

Sitzung vom 1. April 2026

352. Anfrage (ZVV unter Wachstumsdruck: Wie lange trägt das heutige System?)

Kantonsrat Tumasch Mischol, Hombrechtikon, sowie die Kantonsrätinnen Marzena Kopp und Sarah Fuchs, Meilen, haben am 26. Januar 2026 folgende Anfrage eingereicht:

Der Kanton Zürich ist mit einem anhaltenden Bevölkerungswachstum sowie einer politisch angestrebten Verlagerung des Individualverkehrs auf den öffentlichen Verkehr konfrontiert. Trotz laufender Angebotsausbauten kommt es insbesondere in den Hauptverkehrszeiten zu stark ausgelasteten oder überlasteten Zügen und Bussen. Da Infrastrukturausbauten nur langfristig wirksam werden, stellt sich die Frage, wie die bestehende Leistungsfähigkeit des Systems besser ausgeschöpft werden kann und wo dessen Grenzen liegen.

Für fundierte politische Entscheide sind belastbare Zahlen, Vergleichsjahre und nachvollziehbare Szenarien erforderlich, weshalb wir den Regierungsrat bitten, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie hat sich die Auslastung im ZVV-Gebiet in den Hauptverkehrszeiten in den Jahren 2014, 2019 und 2024 entwickelt (jeweils ausgewiesen nach Sitzplatzauslastung, Gesamtbelegung inkl. Stehplätze sowie besonders betroffenen Linien bzw. Korridoren)?
2. Mit welchen quantitativen Kriterien definieren Regierungsrat und ZVV heute die maximale Leistungsfähigkeit des bestehenden Systems? Ab welcher durchschnittlichen Belegung pro Kurs bzw. Korridor wird die Betriebsstabilität (Fahrplanstabilität, Anschlussicherheit, Fahrgastwechselzeiten) als kritisch beurteilt?
3. Welche konkreten Berechnungen oder Szenarien liegen für die Jahre 2030, 2035 und 2040 vor, wenn sowohl das prognostizierte Bevölkerungswachstum als auch die angestrebte Modalsplit-Verschiebung zugunsten des öffentlichen Verkehrs eintreten? Wie hoch ist in diesen Szenarien die zusätzliche Nachfrage in den Spitzenstunden?
4. Gibt es Modellrechnungen oder Sensitivitätsanalysen, die aufzeigen, ab welcher Nachfragezunahme das heutige Betriebsmodell des ZVV (Takt, Fahrzeugkonfiguration, Innenraumgestaltung) nicht mehr stabil betrieben werden kann bzw. die Versorgungssicherheit nicht mehr gewährleistet ist? Falls ja, zu welchen Ergebnissen kommen diese Analysen? Falls nein, weshalb wurden solche Berechnungen bisher nicht vorgenommen?

5. Welche konkreten betrieblichen Massnahmen zur besseren Nutzung bestehender Kapazitäten wurden in den letzten 15 Jahren geprüft oder modelliert? Beispielsweise mit veränderten Sitz- und Stehplatzkonzepten, hochverdichteter Bestuhlung in Stosszeiten, zeitlich differenzierten Wagenkonzepten oder Anpassungen der Innenraumgestaltung mit dem Ziel zusätzlicher Kapazitätsgewinne unter bewusster Inkaufnahme von Komforteinbussen zu erreichen? Welche dieser Massnahmen wurden verworfen, und aus welchen Gründen? Gibt es zukunftssträchtige Massnahmen, die weiterverfolgt werden oder bereits geplant sind?
6. Welche Instrumente zur aktiven Nachfragesteuerung in den Hauptverkehrszeiten wurden berechnet oder simuliert (z. B. zeitlich differenzierte Tarife, Spitzenlastzuschläge, günstigere Nebenzeitangebote)? Welche Nachfrageeffekte wurden dabei erwartet?
7. Plant der Regierungsrat, unabhängig von weiteren Infrastrukturausbauten, Pilotprojekte zur besseren Auslastung bestehender Kapazitäten umzusetzen? Falls ja, welche? Falls nein, weshalb nicht?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Tumasch Mischol, Hombrechtikon, sowie Marzena Kopp und Sarah Fuchs, Meilen, wird wie folgt beantwortet:

Der öffentliche Verkehr (öV) nimmt eine zentrale Funktion bei der Erfüllung der verkehrs- und umweltpolitischen Ziele des Kantons Zürich ein. Um diese Funktion wahrnehmen zu können, muss er attraktiv ausgestaltet und gegenüber dem motorisierten Individualverkehr konkurrenzfähig sein.

