

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 276/2010

Sitzung vom 1. Dezember 2010

1707. Anfrage (Unbegleitete S-Bahnen ab Januar 2011)

Kantonsrat Marcel Burlet, Regensdorf, Kantonsrätin Renate Büchi-Wild, Richterswil, und Kantonsrat Peter Schulthess, Stäfa, haben am 20. September 2010 folgende Anfrage eingereicht:

Der Zürcher Verkehrsverbund will die Sicherheitsorganisation für Bus und Bahn ab Januar 2011 neu organisieren. Die bisherige durchgehende, integrale Zugbegleitung aller S-Bahn-Züge nach 21 Uhr soll im nächsten Jahr abgeschafft werden. Neu wird es im ZVV einen speziell ausgebildeten Sicherheitsdienst, Präventionsassistentinnen und -assistenten und entsprechendes Kontrollpersonal geben. Das Zugpersonal habe nicht die notwendigen Kompetenzen, um die Billettkontrolle sinnvoll und konsequent durchzuführen, lässt sich der ZVV in der Presse vernehmen, vor allem, wenn es sich um renitente Fahrgäste handelt. Tatsächlich ist es so, dass die SBB der Zugbegleitung sehr wenige Rechte einräumen. Das Festhalten/Arretieren von Personen ohne gültigen Fahrausweis, die sich renitent verhalten, liegt nicht in der Kompetenz der Bahn-Kontrolleure. Der ZVV ist deshalb unzufrieden mit der Billettkontrolle. Bisher begleiteten 2er/3er-Patrouillen jede einzelne S-Bahn im Kanton Zürich nach 21 Uhr, was für die Passagiere ein wichtiges Sicherheitsgefühl bedeutet und zudem als niederschwelliges Angebot bei den Benutzerinnen und Benutzer des ÖV daherkommt. Ab Januar 2011 sollen nun massive Schwerpunkt-Kontrollen (6er/8er Patrouillen) die S-Bahn-Züge kontrollieren und für Sicherheit sorgen. Dabei soll es zukünftig in S-Bahn-Zügen auf den problematischen Linien S3, S5, S9 und S12 zu schärferen Kontrollen kommen, indem ein Team von 6, 8 oder noch mehr Sicherheitspersonen die Züge «durchkämmt» und die Reisenden «kontrolliert». Andere sogenannte «unproblematische Linien» würden überhaupt nicht mehr begleitet.

Diese Änderungen haben beim Personal zu Unruhe und Unmut geführt. Betroffen sind rund 300 Zugbegleiterinnen und -begleiter. Am letzten Mittwoch haben rund 100 Angestellte der Zürcher S-Bahn vor dem ZVV-Hauptsitz gegen ihre Abschaffung protestiert. Der ZVV-Direktor, Franz Kagerbauer, versicherte, dass keine Entlassungen vorgesehen seien.

In diesem Zusammenhang ersuchen wir den Regierungsrat, folgende Fragen zu beantworten:

1. Wie stellt sich der Regierungsrat zum neuen Konzept des ZVV und der SBB?
2. Gibt es durch die ab Januar 2011 fehlende integrale Begleitung aller S-Bahnen keine Sicherheitsprobleme in sogenannten problemlosen S-Bahn-Linien? Leidet da nicht das subjektive Sicherheitsgefühl des Fahrgastes, wenn er in einem schlecht besetzten Zug einsam in einem Abteil sitzt und während der ganzen Fahrt keine Zugbegleitung vorbeischaut?
3. Kommen 2er/3er-Begleitungen im öffentlichen Verkehr nicht sympathischer daher, weil ihnen die Martialität und das Überfallartige einer 6er- oder 8er-Gruppe der Bahnpolizei abgehen?
4. Bilden die neuen Massnahmen eine Sparmassnahme oder kommt es zu Mehrkosten?
5. Stimmt es, dass die SBB noch dieses Frühjahr neue Leute rekrutiert und ausgebildet haben, die nun nicht mehr gebraucht werden? Kommt es zu Entlassungen oder muss das Personal gegen seinen Willen umgeschult werden?
6. Wie sieht der Regierungsrat die Chancen, das bisherige System mit integraler Zugbegleitung inklusive der notwendigen geeigneten Verbesserungen beizubehalten?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Marcel Burlet, Regensdorf, Renate Büchi-Wild, Richterswil, und Peter Schulthess, Stäfa, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Der Regierungsrat unterstützt die neue Sicherheitsorganisation des ZVV. Sie ist Ausfluss des Kantonsratsbeschlusses vom 23. Februar 2009 betreffend Grundsätze über die mittel- und langfristige Entwicklung von Angebot und Tarif im öffentlichen Personenverkehr (Vorlage 4531a). Mit jenem Beschluss hat der Kantonsrat den Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) beauftragt, die Fahrgast-Sicherheit auf hohem Niveau zu halten, insbesondere durch den Einsatz von Sicherheitspersonal und Videoüberwachung. In den Erwägungen wurde festgehalten, dass die bewährte Sicherheitsstrategie aus Massnahmen in den Bereichen Vorbeugen, Abschrecken, Einschreiten und Kommunikation auf allen vier Ebenen fortzusetzen und weiter zu optimieren sei.

Im Rahmen dieses Auftrags wurde die bestehende Sicherheitsorganisation vertieft untersucht. Dabei sind verschiedene Schwächen zutage getreten. Die bestehenden Strukturen sind dezentral, uneinheitlich, heterogen und unflexibel. Jedes der acht marktverantwortlichen Verkehrsunternehmen (MVU) pflegt eigene Kontakte zu den jeweiligen Behörden und zu den verschiedenen Polizeiorganen (Kantonspolizei, Stadtpolizei, Gemeindepolizei, Bahnpolizei). Sie beauftragen, je nach Bedarf, Objektschützer von unterschiedlichen privaten Sicherheitsanbietern. Das führt unter anderem dazu, dass gegenwärtig fünf verschiedene private Sicherheitsfirmen bei den MVU im Einsatz sind (ACE, Alpha-Protect, Politas, Securitas, Securitrans). Die Einsatzgebiete der Sicherheitskräfte sind auf das jeweilige Marktgebiet des Verkehrsunternehmens beschränkt, was zu einer weiteren Zerstückelung führt. Nur die SBB verfügen über eine eigene Transportpolizei und einen eigenen Präventionsdienst.

Diese Aufsplitterung der Kompetenzen begrenzt die Wirksamkeit der gesamten Sicherheitsmassnahmen. Es fehlt an einer einheitlichen Leitung und Planung, gleichzeitig mangelt es den zuständigen Personen teilweise an Erfahrung und Fachwissen. Das zur Verfügung stehende Personal kann nicht flexibel, übergreifend und seinen Fähigkeiten entsprechend eingesetzt werden. Das wiederum führt zu einem ineffizienten Einsatz der finanziellen Mittel, was umso schwerer wiegt, als allein die Personalkosten für Sicherheit und Fahrausweiskontrolle jährlich rund 42 Mio. Franken binden. Hinzu kommen die Ausgaben für technische Hilfsmittel wie Videoüberwachung und -auswertung und die Kosten infolge von Vandalismus. Verschärft wird die Situation dadurch, dass die Kontrollen in der S-Bahn durch Zweierpatrouillen teilweise schwer durchführbar geworden sind und insbesondere in den doppelstöckigen S-Bahnen leicht umgangen werden können. Eine Folge davon ist ein Anstieg der Einnahmenverluste wegen Fahrens ohne gültigen Fahrausweis. Sie betragen zurzeit 30–40 Mio. Franken pro Jahr.

Die Analyse zeigt, dass die bestehende, heterogene Organisationsform den wachsenden Anforderungen an die Sicherheitsaufgaben und an die Einnahmensicherung nicht mehr gerecht werden kann. Die gesellschaftlichen Entwicklungen mit zunehmender Anonymisierung und Gewaltbereitschaft machen den Schutz des Fahr- und Kontrollpersonals und der Fahrgäste vor Übergriffen sowie den Schutz der Einrichtungen vor Vandalismus zu einer sehr komplexen Aufgabe. Diese Situation erfordert Sicherheitskräfte, die verkehrsmittelübergreifend einsetzbar sind und untereinander rasch und zielgerichtet kommunizieren können.

Aus der Analyse ergibt sich ein doppelter Handlungsbedarf: Es ist eine Organisationsform zu finden, die einerseits die sicherheitsrelevanten Aufgaben auch in Zukunft effizient und wirksam erfüllt und andererseits die Einnahmensicherung beim Fahren ohne gültigen Fahrausweis verbessert.

Der Bundesgesetzgeber hat das Bedürfnis nach kompetenten, einheitlichen Sicherheitskräften im öffentlichen Verkehr erkannt und mit dem neuen Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane in den Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs (BGST; vgl. BBl 2010, 4251) die Voraussetzungen für eine einheitliche Sicherheitsorganisation geschaffen. Es tritt voraussichtlich am 1. Januar 2011 in Kraft. Das Gesetz sieht neben einer Transportpolizei neu auch einen Sicherheitsdienst vor, der situativ für die Einhaltung der Transport- und Benutzungsvorschriften sorgt. Ein entscheidender Unterschied zur heutigen rechtlichen Lage besteht darin, dass die Transportpolizei im gesamten öffentlichen Verkehr tätig werden kann, d. h. auch auf Bussen oder Trams und nicht mehr nur auf der Bahn. Ein zweiter wesentlicher Unterschied besteht darin, dass der neue Sicherheitsdienst gegenüber den bestehenden Organen und Zugchefs mit besonderen Kompetenzen ausgestattet wurde.

Die neue Sicherheitsorganisation des ZVV macht sich vor allem diese erweiterten Möglichkeiten zunutze. In einem Verkehrsverbund, in dem die Fahrgäste auf ihren Reiseketten mehrere Verkehrsmittel benutzen, ist es sinnvoll, dass diese einheitlich und übergreifend begleitet werden, also auf allen Arten von Verkehrsmitteln sowie auf Bahnhöfen, Haltestellen und Umsteigeknoten. Die Neuorganisation bietet auch die Chance, den Kontrolldienst neu zu regeln und damit die Einnahmensicherung zu verbessern. Unter der Leitidee «Ein Raum – Ein Kommando» übernimmt künftig eine einzige Stelle die zentrale Verantwortung für das gesamte Verbundgebiet ausser in den städtischen Gebieten von Stadtbus Winterthur und der Verkehrsbetriebe Zürich. Die Stadtpolizeikorps von Winterthur und Zürich sind 365 Tage im Jahr rund um die Uhr präsent und haben sehr kurze Interventionszeiten. Die Zusammenarbeit zwischen den Verkehrsunternehmen und der Stadtpolizei ist bereits heute ausgesprochen eng. In der Stadt Zürich wird auch ein grosser Teil der Fahrausweiskontrollen durch die Stadtpolizei begleitet. Die Stärken der städtischen Organisationen sollen auch in Zukunft beibehalten werden.

Die neue Sicherheitsorganisation im ZVV ist wie folgt aufgebaut:

- Das zentrale Kommando ist ein professionelles, polizeilich geführtes Organ. Es verfügt über hohe Fachkompetenz im Bereich der Sicherheit und Einsatzplanung. Das Kommando kann die verschiedenen Einheiten lageorientiert, zielgerichtet, flexibel und verkehrsmittelübergreifend einsetzen, je nachdem, wo Bedarf für welche Art Personal besteht. Das Kommando organisiert die Einsatzplanung aller Sicherheitskräfte und eine rund um die Uhr besetzte Einsatzzentrale.
- Die Transportpolizei besteht aus polizeilich ausgebildetem Personal. Sie erfüllt die sicherheitspolizeilichen Aufgaben mit den Schwerpunkten Intervention und gezielter Einsatz in Problembereichen. Sie entspricht der heutigen Bahnpolizei, wird neu aber auch ausserhalb der Bahnen auf Bahnhöfen und in Bussen aktiv. Das bestehende Stellenvolumen in Anzahl Vollzeitstellen wird bei Transportpolizistinnen und Transportpolizisten nicht verändert.
- Der Sicherheitsdienst stellt eine Grundversorgung an Präsenz von Sicherheitsfachkräften im gesamten Netz des ZVV sicher. Die Anzahl der Vollzeitstellen entspricht dem Volumen der heutigen Zugchefs und privaten Sicherheitsdienste. Der Sicherheitsdienst zeigt möglichst hohe Präsenz auf der gesamten Reisekette, vornehmlich als Zweierpatrouillen. Auf problematischen Linien werden diese situativ und flexibel erhöht. Zu den Aufgaben gehören ausserdem Beobachtung, Hilfeleistung und Einschreiten bei Übertretungen der Hausordnung.
- Der neue Dienst der Präventionsassistenten besteht aus sozialkompetenten, teilweise psychologisch ausgebildeten Fachkräften. Sie versuchen, Konflikte im ersten Stadium zu erkennen und zu deeskalieren. Die Anzahl Mitarbeitende dürfte zwischen 15 und 30 liegen.
- Die Angehörigen des Kontrolldienstes werden wie heute über eine umfassende Ausbildung betreffend Tarif verfügen und können alle Fahrausweise auf ihre Gültigkeit hin kontrollieren. Das heutige Volumen an Kontrollstunden wird für die Aufgabe der abendlichen Fahrausweiskontrollen um etwa einen Drittel aufgestockt.
- Unter der Führung der Kantonspolizei (KAPO) wird eine gemeinsame Sicherheitsplattform geschaffen. Sie dient dem gegenseitigen Austausch über Strategien für die präventiven und korrektiven Massnahmen sowie der Prüfung von Möglichkeiten für koordiniertes Vorgehen.
- Flankierende Massnahmen: Die S-Bahnen im Nachtnetz bleiben wie heute immer integral begleitet. Ab Ende 2010 werden alle regulären S-Bahnen der SBB, ein Teil der übrigen Verkehrsmittel sowie wich-

tige Haltestellen und Bahnhöfe mit Videoüberwachung ausgerüstet sein. Ebenfalls Ende 2010 sind in allen regulären S-Bahnen der SBB Notfalltaster mit direkter Sprechverbindung zur Transportpolizei eingerichtet.

Der ZVV kann mit der neuen Organisation die Aufgaben und neuen Herausforderungen sowohl im Bereich der Sicherheit wie auch der Kontrolle wirksamer bewältigen als bisher. Die Vereinheitlichung und der Zusammenzug der Aufgaben unter einer verantwortlichen Stelle führen dazu, dass ein kompetenter Ansprechpartner entsteht. Das führt zu kürzeren Informationswegen, klareren Einsatzkonzepten, Verbesserungen der Fachkompetenzen, erhöhter Flexibilität im Tagesgeschäft, vereinfachter Zusammenarbeit mit anderen Polizeikörpern sowie grösserer Effizienz bei der Planung und Bewirtschaftung technischer Sicherheitseinrichtungen. Die zentrale Kommandostelle kann der Lage und dem Bedarf angepasst die richtigen Personen rasch am richtigen Ort einsetzen. Ein einheitlicher Auftritt des Sicherheitspersonals und der Sicherheitsorganisation stärkt das Sicherheitsgefühl bei Personal und Fahrgästen und das Vertrauen in die Sicherheitslage im ZVV. In ihrer Gesamtheit erscheint die neue Organisationsform für die anstehenden Aufgaben sinnvoll konzipiert und die Massnahmen versprechen, auch mittel- und langfristige Verbesserungen zu bewirken.

Zu Frage 2:

Das Sicherheitsgefühl der Fahrgäste setzt sich aus Eindrücken über die gesamte Reisekette zusammen. Im ZVV sind dies nicht nur die S-Bahnen der SBB, sondern auch deren Bahnhöfe sowie allgemein alle Fahrzeuge der Verkehrsunternehmen und deren Haltestellen. Heute werden lediglich die S-Bahnen der SBB ab 21 Uhr mit je zwei Zugchefs S-Bahn pro Komposition begleitet. Auf den Bahnhöfen leisten sie keine Einsätze, obwohl das Sicherheitsgefühl der Fahrgäste auch durch Präsenz in diesen Bereichen klar beeinflusst wird.

Das neue Konzept trägt diesen Umständen Rechnung. Die Zugbegleitung am Abend wird nicht abgeschafft, sondern der Modus wird geändert. In den Abendstunden unter der Woche und an den Wochenenden wird eine Grundversorgung an Personalpräsenz gewährleistet. Das bedeutet, dass das Sicherheitspersonal nicht nur auf problematischen Linien, sondern im ganzen S-Bahn-Netz zum Einsatz kommen wird, ergänzt durch Kontrollpersonal. Die Züge im Nachtnetz werden wie heute immer integral begleitet sein. Ausserdem werden ab Januar 2011 alle regulären S-Bahnen der SBB mit Videoüberwachung ausgerüstet sein.

Die Anzahl aller Sicherheitskräfte nimmt gegenüber dem heutigen Stand nicht ab. Die Transportpolizei, der neue Sicherheitsdienst und die Präventionsassistenten werden vermehrt auch Bahnhöfe, S-Bahn-Linien anderer Betreiber sowie Busse und deren Haltestellen in ihre Patrouillen einbeziehen. Dank der besseren Verteilung des Sicherheitspersonals über die gesamte Reisekette ist davon auszugehen, dass die Anzahl Kontakte der Fahrgäste mit dem Sicherheitspersonal ungefähr gleich bleibt. Weil aber alle Angehörigen des Sicherheitsdienstes, der Transportpolizei und der Präventionsassistenten eine gelbe Weste tragen, fallen sie stärker auf und ihre Präsenz wird im Zug und auf Bahnhöfen deutlich besser wahrnehmbar. Unterstützt werden diese Massnahmen dadurch, dass auch der Kontrolldienst nachts in der Regel mit gelben Westen unterwegs sein wird, was die Zusammengehörigkeit der verschiedenen Einheiten optisch verstärkt und die Präsenz von Personal zusätzlich unterstreicht. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass das gegenwärtig hohe subjektive Sicherheitsgefühl mit der neuen Sicherheitsorganisation mindestens erhalten werden kann.

Bei der tatsächlichen, objektiven Sicherheitslage kann dank der Neuorganisation von einer Verbesserung ausgegangen werden. Dank einer sorgfältigen und laufenden Analyse der Sicherheitslage kann das Personal vermehrt auf problematischeren Bahnhöfen und Linien oder auch an problematischeren Tagen eingesetzt werden. Damit können Szenenbildungen und Auswüchse schneller und nachhaltiger bekämpft werden.

Zu Frage 3:

Der neue Sicherheitsdienst ist personalmässig die weitaus grösste Einheit der neuen Sicherheitsorganisation. Er wird hauptsächlich in Zweierpatrouillen auftreten, ebenso die Präventionsassistenten. Die Kundinnen und Kunden werden somit auch in Zukunft in den Bereichen Präsenz und Hilfestellung schwergewichtig Zweierpatrouillen wahrnehmen.

Von den Sicherheitsaufgaben zu unterscheiden ist die Einnahmensicherung beim Fahren ohne gültigen Fahrausweis. Diese Aufgabe wird durch den Kontrolldienst wahrgenommen. Tagsüber gibt es bei den SBB und VBZ schon seit Jahren die sogenannten Schwerpunktkontrollen, bei denen grössere Gruppen von Kontrollpersonal gemeinsam auftreten. Bei den Schwerpunktkontrollen sind die Umgehungsmöglichkeiten von Fahrgästen ohne Fahrausweis erheblich kleiner als bei den Kontrollen von Zweierpatrouillen, entsprechend grösser ist die Auswirkung auf die Einnahmensicherung. Das System hat sich tagsüber bei SBB und VBZ bereits bestens bewährt und wird von den Fahrgästen in

aller Regel nicht beanstandet. Es soll deshalb neu auch in die Abendstunden ausgedehnt werden und zu einer wirksameren Einnahmensicherung führen. Dabei wird der Kundenfreundlichkeit auch am Abend grosse Beachtung geschenkt. Um das System ausdehnen zu können, werden die Kontrollstunden um rund einen Drittel aufgestockt. Die dafür benötigten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter werden aus den heutigen Zugchefs S-Bahn rekrutiert.

Zu Frage 4:

Die Kosten für sämtliche Organe der neuen Sicherheitsorganisation einschliesslich Kontrolldienst sind gleich hoch wie diejenigen der heutigen dezentralen Organisation. Es wird weder gespart noch ist mit Mehrkosten zu rechnen. Durch die verbesserte Aufgabenverteilung und Koordination aller Sicherheitskräfte aus einer Hand kann die neue Organisation jedoch eine Erhöhung der Effizienz und Wirksamkeit erreichen.

Zu Frage 5:

Gemäss Auskunft der SBB wurden im Frühjahr 2010 noch 13 Personen für die Funktion als Zugchef für die Zürcher S-Bahn rekrutiert. Elf Personen haben die Zulassungsprüfung bestanden. Bei diesen Mitarbeitenden wie auch bei allen vorher eingestellten Zugchefs S-Bahn kommt es zu keinen Entlassungen. Dies hat die SBB gegenüber der Öffentlichkeit und der Gewerkschaft bekundet. Die Mitarbeitenden können sich auf verschiedene Stellenangebote der SBB bewerben. Insbesondere besteht die Möglichkeit, eine der über 150 neu geschaffenen offenen Stellen als Kontrolleur im Fernverkehr zu übernehmen. Um den Mitarbeitenden auf dem internen Stellenmarkt der SBB bestmögliche Chancen zu bieten, bestehen auch Möglichkeiten zur Weiterbildung, wobei keine Umschulungen gegen den Willen der Mitarbeitenden stattfinden.

Zu Frage 6:

Das neue Sicherheitskonzept wurde zusammen mit der Kantonspolizei und den SBB erarbeitet. Es ist sowohl auf die neuen Herausforderungen im Bereich Sicherheit und Einnahmensicherung wie auch auf einen wirtschaftlichen Einsatz der vorhandenen Mittel ausgerichtet. Aus organisatorischer Sicht erscheint es nicht sinnvoll, ein in sich abgestimmtes Konzept durch ein Element zu ergänzen, das dem Konzept nicht entspricht. Hinzu kommt, dass die heutige integrale Zugbegleitung nach 21 Uhr allein schon beinahe die Hälfte der jährlichen Kosten der Sicherheitsorganisation verursacht. Eine Beibehaltung der integralen Zugbegleitung innerhalb oder als Ergänzung des neuen Konzepts würde daher zu entsprechend deutlichen Mehrkosten führen, was auch

dem im Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 (LS 740.1) vorgesehenen wirtschaftlichen Einsatz der Mittel widerspräche. Eine Beibehaltung der integralen Begleitung ist daher abzulehnen.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi