



Auszug aus dem Protokoll des Stadtrats von Zürich

vom 16. Juni 2021

590.

Departement der Industriellen Betriebe, Volksinitiative «Gratis ÖV für Züri», Antrag auf Ungültigerklärung

IDG-Status: öffentlich

I. Ausgangslage

Die Volksinitiative «Gratis ÖV für Züri» wurde am 9. Februar 2021 bei der Stadtkanzlei eingereicht. Die Volksinitiative hat folgenden Wortlaut:

Die Stadt trifft die erforderlichen Massnahmen, damit die Benutzung des öffentlichen Verkehrs auf Stadtgebiet, mindestens jedoch des durch die städtischen Verkehrsbetriebe betriebenen öffentlichen Verkehrs, kostenlos ist.

Ergänzend dazu ist in der Unterschriftenliste folgende Begründung aufgeführt:

«Gratis ÖV für Züri» ist sozial und ökologisch. Die Stadt Zürich hat sich zum Ziel gesetzt, den CO₂-Ausstoss bis ins Jahr 2030 auf Netto-Null reduzieren zu wollen. Dieses Ziel erreicht die Stadt Zürich nur mit einer mutigen Politik. Kostenloser öffentlicher Verkehr würde einen wichtigen Beitrag zum Erreichen des Netto-Null Ziels leisten und eine ökologische Mobilität auf dem Stadtgebiet für alle, unabhängig von finanziellen Mitteln, zugänglich machen.

Die Volksinitiative wurde mit 3080 gültigen Unterschriften eingereicht. Mit Stadtratsbeschluss (STRB) Nr. 341/2021 stellte der Stadtrat das Zustandekommen der Volksinitiative fest. Zudem beauftragte er den Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe, die Gültigkeit der Volksinitiative zu prüfen und dem Stadtrat bis zum 9. Juni 2021 zuhanden 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.

II. Frist und Verfahrensentscheid

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 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.

Entgegen dem Wortlaut dieser Bestimmung ist der Stadtrat nicht verpflichtet, bei beantragter Vollungültigkeit auch einen Verfahrensantrag zu stellen (Saile/Burgherr, Das Initiativrecht der zürcherischen Parlamentsgemeinden, Zürich 2011, Rz. 164). Mit Datum des heutigen Beschlusses ist die viermonatige Frist, die am 9. Juni 2021 endet, eingehalten.

III. 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.

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.

2. Durchführbarkeit

Dem Initiativbegehren darf keine offensichtliche Undurchführbarkeit entgegenstehen. Offensichtlich undurchführbar ist ein Initiativbegehren, wenn es sich aus tatsächlichen Gründen zweifelsfrei nicht verwirklichen lässt. Die Umsetzung der Volksinitiative wäre mit verschiedenen Herausforderungen verbunden, vorbehaltlich der nachfolgenden rechtlichen Ausführungen aber grundsätzlich möglich. Das Begehren erweist sich somit nicht als offensichtlich undurchführbar.

3. Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht

3.1

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 welche andererseits mit dem übergeordneten Recht vereinbar erscheint. Kann 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).

3.2

Gemäss vorliegender Volksinitiative soll die Benutzung des öffentlichen Verkehrs auf Stadtgebiet, mindestens jedoch des durch die städtischen Verkehrsbetriebe betriebenen öffentlichen Verkehrs für alle Kundinnen und Kunden kostenlos sein. Es ist zu prüfen, ob die Stadt Zürich 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 zu einem angemessenen Teil durch die von den Nutzerinnen und Nutzern bezahlten Preise gedeckt werden (Art. 81a Abs. 2 Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft [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*» (BBI 2012 1676). Art. 81a Abs. 2 BV bezweckt also, dass die Nutzung des öffentlichen Verkehrs nicht zu günstig bzw. kostenlos sein darf, um eine ungebremste Nachfrage des ÖV zu verhindern. Der gemäss Initiativtext geforderte «Gratis-ÖV» in der Stadt für alle Nutzerinnen und Nutzer läuft dieser verfassungsmässigen Vorgabe zuwider und würde die Gefahr einer ungebremsten Nachfrage bergen. Eine allgemeine Unentgeltlichkeit des öffentlichen Verkehrs auf kommunaler Ebene ist daher mit der Bundesverfassung nicht vereinbar (vgl. Giovanni Biaggini, BV-Kommentar, 2. Auflage 2017, Art. 81a BV, Rz. 2 ff., insbesondere Rz. 7 f. Diese Rechtslage wurde sinngemäss auch in Antwort 4 zur Schriftlichen Anfrage GR Nr. 2020/418 dargelegt. Damit ist eine vollständige Gültigkeit der Initiative von vorneherein ausgeschlossen.

3.3

Verstösst nur ein Teil der Initiative gegen übergeordnetes Recht oder ist nur ein Teil der Initiative offensichtlich undurchführbar, wird nur dieser für ungültig erklärt, wenn der restliche Teil die wesentlichen Anliegen der Initiative enthält und noch ein sinnvolles Ganzes ergibt (§ 128 Abs. 2 GPR). Im Sinne der Verhältnismässigkeit ist somit zu prüfen, ob die Initiative teilweise gültig ist.

Wenigstens in gewissen Konstellationen dürfte es mit Art. 81a Abs. 2 BV vereinbar sein, wenn für klar bestimmte Personenkategorien – wie beispielsweise Touristinnen und Touristen, die sich nur wenige Tage bis Wochen an einem Ort aufhalten oder Kinder bis zu einem gewissen Alter – die Benutzung des ÖV kostenlos angeboten wird (vgl. Giovanni Biaggini, a.a.O., Art. 81a BV, Rz. 8). Ebenso ist es den Unternehmen gestattet, mit Sonderabmachungen die Preise zu ermässigen oder andere Vergünstigungen zu gewähren (vgl. Art. 15 Abs. 6 Personenbeförderungsgesetz [PBG, SR 745.1]).

Im Rahmen dieser verfassungsmässigen Möglichkeiten gilt es zu beachten, dass die von den Unternehmen aufgestellten Tarife gegenüber jedermann gleich anzuwenden sind (Art. 15 Abs. 5 PBG) und für Kundinnen und Kunden in vergleichbarer Lage vergleichbare Bedingungen aufstellen müssen (Art. 15 Abs. 3 PBG). Bei dieser Regelung handelt es sich um eine Konkretisierung des Rechtsgleichheitsgebots gemäss Art. 8 Abs. 1 BV. Mit diesem Mindeststandard soll ein Auseinanderdriften der verschiedenen Transportunternehmen bzw. ein Auseinanderfallen des Systems öffentlicher Verkehr verhindert und die bestehende Qualität gehalten werden. Mit Blick auf Vergünstigungen hat der Bundesrat in den Botschaften zur Bahnreform 2 ausgeführt, dass die Tarifpflicht solche nicht verbiete, sie aber unter gleichen Umständen jedem Reisenden gleich gewährt werden müssten (vgl. BBI 2005 2415, 2488 bzw. BBI 2007 2681, 2719).

3.3.1

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). Nebstdem der ZVV innerhalb des Verbundgebiets über die alleinige Tarifhoheit für das gesamte öffentliche Verkehrsangebot verfügt, ist bei der Tarifgestaltung der Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu beachten (vgl. § 1 und 11 PVG).

Mit dem einheitlichen ZVV-Tarif wird insbesondere das bundesrechtlich vorausgesetzte Gleichbehandlungsgebot gegenüber der Kundschaft gewährleistet. Würden nun im Rahmen dieses Gesamtsystems ausschliesslich im öffentlichen Verkehr des Stadtgebiets Personen mit Wohnsitz in der Stadt teilweise von der Tarifpflicht ausgenommen oder ihnen Vergünstigungen zugestanden, so bedeutete dies eine doppelte Ungleichbehandlung gegenüber den Personen mit Wohnsitz im übrigen Kanton. Einerseits würde sich die Privilegierung nur auf dem Stadtgebiet auswirken, andererseits könnte sie nur Personen mit Wohnsitz in der Stadt gewährt werden. Diese Differenzierung im Kanton müsste auf sachlichen Gründen beruhen bzw. es müssten ihr rechtlich erhebliche Unterscheidungen zugrunde liegen. Die beschränkte Reichweite städtischer Regelungen stellt keine ausreichende Begründung dar. Ebenso lässt sich aus der ökologischen und sozialen Zielsetzung der Initiative nicht ableiten, weshalb die entsprechenden Massnahmen auf das Stadtgebiet beschränkt werden sollen. Da somit keine sachlichen Gründe für eine Ungleichbehandlung im Kanton ersichtlich sind, verstösst die Initiative gegen das Rechtsgleichheitsgebot. Darüber hinaus würden entsprechende kommunale Massnahmen zur unentgeltlichen oder vergünstigten Ausgestaltung des öffentlichen Verkehrs auf Gemeindegebiet der Zuständigkeitsordnung des kantonalen Rechts zuwiderlaufen, die dem ZVV die Tarifhoheit zuschreibt. Daher und aufgrund der abschliessenden kantonalen Regelung des Tarifs können die Gemeinden in diesem Bereich keine eigenen Regelungen treffen und sich nicht auf die Gemeindeautonomie berufen (vgl. Urteil des BGer 2C_218/2019 vom 21. Oktober 2009, E. 1.2).

3.3.2

Selbst wenn Vergünstigungen oder eine Tarifbefreiung für bestimmte Personenkategorien als zulässig angesehen werden könnten, so würde eine Teilgültigkeit – wie erwähnt – weiter voraussetzen, dass der allenfalls gültige Teil der Initiative die wesentlichen Anliegen der Initiative enthält und noch ein sinnvolles Ganzes ergibt bzw. Sinn und Zweck der Initiative entspricht.

Die Initiative ist sowohl bezüglich des Adressatenkreises als auch des Leistungsgegenstands bzw. -umfangs klar und unmissverständlich formuliert: Die Benutzung des öffentlichen Verkehrs soll für alle Personen (ohne Einschränkung) kostenlos sein. Ein begrenzter Spielraum ist einzig in Bezug auf das betroffene ÖV-Netz vorgesehen, in dem «mindestens» der durch die städtischen Verkehrsbetriebe betriebene öffentliche Verkehr kostenlos sein soll. Bei der Umsetzung wäre gemäss dem Wortlaut der Initiative also eine Ausweitung der Kostenlosigkeit auf weitere Verkehrsträger wie etwa die VBG oder die SBB anzustreben und möglich, jedoch nicht eine Beschränkung auf weniger Personen, auf weniger Verkehrsträger oder auf eine bloss angemessene Reduktion der Kosten. Auch die Begründung der Initiative zeigt diese Stossrichtung: In dieser ist unmissverständlich festgehalten, dass die Initiative einen wichtigen Beitrag zum Erreichen des Netto-Null-Ziels leisten und eine ökologische Mobilität auf dem Stadtgebiet für alle, unabhängig von finanziellen Mitteln, zugänglich machen soll. Zu diesem Zweck wird eine radikale Veränderung gefordert. Die Begründung bestätigt somit den Wortlaut der Initiative, weshalb die gesteckten Ziele nur mit einer uneingeschränkten Kostenlosigkeit für alle Nutzerinnen und Nutzer des öffentlichen Verkehrs umgesetzt werden können. Eine nur teilweise Umsetzung – wenn sie denn rechtlich möglich wäre – würde weder dem Wortlaut der Initiative noch der Begründung entsprechen. Insbesondere ist damit auch eine Tarifbefreiung von einer bestimmten Personenkategorie – wie dies etwa unter bestimmten Voraussetzungen für Touristen im Kanton Tessin gilt – nicht mit dem Anliegen der Initiative vereinbar. Nach Wortlaut wie auch Sinn und Zweck kann die Initiative von den Stimmberechtigten nur so verstanden werden, dass eine vollständige Kostenlosigkeit des öffentlichen Verkehrs für alle Kundinnen und Kunden auf Stadtgebiet, d. h. eine unbestimmte Anzahl Personen, erreicht werden soll.

Stellt man dieses klare Anliegen der Initiative den allenfalls rechtlich noch zulässigen Möglichkeiten gegenüber, so offenbart sich eine kaum überwindbare Diskrepanz. Würde nur eine definierte Personenkategorie der Stadtbevölkerung von den Kosten befreit, käme nur ein Bruchteil der von den Initianten adressierten Fahrgäste in den Genuss der Massnahme. Gleichermassen würde etwa eine indirekte Vergünstigung der Fahrpreise zum Beispiel über Gutscheine für alle Einwohnerinnen und Einwohner der Stadt dem Anliegen einer Kostenlosigkeit des öffentlichen Verkehrs nicht mehr entsprechen. Aus diesen Erwägungen muss geschlossen werden, dass sich das Kernanliegen der Initiative bei einer teilweisen Umsetzung von vornherein nicht verwirklicht liesse. Für eine Umsetzung dieses Anliegens müssten vielmehr die Rechtsgrundlagen auf Kantons- und Bundesebene geschaffen werden.

4. Schlussfolgerung

Die Volksinitiative erfüllt die Anforderungen an den Grundsatz der Einheit der Materie und ist durchführbar. Dagegen ist sie in mehrfacher Hinsicht nicht mit übergeordnetem Recht vereinbar. Zudem könnten bei einer teilweisen Umsetzung Sinn und Zweck der Initiative höchstens marginal gewahrt werden. Dem Gemeinderat ist entsprechend zu beantragen, die Initiative für ungültig zu erklären. Auf einen Verfahrens Antrag ist vor diesem Hintergrund zu verzichten.

Auf Antrag des Vorstehers des Departements der Industriellen Betriebe beschliesst der Stadtrat:

I. Dem Gemeinderat wird beantragt:

Die Volksinitiative «Gratis ÖV für Züri» wird für ungültig erklärt.

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

III. Mitteilung an den Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe, die übrigen Mitglieder des Stadtrats, die Stadtschreiberin, den Rechtskonsulenten und durch Weisung an den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti