



Postulat von Peter Rust

betreffend Busverbindungen von Walchwil Richtung Zug und Arth-Goldau ab Dezember 2020

(Vorlage Nr. 3040.1 - 16211)

Bericht und Antrag des Regierungsrats
vom 5. Mai 2020

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Kantonsrat Peter Rust, Walchwil, hat am 23. Dezember 2019 das Postulat betreffend Busverbindungen von Walchwil Richtung Zug und Arth-Goldau ab Dezember 2020 eingereicht (Vorlage Nr. 3040.1 - 16211). Am 30. Januar 2020 hat der Kantonsrat das Postulat zur Antragstellung an den Regierungsrat überwiesen.

1. Ausgangslage

1.1. Rahmenbedingungen und Zuständigkeiten

Das Angebot im öffentlichen Personenverkehr richtet sich nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung vom 20. März 2009 (Personenbeförderungsgesetz, PBG; SR 745.1) und dessen Verordnungen. Der Bund berücksichtigt für den abgeltungsberechtigten öffentlichen Verkehr in erster Linie die Nachfrage (Art. 31a Abs. 3 PBG). Daneben beurteilt der Bund Punkte wie angemessene Grunderschliessung, Regionalpolitik, Raumordnungspolitik, Umweltschutz oder Anliegen von Behinderten. Der Bund führt das Bestellverfahren alle zwei Jahre durch. Die Einzelheiten regelt das Bundesamt für Verkehr BAV.

Der Kanton regelt im Gesetz über den öffentlichen Verkehr vom 22. Februar 2007 (GöV; BGS 751.31) die nachgeordneten Punkte. Das Gesetz postuliert den nachfrageorientierten öffentlichen Verkehr (§ 1 GöV). Im Zuger Richtplan beschloss der Kantonsrat ebenfalls dieses Prinzip (Beschluss V 1.1). Der öffentliche Verkehr (öV) richtet die Erschliessung auf die Verteilung und Dichte der Wohn-, Arbeits- und Ausbildungsplätze in den Gemeinden aus. Das Angebot muss insgesamt einen Kostendeckungsgrad von mindestens 40 Prozent erreichen.

Die Zuständigkeiten im öV folgen dem Gesetz (§ 4 GöV):

- Der Kantonsrat legt die Bahnhaltstellen und Knotenpunkte des öV fest.
- Der Regierungsrat beschliesst das Liniennetz mit den Anfangs- und Endhaltstellen.
- Die zuständige Baudirektion legt die Taktintervalle der Linien fest.

Die Transportunternehmen reichen nach diesen Vorgaben alle zwei Jahre Offerten ein. Der Kanton hält zum Angebot Rücksprache mit den Gemeinden (§ 2 GöV) und lässt allfälligen Korrekturbedarf einfliessen. Danach legt er die Fahrpläne öffentlich auf (Art. 13 PBG), so dass die interessierten Kreise sich einbringen können. Änderungswünsche fliessen im Rahmen der Vorgaben und betrieblichen Möglichkeiten in das Angebot ein. Der Regierungsrat entscheidet in Kenntnis der Vernehmlassung. Auf dieser Basis beschloss der Regierungsrat auch das Angebot für die Fahrplanjahre 2020 und 2021.

Die Gemeinden sind frei, zum kantonalen Angebot weitere Leistungen zu bestellen (§ 2 Abs. 3 GöV). So bestellt beispielsweise die Gemeinde Walchwil einen Ortsbus (Linie 26).

Für den Kanton Schwyz gilt das Gesetz über die Förderung des öffentlichen Verkehrs vom 26. November 1987 (GöV SZ; SRSZ 781.100). Dies gilt es bei grenzüberschreitenden Linien zu beachten.

1.2. Prozess der Fahrplanentwicklung

Bis zur Bestellung eines Angebots sind viele Vorarbeiten bei den Fahrplänen notwendig. Beispiel: Der Bundesbeschluss zum Bau der Doppelspurinsel in Walchwil beinhaltete im Jahr 2008 einen minutengenauen Fahrplan zur Bahn. Die Baudirektion führte mit den zuständigen Gemeinderätinnen und Gemeinderäten regelmässig Gespräche durch, wo über den Stand solcher Fahrplanarbeiten informiert und über die Konsequenzen auf das Busangebot diskutiert wurde.

Im Jahr 2016 zeigte der Kanton mögliche Busangebote der Linie 5 Richtung Oberwil–Walchwil in Koordination mit dem Bahnangebot auf. Es fand eine Anhörung der betroffenen Gemeinden statt. Die Stadt Zug verzichtete betreffend der Linie 5 auf eine Stellungnahme (Schreiben vom 29. Januar 2019). Die Gemeinde Walchwil beantragte, die langen Stillstandzeiten der geplanten Buslinie 5 beim Bahnhof Walchwil für eine Fortsetzung nach Arth zu nutzen (Schreiben vom 18. März 2019). Der Regierungsrat lehnte diesen Wunsch aufgrund einer umfassenden Prüfung ab und beschloss das Angebot ohne die Verlängerung nach Arth (heutige Linie 21).

Die Fahrplanverordnung vom 4. November 2009 (FPV; SR 745.13) regelt die Anhörung der interessierten Kreise durch die Kantone. Der Kanton legte in diesem Sinne seinen Angebotsentscheid mit dem entsprechenden Fahrplan auf der offiziellen Internetseite des Bundes www.fahrplanentwurf.ch auf. Im Frühjahr 2019 lag neben dem Fahrplan 2020 bereits der Fahrplan 2021 für die Strecke Zug–Walchwil auf. Die Baudirektion orientierte mittels Medienmitteilung über die Angebotsveränderung. Das geänderte Fahrplanangebot der Buslinien 5 und 21 sowie der Stadtbahnlinie S2 schaltete die Baudirektion zusätzlich auf der Homepage des Kantons auf.

Es gingen keine Rückmeldungen zum geplanten Angebot der Linie 5 seitens der Bevölkerung ein.

2. Der öffentliche Verkehr zwischen Zug und Walchwil resp. Arth-Goldau

2.1. Angebot bis zur Streckensperrung am Zugersee Ostufer

Der Kanton plante mit der ersten Teilergänzung der S2, das Angebot zwischen Baar Lindenspark–Walchwil zu einem Halbstundentakt zu verdichten. Ein Fahrplankonflikt verhinderte bereits im Einführungsjahr 2011 den integralen Halbstundentakt der S2 bis Walchwil. Die fehlende Infrastruktur in Walchwil und der Ausbau der Schnellzüge ins Tessin reduzierten die S2-Kurse nach Walchwil weiter. Der Halbstundentakt dünnte sich aus. Deshalb finanzierte der Bund die halbstündliche Buslinie 5 zwischen Zug–Walchwil weiter, obwohl sie faktisch eine Parallelführung zur Bahn war. Dank der Linie 5 stand die Verbindung mit dem übergeordneten Bahnnetz in Zug auf soliden Beinen. Dieser Zustand ist längstens bis zur Inbetriebnahme der Doppelspurinsel in Walchwil möglich. Einsprachen verzögerten den Bahnausbau, weshalb das Angebotskonzept der Linie 5 länger als erwartet Bestand hat.

2.2. Geplantes Angebot nach der Streckensperrung am Zugersee Ostufer zwischen Walchwil–Goldau

Aufgrund der Verzögerungen fällt die Wiederinbetriebnahme der Strecke Zug–Arth-Goldau auf den Zeitpunkt der Eröffnung des Ceneri-Basistunnels. Die SBB bauen das Angebot auf der Nord-Südachse im Fernverkehr weiter aus und Arth-Goldau erhält in Richtung Zug–Zürich einen Halbstundentakt.

Der Kanton Schwyz richtet zukünftig sein Busangebot im Talkessel Schwyz nicht mehr auf die S2, sondern auf den halbstündlich mit Schnellzügen erschlossenen Bahnknoten Arth-Goldau aus. Das Busnetz wird im ganzen Talkessel Schwyz umgestaltet.

Neu verbindet der Bus Arth alle 15 Minuten mit dem Bahnknoten Arth-Goldau. Arth wird zum Linienendpunkt ohne Verlängerung nach Walchwil. Dies ist der hohen Produktivität und der Finanzierbarkeit des dichteren Busangebots geschuldet. Die Verkehrsströme zwischen Arth-Zug-Zürich verschieben sich. Reisende von Arth nach Zug oder Zürich fahren zum Bahnhof Arth-Goldau und nehmen den Fernverkehrszug nach Zug-Zürich. Die Nachfrage für eine Buslinie zwischen Walchwil-Arth reduziert sich markant. Bis auf die Haltestelle Arth Rötlen sind alle anderen Gebiete weiterhin gut mit dem öffentlichen Verkehr erschlossen. Die Haltestelle Arth Rötlen ist sehr schwach frequentiert und zählt durchschnittlich einen bis zwei Ein- bzw. Aussteigenden pro Tag.

Der Kanton Schwyz prüfte eine Verlängerung einzelner Kurse ab Arth nach Walchwil. Er verwarf eine Bestellung aufgrund der hohen Folgekosten und der geringen Nachfrage.

Der Bund finanziert kein Angebot zwischen Arth und Walchwil, da die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr durch die Stadtbahnlinie S2 und dem Busangebot zwischen Arth und Goldau sichergestellt ist.

Der Kanton Schwyz orientierte die Baudirektion frühzeitig über die Veränderungen im Angebot. Diese Rahmenbedingungen flossen in die Zuger Planung ein. Die Einschätzungen des Kantons Schwyz als Hauptbesteller der Linie 21 sind nachvollziehbar. Walchwil und Arth bleiben trotz geringer Nachfrage mit einem Stundentakt der S2 verbunden – mit Umsteigen in Arth-Goldau.

Diese Analysen führten zu einem regierungsrätlichen Angebot ohne Buslinie 21. Aufgrund der politischen Initiativen aus Walchwil diskutierte die Baudirektion erneut mit dem Kanton Schwyz. Es zeigte sich schnell, dass bei so geringer Nachfrage aus ökonomischer und aus ökologischer Sicht eine Buslinie 21 als regelmässig verkehrendes Massentransportmittel nicht sinnvoll ist. Der Kanton Schwyz sieht keinen Bedarf, sein neues Buskonzept umzukrempeln. Gemäss GöV der beiden Kantone steht es den beiden Gemeinden frei, ein ergänzendes Angebot zu bestellen.

2.3. Geplantes Angebot nach der Streckensperrung am Zugersee Ostufer zwischen Walchwil-Zug

Das Busangebot der Linie 5 bewältigt heute die Nachfrage von Walchwil nach Zug. Ersatzbusse dienen für die fehlende Stadtbahn S2. Die S2 verkehrt ab dem Fahrplanwechsel im Dezember 2020 halbstündlich zwischen Walchwil-Zug-Baar Lindenpark. Der Bahnhof Zug bietet attraktive Anschlüsse an das nationale und regionale Bahnnetz. Weitere Stadtbahnhaltestellen helfen, die Innenstadt von Zug gut zu erreichen (Casino, Postplatz). Die S2 verfügt zukünftig über mehr freie Kapazitäten, da die zusätzlichen Fernverkehrszüge und das Schwyzer Busnetz die S2 entlasten. Mit der halbstündlichen S2 und der heutigen Buslinie 5 entsteht ohne Anpassung ein Überangebot im Verhältnis zu anderen Angeboten im Kanton Zug (Walchwil hat gemäss Richtplan im Jahr 2040 rund 4200 Einwohnerinnen und Einwohner und rund 1100 Arbeitsplätze). Auch finanziert der Bund Parallelangebot nicht mit.

Der Regierungsrat kürzte ab Dezember 2020 die Buslinie 5 auf den Abschnitt Oberwil-Walchwil ein. In Oberwil bestehen Anschlüsse auf die Stadtbahnlinie S2 (von/nach Zug) bzw. die Buslinie 3 (von/nach Zug-Baar).

Zu Randstunden und am Sonntag verkehrt die S2 zwischen Walchwil–Zug nur stündlich. Die Buslinie 5 fährt in diesen Zeiten stündlich bis nach Zug. Damit erhält Walchwil durchgehend alle 30 Minuten mit der Stadt Zug eine halbstündliche Verknüpfung.

Die Gründe zu diesem Entscheid:

- Analog der Stadtbahnlinie 1 (S1) zwischen Baar–Rotkreuz ist die S2 neu das Rückgrat im öffentlichen Verkehr im Korridor Walchwil–Zug. Sie ermöglicht eine strassenunabhängige Verbindung in die südlichen Gebiete der Stadt Zug und in die Gemeinde Walchwil. Dies ist nach dem Verzicht auf den Stadttunnel besonders erwünscht und entlastet die Altstadt von Zug vom Busverkehr. Dass Buslinien als Zubringer zur Stadtbahn funktionieren ist üblich. Ebenso ist das Umsteigen für viele Reisende im Kanton Zug Alltag.
- Das dichte Haltestellennetz der S2 ermöglicht es Reisenden, direkt in die Gebiete Oberwil, Zug Fridbach, Zuger Altstadt (Haltestelle Zug Casino) und Postplatz zu gelangen. Damit sind alle wichtigen Haltestellen der ehemaligen Buslinie 5 behindertengerecht bedient.
- Die bisher unzuverlässigen Bahnangebote veranlassten rund 90 Prozent aller Reisenden, die Buslinie 5 an der Bushaltestelle Walchwil Bahnhof oder Walchwil Sternenmatt zu benutzen. Mit der neuen Doppelspur in Walchwil wird das Bahnangebot pünktlicher und die regelmässig verkehrende S2 bietet einen guten Ersatz für die Linie 5. Zudem ist die S2 nicht staugefährdet wie die Buslinie 5.
- Es gibt heute Haltestellen, die zukünftig weder von der S2 noch von anderen Buslinien erschlossen sind. Dies betrifft rund 80 Personen pro Tag. Mit den beiden Haltestellen Walchwil Hörndli und Walchwil Bahnhof verfügt Walchwil jedoch über zwei Bahnhöfe mit einem Halbstundentakt. Diese beiden Haltestellen erschliessen einen grossen Teil von Walchwil. Zudem kann die Gemeinde Walchwil mit einem Ortsbus die Erreichbarkeit mit dem öffentlichen Verkehr weiter steigern.
- Reisende, welche bisher die Buslinie 5 zwischen Oberwil–Zug Bahnhof benutzten, brauchen die Linie 5 nicht, da gleichzeitig andere Buslinien diesen Abschnitt teilweise im Viertelstundentakt bedienen.
- Mit dem vorgeschlagenen System erhalten die Bewohnerinnen und Bewohner zwischen Walchwil und Oberwil eine Anbindung an den Bus, welcher in Oberwil einen schnellen Übergang auf die S2 ermöglicht.
- Die Konkurrenz von S2 und Buslinie 5 um dieselbe Nachfrage zwischen zwei mit öffentlichen Geldern subventionierten Bahn- und Buslinien ist unerwünscht. Das Angebot muss sich ergänzen und langfristig finanzierbar sein.

Der Kanton prüfte aufgrund der politischen Initiativen in Walchwil und der Stadt Zug verschiedene Verbesserungen für die Verbindung Zug–Walchwil. Finanzielle und marktorientierte Kriterien bildeten jedoch einen Rahmen, der einzuhalten ist. Konkret ist ein Kostensprung durch zusätzlich notwendige Fahrzeuge und Personal zu verhindern.

Denkbare Varianten, welche mit dem Einsatz eines Fahrzeugs und der Sicherstellung der Anschlüsse an das übergeordnete Netz möglich sind:

- die Standzeiten der Busse der Linie 5 am Bahnhof Walchwil nutzen als Ortsbussystem;
- stündliches Angebot zwischen Walchwil Bahnhof–Zug Bahnhofplatz fahren;
- halbstündliches Angebot zwischen Walchwil Bahnhof–Oberwil Bahnhof (Tellenmatt) fahren.

Die Varianten wurden mit der Gemeinde Walchwil und der Stadt Zug besprochen. Es zeigte sich, dass ein Fahrzeugeinsatz für den Ortsbus von der Gemeinde Walchwil nicht weiterverfolgt wird. Betreffend den beiden anderen Optionen gingen die Meinungen auseinander. Auch der Postulant und ein Vertreter vom Quartierverein Oberwil debattierten mit der Baudirektion über die Lösungsvorschläge. Es zeigte sich, dass es nicht «die Lösung» gibt.

Im Rahmen des Fahrplanentwurfs 2021 wird die Bevölkerung von Zug und Walchwil erneut die Möglichkeit haben, sich zum Fahrplan zu äussern. Im Nachgang der Vernehmlassung werden die Eingaben ausgewertet und die Baudirektion legt das definitive Angebot fest.

2.4. Laufende Optimierungen beim Bahn- und Busangebot

Bund und Kantone überprüfen alle zwei Jahre das Bahn- und Busangebot auf seine Zweckmässigkeit und das Erreichen von Mindestkennzahlen. Dabei prüft der Bund nach seinen Kriterien, welche schweizweit gleich sind. Konkret könnte die Frage im Raum stehen, ob ein Überangebot zum Beispiel bei der S2 besteht.

Die Baudirektion prüft für alle Angebote die Einhaltung von Mindestkriterien. Diese wendet sie seit 2013 an. Diese Kriterien stellen sicher, dass nicht allein aufgrund der Kosten ein Angebot optimiert wird. Es ist damit möglich, ein ökonomisches, ökologisches und sozial vertretbares öV-Angebot zu entwickeln. Die allfälligen Optimierungen unterbreitet die Baudirektion jeweils mit dem Angebotsbeschluss dem Regierungsrat.

Mit diesen Kriterien stellt der Kanton Zug ein Angebot bereit, welches weit über das vom Bund mitfinanzierte Angebot hinaus geht und alle Gemeinden gleichbehandelt. Auch neue Angebote beurteilt der Kanton einheitlich nach den gleichen Kriterien. Diese müssen längstens nach drei Jahren die Mindestkriterien erfüllen.

3. Fazit

Der Regierungsrat prüfte das Angebot im Korridor Zug–Arth-Goldau umfassend. Er richtet es konsequent auf die künftige Nachfrage und die staufreie S2 aus. Das Angebot im öffentlichen Verkehr ist nachfrageorientiert zu gestalten und im Korridor Walchwil nach den gleichen Kriterien zu entwickeln wie im übrigen Kanton.

Die Buslinie nach Arth deckt eine zu geringe Nachfrage ab und erfüllt weder die Kriterien des Bundes noch diejenigen des Kantons Zug. Der Regierungsrat sieht keinen Bedarf für ein kantonales Angebot. Auch der Kanton Schwyz ist nicht bereit, ein solches Angebot zu bestellen. Es steht den beiden Gemeinden offen, ein eigenes Angebot zu bestellen.

Der Regierungsrat bestellt die geforderte direkte Linie 5 von Walchwil nach Zug in Randstunden und am Wochenende. Die Busse ergänzen die stündlich verkehrende S2 und bieten Anschluss an das übergeordnete Bahnnetz. In der übrigen Zeit konkurrenziert eine parallel verkehrende Buslinie 5 die S2 unnötig und schafft ein Überangebot im Verhältnis zu anderen Angeboten im Kanton Zug.

Das Einzugsgebiet der Buslinie 5 an Bushaltestellen ausserhalb der durch die Stadtbahn erschlossenen Gebiete ist sehr dünn besiedelt. Aus Sicht der Nachfrage ist im kantonalen Quervergleich das Angebot ausreichend.

Aus diesen Gründen lehnt der Regierungsrat aktuell die geforderte direkte Buslinie 5 von Walchwil nach Zug oder eine Taktverdichtung der Linie 5 im Fahrplan 2021 ab. Zurzeit laufen jedoch – wie im Punkt 2.3 der Beantwortung aufgezeigt – noch Gespräche mit den beiden Gemeinden. Sofern eine Optimierung im Rahmen der vorhandenen Fahrzeugumläufe möglich ist, sind Verbesserungen denkbar.

Die Baudirektion beobachtet die Entwicklungen der Frequenzen zwischen Zug und Walchwil weiter. Dies ermöglicht es, in den nächsten Jahren Korrekturen am Angebot zu prüfen.

4. Antrag

Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen:

Das Postulat (Vorlage Nr. 3040.1 - 16211) sei nicht erheblich zu erklären.

Zug, 5. Mai 2020

Mit vorzüglicher Hochachtung
Regierungsrat des Kantons Zug

Der Landammann: Stephan Schleiss

Die stv. Landschreiberin: Renée Spillmann Siegwart