

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 20. Januar 2021

49.

Schriftliche Anfrage von Simone Brander, Pascal Lamprecht und 11 Mitunterzeichnenden betreffend Förderung des öffentlichen Verkehrs (öV), Massnahmen der Stadt zur Erleichterung des Umstiegs vom Auto auf den öV und gesetzliche Grundlagen und Kosten für eine Gratiszone 110 sowie Bewertung der damit verbundenen Nachfragesteigerung und der Finanzierung des entsprechenden Angebotsausbaus

Am 23. September 2020 reichten Gemeinderätin Simone Brander, Gemeinderat Pascal Lamprecht (beide SP) und 11 Mitunterzeichnende folgende Schriftliche Anfrage, GR Nr. 2020/418, ein:

Der öffentliche Verkehr der Stadt Zürich trägt einen Teil dazu bei, die Klimaziele der Stadt Zürich zu erreichen. Besonders dann, wenn Personen, die bisher mit dem Auto unterwegs waren, neu den öV nutzen. Zudem ist der öV im Vergleich zum Auto ein platzsparendes Verkehrsmittel. Für Personen mit keinem oder kleinem Einkommen können die Ticketpreise des öV jedoch ein Hinderungsgrund sein, den öV zu nutzen.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Stadtrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Welche Massnahmen ergreift der Stadtrat bereits, um die Bevölkerung zum Umstieg vom Auto auf den öV zu bewegen? Welche weiteren Massnahmen plant der Stadtrat, um den Umstieg vom Auto auf den öV zu erleichtern?
2. Welche Massnahmen ergreift der Stadtrat bereits, um Personen mit kleinem oder keinem Einkommen die Nutzung des öV zu ermöglichen? Welche weiteren Massnahmen plant der Stadtrat, um Personen mit kleinem oder keinem Einkommen die Nutzung des öV vermehrt zu ermöglichen?
3. Welche Mehrkosten würden der Stadt entstehen, wenn der öV für alle innerhalb der Zone 110 kostenlos wäre? Wie würden sich diese finanzieren lassen und welche Finanzströme (u. a. VBZ, ZVV) gilt es dabei zu beachten? Wie hoch ist zurzeit der finanzielle Aufwand für die Ticketkontrolle (u. a. Aufwand für die Ticket-Automaten, Löhne der Kontrolleurinnen und Kontrolleure) und wie wird dieser finanziert?
4. Inwiefern hat die Stadt Zürich aufgrund der geltenden gesetzlichen Grundlagen überhaupt die Möglichkeit, den öV in der Stadt Zürich kostenlos anzubieten?
5. Mit welcher Nachfragesteigerung rechnet der Stadtrat, wenn der öV für alle in der Zone 110 kostenlos wäre? Welcher Angebotsausbau wäre aufgrund einer solchen Nachfragesteigerung notwendig? Wie liesse sich ein solcher Angebotsausbau organisatorisch ermöglichen und finanzieren?
6. Die Städte Tallinn und Luxemburg bieten beispielsweise allen Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt kostenlosen öV an, was von der ansässigen Bevölkerung sehr geschätzt wird. Inwiefern erachtet es der Stadtrat als möglich und sinnvoll, den Personen mit Wohnsitz in der Stadt Zürich kostenlosen öV anzubieten?

Der Stadtrat beantwortet die Anfrage wie folgt:

Zu Frage 1 («Welche Massnahmen ergreift der Stadtrat bereits, um die Bevölkerung zum Umstieg vom Auto auf den öV zu bewegen? Welche weiteren Massnahmen plant der Stadtrat, um den Umstieg vom Auto auf den öV zu erleichtern?»):

Art. 124 Gemeindeordnung (AS 101.100) legt fest, dass der prozentuale Anteil des öV, Fuss- und Veloverkehrs am gesamten Verkehrsaufkommen gesteigert werden soll. Die Realisierung dieses Ziels treibt der Stadtrat mit dem Programm Stadtverkehr 2025 voran, das Massnahmen zur weiteren Verbesserung des öffentlichen Verkehrs in der Stadt Zürich vorsieht. Neben Infrastrukturprojekten wie z. B. dem Tram Affoltern stehen im städtischen Strategie-Schwerpunkt «Zukunftsformen der integrierten öffentlichen Mobilität» auch Ergänzungsangebote im Fokus. Um weitere Anreize zum Umsteigen auf den öV zu schaffen und um den Zugang zu potenziellen Kundinnen und Kunden zu verbessern, wurden jüngst die Projekte ZüriMobil App, ZüriMobil Station und Pikmi lanciert.

