



## **Grosser Stadtrat der Stadt Schaffhausen Spezialkommission «VBSH/RVSH: Ein Bus, ein Dach, ein Unternehmen»**

**Bericht und Antrag der Spezialkommission vom 7. August 2015 zur  
Vorlage des Stadtrates vom 25. September 2012: «VBSH/RVSH: Ein Bus,  
ein Dach, ein Unternehmen»**

Sehr geehrte Frau Präsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1. Ausgangslage**

Die Spezialkommission «VBSH/RVSH: Ein Bus, ein Dach, ein Unternehmen» hat sich an 6 Sitzungen mit der Vorlage des Stadtrates vom 25. September 2012 befasst.

An der ersten Kommissionssitzung vom 28. Februar 2013 manifestierte sich, dass die Zusammenführung der städtischen und regionalen Verkehrsbetriebe bei einigen Kommissionsmitgliedern auf sehr viel Skepsis stiess.

Daher wurde der Vorsteher des kantonalen Baudepartements, Regierungsrat Dr. Reto Dubach, zur zweiten Kommissionssitzung am 9. April 2013 eingeladen, um der Kommission die Haltung des Kantons zur Zusammenführung darzulegen. Dabei betonte Regierungsrat Dubach, dass der Kanton das Vorhaben für die Entwicklung des öffentlichen Verkehrs als sehr wichtig erachte. Der Regierungsrat sei der Auffassung, dass Doppelspurigkeiten aufgehoben werden sollten und mit dem Zusammenschluss Synergien erzielt werden könnten. Der Baudirektor betonte auch, dass der Kanton Wert darauf lege, die Zusammenarbeit mit dem Subunternehmer fortzuführen. Der Kanton favorisiere eine gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft, könne sich aber auch mit der in der Vorlage des Stadtrates vom 25. September 2012 vorgeschlagenen öffentlich-rechtlichen Aktiengesellschaft einverstanden erklären. Der Kanton plane bei einem Scheitern des Zusammenschlusses weder kurz- noch mittelfristig eine Änderung bezüglich der Zusammenarbeit mit den VBSH. Längerfristig könne aber aufgrund der dynamischen Entwicklung des Verkehrsmarktes nicht ausgeschlossen werden, dass eine andere strategische Partnerschaft angestrebt werde. Weiter wurden von der Spezialkommission das Sparpotential und die Synergieeffekte, die Unterschiede zwischen Stadt- und Regionalverkehr, das Bestellverfahren, die finanziellen Risiken bei der Übernahme der RVSH durch die Stadt sowie die künftigen Mitbestimmungsrechte angesprochen.

An der 3. Kommissionssitzungen vom 30. Mai 2013 wurde nach Erörterung des Nutzens einer Zusammenführung für die Kundinnen und Kunden auch die Frage der Verluste und Gewinne bei einem zusammengeführten Unternehmen diskutiert. Mit 5:4 Stimmen trat die Spezialkommission auf die Vorlage ein und fällte den **Grundsatzentscheid für einen Zusammenschluss** von RVSH und VBSH mit 5:4 Stimmen.

## 2. Wahl der Rechtsform

Gleichzeitig wurde festgestellt, dass die vom Stadtrat favorisierte Gesellschaftsform der **öffentlich-rechtlichen** oder spezialgesetzlichen **Aktiengesellschaft** von allen Fraktionen als problematisch betrachtet wurde. Bei der öffentlich-rechtlichen Aktiengesellschaft wurde als negativ taxiert, dass diese in einem kantonalen Gesetz geregelt würde, was die Einflussnahme der Stadt auf deren Ausgestaltung sehr einschränken würde. Sodann müsste der Kanton die subsidiäre Haftung für deren Verbindlichkeiten übernehmen, was politisch nicht unumstritten sein dürfte. Die Rechtsform der **gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft** wurde von der Spezialkommission verworfen, weil deren Akzeptanz im Grossen Stadtrat und im Volk zum vornherein als sehr fraglich eingeschätzt wurde.

Die Spezialkommission brachte daher als neue Variante die **öffentlich-rechtliche Anstalt im alleinigen Besitz der Stadt Schaffhausen** ins Spiel. Diese Rechtsform hätte den Vorteil, dass die Stadt Schaffhausen den Lead behalten würde. Die Stadt hätte so die rechtliche Ausgestaltung des neuen Unternehmens in der Hand. Namentlich die Frage des anwendbaren Rechts für das Personal (städtisches resp. kantonales Personalrecht oder GAV) sowie die Verankerung der demokratischen Mitwirkungsrechte würden der städtischen Rechtssetzung im Gründungserlass überlassen. An der 4. Kommissionssitzung vom 19. August 2013 wurden die wesentlichen Eckpunkte der öffentlich-rechtlichen Anstalt im alleinigen Besitz der Stadt Schaffhausen von der Kommission festgelegt:

- Übernahme sämtlicher Aktiven und Passiven der RVSH durch die VBSH zu Bilanz- resp. Buchwerten
- Übernahme der aus Abgeltung des Bundes gebildeten Reserve (Reserven gemäss Art. 36 des Bundesgesetzes über die Personenbeförderung vom 20. März 2009 [Personenbeförderungsgesetz, SR 745.1] und Rückstellungen. Diese stehen auch zukünftig ausschliesslich zur Deckung allfälliger Verluste des durch den Bund und Kanton finanzierten Regionalverkehrs zur Verfügung.
- Die Übernahme der RVSH wird durch ein bedingt rückzahlbares, nicht verzinsliches Darlehen des Kantons an die VBSH finanziert. Das Darlehen entspricht dem Aktienkapital bzw. den Reserven aus Kapitalanlagen der RVSH.

Die vorgeschlagene Abwicklung hat den Vorteil, dass weder der Kanton noch die Stadt Geld in die Hand nehmen müssen. Das unbefristete, bedingt rückzahlbare und unverzinsliche Darlehen des Kantons bleibt gemäss

Darlehensvertrag so lange im Unternehmen VBSH, als dieses die Regionalverkehrsleistungen für Bund und Kanton erbringt. Entfallen diese, fließt das Darlehen an den Kanton zurück. Der Kanton kann die Transaktion erfolgsneutral durchführen. Die aus Abgeltungen des Bundes und des Kantons gebildeten Reserven und Rückstellungen der RVSH stehen weiterhin ausschliesslich dem Regionalverkehr zur Verfügung. Es muss keine Neubewertung der Anlagen vorgenommen werden, da sich jede Bewertungsänderung in der Reserve gemäss Art 36 des Personenbeförderungsgesetzes niederschlägt.

In der Folge unterzogen Ralph Kolb, Walter Hermann und Thomas Romer im Auftrag des Stadtrates die betrieblichen, finanziellen und volkswirtschaftlichen Konsequenzen und Risiken des Modells einer Zusammenführung von VBSH und RVSH in der Rechtsform einer selbständigen, öffentlich-rechtlichen Anstalt mit Trägerschaft durch die Stadt Schaffhausen unter Einbezug der zuständigen Stellen des Kantons einer vertieften Überprüfung. In ihrem Bericht vom 13. Februar 2014 kamen sie zum Schluss, dass sich zusammenfassend festhalten lasse, dass eine Zusammenführung der faktisch bereits heute operativ weitgehend einheitlich geführten, aber dennoch formell getrennten Unternehmungen VBSH und RVSH zu einer gemeinsamen Organisation eine konsequente Folge sei, welche zu Vereinfachungen ohne objektive oder gar überwiegende Nachteile führe. Im Zuge der Verselbständigung und Zusammenführung empfehlen Ralph Kolb, Walter Hermann und Thomas Romer nach dem Grundsatzbeschluss im Grossen Stadtrat, im Rahmen der weiteren Detailprojektierung eine klare Eignerstrategie auszuarbeiten, welche Fragen zu zukünftigen Aufgabe, der Aufsicht sowie der demokratischen Mitwirkung begegnet.

Am 12. August 2014 teilte der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen dem Stadtrat Schaffhausen mit, er könne einer Übernahme der RVSH durch die VBSH – umgewandelt in eine selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt der Stadt Schaffhausen – grundsätzlich zustimmen. Der Regierungsrat sei unter den von Stadtrat genannten Bedingungen auch bereit, den VBSH ein unbefristetes, bedingt rückzahlbares und unverzinsliches Darlehen zur Erbringung von Regionalverkehrsleistungen zu gewähren. Gleichzeitig brachte der Regierungsrat aber zum Ausdruck, dass er einen Einbezug der KSD im Sinne einer Übertragung der städtischen Anteile an den Kanton in das vorliegende Projekt wünsche.

Mit Schreiben vom 2. September 2014 teilte der Stadtrat dem Regierungsrat mit, dass er eine Verknüpfung der Zusammenführung von RVSH/VBSH mit der Abtretung des städtischen KDS-Anteils ablehne.

Am 20. November 2014 fand ein Gedankenaustausch zum weiteren Vorgehen unter den beteiligten Parteien (Regierungsrat Dr. Reto Dubach, René Meyer, Leiter Koordinationsstelle öffentlicher Verkehr, Bernhard Klausner, Verwaltungsratspräsident RVSH, Stadtrat Dr. Raphaël Rohner, Stadtrat Daniel Preisig und SPK-Präsidentin Cornelia Stamm Hurter) statt. Dabei wurde die Variante selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt der Stadt Schaffhausen weiterhin in den Vordergrund gestellt.

Der Stadtrat Schaffhausen unterbreitete am 11. März 2015 dem Regierungsrat unter dem Eindruck des Entlastungsprogramms EP 14 den Vorschlag für ein gemeinsames Unternehmen für die Schaffhauser Busbetriebe VBSH und RVSH in der **Rechtsform der gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Anstalt von Stadt und Kanton Schaffhausen**. Der Stadtrat sah eine stärkere Einbindung des Kantons in die Verantwortung als Eigentümer als wünschenswert.

Am 25. März 2015 fand eine weitere Kommissionssitzung statt, an der die Variante öffentlich-rechtliche Anstalt mit Stadt und Kanton als Eigner näher erläutert wurde.

Der Regierungsrat teilte dem Stadtrat mit Schreiben vom 19. Mai 2015 mit, dass er die Rechtsform der öffentlich-rechtlichen Anstalt mit zwei Eignern ablehne, da er die Zuständigkeitsregelungen als zu kompliziert erachte und der Kanton im Bereich des Regionalverkehrs den Bundesvorgaben entsprechend nur noch als Besteller auftreten wolle. Zudem wies der Kanton darauf hin, dass eine Beteiligung des Kantons nicht vor einer Ausschreibung der Leistungen im Regionalverkehr schütze. Hingegen unterstützte der Regierungsrat das Modell der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit alleiniger Trägerschaft der Stadt und erklärte sich bereit, die von ihm angeregte Prüfung der Verselbständigungsvarianten für die KSD losgelöst von der Frage der Trägerschaft der Busbetriebe anzugehen.

An der sechsten Kommissionsitzung vom 22. Juni 2015 wurde die Ausgangslage nach Ablehnung einer gemeinsamen Trägerschaft von VBSH und RVSH seitens des Regierungsrates erörtert. Stadtrat Daniel Preisig und Bruno Schwager legten nochmals die Motivation für einen Zusammenschluss der beiden Unternehmen dar, wobei sie den Fokus nicht nur auf das zusätzliche Optimierungspotential legten, sondern auch klar auf den bei einem Scheitern zu erwartenden Verlust an bereits realisierten Synergiegewinnen hinwiesen. Sie bezifferten die Synergiegewinne im Bereich von Fr. 100'000.- bis Fr. 200'000.- pro Jahr. Den mutmasslichen Verlust bei einem Wegfall der bereits realisierten Synergiegewinne quantifizierten sie mit insgesamt Fr. 200'000.- p.a.. Dieser Betrag setzt sich zusammen aus der Vergütung des Geschäftsführungsmandates (Fr. 100'000.-) sowie der betrieblichen Optimierung durch die Verknüpfung von Lokal- und Regionalverkehr (Fr. 100'000.-). Einen weiteren Vorteil wurde auch im Umstand erblickt, dass das Unternehmen mit dem Zusammenschluss eine vernünftige Grösse erhalte und die Besteller ein Unternehmen als Ansprechpartner hätten. Als Nachteile wurden aufgeführt, dass die VBSH als selbständige juristische Person diverse Dienstleistungen der Stadt nicht mehr unentgeltlich beziehen könne. Sodann wurde auch eine gewisse Einschränkung der politischen Einflussnahme als negativ eingestuft, wobei darauf hingewiesen wurde, dass durch die Einbindung in den Tarifverbund Flextax und den Tarifverbund Z-Pass die Autonomie bei der Preisgestaltung bereits 2009 aufgehoben wurde.

Besonderes Augenmerk wurde noch auf das Risiko bei der Ausschreibung von Regionallinien gerichtet. Anders als bei städtischen Buslinien, die von der Stadt in eigener Kompetenz bestellt werden können, treten bei Regionallinien der Kanton und der Bund als Besteller auf. Die ungedeckten Kosten werden von Bund und Kanton gemeinsam finanziert. Bei Ausschreibungen im

Regionalverkehr gilt das Personenbeförderungsgesetz, welches nach diversen Änderungen den bisherigen Konzessionsinhabern einen angemessenen Schutz bietet. Im Rahmen der Konzessionsdauer, die in der Regel über 10 Jahre läuft, sind die Bestellungen für die bestehenden Linien gesichert, ausser das Unternehmen verstösse grob gegen die Konzession gegen die Anforderung der Wirtschaftlichkeit. Bestehende Verkehrsangebote können nur ausgeschrieben werden, wenn sie vorgängig in die kantonale Ausschreibungsplanung aufgenommen wurden. Die Besteller können mit den Unternehmungen Zielvereinbarungen (Art. 33 Personenbeförderungsgesetz) abschliessen. Mit einer Zielvereinbarung kann der Besteller u.a. finanzielle oder qualitative Vorgaben machen, im Gegenzug ist der Ersteller bei Einhaltung der Zielvereinbarung vor der Ausschreibung geschützt (Art. 32 Abs. 2 lit. a Personenbeförderungsgesetz). Voraussetzung für die Konzessionserteilung für das Unternehmen ist u.a. eine Nachweispflicht für die Einhaltung arbeitsrechtlicher Vorschriften und Gewährleistung der Arbeitsbedingungen der Branche (Art. 9 Personenbeförderungsgesetz). Bei einem Wechsel des beauftragten Unternehmens besteht eine Übernahmepflicht für Betriebsmittel zum Restbuchwert. Ausserdem muss das neu beauftragte Unternehmen den Mitarbeitern eine Stelle nach branchenüblichen Bedingungen anbieten (Art. 32 Personenbeförderungsgesetz).

Für die Mehrheit der Kommission überwiegen die Vorteile eines Zusammenschlusses der beiden Unternehmen in der Rechtsform einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt im Eigentum der Stadt. Der Wegfall von Doppelspurigkeiten sowie der bessere Auftritt am Markt dank der besseren Grössen sind für die Mehrheit der Kommission gewichtige Argumente für ein Zusammengehen. Man befürchtet, dass bei einem Scheitern des Zusammenschlusses, die gewonnenen Synergiegewinne wieder verloren gehen würden und bei Konzessionsende (2023) mit einem Rückzug des Kantons gerechnet werden müsste. Dann würde die VBSH mit Überkapazitäten sowohl bei den Mitarbeitern als auch bei der Infrastruktur zu kämpfen haben. Für die Mehrheit der Kommission hält sich das Risiko, dass die Stadt durch die Übernahme der RVSH in ein ungünstiges Abhängigkeitsverhältnis kommen könnte, in einem vertretbaren Rahmen. Insbesondere erachtet sie die Gefahr, dass der Kanton bei Ablauf der jetzigen Konzession (2023) abspringen könnte, aufgrund der im Personenbeförderungsgesetz enthaltenen Schutzklauseln zugunsten der bisherigen Konzessionsinhaber als gering. Der Stadtrat strebt denn auch zum Schutz der städtischen Interessen den Abschluss einer Zielvereinbarung (nach Art. 33 Personenbeförderung) mit dem Kanton an. Die vom Stadtrat unter Ziffer 5.2, S. 8, der Vorlage vom 25. September 2012 erwähnten Gründe gegen eine Übernahme der RVSH durch die Stadt werden von der Mehrheit der Kommission nicht resp. nicht mehr als stichhaltig erachtet. Namentlich bestehen heute, anders als unter der alten Gesetzgebung, griffige Bestimmungen gegen das in der Vorlage angesprochene Dumpingrisiko. Durch die Bereitschaft des Kantons, der öffentlich-rechtlichen städtischen Anstalt ein unbefristetes, bedingt rückzahlbares und unverzinsliches Darlehen zur Erbringung von Regionalverkehrsleistungen zu gewähren, ist das Argument, die Stadt müsse Übernahmekosten tragen, weggefallen.

Eine Minderheit der Kommission ist hingegen der Meinung, dass eine Übernahme der RVSH der Stadt nichts bringe. Die VBSH sei ein sehr gut funktionierendes, sehr gut ausgelastetes Unternehmen. Die Interessen der Stadt seien ganz anders gelagert. Die RVSH mache nur 20% des gemeinsamen Unternehmens aus. Mit einer Übernahme der RVSH würde die Bruttoverschuldung der Stadt steigen. Die Minderheit sieht in der Übernahme der RVSH ein doppeltes Risiko. Einerseits, dass der Kanton als Besteller abspringen könnte, andererseits dass es zu Unstimmigkeiten zwischen der Stadt und den Landgemeinden kommen könnte, falls die Stadt als Eigenerin der Verkehrsbetriebe Regionallinien abbauen müsste. Probleme sieht die Minderheit auch im Umstand, dass der Kanton auf den Regionallinien weiterhin an der Zusammenarbeit mit dem Subunternehmer festhalten will.

Bei der Schlussabstimmung entschieden sich die Kommissionsmitglieder wie folgt:

#### *Option 1*

Auftrag zur Ausarbeitung einer koordinierten Vorlage für eine gemeinsame Trägerschaft von VBSH und RVSH in Form öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft (gemäss Vorlage des Stadtrates vom 25. September 2012)

0 Ja, 7 Nein, 0 Enthaltungen

#### *Option 2*

Auftrag zur Ausarbeitung einer koordinierten Vorlage für eine gemeinsame Trägerschaft von VBSH und RVSH als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt im alleinigen Eigentum der Stadt.

6 Ja, 3 Nein, 0 Enthaltungen

#### *Option 3*

Übungsabbruch, Bericht über erfolglose Prüfung verschiedener Varianten, Verzicht auf weitere Abklärungen, Abschreibung des parlamentarischen Auftrags.

3 Ja, 6 Nein, 0 Enthaltungen

### **3. Weiteres Vorgehen**

Mit der Zustimmung zu dieser Vorlage wird lediglich im Sinne eines Grundsatzentscheides bestimmt, auf welcher rechtlichen Basis die definitive Vorlage zur Zusammenlegung der beiden Verkehrsbetriebe, welche der Stadtrat in Zusammenarbeit mit dem Kanton zu erarbeiten hat, erfolgen wird. Der definitive Vorschlag zur Zusammenführung der beiden Unternehmen würde dann wiederum den jeweils zuständigen politischen Gremien im Kanton und in der Stadt sowie dem Stimmvolk unterbreitet.

#### **4. Anträge**

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrates betreffend «VBSH/RVSH: Ein Bus, ein Dach, ein Unternehmen» vom 25. September 2012 **und vom Bericht und dem Antrag der Spezialkommission vom 07. August 2015.**
2. **Der Grosse Stadtrat beauftragt den Stadtrat, eine mit dem Regierungsrat koordinierte Vorlage zur Zusammenführung von VBSH und RVSH in der Form einer selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt im alleinigen Eigentum der Stadt auszuarbeiten.**

gez. Cornelia Stamm Hurter, Präsidentin der Spezialkommission

Schaffhausen, 7. August 2015

#### **Beilage:**

- Überarbeitete Organisationsformen im Vergleich