



**Interpellation der CVP-Fraktion
betreffend kostenloser öffentlicher Verkehr
(Vorlage Nr. 1799.1 - 13042)**

Antwort des Regierungsrats
vom 23. Juni 2009

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

In ihrer Interpellation vom 26. März 2009 weist die CVP-Fraktion auf eine Podiumsdiskussion zur wirtschaftlichen Entwicklung des Kantons Zug im Jahr 2020 hin. Dabei wurde neben verschiedenen anderen Ideen auch über die Einführung des kostenlosen öffentlichen Verkehrs (öV) diskutiert. In den darauf folgenden Berichterstattungen in zahlreichen Medien wurde bei der eiligen Leserin und beim eiligen Leser der Anschein erweckt, der Kanton Zug würde einen Gratis-öV einführen oder zumindest der Volkswirtschaftsdirektor hätte dies im Sinn. Dies war und ist jedoch weder die Absicht des Volkswirtschaftsdirektors noch des Regierungsrats.

Im Zusammenhang mit der Nutzung des öV kristallisiert sich in allen Befragungen immer wieder die Qualität des öV-Angebots als zentraler Faktor heraus. Der Preis spielt bei der Verkehrsmittelwahl im Kanton Zug eine geringe Rolle. Ende 2008 wurde die Zuger Bevölkerung in einer repräsentativen Umfrage zum öV befragt. Von 910 befragten Zugerinnen und Zugern haben 27 % angegeben, dass sie Bahn und Bus weniger als ein Mal pro Monat nutzen. Die Mehrheit begründete die tiefe Nutzung damit, dass ihr das Angebot nicht entspreche. Nur 6 % der öV-Abstinenterinnen und -Abstinenten haben angegeben, dass für sie auch der Preis nicht stimme. Umgekehrt haben von den zufriedenen Befragten 53 % geantwortet, dies sei wegen der guten Anschlüsse, 51 % haben den Fahrplan, der ihnen entspreche, oder 22 % die Pünktlichkeit im öV erwähnt.

Die bekannten Aussagen zum Mobilitätsverhalten der Bevölkerung führen zum Schluss, dass mit Gratis-öV alleine keine relevante Verkehrsverlagerung vom motorisierten Individualverkehr zum öffentlichen Verkehr bewirkt werden könnte. Hingegen wäre mit einer allgemeinen Zunahme der Mobilität, insbesondere der bisherigen öV-Benutzerinnen und -Benutzer, und mit einer Verlagerung vom Langsamverkehr (Fuss- und Veloverkehr) zum öV zu rechnen. Das Gratis-Angebot würde vor allem auf Kurzstrecken und von jüngeren Reisenden vermehrt genutzt. Zu berücksichtigen ist auch, dass beinahe drei Viertel der erwachsenen Bevölkerung immer über ein Auto verfügen und weitere 20 % wenigstens gelegentlich auf ein Auto zurückgreifen können. Diese hohe Verfügbarkeit von Autos lässt sich mit Kostenargumenten alleine nicht begründen. Es spielen neben dem Komfort auch emotionale Faktoren eine wichtige Rolle.

Beantwortung der Fragen

1. *Hat die Regierung die Massnahme, den öffentlichen Verkehr kostenlos zur Verfügung zu stellen, als strategisches Ziel bereits festgehalten?*

Nein, dieses Ziel besteht nicht. Der Regierungsrat hat auch nicht die Absicht, ein solches strategisches Ziel zu formulieren.

2. *Wie stellt sich die Regierung grundsätzlich zu diesem Anliegen?*

Der Regierungsrat will den öffentlichen Verkehr weiterhin durch ein attraktives Angebot fördern. Dabei ist für ihn das im geltenden Richtplan verankerte strategische Ziel der nachfrageorientierten Planung des öV massgebend, um insbesondere im Agglomerationsraum eine Verlagerung des Mobilitätswachstums auf den öffentlichen Verkehr anzustreben (vgl. Richtplan des Kantons Zug vom 28. Jan. 2004, V 1.1). Das öV-Angebot soll durch die Reisenden wenigstens teilweise mitfinanziert werden, damit der gesetzlich vorgeschriebene Mindest-Kostendeckungsgrad von 40 % erreicht oder überschritten werden kann.

3. *Wäre die Umsetzung dieses Anliegens mit Blick auf vertragliche Bindungen (Tarifverbund / SBB etc.) überhaupt denkbar?*

Ein echter Gratis-öV im Kanton Zug, der allen Reisenden einen Nutzen bringt, ist in der Praxis mit angemessenem administrativem und organisatorischem Aufwand nicht realisierbar. Das nationale Tarifsystem kennt keine Kantonsgrenzen. Die Auswirkungen, die von transitierenden Reisenden, GA-Kundinnen und Kunden und den Nutzerinnen und Nutzern anderer nationaler Tarife auf die Tarifeinnahmen ausgehen, sind vielfältig und sehr schwierig abschätzbar. Sämtliche Bahnlinien, die den Kanton Zug bedienen, sowie mehrere Buslinien führen in die Nachbarkantone und werden von diesen und dem Bund mitbestellt. Die Nachbarkantone und der Bund wären von den respektablen Einnahmehausfällen stark betroffen und kaum bereit, die Einnahmehausfälle mitzufinanzieren. Eine denkbare Lösung wäre höchstens, dass der Kanton Zug allen Zugerinnen und Zugern einen ZugerPass kauft bzw. schenkt. Dies würde in mehrfacher Hinsicht eine Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Verkehr (GöV) vom 22. Februar 2007 (BGS 751.31) bedingen: Gemäss § 1 Abs. 5 muss der Kostendeckungsgrad für das Angebot im öffentlichen Verkehr mindestens 40 % betragen; diese Vorgabe müsste gestrichen werden. Sodann kann der Kantonsrat gemäss § 4 Abs. 1 Bst. c zwar Beiträge an Tarifvergünstigungen gewähren, jedoch gemäss Gesetzestext nur "für einzelne Bevölkerungsgruppen", nicht jedoch generell für die Gesamtheit der Bevölkerung.

4. *Wie stellt sich die Zugerland Verkehrsbetriebe AG (ZVB) grundsätzlich zu diesem Anliegen?*

Die ZVB ist gegen einen Nulltarif, dies schon wegen des allgemein negativ bewerteten Kosten-/Nutzenverhältnisses. Es bestehe ein hohes Risiko, dass zusätzliche Betriebsmittel ohne wesentlichen Kundennutzen eingesetzt werden müssten. Die ZVB meint, dass die Attraktivität des öV durch ein Gratis-Angebot nicht gesteigert werden könnte, sondern dass Kapazitätsengpässe entstehen würden. Auch würden das Sicherheitsgefühl oder die Fahrplanstabilität darunter leiden. Im Weiteren wird darauf hingewiesen, dass auf die Distribution (Verkaufsstellen, Billettautomaten) nicht verzichtet werden könnte und deren Kosten weiterhin anfallen würden, da die ZVB im nationalen Tarifsystem eingebunden ist. Die ZVB weist sodann darauf hin, dass an verschiedenen Orten im Ausland das Gratissystem eingeführt und wieder aufgegeben worden ist, nachdem damit negative Erfahrungen gemacht worden sind. Der öV im Kanton Zug sollte nach Ansicht der ZVB nicht in eine gleiche Situation geführt werden. Sofern zusätzliche Mittel für den öV bereitgestellt würden, sollten sie kundenwirksamer in gezielte Angebotserweiterungen investiert werden, hält die ZVB fest.

5. *Besteht dieses Modell in anderen Verkehrsregionen im In- oder Ausland bereits? Wenn ja: Wie sind dort die gemachten Erfahrungen?*

Es besteht kein aktuell vergleichbares Modell mit Gratis-öV. In der Schweiz und im Ausland werden in einzelnen touristischen Regionen Gratis-Busse zum Teil saisonal angeboten. Diese Verhältnisse sind jedoch nicht vergleichbar. 1988 wurde im Fürstentum Liechtenstein der öV während der Dauer eines Jahres gratis angeboten. Dieser Versuch hat gezeigt, dass zwar mehr Bus gefahren wurde, jedoch trotzdem keine Verlagerung vom motorisierten Individualverkehr zum öV bewirkt werden konnte. Aktuell ist der Gratis-öV in der belgischen Stadt Hasselt bekannt, wo in den 1990er-Jahren der Autoverkehr durch Fahrverbote, Parkplatzreduktionen und massive Verteuerung der verbleibenden Parkplätze eingedämmt wurde und im Gegenzug der öV ausgebaut und gratis angeboten wurde. Die Ausgangslage war wesentlich anders als bei uns: Die ursprünglichen Frequenzen und Dichte des öV waren äusserst gering. Ausgehend von diesem tiefen Niveau konnten die Frequenzen innert zehn Jahren von 360'000 auf 4,6 Millionen Reisende jährlich gesteigert werden (Jahr 2006). Wie erwähnt, ist diese Steigerung jedoch nicht ausschliesslich auf den Gratis-öV zurückzuführen. Vielmehr lag die primäre Intention in der massiven Einschränkung des Privatverkehrs im innerstädtischen Raum. Zu bemerken ist, dass in der Stadt Hasselt mit 67'000 Einwohnern nach wie vor wesentlich weniger öV gefahren wird als im Raum Zug, wo die ZVB alleine über 20 Millionen Fahrten pro Jahr ausweist.

Im Kanton Genf wurde am 24. Februar 2008 die Initiative "TPG gratuits" in einer Volksabstimmung mit 67 % Nein-Stimmen klar abgelehnt. Diese Initiative hatte verlangt, dass die Genfer Verkehrsbetriebe (TPG) gratis benutzt werden können.

Ebenfalls erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang die Tatsache, dass im Kanton Zug bereits im Jahr 1985 eine Volksabstimmung zum Thema "Nulltarif im öV" stattgefunden hat. Eine entsprechende Initiative, die von der damaligen SAP eingereicht worden war, wurde jedoch mit einem Nein-Stimmenanteil von 86 % deutlich abgelehnt. Auch der gleichzeitig zur Abstimmung gekommene Vorschlag der SP, die öV-Tarife um 50 % zu senken, wurde vom Volk mit 60 % Nein abgelehnt. An derselben Abstimmung wurde dagegen der Gegenvorschlag des Regierungs- und Kantonsrates angenommen, welcher die Einführung des Tarifverbundes vorsah.

6. *Welche finanziellen Auswirkungen wären zu erwarten? Mit welchen Einsparungen könnte gerechnet werden? Könnten evtl. nötige Entlassungen vom Kanton abgedeckt werden?*

Wie bereits unter Frage 3 erwähnt, sind die Kostenfolgen eines reinen Gratis-öV sehr komplex und können nur schwer abgeschätzt werden. Es ist in jedem Fall mit markanten Mehrkosten, die auf mindestens 22 Millionen Franken jährlich geschätzt werden, zu rechnen.

Für die Zuger Verhältnisse fehlen Erfahrungswerte, welche das Kundenverhalten bei Gratis-öV aufzeigen könnten. Zur Abschätzung der betrieblichen Mehrkosten für Verstärkungskurse müsste eine umfangreiche Befragung der Bevölkerung ausgelöst werden. Unter der Annahme, dass die grösseren Frequenzen vor allem auf Kurzstrecken zu erwarten wären, könnte den Reisenden jedoch eine wesentlich höhere Stehplatzdichte, als dies heute im bezahlten öV der Fall ist, zugemutet werden. Trotzdem müssten während den Hauptverkehrszeiten bei Bahn und Bus Zusatzkurse verkehren. Dies könnte die Abgeltung um mehrere Millionen erhöhen.

Etwas einfacher ist es, die finanziellen Auswirkungen einer Variante "Kauf von ZugerPass durch den Kanton" zu berechnen. Das folgende Rechenbeispiel zeigt die Auswirkungen auf die verschiedenen Kosten- und Einnahmenpositionen der Transportunternehmungen und somit auf die Abgeltungssumme für den Kanton Zug:

Prämisse:

Der Kanton Zug kauft 100'000 ZugerPässe zu je 450 Franken (dieser Preis ist ein gewichteter Mittelwert von Preisen für Erwachsene bzw. Jugendliche und berücksichtigt auch, dass Kinder unter 6 Jahren kostenlos sind) und verteilt diese der Zuger Bevölkerung. Dies hätte folgende finanzielle Auswirkung für den Kanton Zug:

*Total Kosten Einkauf ZugerPassPlus	45.0 Mio. Franken
**Total Einsparung Abgeltung (bisher)	<u>-23.6 Mio. Franken</u>
Total Mehrkosten für den Kanton	<u>21.4 Mio. Franken</u>

Die finanziellen Veränderungen der Abgeltung lassen sich wie folgt begründen:

Variante "Kauf von ZugerPass durch den Kanton"	aktueller Stand	mit Kauf ZugerPass durch Kanton	Differenz
1. Vollkosten Transportunternehmungen	64'500'000	64'500'000	+0
2. Erträge Transportunternehmungen	27'500'000	54'500'000	+27'000'000
2a) davon Tarifverbund Zug	15'600'000	45'000'000*	+29'400'000
2b) davon sonstige Fahrgasterträge (z.B. Z-Pass/GA/Direkter Verkehr)	9'500'000	7'100'000	-2'400'000
2c) davon übrige Leistungen (Werbung)	2'400'000	2'400'000	+0
3. Abgeltungsbedarf der Transportunternehmungen	37'000'000	10'000'000	-27'000'000
4. Abgeltung Anteil Bund (max. 35 %)	6'900'000	3'500'000	-3'400'000
5. Abgeltung Anteil Kt. Zug (min. 65 %)	30'100'000	6'500'000	-23'600'000**

Erläuterungen zum Rechenbeispiel:

1. Vollkosten Transportunternehmungen

Wir gehen davon aus, dass in einer ersten Phase mit keinen zusätzlichen Mehrkosten für Infrastruktur und Zusatzangebote (Linienverdichtungen usw.) gerechnet werden muss. Mittel- und langfristig ist jedoch mit zusätzlichen Kosten (auch im Bereich Sicherheit und Unterhalt) zu rechnen.

2. Erträge Transportunternehmungen

Die Einnahmen des Tarifverbunds Zug (siehe Punkt 2a) betragen im Jahr 2008 15,6 Millionen Franken. Bei einem Kauf von 100'000 ZugerPässen zu je 450 Franken durch den Kanton würden diese Einnahmen auf 45 Millionen Franken gesteigert. Es würde aber bei den anderen Ticket-Angeboten (GA, Z-Pass, Halbtax-Abo - siehe Punkt 2b) wahrscheinlich einen massiven Kannibalisierungseffekt geben und die Einnahmen aus diesen Fahrausweisen würden erodieren. Wir gehen von einer Einnahmeneinbusse von 25 % aus, was Mindereinnahmen von 2.4 Millionen Franken verursachen würde. Die übrigen Erträge (Werbung - siehe Punkt 2c) würden von der Massnahme nicht oder nur unwesentlich betroffen.

3. Die Abgeltungssumme (Kosten minus Erträge) würde aufgrund der vorstehenden Annahmen insgesamt um 27 Millionen Franken sinken.

4. Der Bund würde auf der Basis der bestehenden Rechtslage maximal 35 % der Abgeltungskosten im Kanton Zug übernehmen und dementsprechend um 3.4 Millionen Franken entlastet.

Auf der Kostenseite sind unseres Erachtens keine nennenswerten Einsparungen zu erwarten, insbesondere weil die Transportunternehmungen weiterhin ein Distributionssystem für den Erwerb von Fahrausweisen durch ausserkantonale Reisende sowie für Reisen über die Grenzen des Kantons Zug hinaus betreiben müssten.

7. *Welche positiven Auswirkungen auf die Verkehrsbelastung wären zu erwarten?*

Allein mit der Einführung des Gratis-öV (ohne gleichzeitige massive Infrastrukturmassnahmen und Einschränkungen des motorisierten Individualverkehrs) wird mit keiner relevanten Entlastung im motorisierten Individualverkehr gerechnet. Es ist aber ein Mobilitätswachstum im öV sowie eine Verlagerung vom Langsamverkehr zum öV zu erwarten. Letzteres ist negativ zu werten, dies gerade angesichts der immer mehr beklagten Bewegungsarmut insbesondere bei Kindern und Jugendlichen.

8. *Welchen Einfluss hätte die Umsetzung dieses Anliegens nach Einschätzung der Regierung auf die Standortattraktivität des Kantons Zug?*

Der öffentliche Verkehr im Kanton Zug hat heute qualitativ ein hohes Niveau erreicht und weist einen grossen Bekanntheitsgrad auf. Dies ergibt sich u.a. aus den Bevölkerungsbefragungen. Und insbesondere die vom Ausland zugezogenen Personen äussern sich lobend über die hohe Dichte und die Qualität des öV. Höchstens kurzfristig hätte ein Gratis-öV in Zug eine gewisse zusätzliche Werbewirkung und könnte den Standort allenfalls noch etwas bekannter machen. Mittelfristig besteht jedoch die Gefahr, dass der gute Ruf von "Bahn und Bus aus einem Guss" völlig verspielt würde. Der Zuger öV würde das Risiko laufen, sich vom Premium- zum Billigprodukt mit entsprechenden unerwünschten Nebenwirkungen zu entwickeln (Abnahme von Sauberkeit und Sicherheit, Bus als Aufenthaltsraum bei Schlechtwetter usw.) Ein solcher öffentlicher Verkehr könnte nicht mehr als entscheidender Standortvorteil gegenüber neuen Unternehmen oder Privatpersonen angepriesen werden.

Antrag: Kenntnisnahme.

Zug, 23. Juni 2009

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Peter Hegglin

Der Landschreiber: Tino Jorio