Um die künftigen Entwicklungen zu antizipieren und um auch in Zukunft einen attraktiven und wettbewerbsfähigen öV anbieten zu können, werden derzeit das Zukunftsbild 2050 und die Netzentwicklungsstrategie 2040 der Verkehrsbetriebe (VBZ) entwickelt. Da die Strassenkapazitäten an den Einfallssachsen seit Jahrzehnten weitgehend ausgeschöpft sind, kommt diesen

Planungen für den Umstieg vom Auto auf den öV eine sehr grosse Bedeutung zu. Die strategischen Planungen der VBZ werden dabei auch mit den Strategien des Zürcher Verkehrsverbunds (ZVV) abgestimmt. Konkrete Ausbauschritte werden jeweils durch den ZVV in den Fahrplanverfahren unter Einbezug der Stadt Zürich festgelegt.

Im internationalen Vergleich weist der öffentliche Verkehr in der Stadt bereits heute ein ausgezeichnetes Niveau und einen hohen Anteil an der Gesamtmobilität auf. Er ist überdies in ein hervorragendes übergeordnetes öV-Netz eingebunden. Angesichts der ständig steigenden Ansprüche an den öffentlichen Raum ist die Wahrung der heutigen Qualität des öV im städtischen Raum allerdings eine grosse Herausforderung. Eine attraktive Reisezeit, Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit des öV können insbesondere mit adäquaten Infrastrukturen und einer durchgängigen Priorisierung sichergestellt werden. Die VBZ und andere Dienstabteilungen arbeiten täglich daran, dass die Bevölkerung heute und in Zukunft ein attraktives Angebot des öV vorfindet, welches zum Umstieg vom Auto auf den öV einlädt.

Zu Frage 2 («Welche Massnahmen ergreift der Stadtrat bereits, um Personen mit kleinem oder keinem Einkommen die Nutzung des öV zu ermöglichen? Welche weiteren Massnahmen plant der Stadtrat, um Personen mit kleinem oder keinem Einkommen die Nutzung des öV vermehrt zu ermöglichen?»):

Haushaltsbefragungen zeigen, dass der öV in Zürich von allen Bevölkerungsschichten benützt wird. In der Stadt Zürich gibt es vergünstigte ZVV-Abos für Bezügerinnen und Bezüger von Zusatzleistungen zur AHV/IV. Darüber hinaus plant der Stadtrat keine weiteren einkommensabhängigen Massnahmen. Die Tarifhoheit und die Gestaltung des Ticketangebots liegt beim Zürcher Verkehrsverbund (siehe auch die Antwort zu Frage 4). Im ZVV gibt es weitere Angebote, wie etwa Familienvergünstigungen der Schweizerischen Transportunternehmen, wozu die Junior-Karte und Kinder-Mitfahrkarte zählen. Personen unter 25 Jahren profitieren vom seven25-Abo, welches zwischen 19.00 Uhr und 05.00 Uhr gültig ist und auf allen Linien im Verbundtarifgebiet anerkannt wird.

Zu Frage 3 («Welche Mehrkosten würden der Stadt entstehen, wenn der öV für alle innerhalb der Zone 110 kostenlos wäre? Wie würden sich diese finanzieren lassen und welche Finanzströme (u. a. VBZ, ZVV) gilt es dabei zu beachten? Wie hoch ist zurzeit der finanzielle Aufwand für die Ticketkontrolle (u. a. Aufwand für die Ticket-Automaten, Löhne der Kontrolleurinnen und Kontrolleure) und wie wird dieser finanziert?»):

Im heutigen System des ZVV werden sämtliche eingenommenen Verkehrserträge umgehend an den ZVV abgeführt. Dieser scheidet die Verkehrserträge lediglich buchhalterisch den einzelnen marktverantwortlichen Verkehrsunternehmen zu. Die VBZ erhalten nicht die entsprechenden ihr zugeschiedenen Erträge, sondern ein Leistungsentgelt, das sämtliche Leistungen der VBZ für den ZVV abgilt. Die Stadt müsste demnach die mutmasslichen Ticketerträge übernehmen, die bisher als Teil der Verkehrserträge den VBZ zugeschieden wurden. Im Jahr 2018 waren das Fr. 314 309 000.–. Da die VBZ auch über die Stadtgrenze (Zone 110) hinaus fahren und andererseits Transportbeauftragte von ausserhalb bis in die Stadt fahren, stellt diese Zahl nur grob die entfallenden Einnahmen dar.

Die mit einer Gratiszone 110 einhergehenden sehr hohen Einnahmeausfälle stünden vergleichsweise geringfügige Einsparungen gegenüber. Die Kosten für den Verkauf von Tickets durch die VBZ betragen 2019 Fr. 14 641 000.– (einschliesslich Verkaufsgeräte und Verkaufsstellen). Die Kosten für die Fahrausweiskontrollen betragen Fr. 8 869 000.–, der Aufwand für die Erhebung der Taxzuschläge für Fahren ohne gültigen Fahrausweis Fr. 1 273 000.–. Diese Kosten werden den VBZ innerhalb des Leistungsentgelts des ZVV entschädigt. Diese Zahlen beinhalten aber auch Kosten, die durch den Verkauf von Tickets mit Gültigkeit über die Stadtgrenze hinaus oder auch gänzlich ausserhalb der Stadt Zürich und des ZVV entstehen. Diese Kosten würden auch dann bestehen bleiben, wenn die Zone 110 gratis wäre. Wie gross die Einsparungen effektiv wären, lässt sich anhand der vorhandenen Daten nicht abschätzen.

Zu Frage 4 («Inwiefern hat die Stadt Zürich aufgrund der geltenden gesetzlichen Grundlagen überhaupt die Möglichkeit, den öV in der Stadt Zürich kostenlos anzubieten?»):

Der öV in der Schweiz ist durch eine hohe Regulierungsdichte bestimmt. Dabei wird sowohl auf Bundes- als auch auf kantonaler Ebene von einem entgeltlichen öV ausgegangen, der einheitliche Tarife für alle festlegt.

In der Bundesverfassung (Art. 81a Abs. 2 Bundesverfassung [SR 101]) ist der Grundsatz festgehalten, wonach die Kosten des öffentlichen Verkehrs zu einem angemessenen Teil durch die von den Nutzerinnen und Nutzern bezahlten Preise gedeckt werden. In diesem Sinne ist in Art. 15 Personenbeförderungsgesetz (PBG, SR 745.1) ausgeführt, dass die konzessionierten Personentransportunternehmungen für ihre Leistungen Tarife aufstellen. Im Fern-, Regional- und Ortsverkehr können die Unternehmen für Verbindungen, die über das Netz verschiedener Unternehmen führen, einen einzigen Transportvertrag anbieten und dafür gemeinsame Tarife und Fahrausweise erstellen (Art. 16 PBG). Die Tarife dieser Tarifverbände müssen gegenüber allen Fahrgästen gleich angewendet werden (Art. 15 Abs. 5 PBG).

Der ZVV ist der Tarif- und Verkehrsverbund des Kantons Zürich. Sein Zweck ist es gemäss kantonalem Recht, im Verbundgebiet für ein «koordiniertes, auf wirtschaftliche Grundsätze ausgerichtetes, freizügig benutzbares Verkehrsangebot mit einheitlicher Tarifstruktur» zu sorgen (§ 11 Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr [PVG, LS 740.1]). Der Verkehrsrat setzt den für das Verbundangebot geltenden Tarif fest; dieser gilt für das gesamte öffentliche Verkehrsangebot innerhalb des Verbundgebiets (§ 17 PVG).

Ein kostenloser öffentlicher Verkehr in der Stadt Zürich ist aufgrund dieser übergeordneten gesetzlichen Grundlagen nicht möglich. Zum einen verfügt der ZVV über die alleinige Tarifhoheit für das gesamte öffentliche Verkehrsangebot innerhalb des Verbundgebiets, zum anderen ist der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit des Verkehrsangebots in § 11 PVG verankert. Eine Veränderung der Tarifgrundlagen würde deshalb Gesetzesänderungen auf nationaler und kantonaler Ebene voraussetzen.

Zu Frage 5 («Mit welcher Nachfragesteigerung rechnet der Stadtrat, wenn der öV für alle in der Zone 110 kostenlos wäre? Welcher Angebotsausbau wäre aufgrund einer solchen Nachfragesteigerung notwendig? Wie liesse sich ein solcher Angebotsausbau organisatorisch ermöglichen und finanzieren?»):

Mit den gängigen Verkehrsmodellen können die Auswirkungen auf die Nachfrage nur unzureichend beantwortet werden. Die nachfolgenden Ausführungen sind deshalb eher qualitativ zu verstehen.

Wäre der öV innerhalb der Stadt Zürich (Zone 110) kostenlos, während Reisen von und nach den umliegenden Zonen weiterhin kostenpflichtig wären, würden sich vor allem zusätzliche öV-Fahrten auf Kurzstrecken im Bereich der Zentren ergeben (City, Oerlikon, Altstetten). Da diese Fahrten heute (abgesehen vom öV) meist zu Fuss oder mit dem Velo durchgeführt werden, würden vor allem Anteile dieser Verkehrsmittel auf den öV verlagert, während der Autoverkehr weniger stark betroffen wäre.

Die zahlreichen Pendlerinnen und Pendler aus der Agglomeration würden hingegen prozentual deutlich weniger von dieser Gratiszone profitieren und hätten kaum einen Anreiz zur vermehrten Nutzung des öV. So könnte ein starker Rebound-Effekt eintreten: Während in der Stadt durch wegfallende Autofahrten im Binnenverkehr zunächst eine gewisse Entlastung des Strassenraums eintreten würde, wäre der öV durch die zusätzlichen Fahrgäste, die zuvor zu Fuss oder mit dem Velo unterwegs waren, zusätzlich belastet. Damit steigt der Anreiz für Auswärtige, mit dem Auto in die Stadt zu fahren, insbesondere für weniger preissensible Bevölkerungsschichten.

Wenn aufgrund der Gratiszone (gegebenenfalls in Kombination mit flankierenden Einschränkungsmaßnahmen für den Autoverkehr) tatsächlich deutlich mehr Fahrten mit dem öV stattfinden würden, müsste zur Beibehaltung des Qualitätsniveaus ein deutlicher Angebots- und Infrastrukturausbau bei gleichzeitig knapperen Geldmitteln stattfinden. Zwar könnten in den Nebenverkehrszeiten gewisse Fahrgastzuwächse mit dem heutigen Angebot aufgenommen werden, in den Hauptverkehrszeiten wäre jedoch ein Angebotsausbau notwendig, der nur mit einem gleichzeitigen Infrastrukturausbau möglich ist. Insbesondere an den bereits heute stark ausgelasteten Stellen in der Innenstadt würde dies sehr hohe Aufwendungen und lange Vorlaufzeiten erfordern.

Zu Frage 6 («Die Städte Tallinn und Luxemburg bieten beispielsweise allen Einwohnerinnen und Einwohnern der Stadt kostenlosen öV an, was von der ansässigen Bevölkerung sehr geschätzt wird. Inwiefern erachtet es der Stadtrat als möglich und sinnvoll, den Personen mit Wohnsitz in der Stadt Zürich kostenlosen öV anzubieten?»):

Der öV in Tallinn ist seit 2013 für die Einwohnerinnen und Einwohner kostenlos, während Auswärtige weiterhin für dessen Nutzung bezahlen. Gleichzeitig fand eine deutliche Angebotsausweitung statt – der öV wurde mit zusätzlichen Eigentrassees beschleunigt und die Modernisierung von Infrastruktur und Fuhrpark vorangetrieben. Ein (beabsichtigter) Effekt war, dass sich allein im ersten Jahr rund 11 000 Personen neu in der Stadt registrierten, wodurch die Stadt von zusätzlichen staatlichen Zuweisungen profitierte, was den Wegfall der Fahrgeldeinnahmen kompensierte. Insgesamt stieg der kommunale Zuschussbedarf für den öV dennoch von jährlich 36 Millionen Euro auf 54 Millionen Euro (<https://www.vdv.de/positionspapier-freifahrt-und-365-euro-ticket-vdv.pdf>).

Zwar erhöhten sich die öV-Nutzerzahlen in Tallinn durch die Einführung des «Nulltarifs» deutlich; in Studien konnten jedoch keine deutlichen Verlagerungseffekte vom motorisierten Individualverkehr (MIV) auf den öV festgestellt werden. Die durchschnittliche tägliche Pkw-Reiseweite ist sogar von acht auf neun Kilometer gestiegen, da vor allem zum Einkauf und für Freizeitaktivitäten mehr und längere Autofahrten durchgeführt wurden. Hingegen wurden grössere Verschiebungen vom Fuss- und Veloverkehr auf den öV registriert, wobei insbesondere die Fusswege deutlich abnahmen. Laut Erhebungen nutzen insbesondere Einwohnerinnen und Einwohner mit geringeren Einkommen das öV-Angebot rund einen Fünftel häufiger, während die öV-Nutzung einkommensstarker Einwohnerinnen und Einwohner gleichzeitig in einer ähnlichen Grössenordnung sank. Die Erhebungen aus Tallinn zeigen, dass ein kostenfreier öV gewisse sozialpolitische Wirkungen hat. Hinsichtlich einer nachhaltigen Mobilität konnte hingegen kein nennenswerter Effekt verzeichnet werden, da vor allem Fussgängerinnen und Fussgänger sowie Velofahrer und Velofahrerinnen vermehrt auf einen kostenlosen öV umstiegen. Diese Befunde für Tallinn finden sich in der Verkehrsforschung auch in allgemeiner Form (z. B. in einer Studie der Universität Kassel: Oswald/Sommer, ÖPNV zum Nulltarif?, in: Der Nahverkehr, 12/2020, S. 40 ff.), wonach «ein Nulltarif im öV ohne weitere Massnahmen, insbesondere Einschränkungen im MIV, nicht geeignet ist, im grossen Umfang zu einer Verkehrsverlagerung vom MIV zum öV beizutragen.» Aufgrund dieser Erkenntnisse erachtet es der Stadtrat – neben der in der Antwort auf Frage 4 geschilderten rechtlichen Unzulässigkeit – auch inhaltlich nicht als zielführend, in der Stadt Zürich einen kostenlosen öV anzubieten. Es ist nach wie vor sinnvoll, wenn die Ausweitung der Mobilität einen gewissen Preis hat.

In Luxemburg ist die kostenfreie Nutzung des öffentlichen Verkehrs nur ein kleiner Teil der Verkehrsmassnahmen und soll mit einem umfangreichen Angebotsausbau verbunden werden. Eine Analyse von «Zukunft Mobilität» (Kostenfreie Nutzung des öffentlichen Verkehrs in Luxemburg – sozialpolitische Massnahme mit ungewissem Ausgang) Zukunft Mobilität ([zukunft-mobilitaet.net](https://www.zukunft-mobilitaet.net)) – siehe <https://www.zukunft-mobilitaet.net/169203/konzepte/kostenfreier-oepnv-luxemburg-nulltarif-fahrscheinlos/?highlight=luxembourg>) kommt hinsichtlich Luxemburg zum Schluss, dass «die Kostenfreiheit des öffentlichen Verkehrs derzeit nicht geeignet

[ist], verkehrliche oder soziale Probleme zu lösen. Aus verkehrlicher Sicht wäre eine konsequente Angebotsverbesserung und -ausweitung besser geeignet. Hierzu gehören eine bessere Verknüpfung der verschiedenen Verkehrsarten, aber auch Infrastrukturerweiterungen und ein besseres Störungsmanagement inklusive einer besseren Fahrgastinformation».

Die Frage nach den Veränderungen bei Mobilität und Verkehrsmittelwahl in der Stadt Zürich ist in Zeiten der Corona-Pandemie schwierig zu beantworten. Die Zahl der Einsteigenden im öffentlichen Verkehr ist im Zuge des Lockdowns im März und April 2020 drastisch eingebrochen. Seither stieg die Zahl langsam, aber kontinuierlich wieder an, ist aber seit Herbstbeginn wieder im Abnehmen begriffen. Die Zahlen lassen deshalb noch keine aussagekräftige Analyse über längerfristige Entwicklungen der Verkehrsmittelwahl zu.

Allgemein lässt sich feststellen, dass im öV in den letzten Jahren (vor Corona) eine erfreuliche Nachfrageentwicklung – und Verlagerung – stattfand. Dies war meistens auf Angebotsausbauten zurückzuführen, die punktuell eine zusätzliche Nachfrage generieren konnten. Im Bestandsnetz ist es angesichts der steigenden Ansprüche an den öffentlichen Raum hingegen eine Herausforderung, das heutige Qualitätsniveau zu halten (z. B. attraktive Reisezeiten und eine hohe Pünktlichkeit). Dabei zeigen die Fahrgastzahlen einen klaren Zusammenhang zwischen der Angebotsqualität und der Nachfrage. So treten z. B. bei länger andauernden Behinderungen infolge von Baustellen usw. rasch markante Fahrgastrückgänge auf.

Teilweise sind in anderen Städten die Folgen von Qualitätsreduktionen festzustellen. So mussten die Basler Verkehrsbetriebe in den letzten fünf Jahren einen Rückgang der Einsteigenden um rund acht Prozent verzeichnen, während die Reisezeit und die Attraktivität aufgrund fehlender Eigentrasse, Verkehrsüberlastung und Tempobeschränkungen deutlich nachgelassen hatte. Der Stadtrat ist daher überzeugt, dass Investitionen in die Infrastruktur und in das Angebot des öffentlichen Verkehrs zur Erreichung der Verkehrs- und Klimaziele der Stadt zielführender sind als eine – wie dargelegt auch rechtlich nicht möglichen – Reduktion des Tarifs. Die heutigen Vergünstigungen für Bezügerinnen und Bezüger von Zusatzleistungen zur AHV/IV leisten einen wesentlichen Beitrag für eine einkommensabhängige, sozialpolitische Abfederung des öV-Tarifs.

Vor dem Stadtrat

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti