

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 331/2008

Sitzung vom 9. Dezember 2008

1926. Anfrage (Ungleichbehandlung von Bahnhöfen durch den ZVV)

Die Kantonsräte Matthias Hauser, Hüntwangen, und Hans Meier, Glattfelden, haben am 29. September 2008 folgende Anfrage eingereicht:

Nachdem die Schalter der Bahnhöfe Hüntwangen-Wil und Glattfelden geschlossen wurden, schliesst im Dezember 2008 der Schalter am Bahnhof Eglisau. Die SBB beabsichtigen zudem, den Schalter am Bahnhof Rafz ebenfalls zu schliessen. Die Begründung leuchtet ein:

Keiner dieser Schalter kann wirtschaftlich betrieben werden und alternative Verkaufskanäle werden mehr und mehr genutzt. Auf der Strecke zwischen Neuhausen und Bülach wird somit bald kein Schalter-service mehr angeboten. Recherchen bei der SBB in diesem Zusammenhang haben ergeben, dass offenbar ein Distributionsvertrag zwischen SBB und ZVV existiert. Darin, so erste Informationen, werden Bahnstationen im ZVV Gebiet in drei Gruppen eingeteilt: A) Bahnhöfe, an denen auf jeden Fall ein Schalterbetrieb aufrechterhalten wird; B) Bahnhöfe, bei denen die Umwandlung zu Selbstbedienungsbahnhöfen nur in Absprache mit dem ZVV erfolgen darf; und C) Bahnhöfe, welche von der SBB in Eigenregie in Selbstbedienungsbahnhöfe umgewandelt werden können. Der ZVV bestätigt die Existenz des Distributionsvertrags, gewährt aber aufgrund des Vertragsgeheimnisses keinen Einblick.

Diese Zusammenhänge werfen einige Fragen auf:

1. Sowohl ZVV als auch SBB schulden im Gegensatz zu rein privaten Firmen der Öffentlichkeit besondere Rechenschaft. Wieso können die beiden Unternehmungen einen gemeinsamen Vertrag nicht veröffentlichen, zumal in diesem Vertrag ja offenbar Dinge geregelt sind, welche für die Gemeinden als Träger des ZVV von Interesse sein dürften und für die es keine privatwirtschaftlichen Interessen gibt?
2. Wir bitten um eine Liste aller Bahnhöfe des ZVV-Netzes. Es soll darin bezeichnet werden, an welchen Bahnhöfen Schalter von der SBB ohne Absprache mit dem ZVV geschlossen werden können, wo der ZVV und die SBB sich absprechen müssen und wo ein Schalterbetrieb auf jeden Fall aufrechterhalten wird. Für bereits bestehende Selbstbedienungsbahnhöfe soll das Datum ihrer Schalterschliessung angegeben werden.

3. Welches sind die Kriterien, nach denen die Bahnhöfe wie oben beschrieben eingeteilt wurden?
4. Wurden die Gemeinden über diese Einteilung ihrer Bahnhöfe im Distributionsvertrag durch den ZVV orientiert?
5. Wie sehen die Absprachen zwischen ZVV und SBB aus in denjenigen Fällen, wo ein Schalter nur in Absprache geschlossen werden darf? Gab oder gibt es finanzielle oder andere Leistungen des ZVV gegenüber der SBB, damit diese einen per se unrentablen Schalterbetrieb weiterführt?
6. Könnte ein Kriterium für den ZVV zur Aufrechterhaltung eines Schalterbetriebes auch eine gewisse «Schalternetzdicke» sein? Wie präsentiert sich dies bezüglich das Rafzerfeld verglichen mit anderen Regionen des Kantons?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Matthias Hauser, Hüntwangen, und Hans Meier, Glattfelden, wird wie folgt beantwortet:

Der Regierungsrat hatte in den letzten Jahren verschiedentlich zu Fragen rund um die Schliessung von Verkaufsstellen auf Bahnhöfen Stellung genommen (Beantwortung der Anfragen KR-Nr. 355/2002 betreffend Bahnhöfe ohne SBB-Personal und KR-Nr. 5/2006 betreffend Schliessung von Bahnhöfen). An diesen Beurteilungen hat sich nichts Wesentliches geändert. Von Bedeutung bleibt weiterhin, dass sich die Kundenbedürfnisse in den letzten Jahren deutlich gewandelt haben. 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. Sie erwarten ausserdem ein hohes Niveau bei der Beratung.

Gestützt auf diese Erkenntnisse hat der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) zusammen mit den marktverantwortlichen Verkehrsunternehmen (MVU) ein Vertriebskonzept erarbeitet. Das Vertriebskonzept wurde 2002 von der Direktorenkonferenz (ZVV und MVU) verabschiedet und ist breit abgestützt. Es beruht im Wesentlichen auf einer Kanalstrategie, bei der die Vorteile der einzelnen Vertriebskanäle gezielt genutzt und ausgebaut werden. Die drei wichtigsten Vertriebskanäle sind der Distanzverkauf, die Ticketautomaten und die bedienten Verkaufsstellen.

Beim Distanzverkauf stehen die zeitlich weitgehend unabhängigen Billett- oder Abonnementsverkäufe via Brief, Call-Center (Telefon und E-Mail), Internet (Webshop) und teilweise Mobiltelefon im Vorder-

grund. Diese Leistungen werden insbesondere bei Call-Centern durch eine qualitativ hochstehende Beratung ergänzt. Wegweisend ist hier die Einführung des Call-Centers ZVV-Contact 2002 mit täglicher Erreichbarkeit bis in die Abendstunden (einschliesslich Sonn- und Feiertage).

Der Vertriebskanal über die Ticketautomaten wird durch die Entwicklung moderner Selbstbedienungsautomaten mit breitem Ticketsortiment und verschiedenen Zahlungsmöglichkeiten (Bargeld, Debit- und Kreditkarten usw.) deutlich aufgewertet.

Beim Vertriebskanal mit bedienten Verkaufsstellen wird neben der Sicherung zahlreicher Standorte ein Netz mit ausgewählten Verkaufsstellen entwickelt, bei denen neben dem Verkauf die hochwertige Beratung im Vordergrund steht. Zu den bedienten Verkaufsstellen gehören neben den Geschäftstellen der SBB insbesondere auch jene der Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ), der Sihltal Zürich Uetliberg Bahn, von Stadtbus Winterthur und der Zürichsee Schifffahrtsgesellschaft.

Ziel des Vertriebskonzeptes ist, dass die veränderten Kundenbedürfnisse durch den Einsatz von Call-Centern, Internet, Mobiltelefonie, modernen Selbstbedienungsautomaten, dynamischer Fahrgastinformation und einem Netz mit hochwertig bedienten Verkaufsstellen immer besser befriedigt werden können und dass im ganzen Kanton eine optimale Versorgung mit Beratungs-, Verkaufs- und Informationsdienstleistungen sichergestellt wird.

Die bedienten Verkaufsstellen der Verkehrsunternehmen sind eingebettet in dieses umfassende Vertriebskonzept des ZVV. Innerhalb des Konzeptes sind sie ein wichtiger Pfeiler für Beratung, Information und Verkauf. Der ZVV hat deshalb der Sicherstellung dieses Vertriebskanals bei der Verabschiedung des Konzeptes grosse Bedeutung zugemessen. Gemäss Art. 7 des Transportgesetzes vom 4. Oktober 1985 (TG, SR 742.40) legen zwar die SBB fest, wie ihre Stationen bedient werden und ob sie mit Personal besetzt werden. Die Kantone sind vorher lediglich anzuhören. Im Rahmen der Zielvereinbarung zwischen ZVV und SBB hat der ZVV aber erreicht, dass die SBB trotz der gesetzlich klaren Regelung der Zuständigkeit bei den bedienten Verkaufsstellen wesentliche vertragliche Zusicherungen gemacht haben. Diese vertragliche Lösung geht weit über das Anhörungsrecht hinaus, das der Gesetzgeber den Kantonen zugesteht. Neben qualitativen Gesichtspunkten konnte insbesondere ein Netz festgelegt werden, das drei Kategorien umfasst (Netze A, B und C).

Bei den verbindlich festgelegten bedienten Verkaufsstellen des Netzes A können die SBB Änderungen der Bedienungsart oder der Öffnungszeiten nur im Einvernehmen mit dem ZVV vornehmen. Beim Netz B ist ebenfalls eine Bedienung vorgesehen. Änderungen der

Bedienungsart können nur im Einvernehmen mit dem ZVV vorgenommen werden, doch kann die SBB Änderungen der Öffnungszeiten der SBB-Geschäftsstellen nach Absprache mit dem ZVV und nach Marktanforderungen selbst festlegen. Bei den übrigen SBB-Haltestellen oder SBB-Verkaufspunkten (Netz C) entscheiden die SBB autonom über das weitere Vorgehen, wobei der ZVV darüber zu informieren ist.

Die Autonomie der SBB im Bereich des Netzes C gründet einerseits im Umstand, dass der Entscheid über die Aufrechterhaltung oder Schliessung von Verkaufsstellen der SBB schon gemäss Transportgesetz in der alleinigen Kompetenz der SBB liegt (nach Anhörung der Gemeinden). Hinzu kommt, dass dieses Netz lediglich Verkaufsstellen umfasst, die von den SBB nicht wirtschaftlich betrieben werden können. Zudem werden die Nachteile einer allfälligen Schliessung von einzelnen, nicht kostendeckenden Verkaufsstellen durch den spürbaren, auf die neuen Kundenbedürfnisse ausgerichteten Ausbau der Vertriebskanäle und des Vertriebsnetzes zumindest wettgemacht. Ausserdem ist zu erwähnen, dass die Schliessung der Verkaufsstellen nicht die Schliessung von Bahnhöfen bedeutet. Ihre Funktion als Haltestelle bleibt weiterhin erhalten.

Zu Frage 1:

Im Zuge der Veränderungen des verkehrspolitischen Umfeldes und der entsprechenden Gesetzgebung des Bundes wurden die SBB in eine Aktiengesellschaft umgewandelt. Die SBB haben den Auftrag, das Unternehmen nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten zu führen, um bei der schrittweise stattfindenden Marktöffnung des Schienenverkehrs auch in Zukunft bestehen zu können. Die SBB stehen damit vermehrt im Wettbewerb. Die verschiedenen, zwischen ZVV und SBB abgeschlossenen Verträge umfassen immer auch zahlreiche und zentrale Bestimmungen, die in diesem Umfeld als Geschäftsgeheimnisse der SBB einzustufen sind. Dazu gehört auch der Vertrag zwischen ZVV und SBB über die Verkaufsleistungen und Verkaufsorganisation der SBB, der Teil der Zielvereinbarung zwischen ZVV und SBB ist. Eine Veröffentlichung solcher Verträge lässt sich unter diesen Umständen nicht rechtfertigen.

Zu Frage 2:

Im Rahmen der Zielvereinbarung zwischen ZVV und SBB wurde 2003 neben den Verkaufsleistungen, die die SBB für den ZVV zu erbringen hat, auch die Verkaufsorganisation geregelt. Aufgrund der damaligen Rahmenbedingungen wurde auch das Netz von Verkaufsstellen festgelegt, das in drei Kategorien unterteilt ist (Netz A, B und C) und bis heute Gültigkeit hat.

Beim Netz A müssen die nachfolgenden Geschäftsstellen seit November 2003 grundsätzlich bedient sein:

Affoltern am Albis	Dietikon	Pfäffikon SZ	Wetzikon
Andelfingen	Dübendorf	Pfäffikon ZH	Winterthur
Bassersdorf	Effretikon	Rapperswil	Winterthur Seen
Bauma oder	Fehraltorf	Regensdorf-Watt	Zürich Altstetten
Turbenthal	Horgen	Richterswil	Zürich Enge
Birmensdorf	Hinwil	Rüti	Zürich Flughafen
(Reisebüro)	Kloten	Schlieren	Zürich HB
Bonstetten-Wettswil	Küsnacht	Schwerzenbach	Zürich Oerlikon
Bubikon	Männedorf	Thalwil	Zürich Stadelhofen
Bülach	Meilen	Uster	
Dielsdorf	Nänikon-Greifensee	Wädenswil	
Dietlikon	Oberwinterthur	Wallisellen	

Bei diesen Geschäftsstellen können Änderungen der Bedienungsart oder der Öffnungszeiten nur im Einvernehmen mit dem ZVV vorgenommen werden.

Bei den nachstehend aufgeführten Stationen im Netz B wird zwischen SBB-Geschäftsstellen und Geschäftsstellen Dritter unterschieden. Im Netz B ist ebenfalls eine Bedienung vorgesehen. Änderungen der Bedienungsart können nur im Einvernehmen mit dem ZVV vorgenommen werden, doch kann die SBB Änderungen der Öffnungszeiten der SBB-Geschäftsstellen nach Absprache mit dem ZVV und nach Marktanforderungen selbst festlegen.

SBB:	Dritte:
Erlenbach	Hedingen (Post)
Glattbrugg	Jona (Post)
Herrliberg-Feldmeilen	Mettmenstetten (avec)
Kilchberg	Niederhasli (Post)
Rümlang	Oberglatt (avec)
Urdorf (neu: Spreitenbach Shoppingcenter)	Oberrieden Dorf (avec)
Wald	Ossingen (Stationshalter)
Zürich Tiefenbrunnen	Rüschlikon (Post)
	Seuzach (avec)
	Uetikon am See (avec)
	Wila (Post)
	Zürich Wollishofen

Bei den übrigen SBB-Haltestellen oder SBB-Verkaufspunkten (Netz C) entscheiden die SBB autonom über das weitere Vorgehen, wobei der ZVV darüber informiert wird. Vor einer Umwandlung in eine Selbstbedienungsstation werden die Gemeinden angehört (siehe Beantwortung der Frage 4).

Die Festlegung der Netze wurde ab 21. November 2003 als verbindlich erklärt. Seither wurden bzw. werden folgende Verkaufsstellen durch die SBB geschlossen:

Station	Datum der Umwandlung in selbstbediente Station
Zürich Seebach	Dezember 2003
Henggart	Dezember 2004
Hettlingen	Dezember 2004
Pfungen-Neftenbach	November 2005
Winterthur-Töss	Dezember 2005
Winterthur-Wülflingen	Dezember 2005
Marthalen	Dezember 2005
Embrach-Rorbas	Dezember 2005
Zürich Wollishofen	Juni 2006
Buchs-Dällikon	März 2007
Otelfingen	Juni 2007
Urdorf (durch Brand zerstört)	Januar 2008
Eglisau	Dezember 2008
Zweidlen	Januar 2009
Niederglatt	Juni 2009

Zu Frage 3:

Das Hauptkriterium ist der Umsatz, den die SBB aus dem Verkauf von Fahrausweisen des öffentlichen Verkehrs (ZVV, national, international), aus dem Geschäft mit dem Reisebüro und aus den weiteren Nebengeschäften erzielt. Die Umsatzprovisionen müssen ausreichen, um die Infrastruktur und eine vernünftige Schalteröffnungszeit zu finanzieren. Für kleinere Bahnhöfe gilt als weiteres Kriterium die Möglichkeit, Personal bzw. Personalkosten mit Partnern zu teilen. Wenn die Betriebsführung einer Bahnstation Personal an Ort und Stelle erfordert, werden die Personalkosten durch die Division Infrastruktur der SBB mitfinanziert. Allerdings stellen die SBB die Betriebsführung dank technischer Fortschritte und zur Erhöhung der Produktivität bereits seit Jahren schrittweise auf Fernsteuerung um. Das Personal wird in diesen Fällen nur noch für den Billettverkauf benötigt. Bei zu kleinem Verkaufsvolumen kann der Verkauf nicht mehr wirtschaftlich betrieben werden. Für Stationen, die für eine Umstellung auf Fernsteuerung vorgesehen sind und die nicht genügend Umsatz erwirtschaften, um die Personalkosten zu decken, müssen wirtschaftlich vertretbare Alternativen gefunden werden. In diesen Fällen kommt als weiteres Kriterium das Potenzial für Kooperationen mit Dritten hinzu. Das Potenzial ergibt sich im Wesentlichen aus den Fahrgastfrequenzen und aus der geografischen Lage in der Region. Stationen in der Nähe von Dorfkernen weisen

ein besseres Potenzial auf als Stationen am Dorfrand. Gemäss Angaben der SBB wurden alle Verkaufsstellen mit entsprechendem Potenzial bereits ermittelt und angepasst.

Zu Frage 4:

Die SBB bestimmen gestützt auf Art. 7 Abs. 1 TG die Stationen und legen fest, ob sie bedient und ob sie mit Personal besetzt werden; der Kanton ist vorgängig anzuhören. Wie einleitend erläutert, haben die SBB dem Kanton vertraglich weitergehende Mitspracherechte eingeräumt. Im Rahmen der vertraglich vorgenommenen Einteilung der Bahnhöfe wurden die Gemeinden nicht einbezogen.

Wenn die SBB die Bedienung einer Station oder die Besetzung der Station mit Personal einstellen wollen, müssen sie gemäss Art. 7 Abs. 2 TG vorgängig die Gemeinden anhören. Der endgültige Entscheid liegt aber allein bei den SBB. Die Anhörung erfolgt laut Angaben der SBB spätestens neun Monate vor einer geplanten Umwandlung in eine selbstbediente Station.

Zu Frage 5:

Seit Bestehen der vertraglichen Regelung gab es nur einen Fall, bei dem das Schliessen einer bedienten Verkaufsstelle abgesprochen werden musste. Es betraf den Bahnhof Urdorf, der 2007 durch einen Brand zerstört wurde. Anstelle eines Wiederaufbaus wurde eine Selbstbedienungshaltestelle erstellt. Als Ersatz haben die SBB in Absprache mit dem ZVV eine neue, bediente Verkaufsstelle im Shoppingcenter Spreitenbach verwirklicht. Der neue Standort ist wegen seines grösseren Einzugsbereichs und seines kundenorientierten Umfelds für beide Partner und für die Kundschaft interessanter als der alte Standort im Bahnhof Urdorf.

Der ZVV leistet den SBB einen Gesamtbetrag, der alle vereinbarten Verkaufsdienstleistungen umfasst. Für nicht kostendeckende Verkaufsstellen des Netzes C werden keine zusätzlichen finanziellen Leistungen zur Verfügung gestellt, die über die Bestellung hinausgehen. Dies liesse sich auch mit dem gesetzlichen Auftrag der Wirtschaftlichkeit nicht vereinbaren. Die Gemeinden haben aber die Möglichkeit, vor einer Schliessung im Rahmen ihrer Anhörung Finanzierungsvorschläge zu machen oder alternative Lösungen anzubieten. So soll beispielsweise die Gemeinde Dachsen den Initianten, die sich für einen Weiterbetrieb einer bedienten Station einsetzten, Fr. 100000 als Beitrag zugesichert haben. Die Initianten konnten sich allerdings trotz dieser Zusicherung nicht entschliessen, die Station selber zu betreiben, sodass die Umwandlung in eine unbediente Station im August 2001 vollzogen wurde.

Zu Frage 6:

Die Schalternetzdichte wurde als mögliches Kriterium eingehend überprüft. Sie hat sich als Kriterium nicht bewährt. Die ausgewählten Verkaufsstellen würden weiterhin praktisch nur von jenen Kundinnen und Kunden benutzt, die dort in den Zug einsteigen. Fahrgäste aus anderen Ortschaften würden vorwiegend entweder von den neuen Vertriebskanälen Gebrauch machen oder die bedienten Verkaufsstellen an grossen Umsteigebahnhöfen benutzen. Die Wirtschaftlichkeit der ausgewählten Verkaufsstellen könnte somit nicht verbessert werden, und für die Fahrgäste aus den anderen Ortschaften entstünde kein sinnvoller Zusatznutzen. Ein Vergleich verschiedener Regionen betreffend Schalternetzdichte erübrigt sich damit.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi