

Antrag des Regierungsrates vom 14. Juni 2023

5919

**Beschluss des Kantonsrates
über die Bewilligung eines Rahmenkredits des Zürcher
Verkehrsverbundes für die Fahrplanperiode 2024**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 14. Juni 2023,
beschliesst:

I. Für das Kalenderjahr 2024 (Fahrplanperiode 10. Dezember 2023 bis 14. Dezember 2024) wird dem Zürcher Verkehrsverbund ein Rahmenkredit von Fr. 437486000 bewilligt.

II. Veröffentlichung im Amtsblatt.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Bericht

I. Einleitung

Gemäss § 26 Abs. 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (PVG, LS 740.1) erfüllt der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) seine Aufgaben innerhalb eines Rahmenkredits, der vom Kantonsrat für eine Fahrplanperiode von mindestens zwei Jahren festgelegt wird. Da ein Fahrplanjahr jeweils von Mitte Dezember bis Mitte Dezember dauert und damit nahezu identisch ist mit dem Kalenderjahr, wird der Rahmenkredit jeweils für zwei Kalenderjahre bewilligt. Der laufende Rahmenkredit 2022/2023, den der Kantonsrat am 21. Februar 2022 bewilligte (Vorlage 5731), beläuft sich auf 870,5 Mio. Franken. Er beruht auf dem Leistungserüst der Fahrplanperiode 2022/2023 vom 12. Dezember 2021 bis 9. Dezember 2023.

Für das Kalenderjahr 2024 wird – beruhend auf der Fahrplanperiode vom 10. Dezember 2023 bis 14. Dezember 2024 – ein Rahmenkredit von 437,5 Mio. Franken beantragt.

2. Fahrplanverfahren und Rahmenkredit für ein Jahr

Das Bundesamt für Verkehr hat im Oktober 2022 entschieden, die Bestellperioden des regionalen Personenverkehrs (RPV) mit den übrigen nationalen Prozessen zur Bestellung des öffentlichen Verkehrs und den vierjährigen Leistungsvereinbarungsperioden der Infrastruktur zeitlich zu harmonisieren. Entsprechend wird gestützt auf Art. 2 Abs. 2 der Fahrplanverordnung des Bundes (SR 745.13) die Fahrplanperiode 2024/2025 auf das Fahrplanjahr 2024 verkürzt. Gemäss § 3 Abs. 1 der kantonalen Fahrplanverfahrensverordnung (LS 740.35) hat sich die Fahrplanperiode im ZVV nach den Bestimmungen des Bundes zu richten. Damit der Rahmenkredit des ZVV und die Fahrplanperiode auch in Zukunft denselben Zeitraum abdecken und es nicht zu Überlappungen kommt, ist auch der Rahmenkredit analog der einjährigen Fahrplanperiode auf ein Jahr zu beschränken. Die nächste Fahrplanperiode und der Rahmenkredit werden dann wieder auf zwei Jahre ausgelegt sein (2025/2026). Dieses Vorgehen wurde bereits für das Fahrplanjahr und den Rahmenkredit 2011 angewendet, als es ebenfalls eine auf ein Jahr verkürzte Fahrplanperiode gab (Vorlage 4717).

3. Strategie des ZVV 2024–2027

Die politischen Rahmenbedingungen und Leitlinien für den ZVV finden sich in den Grundsätzen über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr (ZVV-Strategie). Der Kantonsrat hat im Rahmen seines Beschlusses vom 21. Februar 2022 zur ZVV-Strategie für die Jahre 2024–2027 die folgenden Ziele beschlossen (Vorlage 5730):

- a) Nach Abflauen der Coronapandemie ist mit einer Erholung der Nachfrage zu rechnen. Aufgrund der Bevölkerungs-, der Arbeitsplatz- und der Mobilitätsentwicklung wird zudem wieder ein jährliches Nachfragewachstum erwartet. Die zusätzliche Nachfrage bis 2027 (Basisjahr 2019) im öffentlichen Orts- und Regionalverkehr wird abgestimmt auf die angestrebte räumliche Entwicklung und unter Berücksichtigung der Finanzierbarkeit bewältigt.
- b) Das Angebot wird punktuell angepasst, wo Kapazitätsengpässe auftreten bzw. zu erwarten sind oder wo Optimierungen nötig sind, sowie dort, wo der öffentliche Verkehr Marktpotenzial aufweist. Die Ausgestaltung des Angebots trägt zum Dekarbonisierungsziel des Kantons bei.
- c) Die Kundenzufriedenheit soll auf dem Niveau von mindestens 76 Punkten gehalten werden.

- d) Die Kostenunterdeckung wird nach Abflauen der Coronapandemie schrittweise wieder gesenkt. Der Kostendeckungsgrad soll demgegenüber wieder erhöht werden. Trotz Wegfall der Vorteilsanrechnung im Jahr 2026 soll er nicht unter 60% fallen.
- e) Die Verkehrsleistungen werden klimafreundlich und energieeffizient erbracht. Der ZVV trägt mit seinem emissionsarmen und wirtschaftlichen Betrieb zu einer guten Lebensqualität im Kanton Zürich bei.

Durch die hohe Teuerung, das gestiegene Zinsniveau sowie die höheren Energiekosten ist der Grundsatz betreffend die Entwicklung der Kostenunterdeckung zu relativieren. Eine laufende Reduktion der Kostenunterdeckung ist in diesem Umfeld nicht mehr realistisch. In den nächsten Jahren soll die Kostenunterdeckung auf einem höheren Niveau stabilisiert werden und der Kostendeckungsgrad nicht unter 60% fallen. Die Ziele in der gleichzeitig beantragten ZVV-Strategie 2025–2029 werden entsprechend angepasst (vgl. Vorlage 5918).

4. Verbundangebot 2024

Unter Berücksichtigung der nur im begrenzten Umfang zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel, wurden für das Fahrplanverfahren 2024 (vormals Fahrplanverfahren 2024/2025) folgende Hauptstossrichtungen definiert, die dem Beschluss des Kantonsrates zur ZVV-Strategie 2024–2027 entsprechen:

- Die hohe Qualität des Angebots (Pünktlichkeit, Anschlusssicherheit) ist sicherzustellen.
- Die grösseren konzeptionellen Angebotsänderungen des letzten Fahrplanverfahrens (z. B. Umstellung Busnetz im Limmattal, Ortsbus Kilchberg) sind zu konsolidieren. Wo notwendig, sind Anpassungen vorzunehmen.
- Punktuelle Angebotsausbauten sind dort, wo es die Nachfrage rechtfertigt, möglich.

Der Fahrplan 2024 wird mit Fahrplanwechsel vom 10. Dezember 2023 eingeführt.

Das S-Bahn-Angebot verändert sich im Fahrplanjahr 2024 nur punktuell:

- S11: Die Züge verkehren auf dem Abschnitt Dietikon–Aarau während der gesamten Betriebszeit halbstündlich.
- Sperre Wipkinger Viadukt: Dauer vom 10. Dezember 2023 bis 14. Dezember 2024. Die Züge der S24 verkehren nur zwischen Zug und Zürich HB sowie zwischen Wipkingen und Weinfeldern bzw. Thayngen. Zudem wird der Fahrplan der S21 in Richtung Regensdorf-Watt angepasst.

- In der Altjahrswoche vom 27. bis 29. Dezember 2023 sowie am 1. Mai 2024 verkehren einzelne S-Bahnen aufgrund geringer Nachfrage nicht.

Im Tram- und Busnetz sind Ausbauten in der Stadt Zürich (neues Buskonzept für den Raum Affoltern–Oerlikon–Schwamendingen), im Embrachertal und in Winterthur (10-Minuten-Takt der Linie 7 tagsüber) vorgesehen. Weitere rund 100 Anpassungen betreffen das Busangebot im ganzen Kanton. Dabei handelt es sich vorwiegend um Taktverdichtungen oder einzelne zusätzliche Kurse. Zahlreiche Massnahmen werden zur Sicherstellung der Qualität getroffen (Überprüfen von Fahrzeiten und betrieblichen Verknüpfungen usw.). Nach der Einführung des neuen Nachtbuskonzepts per Dezember 2021 kommt es auf den Fahrplan 2024 zu einzelnen betrieblichen Optimierungen.

Im Rahmenkredit 2024 sind Mehraufwendungen aus Angebotsausbauten von 7,1 Mio. Franken vorgesehen. Vom Gesamtbetrag entfallen 6,7 Mio. Franken auf das Leistungsentgelt an die aufwandfinanzierten Verkehrsunternehmen und 0,4 Mio. Franken auf höhere Abgeltungen an die defizitfinanzierten Verkehrsunternehmen. Für die Berechnung der zusätzlichen Verkehrserträge aus den neuen Angeboten wurde für das erste Betriebsjahr ein Kostendeckungsgrad von 25% angenommen.

5. Rahmenkredit für das Kalenderjahr 2024 (10. Dezember 2023 bis 14. Dezember 2024)

5.1 Übersicht

Grundlagen des Rahmenkredits 2024 sind das Budget 2024 sowie die Finanz- und Investitionsplanung 2024–2029 des ZVV.

Die Planung wird in Einklang mit dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) jeweils für ganze Kalenderjahre erstellt. Dabei werden die Vorgaben des Regierungsrates aus den Richtlinien zum KEF 2024–2027 und Budget 2024 (RRB Nr. 310/2023) berücksichtigt. Dem Rahmenkredit liegt 2024 ein erwartetes reales Wirtschaftswachstum im Kanton Zürich von 1,5% zugrunde. Die Teuerungsannahme beträgt für die Rahmenkreditperiode beim Personalaufwand 2,0% und beim Sachaufwand 1,5%.

Für 2024 wird eine Kostenunterdeckung von 437,5 Mio. Franken veranschlagt, die dem Rahmenkredit 2024 entspricht. Der Vergleich zur Kostenunterdeckung im Budget 2023 ergibt eine Erhöhung von 13,8 Mio. Franken oder 3,2%.

Rahmenkredit 2024 (in Mio. Franken)

	Budget 2023	Rahmenkredit 2024
Leistungsentgelt an Verkehrsunternehmen	970,3	1017,3
Abgeltungen an SBB und übrige Verkehrsunternehmen	121,8	118,6
Aufwand Verbundorganisation	11,6	12,6
Belastung Mehrwertsteuer	13,4	13,3
ProMobil / Ersatzmassnahmen BehiG	0,5	4,0
Total Aufwand	1117,6	1165,8
<i>Verkaufserlös aus Fahrausweisen</i>	<i>964,3</i>	<i>1065,1</i>
<i>Einnahmenanteile</i>	<i>-362,7</i>	<i>-423,9</i>
<i>Mehrwertsteuer</i>	<i>-45,7</i>	<i>-48,4</i>
Verkehrsertrag	555,9	592,8
Nebenerträge und Beiträge	107,9	105,1
Ertrag	663,7	698,0
Beiträge Nachbarkantone	2,6	2,6
Beiträge Bund	27,5	27,7
Finanzierung durch Dritte	30,2	30,4
Total Ertrag und Finanzierung durch Dritte	693,9	728,3
Kostenunterdeckung	423,7	437,5
Rahmenkredit 2024		437,5

5.2 Aufwand

Gegenüber dem bewilligten Budget 2023 erhöht sich der Gesamtaufwand 2024 um 48,2 Mio. Franken oder 4,3%. Da der Aufwand 2023 mutmasslich um rund 3,3 Mio. Franken höher ausfallen dürfte als budgetiert, ist der tatsächliche Anstieg entsprechend geringer. Kostentreibend ist insbesondere das höhere Leistungsentgelt an die Verkehrsunternehmen. Zudem fallen neu 4 Mio. Franken für die Finanzierung eines Ersatzfahrdienstes zur Einhaltung der Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes (BehiG, SR 151.3) an.

5.2.1 Leistungsentgelt an Verkehrsunternehmen

Im laufenden Jahr wird für das Leistungsentgelt der Verkehrsunternehmen mit Ausgaben von 977,2 Mio. Franken gerechnet. Es liegt aufgrund der höheren Personalteuerung sowie höheren Energiepreisen rund 7 Mio. Franken über dem Budgetwert. Für 2024 sind 1017,3 Mio. Franken veranschlagt. Ausschlaggebend ist hier insbesondere die höhere Teuerung: Für das Personal wird eine Teuerung von 2,0% veranschlagt, für die Sachkosten eine Teuerung von 1,5%. Zusätzlich steigen die Energiepreise weiter an. Ausserdem ist ein Angebotsausbau im Umfang von rund 6,7 Mio. Franken geplant.

5.2.2 Abgeltungen an die SBB und übrige Verkehrsunternehmen

Für die Abgeltungen an die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und die übrigen defizitfinanzierten Verkehrsunternehmen sind im laufenden Jahr 121,8 Mio. Franken budgetiert, was ungefähr dem mutmasslichen Wert 2023 entspricht. Für das Rahmenkreditjahr 2024 weist die Planung einen Wert von 118,6 Mio. Franken aus (–3,2 Mio. Franken). Dank der geplanten Umsetzung der Tarifmassnahmen im ZVV sowie im nationalen direkten Verkehr zeichnet sich trotz der höheren Teuerung und der höheren Energiepreise eine Reduktion der Abgeltungen ab. Dabei ist aber noch unklar, ob sich der Bund an sämtlichen RPV-Angeboten finanziell beteiligen wird. Der Bund übernimmt im Kanton Zürich grundsätzlich 33% der Kosten im RPV. Sein Beitrag ist allerdings mit einer je Kanton festgelegten Obergrenze (Kantonsquote) begrenzt, die sich an den verfügbaren Mitteln im RPV-Verpflichtungskredit orientiert. Wird diese Quote überschritten, muss der Kanton – sofern das Angebot im RPV nicht entsprechend abgebaut wird – die darüber hinausgehenden Abgeltungen allein (d. h. ohne Bundesbeteiligung) finanzieren. Aufgrund eines Sparauftrag des Bundesrates ist die Kantonsquote derzeit nicht gesichert. Kommt es 2024 zu einer Quotenüberschreitung, würden entsprechende Mehrkosten auf den ZVV zukommen.

5.2.3 Aufwand der Verbundorganisation

Der Aufwand der Verbundorganisation erhöht sich gegenüber 2023 in der Rahmenkreditperiode 2024 um rund 1 Mio. Franken auf 12,6 Mio. Franken. Ursächlich für diesen Kostenanstieg ist vor allem der Personalaufwand, der sich aufgrund der Lohnsteigerung sowie eines geplanten Personalausbaus um eine Stelle erhöht. Zudem nehmen die Abschreibungen für die aktivierten Fahrgastinformations- und Vertriebssysteme planmässig zu.

5.2.4 Belastung Mehrwertsteuer

Bei der «Belastung Mehrwertsteuer» handelt es sich um den Aufwand für nicht rückforderbare Vorsteuern bei subventionierten Leistungen. Die Vorsteuerreduktion wird anhand der erhaltenen Nettosubventionen berechnet, die pauschal besteuert werden. Der gegenwärtige Abgabesatz beträgt 3,4% und wird aufgrund der Mehrwertsteuererhöhung in Zusammenhang mit der AHV-Reform per 2024 auf 3,8% erhöht. 2024 wird mit einer Belastung von 13,3 Mio. Franken gerechnet. Diese Belastung ist vergleichbar mit dem für 2023 budgetierten Wert, da bei der letztjährigen Planung davon ausgegangen wurde, dass die Mehrwertsteuererhöhung bereits 2023 erfolgt.

5.2.5 Betriebsbeiträge an ProMobil / Ersatzmassnahmen BehiG

Gemäss § 13b der Angebotsverordnung (LS 740.3) leistet der ZVV Betriebsbeiträge an die Behindertentransportorganisation ProMobil. Seit 2009 gewährt das Kantonale Sozialamt zudem einen Defizitbeitrag. Mit der schrittweisen Umsetzung der Vorgaben aus dem BehiG wird der öffentliche Verkehr im Kanton Zürich zunehmend behindertengerechter. Seit der vollständigen Inbetriebnahme des behindertengerechten Grobnetzes im Jahr 2016 wird der jährliche Beitrag des ZVV an ProMobil deshalb schrittweise gesenkt, während sich der Beitrag des Kantonalen Sozialamtes erhöht. Für 2023 waren Beiträge an ProMobil von 0,5 Mio. Franken eingeplant, die ab 2024 entfallen.

Gemäss BehiG muss ab 2024 der öffentliche Verkehr für Menschen mit eingeschränkter Mobilität grundsätzlich hindernisfrei nutzbar sein. Während die Fahrzeugflotte im ZVV zum allergrössten Teil hindernisfrei ist, gibt es noch zahlreiche Haltestellen, bei denen das nicht der Fall ist. Wo aufgrund zeitlicher Verzögerung oder fehlender Verhältnismässigkeit von Umbauten keine hindernisfreie Nutzung möglich ist, muss ein Ersatzdienst angeboten werden. Daher soll ab 1. Januar 2024 ein Pilotbetrieb eines Ersatzfahrdienstes gestartet werden. Der Pilotbetrieb ist für vier Jahre bis zum 31. Dezember 2027 eingeplant und soll einstweilen über den ZVV finanziert werden (vgl. RRB Nr. 509/2023). Für 2024 sind entsprechend Kosten von 4 Mio. Franken eingeplant. Über die Kostenunterdeckung des ZVV beteiligen sich der Kanton und die Gemeinden während der Pilotphase mit je 50% an diesen Kosten. Die Pilotphase soll so kurz wie möglich gehalten werden, um insbesondere in Bezug auf die Finanzierung möglichst rasch in einen Normalbetrieb mit einer verursachergerechten Finanzierung durch die Strasseneigentümer (Kanton und Gemeinden), die für die Haltestellen und deren Umbauten zuständig sind, zu wechseln. Die hierfür notwendigen gesetzlichen Grundlagen sind durch die Volkswirtschaftsdirektion zu erarbeiten.

5.3 Ertrag und Finanzierung durch Dritte

Im Budget 2023 sind die Erträge und die Finanzierungen durch Dritte mit 693,9 Mio. Franken eingestellt. Aufgrund der erfreulichen Entwicklung der Verkehrserträge wird mit höheren Gesamterträgen von rund 718,4 Mio. Franken gerechnet. Der Budgetwert 2023 dürfte also um rund 24,5 Mio. Franken überschritten werden. In der Rahmenkreditplanung wird für den Ertrag und die Finanzierungen durch Dritte 2024 ein Budgetwert von 728,3 Mio. Franken ausgewiesen. Gegenüber dem mutmasslichen Wert 2023 entspricht dies einer Zunahme von 1,4%. Der Anstieg lässt sich vorwiegend auf die höheren Verkehrserträge zurückführen.

5.3.1 Verkehrsertrag

Die Verkehrserträge haben sich nach Ende der Coronapandemie weitgehend erholt. Es wird davon ausgegangen, dass die Verkehrserträge ab Anfang 2023 mit dem allgemeinen Wirtschafts- und Mobilitätswachstum ansteigen und kein weiterer Nachholeffekt mehr eintritt. Um die Kosten erhöhungen zu dämpfen, soll 2024 eine Tarifmassnahme von 3,4% im ZVV und von 4,3% im nationalen Direkten Verkehr umgesetzt werden, wobei 0,4% wegen der Erhöhung der Mehrwertsteuer abzuziehen sind. Ausgehend vom mutmasslichen Wert 2023 steigen die Verkehrserträge 2024 um 14,2 Mio. Franken auf 592,8 Mio. Franken an.

Im Tarifverbund Z-Pass haben die SBB den Erlös für den Fernverkehr bisher direkt erhalten (sogenannter Vorabzug). Ab 2024 entfällt der Vorabzug und ein Teil dieser Mittel (58,1 Mio. Franken) geht an den ZVV, der ihn als Einnahmeanteile dem SBB-Fernverkehr vergüten muss. Bis auf eine einmalig notwendige Abgrenzung verhält sich diese Anpassung in der Nettobetrachtung bei den Verkehrserträgen gemäss den heutigen Annahmen mindestens ertragsneutral.

5.3.2 Nebenerträge und Beiträge

Die «Nebenerträge und Beiträge» umfassen die Nebenerträge der Verkehrsunternehmen sowie die Beiträge Dritter an den ZVV, insbesondere diejenigen aus Angebotserweiterungen gemäss § 20 PVG. Mehr als 95% dieser Position entfallen jedoch auf die Nebenerträge der Verkehrsunternehmen. Gegenüber 2023 sinken die Nebenerträge und Beiträge von 107,9 Mio. Franken auf 105,1 Mio. Franken. Grund für den Rückgang ist der Wegfall eines einmaligen Ertrags im Jahr 2023 aus dem Verkauf einer nicht betrieblichen Immobilie durch die Sihltal Zürich Uetliberg Bahn SZU AG.

5.3.3 Finanzierung Nachbarkantone und Finanzierung Bund

Die Nachbarkantone leisten bei den vom ZVV aufwandfinanzierten kantonsüberschreitenden Linien für den in ihrem Kanton liegenden Teil Abgeltungen an den ZVV. Die «Finanzierungen Nachbarkantone» betragen 2024 voraussichtlich 2,6 Mio. Franken. Bei der «Finanzierung durch den Bund» handelt es sich um die Abgeltungen des Bundes an die durch den ZVV aufwandfinanzierten Linien des Regionalverkehrs. Gemäss Budget 2023 liegt der Beitrag des Bundes bei 27,5 Mio. Franken. 2024 wird der Beitrag des Bundes mit 27,7 Mio. Franken leicht höher veranschlagt.

6. Belastung der öffentlichen Hand

Die dem Rahmenkredit zugrunde liegende Kostenunterdeckung für 2024 von insgesamt 437,5 Mio. Franken ist mit dem Wert der Finanzplanung des ZVV und der Eingabe für den KEF 2024–2027 identisch.

Die Kostenunterdeckung fällt trotz steigenden Verkehrserlösen rund 13,8 Mio. Franken höher aus als im Vorjahr. Ursächlich hierfür sind in erster Linie die hohe Teuerung, die gestiegenen Energiekosten sowie das höhere Zinsniveau. Zusätzlich ergeben sich Mehrkosten aufgrund der Umsetzung der Ersatzmassnahmen gestützt auf das BehiG.

Die Kantons- und Gemeindebeiträge an den ZVV betragen für das Jahr 2024 somit 218,7 Mio. Franken und liegen damit 6,8 Mio. Franken über dem Vorjahresniveau. In § 2 der Kostenverteiler-Verordnung (KoV, LS 740.6) sind die prozentualen Belastungsgrenzen für die Gemeinden festgelegt. Die heutigen Beiträge der Gemeinden liegen praktisch ausnahmslos deutlich unter diesen festgelegten maximalen Belastungen in Steuerprozenten. Auch im Rahmen der geplanten Entwicklung der Kostenunterdeckung 2024 bleibt das weiterhin der Fall.

7. Risiken

Wie bereits in den Vorjahren musste die dem Rahmenkredit zugrunde liegende Planung auf eher unsicheren Grundlagen erstellt werden. Im neuen Rahmenkredit 2024 liegt die grösste Unsicherheit bei der Entwicklung der Teuerung, der Energie- und Treibstoffpreise, des Zinsniveaus sowie den prognostizierten Verkehrseinnahmen. Insbesondere ist aufgrund der Preiselastizität unklar, in welchem Umfang sich mit den eingeplanten Tarifmassnahmen auch höhere Verkehrseinnahmen erwirtschaften lassen. Zudem besteht das Risiko von Mehrkosten infolge einer Überschreitung der Kantonsquote im RPV.