Für die Ausgestaltung eines attraktiven öffentlichen Verkehrsangebots ist im Kanton Zürich der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) zuständig. Eine der Kernaufgaben und -kompetenzen des ZVV und seiner Verkehrsunternehmen ist die vorausschauende, zukunftsfähige Angebots- und Infrastrukturplanung mit dem Ziel einer optimalen Abstimmung von Angebot, Nachfrage und Infrastruktur. Dass dies funktioniert, zeigt sich insbesondere daran, dass im Gesamtsystem ZVV zum heutigen Zeitpunkt trotz starkem Bevölkerungs- und Fahrgastwachstum weitgehend ausreichend Kapazitäten bestehen.

Zu Frage 1:

Die Nachfrage im öV-System unterliegt starken zeitlichen und örtlichen Schwankungen. So variiert sie systematisch im Tages-, Wochen- und Jahresverlauf und unterliegt zudem auch zufälligen zeitlichen

Schwankungen. Örtlich nimmt die Nachfrage entlang von öV-Linien typischerweise von der Peripherie ins Zentrum zu. Diesen Schwankungen wird in der Angebotsgestaltung bei der Linienführung, der Taktfrequenz und beim Fahrzeugeinsatz Rechnung getragen. Gleichzeitig kann durch eine optimale Fahrplangestaltung die Verteilung der Nachfrage beeinflusst und eine möglichst gleichmässige Auslastung aller Kurse zwischen zwei Zielen erreicht werden. Nachfrageschwankungen können aber letztlich angebotsseitig immer nur teilweise ausgeglichen werden: Scheinbare «Überkapazitäten» zu weniger nachfragestarken Zeiten sowie in nachfrageschwachen Abschnitten können durch eine zweckmässige Angebotsplanung minimiert, aber nicht vollständig beseitigt werden.

Aufgrund dieser Gegebenheiten ist eine pauschale Angabe der Auslastung über das gesamte ZVV-Gebiet nicht aussagekräftig und eine entsprechende Erhebung somit nicht zweckmässig. Ebenso wenig ist es möglich, ein maximales Nachfragewachstum in Bezug auf ein stabil betreibbares öV-System zu bestimmen. Entscheidend ist viel mehr, dass insbesondere für die nachfragestarken Abschnitte und Zeiten die Auslastung überwacht wird und gegebenenfalls Massnahmen für einen gezielten Ausbau definiert werden. Dies stellen der ZVV und seine Verkehrsunternehmen durch regelmässige, detaillierte Analysen für alle Verkehrsmittel sicher.

Aufgrund von strukturellen Anpassungen im Rahmen des Angebotsausbaus 2014 bis 2018 (4. Teilergänzung) am S-Bahn-Netz Zürich sowie der Auswirkungen der Coronapandemie ist ein Vergleich mit Zahlen früherer Jahre zudem nicht zweckmässig. In Bezug auf die Betriebsstabilität der Bahn sind im Übrigen neben der Auslastung der Züge noch andere entscheidende Faktoren von Bedeutung, wie namentlich ein möglichst schneller Fahrgastwechsel oder auch ausreichende Warte- und Zirkulationsflächen an den Bahnhöfen.

Zu Frage 2:

Die Bemessung der erforderlichen Kapazitäten ist in der Regel eine Abwägung zwischen Reisekomfort und Wirtschaftlichkeit, d. h. zwischen einer angemessenen Sitz- und Stehplatzverfügbarkeit bei einer gleichzeitig sinnvollen Dimensionierung der Kapazität unter Berücksichtigung der Nachfrageschwankungen. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass im öV-System bei absoluten Nachfragespitzen Komforteinbussen, wie beispielsweise vermehrte Stehplätze, in Kauf genommen werden müssen.

