

Sitzung vom 20. Mai 2015

511. Anfrage (Nichtübernahme der Buslinie 237 durch den ZVV)

Die Kantonsräte Hans Läubli und Jakob Schneebeili, Affoltern a. A., haben am 23. Februar 2015 folgende Anfrage eingereicht:

Die Gemeinde Stallikon schloss im Jahr 2009 mit dem ZVV einen Vertrag über die Einführung der Buslinie 237. Mit dieser Busverbindung sollte Stallikon besser mit der Gemeinde Bonstetten verbunden und endlich an das S-Bahn-Netz angeschlossen werden. Die neue Postauto-Linie 237 verkehrte von Montag bis Samstag stündlich von 6 bis 24 Uhr. Die Linie bot der Gemeinde Stallikon halbstündliche Anschlüsse zur S-Bahn in Bonstetten-Wettswil und Birmensdorf. Ein Postauto pendelte vom einen Bahnhof durch Stallikon zum anderen Bahnhof und zurück. Dadurch entstanden auch neue Direktverbindungen zwischen Bonstetten und Stallikon sowie zwischen Landikon und Birmensdorf. Standardgemäss wurde vereinbart, dass der ZVV die Buslinie übernehme, wenn ein Kostendeckungsgrad von 30% oder wenigstens 10 Einsteigern pro Fahrt erreicht werde.

Obwohl sich die Fahrgastzahl auf der Linie 237 auf durchschnittlich 12.81 Personen pro Fahrt bzw., insgesamt auf ca. 168000 Fahrgäste im letzten Jahr steigerte, übernahm der ZVV die Buslinie nicht.

Stattdessen führte er die Buslinie 227 ein, mit einer massiv reduzierten Strecke – vom Dorfteil Stallikon direkt an den Bahnhof Bonstetten – und nur noch an Werktagen bis 20.00 Uhr, was zur Folge hatte, dass, entsprechend der schlechten Verbindung und Erschliessung, die Fahrgastzahlen um 30% zurückgingen.

Weil der ZVV die zuvor von der Gemeinde gekaufte Busverbindung «in der Regel» übernimmt, wenn 10 Personen pro Kurs einstiegen, und da die Buslinie 237 sogar auf 12,81 Fahrgäste pro Fahrt kam, stellt sich die Frage nach der Gleichbehandlung.

Die Gemeinde Stallikon hat keine eigenen Schulanlagen für die Sekundarschule. Sie gehört der Sekundarschulgemeinde Bonstetten – Stallikon – Wettswil an. Die drei Gemeinden übergaben der Sekundarschulgemeinde auch das Mandat für die grosse Sportanlage in Bonstetten. Hier und in die Fussballanlage in Wettswil investierte Stallikon Millionenbeträge. Das funktioniert so gut, dass besonders aufs Sparen fokussierte Einwohner seit Jahren auf eine Gemeindefusion hin arbeiten.

Die Strassen von Stallikon nach Bonstetten und Wettswil sind eng, steil und gewunden und werden rasant befahren. Geschwindigkeitsbeschränkungen oder Schutzmassnahmen für Fussgänger, Fahrrad- oder Mofafahrer gibt es nicht. Kinder und Jugendliche können unmöglich zu Fuss, mit dem Fahrrad oder dem Mofa nach Bonstetten. Wer zur Schule oder in die Sportanlagen will, braucht den Bus. Sonst müssen die Leute mit dem Auto gebracht werden. Stallikon mit seinen über 3200 Einwohnern braucht tagsüber und am Abend die Busverbindungen zur S-Bahn, zur Sekundarschule, zu seinen Sportanlagen und zu den Grossverteilern.

Letztes Jahr wurden für diese Buslinie in der Gemeinde Bonstetten gegen 500 Unterschriften gesammelt. In der Gemeinde Stallikon wurde ein Verein gegründet, der seit Anfang 2015 aktiv ist, und ebenfalls eine Unterschriftensammlung durchführt. In der ersten Sammelwoche kamen mehr als 130 Unterschriften zusammen. Die Stalliker Parteien unterstützen das Anliegen.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Regierungsrat um die Beantwortung folgender Fragen:

Zu Kosten, Ertrag und Kostendeckungsgrad

1. Was für einen Fahrpreis pro Fahrgastfahrt und was für weitere Erträge berechnete der ZVV in seiner Kosten- und Ertragsrechnung?
2. Wie wurde dieser Ertrag im Fall der Buslinie 237 pro Fahrgastfahrt bestimmt?
3. Der Kostendeckungsgrad der Buslinie 237 soll nur 25% betragen haben. Wie wurde das berechnet. Bitte um detaillierte Ausführung.

Zur Gleichbehandlung

4. Der ZVV verglich den Kostendeckungsgrad der im Aufbau befindlichen Buslinie 237 mit dem Kostendeckungsgrad des ZVV. Dieser ist aber nicht bei allen Verbindungen gleich. Bei Bahn, Schiff und Bus dürften sich Unterschiede ebenso ergeben wie innerhalb dieser Gruppen. Sinnvoll ist der Vergleich mit dem Selbstfinanzierungsgrad von Buslinien.
 - a) Welches ist der Kostendeckungsgrad von Buslinien des ZVV im Durchschnitt?
 - b) Welches ist die Streuung bei diesem Kostendeckungsgrad?
 - c) Welches ist der Median?
5. Es liegt in der Natur der Sache, dass neue Buslinien einen weniger hohen Kostendeckungsgrad haben als alte; die Leute müssen sich darauf einstellen, was lange dauern kann.
 - a) Welches waren die durchschnittlichen Kostendeckungsgrade der neu übernommenen Buslinien des ZVV von 2008 bis 2013?
 - b) Welches waren die Streuung und der Median?

6. Hätte der ZVV die Buslinie 237 übernehmen wollen, so hätte er den entsprechenden Aufwand rechtzeitig budgetieren müssen. Trifft es zu, dass das nicht geschah und, als der Übernahmeantrag der Gemeinde Stallikon anstand, die Übernahme praktisch das ganze Budget für den Bezirk Affoltern beansprucht hätte?
7. In wie vielen Fällen übernahm der ZVV in den Jahren 2008 bis 2013 zuvor von den Gemeinden nach § 20 gekaufte Verbindungen, bei denen die Auslastung weniger als 12,81 bzw. 13,23 Fahrgäste pro Fahrt betrug?
8. Übernahm der ZVV in der genannten Zeit auch Linien oder Kurse, bei denen die Auslastung weniger als 10 Fahrgäste pro Fahrt betrug?
9. In wie vielen Fällen übernahm der ZVV in den Jahren 2008 bis 2013 solche Verbindungen nicht, obwohl eine Auslastung von 12,81 bzw. 13,23 Fahrgästen (und mehr) pro Fahrt erreicht wurde (Fälle wie jener des Bus 237)?
10. Ist der Regierungsrat der Meinung, dass auch Landgemeinden einen Anspruch auf eine gute Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr haben?
11. Ist der Regierungsrat bereit, sich für die Übernahme der Buslinie 237 durch den ZVV einzusetzen?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Hans Läubli und Jakob Schneebeli, Affoltern a. A., wird wie folgt beantwortet:

Gemäss § 11 des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr (PVG; LS 740.1) ist der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) für ein koordiniertes, auf wirtschaftliche Grundsätze ausgerichtetes Verkehrsangebot verantwortlich. Die Festlegung des Verbundangebots erfolgt durch den Verkehrsrat, dem Führungsorgan des ZVV. Bei der Festlegung des Verbundangebots orientiert er sich insbesondere an den Grundsätzen, die der Kantonsrat alle zwei Jahre für die mittel- und langfristige Angebotsplanung des ZVV beschliesst und die in der jeweiligen Strategie des ZVV ihren Niederschlag finden. Die Grundsätze wiederum bilden die Grundlage für die finanziellen Mittel, die der Kantonsrat dem ZVV in einem Rahmenkredit für jeweils zwei Jahre zur Verfügung stellt.

Das Verbundangebot legt der Verkehrsrat in einem ebenfalls zweijährlichen Fahrplanverfahren fest. Die Einzelheiten sind in der Fahrplanverfahrensverordnung (LS 740.35) geregelt. Demnach planen die Verkehrsunternehmen unter Mitwirkung der Gemeinden das Angebot in

ihrem Marktgebiet. Nach der öffentlichen Auflage sammeln die Gemeinden die Begehren der Einwohnerinnen und Einwohner und leiten sie mit einer Empfehlung auf Unterstützung oder Ablehnung an die Verkehrsunternehmen weiter. Diese beurteilen die Begehren auf ihre betriebliche Machbarkeit und Kostenfolgen. An den regionalen Verkehrskonferenzen (RVK) werden die Begehren behandelt und zuhanden des ZVV beurteilt. Der Verkehrsrat legt anschliessend auf Antrag des ZVV das verbundweite Angebot fest. Massgebend für die Angebotsplanung sind auf allen Stufen die strategischen und finanziellen Vorgaben, die der Kantonsrat beschliesst.

Es liegt in der Natur der Sache, dass auf Stufe der Gemeinden eine Fülle unterschiedlichster Einzelinteressen zusammenkommt. Diesen liegen teilweise gegensätzliche Anliegen zugrunde, die geprüft und auf ihre Übereinstimmung mit den gesetzlichen Regelungen, der übergeordneten Verkehrsplanung sowie den strategischen und finanziellen Vorgaben des Kantonsrates beurteilt werden. Diese Aufgabe kommt dem Verkehrsrat zu. Dabei ist es unumgänglich, dass nicht alle Einzelanliegen berücksichtigt werden können. Im Fahrplanverfahren 2014/2015 sind von den Gemeinden rund 400 Begehren für eine Behandlung an den RVK weitergeleitet worden. Von diesen Massnahmen konnte rund ein Viertel bei der Festlegung des Verbundangebots berücksichtigt werden.

Aus diesen Ausführungen ergibt sich, dass die Ausgestaltung eines lokalen Angebots, wie sie auch der vorliegenden Anfrage zugrunde liegt, in erster Linie in die Zuständigkeit der Gemeinde und des zuständigen Verkehrsunternehmens fällt.

Bei der Festlegung des Verbundangebots ist die Angebotsverordnung (LS 740.3) zu berücksichtigen, die je nach Siedlungsdichte und -grösse drei Angebotsbereiche unterscheidet: Grundversorgung (1), Verdichtung (2) und flächendeckendes Angebot (3). Bei der Grundversorgung gilt in der Regel ein Stundentakt, im Angebotsbereich 2 ein Halbstundentakt und im Angebotsbereich 3 wird ein Viertelstundentakt angestrebt.

Darüber hinaus haben die Gemeinden und andere Dritte die Möglichkeit, zusätzliche Linien oder Linienergänzungen zum Verbundtarif einzuführen und Fahrplanverdichtungen vorzunehmen (§ 20 PVG). Die entsprechenden Kosten sind nach Abzug eines Einnahmenanteils von den bestellenden Dritten zu übernehmen. Die Details dieser sogenannten §20-Leistungen sind in einer Wegleitung geregelt (§ 20 Richtlinie) und werden im Einzelfall vertraglich festgehalten. Solche §20-Leistungen können auf Antrag der bestellenden Dritten in das Verbundangebot aufgenommen werden. Dies kann in der Regel frühestens nach vier Jahren erfolgen und setzt neben der Erfüllung der Mindestkriterien, die in §20-

Richtlinie aufgeführt sind (Einsteigerzahl und Kostendeckungsgrad) auch die Erfüllung weiterer Bedingungen voraus. Dazu gehören die Anforderungen aus Sicht der Verkehrsplanung (wie Abstimmung mit dem Gesamtangebot, Bedeutung der Funktionen einer Linie, Einpassung in die Fahrpläne, Anschlusssituationen, Linienverknüpfungen usw.), der betrieblichen Abläufe (Ausschöpfung von Optimierungspotenzialen bei Personal und Fahrzeugen), der strategischen Vorgaben des Kantonsrates, der Wirtschaftlichkeit und der Finanzierbarkeit.

Aus all diesen Gründen wurde sowohl in §20-Richtlinie wie auch in den darauf abgestützten Verträgen hinsichtlich der Übernahme von §20-Leistungen eine Kann-Formulierung gewählt. Es besteht somit keine Pflicht zur Übernahme durch den ZVV. Eine solche ist in den gesetzlichen Grundlagen nicht vorgesehen und könnte in einem §20-Vertrag zwischen Dritten und dem ZVV wegen der zahlreichen Unwägbarkeiten auch nicht vereinbart werden. So ist zum Beispiel im Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nicht bekannt, ob in den zukünftigen Fahrplanverfahren ausreichend Mittel für eine Übernahme zur Verfügung stehen werden. Dies wäre eine zwingende Voraussetzungen, damit §20-Leistungen in das Verbundangebot übernommen werden könnten.

Zu Fragen 1–6:

Das Siedlungsgebiet der Gemeinde Stallikon ist dem Angebotsbereich 2 zuzuordnen. Dieser sieht grundsätzlich eine Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr im 30-Minuten-Takt vor, der je nach Nachfrage in den Hauptverkehrszeiten verdichtet und in den Nebenverkehrszeiten ausgedünnt werden kann.

Die Erschliessung der Gemeinde Stallikon erfolgt durch die Buslinie 235 (Ebertswil–Hausen am Albis–Zürich Wiedikon). Durch das Angebot mit Halbstundentakt von Montag bis Freitag auf dem Abschnitt Stallikon, Aegerten, bis Zürich, Bahnhof Wiedikon, sowie einem Stundentakt am Wochenende und während der Randverkehrszeiten stellt diese Linie eine attraktive Verbindung in die Stadt Zürich sicher. Während der Hauptverkehrszeiten werden aus Kapazitätsgründen Zusatzkurse angeboten. Damit ist die Gemeinde gemäss Angebotsverordnung bereits ausreichend mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen.

Die Gemeinde Stallikon hat ab Dezember 2009 in Ergänzung des Verbundangebots die Linie 237 als §20-Leistung bestellt. Diese führte vom Bahnhof Bonstetten-Wettswil via Bonstetten, Sunnenberg, Stallikon, Aegerten, und Stallikon, Dorf, nach Birmensdorf.

Im Fahrplanverfahren 2014/2015 wurden in den Vorgaben des ZVV Mittel für einen Angebotsausbau im Reppischtal eingestellt. Vorgesehen war eine Taktverdichtung des Wochenendangebots auf der Linie 235 oder

eine Teilübernahme der Linie 237. Eine vollständige Übernahme der Linie 237 in das Verbundangebot wurde aufgrund des schlechten Kosten-Nutzen-Verhältnisses dieser Linie nicht vorgesehen.

Zur Ermittlung der Wirtschaftlichkeit einer Buslinie arbeitet der ZVV mit der sogenannten Linienerfolgsrechnung (Kosten- und Ertragsrechnung). Die Erträge werden mittels Personenkilometer (PKM, Gewicht 70%) und Einsteigende (Gewicht 30%) den einzelnen Linien zugeschrieben. Daraus ergibt sich der Verkehrsertrag pro Linie.

Der durchschnittliche Kostendeckungsgrad der Buslinien im ZVV (ohne Nachtbuslinien) betrug für das Fahrplanjahr 2010 60%. Der Median des Kostendeckungsgrads aller Buslinien im ZVV betrug 43,2%. 2013 lag der durchschnittliche Kostendeckungsgrad bei 61%.

Für die Linie 237 wurde ein Kostendeckungsgrad zwischen rund 25% (2010) und 33% (2013) ermittelt. Dieser wurde auf der Grundlage von rund 523 000 PKM und 110 000 Einsteigenden und für 2010 bzw. rund 722 000 PKM und 15 000 Einsteigenden für 2013 errechnet. Es zeigt sich also, dass der Kostendeckungsgrad der Linie 237 deutlich unter dem durchschnittlichen Kostendeckungsgrad von 61% für Buslinien im ZVV lag. Dabei ist zu beachten, dass die Grundversorgung (Angebotsbereich 1 gemäss Angebotsverordnung) in der Regel durch Buslinien erfolgt, die häufig einen unterdurchschnittlichen Kostendeckungsgrad aufweisen. Dies rechtfertigt sich durch die Grundversorgungsfunktion. Die Linie 237 wies jedoch keine Grundversorgungsfunktion auf.

Den Fragen betreffend Kostendeckungsgrad anderer §20-Leistungen liegt die Annahme zugrunde, dass diese miteinander vergleichbar sind. Tatsächlich unterscheiden sich die §20-Leistungen in Umfang (einzelne Kurse, Linienverlängerungen, zusätzliche Linien) und Nutzung erheblich. Hinzu kommt, dass neben den erforderlichen Mindestkriterien wie dem Kostendeckungsgrad weitere Kriterien erfüllt sein müssen, damit eine §20-Leistung in das Verbundangebot übernommen werden kann. Wichtige Grössen bei umfangreicheren Angeboten sind unter anderem auch die Effizienz, mit der die Leistungen erbracht werden, sowie deren verkehrsplanerische Bedeutung. Aufgrund der fehlenden Vergleichbarkeit erlaubt eine Auflistung des Kostendeckungsgrads anderer §20-Leistungen keine Rückschlüsse auf die Linie 237.

Auf Wunsch der Gemeinde Stallikon wurden im Fahrplanverfahren 2014/2015 die Mittel für den Angebotsausbau im Reppischtal für die Teilübernahme der Linie 237 eingesetzt. Es handelt sich dabei um die neue Linie 227, die den grössten und nachfragestärksten Teil der bisherigen Linie 237 übernimmt. Massgebend für diese Lösung war, dass die Kosten für den Betrieb der neuen Linie 227 durch eine betriebliche Verknüpfung mit der ausgebauten Linie 205 (Bonstetten–Arni) ausserhalb

der Hauptverkehrszeiten wesentlich vermindert werden konnten und dass die Hauptfunktionen der bisherigen Linie 237, nämlich die Verbindung von Stallikon mit Bonstetten-Wettswil und Birmensdorf, weiterhin angeboten werden können. Die Lösung bedingt auf der Linie 227 einen direkten Fahrweg zwischen Bonstetten-Wettswil, Bahnhof, und Stallikon, Dorf. Die Haltestellen zwischen Bonstetten, Sunnenberg, und Stallikon, Aegerten können dadurch nicht mehr durch die Linie 227 bedient werden. Die Haltestellen auf dem Gemeindegebiet von Stallikon werden nach wie vor mit der Linie 235 bedient. Die Haltestelle Bonstetten, Sunneberg, (rund 1 Ein-/Aussteiger pro Kurs der Linie 237) wird seit dieser Anpassung nicht mehr bedient (Ausnahme Abendkurse der Linie 222). Die nahe gelegene Bushaltestelle Bonstetten, Isenbach, der Linie 220 (rund 300 Meter entfernt) übernimmt deren Funktion. Aufgrund des vorgegebenen Finanzrahmens und der Nachfrageverteilung wurden die Betriebszeiten bei der Übernahme ins Verbundangebot verkürzt. Die Gemeinde Stallikon bestellt seither in Ergänzung zum Verbundangebot der Linie 227 zusätzliche Kurse am Abend und Wochenende gemäss § 20 PVG.

Eine vollumfängliche Übernahme der Linie 237 war unter anderem auch aufgrund der hohen absoluten Kosten (rund Fr. 780000 pro Jahr) sowie ihrer nur ergänzenden verkehrsplanerischen Funktion nicht angezeigt. Demgegenüber wird mit der Teilübernahme der Linie 237 durch die neue Linie 227 die ehemalige §20-Leistung zum grössten Teil abgedeckt und die Leistungen werden effizienter erbracht.

Zu erwähnen bleibt, dass im Fahrplanverfahren 2014/2015, als die Anpassung der Buslinie 237 zur neuen Buslinie 227 erfolgte, weder die Gemeinde Stallikon noch die Gemeinde Bonstetten von ihrem Rekursrecht gegen diese Anpassung Gebrauch machten.

Zu Fragen 7–9:

Zur fehlenden Vergleichbarkeit von §20-Leistungen und deren Übernahme in das Verbundangebot wird auf die entsprechenden Ausführungen zu den Fragen 1–6 verwiesen.

Im Fall der Linie 237 besteht ein gewisses Bedürfnis der Gemeinde Stallikon nach einer Verbindung mit dem öffentlichen Verkehr in die Nachbargemeinde Bonstetten. Die Ausgestaltung der Linie 237 war aber zu wenig effizient, da sie während der gesamten Betriebszeit den Einsatz eines eigenen Fahrzeugs mit eigenem Personal voraussetzte. Im Rahmen des Fahrplanverfahrens 2014/2015 wurde die Linienführung so optimiert, dass die Linien 205 und 227 ausserhalb der Hauptverkehrszeiten mit dem gleichen Fahrzeug betrieben werden können. Dadurch konnte ein Teil der bisherigen Linie 237 als neue Linie 227 ins Verbundangebot übernommen werden.

Zu Fragen 10 und 11:

Wie eingangs erwähnt, ist die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr in der Angebotsverordnung geregelt und in den Grundsätzen des Kantonsrates weiter konkretisiert.

Die attraktive Erschliessung der Gemeinde Stallikon ist durch die gut ausgebaute Linie 235 sichergestellt. Die Verbindung zu den Nachbargemeinden Bonstetten und Birmensdorf wurde im Fahrplanverfahren 2014/2015 durch die Linie 227 als Verbundangebot eingeführt. Damit ist die Gemeinde nicht nur ausreichend durch den öffentlichen Verkehr erschlossen, sondern besser, als in der Angebotsverordnung vorgesehen. Das Angebot wird effizient erbracht und entspricht den verkehrsplanerischen Grundsätzen.

Gemäss den aufgezeigten Zuständigkeiten wird der Verkehrsrat im Rahmen des ordentlichen Fahrplanverfahrens prüfen, ob weitere Anpassungen an der Linie 227 vorzunehmen sind.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi