

Auszug aus dem Protokoll des Stadtrates von Zürich

vom

GR Nr. 98/156

20. Januar 1999

97. Interpellation von Niklaus Scherr und Markus Bischoff betreffend Buslinien der Verkehrsbetriebe Glattal, Ausschreibung. Am 27. Mai 1998 reichten die Gemeinderäte Niklaus Scherr (AL) und Markus Bischoff (AL) folgende Interpellation GR Nr. 98/156 ein:

Am 30. April 1998 hat der Verkehrsrat des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) drei weitere, bis jetzt von der VBZ im Auftrag bediente Buslinien der Verkehrsbetriebe Glattal (VBG) zum freien Wettbewerb ausgeschrieben; am 15. Juni läuft die Ausschreibefrist ab, am 9. Juli soll der Vergabe-Entscheid erfolgen. Gegen diese Ausschreibung hat die Alternative Liste beim Regierungsrat Aufsichtsbeschwerde wegen Kompetenzüberschreitung des ZVV erhoben. Inhaber der bundesrechtlichen Konzession für die drei ausgeschriebenen Buslinien und damit nach AL einzig zu einer Ausschreibung berechtigt sind die Verkehrsbetriebe Glattal, bei denen die Stadt beteiligt ist und durch Thomas Wagner im Verwaltungsrat vertreten wird. Voraussetzung für den Zuschlag ist gemäss § 26 der kantonalen Submissionsverordnung die Einhaltung der "Arbeitsbedingungen der Gesamtarbeitsverträge, der Normalarbeitsverträge oder bei deren Fehlen die branchenüblichen Vorschriften, die an den Orten gelten, wo die Arbeiten ausgeführt werden". Als "branchenüblich" definiert der ZVV in seiner Ausschreibung die Minimal-Vorschriften des Obligationenrechts und des Arbeitsgesetzes über den öffentlichen Verkehr (AZG).

Bei einem Verlust der drei Glattal-Linien stehen bei den VBZ weitere Arbeitsplätze auf dem Spiel, nachdem seit anfangs 90er-Jahre bereits 470 Arbeitsplätze abgebaut wurden. Die VBZ selber sollen bis in die Jahre 2001/2003 von Ausschreibungen verschont bleiben, jedoch nur unter der Voraussetzung, dass sie eine vom ZVV einseitig diktierte "Zielvereinbarung" unterzeichnen. Stadtrat Wagner und die VBZ haben in öffentlichen Erklärungen vehement gegen das Diktat des ZVV protestiert, Stadtrat Wagner will zudem aus Protest bis auf weiteres nicht mehr an den Beratungen des ZVV-Verkehrsrates teilnehmen.

In diesem Zusammenhang bitte ich den Stadtrat um Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie beurteilt der Stadtrat das Vorgehen des ZVV, über den Kopf der Konzessionärin VBG hinweg die Buslinien auszuschreiben, in rechtlicher Hinsicht? Liegt nicht eine Kompetenzüberschreitung des ZVV vor? Hat der Stadtrat im Vorfeld der ZVV-Ausschreibung entsprechende rechtliche Abklärungen vornehmen lassen? Was hat Stadtrat Thomas Wagner als städtischer Vertreter im VBG-Verwaltungsrat diesbezüglich unternommen?
2. Falls der Stadtrat das Vorgehen des ZVV bei der Ausschreibung als rechtlich unzulässig erachtet, ist er bereit, im Rahmen der Ausschreibung entsprechende rechtliche Schritte zu unternehmen?
3. Teilt der Stadtrat die Interpretation des ZVV bezüglich der "branchenüblichen" Arbeitsbedingungen? Ist er der Meinung, bei Fehlen eines Normal- oder Gesamtarbeitsvertrags hätten die Arbeitsbedingungen der hauptsächlichen Anbieter (SBB, PTT, VBZ) als "branchenüblich" zu gelten? Was hat der Stadtrat bzw. sein Vertreter im ZVV, Thomas Wagner, konkret unternommen, um einer solchen Auffassung beim ZVV zum Durchbruch zu verhelfen?
4. Wie präsentiert sich die rechtliche Situation bei den VBZ? Was für Rechte stehen den VBZ gemäss Konzession zu? Kann der ZVV gegen den Willen der VBZ als Konzessionärin Bus- und/oder Tramlinien überhaupt ausschreiben? Ergeben sich aufgrund der Bahnreform konzessionsrechtlich hierbei Änderungen? Ist der Stadtrat bereit, darüber ein Rechtsgutachten erstellen zu lassen?

5. Was ist der Stand der Gespräche über die vom ZVV geforderte "Zielvereinbarung"? Welches sind gemäss ZVV-Forderungen deren wesentliche Inhalte? Sind mit anderen Transportunternehmungen bereits solche Vereinbarungen abgeschlossen worden? Wie werden die gemeinwirtschaftlichen und sozialen Verpflichtungen eines kommunalen Betriebes wie der VBZ berücksichtigt?
6. Offenbar gestützt auf § 24 e PVG liefern die VBZ sämtliche Nebenerträge, so auch die Werbeeinnahmen, vollumfänglich an den ZVV ab. Die Verkehrsbetriebe Glattal dagegen kassieren die Nebenerträge selber ein. Wie erklärt sich dieser Unterschied? Was für Regelungen gelten diesbezüglich bei SBB und SZU? Was für rechtliche Möglichkeiten bestehen für die Stadt, den Ertrag aus Nebenaktivitäten selber zu vereinnahmen?
7. Gemäss § 25 PVG tragen die Transportunternehmungen grundsätzlich Nutzen und Gefahr von Abweichungen des tatsächlichen Betriebsergebnisses von den in den Transportverträgen vereinbarten Beträgen. 1996 haben die VBZ das mit dem ZVV vereinbarte Leistungsentgelt um 21 Mio. Franken, 1997 gar um 28,3 Mio. Franken unterschritten; 1991 bis 1997 blieb die VBZ insgesamt um 127,1 Mio. Franken unter dem mit dem ZVV vereinbarten Leistungsentgelt. Dieser Minderaufwand ist, zumindest in den Jahren 1996/97, entgegen dem Wortlaut des PVG vollumfänglich dem ZVV zugute gekommen? Wie beurteilt der Stadtrat dieses Vorgehen des ZVV? Ist es mit § 25 PVG vereinbar? Was hat der Stadtrat gegen diese Gewinnabführung an den ZVV konkret unternommen bzw. gedenkt er zu unternehmen?
8. Was gedenkt der Stadtrat weiter zu unternehmen, um den Interessen von Stadt und VBZ beim ZVV Nachachtung zu verschaffen? Hält er die Haltung von Stadtrat Wagner, den ZVV-Verkehrsratssitzungen, u. a. der entscheidenden Ausschreibungssitzung vom 9. Juli 1998, fernzubleiben, für klug?
9. Die Stadt bzw. die VBZ erbringt einen Drittel der ZVV-Transportleistungen, ist aber nur mit einem Vertreter im neunköpfigen Verkehrsrat vertreten und zahlt zwei Drittel der Gemeindebeiträge. Was für Möglichkeiten sieht der Stadtrat, diese nachteiligen Regelungen zu ändern?
10. Für 1999 plant der ZVV eine Ausdünnung der Fahrleistungen und einen Bruch des Taktfahrplans in Randstunden und Randregionen. Ist der Stadtrat nicht auch der Meinung, dass damit Arbeits- und Freizeit-PendlerInnen nach Zürich wieder vermehrt aufs Auto umsteigen? Was für Schritte unternimmt er dem ZVV gegenüber, um diese verkehrstechnisch unsinnige und für die Stadt Zürich schädliche Massnahme zu verhindern?

Auf den Antrag des Vorstehers des Departements der Industriellen Betriebe beantwortet der Stadtrat die Interpellation wie folgt:

Bei den genannten Ausschreibungen im öffentlichen Verkehrswesen ist zu unterscheiden zwischen den Ausschreibungen der Glattal-Linien und möglichen weiteren Ausschreibungen des Zürcher Verkehrsverbundes (ZVV) im Rahmen einer "neuen Wettbewerbsordnung", wie sie der Verkehrsrat im Frühjahr 1998 beschlossen hat. Bei den Ausschreibungen aufgrund der neuen Wettbewerbsordnung gilt ein Moratorium bis 2003, falls die Unternehmen mit dem ZVV eine Zielvereinbarung für den Zeitraum bis 2003 bezüglich Kosten und Qualität abschliessen und nachweislich die geforderten Zwischenziele erreichen. Werden die Zwischenziele verfehlt oder wird keine Vereinbarung abgeschlossen, so behält sich der Zürcher Verkehrsverbund vor, weitere Linien auszuschreiben. Diese Ausschreibungen des ZVV sollen insbesondere auch Linien betreffen, welche die VBZ betreiben bzw. für welche sie im Besitz der Konzession sind.

Bei den im Frühjahr zur Ausschreibung gelangten Glattal-Linien sind die VBZ nicht im Besitz der Konzession; hier erfüllen sie, aufgrund des Betriebsvertrages zwischen VBG und VBZ, lediglich die Funktion als Transportbeauftragten für die VBG.

Zu den Fragen 1, 2 und 4: Die Ausschreibung der Buslinien der Verkehrsbetriebe Glattal (VBG) erfolgte durch den Zürcher Verkehrsverbund. Der ZVV hat sich im

Zusammenarbeitsvertrag mit den VBG das Recht ausbedungen, Ausschreibungen von Fahrleistungen zu verlangen und über die Vergabe zu entscheiden. Der ZVV stützt sich dabei offenbar auf § 21 Abs. 4 des Personenverkehrsgesetzes (PVG), wonach der Verkehrsrat Unternehmen des privaten Transportgewerbes berücksichtigen kann. Dafür geeignete Transportleistungen werden alle zehn Jahre zur freien Konkurrenz ausgeschrieben.

Für den Stadtrat ist fraglich, ob der zitierte § 21 des PVG eine ausreichende Rechtsgrundlage bietet, um den Verkehrsverbund zu ermächtigen, bestehende Transportleistungen eines öffentlichen Verkehrsunternehmens gegen dessen Willen zur freien Konkurrenz auszuschreiben und ihm diese Transportleistungen gegebenenfalls zu entziehen.

Er geht vielmehr davon aus, dass der Gesetzgeber mit dem Art. 21 Abs. 4 seinerzeit ausschliesslich neue Leistungen ins Auge fasste, nicht aber bestehende Leistungen, die durch konzessionierte öffentliche Transportunternehmen erbracht werden, mit denen der Verkehrsrat Zusammenarbeitsverträge abgeschlossen hat. Zur Klärung dieser Frage hat der Stadtrat tatsächlich ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben. Ausserdem hat die Stadt den Vergabeentscheid des Verkehrsrates bezüglich der Buslinien im Glattal beim Verwaltungsgericht angefochten; er erhofft sich auch davon eine Klärung der Frage der Legitimation des ZVV zu derartigen Ausschreibungen.

Das Vorhaben der VBG, Transportleistungen im Glattal auszuschreiben, war dem Stadtrat seit geraumer Zeit bekannt; die Verkehrsbetriebe Glattal hatten bei den Verhandlungen zum Betriebsvertrag zwischen den Verkehrsbetrieben Glattal und den Verkehrsbetrieben Zürich von 1994 auf einer Bestimmung beharrt, welche Zeitpunkt und Umfang der Ausschreibungen nennt: "Auf den Fahrplanwechsel 1997 werden die VBG rund die Hälfte der Fahrleistungen der VBZ zur freien Konkurrenz ausschreiben. Es wird in Aussicht genommen, die zweite Hälfte der Fahrleistungen auf den Fahrplanwechsel 1999 oder 2001 auszuschreiben."

Die Bahnreform wird Auswirkungen auf das Konzessionswesen haben. So sieht der Entwurf der Verordnung über die Personenbeförderungskonzession vom 25. März 1998 vor, dass eine Konzession jederzeit teilweise oder vollständig widerrufen werden kann, wenn wesentliche öffentliche Interessen dies rechtfertigen. Als wesentliches öffentliches Interesse soll insbesondere die zweckmässige und wirtschaftliche Befriedigung der Transportbedürfnisse gelten.

Zu Frage 3: Die Einhaltung der Arbeitsschutzbestimmungen ist gemäss der Kantonalen Submissionsverordnung vom 18. Juni 1997 (SVO) eine Voraussetzung für die Berücksichtigung einer Offerte. Auskunftsstelle bezüglich der Arbeitsschutzbestimmungen ist das Kantonale Amt für Wirtschaft und Arbeit (AWA). Auf entsprechende Anfrage der VBZ hatte das AWA bezüglich Anstellungsbedingungen im öffentlichen Verkehr festgehalten, dass die Arbeitsbedingungen eines bisherigen Anbieters - auch wenn er, wie im Falle der VBZ, der grösste ist - nicht als am Orte branchenüblich gelten. Das AWA verweist in seinen Ausführungen auf den Gesamtarbeitsvertrag für das Auto-Transportgewerbe im Gebiet der Stadt Zürich und Umgebung, den Gesamtarbeitsvertrag für das Transportgewerbe des Kantons Zürich (ohne Stadt und Bezirk Zürich) sowie auf die Anstellungsbedingungen der öffentlichen und privaten Transportunternehmen.

Der Stadtrat hat in seiner Beschwerde an das Verwaltungsgericht gegen die Verfügung des ZVV bezüglich der Arbeitsbedingungen die Frage aufgeworfen, ob die Interpretation des AWA tatsächlich zutrifft. Es stellt sich nämlich die Frage, ob als Grundlage nicht ausschliesslich die Anstellungsbedingungen der öffentlichen Transportunternehmen hätten beigezogen werden müssen. Dies wären die Anstellungsbedingungen von VBZ und SBB, die den öffentlichen Verkehr auf

dem Gebiet der Stadt Zürich eindeutig dominieren. Der Stadtrat erhofft sich eine Klärung dieser Frage im Rahmen des pendenten Beschwerdeverfahrens.

Zu Frage 5: Der Stadtrat hat bezüglich der Erarbeitung der Zielvereinbarung einem zweistufigen Vorgehen zugestimmt. In einem Vorvertrag mit dem ZVV vom 26. Juni 1998 wurden der Umfang der Zielvereinbarung, das konkrete Vorgehen zur Erarbeitung der effektiven Zielvereinbarung und entsprechende Eckpunkte fixiert. In der Folge wird die Zielvereinbarung zwischen den VBZ und dem ZVV ausgearbeitet; sie soll bis Anfang des Jahres 1999 unterschrieben werden.

Wesentliche Inhalte des Vorvertrages und damit der späteren Zielvereinbarung sind:

Es soll die integrale Unternehmensentwicklung der VBZ berücksichtigt werden, das heisst, neben Kostensenkungszielen in der Grössenordnung von etwa 10 Prozent werden auch Massnahmen zur langfristigen Sicherung der Ertragslage eingeplant. Bei der Realisierung der Kostensenkungsziele sollen keine Massnahmen ins Auge gefasst werden, die die Substanz der VBZ aushöhlen.

Der ZVV berücksichtigt bei den Qualitätszielen die grosstädtischen Gegebenheiten, denen die VBZ gegenüberstehen.

Die gemeinwirtschaftlichen und sozialen Verpflichtungen der VBZ werden im Vorvertrag mit dem ZVV insofern berücksichtigt, als dass die sozialpolitischen Rahmenbedingungen respektiert werden. Bezüglich der Produktivitätssteigerungen wurde vereinbart, dass sie - wenn immer möglich - ohne Entlassungen realisiert werden sollen.

Bis Anfang 1999 werden mit all jenen Transportunternehmen im Zürcher Verkehrsverbund solche Zielvereinbarungen abgeschlossen, die aus Sicht des ZVV ihre Leistungen zu teuer oder qualitativ unbefriedigend erbringen.

Zu Frage 6: Die VBZ liefern alle Nebenerträge an den ZVV ab. Bei den VBG und bei der SZU wird genau gleich verfahren (mit Ausnahme des Güterverkehrs, der mit separater Rechnung geführt wird, da er nicht dem PVG untersteht).

Bei den SBB ist die Situation insofern anders, als dass die SBB keine im Zürcher Verkehrsverbundes integrierte Unternehmung darstellen. Der ZVV bezahlt den SBB eine Entschädigung für den Ertragsausfall, der den SBB durch Billette des Verkehrsverbunds entsteht und einen Anteil an das Defizit gemäss den Verpflichtungen im Eisenbahngesetz.

Die Nebenerträge stellen ein probates Mittel dar, Fixkosten innerhalb der VBZ besser zu absorbieren. Sie werden generiert durch Ausnutzung von Personalkapazitäten und Infrastruktur, deren Kosten durch den ZVV getragen werden. Würde eine separate Rechnung geführt, so wären auf der Gegenseite auch die Kosten in Form von Mieten und Löhnen zu belasten. Es wäre bei dieser Betrachtung mindestens fraglich, ob dann ein positives Resultat erzielbar wäre. Nach Berechnungen der Verkehrsbetriebe ist die heutige Lösung aus dem Blickwinkel der finanziellen Belastung für die Stadt Zürich vorteilhafter.

Zu Frage 7: In den Transport- und Zusammenarbeitsverträgen, die der ZVV mit den Verkehrsunternehmen geschlossen hat, wurde bislang beidseitig auf eine strikte Anwendung des § 25 verzichtet und der Spielraum genutzt, den der betreffende Paragraph mit dem Terminus "grundsätzlich" schafft.

Die heutige Praxis bietet wesentliche Vorteile. Das vereinbarte Leistungsentgelt (de facto das Defizit des Verkehrsunternehmens) wird als Budgetgrösse betrachtet. Nicht beanspruchtes Leistungsentgelt wird als "nicht erbrachte

Leistung" verstanden und nicht als "Überschuss". Im Gegenzug muss die Stadt Zürich auch keine Deckungslücke begleichen, die durch ein zu geringes vereinbartes Leistungsentgelt entstehen würde.

Grundsätzlich wäre das nicht beanspruchte Leistungsentgelt quasi als Vortrag in die nächste Jahresrechnung zu übernehmen, und das Leistungsentgelt für das Folgejahr würde entsprechend reduziert werden. Damit wäre die Bezeichnung "Nutzen und Gefahr" für eine mittelfristige Betrachtung auch nicht mehr zutreffend.

Es handelt sich bei der heutigen Praxis keineswegs um eine "Gewinnabführung" an den ZVV. Nicht beanspruchtes Leistungsentgelt muss durch die öffentliche Hand nicht aufgewendet werden, ein Aufwand nota bene, den der Kanton und die Zürcher Gemeinden gemeinsam bestreiten. Es würde kaum verstanden, wenn in einem Verkehrsunternehmen zu Lasten des Steuerzahlers allfällige Reserven geäuft werden würden.

Zu Frage 8: Trotz verschiedener Vermittlungsvorschläge des Vorstehers des Departements der Industriellen Betriebe konnte im Verkehrsrat keine Verständigung erreicht werden, weshalb ein kurzfristiger Rückzug aus den Verhandlungen des Verkehrsrates verständlich und in Berücksichtigung der damaligen Blockierung der Verhandlungen auch nachvollziehbar war. Mit dem Abschluss eines Vorvertrages im Hinblick auf die damals umstrittene Zielvereinbarung bis zum Jahr 2003 wurde den Einwänden der Stadt Zürich teilweise Rechnung getragen, sodass auch einer Teilnahme des Vorstehers des Departements der Industriellen Betriebe als Vertreter der Stadt Zürich im Verkehrsrat an der Sitzung vom 9. Juli 1998 (sowie den nachfolgenden Sitzungen) nichts mehr im Wege stand.

Zu Frage 9: Es besteht tatsächlich ein Ungleichgewicht zwischen dem Mass an Mitsprache der Stadt im Verkehrsrat und dem Mass an finanziellen Lasten, welche die Stadt zu tragen hat, aber auch dem Umfang der Transportleistung, welche die Stadt mit den VBZ im Rahmen des gesamten Verbundes erbringt. Das Ziel einer gerechteren Verteilung von Verantwortung und Mitsprache wird kaum bestritten; es bedarf aber dazu einer kantonalen Gesetzesrevision, die mit besonderer Sorgfalt anzugehen ist. Im Rahmen der Verhandlungen zur Leistungsabgeltung an die Stadt Zürich (Änderung des Finanzausgleichsgesetzes) wurde im gegenseitigen Einvernehmen zwischen Regierungsrat und Stadtrat beschlossen, den öffentlichen Verkehr (ZVV bis zum Ergebnis der Volksabstimmung auszuklammern und eine notwendige Neuordnung in einem späteren Zeitpunkt in die Wege zu leiten. Selbstverständlich sind die erforderlichen Abklärungen eingeleitet.

Zu Frage 10: Der Zürcher Verkehrsverbund hat das S-Bahnangebot in den Randstunden überprüft, gestützt auf den Grundsatz, Angebotserweiterungen kostenneutral umzusetzen. Ziel des in der Folge ausgearbeiteten Randstundenkonzeptes war es, schlecht genutzte Angebote zu reduzieren oder von der Bahn auf den kostengünstigeren Busbetrieb umzulagern. Der Zürcher Verkehrsverbund wollte damit gesamthaft 8 Mio. Franken einsparen. Verkehrsunternehmen, Regionale Verkehrskonferenzen, Gemeinden und Nachbarkantone wurden eingeladen, zu diesem Konzept Stellung zu nehmen. Das Konzept ist in allen regionalen Verkehrskonferenzen auf starke Kritik gestossen. Auch der Stadtrat hat die vom Zürcher Verkehrsverbund erwägten Ausdünnungen von Fahrleistungen als kein probates Mittel erachtet, um den Kostendeckungsgrad des öffentlichen Verkehrs zu verbessern.

Der Verkehrsrat hat darauf entschieden, das gute S-Bahn-Angebot am Abend beizubehalten. Der Entscheid wurde dadurch erleichtert, dass gemäss einer kürzlich zwischen den Schweizerischen Bundesbahnen und dem Zürcher Verkehrsverbund geschlossenen Vereinbarung die fehlenden Mittel durch zusätzliche Effizienzsteigerungen im S-Bahnnetz erwirtschaftet werden können.

Mitteilung an den Vorsteher des Departements der Industriellen Betriebe, die übrigen Mitglieder des Stadtrates, den Stadtschreiber, den Rechtskonsulenten, die Verkehrsbetriebe und den Gemeinderat.

Für getreuen Auszug
der Stadtschreiber

Martin Brunner