

An den Grossen Gemeinderat

Winterthur

Beantwortung der Schriftlichen Anfrage betreffend «Gratis Haltestellen für Eurobus und weitere Carunternehmen», eingereicht von den Gemeinderäten F. Steger (SP) und R. Diener (Grüne)

Am 2. Juli 2018 reichten die Gemeinderäte Felix Steger (SP) und Reto Diener (Grüne) folgende Schriftliche Anfrage ein:

*«In der Berichterstattung des Landboten konnte gelesen werden, dass die Fernbuslinie Eurobus-Flixbus seit kurzem an der Lagerhausstrasse halten. Wie andere Carunternehmen darf der kommerzielle Busbetrieb die Carhaltestelle kostenfrei benutzen. Dies obwohl die Gebührentabelle für diverse Benutzungen des öffentlichen Grundes eine Gebühr vorsieht. Insbesondere Fernbuslinien sind, wie jedes andere kommerzielle Mobilitätsangebot, mit dem generierten Mehrverkehr und dem Anreiseverkehr der Passagiere eine Umweltbelastung für die Stadt und ihre Bewohner*innen. Ausserdem benutzen sie die von Steuergeldern finanzierte Infrastruktur wie Strassen und Haltestellen mit, ohne dass sie sich daran finanziell beteiligen.*

Es wird argumentiert, dass die Fernbuslinien erst seit rund einer Woche verkehren und deshalb noch abgewartet werden sollte. Jedoch machen bereits andere umliegende Gemeinden – namentlich Wiesendangen – schlechte Erfahrungen mit diesen Angeboten. Dort werden von Eurobus offensichtlich Abmachungen nicht eingehalten und die Wartenden verursachen mit Abfall und Anreiseverkehr Emissionen, die von der Gemeinde getragen werden muss. Ausserdem halten internationale Fernbuslinien bereits seit längerer Zeit in Winterthur, was ein weiteres Abwarten noch unverständlicher macht.

Deshalb stellen sich folgende Fragen an den Stadtrat:

- Ist der Stadtrat ebenfalls der Meinung, dass eine kommerzielle Benützung des öffentlichen Grundes eine Abgeltung nötig macht?*
- Aus welchen Gründen bevorzugt der Stadtrat weitere Entwicklungen abzuwarten anstatt zu handeln?*
- Unter welchen Bedingungen ist der Stadtrat gewillt Massnahmen bezüglich den Fernbuslinien zu ergreifen?*
- Welches sind die Schritte, die zur Abklärung der nötigen Grundlagen zur Beurteilung der Gebührenpflicht für private Car- und Busunternehmen erfolgen müssen? Welche Schritte sind bezüglich der Carhaltestelle Lagerplatz bereits erfolgt und welche Schritte sind geplant? Bis wann kann mit Resultaten dieser Abklärung gerechnet werden?»*

Der Stadtrat erteilt folgende Antwort:

Gebührenfreie Benützung der öffentlichen Strassen

Der Strassenraum dient sowohl dem fliessenden wie auch dem ruhenden Verkehr. Die Frage, ob die Nutzung des Strassenraums durch die Stadt Winterthur für gebührenpflichtig erklärt werden kann, hängt unter anderem von der Art und der Intensität der Nutzung ab. Eine allfällige Gebührenpflicht muss sodann praktikabel sein, und die Verkehrsteilnehmer gleich behandeln.

Gestützt auf Art. 82 Abs. 3 BV ist die Benützung öffentlicher Strassen gebührenfrei. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung und einhelliger Lehre gilt diese Gebührenfreiheit, solange die Benützung der Strasse im Rahmen ihrer Zweckbestimmung und im Rahmen des Gemeingebrauchs erfolgt. Zum Gemeingebrauch einer Strasse gehört dabei auch das kurzfristige Parkieren, weshalb dafür höchstens eine Kontrollgebühr verlangt werden darf. Eine darüber hinausgehende Benützung der Strasse stellt hingegen gesteigerten Gemeingebrauch dar, wofür neben Kontroll- auch Benützungsgebühren erhoben werden dürfen.

Ob gesteigerter Gemeingebrauch vorliegt, ist somit abhängig von der Intensität (Dauer) der Nutzung sowie von der Örtlichkeit. So gilt etwa das Parkieren an zentralen, hochfrequentierten städtischen Lagen bereits ab einer Parkierungsdauer von 30 Minuten als gesteigerter Gemeingebrauch, während das Parkieren an weniger stark frequentierten Lagen auch über 30 Minuten hinaus noch als gemeinverträglich bezeichnet werden kann.

Definition Parkieren

Wann ein Fahrzeug parkiert wird und wann eine andere Aktivität vorliegt, ist im Strassenverkehrsrecht definiert. Art. 19 Abs. 1 VRV lautet: «Parkieren ist das Abstellen eines Fahrzeuges, das nicht bloss dem Ein- und Aussteigenlassen von Personen oder dem Güterumschlag dient».

Vom Parkieren zu unterscheiden sind also das Ein- und Aussteigenlassen von Personen sowie der Güterumschlag. Der Begriff des Ein- und Aussteigenlassens von Personen wird in Lehre und Rechtsprechung eng ausgelegt. Es gestattet lediglich das Anhalten eines Fahrzeuges an einer bestimmten Örtlichkeit während des Ein- und/oder Aussteigenlassens von Personen sowie dem Ein- und Ausladen ihres Gepäcks. Ist dieser Vorgang beendet, muss das Fahrzeug unverzüglich weiterfahren. Während des Vorgangs muss der Fahrzeugführer beim Fahrzeug bleiben. Als Güterumschlag gilt das Verladen oder Ausladen von Gegenständen, die nach Grösse, Gewicht oder Menge die Beförderung durch ein Fahrzeug nötig machen. Die Güter, die zum Umschlag berechtigen, müssen also schwer, sperrig oder so zahlreich sein, dass dem Fahrzeuglenker oder der Fahrzeuglenkerin nicht zugemutet werden kann, diese von Hand bzw. zu Fuss über eine längere Strecke von/zu einem regelkonformen Parkplatz zu befördern. Vorausgesetzt ist dabei, dass das Ein- und Aussteigenlassen von Personen oder das Anhalten zwecks Güterumschlags nach den allgemeinen strassenverkehrsrechtlichen Vorschriften an einem Ort erlaubt ist.

Zu den einzelnen Fragen:

Zur Frage 1:

«Ist der Stadtrat ebenfalls der Meinung, dass eine kommerzielle Benützung des öffentlichen Grundes eine Abgeltung nötig macht?»

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass sämtliche Carunternehmen als kommerziell einzustufen sind. Sie alle führen ihre Fahrten gegen Bezahlung aus und generieren damit ein Einkommen. Carunternehmen, welche ausschliesslich einen gemeinnützigen Zweck verfolgen sind dem Stadtrat keine bekannt. Auch wenn ein Unternehmen neben anderen Geschäftszweigen eine oder mehrere konzessionierte Linien betreibt, welche (teilweise) mit öffentlichen Geldern subventioniert wird und damit ein gewisses öffentliches Interesse abdeckt, ändert das an der Qualifikation als kommerzielles Unternehmen nicht.

Eine Abgeltung oder Gebühr für das Parkieren auf öffentlichem Grund darf – wie einleitend erwähnt – erst erhoben werden, wenn die Grenze des Gemeingebrauchs des Strassenraums überschritten und damit gesteigerter Gemeingebrauch ausgeübt wird. Die Carhaltestelle an der Lagerhausstrasse ist Teil des öffentlichen Strassenraums. Sie besteht seit vielen Jahren und wird von zahlreichen privaten Carunternehmen zwecks Ein- und Ausladung der Fahrgäste für Binnen- und Auslandstransporte genutzt. Viele dieser Unternehmen verfügen über eine oder mehrere Konzessionen für Fahrten mit Halt in Winterthur. Zurzeit bestehen 50 solcher Konzessionen. Weiter werden ab der Haltestelle Lagerhausstrasse auch Ferienreisen, der Ski-Express oder andere Tagesausflüge angeboten. Die Carhaltestelle wird somit nicht zum Parkieren sondern lediglich zum Ein- und Aussteigenlassen von Personen benützt, was grundsätzlich unter die gebührenfreie Nutzung des Strassenraums fällt. Dass der Vorgang des Ein- und Aussteigenlassens bei einer Reisegesellschaft oder wenn Gepäck ein- oder ausgeladen werden muss, einige Minuten dauert, versteht sich von selbst. Gemäss Beobachtungen der Stadtpolizei wird die erlaubte Aufenthaltsdauer von 30 Minuten in der überwiegenden Mehrheit der Fälle eingehalten bzw. sogar deutlich unterschritten.

Die Nutzung der Haltestelle ist derzeit gestützt auf eine stadträtliche Verkehrsordnung auf maximal 30 Minuten beschränkt. Diese Zeitdauer stimmt überein mit der vom Bundesgericht anerkannten Grenze bis zu welcher das Parkieren an hochfrequentierten städtischen Zentrumsanlagen noch als gemeinverträglich erachtet wird. Selbst wenn auf diesem Platz also im Sinne des Gesetzes parkiert würde, wäre heute höchstens die Erhebung einer geringen Kontrollgebühr zulässig. Auch diese müsste indessen mit regelmässigem Kontrollaufwand gerechtfertigt werden können, was derzeit nicht der Fall ist.

Im Zusammenhang mit der steigenden Zahl an Konzessionen und Konzessionsgesuchen dürften sich die Platzverhältnisse an der Carhaltestelle Lagerhausstrasse jedoch verschärfen. Die einschlägigen gesetzlichen Grundlagen sehen zudem vor, dass die Haltestellen, welche von Carunternehmen mit einer Linienkonzession angefahren werden, mit einer gewissen Infrastruktur ausgestattet werden müssen. An den Kosten solcher Infrastrukturanlagen sollen – soweit gesetzlich möglich – die jeweiligen Unternehmen beteiligt werden. Für weitere Ausführungen zur künftigen Entwicklung wird auf die Ausführungen zum vierten bullet point verwiesen.

Zur Frage 2:

«Aus welchen Gründen bevorzugt der Stadtrat weitere Entwicklungen abzuwarten anstatt zu handeln?»

Die Nutzung der Haltestelle an der Lagerhausstrasse liegt – wie bereits erwähnt – im Rahmen des Gemeingebrauchs. Weiter ist das Angebot von Eurobus/Flixbus mit einer nationalen Fernverkehrslinienkonzession noch neu. Die Entwicklung im Bereich der Fernverkehrslinien ist zudem auch politisch noch unsicher (siehe Antwort zum dritten bullet point).

Sollte festgestellt werden, dass die Carunternehmen den Platz im Unterschied nicht mehr nur zum Ein- und Aussteigenlassen von Fahrgästen nutzen, sondern dort auch parkieren, werden die zuständigen Abteilungen weitere Massnahmen prüfen. Ebenso, falls sich Verkehrsprobleme oder eine negative Umgebungsentwicklung ergeben sollten.

Die steigende Anzahl Konzessionsgesuche zeigt aber, dass mittelfristig den gesetzlichen Vorgaben und den verschiedenen Bedürfnisse der konzessionsinhabenden Unternehmen Rechnung getragen werden muss. Die für den Verkehr verantwortlichen Stellen werden sich dieser Thematik annehmen bzw. haben bereits entsprechende Abklärungen in die Wege geleitet.

Zur Frage 3:

«Unter welchen Bedingungen ist der Stadtrat gewillt Massnahmen bezüglich den Fernbuslinien zu ergreifen?»

Die Handlungsmöglichkeiten des Stadtrates sind durch übergeordnetes Recht beschränkt. Ausserdem wird das Thema Fernbuslinien derzeit auch auf Bundesebene diskutiert. National- und Ständerat sind der Ansicht, dass solche Angebote in einem engen Rahmen zulässig sein sollen, jedoch die bestehenden und subventionierten Angebote von Bahn- und Regionalverkehr nicht konkurrenzieren dürften. Das Ergebnis der Diskussion soll abgewartet und diesem nicht vorgegriffen werden.

An dieser Stelle ist zudem darauf hinzuweisen, dass gestützt auf kantonales Recht innerhalb des Kantons Zürich keine Fernverkehrsfahrten möglich sind, da sie zu einer Konkurrenzierung der staatlich bestellten Leistungen des Zürcher Verkehrsverbundes führen würden.

Der Stadtrat sieht daher zur Zeit keinen Anlass, Fernbuslinien zu fördern, er sieht derzeit aber auch keine Möglichkeit, Massnahmen zu deren Einschränkung zu ergreifen.

Zur Frage 4:

«Welches sind die Schritte, die zur Abklärung der nötigen Grundlagen zur Beurteilung der Gebührenpflicht für private Car- und Busunternehmen erfolgen müssen? Welche Schritte sind bezüglich der Carhaltestelle Lagerplatz bereits erfolgt und welche Schritte sind geplant? Bis wann kann mit Resultaten dieser Abklärung gerechnet werden?»

Im Rahmen der Überarbeitung der Verordnung über das gebührenpflichtige Parkieren auf öffentlichem Grund (VgP) wird auch die Gebührenpflicht für die für Reiseautos ausgeschiedenen Parkplätze geprüft. Derzeit existieren solche Parkplätze an der Zeughaus- und der Liebestrasse, je mit einer zeitlichen Beschränkung versehen, jedoch kostenlos. Wie bereits erwähnt, kann für kurzzeitiges Parkieren im Rahmen des Gemeingebrauchs nur eine Kontrollgebühr erhoben werden, während für längerfristiges Parkieren bzw. gesteigerten Gemeingebrauch auch eine Benützungsgeld erhoben werden kann.

Aufgrund der steigenden Anzahl der Konzessionsgesuche sowie der mit den Konzessionen verbundenen gesetzlichen Anforderungen an die Infrastruktur der Haltestellen wurde eine departementsübergreifende Arbeitsgruppe eingesetzt. Diese analysiert zur Zeit unter anderem die Verkehrsvorgänge, Belegungszeiten und Anforderungen an die Infrastruktur. Wie gross der Handlungsbedarf sein wird, kann zur Zeit noch nicht abgeschätzt werden. Aufgrund der Komplexität der Abklärungen ist mit entsprechenden Ergebnissen nicht vor Ende 2018 zu rechnen. Auch die politische Entwicklung bzw. deren Auswirkungen auf die verschiedenen Konzessionen kann zur Zeit noch nicht abgeschätzt werden. Sollte die Infrastruktur künftig wegen der Fernbuslinienkonzessionen erweitert werden, wird dazumal auch die Kostenbeteiligung der konzessionierten Unternehmen zu regeln sein.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtpräsident:

M. Künzle

Der Stadtschreiber:

A. Simon