



Kanton Zürich  
Staatskanzlei  
Rechtsdienst



**ZHEntscheid**

Publiziert auf [www.zhentscheide.zh.ch](http://www.zhentscheide.zh.ch)

Entscheidinstanz: Regierungsrat

Geschäftsnummer: RRB Nr. 31/2016

Datum des Entscheids: 19. Januar 2016

Rechtsgebiet: Öffentlicher Personenverkehr

Stichwort(e): Verbundfahrplan  
Grundversorgung  
übriges Verbundangebot

verwendete Erlasse: § 18 Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr  
§ 20 PVG  
§ 29 PVG  
§ 4 Angebotsverordnung  
§ 11 Angebotsverordnung

#### Zusammenfassung (verfasst von der Staatskanzlei):

Der Verkehrsverbund gewährleistet gemäss Personenverkehrsgesetz eine Grundversorgung; darüber hinaus werden entsprechend der möglichen Nachfrage Fahrplanverdichtungen und zusätzliche Linien eingeführt. Ein Verzicht auf die Grundversorgung ist, wenn die Voraussetzungen für eine Grundversorgung gegeben sind vom PVG und der Angebotsverordnung nicht vorgesehen. Der Entscheid darüber, ob für ein Siedlungsgebiet eine Grundversorgung anzubieten ist oder nicht, liegt somit dort, wo die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind, nicht im Ermessen des Verkehrsverbunds.

#### Anonymisierter Entscheidtext (Auszug):

##### *Sachverhalt:*

Der Verkehrsrat [Rekursgegner] stimmte mit Beschluss vom 10. Juli 2015 den gegenüber dem Verbundfahrplan 2015 vorgenommenen Angebotsänderungen für die Fahrplanperiode 2016–2017 zu und ermächtigte die Direktion des Rekursgegners, die entsprechenden Fahrpläne zu erstellen und den Gemeinden in rekursfähiger Form zu eröffnen. Mit Schreiben vom 13. August 2015 bzw. 20. August 2015 eröffnete der Rekursgegner den politischen Gemeinden im Kanton Zürich und damit der Rekurrentin diesen Beschluss und den Verbundfahrplan 2016–2017.

Gegen den Beschluss des Verkehrsrates vom 10. Juli 2015 erhob die Gemeinde Niederhasli [Rekurrentin] mit Eingabe vom 17. September 2015 rechtzeitig Rekurs an den Regierungsrat und beantragt, es sei die Busverbindung der Linie 525 nach Bülach beizubehalten und über den Bahnhof Niederhasli zu führen; es sei die Buslinie 510 zum Bahnhof Niederhasli zu führen und die Abfahrtszeiten um 15 Minuten zu verschieben; es sei die Buslinie 535 mit den Linien 510, 525, der Bahnlinie S9 sowie einer neuen Buslinie nach Regensdorf zu verknüpfen; die Betriebszeiten der Buslinie 797 seien bis Betriebsschluss



(24.00 Uhr) zu erweitern und ein Sonntagsangebot der Linie 797 sei einzuführen; es sei eine Ringlinie bis nach Regensdorf einzuführen [...].

*Erwägungen:*

1. [Zuständigkeit]
  2. a) Der Verkehrsverbund gewährleistet gemäss § 18 Abs. 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 [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. Gleichzeitig setzt er die Kostenanteile der Gemeinden gemäss dem Kostenverteilungsschlüssel fest. Den regionalen Verkehrskonferenzen obliegt die Koordination der Gemeindeanträge. Die Verkehrskonferenzen werden, nach Anhörung der Gemeinden, vom Verkehrsrat nach Verkehrsräumen gebildet. Sie besitzen ein selbstständiges Antragsrecht (Abs. 2). Im Rahmen der regionalen Verkehrskonferenzen entscheiden die betroffenen Gemeinden selbstständig über die Ausgestaltung der Grundversorgung. Vorbehalten bleiben Entscheide des Verkehrsrates im Interesse einer übergeordneten Koordination (Abs. 3). 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). Im Rahmen der Angebotsänderungen sollen in Bezug auf die Gemeinde Niederhasli folgende Änderungen erfolgen: Neu soll die Bahnlinie S15 ins Wehntal verkehren. Anstelle der stündlichen Bahnlinie S5 soll neu halbstündlich die Bahnlinie S9 verkehren. Die Buslinie 525 (Oberglatt Bahnhof–Bülach Bahnhof) soll neu an allen Tagen und zu allen Tageszeiten nach Oberglatt und nicht mehr zeitweise über Niederhasli nach Dielsdorf geführt werden. Die Buslinie 510 (Kaiserstuhl Bahnhof–Bülach Bahnhof) soll in Niederhasli mit allen Kursen die neue Bushaltestelle Hofstetterstrasse bedienen, welche die Haltestelle Adlibogen ersetzt. Die Buslinie 535 (Stadel bei Niederglatt, Neuwis-Huus–Niederhasli Bahnhof) soll nach Niederhasli verlängert werden und die Haltestellen Dorf und Bahnhof bedienen. Die Buslinie 797 soll neu von Montag bis Samstag ganztags im Halbstundentakt verkehren und die Betriebszeit abends um rund eine halbe Stunde verlängert werden. Die Legitimation der Rekurrentin ist, soweit sie diese Anpassung rügt und eine Erweiterung des Angebotes fordert, unbestritten, ist sie als Anliegergemeinde doch ohne Weiteres in den von ihr vertretenen schutzwürdigen Interessen betroffen. [...]
3. [Parteivorbringen und -standpunkte]



4. 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 Angebotsverordnung in drei Angebotsbereiche. Im Angebotsbereich 1 gilt in der Regel der Stundentakt, im Angebotsbereich 2 der Halbstundentakt und im Angebotsbereich 3 der Viertelstundentakt. Im Angebotsbereich 1 können bei mangelnder Nachfrage während der Normal- und Nebenverkehrszeiten einzelne Kurse ausfallen, und das Angebot kann bis auf zwölf Kurse je Richtung ausgedünnt werden. Ausserdem ist zu prüfen, ob eine andere Bedienungsform verkehrlich und wirtschaftlich geeignet ist. Im Angebotsbereich 2 kann bei mangelnder Nachfrage während der Normal- und Nebenverkehrszeiten der Halbstundentakt auf einen Stundentakt ausgedehnt werden (§§ 11–13 Angebotsverordnung). Als Nebenverkehrszeiten gelten die Zeiten frühmorgens und abends von Montag bis Samstag sowie ganztags an Sonn- und allgemeinen Feiertagen. Als Normalverkehrszeiten gilt die Zeitspanne zwischen den Spitzenverkehrszeiten (Hauptverkehrszeiten) des Pendlerverkehrs morgens und abends (§ 9 Angebotsverordnung). Zusammenhängende, überbaute Siedlungsgebiete mit mindestens 300 Einwohnerinnen und Einwohnern, Arbeits- und Ausbildungsplätzen werden mit mindestens einer Haltestelle erschlossen. Die Siedlungsgebiete gelten als durch den öffentlichen Verkehr erschlossen, wenn die Luftlinienentfernungen zu einer Haltestelle von Linien der Feinerschliessungen (Bus) nicht mehr als 400 Meter und zu den Haltestellen von Linien der Groberschliessung (S-Bahn) nicht mehr als 750 Meter beträgt (§ 4 Angebotsverordnung). Das Liniennetz verbindet Wohngebiete mit Schwerpunkten von Arbeits- und Ausbildungsplätzen für den Pendler- und Schülerverkehr und mit regionalen Einrichtungen und Einkaufsorten für den Freizeit- und Einkaufsverkehr. Buslinien, die Wohn-, Arbeits- und Ausbildungsgebiete ohne Bahnanschluss erschliessen, werden vorzugsweise auf Bahnlinien, insbesondere auf die Linien der S-Bahn ausgerichtet. Zwischen Siedlungsschwerpunkten, die ohne Bahnverbindung sind, werden regionale Busverbindungen angeboten. Das Liniennetz wird so ausgestaltet, dass ein wirtschaftlicher Betrieb gewährleistet ist (§ 6 Angebotsverordnung). Die Betriebszeit dauert von 6 bis 24 Uhr. Sie kann auf einzelnen Linien unter anderem aufgrund der Nachfragesituation oder aus betrieblichen Gründen verlängert oder verkürzt werden (§ 8 Angebotsverordnung). Der Ortsteil Niederhasli ist dem Angebotsbereich 2 zuzuordnen. Die Ortsteile Oberhasli und Hasliberg sind nicht mit den übrigen Ortsteilen von Niederhasli zusammengewachsen und liegen im Grenzbereich zwischen Angebotsbereich 1 und 2. Die Ortsteile Nassenwil und Oberhasli-Industrie sind dem Angebotsbereich 1 zuzuordnen.
5. a) § 18 Abs. 1 Satz 1 PVG und § 4 Abs. 1 Angebotsverordnung sind nicht als Kann-Vorschriften ausgestaltet. Der Gesetzgeber schreibt in § 18 Abs. 1 PVG vor, dass der Verkehrsverbund die Grundversorgung im Rahmen der in § 4 Angebotsverordnung umschriebenen Voraussetzungen zu gewährleisten hat. Er macht diese grundsätzlich jedoch nicht von einer angemessenen Nachfrage und Eigenwirtschaftlichkeit abhängig, wie dies noch der entsprechende Antrag des Regierungsrates vom 24. September 1986 an den Kantonsrat betreffend Erlass des PVG vorgesehen hatte. Aus § 11 Abs. 2 Angebotsverordnung geht in Sachen Eigenwirtschaftlichkeit einzig hervor, dass das Verbundangebot im Bereich der Grundversorgung im Falle mangelnder Nachfrage ausgedünnt werden kann. So kann das Angebot bis auf zwölf Kurse pro Tag je Richtung herabgesetzt werden. Ausserdem ist zu prüfen, ob eine



andere Bedienungsform verkehrlich und wirtschaftlich geeignet ist. Ein Verzicht auf die Grundversorgung ist dagegen, wenn die Voraussetzungen für eine Grundversorgung gegeben sind, vom PVG und der Angebotsverordnung nicht vorgesehen und wird zudem gemäss dem klaren Wortlaut von § 11 Abs. 2 Angebotsverordnung grundsätzlich ausgeschlossen. Der Verzicht auf eine Grunderschliessung in einem solchen Fall stünde ferner im Widerspruch zu dem in § 2 Abs. 1 lit. a Angebotsverordnung enthaltenen Grundsatz, wonach im Angebotsbereich 1 (Grundversorgung) eine gute Erschliessung des Kantonsgebietes sicherzustellen ist. Angebotslücken in der Grundversorgung sind damit aber – entsprechend dem Grundgedanken des PVG und der Angebotsverordnung – grundsätzlich zu schliessen. Der Entscheid darüber, ob für ein Siedlungsgebiet eine Grundversorgung anzubieten ist oder nicht, liegt somit dort, wo die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür erfüllt sind, nicht im Ermessen des Rekursgegners. Dieser hat vielmehr vom Gesetzgeber den Auftrag, die Grundversorgung im Rahmen der Angebotsverordnung zu gewährleisten. Die gegenteiligen Ausführungen des Rekursgegners in der Vernehmlassung vom 1. Dezember 2015 stehen damit im Widerspruch zum klaren Wortlaut und zum Sinn und Zweck der vom Gesetzgeber bezüglich des Angebotsbereiches 1 (Grundversorgung) getroffenen Regelungen.

- b) Auch aus dem Beschluss des Kantonsrates vom 20. Januar 2014 betreffend Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr (Vorlage 5005) kann für die Grundversorgung nichts Gegenteiliges gefolgert werden. Der Rekursgegner kann sich seiner gesetzlichen Pflicht zur Gewährleistung der Grundversorgung durch Mittel des öffentlichen Verkehrs nicht mit der Begründung entziehen, der Kantonsrat habe für die Fahrplanjahre 2016–2019 die Priorität nur darauf gelegt, Taktlücken zu schliessen, wo es die Nachfrage erlaube. Der gesetzliche Anspruch auf eine Grundversorgung gestützt auf § 18 PVG in Verbindung mit §§ 4 und 11 Angebotsverordnung steht nicht unter dem Vorbehalt einer Mindestnachfrage.
  - c) Die Gemeinde Niederhasli hat somit grundsätzlich einen Anspruch auf die Schaffung einer Grunderschliessung für den Ortsteil Oberhasli auch am Sonntag mit den Mitteln des öffentlichen Verkehrs. Ebenso hat die Gemeinde Niederhasli einen Anspruch auf die Schaffung einer Grunderschliessung für die Ortsteile Nassenwil und Oberhasli-Industrie mit den Mitteln des öffentlichen Verkehrs. Im Übrigen sind vorliegend die gesetzlichen Anforderungen an die Grundversorgung erfüllt (vgl. vorne E. 3). Vonseiten der Rekurrentin wird dies denn auch nicht bestritten.
6. a) 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 Angebotes 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) Der Bahnhof Oberglatt stellt den Verkehrsknotenpunkt in Richtung Zürich dar. Bei der Neukonzeption des Angebotes im Rahmen der zweiten Etappe der 4. Teilergän-



zungen der Zürcher S-Bahn erfolgte die Definition des Bahnhofs Oberglatt als Knoten- und Umsteigepunkt zwischen S-Bahn und Bus. Dementsprechend wurden die Buskonzepte auf den Bahnhof Oberglatt ausgerichtet. Wie der Rekursgegner zusammenfassend zu Recht festhält, würde die von der Rekurrentin beantragte Linienführung der Buslinien 525 und 510 über den Bahnhof Niederhasli insbesondere die Anschlussfunktion der Linien am Bahnhof Oberglatt an die S-Bahn verschlechtern. Zudem wird das Busangebot gesamthaft betrachtet in Niederhasli stark ausgebaut, und Niederhasli erhält mit der S15 neu eine halbstündliche, umsteigefreie Verbindung nach Zürich. Mit dem neuen Buskonzept erhält der Ortsteil beim Adlibogen neu täglich und ganztätig eine Bedienung durch die Linie 510 anstelle der sporadischen Bedienung von Montag bis Freitag. Neu werden die Ortsteile Oberhasli und Hasliberg tagsüber von Montag bis Samstag halbstündlich mit der Buslinie 797 erschlossen; die Betriebszeiten wurden verlängert. Die Buslinie 535 kann neu von den Einwohnerinnen und Einwohnern im Einzugsgebiet der Haltestelle Dorf für den Weg zum Bahnhof Niederhasli benützt werden, womit schlanke Anschlüsse an die S15 in Richtung Zürich bestehen. Eine ausreichende Verbindung von Niederhasli nach Bülach ist durch die S-Bahn gegeben, und zwar mit der S15 nach Oberglatt und von dort mit der S9 nach Bülach. Der Rekursgegner hat nachvollziehbar dargelegt, weshalb die von der Rekurrentin geforderten Anpassungen auf den Buslinien 510, 525 und 535 nicht gerechtfertigt sind. Insofern kann hierzu im Übrigen auf die zutreffenden und umfassenden Ausführungen des Rekursgegners verwiesen werden (vgl. vorne E. 3; § 28 Abs. 1 VRG). Der Rekursgegner hat seinen Ermessensspielraum in angemessener Art und Weise genutzt. Der Regierungsrat sieht vorliegend keine Veranlassung, in die entsprechende Planung des Rekursgegners einzugreifen. Der angefochtene Entscheid erweist sich in dieser Hinsicht somit als recht- und verhältnismässig.

- c) Der Vollständigkeit halber ist darauf hinzuweisen, dass die Rekurrentin grundsätzlich die Möglichkeit hat, die gewünschten Ergänzungen 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.
7. a) Es stellt sich sodann die Frage, wie der Anspruch auf Grundversorgung der Ortsteile Oberhasli, Nassenwil und Oberhasli-Industrie mit Mitteln des öffentlichen Personenverkehrs erfüllt werden kann.
- b) Gemäss § 1 PVG ist auch mit Bezug auf die Schliessung von Angebotslücken bei der Grundversorgung eine wirtschaftliche Lösung anzustreben und dieser gegenüber weniger wirtschaftlichen Angebotsvarianten den Vorzug zu geben. Ferner hat sich auch das Verbundangebot im Bereich der Grundversorgung gemäss § 18 Abs. 2 PVG auf die mittel- und langfristige Angebotsplanung des Verkehrsverbundes zu stützen. Der Kantonsrat hat gemäss § 3 Angebotsverordnung im Weiteren die Kompetenz, mit den Grundsätzen über die mittel- und langfristige Entwicklung des Angebotes auch die finanziellen Mittel für die Grundversorgung festzulegen. Das Recht der Gemeinden, gemäss § 19 Abs. 3 PVG im Rahmen der regionalen Verkehrskonferenzen selbstständig über die Ausgestaltung der Grundversorgung zu entscheiden, steht ferner unter dem Vorbehalt der Entscheide des Verkehrsrates, die dieser im Interesse einer übergeordneten Koordination treffen muss.



- c) Angesichts der Tatsache, dass im Kanton Zürich noch weitere Erschliessungslücken im Bereich der Grundversorgung bestehen und mit Rücksicht auf die beschränkten öffentlichen Mittel, die für den Ausbau des Verbundangebotes zur Verfügung stehen, ist es die Aufgabe des Rekursgegners, im Sinne einer übergeordneten Koordination, die Gemeinden und die regionalen Verkehrskonferenzen dazu zu verhalten, wirtschaftliche Konzepte für die Behebung der Versorgungslücken im Bereich der Grundversorgung mitzutragen. Die Gemeinden ihrerseits und die regionalen Verkehrskonferenzen sind nicht frei, losgelöst von der finanziellen Gesamtsituation über die Art der Ausgestaltung der Grundversorgung zu befinden, sondern sie haben bei ihren Entscheiden den finanziellen Gegebenheiten und den vom Kantonsrat in seinen Beschlüssen über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr gesetzten Prioritäten Rechnung zu tragen. Es ist somit Versorgungslücken im Bereich der Grundversorgung mit Lösungskonzepten zu begegnen, die weitgehend kostenneutral sind.
8. Zusammenfassend ist damit festzuhalten, dass die im Beschluss des Verkehrsrates vom 10. Juli 2015 enthaltene Lösung, die den Ortsteilen Oberhasli, Nassenwil und Oberhasli-Industrie die von § 18 PVG und §§ 4 und 11 Angebotsverordnung gewährleistete Grundversorgung (teilweise) vorenthält, nicht haltbar ist.
9. Der Rekurs ist demzufolge, soweit er die Grunderschliessung der Ortsteile Oberhasli, Nassenwil und Oberhasli-Industrie betrifft, gutzuheissen, und der angefochtene Entscheid ist in diesem Umfang aufzuheben. [...]

[...]