



Entscheidinstanz:	Regierungsrat
Geschäftsnummer:	RRB Nr. 148/2004
Datum des Entscheids:	4. Februar 2004
Rechtsgebiet:	Öffentlicher Personenverkehr
Stichwort:	Verbundfahrplan Nachtnetz
verwendete Erlasse:	§ 18 Abs. 2 Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (PVG) § 11 PVG

Zusammenfassung:

Das Nachtnetz des Zürcher Verkehrsverbunds stützt sich auf den Kantonsratsbeschluss betreffend Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr und entspricht damit deren Zielsetzungen.

Als Teil des Verbundsangebots ist es auf das übrige Verkehrsangebots abzustimmen und in die einheitliche Tarifstruktur einzubeziehen.

Die Nacht-S-Bahn am rechten Zürichseeufer entspricht den Anforderungen und ergänzt das bestehende Busangebot. Das Nachtnetz am rechten Zürichseeufer stellt den verbundsweiten Betrieb sicher. Das öffentliche Interesse überwiegt daher jenes einer einzeln, bereits gut erschlossenen Gemeinde.

Anonymisierter Entscheidtext:

- A. Am 27. Juni 2002 stimmte der Verkehrsrat dem Angebotskonzept 2003–2004 für das Verbundgebiet zu; ferner ermächtigte er den Rekursgegner (ZVV), die Fahrpläne auf Grund der beschlossenen Angebotsänderungen zu erstellen und den Gemeinden in Verfügungsform zu eröffnen. Mit Verfügung vom 8. Juli 2002 eröffnete der Rekursgegner der Rekurrentin (zürcherische Gemeinde) die Zustimmung des Verkehrsrates zu den Angebotsänderungen gegenüber dem Verbundfahrplan 2001–2002; einem Rekurs gegen die Verfügung entzog er die aufschiebende Wirkung.
- B. Gegen diese Verfügung wurde mit Eingabe vom 8. August 2002 rechtzeitig Rekurs an den Regierungsrat erhoben. Die Rekurrentin stellt folgende Anträge:
- «1. Es sei auf die geplante Nacht-S-Bahn entlang dem rechten Seeufer (Änderung A1, Linie 730 im Entwurf des Verbundfahrplanes 2003–2004 vom 27. Juni 2002) zu verzichten und eine allfällige Verbesserung des Nachtangebots durch Ausbau und Unterstützung (Aufnahme in das Verbundangebot) des bestehenden und gut etablierten Nachtbusangebots vorzunehmen;



2. es sei dem Rekurs die aufschiebende Wirkung zu erteilen;
3. es sei der Rekurrentin die Rekursvernehmlassung des Rekursgegners zur Stellungnahme bzw. Kenntnisnahme zukommen zu lassen;
4. es sei über den Antrag 2 ohne Verzug zu entscheiden.
5. unter Kosten- und Entschädigungsfolge zu Lasten des Rekursgegners.»

Auf die Begründung wird, soweit für den Entscheid erforderlich, in den Erwägungen eingegangen.

- C. Der Rekursgegner beantragt in seiner Vernehmlassung vom 26. September 2002, der Rekurs und das Begehren um Erteilung der aufschiebenden Wirkung seien abzuweisen.
- D. Die Vernehmlassung des Rekursgegners ist der Rekurrentin am 2. Oktober 2002 zur Kenntnisnahme zugestellt worden.
- E. Mit Verfügung vom 12. November 2002 (RRB Nr. 1733/2002) hat der Präsident des Regierungsrates das Gesuch um Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Rekurses abgewiesen. Betreffend Sachverhalt und Erwägungen wird auf diesen Zwischenentscheid verwiesen.

Es kommt in Betracht:

1./2. (Prozessuales)

- 3.a) Das Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 (PVG) bezweckt, das Kantonsgebiet durch einen leistungsfähigen öffentlichen Verkehr nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu erschliessen, und ermächtigt den Staat, hierzu Förderungsmassnahmen zu ergreifen (§ 1 und 2 PVG). Eine der Förderungsmassnahmen ist die Errichtung des Verkehrsverbundes (§ 2 Abs. 2 PVG in Verbindung mit §§ 10 ff. PVG). Der Kantonsrat ist dafür zuständig, Beschlüsse über die mittel- und langfristige Entwicklung des Verbundangebots zu fassen und über Grundsätze betreffend die Tarifordnung zu befinden (§ 28 PVG). Der ZVV hat diese Beschlüsse umzusetzen (§ 2 PVG). Nach § 11 PVG sorgt er für ein koordiniertes, auf wirtschaftliche Grundsätze ausgerichtetes, freizügig benutzbares Verkehrsangebot mit einheitlicher Tarifstruktur. Gemäss § 18 PVG hat er eine Grundversorgung zu gewährleisten. Über die Deckung der Grundversorgung hinaus können entsprechend der möglichen Nachfrage auch Fahrplanverdichtungen und zusätzliche Linien eingeführt werden (§ 18 Abs. 2 PVG). Die Betriebszeit dauert von 06.00 bis 24.00 Uhr. Sie kann auf einzelnen Linien verlängert oder verkürzt werden, namentlich auf Grund der Nachfragesituation (§ 18 PVG, § 8 der Angebotsverordnung). Die Führung des ZVV obliegt dem Verkehrsrat (§ 13 Abs. 2 PVG). Dieser legt das Verbundangebot in einem besonderen Fahrplanverfahren unter Mitwirkung der Gemeinden, der regionalen Verkehrskonferenzen und der Transportunternehmen fest (§§ 18 und 19 PVG). Geregelt sind die Einzelheiten in der Verordnung über das Angebot im öffentlichen Personenverkehr vom 14. Dezember 1988 (Angebotsverordnung) sowie in der Verordnung über das Fahrplanverfahren im Verkehrsverbund des Kantons Zürich vom 15. Oktober 1997 (Fahrplanverordnung).



- b) Aus den §§ 11 und 18 PVG geht hervor, dass dem ZVV bei der Gestaltung des Verkehrsangebotes ein verhältnismässig grosser Ermessensspielraum zukommt und er damit marktmässigen, finanziellen, betrieblichen oder kapazitätsmässigen Gegebenheiten Rechnung tragen kann. Insbesondere haben sich Angebote, die über die Grundversorgung hinaus gehen, an der möglichen Nachfrage zu orientieren (§ 18 PVG).
4. Gemäss einer Marktforschung des ZVV (vor der Einführung des Nachtnetzes) gingen durchschnittlich rund 120 000 Personen an den Wochenenden zwischen 1.00 und 4.00 Uhr von Zürich oder Winterthur nach Hause. Rund 1 bis 2% dieser Personen benützen hierzu die Nachtbusse. Mit dem damaligen Nachtbusangebot wurden 58 Gemeinden in beiden Nächten des Wochenendes und zusätzlich zehn Gemeinden in der Nacht auf Sonntag bedient. Unter den 15 Personentransportanbietern bestand nur teilweise eine Fahrplankoordination. Fahrgäste mussten die Informationen aus verschiedenen Homepages, Broschüren und Aushängern zusammensuchen. Die einzelnen Transportanbieter verlangten unterschiedlich hohe Tarife und anerkannten Fahrausweise anderer Betreiber nicht. Die Situation beim Nachtbusangebot glich demjenigen des Tagesangebotes vor der Einführung des Zürcher Verkehrsverbundes im Jahr 1990. In den letzten Jahren wurde eine wachsende Nachfrage bezüglich Nachtfahrten und eine zunehmende Auslastung in den damaligen Stadt- und Regionalbussen festgestellt.
5. Die Rekurrentin macht geltend, die Region des rechten Zürichseeufers verfüge über ein gut funktionierendes und akzeptiertes Nachtbusssystem mit zahlreichen Haltestellen. Das Nachtbus-Angebot umfasse folgende Leistungen: Zürich ab 01.45 Uhr mit zwei Bussen mit insgesamt 90 Sitz- und 94 Stehplätzen. Zürich ab 03.45 Uhr mit einem Bus mit 45 Sitz- und 47 Stehplätzen. Die Kurse um 01.45 Uhr seien durchschnittlich mit 61 Passagieren, der Kurs um 03.45 Uhr mit 24 Fahrgästen belegt. Mit der Einführung des strittigen Nachtfahrplans würden erhebliche Überkapazitäten geschaffen und der Betrieb verursache hohe Kosten. Das Nachtbusangebot sei in verschiedener Hinsicht vorteilhafter. Die Busse könnten die Dorfzentren der Gemeinden entlang dem rechten Seeufer direkt anfahren. Die Bahnhöfe lägen indessen in erheblicher Entfernung von den Dorfzentren. Ferner verursachten die Nacht-S-Bahnzüge übermässigen Lärm für die Anstösser der Bahnlinie. Meldungen über Gewalttätigkeiten in S-Bahnen insbesondere am Abend seien an der Tagesordnung. Bei der Nacht-S-Bahn handle es sich um eine Art Prestige-Projekt, das selbst gegen die Wünsche der Kunden und gegen jede ökonomische Vernunft verwirklicht werden solle.
- 6.a) Der Kantonsrat hat am 14. Mai 2001 im Zusammenhang mit der Festlegung der Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr auf entsprechenden Antrag des Regierungsrates und der Kommission für Energie, Umwelt und Verkehr (Vorlage 3830a) beschlossen, dass im Jahr 2002 das Verbundangebot um ein Nachtangebot an Wochenenden erweitert wird.
- b) Die Umsetzung dieses Kantonsratsbeschlusses erfolgte im Rahmen des Fahrplanverfahrens unter Mitwirkung der Gemeinden, der regionalen Verkehrskonferenzen und der Transportunternehmen nach Massgabe von §§ 18 und 19 PVG. Die Rekurrentin gehört der Regionalen Verkehrskonferenz Pfannenstiel an. Gemäss deren Protokoll über ihre 8. Sitzung vom 13./15. Juni 2001 wurden die Gemeinden des Bezirks Meilen sowie die Gemeinde Egg über die Einführung des Nachtangebots im Verbundgebiet und nament-



- lich in der Region Pfannenstiel/ rechtes Seeufer in Kenntnis gesetzt. Die Mehrheit der Konferenzteilnehmer befürwortete das geplante Nachtangebot in ihrer Region.
- c) Die Einführung des ZVV-Nachtnetzes an den Wochenenden beruht auf einem Kantonsratsbeschluss und auf der Zustimmung der Regionalen Verkehrskonferenzen. Der Entscheid über die Einführung des ZVV-Nachtnetzes ist damit rechtmässig zu Stande gekommen und für den ZVV verbindlich. Bei der Umsetzung dieses Kantonsratsbeschlusses ist der ZVV an die gesetzlichen Vorgaben gebunden. Demnach hat er das neue Nachtnetz auf das bereits bestehende, freizügig benutzbare Verkehrsangebot abzustimmen. Ferner hat er für einheitliche Tarife im Verbundgebiet zu sorgen (§§ 11 und 17 Abs. 2 PVG).
 - d) Der Rekursgegner führte ab 15. Dezember 2002 an den Wochenenden (Freitag- und Samstagnacht) einen Nachtbetrieb ein (act. 3/1). Das Rückgrat dieses Angebots sind vier Linien auf den Korridoren Zürich–Winterthur, Zürich–Uster–Rapperswil, Zürich–Meilen–Stäfa sowie Zürich–Dietikon. Die Züge verkehren im Zweistundentakt um 2.00 und 4.00 Uhr. In den Regionen sorgen verschiedene Buslinien für den Anschluss an die Nacht-S-Bahn. Für die Fahrt wird ein gültiger ZVV-Fahrausweis und ein Nacht-Zuschlag von pauschal fünf Franken verlangt. Rund 85% der Bevölkerung des Kantons Zürich werden bedient.
 - e) Die Einführung dieses Nachtnetzes entspricht den Zielsetzungen des Beschlusses des Kantonsrates vom 14. Mai 2001. Es handelt sich um eine wesentliche Verbesserung des Angebots des öffentlichen Verkehrs. Mit dem Nachtnetz wird ein zweckmässiges und angemessenes Angebot eingeführt, das im Einklang mit der gesetzlichen Regelung steht. Das Begehren der Rekurrentin, es sei auf die Einführung der Nacht-S-Bahn entlang dem rechten Zürichseeufer zu verzichten, ist schon aus diesem Grund abzuweisen.
- 7.a) Der beantragte Verzicht auf die Nacht-S-Bahn am rechten Seeufer hätte zur Folge, dass das ganze rechte Seeufer (und damit weitere neun Gemeinden in der Region Pfannenstiel) vom Nachtnetz des ZVV und damit vom Verbundangebot ausgeschlossen würden. In dieser Region müsste man sich mit einem weit schlechteren Angebot abfinden. Der Verzicht auf die Nacht-S-Bahn entlang dem rechten Seeufer hätte im Weiteren ernsthafte Nachteile für das gesamte Nachtnetz des ZVV zur Folge. Das kantonsweit sorgfältig aufeinander abgestimmte Fahrplan- und Angebotskonzept würde an den Schnittstellen mit der (Pfannenstiel-)Region aus den Fugen geraten. Das Nachtnetz entspräche nicht mehr einem koordinierten, freizügig benutzbaren Verbundangebot. Der Gesetzesauftrag nach Massgabe von § 11 PVG würde damit nicht erfüllt.
- b) Würde das rechte Seeufer vom Nachtnetz ausgeschlossen, könnte der Nachtnetz-Tarif nicht kantonsweit eingeführt werden. Dies widerspräche dem gesetzlichen Auftrag einer einheitlichen Tarifstruktur (§ 11 PVG). Ausserdem haben sich die Fahrgäste bereits an den einheitlichen Tarif im Verbundgebiet gewöhnt. Die Einführung von Tarifinseln im bestehenden Verbundgebiet würde von den Fahrgästen kaum mehr akzeptiert.
 - c) Das neue ZVV-Nachtnetz bietet zumindest einen gleichwertigen Ersatz für die Versorgung der Gemeinde Zollikon, wird diese doch von der Nacht-S-Bahn und zusätzlich (weiterhin) von einem Nachtbus erschlossen, der die Fahrgäste mehrmals in der Nacht ins Gemeindezentrum führt. Der ZVV hat diesen Nachtbus denn auch auf den aus-



drücklichen Wunsch der Mehrheit der betroffenen Gemeinden im Anschluss an die erste Vorstellung des Nachtnetzes in das Verkehrskonzept aufgenommen.

- d) Dem Vorbringen des Rekursgegners, wonach ein weitverzweigtes und feinmaschiges Verkehrsnetz nur dann gut funktionieren kann, wenn ein starkes Grobnetz vorhanden ist, ist zuzustimmen. Dieses wird durch die vier Nacht-S-Bahnlinien gebildet. Die S-Bahn zeichnet sich durch eine grosse Aufnahmekapazität, Pünktlichkeit und hohe Reisegeschwindigkeit aus. Das Umsteigen von der S-Bahn auf andere Verkehrsmittel ist damit sichergestellt. Demgegenüber ist bei ausgelasteten Bussen vor allem am Fahrtende mit grösseren Verspätungen zu rechnen, was das Umsteigen auf andere Verkehrsmittel erschwert oder gar verunmöglicht. Zudem hat der Rekursgegner geeignete Massnahmen für die Sicherheit der Fahrgäste getroffen. Die Nacht-S-Bahnen werden von Zugbegleitern betreut. Teilweise werden auch Mitarbeitende der Bahnpolizei eingesetzt.
- e) Die Befürchtungen der Rekurrentin bezüglich Überkapazitäten auf dem Nachtnetz haben sich nicht bewahrheitet. In den ersten zehn Monaten der Einführung des ZVV-Nachtnetzes wurden pro Nacht durchschnittlich 4335 Personen befördert. Im Vergleich zum Nachtbusangebot vor der Einführung des Nachtnetzes stieg die Nachfrage damit beinahe um das Dreifache. Das erste oder zweite Betriebsjahr kann allenfalls bereits kostendeckend abgeschlossen werden (vgl. Medienmitteilung vom 17. Dezember 2003).
- Für die Nacht-S-Bahn werden Doppelstockpendelzüge eingesetzt. Es handelt sich um die emissionsärmsten Fahrzeuge des ZVV, welche die geforderten Immissionsgrenzwerte einhalten (Art. 40 Abs. 1 und Anhang 4 der Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986, LSV). Die Lärmimmissionen entlang der Bahnlinie insbesondere während der Nacht sind zwar bedauerlich. Der Betrieb der S-Bahn entlastet indessen den Individualreiseverkehr auf der Strasse. Dadurch wird die Lärm- und Luftbelastung entlang dem Strassennetz vermindert.
- f) Aus der Zweckbestimmung des PVG (§ 1 PVG) geht hervor, dass sich der Verkehrsverbund beim Entscheid über die Ausgestaltung des Verbundangebotes in erster Linie am kantonalen und allenfalls am regionalen Nutzen zu orientieren hat. Kann mit einem Angebot der kantonale oder regionale Nutzen gesichert oder gesteigert werden, so hat sich der Verkehrsverbund auch dann für die Umsetzung dieses Angebotes einzusetzen, wenn für einzelne Gemeinden kein oder nur ein bescheidener Nutzen entsteht.
- g) Zusammenfassend ergibt sich, dass der Verkehrsverbund mit der Einführung des Nachtnetzes im Verbundgebiet ein zweckmässiges und angemessenes Angebot eingeführt hat, welches im Einklang mit den gesetzlichen Regelungen und den Vorgaben des Kantonsrates steht. Der Entscheid ist verhältnismässig und entspricht dem öffentlichen Interesse an einem freizügig benutzbaren Verkehrsmittel im Verbundgebiet.
8. Der Rekurs ist daher abzuweisen, soweit er nicht gegenstandslos ist....