Bei der S-Bahn wird die Belegung an der Stadtgrenze von Zürich als relevante Grösse zur Dimensionierung der Züge verwendet. Ab einer Belegung von 80% der Sitzplatzkapazität an der Stadtgrenze werden

Massnahmen geprüft. Dieser Dimensionierungswert trägt den Nachfrageschwankungen und der teilweise ungleichmässigen Verteilung der Fahrgäste innerhalb der Züge Rechnung und ermöglicht damit einen stabilen Betrieb. Gleichzeitig berücksichtigt er ein angemessenes Komfortniveau, indem er auf tendenziell längeren S-Bahn-Fahrten über die Stadtgrenze hinaus genügend Sitzplätze gewährleistet. Innerhalb der Stadt und im näheren Umkreis sind regelmässige Stehplätze akzeptiert, da die Reisezeiten nur kurz sind. 2024 wiesen 19% aller S-Bahn-Züge an der Stadtgrenze während den Hauptverkehrszeiten in Lastrichtung (d. h. morgens stadteinwärts und abends stadtauswärts) eine Belegung von mindestens 80% auf.

Zu Fragen 3 und 4:

Auch bei Trams, Stadtbahnen und Bussen wird die Nachfrage je Kurs beobachtet und werden gegebenenfalls Massnahmen geprüft. Ab welcher Belegung Handlungsbedarf besteht, ist situationsabhängig (z. B. Länge der Strecke mit Überlastung, Ausweichmöglichkeiten usw.). Kantonsweit waren 2024 7,4% aller Tram- und Bus-Kurse in der Hauptverkehrszeit abschnittsweise über 80% ausgelastet (ausgehend von der Summe aus Sitzplätzen und zwei Personen pro Quadratmeter Stehfläche). Die Betriebsstabilität des strassenseitigen öV wird im Übrigen in erster Linie durch das grösser werdende Fahrzeugaufkommen im Strassennetz und die damit einhergehenden Überlastungen beeinträchtigt.

In den bestehenden Langfristplanungen (z. B. Netzentwicklungsstrategie 2040 der Verkehrsbetriebe Zürich, Angebotsstrategie 2040 der Stadt Winterthur, Bahnplanungen des ZVV und des Bundes) wird aufgezeigt, dass der öV mit den entsprechenden Ausbauten in der Lage ist, die aufgrund der Bevölkerungs- und Beschäftigtenentwicklung sowie der angestrebten Modalsplit-Verschiebungen zu erwartende zusätzliche Nachfrage zu bewältigen. Dabei dienen die Zahlen der statistischen Ämter des Kantons und des Bundes sowie das Modalsplit-Ziel gemäss dem kantonalen Richtplan als Grundlage für die Berechnungen.

Die rechtzeitige Bereitstellung der Angebote bedingt jedoch, dass die entsprechenden finanziellen Mittel für Betrieb und Infrastrukturen zur Verfügung gestellt werden und die Realisierung der Infrastrukturen rechtzeitig erfolgt. Des Weiteren ist die Bereitschaft, den Bedürfnissen des öV in den Siedlungs- und Verkehrsräumen Rechnung zu tragen, unabdingbar. Die Suche nach geeigneten Flächen für Abstellungs- und Unterhaltsanlagen wie auch für Bushöfe, Wendeanlagen oder Tramstrecken ist aufgrund des wachsenden Fahrzeugbedarfs und des hohen Siedlungsdrucks eine immer grösser werdende Herausforderung.

Zu Frage 5:

Kapazitätssteigernde Massnahmen sind im ZVV immer wieder ein Thema. Insbesondere bei der Beschaffung von neuen Fahrzeugen oder bei Infrastrukturumbauten wird ein starker Fokus darauf gelegt, dass diese möglichst viel zur Gesamtkapazität des öV-Systems beitragen. Ein wesentlicher Faktor hierfür sind möglichst kurze Fahrgastwechselzeiten, wozu die konsequent niederflurige Ausgestaltung von Fahrzeugen sowie eine optimale Gestaltung der Türbereiche entscheidend beitragen. Bei Bussen wird zudem tendenziell die Anzahl der Türen erhöht, was im städtischen Gebiet die Haltezeiten verkürzt und dadurch die Gesamtkapazität des öV-Systems stärkt.

Ein weiterer wichtiger Faktor in Bezug auf die Kapazität des öV ist der nachfragegerechte Einsatz der Fahrzeuge. Bei der S-Bahn verkehren in der Regel während den Hauptverkehrszeiten längere Züge als in Randzeiten. Der Einsatz längerer Züge bedingt aber auch genügend lange Perrons und somit gegebenenfalls entsprechende Investitionen in die Bahninfrastruktur. Auch im Tram- und Busverkehr werden die Fahrzeuge so eingesetzt, dass sie der jeweiligen Nachfrage gerecht werden. Dies bezieht sich nicht nur auf die Grösse des Fahrzeugs: Busse in städtischen Gebieten sind aufgrund der Reisedistanzen eher für Stehplätze bzw. auf eine hohe Kapazität optimiert, während in ländlichen Gebieten die Busse eine höhere Anzahl Sitzplätze aufweisen.

Auch mögliche Anpassungen an der Fahrzeugeinrichtung wurden gerade im Bahnbereich immer wieder geprüft. Diese dürfen jedoch den Reisekomfort und damit die Attraktivität des öV nicht übermässig beeinträchtigen. Zudem sind aufgrund von verschiedenen Abhängigkeiten viele grundsätzlich interessante Ideen gar nicht umsetzbar. So wäre es beispielsweise nicht möglich, das untere Geschoss von Doppelstockzügen nur für Stehplätze zu nutzen, weil aufgrund der erhöhten Personenanzahl das zulässige Gesamtgewicht überschritten würde.

Zu Fragen 6 und 7:

Der ZVV hat verschiedene Instrumente zur aktiven Nachfragesteuerung geprüft bzw. deren Wirkung beobachtet. Dabei zeigt sich, dass Preismassnahmen höchstens marginale Verlagerungswirkungen erzielen können.

Der 1997 eingeführte 9-Uhr-Pass ermöglicht günstigeres Reisen nach 9 Uhr und hatte zum Zweck, die Frequenzspitzen am frühen Morgen abzuschwächen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass das Angebot primär von Personen genutzt wird, deren Reise ohnehin erst nach 9 Uhr beginnt. Eine relevante Verlagerung aus der Hauptverkehrszeit findet kaum statt.

Auch bei den Sparbilletten zeigt sich, dass diese vor allem zur Preisoptimierung genutzt werden. Umfragen der SBB ergaben, dass von 1000 Fahrgästen lediglich rund vier ihre Reisezeit aufgrund eines Sparbilletts anpassen. Die Nachfrageeffekte sind somit eher gering und im Nahverkehr für eine wirksame Systemoptimierung ungenügend.

Schliesslich zeigen auch Erfahrungen aus Nachbarländern das gleiche Bild: So hat beispielsweise in Wien eine externe Studie betreffend das 365-Euro-Jahresabonnement aufgezeigt, dass die markante Verbilligung der Jahresabonnemente langfristig keine signifikanten positiven Effekte auf Fahrgastzahlen hatte und auch keine nachhaltige Verlagerung hin zum öV erzielte. Die Analyse macht deutlich, dass nicht der Preis in erster Linie ausschlaggebend für die Nutzung des öV ist, sondern vielmehr die Qualität und Verfügbarkeit des Angebots.

Im Übrigen sind im städtischen Nahverkehr Spitzenlastzuschläge oder kursgebundene Angebote auch wenig praktikabel: Kundinnen und Kunden orientieren sich an Liniennummern, nicht an Kursnummern, und nutzen häufig spontan frühere, spätere oder parallele Angebote.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat
Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli