

Antrag des Regierungsrates vom 10. Juni 2026

6103

**Beschluss des Kantonsrates
über die Bewilligung eines Rahmenkredits
für den Zürcher Verkehrsverbund für die Fahrplan-
periode 2027/2028**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 10. Juni 2026,

beschliesst:

I. Für die Kalenderjahre 2027 und 2028 (Fahrplanperiode vom 13. Dezember 2026 bis 10. Dezember 2028) wird dem Zürcher Verkehrsverbund ein Rahmenkredit von Fr. 972 200 000 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 2025/2026, den der Kantonsrat am 14. April 2025 bewilligte (Vorlage 5971), beläuft sich auf 872,0 Mio. Franken. Er basiert auf dem Leistungserüst der Fahrplanperiode 2025/2026 vom 15. Dezember 2024 bis 12. Dezember 2026.

2. Strategie des ZVV 2025–2029

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 25. März 2024 zur ZVV-Strategie für die Jahre 2025–2029 (Vorlage 5918) die folgenden Ziele beschlossen:

- a) Die aufgrund der Bevölkerungs-, der Arbeitsplatz- und der Mobilitätsentwicklung erwartete zusätzliche Nachfrage im öffentlichen Orts- und Regionalverkehr wird abgestimmt auf die angestrebte räumliche Entwicklung und unter Berücksichtigung der Finanzierbarkeit abgedeckt.
- b) Das Angebot wird angepasst, 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 dem geplanten Wegfall der Vorteilsanrechnung und infolge des höheren Preis- und Zinsniveaus sowie gestiegener Energiekosten auf höherem Niveau stabilisiert. Der Kostendeckungsgrad soll dabei über 60% gehalten werden.
- 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.

3. Verbundangebot 2027/2028

Für das Fahrplanverfahren 2027/2028 war der Ausgangspunkt der Planung die ZVV-Strategie 2025–2029. Aufbauend darauf wurden folgende Hauptstossrichtungen definiert:

- Die hohe Qualität des Angebots (Pünktlichkeit, Anschlusssicherheit) und ausreichende Kapazitäten sind sicherzustellen.
- Die Aufwertung nachfragestarker Buslinien in Stadtlandschaften und urbanen Wohnlandschaften wird vorangetrieben.
- Wo Potenzial für neue Verbindungen besteht, ist die Einführung neuer Buslinien zu prüfen.
- Wo es die Nachfrage erlaubt oder erfordert, werden auf den übrigen Buslinien Taktverdichtungen vorgenommen oder die Betriebszeiten angepasst.

Der Fahrplan 2027 wird mit Fahrplanwechsel vom 13. Dezember 2026, der Fahrplan 2028 mit Fahrplanwechsel vom 12. Dezember 2027 eingeführt.

Im Rahmen des Fahrplanverfahrens 2027/2028 muss das Bahnangebot zwischen Zürich und Winterthur infolge Bauarbeiten angepasst werden (in Abhängigkeit vom Bewilligungsprozess des Projekts Mehrspur Zürich–Winterthur). Diese Anpassungen werden voraussichtlich während sieben Jahren notwendig sein; zusätzlich wird es während der Bauzeit noch weitere kürzere Einschränkungen geben. Darüber hinaus sind im Fahrplanverfahren 2027/2028 beim Bahnangebot nur sehr punktuelle Massnahmen vorgesehen.

Im Tram- und Busnetz sind grössere Ausbauten in den Städten Zürich (Verlängerung der Tramlinie 6 bis Letzigrund sowie Tramlinie 10 bis Bahnhof Enge) und Winterthur (neue Linienführung der Linie 7 über die neue Leonie-Moser-Brücke, Taktverdichtung auf den Linien 5 und 7) sowie grössere Umstellungen der Busnetze im Glattal geplant. Zudem werden einige neue Linien eingeführt (z. B. die neue Linie 120 von Richterswil nach Wädenswil oder die neue Linie 430 von Dietikon über Regensdorf bis Rümlang). Weitere rund 230 Anpassungen betreffen das Busangebot im ganzen Kanton. Dabei handelt es sich vorwiegend um Taktverdichtungen oder zusätzliche Kurse zur Ausdehnung der Betriebszeiten. Zahlreiche Massnahmen werden zur Sicherstellung der Qualität, namentlich Pünktlichkeit und Anschlusssicherheit, sowie zur Bereitstellung der notwendigen Kapazitäten getroffen (Überprüfen von Fahrzeiten, betrieblichen Verknüpfungen, Beiwagen usw.).

Beim Nachtnetz sind in diesem Fahrplanverfahren keine grösseren Ausbauten geplant. In Winterthur wird (analog zur Stadt Zürich) die Betriebslücke zwischen Tag- und Nachtnetz weiter geschlossen.

Ebenfalls in Winterthur wird in Übereinstimmung mit der Dekarbonisierungsstrategie des ZVV die Linie 7 auf Batterietrolleybusse umgestellt.

Im Rahmenkredit 2027/2028 sind Mehraufwendungen aus Angebotsmassnahmen von 28,8 Mio. Franken vorgesehen. Vom Gesamtbetrag entfallen 28,3 Mio. Franken auf das Leistungsentgelt an die aufwandfinanzierten Verkehrsunternehmen und 0,5 Mio. Franken auf höhere Abgeltungen an die defizitfinanzierten Verkehrsunternehmen. Für die Berechnung der zusätzlichen Verkehrserträge aus den neuen Angeboten wurde für das jeweils erste Betriebsjahr ein Kostendeckungsgrad von 25% angenommen.

4. Rahmenkredit für die Kalenderjahre 2027 und 2028 (Fahrplanperiode vom 13. Dezember 2026 bis 10. Dezember 2028)

4.1 Übersicht

Grundlagen des Rahmenkredits 2027/2028 sind das Budget 2027 sowie die Finanz- und Investitionsplanung 2027–2032 des ZVV. Die Planung wird in Einklang mit dem Konsolidierten Entwicklungs- und Fi-

nanzplan (KEF) jeweils für ganze Kalenderjahre erstellt. Dabei werden die Vorgaben des Regierungsrates der Richtlinien zum KEF 2027–2030 und Budget 2027 (RRB Nr. 267/2026) berücksichtigt. Dem Rahmenkredit liegt ein erwartetes reales Wirtschaftswachstum von 1,7% (2027) bzw. 2,0% (2028) zugrunde. Die Teuerungsannahme liegt bei 1,3% für die Rahmenkreditperiode (+0,5% 2027; +0,8% 2028).

Rahmenkredit 2027/2028

(in Mio. Franken)	Budget	Rahmenkredit	
	2026	2027	2028
Leistungsentgelt an Verkehrsunternehmen	1077,0	1117,4	1145,7
Abgeltungen an SBB und übrige Verkehrsunternehmen	136,6	128,4	125,2
Belastung Mehrwertsteuer	13,8	14,6	17,9
Aufwand Verbundorganisation	13,3	13,4	13,4
Total Aufwand	1240,7	1273,8	1302,2
<i>Verkaufserlös aus Fahrausweisen</i>	<i>1171,9</i>	<i>1207,1</i>	<i>1240,8</i>
<i>./ Einnahmenanteile</i>	<i>-483,2</i>	<i>-496,5</i>	<i>-507,4</i>
<i>./ Mehrwertsteuer</i>	<i>-51,1</i>	<i>-52,8</i>	<i>-58,7</i>
Verkehrsertrag	637,5	657,8	674,8
Nebenerträge und Beiträge	109,5	110,0	111,7
Ertrag	747,0	767,7	786,5
Beiträge Bund	24,1	22,5	22,4
Beiträge Nachbarkantone	2,4	2,3	2,3
Finanzierung durch Dritte	26,4	24,8	24,7
Total Ertrag und Finanzierung durch Dritte	773,4	792,6	811,2
Kostenunterdeckung	467,2	481,2	491,0
Rahmenkredit 2027 und 2028			972,2

Für 2027 wird eine Kostenunterdeckung von 481,2 Mio. Franken veranschlagt. Gegenüber dem Budget 2026 ergibt sich eine Erhöhung um 14,0 Mio. Franken (+3,0%). 2028 wird eine Kostenunterdeckung von 491,0 Mio. Franken erwartet. Zusammen resultiert für die Jahre 2027 und 2028 ein Rahmenkredit von 972,2 Mio. Franken. Der Kostendeckungsgrad beläuft sich auf 62,2% im Jahr 2027 und 62,3% im Jahr 2028.

4.2 Aufwand

Gegenüber dem bewilligten Budget 2026 erhöht sich der Gesamtaufwand bis 2028 um 61,6 Mio. Franken oder 5,0%. Kostentreibend wirkt sich insbesondere das höhere Leistungsentgelt an die Verkehrsunternehmen aus. Hingegen reduzieren sich die Abgeltungen an die defizitfinanzierten Verkehrsunternehmen aufgrund der höheren Verkehrserträge.

4.2.1 Leistungsentgelt an Verkehrsunternehmen

Verglichen mit dem Budget des laufenden Jahres steigt das Leistungsentgelt bis 2028 um 68,7 Mio. Franken (6,4%) auf 1145,7 Mio. Franken. Für die Angebotsanpassungen aus dem Fahrplanverfahren wird mit zusätzlichen Kosten von 28,3 Mio. Franken gerechnet. Leistungsbereitigt erhöht sich das Leistungsentgelt somit um 40,4 Mio. Franken oder 3,7%. Die Kosten für die Angebotsausbauten werden in der Finanzplanung aus Transparenzgründen separat geplant und nicht auf die einzelnen Sachgruppen wie Personal-, Sach- oder Kapitalkosten der Verkehrsunternehmen aufgeteilt. In den folgenden Ausführungen sind sie folglich nicht berücksichtigt.

Der Personalaufwand der Verkehrsunternehmen erhöht sich von 2026 bis 2028 um 15,9 Mio. Franken oder 2,7% auf 612,8 Mio. Franken. Der Anstieg ist einerseits auf die Teuerung und andererseits auf gewisse zusätzliche personelle Mittel zur Umsetzung von verschiedenen Projekten im Bereich Rollmaterial und Infrastruktur zurückzuführen. Der Sachaufwand steigt von 2026 bis 2028 um 6,1 Mio. Franken oder 2,1% auf 298,0 Mio. Franken. Der Grund für den Anstieg ist neben der Teuerung vorwiegend der Wegfall der Treibstoffzollrückerstattung im Regionalen Personenverkehr (RPV), die auf Bundesebene im Rahmen des «Entlastungspakets 27» beschlossen wurde. Die Kapitalkosten erhöhen sich mit 22,1 Mio. Franken oder 14,0% am stärksten. Die Erhöhung auf das Niveau von 180,2 Mio. Franken im Jahr 2028 ist das Resultat der hohen Investitionstätigkeit der Verkehrsunternehmen infolge der Umsetzung der Dekarbonisierungsstrategie sowie des allgemein hohen Ersatz-, Erweiterungs- und Erneuerungsbedarfs von Depots, Werkstätten und Rollmaterial. Im Vergleich zum laufenden Jahr nehmen bis 2028 die Kosten für zentrale Projekte in den Bereichen Vertrieb und Fahrgastinformation hingegen um 2,5 Mio. Franken auf 28,6 Mio. Franken ab (-8,1%).

4.2.2 Abgeltungen an die SBB und an übrige Verkehrsunternehmen

Für die Abgeltungen an die SBB und die übrigen defizitfinanzierten Verkehrsunternehmen sind im laufenden Jahr 136,6 Mio. Franken budgetiert. Dank der steigenden Verkehrserlöse bei praktisch gleichbleibendem Verkehrsangebot gehen die Abgeltungen bis 2028 auf 125,2 Mio. Franken zurück.

4.2.3 Aufwand der Verbundorganisation

Der Aufwand der Verbundorganisation erhöht sich gegenüber 2026 in der Rahmenkreditperiode 2027/2028 um rund 0,1 Mio. Franken auf 13,4 Mio. Franken (+0,7%). Ursächlich für diesen Kostenanstieg ist vor

allem der Personalaufwand, der sich aufgrund der besseren Ausschöpfung des bestehenden Stellenplans sowie der hinterlegten allgemeinen Lohnteuering erhöht.

4.2.4 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. Entsprechend hängt die Entwicklung primär mit der Veränderung der ZVV-Kostenunterdeckung zusammen. Der gegenwärtige pauschale Abgabesatz beträgt 3,8% und erhöht sich mutmasslich 2028 aufgrund der Erhöhung der Mehrwertsteuer auf 4,5% (Annahme ZVV). Die Mehrwertsteuerbelastung erhöht sich daher von 13,8 Mio. Franken im Jahr 2026 auf 17,9 Mio. Franken im Jahr 2028.

4.3 Ertrag und Finanzierung durch Dritte

Die Erträge und die Finanzierungen durch Dritte werden bis 2028 voraussichtlich auf 811,2 Mio. Franken ansteigen. Die Zunahme beträgt damit gegenüber dem Budget 2026 37,8 Mio. Franken oder 4,9%.

4.3.1 Verkehrsertrag

Der Verkehrsertrag erhöht sich von 2026 bis 2028 um 37,3 Mio. Franken auf 674,8 Mio. Franken. Die Entwicklung erfolgt dabei im Gleichklang mit dem allgemeinen Wirtschafts- und Mobilitätswachstum. Per Dezember 2026 ist zudem eine Tarifmassnahme von 2,7% beim ZVV-Tarif und 3,9% im Direkten Verkehr eingeplant. Zusätzlich ist Ende 2028 eine Tarifmassnahme von durchschnittlich 2,0% vorgesehen, die sich bereits geringfügig auf das zweite Rahmenkreditjahr auswirkt. Die geplanten Tarifmassnahmen beim ZVV-Tarif decken dabei etwa die bisherige und künftig angenommene Teuerungsentwicklung ab.

4.3.2 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 2026 erhöhen sich die «Nebenerträge und Beiträge» bis 2028 von 109,5 Mio. Franken auf 111,7 Mio. Franken (+2,0%). Die Erhöhung ist neben der Teuerung insbesondere auf höhere Werbeerträge bei den Verkehrsunternehmen zurückzuführen.

4.3.3 Finanzierung Nachbarkantone und Finanzierung Bund

Die Nachbarkantone leisten für den auf ihrem Gebiet liegenden Teil der vom ZVV aufwandfinanzierten kantonsüberschreitenden Linien Abgeltungen an den ZVV. Die «Finanzierungen Nachbarkantone» betragen 2027 und 2028 voraussichtlich jeweils 2,3 Mio. Franken und liegen damit auf einem vergleichbaren Niveau wie 2026 (2,4 Mio. Franken). Bei der «Finanzierung durch den Bund» handelt es sich um die Abgeltungen des Bundes an die durch den ZVV aufwandfinanzierten Linien des RPV. Diese Abgeltungen reduzieren sich aufgrund der mutmasslich höheren Verkehrserträge von 24,1 Mio. Franken gemäss Budget 2026 auf 22,4 Mio. Franken im Jahr 2028 (-1,6 Mio. Franken).

5. Belastung der öffentlichen Hand

Die dem Rahmenkredit zugrunde liegenden Kostenunterdeckungen für 2027 und 2028 von insgesamt 972,2 Mio. Franken sind mit den Werten der Finanzplanung des ZVV und der Eingabe für den KEF 2027–2030 identisch. Bei einer budgetierten Kostenunterdeckung 2027 von 481,2 Mio. Franken und 2028 von 491,0 Mio. Franken werden die Werte aus der Vorjahresplanung (KEF 2026–2029) um 16,6 Mio. Franken bzw. um 8,7 Mio. Franken unterschritten. Ausschlaggebend für diese deutliche Unterschreitung ist im Wesentlichen das geringere Leistungsentgelt an die aufwandfinanzierten Verkehrsunternehmen, das sich infolge von Projektverzögerungen oder zeitlichen Verschiebungen von Beschaffungen weniger rasch erhöht als in der Vorjahresplanung angenommen.

Im Vergleich zu 2026 erhöht sich die Kostenunterdeckung im ersten Rahmenkreditjahr 2027 um 14,0 Mio. Franken und im zweiten Rahmenkreditjahr 2028 um 9,8 Mio. Franken. Die höhere Kostenunterdeckung ist vorwiegend auf den Angebotsausbau zur Erreichung der Modal-Split-Ziele gemäss ZVV-Strategie 2025–2029 zurückzuführen. Zudem wird die Kostenunterdeckung durch den Wegfall der Treibstoffzollrückerstattung im RPV belastet. Mit einem geplanten Kostendeckungsgrad von 62,2% für 2027 und 62,3% für 2028 kann das Ziel gemäss ZVV-Strategie 2025–2029 eingehalten werden.

Die Kantons- und Gemeindebeiträge an den ZVV betragen für die Jahre 2027 und 2028 je 240,6 Mio. bzw. 245,5 Mio. Franken. In § 2 der Kostenverteiler-Verordnung (LS 740.6) sind die prozentualen Belastungsgrenzen für die Gemeinden festgelegt. Die heutigen Beiträge der Gemeinden liegen deutlich unter diesen festgelegten maximalen Belastungen in Steuerprozenten. Auch im Rahmen der geplanten Entwicklung der Kostenunterdeckung in den Jahren 2027 und 2028 bleibt das weiterhin der Fall.

6. Risiken

Wie üblich unterliegt die dem Rahmenkredit zugrunde liegende Planung gewissen Unsicherheiten. Die Planung der Verkehrserlöse ist beispielsweise eng an die Konjunkturentwicklung gemäss der aktuellen Prognose des Staatssekretariats für Wirtschaft gekoppelt, deren Verlauf nicht garantiert ist. Weiter sind die Auswirkungen von verschiedenen nationalen Tarifprojekten zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht quantifizierbar und daher in der vorliegenden Planung unberücksichtigt. Gleiches gilt für eine allfällige Einschränkung der Werbetätigkeit und die Einführung eines 365-Franken-Jahresabos in der Stadt Zürich. Im Zusammenhang mit den geplanten Tarifmassnahmen bleibt zudem offen, ob und in welchem Umfang diese tatsächlich umgesetzt werden können. Auf der Kostenseite erschweren exogene, primär vom Weltgeschehen abhängige Faktoren wie die Volatilität der Energiepreise, der Teuerungsverlauf und die Entwicklung des Zinsniveaus die Prognose.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der stv. Staatsschreiber:
Carmen Walker Späh	Peter Hösli