

4642

KR-Nr. 173/2006

**Bericht und Antrag
des Regierungsrates an den Kantonsrat
zum Postulat KR-Nr. 173/2006 betreffend
Überlebensstrategien für unbediente Bahnhöfe**

(vom 28. Oktober 2009)

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 25. Februar 2008 folgendes, von den Kantonsräten Ueli Annen, Illnau-Effretikon, und Thomas Hardegger, Rümlang, sowie Kantonsrätin Susanne Rihs-Lanz, Glattfelden, am 19. Juni 2006 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird eingeladen in einem Bericht aufzuzeigen, mit welchen Konzepten er dafür sorgen kann, dass unbediente Bahnhöfe durch die Kooperation von Eigentümern (SBB), Gemeinden, Zürcher Verkehrsverbund und andern Beteiligten als lebendige Orte mit Publikumsverkehr erhalten bleiben.

Der Regierungsrat erstattet hierzu folgenden Bericht:

Die Nutzung unbedienter Bahnhöfe als Orte mit Publikumsverkehr kann aus unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet werden. Der Publikumsverkehr entsteht zum einen aus der Funktion der Bahnhöfe für den öffentlichen Verkehr, zum andern können aber auch Fremdnutzungen zu einer Belebung der Stationen führen. Solche Nutzungen sind unter anderem von betrieblichen und wirtschaftlichen Gesichtspunkten, der Lage des Bahnhofs, von konkreten Standortfaktoren und weiteren individuellen Rahmenbedingungen, rechtlichen Voraussetzungen und flankierenden Massnahmen abhängig. Ein Konzept zur Erhaltung oder Förderung von unbedienten Bahnhöfen als lebendige Orte mit Publikumsverkehr muss diesen Umständen Rechnung tragen. Es sollte deshalb einerseits Lösungen für Stationen umfassen, die aufgrund ähnlicher Rahmenbedingungen eine gewisse Standardisierung zulassen, was zu Synergieeffekten sowohl bei der Planung wie auch bei der Nutzung und Bedienung führen kann. Andererseits muss ein solches Konzept offen genug gestaltet sein, dass auch massge-

schneiderte Lösungen verwirklicht werden können. Dabei ist es nicht notwendig, dass Drittnutzungen auf den öffentlichen Verkehr ausgerichtet sind oder mit dem öffentlichen Verkehr in Zusammenhang stehen. Die angestrebten Lösungen dürfen aber die Hauptfunktionen der Bahnhöfe als Ein-, Aus- und Umsteigeknoten des öffentlichen Verkehrs nicht beeinträchtigen.

A. Funktionen für den öffentlichen Verkehr

Aus Sicht des öffentlichen Verkehrs stehen die Nutzung durch die Kundinnen und Kunden und die Sicherstellung der bahnbetrieblichen Abläufe im Vordergrund. Der schrittweise Ausbau des Angebots und die Abstimmung der Fahrpläne der unterschiedlichen Verkehrsmittel haben massgeblich dazu beigetragen, dass die Fahrgastzahlen auf dem S-Bahn-Netz seit 1990 mehr als verdoppelt werden konnten. In der Beantwortung der Anfragen KR-Nrn. 355/2002, 5/2006 und 331/2008 hat der Regierungsrat aufgezeigt, wie sich gleichzeitig die Nutzung der Regionalbahnhöfe in den letzten Jahren entwickelt hat. Veränderte Kundenbedürfnisse, technische Entwicklungen und die Umwandlung der SBB in eine Aktiengesellschaft haben zu einem Umbruch bei den Regionalbahnhöfen geführt. Immer mehr Kundinnen und Kunden erwarten, dass sie die Dienstleistungen wie Verkauf, Fahrplanauskunft und Beratung rund um die Uhr und unter Einsatz moderner Technologien in Anspruch nehmen können. Auf diese veränderten Ansprüche haben die Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) und der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) mit zahlreichen Massnahmen reagiert. Neben verbesserter Selbstbedienung an modernen Automaten mit breitem Ticketsortiment und verschiedenen Zahlungsmöglichkeiten sowie dem Ausbau des Verkaufs über Internet oder Mobiltelefon und der Einführung dynamischer Fahrgastinformation wurde mit ZVV Contact ein Callcenter in Betrieb genommen, das täglich bis in die späten Abendstunden und auch am Wochenende hohe Beratungs- und Verkaufsqualität anbietet. Zusammen mit den bedienten Verkaufsstellen wird das ganze Kantonsgebiet sehr gut mit Verkaufs-, Informations- und Beratungsdienstleistungen versorgt.

Die bahnbetrieblichen Gesichtspunkte sind durch die technischen Entwicklungen der letzten Jahre und durch Wirtschaftlichkeitsüberlegungen geprägt. Mit der Umwandlung in eine Aktiengesellschaft haben die SBB vom Bund den Auftrag erhalten, das Unternehmen vermehrt nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu führen. Als Folge davon haben die SBB die notwendigen Prozesse zur Verbesserung der Zuverlässigkeit, zur Erhöhung ihrer Produktivität und zur Sicherstellung ihrer

Wettbewerbsfähigkeit in einem sich öffnenden Markt eingeleitet und umgesetzt. Eine der getroffenen Massnahmen ist die Fernsteuerung von kleineren und mittleren Bahnhöfen, was bahnbetrieblich keine Anwesenheit vor Ort mehr verlangt. Zusammen mit weiteren Rationalisierungsmassnahmen und den veränderten Kundenbedürfnissen haben sich die Anforderungen an die Funktionalität der kleineren Bahnhöfe aus Sicht des öffentlichen Verkehrs deutlich verändert. Wo früher ein- und ausgestiegen, ein- und ausgeladen, rangiert, Weichen gestellt und Billette am Schalter verkauft wurden, wird heute nur noch ein-, aus- oder umgestiegen und der Billettverkauf erfolgt in Selbstbedienung oder durch Distanzverkauf über Internet und Callcenter. Diese Veränderungen entsprechen – immer aus Sicht des öffentlichen Verkehrs – weder einem Bedeutungs- noch einem Attraktivitätsverlust der betroffenen Bahnhöfe. Der Erfolg neu gebauter S-Bahn-Stationen wie Glanzberg, bei denen weder Schalterverkauf noch Mehrfachnutzungen vorgesehen sind, bestätigt ihre Zweckmässigkeit ebenso wie der anhaltende Nachfragezuwachs auf kleineren, nicht mehr bedienten Bahnhöfen. Eine S-Bahn-Station muss aus Sicht des öffentlichen Verkehrs nicht multifunktional sein, sie soll aber aus Kundensicht sauber, hell, sicher und in eine funktionierende Mobilitätskette integriert sein.

Damit diese und andere Grundsätze zur Verbesserung der Qualität des öffentlichen Verkehrs umgesetzt werden, hat der ZVV mit den SBB eine Zielvereinbarung abgeschlossen. Die Zielvereinbarung ist an ein wirkungsorientiertes Bonus-Malus-System gekoppelt und fördert die unternehmerische Verantwortung der SBB im Interesse der Kundschaft. Damit stellt der ZVV sicher, dass die angestrebte höhere Wirtschaftlichkeit nicht zulasten der Qualität geht. Vielmehr soll bei tieferen Kosten eine hohe Qualität beibehalten und wo möglich eine Qualitätsverbesserung erzielt werden. Damit wird die Kundenzufriedenheit gefördert, was sich auf die Nutzung des öffentlichen Verkehrs und dadurch zumindest indirekt auch positiv auf die Belebung der Bahnhöfe auswirkt.

B. Das SBB-Konzept für Drittnutzungen

Die vom Bund geforderte, wirtschaftliche Betriebsführung der SBB führt auch zur Prüfung, wie die Ertragslage betrieblich nicht mehr benötigter, bahnnaher Liegenschaften verbessert werden kann. Da diese Liegenschaften in der Regel Eigentum der SBB sind, sind auch die SBB für deren Wirtschaftlichkeit verantwortlich. Dabei haben die SBB als Ausfluss des Bundesauftrages ein grosses Interesse an einer erfolgreichen Nutzung. Seit mehreren Jahren werden deshalb die be-

troffenen Liegenschaften gezielt bewirtschaftet, wobei die jeweils bestehenden Möglichkeiten immer wieder überprüft und den veränderten Verhältnissen angepasst werden.

Die Frage nach alternativen Nutzungsmöglichkeiten stellt sich, wenn sich die Betriebsführung der SBB im Rahmen moderner Zuglenkung vom Bahnhof zurückzieht und die rein betrieblichen Aufgaben für das Personal vor Ort wegfallen. Für diese Fälle haben die SBB ein Konzept ausgearbeitet, das dank eines Stufenmodells die jeweils konkreten Verhältnisse berücksichtigt und nach der bestmöglichen Lösung sucht. Auf einer ersten Stufe wird überprüft, ob das Volumen an verkauften Billetten einen rentablen Direktverkauf durch die SBB selbst erlaubt. Ist dies der Fall, wird ein Billettschalter weiterhin personell betrieben. Ist der Umsatz zu klein, wird in einer zweiten Stufe geprüft, ob der Billettverkauf in Kombination mit Diversifikationsgeschäften (Geldwechsel, internationaler Geldtransfer, Tour-Operating usw.) durch die SBB wirtschaftlich betrieben werden kann. Wenn dies nicht ausreicht, wird auf einer dritten Stufe nach einem Drittanbieter gesucht, der über ein eigenes Kerngeschäft verfügt und zusätzlich den Billettverkauf übernehmen kann wie z. B. Valora oder Migrolino. Dabei darf der Billettverkauf aus Erfahrung ein gewisses Volumen nicht unterschreiten, damit die Qualität bei Verkauf und Beratung gehalten werden kann. Wird dieses Volumen nicht erreicht, wird als vierte Stufe die Einbindung von Dritten ohne Billettverkauf angestrebt. Hier gehen die SBB in erster Linie selber aktiv auf mögliche Drittnutzer zu, die bereits netzweit als Partner tätig sind und dadurch über die nötige Erfahrung verfügen und Synergien nutzen können oder die über das entsprechende Potenzial verfügen (z. B. Coop-Pronto, Spar, Alimentana usw.). In der Regel werden sogenannte Convenience-Shops eingerichtet, welche die Anforderungen an Bahnnahbetriebe erfüllen und analog zu Tankstellenshops besondere Öffnungszeiten anbieten dürfen. Zu beachten ist dabei, dass die Verkaufsfläche eine bestimmte Grösse nicht überschreiten darf. Auf der fünften Stufe suchen die SBB, in der Regel gemeinsam mit den Gemeinden, nach anderen Möglichkeiten einer lokalen Fremdnutzung (Bäckereien, Coiffeure, Gemeinschaftszentren usw.). Erst wenn keine der vorangehenden Stufen umgesetzt werden kann, wird entschieden, ob ein Verkauf, Umbau oder Rückbau erfolgen soll und wie dabei flankierend die sicherheitstechnischen Gesichtspunkte für die Kundinnen und Kunden des öffentlichen Verkehrs verbessert werden können.

Das heute vorliegende SBB-Konzept der Kooperation mit Dritten hat in den letzten Jahren eine dynamische Entwicklung durchlaufen. Das anfängliche Stationshaltermodell wurde von den SBB in Kooperation mit anderen Partnern zum «Avec»-Betriebskonzept ausgebaut, das neben einer SBB-Verkaufsstelle auch einen Kiosk mit kleinem Laden

und einem Café umfasst (vgl. KR-Nr. 355/2002). Dieses Betriebskonzept konnte aber nicht überall und auch nicht überall im gleichen Ausmass umgesetzt werden. Die SBB haben deshalb ihr Konzept laufend weiterentwickelt und sich gegenüber Vorschlägen für die verschiedensten Arten von Kooperationen offen gezeigt. Die Vielfalt der heute bestehenden Lösungen zeigt dies deutlich. Neben standardisierten oder teilweise standardisierten Modellen wie Stationshalterinnen und -halter, Avec-Läden, Convenience-Shops verschiedener Anbieter und dem klassischen Kiosk finden sich heute auch massgeschneiderte Nutzungen wie multifunktionale Kioske (z. B. mit Cafébar oder Bäckerei usw.), Ladepassagen, Restaurants, Bistros und Cafébars, Take-aways, Reisebüros, Blumenläden, Coiffeursalons, Getränkehändler, Veloläden sowie verschiedentlich Büros oder auch ein Gemeinschaftszentrum sowie ein Solarium. Seit Kurzem interessiert sich auch Plexwerk für die Kleinbahnhöfe. Die Vereinigung von Studierenden der Hochschulen möchte darin lokalen «Startup-Firmen» den Übergang ins Wirtschaftsleben ermöglichen. Das SBB-Konzept umfasst damit die wesentlichen Elemente, die für eine Erhaltung oder Förderung von unbedienten Bahnhöfen wichtig sind: aktive Bewirtschaftung, Wirtschaftlichkeit, Standardisierung der Nutzungen, wo es möglich und sinnvoll ist, aber auch Förderung von individuellen Lösungen, wenn möglich in Zusammenarbeit mit Dritten und mit den Gemeinden.

C. Zusammenarbeit der SBB mit den Gemeinden

Die individuellen Möglichkeiten einer Drittnutzung sind stark mit konkreten Standortfaktoren verknüpft. Bei den Standortfaktoren spielt die Entwicklung der Nachfrage nach öffentlichem Verkehr eine wichtige Rolle. Dank des Umstands, dass sich die Fahrgastzahlen auf der S-Bahn seit 1990 mehr als verdoppelt haben, können die Gebiete rund um viele Bahnhöfe von einer höheren Standortgunst profitieren. Das damit verbundene Entwicklungspotenzial reicht teilweise weit über die Bahnhofareale hinaus. Es ist aber massgeblich abhängig von der Lage des Areals. Der grösste Nutzen entsteht bei zentrumsnahen Standorten sowie bei einer gewissen Nähe zu einem Wohn- oder Arbeitsplatzgebiet, während peripher oder abseits gelegene Stationen weniger begünstigt sind. Das Potenzial ist aber auch abhängig von weiteren individuellen Faktoren, die in der betreffenden Standortgemeinde vorherrschen wie Siedlungsstruktur und Zonenpläne, Rolle als Umsteigezentrum, Einrichtungen mit hohem Publikumsverkehr wie Schulen, Spitäler oder Industrie- und Dienstleistungszentren. Auch die konkrete Erschliessung des Bahnhofareals, die gemäss § 6 des Geset-

zes über den öffentlichen Personenverkehr (PVG, LS 740.1) zu den Aufgaben der Gemeinden gehört, kann wesentlich zur Erhöhung des Potenzials einer Drittnutzung beitragen. Den Gemeinden kommt deshalb eine wichtige Rolle bei der Umwandlung der Bahnhöfe in neu definierte, multifunktionale Orte zu. Unter Umständen können sie eine solche Umwandlung auch mit angemessener Raum- und Entwicklungsplanung unterstützen. Die Lösungssuche der SBB umfasst deshalb auch eine vorgängige und persönliche Information der Gemeinden. Oft entsteht daraus eine Zusammenarbeit mit den Gemeinden, weil sie die örtlichen Verhältnisse und Möglichkeiten in der Regel sehr gut kennen. Die SBB beteiligen sich auch an entsprechenden Machbarkeitsstudien, sofern eine Gemeinde bereit ist, mit den SBB und weiteren Partnern eine Kooperation einzugehen, um massgeschneiderte Lösungen zu entwickeln. Es ist aber auch festzuhalten, dass trotz Stufenmodell und aktiver Kooperation je nach individuellen Verhältnissen nicht in jedem Einzelfall eine Drittnutzung umgesetzt werden kann. Vor allem bei Kleinbahnhöfen, die ausserhalb des eigentlichen Ortskerns liegen, ist es oft nicht möglich, Nutzen und Kosten in ein vernünftiges Verhältnis zu bringen oder eine Gemeinde als Mieterin zu gewinnen.

D. Sicherheitskonzepte als flankierende Massnahmen

Die Lösungen mit bedienten Billettschaltern und/oder Drittnutzern dürfen nicht darüber hinwegtäuschen, dass sowohl die SBB-eigenen Billettschalter wie auch viele Einrichtungen von Drittnutzern an Abenden und Wochenenden geschlossen sind. Dies wirkt sich bisweilen auf das Sicherheitsgefühl der Fahrgäste aus. Um dieses zu erhöhen, haben SBB und ZVV die Sicherheitsmassnahmen in den letzten Jahren ständig ausgebaut. Das Konzept RV05 der SBB dient als Leitlinie für Bahnhofsrenovationen, mit der verschiedene Bahnhöfe auch sicherheitsspezifisch neu gestaltet werden. Eine zentrale Rolle spielen dabei die übersichtliche Bauweise und eine gute Ausleuchtung. Diese Stossrichtung wird auch im neueren SBB-Projekt VISTA aufgenommen. Das Sicherheitsgefühl der Fahrgäste wird aber auch durch zahlreiche weitere, aufeinander abgestimmte Massnahmen verbessert, wie in den Berichten und Anträgen des Regierungsrates zum Postulat KR-Nr. 245/2001 betreffend Verhinderung von Vandalismus in den S-Bahn-Zügen und zum dringlichen Postulat KR-Nr. 249/2002 betreffend mehr Sicherheit und Einnahmensicherung bei den Verkehrsmitteln im ZVV (Vorlage 4111) dargelegt wurde. Dazu gehört unter anderem, dass das Korps der Bahnpolizei während der gesamten

Betriebszeiten auf Zügen und Bahnhöfen patrouilliert. Mit der Begleitung der S-Bahn-Züge der SBB AG ab 21 Uhr durch je zwei Zug-Chefinnen bzw. -Chefs pro Komposition wurde die Anzahl von offiziellen Ansprechpersonen im abendlichen und nächtlichen Zugverkehr zusätzlich erhöht. In den Zügen und den Wartehäuschen auf den Bahnhöfen ist eine Notfallnummer angeschlagen, die auch regelmässig aktiv bekannt gemacht wird. Neu wird auch eine allfällige Videoüberwachung von kritischen Bereichen auf Bahnhöfen als Mittel für die Gewährleistung der Sicherheit geprüft. Auf Wunsch einer Gemeinde kann in Zusammenarbeit mit den SBB eine Bahnhofspatenschaft eingerichtet werden. Dabei sorgen freiwillige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für kompetente Anwesenheit auf dem Bahnhofsareal zu kritischen Tageszeiten. Das Massnahmenpaket der Sicherheitsmassnahmen soll das Sicherheitsgefühl auf der ganzen Transportkette und damit auch auf den Bahnhöfen verbessern.

E. Beurteilung

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass unbediente Bahnhöfe ihre Funktion als Ein-, Aus- und Umsteigeorte für den öffentlichen Verkehr nicht verloren haben. Sie sind Orte mit Publikumsverkehr geblieben und die Fahrgastzahlen nehmen laufend zu. Die Funktionalität der Bahnhöfe für den öffentlichen Verkehr wird durch ZVV und SBB sichergestellt, die zudem ein Massnahmenpaket erarbeitet und umgesetzt haben, mit dem die objektive Sicherheit und das subjektive Sicherheitsempfinden der Fahrgäste verbessert werden können und das bei veränderten Umständen ausgebaut werden kann. Der ZVV sorgt zudem mittels Zielvereinbarung für eine gute Qualität, unter anderem auch in den Bereichen Information und Sauberkeit auf den Bahnhöfen.

Die über die Nutzung durch Fahrgäste hinausgehende spezifische Art der Nutzung von frei werdenden Bahnhofsgebäuden liegt einerseits in der unternehmerischen Verantwortung der SBB, die ein grosses Interesse an einer wirtschaftlichen Nutzung haben und andererseits im Autonomiebereich der Gemeinden, die unter anderem auch von Gesetzes wegen für die gute Erreichbarkeit der Bahnhöfe und für diejenigen Publikumsanlagen, die über den Normalausbau hinausgehen, verantwortlich sind. Mit einem Konzept, das auf Erfahrungen und veränderte Umstände angepasst werden kann, und mit der individuellen Analyse jedes einzelnen unbedienten Bahnhofes haben die SBB neben standardisierbaren Nutzungen auch eine Vielfalt von kreativen Lösungen hervorgebracht oder unterstützt. Das dabei entwickelte Stufenmo-

dell mit aktivem Einbezug von Gemeinden und Drittenbiestern sorgt für massgeschneiderte, pragmatische und praxisorientierte Lösungen, wo diese möglich sind.

Die Kooperation zwischen SBB, Gemeinden und Dritten zur Nutzung und Belebung unbedienter Bahnhöfe ist durch das dargelegte SBB-Konzept sichergestellt und wird durch verschiedene weitere Massnahmen des ZVV und der SBB unterstützt. Bei dieser Ausgangslage ist es nicht erforderlich und wohl auch nicht angezeigt, dass der Regierungsrat mit einem eigenen Konzept die SBB und die Drittnutzer von ihrer unternehmerischen Verantwortung entlastet oder in den autonomen Bereich der Gemeinden eingreift.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 173/2006 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Aeppli	Husi