

An den  
Grossen Stadtrat  
8200 Schaffhausen

STADTHAUS  
8200 SCHAFFHAUSEN  
TEL. 052 - 632 51 11  
FAX 052 - 632 52 53  
[www.stadt-schaffhausen.ch](http://www.stadt-schaffhausen.ch)

Vorlage des Stadtrates vom 25. September 2012

## **VBSH/RVSH: Ein Bus, ein Dach, ein Unternehmen**

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

### **1 Einleitung und Übersicht**

Die enge Zusammenarbeit zwischen den städtischen und den regionalen Verkehrsbetrieben geht auf die Gründungszeit der beiden Unternehmen vor über 100 Jahren zurück, in die Zeiten der Strassenbahnen. In jüngster Zeit ist die Zusammenarbeit stark intensiviert worden. Eine definitive Zusammenführung der beiden Unternehmen macht aus Sicht des Stadtrates Sinn. Diese Meinung teilen auch der Regierungsrat des Kantons Schaffhausen und der Gemeinderat von Neuhausen am Rheinfluss.

Das von Grossstadtrat Dr. Raphaël Rohner am 19. Februar 2008 eingereichte und in der Folge vom Grossen Stadtrat am 17. Juni 2008 mit 39:0 Stimmen erheblich erklärte Postulat "Schaffhauser Busbetriebe aus einer Hand" fordert die Prüfung folgender Varianten:

- Übernahme der RVSH durch die Stadt
- Übernahme der VBSH durch den Kanton
- Einbringen von RVSH und VBSH in ein gemeinsames Unternehmen

Der Stadtrat lehnt eine Übernahme der RVSH durch die Stadt wegen der damit verbundenen finanziellen Risiken ab. Gleichzeitig will er aber auch die städtischen Verkehrsbetriebe nicht an den Kanton übertragen.

Der städtische öffentliche Verkehr soll der städtischen Politik nicht entzogen werden. Zudem ist der Kanton an einer Übernahme nicht interessiert. Deshalb befürwortet der Stadtrat, wie bereits in den Legislaturzielen festgehalten, eine

gemeinsames Unternehmen unter dem Motto: "Ein Bus, ein Dach, ein Unternehmen". Ein gemeinsames Unternehmen von Kanton und Stadt<sup>1</sup> gestaltet den öffentlichen Busverkehr in unserer Stadt und unserer Region als ein Produkt aus einem Guss. Die Leistungsbesteller, die Behörden und die Kunden haben einen einzigen Ansprechpartner. Ein gemeinsames Unternehmen bedeutet einfache Strukturen und kurze Entscheidungswege. Sie erleichtert die Poolung von Ressourcen und ermöglicht Synergien. Sie schafft die Grundlage, um allenfalls städtische und regionale Buslinien zu verknüpfen. Sie ist ein Meilenstein auf dem Weg zu einer optimierten Unternehmensgrösse und bringt damit wesentliche finanzielle Vorteile.

Der Stadtrat hat zusammen mit dem Regierungsrat fünf Rechtsformen für ein gemeinsames Unternehmen prüfen lassen:

- Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt
- Öffentlich-rechtliche bzw. spezialgesetzliche Aktiengesellschaft
- Gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft
- Private Aktiengesellschaft
- Zweckverband

Von diesen fünf Rechtsformen kommen die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt, die gemischtwirtschaftliche sowie die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft in Frage. Der Zweckverband ist im schweizerischen öffentlichen Verkehr unbekannt und würde aus Sicht aller drei Behörden ein für ein Verkehrsunternehmen notwendiges rasches Agieren erschweren. Die gewinnorientierte private Aktiengesellschaft wird von allen drei Exekutiven als politisch chancenlos und nicht zielführend beurteilt.

Von den drei im Zentrum stehenden Rechtsformen ist die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt eine sehr geeignete und bewährte Rechtsform für ein Verkehrsunternehmen (Verkehrsbetriebe Basel, Bern und Biel). Sie hat den grossen Nachteil, dass sie von der Ausgestaltung her grundsätzlich nur auf einen Eigner ausgerichtet ist.

Die gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft ist im schweizerischen öffentlichen Verkehr sehr verbreitet. Auch die Regionalen Verkehrsbetriebe Schaffhausen RVSH, welche 2001 gegründet wurden, gehören zu diesem Unternehmenstypus. Sowohl aus Sicht des Leistungsbestellers (Kanton), des Verwaltungsrates, der Geschäftsleitung als auch des Personals hat die RVSH in den über zehn Jahren ihres Bestehens einwandfrei funktioniert.

Die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft ist im öffentlichen Verkehr mit der SBB AG vertreten. Sie verbindet die Vorzüge der gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft und der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt, weshalb sie die vom Stadtrat bevorzugte Rechtsform ist. Wie bei der gemischtwirtschaftlichen AG sind die notwendigen schlanken Entscheidungswege gewähr-

---

<sup>1</sup> Allenfalls auch unter Beizug weiterer Gemeinden, insbesondere der Gemeinde Neuhausen am Rheinfall

leistet. Sie bietet aber den Vorteil, dass sie auf öffentlichem Recht basiert und damit die Vorteile der Aktiengesellschaft ohne allzu grosse Annäherung ans Privatrecht gewährleistet. Im Gegensatz zur selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt stellt sie die ideale Körperschaft für eine Beteiligung mehrerer Gemeinwesen dar.

Der Stadtrat empfiehlt die Rechtsform der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft. Auch der Regierungsrat wäre bereit, einer gemeinsamen öffentlich-rechtlichen Aktiengesellschaft zuzustimmen, obwohl er einer gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft den Vorzug gäbe.

Mit dieser Vorlage werden dem Grossen Stadtrat die Grundlagen unterbreitet, welche es ihm erlauben, im Sinne eines Vorentscheides sich für eine der drei Rechtsformen zu entscheiden, damit anschliessend gemeinsam durch die städtischen und kantonalen Instanzen eine definitive Vorlage zur Zusammenführung der beiden Unternehmen ausgearbeitet werden kann, welche den Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zum Entscheid unterbreitet werden kann.

## **2 Die beiden Unternehmen**

### **2.1 Verkehrsbetriebe Schaffhausen VBSH**

Die Verkehrsbetriebe Schaffhausen VBSH befördern im Jahr heute gegen 14'000'000 Fahrgäste. Sie sind bald 111 Jahre alt. Rechtlich gesehen sind sie eine Verwaltungsabteilung der Stadt. Sie betreiben mit 42 Bussen in der Stadt Schaffhausen und der Gemeinde Neuhausen am Rheinfall ein Streckennetz von 50 Kilometern mit fünf Autobuslinien, einer Trolleybuslinie und einer Kleinbuslinie. Sie beschäftigen rund 180 Mitarbeitende, davon acht Lehrlinge. Auf Vollzeitstellen entspricht dies rund 140 Vollpensen. Den VBSH obliegt die Geschäftsführung der Regionalen Verkehrsbetriebe Schaffhausen RVSH, der Schweizerischen Schifffahrtsgesellschaft Untersee und Rhein sowie des Tarifverbundes Schaffhausen (Flex Tax).

### **2.2 Regionale Verkehrsbetriebe Schaffhausen RVSH**

Die Regionalen Verkehrsbetriebe RVSH (SchaffhausenBus) bedienen 17 Schaffhauser und zwei deutsche Gemeinden und betreiben sechs Regionallinien mit einem Streckennetz von 90 Kilometern. Die RVSH befördern jährlich bald 2'000'000 Fahrgäste und beschäftigen 43 Mitarbeitende, davon deren 25 im Subunternehmen Rattin, was total 41 Vollpensen entspricht. Die Geschäftsleitung der gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft obliegt den VBSH.

Die RVSH AG wurde 2001 gegründet. Sie ist aus der früheren ASS, der Autoverbindung Schaffhausen – Schleithelm, hervorgegangen. 2004 wurden die früheren Postautolinien im Kanton übernommen.

### 2.3 Die beiden Unternehmen im Vergleich im Jahre 2011

Unternehmensvergleich	VBSH	RVSH
Rechtsform	Verwaltungsabteilung der Stadt	Gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft
Eigner	Stadt Schaffhausen	Kanton Schaffhausen (100% Aktienkapital)
Zweck	Stadtverkehr	Regionalverkehr
Versorgungsgebiet	Stadt Schaffhausen und Gemeinde Neuhausen am Rheinflall	17 Schaffhauser und zwei deutsche Gemeinden
Linienetz	1 Trolleybus-, 5 Autobus- und 1 Kleinbuslinie	6 Regionalbuslinien
Betriebsleistungen	2.8 Mio. Km	1.8 Mio. Km
Fahrgäste	ca. 13.9 Mio.	ca. 1.9 Mio.
Personenkilometer	ca. 30 Mio. Pkm	ca. 16 Mio. Pkm
Busse	42 Busse	23 Busse
Mitarbeitende per 31.12.2011 (umgerechnet auf Vollpensen)	140	41, davon 25 beim Subunternehmen Rattin
Leistungsersteller	Eigenregie, ausgenommen Kleinbuslinie 7 (Weder Transport)	45% Eigenregie 55% Subunternehmen Rattin
Technischer Unterhalt	Eigene Werkstätte	45% VBSH 55% Subunternehmen Rattin
Buchwert der Anlagen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fahrzeuge</li> <li>• Anlagen/Mobilien</li> </ul>	<b>CHF 17.8 Mio.</b> CHF 12.5 Mio. CHF 5.4 Mio.	<b>CHF 5.9 Mio.</b> CHF 4.9 Mio. CHF 1.0 Mio.
Abgeltung gemeinwirtschaftliche Leistungen <ul style="list-style-type: none"> <li>• Bund</li> <li>• Kanton</li> <li>• Stadt Schaffhausen</li> <li>• Gd. Neuhausen</li> </ul>	<b>CHF 10.4 Mio.</b> – CHF 2.1 Mio. CHF 6.4 Mio. CHF 1.9 Mio.	<b>CHF 4.9 Mio.</b> CHF 1.9 Mio. CHF 3.0 Mio. – –
Wichtige Aufträge	Geschäftsführungen RVSH, URh, Tarifverbund SH	-

### **3 Die Postulate Rohner und Rawyler**

Grosstadtrat Dr. Raphaël Rohner hat am 19. Februar 2008 folgendes Postulat mit dem Titel "Schaffhauser Busbetriebe aus einer Hand" eingereicht:

*"Der Stadtrat wird eingeladen, zusammen mit dem Regierungsrat die Zusammenlegung der Busbetriebe VBSh und RVSh zu prüfen und dem Grossen Stadtrat Bericht und Antrag zu unterbreiten."*

Raphaël Rohner begründete sein Postulat wie folgt:

*"Bereits heute verfügen VBSh und RVSh mit Walter Herrmann über den gleichen Direktor. Die Zusammenarbeit der beiden Betriebe hat sich bewährt, indem Busse der RVSh für die VBSh gefahren sind und umgekehrt. Das Personal des einen Unternehmens wird auch beim jeweils andern Unternehmen eingesetzt. Diese Zusammenarbeit ist erfreulich, wirft aber die Frage auf, ob wir uns im vergleichsweise kleinen Kanton Schaffhausen neben andern Betrieben wie der SBG und Post zwei lokale Betriebe leisten sollen. Dies umso mehr, als der frühere Baudirektor Dr. Hans-Peter Lenherr am 26. November 2007 erklärt hat, dass für den Kanton eine Erhöhung der Abgeltung des Ortsverkehrs nur möglich sei, wenn RVSh und VBSh noch enger zusammenarbeiten beziehungsweise sich zusammenschliessen würden (Protokoll der 19. Sitzung des Kantonsrats Schaffhausen vom 26. November 2007, S. 957).*

*In welcher Form die Zusammenlegung der Busbetriebe RVSh und VBSh erfolgen soll, wird bewusst offengelassen. Zu prüfen sind insbesondere die folgenden Lösungen:*

- a) Übernahme der RVSh durch die Stadt Schaffhausen*
- b) Übernahme der VBSh durch den Kanton Schaffhausen*
- c) Einbringen von RVSh und VBSh in ein gemeinsames Unternehmen von Stadt und Kanton Schaffhausen."*

Der Grosse Stadtrat hat das Postulat Rohner an seiner Sitzung vom 17. Juni 2008 mit 39:0 Stimmen erheblich erklärt. Befürchtungen in der parlamentarischen Diskussion betrafen einen Verlust an demokratischer Mitwirkung als Folge einer Zusammenlegung der beiden Unternehmen bzw. einer Ausgliederung der VBSh aus der Stadtverwaltung. Gemahnt wurde zudem, die Stadt als Mittelpunkt der Agglomeration dürfe die Federführung im öffentlichen Busverkehr nicht aus der Hand geben. Sie müsse den Lead behalten.

Ein praktisch gleichlautendes Postulat betreffend Busverbindungen aus einer Hand wurde von Dr. Stephan Rawyler am 11. Februar 2008 im Kantonsrat eingereicht und vom Kantonsrat am 19. Januar 2009 mit 45:3 Stimmen und folgendem Wortlaut an die Regierung überwiesen: "Der Regierungsrat wird eingeladen, dem Kantonsrat Bericht und Antrag zur Zusammenlegung der Busbetriebe VBSh und RVSh zu unterbreiten."

### **4 Vorgehen und Weichenstellungen**

Der Stadtrat, der Regierungsrat und der Gemeinderat Neuhausen am Rheinfall befürworten ein gemeinsames Unternehmen von Stadt und Kanton Schaff-

hausen, allenfalls mit einer Beteiligung der Gemeinde Neuhausen am Rheinfall. Die diesbezüglichen Überlegungen zu dieser "Weichenstellung Nr. 1" werden unter Ziff. 5 erläutert. Weil diesbezüglich Einigkeit herrscht, steht für den Stadtrat die "Weichenstellung Nr. 2", die Wahl der Rechtsform, im Mittelpunkt.

Bereits bei der Beratung des Postulates Rohner im Grossen Stadtrat am 17. Juni 2008 wurden in Bezug auf einen Verlust an demokratischer Mitwirkung Bedenken geäussert (siehe oben). Diese Bedenken sind darin begründet, als eine Zusammenführung der beiden Unternehmen eine Ausgliederung der Verkehrsbetriebe aus der städtischen Verwaltung erfordert. Während eine Zusammenlegung der beiden Unternehmen im Parlament von allen Seiten befürwortet wurde, war man sich über die Art und Weise einer mehrheitsfähigen Umsetzung nicht im Klaren. Auch der Postulant liess seinerzeit die Frage der Rechtsform bewusst offen.

Der Stadtrat betrachtet die Rechtsform als "Pièce de Resistance" betreffend Zusammenführung. Er will vermeiden, dass an dieser Frage eine an und für sich von allen Seiten befürwortete Zusammenführung der beiden Unternehmen scheitert. Er will auch verhindern, dass die Art und Weise der Zusammenführung minutiös vorbereitet wird, in einer Volksabstimmung aber aus Grundsatzüberlegungen abgelehnt wird. Deshalb will er die Grundsatzdiskussion über die Rechtsform heute führen und unterbreitet dem Grossen Stadtrat diese Vorlage. Die Entscheide fallen in der Stadt. Auf kantonaler Seite, wo die Regionalen Verkehrsbetriebe Schaffhausen RVSH AG bereits seit 2001 in der Rechtsform der gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft bestehen, ist die Frage weniger umstritten.

## **5 Weichenstellung 1: Entscheid für ein gemeinsames Unternehmen**

### **5.1 Wieso ein gemeinsames Unternehmen? Nutzung von Synergien, kein Festhalten am Status quo**

Die enge Zusammenarbeit zwischen den beiden Unternehmen geht auf die Gründungszeit der Schleithemer Strassenbahn zurück. Mit der Zustimmung zum Dekret über den Bau und Betrieb der Strassenbahn Schaffhausen – Schleithem genehmigten die Schaffhauser Stimmbürger am 14. Februar 1904, also vor 108 Jahren, gleichzeitig die Übertragung der Betriebsführung an die Stadt. Was zwischen der Schaffhauser Strassenbahn und der Strassenbahn Schaffhausen – Schleithem gut funktionierte, funktionierte später auch zwischen den Verkehrsbetrieben Schaffhausen und der ASS, der Autoverbindung Schaffhausen – Schleithem, und heute zwischen den VBSH und RVSH ausgezeichnet.

