

Sitzung vom 14. September 2016

**862. Anfrage (Willkür bei der Übernahme von Buslinien
durch den ZVV)**

Die Kantonsräte Daniel Heierli, Zürich, und Max Robert Homberger, Wetzikon, haben am 23. Mai 2016 folgende Anfrage eingereicht:

Stallikon, eine kleine Gemeinde mit rund 3200 Einwohnern, ist eine Nachbargemeinde der Stadt Zürich, gehört aber zum Bezirk Affoltern. Die Sekundarschule und die wesentlichen Sportanlagen von Stallikon befinden sich in den Nachbargemeinden Bonstetten und Wettswil. Stallikon hat über die Jahre Millionen in die Schule und die Sportanlagen investiert. Die am nächsten liegenden Anschlüsse an die S-Bahn befinden sich in Bonstetten und Birmensdorf.

Für Busverbindungen zur Sekundarschule, zu den Sportanlagen und zu den Bahnhöfen schloss Stallikon mit dem ZVV einen Vertrag ab, gemäss welchem während drei bzw. vier Jahren Stallikon die Busverbindung bezahlen sollte. Wenn 10 Fahrgäste pro Fahrt die Buslinie nützen und einen Kostendeckungsgrad von 30% erreichen und wenn es dem ZVV finanziell gut gehen würde, sollte der ZVV vertragsgemäss die Buslinie nachher übernehmen. Für Stallikon war das sehr teuer: Sie zahlte pro Einwohner rund 720 Franken für die Buslinie 237.

Die Nutzung betrug gemäss offiziellen Messungen 12,81 Fahrgäste pro Fahrt und der Kostendeckungsgrad 33% (Antwort des Regierungsrates auf die kantonsrätliche Anfrage KR-Nr. 77/2015). Dem ZVV ging es finanziell gut. Damit waren die Voraussetzungen für die Übernahme erfüllt. Der ZVV übernahm die Buslinie trotzdem nicht, sondern führte eine andere Linie ein, mit reduzierter Route und reduziertem Fahrplan. Dabei ging der ZVV, gemäss Offenlegung mit Präsentationsfolie an einer Sitzung im Herbst 2014, davon aus, dass die reduzierte Buslinie wegen der viel schlechteren Anschlüsse etc. rund 30% weniger Fahrgäste haben werde.

Dass die Übernahmekriterien bei weitem erfüllt waren, legte der ZVV gegenüber der Gemeinde und interessierten Bürgern zu diesem Zeitpunkt nicht offen. Im Gegenteil wurde behauptet, der Kostendeckungsgrad habe nur 25% betragen. Ebenfalls nicht offengelegt wurde, dass der ZVV eine wesentlich weniger nützliche Buslinie einführen wollte und deshalb mit massiv weniger Fahrgästen rechnete. Interessierte Bürger erhielten es schriftlich (E-Mail), dass die Linie direkter und damit attraktiver werde. Folglich ergriff der schlecht informierte damalige Gemeinderat

von Stallikon kein Rechtsmittel. Stattdessen schloss die Gemeinde im Vertrauen in die Ausführungen des ZVV einen weiteren § 20-Vertrag mit dem ZVV und kaufte für noch einmal vier Jahre und rund 800 000 Franken die vom ZVV gestrichenen Abend- und Samstagskurse. Dazu investiert die Gemeinde pro Einwohner noch einmal rund 250 Franken.

Wieder wurde vereinbart, dass der ZVV die Kurse übernehme, wenn die Nutzung durchschnittlich 10 Fahrgäste und der Kostendeckungsgrad 30% betrage. Dass 30% weniger Fahrgäste geplant wurden und es somit höchst fraglich war, dass die Übernahmekriterien erfüllt werden konnten, wurde weder gegenüber der Gemeinde noch gegenüber der Gemeindeversammlung offengelegt. Im Gegenteil: An der Gemeindeversammlung, an welcher der Kredit gesprochen wurde, ermutigte ein Vertreter des ZVV die Anwesenden, dass die Chancen auf Übernahme der Kurse durch den ZVV bestens seien. Mehrfach argumentierten Vertreter des ZVV später, dass Stallikon einen sehr guten Anschluss nach Zürich habe und die Anschlüsse in die Nachbargemeinden deshalb keine Priorität hätten und deshalb – trotz Vertrag – nur bei massiv höherem Kostendeckungsgrad als vereinbart übernommen würden (z. B. zitierte Antwort des Regierungsrates auf die kantonsrätliche Anfrage, S. 6). Die Einwohner von Stallikon, insbesondere die Eltern von Schülerinnen und Schülern, sind zurecht verunsichert.

Daher bitten wir den Regierungsrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Anerkennt der ZVV, dass Stallikon wegen der Sekundarschule und den Sportanlagen sowie den S-Bahn-Bahnhöfen in den Nachbargemeinden auch an Abenden und Samstagen auf Busverbindungen dorthin angewiesen ist?
2. Anerkennt der ZVV, dass die Busverbindung nach Zürich bei diesen Notwendigkeiten nichts nützt?
3. Anerkennt der ZVV, dass die Stalliker Einwohner wegen diesen Notwendigkeiten ganz ausserordentlich hohe Investitionen von mehr als 900 Franken pro Einwohner tätigten?
4. Mit wie vielen anderen Gemeinden schloss der ZVV in den vergangenen 10 Jahren § 20-Verträge mit derart hohen Kosten pro Einwohner?
5. Bei wie vielen anderen Gemeinden mit so oder ähnlich hohen Zahlungen pro Einwohner übernahm der ZVV die Buslinie nicht, obwohl die Übernahmekriterien um rund 10% übererfüllt waren und es dem ZVV gut ging?
6. Wird der ZVV der unglücklichen bisherigen Entwicklung bei seinem Entscheid über die Übernahme der jetzt noch einmal eingekauften Abend- und Samstagskurse Rechnung tragen?

7. Die Gemeinde befürchtet wegen hartnäckiger Fragen betroffener Einwohnerinnen und Einwohner von Stallikon Retorsionsmassnahmen von verärgerten ZVV-Vertretern. Fürchtet sie sich zu Recht?
8. Wie hoch liegt der Kostendeckungsgrad der geplanten neuen Buslinie nach Nassenwil und Industrie Oberhasli im Vergleich zu jenem des Bus 237?
9. Wozu macht der ZVV exakte Vorgaben zu Benutzung und Kostendeckungsgrad, wenn später nach anderen Kriterien entschieden wird?
10. Weshalb verändert der ZVV eine Buslinie so, dass sie gemäss eigener Einschätzung weniger attraktiv wird und als Folge davon einen geringeren Kostendeckungsgrad erreicht?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Daniel Heierli, Zürich, und Max Robert Homberger, Wetzikon, wird wie folgt beantwortet:

Die Anfrage bezieht sich auf die Übernahme eines Teils des Angebots der Gemeinde Stallikon nach § 20 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (PVG; LS 740.1) im Fahrplanverfahren 2014/2015. Diese war bereits Gegenstand der Anfrage KR-Nr. 77/2015 betreffend Nichtübernahme der Buslinie 237 durch den ZVV. In deren Beantwortung wurden die gesetzlichen Grundlagen und Zuständigkeiten eingehend erläutert sowie Details zur Angebotsqualität und Kostenberechnung ausführlich dargelegt. Auf eine Wiederholung dieser Ausführungen wird daher vorliegend weitgehend verzichtet. Wesentlich ist unter anderem, dass gemäss § 20 PVG die Gemeinden berechtigt sind, über das Verbundangebot hinaus zusätzliche Linien oder Linienergänzungen einzuführen, wobei sie die Kosten für das zusätzliche Angebot zu übernehmen haben (sogenannte §20-Angebote). Wesentlich ist ausserdem, dass für den Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) weder eine gesetzliche noch eine vertragliche Pflicht zur Übernahme solcher §20-Angebote in das ordentliche Verbundangebot besteht. Die entsprechenden Richtlinien und die darauf abgestützten Verträge betreffend eine Übernahme von §20-Angeboten sind denn auch als Kann-Formulierungen ausgestaltet. Zu weiteren Einzelheiten wird auf die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 77/2015 verwiesen.

Zum besseren Verständnis der nachfolgenden Ausführungen werden an dieser Stelle kurz die wichtigsten Fakten zur Buslinie 227 aufgeführt: Zwischen 2010 und 2013 bestellte die Gemeinde Stallikon beim ZVV die Buslinie 237 Birmensdorf, Bahnhof-Stallikon (via Aumüli)–Bonstet-

ten-Wettswil, Bahnhof als §20-Angebot. Im Dezember 2013 (Fahrplanjahr 2014) übernahm der ZVV einen Grossteil des §20-Angebots von Montag bis Freitag von Betriebsbeginn bis etwa 20 Uhr in das Verbundangebot, verzichtete aber aus Gründen eines effizienten Mitteleinsatzes sowie wegen des ausreichenden Angebotsniveaus auf eine vollständige Übernahme. Die Linie wurde neu zur Nummer 227 und verkehrte direkt ab Stallikon nach Bonstetten-Wettswil, Bahnhof. Dadurch konnte ausserhalb der Hauptverkehrszeiten mit dem gleichen Fahrzeug auch das Angebot der Buslinie 205 erbracht werden. Die Gemeinde Stallikon bestellt seither darüber hinaus die Kurse der Linie 227 von Montag bis Freitag von etwa 20 Uhr bis Mitternacht sowie das Angebot an Samstagen als §20-Angebot (an Sonntagen verkehrt die Linie 227 nicht).

Mit dem Fahrplanwechsel im Dezember 2015 wurde das Angebot der Buslinie 227 auf Wunsch der Gemeinden Stallikon und Bonstetten angepasst. So wird während der Betriebszeiten, in denen keine betriebliche Verknüpfung mit der Linie 205 besteht (Hauptverkehrszeiten, Montag bis Freitag nach 20 Uhr sowie an Samstagen) wieder die längere Fahrtroute via Aumüli angeboten. Die zusätzlichen Kosten für diese zeitlich beschränkte längere Fahrtroute sind verhältnismässig gering, weil die Einsatzstunden des Personals bereits finanziert sind und deshalb nur zusätzliche Kilometerkosten anfallen. Für die zusätzlichen Kosten während der Hauptverkehrszeiten kommt der ZVV auf, für diejenigen während des §20-Angebots (abends und samstags) die Gemeinde Stallikon.

Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass verschiedene Darstellungen in der Einleitung der Anfrage aus Sicht des ZVV nicht zutreffen, insbesondere, dass er Versprechen für eine allfällige Übernahme von §20-Leistungen gemacht haben soll.

Zu Fragen 1–3 und 6:

Die Linie 227 stellt unter anderem die direkte Verbindung der Sportanlagen in Bonstetten und Wettswil mit Stallikon her. Die Bereitstellung und Finanzierung des Angebots von Montag bis Freitag bis 20 Uhr erfolgt durch den ZVV im Rahmen des Verbundangebots. Wie in den Vorbemerkungen erwähnt, bestellt die Gemeinde Stallikon zusätzliche Kurse der Buslinie 227 während der Abendstunden von 20 bis 24 Uhr sowie das ganze Angebot an Samstagen. Da der Vertrag nach § 20 PVG Ende Dezember 2017 ausläuft, wird eine Übernahme der Abend- und Samstagskurse im bereits laufenden Fahrplanverfahren 2018/2019 geprüft. Die Gemeinde Stallikon, das zuständige Verkehrsunternehmen Postauto und der ZVV stehen diesbezüglich in Kontakt. Der Wunsch einer direkten Verbindung zwischen Stallikon und den Sportanlagen in Bonstetten und Wettswil auch zu Randzeiten ist zwar grundsätzlich nachvollziehbar, doch kann daraus noch keine Notwendigkeit nach einem Verbundangebot gemäss

PVG abgeleitet werden. Auch zeigt die Auswertung der bisherigen Frequenzen, dass dieses §20-Angebot nur mässig genutzt wird. Derzeit kann noch nicht abgeschätzt werden, ob und in welchem Umfang und zu welchem Zeitpunkt die Leistungen des laufenden §20-Vertrags in das Verbundangebot übernommen werden können.

Ob eine Gemeinde ein Angebot, das über das Verbundangebot hinausgeht, als notwendig erachtet oder aus anderen Gründen einführen will, ist Sache der Gemeinde. Wenn sie ein §20-Angebot bestellt, hat sie gemäss § 20 Abs. 2 PVG auch dessen Finanzierung zu übernehmen.

Zu Fragen 4, 5, 9 und 10:

In der Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 77/2015 wurde bereits ausführlich dargelegt, dass sich verschiedene §20-Angebote und deren Übernahme ins Verbundangebot aufgrund erheblicher Unterschiede in Umfang und Nutzung nicht miteinander vergleichen lassen. Auch wurde dargelegt, dass neben den Mindestkriterien, die in der §20-Richtlinie aufgeführt sind, eine ganze Reihe weiterer Bedingungen unter anderem aus Sicht der Verkehrsplanung, der betrieblichen Abläufe, der strategischen Vorgaben des Kantonsrates, der Wirtschaftlichkeit und der Finanzierbarkeit zu berücksichtigen sind. Es kann vollumfänglich auf die diesbezüglichen Ausführungen verwiesen werden.

Der Kostendeckungsgrad ist somit nur einer unter mehreren Faktoren. Zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit und der Finanzierbarkeit sind bei Leistungen mit hohen Kosten neben dem Kostendeckungsgrad und den strategischen Vorgaben des Kantonsrates namentlich auch die absoluten ungedeckten Kosten massgebend. Diese absoluten ungedeckten Kosten konnten durch eine Verkürzung der Linie 237 und eine betriebliche Verknüpfung mit der Linie 205 massgebend gesenkt werden, was im Fahrplanverfahren 2014/2015 zusammen mit den übrigen zu berücksichtigenden Umständen eine Teilübernahme der Buslinie 237 ermöglichte. Wie in den Vorbemerkungen dargelegt, konnte der ZVV somit aufgrund einer Gesamtbeurteilung der Linie 237 den Grossteil dieses ehemaligen §20-Angebots als neue Linie 227 in das Verbundangebot übernehmen.

Zu Frage 7:

Es gibt keinen Anlass zur Annahme, dass der ZVV aufgrund hartnäckiger Fragen vonseiten der Einwohnerinnen und Einwohner Retorsionsmassnahmen gegen eine Gemeinde ergreifen würde. Es darf auch darauf hingewiesen werden, dass Hartnäckigkeit allein an der Sach- und Rechtslage in der Regel nichts ändert und eine allfällige Ablehnung eines Anliegens oder von Teilen davon durch den ZVV deshalb auch nicht als Retorsionsmassnahme einzustufen wäre.

Zu Frage 8:

Das nach Niederhasli, Nassenwil und Oberhasli, Industrie einzuführende Angebot ist mit dem §20-Angebot in Stallikon nicht vergleichbar. Die Haltestellen Niederhasli, Nassenwil und Oberhasli, Industrie liegen in Siedlungsgebieten, die nicht erschlossen sind, bei denen aber gemäss den Bestimmungen des PVG und der Angebotsverordnung (LS 740.3) eine Grundversorgung mit dem öffentlichen Verkehr zu gewährleisten ist. Hier besteht somit eine Pflicht zur Aufnahme in das Verbundangebot. Demgegenüber sind die Anforderungen des PVG und der Angebotsverordnung hinsichtlich einer Grundversorgung für Stallikon bereits vollumfänglich durch das Angebot der Buslinie 235 abgedeckt (vgl. auch Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 77/2015).

Zum Kostendeckungsgrad der neu einzuführenden Erschliessung der Haltestellen Niederhasli, Nassenwil und Oberhasli, Industrie kann noch nichts gesagt werden. Aufgrund der Vorgaben des Kantonsrates im Beschluss vom 15. Februar 2016 betreffend Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr (Vorlage 5213a) und der finanziellen Gegebenheiten ist aber ein Lösungskonzept anzustreben, das weitgehend kostenneutral ist. Das bedeutet, dass anstelle eines Studentakts, der bis auf zwölf Fahrten pro Tag und Richtung ausgedünnt werden kann, auch andere Bedienungsformen wie z. B. ein Ruftaxi zu prüfen sind.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi