

**Beschluss des Kantonsrates
zum Postulat KR-Nr. 88/2022 betreffend
ZVV-Grundversorgung in Randstunden
und am Wochenende**

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 13. November 2024,

beschliesst:

I. Das Postulat KR-Nr. 88/2022 betreffend ZVV-Grundversorgung in Randstunden und am Wochenende wird als erledigt abgeschrieben.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

Der Kantonsrat hat dem Regierungsrat am 21. November 2022 folgendes von Kantonsrat Thomas Schweizer, Hedingen, und Mitunterzeichnenden am 21. März 2022 eingereichte Postulat zur Berichterstattung und Antragstellung überwiesen:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die Erschliessung von Siedlungsgebieten grundsätzlich gemäss § 4 und § 8 Abs. 1 der Angebotsverordnung (740.3) sicher zu stellen. Für das Schliessen von heutigen Angebotslücken in Randstunden und an Wochenenden sollen auch geeignete neuartige Angebote (z. B. Rufbusse und / oder Pikmi) geprüft werden.

Bericht des Regierungsrates

I. Grundlagen der Angebotsplanung im Zürcher Verkehrsverbund

Ein Erfolgsfaktor für den öffentlichen Verkehr (öV) ist eine hohe und durchgängige Servicequalität, die neben Kriterien wie beispielsweise Pünktlichkeit insbesondere auch einen dichten Fahrplan und lange Betriebszeiten anstrebt. Diese hohe und durchgängige Servicequalität muss dabei aber auch den Grundsätzen eines wirtschaftlichen öffentlichen Verkehrs folgen (§ 1 Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr [PVG, LS 740.1]) und kann daher nicht per se flächendeckend eingeführt werden.

Gemäss der Verordnung über das Angebot im öffentlichen Personenverkehr (Angebotsverordnung, LS 740.3) werden zusammenhängende, überbaute Siedlungsgebiete mit mindestens 300 Einwohnerinnen und Einwohnern, Arbeits- und Ausbildungsplätzen durch den öffentlichen Verkehr erschlossen (§ 4 Angebotsverordnung). Siedlungsgebiete mit weniger als 300 Einwohnerinnen und Einwohnern, Arbeits- und Ausbildungsplätzen haben hingegen gemäss Angebotsverordnung grundsätzlich keinen Anspruch auf eine entsprechende Erschliessung.

Die öV-Betriebszeiten dauern grundsätzlich von 06.00 bis 24.00 Uhr (§ 8 Abs. 1 Angebotsverordnung). Bei geringer Nachfrage können sie jedoch verkürzt und die Anzahl Kurse kann herabgesetzt werden (§§ 8 Abs. 2 sowie 11 Abs. 2 Angebotsverordnung). Eine geringe Nachfrage ist in der Regel insbesondere in Randstunden und am Wochenende zu verzeichnen. Bei mangelnder Nachfrage ist allerdings zu prüfen, ob andere Bedienungsformen verkehrlich und wirtschaftlich geeigneter sind (§ 11 Abs. 2 Angebotsverordnung). Neuerschliessungen in allen Angebotsbereichen können von wirtschaftlichen Kriterien abhängig gemacht werden (§ 4a Abs. 3 Angebotsverordnung).

Schliesslich enthalten die vom Kantonsrat jeweils beschlossenen Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr (ZVV-Strategie) Ziele und Stossrichtungen in Bezug auf den Angebotsausbau sowie den zu erreichenden Kostendeckungsgrad. Gemäss der aktuellen, am 25. März 2024 beschlossenen ZVV-Strategie für die Fahrplanjahre 2025–2029 (Vorlage 5918a) steht beim Angebotsausbau die Aufwertung nachfragestarker Buslinien in Stadtlandschaften und urbanen Wohnlandschaften im Vordergrund. Zudem soll auf den übrigen Buslinien das Angebot ausgebaut werden, wo es die Nachfrage erlaubt oder erfordert. Der Kostendeckungsgrad soll über 60% gehalten werden.

2. Alternative Angebotsformen im Zürcher Verkehrsverbund

Im Kanton Zürich bestehen vielseitige Erfahrungen mit verschiedenen alternativen Angebotsformen in Regionen mit geringer Nachfrage. Es handelt sich hierbei um reguläre Angebote im Zürcher Verkehrsverbund (ZVV): sie sind in den ZVV-Tarif und auch in die verschiedenen Kanäle der Fahrgastinformation integriert. Entstanden sind sie auf unterschiedlichste Weisen: Zum einen sind sie «historisch» gewachsen und bestehen seit geraumer Zeit, zum anderen sind es auch Auswirkungen von Rekursen im Rahmen von Fahrplanverfahren bezüglich der Grundversorgung (§ 4 Angebotsverordnung). Zusätzlich erfolgte in der Stadt Zürich mit dem Projekt Pikmi der Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ) ein gross angelegter Versuchsbetrieb zu einem On-Demand-Angebot. Nachfolgend werden ausgewählte Beispiele von bereits erprobten alternativen Angebotsformen vorgestellt.

2.1 Alternative Angebotsformen am Abend im Zürcher Oberland

In der Gemeinde Hinwil verkehrt abends von etwa 20.00 bis etwa 00.45 Uhr das Buxi (= Bustaxi), das mit einem Kleinbus im Wesentlichen die Linie 875 (Hinwil, Ringwil – Hinwil, Bahnhof) ersetzt. Der alternierend verkehrende Rundkurs startet ab Bahnhof Hinwil im 30-Minuten-Takt und ist auf die Ankunft der S-Bahn aus Zürich abgestimmt. Das Angebot ist grundsätzlich fahrplangebunden und der Ein- und Ausstieg erfolgt an den regulären Haltestellen. Der Linienvverlauf wird entsprechend den tatsächlich einsteigenden Fahrgästen optimiert. Für die Fahrten ab Bahnhof Hinwil ist keine Anmeldung notwendig, für Rückfahrten wird 30 Minuten vor Fahrtbeginn eine telefonische Reservation benötigt. 2023 betrug die durchschnittliche Nachfrage sieben Einsteigende pro Fahrt und der Kostendeckungsgrad belief sich auf 18%.

Die Gemeinde Dürnten wird abends von zwei Bahnhöfen aus mit einem Buxi-Angebot erschlossen:

- Ab Bahnhof Rüti verkehrt das Buxi als Abendangebot (19.41 bzw. 20.41 oder 21.41 bis etwa 00.00 Uhr) und ersetzt damit im 60-Minuten-Takt und abgestimmt auf die Ankunft der S-Bahn aus Zürich Abschnitte der Linie 870 (Rüti – Oberdürnten Hadlikon – Hinwil) und der Linie 882 (Bubikon, Bahnhof – Dürnten, J.-C.-Heerstrasse). Der Ein- und Ausstieg erfolgt an den regulären Haltestellen und das Angebot ist grundsätzlich fahrplangebunden. Entsprechend den tatsächlich einsteigenden Fahrgästen wird der Linienvverlauf optimiert. Während für die Fahrten ab Bahnhof Rüti keine Anmeldung notwendig ist, müssen Rückfahrten zum Bahnhof 30 Minuten vor Fahrtbeginn telefonisch reserviert werden. Die durchschnittliche Nachfrage betrug 2023 drei Einsteigende pro Fahrt, der Kostendeckungsgrad belief sich auf 20%.

- Ab Bahnhof Bubikon ersetzt das Buxi abends im 30-Minuten-Takt (20.25 bis 00.25 Uhr) und abgestimmt auf die Ankunft der S-Bahn aus Zürich mit einem Kleinbus die Linie 882 (Bubikon, Bahnhof – Dürnten, J.-C.-Heerstrasse). Das Angebot ist grundsätzlich fahrplangebunden und der Ein- und Ausstieg erfolgt an den regulären Haltestellen. Entsprechend den tatsächlich einsteigenden Fahrgästen wird der Linienverlauf optimiert. Für die Fahrten ab Bahnhof Bubikon ist keine Anmeldung notwendig. Rückfahrten zum Bahnhof sind möglich, müssen aber 30 Minuten vor Fahrtbeginn telefonisch reserviert werden. Die durchschnittliche Nachfrage betrug 2023 acht Einsteigende pro Fahrt. Der Kostendeckungsgrad belief sich hierbei auf 21%.

2.2 Alternative Angebotsformen im Rahmen der Grundversorgung

In der Gemeinde Niederhasli finden sich zwei alternative Bedienungsformen:

- Der Ortsteil Nassenwil wird mit einem Ruftaxi erschlossen, das fahrplangebunden ist und entlang eines definierten Linienverlaufs sowie mit einem definierten Fahrplan verkehrt. Die Betriebszeiten sind werktags von 06.00 bis 19.00 Uhr (Beginn am Samstag und Sonntag um 08.00 Uhr); es verkehren zwölf Kurse pro Tag. Der Ein- und Ausstieg erfolgt an den regulären Haltestellen. Der Unterschied zu einem regulären Linienangebot besteht in der Notwendigkeit der telefonischen Reservation, die eine Stunde im Voraus erfolgen muss. Die durchschnittliche Nachfrage betrug 2023 0,4 Einsteigende pro Fahrt (Basis: alle theoretisch buchbaren Kurse). Unter Berücksichtigung der Lastrichtung betrug die Nachfrage 0,8 Einsteigende pro Fahrt (Basis: alle theoretisch buchbaren Kurse). Der Kostendeckungsgrad belief sich hierbei auf 9%.
- Der Ortsteil Oberhasli wird ebenfalls mit einem Ruftaxi und nach dem im Grundsatz gleichen Angebotskonzept erschlossen. Die Betriebszeiten sind werktags von etwa 06.30 bis 19.30 Uhr (Beginn am Samstag und Sonntag um 08.30 Uhr) und es verkehren zwölf Kurse pro Tag. Der Ein- und Ausstieg erfolgt an den regulären Haltestellen und die Fahrten erfolgen nur, wenn eine entsprechende telefonische Reservation eine Stunde vor Fahrtantritt vorliegt. Die durchschnittliche Nachfrage betrug 2023 0,4 Einsteigende pro Fahrt. Unter Berücksichtigung der Lastrichtung betrug die Nachfrage 0,8 Einsteigende pro Fahrt. Der Kostendeckungsgrad belief sich auf 9%.

2.3 Beispiele für alternative Angebotsformen am Wochenende

Teile der Gemeinde Rümlang sowie die Gemeinde Oberhasli werden von Montag bis Samstag im regulären Linienbetrieb durch die Linie 797 (Rümlang, Bahnhof – Oberhasli – Rümlang, Bahnhof) bedient. Am Sonn-

tag verkehrt der Bus nur auf telefonische Anmeldung eine Stunde vor Abfahrt und in einer leicht veränderten Linienführung. Der Ein- und Ausstieg erfolgt an den regulären Haltestellen. Die durchschnittliche Nachfrage betrug für das Sonntagsangebot eine einsteigende Person pro Fahrt. Der Kostendeckungsgrad für das Sonntagsangebot belief sich auf rund 9%.

2.4 Versuchsbetrieb Pikmi der Verkehrsbetriebe Zürich

Beim Projekt Pikmi handelte es sich um ein neuartiges, alternatives öV-Angebot in Form eines On-Demand-Angebots, das von November 2020 bis Mai 2022 von den VBZ in den Zürcher Quartieren Altstetten und Albisrieden versuchsweise durchgeführt wurde. In dessen Rahmen standen von 20.00 bis 01.00 Uhr nachts Kleinbusse im Einsatz, die für eine Fahrt innerhalb der Quartiere via App oder Telefon bestellt werden konnten. Buchungen von Fahrgästen mit ähnlichen Reisezielen wurden vom System jeweils automatisch gebündelt und im gleichen Fahrzeug zusammengefasst. Die Fahrzeuge verkehrten entsprechend nicht nach Fahrplan, sondern nur bei Bedarf und ohne feste Linienführung. Ein- und Aussteigen konnten die Fahrgäste an regulären sowie an weiteren sogenannten virtuellen Haltestellen. Diese virtuellen Haltestellen kamen ohne zusätzliche Infrastruktur aus und waren nicht gekennzeichnet. Ihr Standort wurde in der App genau beschrieben. Das Angebot war in den ZVV-Tarif integriert. Pro Abend nutzten im Durchschnitt knapp 100 Fahrgäste das Angebot, was einer Auslastung von 1,6 Fahrgästen pro Fahrzeug und Fahrt entspricht. Bei 15% der Fahrten fand ein sogenanntes Pooling statt (Zusammenfassen von Fahrtwünschen verschiedener Fahrgäste). Der Kostendeckungsgrad des Versuchsbetriebs lag bei 5–6% (im Vergleich: Der Kostendeckungsgrad der VBZ lag 2019 bei 86%). Aufgrund von durchgeführten Fahrgastbefragungen sind Angaben zu einer Verschiebung des Modal Splits vorhanden: Anfangs ersetzen 2%, später bis zu 7% der Fahrten mit Pikmi eine Fahrt mit dem motorisierten Individualverkehr. Die restlichen 98% bzw. 93% der Fahrten, die mit Pikmi erfolgten, ersetzen eine Fahrt mit dem öV, mit dem Velo oder einen Fussweg.

3. Beispiele für alternative Angebotsformen ausserhalb des ZVV

In verschiedenen Schweizer Kantonen bietet Postauto das flexible Rufbussystem PubliCar an, das sich jedoch je nach Region konzeptionell unterscheidet. Stellvertretend dafür sollen nachfolgend Angebotsformen in zwei Regionen vorgestellt werden.

In Appenzell bedient PubliCar Appenzell innerhalb eines definierten Gebiets einen «Tür-zu-Tür-Service» und ist damit weder fahrplan- noch linien- oder haltestellengebunden. Die Betriebszeiten sind montags bis donnerstags von 06.00 bis 19.00 Uhr, freitags und samstags von 06.00 bis 23.30 Uhr und sonntags von 07.00 bis 19.00 Uhr. Die Fahrten sind reservationspflichtig und können mittels PubliCar-App, Webseite oder telefonisch gebucht werden. Der Fahrpreis für eine Fahrt mit PubliCar Appenzell setzt sich aus einem regulären öV-Ticket und dem PubliCar-Zuschlag von Fr. 5 zusammen.

In Thuis verkehrt PubliCar abends ab 18.30 Uhr und ersetzt nahezu flächendeckend die regulären Postautolinien – und nicht bloss einzelne ausgewählte Linien. Bedient werden die Linien und Haltestellen gemäss dem regulären Linienangebot. Die Fahrten sind reservationspflichtig und können mittels PubliCar-App gebucht werden. Für die Fahrt mit PubliCar Thuis ist nur ein reguläres öV-Ticket notwendig.

Beide Konzepte – die Erhebung eines Zuschlages und die grossflächige Einstellung des regulären Liniennetzes – sind für den ZVV jedoch keine weiterzuverfolgenden Ansätze, da sie der grundsätzlichen Strategie des ZVV widersprechen.

4. Fazit

Der Kanton Zürich ist bereits heute zum allergrössten Teil angemessen, in geeigneter Form und guter Qualität durch den öV erschlossen. Gebiete und Orte ohne öV-Anschluss gibt es nur sehr wenige. Besonders in nachfrageschwachen Gebieten und zu Randstunden stellt sich aufgrund des gesetzlichen und politischen Auftrags des ZVV aber auch die Frage der Wirtschaftlichkeit des öffentlichen Verkehrsangebots bzw. der Verhältnismässigkeit des Einsatzes öffentlicher Gelder. Unter anderem auch aus diesem Grund wurden bereits verschiedene alternative Angebotsformen geprüft und teilweise eingeführt.

Wichtig für die Qualität und Nutzung dieser Angebote ist, dass sie sowohl in den ZVV-Tarif als auch in die verschiedenen Kanäle der Fahrgastinformation integriert und möglichst einfach merkbar sind. Alle dargelegten alternativen Bedienungsformen haben dabei trotz geringerer Betriebskosten als ein regulärer Linienbetrieb aufgrund der tiefen Nachfrage in der Regel einen deutlich tieferen Kostendeckungsgrad als der ZVV-Durchschnitt (vgl. Kostendeckungsgrad ZVV im Jahr 2023: 65%). Besonders die Angebote mit Voranmeldung schneiden bezüglich Nachfrage und Kostendeckungsgrad schlecht ab. Aus denselben Gründen wurde auch der Versuchsbetrieb Pikmi weder verlängert noch in das ZVV-Angebot aufgenommen. Hinzu kam in jenem Fall, dass keine substanzielle Verschiebung des Modal Splits erreicht werden konnte.

Es ist für den Regierungsrat selbstverständlich, dass der ZVV seinen gesetzlichen Auftrag zur Erschliessung des Kantonsgebietes mit einem öffentlichen Verkehrsangebot weiterhin mit Nachdruck verfolgt und das Angebot im gesamten Kanton laufend und sinnvoll im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten verbessert. Die strategischen Ziele und konkretisierenden Stossrichtungen werden dabei alle zwei Jahre vom Kantonsrat beschlossen. Gemäss den geltenden Grundsätzen liegt der Fokus insbesondere im Bereich des Busnetzes auf der Aufwertung nachfragestarker Linien in urbanen Gebieten. Auch bei den übrigen Linien sollen bei genügender Nachfrage Taktlücken geschlossen oder Betriebszeiten angepasst werden.

Zusätzlich sucht der ZVV zusammen mit den marktverantwortlichen Verkehrsunternehmen auch künftig weiter nach geeigneten, wirtschaftlich sinnvollen Alternativen für eine öffentliche Mobilität. Mögliche Ausbauten müssen dabei im Rahmen des ordentlichen Fahrplanverfahrens gemäss Fahrplanverfahrensordnung (LS 740.35) geprüft und umgesetzt werden.

Gestützt auf diesen Bericht beantragt der Regierungsrat dem Kantonsrat, das Postulat KR-Nr. 88/2022 als erledigt abzuschreiben.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Die Staatsschreiberin:
Natalie Rickli	Kathrin Arioli