

Sitzung vom 18. Mai 2011

**638. Anfrage (Schienen aus einer Hand für Trambahnen)**

Die Kantonsräte Peter Anderegg, Dübendorf, und Marcel Burlet, Regensdorf, sowie Kantonsrätin Sabine Ziegler, Zürich, haben am 28. Februar 2011 folgende Anfrage eingereicht:

Seit dem 12. Dezember 2010 fahren die drei Trambahnlinien 10, 11 und 12 durchs Glattal und über die Zürcher Stadtgrenze – eine Glanzleistung bezüglich Termin, Kosten und Kommunikation und was die Entwicklung des Stadtraumes entlang der Glattalbahn betrifft. Und es werden weitere Schienen gelegt: in Zürich West, im Limmattal, im Furtal und sicher auch wieder im Glattal. Der ZVV ist am Erarbeiten einer Trambahnstrategie (Anfrage KR-Nr. 249/2009) und wird vermutlich Mitte 2011 eine angepasste Prioritätenliste der rund sechs Dutzend diskutierten Tramkorridore präsentieren.

Zum ersten Mal betreibt im Raum Zürich eine zweite Verkehrsbetriebsgesellschaft eine Trambahn (abgesehen von der Forchbahn). Neben den Verkehrsbetrieben Zürich (VBZ) haben wir mit den Verkehrsbetrieben Glattal (VBG) einen weiteren grösseren und innovativen ÖV-Player erhalten. Beide sind «staatseigene» Betriebe – die VBZ als Verwaltungsabteilung der Stadt Zürich, die VBG als AG im Besitz der Gemeinden im Marktgebiet und dem Kanton. Dabei sind die VBG zwar Eigentümer der Bahninfrastruktur, Betreiber sind aber die VBZ. Die VBZ fährt also mit dem Tram 10 bis zur Stadtgrenze als marktverantwortliches Unternehmen und ab dort bis zum Flughafen als Transportunternehmen im Auftrag der VBG. Vorwiegend «blau vor weiss» in der Kernstadt, «weiss vor blau» in der Glattalstadt als identitätsbildende Elemente. Mit der Limmattalbahn wird die gegenseitige Durchdringung der Stadträume nochmals zunehmen. Und die Durchbindung der Trambahnlinien – wie beim Tram 10 – wird ein zentraler Erfolgsfaktor (Postulat KR-Nr. 316/2010). Die Diskussion darf daher nicht auf der Ebene Ein- oder Zwei-Richtungs-Fahrzeuge geführt werden.

Wenn wir weiter grenzüberschreitende Trambahnen bauen – was wir auch tun sollen – dann muss über innovative, zukunftstaugliche Eigentümer- und Betriebsstrukturen diskutiert werden. Innovativ war auch die Gründung des ZVV vor über 20 Jahren; dank dieses Erfolges müssen wir heute aber über eine weitergehende Zusammenarbeit diskutieren. Der ZVV als Schirmherr des öffentlichen Verkehrs im Kanton Zürich übt

zwar über den Rahmenkredit grossen Einfluss auf die Unternehmungen aus, ist aber kein Transportunternehmen. Er kann aufgrund des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (PVG) Tram- und Buslinien ausschreiben, sofern kein Leistungsauftrag zustande kommt. Sind bereits bei den Buslinien Fragezeichen zum Damoklesschwert Ausschreibung angebracht, so gilt dies erst Recht beim schienenengebundenen ÖV – wo es überhaupt keinen Markt gibt. Es ist darüber nachzudenken, ob nicht alle beteiligten Akteure im Grossraum Zürich (Gemeinden und Kantone) eine einzige Betreiberorganisation bilden sollten. Ein offenbar erfolgreiches Modell zeichnet sich in Lyon (F) ab, wo das «Syndicat Mixte des Transports pour le Rhone et l'Agglomeration Lyonnaise» (SYTRAL) den Personennahverkehr organisiert. Schienen aus einer Hand sind eine Möglichkeit, die Organisation der Trambahnen zukunfts-tauglich zu gestalten und darüber hinaus Identität innerhalb des Gross-raumes Zürich zu schaffen.

Wir ersuchen daher den Regierungsrat, folgende Fragen zu beant-worten:

1. Wie stellt der Regierungsrat eine klare Führung kantonaler Vorhaben durch den Kanton sicher, um Grabenkämpfe der beteiligten Gemein-den und Transportunternehmen zu verhindern?
2. Wie stellt der Regierungsrat sicher, dass Trambahnen durchgebunden werden und je nach Funktion in der Kernstadt oder im Umland als Fein- oder Mittelverteiler funktionieren?
3. Welche Notwendigkeit sieht der Regierungsrat angesichts der Netz-erweiterung von Trambahnen über die Kernstadt Zürich hinaus für eine Neuorganisation von Betreiberstrukturen – inklusive Forchbahn?
4. Wie stellt sich der Regierungsrat zur Schaffung einer einzigen Infra-struktur- und Betreibergesellschaft für Trambahnen mit den Eigen-tümern Stadt Zürich, Marktgebiets-Gemeinden und Kanton(en) – quasi einer kantonalen Verkehrsbetriebe Zürich?
5. Gemäss Bahnreform 2 unterstützt der Bundesrat Branchen-GAV im öffentlichen Verkehr. Wie könnte ein solcher GAV im ZVV-Gebiet aussehen?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Peter Anderegg, Dübendorf, Marcel Burlet, Regensdorf, und Sabine Ziegler, Zürich, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Führung kantonaler Vorhaben im öffentlichen Verkehr durch den Kanton ist durch das Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (PVG; LS 740.1) sichergestellt. Gestützt auf § 3 PVG hat der Kanton den Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) errichtet. Der ZVV sorgt gemäss § 11 PVG für ein koordiniertes, auf wirtschaftliche Grundsätze ausgeichtetes, freizügig benutzbares Verkehrsangebot mit einheitlicher Tarifstruktur. Das Verkehrsangebot stützt sich auf die mittel- und langfristige Angebotsplanung des ZVV ab, die sich aus den vom Kantonsrat periodisch beschlossenen Grundsätzen über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr ableitet (§§ 18 und 28 PVG). Der Kantonsrat legt somit die Vorgaben für die Strategie des ZVV fest und steuert mit der jeweils gleichzeitigen Verabschiedung des zweijährigen Rahmenkredites (§ 26 PVG) auch die finanzielle Entwicklung beim Betrieb.

Die für den Betrieb notwendigen Leistungen werden vom ZVV bei den Verkehrsunternehmen bestellt und finanziert, die Verkehrsunternehmen erbringen die Leistung. Dadurch entsteht eine klare Trennung zwischen Besteller (ZVV) und Ersteller der Leistung (Verkehrsunternehmen). Dank dieser Rollenteilung kann der Besteller seine Interessen und damit die übergeordneten Interessen des Kantons beim Betrieb grundsätzlich durchsetzen, weil er kraft seiner Funktion und der Finanzierung die Führung innehat. Dieses Besteller-/Erstellerprinzip hat sich im öffentlichen Verkehr allgemein durchgesetzt. Es wird auch vom Bund angewendet und hat unter anderem im neuen Personenbeförderungsgesetz des Bundes (PBG; SR 745.1) seinen Niederschlag gefunden, wobei es im Rahmen der Bahnreform 2 deutlich verstärkt wurde.

Die Rollentrennung zwischen Besteller und Ersteller wird nicht nur beim Betrieb des öffentlichen Verkehrs, sondern auch beim Bau von Infrastrukturen umgesetzt: Die mittel- und langfristige Angebotsplanung des ZVV bildet auch die Grundlage für die Infrastrukturplanung. Laut § 4 PVG gewährt der Kanton bei festen Anlagen nur Beiträge an jene Investitionen, die mit der Angebotsplanung des ZVV übereinstimmen. Für kantonale Infrastrukturausbauten, wie es zum Beispiel Tramprojekte sind, ist die Finanzierung aus dem kantonalen Verkehrsfonds die wichtigste Finanzierungsquelle. In der Regel werden grosse Projekte vollständig von der öffentlichen Hand finanziert. Das führt auch bei den

Infrastrukturbauten faktisch zu einem Besteller-/Erstellerprinzip. Bei der Umsetzung grosser kantonaler Infrastrukturvorhaben wie dem Neubau von Tramlinien nimmt der Kanton als Besteller seine Führungsrolle in jeder Phase wahr: von der Aufnahme in die Grundsätze des Kantonsrates und in die Strategie des ZVV über die Bewilligung von Kreditanträgen bis zur Ausführung und zum Controlling. Bezüglich Planung, Projektierung und Ausführung führen die kantonalen Stellen das projektführende Verkehrsunternehmen in der Regel mittels klarer Leistungsaufträge. Bei der Glattalbahn wurden die Leistungsaufträge beispielsweise mit den Verkehrsbetrieben Glattal abgeschlossen. Insgesamt ist somit die Führung kantonaler Vorhaben durch den Kanton sowohl bei der Infrastruktur wie auch beim Betrieb sichergestellt.

Zu Frage 2:

Der ZVV erfüllt seine Aufgaben in enger Zusammenarbeit mit den Verkehrsunternehmen und schliesst mit ihnen Zusammenarbeitsverträge und Transportverträge ab. Der ZVV hat die Zusammenarbeitsform mit den Verkehrsunternehmen in einem Drei-Stufen-Modell konkretisiert. Dazu hat er das Konzept der marktverantwortlichen Verkehrsunternehmen geschaffen und die Marktgebiete zugeteilt. Der ZVV ist für die strategische Führung des Systems verantwortlich (Stufe 1). Die marktverantwortlichen Verkehrsunternehmen sind für die Systemmanagementaufgaben und die operative Führung in ihren Marktgebieten zuständig (Stufe 2). Sie können zudem die Fahrleistungserbringung übernehmen oder an einen Dritten delegieren (Stufe 3).

Dieses System hat sich sehr bewährt. Der ZVV sucht zusammen mit den marktverantwortlichen Verkehrsunternehmen das jeweils sinnvolle Konzept für das fragliche Angebot. Dabei wird fallweise entschieden, ob Linien durchgebunden werden, sich überlappen oder an einer Haltestelle aufeinandertreffen. Den konkreten Entscheid über das Angebot trifft der Verkehrsrat, das Führungsorgan des ZVV. Das Beispiel Glattalbahn zeigt, dass verschiedene Lösungen sinnvoll sein können (Durchbinden in Oerlikon / Aufeinandertreffen in Stettbach). Entscheidend sind die verkehrlichen Anforderungen an die Linien wie Taktmuster, gewünschte Anschlüsse, Fahrplanstabilität, Wunschlinien usw.

Zu Frage 3:

Die Organisation des öffentlichen Verkehrs im Kanton Zürich hat sich bewährt, wie die Ergebnisse und die Entwicklung deutlich zeigen. Wie in der Beantwortung der Frage 1 dargelegt, sind die Aufgaben und Strukturen des ZVV gemäss § 11 PVG grundsätzlich so ausgelegt, dass sie überregional greifen und auch Netzerweiterungen von Tramlinien oder Stadtbahnen unabhängig von Stadt- oder Gemeindegrenzen oder einer bestimmten Betreibergesellschaft zulassen.

Zu Frage 4:

Das Besteller-/Erstellerprinzip wurde vom Bund im Rahmen der Bahnreform 2 noch weiter verstärkt. So wird unter anderem eine deutliche personelle Trennung in jenen Organen von Besteller und Ersteller verlangt, die in entscheidender Funktion direkt am Bestellprozess beteiligt sind. Dadurch sollen mögliche Interessenskonflikte vermieden werden.

Die Schaffung einer einzigen Infrastruktur- und Betreibergesellschaft mit kantonaler Beteiligung widerspräche dem Besteller-/Erstellerprinzip, falls der Kanton eine Führungsrolle in dieser Gesellschaft beanspruchen würde. Beim Kanton entstünden entsprechende Interessenskonflikte, weil er auf der einen Seite Besteller der Verkehrsleistungen wäre, auf der anderen Seite Eigner beim Ersteller der Verkehrsleistungen. Solche Doppelrollen sind durch die neuen Bestimmungen auf Bundesebene nicht mehr erlaubt.

Würde sich der Kanton an einer solchen Gesellschaft beteiligen, aber auf eine Führungsrolle verzichten, so würde seine Funktion als Besteller deutlich geschwächt, da er sich einem Betreibermonopol gegenüber sähe, das er zwar mitgeschaffen hätte, auf das er aber keinen Einfluss besäße. Bei einer solchen Konstellation wäre insbesondere davon auszugehen, dass sich die Schaffung eines Betreibermonopols wegen fehlender Konkurrenz negativ auf die Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Verkehrs auswirken würde. Im Gegensatz zu einem Betreibermonopol bringen verschiedene Leistungserbringer allein schon über Benchmarks zu Kosten und Qualität Verbesserungen bei der Effizienz und der Innovation. Das gilt selbst dann, wenn noch kein Ausschreibungswettbewerb besteht.

Zu Frage 5:

Der Kantonsrat hat in seinen Beschlüssen zu den Grundsätzen von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr immer wieder festgelegt, dass die Sozialverträglichkeit im Fall von Ausschreibungen mit Mindestanstellungsbedingungen gewährleistet wird (letztmals in Vorlage 4718a, Beschluss vom 14. Februar 2011). Der Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags ist schon aus diesem Grund nicht erforderlich. Die Mindestanstellungsbedingungen wurden durch den ZVV festgelegt, bei allen Ausschreibungen angewendet und haben nie Anlass zu Einwendungen gegeben. Auch aus diesem Grund ist der Abschluss eines Gesamtarbeitsvertrags nicht nötig. Der ZVV hat zudem als Besteller der Leistungen gegenüber dem Personal der Verkehrsunternehmen keine Arbeitgeberqualität. Auch soll die unternehmerische Freiheit der Verkehrsunternehmen nicht allzu sehr eingeschränkt werden. Ausserdem dürfte es angesichts der unterschiedlichen und sehr heterogenen

Leistungen im ZVV (Busse, Schmalspur- und Normalspureisenbahnen, Schiffe usw.) und der unterschiedlichen Anstellungsverhältnisse (bestehende Gesamtarbeitsverträge bei SBB und Postauto, städtische Besoldungsreglemente usw.) auch nicht möglich sein, einen Rahmen-Gesamtarbeitsvertrag für alle Verkehrsunternehmen festzulegen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Volkswirtschaftsdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

**Husi**