostenunterdeckung bzw. deren Stabilisation auf höherem Niveau nur auf diese Weise erreichen. Vorgesehen sind die Tarifmassnahmen für die Jahre 2024, 2026 und 2028.

Für 2024 ist in der Finanzplanung eine Tarifierhöhung von 3,4% eingestellt. Mit ihr wird auch die per 1. Januar 2024 vorgesehene Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0,4% ausgeglichen. Der Verkehrsrat hat am 9. Februar 2023 die Direktion des ZVV ermächtigt, die entsprechende Tarifierhöhung in die Vernehmlassung zu geben, zusammen mit zwei weiteren, strukturellen Massnahmen (siehe Ziff. 3 nachfolgend). Die Vernehmlassung dauerte vom 4. April bis am 12. Mai 2023. Gestützt auf die Ergebnisse der Vernehmlassung (siehe Ziff. 4 nachfolgend) setzte der Verkehrsrat am 6. Juli 2023 den Verbundtarif 2024 fest.

Auch im Nationalen Direkten Verkehr ist per 10. Dezember 2023 eine Tarifierhöhung geplant. Im Durchschnitt sollen die Preise um rund 3,7% ansteigen (einschliesslich Mehrwertsteuererhöhung um 0,4%).

2. Einnahmenprognose

Die Tarifierhöhung per Dezember 2023 von 3,4% ist in der Finanzplanung 2024–2029 des ZVV eingeplant. Die Tarifierhöhung wird aufgrund der Preiselastizität im ersten Jahr nur zu rund 70% ertragswirksam sein. Dementsprechend werden für 2024 Mehreinnahmen von rund 20 Mio. Franken erwartet. Die Mehreinnahmen tragen dazu bei, dass der ZVV die Ziele gemäss Finanzplanung einhalten kann: Die Kostenunterdeckung liegt 2024 und 2025 bei 437 Mio. bzw. 442 Mio. Franken.

3. Verbundtarif 2024 – geplante Massnahmen

Neben der differenzierten Tarifierhöhung von durchschnittlich rund 3,4% sollen per Dezember 2023 auch zwei strukturelle Massnahmen umgesetzt werden: die Änderung der Kurzstreckendefinition in der Stadt Winterthur und die definitive Einführung der Tageskarte Kalendertag für das automatische Ticketing (AT).

3.1. Differenzierte Preiserhöhung

Mit dem Verbundtarif 2024 sollen für die verschiedenen Fahrausweisgruppen differenzierte Tarifierhöhungen erfolgen:

- Der Preis von Einzeltickets und Tageskarten kann aufgrund ihrer gestiegenen, relativen Attraktivität und im Hinblick auf die Einführung des nationalen ÖV-Guthabens überdurchschnittlich erhöht werden. Das ÖV-Guthaben ist ein für den Kauf von Einzelbilletten und Tageskarten der verschiedenen Schweizer Tarifsysteme frei einsetzbares, rabattiertes Guthaben, das zum Preis von Fr. 800 (Wert Fr. 1000), Fr. 1500 (Wert Fr. 2000) bzw. Fr. 2100 (Wert Fr. 3000) erworben werden kann. Es ist damit zu rechnen, dass das ÖV-Guthaben ZVV-Abonnemente teilweise ersetzen wird.

- Der Preis der Monatsabonnemente, deren Verkaufszahlen sich bisher konstant gehalten haben, soll unterdurchschnittlich angehoben werden. Dies dient auch als vorsorgliche Abfederungsmassnahme für die per Ende 2024 geplante Abschaffung der rabattierten Multikarten, die heute oft als Alternative zu den Monatsabonnementen benutzt werden.
- Der Preis der Jahresabonnemente soll im Durchschnitt der Tarifmassnahme entwickelt werden. Damit erhöht sich der Umrechnungsfaktor vom Monats- zum Jahresabonnement von 9,2 auf 9,29, was der durchschnittlich intensiver gewordenen Nutzung der Jahresabonnemente Rechnung trägt. Da der Preis für ein Generalabonnement (GA) im Durchschnitt etwas höher angehoben wird, vergrössert sich die relative Preisdifferenz zwischen dem GA und dem ZVV-Jahresabonnement geringfügig.

3.2. Anpassung der Kurzstreckendefinition in der Stadt Winterthur

In der Stadt Winterthur liegt die maximale Kurzstreckendistanz gemäss ZVV-Tarif derzeit bei 3200 m, während sie in der Stadt Zürich seit den Anfängen des ZVV 2000 m beträgt. Der grosse Unterschied ist auf die Tarifsituation vor dem ZVV zurückzuführen, die bei dessen Einführung berücksichtigt werden musste. Weiter ist das Liniennetz in der Stadt Winterthur weitgehend sternförmig aufgebaut, während in der Stadt Zürich auch Tangentiallinien bestehen, die gegenüber sternförmigen Netzen einen substanziellen Mehrwert darstellen. Gemäss der Praxis von Stadtbus Winterthur gelten innerhalb der besagten Maximaldistanz Verbindungen mit höchstens acht Haltestellen als Kurzstrecke.

Im Rahmen der Tarifmassnahme 2024 soll in Absprache mit dem Departement Technische Betriebe der Stadt Winterthur die bestehende Praxis der maximalen Anzahl Haltestellen aufgehoben werden. Um einen dadurch entstehenden Einnahmenausfall zu vermeiden, wird gleichzeitig die maximale Kurzstreckendistanz von 3200 m auf 3000 m gekürzt. Diese Änderung hat in erster Linie das Ziel, die operative Umsetzung von Linienänderungen zu beschleunigen und die Fahrgastinformation zu vereinfachen. Auswirkungen auf die bestehenden Kurzstrecken ergeben sich lediglich punktuell (keine Preismassnahme).

3.3. Definitive Einführung der Tageskarte Kalendertag für das automatische Ticketing

Im Rahmen des Markttests zum AT wurde die «Tageskarte Kalendertag» als Fahrausweisangebot mit provisorischem Charakter in Ziff. o des ZVV-Tarifs aufgenommen. Die Tageskarte Kalendertag gilt bis 05.00 Uhr des Tages nach ihrer Ausgabe und ist 10% günstiger als das 24h-Ticket des ZVV. Grund für diese Massnahme war, dass im AT ein fixes Abrechnungszeitfenster auf Basis Kalendertag gilt, entsprechend dem üblichen Standard im Schweizer ÖV. Das 24h-Ticket des ZVV ist mit diesem fixen Abrechnungszeitfenster nicht vereinbar, da sein Gültigkeitsbeginn frei gewählt werden kann. Inzwischen ist das AT als Verkaufskanal bestens etabliert. Die Praxis hat zudem gezeigt, dass die Tageskarte Kalendertag von den Fahrgästen gut akzeptiert wird und insbesondere die parallele Existenz des 24h-Tickets kein Problem darstellt. Aus diesen Gründen soll die Tageskarte Kalendertag im ZVV nun definitiv eingeführt werden. Während die provisorische Einführung in Ziff. o des Verbundtarifs ohne Vernehmlassung und Genehmigung durch den Regierungsrat möglich war, stellt die definitive Einführung eine reguläre Tarifänderung dar.

Aufgrund der in Bezug auf Gültigkeit und Preis unterschiedlichen Produkte im AT (Tageskarte Kalendertag) und im konventionellen Ticketing (24h-Ticket) hängt die Entwicklung der Einnahmen auch vom Marktanteil des AT ab. Die Berechnungen der Tarifmassnahme 2024 beruhen auf der Annahme, dass sich der Trend beim Wachstum des AT und damit des Verkaufsanteils an Tageskarten Kalendertag unverändert fortsetzt.

4. Ergebnis der Vernehmlassung

4.1. Übersicht

Von den eingeladenen 160 Zürcher Gemeinden, 13 ausserkantonalen Gemeinden, 14 interessierten Organisationen (12 regionale Verkehrskonferenzen [RVK], Buskommission mittleres Glattal, Verband der Gemeindepräsidenten) und acht marktverantwortlichen Verkehrsunternehmen haben 92 geantwortet. Mit rund 47% ist der Rücklauf tiefer als im Durchschnitt der vier letzten Tarifrunden (53%). 79 Vernehmlassungsteilnehmende bzw. knapp 86% der Antwortenden befürworten die differenzierte Preisanpassung von 3,4%. Acht Antwortende (knapp 9%) lehnen sie ab und fünf Antwortende (rund 5%) haben sich ausdrücklich der Antwort enthalten. Die strukturellen Tarifmassnahmen werden von 100% der Antwortenden unterstützt.

Der Preisüberwacher hat die Vernehmlassungsunterlagen zur Information erhalten; ihm kommt bei behördlich festgesetzten oder genehmigten Preisen lediglich eine konsultative Funktion zu. Zu den Vernehmlassungsfragen hat er sich nicht geäußert.

4.2. Bemerkungen zur differenzierten Erhöhung der Fahrausweispreise

20 Gemeinden und RVK haben ihren Antworten Kommentare zur Preiserhöhung von 3,4% beigefügt. Die meisten stehen nur teilweise in Zusammenhang mit der gestellten Frage oder betreffen lediglich einzelne Details der Tarifmassnahme. Folgende Einwände und Anregungen wurden von zwei oder mehr Antwortenden eingebracht:

- a) Drei Gemeinden, welche die differenzierte Preiserhöhung ablehnen, brachten vor, es sei der falsche Zeitpunkt für eine Tarifmassnahme. Die Tarifmassnahme stimmt mit den durch den Kantonsrat verabschiedeten Grundsätzen über die Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr überein. Die Nachfrage hat sich nach Abklingen der Pandemie erholt und wird die Tarifmassnahme voraussichtlich absorbieren. Die allgemeine Teuerungsentwicklung trifft nicht nur die Kundschaft, sondern auch die Transportunternehmen und somit den ZVV. Ohne Preiserhöhung müssten die höheren Kosten auf die Steuerzahlenden überwältzt werden. Für den ZVV gilt aber der gesetzliche Auftrag zur wirtschaftlichen Leistungserbringung, was auch eine angemessene Nutzerfinanzierung einschliesst. Der Einwand kann daher nicht berücksichtigt werden.
- b) Die Stadt Winterthur und Stadtbus Winterthur äusserten sich dahingehend, dass sich der Preis des 9-UhrMonatsPass Agglo Winterthur weniger stark erhöhen solle. Konkret ginge es beim Monatsabonnement darum, den Preis Erwachsene 2. Klasse um einen statt um zwei Franken zu erhöhen.
Die geplante Preiserhöhung um 2,9% liegt zwar leicht über den Preiserhöhungen für die Monatsabonnemente der übrigen Tarifstufen, die in den Tarifstufen 2 bis 5 zwischen 2,4% und 2,5% liegen. Die Differenz ist allerdings durch unvermeidliche Preisrundungen bedingt. Würde der Preis um lediglich einen Franken angehoben, dann würde die Preiserhöhung ohne triftigen Grund mit 1,4% stark unter dem Durchschnitt der übrigen Tarifstufen liegen. Ähnliches gilt auch für die Jahresabonnemente. Deswegen kann auf den Vorschlag nicht eingegangen werden.

- c) Die Gemeinden Elgg und Wädenswil regen an, unter Berücksichtigung der Preiselastizität, der Nachfrage und der Konkurrenz durch den motorisierten Individualverkehr von weiteren Tarifmassnahmen in den nächsten Jahren abzusehen.

Da die geplante Tarifierhöhung 2024 in sich abschliessend ist und zu allfälligen künftigen Tarifierhöhungen erneut eine Vernehmlassung durchzuführen wäre, ist dieser Einwand vorliegend unbeachtlich.

4.3. Bemerkungen zur Anpassung der Kurzstreckendefinition in der Stadt Winterthur

Zur Anpassung der Kurzstreckendefinition in der Stadt Winterthur gingen insgesamt 70 Antworten ein, alle zustimmend. Die RVK Winterthur und Umgebung sowie die Gemeinden Seuzach und Dinhard stimmten allerdings unter dem Vorbehalt zu, dass keine Kurzstrecken verändert werden, die derzeit über die Grenze der Tarifzone 120 (Stadt Winterthur) hinausreichen. Laut Auskunft von Stadtbus Winterthur sind diesbezüglich keine Veränderungen zu erwarten. Diese Angabe sei allerdings ohne Gewähr, da der Aufbau des neuen Kurzstreckenberechnungswerkzeugs noch nicht abgeschlossen ist.

4.4. Bemerkungen zur definitiven Einführung der Tageskarte Kalendertag für das AT

Zur definitiven Einführung der Tageskarte Kalendertag für das AT trafen insgesamt 84 Antworten ein. Sie sind alle zustimmend und ohne erwähnenswerte begleitende Anmerkungen.

5. Antrag

Aufgrund der hohen Zustimmung im Rahmen der Vernehmlassung und der Erwägungen zu den Einwänden hat der Verkehrsrat den Verbundtarif 2024 so, wie er in Vernehmlassung gegeben wurde, festgesetzt. Dem Regierungsrat wird beantragt, den Verbundtarif 2024 so zu genehmigen und auf den 10. Dezember 2023 in Kraft zu setzen.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Der vom Verkehrsrat festgesetzte Verbundtarif 2024 wird genehmigt und auf den 10. Dezember 2023 in Kraft gesetzt.

II. Veröffentlichung der detaillierten Änderungen des Verbundtarifs 2024 im Amtsblatt.

III. Mitteilung an den Zürcher Verkehrsverbund sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli