

Antrag des Regierungsrates vom 3. Juli 2024

5971

**Beschluss des Kantonsrates
über die Bewilligung eines Rahmenkredits
des Zürcher Verkehrsverbundes
für die Fahrplanperiode 2025/2026**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 3. Juli 2024,
beschliesst:

I. Für die Kalenderjahre 2025 und 2026 (Fahrplanperiode vom 15. Dezember 2024 bis 12. Dezember 2026) wird dem Zürcher Verkehrsverbund ein Rahmenkredit von Fr. 872 000 000 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 2024, den der Kantonsrat am 25. März 2024 bewilligte (Vorlage 5919), beläuft sich auf rund 437,5 Mio. Franken. Er beruht auf dem Leistungserüst der Fahrplanperiode 2024 vom 10. Dezember 2023 bis 14. Dezember 2024 und ist – wegen der nationalen Änderung der Bestellperioden für den regionalen Personenverkehr (RPV) durch das Bundesamt für Verkehr – ausnahmsweise nur auf ein Jahr ausgelegt.

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 die folgenden Ziele beschlossen (Vorlage 5918):

- 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 2025–2026

Aufgrund der Anpassung der Fahrplanperioden durch den Bund folgt auf das einjährige Fahrplanverfahren 2024 nun das Fahrplanverfahren 2025–2026. Für das Fahrplanverfahren 2025–2026 das bereits 2023 gestartet wurde, war der Ausgangspunkt nochmals die ZVV-Strategie 2024–2027. Diese wurden am 21. Februar 2022 vom Kantonsrat genehmigt (Vorlage 5730). Aufbauend auf dieser Strategie 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 es die Nachfrage erlaubt oder erfordert, werden auf den übrigen Buslinien schrittweise Taktlücken geschlossen, Taktverdichtungen vorgenommen oder die Betriebszeiten angepasst.

Der Fahrplan 2025 wird mit Fahrplanwechsel vom 15. Dezember 2024, der Fahrplan 2026 mit Fahrplanwechsel vom 14. Dezember 2025 eingeführt.

Das S-Bahn-Angebot verändert sich nur punktuell:

- Einführung von einzelnen, zusätzlichen Kursen auf der S6, S14, S26, S29 und S41.
- Nach Abschluss der Bauarbeiten am Wipkingerviadukt kann die S20 auf der ganzen Linienlänge Uerikon–Hardbrücke und die S24 wieder durchgehend verkehren.
- Beim Nachtnetz wird die neue Nacht-S-Bahn SN11 (Olten–Aarau–Zürich) eingeführt. In der Folge kommt es zu Anpassungen auf der SN6.

Im Tram- und Busnetz sind grössere Ausbauten in der Stadt Zürich (u. a. Umstellungen im Tramnetz und Erschliessung des Gesundheitsgebiets Lengg mit einer zweiten Tramlinie sowie Umstellung des Busnetzes im Raum Altstetten mit Verlängerung der Linie 89 ins Limmattal), im Knonauseramt (u. a. Verdichtung von 30-Minuten- auf 15-Minuten-Takt auf der Linie 200) und in Winterthur (u. a. 7½-Minuten-Takt der Linie 7 in den Hauptverkehrszeiten) vorgesehen. Aufgrund der hohen Nachfrage im Nachtnetz können zudem weitere Nachtbuslinien eingeführt werden. Weiter erfolgt auf zwei Buslinien die Umstellung auf Batterietrolleybusse: auf der Linie 69 in der Stadt Zürich und der Linie 5 in der Stadt Winterthur. Weitere rund 200 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).

Im Rahmenkredit 2025/2026 sind für die Angebotsänderungen Mehraufwendungen von 23,1 Mio. Franken enthalten. Vom Gesamtbetrag entfallen dabei 22,6 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 2025 und 2026 (Fahrplanperiode vom 15. Dezember 2024 bis 12. Dezember 2026)

4.1 Übersicht

Grundlagen des Rahmenkredits 2025/2026 sind das Budget 2025 sowie die Finanz- und Investitionsplanung 2025–2030 des ZVV. Die Planung wird in Einklang mit dem Konsolidierten Entwicklungs- und Finanz-

plan (KEF) jeweils für ganze Kalenderjahre erstellt. Dabei werden die Vorgaben des Regierungsrates aus den Richtlinien zum KEF 2025–2028 und Budget 2025 (RRB Nr. 268/2024) berücksichtigt. Dem Rahmenkredit liegt ein erwartetes reales Wirtschaftswachstum in den Jahren 2025 und 2026 von 1,1% bzw. 1,7% zugrunde. Die Teuerungsannahme beträgt für die Rahmenkreditperiode 2,2% (+1,2% 2025; +1,0% 2026).

Rahmenkredit 2025/2026 (in Mio. Franken):

	Budget	Rahmenkredit	
	2024	2025	2026
Leistungsentgelt an Verkehrsunternehmen	1021,3	1039,3	1075,1
<i>davon Ersatzmassnahmen BehiG</i>	<i>4,0</i>	<i>1,0</i>	<i>1,0</i>
Abgeltungen an SBB und übrige Verkehrsunternehmen	118,6	91,7	138,1
Aufwand Verbundorganisation	12,6	13,0	12,9
Belastung Mehrwertsteuer	13,3	13,2	13,7
Total Aufwand	1165,8	1157,2	1239,8
<i>Verkaufserlös aus Fahrausweisen</i>	<i>1065,1</i>	<i>1127,3</i>	<i>1166,3</i>
<i>Einnahmenanteile</i>	<i>–423,9</i>	<i>–461,4</i>	<i>–477,8</i>
<i>Mehrwertsteuer</i>	<i>–48,4</i>	<i>–48,9</i>	<i>–51,2</i>
Verkehrsertrag	592,8	617,0	637,3
Nebenerträge und Beiträge	105,1	109,1	110,0
Ertrag	698,0	726,1	747,3
Beiträge Nachbarkantone	2,6	2,5	2,5
Beiträge Bund	27,7	23,8	22,8
Finanzierung durch Dritte	30,4	26,3	25,3
Total Ertrag und Finanzierung durch Dritte	728,3	752,4	772,6
Kostenunterdeckung	437,5	404,8	467,3
Rahmenkredit 2025 und 2026			872,0

Für 2025 wird eine Kostenunterdeckung von 404,8 Mio. Franken veranschlagt. Gegenüber dem Budget 2024 ergibt sich eine Reduktion von 32,7 Mio. Franken. 2026 wird eine Kostenunterdeckung von 467,3 Mio. Franken erwartet. Zusammen ergibt sich für die Jahre 2025 und 2026 ein Rahmenkredit von 872,0 Mio. Franken. Der Kostendeckungsgrad beläuft sich auf 65,0% im Jahr 2025 und 62,3% im Jahr 2026.

4.2 Aufwand

Gegenüber dem Budget 2024 erhöht sich der Gesamtaufwand bis 2026 um 74,0 Mio. Franken oder 6,3%. Kostentreibend wirken sich insbesondere das höhere Leistungsentgelt an die Verkehrsunternehmen sowie die höheren Abgeltungen aufgrund des Entfalls der durch den Bund ausbezahlten Vorteilsanrechnung im Jahr 2026 aus.

4.2.1 Leistungsentgelt an Verkehrsunternehmen

Verglichen mit dem Budget des laufenden Jahres steigt das Leistungsentgelt an die Verkehrsunternehmen bis 2026 um 53,7 Mio. Franken (+5,3%) auf 1075,1 Mio. Franken. Für die Angebotsanpassungen im Verbundfahrplan 2025–2026 wird mit Kosten von 22,6 Mio. Franken gerechnet. Leistungsbereinigt erhöht sich das Leistungsentgelt somit um 31,1 Mio. Franken oder 3,0%, also etwas höher als die angenommene Teuerung. 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 nachfolgenden Ausführungen sind sie somit nicht berücksichtigt.

Der Personalaufwand der Verkehrsunternehmen erhöht sich von 2024 auf 2026 um 20,8 Mio. Franken oder 3,7% auf 584,0 Mio. Franken. Der Anstieg ist einerseits auf die Teuerung, andererseits auf die zusätzlichen personellen Mittel infolge des hohen Erneuerungs- und Ersatzbedarfs in den Bereichen Verkehr und Infrastruktur zurückzuführen. Der Sachaufwand reduziert sich hingegen von 2024 bis 2026 um 7,2 Mio. Franken oder 2,6% auf 273,2 Mio. Franken. Der Grund hierfür ist vorwiegend die teilweise Normalisierung der Energie- und Treibstoffpreise. Die Kapitalkosten erhöhen sich mit 24,9 Mio. Franken oder 17,9% am stärksten. Die Erhöhung auf 164,6 Mio. Franken ist hauptsächlich auf die fortschreitende Umsetzung der Dekarbonisierungsstrategie sowie den allgemein hohen Ersatz-, Erweiterungs- und Erneuerungsbedarf von Depots, Werkstätten und Rollmaterial, kombiniert mit einem allgemein höheren Zinsniveau, zurückzuführen. Die Kosten für den Vertrieb und ZVV-Projekte erhöhen sich bis 2026 primär infolge der Erneuerung der Fahrgastinformationssysteme auf 29,6 Mio. Franken (+2,3 Mio. Franken).

Im Leistungsentgelt ebenfalls enthalten sind die Kosten für die Ersatzmassnahmen in Zusammenhang mit dem Behindertengleichstellungsgesetz (BehiG, SR 151.3). Der zeitlich auf vier Jahre (2024–2027) beschränkte Pilotbetrieb für einen Ersatzfahrdienst infolge von nicht hindernisfrei nutzbaren Haltestellen wird einstweilen über den ZVV finanziert (vgl. RRB Nr. 509/2023). Über die Kostenunterdeckung des ZVV beteiligen sich der Kanton und die Gemeinden während der Pilotphase mit je 50% an dessen 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. Für das Budget 2024 wurde noch mit Kosten von 4,0 Mio. Franken ge-

rechnet. Aufgrund der bislang zurückhaltenden Nutzung seit der Betriebsaufnahme am 1. Januar 2024 werden für 2025 und 2026 nur noch jeweils 1,0 Mio. Franken für den BehiG-Ersatzfahrtdienst budgetiert.

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 118,6 Mio. Franken budgetiert. Dank der steigenden Verkehrserlöse gehen die Abgeltungen 2025 auf 91,7 Mio. Franken zurück. 2026 steigen die Abgeltungen trotz der höheren Verkehrserlöse infolge des Wegfalls der sogenannten Vorteilsanrechnung auf 138,1 Mio. Franken an. Der Entfall der Vorteilsanrechnung im Umfang von jährlich 45 Mio. Franken lässt sich auf folgenden Sachverhalt zurückführen: Der Kanton Zürich erhält seit 1996 vom Bund die sogenannte Vorteilsanrechnung, durch welche die aus der überwiegend vom Kanton Zürich finanzierten ersten Neubaustrecke der S-Bahn (Dietlikon/Dübendorf–Stadelhofen–Hardbrücke) entstehenden betrieblichen Effizienzsteigerungen abgegolten werden. Seit der Anpassung der entsprechenden vertraglichen Vereinbarung mit einer Gesamtlaufzeit von 30 Jahren 2011 wird die Vorteilsanrechnung als jährliche Pauschale von 45 Mio. Franken durch den Bund ausbezahlt und jeweils den Abgeltungen gutgeschrieben (vgl. RRB Nr. 1239/2012). Diese Entschädigung wird planmässig 2025 das letzte Mal ausgerichtet, weshalb sich das Kostenniveau ab 2026 dauerhaft um 45 Mio. Franken erhöht.

4.2.3 Aufwand der Verbundorganisation

Der Aufwand der Verbundorganisation erhöht sich gegenüber 2024 in der Rahmenkreditperiode 2025/2026 um rund 0,3 Mio. Franken auf 12,9 Mio. Franken. Ursächlich für diesen Kostenanstieg ist vor allem der Personalaufwand, der sich aufgrund des geplanten Ressourcenaufbaus sowie der allgemeinen Lohnteuerung 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 im Allgemeinen stark mit der Veränderung der Kostenunterdeckung zusammen. 2024 ist eine Belastung von 13,3 Mio. Franken budgetiert, die sich bis 2026 auf 13,7 Mio. Franken erhöht. Neben der Entwicklung der Kostenunterdeckung wirkt sich aus, dass der gegenwärtige Abgabesatz von 3,6% aufgrund der Mehrwertsteuererhöhung in Zusammenhang mit der AHV-Reform per 2025 auf 3,8% erhöht wird.

4.3 Ertrag und Finanzierung durch Dritte

Die Erträge und die Finanzierungen durch Dritte werden bis 2026 voraussichtlich auf 772,6 Mio. Franken ansteigen. Die Zunahme gegenüber dem Budget 2024 beläuft sich damit auf 44,3 Mio. Franken oder 6,1%.

4.3.1 Verkehrsertrag

Der Verkehrsertrag erhöht sich von 2024 bis 2026 um 44,4 Mio. Franken auf 637,3 Mio. Franken. Die Entwicklung erfolgt dabei im Gleichklang mit dem allgemeinen Wirtschafts- und Mobilitätswachstum. Dabei wird das Mobilitätswachstum aufgrund der derzeit sehr positiven Entwicklungen im ersten Quartal 2024 wesentlich optimistischer eingeschätzt als noch in der Vorjahresplanung. Per Dezember 2025 (Fahrplanjahr 2026) ist zudem eine Tarifmassnahme von +2,0% eingeplant.

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 2024 erhöhen sich die Nebenerträge und Beiträge von 105,1 Mio. Franken auf 110,0 Mio. Franken. Die Erhöhung ist insbesondere auf die steigenden Werbeerträge bei den Verkehrsunternehmen zurückzuführen.

4.3.3 Finanzierung durch Dritte

Die Nachbarkantone leisten bei den vom ZVV aufwandfinanzierten kantonsüberschreitenden Linien für den in ihrem Kanton liegenden Teil Abgeltungen an den ZVV. Die «Beiträge Nachbarkantone» betragen 2025 und 2026 voraussichtlich jeweils 2,5 Mio. Franken und liegen damit auf einem vergleichbaren Niveau wie im aktuellen Budgetjahr (2,6 Mio. Franken). Bei «Beiträge Bund» handelt es sich um die Abgeltungen des Bundes an die durch den ZVV aufwandfinanzierten RPV-Linien. Gemäss Budget 2024 liegt der Beitrag des Bundes bei 27,7 Mio. Franken. Bis 2026 reduzieren sich die Beiträge um rund 4,9 Mio. Franken auf 22,8 Mio. Franken. Ursächlich hierfür ist, dass die Abgeltungen der aufwandfinanzierten RPV-Linien infolge der markant steigenden Verkehrserträge sinken.

5. Belastung der öffentlichen Hand

Die dem Rahmenkredit zugrunde liegenden Kostenunterdeckungen für 2025 und 2026 von insgesamt 872,0 Mio. Franken sind mit den Werten der Finanzplanung des ZVV und der Eingabe für den KEF 2025–2028 identisch. Bei einer budgetierten Kostenunterdeckung 2025 und 2026

von 404,8 Mio. Franken und 467,3 Mio. Franken werden die Werte aus der Vorjahresplanung (KEF 2024–2027) um 37,0 Mio. Franken bzw. um 19,9 Mio. Franken unterschritten.

Im Vergleich zum Budget 2024 nimmt die Kostenunterdeckung im ersten Rahmenkreditjahr 2025 wegen der deutlich optimistischeren Prognose hinsichtlich der Entwicklung der Verkehrserträge um 32,7 Mio. Franken ab. Im zweiten Rahmenkreditjahr 2026 kommt es insbesondere wegen des Wegfalls der Vorteilsanrechnung und der geplanten Fahrplananpassungen zu einem Niveausprung bei der Kostenunterdeckung um 62,5 Mio. Franken. Mit einem geplanten Kostendeckungsgrad von 65,0% für 2025 und 62,3% für 2026 wird das Ziel gemäss ZVV-Strategie 2025–2029 jedoch klar eingehalten.

Die Kantons- und Gemeindebeiträge an den ZVV betragen damit für die Jahre 2025 und 2026 je 202,4 Mio. bzw. 233,6 Mio. Franken. In § 2 der Kostenverteiler-Verordnung (LS 740.6) sind die prozentualen Belastungsgrenzen für die Gemeinden festgelegt. Die heutigen Beiträge der Gemeinden liegen alle deutlich unter diesen festgelegten maximalen Belastungen in Steuerprozenten. Auch im Rahmen der geplanten Entwicklung der Kostenunterdeckung 2025 und 2026 bleibt dies weiterhin der Fall.

6. Risiken

Wie bereits in den Vorjahren gibt es auch bei der dem Rahmenkredit 2025/2026 zugrunde liegenden Planung einige Unsicherheiten. Zwar haben sich die Verkehrserlöse nach dem Ende der Coronapandemie erholt und stabilisiert. Allerdings ist unklar, ob und inwiefern sich die der Planung unterlegte optimistische Verkehrserlösentwicklung tatsächlich realisieren lässt. Basierend auf der ambitionierten Verkehrserlösprognose wurde denn auch die eingeplante Tarifmassnahme auf den Fahrplan 2026 gegenüber der Vorjahresplanung reduziert und bewegt sich nun im Rahmen der erwarteten Teuerung. Die Umsetzung der Tarifmassnahme ist jedoch nicht definitiv durch den Verkehrsrat festgelegt und noch von verschiedenen Faktoren abhängig (Marktumfeld, nationale Tarifentwicklung usw.). Auf der Kostenseite gibt es zudem verschiedene, vorwiegend äussere Faktoren mit grosser Hebelwirkung, deren Entwicklungen nur schwer prognostizierbar und direkt oder indirekt vom internationalen Weltgeschehen abhängig sind (Teuerung, Energie- und Treibstoffpreise, Zinsumfeld usw.).

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin: Die Staatsschreiberin:
Natalie Rickli Kathrin Arioli