



<b>Entscheidinstanz:</b>	Regierungsrat
<b>Geschäftsnummer:</b>	RRB Nr. 252/2008
<b>Datum des Entscheids:</b>	27. Februar 2008
<b>Rechtsgebiet:</b>	Öffentlicher Personenverkehr
<b>Stichwort:</b>	Verbundfahrplan Busersatz
<b>verwendete Erlasse:</b>	§ 18 Abs. 1 Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr § 19 Abs. 1 PVG §§ 2, 12 f. Angebotsverordnung

#### **Zusammenfassung:**

Beim Entscheid über die Ausgestaltung der (Grund-)Versorgung im öffentlichen Personenverkehr sind neben wirtschaftlichen Gesichtspunkten die Vor- und Nachteile der verschiedenen Verkehrsmittel massgebend. Abwägung im Einzelfall: Ein Busbetrieb lässt gegenüber der Bahn eine dichtere und feinere Erschliessung zu.

#### **Anonymisierter Entscheidtext:**

Sachverhalt:

Das Bahnangebot zwischen Wald und Rüti umfasste bis zum Fahrplanwechsel vom 10. Dezember 2006 neben der stündlich zwischen Winterthur und Rapperswil verkehrenden S 26 die ebenfalls im Stundentakt lediglich die Strecke von Wald nach Rüti befahrende S 43. Diese so genannten «Shuttlezüge» der S 43 vermittelten in Rüti diejenigen Anschlüsse an die im Halbstundentakt von und nach Zürich verkehrende S 5, welche die S 26 nicht bediente. Mit dem Massnahmeplan «Haushaltsgleichgewicht 06» beschloss der Regierungsrat den Ersatz der S 43 durch einen Busbetrieb, was jährliche Einsparungen von Fr. 600 000 erlauben sollte. Die die S 43 ersetzende Buslinie 885 führt von Laupen über Wald und Rüti nach Rapperswil. Sie verkehrt im Halbstundentakt, in den Hauptverkehrszeiten viertelstündlich.

Gegen den Beschluss des Verkehrsrates (Rekursgegner), die S 43 durch einen Busbetrieb zu ersetzen, wurde mit Eingabe der Gemeinde Wald (Rekurrentin) rechtzeitig Rekurs an den Regierungsrat erhoben und beantragt, auf den Ersatz der S 43 durch Busse sei zu verzichten.

Es kommt in Betracht:

1. Nach § 19a Abs. 1 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes vom 24. Mai 1959 (VRG) können erstinstanzliche Anordnungen der Direktionen mit Rekurs beim Regierungsrat angefochten werden. Den Anordnungen von Direktionen sind Anordnungen von Kom-



missionen, die von einem Mitglied des Regierungsrates geleitet werden, gleichgestellt. Gemäss § 10 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 (PVG) ist der Verkehrsverbund eine unselbstständige Anstalt des kantonalen öffentlichen Rechts (Abs. 1); er ist partei- und prozessfähig (Abs. 2). Seine Führung obliegt dem Verkehrsrat (§ 13 Abs. 2 PVG), die unmittelbare Leitung wird durch eine Direktion besorgt, die der Volkswirtschaftsdirektion administrativ angegliedert ist (§ 15 Abs. 1 PVG). Der Verkehrsrat umfasst neun Mitglieder. Er wird von einem Mitglied des Regierungsrates präsiert (§ 14 Abs. 1 PVG); seine Anordnungen sind gemäss § 19a Abs. 1 VRG denjenigen der Direktionen des Regierungsrates gleichgestellt. Der angefochtene Beschluss des Verkehrsrates vom 29. Juni 2006 kann somit grundsätzlich beim Regierungsrat angefochten werden und dieser ist zur Behandlung des vorliegenden Rekurses zuständig.

- 2.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 der Ersatz der S 43 durch einen Busbetrieb (Linie 885). Hierbei handelt es sich um eine die – durch die im Studentakt verkehrende S 26 abgedeckte (vgl. hierzu § 2 lit. a und § 11 der Angebotsverordnung vom 14. Dezember 1988, AVO) – Grundversorgung ergänzende Leistung des übrigen Verbundangebotes im Sinne von § 29 lit. b PVG. Die Legitimation der Rekurrentin ist unbestritten, ist sie als Anliegergemeinde von der Umstellung der S 43 auf Busbetrieb doch ohne Weiteres betroffen. Auf den im Übrigen form- und fristgerecht erhobenen Rekurs ist somit einzutreten (vgl. § 17 der Fahrplanverordnung vom 15. Oktober 1997 in Verbindung mit § 22 Abs. 1 VRG).
- 3.a) Die Rekurrentin anerkennt grundsätzlich die Vorteile der Umstellung der S 43 auf Busbetrieb, namentlich das dichtere Angebot (Viertelstudentakt nach Zürich während der Hauptverkehrszeiten), gute Anschlüsse an den Fernverkehr von Montag bis Freitag und direktere Verbindungen auf der Strecke Laupen–Wald–Rüti–Rapperswil. Sie hält jedoch fest, dass ihr «hohe» Mehrkosten entstünden, weil die Erhöhung der Zahl der Abfahrten eine höhere Beteiligung der Gemeinde an der Kostenunterdeckung des ZVV zur Folge habe und der Busbahnhof angepasst werden müsse. Der Einsatz von Bussen wirke sich zudem negativ auf das Verkehrsaufkommen und die Umweltbelastung aus. Auch sei der Komfort für den Fahrgast in einem Bus schlechter. Die S 43 als zusätzliche Linie (im Sinne von § 20 Abs. 1 PVG) auf Kosten der Gemeinde zu betreiben,



- falle ausser Betracht. Mit neuem Rollmaterial seien auch auf der Schiene Einsparungen möglich. Die Gemeinden des Tösstals prüften im Hinblick auf den Fahrplanwechsel 2008 auch Möglichkeiten, die S 26 im Halbstundentakt verkehren zu lassen. Es sei daher kontraproduktiv, die S 43 vermutlich für zwei Jahre durch Busse zu ersetzen.
- b) Der Rekursgegner hält dem entgegen, dass zwischen Wald und Rüti neu drei statt zwei, in den Hauptverkehrszeiten sogar fünf stündliche Verbindungen angeboten würden. Die nur auf der kurzen Strecke zwischen Wald und Rüti verkehrende S 43 sei eine teure Bahnleistung, weil auch während der langen Stillstandzeiten in Wald (45 Minuten pro Stunde) Personalkosten anfielen. Die S 43 im Stundentakt koste pro Jahr Fr. 1 410 000 (Personal Fr. 960 000, Fahrzeug Fr. 280 000, Infrastruktur Fr. 170 000), während der Busbetrieb im Halbstundentakt pro Jahr mit Fr. 810 000 (Personal Fr. 400 000, Fahrzeug Fr. 140 000, Mehrkosten Hauptverkehrszeiten Fr. 270 000) zu veranschlagen sei. Damit seien jährliche Einsparungen von Fr. 600 000 möglich, wobei das Leistungsangebot sogar ausgebaut werde. Auch die Nachfrage auf der S 43 spreche für einen Busbetrieb, durch den überdies eine direkte Verbindung von Laupen über Wald und Rüti nach Rapperswil und in Rüti gleichzeitig via Zürich bessere Anschlüsse an den Fernverkehr geschaffen werden könnten. Der nur leicht höhere Beitrag der Rekurrentin an die Kostenunterdeckung habe seinen Grund nicht in der Umstellung der S 43 auf Busbetrieb, sondern beruhe auf der gesamten Konzeptänderung im Gemeindegebiet, vorab der besseren Erschliessung des Gemeindeteils Laupen. Das neue Buskonzept erfordere auch nicht zwingend bauliche Massnahmen. Der Fahrkomfort zwischen Bahn und Bus werde verschieden beurteilt. Fahrgäste, welche die Bahn bevorzugten, könnten weiterhin die S 26 benützen. Der Mehrverkehr auf der Strasse durch die mit schadstoffarmen Motoren angetriebenen Busse betrage lediglich ein Prozent. Weil die Bahninfrastruktur erhalten bleibe, werde für die Zukunft nichts präjudiziert.
- 4.a) Das übrige Verbundangebot im Sinne von § 29 lit. b PVG richtet sich gemäss § 18 Abs. 1 Satz 2 PVG und den §§ 2, 12 und 13 AVO 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.
- b) Es ist unbestritten, dass die Ablösung der S 43 durch Busbetrieb erhebliche finanzielle Einsparungen erlaubt. Eine Zugskomposition, die pro Stunde nur während 15 Minuten im Einsatz ist, löst Fahrzeug- und Personalkosten aus, die zur erbrachten Leistung in einem ungünstigen Verhältnis stehen. Anders verhält es sich demgegenüber bei einem im Halb- oder zu den Hauptverkehrszeiten sogar im Viertelstundentakt verkehrenden Bus, der deutlich niedrigere Fahrzeug- und Personalkosten und gar keine Infrastrukturkosten verursacht, weil die Strassenbenützung unentgeltlich ist. Hinzu kommt, dass die Nachfrage auf der Strecke Wald–Rüti mit die S 26 ergänzenden Bussen ohne Weiteres zu bewältigen ist. Die S 43 wurde täglich von rund 800 Fahrgästen benutzt, wobei ein Maximalwert von 165, ein Durchschnittswert von 76 und tagsüber ein Minimalwert von weniger als 20 Personen pro Kurs ermittelt wurden. Der Einsatz von Zügen ist unter diesen Umständen nicht zwingend und ist namentlich auch mit modernen Kompositionen weniger wirtschaftlich als der Einsatz von Bussen.



- c) Für die Umstellung der S 43 auf Busbetrieb sprechen zusätzliche Gründe. Es wird nicht nur eine durchgehende Verbindung von Laupen nach Rapperswil geschaffen, sondern die Erschliessung mit dem Bus ist auch dichter (sieben gegenüber drei Haltestellen), ohne dass sich dies wesentlich auf die Fahrzeit auswirken würde (elf gegenüber acht Minuten). Dass die Anschlüsse nach Zürich und dort an den Fernverkehr verbessert werden, ist ebenfalls ein gewichtiges Argument, das für das neue Angebot spricht. Dem stehen wenig gewichtige Nachteile gegenüber. Zwar mögen einzelne Fahrgäste die Fahrt mit einem Bus als weniger komfortabel empfinden als die mit einem Zug (insbesondere fehlt im Bus die 1. Klasse); angesichts der nur sehr kurzen Strecke und der weiterhin angebotenen Zugsverbindung mit der S 26 kann dies aber nicht ausschlaggebend sein, was auch auf die sehr geringe Mehrbelastung des Strassennetzes sowie die infolge neuester Motorentechnologie (Russpartikelfilter) kaum ins Gewicht fallende zusätzliche Luftbelastung zutrifft. Mit dem Rekursgegner ist sodann darauf hinzuweisen, dass sich die voraussichtliche finanzielle Mehrbelastung der Rekurrentin von Fr. 3000 jährlich angesichts ihres Gesamtaufwands von Fr. 270 000 als sehr bescheiden ausnimmt und offenbar ohnehin nicht allein auf den Ersatz der S 43 durch Busbetrieb, sondern auf die Änderung des Gesamtkonzepts auf ihrem Gemeindegebiet zurückzuführen ist. Dass ein Ausbau von Haltestellen zwingend wäre, hat die Rekurrentin nicht dargetan. Nachvollziehbar ist, dass sie von der grundsätzlich bestehenden Möglichkeit, die S 43 gemäss § 20 PVG auf eigene Kosten zu betreiben, keinen Gebrauch machen will.
5. Zusammenfassend ergibt sich, dass die Vorteile der Ersetzung der S 43 durch einen Busbetrieb die Nachteile klar überwiegen. Weil die Änderung keine Auswirkungen auf die Infrastruktur hat, wird auch das Projekt der Tösstalgemeinden, die S 26 in Zukunft im Halbstundentakt anzubieten, nicht präjudiziert. 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.
6. Der Rekurs ist daher abzuweisen. Ausgangsgemäss sind die Kosten des Verfahrens der Rekurrentin aufzuerlegen. Gegen den vorliegenden Entscheid ist die Beschwerde ans Verwaltungsgericht unzulässig (§ 43 Abs. 1 lit. m VRG).