



Weisung des Stadtrats an den Gemeinderat

vom 19. Juni 2024

GR Nr. 2024/290

Sozialdepartement und Departement der Industriellen Betriebe, Volksinitiative «VBZ-Abo für 365 Franken», Antrag auf Gültigkeit, Ablehnung und Gegenvorschlag, Abschreibung Postulat GR Nr. 2021/274

1. Ausgangslage

1.1 Initiative

Am 6. März 2024 wurde die Volksinitiative «VBZ-Jahresabo für 365 Franken» bei der Stadtkanzlei eingereicht. Die Initiative stellt in Form der allgemeinen Anregung folgendes Begehren: Zur Förderung des öffentlichen Verkehrs und zur finanziellen Entlastung der Bevölkerung sei für alle Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Zürich eine Vergünstigung für das Jahresabonnement (2. Klasse) der Zone 110 einzuführen. Erwachsene sollen neu noch 365 Franken, Kinder und Jugendliche 185 Franken für das Abo bezahlen. Die Vergünstigung soll auch für Nutzerinnen und Nutzer anderer Abos – wie beispielsweise des GA – einlösbar sein.

Ergänzend dazu ist in der Unterschriftenliste folgende Begründung aufgeführt:

Die finanzielle Belastung der Stadtzürcher Haushalte ist hoch: Die Mieten steigen genauso wie die Krankenkassenprämien, und auch das Essen im Restaurant oder das öV-Abo werden immer teurer. So darf es nicht weitergehen. Diese Initiative vergünstigt deshalb gezielt die Mobilität mit dem öffentlichen Verkehr. Damit stärkt sie nicht nur die Kaufkraft, sondern sie leistet auch einen Beitrag zur Erreichung des Netto-Null-Ziels. Das Anliegen kann beispielsweise durch eine jährliche Ausgleichszahlung an die SBB und/oder den ZVV oder durch Gutscheine für die Bevölkerung umgesetzt werden.

Die Volksinitiative wurde mit 3234 gültigen Unterschriften eingereicht. Mit Stadtratsbeschluss (STRB) Nr. 1065/2024 stellte der Stadtrat das Zustandekommen der Volksinitiative fest. Zudem beauftragte er den Vorsteher des Sozialdepartements, die Gültigkeit der Volksinitiative zu prüfen und dem Stadtrat bis zum 6. Juli 2024 zuhänden des Gemeinderats gleichzeitig Antrag sowohl zu Gültigkeit und Inhalt der Volksinitiative als auch darüber zu stellen, ob eine Umsetzungsvorlage zur Initiative und gegebenenfalls ein Gegenvorschlag auszuarbeiten ist.

1.2 Politischer Vorstoss

Die Vergünstigung der Kosten für den öffentlichen Verkehr in der Stadt Zürich ist immer wieder Gegenstand von politischen Vorstössen. Derzeit pendent ist das Postulat GR Nr. 2021/274 von Simone Brander (SP), Heidi Egger (SP) und sechs Mitunterzeichnenden betreffend Verbilligung der Kosten für den öffentlichen Verkehr für einkommensschwache Personen oder für Personen, die Unterstützungsleistungen erhalten.

2. Frist und Verfahrensentscheid hinsichtlich der Initiative

Ist eine Initiative in der Form der allgemeinen Anregung – wie dies vorliegend der Fall ist – zustande gekommen, erstattet der Stadtrat dem Gemeinderat innert vier Monaten nach ihrer Einreichung Bericht und Antrag über ihre Gültigkeit und ihren Inhalt (§ 133 Abs. 1 i. V. m. § 155



2/7

Gesetz über die politischen Rechte [GPR, LS 161]). Innert gleicher Frist beantragt er dem Gemeinderat zudem einen der folgenden Entscheide (sog. Verfahrensentscheid, § 133 Abs. 2 GPR):

- a. Ablehnung der Initiative;
- b. Ablehnung der Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag;
- c. Zustimmung zur Initiative und Zustimmung zum beantragten Gegenvorschlag;
- d. Ausarbeitung einer ausformulierten Vorlage (Umsetzungsvorschlag), die der Initiative entspricht, mit oder ohne Gegenvorschlag dazu.

Mit Datum des heutigen Beschlusses ist die viermonatige Frist, die am 6. Juli 2024 endet, eingehalten.

3. Gültigkeit der Initiative

Eine Initiative ist gemäss § 128 Abs. 1 GPR i. V. m. Art. 28 Abs. 1 lit. a–c Verfassung des Kantons Zürich (LS 101) gültig, wenn die Volksinitiative die Einheit der Materie wahrt, nicht gegen übergeordnetes Recht verstösst und nicht offensichtlich undurchführbar ist.

3.1. Einheit der Materie

Die Volksinitiative weist die Form der allgemeinen Anregung gemäss § 120 Abs. 3 GPR auf. Das Begehren verfolgt thematisch einen Zweck, weshalb ein hinreichender innerer Zusammenhang besteht (§ 121 Abs. 2 GPR). Die Einheit der Materie ist somit gewahrt.

3.2. Durchführbarkeit

Dem Initiativbegehren darf keine offensichtliche Undurchführbarkeit entgegenstehen. Offensichtlich undurchführbar ist ein Initiativbegehren, wenn es sich aus tatsächlichen Gründen zweifelsfrei nicht verwirklichen lässt. Dies ist vorliegend nicht der Fall. Das Initiativbegehren ist nicht undurchführbar.

3.3. Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

Das Gebot der Wahrung übergeordneten Rechts verlangt, dass die mit dem Initiativbegehren vorgeschlagene Regelung nicht gegen für die Schweiz verbindliches Völkerrecht, Bundesrecht oder kantonales Recht verstösst.

Für die Beurteilung der materiellen Rechtmässigkeit einer Volksinitiative ist in erster Linie vom Wortlaut der Initiative auszugehen und nicht auf den subjektiven Willen der Initiantinnen und Initianten abzustellen. Eine allfällige Begründung des Volksbegehrens darf mitberücksichtigt werden, wenn sie für das Verständnis der Initiative unerlässlich ist. Massgeblich ist bei der Auslegung des Initiativtextes, wie er von den Stimmberechtigten und späteren Adressatinnen und Adressaten vernünftigerweise verstanden werden muss (vgl. Corina Fuhrer, Die Umsetzung kantonaler Initiativen, Zürich 2018, S. 16 f. sowie anstelle vieler BGE 144 I 193 E. 7.3.1 und 141 I 186 E. 5.3). Von verschiedenen Auslegungsmöglichkeiten ist jene zu wählen, die einerseits dem Sinn und Zweck der Initiative am besten entspricht und zu einem vernünftigen Ergebnis führt und die andererseits mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint. Kann



3/7

der Initiative ein Sinn beigemessen werden, der sie nicht klarerweise als unzulässig erscheinen lässt, ist sie nach dem Günstigkeitsprinzip bzw. dem Grundsatz «in dubio pro populo» als gültig zu erklären und der Volksabstimmung zu unterstellen (BGE 144 I 186 E. 7.3.1).

Gemäss vorliegender Volksinitiative soll eine Vergünstigung für das Jahresabonnement (2. Klasse) der Zone 110 eingeführt werden, wobei die Vergünstigung auch für Nutzerinnen und Nutzer anderer Abos einlösbar sein soll. Es ist zu prüfen, ob die Stadt im Rahmen des übergeordneten Rechts befugt ist, in diesem Bereich Regelungen zu treffen bzw. entsprechende Massnahmen zu ergreifen.

Die Bundesverfassung hält als Grundsatz fest, dass die Kosten des öffentlichen Verkehrs (ÖV) zu einem angemessenen Teil durch die von den Nutzerinnen und Nutzern bezahlten Preise gedeckt werden (Art. 81a Abs. 2 Bundesverfassung [BV, SR 101]). Diese Verfassungsvorgabe trägt gemäss Botschaft «*der Erkenntnis Rechnung, dass Mobilität nicht zu billig sein darf*», da sonst die Nachfrage ungebremst ansteige und zu immer höheren Investitions- und Investitionsfolgekosten führe, «*die das System letztlich ersticken könnten*» (BBl 2012 1676). Art. 81a Abs. 2 BV bezweckt also, dass die Nutzung des öffentlichen Verkehrs nicht zu günstig oder gar kostenlos sein darf. Die gemäss Initiativtext geforderte Vergünstigung des ÖV in der Stadt für deren Bewohnerinnen und Bewohner erscheint mit dieser verfassungsmässigen Vorgabe noch vereinbar. Die Vergünstigung lässt eine möglicherweise steigende, aber keine ungebremste Nachfrage erwarten. Es handelt sich nicht um eine Unentgeltlichkeit des öffentlichen Verkehrs. Diese wäre mit der Bundesverfassung nicht vereinbar (vgl. Giovanni Biaggini, BV-Kommentar, 2. Auflage 2017, Art. 81a BV, Rz. 2 ff., insbesondere Rz. 7 f.). Art. 81a Abs. 2 BV ist vorliegend nicht verletzt.

Im Kanton Zürich sorgt der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) für ein koordiniertes, auf wirtschaftliche Grundsätze ausgerichtetes, freizügig benutzbares Verkehrsangebot mit einheitlicher Tarifstruktur (§ 11 Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr [PVG, LS 740.1] i. V. m. Art. 16 Abs. 2 PBG). Der Verkehrsrat setzt den für das Verbundangebot geltenden Tarif fest; dieser gilt für das gesamte öffentliche Verkehrsangebot innerhalb des Verbundgebiets (§ 17 PVG). Damit wird das bundesrechtlich vorausgesetzte Gleichbehandlungsgebot (Art. 8 Abs. 1 BV) gegenüber der Kundschaft gewährleistet. Die vom ZVV aufgestellten Tarife sind gegenüber jeder Person gleich anzuwenden (Art. 15 Abs. 5 PBG). Nebst der alleinigen Tarifhoheit des ZVV innerhalb des Verbundgebiets ist bei der Tarifgestaltung der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten (vgl. § 1 und 11 PVG).

Würde die Initiative direkt verlangen, dass ihren Bewohnerinnen und Bewohnern günstigere Tarife für den ÖV gewährt würden als Bewohnerinnen und Bewohnern von ausserhalb der Stadt, würde dies die Tarifhoheit des ZVV und den Grundsatz der Gleichbehandlung verletzen. Eine vorliegend mögliche kommunale Massnahme zur indirekten Vergünstigung, beispielsweise auf dem Weg von finanziellen Beiträgen an bestimmte Personen, steht jedoch der Tarifhoheit des ZVV nicht entgegen. Dessen einheitlichen Tarife bleiben auf diese Weise unangetastet und es werden dem ÖV keine Mittel entzogen. Damit bleibt auch die Wirtschaftlichkeit des ÖV sichergestellt. Die finanziellen Mittel würden zudem aus städtischen Steuergeldern



4/7

stammen und die Beiträge würden wiederum denjenigen Bewohnerinnen und Bewohnern ausbezahlt, die in der Stadt steuerpflichtig sind. Die Initiative erscheint vor diesem Hintergrund nicht als unzulässig.

3.4. Zwischenfazit

Die Volksinitiative erfüllt die Anforderungen an den Grundsatz der Einheit der Materie und ist durchführbar. Bei einer Umsetzung mit finanziellen Beiträgen wird nicht in die Tarifhoheit des ZVV eingegriffen, weshalb die Volksinitiative mit übergeordnetem Recht vereinbar erscheint. Dem Gemeinderat wird entsprechend beantragt, die Initiative für gültig zu erklären.

4. Empfehlung zur Ablehnung mit Gegenvorschlag

4.1 Ablehnung

Die Volksinitiative strebt mit einem Jahresabonnement der Verkehrsbetriebe (VBZ) für Fr. 365.– gemäss Initiativtext und Begründung an, den öffentlichen Verkehr zu fördern, die Stadtzürcher Bevölkerung finanziell zu entlasten und gleichzeitig einen Beitrag zur Erreichung des Netto-Null-Ziels zu leisten. Der Stadtrat teilt diese Anliegen im Grundsatz. Jedoch ist er der Meinung, dass eine Vergünstigung des öffentlichen Verkehrs für die gesamte Stadtzürcher Bevölkerung aus folgenden Gründen weder verhältnismässig noch notwendig noch zweckmässig erscheint:

- Die von der Initiative vorgesehene pauschale Pro-Kopf-Vergünstigung ohne Prüfung des Bedarfs ist angesichts der hohen Gesamtkosten nicht verhältnismässig: Aktuell kostet das Jahresabonnement «ZVV-NetzPass» für die Zone 110 für Erwachsene Fr. 809.–, für Kinder und Jugendliche bis 25 Jahre Fr. 586.–. Bei Annahme der Initiative würden die Preise für das Jahresabonnement für Erwachsene um Fr. 444.– bzw. rund 55 Prozent bzw. für Kinder und Jugendliche bis 25 Jahre um Fr. 401.– bzw. rund 70 Prozent vergünstigt werden. Diese Vergünstigung müsste durch die Stadt finanziert werden.

Gemäss den Bevölkerungszahlen der Stadt haben 2023 342 107 Erwachsene, 79 730 Kinder und Jugendliche und 25 245 Kleinkinder in Zürich gewohnt. Würden alle Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt ein derart vergünstigtes Jahresabonnement beziehen, würden sich die Gesamtkosten auf rund 183 Millionen Franken pro Jahr belaufen. Selbst wenn realistischere nicht alle Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt ein vergünstigtes Jahresabonnement beziehen würden, so könnten dennoch sehr hohe Gesamtkosten entstehen. Erfahrungswerte aus der Stadt Wien zeigen, dass die dortige Senkung der Preise für ÖV-Jahresabonnemente auf 365 Euro im Jahr 2012 zu einer Verdoppelung der Verkaufszahlen von Jahresabonnementen innerhalb von fünf Jahren führte (Wiener Linien, Wiener Linien erhöhen Tarife bis auf Jahreskarte – Preisänderungen ab 1. Januar 2018: 365-Euro-Jahreskarte bleibt, Rathauskorrespondenz der Stadt Wien vom 7. November 2017, unter <https://presse.wien.gv.at/presse/2017/11/07/wiener-linien-erhoehen-tarife-bis-auf-jahreskarte>, besucht am 15. Mai 2024). Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass bereits heute 38 Prozent der städtischen Bevölkerung über einen «ZVV-NetzPass» oder ein Generalabonnement verfügen (Bundesamt für Statistik, Mobilitätsverhalten der Bevölkerung, Ergebnisse des Mikrozensus Mobilität und Verkehr 2021), wären die Gesamtkosten für die Umsetzung der Initiative in der Stadt in



den nächsten zehn Jahren dennoch auf rund 140 Millionen Franken pro Jahr zu schätzen. Diese Schätzung beinhaltet dabei weder wachsende Bevölkerungszahlen, mögliche Tarifierhöhungen noch sonstige Kostensteigerungen. Diese Gesamtkosten von 140–183 Millionen Franken erachtet der Stadtrat als unverhältnismässig hoch.

Nicht alle Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt sind auf eine Vergünstigung des ÖV-Abonnements angewiesen: Der mittlere Monatslohn in der Stadt betrug gemäss der Schweizerischen Lohnstrukturerhebung 2022 Fr. 8127.– (Stadt Zürich, Präsidialdepartement, unter <https://www.stadt-zuerich.ch/prd/de/index/statistik/themen/wirtschaft/arbeitsmarkt/loehne.html>, besucht am 15. Mai 2024). Für viele Stadtzürcher Haushalte stellen die Preise für ÖV-Abonnements daher keine massgebliche finanzielle Belastung dar. Eine ÖV-Vergünstigung für die gesamte städtische Bevölkerung käme dem sozialpolitisch unerwünschten Giesskannenprinzip gleich. Deshalb erachtet der Stadtrat die Initiative als weder notwendig noch zweckmässig.

- Anstelle einer Vergünstigung für die ganze Bevölkerung erachtet es der Stadtrat vor dem Hintergrund des Bevölkerungswachstums als sinnvoller, weitere finanzielle Mittel in den Ausbau und die Verbesserung der ÖV-Infrastruktur zu investieren. Mit attraktiven Verbindungen kann der ÖV besser gefördert werden als mit bedarfsunabhängigen Vergünstigungen.
- Die Initiative trägt zur Förderung des öffentlichen Verkehrs bei, nicht aber zur Erreichung des Netto-Null-Ziels: Verschiedene ähnliche Versuche in anderen europäischen Städten – u. a. in Wien – haben gezeigt, dass durch die Vergünstigung des öffentlichen Verkehrs zwar eine Verlagerung vom Aktivverkehr (Fuss- und Veloverkehr) zum öffentlichen Verkehr stattfindet (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V., Freifahrt oder 365-Euro-Tickets: Kosten und Wirkung für die Verkehrswende, Positionspapier, 17. Oktober 2019, unter <https://www.vdv.de/positionspapier-freifahrt-und-365-euro-ticket-vdv.pdf>, besucht am 15. Mai 2024). Somit wird zwar der öffentliche Verkehr gefördert. Hingegen findet keine Verlagerung vom motorisierten Individualverkehr hin zum öffentlichen Verkehr statt. Ein Beitrag zur Erreichung des Netto-Null-Ziels ist daher mit der von der Initiative geforderten ÖV-Vergünstigung kaum zu erreichen, weshalb der Stadtrat die Initiative auch aus diesem Grund als nicht zweckmässig erachtet.

Der Stadtrat lehnt aus diesen Gründen die Volksinitiative «VBZ-Jahresabo für 365 Franken» ab und sieht stattdessen einen Gegenvorschlag vor.

4.2 Gegenvorschlag

Der Gegenvorschlag fokussiert auf einkommensschwache Personen in der Stadt, die in den Genuss von vergünstigten Monats- und Jahresabonnements kommen sollen. Die Höhe der Beiträge zur Vergünstigung soll dabei bedarfsgerecht ausfallen und demzufolge einkommensabhängig abgestuft werden. Der höchstmögliche Beitrag soll sich an der von der Volksinitiative vorgeschlagenen Vergünstigung von rund 55 Prozent für Erwachsene respektive rund 70 Prozent für Kinder und Jugendliche bis 25 Jahre orientieren. Die bereits seit Jahrzehnten existierenden ÖV-Beiträge für Beziehende von Zusatzleistungen zur AHV/IV (sogenannte ZVV-Legitimations-Karte) sollen in die entsprechende Umsetzungsvorlage integriert werden. Die Be-



6/7

rücksichtigung von Sozialhilfebeziehenden ist bei der Umsetzung zu klären. Auch wird zu diesem Zeitpunkt geprüft, ob und wie Nutzerinnen und Nutzer anderer Abos – wie beispielsweise des GA – berücksichtigt werden können.

Der Gegenvorschlag lautet:

Es sollen Bestimmungen erlassen werden, die für einkommensschwache Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zürich zweckgebundene Beiträge zur Vergünstigung des Monats- und Jahresabonnements (2. Klasse) für die Zone 110 einführen. Die Höhe der Beiträge kann einkommensabhängig abgestuft sein und bis 55 Prozent für Erwachsene und bis 70 Prozent für Kinder und Jugendliche des Originalpreises betragen.

4.3 Begründung

Zürich ist eine teure Stadt. Dies betrifft die Lebenshaltungskosten, insbesondere auch Miet- und Gesundheitskosten. Hinzu kommen auch die Kosten des öffentlichen Verkehrs. Diese finanzielle Belastung trifft vor allem einkommensschwache Einwohnerinnen und Einwohner. Eine aktuelle Umfrage von Deloitte zu den Auswirkungen der Inflation auf das Konsumverhalten der Menschen in der Schweiz zeigt beispielhaft, dass sich Einwohnerinnen und Einwohner der Schweiz aufgrund der Inflation auch bei der Nutzung des ÖV einschränken (Deloitte, «Pulse of Switzerland»: Inflation belastet Schweizer Bevölkerung – zwei Drittel der Menschen unter Druck, Medienmitteilung vom 25. Januar 2024, unter <https://www2.deloitte.com/ch/de/pages/press-releases/articles/inflation-belastet-shweizer-bevoelkerung-zwei-drittel-der-menschen-unter-druck.html>, besucht am 22. Mai 2024).

Mit wirksamen und zielgerichteten Massnahmen soll die finanzielle Belastung der betreffenden Menschen reduziert werden. Mit dem Gegenvorschlag sollen gezielt einkommensschwache Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt durch die Vergünstigung von Monats- und Jahresabonnements (2. Klasse) für die Zone 110 entlastet werden. Gleichzeitig soll den berechtigten Personen dadurch der Zugang zur Mobilität in der Stadt gewährleistet werden. Die Höhe der Beiträge zur Vergünstigung der Abonnements soll sich dabei nach den Einkommensverhältnissen der berechtigten Personen richten und damit abgestuft ausgestaltet werden. Dies, um einerseits bedarfsgerechte Beiträge zu verwirklichen, andererseits um unerwünschte Schwelleneffekte in der Anspruchsberechtigung so weit als möglich zu verhindern. Derart ausgestaltete Beiträge an die Abonnements wären im Ergebnis nicht nur zielgerichteter und bedarfsgerechter als die in der Initiative vorgesehene Lösung. Vielmehr wären Beiträge im Sinne des Gegenvorschlags mit dem Einsatz von bedeutend tieferen finanziellen Mitteln zu realisieren.

Der Kreis der für ÖV-Beiträge legitimierten Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zürich könnte sich dabei beispielsweise an den Beziehenden von individuellen Prämienvorbilligungen (IPV) orientieren: Im Jahr 2022 bezogen rund 80 000 Personen in der Stadt IPV. Wenn diese 80 000 Personen den maximalen ÖV-Beitrag von Fr. 444.– erhielten, würden jährliche Gesamtkosten von 35,5 Millionen Franken (etwa 20 Prozent der maximalen Gesamtkosten der Initiative) entstehen.

Die Verwaltungskosten lassen sich bei der Ausformulierung der Vorlage einschätzen.



4. Erledigung Postulat GR Nr. 2021/274

Mit dem Postulat GR Nr. 2021/274 wurde der Stadtrat aufgefordert zu prüfen, wie für einkommensschwache Personen oder für Personen, die Unterstützungsleistungen erhalten, die ÖV-Kosten in der Stadt Zürich durch städtische Beiträge entsprechend ihrem Einkommen verbilligt werden könnten.

Mit dem vorgelegten Gegenvorschlag wird die Forderung des Postulats aufgenommen. Das Postulat soll hiermit beschrieben werden.

Dem Gemeinderat wird beantragt:

A. In eigener Befugnis und unter Ausschluss des Referendums:

1. Die am 6. März 2024 in der Form der allgemeinen Anregung eingereichte Volksinitiative «VBZ-Jahresabo für 365 Franken» ist gültig.
2. Das Postulat GR Nr. 2021/274 von Simone Brander (SP), Heidi Egger (SP) und sechs Mitunterzeichnenden betreffend Verbilligung der Kosten für den öffentlichen Verkehr für einkommensschwache Personen oder für Personen, die Unterstützungsleistungen erhalten, wird beschrieben.

B. Zuhanden der Stimmberechtigten:

1. Die in der Form der allgemeinen Anregung am 6. März eingereichte Volksinitiative «VBZ-Jahresabo für 365 Franken» wird abgelehnt.
2. Die nachstehende Vorlage wird als Gegenvorschlag zur Volksinitiative «VBZ-Jahresabo für 365 Franken» vom 6. März 2024 in der Form der allgemeinen Anregung beschlossen:

Es sollen Bestimmungen erlassen werden, die für einkommensschwache Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt Zürich zweckgebundene Beiträge zur Vergünstigung des Monats- und Jahresabonnements (2. Klasse) für die Zone 110 einführen. Die Höhe der Beiträge kann einkommensabhängig abgestuft sein und bis 55 Prozent für Erwachsene und bis 70 Prozent für Kinder und Jugendliche des Originalpreises betragen.

Die Berichterstattung im Gemeinderat ist dem Vorsteher des Sozialdepartements sowie dem Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe übertragen.

Im Namen des Stadtrats

Die Stadtpräsidentin
Corine Mauch

Der Stadtschreiber
Thomas Bolleter