

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

21. August 2013

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 6. Februar 2013 reichten Gemeinderätinnen Simone Brander (SP) und Dr. Ann-Catherine Nabholz (GLP) folgende Motion, GR Nr. 2013/38, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, gestützt auf § 8 Abs. 2 der Verordnung über das Fahrplanverfahren im Verkehrsverbund des Kantons Zürich (FVV) dem Gemeinderat eine Verordnung vorzulegen, die den Einbezug der ÖV-Nutzenden, des Gemeinderats, der Quartiervertretungen/Quartiervereine und bei der Fahrplangestaltung sicherstellt und als Organisationsreglement der Regionalen Verkehrskonferenz (RVK) der Stadt Zürich dienen soll. Diese Verordnung soll eine demokratische Mitsprache in der Regionalen Verkehrskonferenz ermöglichen.

Begründung:

Gemäss § 8 Abs. 2 der FVV schafft die Stadt Zürich für ihre regionale Verkehrskonferenz eine eigene Organisation.

Damit die Verkehrs- und Siedlungsplanung aufeinander abgestimmt und in Zusammenarbeit mit Gemeinden und regionalen Institutionen möglichst breit abgestützte Lösungen gefunden werden können, wurde das Modell der Regionalen Verkehrskonferenz geschaffen. Laut FVV koordinieren die regionalen Verkehrskonferenzen die Interessen der Gemeinden in der Angebotsplanung, im Fahrplanverfahren und weiteren Fragen des öffentlichen Verkehrs, indem sie u. a. auch dafür sorgen, dass die Kommunikation mit der Bevölkerung und mit privaten Interessensvereinigungen sichergestellt wird (vgl. z. B. §7 und §13).

Die Vielzahl parlamentarischer Vorstösse betreffend Angebotsplanung des öffentlichen Verkehrs lässt darauf schliessen, dass die ÖV-Nutzenden offenbar zu wenig in die Mitgestaltung der Angebotskonzepte einbezogen werden. Besonders periphere Quartiere – ohne direkten Anschluss an zentrale ÖV-Knotenpunkte – bedauern die mangelnden Mitwirkungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten.

Wie der Beantwortung der schriftlichen Anfrage 2012/217 zu entnehmen ist, ist der Direktor der VBZ heute die einzige stimmberechtigte Person in der Regionalen Verkehrskonferenz. Es ist deshalb an der Zeit, dass die Regionale Verkehrskonferenz demokratisiert wird.

Die demokratisierte Regionale Verkehrskonferenz soll es auch ermöglichen, dass die wirtschaftlichen Zusammenhänge zwischen den gewünschten Angebotserweiterungen und dem beschränkten Budget des ZVV in einem erweiterten Kreis besser verstanden werden.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderates (GeschO GR) sind Motionen selbständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

Die vom Regierungsrat des Kantons Zürich erlassene Fahrplanverfahrensverordnung (FVV, LS 740.35) regelt das Verfahren zur Erstellung des Fahrplans des Verkehrsverbunds des Kantons Zürich. Sie regelt insbesondere die Aufgaben der Regionalen Verkehrskonferenzen und bestimmt, wie die Interessen der Gemeinden, der regionalen Institutionen und der Öffentlichkeit zu berücksichtigen sind. Sie weist dabei den verschiedenen kantonalen und kommunalen Behörden und Gremien wie auch den privaten Transportunternehmen klare Aufgaben, Kompetenzen und Rollen zu.

Der Verkehrsverbund leitet das Verfahren durch finanzielle und strategische Vorgaben ein. Er überwacht und koordiniert den Verfahrensablauf. Er setzt die zwingend einzuhaltenden Fristen und organisatorischen Einzelheiten des Verfahrens fest. Er überprüft die Angebotskonzepte im Hinblick auf ihre Übereinstimmung mit den finanziellen und strategischen Vor-

haben und stellt das Verbundfahrplan-Projekt den Gemeinden, regionalen Verkehrskonferenzen (RVK) und regionalen Institutionen zu.

Das marktverantwortliche Transportunternehmen wird vom Verkehrsverbund in ihrem Marktgebiet mit der Angebotsplanung, der Ausarbeitung der Angebotskonzepte, des Fahrplan-Projekts sowie des Fahrplans beauftragt. Auf dem Gebiet der Stadt Zürich sind neben den VBZ weitere marktverantwortliche Transportunternehmen tätig wie beispielsweise die SBB.

Die Transportunternehmen stellen die betriebliche Funktionsfähigkeit der Fahrpläne sicher.

Gemeinden und regionale Planungsverbände können begründete Begehren einreichen, die im Fahrplanverfahren berücksichtigt werden sollen.

Die RVK koordinieren die Interessen der vertretenen Gemeinden in der Angebotsplanung, im Fahrplanverfahren, in Tariffragen und in weiteren Fragen des öffentlichen Verkehrs. Die RVK sorgen insbesondere für einen geregelten Austausch mit den marktverantwortlichen Transportunternehmen, den Behörden der vertretenen Gemeinden und den interessierten regionalen Institutionen sowie die Kommunikation mit der Bevölkerung und mit privaten Interessenvereinigungen. Die RVK besitzen ein eigenes Antragsrecht in Bezug auf die Festsetzung des Fahrplans, sind im Gegensatz zu den Gemeinden allerdings nicht rechtsmittellegitimiert, sie haben die Ablehnung allfälliger Anträge durch den Verkehrsverbund vielmehr hinzunehmen.

Die RVK Zürich ist insofern ein Sonderfall, als sie lediglich eine Gemeinde umfasst. Dies hat einerseits zur Folge, dass die Vorschriften der FVV über die Zusammensetzung der RVK und das Stimmrecht in der RVK (jede Gemeinde ordnet eine Vertreterin oder einen Vertreter in die RVK ab, jede Gemeinde verfügt in der RVK über eine Stimme) für die RVK Zürich nicht angewendet werden können, weshalb § 8 Abs. 2 FVV denn auch vorsieht, dass die Stadt Zürich für ihre RVK eine eigene Organisation schafft. Andererseits entfällt damit für die RVK Zürich die Aufgabe der Koordination der divergierenden Interessen verschiedener Gemeinden. Der Stadtrat hat gestützt auf diese Bestimmung den Direktor der VBZ als einzigen Vertreter der Stadt Zürich in die RVK Zürich delegiert. Ihm obliegt als Präsident die Einladung der gemäss § 10 FVV obligatorisch einzuladenden anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmer sowie der Entscheid über den Beizug weiterer Teilnehmender und die Sitzungsleitung. Zur Erledigung der somit der RVK Zürich obliegenden Aufgaben erschien diese Massnahme dem Stadtrat als zweckmässig und effizient, sie hat sich denn auch über viele Jahre bestens bewährt.

Gemäss § 10 Abs. 1 FVV nehmen an den Sitzungen der RVK obligatorisch mit beratender Stimme die Vertreterinnen und Vertreter der auf Stadtgebiet tätigen marktverantwortlichen Unternehmen, des Verkehrsverbunds und der betroffenen angrenzenden Verkehrskonferenzen teil. Gemäss Abs. 2 der erwähnten Bestimmung können zusätzlich Vertreterinnen oder Vertreter weiterer Transportunternehmen, regionaler Planungsverbände und anderer vom öffentlichen Verkehr besonders abhängiger Institutionen zu den Sitzungen eingeladen werden. Über den Beizug weiterer Teilnehmerinnen und Teilnehmer entscheidet das Präsidium.

Gestützt auf diese Bestimmung werden zu den Sitzungen der RVK Zürich regelmässig Vertreterinnen oder Vertreter benachbarter Transportunternehmen, von Pro Bahn Schweiz, vom Forum der Konsumentinnen und Konsumenten, von Zürich Tourismus und der Flughafen Zürich AG beigezogen. Aufgrund des erkennbar steigenden Interesses am Fahrplanverfahren aus den Quartieren wurde zu den letzten beiden Sitzungen auch der Präsident der Konferenz der Quartiervereine von Zürich eingeladen. Die aussergewöhnlich grosse Zahl der eingegangenen Begehren zum S-Bahn-Verkehr im Bahnhof Wipkingen nach Eröffnung der Durchmesserlinie gaben dem Präsidenten der RVK Zürich ferner Anlass, zur letzten Sitzung auch das Präsidium des Quartiervereins Wipkingen einzuladen.

Die Fahrplanperiode dauert jeweils zwei Jahre. Gemäss der Planung des Verkehrsverbunds sind in der Regel drei Sitzungen der RVK zur Vorbereitung des Fahrplanwechsels nötig. Die beiden ersten Sitzungen werden jeweils im Mai und November des Vorjahres des Fahrplanwechsels anberaunt, die dritte Sitzung findet im Mai des Jahres mit dem Fahrplanwechsel statt. Im Rahmen dieser Sitzung formuliert die RVK ihre Empfehlungen zuhanden des Verkehrsverbunds aufgrund der eingegangenen Begehren zum öffentlich aufgelegten Verbundfahrplan. In der Folge setzt der Verkehrsrat den Fahrplan fest. Dieser kann von den Gemeinden beim Regierungsrat angefochten werden (§ 29 des Personenverkehrsgesetzes PVG, LS 740.1). Den RVK steht kein Rekursrecht zu. Sie sind lediglich ein Konsultativgremium, ihre Einflussnahme beschränkt sich auf das Antragsrecht im Verbundfahrplanverfahren und die Möglichkeit zur Stellungnahme zum Verbundfahrplanprojekt.

Die FVV weist – wie erwähnt – den Beteiligten im Fahrplanverfahren klare Aufgaben, Kompetenzen und Rollen zu (vgl. §§ 11–16 FVV). In Bezug auf die Konstituierung der RVK ergeben sich aus dieser Verordnung somit Rahmenbedingungen, die trotz der Befugnis zur Festlegung einer eigenständigen Organisation für die RVK Zürich auch für die Stadt zu beachten sind. Der Ermessensspielraum für eine eigene Organisation findet seine Grenze am durch die Verordnung verbindlich festgelegten Rahmen. So sieht die FVV beispielsweise keine unmittelbare Mitwirkung der Bevölkerung und privater Interessenvereinigungen im Fahrplanverfahren vor.

Ebenso wenig ist vorgesehen, dass die Bevölkerung bzw. die «interessierten Kreise» in die RVK Einsitz nehmen. Der RVK kommt im Fahrplanverfahren die Rolle der Koordination der Interessen der beteiligten Gemeinden zu; sie stellt demgegenüber aufgrund des Konzepts der FVV kein Instrument zur Ermöglichung der demokratischen Mitwirkung der Bevölkerung und interessierter Kreise dar. «Interessierte Kreise» sind vielmehr durch die Gemeinden im Rahmen der Erstellung der Angebotskonzepte in geeigneter Weise anzuhören (§ 13 Abs. 3 FVV). Die Gemeinden haben ihrerseits zu definieren, wer «interessierte Kreise» sind. Quartiervertretungen/Quartiervereine sind sicherlich dazuzuzählen.

Die Quartiervereine besitzen zusätzlich zur Anhörung im Fahrplanverfahren durch Mitwirkungsprozesse, runde Tische oder Aussprachen mit der Stadtverwaltung, Möglichkeiten, ihre Positionen einzubringen. In der Vereinbarung mit der Stadt Zürich und der Konferenz der Quartiervereine vom 24. August 2011 wurde ausdrücklich festgehalten, dass auf Wunsch der Quartiervereine einmal jährlich oder bei Bedarf eine Aussprache mit der Stadt über grössere Projekte im öffentlichen Raum (z. B. Verkehrsführung, Bauten im öffentlichen Raum) stattfindet. In der Regel organisiert jeder Quartierverein einmal jährlich eine entsprechende Zusammenkunft mit den massgebenden städtischen Ämtern (namentlich sind dies Tiefbauamt, Grün Stadt Zürich, Dienstabteilung Verkehr, Stadtpolizei, Amt für Städtebau und VBZ). Dabei wird u. a. auch über die Form des Einbezugs der Quartierbevölkerung und -organisationen bei spezifischen Projekten gesprochen. Bereits heute ist somit ein Austausch zwischen der Quartierbevölkerung und den zuständigen Amtsstellen der Stadt Zürich aufgrund dieser Vereinbarung möglich und wird erfahrungsgemäss auch genutzt.

Die Ausarbeitung eines Verbundfahrplans ist eine sehr komplexe Aufgabe und bedarf grossen Sachverstands unter Berücksichtigung aller strategischer und finanzieller Vorgaben des Verkehrsverbunds, von Infrastruktur, Fahrzeugpark, Verkehrsvorschriften, Anschlüssen auf Angebote der Partnerunternehmen und nicht zuletzt arbeitsrechtlichen Vorschriften für das eingesetzte Personal.

Der Teilnehmerinnen- und Teilnehmerkreis an den Beratungen der RVK Zürich umfasst bereits heute rund 20 Personen. Mit einer wesentlichen Ausweitung dieses Kreises um Mitglieder des Gemeinderats und der Quartiervereine dürfte sich das Gremium als kaum mehr arbeitsfähig erweisen. Würden alle Quartiervereine in die Regionale Verkehrskonferenz der

Stadt Zürich eingebunden, so würde sich der Kreis der Mitglieder allein dadurch um etwa 25 Personen erhöhen.

Dem Anliegen der Motionärinnen kann daher in der beantragten Form aus rechtlichen wie auch aus organisatorischen Gründen nicht entsprochen werden. Zudem ist der Stadtrat der Ansicht, dass der beantragte Erlass eines Organisationsreglements für eine regionale Verkehrskonferenz, bei der es sich wie erwähnt um ein Koordinationsgremium im Rahmen des Fahrplanverfahrens ohne Entscheidungsbefugnis handelt, nicht als «Erlass einer weiteren Verordnung von allgemeiner Wichtigkeit» i.S.v. Art. 41 Buchstabe I der Gemeindeordnung (AS 101.100) qualifiziert werden kann. Das Begehren erweist sich daher auch kaum als motionsfähig.

Dem Anliegen der Motionärinnen nach einem vermehrten Einbezug der ÖV-Nutzenden in die Angebotsplanung kann indes mittels anderer Massnahmen entsprochen werden. Namentlich kann die Stadt die ihr im § 13 Abs. 3 FVV zugewiesene Aufgabe, die interessierten Kreise auf ihrem Gebiet zu den Angebotskonzepten anzuhören, intensiver und proaktiver wahrnehmen als dies bisher geschah. Mit der Festlegung eines geeigneten Vorgehens könnten die interessierten Kreise in einer früheren Phase als heute Wünsche bezüglich Angebotskonzepten anmelden und sich über die wirtschaftlichen Zusammenhänge zwischen den gewünschten Angebotserweiterungen und dem beschränkten Budget des ZVV informieren.

Die Besetzung der RVK Zürich mit dem Direktor der Verkehrsbetriebe (VBZ) als einzig stimmberechtigtem Mitglied wird von den Motionärinnen als undemokratisch empfunden. Der Stadtrat ist bereit, die bisherige Organisation – die zumindest unter dem Aspekt der Effizienz und der Sachkompetenz dem Sonderfall der RVK Zürich, die als einzige RVK im Kanton für nur eine einzige Gemeinde zuständig ist, durchaus angemessenen Rechnung zu tragen vermochte – einer Überprüfung zu unterziehen und dabei zusätzliche Gesichtspunkte zu berücksichtigen.

Der Stadtrat wird hierzu ein Konzept ausarbeiten und eine neue Regelung im Zuge des Fahrplanverfahrens 2016/17 in Kraft setzen.

Der Stadtrat lehnt aus den vorstehend genannten Gründen die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti