



**University of  
Zurich**<sup>UZH</sup>

# Wandel des Service Public im ländlichen Raum der Schweiz – am Beispiel des Zürcher Unterlandes

GEO 511 Master's Thesis

**Author**

Roman Fiabane

12-721-742

**Supervised by**

Dr. Marco Pütz (marco.puetz@wsl.ch)

**Faculty representative**

Prof. Dr. Norman Backhaus

30.04.2020

Department of Geography, University of Zurich

# **Wandel des Service Public im ländlichen Raum der Schweiz – am Beispiel des Zürcher Unterlandes**

Masterarbeit GEO 511

30. April 2020

Fiabane Roman

Matrikelnummer: 12-721-742

Betreuung: Dr. Marco Pütz

Fakultätsmitglied: Prof. Dr. Norman Backhaus

Geographisches Institut Universität Zürich

Abteilung Humangeographie



**Universität  
Zürich<sup>UZH</sup>**



## Abstract

Die Leistungen des Service Public veränderten sich in der Schweiz in den letzten Jahrzehnten in vielseitiger Hinsicht sehr stark. Einstige Staatsbetriebe wie die PTT (Post-, Telefon- und Telegrafbetriebe) und die SBB (Schweizerische Bundesbahnen) wurden Reformen unterzogen, es kam zu Privatisierungs- und Liberalisierungsprozessen. Diese beeinflussen das Postwesen, die Telekommunikation und den öffentlichen Verkehr mit ihrem Dienstleistungsangebot bis heute.

In dieser Masterarbeit wird dargelegt, inwiefern sich das Poststellennetz und das Angebot des öffentlichen Verkehrs im Zürcher Unterland zwischen 1970 und 2018 verändert haben. Mit Hilfe der Dokumentenanalyse nach Bowen (2009) wird zuerst der Stand des Wissens erarbeitet, dabei werden die Entwicklungen des Service Public im Allgemeinen sowie spezifisch auch diejenigen des Postwesens und des öffentlichen Verkehrs aufgezeigt. Ausserdem wird die für die Schweiz und den Kanton Zürich gültige Gesetzgebung dokumentiert.

Ebenfalls anhand der Dokumentenanalyse nach Bowen (2009) werden die Veränderungen des Poststellennetzes im Zürcher Unterland sowie die Veränderungen des Angebotes des öffentlichen Verkehrs auf den Bahn- und Buslinien ab Bülach, dem Hauptort des Zürcher Unterlandes, aufgezeigt. Durch die Analyse von zwölf Leitfadeninterviews, die mit Expert\_innen aus den Bereichen der Politik, des Postwesens und des öffentlichen Verkehrs durchgeführt wurden, werden die Gründe für diese Veränderungen ermittelt. Ausserdem wird diskutiert, inwiefern die festgestellten Veränderungen den gesetzlichen Grundlagen sowie der Strategie und den Zielen der Politik entsprechen. Die Analyse der Daten erfolgt dabei mit Hilfe der Methode der qualitativen Datenanalyse nach Mayring (2014).

Die vorliegende Arbeit besteht somit aus einer Kombination aus einer regionalen und sektoralen Fallstudie. Sie zeigt, dass das Angebot des öffentlichen Verkehrs ab Bülach zwischen 1970 und 2018 auf praktisch allen Bus- und Bahnlinien zum Teil sehr stark ausgebaut worden ist. In der gleichen Zeitperiode sank die Zahl der durch die Post eigenbetriebenen Filialen, dafür wurde vor allem in kleineren Gemeinden ein Hausservice postalischer Leistungen eingerichtet und es entstanden neue Zugangspunkte mit Partnerunternehmen wie beispielsweise Dorfläden, wo ein postalisches Grundsortiment angeboten wird. Diese Veränderungen entsprechen grösstenteils der gültigen Gesetzgebung und den politischen Stossrichtungen, auch wenn Lokalpolitiker\_innen teilweise einzelne Veränderungen sehr kritisch sehen und sich gewisse Optimierungen wünschen. Neben politischen Gründen sind auch ein sich änderndes Verhalten der Bevölkerung und finanzielle Überlegungen die Hauptgründe für die Veränderungen in den zwei untersuchten Bereichen des Service Public.



# Inhalt

Tabellenverzeichnis.....	iii
Abbildungsverzeichnis.....	iv
1 Einleitung.....	1
2 Stand des Wissens.....	4
2.1 Service Public.....	4
2.2 Raumplanungs- und Regionalpolitik.....	10
2.3 Postwesen.....	14
2.3.1 Service Public.....	14
2.3.2 Gesetzgebung.....	19
2.4 Öffentlicher Verkehr.....	22
2.4.1 Service Public.....	22
2.4.2 Gesetzgebung.....	26
3 Forschungsdesign und Methodik.....	34
3.1 Fallstudienregion im Überblick.....	35
3.1.1 Zürcher Unterland.....	35
3.1.2 Bülach: Hauptort des Zürcher Unterlands.....	37
3.2 Datenerhebung.....	39
3.2.1 Dokumentation der Veränderungen.....	39
3.2.2 Gründe und Einflussfaktoren für Veränderungen des Service Public.....	42
3.3 Datenanalyse.....	46
4 Ergebnisse.....	50
4.1 Ergebnisse der Dokumentenanalyse.....	50
4.2 Ergebnisse der Interviews.....	62
4.2.1 Veränderungen im Service Public.....	62
4.2.2 Gründe für Veränderungen im Service Public.....	67
4.2.3 Zürcher Unterland.....	75

5	Diskussion der Ergebnisse .....	82
5.1	Forschungsfrage 1 .....	82
5.1.1	Poststellennetz.....	82
5.1.2	Angebot des öffentlichen Verkehrs .....	83
5.2	Forschungsfrage 2 .....	85
5.2.1	Poststellennetz.....	86
5.2.2	Angebot des öffentlichen Verkehrs .....	87
5.3	Forschungsfrage 3 .....	88
5.3.1	Poststellennetz.....	89
5.3.2	Angebot des öffentlichen Verkehrs .....	90
5.4	Service Public im Zürcher Unterland und darüber hinaus.....	94
6	Schlussfolgerungen .....	96
6.1	Methodenreflexion .....	96
6.2	Weiterer Forschungsbedarf .....	97
6.3	Handlungsbedarf für die Praxis.....	98
7	Literatur .....	101
8	Anhang.....	111
8.1	Interviewleitfaden.....	111
8.2	Bevölkerungsdaten .....	113

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Übersicht der durchgeführten Leitfadeninterviews.....	45
Tabelle 2: Veränderungen im Poststellennetz der Gemeinden des Zürcher Unterlands zwischen 1970 und 2018.....	53
Tabelle 3: Anzahl Bahnverbindungen ab Bahnhof Bülach pro Bahnlinie und Fahrplanperiode zwischen 1970 und 2018.....	58
Tabelle 4: Anzahl Busverbindungen ab Bahnhof Bülach pro Buslinie und Fahrplanperiode zwischen 1970 und 2018.....	61
Tabelle 5: Wohnbevölkerungszahlen der Stadt Bülach, des Zürcher Unterlands und des Kantons Zürich zwischen 1970 und 2018, jeweils per 31.12. ....	113



# Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Im Richtplan festgelegte Grundsätze der nachhaltigen Raumplanung im Kanton Zürich.....	13
Abbildung 2: Rückgang der Geschäfte am Postschalter zwischen 2000 und 2017 .....	17
Abbildung 3: Postagentur in einem Dorfladen in der Zürcher Unterländer Gemeinde Winkel.....	19
Abbildung 4: Vergleich des Bahnnetzes von 25 europäischen Staaten im Jahr 2017 .....	24
Abbildung 5: Regionen des Kantons Zürich, Zürcher Unterland dunkelblau hervorgehoben.....	35
Abbildung 6: Bevölkerungsentwicklung des Zürcher Unterlands zwischen 1970 und 2018 .....	36
Abbildung 7: Gemeinden des Kantons Zürich, Bülach dunkelblau hervorgehoben.....	37
Abbildung 8: Eisenbahnnetz um Bülach im Jahr 2018 .....	38
Abbildung 9: Bevölkerungsentwicklung der Stadt Bülach zwischen 1970 und 2018 .....	38
Abbildung 10: Ausschnitt aus dem Kursbuch für den Sommerfahrplan 1985 (Schweizerische Bundesbahnen 1985) als Beispiel für ein analysiertes Dokument zur Durchführung Dokumentenanalyse nach Glenn A. Bowen (2009) .....	39
Abbildung 11: Schritte der induktiven Kategorienbildung nach Mayring .....	47
Abbildung 12: Poststelle Niederglatt in einer provisorischen Baracke (Standort der Post 1975–1989) im Jahr 1977 .....	51

## 1 Einleitung

«Die Bahn fährt, die Energie fliesst, die Post kommt an. Die solide und sichere Versorgung mit Verkehrs-, Energie- und Kommunikationsdiensten ist ein Markenzeichen der Schweiz, eine Voraussetzung für die hohe Lebensqualität und die Prosperität der Wirtschaft» (Schweizerischer Bundesrat 2004: 4599). Dieses Zitat zeigt, dass von den Leistungen des Service Public sowohl in der Schweiz als auch in anderen entwickelten Ländern praktisch die gesamte Bevölkerung profitiert. Oft geschieht dies jedoch unbewusst, so denkt bei der Nutzung einer öffentlichen Strasse kaum jemand daran, weshalb diese gebaut worden ist und wer sie bezahlt hat. Viele dieser Leistungen befriedigen somit die Grundbedürfnisse, die ein Mensch in der heutigen Zeit in einem Land der westlichen Welt hat (INFRAS 1999: 2–3). Kann aber eine Dienstleistung nicht zufriedenstellend erfüllt werden – wenn zum Beispiel wegen eines Stromausfalls keine Fernsehgeräte eingeschaltet werden können –, ärgern sich viele Leute und realisieren, dass Dienstleistungen wie eben die Stromversorgung nicht selbstverständlich vorhanden sind, sondern zuerst erbracht und ihr Betrieb finanziert werden muss.

In den letzten Jahrzehnten erfuhr das Angebot des Service Public in der Schweiz sehr grosse Veränderungen: Die Aufhebung von bedienten Bahnschaltern (Tages-Anzeiger 2015), drohende Schliessungen von Spitälern (St. Galler Tagblatt 2018) und die Integration von Poststellen in Dorfläden (Neue Zürcher Zeitung 2018) werden von der Mehrheit der betroffenen Bevölkerung meistens negativ aufgenommen. Die genauen Gründe für diese Veränderungen sind nicht immer auf den ersten Blick ersichtlich. Fehlende Wirtschaftlichkeit oder sich ändernde Bedürfnisse der Bevölkerung sind nur zwei der Ursachen, die der Öffentlichkeit gegenüber häufig als Erklärung dienen (Der Bund 2016). Doch auch der zahlenmässige Rückgang der Bevölkerung in ländlichen Gebieten kann dazu führen, dass ein flächendeckendes Angebot von öffentlichen Dienstleistungen nicht mehr als selbstverständlich betrachtet werden kann (Neu 2014: 117).

Veränderungen des Service Public können aber auch positiv sein: Beispielsweise stieg die Geschwindigkeit des mobilen Internets sehr schnell an (Luzerner Zeitung 2019) und der öffentliche Verkehr wurde angebotsmässig laufend ausgebaut (Schweizer Radio und Fernsehen 2017). Veränderungen haben somit nicht immer nur eine Angebotsverschlechterung zur Folge. In einer sich wandelnden Gesellschaft verändert sich auch das Verhalten der Konsument\_innen, beispielsweise werden wegen der Digitalisierung immer mehr Bahntickets online gekauft (Schweizer Radio und Fernsehen 2015). Aufgrund dieser Tatsache könnte davon ausgegangen werden, dass Bahnschalter überflüssig werden und somit geschlossen werden müssten. Es gibt aber auch Leute, die aufgrund ihres Alters oder anderer Faktoren überfordert sind, am Automaten oder sogar online ein Ticket zu bestellen und die persönliche Beratung am bedienten Schalter bevorzugen (Limmattaler

Zeitung 2016). Diese Fälle zeigen exemplarisch, dass bei Veränderungen im Service Public Konflikte entstehen können und gelöst werden müssen. Dazu braucht es unter anderem auch politische Rahmenbedingungen.

Alle diese kurz beschriebenen Beispiele zeigen, dass Veränderungen im Service Public sehr vielfältige Auswirkungen auf die betroffene Bevölkerung haben, sowohl auf negativer wie auch auf positiver Seite. Neben den Bedürfnissen der Bevölkerung gibt es aber auch behördliche Richtlinien und Gesetze, die der Service Public erfüllen soll.

In der vorliegenden Arbeit wird zuerst skizziert, was der Stand des Wissens im Service Public und insbesondere in den Bereichen des Postwesens und des öffentlichen Verkehrs ist (Kapitel 2). Dabei wird sowohl nationale als auch internationale Literatur analysiert, um das Thema dieser Arbeit – den Wandel des Service Public – auch in den internationalen Kontext einordnen zu können.

Im anschliessenden dritten Kapitel (Forschungsdesign und die Methodik) wird dargelegt, wie die Veränderungen des Service Public im Zürcher Unterland in den letzten Jahrzehnten erfasst und diskutiert werden können. Das Zürcher Unterland als Fallstudienregion entspricht einer klar eingegrenzten Region des ländlichen Raumes der Schweiz. Thematisch erfolgt eine Eingrenzung auf die beiden Bereiche «Postwesen» und «öffentlicher Verkehr». Da diese Felder des Service Public aber auch sehr umfangreich sind, begrenzt sich die Arbeit thematisch einerseits auf die räumliche Verteilung des Poststellennetzes (Postfilialen und -agenturen) im gesamten Zürcher Unterland, andererseits auf das Angebot des öffentlichen Verkehrs, das vom Bahnhof Bülach ausgeht (Bahn- und Busverbindungen). Als zeitliche Eingrenzung dient der Zeitraum zwischen 1970 und 2018. Diese Veränderungen werden in Kapitel 4 dokumentiert und dann im folgenden Kapitel 5 diskutiert. Das Ziel der Arbeit ist es, aufzuzeigen, welche Gründe für die Veränderungen des öffentlichen Verkehrs und des Postwesens ausschlaggebend waren und ob sie der Gesetzgebung und den politischen Zielen entsprechen. Dabei werden sowohl der Stand des Wissens als auch die Meinungen unterschiedlicher Akteure, die in Interviews erhoben werden, berücksichtigt. Um dieses Ziel zu erreichen, werden in der vorliegenden Arbeit folgende Forschungsfragen beantwortet:

1. a) Welche Veränderungen charakterisieren das Poststellennetz im Zürcher Unterland zwischen 1970 und 2018?
- b) Welche Veränderungen charakterisieren das Angebot des öffentlichen Verkehrs in Bülach zwischen 1970 und 2018?
2. Warum hat sich der Service Public im Bereich des Poststellennetzes und des öffentlichen Verkehrs verändert und was sind die Einflussfaktoren gewesen?
3. Inwiefern entsprechen diese Veränderungen den Zielen und Strategien der Politik sowie der Gesetzgebung?

Abschliessend werden noch einige Schlussfolgerungen genannt (Kapitel 6), die einerseits dem Praxisbedarf dienen, andererseits aber auch der Wissenschaft zusätzliche Forschungsfelder aufzeigen können. Es erfolgt auch ein Blick über das Zürcher Unterland und die untersuchten Bereiche hinaus auf den gesamten Service Public in der Schweiz und es wird dargelegt, wie sich das Angebot des Service Public in Zukunft im Spannungsfeld zwischen Bedürfnissen der Bevölkerung und dem realisierbaren Angebot der politischen Behörden entwickeln könnte.

## 2 Stand des Wissens

In diesem Kapitel wird der Stand des Wissens über den Service Public mit den Bereichen des Postwesens und des öffentlichen Verkehrs sowie über die Raumplanungs- und Regionalpolitik dargestellt. Dieses Wissen wird einerseits durch den Stand der wissenschaftlichen Forschung aufgezeigt, andererseits aber auch durch die politische Seite, unter anderem durch die in der Schweiz und im Kanton Zürich gültige Gesetzgebung.

### 2.1 Service Public

Für den Begriff «Service Public» gibt es unterschiedliche Definitionen, im deutschsprachigen Raum werden damit vor allem die Leistungen der Grundversorgung umschrieben, das heisst eine «flächendeckende Bereitstellung von Infrastrukturen und Dienstleistungen» (Meister 2012: 10). Service Public ist somit eine Aufgabe, die der Staat zugunsten der Bevölkerung erfüllen soll (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2016: 3).

Der Schweizerische Bundesrat (2004: 4570) definiert Service Public in einem Bericht wie folgt:

«Service public umfasst eine politisch definierte Grundversorgung mit Infrastrukturgütern und Infrastrukturdienstleistungen, welche für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen.»

Ebenso wird «Service public mit Grundversorgung gleichgesetzt» (Schweizerischer Bundesrat 2004: 4578). Da sich die vorliegende Arbeit ausschliesslich auf das Zürcher Unterland und damit auf die Schweiz bezieht, gilt im Folgenden diese Gleichsetzung der Begriffe, ausserdem dient obige Definition des Bundesrates als Referenz. Gestützt wird sie von René L. Frey (2008: 50), der vom Service Public verlangt, flächendeckende Grundversorgung zu leisten, den Zugang dazu nicht zu diskriminieren und eine politisch definierte Qualität zu erschwinglichen Preisen zu gewährleisten. Das Hauptziel des Service Public wird zusammengefasst als eine «flächendeckende, finanzierbare und sichere Grundversorgung in guter Qualität» (Schweizerischer Bundesrat 2004: 4571) umschrieben.

In Deutschland entspricht der Service Public dem dort bekannteren Ausdruck «Daseinsvorsorge» (Frey 2008: 49). Diese wird von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2016: 2) wie folgt umschrieben: «Der Begriff der Daseinsvorsorge steht für die öffentliche Gewährleistung eines Angebotes ausgewählter, als lebensnotwendig eingestufte Güter und Dienstleistungen. Dazu können Brand- und Katastrophenschutz, Gesundheitsversorgung, Bildung, Post und Telekommunikation, Nahversorgung, Mobilität und Rettungsdienst gezählt werden. Diese sollten in

einer akzeptablen Mindestqualität zu sozialverträglichen Preisen und flächendeckend in zumutbarer Entfernung erreichbar angeboten werden.» Auf europäischer Ebene gibt es kein exaktes Pendant zu den Begriffen «Daseinsvorsorge» oder «Service Public». Auch ihre Leistungen und die dazugehörigen Sektoren werden je nach Gesetzgebung unterschiedlich umschrieben und interpretiert (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2013: 21–22, 156).

Für sämtliche Sektoren und Bereiche des Service Public gilt, dass die Gesetzgebung festlegt, was zum Service Public dazugehört, dass die sich wandelnden Bedürfnisse der Bevölkerung berücksichtigt werden müssen und dass alle Leistungen nach gleichen Grundsätzen für alle Bevölkerungsgruppen erreichbar sein müssen. Ausserdem müssen alle Service-Public-Leistungen kontinuierlich ohne Unterbrechung erbracht werden und eine gute Qualität aufweisen, die den Gesetzen und Vorgaben entspricht. Finanziell muss das Angebot auch für alle erschwinglich sein. (Schweizerischer Bundesrat 2004: 4578–4579)

Um bezahlbare Preise für alle Bevölkerungsschichten zu ermöglichen und trotzdem eine qualitativ gute Grundversorgung zu erreichen, werden oft betriebswirtschaftlich nicht rentable Leistungen erbracht. In diesen Fällen entstehen ungedeckte Kosten, die durch die öffentliche Hand als gemeinwirtschaftliche Leistungen abgegolten werden müssen. (INFRAS 1999: 3) Beispielsweise übernehmen der Bund und die Kantone allfällige ungedeckte Kosten von Leistungen, die sie bei den Transportunternehmen des öffentlichen Verkehrs bestellen (Schweizerischer Bundesrat 2004: 4593).

Neben den in dieser Arbeit untersuchten Bereichen der Post und des öffentlichen Verkehrs zählen zu den national erbrachten Leistungen des Service Public in der Schweiz unter anderem auch die Versorgung der Bevölkerung durch Telekommunikation, die Information der Bevölkerung durch elektronische Medien (vor allem Radio und Fernsehen) sowie die Bereitstellung und der Unterhalt der Strasseninfrastruktur (Schweizerischer Bundesrat 2004: 4572–4573). René L. Frey (2008: 49) zählt zum Service Public in einem weiteren Sinn auch immaterielle Infrastrukturen wie die Gesundheitsvorsorge, das Bildungswesen oder Kultur- und Freizeiteinrichtungen, die der gesamten Gesellschaft aufgrund ihrer Wichtigkeit ebenfalls zur Verfügung stehen sollen. Viele dieser Leistungen werden in der Schweiz von den Kantonen oder Gemeinden übernommen. Dazu zählen beispielsweise Schulen (kommunale Primarschulen, kantonale Mittel- und Hochschulen), das Sozialwesen (Armenpflege), Spitäler, Strom- und Wasserversorgung und -entsorgung, Sportstätten, das Sicherheitswesen (Kantons- und Ortspolizei, Feuerwehr) usw. (König & Hametner 2009: 86).

Da Service Public ein so wichtiges und die ganze Bevölkerung betreffendes Thema ist, möchten sich viele Stimmberechtigte dazu politisch einbringen. So wurde beispielsweise 2016 die Volksinitiative «Pro Service Public» dem Volk zur Abstimmung unterbreitet. Ziel dieser Abstimmung waren Reformen, mit denen sich die Initianten Verbesserungen im Service Public erhofften. Eine ablehnende Haltung der Behörden, versehen mit überzeugenden Argumenten der hohen Qualität des Service Public in der Schweiz, führte trotz anfänglicher Zustimmung in den Trendprognosen zu einer deutlichen Ablehnung der Initiative. (Swissinfo 2016)

### *Privatisierungs- und Liberalisierungsprozesse*

Traditionell war der Nationalstaat der einzige Erbringer und allein zuständig für den Service Public (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2013: 23). Bereits im 17. Jahrhundert waren gewisse Bereiche, die heute zum Service Public gezählt werden können, im öffentlichen Eigentum, jedoch wurden erst im 19. Jahrhundert öffentliche Infrastrukturen grossflächig staatlich betrieben. Dies war nicht nur in der Schweiz, sondern auch in vielen anderen Ländern der Fall. Dazu zählten bereits damals die Elektrizität, die Wasserversorgung, die Eisenbahn oder das Telegrafennetz. Ihr Betrieb wurde als strategisch wichtig erachtet und die damals weitverbreitete Meinung war, dass sie vor privaten Interessen geschützt werden müssten. (Majone 1997: 144)

Im Laufe des 20. Jahrhunderts haben sich die Eigentumsanteile verändert: Heute werden die meisten Leistungen des Service Public in vielen Ländern zwar immer noch vom Staat beziehungsweise seiner Politik erbracht, als Folge von Reformprozessen der Privatisierung kann der Staat aber auch die Privatwirtschaft mit der Bereitstellung von Service-Public-Leistungen beauftragen (Meister 2012: 12–13). Somit können staatliche Tätigkeiten zwei Ausprägungsseiten aufweisen: Entweder stellt der Staat in eigener Verantwortung Leistungen zur Verfügung (sogenannter «Leistungsstaat» oder «produzierender Staat»), oder er überlässt der Privatwirtschaft die Erbringung der Leistungen und kontrolliert durch Regulierungsbehörden die Aktivitäten der Privaten (sogenannter «Regulierungsstaat» oder «Gewährleistungsstaat») (Butterwegge et al. 2007: 103). Auf jeden Fall soll der Staat die Funktionalität des Service Public gewährleisten (Akademie für Raumforschung und Landesplanung 2016: 3).

Die einzelnen Begriffe «Privatisierung», «Liberalisierung» und «Deregulierung» werden in der Debatte der Reformprozesse häufig im gleichen Atemzug genannt. Um sie auseinander halten zu können, folgt an dieser Stelle deshalb eine kurze Übersicht über die Begriffe nach Ulrich Scheele (2007: 41–42):

- Privatisierung: Transfer der Eigentumsrechte und Kontrollfunktionen über Unternehmen vom Staat in unterschiedlichem Umfang auf private Eigentümer
- Liberalisierung: Einführung von Wettbewerb in einer Branche durch Öffnung bisher geschützter Monopolmärkte und Beseitigung von Marktzutrittsbarrieren
- Deregulierung: Reduktion staatlichen Einflusses auf die Wirtschaft

René L. Frey (2000: 185) bezeichnet «Liberalisierung» auch als Oberbegriff für «Deregulierung» und «Privatisierung», wobei es seiner Meinung nach bei allen mit diesen Begriffen verbundenen Prozessen darum geht, mehr privatwirtschaftliche Eigentumselemente und marktwirtschaftliche Steuerungselemente zur Effizienzsteigerung in öffentlich kontrollierten Wirtschaftsbereichen einzuführen.

Wirtschaftswissenschaftlich sind Forderungen nach Privatisierungs- und Liberalisierungsprozessen, verbunden mit Deregulierungen, ein Kernelement des Neoliberalismus. Die neoliberale Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik entstand als Lehre in den 1930er-Jahren und strebt einen Kapitalismus an, der ohne wohlfahrtsstaatliche Begrenzungen auskommen soll. (Butterwegge et al. 2007: 11–12)

Giandomenico Majone (1997: 140–141) bezeichnet die Regulierung des Marktes als eine von drei Möglichkeiten der staatlichen Einflussnahme auf die Wirtschaft. Die anderen beiden sind einerseits die Umverteilung finanzieller Ressourcen zwischen Regionen oder Personengruppen und andererseits die Schaffung eines makroökonomisch stabilen Zustandes durch die Förderung des Wirtschaftswachstums und die Senkung der Arbeitslosenquote. Diese Einflussnahmen sind in praktisch allen modernen Staaten zu finden, jedoch unterscheidet sich ihre Ausprägung sehr stark. (Majone 1997: 140–141)

In der Schweiz begannen Privatisierungsprozesse in den 1990er-Jahren (Frey 2008: 50): Viele Märkte öffneten durch die fortschreitende wirtschaftliche Globalisierung immer mehr und liessen sich weniger national abgrenzen. Ausserdem wurden staatliche Monopolbetriebe durch technologische Entwicklungen zunehmend unterlaufen. Die Schweiz konnte sich diesen europäischen Entwicklungen nicht mehr verschliessen und startete deshalb in den Jahren 1997 und 1998 grundlegende Reformen, die vor allem den öffentlichen Verkehr, das Postwesen und die Telekommunikation betrafen. (Schweizerischer Bundesrat 2004: 4583)

Das Beispiel der Telekommunikationssysteme zeigt, auf weshalb es – nicht nur in der Schweiz – zu solchen Reformen und Prozessen kam: In den 1980er-Jahren setzten der technische Wandel und das Wachstum die Branche unter einen starken Druck: Auf den bisherigen, monopolisierten Markt drängten neue Anbieter und verlangten niedrigere Tarife und flexiblere Dienstkonzepte,



was nur durch Liberalisierungsprozesse ermöglicht werden konnte. (Schmidt 1998: 303) So wird der Verkauf der Telekommunikationsbehörde Grossbritanniens 1984 als «Vorbote des Beginns von Privatisierungen im grösseren Umfang» (OECD 2003: 24) bezeichnet.

Jedoch sprechen auch in den anderen Sektoren der öffentlichen Dienste verschiedenste Gründe für Reformen, die Privatisierungs- und Liberalisierungsprozesse angestossen haben: Staatliche Betriebe galten als ineffizient und beschäftigten überdurchschnittlich viel Personal, so mussten die Ausgaben der Staaten nach Möglichkeit reduziert werden. (OECD 2003: 20–21)

Auch in der Schweiz galt beispielsweise das Postwesen als sehr unrentabel, seit den 1960er-Jahren und bis zu den Reformen Ende der 1990er-Jahre machte die damalige PTT grosse Verluste, die durch den Bund gedeckt werden mussten. Negativer Höhepunkt war das Betriebsjahr 1991, als der PTT-Verlust 864 Millionen Franken betrug. (Die Schweizerische Post 2011: 240–241)

Die Ineffizienz der staatlichen Betriebe konnte zu unerwünschten negativen Konsequenzen führen (Frey 2000: 186):

- Gesamtwirtschaftliche Ineffizienz: Die hergestellten Waren und bereitgestellten Dienstleistungen orientierten sich nicht immer nur an den Bedürfnissen der Bevölkerung und Unternehmungen.
- Qualitative Ineffizienz: Auch qualitative entsprach das Angebot der bereitgestellten Dienste nicht immer den Ansprüchen der Kundschaft.
- Betriebliche Ineffizienz: Die Produktion von öffentlichen Dienstleistungen geschah nicht zu den tiefstmöglichen Kosten.
- Dynamische Ineffizienz: Anreize für Innovationen waren aufgrund von Konkurrenzdruck sehr schwach.

Jede Privatisierung hat das primäre Ziel, den Wettbewerb im betroffenen Sektor zu erhöhen und die Aufgabenwahrnehmung des Staates neu auszurichten und zu redimensionieren. Dadurch gingen Einflussmöglichkeiten von demokratisch legitimierten Gremien oftmals auf private Akteure über, die sich nicht öffentlich zu verantworten haben, was einer der wichtigsten Kritikpunkte an Privatisierungsprozessen ist. Dazu gehört auch, dass Privatisierungen von Leistungen des Service Public zu einem Gegensatz von Zielen führen: Die am Gemeinwohl orientierte Politik des Service Public steht der Verpflichtung von privaten Unternehmen gegenüber, wirtschaftlich profitabel zu sein. (Butterwegge et al. 2007: 107, 126, 131) Gegen Privatisierungen gab es in ganz Europa auch Proteste von Gewerkschaften. Diese fürchteten sich, dass Arbeitsplätze verloren gehen würden. In vielen Ländern kam es auch zu Streiks des in öffentlichen Diensten beschäftigten Personals. (Brandt & Schulten 2007: 23–24)

Privatisierungen können unterschiedliche Grade erreichen: Wenn ein öffentliches Unternehmen ohne Änderungen an den Eigentumsrechten von einer öffentlich-rechtlichen in eine privatrechtliche Rechtsform überführt wird, stellt dies als «formelle gesetzliche Privatisierung» die schwächste Form einer Privatisierung dar. Das Ziel aller formellen gesetzlichen Privatisierungen ist es, die Rentabilität zu erhöhen und den Staatshaushalt dadurch zu entlasten. Die nächste Stufe kann eine «materielle Privatisierung»: Dies ist dann der Fall, wenn öffentliches Vermögen auf private Firmen übergehen oder wenn Private Aufgaben übernehmen, die bisher durch die öffentliche Hand erbracht wurden. «Implizierte Privatisierung» bezeichnet schliesslich eine Implementierung von Wettbewerb in ehemals von Staatsmonopolen dominierten Sektoren, der durch die Einführung von deregulierenden Gesetzen erreicht werden kann. (Butterwegge et al. 2007: 106–107)

Je nach Land und Sektor fallen Effizienzgewinne durch Privatisierung und Liberalisierung unterschiedlich stark aus. Eine wirkliche Effizienz wird meist nur dann erreicht, wenn die früheren öffentlichen Unternehmen nicht nur in den privaten Sektor überführt werden, sondern gleichzeitig auch der Markt für andere Unternehmen geöffnet wird. Die Bevölkerung, misst den Erfolg von Reformen am Endpreis, den sie für die erhaltenen Leistungen zu bezahlen hat. Dieser kann jedoch nicht als einziges Kriterium verstanden werden, wenn es um Liberalisierungsprozesse geht: Die stetigen Preissenkungen im Bereich der Telekommunikation sind primär auf den technischen Fortschritt und nicht auf die Reformprozesse zurückzuführen. Ausserdem sind die Preise für viele Dienstleistungen bei offenem Wettbewerb dem Markt unterworfen, wo sie sich gemäss Angebot und Nachfrage entwickeln. (Scheele 2007: 53–54)

Praktisch alle Sektoren von öffentlichen Diensten wurden Privatisierungs- und Liberalisierungsprozessen unterworfen: Neben den in dieser Arbeit untersuchten Bereichen des Postwesens und des öffentlichen Verkehrs waren es europaweit in den letzten Jahrzehnten auch Sektoren wie die Bildung, die Krankheitsvorsorge, das Haftwesen oder die Flugsicherung, die von der staatlichen der privaten Hand übertragen worden sind. (Butterwegge et al. 2007: 12) Wichtig ist bei allen Veränderungen und Reformen jedoch, dass alle diese Bereiche nicht wirtschaftlichen Interessen, sondern der Allgemeinheit dienen sollen, denn sie sind Teil des Service Public (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Siedlungsentwicklung 2013: 23).

Trotz vielen Vorteilen kritisieren einige Forschende Privatisierungen, da damit öffentliche und für die ganze Bevölkerung vorgesehene Güter in private Hände fallen können. Deshalb wird vorgeschlagen, dass Service-Public-Leistungen, die nicht direkt vom Staat erbracht werden, durch von der Regierung unabhängige Gremien nach klar definierten Regeln überwacht werden sollen. Dadurch ist eine direkte Beteiligung des Staates in diesen Sektoren ausgeschlossen, jedoch kann ein qualitatives Mindestmass ihrer Leistungen erreicht werden. (Majone 1997: 144)

Neil Brenner und Nik Theodore (2002: 364–365) kritisieren, dass bei Privatisierungen demokratische Entscheidungsprozesse verloren gehen können, ausserdem können sich für die Angestellten ihre Rechte, ihre Arbeitsbedingungen und die Arbeitssicherheit verschlechtern, was weitere Nachteile von Privatisierungsprozessen sind.

Weitere Nachteile in privatisierten Sektoren können – vor allem im öffentlichen Verkehr – für die Nutzenden des Angebotes entstehen: Verschiedenartige Tarifsysteme in einzelnen Marktgebiete erschweren kompliziertere Reisewege mit mehreren Verkehrsmitteln und können sich negativ auf die Zufriedenheit der Reisenden auswirken. Unterschiedliche Standards in Bezug auf die Qualität der angebotenen Leistungen und häufige Wechsel der die Leistungen erbringenden Transportunternehmungen sind weitere mögliche Nachteile. (White 2010: 152–154) Ebenso können Kosteneinsparungen auf das Personal negative Einflüsse haben, beispielsweise in Form schlechterer Sozialleistungen oder Arbeitsbedingungen sowie tieferen Löhnen. Dies kann zu generell weniger gut qualifizierten Arbeitskräften und einem erhöhten Risiko von Betriebsunfällen und weiteren Qualitätsverlusten führen. (Scholl 2006: 144–145)

## **2.2 Raumplanungs- und Regionalpolitik**

### *Zusammenhang zwischen Raumentwicklung und Service Public*

Die Forschenden der Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2016: 4) bezeichnen die räumliche Entwicklung als ein Nebeneinander von verschiedenen Räumen, von denen die einen ökonomisch und demographisch wachsen und die anderen eher stagnieren oder schrumpfen. Der demographische Wandel führt zu bevölkerungs- und siedlungsstrukturellen Unterschieden in vielen Gegenden. In wirtschaftsschwachen Regionen ist nach Deregulierungsprozessen eine tiefere Bereitschaft von Seiten der Privatwirtschaft zur Erbringung von Leistungen des Service Public zu beobachten. (Nadler 2017: 507–508).

Dieser demographische Wandel ist auf dem gesamten europäischen Kontinent im Gang. Die einzelnen Staaten müssen deshalb Antwortstrategien auf die entstehenden Probleme bezüglich der Erfüllung des Service Public finden. Dafür gibt es kein einheitliches Lösungskonzept, ebenso hat die Lösung dieser Thematik auch nicht in jedem europäischen Staat denselben Stellenwert. (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2013: 21).

Julia Binder und Antje Matern (2019: 10–11) haben gezeigt, dass ein schlechtes Angebot des öffentlichen Verkehrs – einem in der vorliegenden Masterarbeit untersuchten Bereich des Service Public – räumliche Ungleichheiten erzeugen kann. Diese Studie wurde in einem sehr ländlichen Raum in Deutschland durchgeführt, im Spreewaldgebiet im Osten des Landes. Es konnte gezeigt werden, dass diese räumliche Ungleichheit sich auch in höherer Armut zeigen kann. Ausserdem

sinkt mit der Qualität des Angebots des öffentlichen Verkehrs auch die Anzahl angebotener Lehrstellen, was wiederum schlechtere Perspektiven für die Bevölkerung in solchen Gebieten zur Folge hat. Deshalb kamen die Forschenden zum Schluss, dass ein schlechtes Service-Public-Angebot im öffentlichen Verkehr zu ungleichen Lebensbedingungen führen kann und dass die Wohnbevölkerung peripherer Gebiete eindeutig benachteiligt ist durch längere Arbeitswege und eingeschränkte Möglichkeiten in der Wahl verschiedener Verkehrsmittel. Deshalb ist es wichtig, dass die Politik sich Strategien zur Eingrenzung dieser Ungleichheiten überlegen muss. (Binder & Marten 2019: 10–13) Auch Patrick Küpper (2011: 165) sieht das Angebot des öffentlichen Verkehrs in ländlichen Gegenden sehr stark gefährdet. Seiner Meinung nach sind Finanzierungsprobleme und ein sinkende Fahrgastpotential die häufigsten Gründe dafür. Dies kann zu rückläufigen Fahrgastzahlen und damit verbunden zu einer verstärkten Angebotsreduktion führen. So stellt sich die Frage, wie zukünftig ein Grundangebot der Mobilität definiert und finanziert werden soll. (Küpper 2011: 165) Unterschiedliche Entwicklungen und Voraussetzungen zwischen dem städtischen und dem ländlichen Raum führen somit zu Ungleichheiten und zu Fragen, die die Forschung und die Politik beschäftigen und auf die Antworten gefunden werden müssen.

Privatisierungen und Liberalisierungen können dazu führen, dass Regionen und Städte unterschiedlich stark gefördert und dadurch Ungleichheiten verstärkt werden können. Für strukturschwache Regionen kann dies Nachteile in der Bereitstellung des Service Public haben. (Brenner & Theodore 2002: 366)

Das (Deutsche) Bundesamt für Raumwesen und Raumordnung (2005: 12–13) schreibt in einem Bericht, dass der demographische Wandel und seine räumlichen Folgen stets beobachtet und bewertet werden müssen, damit die Daseinsvorsorge – das heisst, der Service Public – gesichert und zukunftsfähig gemacht werden kann. Dafür gibt es keine Einheitslösung, es braucht aber einen Einbezug der Bedürfnisse der betroffenen Bevölkerung und eine Diskussion auf regionaler und lokaler Ebene, damit Handlungserfordernisse erkannt und bestmögliche Lösungen umgesetzt werden können. (Bundesamt für Raumwesen und Raumordnung 2005: 12–13)

### *Situation im Kanton Zürich*

Aufgrund der räumlichen Eingrenzung dieser Arbeit auf eine bestimmte Region (Zürcher Unterland) lohnt sich ein Blick auf die Raumplanungs- und Regionalpolitik der Schweiz und des Kantons Zürich.

Raumplanung kann «als staatliche Verantwortung für die Gestaltung und Erhaltung des Lebensraumes» (Nussbaumer et al. 2018: 14) beschrieben werden. Das Raumplanungsgesetz (1979: Art.

1) schreibt vor, dass mit der Bodenfläche haushälterisch umgegangen werden muss und es deshalb Massnahmen braucht, dass die zukünftige Siedlungsentwicklung nach innen gelenkt wird.

Der Regierungsrat des Kantons Zürich (2017: 4) bezeichnet die räumlichen Qualitäten als einen wesentlichen Beitrag zur Attraktivität des Kantons Zürich. Deshalb ist zukünftig weiterhin eine vorausschauende Planung für eine effiziente räumliche Organisation notwendig. Dies gilt auch für Ausbauten der Verkehrsinfrastruktur – sei es auf der Strasse oder auf der Schiene: Neubauvorhaben müssen siedlungs- und landschaftsverträglich eingebettet sein. (Regierungsrat des Kantons Zürich 2017: 43–44)

«Regionalpolitik», oder synonym verwendet auch «regionale Wirtschaftspolitik», bezeichnet die «Beeinflussung wirtschaftlicher Prozesse in Teilräumen eines Staates oder eines grösseren Wirtschaftsraumes durch die öffentliche Hand» (Maier et al. 2006: 143). Dazu gehören Massnahmen, welche die regionale Entwicklung fördern und darauf abzielen, die Produktivität sowie die Wettbewerbsfähigkeit in den entsprechenden Regionen zu stärken (Schweizerischer Bundesrat 2005: 303).

In der Schweiz gehen die Anfänge der Regionalpolitik in die 1970er-Jahre zurück, als Massnahmen gegen die Abwanderung aus Berggebieten ergriffen wurden (Schweizerischer Bundesrat 2005: 232). Heute beruht die eidgenössische Regionalpolitik auf folgenden fünf Grundsätzen (Bundesgesetz über Regionalpolitik 2006: Art. 2):

- a. Die Anforderungen an eine nachhaltige Entwicklung werden berücksichtigt.
- b. Die Regionen entwickeln eigene Initiativen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Erhöhung der Wertschöpfung.
- c. Die regionalen Zentren bilden die Entwicklungsmotoren.
- d. Die Kantone sind die zentralen Ansprechpartner des Bundes und stellen die Zusammenarbeit mit den Regionen sicher.
- e. Die Bundesstellen pflegen untereinander und mit in- und ausländischen Institutionen und Organisationen eine enge Zusammenarbeit.»

Diese Grundsätze zeigen, dass die Regionalpolitik nicht einfach vom Bund vorgegeben wird, sondern dass die Regionen auch selbst aktiv werden und mit den Kantonen zusammenarbeiten sollen. Der (kantonale) Richtplan ist dabei das Instrument, welches die Raumplanung in einem bestimmten Kanton auf die regionalpolitischen Vorgaben des Bundes abstimmt (Schweizerischer Bundesrat 2005: 248) und die langfristige räumliche Entwicklung eines Kantons steuert und koordiniert (Kantonsrat des Kantons Zürich 2018). Die Kontrolle und Genehmigung der Richtpläne liegt beim Bundesrat (Raumplanungsgesetz 1979: Art. 11).

Die wichtigsten Grundsätze der Raumentwicklung im Kanton Zürich, die im Richtplan festgelegt sind, können Abbildung 1 entnommen werden.



Abbildung 1: Im Richtplan festgelegte Grundsätze der nachhaltigen Raumplanung im Kanton Zürich (Kantonsrat des Kantons Zürich 2018: 1.2)

Obwohl die Regionalpolitik wie erwähnt den Grundsatz der Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit einzelner Regionen vorsieht (Bundesgesetz über Regionalpolitik 2006: Art. 2), legen Eva Barlösius und Claudia Neu (2007: 84) in ihrem Artikel dar, dass es immer Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Regionen geben wird. Im Takt des öffentlichen Verkehrs, in der Dichte der Arbeitsplätze und in den Bodenpreisen zeigen sich diese Unterschiede sehr klar. Somit darf ein schlechterer ÖV-Takt von einer ländlichen Region nicht als soziale Benachteiligung empfunden

den werden. Nur bei einer Angebotsverschlechterung mit Folgen für die Erreichbarkeit von Schulen, Arbeitsplätzen und öffentlichen Ämtern kann von sozialer Ungleichheit die Rede sein. (Barlössius & Neu 2007: 84)

Auch die Europäische Union sowie zuvor die Europäische Gemeinschaft haben eine Regionalpolitik, die ihren Ursprung in den 1960er-Jahren hat, als ökonomische Aktivitäten grossräumig zugunsten periphererer und weniger stark entwickelter Gebiete der Europäischen Gemeinschaft umverteilt worden sind (Trömmel 1992: 187). Heute zielt diese Politik auf ein ausgeglichenes Wachstum in allen Regionen der Gemeinschaft ab. Um dies zu erreichen, bestehen Schwerpunkte, die durch einen Regionalfonds gefördert werden, beispielsweise die Modernisierung der wirtschaftsnahen Infrastruktur, die Unterstützung von Massnahmen zur Berufsbildung oder die Förderung von Investitionen zur Verbesserung der Agrarstruktur. (Maier et al. 2006: 170–171)

## **2.3 Postwesen**

### **2.3.1 Service Public**

In der Schweiz liegt die Zuständigkeit für das Postwesen beim Bund (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1999: Art. 92). Deswegen hat der Schweizerische Bundesrat (2004: 4572) für die Grundversorgungspolitik des Postwesens die folgenden Leitlinien erlassen: «Der Bund sorgt für einen flächendeckenden, allgemein zugänglichen und qualitativ guten Universaldienst zu angemessenen Preisen. Die Post betreibt ein flächendeckendes Poststellennetz. Den Universaldienst erbringt die Post grundsätzlich aus eigener Kraft. [...]» Somit kann die Post zwar ihr Angebot weitgehend autonom bestimmen, muss aber die Auflagen des Bundes erfüllen und geniesst dafür gewisse Monopolrechte wie beispielsweise den Monopolschutz für Briefe (Frey 2008: 52).

Definiert wird die Grundversorgung im Postwesen durch den Schweizerischen Bundesrat (2004: 4585–4586) wie folgt:

«Im Postbereich heisst die Grundversorgung Universaldienst. Der Universaldienst ist der zentrale gesetzliche Auftrag der Post, die Dienstleistungen in allen Landesteilen nach gleichen Grundsätzen, in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zu erbringen.»
---

Seit dem 1. Januar 2004 gehört auch das flächendeckende Poststellennetz zum Universaldienst (Schweizerischer Bundesrat 2004: 4586), deshalb dient die Analyse dieses Netzes und ihrer Veränderungen in dieser Arbeit als Indikator für die Erfüllung des Service Public.

### *Entwicklungen des Postwesens in der Schweiz*

Kathrin Drews (2014: 17) bezeichnet den Postsektor im 20. Jahrhundert als eine «Domäne von öffentlichem Kapital und Monopolstrukturen», die ab den 1980er-Jahren tiefgreifenden Reformprozessen ausgesetzt wurde. Da diese Prozesse europaweit ausfielen, veröffentlichte die Europäische Gemeinschaft (EG) 1992 ein Grünbuch, um die aktuelle Situation des Postmarktes in den einzelnen Mitgliedstaaten aufzuzeigen sowie um Antworten auf die aufgetretenen und noch aufkommenden Schwierigkeiten und Probleme zu diskutieren (Commission of the European Communities 1992: 4). Das Hauptproblem der damaligen Zeit liegt im Qualitätsniveau der einzelnen des Postwesens der einzelnen Länder, deshalb ist die Lösung dieser Probleme aus Sicht der EG von grosser Bedeutung. Eine Schwierigkeit sind die verschiedenen Vorstellungen davon, was zum Universaldienst<sup>1</sup> gehört. Dies führt zu Schwierigkeiten und Opportunitätskosten bei internationalen Postsendungen. Verschieden sind auch die Leistungen, beispielsweise werden in gewissen Staaten Briefe in 90% der Fälle am Folgetag zugestellt, in anderen jedoch nur in rund 15% der Fälle. Dies kann in Bereichen, die stark von pünktlicher Zustellung von Briefen abhängig sind, zu Nachteilen führen. Die unverhältnismässig längere Zustelldauer von internationalen Postsendungen ist nicht auf operationelle Gründe zurückzuführen und sollte deshalb reduziert werden. (Commission of the European Communities 1992: 183–185)

Am Ende des Grünbuches werden Massnahmen vorgeschlagen, um der gesamten Bevölkerung und allen Organisationen der EG einen Zugang zu guten und verlässlichen Postdienstleistungen gewähren zu können. Diese sollen eine gute Qualität aufweisen sowie Preise haben, die für alle erschwinglich sind. Ein Vorschlag von Massnahmen ist, dass der Universaldienst gewisse reservierte Dienste haben soll, das heisst, dass das Unternehmen, welches den Universaldienst bereitstellt, für einige Leistungen spezielle und exklusive (Monopol-)Rechte besitzen soll. Jeder Mitgliedstaat kann dabei selbst definieren, welche postalischen Leistungen zu den reservierten Diensten zählen sollen. Eine vollständige Liberalisierung des Postwesens würde aber zum Verlust des Universaldienstes führen. Deshalb sind für den Universaldienst folgende Harmonisierungsmassnahmen sinnvoll: Für alle Universaldienste sollten die gleichen Standards gelten, ihre Leistungen sollen durch ein gemeinsames System überprüft werden. Ausserdem sollen die Preise für die einzelnen Leistungen von den durchschnittlichen Kosten dieser Leistungen abhängen. (Commission of the European Communities 1992: 233–237)

---

<sup>1</sup> Der Schweizerische Bundesrat (2004: 4585–4586) definiert den Universaldienst wie folgt: «Im Postbereich heisst die Grundversorgung Universaldienst. Der Universaldienst ist der zentrale gesetzliche Auftrag der Post, die Dienstleistungen in allen Landesteilen nach gleichen Grundsätzen, in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zu erbringen.» (siehe auch Kapitel 2.1)



Als Antwort auf das Grünbuch der EG setzte die Generaldirektion der Schweizer PTT eine Kommission ein, um die Empfehlungen der Europäischen Gemeinschaft hinsichtlich der in der Schweiz ausstehenden Gesetzesreformen zu überprüfen. Die grundsätzliche Empfehlung der PTT-Kommission, «Europastrategie der Post» genannt, war, den Service Public zu verstärken, gewisse Leistungen aber auch für die Konkurrenz zu öffnen, so wie es die EG in ihrem Grünbuch vorgeschlagen hat. Weiter wurde die Empfehlung der Unterteilung in reservierte und nicht reservierte Dienste auch für die Schweiz aufgenommen. So wurde vorgeschlagen, dass die Post allein die reservierten Dienste erbringen darf und auch eine Pflicht dafür hat. Der Markt für die Ausführung von Leistungen der nicht reservierten Dienste – wie beispielsweise abonnierte Zeitungen – sollte zudem für Private geöffnet werden. (Die Schweizerische Post 2011: 47)

1995 entschied der Bundesrat, die PTT aufzuteilen: Die Telekommunikationsdienste sollten eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft werden und die Post in eine selbständige Anstalt des Bundes überführt werden. Im folgenden Jahr 1996 genehmigte das Parlament die Trennung, so dass für die Universaldienste der postalischen Leistungen ab dem 1. Januar 1998 die Schweizerische Post mit eigenem Postgesetz und Postorganisationsgesetz (siehe Kapitel 2.3.2) zuständig wurde. (Die Schweizerische Post 2011: 51)

#### *Entwicklung des Poststellennetzes in der Schweiz zwischen 1970 und 2018*

Zu Beginn des Untersuchungszeitraumes dieser Arbeit, im Jahr 1970, waren für sämtliche postalischen Leistungen in der Schweiz die Schweizerischen Post-, Telefon- und Telegrafengebiete (PTT) zuständig (Die Schweizerische Post 2011: 8). Auch in den Mitgliedstaaten der Europäischen Union war das Postwesen in dieser Zeit gemeinsam mit der Telekommunikation in den PTT-Verwaltungen angesiedelt (Schmidt 1998: 274). Die Schweizerische PTT stand damals unter grossem Einfluss der Politik: Eine parlamentarische Kommission prüfte jeweils die PTT-Jahresrechnungen und bis ins Jahr 1978 war das eidgenössische Parlament zuständig für die Festlegung der Brief- und Paketpreise, die zur damaligen Zeit Steuern und Gebühren genannt wurden. So war es auch die PTT allein, die das Postregal genannte Staatsmonopol besass, das heisst, das Recht, Briefe und Pakete bis fünf Kilogramm Gewicht zu transportieren. (Die Schweizerische Post 2011: 19–20)

Der Auftrag des Postwesens war in der damaligen Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1874: Art. 36.1–36.3) festgehalten: «Das Post- und Telegrafengewesen im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft ist Bundessache. Der Ertrag der Post- und Telegrafengewerwaltung fällt in die eidgenössische Kasse. Die Tarife werden im ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft nach den gleichen, möglichst billigen Grundsätzen bestimmt.» (Für den das Postwesen betreffenden Artikel der aktuellen Bundesverfassung: siehe Kapitel 2.3.2) Die grössten Veränderungen innerhalb des

Schweizer Postwesens erfolgten in den 1990er-Jahren: 1991 wurden die Führungsstrukturen optimiert, eine Führung mit einer flacheren Hierarchie und weniger Bürokratie wurde angestrebt. Diese Veränderungen zeigten, dass neben internen Reformen weitere Veränderungen notwendig sind, um in künftigen Markt agieren zu können. Um auch die Beziehungen zwischen der PTT und den politischen Behörden zu entflechten sowie den politischen Einfluss zu senken, begann eine gross angelegte Totalrevision der gesetzlichen Grundlagen der PTT, damit einhergehend war auch die Absicht, die PTT in zwei Unternehmen aufzuteilen, nämlich in Post- und ein Telekommunikationsunternehmen. (Die Schweizerische Post 2011: 39–40, 45–51)

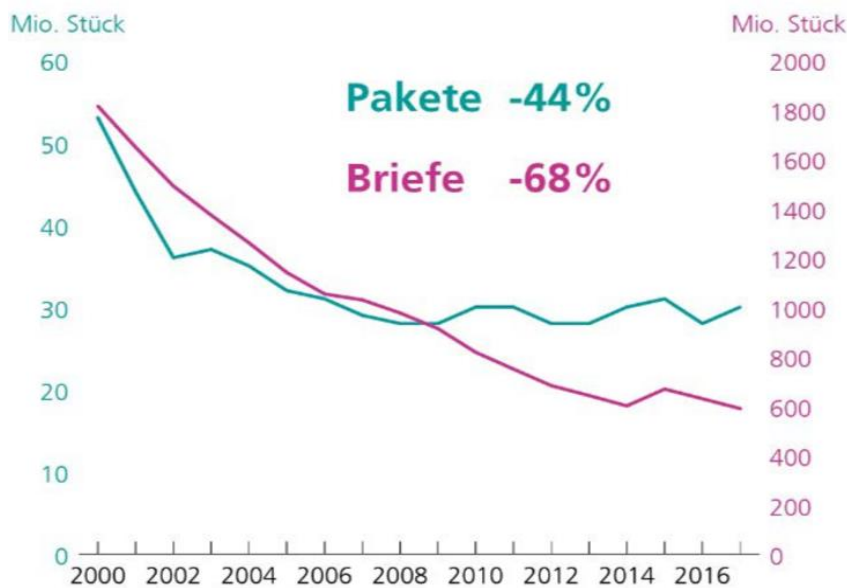


Abbildung 2: Rückgang der Geschäfte am Postschalter zwischen 2000 und 2017

(Die Schweizerische Post 2018: 1)

die Schweizerische Post, das Poststellennetz zu überprüfen, um die Kosten ihres Betriebes nachhaltig zu senken. Eine erste solche Prüfung geschah 1999 in Bezug auf Kosten, Effizienz und Kundenfreundlichkeit. Dieses Projekt beinhaltete auch den Grundsatz, dass die Grundversorgung in ländlichen Gebieten nicht nur über herkömmliche Poststellen gesichert werden soll. In der Politik und in den Gewerkschaften wurden diese Umbaupläne abgelehnt, da ein Abbau von Arbeitsplätzen und ein Abbau des Service Public befürchtet wurde. Ab 2001 wurde für die kleinsten Poststellen im ländlichen Raum geprüft, ob die Angebote der Grundversorgung auch in Zusammenarbeit mit einem Partner, einem Hausservice oder anderen Formen wie beispielsweise einem mobilen Postbüro geführt werden könnten. Mit einem Hausservice können postalische Grundleistungen wie Einzahlungen und die Abgabe von Sendungen beim Besuch der Briefträger\_innen direkt an

Vom ersten Weltkrieg an bis in die 1970er-Jahre führte die PTT rund 4000 Poststellen, was einem der dichtesten Poststellennetze Europas entsprach. 1998 waren es noch immer rund 3600 Poststellen, aus denen ein jährlicher Fehlbetrag einer halben Milliarde Schweizer Franken resultierte, wobei drei Viertel aller Poststellen defizitär waren. Aus diesen Gründen begann

der Haustüre erfolgen, falls die betroffene Ortschaft über keine eigene Poststelle mehr verfügt. Eine Zusammenarbeit mit einem Partner wird als «Postagentur» bezeichnet. Dabei können Postleistungen im Geschäft eines Partners – z.B. eines Detaillisten oder eines Tourismusbüros – erledigt werden. (Die Schweizerische Post 2011: 11, 215–219) Sowohl der Hausservice wie auch die Postagentur waren am Ende des Untersuchungszeitraumes 2018 in mehreren Gemeinden des Zürcher Unterlandes vorhanden (siehe Kapitel 4.1.1). Die Überprüfungen, Schliessungen und Umwandlungen von bestehenden Poststellen dauern somit bis heute an. Zwischen 2000 und 2017 sank die Anzahl aufgebener Pakete an den Postschaltern um 44%, diejenige der aufgegebenen Briefe sogar um 68%. Dieser Rückgang führte zu einem massiven Defizit in den Jahresrechnungen. Das Ziel der Post ist es, in den kommenden Jahren dieses Defizit von 200 Millionen Schweizer Franken im Jahr 2016 zu reduzieren. (Die Schweizerische Post 2018: 1). Abbildung 2 zeigt den Verlauf des Rückgangs der Geschäfte am Postschalter zwischen 2000 und 2017.

2018 zählte die Post sechs Arten von Zugangspunkten (ohne den Hausservice) zu ihrem Angebot (Die Schweizerische Post 2020a):

- Eigenbetriebene Filiale: Gesamtes Angebot
- Filiale mit Partner (Agentur): Grosses Sortiment an häufig nachgefragten Dienstleistungen
- PostFinance-Filiale: Finanzberatung
- Postfach
- My Post 24: Automat für Versand und Empfang rund um die Uhr
- PickPost: Automat für flexible Paketaufgabe und -abholung

Am 1. Oktober 2018 betrieb die Schweizerische Post 1114 Filialen selbst, 1033 Agenturen mit einem Partner und stellte 422 weitere Aufgabe- und Abholstellen zur Verfügung (Automaten und Geschäftskundenstellen). In 1335 Gemeinden wurde der Hausservice angeboten. Bis Ende 2020 wird die Zahl der eigenbetriebenen Filialen auf rund 800 bis 900 zurückgehen. (Die Schweizerische Post 2018: 1) Abbildung 3 zeigt, wie eine Postagentur von aussen zu erkennen ist.

In einer Bevölkerungsbefragung zur Postversorgung in der Schweiz stellte sich heraus, dass Personen, die vor allem Postagenturen nutzen, bezüglich des Angebotes, der Bedürfnisabdeckung und der Dienstleistungen unzufriedener sind als Personen, die hauptsächlich die von der Post eigenbetriebene Filialen aufsuchen. Jedoch wurden die Öffnungszeiten von Postagenturen besser bewertet als diejenigen der klassischen Filialen. (Demo SCOPE 2017: 57–58)



Abbildung 3: Postagentur in einem Dorfladen in der Zürcher Unterländer Gemeinde Winkel

(eigene Aufnahme)

Eine Arbeitsgruppe des Bundesamtes für Kommunikation, die einen Bericht und Empfehlungen zur postalischen Grundversorgung verfasst hat, sieht Postagenturen als bewährtes Modell neben der klassischen Postfiliale und sieht die längeren Öffnungszeiten ebenfalls als kundenfreundlicher. Das heutige Niveau einer hochstehenden Versorgung der Postdienste soll auch in absehbarer Zukunft erhalten bleiben. Die Arbeitsgruppe schlägt jedoch vor, dass der Abbau von physischen Zugangspunkten nicht aufgrund des technologischen Fortschrittes oder eines veränderten Verhaltens der Kundschaft erfolgen dürfe. Auch im eidgenössischen Parlament wurden einige Vorstösse zur Erreichbarkeit der Zugangspunkte der Post eingereicht. (BAKOM 2018: 5, 18).

### 2.3.2 Gesetzgebung

«Das Post- und Fernmeldewesen ist Sache des Bundes. Der Bund sorgt für eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung mit Post- und Fernmeldediensten in allen Landesgegenden. Die Tarife werden nach einheitlichen Grundsätzen festgelegt.» (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1999: Art. 92) Dieser Grundsatz gilt für alle die Post betreffenden gesetzlichen Grundlagen. Heute basieren diese vor allem auf den in Kapitel 2.1 erwähnten Reformen, die aus den Liberalisierungsprozessen hervorgingen (Frey 2008: 51–52). Die jetzige Gesetzgebung für die aus der einstigen PTT hervorgegangene Schweizerische Post liegt in dieser Form seit 1997 vor (Dies Schweizerische Post 2011: 21). Konkret sind es folgende eidgenössische Gesetze, die im Jahr 2018 (am Ende des Untersuchungszeitraumes dieser Arbeit) somit den Rahmen für den Service-Public-Auftrag des Postwesens in der Schweiz und insbesondere seiner Zugangspunkte bilden (Schweizerischer Bundesrat 2004: 4633):

- Postgesetz (Postgesetz 2010)
- Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post (Postorganisationsgesetz 2010)
- Postverordnung (Postverordnung 2012)

### *Postgesetz*

Das Postgesetz bezweckt, dass «der Bevölkerung und der Wirtschaft vielfältige, preiswerte und qualitativ hochstehende Postdienste sowie Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs angeboten werden» (Postgesetz 2010: Art. 2.2). Ausserdem soll es in allen Landesteilen für sämtliche Bevölkerungsgruppen eine ausreichende und preiswerte Grundversorgung angeboten werden, sowie für einen wirksamen Wettbewerb der Postdienste Rahmenbedingungen schaffen (Postgesetz 2010: Art. 2.3). Zur Gewährleistung der Grundversorgung mit ihren Zugangspunkten hält das Postgesetz (2010: Art. 13–17) fest, welche Aufgaben die Post zu erfüllen hat:

- Sicherstellung der Beförderung von Briefen, Paketen, Zeitungen und Zeitschriften sowie ihre Zustellung an mindestens fünf Wochentagen sowie landesweit in guter Qualität
- Entgegennahme von Briefen und Paketen ins In- und Ausland an den Zugangspunkten
- Briefe und Pakete der Grundversorgung im Inland sind distanzunabhängig und nach einheitlichen Grundsätzen festzulegen
- Hauszustellung in allen ganzjährig bewohnten Siedlungen (Ausnahmen durch den Bundesrat für einzelne nur durch unverhältnismässig schwierig erreichbare Haushalte)
- Sicherstellung eines landesweit flächendeckenden Netzes von Poststellen und Postagenturen, damit die Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen in allen Regionen in angemessener Distanz zugänglich ist (Festlegung der Vorgaben zum Zugang durch den Bundesrat nach Rücksprache mit den Kantonen und Gemeinden, vgl. Postverordnung 2012: Art. 33)
- Sicherstellung von öffentlichen Briefeinwürfen in ausreichender Zahl (mindestens ein Briefeinwurf pro Ortschaft)
- Schliessungen oder Verlegungen von bedienten Zugangspunkten können nur nach Anhörung der Behörden der betroffenen Gemeinden durch die Post vollzogen werden, wobei eine einvernehmliche Lösung durch die Post angestrebt werden muss. Dafür kann die betroffene Gemeinde die Eidgenössische Postkommission (PostCom) anrufen (siehe auch Ausführungen zur Postverordnung).
- Bei ihrer Organisierung trägt die Post den Anliegen der Kantone Rechnung.

Einzelheiten der Postkommission (PostCom) werden ebenso festgelegt. Die für das Zugangsnetz des Postwesens und ihre Veränderungen wichtigsten Aufgaben der PostCom sind unter anderem (Postgesetz 2010: Art. 20–28):

- Beaufsichtigung der Einhaltung des gesetzlichen Auftrages zur Grundversorgung
- Ausgabe von Empfehlungen bei geplanten Schliessungen & Verlegungen bedienter Zugangspunkte<sup>1</sup>
- Beobachtung der Entwicklungen des Postmarktes im Hinblick auf eine vielfältige, preiswerte und qualitativ hochstehende Versorgung aller Landesteile
- Sicherstellung der Qualitätsprüfung der Grundversorgung mit Postdiensten
- falls nötig: Vorschlag von Massnahmen an den Bundesrat zur Sicherstellung der Grundversorgung

In diesem Gesetz werden noch viele weitere Bestimmungen geregelt. Für die vorliegende Arbeit sind diese Artikel aber nicht alle von unmittelbarer Bedeutung, deshalb wird auf ihre Nennung und weitere Erklärungen verzichtet.

#### *Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post*

Das Postorganisationsgesetz «regelt die Organisation der Schweizerischen Post (Post) und deren Umwandlung» (Postorganisationsgesetz 2010: Art. 1). Unter anderem wird darin auch festgehalten, dass der Zweck der Post in der Beförderung von Postsendungen und Stückgütern sowie damit zusammenhängenden Dienstleistungen im In- und Ausland liegt (Postorganisationsgesetz 2010: Art. 3).

#### *Postverordnung*

Die Postverordnung ist sehr ausführlich und regelt viele Bereiche, die das Postwesen betreffen. Für das Angebot von Zugangspunkten sind folgende Einzelheiten geregelt (Postverordnung 2012: Art. 33):

- Betrieb eines landesweit flächendeckenden Poststellen- und Postagenturennetzes mit mindestens einer Poststelle pro Raumplanungsregion

---

<sup>1</sup> Die von der Eidgenössischen Postkommission PostCom sowie ihrer Vorgängerorganisation, der Postregulationsbehörde PostReg, herausgegebenen Empfehlungen sind öffentlich einsehbar: <https://www.postcom.admin.ch/de/dokumentation/empfehlungen-poststellen/> (Abrufdatum: 30.04.2020)

- Gewährleistung von mindestens einem bedienten Zugangspunkt in städtischen Gebieten und Agglomerationen (gemäss Bundesstatistik) mit einer Bevölkerungszahl oder einer Anzahl Beschäftigten von bis zu 15'000 Personen, bei einer höheren Zahl Gewährleistung eines weiteren bedienten Zugangspunktes
- Festlegung der Öffnungszeiten gemäss ortsspezifischen Nutzungsbedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft
- Gewährleistung, dass 90% der ständigen Wohnbevölkerung zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln eine Poststelle oder eine Postagentur<sup>1</sup> innerhalb von 20 Minuten erreichen können (bei Anbietung eines Hausservice<sup>2</sup>: 30 Minuten für betroffene Haushalte), Messung der Erreichbarkeit mit wissenschaftlich anerkannte Methode durch unabhängige Fachstelle (Genehmigung der Messung durch PostCom)

Das Verfahren einer Schliessung oder Verlegung einer Poststelle oder Postagentur ist ebenfalls in der Postverordnung (2010: Art. 34) geregelt:

- Anhörung der Behörden der betroffenen Gemeinden und Anstreben einer einvernehmlichen Lösung durch die Post, bei Nichtzustandekommen der einvernehmlichen Lösung Anrufung der PostCom innerhalb von 30 Tagen nach Entscheid der Post
- Möglichkeit der Einladung der betroffenen Stellen zu einer Verhandlung durch die PostCom
- Empfehlung durch die PostCom zuhanden der Post innerhalb von sechs Monaten, mit Prüfung der Vorgaben zur Erreichbarkeit (siehe oben, Artikel 34) und der regionalen Gegebenheiten
- endgültiger Entscheid durch die Post unter Berücksichtigung der Empfehlung der PostCom

Ferner werden weitere Regelungen sowie Rechte und Pflichten der Post in dieser Verordnung geregelt, sind für diese Arbeit aber nicht von Bedeutung.

## 2.4 Öffentlicher Verkehr

### 2.4.1 Service Public

Ähnlich wie für das Postwesen werden auch für den öffentlichen Verkehr entsprechende Leitlinien formuliert: «Der Bund gewährleistet die Grundversorgung im öffentlichen Verkehr und sichert die Finanzierung der Infrastruktur langfristig. Die Effizienz und das Kosten-Nutzen-Verhältnis für die öffentliche Hand sind weiter zu verbessern, um die Beanspruchung öffentlicher Mittel zu begrenzen.» (Schweizerischer Bundesrat 2004: 4573) Bereits Ende des 19. Jahrhunderts war

---

<sup>1</sup> Poststellen/-filialen werden von der Post eigenbetrieben, Postagenturen (auch Filialen mit Partner genannt) werden von Dritten betrieben (Die Schweizerische Post 2018: 1), siehe auch Kapitel 2.3.1.

<sup>2</sup> Hausservice bezeichnet die Annahme von Postsendungen bei den Absender\_innen zu Hause auf der ordentlichen Zustelltour (UVEK 2012: 19), siehe auch Kapitel 2.3.1.

der Bau und der Betrieb der Eisenbahnen Sache des Bundes (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1874: Art. 26).

Dazu gehört für den Schweizerischen Bundesrat (2004: 4592) folgende Definition:

«Die Grundversorgung im öffentlichen Verkehr (ÖV) umfasst die Mobilität zwischen den Zentren, in den Zentren und Agglomerationen sowie die Erschliessung in den Regionen. Das Angebot soll sicher, von hoher Qualität, wirtschaftlich effizient und mit einem guten Kosten-Leistungsverhältnis für die öffentliche Hand erbracht werden. Alle Bevölkerungssichten und Landesteile sollen Anschluss an den öffentlichen Verkehr haben.»

Sowohl die Infrastruktur als auch der Regionalverkehr werden in der Schweiz durch die öffentliche Hand finanziert, wobei für das Angebot des Regionalverkehrs das Bestellsystem gilt: Die Kantone bestellen bei den verschiedenen Transportunternehmungen ein bestimmtes Angebot. Die dabei entstehenden geplanten ungedeckten Kosten werden durch die Kantone abgegolten (siehe auch Kapitel 2.4.2). Der nationale und internationale Personenfernverkehr wird insgesamt eigenwirtschaftlich durch die SBB erbracht. Das zu erbringende Leistungsangebot ist in der Konzession des Bundes an die SBB festgelegt. (Schweizerischer Bundesrat 2004: 4594)

Obwohl zum öffentlichen Verkehr verschiedenste Verkehrsmittel gehören, macht die Eisenbahn einen grossen Teil des Angebotes aus. Mitarbeitende der Boston Consulting Group verfassten in den Jahren 2012, 2015 und 2017 einen Bericht (*The European Railway Performance Index*), in dem sie den Bahnverkehr von 24 (2012) bzw. 25 (2015 und 2017) Ländern in Europa miteinander verglichen haben. Untersucht wurden die Nutzungsintensität des Bahnsystems im Personen- und Güterverkehr (verglichen mit der Bevölkerungszahl des entsprechenden Staates), die Qualität des Angebotes und die betriebliche Sicherheit. In sämtlichen drei Untersuchungsjahren erreichten die Schweizer Bahnen den ersten Rang. Dies ist auch graphisch auf Abbildung 4 ersichtlich. (Duranton et al. 2017) Zwar sagt dieser Bericht nichts aus über die Feinverteilung des öffentlichen Verkehrs durch weitere Verkehrsmittel in ländlichen und (inner-)städtischen Gebieten der Schweiz aus, trotzdem kann damit aber auf eine Stärke des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz hingewiesen werden, nämlich ein gut genutztes, qualitativ hochstehendes und sicheres Eisenbahnnetz.



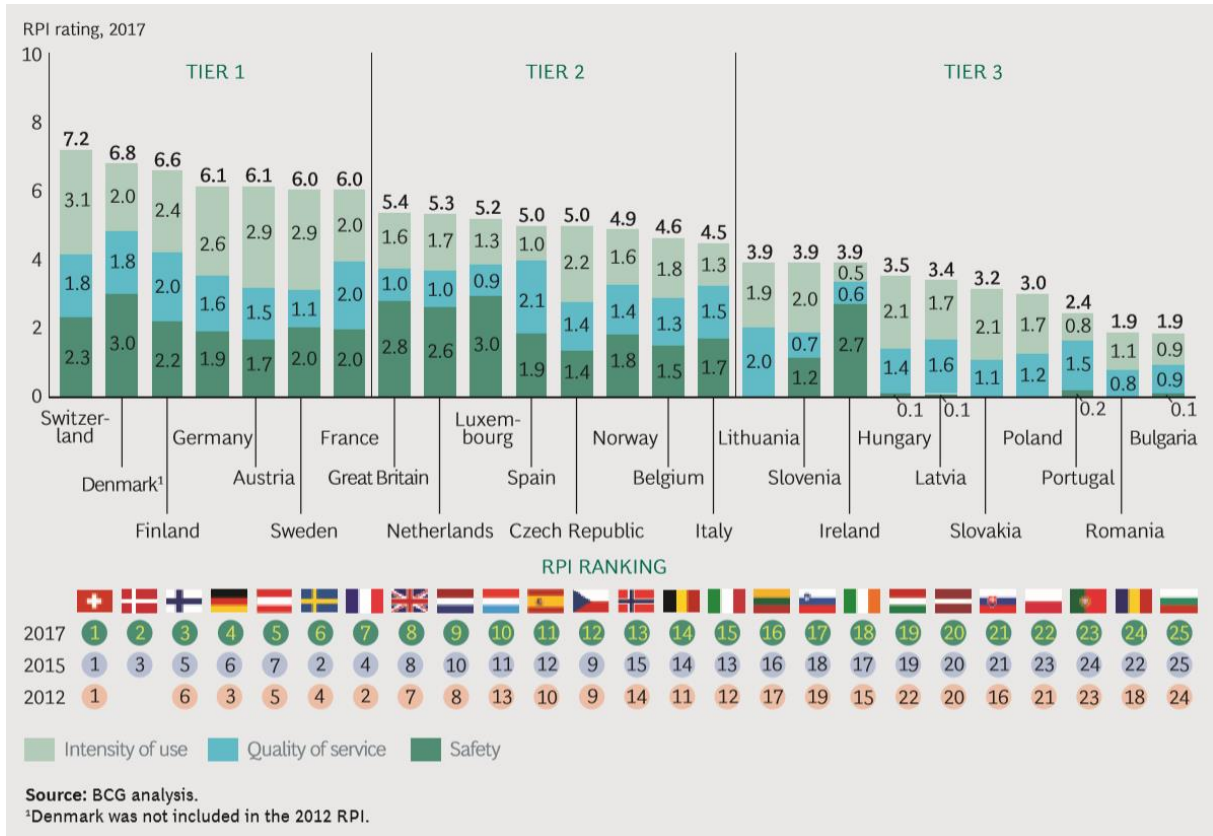


Abbildung 4: Vergleich des Bahnnetzes von 25 europäischen Staaten im Jahr 2017

(Duranton et al. 2017: 6)

Europaweit gab es im öffentlichen Verkehr – bis auf den Bereich des Eisenbahnverkehrs – kein länderübergreifendes Muster von Liberalisierungs- und Privatisierungsprozessen wie beim Postwesen, da der öffentliche Verkehr je nach Staat sehr unterschiedlich organisiert und reguliert war (Brandt & Schulten 2007: 35). Der öffentliche Verkehr galt bis in die 1980er-Jahre als einer der am stärksten regulierten Wirtschaftssektoren Europas (Knieps & Weiß 2009: 141). Lynn Scholl (2006: 144) zeigt anhand des öffentlichen Busverkehrs auf, dass die Privatisierung des öffentlichen Verkehrs von der vollständigen Marktöffnung bis hin zur Regulierung von einzelnen Teilen verschiedene Grade annehmen kann.

In Kapitel 2.1 wurden sehr viele negative und kritische Punkte aus der Forschung zu Privatisierungen im Service Public und insbesondere im öffentlichen Verkehr genannt. Trotzdem gibt es auch Vorteile, wie beispielsweise der Bericht von Matthew Karlaftis und Patrick McCarthy (1999: 40), welche in einer Fallstudie aus den USA herausgefunden haben, dass sich die Betriebskosten für den öffentlichen Verkehr der Stadt Indianapolis in den ersten 15 Monaten nach seiner Privatisierung um 2.5% gesenkt haben, ausserdem wurde im gleichen Zeitraum eine Erhöhung der Anzahl Passagiere und gefahrener Personenkilometer beobachtet.

In der Schweiz war innerhalb aller öffentlichen Verkehrssektoren der Eisenbahnverkehr Ende des 20. Jahrhunderts am stärksten von Reformen betroffen, doch diese waren nicht so tiefgreifend wie beim Postwesen. Zwar erfolgten bis Ende 1998 ein neues Eisenbahn-Gesetz, verbunden mit einer Reorganisation der SBB als grösstem Bahnunternehmen der Schweiz und der Ausschreibung von Bahnlinien im Regionalverkehr, die zu teilweise mehr Wettbewerb geführt hat. Ausserdem wurde eingeführt, dass unrentable Linien «bestellt» werden (siehe auch Kapitel 2.3.2). Trotz dieser Reformen sind auch heute noch praktisch alle Bahnunternehmen auf Steuermittel angewiesen. (Frey 2000: 188)

### *Öffentlicher Verkehr im Zürcher Unterland 1970–2018*

Bereits vor den Reformen des Bahnverkehrs wurden einige Neuerungen eingeführt, die das Angebot des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz und im Kanton Zürich bis heute prägen: Verkehren die Züge bis anhin in unregelmässigen Zeitabständen, wurde 1982 schweizweit der Taktfahrplan eingeführt – ein starrer Fahrplan mit Abfahrten zur gleichen Minute von morgens bis abends (Hürlimann 2007: 187).

Im Kanton Zürich wurde bereits im Jahr 1968 auf der rechtsufrigen Zürichseelinie zwischen Zürich-Stadelhofen und Rapperswil der Taktfahrplan eingeführt. Diese Linie gilt heute auch als Vorreiterin der S-Bahn Zürich, die heute den öffentlichen Verkehr im Kanton Zürich sehr stark prägt. (Nef 2014: 22–23)

Die S-Bahn Zürich wurde ab den 1970er-Jahren geplant, durch eine Kreditgesprache von 523 Millionen Franken für Eisenbahn-Neubauprojekte am 29. November 1981 von der Stimmbevölkerung des Kantons Zürich ermöglicht und im Mai 1990 eröffnet. Durch eine 12 Kilometer lange Neubaustrecke konnte mit bereits bestehenden Gleisanlagen ein S-Bahn-Netz von 380 Kilometern Länge errichtet werden. Es handelte sich um die erste S-Bahn der Schweiz. (Hobmeier 1990: 7–13)

Zeitgleich wurde auch der Zürcher Verkehrsverbund geschaffen: Ziel war ein kantonsweites, verbessertes Verkehrsangebot mit einheitlichen Tarifen zu schaffen. So konnten durch den Einbezug der über 40 Transportunternehmungen ein aufeinander abgestimmtes Fahrplanangebot geschaffen werden. (Hobmeier 1990: 104–106)

Auch für das Zürcher Unterland brachte die Einführung der S-Bahn schnellere Reisezeiten und bessere Anschlüsse, so sank die Reisezeit für eine Bahnfahrt von Bülach nach Zürich-Stadelhofen von 45 Minuten im Jahr 1985 auf 34 Minuten nach 1990 (Litra 1990).

Nach 1990 wurde das Angebot im Zürcher Verkehrsverbund laufend ausgebaut, neue Stationen wurden gebaut, Doppelspurstrecken errichtet, die Takte verdichtet und neue Quartiere erschlossen (Hobmeier 1990: 109–110). Die Einführung des Nachnetzes im Jahr 2002 ermöglichte es ausserdem, am Wochenende die nächtlichen Ausgangszentren mit dem öffentlichen Verkehr zu erreichen – eine Angebotsverbesserung, die vor allem den jüngeren Generationen zu Nutzen kam (Nef 2014: 70).

Der Regierungsrat des Kantons Zürich (2018: 8) stellt fest, dass der Kanton Zürich und alle seine Teilgebiete heute sowohl mit den öffentlichen als auch mit den motorisierten individuellen Verkehrsmitteln hervorragend erreichbar sind, was eine Standortqualität für die Bevölkerung und die Wirtschaft darstellt. Das zukünftige Mobilitätsverhalten wie auch das erwartete Bevölkerungswachstum stellen aber hohe Erwartungen an das künftige Wachstum des öffentlichen Verkehrs im Kanton Zürich. Bereits im Jahr 2016 stellte der Kanton Zürich fest, dass es viele Kapazitätsengpässe auf S-Bahn-Strecken gibt, unter anderem auch auf der Bahnlinie zwischen Zürich und Bülach, der Hauptverbindung des öffentlichen Verkehrs zwischen der Stadt Zürich und dem Zürcher Unterland. (Regierungsrat des Kantons Zürich 2018: 16, 22)

#### **2.4.2 Gesetzgebung**

Wie für das Postwesen (siehe Kapitel 2.3.2), so regelt auch die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1999: Art. 81a.1) die Zuständigkeiten für das Angebot des öffentlichen Verkehrs: «Bund und Kantone sorgen für ein ausreichendes Angebot an öffentlichem Verkehr auf Schiene, Strasse, Wasser und mit Seilbahnen in allen Landesgegenden. Die Belange des Schienengüterverkehrs sind dabei angemessen zu berücksichtigen.» Ferner wird auch erwähnt, dass die Gesetzgebung über den Eisenbahnverkehr Sache des Bundes ist (Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft 1999: Art. 87).

Die meisten nationalen gesetzlichen Grundlagen gehen aus den in Kapitel 2.1 beschriebenen Reformen hervor. Da der öffentliche Verkehr im Zürcher Unterland von vielen Unternehmen gemeinsam erbracht wird, ist der Einfluss der Reformen nicht überall gleich gross, beispielsweise hat die damalige Bahnreform die Vereinbarungen zwischen dem Staat und den einzelnen Bahnunternehmen neu geregelt, hatte aber keinen wesentlichen Einfluss auf andere Verkehrsmittel wie zum Beispiel die regionalen Buslinien (Frey 2008: 51–52).

Für das Angebot des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz und im Kanton Zürich sind somit folgende eidgenössische Gesetze und Verordnungen relevant:

- Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen (Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen 1998)
- Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz 2009)
- Verordnung über die Personenbeförderung (Verordnung über die Personenbeförderung 2009)
- Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs 2009)

Hinzu kommen noch kantonale Gesetze und Verordnungen, die für den Kanton Zürich gelten und bereits seit über 20 Jahren in Kraft sind:

- Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr 1988)
- Verordnung über das Angebot im öffentlichen Personenverkehr (Angebotsverordnung 1988)
- Fahrplanverfahrensverordnung (Fahrplanverfahrensverordnung 1997)

Am Ende dieses Kapitels wird auch nochmals kurz erwähnt, was im Richtplan des Kantons Zürich über das Angebot des öffentlichen Verkehrs im Kanton Zürich nachzulesen ist (siehe auch Kapitel 2.2).

#### *Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen*

Die Kernaufgabe der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) ist gemäss diesem Gesetz die Erbringung von Dienstleistungen im öffentlichen Verkehr, namentlich unter anderem im regionalen Personenverkehr sowie im regionalen Personenfernverkehr (Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen 1998: Art. 3).

#### *Bundesgesetz über die Personenbeförderung*

Die Festlegung des Verkehrsangebotes im regionalen Personenverkehr wird aufgrund von vorgängigen Planrechnungen gemeinsam von den Bestellenden (Bunde und Kantone, vgl. Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs 2009: Art. 7) und den Unternehmen in einer schriftlichen Angebotsvereinbarung festgelegt. In erster Linie wird dabei die Nachfrage berücksichtigt, jedoch werden auch andere Faktoren in Betracht gezogen wie beispielsweise eine angemessene Grunderschliessung (Erschliessungsfunktion: vgl. Verordnung über die Personenbeförderung 2009: Art. 5) sowie die Anliegen der Raumordnungs- und Regionalpolitik. Kommt

zwischen den Bestellenden und den Unternehmen keine Einigung zustande, legt das Bundesamt für Verkehr unter Berücksichtigung der gleichen Faktoren das Angebot fest. (Personenbeförderungsgesetz 2009: Art. 31a)

Ebenfalls im Personenbeförderungsgesetz (2009: Art. 28) wird festgehalten, dass Bund und Kantone als Bestellende den Unternehmen die ungedeckten Kosten des bestellten Verkehrsangebots abgelten.

#### *Verordnung über die Personenbeförderung*

Diese Verordnung definiert, wann eine Erschliessungsfunktion (vgl. gegeben ist: Befindet sich an mindestens einem Linienende eines öffentlichen Verkehrsmittels ein Verknüpfungspunkt mit dem übergeordneten Netz des öffentlichen Verkehrs und am anderen Ende oder zwischen den Linienenden eine Ortschaft (Siedlungsgebiet mit ganzjährig mindestens 100 wohnhaften Personen), ist eine Erschliessungsfunktion gegeben (Verordnung über die Personenbeförderung 2009: Art. 5). Jedoch können die Kantone für ihr Gebiet eine höhere Mindestzahl der ständigen Bevölkerung einer Ortschaft voraussetzen, damit eine Erschliessungsfunktion für ihr Gebiet gegeben ist (Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs 2009: Art. 6.2). Im Kanton Zürich wird diese für die Erschliessungsfunktion notwendige Mindestzahl durch die Verordnung über das Angebot im öffentlichen Personenverkehr (Angebotsverordnung 1988: Art. 4–4a) festgelegt (siehe weiter unten in diesem Kapitel).

#### *Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs*

Diese Verordnung regelt «die Abgeltung der ungedeckten Kosten der von Bund und Kantonen gemeinsam bestellten Verkehrsangebote im regionalen Personenverkehr sowie das Bestellverfahren» (Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs 2009: Art. 1). Unter anderem wird folgendes darin festgehalten:

- Umfang des Angebotes: Das Angebot des regionalen Personenverkehrs wird aufgrund der Nachfrage durch Bund und Kantone bestellt. Sofern auf dem schwächstbelasteten Teilstück einer Linie im Durchschnitt mindestens 32 Fahrgäste täglich befördert werden, muss eine Mindesterschliessung von vier Kurspaaren sichergestellt werden. Beträgt die Beförderung auf dem meistbelasteten Teilstück einer Linie im Durchschnitt mehr als 500 Fahrgäste täglich, muss ein durchgehender Stundentakt mit 18 Kurspaaren angeboten werden. Das Angebot kann verdichtet werden, sofern die Auslastung der betreffenden Linie genügend gross ist und Kapazitäts-

gründe eine Taktverdichtung notwendig machen. Von diesem Angebotsumfang kann aber aufgrund der Kostensituation oder aufgrund von betrieblichen Rahmenbedingungen abgewichen werden. (Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs 2009: Art. 7)

- Qualität des Angebotes: Die Qualität des Angebotes des regionalen Personenverkehrs wird schweizweit durch das Bundesamt für Verkehr unter Einbezug der Kantone und der Transportunternehmen gemessen (Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs 2009: Art. 9).

#### *Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr*

Dieses Gesetz hat den Zweck, «das Kantonsgebiet durch einen leistungsfähigen öffentlichen Verkehr nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu erschliessen» (Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr 1988: Art. 1). Ferner regelt das Gesetz auch Grundsätze über den Verkehrsverbund:

- Allgemein: Unter den Betrieben des öffentlichen Verkehrs wird durch den Kanton ein Verkehrsverbund eingerichtet (Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr 1988: Art. 2).
- Zweck: Das Verkehrsangebot soll freizügig benutzbar, koordiniert und auf wirtschaftliche Grundsätze ausgerichtet sein. Ausserdem soll es eine einheitliche Tarifstruktur haben. (Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr 1988: Art. 11)
- Organisation: Der Verkehrsverbund steht unter der Aufsicht des Regierungsrats des Kantons Zürich und unter der Führung des Verkehrsrates. Der neunköpfige Verkehrsrat setzt sich zusammen aus einem Regierungsrat sowie jeweils einem Vertreter des Kantons, des Bundes, der Schweizerischen Bundesbahnen, der Städte Zürich und Winterthur und aus drei Vertretern der restlichen Gemeinden des Kantons Zürich. (Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr 1988: Art. 13–14)
- Angebot: Es ist eine Grundversorgung zu gewährleisten und – entsprechend der Nachfrage – Fahrplanverdichtungen und zusätzliche Linien, wobei das Angebot sich auf die mittel- und langfristige Angebotsplanung des Verkehrsverbundes stützt und mit den Trägern der Richtplanung abgesprochen wird. Das Verbundangebot wird durch den Verkehrsrat festgelegt, wobei ein besonderes Fahrplanverfahren unter Mitwirkung der Transportunternehmungen, der Gemeinden und der regionalen Verkehrskonferenzen angewandt wird. (Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr 1988: Art. 18–19)
- Finanzierung des Angebotes: Neben den Tariferträgen finanziert sich der Verkehrsverbund durch Leistungen des Bundes, Leistungen des Kantons und der Gemeinden zum Ausgleich der Kostenunterdeckung sowie aus Entschädigungen und Leistungen Dritter aus besonderen Vereinbarungen. Für eine Fahrplanperiode von jeweils zwei Jahren legt der Kantonsrat einen Rahmenkredit vor, innerhalb dessen der Verkehrsverbund seine Aufgaben zu erfüllen hat. Durch

diesen Rahmenkredit beschliesst der Kanton auch Grundsätze über die mittel- und langfristige Angebotsentwicklung. Allfällige Kostenunterdeckungen werden durch die Gemeinden und den Kanton getragen. (Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr 1988: Art. 24, 26, 28)

#### *Verordnung über das Angebot im öffentlichen Personenverkehr*

In dieser Verordnung wird das Verbundangebot der Linien des öffentlichen Verkehrs im Kanton Zürich geregelt (Angebotsverordnung 1988: Art. 1), deshalb werden ihre wesentlichen geregelten Bereiche – insbesondere das Kursangebot – an dieser Stelle auch etwas detaillierter erläutert:

- Kursangebot: Das Verbundgebiet wird in drei Angebotsbereiche gegliedert, wobei für die einzelnen Angebotsbereiche folgendes Kursangebot gelten soll (Angebotsverordnung 1988: Art. 2, 11–13):
  - Angebotsbereich 1 (Grundversorgung, Sicherstellung einer guten Erschliessung des Kantonsgebietes): Bei genügender Nachfrage wird der Stundentakt angeboten. Bei mangelnder Nachfrage in den Normal- und Nebenverkehrszeiten können einzelne Kurse entfallen, wobei das Angebot bis auf 12 Kurse pro Tag und Richtung reduziert werden kann. Es besteht auch die Möglichkeit einer Prüfung von anderen Bedienungsformen, sofern diese verkehrlich und wirtschaftlich geeignet sind.
  - Angebotsbereich 2 (Anstreben einer starken Marktstellung der öffentlichen Verkehrsmittel mit Ausrichtung des Verbundangebotes nach Verkehrsaufkommen, aufgrund der örtlichen Siedlungs- und Verkehrswegstrukturen zusammengefasst zu einzelnen verkehrstarken Linien): Dazu gehört auch das regionale Bahnnetz mit der S-Bahn. Angeboten wird ein 30-Minuten-Takt, wobei das Intervall bei mangelnder Nachfrage in den Normal- und Nebenverkehrszeiten auf 60 Minuten ausgedehnt werden kann. Zur Abdeckung der Nachfrage, aus betrieblichen Gründen oder zur Erreichbarkeit von Anschlüssen an übergeordnete Transportmittel kann das Intervall verkürzt werden.
  - Angebotsbereich 3 (Festlegung eines flächendeckenden Angebotes für grosse, dichte Siedlungsgebiete aufgrund starker Nachfrage und Vielfalt der Verkehrsbeziehungen): Es wird ein 15-Minuten-Takt angeboten werden, wobei das Intervall bei entsprechender Nachfrage weiter verkürzt (auf 10, 7.5, 6 oder weniger Minuten) oder während der Nebenverkehrszeiten auf 30 Minuten ausgedehnt werden kann.
- Erschliessung (Angebotsverordnung 1988: Art. 4–5, 13a):
  - Zusammenhängende, überbaute Siedlungsgebiete mit insgesamt 300 Einwohnenden, Arbeits- und Ausbildungsplätzen oder mehr müssen mit mindestens einer Haltestelle erschlossen werden. Diese Zahl kann aber auch unterschritten werden, falls die zu erwartende

Nachfrage eine Erschliessung rechtfertigt oder ein Siedlungsgebiet (oder mehrere zusammen) mit geringem und vertretbarem Aufwand erschlossen werden können.

- An Samstagen, Sonntagen und allgemeinen Feiertagen kann das Kursangebot herabgesetzt oder vollständig eingestellt werden, wenn die Summe aus der Anzahl der Wohnbevölkerung und der Anzahl an diesen Tagen in der Regel belegter Arbeits- und Ausbildungsplätze weniger als 300 beträgt.
  - Als durch den öffentlichen Verkehr erschlossen gelten Siedlungsgebiete, wenn die Luftlinienentfernung zur Haltestelle der Linie der Feinerschliessung höchstens 400m und zu Linie der Groberschliessung höchstens 750m beträgt. Entstehen durch die Erschliessung unverhältnismässige Kosten oder läuft die Erschliessung den Grundsätzen der Netzentwicklung zuwider, kann der Wert von 750m Luftlinienentfernung zur Haltestelle auch für Linien der Feinerschliessung gelten.
  - Für Neuerschliessungen gilt, dass diese in allen Angebotsbereichen von wirtschaftlichen Kriterien (insbesondere Nachfrage, Betriebskosten, Eigenwirtschaftlichkeit) abhängig gemacht werden können.
  - Zusätzliche Verbindungen können bei entsprechender Nachfrage angeboten werden.
- Netzgestaltungsgrundsätze: «Das Liniennetz verbindet Wohngebiete mit Schwerpunkten von Arbeits- und Ausbildungsplätzen für den Pendler- und Schülerverkehr und mit regionalen Einrichtungen und Einkaufsorten für den Freizeit- und Einkaufsverkehr. Buslinien, die Wohn-, Arbeits- und Ausbildungsgebiete ohne Bahnanschluss erschliessen, werden vorzugsweise auf Bahnlinien, insbesondere auf die Linien der S-Bahn, ausgerichtet. Buslinien im Vorortsbereich von Zürich werden auch mit dem Tramnetz verknüpft. Zwischen Siedlungsschwerpunkten, die ohne Bahnverbindung sind, werden regionale Busverbindungen angeboten. Das Liniennetz wird so ausgestaltet, dass ein wirtschaftlicher Betrieb gewährleistet ist.» (Angebotsverordnung 1988: Art. 6)
- Weitere Regelungen zum Angebot (Angebotsverordnung 1988: Art. 7–9):
- Alle Linien sollen, wenn möglich, regelmässige Kursfolgezeiten haben, die auf den S-Bahnfahrplan abgestimmt werden sollen.
  - Auf einzelnen Linien kann die von 06.00 bis 24.00 Uhr dauernde Betriebszeit verlängert oder verkürzt werden, sofern die Nachfragesituation, die Gewährleistung von Anschlüssen oder betriebliche Gründe dies erfordern.
  - Die Betriebszeit wird in Spitzenverkehrszeiten (Berufs- und Ausbildungspendlerverkehr morgens und abends von Montag bis Freitag), Normalverkehrszeit (Zeitspanne zwischen



den Spitzenverkehrszeiten sowie tagsüber an Samstagen) und Nebenverkehrszeiten (frühmorgens und abends von Montag bis Samstag sowie ganztags an Sonn- und allgemeinen Feiertagen) gegliedert.

### *Fahrplanverfahrensverordnung*

Um die Interessen der Gemeinden, der regionalen Institutionen und der Öffentlichkeit in der Angebotsplanung und im Fahrplanverfahren zu berücksichtigen (sofern die Interessen mit den übergeordneten Zielen und Strategien vereinbar sind), regelt diese Verordnung das Verfahren zur Erstellung des Verbundfahrplans für den öffentlichen Verkehr im Kanton Zürich (Fahrplanverfahrensverordnung 1997: Art. 2). Folgende Regelungen sind für diese Arbeit von Bedeutung:

- Zuständigkeiten:
  - Marktverantwortliche Transportunternehmen: Die vom Verkehrsverbund beauftragten marktverantwortlichen Transportunternehmen sorgen in ihrem Gebiet für die Ausarbeitung der Angebotsplanung, der Angebotskonzepte, des Fahrplanprojekts und des Fahrplans. In ihre Planungen und Verfahren beziehen die Transportunternehmen auch die regionalen Verkehrskonferenzen mit ein. (Fahrplanverfahrensverordnung 1997: Art. 6)
  - Regionale Verkehrskonferenzen: «Die regionalen Verkehrskonferenzen koordinieren die Interessen der vertretenen Gemeinden in der Angebotsplanung, im Fahrplanverfahren, in Tariffragen und in weiteren Fragen des öffentlichen Verkehrs. Sie sorgen namentlich für einen geregelten Informationsaustausch mit den marktverantwortlichen Transportunternehmen, den Behörden der vertretenen Gemeinden und den interessierten regionalen Institutionen, [für] die Koordination mit anderen Verkehrskonferenzen [sowie für] die Kommunikation mit der Bevölkerung und mit privaten Interessenvereinigungen.» (Fahrplanverfahrensverordnung 1997: Art. 7.1–7.2) In den regionalen Verkehrskonferenzen vertritt jeweils eine Person jede dazugehörige Gemeinde, wobei Vertretungen der marktverantwortlichen Unternehmen sowie anderer Gemeinden oder Verkehrskonferenzen mit beratender Stimme ebenfalls an den Sitzung teilnehmen können (Fahrplanverfahrensverordnung 1997: Art. 8, 10).
- Verfahren für den Verbundfahrplan (Fahrplanverfahrensverordnung 1997: Art. 11–18):
  - Im Fahrplanverfahren zu berücksichtigte Begehren können mit einer Begründung versehen durch Gemeinden und regionale Planungsverbände eingereicht werden.
  - Angebotskonzepte werden durch die marktverantwortlichen Transportunternehmen im Rahmen der Vorgaben des Verkehrsverbundes entwickelt. Zu diesen Konzepten nehmen die regionalen Verkehrskonferenzen sowie auf Verlangen auch die Gemeinden, regionale

Institutionen und Interessensvereinigungen Stellung. Danach erstatten die marktverantwortlichen Transportunternehmen dem Verkehrsverbund Bericht über das Verfahren und der Verkehrsverbund überprüft diese Angebotskonzepte hinsichtlich ihrer Übereinstimmung mit den strategischen und finanziellen Vorgaben.

- Das Fahrplanprojekt wird durch die marktverantwortlichen Transportunternehmen erstellt, basierend auf den genehmigten Angebotskonzepten. Die Gemeinden, die regionalen Verkehrskonferenzen und Institutionen sowie die ausserkantonalen Gemeinwesen können anschliessend dazu Stellung beziehen und allfällige Änderungsbegehren anmelden. Die marktverantwortlichen Transportunternehmen beziehen zu diesen Änderungsbegehren Stellung.
- Festgelegt wird der Verbundfahrplan durch den Verkehrsrat (vgl. Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr 1988: Art. 13–14), wobei die Gemeinden und Transportunternehmen innerhalb der gesetzlichen Frist noch Angebotserweiterungen mitteilen können (vgl. Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr 1988: Art. 20).
- Verfahren für den Fahrplan des Fernverkehrs: Für das Fahrplanverfahren des Fernverkehrs vertritt der Verkehrsverbund den Kanton und bildet zur Bereinigung von Änderungsbegehren eine kantonale Fahrplankonferenz unter dem Vorsitz einer Vertretung des Verkehrsverbundes und weiteren Teilnehmenden aus den regionalen Verkehrskonferenzen sowie von Interessensgruppen (Fahrplanverfahrensverordnung 1997: Art. 20–22).

### *Richtplan*

Der Richtplan des Kantons Zürich (siehe auch Kapitel 2.2) macht in einer der fünf Leitlinien für die zukünftige Raumentwicklung auch eine für diese Arbeit relevante Aussage zum öffentlichen Verkehr: «Die Entwicklung der Siedlungsstruktur ist schwerpunktmässig auf den öffentlichen Verkehr auszurichten. Die S-Bahn bildet das Rückgrat der Siedlungsentwicklung. Der öffentliche Verkehr hat mindestens die Hälfte des Verkehrszuwachses zu übernehmen, der nicht auf den Fuss- und Veloverkehr entfällt.» (Kantonsrat des Kantons Zürich 2018: 1.2) Ausserdem wird festgehalten, dass das Angebot des öffentlichen Verkehrs sowohl auf die Bedürfnisse des Arbeits- und Ausbildungsverkehrs als auch auf diejenigen des Freizeit- und Einkaufsverkehrs auszurichten ist, in Abstimmung mit der Siedlungsentwicklung soll das Angebot in urbanen Wohnlandschaften verdichtet werden. (Kantonsrat des Kantons Zürich 2018: 4.3).

### 3 Forschungsdesign und Methodik

In diesem Kapitel wird dargelegt, wie vorgegangen wird, um die in der Einleitung (siehe Kapitel 1) gestellten drei Forschungsfragen beantworten zu können. Grundsätzlich kann dieses Vorgehen in drei Teile aufgeteilt werden:

1. Fallstudie: Das Zürcher Unterland wird gewählt, weil dieses als geographisch definierte Region als ein aufschlussreiches Beispiel (Flick 2019: 178) dienen kann für den ländlichen Raum der Schweiz. Deshalb wird zu Beginn dieses Kapitels die Fallstudienregion Zürcher Unterland mit ihrem Hauptort, der Stadt Bülach, überblicksartig vorgestellt.
2. Datenerhebung: Im zweiten Unterkapitel wird aufgezeigt, wie die Datenerhebung dieser Arbeit abläuft. Es handelt sich hierbei einerseits um die Dokumentenanalyse nach Bowen (2009), um Veränderungen des Service Public aufzeigen zu können. Mit dieser Methode wurde auch der Stand des Wissens (siehe Kapitel 2) erarbeitet. Dabei wurde nicht nur wissenschaftliche (Forschungs-)Literatur aus der Schweiz und dem Ausland, sondern auch Positionspapiere des Bundesrates, Gesetze und Regelungen zum Service Public sowie Dokumente verschiedener Arbeitsgruppen aus Politik und Wirtschaft analysiert. Als zweite Methode der Datenerhebung werden qualitative Leitfadeninterviews mit Expert\_innen geführt.
3. Datenanalyse: Der Inhalt dieses letzten Unterkapitels macht Aussagen darüber, wie die erhobenen Daten analysiert werden: Dazu wird die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2014) angewandt.

In der empirischen Forschung gibt es zwei generelle Forschungsmethodenlehren, um Erkenntnisse zu generieren: Einerseits kann dies durch qualitative Forschung, andererseits aber auch durch quantitative Forschung geschehen. Beide Lehren haben ihre unterschiedlichen Anwendungsgebiete sowie ihre Vor- und Nachteile. (Winter 2000) Ausserdem werden sie innerhalb der empirischen Sozialforschung kontrovers diskutiert (Schnell et al. 2018: 2).

«Bei der quantitativen Forschung geht es darum, Verhalten in Form von Modellen, Zusammenhängen und zahlenmäßigen Ausprägungen möglichst genau zu beschreiben und vorhersagbar zu machen.» (Winter 2000) Die qualitative Methodenlehre ermöglicht aber in ihrem Ansatz eine grössere Flexibilität und Offenheit und ermöglicht, die Methoden dem Forschungsgegenstand anzupassen (Winter 2000). Deshalb wird in dieser Arbeit der qualitative Ansatz verfolgt. Uwe Flick (2019: 26) zählt «die Gegenstandsangemessenheit von Methoden und Theorien, die Berücksichtigung und Analyse unterschiedlicher Perspektiven sowie der Reflexion des Forschers über die Forschung als Teil der Erkenntnis» zu den wesentlichen Kennzeichen qualitativer Forschung.

## 3.1 Fallstudienregion im Überblick

### 3.1.1 Zürcher Unterland



Abbildung 5: Regionen des Kantons Zürich, Zürcher Unterland dunkelblau hervorgehoben

(Statistisches Amt Kanton Zürich 2020)

Das statistische Amt des Kantons Zürich teilt den Kanton Zürich in elf Regionen ein, wobei die Grenzen der einzelnen Regionen sich an den Grenzen der jeweils dazugehörenden politischen Gemeinden orientieren. Die Lage der einzelnen Region des Kantons Zürich und somit auch die Lage der Region «Zürcher Unterland» kann Abbildung 5 entnommen werden. Das Zürcher Unterland liegt im nordwestlichen Teil des Kantons und grenzt sowohl an die Kantone Aargau und Schaffhausen als auch an die Bundesrepublik Deutschland. Die Region weist eine räumliche Ausdehnung von 230 km<sup>2</sup> auf, was gut 13% der Kantonsfläche (1729km<sup>2</sup>) entspricht, und besteht auf folgenden 30 politischen Gemeinden (in alphabetischer Reihenfolge): Bachenbülach, Bachs, Bülach, Dielsdorf, Eglisau, Embrach, Freienstein-Teufen, Glattfelden, Hochfelden, Höri, Hüntwangen, Lufingen, Neerach, Niderglatt, Niederhasli, Niederweningen, Oberembrach, Ober-

glatt, Oberweningen, Rafz, Regensberg, Rorbas, Schleinikon, Schöfflisdorf, Stadel, Steinmaur, Watterkingen, Weiach, Wil und Winkel. Im Untersuchungszeitraum zwischen 1970 und 2018 stieg die Bevölkerungszahl des Zürcher Unterlandes von 52'745 Personen auf 115'936 Personen, was einem Wachstum von 119.8% entspricht. Verglichen mit dem gesamten Kanton ist dieses Wachstum sehr markant, denn die Bevölkerungszahl im Kanton Zürich wuchs in der gleichen Zeitperiode um lediglich 36.92%. Die Bevölkerungsentwicklung des Zürcher Unterlandes über den gesamten Zeitraum 1970–2018 kann Abbildung 6 entnommen werden. (Statistisches Amt Kanton Zürich 2020) Bis ins Jahr 2040 wird aber erwartet, dass die Bevölkerung des Zürcher Unterlandes im Gegensatz zu derjenigen des gesamten Kantons Zürich weniger stark anwachsen wird (Regierungsrat des Kantons Zürich 2017: 7). Trotzdem ist mit jedem Bevölkerungswachstum auch mit einer Zunahme der Verkehrsleistung zu rechnen (Regierungsrat des Kantons Zürich 2018: 16).

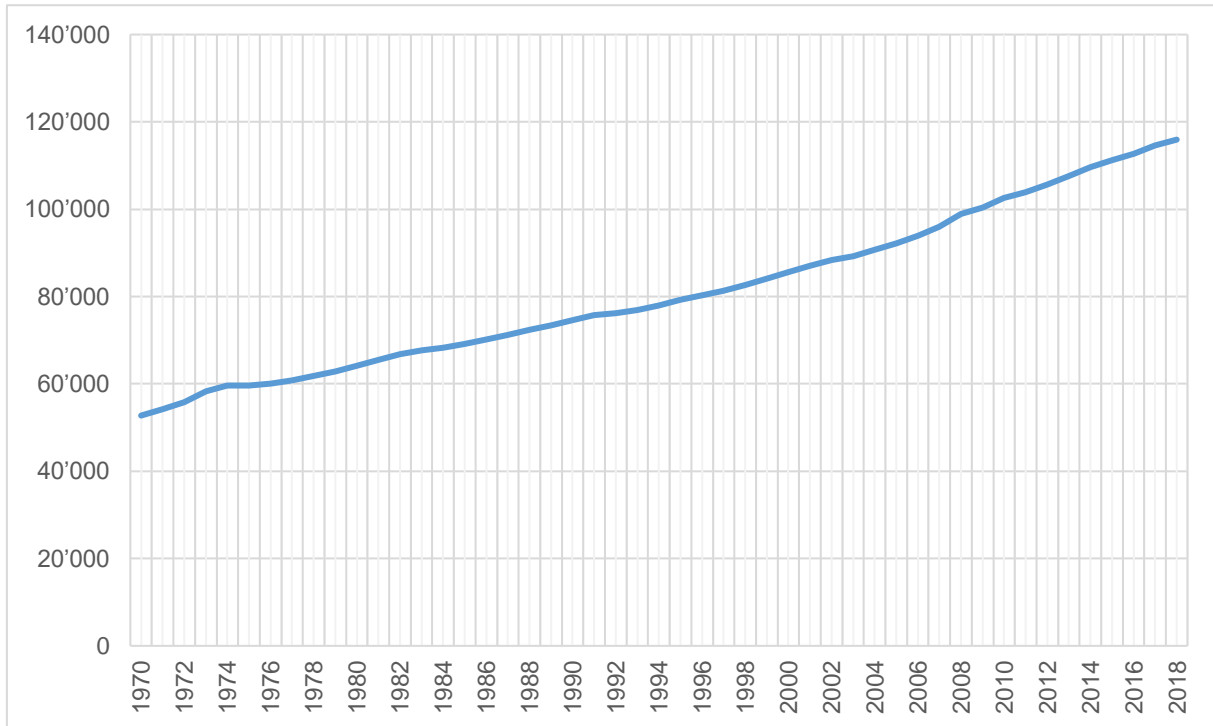


Abbildung 6: Bevölkerungsentwicklung des Zürcher Unterlands zwischen 1970 und 2018

(eigene Darstellung, Daten: Statistisches Amt Kanton Zürich 2020)

Angrenzend an das Zürcher Unterland liegt der Flughafen Zürich. Dieser dient zusammen mit dem internationalen Schienenverkehr und einem leistungsfähigen Strassennetz der guten Erreichbarkeit des Grossraums Zürich und der ganzen Schweiz. Ausserdem hat er eine Drehkreuzfunktion. (Kantonsrat des Kantons Zürich 2018: 4.7) Der Flughafen Zürich wird jährlich nicht nur von über 30 Millionen Flugpassagieren genutzt, sondern auch von Pendelnden, Freizeitreisenden und vielen Personen, die die am Flughafen angesiedelten Dienstleistungen wie beispielsweise Einkaufsläden, Banken, Post oder Kleiderreinigung in Anspruch nehmen. Die öffentlich begehbaren Bereiche des Flughafens liegen zwar wie die Passagierbereiche nicht auf dem Gebiet der zum Zürcher Unterland gehörenden Gemeinden, sind aber sowohl mit dem öffentlichen Verkehr als auch über Velowege und Autostrassen aus dem Zürcher Unterland erreichbar. Folglich hat der Flughafen Zürich auch einen Einfluss in Bezug auf Einkaufen, Pendeln und Arbeiten einen Einfluss auf das Zürcher Unterland. So stiegen im Jahr 2018 rund 18.2 Millionen Reisende am Flughafenbahnhof in einen Zug der SBB ein oder aus, 10.5 Millionen Reisende waren es 2016 es bei den regionalen Buslinien und der Glattalbahn – einem Tram, das den Flughafen Zürich mit dem Glattal, Zürich-Nord und der Zürcher Innenstadt verbindet. (Flughafen Zürich AG 2020: 7–9) Damit gilt der Flughafen Zürich als der verkehrstechnisch am besten erschlossene Raum der Schweiz, was – zusam-

men mit der Ausrichtung auf wertschöpfungsintensive Dienstleistungen – für die ganze Umgebung zu einer sehr hohen Standortattraktivität, einer grossen Menge von Arbeitsplätzen und einem damit verbundenen erhöhten Bevölkerungswachstum im Umkreis des Flughafens führt (Hürzeler & Rühl 2011: 1–3). Damit der Flughafen Zürich auch in Zukunft gut erreichbar sein wird, setzt sich der Kanton im Rahmen der Optimierung des Verkehrsangebotes das Ziel, dass bis 2020 42% und bis 2030 46% aller Personenwege zum Flughafen und seinen Nebenanlagen mit dem öffentlichen Verkehr zurückgelegt werden (Regierungsrat des Kantons Zürich 2018: 34).

### 3.1.2 Bülach: Hauptort des Zürcher Unterlandes

Die Stadt Bülach ist der Hauptort des Zürcher Unterlandes und zählte Ende 2018 eine Wohnbevölkerung von 20'386 Personen, was in der Rangliste der Gemeinden des Kantons Zürich mit der höchsten Bevölkerungszahl Rang 9 bedeutet (Statistisches Amt Kanton Zürich 2020). Die Lage und die Gemeindegrenzen Bülachs können Abbildung 7 entnommen werden. Im kantonalen Raumordnungskonzept wird Bülach als einziger aller Gemeinden des Zürcher Unterlandes als ein «kantonales Zentrumsgebiet» bezeichnet (Regierungsrat des Kantons Zürich 2017: 6). Im Untersuchungszeitraum zwischen 1970 und 2018 stieg die Bevölkerungszahl von Bülach von 11'043 Personen auf 20'386 Personen, was einem Wachstum von 84.6% entspricht. Besonders hervorzuheben ist allerdings das sehr hohe Wachstum zwischen 2007 und 2018, als die Bevölkerungszahl von 16'052 auf 20'386 gestiegen ist. Dies entspricht einer Zunahme von 27%, was deutlich über dem Wachstum des Zürcher Unterlandes (20.7%) und des gesamten Kantons Zürich (16.6%) in der gleichen Zeitperiode liegt. Die Bevölkerungsentwicklung über den gesamten Zeitraum 1970–2018 kann Abbildung 9 entnommen werden. (Statistisches Amt Kanton Zürich 2020)

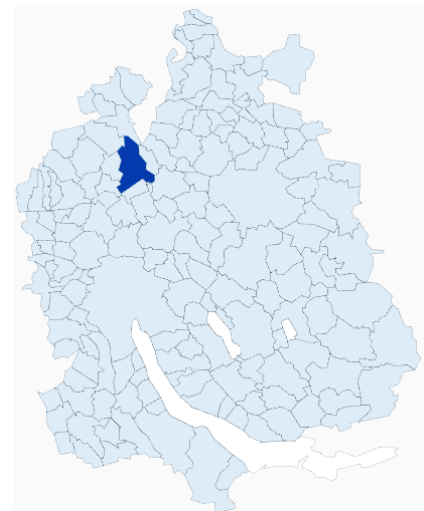


Abbildung 7: Gemeinden des Kantons Zürich, Bülach dunkelblau hervorgehoben

(Statistisches Amt Kanton Zürich 2020)

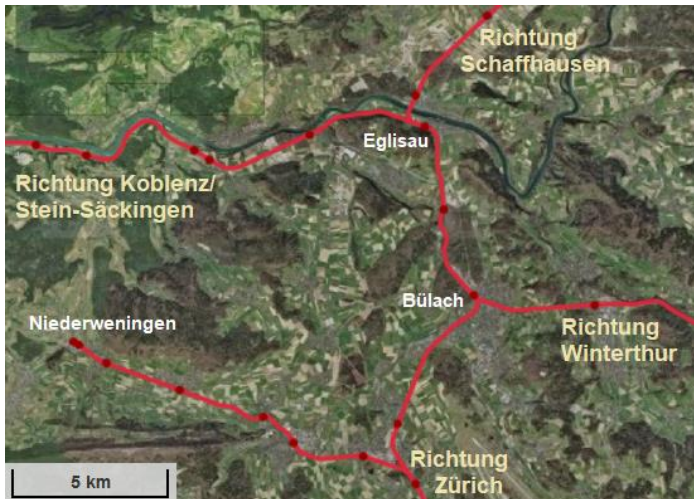


Abbildung 8: Eisenbahnnetz um Bülach im Jahr 2018

(eigene Darstellung, Karte: map.geo.admin.ch)

Am 30. April 1865 wurde Bülach an das Eisenbahnnetz angeschlossen: Die damalige Nordostbahn eröffnete die Eisenbahnlinie der Bülach-Regensbergerbahn von Oerlikon (mit Zürich verbunden) nach Bülach, mit einer Verzweigung in Oberglatt nach Dielsdorf, die später bis Niederweningen verlängert wurde. Am 1. August 1876 wurde zusätzlich die Bahnlinie Winterthur–Bülach–Koblenz eröffnet, so dass Bülach zu einem Eisenbahnknotenpunkt wurde. 1877 folgte

die Einweihung der nächsten Bahnlinie von Bülach nach Baden, die allerdings bereits 1937 wieder eingestellt wurde. 1897 wurde die Bahnlinie nach Schaffhausen eröffnet, wodurch das Bahnnetz in Bülach vervollständigt wurde. (Hildebrandt 2011: 80, 95) Abbildung 8 zeigt das Bahnnetz im Kanton Zürich, wie es 2018 Bestand hatte.

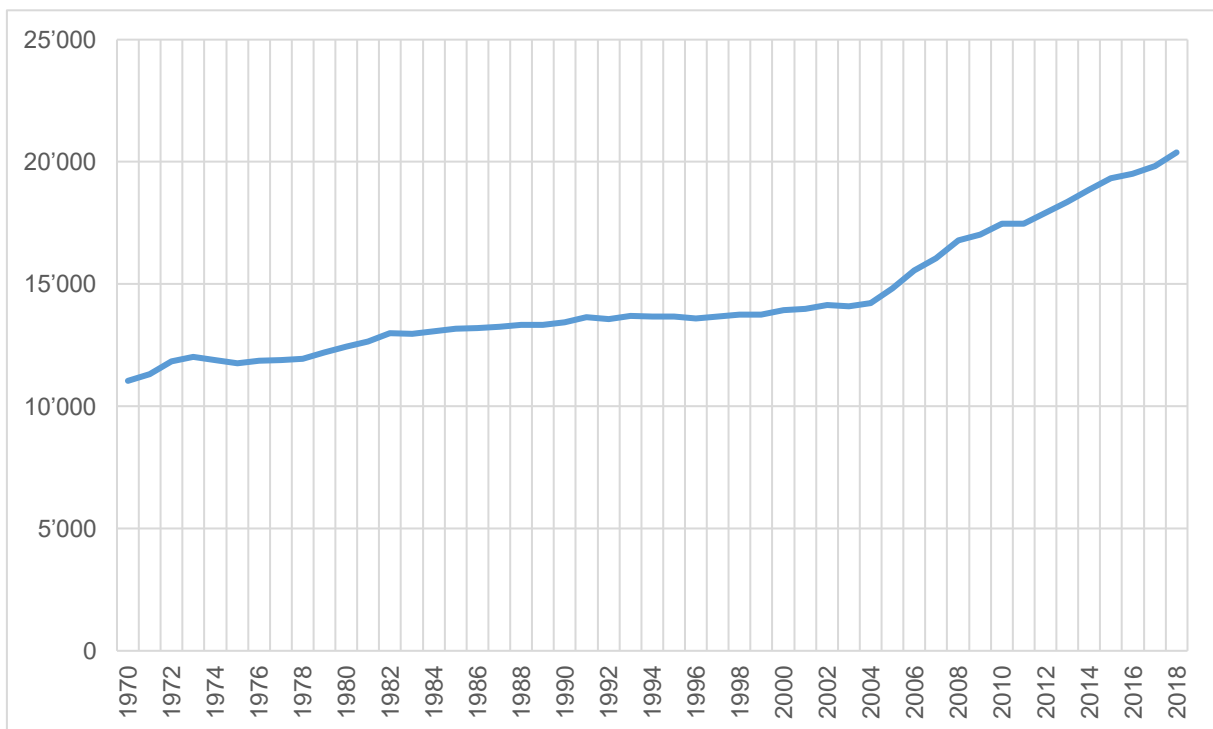


Abbildung 9: Bevölkerungsentwicklung der Stadt Bülach zwischen 1970 und 2018

(eigene Darstellung, Daten: Statistisches Amt Kanton Zürich 2020)

## 3.2 Datenerhebung

### 3.2.1 Dokumentation der Veränderungen

Kapitel 2.1 hat gezeigt, dass sich der Service Public den wandelnden Bedürfnissen der Bevölkerung anpassen muss (Schweizerischer Bundesrat 2004: 4578). Inwiefern sich der Service Public im Zürcher Unterland im Zugang zum Poststellennetz und im Angebot des öffentlichen Verkehrs ab dem Bahnhof Bülach verändert hat (erste Forschungsfrage), wird mittels einer Dokumentenanalyse aufgezeigt. Glenn A. Bowen (2009: 27) definiert die Dokumentenanalyse als ein «systematisches Prozedere zur Rezension oder Auswertung von Dokumenten – gedruckte und elektronische [...] Materialien». Diese zu analysierenden Dokumente können sehr unterschiedlich sein. Dazu gehören unter anderem Werbeanzeigen, Bücher und Broschüren, Hintergrundberichte, Agenden, Journale und Tagebücher, Sitzungsnotizen, Briefe, Karten, Zeitungsausschnitte oder auch Umfragedaten. Die Dokumentenanalyse ist ein immer häufiger aufkommender Methodenteil der qualitativen Forschung. Sie hat den Vorteil, dass aus bestehenden Quellen die benötigten Daten für den jeweiligen Zweck selektiert werden können. Ausserdem sind die notwendigen Dokumente häufig auch öffentlich zugänglich und bedürfen keiner Bewilligung der Autor\_innen. Ein Nachteil von solchen Dokumenten kann aber auch sein, dass diese Daten häufig nicht zu Zwecken der Forschung erstellt wurden und deshalb unter Umständen nicht genügend detailliert sein können. (Bowen 2009: 27–32) Bei den durch die Dokumentenanalyse erstellten Daten handelt es sich um Sekundärdaten, da alle diese analysierten Dokumente mit ihren Daten bereits existierten und somit nicht erst für diese Arbeit erstellt wurden (Schmidt 2017: 444). Da für die Dokumentation

der Veränderungen des Poststellennetzes vor allem Archivdokumente und für die Dokumentation der Veränderungen des Angebots des öffentlichen Verkehrs vor allem alte Kursbücher eingesehen werden mussten, eignete sich die Dokumentenanalyse nach Bowen (2009) für diese Art der Datenerhebung sehr gut. Abbildung 10 zeigt einen Ausschnitt aus einem für

Abbildung 10: Ausschnitt aus dem Kursbuch für den Sommerfahrplan 1985 (Schweizerische Bundesbahnen 1985) als Beispiel für ein analysiertes Dokument zur Durchführung Dokumentenanalyse nach Glenn A. Bowen (2009)

(eigene Aufnahme)



die Dokumentenanalyse verwendeten Kursbuch. Die Dokumentenanalyse gliedert sich in folgende Teile: Zuerst werden die gefundenen Datenmaterialien oberflächlich durchgeschaut, dann werden entsprechende Teile – sofern sie als geeignet empfunden werden – durch genaueres Durchlesen überprüft und letztendlich interpretiert (Bowen 2009: 32).

#### *Veränderungen des Poststellennetzes im Zürcher Unterland 1970–2018*

Das Ziel der Dokumentation der Veränderungen im Poststellennetz im Zürcher Unterland zwischen 1970 und 2018 war es, in allen 30 Gemeinden des Zürcher Unterlandes (siehe Kapitel 3.1.1) die Standortadressen der Postzugangspunkte im Jahr 1970 und 2018 sowie alle zwischenzeitlichen Änderungen und die Jahreszahlen der Änderungen zu ermitteln. Zu den Änderungen gehörten Schliessungen, Umwandlungen oder die räumliche Verlegung der Standorte. Es wurde in der Dokumentenanalyse nur nach Quellenmaterialien gesucht, die sich auf diejenigen Zugangspunkte von postalischen Leistungen beziehen, welche zum Auftrag des Service Public gerechnet werden. Dies sind die durch die Post eigenbetriebenen Filialen und die Agenturen, das heisst, Filialen mit Partnern, sowie – bei keinem Zugangspunkt – der Hausservice (Die Schweizerische Post 2020a). Automaten wie My Post 24 oder PickPost sowie Postfächer ergänzen zwar das Dienstleistungsangebot, ersetzen aber eine Filiale nicht. Diese Arten von Zugangspunkten, sowie Geschäftskundenfilialen, Standorte mit Finanzdienstleistungen und PostFinance-Filialen wurden in der Dokumentenanalyse und in der Dokumentation der Veränderungen nicht berücksichtigt (vgl. Kapitel 2.3.1). Ebenso wurden die Standorte der Briefeinwürfe nicht dokumentiert, da sich ihre Standorte im Untersuchungszeitraum kaum zurückverfolgen lassen. Auch zu Zugangspunkten der Militär- und Feldpost wurden keine Datenmaterialien gesucht, darauf wird in dieser Arbeit auch nicht weiter eingegangen.

Um die Standorte dieser physischen Zugangspunkte dokumentieren zu können, wurde wie erwähnt gemäss der Dokumentenanalyse nach Bowen (2009) vorgegangen. Die zuerst angegangen Datenquellen waren diejenigen in Archiven der Post: Bis Ende 1997, das heisst, in der Zeit, als für das Postwesen die PTT zuständig waren (siehe Kapitel 2.3.1), sind alle Standorte der Poststellen und weiterer Zugangspunkte in den Poststellenchroniken des PTT-Archivs im Museum für Kommunikation in Bern<sup>1</sup> zu finden. Die Einsicht in diese Primärdaten war für Mitte März 2020 geplant. Durch die bundesrätlichen Bestimmungen zur Bekämpfung des Coronavirus und der damit verbundenen Schliessung aller Museen für die Öffentlichkeit (COVID-19-Verordnung 2 2020: Art. 6), wurde diese geplante Form der Datenerhebung nicht möglich. Durch eine Anfrage an das PTT-Archiv konnten die Mitarbeitenden diese Daten teilweise erheben und elektronisch zur Verfügung

---

<sup>1</sup> <https://www.mfk.ch/ptt-archiv.html> (Abrufdatum: 16.04.2020)

stellen. Aus Ressourcengründen blieben jedoch Lücken in den Daten dieser Übersicht. Deshalb wurden zusätzlich noch andere Datenquellen gesucht: Online fanden sich bis auf wenige Ausnahmen keine nützlichen Ergebnisse, auch online verfügbare Zeitungsarchive lieferten keine brauchbaren Hinweise über die Standorte der Poststellen und ihre Veränderungen. Deshalb wurden die Verwaltungen der einzelnen betroffenen Gemeinden angefragt, ob sie die entsprechenden Daten haben, um diese Lücken füllen zu können. So konnten in nahezu allen Fällen durch E-Mail-Verkehr, Anfragen an ältere mit der Ortsgeschichte vertraute Personen und andere persönliche Gespräche die nötigen Daten eingeholt werden.

Die archivierten Daten ab 1998 befinden sich im Archiv der Schweizerischen Post. Im E-Mail-Verkehr teilte mir ein Mitarbeitender dieses Postarchives mit, dass die Führung der früheren Poststellenchroniken im Jahr 2007 beendet wurde. Dies bedeutet, dass das Unternehmen seit 2007 über keine systematische Zusammenstellung des Poststellennetzes mehr verfügt. Trotzdem war es das Ziel, dieses Archiv aufzusuchen und die darin enthaltenen Datenakten zu durchsuchen. Doch leider konnte auch dieses Archiv wegen der Situation des Coronavirus (vgl. COVID-19-Verordnung 2 2020) nicht physisch besucht werden. Dafür erfolgte eine elektronisch übermittelte Übersicht über die Standorte und ihre Veränderungen seit 2008, wie es zuvor auch das PTT-Archiv gemacht hat. Auch für die Datenlücken seit 2008 wurden, da öffentlich einsehbare Internetdaten kaum brauchbare Dateninformationen geliefert haben, die entsprechenden Gemeindeverwaltungen angefragt. Dadurch konnte auch hier eine praktisch vollständige Dokumentation der Veränderungen der Standorte erreicht werden. Die Ergebnisse aus der Dokumentenanalyse sind in Kapitel 4.1 ersichtlich.

Zu erwähnen ist noch, dass der Öffentlichkeit für Daten aus Bundesarchiven – dazu gehört auch das Postarchiv – eine freie Einsichtnahme ermöglicht wird. Es gilt jedoch eine Schutzfrist von 30 Jahren einzuhalten, es sei denn, diese Unterlagen wären schon vor der Ablieferung an das Archiv öffentlich einsehbar gewesen. (Archivierungsgesetz 1998: Art. 9) Da die Standorte von Filialen grundsätzlich öffentlich bekannt sind, fallen sie nicht unter die Schutzfrist (mit Ausnahme allfälliger Umgebungsinformationen zum Standort, beispielsweise des Namens der Familie, wo die Poststelle untergebracht war)<sup>1</sup>.

#### *Veränderungen des Angebots des öffentlichen Verkehrs ab Bahnhof Bülach 1970–2018*

Für die Dokumentierung der Veränderungen des öffentlichen Verkehrs ab Bülach dienten Primärdaten, die ursprünglich nicht für den wissenschaftlichen Zweck erhoben wurden (Hox & Boeije 2005: 596). Im vorliegenden Fall waren es alte Kursbücher, die in der Bibliothek von SBB Historic

---

<sup>1</sup> Auskunft gemäss Angaben in E-Mail des Postarchives, 19.03.2020

in Windisch<sup>1</sup> öffentlich zugänglich sind. Verwendet wurden nicht sämtliche Fahrpläne im Untersuchungszeitraum, sondern es wurde eine Auswahl in Fünf-Jahres-Schritten gewählt, da es primär um längerfristige Veränderungen und nicht um jährliche Schwankungen geht. Somit wurden die Kursbücher der Jahre 1970 (Beginn des Untersuchungszeitraumes dieser Arbeit), 1975, 1980, 1985, 1990/91, 1995/96, 2000, 2005, 2010, 2015 und 2018 (letztes Jahr des Untersuchungszeitraumes) verwendet. Gemäss Glenn A. Bowen (2009: 27) gehören diese Kursbücher zu den Datenmaterialien, die für eine Dokumentenanalyse in Frage kommen. Deshalb wurde auch in diesem Fall die Dokumentenanalyse nach Bowen (2009) angewandt.

Aus den Kursbüchern der erwähnten Jahre wurde die tägliche Anzahl der Verbindungen von Bülach auf dem Schienenweg nach Zürich, Schaffhausen, Winterthur und Koblenz–Stein-Säckingen ermittelt und nach Fernverkehr sowie nach werktäglichem und sonntäglichem Regionalverkehr aufgeteilt. Nicht gezählt wurden Bahnverbindungen, die in Bülach keinen Halt einlegen sowie die vor allem am Wochenende verkehrenden zuschlagspflichtigen Züge des Nachtnetzes. Für die Busverbindungen ab Bülach nach Bachenbülach–Winkel–Flughafen–Kloten, nach Hochfelden–Stadel–Windlach–Weiach–Kaiserstuhl sowie nach Höri wurden ebenfalls die tägliche Anzahl Verbindungen aus den Kursbüchern herausgezählt. Da für diese Verbindungen (ausser zum Flughafen) praktisch nur der Berufsverkehr von Bedeutung ist und sonntags markant weniger Kurse verkehrten, wurden der Einfachheit halber nur die Werktagverbindungen gezählt, dafür aber aufgeteilt nach Endpunkten (Ortschaften) der einzelnen Buskurse. Die Ergebnisse sind wie diejenigen der Dokumentenanalyse des Poststellennetzes ebenfalls in Kapitel 4.1 ersichtlich.

### **3.2.2 Gründe und Einflussfaktoren für Veränderungen des Service Public**

Die Beantwortung der zweiten und der dritten Forschungsfrage – sie werden an dieser Stelle nochmals genannt – wurde durch die Meinungen von Fachpersonen beantwortet:

2. Warum hat sich der Service Public im Bereich des Poststellennetzes und des öffentlichen Verkehrs verändert und was sind die Einflussfaktoren gewesen?
3. Inwiefern entsprechen diese Veränderungen den Zielen und Strategien der Politik sowie der Gesetzgebung?

Die Datenerhebung für diese beiden Forschungsfragen stellt das gesprochene Wort in den Vordergrund: Die Methode des Durchführens von Interviews sorgt dafür, dass durch gezielte Fragen an sachkundige Personen in Form von verbalen Daten Antworten auf die gesuchten Forschungsfragen gefunden werden können. (Flick 2019: 193) Diese durch Interviews generierten Daten sind

---

<sup>1</sup> <https://www.sbbhistoric.ch/bibliothek/> (Abrufdatum: 10.02.2020)

Primärdaten: Sie wurden für ein spezifisches Forschungsziel, nämlich zur Beantwortung der eigens für diese Arbeit formulierten Forschungsfragen, erstellt (Hox & Boeije 2005: 593).

Cornelia Helfferich (2014: 559) bezeichnet qualitative Interviews, die auf einem Leitfaden basieren, als «eine verbreitete, ausdifferenzierte und methodologisch vergleichsweise gut ausgearbeitete Methode, qualitative Daten zu erzeugen». Leitfadeninterviews ermöglichen auch eine offene Gesprächsführung und erweitern die Antwortspielräume, so dass ein Einblick in die Erfahrungshintergründe der Befragten ermöglicht wird. Ein Leitfaden dient der Interviewführung, damit alle für die Forschung relevanten Themen angesprochen werden können. (Schnell et al. 2018: 353) Aus diesen Gründen wurde beschlossen, die Datenerhebung zur Beantwortung der beiden Forschungsfragen mittels Leitfadeninterviews durchzuführen. Der Aufbau des Leitfadens für die Datenerhebung dieser Arbeit orientiert sich sehr stark an den Forschungsfragen, aber auch am zuvor erarbeiteten Stand des Wissens (siehe Kapitel 2), damit möglichst alle bekannten Einflussfaktoren und politischen Ziele angesprochen werden können. Unterfragen sowie Folgefragen sind auch im Leitfaden festgehalten. Im Anhang dieser Arbeit (Kapitel 8.1) ist der Leitfaden in seiner Endfassung einsehbar.

Bei den Befragungen der Personen geht es dabei nicht primär um ihre (subjektiven) Meinungen, sondern um ihre Positionen, mit welcher sie eine bestimmte Gruppe (wie beispielsweise ein politisches Gremium oder eine Organisation) repräsentieren. Diese Art von Interview wird «Experteninterview» genannt. (Flick 2019: 214) Axel Deeke (1995: 7–8, in: Flick 2019: 214) bezeichnet als Expert\_innen Personen, «die in Hinblick auf einen interessierenden Sachverhalt als <Sachverständige> in besonderer Weise kompetent sind». Da unter diese Definition aufgrund ihres Wissens und ihrer Kompetenzen theoretisch alle Mitarbeitenden bestimmter Organisationen fallen – auch solche, die nicht in entscheidungsbefugten Positionen sind (Flick 2019: 215) –, folgt an dieser Stelle noch eine etwas klarere Definition, was Expert\_innen sind: «Der Experte besitzt die Möglichkeit zur (zumindest partiellen) Durchsetzung seiner Orientierungen. Indem das Wissen des Experten praxiswirksam wird, strukturiert es die Handlungsbedingungen anderer Akteure in seinem Aktionsfeld in relevanter Weise mit.» (Bogner & Menz 2002: 46, in: Flick 2019: 215)

Bezogen auf diese Arbeit kommen vor allen Expert\_innen in Frage, die auf das Poststellennetz und das Angebot des öffentlichen Verkehrs im Zürcher Unterland Einfluss haben oder für ihre Ausgestaltung verantwortlich sind. Diese Zielgruppe schliesst somit Personen aus der Politik und aus den einzelnen Unternehmungen ein, die die Dienstleistungen des Service Public erbringen. Die angefragten Personen konnten somit in drei Bereiche eingeteilt werden: Öffentlicher Verkehr, Postwesen und Politik. Aufgrund des Untersuchungszeitraumes dieser Arbeit (1970–2018) wurden auch Personen im Ruhestand angefragt, da diese zum Teil detaillierter über die schon etwas

länger zurückliegenden Veränderungen Aussagen machen können, als die aktuell in den entsprechenden Positionen tätigen Personen.

Das Ziel war es, aus jedem dieser drei Bereiche jeweils fünf Interviewpartner\_innen zu finden und mit ihnen im Monat März jeweils ein rund dreiviertelstündiges Leitfadeninterview bei einer physischen Begegnung zu führen. Es kam auch vor, dass ein paar wenige Interviewpartner\_innen zwei der drei Bereiche zugeordnet werden konnten, beispielsweise, weil sie für den öffentlichen Verkehr oder das Postwesen tätig sind, gleichzeitig aber auch noch eine Rolle im Milizsystem der Politik einnehmen. Diese Personen wurden demjenigen Bereich zugeordnet, in dem sie das grösste und für das Interview entsprechend relevanteste Fachwissen als Expert\_innen besaßen.

Aufgrund des anfangs März 2020 immer stärker aufkommenden Coronavirus und den durch den Bundesrat ausgerufenen Massnahmen zur Verhinderung und Eindämmung der Massnahmen (COVID-19-Verordnung 2 2020: Art. 1, 5) wurde die Durchführung der Interviews und somit die Datenerhebung erschwert: Bereits abgemachte Interviewtermine mussten mehrmals verschoben oder teilweise sogar ganz abgesagt werden (meistens aufgrund von Sondersitzungen und Mehraufwand zur Umsetzung der Massnahmen der COVID-19-Verordnung 2). Deshalb war es nicht möglich, wie geplant fünf Interviews pro Bereich durchzuführen. Eine Verschiebung auf spätere Daten war aufgrund der beschränkten Zeitfrist für das Erstellen dieser Arbeit auch nicht möglich. Somit konnte diese Phase der Datenerhebung nicht wie geplant durchgeführt werden. Am Ende konnten nur 11 anstelle von 15 geplanten Interviews durchgeführt werden, dies geschah im Zeitraum zwischen 3. März und 9. April 2020. Je vier interviewte Personen vertraten dabei Bereiche der Politik und des öffentlichen Verkehrs, drei weitere das Postwesen. Das Ziel einer ursprünglichen Dauer von rund 45 Minuten konnte grösstenteils erreicht werden. Die Interviews dauerten zwischen 41 und 64 Minuten, im Durchschnitt 48 Minuten.

Alle 11 Interviews konnten in ungestörter Umgebung stattfinden, entweder in den Büros der Interviewpartner\_innen oder in Sitzungszimmern ihrer Arbeitsorte. Ein Interview wurde an einem neutralen Ort, der Mensa der Universität Zürich in einer ruhigen Zeit am Nachmittag durchgeführt. Die letzten vier Interviews, die nach Inkrafttreten der COVID-19-Verordnung 2 am 13. März 2020 geplant waren, konnten nur telefonisch und ohne physisches Kontakttreffen durchgeführt werden. Der Gesprächsverlauf sämtlicher Interviews wurde aufgezeichnet. Dies geschah mit vorheriger ausdrücklicher Zustimmung aller interviewten Personen.

Ein Interview mit einer Vertretung des Postwesens konnte unter anderem auch aus Zeitgründen infolge der Situation mit dem Coronavirus nicht durchgeführt werden, jedoch wurde von der angefragten Person ein Teil der zuvor eingereichten Fragen des Interviewleitfadens schriftlich per

E-Mail beantwortet. Somit konnten am Ende 12 Interviews (11 mündliche und ein schriftliches) durchgeführt werden.

Aus Gründen der Anonymität der Personen, mit denen ein Interview durchgeführt wurde, können zu ihren genauen Funktionen und Zuständigkeiten keine weiteren Auskünfte gegeben werden. Tabelle 1 zeigt eine chronologische aufgestellte Übersicht über die gemachten Interviews und gibt auch an, an welchem Ort die einzelnen Interviews stattgefunden haben und wie lange sie gedauert haben. Die entsprechenden Bereiche, welchen die interviewten Personen zugeordnet wurden, sind auch angegeben, bei mehreren Bereichen bezeichnet der erstgenannte die Zuordnung gemäss obiger Beschreibung.

*Tabelle 1: Übersicht der durchgeführten Leitfadeninterviews*

<b>Datum</b>	<b>Bereich &amp; Organisation/Unternehmen</b>	<b>Dauer</b>	<b>Ort</b>
03.03.2020	öffentlicher Verkehr: Zürcher Verkehrsverbund	56 Minuten	Arbeitsort interviewte Person
04.03.2020	Politik: ehemals Zürcher Kantonsrat	45 Minuten	Mensa Universität Zürich
05.03.2020	Politik: Konsumenteninfo AG, ehemals Initiativkomitee Pro Service Public	64 Minuten	Arbeitsort interviewte Person
06.03.2020	öffentlicher Verkehr: Postauto AG	48 Minuten	Arbeitsort interviewte Person
06.03.2020	Politik: Planungsgruppe Zürcher Unterland; öffentlicher Verkehr: Postauto AG	44 Minuten	Arbeitsort interviewte Person
09.03.2020	öffentlicher Verkehr: SBB AG	41 Minuten	Arbeitsort interviewte Person
10.03.2020	Politik: ehemals Gemeinderat, ehemals Zürcher Kantonsrat, ehemals Nationalrat, diverse weitere politische Mandate	43 Minuten	Arbeitsort interviewte Person
17.03.2020	Postwesen: Die Schweizerische Post AG	47 Minuten	telefonisch
28.03.2020	Postwesen: Die Schweizerische Post AG; Politik: Gewerkschaft Syndicom	45 Minuten	telefonisch
31.03.2020	Postwesen/Politik: Eidgenössische Postkommission PostCom	-	schriftlich durchgeführtes Interview per E-Mail
07.04.2020	Postwesen: ehemals Schweizerische Post-, Telefon- und Telegrafienbetriebe (PTT), ehemals Die Schweizerische Post AG; Politik: ehemals europäischer Gewerkschaftsdachverband EUROFEDOP, ehemals Gewerkschaft Schweizerischer Verband des christlichen PTT-Personals (ChPTT)	48 Minuten	telefonisch
09.04.2020	öffentlicher Verkehr: ehemals SBB AG; Politik: Gemeinderat, Gewerkschaft Verband des Personals öffentlicher Dienste (VPOD)	45 Minuten	telefonisch

(eigene Darstellung)

### 3.3 Datenanalyse

Die qualitativen Leitfadeninterviews (siehe Kapitel 3.2) wurden nach Ihrer Durchführung mit Hilfe der Software MAXQDA<sup>1</sup> transkribiert, um die Interpretation und somit die Analyse der Aussagen der interviewten Personen erleichtern zu können (Flick 2019: 379). Durch die Transkription soll das mündliche Gespräch so realistisch wie möglich sinnvoll umsetzen, deshalb wurde auch von Beginn an das Vorgehen geregelt: Sämtliche Interviews wurden in schweizerdeutschem Dialekt geführt – der Muttersprache aller interviewten Personen –, dann aber für die Transkription in hochdeutsche Sprache übersetzt. Dabei wurden – wo nötig – die Satzstellungen angepasst, dies vor allem auch, um später den Lesefluss zu vereinfachen. Ansonsten wurde trotz der Übersetzung darauf geachtet, wörtlich zu transkribieren. Details zur Aussprache wurden weggelassen, die Lesbarkeit des transkribierten Textes stand im Vordergrund. So wurde die Form eines semantisch-inhaltlichen Transkriptionssystem verwendet. (Dresing & Pehl 2018: 16–19) Ausserdem wurden die von Thorsten Dresing und Thorsten Pehl (2018: 21–22) aufgestellten Regeln beachtet und nach diesen Regeln die Transkription vorgenommen. Ausserdem wurden die Transkripte am Ende nochmals mit der Tonaufzeichnung auf Fehler kontrolliert und die Namen sowie Orts- und Zeitangaben anonymisiert (Flick 2019: 380). Ortsnamen, die in keinem direkten und erkennbaren Bezug zu den interviewten Personen stehen, wurden jedoch bewusst stehengelassen, da sie für die weitere Analyse von Bedeutung sind, vor allem, weil es sich bei der vorliegenden Arbeit um eine Fallstudie handelt.

Der nächste Schritt der Datenanalyse lag nach der Transkription bei der qualitativen Auswertung der Interviews, das heisst beim Verständnis, der Deutung und der Beschreibung der nun als Dokumente vorliegenden Interview-Transkripte (Dresing & Pehl 2018: 34). Dafür wurde der Ansatz der qualitativen Inhaltsanalyse gewählt, die Philipp Mayring (2014: 39) als eine Methode der Datenanalyse von Interview-Transkripten beschreibt. Diese Methode basiert darauf, dass schrittweise und nach einem bestimmten Schema vorgegangen wird (Mayring 2014: 39–42).

Dabei unterscheidet Philipp Mayring (2014: 63–103) zwischen drei verschiedenen Formen der Interpretation und beschreibt diese wie folgt:

- Zusammenfassend: Hierbei geht es um eine Reduktion der Daten, wobei der wirklich relevante Inhalt erhalten bleibt.
- Explizierend: Um unklare oder mehrdeutige Textstellen der Daten klären und interpretieren zu können, werden zusätzliche Daten herbeigezogen.

---

<sup>1</sup> <https://www.maxqda.de/> (Abrufdatum: 16.04.2020)

- Strukturierend: Hiermit wird darauf abgezielt, eine bestimmte Struktur aus dem Material herauslesen zu können. Dies geschieht in einer Form von Kategoriensystem, das über das Datenmaterial gelegt wird.

In dieser Arbeit wurde für die Analyse der transkribierten Interviews die strukturierende Form gewählt, welche von der Forschungsfrage, die beantwortet werden soll, abgeleitet wird, wobei mehrere Untergruppen der Struktur entstehen. Alle diese Dimensionen und Werte der Strukturierung werden anschliessend einem Kategoriensystem zugeführt. Aus diesem Kategoriensystem werden schliesslich Codes<sup>1</sup> gebildet, mit deren Hilfe einzelne Wörter oder Textpassagen gesammelt und nach verschiedensten Aspekten sortiert und geordnet werden können (Dresing & Pehl 2018: 43). Da sich aber während der Codierung aufgrund der Aussagen in den Interview-Transkripten noch Änderungen am Kategoriensystem ergaben, wurden die Kategorien laufend angepasst. Die Kategorien basieren somit nicht ausschliesslich auf dem Stand des Wissens, wie er in Kapitel 2 erarbeitet worden ist, sondern vor allem auch auf den Inhalten der einzelnen Interviews. Dieses Vorgehen nennt Philipp Mayring (2014: 79) *induktiv*.

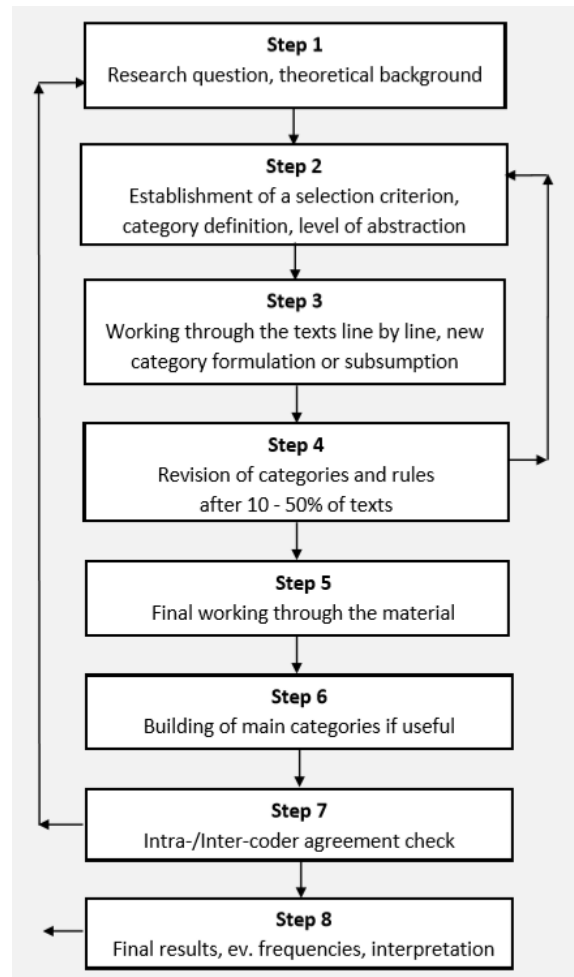


Abbildung 11: Schritte der induktiven Kategorienbildung nach Mayring

(Mayring 2014: 80)

Bei der Erstellung der induktiven Kategorienbildung wurde gemäss den acht Schritten der induktiven Kategorienbildung von Philipp Mayring (2014: 80) vorgegangen. Abbildung 11 zeigt stellt diese im Überblick dar. Der Ausgangspunkt (Schritt 1) ist, dass eine (oder mehrere) Forschungsfrage aufgestellt und klar formuliert ist. (Mayring 2014: 79–80) Für die vorliegende Arbeit sind die Forschungsfragen bereits in der Einleitung (siehe Kapitel 1) festgehalten, deshalb konnte bereits mit den einzelnen Schritten der Kategorienbildung in den Interview-Transkripten begonnen

<sup>1</sup> Mit «Code» wird in der Software MAXQDA – unabhängig von der Forschungsliteratur – eine Kategorie oder Unterkategorie genannt. Die Zuordnung eines Codes zu einem Teil der Daten, das heisst, einer Textpassage in einem Interview-Transkript, nennt sich «Codierung». (Kuckartz & Rädiker 2019: 66–67)



werden. Gemäss Philipp Mayring (2014: 80–81) soll bei der induktiven Kategorienbildung jedes Transkript Zeile für Zeile durchgegangen werden (vgl. Abbildung 11, Schritt 3). Sobald eine Textpassage gefunden wird, die einer Kategorie zugeordnet werden kann, sollte eine entsprechende neue Kategorie gebildet werden oder die Textpassage sollte einer bereits bestehenden Kategorie zugewiesen werden. Die gebildeten Kategorien sollen auch immer wieder angepasst werden (vgl. Schritt 4). Werden neue Kategorien gebildet, sollen die bisher überprüften Transkripte erneut durgeschaut werden, da sich allenfalls Textstellen diesen neu gebildeten Kategorien zuweisen lassen. Die Anpassung der Kategorien soll auch dazu dienen, die bestehenden Kategorien zu überprüfen und allfällige Überschneidungen von Kategorien aufzudecken und zu entfernen. Am Ende soll, sofern es als notwendig erachtet wird, auch eine aus Haupt- und Unterkategorien bestehende Hierarchie gebildet werden (vgl. Schritt 6). Bevor die Ergebnisse feststehen und beschrieben und interpretiert werden können (vgl. Schritt 8), kann mit Schritt 7 nochmals eine Überprüfung stattfinden, das heisst, es wird anhand des erstellten Kategoriensystems nochmals eine Codierung aller Interview-Transkripte durchgeführt. (Mayring 2014: 79–83) Auf diesen Schritt wurde in der vorliegenden Arbeit jedoch verzichtet, da seine Durchführung im Vergleich mit den zu erwartenden Resultaten mit übermässig grossem Aufwand verbunden gewesen wäre.

Der Codierungsprozess und die induktive Kategorienbildung für die zwölf Interview-Transkripte erfolgte somit nach diesen acht Schritten (ohne Schritt 7) gemäss Philipp Mayring (2014: 80). Wie schon die Transkription erfolgte auch die Codierung mit der Software MAXQDA, die für viele Phasen und Bereiche der qualitativen Sozialforschung eine grosse Unterstützung darstellt und eine Vielzahl von technischen Funktionen für die Forschung und darüber hinaus aufweist (Kuckartz & Rädiker 2019: 4). Am Ende der Codierung entstanden so die folgenden sechs Kategorien mit 20 Unterkategorien – in ihrer Kombination «hierarchisches Kategoriensystem» (Kuckartz & Rädiker 2019: 5) genannt –, die für die Analyse verwendet wurden:

- Wahrnehmung der Veränderungen Service Public:
  - Wertfreie Feststellungen zu Veränderungen Service Public
  - Positive Veränderungen Service Public
  - Negative Veränderungen Service Public

- Zürcher Unterland:
  - Bevölkerungswachstum
  - eigene Initiativen der Gemeinden/Regionen
  - Zersiedelung/Raumplanung
  - Fokussierung auf Zürich
  - Flughafen Zürich
  - Erfüllung gesetzlicher Grundlagen
  - Zukunft
- Mobilität:
  - Verändertes Mobilitätsverhalten
  - S-Bahn Zürich
- Rahmenbedingungen:
  - Regulierungen/Privatisierungen/Liberalisierungen
  - Politische Entscheidungen
  - Preis/Kosten
- Grosse gesellschaftliche Trends:
  - Digitalisierung
  - Klimawandel/Umweltschutz
  - Ändernde Bedürfnisse/Nachfrage
- Zukunft:
  - Künftige Veränderungen
  - Gesetzesanpassungen

Im Kapitel 4.2 werden die Ergebnisse der Datenanalyse mit Hilfe von (anonymisierten) Zitaten der Expert\_innen aus den zwölf Leitfadeninterviews aufgezeigt.

## 4 Ergebnisse

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse der Datenerhebung festgehalten. Im ersten Unterkapitel (Kapitel 4.1) werden die Ergebnisse der Dokumentenanalyse (vgl. Kapitel Kapitel 3.2.1) dargestellt: Zuerst werden die Veränderungen des Poststellennetzes im Zürcher Unterland aufgezeigt, anschliessend die Veränderungen es öffentlichen Verkehrs.

Das zweite Unterkapitel (Kapitel 4.2) hält die Ergebnisse der analysierten Interviews überblicksartig fest. Anonymisierte Zitate aus den einzelnen Interviews wurden referenzmässig und zum besseren Verständnis eingefügt.

### 4.1 Ergebnisse der Dokumentenanalyse

Tabelle 2 zeigt die Veränderungen der Standorte des Poststellennetzes für jede Gemeinde des Zürcher Unterlandes im Zeitraum zwischen 1970 und 2018 als Ergebnis der Dokumentenanalyse. Das Poststellennetz hat in diesen knapp 50 Jahren grosse Veränderungen erfahren: Viele Poststellen wurden neu gebaut, an neue Standorte verlegt oder auch geschlossen und in Agenturen umgewandelt.

Vier Poststellen erfuhren im gesamten Untersuchungszeitraum und teilweise schon einige Jahre vorher überhaupt keine Veränderungen: So betrieb die Post Ihre Filialen in Glattfelden (seit 1956), Eglisau (seit 1958), Niederhasli (seit 1965) und Oberglatt (seit 1967) stets unverändert am gleichen Standort.

Die erste Schliessung einer durch die Post eigenbetriebenen Filiale geschah im Jahr 2000 in Windlach, einem zur Gemeinde Stadel gehörenden Dorf. Das Dorf Stadel als «Hauptort» dieser Gemeinde konnte seine Post damals behalten. Es ist somit möglich, dass in einer (politischen) Gemeinde aufgrund der Siedlungsstruktur mit mehreren Ortsteilen mehr als eine Poststelle besteht und damit auch unterschiedliche Arten von Zugangspunkten (eigenbetriebene Filiale, Postagentur, Hausservice) vorkommen können. Windlach war die erste Ortschaft im Zürcher Unterland, wo der Hausservice eingeführt wurde. Am Ende des Untersuchungszeitraumes (31. Dezember 2018) gab es den Hausservice in fünf Ortschaften in fünf unterschiedlichen Gemeinden des Zürcher Unterlandes. In chronologischer Reihenfolge sind dies: Windlach (politische Gemeinde Stadel, seit 2000), Bachs (seit 2005), Teufen (politische Gemeinde Freienstein-Teufen, seit 2006), Regensberg (seit 2008) und Zweidlen (politische Gemeinde Glattfelden, seit 2009).

Eine ersatzlose Schliessung einer Postfiliale ohne Umwandlung in eine Agentur und ohne Hausservice geschah im Untersuchungszeitraum nur ein einziges Mal. Die vom eigentlichen Dorfkern Embrachs etwas entfernteren Dorfteile Embrach-Station und Embrach-Embraport verfügten

bis 1984 in der Nähe des Bahnhofes über eine private Annahmestation und ab 1973 über ein privates Postbüro im Zollfreilager. Letzteres wurde 1990 in eine Postfiliale umgewandelt. Diese privat geführten Postzugangspunkte bestanden zwischen 1970 und 2018 in keiner anderen Gemeinde des Zürcher Unterlandes. 2015 wurde die Postfiliale im Zollfreilager geschlossen, seither besass die Gemeinde Embrach nur noch über eine einzige Postfiliale an der Dorfstrasse.

Viele Poststellen waren zwischenzeitlich in Provisorien oder Baracken untergebracht. Am längsten bestand ein solches Provisorium in der Stadt Bülach: 1966 errichtet, wechselte es 1985 den Standort und hatte bis zum Bau eines Postgebäudes an der Alten Winterthurerstrasse Bestand. Weitere Provisorien gab es in Niederglatt (von 1975 bis 1989) und in Steinmaur (von 1992 bis 2016). In Steinmaur wurde 2016 gar kein anderes Postgebäude mehr bezogen, die Filiale wurde geschlossen und in eine Postagentur umgewandelt. Abbildung 12 zeigt, wie ein solches Provisorium in Niederglatt im Jahr 1977 ausgesehen hat.



*Abbildung 12: Poststelle Niederglatt in einer provisorischen Baracke (Standort der Post 1975–1989) im Jahr 1977*

(Gemeindearchiv Niederglatt)

Die ersten Umwandlungen von durch die Post eigenbetriebenen Filiale geschahen im Jahr 2007 in Oberembrach und in Zweidlen (politische Gemeinde Glattfelden). Insgesamt wurden zwischen 2007 und 2018 17 eigenbetriebene Filialen in Postagenturen umgewandelt. Die Postagentur Zweidlen – mit dem Partner SBB, das heisst am Bahnschalter – hatte aber nur zwei Jahre bis 2009 Bestand. Anschliessend wurde in Zweidlen der Hausservice eingeführt. Somit verfügten Ende

2018 16 Ortschaften in 16 verschiedenen Gemeinden des Zürcher Unterlandes über eine Postagentur, 15 davon mit dem Partner Volg<sup>1</sup>, eine davon (Schöfflisdorf) mit dem Partner Spar<sup>2</sup>.

Zwei Gemeinden besaßen zwischen 1970 und 2018 nie eine eigene Poststelle: Für die Gemeinden Schleinikon und Oberweningen war aufgrund der räumlichen Nähe die Filiale bzw. Postagentur in Schöfflisdorf zuständig. Ebenso besaß in diesem Zeitraum auch der Ortsteil Freienstein (politische Gemeinde Freienstein-Teufen) über keine eigene Poststelle: Für Freienstein und die Nachbargemeinde Rorbas gab es eine einzige, gemeinsame Poststelle «Freienstein-Rorbas». Nach ihrer Schliessung 2015 wurde jedoch sowohl in Rorbas als auch im Ortsteil Freienstein jeweils eine eigene Postagentur eröffnet, so dass dort durch die Schliessung eines Zugangspunktes zwei neue Zugangspunkte erstellt werden konnten.

Eine durch die Post eigengeführte Filiale bestand Ende 2018 noch in 11 Gemeinden. Zu Beginn des Untersuchungszeitraumes 1970 waren es 31 Filialen und die erwähnte private Annahmestelle in Embrach-Station. In den politischen Gemeinden Glattfelden, Niederhasli und Stadel bestanden jeweils zwei durch die Post betriebene Filialen, in der Gemeinde Embrach eine durch die Post betriebene Filiale und zusätzlich diese private Annahmestelle. Ende 2018 war in Glattfelden, Niederhasli und Stadel mindestens eine der beiden Filialen entweder in eine Postagentur umgewandelt, oder sie wurde durch einen Hausservice ersetzt. Weiter oben wurde bereits erwähnt, dass in Embrach-Embraport zwischenzeitlich zwar zusätzlich eine durch die Post eigenbetriebene Filiale geführt, im Jahr 2015 aber ohne Ersatz geschlossen wurde, so dass es 2018 in Embrach nur eine einzige Poststelle gab.

Insgesamt hat sich somit die Dichte an Poststellen im Zürcher Unterland zwischen 1970 und 2018 von 31 eigenbetriebenen Filialen auf deren 11 reduziert, dazu kamen aber 16 Postagenturen und in fünf Ortsteilen der Hausservice.

---

<sup>1</sup> Ein Lebensmittelgeschäft, siehe <https://www.volg.ch/> (Abrufdatum: 24.04.2020)

<sup>2</sup> Ebenfalls ein Lebensmittelgeschäft, siehe <https://www.spar.ch/> (Abrufdatum: 24.04.2020)

Tabelle 2: Veränderungen im Poststellennetz der Gemeinden des Zürcher Unterlands zwischen 1970 und 2018

Ort (Gemeinde)	Stand 01.01.1970	Änderungen 01.01.1970–31.12.2018	Stand 31.12.2018
Bachenbülach	Zürichstrasse 49 (seit 1957)	1977 Dorfstrasse 26	Dorfstrasse 26 (seit 1977)
Bachs	Poststrasse 22 (seit 1914)	2004 Schliessung Filiale, neu Hausservice	Hausservice (seit 2005)
Bülach	Ecke Bankstrasse/Unterweg (Provisorium, seit 1966)	1985 Winterthurer-/Schaffhauserstrasse (Verlegung Provisorium) 2004 Alte Winterthurerstrasse 1	Alte Winterthurerstrasse 1 (seit 2004)
Dielsdorf	Bahnhofstrasse (seit 1955)	1977 Bahnhofstrasse 32	Bahnhofstrasse 32 (seit 1977)
Eglisau	Obergass 17 (seit 1958)	–	Obergass 17 (seit 1958)
Embrach	Dorfstrasse 14 (seit 1893)	1984 Dorfstrasse 78	Dorfstrasse 78 (seit 1984)
Embrach-Station/ Embraport (Gemeinde Embrach)	private Annahmestelle Bahnstrasse 5 (seit 1947)	1972-1984 private Annahmestelle Stationsstrasse 1973 privates Postbüro Embraport Zollfreilager 1990 Umwandlung Postbüro in Filiale 2015 Schliessung Filiale (ersatzlos)	–
Freienstein (Gemeinde Freienstein-Teufen)	gemeinsame Filiale mit Rorbas: alte Brücke 1, Rorbas (seit 1948)	1993 gemeinsame Filiale mit Rorbas: Allmendzentrum, Rorbas 2015 Schliessung Filiale, neu Postagentur	Postagentur Volg, Dorfstrasse 8 (seit 2015)
Teufen (Gemeinde Freienstein-Teufen)	Irchelstrasse 31 (seit 1939)	1975 Oberteufenerstrasse 2 2006 Schliessung Filiale, neu Hausservice	Hausservice (seit 2006)
Glattfelden	Dorfstrasse 86 (seit 1956)	–	Dorfstrasse 86 (seit 1956)
Zweidlen (Gemeinde Glattfelden)	Bahnhofstrasse 14 (seit 1924)	2007 Umwandlung Filiale in Postagentur SBB 2009 Schliessung Postagentur, neu Hausservice	Hausservice (seit 2009)
Hochfelden	Stadlerstrasse 2 (seit 1947)	2015 Schliessung Filiale, neu Postagentur	Postagentur Volg, Stadlerstrasse 7 (seit 2015)
Höri	Schorenstrasse (seit vor 1970)	1978 Schulhausstrasse 6 2016 Schliessung Filiale, neu Postagentur	Postagentur Volg, Wehntalerstrasse 46 (seit 2016)
Hüntwangen	Unterdorf 161 (seit 1966)	1994 Dorfstrasse 31 2010 Schliessung Filiale, neu Postagentur	Postagentur Volg, Dorfstrasse 29 (seit 2010)
Lufingen	Zürcherstrasse 40 (seit 1949)	2009 Schliessung Filiale, neu Postagentur	Postagentur Volg, Zürcherstrasse 35 (seit 2009)

Wandel des Service Public im ländlichen Raum der Schweiz – am Beispiel des Zürcher Unterlandes

Ort (Gemeinde)	Stand 01.01.1970	Änderungen 01.01.1970–31.12.2018	Stand 31.12.2018
Neerach	Hauptstrasse (seit 1950)	1984 Zürcherstrasse 10 2017 Schliessung Filiale, neu Postagentur	Postagentur Volg, Zürcherstrasse 17 (seit 2018)
Niederglatt	Zürcherstrasse 6 (seit 1953)	1975 Reusslistrasse (Provisorium) 1989 Im Guet 1	Im Guet 1 (seit 1989)
Niederhasli	Dorfstrasse 3 (seit 1965)	–	Dorfstrasse 3 (seit 1965)
Oberhasli (Gemeinde Niederhasli)	Rümlangerstrasse 15 (seit vor 1970)	1985 Birchstrasse 150 2009 Schliessung Filiale, neu Postagentur	Postagentur Volg, Watterstrasse 2 (seit 2009)
Niederweningen	Hauptstrasse 272 (seit 1947)	1984 Sägeweg	Sägeweg 2 (seit 1984)
Oberembrach	Pfungenerstrasse 7 (seit 1959)	1990 Jakob Bosshart-Strasse 6 2007 Schliessung Filiale, neu Postagentur	Postagentur Volg, Eigentalstrasse 8 (seit 2007)
Oberglatt	Bahnhofstrasse 41 (seit 1967)	–	Bahnhofstrasse 41 (seit 1967)
Oberweningen	keine eigene Poststelle (nächste Poststelle: Schöfflisdorf)	–	–
Rafz	Ecke Bahnhof-/Landstrasse (seit 1946)	1979 Landstrasse 13	Landstrasse 13 (seit 1979)
Regensberg	Dorfstrasse 4 (seit 1948)	1975 Bannstrasse 69 2008 Schliessung Filiale, neu Hausservice	Hausservice (seit 2008)
Rorbas	gemeinsame Filiale mit Freienstein: alte Brücke 1 (seit 1948)	1993 gemeinsame Filiale mit Freienstein: Allmendzentrum, Rorbas 2015 Schliessung Filiale, neu Postagentur	Postagentur Volg, Weiacherstrasse 64 (seit 2015)
Schleinikon	keine eigene Poststelle (nächste Poststelle: Schöfflisdorf)	–	–
Schöfflisdorf	Bahnhofstrasse 9 (seit 1963)	1990 Dorfwisenstrasse 10 2017 Schliessung Filiale, neu Postagentur	Postagentur Spar, Dorfwisenstrasse 12 (seit 2018)
Stadel	Chilenweg (seit 1938)	1977 Zürcherstrasse 15 2014 Schliessung Filiale, neu Postagentur	Postagentur Volg, Zürcherstrasse 5 (seit 2014)
Windlach (Gemeinde Stadel)	Dorfstrasse 1 (seit 1960)	1987 Dorfstrasse 33 2000 Schliessung Filiale, neu Hausservice	Hausservice (seit 2000)
Steinmaur	Burgweg 11 (seit 1955)	1992 Grebweg 2 (Provisorium) 2016 Schliessung Filiale, neu Postagentur	Postagentur Volg, Hauptstrasse 55 (seit 2016)
Wasterkingen	Oberdorfstrasse 54 (seit 1957)	1987 Unterdorfstrasse 216 2008 Schliessung Filiale, neu Postagentur	Postagentur Volg, Vorwiesenstrasse 173 (seit 2008)
Weiach	Hauptstrasse (seit 1954)	1992 Bachweg 2 2009 Schliessung Filiale, neu Postagentur	Postagentur Volg, Stadlerstrasse 4 (seit 2009)

<b>Ort (Gemeinde)</b>	<b>Stand 01.01.1970</b>	<b>Änderungen 01.01.1970–31.12.2018</b>	<b>Stand 31.12.2018</b>
Wil	Bahnhofstrasse 10A (seit 1954)	2014 Schliessung Filiale, neu Postagentur	Postagentur Volg, Dorfstrasse 6A (seit 2014)
Winkel	Strasse nach Seeb (seit 1954)	1995 Seebnerstrasse 19 2017 Schliessung Filiale, neu Postagentur	Postagentur Volg, Seebnerstrasse 14 (seit 2017)

(eigene Darstellung; Daten: Böhlen et al. 2006, Die Schweizerische Post 2020b, Dünki & Böhlen 1992, Gemeinde Niederglatt 2020, Guggenbühl 1994, Hediger 2009, Hedinger 1961, Postarchiv 2020, PTT-Archiv 2020, Schmid 2008, Stromer 1999, diverse persönliche Informationen aus Gesprächen)



Tabelle 3 zeigt die Anzahl Bahnverbindungen für jede Bahnlinie ab Bülach in den Fahrplanperiode Sommer 1970, Sommer 1975, Sommer 1980, Sommer 1985, 1990/91, 1995/96, 2000/01, 2005, 2010, 2015 und 2018 als Ergebnis der Dokumentenanalyse. Es handelt sich um die Bahnlinien Bülach–Schaffhausen, Bülach–Zürich, Bülach–Winterthur und Bülach–Koblentz–Stein–Säckingen. Dabei wird unterschieden zwischen Regionalzügen (dazu gehören auch S-Bahnen) an Werktagen (von Montag bis Samstag), Regionalzügen an Sonn- und allgemeinen Feiertagen sowie Fernverkehrszügen (auch Schnellzüge genannt), die täglich nach dem gleichen Fahrplan verkehrten. Es wurden nur Züge berücksichtigt, die von Bülach in Richtung Schaffhausen, Zürich, Winterthur und Koblentz–Stein–Säckingen fahren, die Gegenzüge *nach* Bülach sind nicht enthalten.

Von Bülach nach Schaffhausen verkehrten im Sommer 1970 18 werktägliche Regionalzüge, im Sommer 1975 und 1980 waren es deren 15 und im Sommer 1985 deren 20. Dann folgte im Fahrplanjahr 1990/91 ein Sprung – das heisst, eine Angebotserhöhung – auf 41 Regionalzüge an Werktagen. Auch an Sonntagen ist zwischen Sommer 1985 und 1990/91 eine Erhöhung von 18 auf 37 Regionalzüge zu beobachten. Die Anzahl Fernverkehrszüge wurde bereits etwas früher erhöht: Waren es im Sommer 1975 und 1980 je sechs tägliche Fernverkehrszüge, so wurde mit dem Sommerfahrplan 1985 diese Zahl auf 17 erhöht. Nach diesen grossen Unterschieden in der Anzahl Verbindungen blieben die Zahlen bis 2018 etwa gleich hoch: Der werktägliche Regionalverkehr schwankte von 1990/91 bis 2018 zwischen 38 und 41 Verbindungen pro Tag, an Sonntagen waren es zwischen 35 und 39 Verbindungen. Fernverkehrszüge gab es zwischen Sommer 1985 und 2018 nicht weniger als 15 und nicht mehr als 21 pro Tag.

Auf der Linie von Bülach nach Zürich war die Anzahl Regionalzüge an Werktagen bis zur Fahrplanperiode 2015 sehr ähnlich mit 20 bis 25 täglichen Zügen in den untersuchten Fahrplanjahren. Erst im Fahrplanjahr 2018 stieg die Anzahl auf 42. An Sonntagen war dieses Muster sehr ähnlich: Waren es bis 2015 in den untersuchten Jahren zwischen 17 und 21 tägliche Verbindungen, steig die Anzahl mit dem Fahrplanjahr 2018 auf deren 38. Bei den Fernverkehrszügen konnte mit dem Fahrplan des Sommers 1985 eine deutlich höhere Anzahl Verbindungen ausgemacht werden: Waren es im Sommer 1970 und 1975 je sechs Fernverkehrszüge und im Sommer 1980 10 Fernverkehrszüge, so betrug ihre Anzahl im Sommerfahrplan 1985 18 tägliche Züge. Zwischen 1985 und 2018 waren es in den untersuchten Jahren stets zwischen 16 und 20 tägliche Verbindungen.

Von Bülach nach Winterthur wurde die Anzahl werktäglicher Regionalzüge stetig ausgebaut. Der grösste Anstieg war jedoch zwischen den Fahrplanperiode 2005 und 2010 zu verzeichnen: Von 26 auf 35 Verbindungen. In den folgenden untersuchten Fahrplanjahren 2015 und 2018 blieb diese Zahl mit 36 Verbindungen fast gleich. Ein ähnliches Muster gilt für die Regionalzüge am

Sonntag: Zwischen 2005 und 2010 fand der grösste Anstieg statt, die Anzahl Verbindungen erhöhte sich von 19 auf 35. 2015 und 2018 waren es dann wie an Werktagen ebenfalls 36 tägliche Verbindungen. Fernverkehrszüge gab es auf dieser Linie nur wenige: In den untersuchten Fahrplanperioden zwischen 1970 und 1990/91 waren es jeweils drei oder vier tägliche Verbindungen, ab Fahrplanperiode 1995/96 wurden keine Fernverkehrszüge mehr angeboten.

Die vierte Bahnlinie führt von Bülach nach Koblenz und weiter nach Stein-Säckingen. Der werktägliche Regionalverkehr wurde im Untersuchungszeitraum angebotsmässig leicht erhöht: Im Sommer 1970 waren es 11 und in den Sommern 1975 und 1980 jeweils 12 tägliche Regionalzüge. Im Sommer 1985 folgte eine Erhöhung auf 16 tägliche Züge, seither wurden in den untersuchten Fahrplanjahren zwischen 15 und 17 tägliche Regionalzüge angeboten. An Sonntagen war das Angebot leicht reduziert, die Erhöhung aber sehr ähnlich: Die grösste Erhöhung geschah auch zwischen Sommer 1980 und Sommer 1985 mit einer Erhöhung von 10 auf 14 Verbindungen, seither waren es jeweils zwischen 14 und 17 tägliche Verbindungen. Seit dem Fahrplanjahr 2005 betrug die Anzahl Regionalzüge sowohl an Werktagen als auch an Sonn- und Feiertagen stets 17 Verbindungen. Der Fernverkehr verhielt sich sehr ähnlich wie auf der Linie von Bülach nach Winterthur: Zwischen Sommer 1970 und 1990/91 waren es zwischen drei und sechs tägliche Züge, ab Fahrplan 1995/96 gab es auf dieser Linie keinen Fernverkehr mehr.

Vergleicht man die einzelnen Linien, so kann festgestellt werden, dass das Angebot der Verbindungen sehr ähnliche Muster aufweist. Auf sämtlichen vier Linien wurde das Angebot erhöht und die Linie Bülach-Zürich, auf der schon zu Beginn des Untersuchungszeitraumes die meisten Verbindungen angeboten wurden, war auch 2018 diejenige mit den meisten Verbindungen: Dies waren im Sommer 1970 20 werktägliche und 18 sonntägliche Regionalzüge, dazu kamen sechs Fernverkehrszüge. 2018 waren es 42 Regionalzüge an Werktagen und 38 an Sonntagen sowie 16 Fernverkehrszüge. Auf der Linie nach Schaffhausen waren es sowohl zu Beginn als auch am Ende des Untersuchungszeitraumes jeweils etwas weniger Verbindungen als nach Zürich. Nach Winterthur war die Anzahl Verbindungen ab Bülach etwas geringer als diejenige auf der Linie nach Schaffhausen: Führen nach Winterthur im Sommer 1970 jeweils 15 Regionalzüge an Werktagen und 13 an Sonntag, dazu 3 Fernverkehrszüge täglich, so waren es 2018 täglich 36 Regionalzüge. Dies entspricht ziemlich genau einer Verdoppelung der Anzahl täglicher Verbindungen von 1970 bis 2018. Das fahrplanmässig geringste Angebot war sowohl 1970 als auch 2018 auf der Linie nach Koblenz-Stein-Säckingen zu finden. Führen 2018 täglich 17 Regionalzüge und kein Fernverkehrszug, so waren es 1970 jeweils drei tägliche Fernverkehrszüge sowie 11 werktägliche und neun sonntägliche Regionalzüge.

Tabelle 3: Anzahl Bahnverbindungen ab Bahnhof Bülach pro Bahnlinie und Fahrplanperiode zwischen 1970 und 2018

<b>Liniennummer (Kursbuch), Linie:</b>	<b>Fahrplan Sommer 1970:</b> 31.05.-26.09.1970	<b>Fahrplan Sommer 1975:</b> 01.06.-27.09.1975	<b>Fahrplan Sommer 1980:</b> 01.06.-27.09.1980	<b>Fahrplan Sommer 1985:</b> 02.06.-28.09.1985	<b>Fahrplan 1990/91:</b> 27.05.1990-01.06.1991	<b>Fahrplan 1995/96:</b> 28.05.1995-01.06.1996	<b>Fahrplan 2000/01:</b> 28.05.2000-09.06.2001	<b>Fahrplan 2005:</b> 12.12.2004-10.12.2005	<b>Fahrplan 2010:</b> 13.12.2009-11.12.2010	<b>Fahrplan 2015:</b> 17.12.2014-12.12.2015	<b>Fahrplan 2018:</b> 10.12.2017-08.12.2018
<b>107/760 Bülach–Schaffhausen</b>											
Regionalverkehr an Werktagen (Mo–Sa)	18	15	15	20	41	38	40	41	42	41	39
Regionalverkehr an Sonntagen	16	14	14	18	37	35	37	37	38	39	38
Fernverkehr (täglich)	3	6	6	17	16	15	16	20	21	18	19
<b>107/760 Bülach–Zürich</b>											
Regionalverkehr an Werktagen (Mo–Sa)	20	22	22	22	25	24	24	25	25	25	42
Regionalverkehr an Sonntagen	18	17	17	19	19	21	20	20	20	20	38
Fernverkehr (täglich)	6	6	10	18	19	16	18	18	20	18	16
<b>108/701/761 Bülach–Winterthur</b>											
Regionalverkehr an Werktagen (Mo–Sa)	15	15	17	18	19	24	24	26	35	36	36
Regionalverkehr an Sonntagen	13	13	16	17	14	18	18	19	35	36	36
Fernverkehr (täglich)	3	3	3	4	4	0	0	0	0	0	0
<b>108/701/761 Bülach–Koblentz–Stein–Säckingen</b>											
Regionalverkehr an Werktagen (Mo–Sa)	11	12	12	16	17	15	17	17	17	17	17
Regionalverkehr an Sonntagen	9	12	10	14	14	14	16	17	17	17	17
Fernverkehr (täglich)	3	4	5	6	5	0	0	0	0	0	0

(eigene Darstellung, Daten: IGöV et al. 2017, Schweizerische Bundesbahnen 1970, Schweizerische Bundesbahnen 1975, Schweizerische Bundesbahnen 1980, Schweizerische Bundesbahnen 1985, Schweizerische Bundesbahnen 1990b, Schweizerische Bundesbahnen 1995b, Schweizerische Bundesbahnen 2000b, Schweizerische Bundesbahnen 2004b, Schweizerische Bundesbahnen 2009a, Schweizerische Bundesbahnen 2014a)

In Tabelle 4 sind die Anzahl Busverbindungen ab Bahnhof Bülach für die regionalen Buslinien nach Bachenbülach–Winkel–Flughafen–Kloten, nach Höri und nach Hochfelden–Stadel–Windlach–Weiach–Kaiserstuhl als Ergebnis der Dokumentenanalyse ersichtlich. Wie schon für die Bahnverbindungen (siehe Tabelle 3) wurden dabei die Fahrplanperioden Sommer 1970, Sommer 1975, Sommer 1980, Sommer 1985, 1990/91, 1995/96, 2000/01, 2005, 2010, 2015 und 2018 untersucht. Da die Anzahl Busverbindungen vor allem in früheren Fahrplanperioden am Sonntag wesentlich tiefer war und die meisten Buslinien grösstenteils dem Berufsverkehr dienten, wurden nur die werktäglichen Verbindungen untersucht. Ebenso wurden nur die Busverbindungen *ab* Bahnhof Bülach berücksichtigt, nicht jedoch die Verbindungen *zum* Bahnhof Bülach hin. Einige Busse verkehren ab Bülach nur auf Teilstrecken, beispielsweise nur bis Bachenbülach oder Winkel und nicht bis nach Kloten oder bis zum Flughafen. Deshalb wurden diese Verbindungen gemäss ihren Zielorten unterteilt, es folgt jedoch jeweils auch eine Summe aller Verbindungen ab Bahnhof Bülach auf den entsprechenden Linien.

Auf der Linie von Bülach über Bachenbülach und Winkel zum Flughafen und nach Kloten gab es in allen Fahrplanperioden des Untersuchungszeitraumes Busverbindungen, die in Bachenbülach oder Winkel endeten. Waren dies im Sommer 1970 noch 13 von 27 werktäglichen Bussen, nahm ihre Anzahl immer stärker ab. Vor allem zwischen dem Sommerfahrplan 1980 und dem Sommerfahrplan 1985 folgte eine grössere Änderung im Angebot: Die Anzahl Verbindungen insgesamt stieg von 33 auf 40 pro Werktag und anstatt 15 Verbindungen endeten nur noch deren acht in Bachenbülach oder Winkel, alle anderen (Erhöhung von 18 auf 32) Verbindungen wurden bis nach Kloten und zum Flughafen angeboten. Diese Tendenz blieb auch in den folgenden Fahrplanperioden so bestehen. Der grösste Angebotsausbau im Untersuchungszeitraum geschah zwischen 2015 und 2018, als die Anzahl Verbindungen insgesamt an einem Werktag von 58 auf 79 erhöht wurde.

Die Anzahl Busverbindungen nach Höri wurden zwischen 1970 und 2018 auch immer wieder verändert: Im Sommer 1970 waren es 29 werktägliche Verbindungen, dann folgten Erhöhungen bis in den Sommer 1985, als der Höchstwert des gesamten Untersuchungszeitraumes von 46 Verbindungen erreicht wurde. In den folgenden Fahrplanperioden von 1990/91 bis 2015 schwankte die Anzahl Verbindungen zwischen 40 und 45 pro Werktag. Im letzten untersuchten Fahrplan 2018 waren es 35 Verbindungen.

Die Linie von Bülach nach Kaiserstuhl über Stadel, Windlach und Weiach erfuhr auch grosse Veränderungen: Im Sommer 1970 gab es sechs werktägliche Busse nach Stadel oder Windlach und sechs Busse, die nur bis Hochfelden verkehrten. Nach Weiach oder Kaiserstuhl gab es damals noch

keine Verbindungen, diese folgten erst im Sommer 1975 mit jeweils vier Verbindungen, ihre Anzahl wurde jedoch im Untersuchungszeitraum bis 2015 laufend erhöht, gleichzeitig sank die Anzahl Verbindungen, die in Hochfelden, Stadel oder Windlach endeten. Ebenfalls stieg in diesem Zeitraum auch die Anzahl Verbindungen, die insgesamt auf dieser Linie verkehrten: Waren es im Sommer 1970 noch deren 12, stieg diese Zahl bis 2010 auf 25. Im Fahrplanjahr 2015 folgt dann noch einmal eine grosse Steigerung auf 43 werktägliche Verbindungen. In der Fahrplanperiode 2018 waren es noch 39 Verbindungen insgesamt, jedoch änderte das Muster der Endpunkte sehr stark: 33 Kurse endeten in Stadel oder Windlach und nur sechs fuhren weiter bis Weiach oder Kaiserstuhl.

Insgesamt zeigt die Dokumentenanalyse, dass für alle drei Buslinien die Anzahl Verbindungen zwischen 1970 und 2018 gestiegen ist: Auf den einzelnen Linien ab Bülach verkehrten im Sommer 1970 27 (in Richtung Bachenbülach–Winkel–Flughafen–Kloten), 29 (in Richtung Höri) und 12 (in Richtung Hochfelden–Stadel–Windlach–Weiach–Kaiserstuhl) Busse. Im Fahrplanjahr 2018 waren es dann insgesamt 79 in Richtung Kloten, 35 in Richtung Höri und 39 in Richtung Kaiserstuhl.

Tabelle 4: Anzahl Busverbindungen ab Bahnhof Bülach pro Buslinie und Fahrplanperiode zwischen 1970 und 2018

Liniennummer (Kursbuch), Linie:	Fahrplan Sommer 1970: 31.05.-26.09.1970	Fahrplan Sommer 1975: 01.06.-27.09.1975	Fahrplan Sommer 1980: 01.06.-27.09.1980	Fahrplan Sommer 1985: 02.06.-28.09.1985	Fahrplan 1990/91: 27.05.1990-01.06.1991	Fahrplan 1995/96: 28.05.1995-01.06.1996	Fahrplan 2000/01: 28.05.2000-09.06.2001	Fahrplan 2005: 12.12.2004-10.12.2005	Fahrplan 2010: 13.12.2009-11.12.2010	Fahrplan 2015: 17.12.2014-12.12.2015	Fahrplan 2018: 10.12.2017-08.12.2018
<b>691b/760.30/70.530/800.530 Bülach– Bachenbülach–Winkel–Flughafen–Kloten</b>											
<i>werktags bis Kloten oder Flughafen</i>	14	15	18	32	40	40	45	49	52	57	74
<i>werktags nur bis Bachenbülach oder Winkel</i>	13	16	15	8	4	4	4	3	3	1	5
<i>werktags total</i>	27	31	33	40	44	44	49	52	55	58	79
<b>691c/760.20/760.25/760.26/70.525/800.525/800.527 Bülach–Höri</b>											
<i>werktags</i>	29	34	37	46	45	45	41	40	42	41	35
<b>691d/760.15/70.515/800.515 Bülach–Hochfelden– Stadel–Windlach–Weiach–Kaiserstuhl</b>											
<i>werktags bis Weiach oder Kaiserstuhl</i>	0	4	4	4	12	17	17	21	22	33	6
<i>werktags nur bis Stadel oder Windlach</i>	6	10	10	17	10	5	5	1	0	4	33
<i>werktags nur bis Hochfelden</i>	6	4	4	1	1	1	0	3	3	6	0
<i>werktags total</i>	12	18	18	22	23	23	22	25	25	43	39

(eigene Darstellung, Daten: IGöV et al. 2017, Schweizerische Bundesbahnen 1970, Schweizerische Bundesbahnen 1975, Schweizerische Bundesbahnen 1980, Schweizerische Bundesbahnen 1985, Schweizerische Bundesbahnen 1990a, Schweizerische Bundesbahnen 1995a, Schweizerische Bundesbahnen 2000a, Schweizerische Bundesbahnen 2004a, Schweizerische Bundesbahnen 2009b, Schweizerische Bundesbahnen 2014b)

## 4.2 Ergebnisse der Interviews

In diesem Kapitel werden die Ergebnisse aus den 12 durchgeführten Interviews (siehe Kapitel 3.2.2) aufgezeigt. Ausgewählten Zitaten der 12 interviewten Personen werden die Buchstaben «IP» sowie eine Zahl zwischen 1 und 12 angefügt. Diese Anhänge wurden gewählt, um die Zitate den interviewten Personen zuweisen zu können, andererseits aber auch ihre Anonymität gewährleisten zu können. Die Reihenfolge 1 bis 12 entspricht dabei *nicht* der chronologischen Reihenfolge der Interviews aus Tabelle 1 (siehe Kapitel 3.2.2).

### 4.2.1 Veränderungen im Service Public

Zu Beginn des Interviews bekamen die Expert\_innen Gelegenheit zur Beschreibung ihrer Funktion und ihrer Tätigkeiten, die mit dem Service Public zusammenhängen. Dann folgte die Frage nach der Wahrnehmung der Veränderungen des Service Public. Diese Veränderungen konnten aus Sicht der jeweiligen interviewten Personen wertfrei, positiv oder negativ sein.

#### *Wertfreie Feststellungen zu Veränderungen des Service Public*

Wertfrei bedeutet in diesem Kontext, dass Veränderungen des Service Public festgestellt und genannt wurden, ohne aber eindeutig positiv oder negativ bewertet worden zu sein. So beschreibt IP12 eine Feststellung der Veränderungen.:

«Charakteristisch für die letzten Jahre ist der konstante Rückgang von Briefsendungen, aber auch generell die Nutzung von Poststellen etwa bei den Einzahlungen.» (IP12)

Dabei kann es sich um eine vielleicht subjektive oder auch auf entsprechenden statistischen Zahlen basierte Feststellung zur Nutzung eines Bereichs des postalischen Angebotes handeln. Eine ähnliche Feststellung macht IP10, nämlich dass die Schaltergeschäfte auf der Post – und somit die Nachfrage nach Dienstleistungen des Service Public in diesem Bereich – rückläufig sind:

«Es ist heute so, dass man heute über das Poststellennetz die Leistungen ja nicht mehr so bezieht, wie man sie einst bezogen hat.» (IP10)

Eine Feststellung ist auch, dass es gegen Ende des Untersuchungszeitraumes den Hausservice gibt, der gesetzlich geregelt wurde und den es früher nicht gab:

«Man hat auch gewisse Filialen ersetzt durch Dienstleistungen des Briefträgers, das heisst, der Briefträger bringt auf der Zustelltour einen sogenannten Hausservice.» (IP08)

Was die Veränderungen des Angebots des öffentlichen Verkehrs mit der Einführung der S-Bahn Zürich 1990 angeht, meint IP02:

«Der Modal-Split begann sich zu verändern, beim Pendler zuerst einmal.» (IP02)

Eine andere interviewte Person beobachtete eine Erhöhung der geleisteten Zugskilometer und eine dichtere Zugfolge im Laufe der Zeit:

«Es sind viel mehr Zugskilometer, die geleistet wurden, viel dichtere Züge.» (IP03)

### *Positive Veränderungen des Service Public*

Viele Expert\_innen erkennen den Vorteil der Ausbauten des öffentlichen Verkehrs und seiner Angebote, vor allem bezüglich einer grösseren Freiheit in der Wahl des Wohn- und des Arbeitsortes:

«Der öV-Fahrplan wurde derart attraktiv, dass sich die Leute überlegt haben: «Ja, was will ich jetzt da in der Stadt drin wohnen, wo die Wohnungen teuer werden, nicht mehr zahlbar sind. Ich gehe auf's Land.» Und verwirklichen sich irgendeinen Traum. Dies ist im Unterland, wie auch im Glattal, Zürcher Oberland.» (IP11)

«Die guten S-Bahn-Verbindungen, häufige Züge, auch schnelle Verbindungen, haben dazu geführt, dass man weiter entfernt vom Arbeitsort, von der Stadt - zum Beispiel - wohnen kann.» (IP06)

«Ich meine jede neue Verkehrslinie hat Folgewirkungen, oder? Und ja, eben, mehr Bevölkerung, Konzentration von den Arbeitsplätzen auf Zentren, teure Wohnlagen in der Stadt, raus zum Bauen, raus zum Leben, rein zum Arbeiten, das ist natürlich schon eine Riesentendenz gewesen in den letzten 50 Jahren.» (IP03)

Diese Möglichkeiten zum Pendeln ergaben sich aus vielen Ausbausritten, die die interviewten Personen als positive Veränderungen des Service Public aufzählen. Der grösste Ausbauschritt war für praktisch alle interviewten Personen die Einführung der S-Bahn Zürich und des Zürcher Verkehrsverbundes 1990:

«Auf den Raum Zürich ist das das wichtigste gewesen: Einführung der S-Bahn, koordinierte zusätzliche Fahrpläne für die Busse. [...] Es war tatsächlich so, dass man die Busse auch abgestimmt hat auf die S-Bahn.» (IP02)

«Es hat einen einheitlichen Tarif gegeben, der Fahrplan wurde strukturiert, das Angebot wurde klarer positioniert. Das ist mit der ZVV-Einführung absolut positiv gewesen.» (IP05)



IP02 erinnert aber daran, dass schon vorher Schritte unternommen wurden, um den öffentlichen Verkehr attraktiver zu machen und eine höhere Nachfrage im Angebot erzielen zu können:

«Die Sachen, die vorher passiert sind, sind schweizweit natürlich passiert: Der Taktfahrplan wurde eingeführt, das Halbtax-Abo wurde eingeführt Mitte 1980er-Jahre.» (IP02)

«Es hat mit dem Projekt Bahn 2000 und den weiteren Angebotsausbauten seither ja einen stetigen Angebotsausbau gegeben – jetzt einmal auf das Fahrplanangebot bezogen – im Fernverkehr und damit vor allem auch für den Knoten Zürich.» (IP06)

Insbesondere die Taktdichte wird bei der Frage nach positiven Veränderungen im Angebot des öffentlichen Verkehrs sehr oft genannt – vor allem bezüglich Zürcher Unterland:

«Es ist, wie gesagt, eine Erfolgsgeschichte vom Angebot her, wenn ich denke, früher war üblich der Stundentakt. Und jetzt, schauen Sie, Zürich-Bülach hat zum Teil Viertelstundentakt.» (IP11)

«Man hat einen dichteren Fahrplan. Das ist natürlich für die Pendler durchaus interessant.» (IP03)

«Mit der vierten Teilergänzung und Durchmesserlinien hat man 2015 [...] vom System S5 auf zwei Linien gehen könne, plus eine Entlastungslinie noch, die jetzt S3 heisst. [...] Heute haben wir dieses System mit S9, S15, dementsprechend mit dem Mehrangebot einer Busverdichtung.» (IP01)

Auch Veränderungen im Poststellennetz bewerten viele der interviewten Personen positiv:

«Bei der Post muss ich sagen, was wirklich besser ist: [...] Dieses Poststellennetz hat ja sehr abgenommen. Teilweise hat man es eben ersetzt durch die Möglichkeit, dass man in Agenturen gehen kann. Diese Agenturen haben wirklich einen ganz grossen Vorteil. Sie haben wirklich viel die besseren Öffnungszeiten.» (IP03)

«Wir hatten zum Teil vorher Filialen, wo der Kunde zwei Stunden am Tag – am Morgen eine Stunde, am Abend eine Stunde – auf die Post an den Schalter konnte. [...] Und heute ist es beim Partner so, dass halt der Volg-Laden – jetzt zum Beispiel in Weiach, im äussersten Zipfel – vom Morgen um sieben Uhr bis am Abend um sieben Uhr offen hat, dass permanent auch das Postdienstleistungsangebot angeboten wird. Also, von dem her ist das auch eine Verbesserung, die der Kunde eigentlich gegenüber früher bekommen hat, durch diese längeren Öffnungszeiten.» (IP08)

### *Negative Veränderungen des Service Public*

Die erwähnten positiven Veränderungen können auch negative Konsequenzen haben. Beispielsweise sehen einige interviewte Personen die Folgen der Veränderungen des Angebotes des öffentlichen Verkehrs und der damit verbundenen grösseren Freiheit in der Wahl des Wohn- und Arbeitsortes negativ:

«Nicht nur die Strassen, sondern auch der öffentliche Verkehr hat teilweise eine Siedlungsentwicklung angeschoben, die nicht immer sehr gut ist. Und ich meinte, man müsste heute wahnsinnig darauf schauen, dass Raum und Verkehr noch mehr aufeinander abgestimmt werden.» (IP02)

«Man hat zum Teil Bauland eingezont, dass man mehr bauen kann. Das sind natürlich schon Landverluste. [...] Bausünden sind daraus entstanden.» (IP11)

«Ich habe auch ein bisschen eine ambivalente Haltung dazu, weil der Ausbau des öV trägt auch zur Zersiedelung bei. Also, das ist jetzt auch etwas, dem man einfach dann Rechnung tragen muss.» (IP07)

In Gebieten mit geringen Fahrgastzahlen gibt es Busse, die telefonisch bestellt werden können. IP01 sieht diese Veränderung aber eher negativ, da solche Angebote zu einer noch tieferen Nutzung führen:

«Dies ist ein Bus auf Voranmeldung. Meine Erfahrung ist, dass die Hürde des Anmeldens so gross ist, dass die Nachfrage - aus anderen Beispielen ausserhalb des Kantons Zürich kennen wir das - sich gerade halbiert.» (IP01)

Ein weiterer Nachteil ist die Situation auf der Strasse: Immer mehr Verkehr führt zu Stau, dieser betrifft auch Linienbusse und ihre Anschlüsse auf andere Verkehrsmittel. Dazu äusserten sich mehrere Expert\_innen:

«Es ist halt so, dass die Situation auf der Strasse schlechter wird und diese Busse mehr Zeit brauchen. Und das reisst dann manchmal die Fahrpläne auseinander.» (IP01)

Ein Resultat von solchen Verspätungen können verpasste Anschlüsse sein, dies wurde auch mehrfach kritisiert:

«Wir haben das Problem, dass sehr viele Fahrpläne ausgereizt sind, sie sind ideologisch auf den Pendler ausgerichtet, kurze Umsteigezeiten. Wer durch die Unterführung rennt, erwischt den Anschluss noch, und wer mit dem Kinderwagen irgendwie den Lift braucht,

hängt noch im Liftschacht und der Bus ist weg. Und dessen sind wir uns bewusst, dass da auch ein Wandel stattfinden muss.» (IP04)

Auch die hohe Nutzung und die damit verbundenen Fahrgastzahlen führen gemäss mehreren interviewten Personen zu negativen Folgen:

«Es gibt ja Linien, vor allem Postautolinien, die an den Rand der Kapazitätsgrenze kommen.» (IP11)

«Es [das System des öffentlichen Verkehrs] ist zwar dichter geworden, aber es ist unzuverlässiger geworden. Und das hat riesige volkswirtschaftliche Schäden.» (IP03)

«Das könnte man natürlich aus Sicht auch des Konsumenten als Abbau des Service Public erachten, trotz mehr Zügen, trotz moderneren Zügen, halt einfach nicht mehr einen garantierten Sitzplatz zu den Spitzenzeiten [zu bekommen].» (IP06)

Auch Veränderungen im Postwesen und die Zugangspunkte werden kritisiert:

«Poststellen sind wirklich heruntergefahren worden. Die postalische Leistung ist schlechter geworden, unzuverlässiger.» (IP03)

Die Veränderungen im Poststellenzugangsnetz haben gemäss mehreren Expert\_innen negative Folgen für eine Gemeinde oder für gewisse Teile der Bevölkerung:

«Man hat ja mit einer Schliessung von einer Poststelle nicht zuletzt auch die Identität von einer Gemeinde geschwächt.» (IP10)

«Dieses Soziale ist ganz, ganz fest verloren gegangen, vor allem für die älteren Leute.» (IP09)

«Da nimmt halt die Post ihre Verantwortung aus meiner Sicht nicht wahr, sondern macht halt auch leistungsoptimiert ihr Angebot. Das kann durchaus gut sein für 70, 80% der Bevölkerung. Aber für die restlichen 20 oder 30% ist das halt dann eher ein Nachteil.» (IP05)

Auch IP03 kritisiert, dass nicht für alle Generationen im Service Public die gleichen Voraussetzungen gelten und die ältere Generation sogar «abgestraft» wird:

«Die ältere Generation, die nicht so Internet-affin ist, wird ja eigentlich abgestraft. [...] Wenn man ins Ausland telefoniert hat, hat das ja hunderte von Franken gekostet damals. [...] Diese Generation, die also während Jahren als Konsumenten überteuerte Leistungen bringen musste, weil es Monopolgeschichten waren, genau diese Generation, die jetzt in die Jahre gekommen ist, die wird heute abgestraft.» (IP03)

## 4.2.2 Gründe für Veränderungen im Service Public

Die befragten Expert\_innen nennen viele Gründe, weshalb es zu den Veränderungen der in dieser Arbeit untersuchten Bereiche des Service Public gekommen ist. Die häufigsten Gründe waren finanzielle Überlegungen der Unternehmen, die Leistungen des Service Public erbringen, und politische Entscheidungen, die zu den geltenden gesetzlichen Grundlagen und damit zu Veränderungen geführt haben. Daneben sind aber auch der Wandel der Bedürfnisse der Bevölkerung und eine sich verändernde Nachfrage nach gewissen Dienstleistungen für die interviewten Personen wichtige Einflussgrößen.

### *Finanzielle Überlegungen*

Die Finanzen sind für viele Expert\_innen einer der Hauptgründe für die Veränderungen in verschiedensten Bereich des Service Public. Wirtschaftlichkeit und Rentabilität sind Schlüsselbegriffe, die von praktisch allen interviewten Personen genannt wurden. IP08 bezeichnet die Wirtschaftlichkeit für die Ausgestaltung des Poststellenzugangnetzes als einen «Treiber»:

«Es hat nicht jede Gemeinde oder jede Kommune irgendwo eine Poststelle zugute, sondern grundsätzlich ist es die Erreichbarkeit, die gemessen wird. Und da sind wir weit über 90% in der Abdeckung, und von dem her ist eigentlich heute mehrheitlich eben auch die Wirtschaftlichkeit der Treiber in der Existenz im Netz, also im Postnetz.» (IP08)

Sofern die gesetzlichen Grundlagen erfüllt sind – und das ist gemäss IP08 der Fall –, müssen die Zugangspunkte wirtschaftlich geführt werden, das heisst, kostendeckend sein. Dies würde die Bevölkerung aber vielfach nicht wissen, meint IP08 weiter:

«Verschiedene Leute meinen, die Post ist verpflichtet, in jeder Gemeinde eine Poststelle zu führen. Oder die Post bekommt Steuergeld als Entschädigung für den Service Public, zum Beispiel. Das ist auch vielfach eigentlich die Meinung, obwohl wir seit 1997 keinen Franken bekommen haben vom Bund an Entschädigung, im Gegenteil: Wir zahlen Steuern und liefern noch Gewinn ab, weil wir als öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft eigentlich dem Bund gehören und dieser auch dementsprechend als Eigner eine Entschädigung zugute hat.» (IP08)

Eine Poststelle konnte gemäss IP10 nie rentabel betrieben werden:

«Eine Poststelle konnten Sie eigentlich nie rentabilisieren, in diesem Sinn, dass sie Gewinn abgeworfen hätte, weil dies ist ein dienender Teil der Postunternehmungen.» (IP10)

Entscheidet sich die Post demnach zur Schliessung einer Filiale, wird die betroffene Gemeinde informiert und könnte durch Deckung des Defizits laut IP05 verhindern, dass die Poststelle geschlossen wird:

«Wenn die Gemeinde bereit wäre, diese Post finanziell zu unterstützen, ein Defizit einer Poststelle zu decken, dann würde diese Poststelle auch bleiben.» (IP05)

Gleichzeitig stellt diese interviewte Person aber auch klar, dass mit den Gemeindefinanzen bedacht umgegangen werden muss:

«Jeder Steuerfranken ist Steuergeld. Mit dem muss man haushälterisch umgehen.» (IP05)

IP07 ist grundsätzlich gegen die Finanzierung einer Poststelle durch eine Gemeinde:

«Aber es kann nicht sein – und da habe ich mich immer gewehrt –, dass am Schluss die Gemeinde quasi noch eine Post subventionieren muss, [...] weil es sind ja schon Betriebe im öffentlichen Eigentum.» (IP07)

Auch zum Angebot des öffentlichen Verkehrs äusserten sich die interviewten Personen, denn auch dieses muss finanziert werden, deshalb galt es in der Vergangenheit bei jedem Angebotsschritt abzuwägen, ob dieser nötig und finanzierbar war. Wenn eine Gemeinde beispielsweise die Anzahl Busverbindungen erhöhen will, so kann sie dies beantragen. Die Umsetzung hängt aber auch von den Finanzen ab:

«Solche Sachen sind möglich, werden sicher geprüft, im gesamten Kontext natürlich. Und wenn das sinnvoll und machbar ist, und finanzierbar - das ist eben auch ein Thema -, dann setzt man das immer um.» (IP05)

IP01 nennt noch einen weiteren Aspekt, weshalb finanzielle Gründe auch eine wichtige Rolle für das Angebot des öffentlichen Verkehrs einnehmen. Es gibt mit der Angebotsverordnung eine gesetzliche Grundlage, wann ein Gebiet erschlossen werden soll. Noch kleinere Gebiete zu erschliessen, wäre falsch eingesetztes Geld, das aus Subventionen stammt:

«Gegen unten ist die Angebotsverordnung ein Minimum. Da haben wir uns jetzt irgendwie abgegrenzt, dass wir nicht noch mehr müssen machen, weil es einfach auch schlecht eingesetztes Geld ist. Wir sind schliesslich subventioniert.» (IP01)

Die Menge der finanziellen Mittel, die der Kanton für den öffentlichen Verkehr zur Verfügung stellt, bezeichnet IP02 als «viel». Gleichzeitig meint diese interviewte Person aber auch, dass der Kostendeckungsgrad hoch ist, das heisst, dass der öffentliche Verkehr zu einem grossen Teil auch selbst Einnahmen erzielt:

«Und er gibt viel Geld, also der Kanton gibt viel Geld. Wir haben aber auch einen hohen Kostendeckungsgrad.» (IP02)

Dieser Anteil der selbst erwirtschafteten Einnahmen stammt hauptsächlich aus dem Verkauf von Billetten und Abonnements. IP04 bezeichnet den Preis, den die Nutzer\_innen des öffentlichen Verkehrs zahlen, als zu tief:

«Ich halte mich da ein bisschen an die Fachmeinung. Es ist auch meine persönliche Meinung. Es ist leicht zu günstig. Wenn man es vergleicht mit den Autokosten, dann darf es ganz sicher nicht teurer werden. Aber: Das Problem ist eigentlich, das wir in einem Irrsinn leben, dass die ganze Mobilität eigentlich zu günstig ist.» (IP04)

IP07 erinnert, dass der Kostendeckungsgrad zwischen 60 und 65% liegt, was bedeutet, dass etwa ein Drittel aller Kosten durch die öffentliche Hand und somit durch die Steuerpflichtigen bezahlt werden muss:

«Der ZVV hat einen Kostendeckungsgrad von 60% oder 65%, also in diesem Bereich drin, das heisst, ein Drittel zahlen die Steuerzahlerinnen und Steuerzahler an die Pendlerkosten.» (IP07)

Die eingenommenen finanziellen Mittel sollen gemäss IP01 dort eingesetzt werden, wo der Nutzen für die Bevölkerung am grössten ist:

«Kapazitätsengpässe gehen vor, [es gab] nie Probleme, Geld zu bekommen für den 530er. Wir setzen das Geld natürlich am liebsten dort ein, wo es am meisten Leute bringt.» (IP01)

Mit «530er» ist die Buslinie 530 gemeint, die gemäss IP01 zu den rentabelsten Buslinien der Schweiz gehört, mit einem Kostendeckungsgrad von 150% und mehr.

IP03 kritisiert aber auch, dass es beim Angebot des öffentlichen Verkehrs zu stark um die Wirtschaftlichkeit geht und dass diese zu einem Streben nach Gewinn führt, so dass letztlich die für den öffentlichen Verkehr verantwortlichen Personen hohe Löhne bekommen:

«Teils schon dort wieder dieses Streben nach Gewinn, [...] weil wenn natürlich die Manager oben Gewinnziele vorgegeben bekommen, das auch wieder abhängig ist, [...] wie viel Salär dass sie ganz am Schluss des Jahres dann in ihrer Tüte haben, dann werden sie eher auf Gewinnstreben gehen.» (IP03)

Diese interviewte Person kritisiert, dass Unternehmungen, die Leistungen des Service Public erbringen, zur Erhöhung der Wirtschaftlichkeit gewisse Arbeiten auslagern und den damit beauftragten Angestellten sehr tiefe Löhne zahlen:

«Wenn ich sehe, dass der Amtsanzeiger von einem hinkenden 75-jährigen verteilt wird für 12.50 Franken in der Stunde, dann muss ich sagen, dann stört mich das.» (IP03)

### *Politische Entscheidungen*

Die Prozesse der Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung wurden von den interviewten Personen praktisch nie als Gründe für Veränderungen im Service Public genannt. Einzig der daraus entstandene Wettbewerb – sowohl im öffentlichen Verkehr als auch im Postwesen – kamen vage zur Sprache, da die interviewten Personen negative Auswirkungen für die Bevölkerung sehen:

«Das [die Verselbständigung] hat dazu geführt, dass zum Beispiel die Swisscom und die Post plötzlich Konkurrenten waren in vielen Bereichen: Softwareentwicklung und so weiter, Dienstleistungen, die sie anbieten, [...] sie werden Konkurrenten, und das bedeutet, beide tragen ein unternehmerisches Risiko, das am Schluss die Eigner – und die Eigner sind die Einwohnerinnen und Einwohner – tragen.» (IP07)

«Ob es dann [bei Liberalisierungen] besser ist, das weiss ich nicht. [...] Es gibt Rosinenpickereien. Welche Rosine nehme ich dann schlussendlich als Unternehmen? Nämlich nur diese, die rentiert, und die andere lasse ich dann sein.» (IP05)

«Man hat geglaubt, man müsse diese Unternehmungen, die eigentlich verfassungsmässig dem Volk dienen, müsse man rentabilisieren, so dass sie gewinnorientiert wären.» (IP10)

Die Politik und damit die Gesetzgebung definieren, was zu den Leistungen des Service Public gehört. Für den öffentlichen Verkehr gilt dies ebenso wie für das Poststellennetz. Politische Entscheide wurden von den Expert\_innen (neben finanziellen Gründen) als häufigste Gründe für die Veränderungen des Service Public angegeben:

«Wir haben diese Angebotsverordnung, die sagt, dass zusammenhängende Siedlungsgebiete mit summiert mehr als 300 Einwohnern und Arbeitsplätzen durch das Minimalangebot erschlossen sein müssen.» (IP01)

«Grundsätzlich ist der Service Public umschrieben im Auftrag des Bundes an die Schweizerische Post. Da gibt es die Postgesetzgebung mit ihren Ausführungsbestimmungen und darin wird der Service Public grundsätzlich eigentlich definiert.» (IP08)

Insbesondere für das Postwesen gab es früher keine Bestimmungen, wie dicht das Netz an Zugangspunkten sein soll. Da die Post ein Bundesbetrieb war, gab es kaum Veränderungen, grundsätzlich hatte gemäss IP08 jede Ortschaft ihre Post:

«Es hatte eigentlich jede Gemeinde, jede Ortschaft eine Post. Und mehr war da eigentlich nicht definiert gewesen vorher.» (IP08)

Durch neue Gesetze wurde jedoch eine Grundlage geschaffen, dass Veränderungen im Service Public in einem gewissen Rahmen geschehen können. Diese sollte aber gemäss der Meinung von IP03 nicht Gewinn abwerfen dürfen:

«Langsam dämmert es auch der Politik, dass es nicht funktioniert, dass Service-Public-Unternehmungen mit einem Gewinnziel wie ein Widerspruch in sich selbst sind.» (IP03)

IP01 ist der Ansicht, dass im Laufe der Zeit jede Partei im Kanton Zürich begonnen hat, für und nicht gegen den öffentlichen Verkehr zu denken, was sich dann auch auf die Finanzierung des Angebotes und Angebotsverbesserungen ausgewirkt hat:

«[Ich spüre], dass jede einzelne Partei, auch eine SVP und Grüne, ziemlich pro öV denken.» (IP01)

Wenn Verkehrsunternehmen im Kanton Zürich Massnahmen vorschlagen, um das Angebot des öffentlichen Verkehrs zu verbessern, beispielsweise durch den Bau von Busbevorzugungsanlagen an den Ampeln, ist die Politik oftmals damit einverstanden und unterstützt solche Vorhaben:

«Da stösst man in den meisten Fällen eigentlich auf offene Ohren. Wenn es wirklich dringend ist, dass man etwas macht, dann macht auch der Kanton mit. [...] Das bedeutet aber auch ein Miteinander-Gehen mit den kantonalen Behörden im Bereich Strassenbau, dass wir eine gewisse Bevorzugung zum Beispiel haben, dass man irgendwo eine zusätzliche Spur nehmen kann, dass man irgendwo eine Abkürzung fahren kann.» (IP05)

IP06 geht davon aus, dass Politiker\_innen Entscheide für eine Angebotsreduzierung des öffentlichen Verkehrs nur ungerne fällen würden:

«Sparmassnahmen waren dann jeweils relativ schnell vom Tisch, weil sich politisch auch niemand als öV-Abbauer exponieren wollte, denke ich.» (IP06)

Ein Abbau des öffentlichen Verkehrs würde auch zu Protesten aus der Bevölkerung führen:

«Was man einmal eingeführt hat, das kann man praktisch nicht mehr wegnehmen, weil es ist dann ganz sicher ein Bürger, der ein Haus gekauft hat in der Annahme, da hat es eine Busverbindung, oder? Dieser wird sich wehren, wenn man ihm diese Busverbindung wegnimmt.» (IP04)

IP03 vertritt die Meinung, dass es in der Vergangenheit auch schon Kritik an die Politik von Seiten der Bevölkerung gab:



«Wir haben eigentlich immer wieder Reklamationen, [...] die gesagt haben: «Macht mal etwas! Die Politik macht nichts. Es werden uns Poststellen geschlossen. Die SBB ist teurer geworden, dreckiger geworden, unzuverlässiger geworden, unpünktlicher geworden. Macht mal etwas, die Politik macht nichts!» (IP03)

Ausserdem würden gemäss dieser interviewten Person in der Politik oft Entscheide gefällt, die nicht auf das Wohl der gesamten Bevölkerung achten, sondern den Interessen der Wählerschaft folgen:

«Die Politik richtet sich immer nach den Interessen der Wähler. Wenn ich Wähler bin in Windisch, dann will, dass ich mit einer S-Bahn nach Zürich arbeiten gehen kann.» (IP03)

### *Verhaltens- und Bedürfnisänderungen der Bevölkerung*

Die sich ändernden Bedürfnisse bei der Nachfrage nach Leistungen des Service Public im Untersuchungszeitraum von 1970 bis 2018 sahen ausnahmslos alle interviewten Personen auch als wichtigen Grund für die Veränderungen im Service Public. Einige nannten auch ein verändertes Mobilitätsverhaltens als Grund für Veränderungen im Service Public. Dieses hat einen Einfluss auf viele seiner Bereiche:

«Dann ist auch die ganze Mobilität, die einen riesigen Einfluss hat auf das Postnetz. Also, heute haben wir viele Leute, die ja unter den Tagen nicht mehr zu Hause sind [...] und deshalb Dienstleistungen primär am Arbeitsort nachfragen, in der Stadt Zürich.» (IP08)

«Es wird gereist, es wird mehr gereist, es wächst immer und deutlich stärker als die Bevölkerungszunahme, also die Mobilitätzunahmen: Mehr Fahrten und längere Fahrten.» (IP01)

Gemäss IP05 verändert sich die Gesellschaft mit ihren Ansprüchen so rasant, dass Service-Public-Angebote kaum mit dem Tempo des Wandels mithalten können:

«Der Wandel der Gesellschaft ist so schnell, dass man ein Angebot gar nicht fertig haben kann, bevor es schon wieder überholt ist.» (IP05)

Um beispielsweise das Angebot des öffentlichen Verkehrs an die Ansprüche der Bevölkerung, welcher es dienen soll, anzupassen, wird durch den rasanten Wandel erschwert. Dies sieht auch IP04 so und bezeichnet die steigenden Ansprüche sogar als «Schattenseite»:

«Da ist zum Beispiel vielleicht eine Schattenseite: Die steigenden Ansprüche.» (IP04)

Eng mit den sich wandelnden Bedürfnissen verknüpft ist auch ein verändertes Verhalten der Bevölkerung in verschiedenen Situationen:

«Und da ist auch immer mehr die Nachfrage nach 24-Stunden-Dienstleistungen. Also, wir haben das Bedürfnis, dass man auch einmal bis um 22 Uhr ein Paket aufgeben kann. [...] [Es gibt ein] Kundenbedürfnis, das immer längere Öffnungszeiten eigentlich verlangt.» (IP08)

Eine Reaktion der Post auf solche Veränderungen sind Postagenturen, diese sind dank ihrer Lage bei einem Partner – beispielsweise dem Dorfladen – häufig mit längeren Öffnungszeiten verbunden. Dies bewerten mehrere Expert\_innen als positiven und sehen Postagenturen als Antwort auf diese Bedürfnisse nach längeren Öffnungszeiten:

«Postdienstleistungen in einem Dorfladen. Ich denke, da sind doch jetzt sicher die längeren Öffnungszeiten auch ein grosser Vorteil von dem, dass man eben zum Beispiel nach dem Feierabend noch dort reingehen kann, wenn die normale Post in der Regel schon geschlossen ist.» (IP08)

«Diese Agenturen haben wirklich einen ganz grossen Vorteil. Sie haben wirklich viel die besseren Öffnungszeiten.» (IP03)

Eine Postagentur hat auch Nachteile, da nicht das gesamte postalische Sortiment angeboten wird. IP08 ist aber der Ansicht, dass die Vorteile überwiegen:

«Wir sind der Meinung, wenn man eben die Filiale doppelt so lange offen haben kann am Tag, ist das ein Mehrwert, der den Verzicht auf gewisse Teilprodukte, die wir nicht anbieten, eigentlich bei weitem überwiegt.» (IP08)

IP12 sieht das veränderte Nutzungsverhalten als einen Grund, weshalb gewisse Dienstleistungen – wie beispielsweise die Nutzung von Poststellen – trotz wachsender Bevölkerungszahl nicht stärker nachgefragt werden:

«Aufgrund des veränderten Nutzungsverhalten der Kundschaft führt die Erhöhung der Einwohnerzahlen nicht zwangsläufig zu einer grösseren Nutzung der Poststellen.» (IP12)

Etwas konkreter über dieses veränderte Verhalten äussert sich IP08:

«Man nutzt heute primär elektronische Medien und schreibt weniger Briefe, und das natürlich dann auch Konsequenzen auf die Nachfrage an einem Postschalter.» (IP08)

Auch Pendeln sehen einige Interviewpartner\_innen als eine der grossen Verhaltensänderungen der Bevölkerung in den letzten Jahren:

«Die Leute halt immer mehr zu Wegpendlern werden, das ist ein Trend.» (IP04)

Deshalb musste das Angebot des öffentlichen Verkehrs auch stets an solche Gegebenheiten angepasst werden und erfuhr damit Veränderungen:

«Der Anteil der Linien, die ein Minimalangebot haben, ist [im Kanton Zürich] immer mehr zurückgegangen.» (IP01)

«Das Angebot [des öffentlichen Verkehrs] wurde ja wirklich laufend, laufend angepasst.» (IP11)

### *Digitalisierung*

Diese ändernden Bedürfnisse und Nachfragen wurden auch durch grosse gesellschaftliche Trends wie die Digitalisierung beeinflusst. In ihr sahen die meisten interviewten Personen auch einen grossen Einfluss auf die Veränderungen des Service Public, so beispielsweise auch auf das Postwesen und die Nachfrage am Postschalter:

«Die ganze digitale Entwicklung hat natürlich extreme Auswirkungen auf die Nachfrage von Postdienstleistungen. Also, bei den Briefen zu Beispiel, haben wir rund 70% weniger Briefe gegenüber dem Jahr 2000, die heute am Schalter aufgegeben werden bei der Post, das heisst eben, die Menschheit verändert sich in ihrer Kommunikation.» (IP08)

Die Digitalisierung kann helfen, ein Angebot attraktiv zu machen und dadurch den Service Public zu verändern:

«Die Digitalisierung hilft, ohne wenn und aber.» (IP04)

Trotzdem sehen nicht alle Expert\_innen den Hauptgrund für Veränderungen im Angebot des öffentlichen Verkehrs in der Digitalisierung, sondern in der Attraktivität des Angebots, welche dann durch grössere Nachfrage zu Veränderungen geführt hat:

«Ich bin überzeugt, dass der mit Abstand wesentlichste Grund, weshalb man den öffentlichen Verkehr benutzt, ist die relative Reisezeit, und zwar Haustüre–Haustüre. [...] Da bin ich fest überzeugt, das hat mal nichts mit Digitalisierung zu tun.» (IP01)

Auf die Frage, ob die Digitalisierung die Qualität des Angebotes des öffentlichen Verkehrs verbessert, antwortet IP05 bestimmt und knapp:

«Nein.» (IP05)

### 4.2.3 Zürcher Unterland

Einige Aussagen der Expert\_innen beziehen sich explizit auf das Zürcher Unterland, der Fallstudienregion dieser Arbeit. Die meisten dieser interviewten Personen erkennen, dass das Zürcher Unterland eine Region ist, die in den letzten Jahrzehnten sehr stark gewachsen ist. Stellvertretend für viele ähnliche Aussagen wird dafür IP05 zitiert:

«Das Unterland ist der Gürtel zwischen Bülach und Flughafen, dieser ist sehr gewachsen.»  
(IP05)

Bezüglich der Frage, ob die Veränderungen im Angebot des öffentlichen Verkehrs dem Bevölkerungswachstum nachkommen, äusserte sich eine interviewte Person sehr klar:

«Ja, also, unbedingt, ja.» (IP06)

IP02 plädiert jedoch dafür, im Zusammenhang mit Veränderungen des Service Public das Zürcher Unterland nicht einzeln zu betrachten, sondern als Teil eines viel grösseren Raumes:

«Wir sind so kleinräumig, dass wir eigentlich gar nicht mehr die einzelnen Räume so anschauen sollen.» (IP02)

Auch die Entwicklung der Gemeinden soll nicht separat angesehen werden, sondern in grösseren Räumen, meint IP07:

«Es kann nicht jede Kleinstgemeinde mit 500 Einwohnern ein Einkaufszentrum und einen Villenhügel und eine Industriezone und alles haben, oder? Das heisst, die Gemeinden müssen sich wirklich in funktionale Räume zusammenschliessen.» (IP07)

#### *Erfüllung der gesetzlichen Grundlagen*

Auf die Frage, ob die einzelnen Expert\_innen die gesetzlichen Grundlagen für den Service Public im Zürcher Unterland erfüllt sehen, gab es unterschiedliche Antworten. Bezogen auf das Poststellennetz mit seinen Zugangspunkten am Ende des Untersuchungszeitraumes, äussert sich eine interviewte Person sehr klar:

«Also, im Zürcher Unterland garantiert, ja.» (IP10)

IP10 fügt noch an, dass diese Vorgabe sogar noch erfüllt wäre, wenn die eigenbetriebenen Filialen oder die Postagenturen gewisser Gemeinden – beispielsweise von Bachenbülach, Winkel und Höri – geschlossen würden, denn aufgrund der guten Verbindungen des öffentlichen Verkehrs wäre es gewährleistet, dass die Bevölkerung dieser Gemeinden auch sehr schnell in einer Poststelle – im

erwähnten Beispiel in Bülach – wäre und dort ihre Dienstleistungen nachfragen könnte. Diese Erfüllung der gesetzlichen Grundlagen im Poststellenzugangnetz stützte auch IP08:

«Wir sind eigentlich bei allen Gemeinden im Zürcher Unterland weiterhin präsent mit mindestens einer Grunddienstleistung, das heisst aber, mindestens mit dem Hausservice, den wir bieten.» (IP08)

Auch für das Angebot des öffentlichen Verkehrs sieht IP01 die in der Angebotsverordnung festgehaltenen Grundsätze als erfüllt:

«Ja, dann aber im Unterland - an vielen Orten ist man beim Halbstundentakt und mehr.» (IP01)

In gewissen Gebieten des Zürcher Unterlandes wird aber ein Teil der Angebotsverordnung nicht erfüllt:

«Wir haben diese Angebotsverordnung, die sagt, dass zusammenhängende Siedlungsgebiete mit summiert mehr als 300 Einwohnern und Arbeitsplätzen durch das Minimalangebot erschlossen sein müssen. Und das erfüllen wir nicht überall, das erfüllen wir bewusst nicht überall, teilweise bei weiten nicht. Wir sehen einfach keine vernünftige Art, das zu erschliessen.» (IP01)

Dazu nennt IP01 auch ein Beispiel:

«Diese Industrie Oberhasli, dort hat es nur Arbeitsplätze, und es sind über 300. [...] Auf alle Fälle haben die das eingefordert, wir mussten das machen. Es hat sich nicht schlau verbinden lassen. Wir haben [...] ein Ruftaxi, das stündlich fährt. Es fährt einfach zu Fahrplanzeiten, schön auf Anschluss, aber man muss bestellen.» (IP01)

IP04 nennt auch ein Beispiel zu diesem Artikel aus der Angebotsverordnung, wo ein Gebiet erschlossen wird, das gar kein Anrecht darauf hätte:

«Tössriederen, [...] dort ist es besonders schwierig, weil die haben eigentlich bei Weitem nicht diese 300 Leute, also aus kantonaler Sicht haben die gar kein Anrecht auf Erschliessung. Also, dort haben wir eigentlich eine Geschichte aus der Besitzstandwahrung, weil dort früher einmal ein Bus gefahren ist, aber, dass natürlich niemand bereit ist, etwas herzugeben.» (IP04)

In den meisten Gemeinden des Zürcher Unterlandes geht das Angebot des öffentlichen Verkehrs sogar über das gesetzliche Minimum der Grundversorgung hinaus:

«Auch wenn es wenig Nachfrage gibt, fährt dieser Bus trotzdem im Halbstundentakt. [...] Da müsste ich jetzt die Karte anschauen, wo überall jetzt wirklich noch Grundversorgung ist. Das ist nicht mehr so viel.» (IP01)

### *Fokussierung auf Zürich*

Das Zürcher Unterland ist ein ländlicher Raum, der in der Nähe der Stadt Zürich mit ihren vielen Arbeitsplätzen, Hochschulen und vielen öffentlichen Ämtern liegt. Da könnte die Frage gestellt werden, ob das Zürcher Unterland in Bezug auf den Service Public nicht ein wenig abgehängt ist. Dies dürfe nicht geschehen, meinte beispielsweise IP08:

«Der Kunde irgendwo in Weiach oder in Zweidlen, oder wo auch immer, hat eigentlich die gleiche Berechtigung für den Zugang. Also, sprich: Innerhalb von 20 Minuten muss er die Möglichkeit haben, einen Postzugangspunkt aufsuchen zu können.» (IP08)

Wenn aber ein grösseres Zentrum wie die Stadt Zürich eine grosse Bedeutung für den Kanton hat und dementsprechend viele Leute dorthin pendeln, muss der öffentliche Verkehr auf diese Nachfrage reagieren. Deshalb fokussiert sich gemäss IP01 sein Angebot mit Verbindungen nach Zürich als Antwort auf die Nachfrage des Marktes:

«Die Nachfrage nach Zürich ist so viel stärker, man kann nicht einfach am Markt vorbei.» (IP01)

Generell sieht IP03 diese Fokussierung vieler Service-Public-Leistungen – nicht nur diejenigen des öffentlichen Verkehrs – auf die Stadt Zürich als negativ:

«Es fokussiert zunehmend alles auf Zürich und das ist einfach schlussendlich nicht gut für dieses Land.» (IP03)

So können auch Nachteile für die Bevölkerung des Zürcher Unterlandes entstehen, vor allem in den sehr ländlichen Gebieten. Dass für die Bahnlinie von Bülach in Richtung Koblenz ein anderes Angebot des öffentlichen Verkehrs gilt als für eine Linie, die in die Stadt Zürich hineinführt, ergibt sich einerseits aus der Nachfrage, andererseits nennt IP06 aber auch finanzielle Gründe für die Angebotsunterschiede:

«Es geht ja immer auch um vernünftigen Einsatz der Mittel, oder?» (IP06)

Somit waren auch im Zürcher Unterland häufig die zu hohen Kosten ein Grund dafür, dass das Angebot des Service Public nicht ausgebaut wurde, obwohl es ein Bedürfnis der lokalen Bevölkerung gewesen wäre. Beispielsweise setzten sich die Gemeindevertreter des Zürcher Unterlandes

dafür ein, die S-Bahn-Linie 3, die in den Hauptverkehrszeiten als Entlastung zwischen Zürich und Bülach verkehrt, noch weiter bis Schaffhausen zu verlängern:

«Im Zürcher Unterland hat man eigentlich einmal den Halbstundentakt der S3 noch weiterführen wollen, bis Schaffhausen. Und dieser wurde dann abgesägt, weil er viel zu teuer geworden wäre, obwohl die Gemeinden eigentlich - inklusiv Schaffhausen - ein hohes Interesse daran hatten.» (IP05)

#### *Einfluss der Gemeinden des Zürcher Unterlandes auf das Angebot des Service Public*

Ein gutes Angebot des öffentlichen Verkehrs und anderer Leistungen des Service Public steigern die Attraktivität einer Gemeinde, sagten mehrere Expert\_innen:

«Alle wollen mehr, die Bevölkerung will mehr, die Gemeinden fordern vehement. Es geht um Standortgunst, das hat jetzt eingeschlagen. Das merkt man, es hat jetzt der Hinterletzte gemerkt, dass eine gute öV-Erschliessung Standortqualität ist.» (IP01)

«Der Trend geht ganz klar rein, dass öV breit akzeptiert ist, weil er halt die Standortgunst verbessert.» (IP04)

«Die Attraktivität der Gemeinden steht und fällt mit dem Dienstleistungsangebot, das besteht. [...] Ich denke, so lange die Grundversorgung in einem Dorf besteht, ist das Dorf sicher attraktiv, und wenn es eben nicht mehr ist, dann wird sich der eine oder andere überlegen, ob er in diese Gemeinde zieht, wenn er sieht, dass die Grundversorgung nicht mehr total vorhanden ist.» (IP11)

Dieser Trend war früher – darüber wurde keine Jahresangabe gemacht – anders: Vielfach wurden Ausbauschritte des Angebotes des öffentlichen Verkehrs als teuer erachtet und abgelehnt:

«Früher hat die Mehrheit der Gemeinden immer gedacht, wenn man ein Angebot ausbaut: <Oh Hilfe, es kostet mehr.> [...] Und früher hat es wirklich Gemeinden gegeben, die dann gleich gefragt haben: <Wie viel kostet das mehr? > Und: <Oh nein, wir wollen diesen Ausbau nicht.> Und das hat in den letzten Jahrzehnten komplett ins Gegenteil gedreht. Also, wir haben heute viel mehr Gemeinden, die – wie Sie sagen – aus Standortgründen einen Ausbau des öV wollen und dies pushen und fordern.» (IP04)

Für IP06 war in früheren Zeiten jedoch auch die finanzielle Situation der Gemeinden dafür verantwortlich, dass ein Ausbau des Angebotes des öffentlichen Verkehrs abgelehnt wurde:

«Die Gemeinden zahlen ja an das ZVV-Defizit. Und das war eine Zeit, als [...] die Gemeindefinanzen nicht so rosig waren, und dann hat es [dies] tatsächlich einmal gegeben, dass eine geplante Angebotsverbesserung abgelehnt wurde von der Region Unterland.» (IP06)

Auf die Frage, inwiefern Gemeinden oder Regionen durch das Fahrplanverfahren Einfluss auf das Angebot des öffentlichen Verkehrs nehmen können, äussert sich IP07 wie folgt:

«Letztlich ist der Finanzchef des ZVV derjenige, der alles bestimmt.» (IP07)

Zwar können Beschwerden an den Verkehrsrat oder Rekurse an den Regierungsrat eingereicht werden, IP11 sieht die Chancen eines Rekurses aber sehr gering:

«Das ist, ja, muss sagen, fast aussichtslos, einen Rekurs gewinnen wollen gegen den ZVV – dessen [...] muss man sich bewusst sein.» (IP11)

IP02 meint, dass es neben dem ZVV und den regionalen Verkehrskonferenzen zu viele Gremien und Organisationen gibt, die einen Einfluss auf das Angebot des öffentlichen Verkehrs im Kanton Zürich haben:

«Wir haben teils fast zu viele Sachen. Wir haben diese Planungsgruppen [...] und Gemeinden: Gemeinden, die Fahrplaneingaben machen. Und das muss alles koordiniert werden. Also, das ist teils etwas, das sich ein bisschen überschneidet.» (IP02)

Bezogen auf das Poststellennetz besteht gemäss IP08 ein Mitspracherecht, wenn die Post eine Filiale schliessen oder in eine Postagentur umwandeln will:

«Das ist auch ein gesetzlich vorgeschriebener Prozess, also die Post muss in jedem Fall mit der betroffenen Gemeinde das Gespräch suchen und eine sogenannte einvernehmliche Lösung zu erreichen probieren. Also, die Post ist eine dieser wenigen Unternehmungen, die einfach nicht etwas verändern kann, ohne dass die Gemeinde nicht mitreden kann.» (IP08)

Es braucht aber trotzdem eine gute Begründung seitens der Gemeinde, weshalb ihre Poststelle weiterbestehen soll:

«Es hat natürlich viele Gemeinden, die einfach gesagt haben: ›Ja, aus unserer Sicht braucht es eine Post.‹ Aber wenn sie nicht gescheit begründen konnten, warum und wieso, und dementsprechend sind dann diese Überprüfungsrekurse eigentlich vielfach auch abgewiesen worden.» (IP08)

Kann keine einvernehmliche Lösung gefunden werden, beschreibt IP12 die Möglichkeit, dass sich eine betroffene Gemeinde an die Eidgenössische Postkommission PostCom wenden kann:



«Die PostCom ist [...] zuständig für die Abgabe von Empfehlungen im Falle von geplanten Schliessungen und Verlegungen bedienter Zugangspunkte. In diesem Zusammenhang prüft sie konkret geplante Schliessungen von Poststellen und damit in Zusammenhang stehend die Postversorgung in der jeweiligen Ortschaft oder Region.»

IP11 schätzt die Chancen aufgrund von Erfahrungen anderer Gemeinden als relativ gering ein, dass die Post auf eine Gemeinde hört und von einer geplanten Schliessung absieht.

«Da weiss ich auch, dass diese Gemeinden sich stark gegen das [die Schliessung der Poststelle] gewehrt haben, die Bevölkerung hat sich dagegen gewehrt, aber die Post war relativ hart.» (IP11)

Im Zürcher Unterland rückte gemäss IP10 die Post auch bei Reaktionen und Gesprächen mit der Gemeinde nie von ihrem Vorhaben ab, eine Poststelle zu schliessen oder umzuwandeln:

«Nein, im Zürcher Unterland war dies nicht der Fall.» (IP10)

### *Einfluss des Flughafens Zürich*

Der Flughafen Zürich wurde von einigen wenigen interviewten Personen ebenso als Einfluss für Veränderungen des Service Public im Zürcher Unterland erwähnt und beschrieben. IP02 äussert sich dazu wie folgt:

«Der Flughafen ist sicher im Zürcher Unterland einer von den grossen Treibern.» (IP02)

Mit seinen Arbeitsplätzen, den Infrastruktureinrichtungen und dem Verkehrsknotenpunkt ist die Buslinie von Bülach – dem Hauptort des Zürcher Unterlandes – an den Flughafen sehr gut ausgelastet. IP05 bezeichnet dies als aufkommendes «Problem», da die Kapazitätsgrenze dieser Buslinie bald erreicht sein wird:

«An den Flughafen können Sie von Bülach aus nicht fahren mit der Bahn, Sie haben den Bus. Und dort werden wir ein Problem bekommen, dass wir dort wirklich viel zu wenig Kapazität haben.» (IP05)

Auch IP07 sieht als Alternative eine Bahnanbindung an den Flughafen als Möglichkeit, der gestiegenen Nachfrage auf der Linie Bülach–Flughafen nachzukommen:

«Eine Bahn würde sich wahrscheinlich dort fast rechtfertigen. Oder eine Schienenanbindung, eine direkte Schienenanbindung vom Bahnhof Bülach an den Flughafen.» (IP07)

Gleichzeitig sieht diese interviewte Person den Flughafen aber auch etwas kritisch in Bezug auf die Folgen auf die Service-Public-Leistungen in den Gemeinden rund um den Flughafen, die teilweise auch zum Zürcher Unterland gezählt werden:

«Es geht noch weiter als jetzt diese Grundversorgungsdienstleistungen, es geht wirklich auch um die Güter des täglichen Bedarfs, die konkurrenziert werden. [...] Dies führt dazu, dass die Zentren [der umliegenden Gemeinden] nachher verarmen, dass die Leute, die nicht mobil sind, nachher ganz abgeschnitten werden. [...] Ich finde diese Art und Weise, wie jetzt diese Airport-City sich entwickelt, für die umliegenden Gemeinden eine grosse Belastung. [...] Eine eigenständige oder selbstbestimmte Entwicklung der Gemeinden rundherum ist erschwert.» (P07)

## 5 Diskussion der Ergebnisse

In diesem Kapitel werden die in Kapitel 4 aufgezeigten Ergebnisse diskutiert. Als Grundlage für die Diskussion dient neben den Ergebnissen auch der in Kapitel 2 erarbeitete Stand des Wissens, dadurch können die in der Einleitung (siehe Kapitel 1) aufgestellten Forschungsfragen ebenfalls beantwortet werden. Die Gliederung dieses Kapitels orientiert sich an der Reihenfolge der drei Forschungsfragen. Zuletzt folgt noch ein viertes Unterkapitel, in dem der Service Public und sein Wandel in der Fallstudienregion Zürcher Unterland noch etwas konkreter betrachtet wird.

### 5.1 Forschungsfrage 1

In diesem Unterkapitel wird die erste Forschungsfrage diskutiert und beantwortet. Sie besteht aus zwei Teilen und lautet:

1. a) Welche Veränderungen charakterisieren das Poststellennetz im Zürcher Unterland zwischen 1970 und 2018?
- b) Welche Veränderungen charakterisieren das Angebot des öffentlichen Verkehrs in Bülach zwischen 1970 und 2018?

Die Veränderungen der beiden Bereiche des Service Public im Zürcher Unterland wurden als Ergebnisse der Dokumentenanalyse in Kapitel 4.1 aufgezeigt. Die in den Interviews befragten Expert\_innen kommentierten diese und gaben ihre Meinung dazu ab. Wie schon die erste Forschungsfrage wird auch ihre Beantwortung in zwei Teile gegliedert: Zuerst geht es um die Veränderungen des Poststellennetzes, anschliessend folgt die Diskussion zu den Veränderungen im Angebot des öffentlichen Verkehrs.

#### 5.1.1 Poststellennetz

1970 gab es im Zürcher Unterland 31 Filialen, die durch die damalige PTT geführt wurden und in denen sämtliche postalische Leistungen erbracht wurden. Seit dem Jahr 2000 wurde die Anzahl dieser eigenbetriebenen Filialen schrittweise reduziert. Filialen wurden umgewandelt, das Konzept der Postagenturen mit Partnerfirmen wurde eingeführt und in einigen Ortschaften gab es gar keine Zugangsstelle mehr, da nur der Hausservice angeboten wird. So veränderte sich das Poststellennetz bis 2018 auf 11 eigenbetriebene Filialen der Schweizerischen Post, auf 16 Postagenturen und auf den Hausservice in fünf Gemeinden oder Ortsteilen einer Gemeinde. Diese festgestellten Veränderungen beantworten bereits die erste Forschungsfrage, jedoch können die Ergebnisse noch ein bisschen genauer betrachtet werden, denn die Veränderungen sind doch sehr beträchtlich. Wenn man bedenkt, dass die ersten Filialschliessungen und Eröffnungen von Postagenturen erst im Jahr 2000 stattgefunden haben, verteilen sich die Veränderungen ausschliesslich auf die zweite Hälfte des Untersuchungszeitraumes. In den ersten 30 Jahren, von 1970 bis 2000,

wechselte die Post in den meisten Ortschaften zwar mindestens einmal den Standort, doch sie blieb in den einzelnen Dörfern bestehen. So war die Poststelle auch ein Treffpunkt und sorgte neben anderen öffentlich zugänglichen Lokalen wie beispielsweise der Bäckerei oder einem Einkaufsladen für ein belebtes Ortszentrum.

Wo Poststellen aus unterschiedlichen Gründen geschlossen wurden, führte die Post in den betroffenen Gemeinden häufig das Modell einer Postagentur ein, einer Poststelle mit einem Partnerunternehmen. Im Zürcher Unterland waren dies häufig der Volg-Laden, für eine kurze Zeit in Zweidlen auch der Bahnschalter der SBB und in Schöfflisdorf war es ab 2018 der Spar-Laden. In einigen wenigen Ortschaften war es auch der Hausservice, der die postalischen Leistungen erbringt.

Für ältere Generationen aus Ortschaften ohne eigenbetriebene Postfilialen oder sogar ohne Postagenturen, müssten – sofern diese Personen nicht sehr mobil sind und nicht ohne weiteres in eine grössere Gemeinde fahren können, um gewisse Postgeschäfte erledigen zu können – müssten meiner Meinung nach auch andere Lösungen gefunden werden: Beanspruchen sie eine Dienstleistung, die mit dem Hausservice oder in einer Postagentur nicht erbracht werden kann, braucht es neue Wege, um diesen Menschen zu helfen. Vereinigungen für Senior\_innen könnten hierbei eine Hilfe sein und für die ältere Menschen gewisse Leistungen erbringen. Dieses Modell könnte auf weitere Bereiche ausgedehnt werden, beispielsweise auf Einkäufe in Läden, die in kleineren Gemeinden nicht vorhanden sind, wie Apotheken oder andere Fachgeschäfte. Ich denke, hier müssten auch neue Lösungen angedacht und diskutiert werden.

### **5.1.2 Angebot des öffentlichen Verkehrs**

Das Angebot des öffentlichen Verkehrs hat sich zwischen 1970 und 2018 in Bülach und damit auch praktisch im ganzen Zürcher Unterland sehr entwickelt. Es wurde ausgebaut, verbessert und damit attraktiver gemacht für die Bevölkerung und die verschiedenen Nutzungsgruppen des öffentlichen Verkehrs.

In den 1970er-Jahren fuhren auf den einzelnen Bahnlinien ab Bülach ungefähr halb so viele Züge wie im letzten untersuchten Fahrplanjahr 2018. Ähnlich verhält es sich bei den Bussen, auch dieses Angebot wurde sehr stark ausgebaut, am stärksten war es die Linie nach Kloten und zum Flughafen: 1970 waren es werktags nur 14 Busse, die von Bülach bis nach Kloten oder zum Flughafen fuhren – grob gesagt, war dies durchschnittlich weniger als ein Bus pro Stunde –, im Jahr 2018 waren es 74, dies ist mehr als eine Verfünffachung der Anzahl! Solche Verbesserungen sind meiner Meinung nach als sehr positiv zu werten.

Betrachtet man die Ergebnisse der Dokumentenanalyse mit der Anzahl Verbindungen (siehe Kapitel 4.1), sind auf den ersten Blick auch negative Veränderungen zu finden: Beim Angebot der Bahnverbindungen sind es die Fernverkehrszüge von Bülach nach Koblenz–Stein-Säckingen und nach Winterthur, die ab Mitte der 1990er-Jahre nicht mehr angeboten wurden. Soll aber eine solche Angebotsentwicklung ausschliesslich negativ betrachtet werden? Zwar steht dann bei den entsprechenden Fahrplanperioden eine Null bei der Anzahl Fernverkehrsverbindungen. Damit einhergehend ist aber auch eine Erhöhung der Anzahl Regionalzüge. Darin liegt meines Erachtens auch ein Vorteil der Veränderungen des Angebotes: Mit einem Regionalzug kann jede Bahnstation an der Linie mit jeder einzelnen Verbindung und ohne Umsteigen erreicht werden. Hat eine Linie ein eher tiefes Verkehrsaufkommen – und davon ist vor allem auf dem Linienast Bülach–Koblenz auszugehen – wären Züge, die nicht alle Haltestellen bedienen, sehr schlecht ausgelastet. Deshalb macht es meiner Meinung nach Sinn, diese Verbindungen nicht mehr anzubieten und dafür ein attraktiveres Regionalzugangebot zu schaffen.

Eine weitere scheinbare negative Veränderung ist die Anzahl Busverbindungen von Bülach nach Weiach oder Kaiserstuhl, die im Fahrplanjahr 2018 nur noch sechs Mal pro Werktag angeboten wurde (im Gegensatz zum Fahrplanjahr 2015, als es 33 werktägliche Verbindungen waren). Hier muss man sich auch wieder fragen, wie gross das Verkehrsaufkommen, das heisst, die Anzahl Passagiere pro Bus, war, die von Bülach weiter als bis nach Stadel oder Windlach fuhren. Es ist davon auszugehen, dass diese Anzahl relativ gering war. Kaiserstuhl konnte 2018 auch mit der Bahn ab Bülach erreicht werden, ausserdem gab es für Passagiere, die beispielsweise von Bülach nach Weiach pendelten, auch andere Wege mit anderen Umsteigepunkten, Weiach zu erreichen.

Durch die Einführung des Zürcher Verkehrsverbundes 1990 wurden – dies nannten viele Expert\_innen in den Interviews – die Anschlüsse zwischen Bus und Bahn besser aufeinander abgestimmt. Dies galt sicherlich auch für den Bahnhof Bülach als grössten Knotenpunkt des öffentlichen Verkehrs im Zürcher Unterland. Deshalb kann auch bei einer über die Jahre gleichbleibenden Anzahl Verbindungen auf einer bestimmten Verbindung angenommen werden, dass sich das Angebot durch eine Taktung des Fahrplans und Anschlüsse auf weitere Verkehrsmittel verbessert hat. Ein Beispiel für eine solche Linie ist die Buslinie von Bülach nach Höri: Die Anzahl werktäglicher Verbindungen lag im Sommer 1970 bei 29 und schwankte anschliessend von 1975 bis 2018 zwischen 34 und 46. Damit blieb das Angebot zahlenmässig etwa gleich, doch qualitativ wird es sich höchstwahrscheinlich durch bessere Anschlüsse und einfachere Fahrplanzeiten verbessert haben.

Somit kann der zweite Teil der ersten Forschungsfrage grundsätzlich wie folgt beantwortet werden: Das Angebot an Bahn- und Busverbindungen ab Bülach hat zwischen 1970 und 2018 auf fast

allen Linien sehr stark zugenommen. Diese Tatsache charakterisiert die Veränderungen am besten. Es gab jedoch auch einige Änderungen, die als negativ betrachtet werden können und für einzelne Fahrgäste sicherlich auch negative Auswirkungen hatten, beispielsweise längere Fahrzeiten oder weniger umsteigefreie Verbindungen. Meiner Meinung nach überwiegen aber die Vorteile ganz klar und ich würde deshalb sagen, dass das Angebot der Verbindungen im Laufe des Untersuchungszeitraumes auf sämtlichen Linien insgesamt besser und für die Reisenden attraktiver geworden ist.

Gemäss Auskünften von Postauto AG und des Zürcher Verkehrsverbundes<sup>1</sup> existieren keine Frequenzzahlen zur Anzahl Fahrgäste der einzelnen Bahn- und Buslinien im Zeitraum zwischen 1970 und 2018, da diese Zahlen in früheren Jahren nicht systematisch erhoben wurden oder sich aufgrund von Messmethoden Vergleiche nicht machen lassen. Deshalb kann auch nicht mit Zahlen belegt werden, inwiefern eine Angebotsveränderung im Untersuchungszeitraum tatsächlich Auswirkungen auf die Nutzung und die Nachfrage der entsprechenden Linie hatte.

## 5.2 Forschungsfrage 2

An dieser Stelle folgt die Diskussion und Beantwortung der zweiten Forschungsfrage, bei der es um die Gründe der Veränderungen und die Einflussfaktoren geht.

2. Warum hat sich der Service Public im Bereich des Poststellennetzes und des öffentlichen Verkehrs verändert und was sind die Einflussfaktoren gewesen?

Die Dokumentenanalyse liefert auf diese Forschungsfrage keine Antworten. Diese ergeben sich primär aus dem Stand des Wissens und aus der qualitativen Inhaltsanalyse der einzelnen Leitfadeninterviews, deren Ergebnisse in Kapitel 4.2 zu finden sind.

Die Expert\_innen aus den Bereichen des öffentlichen Verkehrs, des Postwesens und der Politik nannten viele Gründe und Einflussfaktoren für die Veränderungen des Service Public. Am häufigsten wurden aber für die Veränderungen in beiden der untersuchten Sektoren des Service Public primär Gründe genannt, die sich folgenden drei Kategorien zuordnen lassen: Finanzielle Überlegungen, politische Entscheidungen sowie Verhaltens- und Bedürfnisänderungen der Bevölkerung. Weitere Gründe waren beispielsweise die Digitalisierung als gesellschaftlicher Trend, der viele Bereiche des Lebens beeinflusst, und für das Zürcher Unterland spezifisch auch der Einfluss des Flughafens Zürich und eine generell immer stärkere Fokussierung und Ausrichtung von Dienstleistungen auf grössere Städte und bedeutende Zentren wie die Stadt Zürich. Auch diese

---

<sup>1</sup> gemäss mündlichen Anfragen im März 2020

Forschungsfrage wird für das Poststellennetz und das Angebot des öffentlichen Verkehrs getrennt diskutiert.

### **5.2.1 Poststellennetz**

Bis etwa ins Jahr 2000 wurden, abgesehen von Standortwechseln innerhalb der Gemeinden, im Zürcher Unterland kaum Poststellen geschlossen oder in Agenturen umgewandelt. Die Schliessungen sind vor allem eine Folge der veränderten Politik der Schweiz in Bezug auf das Postwesen und die Gesetzgebung, welche aus den Liberalisierungsprozessen Ende des 20. Jahrhunderts hervorging. Gab es bis zur Jahrtausendwende kaum Regelungen zum Poststellennetz, ist heute und damit auch gegen Ende des Untersuchungszeitraumes (bis 2018) geregelt, wie weit Poststellen von Siedlungsgebieten entfernt sein können. Früher wurden Defizite der Post durch die Bundeskasse bezahlt, nach der Postreform Ende der 1990er-Jahre musste die Post eigenwirtschaftlich überleben können. Deshalb ist es meiner Meinung nach einleuchtend, dass die befragten Expert\_innen politische Entscheidungen und damit verbunden finanzielle Überlegungen als Hauptgründe für die Veränderungen im Poststellennetz angeben.

Die Expert\_innen waren sich einig, dass eine Schliessung von Poststelle auch eine Bedeutung für das öffentliche Leben in einer Ortschaft oder Gemeinde hat. Trotzdem können solche Einschnitte nicht verhindert werden. Die interviewten Personen erachten es alle als fast unmöglich, die Post vom Vorhaben einer Filialschliessung abzubringen. Ich sehe dies ähnlich: Wenn jede Gemeinde der Schweizerischen Post vorgeben würde, dass sie eine Filiale mit möglichst langen Öffnungszeiten zu betreiben habe, würde die Post grosse Defizite machen – letztendlich müssten dies die Steuerzahlenden decken. Dies würde meines Erachtens auch wieder zu vielen Protesten führen. So sind die Veränderungen im Poststellennetz vielfach negativ für die betroffene Bevölkerung. Es ist aber eine Antwort auf die Gesellschaft, die sich zwischen 1970 und 2018 in ihrem Verhalten massiv verändert hat. Sie wurde mobiler und digital stärker vernetzt, was in den Interviews auch Gründe für die Veränderungen waren. Schaltergeschäfte auf der Post (aber auch in Banken und öffentlichen Ämtern) sind zahlenmässig immer stärker zurückgegangen. Diesem Trend konnte sich die Post nicht widersetzen. Auch die Expert\_innen sind sich hier einig, diese Fakten können nicht übersehen werden.

Postagenturen sind eine Antwort der Post auf diese Veränderungen, auf die durch die Postreform entstandene Gesetzgebung, das veränderte Verhalten und die veränderte Nachfrage ihrer Kundenschaft. Längere Öffnungszeiten wurden im Laufe des Untersuchungszeitraumes nicht nur von der Post, sondern auch von Einkaufsläden und diversen Dienstleistungsangeboten erwartet. Leute, die zur Arbeit beispielsweise nach Zürich pendeln, gehen dort auf die Post oder wollen ihre Postgeschäfte erst nach Feierabend in ihrer Wohngemeinde erledigen. Die immer grössere Anzahl

Postagenturen ist meiner Meinung nach eine gute Lösung für diese veränderte Nachfrage, auch wenn eine Einschränkung in den angebotenen Dienstleistungen besteht.

Bezogen auf das Poststellennetz lässt sich die zweite Forschungsfrage mit dem Hinweis auf die gesetzlichen Grundlagen und notwendigen finanziellen Einsparungen, verbunden mit einem veränderten Verhalten der Bevölkerung, beantworten. Die gesetzlichen Grundlagen stammen zwar aus Reformen der Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse, doch dies wurde in den Interviews praktisch nirgends explizit genannt.

### **5.2.2 Angebot des öffentlichen Verkehrs**

Anders als das Postwesen waren das Angebot des Zürcher Unterländer öffentlichen Verkehrs und ihre Gesetzgebung im Untersuchungszeitraum von 1970 bis 2018 nicht so stark von den Prozessen Liberalisierung und Privatisierung geprägt. So sahen praktisch alle Expert\_innen die Einführung der S-Bahn Zürich 1990 als einen grossen Treiber für die Angebotsveränderungen. Mit ihrer Einführung wurde auch der Zürcher Verkehrsverbund eingeführt mit einer Gesetzgebung, die das Angebot des öffentlichen Verkehrs im Kanton Zürich klarer zu regeln begann. Diese Gesetze und Verordnungen wurden durch die Politik eingeführt, deshalb macht es Sinn, dass von den Interviewpartner\_innen auch für das Angebot des öffentlichen Verkehrs politische Gründe als einer der Haupteinflussfaktoren für Veränderungen angegeben wurden.

Gleichzeitig wurde aber von vielen interviewten Personen auch festgestellt, dass die S-Bahn Zürich die Zersiedelung im Kanton Zürich stark begünstigt hat. Die S-Bahn kann und soll also nicht einfach nur positiv angeschaut werden. Sie brachte zwar viele Vorteile wie ein attraktiveres Angebot für den öffentlichen Verkehr mit guten Anschlüssen auf alle Verkehrsmittel sowie ein einfaches und faires Tarifsystem, jedoch sehen viele Expert\_innen ein grosses Problem in der Zersiedelung. War es zu Beginn des Untersuchungszeitraumes mühsam und zeitaufwendig mit dem öffentlichen Verkehr zu pendeln, wurde dies ab 1990 immer leichter und zeitlich attraktiver. Einen Arbeitsplatz im Zentrum Zürichs und ein eigenes Einfamilienhaus im Zürcher Unterland an ruhiger Lage zu haben wurde für viele Leute Realität. Mit dem attraktiven und verbesserten Angebot stieg auch die Anzahl Fahrgäste in den Zügen, wodurch Ausbauschritte nötig wurden.

Finanzielle Gründe für die Veränderungen des Angebotes wurden von den Expert\_innen auch genannt, ebenso auch das veränderte Mobilitätsverhalten der Bevölkerung. Angebotsausbauten kosten Geld, dieses wurde aber im Laufe des Untersuchungszeitraumes meistens bewilligt, sofern die Nachfrage auf den betroffenen Linien gegeben war und Ausbauten erforderte. Anders als im Poststellennetz unterstützt die Politik den öffentlichen Verkehr sehr stark. Ich gehe aber mit zwei interviewten Personen einig, die der Ansicht sind, dass Mobilität grundsätzlich zu günstig ist. Im ZVV werden immer mehr Personenkilometer geleistet, der Freizeitverkehr nimmt immer mehr



zu. Dies ist zwar positiv, kostet aber auch wieder Geld für weitere Ausbauschritte. Meiner Meinung nach sollte sich die Politik überlegen, wie sie diesem Trend der immer stärker zunehmenden Mobilität entgegenwirken will. Der Service Public und damit der öffentliche Verkehr soll für alle Bevölkerungsschichten zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen (vgl. Schweizerischer Bundesrat 2004: 4570). Damit können die Preise nicht einfach beliebig erhöht werden, es müssen aber dennoch Wege gefunden werden, wie die Mobilität in ihrem Wachstum begrenzt werden kann. Ausserdem soll das Wachstum – um der Zersiedelung entgegenwirken zu können – auch mit raumpolitischen Grundsätzen des Kantons Zürich verträglich sein.

Einzelne Gemeinden können auf das Angebot des öffentlichen Verkehrs Einfluss nehmen durch Fahrplanbegehren und Stellungnahmen. Die Expert\_innen sahen diese Mitsprache aber ziemlich begrenzt, da jeder Angebotsausbau auch finanziert werden muss. Ich denke, hier muss auch die Verhältnismässigkeit gegeben sein: Würde jede Gemeinde ihr Angebot des öffentlichen Verkehrs ausbauen wollen und entsprechende Begehren einreichen, würden die Kosten dafür sehr stark steigen. Bezahlen müsste dies die öffentliche Hand oder es müssten die Fahrpreise erhöht werden, was aber – wie bereits erwähnt – meines Erachtens nicht immer mit dem Service-Public-Gedanken vereinbar ist. Deshalb finde ich es richtig, dass Fahrplanbegehren in verschiedenen Gremien diskutiert werden können und diese Gremien je nach Verhältnismässigkeit und Notwendigkeit entsprechende Angebotsausbauten ermöglichen können oder nicht.

Für die Veränderungen im Angebot des öffentlichen Verkehrs war, um die zweite Forschungsfrage zu beantworten, die Einführung der S-Bahn Zürich ein Haupteinflussfaktor. Damit einhergehen waren gesetzliche Regelungen, die Ausbauschritte und Veränderungen ermöglichten oder sogar erforderten. Wie schon beim Poststellennetz ist auch im Bereich des öffentlichen Verkehrs ein verändertes Nutzungsverhalten zu beobachten, insbesondere bezüglich Mobilität. Dieses ist im Untersuchungszeitraum zu einem wichtigen Einflussfaktor auf das Angebot des öffentlichen Verkehrs geworden.

### **5.3 Forschungsfrage 3**

Die dritte Forschungsfrage wird in diesem Unterkapitel diskutiert und beantwortet. Sie behandelt den Zusammenhang zwischen den festgestellten Veränderungen und der Politik mit ihrer Gesetzgebung:

3. Inwiefern entsprechen diese Veränderungen den Zielen und Strategien der Politik sowie der Gesetzgebung?

Um diese Forschungsfrage beantworten zu können, müssen die Ergebnisse der Dokumentenanalyse und der Interviews mit dem Stand des Wissens und den darin festgehaltenen gesetzlichen

Grundlagen in Verbindung gebracht werden. Aufgrund der unterschiedlichen Gesetze und Verordnungen der beiden Sektoren des Service Public, macht es Sinn, diese Diskussion in zwei einzelnen Unterkapitel zum Poststellennetz und zum Angebot des öffentlichen Verkehrs zu führen.

### **5.3.1 Poststellennetz**

In Kapitel 2.3.2 wird festgehalten, welche gesetzlichen Grundlagen für den Service Public und die damit verbundenen postalischen Leistungen von Bedeutung sind. Die Zugangspunkte zum Poststellennetz regelt dabei die Postverordnung (2012: Art. 33.4): «Das Poststellen- und Postagenturennetz muss gewährleisten, dass 90 Prozent der ständigen Wohnbevölkerung eines Kantons zu Fuss oder mit öffentlichen Verkehrsmitteln eine Poststelle oder Postagentur innerhalb von 20 Minuten erreichen können. Bietet die Post einen Hausservice an, so gelten für die betroffenen Haushalte 30 Minuten.» Dieser seit 2012 bestehende Artikel bildet die Grundlage, wie viele Zugangspunkte das Poststellen- und Postagenturennetz haben muss. In dieser Arbeit wurde nicht geprüft, ob diese Vorgabe für das Zürcher Unterland erreicht wird oder nicht. Jedoch waren zwei befragte Expert\_innen sicher, dass die Vorgabe für das Zürcher Unterland stets erfüllt war. Somit könnte aus rein gesetzlichen Gründen gesagt werden, dass die Veränderungen zwischen 2012 und 2018 stets im Einklang mit den gesetzlichen Grundlagen waren. Da vor 2012 im Zürcher Unterland eher wenige Schliessungen oder Umwandlungen stattgefunden haben, kann man davon ausgehen, dass auch vor 2012 – obschon der entsprechende Artikel in der Postverordnung damals noch nicht existierte – diese Vorgaben erfüllt waren.

Einige Expert\_innen der Politik kritisieren jedoch die Veränderungen im Zugang zum Poststellennetz. Vor allem Lokalpolitiker\_innen aus dem Zürcher Unterland sind der Meinung, dass die Post zu viele Filialen geschlossen oder in Agenturen umgewandelt hat. Gab es von Seite der Verantwortlichen in den einzelnen Gemeinden Beanstandungen zu einer Postschliessung, so bestand jeweils die Möglichkeit, sich an die Eidgenössische Postkommission PostCom zu wenden. Auch diese Möglichkeit zur Klärung, ob Entscheide der Post rechtens waren, ist gesetzlich geregelt (vgl. Postverordnung 2012: Art. 34).

Die gesetzlichen Grundlagen unterscheiden bei der Frage nach der Erfüllung der Erreichbarkeit nicht zwischen einer Postfiliale und einer Postagentur. In letzterer können aber nicht alle Dienstleistungen nachgefragt werden, deshalb ist meiner Meinung nach eine Postagentur kein vollwertiger Ersatz für eine durch die Post eigenbetriebene Filiale. Ein grosser Vorteil sind sicherlich die längeren Öffnungszeiten der entsprechenden Läden. Es stellt sich die Frage: Was bietet der Bevölkerung einen wirklichen Mehrwert? Sollen alle Dienstleistungen in jeder Ortschaft während einiger weniger Stunden am Tag durch die Post erbracht werden, oder soll ein vermindertes Dienstleistungsangebot in einem Dorfladen während 12 bis 14 Stunden täglich zur Verfügung stehen? Das

Mobilitätsverhalten vieler Leute ist im Laufe der Jahre gestiegen, deshalb ist es meines Erachtens vertretbar, dass die Post nicht in jeder kleinsten Gemeinde eine eigene Filiale haben muss. Wichtig sind hingegen Filialen in grösseren Ortschaften, im Zürcher Unterland beispielsweise in Bülach und Dielsdorf, die für die Region von Bedeutung sind. Auch die gegen Ende des Untersuchungszeitraumes aufkommenden, in dieser Arbeit aber nicht weiter beachteten Automaten ermöglichen flexible Lösungen für gewisse Postgeschäfte. Deshalb bin ich der Meinung, dass auch diese Art von Zugangspunkten gefördert werden soll.

Die Postverordnung (2012: Art. 33.3) regelt auch die grundsätzlichen Öffnungszeiten einer Poststelle: «Bei der Festlegung der Öffnungszeiten orientiert sich die Post an den ortsspezifischen Nutzungsbedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft.» Für Postagenturen ist diese Bestimmung sicher erfüllt, da viele Dorfläden seit einigen Jahren schon relativ lange Öffnungszeiten hatten. Für eigenbetriebene Poststellen stellt sich die Frage, ob sich die Öffnungszeiten tatsächlich an den ortsspezifischen Nutzungsbedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft orientiert haben. Einige Expert\_innen sahen dies nicht so. Sie befürworteten deshalb eher sogar Postagenturen aufgrund der Öffnungszeiten. Meiner Meinung nach ist diese Bestimmung aus der Postverordnung nicht überall eindeutig erfüllt. Vor allem die Filialen in regional wichtigen und grösseren Ortschaften (wie oben beschrieben, zum Beispiel Bülach und Dielsdorf) sollen ausgedehntere Öffnungszeiten haben, beispielsweise am Mittag jeweils durchgehend und am Abend auch mindestens an zwei Tagen pro Woche länger als bis 18 Uhr geöffnet sein. So könnten viele arbeitstätige Personen auch nach Feierabend in diesen regional wichtigen Ortschaften die Postgeschäfte erledigen.

Bezogen auf das Poststellennetz kann die dritte Forschungsfrage wie folgt beantwortet werden: Die messbaren gesetzlichen Bestimmungen waren im Laufe des Untersuchungszeitraumes, vor allem aber in den letzten Jahren davon, eindeutig erfüllt. Eher vage formulierte und nicht eindeutig klar definierte Bestimmungen zu den Öffnungszeiten werden meiner Meinung nach zu wenig berücksichtigt. Dieser Ansicht sind auch einige befragten Expert\_innen, vor allem diejenigen, die in der Gemeindepolitik tätig waren und so auch die direkten Folgen von gewissen Veränderungen oder nicht sehr nutzungsfreundlichen Öffnungszeiten wahrgenommen und durch Reaktionen aus der Bevölkerung mitbekommen haben. Die lokalpolitischen Ziele werden für die Ausgestaltung des Poststellennetzes kaum berücksichtigt, die Mitsprache einzelner Gemeinden ist zwar möglich, jedoch ohne Entscheidungsbefugnisse. Die gesetzlichen Grundlagen gelten für die ganze Schweiz und daran orientiert sich die Post, wenn es um Veränderungen des Poststellennetzes geht.

### **5.3.2 Angebot des öffentlichen Verkehrs**

Die relevanten gesetzlichen Grundlagen für das Angebot des öffentlichen Verkehrs sind in Kapitel 2.4.2 festgehalten. Am wichtigsten für das Zürcher Unterland ist die Verordnung über das Angebot

im öffentlichen Personenverkehr, die seit 1988 gilt. Ihr zweiter Artikel (Angebotsverordnung 1988: Art. 2) teilt das Gebiet des Zürcher Verkehrsverbundes in drei Angebotsbereiche ein, in weiteren Artikeln (Angebotsverordnung 1988: Art. 11–13) wird das minimal vorgeschriebene Angebot genauer ausgeführt:

- Angebotsbereich 1: Als Grundangebot muss zur Sicherstellung der Erschliessung des Kantonsgebietes ein Stundentakt gelten, wobei mindestens 12 Kurse pro Tag und Richtung verkehren müssen. Sämtliche untersuchte Bahn- und Buslinien verkehrten pro Richtung mindestens 12 Mal täglich. Einzig auf der Linie Bülach–Koblentz–Stein-Säckingen war diese Vorgabe teilweise nicht erfüllt, dies war jedoch vor ihrem Inkrafttreten 1988.
- Angebotsbereich 2: Hier wird eine starke Marktstellung des öffentlichen Verkehrs angestrebt, wozu auch die S-Bahnlinien gezählt werden. Es gilt ein angebotener Halbstundentakt, wobei das Intervall bei mangelnder Nachfrage in den Normal und Nebenverkehrszeiten auf 60 Minuten erhöht werden kann. Betrachtet man die untersuchten Bahnlinien und ihre Verbindungen ab Bülach, kann nicht gesagt werden, dass diese Vorgabe ab 1988 erfüllt wurde. Die Takte können aus den Ergebnissen der Dokumentenanalyse nicht herausgelesen werden, dennoch erscheint mir logisch, dass 17 tägliche Verbindungen von Bülach nach Koblenz seit dem Fahrplanjahr 2000/01 nicht einem Halbstundentakt entsprechen. Auf der Linie nach Winterthur waren es bis zum Fahrplan 2005 lediglich höchstens 26 tägliche Verbindungen. Dort kann davon ausgegangen werden, dass in den Normal- und Nebenverkehrszeiten ein Stundentakt und in den Hauptverkehrszeiten ein Halbstundentakt angeboten worden ist. Ähnlich verhielt es sich mit der Linie nach Zürich, wo bis 2015 25 Verbindungen angeboten wurden (ohne den Fernverkehr) und 2018 dann 42. Einzig auf der Linie nach Schaffhausen war das Angebot seit dem Fahrplan 1990/91 mit jeweils zwischen 38 und 42 täglichen Verbindungen konstant, deshalb kann davon ausgegangen werden, dass dort diese Vorgabe in den untersuchten Fahrplanjahren seit 1988 stets erfüllt war.
- Angebotsbereich 3: Dieser Bereich legt ein flächendeckendes Angebot für dichte Siedlungsgebiete mit grosser Nachfrage fest, es soll mindestens ein 15-Minuten-Takt angeboten werden. Wie gross die Nachfrage tatsächlich auf den einzelnen Linien ab Bülach Bahnhof ist, wurde nicht gemessen. Eine grosse Nachfrage besteht gemäss den Interviewpartner\_innen aber auf der Buslinie zum Flughafen. Da im Fahrplanjahr 2018 79 Verbindungen pro Richtung angeboten wurden, kann davon ausgegangen werden, dass zumindest in den Hauptverkehrszeiten, wahrscheinlich aber auch darüber hinaus, ein Viertelstundentakt angeboten wurde. Auf den anderen Bus- und Bahnlinien ist höchstwahrscheinlich einerseits die Nachfrage zu gering, oder es handelt sich nicht um dichte Siedlungsgebiete, die einen Viertelstundentakt rechtfertigen würden.

Neben den Angebotsbereichen und ihrem Minimalangebot gibt es noch weitere gesetzlich festgelegte Grundlagen, die auch für das Zürcher Unterland gelten:

- Erschliessung (Angebotsverordnung 1988: Art. 4–5): Zusammenhängende Siedlungsgebiete mit insgesamt 300 Einwohnenden, Arbeits- und Ausbildungsplätzen müssen mit einer Haltestelle des öffentlichen Verkehrs erschlossen werden. Wirtschaftliche Kriterien können jedoch dazu führen, dass eine solches Gebiet nicht neu erschlossen werden muss, wenn es bisher keine Erschliessung gab. Die Siedlungsstrukturen und Linienverläufe mit den genauen Haltestellenpunkten wurde in der Dokumentenanalyse nicht berücksichtigt. Jedoch äusserten sich ein paar Expert\_innen in den Interviews zu diesen Erschliessungsartikeln: Ihrer Meinung nach ist diese Vorgabe im Kanton Zürich nicht überall erfüllt, teilweise auch bewusst nicht erfüllt. Wenn aber eine Gemeinde auf der Forderung der Erschliessung eines Wohn- oder Arbeitsplatzgebietes für 300 Leute besteht, wird eine entsprechende Lösung angeboten. Wenn es bisher keine Erschliessung gab, kann aus wirtschaftlichen Gründen eine solche verwehrt bleiben. Meiner Meinung nach muss in solchen Fällen abgewogen werden, ob eine Erschliessung sinnvoll ist. Wenn in der Nähe eine Buslinie durchführt und ein kurzer Umweg in das entsprechende Gebiet möglich ist, soll diese Möglichkeit sicherlich geprüft und eingeführt werden. Wenn aber dadurch Anschlüsse auf andere Verkehrsmittel nicht mehr garantiert werden können, ist meines Erachtens sorgfältig abzuwägen, ob eine solche Neuerschliessung wirklich einen Mehrwert hat oder nicht. Müsste für ein solches Gebiet extra ein zusätzliches Fahrzeug verkehren, wären die Mehrkosten wohl zu hoch und der Aufwand aus wirtschaftlichen Gründen nicht gerechtfertigt.
- Netzgestaltungsgrundsätze (Angebotsverordnung 1988: Art. 6): Die Grundsätze, dass regionale Busverbindungen Siedlungsschwerpunkte ohne Bahnlinie verbinden sollen, dass das Liniennetz auf Pendelnde, Schulkinder sowie Freizeitangebote ausgerichtet sein soll, sowie dass die Buslinien auf die S-Bahnlinien abgestimmt sein sollen, war im Zürcher Unterland sicherlich schon ab 1988 erfüllt. Dies bestätigten auch einige Interviewpartner\_innen: Es gab Bahn- und Buslinien von Bülach in viele umliegende Gemeinden und zum Flughafen. Alle Verbindungen hatten eine genügend hohe Taktdichte, die während des Untersuchungszeitraumes sogar noch höher wurde.
- Abstimmung aller Linien auf den S-Bahn-Fahrplan, sofern möglich (Angebotsverordnung 1988: Art. 7): Dies konnte mit der Dokumentenanalyse nicht untersucht werden. Viele Interviewpartner\_innen nannten die Abstimmung der Fahrpläne auf den ZVV seit dessen Einführung als eine grosse und wichtige positive Veränderung. Vor 1988 war diese Abstimmung zwischen verschiedenen Linien und Verkehrsmittel noch nicht gegeben. Damals war aber auch die Angebotsverordnung noch nicht in Kraft, deswegen kann auch nicht gesagt werden, dass sie damals nicht erfüllt war.

Grundsätzlich kann zur Beantwortung der dritten Forschungsfragen in Bezug auf den Bereich des öffentlichen Verkehrs festgehalten werden, dass sein Angebot im Zürcher Unterland zwischen 1970 und 2018 laufend und umfassend ausgebaut worden ist. Generell entsprechen diese Ausbauten und damit verbundenen Veränderungen den gesetzlichen Grundlagen. Es gibt jedoch Ausnahmen für einzelne Bahnlinien im ländlicheren Raum, wie beispielsweise Bülach–Koblentz, wo trotz S-Bahn-Verkehr während vieler Jahre nur 17 Züge pro Tag und Richtung angeboten wurden. Da an dieser Linie aber kaum grössere Ortschaften liegen und nach der Abzweigung von der Linie Bülach–Schaffhausen in Eglisau nur noch ein Bahnhof auf dem Gebiet des Zürcher Unterlandes und des Kantons Zürich liegt (Zweidlen), darf davon ausgegangen werden, dass für diese Bahnlinie eine Ausnahme gemacht wurde. Zweidlen war gemäss einer Aussage einer interviewten Person auch mit einem Bus an den Bahnhof Glattfelden (Linie Bülach–Schaffhausen) angeschlossen, wo wiederum ein gutes Angebot bestand. Gewisse kleinere, neuere Siedlungsgebiete oder Gebiete mit Ausbildungs- und Arbeitsplätzen waren zum Teil nicht erschlossen, aus wirtschaftlichen Gründen war diese Ausnahme aber vorgesehen. Somit erfüllten meiner Meinung nach die Veränderungen des Angebotes des öffentlichen Verkehrs im Zürcher Unterland die gesetzlichen Grundsätze. Diese Meinung deckt sich auch mit derjenigen der befragten Expert\_innen. Gewisse kleine Ausnahmen und Unklarheiten gab es immer schon, doch diese konnten stets im Rahmen des gesetzlichen Spielraumes geregelt werden.

Damit erfüllt der öffentliche Verkehr mit seinem Angebot grösstenteils auch die Vorgaben und Ziele der Politik. Für das Zürcher Unterland gelten vor allem kantonale Gesetze und die Richtplanung des Kantons hat auch einen Einfluss auf den öffentlichen Verkehr. Meines Erachtens gibt es zwischen einzelnen Grundsätzen des Richtplans und den festgestellten Veränderungen einige Widersprüche: Die Nähe des Wohn- und des Arbeitsortes soll gemäss Richtplan (Kantonsrat des Kantons Zürich 2018: 1.2) gefördert werden. Die Ergebnisse der Interviews haben jedoch gezeigt, dass die Entwicklung der letzten 30 Jahre eher in die entgegengesetzte Richtung ging. Dafür wurden andere Ziele der Raumplanung des Kantons Zürich erfüllt, beispielsweise die Erhöhung der Erreichbarkeit vieler Gebiete des Kantons oder die Optimierung der Leistungsfähigkeit des gesamten Verkehrssystems, zu dem auch der öffentliche Verkehr gehört. (Kantonsrat des Kantons Zürich 2018: 1.2)

Wie schon beim Poststellennetz ist gemäss der interviewten Expert\_innen die Einflussmöglichkeit der lokalen Politik auf Veränderungen, vor allem auf Angebotsausbauten, eher als gering einzustufen. Die einzelnen Gemeinden werden zwar in den Fahrplanbegehren angehört und können Angebotsausbauten verlangen, jedoch werden diese von den verantwortlichen kantonalen Politikgremien (wie dem Verkehrsrat) häufig aufgrund finanzieller Überlegungen nicht umgesetzt.

## 5.4 Service Public im Zürcher Unterland und darüber hinaus

Die Datenerhebung erfolgt nur mit Blick auf das Zürcher Unterland, jedoch trägt diese Masterarbeit den Titel «Wandel des Service Public im ländlichen Raum der Schweiz – am Beispiel des Zürcher Unterlandes». Das Zürcher Unterland wurde als Fallstudienregion und Beispiel für den ländlichen Raum der Schweiz ausgewählt. Die in diesem Kapitel diskutierten Ergebnisse beziehen sich deswegen primär auf das Zürcher Unterland, allenfalls auch auf den gesamten ländlicheren Teil des Kantons Zürich, das heisst, auf das Kantonsgebiet ohne die Städte Zürich und Winterthur mit ihrer jeweiligen engeren Agglomeration. Es wäre meines Erachtens jedoch falsch, die diskutierten Ergebnisse auf den gesamten ländlichen Raum der Schweiz zu übertragen. Das Zürcher Unterland liegt nahe an der Stadt Zürich, weist eine relativ dichte Siedlungsstruktur mit vielen nahe beieinander liegenden Ortschaften auf und besitzt ein dichtes Netz des öffentlichen Verkehrs. Berggebieten unterscheiden sich beispielsweise sehr stark vom Zürcher Unterland. Solche ebenfalls ländliche Räume bestehen oft aus vielen kleineren Gemeinden, haben tiefere Bevölkerungszahlen und auch eine tiefe Bevölkerungsdichte und ein dünneres Netz des öffentlichen Verkehrs. Deshalb kann der Service Public des Zürcher Unterlandes niemals ohne weiteres für den gesamten ländlichen Raum der Schweiz repräsentativ sein.

In der vorliegenden Arbeit werden zwei Bereiche des Service Public untersucht: Einerseits das Poststellennetz und andererseits das Angebot des öffentlichen Verkehrs. Es handelt sich also nur um einen Teil aller Leistungen, die in der Schweiz zum Service Public gezählt werden. Ferner wurden weder alle zum Postwesen gehörenden Service-Public-Leistungen noch der gesamte öffentliche Verkehr im Zürcher Unterland analysiert. Die Anzahl Verbindungen des öffentlichen Verkehrs charakterisiert zwar Veränderungen, sagt aber noch nichts aus über die Qualität und damit verbunden über die Zuverlässigkeit des Netzes. Wenn die Anzahl Verbindungen auf einer Linie steigt, die zusätzlichen Kurse aber zu Nebenverkehrszeiten oder zeitlich eng nacheinander verkehren, bedeutet dies noch nicht, dass das Angebot auch wirklich besser oder vorteilhafter für die Bevölkerung ist. Ebenso ist auch die Diskussion des Poststellennetzes mit dieser Arbeit nicht vollständig: Die Lage der einzelnen Zugangspunkte in den Gemeinden wurde zwar in der Dokumentenanalyse auch erhoben, jedoch nicht analysiert. Mit dem Wachstum der Gemeinden und der Entstehung von neuen Quartieren liegen die Poststellen vielleicht nicht immer zentral in einer Gemeinde. Ausserdem wurden auch die Öffnungszeiten der einzelnen Filialen und Postagenturen nicht dokumentiert, ebenso wurde die Frage der Zustellung der Briefe und Pakete, ihre Laufzeiten und Tarife – die auch im Service-Public-Auftrag umschrieben ist – nicht diskutiert.

Die in dieser Masterarbeit diskutierten Veränderungen im Poststellennetz und im Angebot des öffentlichen Verkehrs können auch nicht direkt miteinander verglichen werden: Grundsätzlich

kann zwar festgestellt werden, dass das Angebot des öffentlichen Verkehrs laufend ausgebaut und das Netz an durch die Post eigenbetriebenen Filialen vor allem in den letzten knapp 20 Jahren des Untersuchungszeitraumes ausgedünnt worden ist. Trotzdem haben beide Bereiche ihre negativen und ihre positiven Folgen, die in diesem Kapitel aufgezeigt worden sind. Es kann aber meiner Meinung nach nicht gesagt werden, dass die Veränderungen im Poststellennetz für die Bevölkerung positiver oder vorteilhafter wären als die Veränderungen im Angebot des öffentlichen Verkehrs. Zwar gibt es Gemeinsamkeiten zwischen den einzelnen Bereichen, beispielsweise in gesetzlichen Regelungen, wie das Grundangebot aussehen muss, daraus können jedoch keine direkten Vergleiche und Wertungen zwischen dem Angebot des öffentlichen Verkehrs und dem Poststellennetz gemacht werden. Eine vollständige Analyse des Service Public in allen seinen Bereichen zu machen, ist sehr schwierig. Einzelne Sektoren und Regionen können wie in dieser Arbeit analysiert werden. Dabei kann aber unmöglich auf den gesamten Service Public und den gesamten ländlichen Raum der Schweiz geschlossen werden.

Etwas überraschend ist für mich, dass die in der Forschungsliteratur (siehe Kapitel 2) vielfach und kontrovers diskutierte Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse von den interviewten Personen fast nie angesprochen wurden. Vielleicht haben sich die Expert\_innen bereits an die daraus folgenden Veränderungen gewöhnt. Dagegen spricht aber, dass die Einführung der S-Bahn Zürich schon früher erfolgt war, nämlich 1990, in den Interviews aber dennoch sehr oft und explizit angesprochen wurde. Ein Grund könnte auch sein, dass eine S-Bahn im alltäglichen Leben viel präsenter und vor allem auch sichtbarer ist als Reformen bei der Post, die vor allem im Hintergrund abliefen. In anderen Ländern Europas waren diese Liberalisierungs- und Reformprozesse noch viel stärker und beeinflussten auch den öffentlichen Verkehr wesentlich mehr als in der Schweiz. Ich denke, wahrscheinlich würden dieselben Forschungsfragen in Fallstudienregionen solcher Länder andere Antworten hervorrufen und die Liberalisierungs- und Privatisierungsprozesse würden viel stärkeres Gewicht erhalten und sehr explizit genannt.



## 6 Schlussfolgerungen

### 6.1 Methodenreflexion

Für die Datenerhebung der Veränderungen im Service Public als auch für die Erarbeitung des Standes des Wissens wurde die Methode der Dokumentenanalyse nach Bowen (2009) gewählt. Meiner Meinung nach war diese Wahl richtig und für die Art der Datenerhebung, wie sie für diese Arbeit nötig war, angebracht und passend. Da für die Ermittlung von Veränderungen des Service Public sehr viele Dokumente (Kursbücher, Chroniken) in Archiven und Bibliotheken vorhanden sind, war die Dokumentenanalyse nach Bowen (2009) wohl auch die einzige wirklich passende Methode.

Die Durchführung von Expert\_inneninterviews halte ich für das richtige Instrument, um die Gründe für Veränderungen des Service Public und die Meinungen von einzelnen Vertretungen des Postwesens, des öffentlichen Verkehrs und der Politik erkennen zu können. Gewisse Interviews waren meiner Meinung nach aber etwas schwierig zu führen. Vor allem Fachpersonen aus der Politik vertraten manchmal eher die Meinung ihrer Partei oder verfolgten in der Beantwortung der Fragen das Ziel, sich möglichst gut präsentieren zu können. Dabei kam es auch vor, dass der Gesprächsverlauf etwas zu stark vom Leitfaden abgewichen ist, da die Politikexpert\_innen – so schien es mir auch – mich noch mit gewissen Argumenten von der Richtigkeit ihrer Politik überzeugen wollten. Häufig waren diese Argumente für die Forschungsarbeit nicht wirklich relevant. Als Leiter der Interviews musste ich ferner jeweils auch aufpassen, dass ich die Gelegenheit der Interviews nicht dazu nutzte, den verschiedenen Expert\_innen Fragen zu stellen, die mich persönlich noch interessierten, sondern mich wirklich auf meine Forschungsarbeit und die damit verbundenen Fragestellungen beschränkte. Der Leitfaden diente mir dabei als Hilfe, deshalb war ich auch sehr froh, diese Methode gewählt zu haben. Zwar wären durchaus auch andere Interviewmethoden in Frage gekommen, konkret dachte ich an die Form von Gruppeninterviews (Flick 2019: 249–250), wo mehrere Fachpersonen zusammen über den Service Public zusammen diskutiert hätten. Dabei wären wohl viele kontroverse Aspekte zur Sprache gekommen und es hätte spannende Gespräche gegeben, jedoch wäre meiner Meinung auch die Gefahr gross gewesen, dass ich das Gespräch weniger gut hätte moderieren und leiten können und die Teilnehmenden zu stark ihre eigenen und für diese Forschungsarbeit nicht relevanten Themen diskutiert hätten. Es wäre auch schwierig geworden, mehrere Personen zu einem gemeinsamen Termin zusammenbringen zu können, da die Agenden der von mir für die Leitfadeninterviews angefragten Expert\_innen alle relativ gut gefüllt waren.

Die Analyse der Daten geschah anhand der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2014), als technische Hilfe diente die Software MAXQDA. Ich erachte diese Wahl als sinnvoll, da für eine Analyse von zwölf relativ langen Interviews doch eine grosse Menge an Daten ausgewertet werden muss. Die induktive Kategorienbildung hat den Vorteil, dass während des Codierprozesses die Kategorien angepasst und ergänzt werden konnten. Diese Bildung, die Auswahl und dann auch die definitive Formulierung und Festlegung der Kategorien war zwar aufwendig und zugleich eine Herausforderung, sich aber durch die hohe Qualität im Ergebnis rechtfertigen. Eine deduktive Kategorienbildung (Mayring 2014: 96–97) hätte den Aufwand allenfalls etwas vermindert, doch hätte die Kategorienbildung dabei schon vor dem Codierprozess aus dem Stand des Wissens heraus erstellt werden müssen. Die Festlegung der Kategorien zu diesem Zeitpunkt wäre aus meiner Sicht schwierig gewesen, und hätte nicht zum gewünschten Output – möglichst umfangreiche Ergebnisse aus den Interviews generieren zu können – geführt.

## **6.2 Weiterer Forschungsbedarf**

Mit Sicherheit kann diese Arbeit nicht die gesamten Veränderungen des Service Public im Zürcher Unterland aufzeigen und analysieren. Ebenso können die Ergebnisse aus dem Zürcher Unterland nicht auf den gesamten ländlichen Raum der Schweiz übertragen werden. Die gemachten Eingrenzungen auf den Untersuchungszeitraum und die Untersuchungsregion sowie die Beschränkung auf zwei Bereiche des Service Public ergaben sich aus dem geforderten Arbeitsaufwand und -umfang. Dadurch entstand eine Kombination aus regionaler und sektoraler Fallstudie.

Da der Service Public ein sehr wichtiges und sich stets veränderndes Thema ist, das neben der Wirtschaft und den politischen Behörden praktisch die ganze Bevölkerung der Schweiz täglich in irgendeiner Form betrifft, könnten noch viel mehr Fragen gestellt und beantwortet werden. So entstünde ein weiteres Forschungsprojekt, wenn die von den Veränderungen betroffene Bevölkerung nach ihrer Meinung und ihren Ansprüchen befragt würde.

Ein weiteres Forschungsfeld könnte in der Beantwortung der Frage liegen, ob Änderungen der finanziellen Beteiligung der öffentlichen Hand an gewisse Leistungen des Service Public der Gesellschaft einen Mehr- oder einen Minderwert bieten würden. Der öffentliche Verkehr wird in der Schweiz sehr stark subventioniert und es gibt kaum Wettbewerb. Das Angebot ist sehr attraktiv, hat aber negative Folgen wie beispielsweise die Zersiedelung. Wie würde sich das Mobilitätsverhalten ändern, wenn die Subventionierung des öffentlichen Verkehrs gesenkt würden? Müssten die Tarife erhöht werden, was eigentlich dem Service-Public-Gedanken widerspricht? Oder könnten durch neue Technologien und die Digitalisierung Einsparungen vorangetrieben werden, so dass das Geld der öffentlichen Hand andernorts effizienter eingesetzt werden könnte? Die sind Fragen, mit der sich die Forschung in Zukunft auseinandersetzen könnte.

In der vorliegenden Arbeit wurde zudem auch nur der ländliche Raum, das heisst, das Zürcher Unterland, betrachtet. Es wäre jedoch auch möglich den Service Public im städtischen Raum und seine dortigen Veränderungen zu untersuchen. Zwar gibt es in grösseren Städten eine Vielzahl und eine sehr hohe Dichte an Verkehrsmitteln, jedoch entstehen viele Staus, die auch den öffentlichen Verkehr beeinflussen. Auch wenn die Messung der Qualität des Service Public schwierig ist, könnten in weiteren Forschungen Untersuchungen zum Service Public im städtischen Raum gemacht werden. So könnten allenfalls auch ländliche und städtische Räume gegenübergestellt, Unterschiede und Gemeinsamkeiten festgestellt und allfällige Optimierungen des Service Public in allen Räumen der Schweiz diskutiert werden. Ferner könnte dasselbe auch auf der europäischen Massstabsebene gemacht werden. Vergleiche zwischen den einzelnen Ländern wären vielleicht schwierig, aber es würde ein sehr grosses und umfangreiches Forschungsfeld eröffnen.

### **6.3 Handlungsbedarf für die Praxis**

Wird es in einigen Jahrzehnten noch Briefe geben, auf die man eine Marke klebt und sie in gelbe Briefkästen einwirft oder in einer Postfiliale abgibt? Wird man noch Einzahlungsscheine an einem bedienten Schalter mit Bargeld bezahlen können? Diese Fragen kann wahrscheinlich niemand so genau beantworten, auch nicht die Verantwortlichen der Post oder der Politik. Der Service Public war in den letzten Jahren im Wandel und wird es sicherlich auch bleiben. Deshalb ist es wichtig, dass jede Leistung des Service Public immer wieder hinterfragt, diskutiert und allenfalls verändert wird, denn letztendlich sollen alle Leistungen zeitgemäss und finanzierbar sein, aber dennoch für alle Bevölkerungsschichten einfach und unkompliziert zur Verfügung stehen können. Im Jahr 2004 bezeichnete der Schweizerische Bundesrat (2004: 4628) die Qualität vieler Leistungen des Service Public als «gut», auch im internationalen Vergleich. Ich behaupte, dass diese Qualität auch heute noch, 16 Jahre später, auf einem vergleichbaren Niveau ist. Es ist aber meines Erachtens schwierig die Qualität des Service Public in seinen unterschiedlichen Bereichen messen oder sogar berechnen zu können. Damit die gute Qualität des Service Public gehalten werden kann, wird es mit Sicherheit immer wieder Optimierungen, Gesetzesanpassungen und Reformen brauchen. Dabei wäre es aus meiner Sicht sinnvoll, wenn eine vermehrte Zusammenarbeit zwischen den politischen Behörden und der Wissenschaft sowie Interessensgruppierungen stattfinden könnten, wo auch neue Lösungen erarbeitet werden könnten, damit der Service Public auch in Zukunft auf einem hohen Qualitätslevel bleibt und seine Grundsätze weiterhin gelten werden. Finanzielle Überlegungen und Ausgabeneinschränkungen seitens der Politik, diverse gesellschaftliche Veränderungen und Verhaltensänderungen sowie die fortschreitende Digitalisierung werden unser Land in den nächsten Jahren sicherlich prägen und auch den Service Public beeinflussen. Deshalb erachte ich es als wichtig, dass stets gemeinsam und konstruktiv zusammengearbeitet wird, um auf solche Entwicklungen Antworten finden zu können. Die Suche nach solchen Antworten muss

für das Postwesen über die Überlegungen zum Poststellennetz hinausgehen. Auch das Bahnnetz kann nicht einfach nur von der Angebotsseite her betrachtet werden, denn die Folgen vieler Handlungen sieht man meistens erst in der Zukunft. Diese Arbeit hat gezeigt, dass Angebotsausbauten im öffentlichen Verkehr zu nicht vorhersehbaren Folgen wie beispielsweise einer zunehmenden Zersiedelung im Zürcher Kantonsgebiet geführt haben. Durch Veränderungen in anderen Bereichen des Service Public können auch jederzeit negative Folgen auftreten, deshalb ist es wichtig, diese einzelnen Bereiche nicht isoliert, sondern als Teil eines ganzen und vernetzten Systems zu betrachten. Anpassungen der Preise für die Benützung des öffentlichen Verkehrs können nicht ohne den Blick auf die ganze Mobilitätssituation diskutiert werden. Teurere Bahntickets könnten dazu führen, dass vermehrt vom öffentlichen Verkehr auf den motorisierten Individualverkehr gewechselt würde. Dies wiederum würde das Strassennetz stärker auslasten, allenfalls der Umweltschaden und wahrscheinlich auch andere, noch nicht bekannte und nicht vorhersehbare Folgen haben. Diese Folgen müssen von der Politik, der Wirtschaft und anderen Gruppierungen erkannt und mögliche Lösungen und Antworten darauf diskutiert werden.

Im europäischen Ausland gibt es bereits einige Projekte, wo Leistungen des Service Public zentral an einem Ort und mit verschiedenen beteiligten Unternehmen der Privatwirtschaft erbracht werden: In einem Dorf in den Niederlanden wurde eine Initiative gestartet, wo möglichst viele öffentliche Dienste, die über den Service Public hinausgehen, an einem zentralen Ort gebündelt werden können. Durch die Finanzierung einer Wohnungsgesellschaft werden die Angebote subventioniert, so dass ein geschlossener Dorfladen dank günstigerer Mietzinsen doch wieder öffnen konnte. Um den Dorfladen herum wurden Pflegedienste, Arztpraxen und ein Friseurgeschäft angesiedelt, damit konnte ein Dorfleben erhalten und den älteren Generationen der Bevölkerung ermöglicht werden, auch mit eingeschränkten Möglichkeiten in ihrer Mobilität in ihrer gewohnten Umgebung leben zu können. (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2013: 135) Solche Projekte könnten meines Erachtens auch bei uns, im Zürcher Unterland oder in noch ländlicheren Gebieten der Schweiz, geprüft und diskutiert werden. Denn auch im Zürcher Unterland haben viele kleinere Gemeinden – wie in dieser Arbeit aufgezeigt – keine eigene Poststelle mehr. Dazu kommt, dass oft auch die Dorfläden von Schliessungen bedroht sind, bediente Bahnschalter aufgehoben wurden und auch sonst kaum noch «belebte» Treffpunkte existieren.

Eine Kooperation zwischen dem öffentlichen Verkehr, dem Postwesen, der Gemeinde sowie anderen öffentlichen Ämtern und Versorgungsstellen könnte meiner Meinung nach geprüft werden. Sie könnte vielleicht dazu beitragen, dass Ressourcen gemeinsam und effizienter genutzt werden könnten. Damit verbunden wäre auch die Überlegung zu prüfen, inwiefern in gewissen ländlichen Gebieten in einem Verbund von kleineren Gemeinden ermöglicht werden könnte, dass an einem

zentralen Ort gewisse Dienstleistungen erbracht und von den Gemeinden rundherum finanziert werden könnten. Dadurch müsste nicht jede Gemeinde jede Dienstleistung anbieten, sondern sie könnte sich mit anderen Gemeinden zusammenschliessen, um Dienstleistungen gemeinsam erbringen zu können. Als Beispiel im Zürcher Unterland sähe ich dafür das Rafzerfeld: Dieses besteht aus fünf Gemeinden, zwei davon sind sehr klein und werden ihre Dorfläden vielleicht auch nicht mehr lange behalten können. Dann stellt sich die Frage, was mit der Poststelle geschieht, die bisher in diesen Dorfläden eine Postagentur betreiben konnte. In solchen Fällen wäre es meines Erachtens sinnvoll, eine von mehreren Gemeinden gemeinsam getragene und finanzierte Lösung zu finden. Langfristig werden wahrscheinlich viele Gemeinden auch fusionieren, für die Idee einer gemeinsamen Erbringung von Service-Public-Leistungen halte ich persönlich Fusionen aber nicht für zwingend notwendig. Ich bin dafür, dass der Service Public der Zukunft möglichst breit mit Vertretungen aus unterschiedlichsten Bereichen der Politik und der Wirtschaft diskutiert wird, damit sein Zweck auch künftig der gleiche bleiben wird: Der gesamten Bevölkerung Infrastrukturgüter und -dienstleistungen «in guter Qualität und zu angemessenen Preisen» (Schweizerischer Bundesrat 2004: 4570) zur Verfügung zu stellen.

## 7 Literatur

Akademie für Raumforschung und Landesplanung (2016): Daseinsvorsorge und Lebensverhältnisse neu denken: Perspektiven und Handlungsfelder. Positionspapier aus der ARL, 108. Hannover.

Angebotsverordnung (1988): Verordnung über das Angebot im öffentlichen Personenverkehr (Angebotsverordnung) vom 14.12.1988.

Archivierungsgesetz (1998): Bundesgesetz über die Archivierung (Archivierungsgesetz, BGA) vom 26.06.1998, Stand am 01.05.2013.

BAKOM (2018): Ausgestaltung der Erreichbarkeit von postalischen Zugangspunkten: Bericht und Empfehlungen der Arbeitsgruppe zur postalischen Grundversorgung.

Barlösius, Eva & Neu, Claudia (2007): „Gleichwertigkeit – Ade?“ Die Demographisierung und Peripherisierung entlegener ländlicher Räume. In: PROKLA, Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft, 37(146), 77–92.

Binder, Julia & Matern, Antje (2019): Mobility and social exclusion in peripheral regions. In: European Planning Studies. New York: Routledge.

Bogner, Alexander & Menz, Wolfgang (2002): Das theoriegenerierende Experteninterview: Erkenntnisinteresse, Wissensformen, Interaktion. In: Bogner, Alexander et al. (Hrsg.): Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung. Opladen: Leske + Budrich, 33–70.

Böhlen, Hanspeter et al. (2006): 29. Juli 2006: Letzter Tag Postbüro Teufen ZH. Herausgegeben von dem Briefmarkenfreunden Embrachertal.

Bowen, Glenn A. (2009): Document analysis as a qualitative research method. In: Qualitative Research Journal, 9(2), 27–40.

Brandt, Torsten & Schulten, Thorsten (2007): Liberalisation and privatisation of public services and the impact on labour relations: A comparative view from six countries in the postal, hospital, local public transport and electricity sectors. Düsseldorf: Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut der Hans-Böckler-Stiftung.

Brenner, Neil & Theodore, Nik (2002): Cities and the Geographies of “Actually Existing Neoliberalism”. In: Antipode, 34(3): 349–379.

Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2005): Öffentliche Daseinsvorsorge und demographischer Wandel: Erprobung von Anpassungs- und Entwicklungsstrategien in Modellvorhaben der Raumordnung. Herausgegeben vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen – Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung. Berlin/Bonn.

Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen (1998): Bundesgesetz über die Schweizerischen Bundesbahnen (SBBG) vom 20.03.1998, Stand am 01.01.2016.

Bundesgesetz über Regionalpolitik (2006): Bundesgesetz über Regionalpolitik vom 06.10.2006, Stand am 01.01.2013.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013): Daseinsvorsorge im europäischen Vergleich – Problemwahrnehmung, Lösungsstrategien, Maßnahmen. BMVBS-Online-Publikation 03/2013. Berlin.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1874): Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Stand am 20.04.1999.

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (1999): Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18.04.1999, Stand am 01.01.2020.

Butterwegge, Christoph et al. (2007): Kritik des Neoliberalismus. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Commission of the European Communities (1992): Green Paper on the Development of the Single Market for Postal Services, COM(91) 476. Brussels.

COVID-19-Verordnung 2 (2020): Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID 19) (COVID-19-Verordnung 2) vom 13.03.2020, Stand am 09.04.2020.

Deeke, Axel (1995): Experteninterviews: Ein methodologisches und forschungspraktisches Problem. Einleitende Bemerkungen und Fragen zum Workshop: In: Brinkmann, Christian et al. (Hrsg.): Experteninterviews in der Arbeitsmarktforschung: Diskussionsbeiträge zu methodischen Fragen und praktischen Erfahrungen. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 191. Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit, 7–22.

Demo SCOPE (2017): Postversorgung in der Schweiz: Erhebung im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation BAKOM. Schlussbericht vom 9. November 2017.

Der Bund (2016): Die Schweiz hat einen verlässlichen Service public.

<https://www.derbund.ch/schweiz/standard/die-schweiz-hat-einen-verlaesslichen-service-public/story/16690101> (Stand: 05.04.2016; Zugriff: 03.01.2020).

Die Schweizerische Post (2011): Gelb bewegt: Die Schweizerische Post ab 1960. Bern: Stämpfli Verlag AG.

Die Schweizerische Post (2018): Factsheet: Status Quo «Umbau Postnetz», 15. Oktober 2018.

Die Schweizerische Post (2020a): Sechs physische Zugangspunkte.

<https://www.post.ch/de/ueber-uns/portraet/wussten-sie-schon/physische-zugangspunkte>  
(Zugriff: 14.04.2020).

Die Schweizerische Post (2020b): Standorte und Öffnungszeiten. <https://places.post.ch/>  
(Zugriff: 18.04.2020).

Dresing, Thorsten & Pehl, Thorsten (2018): Praxisbuch Interview, Transkription & Analyse: Anleitungen und Regelsysteme für qualitativ Forschende. 8. Auflage. Marburg. Online verfügbar: <https://www.audiotranskription.de/praxisbuch> (Zugriff: 17.04.2020).

Drews, Kathrin (2014): Die Politische Ökonomie der Europäisierung: Die Transformation des deutschen und politischen Postsektors. Wiesbaden: Springer VS.

Dünki, Joos & Böhlen, Hanspeter (1992): 150 Jahre Post im Embrachertal: Dokumentation zum Jubiläum der Eröffnung des ersten Postbüros im Embrachertal am 1. Juli 1842 in Rorbas.

Duranton, Sylvain et al. (2017): The 2017 European Railway Performance Index. The Boston Consulting Group.

Fahrplanverfahrensverordnung (1997): Fahrplanverfahrensverordnung (FVV) vom 15.10.1997.

Finger, Matthias & Trinkner, Urs (2014): Service public in der Schweiz: Herausforderungen aus ökonomischer Sicht. Diskussionspapier März 2014. EPF Lausanne.

Flick, Uwe (2019): Qualitative Sozialforschung: Eine Einführung. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt's Enzyklopädie.

Flughafen Zürich AG (2020): ZRHpedia: Infrastruktur Flughafen Zürich, Stand Januar 2020, Version 21.0.

Frey, René L. (2008): Service public in der Schweiz: Reform der Grundversorgung in der Fläche. In: Informationen zur Raumentwicklung, 1/2.2008. Bonn: 49–56.

Frey, René L. (2000): Privatisierung der Infrastruktur und Raumordnungspolitik. In: Geographica Helvetica, 55(3), 184–192.



Gemeinde Niederglatt (2020): Postgebäude von Niederglatt. <http://www.niederglatt-zh.ch/de/portrait/fotoalbum/welcome.php?action=showgallery&galid=5708> (Zugriff: 18.04.2020).

Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (1988): Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (PVG) vom 06.03.1988.

Guggenbühl, Heinrich (1994): Stadel: Raat, Schüpheim, Stadel und Windlach. Entwicklung einer Gemeinde. Herausgegeben von der Gemeinde Stadel.

Hediger, Hermann (2009): Das Ende des Bahn- und Postschalters in Zweidlen. In: Gemeinde Glattfelden (Hrsg.): Glattfelder Jahrheft 2009.

Hedinger, Heinrich (1961): Chronik der Gemeinde Dielsdorf. Herausgegeben von der Gemeinde Dielsdorf.

Helfferrich, Cornelia (2014): Leitfaden- und Experteninterviews. In: Baur, Nina & Blasius, Jörg (Hrsg.): Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 559–574.

Hildebrandt, Thomas (2011): Im Wandel der Zeiten: Bülach zwischen 811 und heute. Festschrift zum Jubiläumsjahr 2011. Neujahrsblätter der Lesegesellschaft Bülach, 44.

Hobmeier, Norbert (1990): Die S-Bahn Zürich. Zürich & Wiesbaden: Orell Füssli.

Hox, Joop J. & Boeije, Hennie R. (2005): Data Collection, Primary vs. Secondary. In: Encyclopedia of Social Measurement, 593–599.

Hürlimann, Gisela (2007): Die Eisenbahn der Zukunft: Automatisierung, Schnellverkehr und Modernisierung bei den SBB 1955–2005. In: Gugerli, David: Interferenzen, 12. Zürich: Chronos.

Hürzeler, Fabian & Rühl, Thomas (2011): Der Wirtschaftsraum Zürich Flughafen auf einen Blick. In: Neff, Martin (Hrsg.): Credit Suisse Economic Research. Zürich: 1–8.

INFRAS (1999): Liberalisierung und Grundversorgung in den Sektoren Telekommunikation, Post, Elektrizität und öffentlicher Verkehr: State-of-the-Art Bericht und sektorübergreifende Übersicht.

IGöV et al. (2017): Kursbuch Schweiz: 2018. Bern: Stämpfli Verlag AG.

Kantonsrat des Kantons Zürich (2018): Richtplan. Beschluss des Kantonsrates (Festsetzung), Stand am 22.10.2018.

Karlaftis, Matthew & McCarthy, Patrick (1999): The Effect of Privatization on Public Transit Costs. In: *Journal of Regulatory Economics*, 16(1): 27–43.

Knieps, Günter et al. (2009): Wettbewerb und Universaldienst in europäischen Postmärkten. In: Knieps, Günter & Weiß, Hans-Jörg (Hrsg.): *Fallstudien zur Netzökonomie*. Wiesbaden: Gabler, 87–109.

Knieps, Günter & Weiß, Hans-Jörg (2009): Regulierung der Eisenbahninfrastruktur: Marktmacht, Interoperabilität und das Defizitproblem. In: Knieps, Günter & Weiß, Hans-Jörg (Hrsg.): *Fallstudien zur Netzökonomie*. Wiesbaden: Gabler, 139–169.

König, Ulrich & Hametner, Claudia (2009): Herausforderung Service public: Handlungsoptionen für Gemeinden. In: *Forum Helveticum* (Hrsg.): *Service public unter der Lupe*. Baden: hier + jetzt, 86–89.

Kuckartz, Udo & Rädiker, Stefan (2019): *Analyzing Qualitative Data with MAXQDA: Text, Audio, and Video*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Küpper, Patrick (2011): Auf dem Weg zu einem Grundangebot von Mobilität in ländlichen Räumen – Probleme, Ursachen und Handlungsoptionen. In: Hege, Hans-Peter et al. (Hrsg.): *Schneller, öfter, weiter? Perspektiven der Raumentwicklung in der Mobilitätsgesellschaft*. 13. Junges Forum der ARL, Arbeitsberichte der ARL 1. Hannover, 152–168.

Limmattaler Zeitung (2016): Schliessung des SBB-Schalters: «Das ist Service-public-Abbau auf dem Buckel der Älteren». <https://www.limmattalerzeitung.ch/limmattal/region-limmattal/schliessung-des-sbb-schalters-das-ist-service-public-abbau-auf-dem-buckel-der-aelteren-130607188> (Stand: 29.09.2016; Zugriff: 03.01.2020).

Litra (1990): *S-Bahn Zürich: Beginn einer Renaissance*. Olten: Dietschi.

Luzerner Zeitung (2019): Wo man bald schneller surft: In diesen 52 Städten schaltet die Swisscom bald das 5G-Netz auf. <https://www.luzernerzeitung.ch/wirtschaft/wo-man-bald-schneller-surft-in-diesen-52-staedten-schaltet-die-swisscom-bald-das-5g-netz-auf-ld.1110131> (Stand: 10.04.2019; Zugriff: 10.02.2020).

Maier, Gunther et al. (2006): *Regional- und Stadtökonomik 2: Regionalentwicklung und Regionalpolitik*. Wien: Springer.

Majone, Giandomenico (1997): From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. In: *Journal of Public Policy*, 17(2): 139–167.

Mayring, Philipp (2014): Qualitative Content Analysis: Theoretical Foundation, Basic Procedures and Software Solution. Klagenfurt. Online verfügbar:

<https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/39517> (Zugriff: 17.04.2020).

Meister, Urs (2012): Mehr Markt für den Service public: Warum die Schweizer Infrastrukturversorgung weniger Staat und mehr Wettbewerb braucht. Avenir Suisse. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung.

Nadler, Robert (2017): The Elephant in the Room. Über das Verhältnis von demographischem Wandel, Daseinsvorsorge und zivilgesellschaftlichem Engagement in Deutschland. In: Raumforschung und Raumordnung, 75(6): 499–512.

Nef, Werner (2014): S-Bahn Zürich: Ein Jahrhundertwerk, das seinesgleichen sucht. In: LOKI-Spezial 36. Zürich: Lokpress.

Neu, Claudia (2014): Ländliche Räume und Daseinsvorsorge – Bürgerschaftliches Engagement und Selbstaktivierung. In: Dünkel, Frieder et al. (Hrsg.): Think Rural! Dynamiken des Wandels in peripheren ländlichen Räumen und ihre Implikationen für die Daseinsvorsorge. Wiesbaden: Springer Fachmedien, 117–124.

Neue Zürcher Zeitung (2018): Alle drei Tage schliesst eine Poststelle.

<https://www.nzz.ch/schweiz/alle-drei-tage-schliesst-eine-poststelle-ld.1428292> (Stand: 15.10.2018; Zugriff: 03.01.2020).

Nussbaumer, Gustav et al. (2018): Raum- & Landschaftsentwicklung Grundzüge. Skript zur Vorlesung. Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung, ETH Zürich.

OECD (2003): Privatising State-Owned Enterprises: An Overview of Policies and Practices in OECD Countries. Paris: OECD Publications.

Personenbeförderungsgesetz (2009): Bundesgesetz über die Personenbeförderung (Personenbeförderungsgesetz, PBG) vom 20.03.2009, Stand am 03.03.2020.

Postarchiv (2020): Zusammenstellung Poststellengeschichte der Gemeinden des Zürcher Unterlandes 1998–2020. Tabelle aus diversen Archivmaterialien.

Postgesetz (2010): Postgesetz (PG) vom 17.10.2010, Stand am 01.01.2012.

Postorganisationsgesetz (2010): Bundesgesetz über die Organisation der Schweizerischen Post (Postorganisationsgesetz, POG) vom 17.12.2010, Stand am 01.10.2012.

Postverordnung (2012): Postverordnung (VPG) vom 29.08.2012, Stand am 28.07.2015.

PTT-Archiv (2020): Poststellen Zürcher Unterland: Angaben zu Standorten zwischen 1970 und 1997. Tabelle aus Poststellenchroniken Post-199\_A\_0008 KPD Zürich.

Raumplanungsgesetz (1979): Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22.06.1979, Stand am 01.01.2019.

Regierungsrat Kanton Zürich (2017): Raumplanungsbericht 2017. Bericht des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 27. Juni 2018.

Regierungsrat Kanton Zürich (2018): Gesamtverkehrskonzept Kanton Zürich 2018. Regierungsratsbeschluss vom 09.01.2018.

Scheele, Ulrich (2007): Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung in netzgebundenen Infrastruktursektoren. In: Gust, Dieter (Hrsg.): Wandel der Stromversorgung und räumliche Politik. Hannover: Verlag der ARL, 35–67.

Schmid, Ernst (2008): Postgeschichte Bezirk Dielsdorf. Windlach.

Schmidt, Susanne K. (1998): Liberalisierung in Europa: Die Rolle der Europäischen Kommission. Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, 33. Frankfurt am Main: Campus Verlag.

Schmidt, Werner (2017): Dokumentenanalyse in der Organisationsforschung. In: Liebig, Stefan et al. (Hrsg.): Handbuch Empirische Organisationsforschung. Wiesbaden: Springer Gabler, 443–466.

Schnell, Rainer et al. (2018): Methoden der empirischen Sozialforschung. 11. Auflage. Berlin/Boston: De Gruyter.

Scholl, Lynn (2006): Privatization of Public Transit: A Review of the Research on Contracting of Bus Services in the United States. In: Berkeley Planning Journal, 19(1): 143–161.

Schweizerische Bundesbahnen (1970): Amtliches Kursbuch Schweiz: Sommer 1970. Bern: Betriebsabteilung der Generaldirektion der SBB.

Schweizerische Bundesbahnen (1975): Amtliches Kursbuch Schweiz: Sommer 1975. Bern: Betriebsabteilung der Generaldirektion der SBB.

Schweizerische Bundesbahnen (1980): Amtliches Kursbuch Schweiz: Sommer 1980. Bern: Betriebsabteilung der Generaldirektion der SBB.

Schweizerische Bundesbahnen (1985): Offizielles Kursbuch Schweiz: Sommer 1985. Bern: Verlag Schweizerische Bundesbahnen, Betriebsabteilung der Generaldirektion.

Schweizerische Bundesbahnen (1990a): Offizielles Kursbuch Schweiz: 1990–91, Autobusse. Bern: Verlag Schweizerische Bundesbahnen, Betriebsdirektion.

Schweizerische Bundesbahnen (1990b): Offizielles Kursbuch Schweiz: 1990–91, Bahnen, Seilbahnen, Schiffe. Bern: Verlag Schweizerische Bundesbahnen, Betriebsdirektion.

Schweizerische Bundesbahnen (1995a): Offizielles Kursbuch Schweiz: 1995–96, Autobusse. Bern: Verlag Schweizerische Bundesbahnen, Betriebsdirektion.

Schweizerische Bundesbahnen (1995b): Offizielles Kursbuch Schweiz: 1995–96, Bahnen, Seilbahnen, Schiffe. Bern: Verlag Schweizerische Bundesbahnen, Betriebsdirektion.

Schweizerische Bundesbahnen (2000a): Offizielles Kursbuch Schweiz: 2000–01, Autobusse. Bern: Verlag Schweizerische Bundesbahnen, Finanzen und Netzmanagement.

Schweizerische Bundesbahnen (2000b): Offizielles Kursbuch Schweiz: 2000-01, Bahnen, Seilbahnen, Schiffe. Bern: Verlag Schweizerische Bundesbahnen, Finanzen und Netzmanagement.

Schweizerische Bundesbahnen (2004a): Offizielles Kursbuch Schweiz: 2005, Autobusse. Bern: Schweizerische Bundesbahnen, Infrastruktur, Produkte & Systeme.

Schweizerische Bundesbahnen (2004b): Offizielles Kursbuch Schweiz: 2005, Bahnen, Seilbahnen, Schiffe. Bern: Schweizerische Bundesbahnen, Infrastruktur, Produkte & Systeme.

Schweizerische Bundesbahnen (2009a): Offizielles Kursbuch Schweiz: 2010, Band 1: Bahnen, Seilbahnen, Schiffe. Bern: Schweizerische Bundesbahnen, Infrastruktur.

Schweizerische Bundesbahnen (2009b): Offizielles Kursbuch Schweiz: 2010, Band 3: Autobusse Ost. Bern: Schweizerische Bundesbahnen, Infrastruktur.

Schweizerische Bundesbahnen (2014a): Offizielles Kursbuch Schweiz: 2015, Band 1: Bahnen, Seilbahnen, Schiffe. Bern: Schweizerische Bundesbahnen, Infrastruktur.

Schweizerische Bundesbahnen (2014b): Offizielles Kursbuch Schweiz: 2015, Band 3: Autobusse Ost. Bern: Schweizerische Bundesbahnen, Infrastruktur

Schweizerischer Bundesrat (2004): Grundversorgung in der Infrastruktur (Service public): Bericht des Bundesrates. In: Schweizerische Bundeskanzlei: Bundesblatt 2004, 4569–4644.

Schweizerischer Bundesrat (2005): Botschaft über die Neue Regionalpolitik (NRP). In: Schweizerische Bundeskanzlei: Bundesblatt 2005: 231–308.

Schweizer Radio und Fernsehen (2015): Digital vor Schalter: SBB setzt auf Online-Ticketverkauf. <https://www.srf.ch/news/panorama/digital-vor-schalter-sbb-setzt-auf-online-ticketverkauf> (Stand: 24.11.2015; Zugriff: 03.01.2020).

Schweizer Radio und Fernsehen (2017): In Städten dominiert klar der öffentliche Verkehr. <https://www.srf.ch/news/schweiz/in-staedten-dominiert-klar-der-oeffentliche-verkehr> (Stand: 10.04.2017; Zugriff: 10.02.2020).

Statistisches Amt Kanton Zürich (2020): Gemeindeporträt Kanton Zürich. [https://statistik.zh.ch/internet/justiz\\_inneres/statistik/de/daten/gemeindeportraet\\_kanton\\_zuerich.html#a-content](https://statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/daten/gemeindeportraet_kanton_zuerich.html#a-content) (Stand: 17.01.2020; Zugriff: 18.01.2020).

St. Galler Tagblatt (2018): Fünf Landspitälern droht die Schliessung. <https://www.tagblatt.ch/ostschweiz/fuenf-landspitaelern-droht-die-schliessung-ld.1026235?reduced=true> (Stand: 04.06.2018; Zugriff: 03.01.2020).

Stromer, Markus (1992): Geschichte der Gemeinde Embrach: Band 2. Das 19. und 20. Jahrhundert. Herausgegeben von der Gemeinde Embrach.

Swissinfo (2016): «Pro Service Public»: Überraschend klares Nein. <https://www.swissinfo.ch/ger/politik/schweiz-abstimmung-initiative-5-juni-service-public/42200350> (Stand 05.06.2016; Zugriff: 15.02.2020).

Tages-Anzeiger (2015): SBB schliessen die Hälfte aller Bahnschalter. <https://www.tagesanzeiger.ch/wirtschaft/unternehmen-und-konjunktur/SBB-schliessen-die-Haelfte-aller-Bahnschalter/story/15273534> (Stand: 29.03.2015; Zugriff: 03.01.2020).

Trömmel, Ingeborg (1992): System-Entwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik. In: Kreile, Michael: Die Integration Europas. Politische Vierteljahresschrift, 33(23). Opladen: Westdeutscher Verlag, 185–208.

UVEK (2012): Postverordnung vom 29. August 2012: Erläuterungsbericht.

Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (2009): Verordnung über die Abgeltung des regionalen Personenverkehrs (ARPV) vom 11.11.2009, Stand am 15.12.2019.

Verordnung über die Personenbeförderung (2009): Verordnung über die Personenbeförderung (VPB) vom 04.11.2009, Stand am 01.07.2016.

White, Peter R. (2010): The conflict between competition policy and the wider role of the local bus industry in Britain. In: Research in Transportation Economics, 29(1): 152–158.

Winter, Stefanie (2000): Quantitative vs. Qualitative Methoden. Mannheim. Online verfügbar:  
[http://nosnos.synology.me/MethodenlisteUniKarlsruhe/imihome.imi.uni-karlsruhe.de/nquantitative\\_vs\\_qualitative\\_methoden\\_b.html](http://nosnos.synology.me/MethodenlisteUniKarlsruhe/imihome.imi.uni-karlsruhe.de/nquantitative_vs_qualitative_methoden_b.html) (Zugriff: 18.04.2020).

## 8 Anhang

### 8.1 Interviewleitfaden

Für die Durchführung der 12 Interviews (siehe Kapitel 3.2.2) wurde folgender Interviewleitfaden verwendet:

1. [Einstieg] Bitte stellen Sie sich und Ihre Funktion zuerst einmal kurz vor.
2. [Forschungsfrage 1] Wie hat sich aus Ihrer Perspektive der Service Public in den letzten Jahrzehnten verändert?
  - a. Wie das Postwesen und seine Zugangspunkte?
  - b. Wie der öffentliche Verkehr?
  - c. Wo sehen Sie positive Veränderungen?
  - d. Wo sehen Sie negative Veränderungen?
3. [Forschungsfrage 2] Welche Faktoren spielen Ihrer Meinung nach bei all diesen Veränderungen die wichtigste Rolle?
  - a. 1990 wurde die S-Bahn Zürich eingeführt. Sehen Sie darin auch einen Einfluss auf den Service Public im Zürcher Unterland?
  - b. Welche Rolle lassen Sie der Digitalisierung zukommen?
  - c. Welche Rolle spielt für Sie der gegenwärtig in der Öffentlichkeit und in den Medien sehr oft thematisierte Klimawandel? Gibt es einen Zusammenhang zwischen dem Klimawandel und den Veränderungen im Service Public? Auch für das Zürcher Unterland?
  - d. Das Mobilitätsverhalten hat sich seit 1970 auch sehr stark verändert. Sehen Sie darin auch einen Zusammenhang mit den Veränderungen des Service Public? Auch für das Zürcher Unterland?
  - e. Kann man in Laufe der letzten 50 Jahre auch von einer stärkeren Fokussierung des öffentlichen Verkehrs im Zürcher Unterland auf die Stadt Zürich als «Metropole» sprechen?
4. [Forschungsfrage 2] Die Wohnbevölkerung des Zürcher Unterlandes hat sich zwischen 1970 und 2018 von knapp 60'000 auf rund 120'000 Personen verdoppelt. Tragen die Veränderungen des Service Public Ihres Erachtens diesem Umstand Rechnung?
5. [Forschungsfrage 3] Das Bundesgesetz über Regionalpolitik beruht unter anderem auf dem Grundsatz, dass die Regionen eigene Initiativen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit



und zur Erhöhung der Wertschöpfung entwickeln. Wo erkennen Sie persönlich solche Initiativen im Zürcher Unterland?

6. [Forschungsfrage 3] Der Bundesrat gibt vor, dass der Service Public für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen und in guter Qualität zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen soll. Sehen Sie diese Vorgabe für das Zürcher Unterland erfüllt?
7. [Forschungsfrage 3] Zwischen 1970 und 2018 sind nicht nur im Zürcher Unterland, sondern schweizweit viele Poststellen aufgehoben worden. Die Politik schreibt aber im Postgesetz (Artikel 14) vor, dass die Post landesweit ein flächendeckendes Netz von Zugangspunkten sicherstellt, so dass die Grundversorgung in angemessener Distanz zugänglich ist. Finden Sie, dass diese Vorgabe für das Zürcher Unterland weiterhin gegeben ist?
  - a. Weshalb?
  - b. Weshalb nicht?
8. [Abschluss (wegzulassen bei Zeitnot)] Wie sehen Sie die Zukunft des Service Public?
  - a. Bezogen auf die Post?
  - b. Bezogen auf den öffentlichen Verkehr?
  - c. Bezogen auf das Zürcher Unterland?
9. [Abschluss (wegzulassen bei Zeitnot)] Werden die gesetzlichen Rahmenbedingungen des Service Public in Zukunft angepasst werden müssen?

## 8.2 Bevölkerungsdaten

Tabelle 5: Wohnbevölkerungszahlen der Stadt Bülach, des Zürcher Unterlands und des Kantons Zürich zwischen 1970 und 2018, jeweils per 31.12.

Jahr	Wohnbevölkerung Stadt Bülach	Wohnbevölkerung Zürcher Unterland	Wohnbevölkerung Kanton Zürich
1970	11'043	52'745	1'107'788
1971	11'328	54'132	1'103'267
1972	11'846	55'862	1'113'398
1973	12'013	58'331	1'120'481
1974	11'904	59'673	1'123'483
1975	11'768	59'593	1'114'662
1976	11'867	60'066	1'106'518
1977	11'889	60'766	1'106'521
1978	11'953	61'809	1'100'302
1979	12'199	62'909	1'105'406
1980	12'430	64'222	1'109'998
1981	12'650	65'440	1'113'390
1982	12'985	66'814	1'117'809
1983	12'969	67'684	1'119'042
1984	13'063	68'302	1'120'321
1985	13'171	69'196	1'122'778
1986	13'204	70'187	1'127'674
1987	13'253	71'226	1'133'362
1988	13'322	72'397	1'140'100
1989	13'324	73'388	1'145'522
1990	13'445	74'590	1'154'681
1991	13'644	75'718	1'166'039
1992	13'578	76'149	1'158'664
1993	13'697	76'982	1'162'120
1994	13'665	78'000	1'167'087
1995	13'679	79'243	1'172'970
1996	13'600	80'293	1'176'347
1997	13'669	81'282	1'178'394
1998	13'747	82'596	1'184'002
1999	13'755	84'048	1'193'789
2000	13'923	85'629	1'206'708
2001	13'996	87'042	1'223'101
2002	14'155	88'289	1'237'920
2003	14'096	89'164	1'245'683
2004	14'231	90'656	1'255'645
2005	14'815	92'155	1'264'141
2006	15'571	93'889	1'274'384
2007	16'052	96'033	1'300'545
2008	16'793	98'858	1'326'775
2009	17'034	100'322	1'344'866
2010	17'478	102'530	1'371'007
2011	17'472	103'894	1'390'124
2012	17'928	105'656	1'406'083
2013	18'348	107'569	1'421'895
2014	18'848	109'673	1'443'436
2015	19'342	111'200	1'463'459
2016	19'503	112'723	1'482'003
2017	19'817	114'593	1'498'641
2018	20'386	115'936	1'516'798

(Statistisches Amt Kanton Zürich 2020)

---

***Persönliche Erklärung:***

*Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig verfasst und die den verwendeten Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe.*

*Zürich, 30. April 2020*



*Roman Fiabane*