



Kanton Zürich
Staatskanzlei
Rechtsdienst



ZHEntscheid

Publiziert auf www.zhentscheide.zh.ch

Entscheidinstanz: Regierungsrat

Geschäftsnummer: RRB Nr. 162/2014

Datum des Entscheids: 12. Februar 2014

Rechtsgebiet: Öffentlicher Personenverkehr

Stichwort(e): Verbundfahrplan
Grundversorgung
Betriebszeiten

verwendete Erlasse: § 18 Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr
§ 19 PVG
§ 20 PVG
§ 2 Angebotsverordnung
§§ 12 f. Angebotsverordnung

Zusammenfassung (verfasst von der Staatskanzlei):

Nach dem Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr gewährleistet der ZVV eine Grundversorgung. Im Angebotsbereich 2 gilt in der Regel der Halbstundentakt; bei mangelnder Nachfrage während den Normal- und Nebenverkehrszeiten kann der Halbstundentakt auf einen Stundentakt verlängert werden.

Wenn die gesetzlichen Anforderungen an die Grundversorgung erfüllt sind, fällt die Ausweitung der Betriebszeiten (vor 6 Uhr bzw. nach 24 Uhr) nicht unter die vom Kantonsrat vorgegebenen Ziele und Stossrichtungen für die nächsten Jahre (Konzentration auf die Durchmesserlinie und die 4. Teilergänzungen), auch wenn finanzielle Mittel im Einzelnen vorhanden wären. Dies verleiht keinen Anspruch auf zusätzliche Zugspare.

Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):

Sachverhalt:

Der Verkehrsrat stimmte mit Beschluss vom 4. Juli 2013 den gegenüber dem Verbundfahrplan 2012–2013 vorgenommenen Angebotsänderungen für die Fahrplanperiode 2014–2015 zu und ermächtigte die Direktion des Rekursgegners, die entsprechenden Fahrpläne zu erstellen und den Gemeinden in rekursfähiger Form zu eröffnen, wobei einem allfälligen Rekurs die aufschiebende Wirkung zu entziehen sei. Mit Schreiben vom 5. August 2013 eröffnete der Rekursgegner den Politischen Gemeinden im Kanton Zürich und damit den Rekurrentinnen diesen Beschluss und den Verbundfahrplan 2014–2015 und entzog einem allfälligen Rekurs dagegen die aufschiebende Wirkung.

Gegen den Beschluss des Verkehrsrates vom 4. Juli 2013 erhoben zwei politische Gemeinden [Rekurrentinnen] mit Eingabe vom 29. August 2013 bzw. vom 3. September 2013

beide rechtzeitig Rekurs an den Regierungsrat und beantragten, es sei ein neuer Zug der S26 mit Abfahrt in Bauma um 5.04 Uhr und Ankunft in Winterthur um 5.38 Uhr einzuführen.

Erwägungen:

1.–2. [Prozessuales]

- 3.a) Der Verkehrsverbund gewährleistet gemäss § 18 Abs. 1 PVG eine Grundversorgung; darüber hinaus werden entsprechend der möglichen Nachfrage Fahrplanverdichtungen und zusätzliche Linien eingeführt. Nach § 19 Abs. 1 PVG legt der Verkehrsrat das Verbundangebot in einem besonderen Fahrplanverfahren unter Mitwirkung der Gemeinden, der regionalen Verkehrskonferenzen und der Transportunternehmungen fest. Die Transportunternehmungen und Gemeinden sind gemäss § 20 Abs. 1 PVG berechtigt, über das Verbundangebot hinausgehende Linien und Linienergänzungen zum Verbundtarif einzuführen und Fahrplanverdichtungen vorzunehmen. Nach § 20 Abs. 2 PVG tragen die Transportunternehmungen und Gemeinden die Kosten der zusätzlichen Verkehrsangebote. Die Anrechnung von Einnahmenanteilen wird vertraglich geregelt.
- b) In Streitigkeiten über die Ausgestaltung der Grundversorgung, die Festlegung des übrigen Verbundangebotes sowie die Kostenanteile der Gemeinden steht diesen der Rekurs an den Regierungsrat offen (§ 29 PVG). Streitgegenstand des vorliegenden Rekursverfahrens ist eine frühmorgendliche Verbindung der S26 auf der Strecke Bauma–Winterthur. Die Legitimation beider Rekurrentinnen ist unbestritten, sind sie als Anliegergemeinde doch ohne Weiteres in den von ihnen vertretenen schutzwürdigen Interessen betroffen.
- 4.a) Die Rekurrentinnen verweisen zur Begründung ihrer Rekurse beide auf ein Schreiben der «IG Tösstallinie» vom 19. August 2013. In dem an verschiedene Gemeinden des Tösstals gerichteten Schreiben ersucht die IG Tösstallinie diese, gegen den Verbundfahrplan 2014–2015 Rekurs zu erheben. Seit mindestens 2011 seien die Fahrplanbegehren der «IG Tösstallinie» regelmässig mit der Begründung abgelehnt worden, es seien vom ZVV keine zusätzlichen finanziellen Mittel vorgesehen. Bei den Begehren für den Fahrplan 2014 sei zusätzlich begründet worden, der ZVV müsse erst noch ein Randstundenkonzept entwickeln. Diese Begründungen würden einer Überprüfung nicht standhalten. In der Periode 2011–2012 sei der Rahmenkredit für den ZVV nicht ausgeschöpft worden, weshalb er für die nächsten beiden Jahre um 60 Mio. Franken und damit immerhin 8% des Gesamtbudgets gekürzt worden sei. Es munde ausserdem merkwürdig an, dass der ZVV jetzt behaupte, erst ein Randstundenkonzept entwickeln zu müssen. Nachdem die Begehren seit drei Jahren regelmässig eingereicht worden seien, wäre es längstens an der Zeit gewesen, sich darüber Gedanken zu machen. Auf der vergleichbaren Linie S35 Winterthur–Wil SG würden zudem bereits die entsprechenden Züge verkehren, obwohl die S35 im Querschnitt Winterthur eine tiefere Fahrgastfrequenz aufweise als die S26.
- b) Der Rekursgegner hält dem im Wesentlichen entgegen, die Betriebszeiten (Start um 6 Uhr) seien eingehalten. Der erste Zug der S26 in Richtung Bauma verlasse Winterthur um 5.26 Uhr, der erste Zug in der Gegenrichtung verlasse Bauma um 5.40 Uhr.

Die von den Rekurrentinnen zusätzliche gewünschte Verbindung ab Bauma um 5.04 Uhr mit Ankunft in Winterthur um 5.38 Uhr liege deutlich ausserhalb der Betriebszeiten. Ein rechtlicher oder sachlich zwingender Grund, die Betriebszeit auf 5 Uhr vorzuverlegen, bestehe nicht. Es werde mit dem Verbundfahrplan 2014–2015 zwar eine zusätzliche Verbindung zwischen Bauma und Rüti mit Abfahrt in Bauma um 5.22 Uhr eingeführt, doch werde damit eine notwendige betriebliche Leerfahrt für Bahnreisende geöffnet. Die Ausdehnung der Betriebszeiten am frühen Morgen und am späten Abend falle nicht unter die die Ziele und Stossrichtungen für die Fahrplanjahre 2012–2016 gemäss dem entsprechenden Beschluss des Kantonsrates vom 14. Februar 2011. Demnach werde das Angebot dort angepasst, wo Kapazitätsengpässe aufträten, sowie dort, wo der öffentliche Verkehr Marktpotenzial ausweise. Die Stossrichtung für die S-Bahn konzentriere sich auf die Fertigstellung der Durchmesserlinie und die Inbetriebnahme der ersten beiden Etappen der 4. Teilergänzungen sowie die Planung der weiteren Etappen der 4. Teilergänzungen der S-Bahn und auf die Planungen für den weiteren Ausbau nach deren Umsetzung. Dass der Rahmenkredit für die Jahre 2014 und 2015 tiefer liege, liege daran, dass sich die Kostenunterdeckung des ZVV seit 2011 von einem deutlich tieferen Ausgangsniveau entwickelt habe, als dies noch in der Planung des Rahmenkredits 2012/2013 angenommen worden sei. Das vom Kantonsrat bewilligte Jahresbudget 2013 des ZVV habe daher um rund 30 Mio. Franken unter dem entsprechenden Wert aus dem Rahmenkredit 2012/2013 gelegen. Die Reduktion des Rahmenkredits von rund 60 Mio. Franken für zwei Jahre entspreche dieser Niveauekorrektur. Auch wenn die Rekurse abzuweisen seien, prüfe der ZVV dennoch mittelfristig eine allfällige Harmonisierung der Betriebszeiten auf der Basis eines Randstundenkonzepts. Aufgrund der beschränkten finanziellen Mittel sei jedoch eine Priorisierung solcher Ausbauten und eine Staffelung über mehrere Fahrplanverfahren erforderlich. Dabei würden nachfragestarke Linien mit potenziell höherer Nachfrage priorisiert; die zusätzliche Frühverbindung der S26 gelte nicht als prioritär.

- 5.a) Nach § 18 PVG gewährleistet der ZVV eine Grundversorgung. Darüber hinaus werden entsprechend der möglichen Nachfrage Fahrplanverdichtungen und zusätzliche Linien eingeführt. Das Verbundangebot gliedert sich gemäss § 2 der Verordnung über das Angebot im öffentlichen Personenverkehr vom 14. Dezember 1988 (Angebotsverordnung) in drei Angebotsbereiche; die Gemeinden Zell und Wila sind dabei dem Angebotsbereich 2 zuzuordnen. Im Angebotsbereich 2 gilt in der Regel der Halbstundentakt; bei mangelnder Nachfrage während den Normal- und Nebenverkehrszeiten kann der Halbstundentakt auf einen Stundentakt ausgedehnt werden (§ 12 Angebotsverordnung). Die Betriebszeit dauert von 6 bis 24 Uhr. Sie kann auf einzelnen Linien u. a. aufgrund der Nachfrage oder aus betrieblichen Gründen verlängert oder verkürzt werden (§ 8 Angebotsverordnung). Als Nebenverkehrszeiten gelten die Zeiten frühmorgens und abends von Montag bis Samstag sowie ganztags an Sonn- und allgemeinen Feiertagen (§ 9 Angebotsverordnung).
- b) Der erste Zug der S26 in Richtung Bauma verlässt Winterthur um 5.26 Uhr; der erste Zug in der Gegenrichtung verlässt Bauma um 5.40 Uhr und erreicht Winterthur um 6.16 Uhr. Anschliessend verkehren die Züge im ungefähren Halbstundentakt (Abfahrten in Bauma zur Minute 04 und 40). Damit sind sowohl die Betriebszeiten eingehalten, als auch die gesetzlichen Anforderungen an die Grundversorgung erfüllt.

- c) Das – über die Grundversorgung hinausgehende – übrige Verbundangebot im Sinne von § 29 Abs. 1 lit. b PVG richtet sich gemäss § 18 Abs. 1 Satz 2 PVG und den §§ 2, 12 und 13 Angebotsverordnung im Rahmen der betrieblichen und finanziellen Möglichkeiten nach der Nachfrage. Der ZVV hat bei der Ausgestaltung des Angebots somit nach wirtschaftlichen Grundsätzen vorzugehen. Bei der Wahl der Verkehrsmittel und bei Fragen der Erschliessung kommt ihm ein weiter Ermessensspielraum zu, in den der Regierungsrat als Rekursinstanz nur zurückhaltend eingreift.
- d) Der Rekursgegner hat in seiner Vernehmlassung ausführlich dargelegt, welches seine – durch den Kantonsrat vorgegebenen – Ziele und Stossrichtungen für die nächsten Jahre sind, nämlich die Fertigstellung der Durchmesserlinie und die Inbetriebnahme und weitere Planung der 4. Teilergänzungen. Die Ausdehnung der Betriebszeiten fällt nicht darunter. Im Rahmen der beschränkten finanziellen Mittel können solche Ausbauten zwar vorgenommen werden, doch ist dazu eine Priorisierung gemäss der Nachfrage sowie eine zeitliche Staffelung notwendig. Es liegt im Ermessen des Rekursgegners, der Kenntnis über die Nachfragesituation im ganzen Verbundgebiet hat, zu bestimmen, auf welchen Linien prioritär zusätzliche Verbindungen ausserhalb der Betriebszeiten eingeführt werden sollen. Insbesondere ist ein direkter Vergleich mit Linien, welche bereits über solche Verbindungen verfügen, nicht möglich, können doch weitere Umstände wie die notwendige örtliche Verschiebung von Kompositionen und die Öffnung solcher betrieblich notwendigen Leerfahrten für Passagiere in der Planung ebenfalls eine wesentliche Rolle spielen. Der Regierungsrat sieht vorliegend keine Veranlassung, in die entsprechende Planung des Rekursgegners einzugreifen.
6. Die Rekurrentinnen bzw. die «IG Tösstallinie» führen aus, dass der Rahmenkredit 2011/2012 nicht ausgeschöpft worden und daher für die Periode 2014/2015 gesenkt worden sei. Sie machen sinngemäss geltend, das Argument der fehlenden finanziellen Mittel könne unter diesen Umständen nicht stimmen.

Der Rahmenkredit deckt diejenigen Kosten des öffentlichen Verkehrs im Kanton Zürich, die nicht durch den Verkehrsertrag oder Nebenerträge gedeckt werden. Er errechnet sich im Voraus anhand der Budgets und der Finanz- und Investitionsplanungen des Rekursgegners, welche vom Verkehrsrat genehmigt worden sind, und unter Berücksichtigung der Vorgaben aus den Richtlinien zum Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan des Kantons (KEF), des Budgets des Kantons sowie der erwarteten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (vgl. Vorlage 5006 S. 4). Fällt die Kostenunterdeckung beispielsweise dank höherer Einnahmen niedriger aus als erwartet, bedeutet dies nicht, dass der Rest des Rahmenkredits für politisch und planerisch nicht vorhergesehene Ausgaben verwendet werden kann. Seit 2011 hat sich die Kostenunterdeckung auf deutlich tieferem Niveau entwickelt, als in der Planung des Rahmenkredits 2012/2013 angenommen worden war. Entsprechend wurde bereits das Jahresbudget 2013 des Rekursgegners angepasst; dieses lag 30 Mio. Franken unter dem entsprechenden Wert aus dem Rahmenkredit 2012/2013. Für die Periode 2014/2015 wurde diese Niveaueingriff nun bereits im Rahmenkredit selber vorgenommen.

- 7.a) Zusammenfassend ergibt sich, dass eine Ausdehnung der Betriebszeiten der S26 in den frühen Morgenstunden über die gesetzlichen Vorgaben hinaus weder politisch noch vom betrieblichen Aspekt her als vordringlich eingestuft wird. Der angefochtene Entscheid entspricht dem Gesetzeszweck, das Kantonsgebiet durch einen leistungsfähigen öffentlichen Verkehr nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu erschliessen (§ 1 PVG) und erweist sich somit als recht- und verhältnismässig.
- b) Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass die Rekurrentinnen grundsätzlich die Möglichkeit haben, die gewünschte Verbindung der S26 gestützt auf § 20 PVG auch auf eigene Kosten anzubieten. Eine erneute Prüfung der Situation wird der Rekursgegner sodann im Hinblick auf die nächste Fahrplanperiode vorzunehmen haben.
8. Die Rekurse sind daher abzuweisen. [...]

Auf Antrag der Staatskanzlei
b e s c h l i e s s t der Regierungsrat:

- I. Die Rekurse [...] gegen den Beschluss des Verkehrsrates vom 4. Juli 2013 betreffend den Verbundfahrplan 2014–2015 (Einführung eines Zuges der S26 Bauma ab 5.04 Uhr) werden vereinigt.
- II. Die Rekurse werden abgewiesen.

[...]