

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 19. April 2023

509. Ersatzfahrdienst für Menschen mit eingeschränkter Mobilität (Pilotbetrieb und Finanzierung)

I. Ausgangslage

Das Bundesgesetz über die Beseitigung von Benachteiligungen von Menschen mit Behinderungen (BehiG, SR 151.3) verlangt, dass Einrichtungen und Fahrzeuge des öffentlichen Verkehrs auch für Menschen mit Behinderungen zugänglich sind. Gemäss der Verordnung über die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VböV, SR 151.34) bedeutet dies im Grundsatz, dass Menschen, die in der Lage sind, den öffentlichen Raum autonom zu benutzen, auch Dienstleistungen des öffentlichen Verkehrs autonom beanspruchen können (Art. 3 Abs. 1 VböV). Das BehiG sieht für die behindertengerechte Ausgestaltung des öffentlichen Verkehrs eine Übergangsfrist von 20 Jahren vor (Art. 22 Abs. 1 BehiG). Diese Frist endet am 31. Dezember 2023. Ab dem 1. Januar 2024 muss somit das gesamte öffentliche Verkehrsangebot grundsätzlich hindernisfrei genutzt werden können.

Der hindernisfreie Ein- oder Ausstieg in die öffentlichen Verkehrsmittel für Personen mit eingeschränkter Mobilität setzt sowohl die Niederflrigkeit von Fahrzeugen als auch den auf diese Fahrzeuge abgestimmten Ausbau der Haltestelleninfrastruktur (richtige Höhe der Haltekanten) voraus. Die diesbezüglichen technischen Anforderungen leiten sich dabei aus den gesetzlichen Vorgaben für niveaugleiche Einstiege gemäss Art. 2 der Verordnung des UVEK über die technischen Anforderungen an die behindertengerechte Gestaltung des öffentlichen Verkehrs (VAböV, SR 151.342) ab. In erster Priorität ist eine autonome Nutzbarkeit des Angebots vorgeschrieben (Art. 3 Abs. 1 VböV und Art. 18 Abs. 1 VAböV). Wo eine autonome Nutzung nicht durch technische Massnahmen gewährleistet werden kann, kann auf Lösungen mit Hilfestellung durch den Einsatz von Personal – allenfalls mit einer Pflicht zur Voranmeldung – zurückgegriffen werden (Art. 3 Abs. 2 und 3 VböV und Art. 18 VAböV). Massnahmen zur Gewährleistung der Hindernisfreiheit unterstehen jedoch auch dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Art. 11 BehiG). Wo mangels Verhältnismässigkeit eines entsprechenden Ausbaus weder die autonome hindernisfreie Nutzung des öffentlichen Verkehrs noch eine Hilfestellung durch das Personal möglich ist, müssen ab 2024 Ersatzmassnahmen angeboten werden (Art. 12 BehiG). Das Gleiche gilt für alle Fälle, in denen ein Ausbau nicht mehr rechtzeitig bis zum Ende der Umsetzungsfrist gemäss Art. 22 BehiG ausgeführt werden kann.

2. Umsetzungsstand im Kanton Zürich

Die Verkehrsunternehmen im Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) ersetzen seit Mitte der 1990er-Jahre laufend hochflurige durch niederflurige Fahrzeuge. Im Busbereich sind die Fahrzeuge mit Ausnahme von wenigen Kleinbussen bereits vollständig niederflurig. Bei der Bahn ist einzig auf bestimmten Verstärkungszügen während der Hauptverkehrszeiten noch hochfluriges Rollmaterial im Einsatz, wobei hier immer auch auf die parallel verkehrenden niederflurigen Züge im Regelangebot ausgewichen werden kann. Hochflurige Trams werden laufend durch neuere Fahrzeuge mit niederflurigen Einstiegen ersetzt. Die vorläufig noch verbleibenden Hochflurfahrzeuge werden so eingesetzt, dass Ausweichmöglichkeiten auf Kurse oder Linien mit niederflurigem Rollmaterial bestehen. Fahrzeugseitig, d. h. im Verantwortungsbereich der Verkehrsunternehmen, ist somit die Umsetzung des BehiG per Ende 2023 auf Kurs. Infrastrukturseitig ist die Umsetzung durch die zuständigen Organisationen bzw. Körperschaften ebenfalls vorangetrieben worden, sodass ein Grossteil der Reisenden im Kanton Zürich heute hindernisfrei an den Haltestellen ein- und aussteigen kann. Bei den Bahnhöfen und Tramhaltestellen sind die erforderlichen Massnahmen für einen hindernisfreien Zustieg bereits mehrheitlich umgesetzt, wobei es punktuell Verzögerungen gibt. Demgegenüber ist der Handlungsbedarf bei den Bushaltestellen nach wie vor gross: Von den rund 2200 Bushaltestellen im Kanton Zürich waren Ende Januar 2023 rund 200 autonom und 1050 mit Hilfestellung (Rampe) nutzbar. Die übrigen 950 Haltestellen sind (noch) nicht hindernisfrei nutzbar. Dabei ist zu beachten, dass der Ausbau stark frequentierter Haltestellen priorisiert wurde und im Allgemeinen weiter vorangeschritten ist. Der prozentuale Anteil der hindernisfrei reisenden Fahrgäste ist dementsprechend höher als derjenige der ausgebauten Haltestellen.

Zuständig für den hindernisfreien Ausbau der Bushaltestellen sind die jeweiligen Strasseneigentümer, d. h. der Kanton und die Gemeinden. Von den derzeit nicht hindernisfreien Bushaltestellen liegen rund 40% an Kantonsstrassen und rund 60% im Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. Die an diesen Haltestellen ein- und aussteigenden Fahrgäste verteilen sich zu rund 25% auf die Haltestellen an Kantonsstrassen und zu rund 75% auf diejenigen an Gemeindestrassen.

Für die 400 noch nicht konformen Haltestellen in kantonaler Zuständigkeit bestehen bei ungefähr 70 Haltestellen Projekte für einen Umbau vor Ablauf der Umsetzungsfrist. Für ungefähr 180 weitere Haltestellen sind Projekte mit Umsetzung nach 2023 geplant. Die Umbauprojekte der Gemeinden sind nicht im Detail bekannt. Gemäss heutigen Prognosen wird aber davon ausgegangen, dass ab 1. Januar 2024 insgesamt rund 750 Haltestellen auf dem Kantonsgebiet nicht hindernisfrei nutzbar sein

werden. Teilweise wird unter Berufung auf die Verhältnismässigkeit auf den Umbau dieser Haltestellen verzichtet; in anderen Fällen kann der Umbau aus Zeitgründen nicht rechtzeitig bis Ende 2023 erfolgen. In allen Fällen müssen an diesen Haltestellen angemessene Ersatzmassnahmen angeboten werden.

3. Ausgestaltung als Ersatzfahrdienst

Als Ersatzmassnahmen wurden verschiedene Ansätze geprüft, wie zum Beispiel der Einsatz von längeren Rampen, die Mitfahrt von Mobilhel-fenden mit mobilen Rampen oder auch ein provisorischer einfacher Halte-stellenausbau mit Fertigelementen. Solche Lösungen haben sich jedoch als ineffizient bzw. wegen zu enger Platzverhältnisse als nicht umsetzbar erwiesen. Als einzige praktikable Lösung herausgestellt haben sich Ersatz-fahrdienste (mit Pflicht zur Voranmeldung), die für Fahrgäste mit Mobi-litätseinschränkungen die nicht hindernisfreie Etappe ihrer öV-Verbin-dung ersetzen. Der Ersatzfahrdienst muss sich dabei so weit wie möglich am konzessionierten Linienverkehr orientieren und verkehrt dementsprechend im Sinne eines Shuttles zwischen zwei offiziellen Haltestellen des öffentlichen Verkehrs.

Ein Bedarf an Ersatzfahrdiensten für die Zeit ab dem 1. Januar 2024 besteht nicht nur bei den Busunternehmen im ZVV, sondern auch bei den Bahnen (teilweise nicht hindernisfreie Bahnhöfe) und in sämtlichen Regionen der Schweiz. Aus diesem Grund hat die Branchenorganisation Alliance SwissPass eine nationale Arbeitsgruppe eingesetzt, in der auch der ZVV vertreten ist und die sich vertieft mit der Ausgestaltung der Ersatzfahrdienste befasst. Ziel ist ein gemeinsames Vorgehen hinsicht-lich derjenigen Teilaspekte, die national sinnvoll geregelt werden können, und die Ausarbeitung konkreter Lösungen. So ist derzeit beispielsweise ein nationales System für die Voranmeldung von Ersatzfahrten unter Federführung der SBB (im Auftrag der Alliance SwissPass) geplant. Weiter wurde eine gemeinsame nationale Ausschreibung der Leistungen für einen Ersatzfahrdienst durchgeführt; die Submission musste aber mangels genügender Angebote abgebrochen werden. Die SBB planen nun, gezielt auf Anbietende zuzugehen. Die Beauftragung der Leistungen wird aber individuell durch die Verkehrsunternehmen erfolgen.

Da es sich beim Ersatzfahrdienst um eine öV-Ersatzleistung handelt, die auf dem konzessionierten Liniennetz erfolgt, ist es sinnvoll, dass dieser im Kanton Zürich wie die übrigen Leistungen des öffentlichen Verkehrs unter der Koordination des ZVV in Zusammenarbeit mit den Verkehrs-unternehmen konzipiert und umgesetzt wird (vgl. Gesetz über den öffent-lichen Personenverkehr [PVG, LS 740.1]). Um einen rechtskonformen Zustand ab 1. Januar 2024 sicherzustellen, müssen diese Arbeiten schnellst-

möglich angegangen und ein Ersatzfahrtdienst in einer praktikablen Form umgesetzt werden. Angesichts der kurzen Vorbereitungszeit sowie der derzeit noch vielen Unbekannten – namentlich hinsichtlich der Nutzerzahlen, der potenziellen Anbieter von Ersatzfahrtdiensten sowie des Buchungs- und Abrechnungsprozesses – ist es angezeigt, zunächst im Rahmen eines längstens vierjährigen Pilotbetriebs Erfahrungen zu sammeln, auf deren Grundlage ein langfristig funktionsfähiger Ersatzfahrtdienst etabliert werden kann.

4. Kosten

Die Kosten der Fahrtdienstleistungen werden derzeit gestützt auf erste Erfahrungswerte der Branche auf Fr. 120 pro Fahrt geschätzt. Die Anzahl der potenziellen Nutzenden und damit die Gesamtkosten des Ersatzfahrtdienstes lassen sich aus heutiger Sicht nur sehr schwer abschätzen. Gestützt auf die heute vorliegenden Kennzahlen (Anzahl Hilfestellungen an Bahnhöfen) wird davon ausgegangen, dass für den ganzen Kanton 2024 mit rund 25 bis 100 Dienstleistungen pro Werktag zu rechnen ist. Die grosse Spannweite der Schätzung ergibt sich aus der Tatsache, dass die heute bekannte Anzahl der Hilfestellungen an Bahnhöfen nur beschränkt als Berechnungsgrundlage herangezogen werden kann. Im Busbereich verhalten sich die Nutzenden insofern anders, als eher einmal auf eine andere Verbindung ausgewichen werden kann oder eine Reise mit dem öV gar nicht unternommen wird. Ausserdem dürften mit zunehmender Umsetzung des BehiG auch mehr Personen mit eingeschränkter Mobilität mit dem öV unterwegs sein. Dementsprechend ist es aus heutiger Sicht schwierig, aus den bekannten Daten die potenzielle Nutzung eines künftigen Ersatzfahrtdienstes genauer abzuschätzen.

Bei einem angenommenen Preis von Fr. 120 pro Dienstleistung würden die 25 bis 100 Dienstleistungen pro Werktag somit zu Kosten von insgesamt 1 Mio. bis 4 Mio. Franken pro Jahr führen. Für eine Pilotphase von höchstens vier Jahren ist demnach mit Gesamtkosten von längstens 16 Mio. Franken zu rechnen. Aufgrund des fortschreitenden hindernisfreien Ausbaus von Haltestellen werden jedoch die Nachfrage nach Ersatzfahrtdiensten und damit auch die Kosten laufend abnehmen. Derzeit wird von einem Rückgang um rund 50% bis 70% bis 2034 ausgegangen.

5. Finanzierung

Die Finanzierung von Ersatzfahrtdiensten ist bei den Eisenbahnen heute bereits klar geregelt und erfolgt verursachergerecht. Dies bedeutet, dass der Bahninfrastrukturbetreiber (beispielsweise SBB Infrastruktur) die Kosten des Ersatzfahrtdienstes aufgrund nicht hindernisfrei ausge-

bauter Bahnhöfe trägt. Die Eisenbahnverkehrsunternehmen sind demgegenüber für allfällige Ersatzmassnahmen aufgrund von nicht hindernisfreien Fahrzeugen kostenpflichtig.

Beim öffentlichen Verkehr im Strassenraum bestehen derzeit noch keine klaren Verhältnisse. Das BehiG verpflichtet ausdrücklich die konzessionierten Transportunternehmen, den hindernisfreien Zugang zu Einrichtungen und Fahrzeugen des öffentlichen Verkehrs sicherzustellen bzw. gegebenenfalls angemessene Ersatzmassnahmen anzubieten. Der Tatsache, dass für den hindernisfreien Zugang zu Bussen zwingend ein Ausbau der Haltestellen in der Zuständigkeit der Strasseneigentümer erforderlich ist, trägt das BehiG damit keine Rechnung. Insofern besteht diesbezüglich eine gesetzgeberische Lücke. Auch auf kantonaler Ebene fehlt bisher eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage zur Übernahme der Kosten für einen Ersatzfahrtdienst durch die betroffenen Strasseneigentümer.

Allerdings lehnt der Bund als Mitbesteller des Regionalverkehrs auf der Strasse eine Kostenbeteiligung beim Ersatzfahrtdienst ab, falls dieser aufgrund von nicht BehiG-konform ausgebauten Haltestellen nötig wird. Dies impliziert, dass auch im Strassenbereich eine verursachergerechte Finanzierung von Ersatzfahrtdiensten gelten soll. Konkret würde dies bedeuten, dass die Strasseneigentümer, welche die Haltestellen in ihrem Zuständigkeitsbereich nicht rechtzeitig hindernisfrei ausgebaut haben oder aufgrund der Verhältnismässigkeit auf einen Ausbau verzichten, die Kosten für einen aus diesem Grund erforderlichen Ersatzfahrtdienst zu tragen haben. Die Busbetreiber wären demgegenüber für Ersatzmassnahmen aufgrund von nicht hindernisfreien Fahrzeugen kostenpflichtig.

Eine solche verursachergerechte Finanzierung analog der Praxis bei den Eisenbahnen scheint angemessen und sachgerecht. Dies würde den Strasseneigentümern auch den erforderlichen Anreiz geben, die notwendigen Umbauten rasch voranzutreiben. Die Finanzierungslösung bedarf jedoch einer ausdrücklichen gesetzlichen Verankerung. Dabei müssen gleichzeitig die praktischen Aspekte der Finanzierung (Kostenverteilungsschlüssel, Prozess zur Kostenverrechnung usw.) geregelt werden. Die Erarbeitung einer solchen gesetzlichen Regelung ist ohne Erfahrungswerte aus einem Pilotbetrieb schwierig und vor der zwingenden Betriebsaufnahme am 1. Januar 2024 zeitlich nicht mehr möglich. Dennoch müssen aber die Verpflichtungen aus dem BehiG ab 1. Januar 2024 eingehalten werden.

6. Weiteres Vorgehen

Es ist unbestritten, dass gemäss BehiG ab 1. Januar 2024 zwingend ein Ersatzfahrdienst angeboten werden muss. Eine gesetzliche Grundlage für die verursachergerechte Finanzierung fehlt indessen. Da die Sicherstellung des öffentlichen Verkehrs im Kanton Zürich gemäss PVG dem ZVV obliegt, soll die Umsetzung einstweilen und ohne Präjudiz für die langfristige Finanzierung in Form eines zeitlich befristeten Pilotbetriebs über den ZVV (Leistungsgruppe Nr. 9300, Zürcher Verkehrsverbund) finanziert werden. Damit beteiligen sich der Kanton und die Gemeinden während der Pilotphase zu je 50% an den Kosten des Ersatzfahrdienstes (§ 26 Abs. 2 PVG). Der Pilotbetrieb wird auf längstens vier Jahre befristet. Die Pilotphase soll jedoch so kurz wie möglich gehalten werden, um insbesondere in Bezug auf die Finanzierung möglichst rasch in den Normalbetrieb mit einer verursachergerechten Finanzierung durch die Strasseneigentümer (Kanton und Gemeinden) zu wechseln. Entsprechend sind die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für eine verursachergerechte Finanzierung (einschliesslich abschliessender Festlegung der Finanzflüsse) rasch zu erarbeiten, sodass sie spätestens am 1. Januar 2028 in Kraft treten können.

Der ZVV erfüllt seine Aufgaben innerhalb des Rahmenkredites, der vom Kantonsrat festgelegt wird (§ 26 Abs. 1 PVG). Der Rahmenkredit wird vom Verkehrsrat beantragt und vom Regierungsrat zuhanden des Kantonsrates verabschiedet. Der Verkehrsrat ist daher einzuladen, die für den längstens vierjährigen Pilotbetrieb des Ersatzfahrdienstes notwendigen Mittel in die jeweils massgeblichen Rahmenkredite der Jahre 2024 bis 2027 mit je 4 Mio. Franken pro Jahr aufzunehmen und die entsprechenden Rahmenkredite dem Regierungsrat zuhanden des Kantonsrates zu beantragen. Die jährlich notwendigen Mittel sind in den Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan 2024–2027, Leistungsgruppe Nr. 9300, Zürcher Verkehrsverbund, aufzunehmen.

Diese Übergangslösung entspricht nicht der ordentlichen Finanzierung. Die Volkswirtschaftsdirektion ist daher zu beauftragen, die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für eine verursachergerechte Finanzierung des Ersatzfahrdienstes durch die Strasseneigentümer (Kanton und Gemeinden), einschliesslich abschliessender Festlegung der Finanzflüsse, zu erarbeiten. Diese gesetzliche Regelung soll spätestens ab dem Ende des Pilotbetriebs am 1. Januar 2028 in Kraft treten.

Mit diesem pragmatischen Vorgehen ist es möglich, ab 1. Januar 2024 eine dem BehiG entsprechende Lösung anzubieten. Diese einstweilige Lösung trägt sowohl den Interessen der Gemeinden als auch denjenigen des Kantons angemessen Rechnung.

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Dem Pilotbetrieb für einen Ersatzfahrdienst für Menschen mit eingeschränkter Mobilität gemäss Erwägung 6 wird zugestimmt.

II. Der Verkehrsrat wird beauftragt, die für den Pilotbetrieb gemäss Dispositiv I notwendigen Mittel in die massgeblichen Rahmenkredite des Zürcher Verkehrsverbunds der Jahre 2024 bis 2027 aufzunehmen und dem Regierungsrat zuhanden des Kantonsrates zu beantragen.

III. Die Volkswirtschaftsdirektion wird beauftragt, die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für eine verursachergerechte Finanzierung des Ersatzfahrdienstes durch die Strasseneigentümer (Kanton und Gemeinden), einschliesslich abschliessender Festlegung der Finanzflüsse, zu erarbeiten.

IV. Mitteilung an den Verkehrsrat und die Volkswirtschaftsdirektion.



Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:

Kathrin Arioli