Heute liegt nicht nur die Geschäftsführung der RVSH bei den VBSH, sondern die Busse der RVSH-Stammlinie Schaffhausen – Schleithem werden im VBSH-Busdepot Ebnet gewartet und unterhalten. Einige RVSH-Chauffeure fahren bei Bedarf bei den VBSH und umgekehrt.

Da die möglichen Synergien zwischen den beiden Unternehmen schon heute in vielen Belangen genutzt werden, stellt sich die Frage nach der Notwendigkeit einer Zusammenführung. Die Antworten liegen auf der Hand:

- Ein Unternehmen erbringt *ein* Produkt aus einem Guss für die ganze Region.
- Besteller, Behörden und Kunden haben *ein* Unternehmen als Ansprechpartner.
- Die Führung des Unternehmens wird stark vereinfacht. Es gibt nur noch ein Aufsichtsgremium und alle Prozesse verlaufen in ein und demselben Unternehmen. Der Verwaltungsaufwand wird reduziert. Die gesamte Betriebsführung, das Rechnungswesen, die Personalführung usw. erfolgen aus einem Guss.
- Die Strukturen sind generell einfacher, die Entscheidungswege kürzer, das Unternehmen ist allianzfähig, die Corporate Governance wird entscheidend gestärkt.
- Im Hinblick auf die immer komplexer zu handhabenden Systeme wie beispielsweise die Führung eines Betriebsleitsystems erreicht das Unternehmen eine optimalere Grösse.
- Ressourcen wie beispielsweise Fahrzeuge können gepoolt werden.
- Die Verknüpfung von Stadt- und Regionalbuslinien wird vereinfacht, Angebote können für die Besteller günstiger erbracht werden.

Die Vorteile, welche dank einer Zusammenführung in den nächsten Jahren erzielt werden können, beinhalten ein Potenzial von mehreren Hunderttausend Franken. Die einfacheren Strukturen in der Verwaltung beinhalten ein Potenzial von vielleicht 100'000 Franken. In ähnlichen Grössenordnungen können sich die Synergien bei Zukunftsaufgaben wie der Einführung einer Leitstelle oder bei andern betrieblichen Entwicklungen bewegen. Grössere Synergien dürften zukünftig auch im Bereich von Linienverknüpfungen möglich sein.

Falls sich die Stadt nicht für ein gemeinsames Unternehmen entscheiden kann, besteht andererseits seitens des Kantons die Gefahr einer Auflösung des Geschäftsführungsvertrages, da mögliche Synergien nicht genutzt würden. Der Kanton könnte die Aufgabe einem andern, aufgrund seiner Grösse potenteren Partner übertragen. Der Verlust des Geschäftsführungsvertrages hätte für die VBSH negative Auswirkungen auf die Kostenstruktur. In Verwaltung und Führung müssten mehrere Stellen abgebaut werden. Es würde schwierig, die Stellvertretungen zu sichern. Die Infrastruktur in Verwaltung und Garage wäre nicht ausgelastet. Mit dem Verlust des Mandates für den Regionalbetrieb einhergehen könnte zudem der Verlust des Geschäftsführungsmandates für den Tarifverbund Schaffhausen. Mit den Mandaten für RVSH und Tarifverbund haben die VBSH 2011 einen Umsatz von rund 1'000'000 Franken erzielt.

Für verschiedene zukünftige Entwicklungen wie beispielsweise die Einführung einer Leitstelle oder ein dynamisches Fahrgastinformationssystem sind die VBSH allein zu klein. Per Saldo wiegt der Entscheid seitens der städtischen Entscheidungsträger für die Zukunft der Verkehrsbetriebe deshalb äusserst schwer.

## **5.2 Gemeinsames Unternehmen von Kanton und Stadt, keine Übernahme der RVSH durch die Stadt bzw. Übernahme der VBSH durch den Kanton**

Der Stadtrat befürwortet klar ein gemeinsames Unternehmen von Kanton und Stadt und lehnt eine Übernahme der RVSH durch die Stadt bzw. eine Übernahme der VBSH durch den Kanton aus folgenden Gründen ab:

- Bei einer Übernahme der RVSH müsste die Stadt die Übernahme-kosten tragen. Die "Produktionsrisiken" würden ausschliesslich bei der Stadt liegen. Der Kanton hätte die Möglichkeit, Leistungen im Regionalverkehr auszuschreiben und könnte so die Abgeltung der VBSH-Leistungen drücken, falls deren Kosten aufgrund eines höheren Lohnniveaus allenfalls über denjenigen anderer Verkehrsunternehmen liegen würden. Sollte der Kanton aussteigen und die VBSH den Regionalteil verlieren, würde sie auch heutige Synergien verlieren.
- Eine Übernahme der VBSH durch den Kanton beurteilt der Stadtrat ebenfalls als negativ. Er will den öffentlichen Verkehr in der Stadt nicht aus der Hand geben. Zudem fällt der Ortsverkehr gemäss Art. 9 des kantonalen Gesetzes über die Förderung des öffentlichen Verkehrs vom 9. Mai 2005 in die Zuständigkeit der Gemeinden.

Ein gemeinsames Unternehmen ist für den Stadtrat deshalb die richtige Antwort zur Lösung einer Verbundaufgabe, wie sie der öffentliche Verkehr darstellt.

## **6 Weichenstellung 2: Wahl der Rechtsform**

### **6.1 Fünf mögliche Rechtsformen**

Von den fünf diskutierten Rechtsformen kommen für den Stadtrat die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt, die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft und die gemischtwirtschaftliche AG in Frage. Den Zweckverband und die private Aktiengesellschaft zieht er nicht in Betracht:

- Der Zweckverband ist im schweizerischen öffentlichen Verkehr unbekannt. Obwohl die Mitgliedschaft grundsätzlich ausschliesslich Gemeinden zusteht, kann sich der Kanton gemäss Gemeindegesetz an der Zusammenarbeit der Gemeinden beteiligen bzw. dem Zweckverband angehören. Dennoch fällt diese Organisationsform ausser Betracht, da die garantierten demokratischen Entscheidungsprozesse in den beteiligten Gemeinwesen ein schnelles Handeln im Verkehrsmarkt verunmöglichen.
- Die gewinnorientierte private Aktiengesellschaft wird politisch als chancenlos betrachtet.

**Beilage:** Organisationsformen im Vergleich



## **6.2 Die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt**

Die selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt ist eine verselbständigte, aus der Verwaltung ausgegliederte Verwaltungseinheit, der die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe obliegt. Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten besitzen eine eigene Rechtspersönlichkeit. Weiter können öffentlich-rechtliche Anstalten über ein eigenes vom Anstaltsträger zur Verfügung gestelltes Vermögen bestimmen. Ihnen bleibt aber auch der Weg offen, selbst auf dem Geld- und Kapitalmarkt Finanzmittel aufzunehmen. Für ihre Verpflichtungen können selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten haftbar gemacht werden, was nicht ausschliesst, dass eine subsidiäre Staatshaftung vorgesehen ist (z.B. Staatsgarantien von Kantonalbanken). Ein Beispiel einer selbständig öffentlich-rechtlichen Anstalt im Raum Schaffhausen ist die Schaffhauser Kantonalbank.

Die öffentlich-rechtliche Anstalt bleibt damit der jeweiligen Verwaltung eng verbunden. Dies ermöglicht eine maximale Einflussmöglichkeit desjenigen Gemeinwesens, welchem die Verwaltungseinheit angegliedert ist. Verwaltungskommission und Geschäftsleitung sind dem Parlament unterstellt.

Nachteilig wären die sich ergebenden komplizierten Zuständigkeitsregelungen mit zwei Parlamenten, zwei Exekutiven, Verwaltungsrat und Geschäftsleitung. Es ergäben sich langwierige Entscheidungswege. Eine Beteiligung auch noch der Gemeinde Neuhausen am Rheinfluss oder weiterer Gemeinden wäre noch komplexer.

## **6.3 Die gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft**

Das Gemeinwesen hat ebenfalls die Möglichkeit, öffentliche Unternehmen mit einer privatrechtlichen Struktur zu betreiben. Eine gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft ist eine privatrechtliche Gesellschaft, welche Körperschaften des öffentlichen Rechts statutarisch Mitverwaltungs- oder Mitkontrollrechte einräumt. Diese Sonderordnung beruht auf öffentlich-rechtlicher Seite auf einer gesetzlichen Grundlage. Auf Seiten der Gesellschaft wird in den Statuten dem Staat das Recht zur Entsendung von Vertretern in den Verwaltungsrat oder in die Revisionsstelle eingeräumt. Diese können wiederum nur vom Gemeinwesen selbst abberufen werden (OR 762). Dieses Recht schränkt somit die Kompetenz der Generalversammlung ein. Die Unternehmensleitung wird in der gemischtwirtschaftlichen AG vom Gemeinwesen und von Privaten wahrgenommen. Die gemischtwirtschaftliche AG dient der Erbringung von Dienstleistungen, welche im öffentlichen Interesse liegen. Nicht zuletzt wird mit der privaten Rechtsform aber auch eine höhere Wettbewerbsorientierung und Effizienz des öffentlichen Unternehmens angestrebt. Die Regionalen Verkehrsbetriebe Schaffhausen RVSH sind in dieser Rechtsform organisiert.

Die Einflussnahme der beteiligten Gemeinwesen auf den Geschäftsgang ist nicht auf die Rechte als Aktionär beschränkt, sondern erfolgt oft über Vertreter im Verwaltungsrat. Mittels statutarischer Bestimmungen in der Gesellschaft und/oder weiterer Vereinbarungen lassen sich die operativen, technischen und wirtschaftlichen Einflussmöglichkeiten der am Unternehmen beteiligten Gemeinwesen und die Kooperationsform festschreiben. Im Falle der RVSH ist beispielsweise im RVSH-Gesetz vom 21. August 2000 festgeschrieben, dass mehr als die Hälfte des stimmberechtigten Kapitals im Besitz der öffentlichen Hand bleiben muss.

Für die Arbeitnehmer in der gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft sind die Bestimmungen der Personalgesetzgebung nicht anwendbar. In Bezug auf den Arbeitnehmerschutz können aber die Eigner der Gesellschaft bzw. der Verwaltungsrat die Arbeitsverhältnisse in einem Gesamtarbeitsvertrag regeln (wie auch bei den RVSH), womit die Gefahr eines "Lohndumpings" ausgeschlossen werden kann.

#### **6.4 Die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft**

Die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft ist keine private Gesellschaft, sondern stellt eine öffentlich-rechtliche Körperschaft dar, welche unmittelbar durch einen Gesetzesakt geschaffen wird. Neben das jeweilige Spezialgesetz, den sogenannten Organisationserlass, treten die Statuten und – ergänzend – die aktienrechtlichen Vorschriften des Obligationenrechts. Die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft weist folglich eine dualistische Natur auf. Ihre Tätigkeit bzw. Leistungserbringung erfolgt im Rahmen des öffentlichen Rechts und auch die Organisationsform wird öffentlich-rechtlich festgelegt. Die Ausgestaltung erfolgt weitgehend in Anlehnung an privatrechtliche Rechtsformen. Sofern keine klaren Regelungen bestehen, richtet sich die Organisation der spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft aber in erster Linie nach der Regelung im Organisationserlass und erst in zweiter Linie nach den Bestimmungen des Aktienrechts.

Aufgrund der dualistischen Natur ist die spezialgesetzliche AG weder ein staatlicher Betrieb noch ein rein privatwirtschaftliches Unternehmen. Da sie an einen öffentlich-rechtlichen Organisationserlass gebunden ist, ist sie weniger flexibel und ausbaufähig als die privatrechtliche Aktiengesellschaft. Vor allem aber ist sie weniger weit von der Politik entfernt als jene. Die Einhaltung der Grundrechte ist gewährleistet, zum Beispiel dass Randregionen bezüglich Preis und Qualität gleich versorgt werden wie das Zentrum oder dass die Bedürfnisse mobilitätsbehinderter Menschen zu berücksichtigen sind. Der Arbeitnehmerschutz kann im Gründungsgesetz geregelt werden. Die spezialgesetzliche Regelung impliziert ein Mindestmass an staatlicher Einflussnahme, die in der Regel einseitig-hoheitlich erfolgt, was einer körperschaftlichen Willensbildung – das heisst Willensbildung durch die Aktionäre – nicht entspricht.

#### **6.5 Entscheid zwischen selbständiger öffentlich-rechtlicher Anstalt sowie gemischtwirtschaftlicher und spezialgesetzlicher Aktiengesellschaft: Vorteile für die spezialgesetzliche AG**

Im öffentlichen Verkehr sind vor allem Aktiengesellschaften verbreitet. Insbesondere im Regionalverkehr existieren nur Aktiengesellschaften. Auch die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft hat im öffentlichen Verkehr mit der SBB AG ihren Platz. Die Verkehrsbetriebe von Bern, Biel und Basel, welche in den letzten beiden Jahrzehnten den Schritt in eine neue Unternehmensform getan haben, sind andererseits Beispiele für gut funktionierende selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten. Allerdings haben sie – im Gegensatz zur in Schaffhausen angestrebten Trägerschaft – nur *einen* Eigner, was nicht zu den komplizierten Zuständigkeitsregelungen mit zwei oder mehr Eignern führt (siehe Ziff. 6.2, Seite 9). Die Form einer Verwaltungsabteilung haben heute nur noch die Verkehrsbetriebe von Zürich, Winterthur, St. Gallen und Schaffhausen.

Einflussnahme und Mitwirkung sind bei allen drei Organisationsformen sichergestellt, ganz deutlich bei den beiden öffentlich-rechtlichen Unternehmensfor-

men. Beim Rechtskleid der gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft sind diesbezüglich die gesetzlichen und statutarischen Absicherungen wichtig.

Bei allen drei Organisationsformen könnte das heute in der ganzen Schweiz übliche Besteller-/Ersteller-Prinzip sauber angewandt werden. Sie bieten somit Gewähr für eine gute Corporate Governance. Das Unternehmen erstellt die von der öffentlichen Hand bestellten und mittels Abgeltungen bezahlten Leistungen.

Bei der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit mehr als einem Eigner, wie dies in Schaffhausen angestrebt wird, fallen die komplizierten Zuständigkeitsregelungen und die längeren Entscheidungswege negativ ins Gewicht. Sowohl bei der gemischtwirtschaftlichen AG als auch bei der spezialgesetzlichen AG sind die nötigen schlanken Entscheidungswege gewährleistet. Gegenüber der gemischtwirtschaftlichen bietet die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft jedoch den Vorteil, dass sie auf öffentlichem Recht basiert und damit die Vorteile der Aktiengesellschaft ohne Annäherung ans Privatrecht erreicht. Der Stadtrat sieht deshalb gerade bei dieser Rechtsform besondere Vorzüge. Sie verbindet wesentliche Vorteile der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit den Vorteilen einer Aktiengesellschaft. Zudem stellt die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft die ideale Körperschaft für die Beteiligung mehrerer Gemeinwesen dar. Auch können die Beteiligungsquoten individuell im Verhältnis zum Busnetz festgelegt werden. Der Arbeitnehmerschutz kann im Gründungsgesetz geregelt werden. Mit der spezialgesetzlichen AG kann die Einräumung von effizienteren Entscheidungswegen, von marktgerechter Risikobereitschaft und Wandlungsfähigkeit optimal erfolgen unter Vermeidung einer Privatisierung. Diese Rechtsform ist dort ideal, wo sich das öffentliche Unternehmen an den immer schneller werdenden technologischen und ökonomischen Wandel anpassen muss. Nicht umsonst sind beispielsweise die SBB als spezialgesetzliche Aktiengesellschaft organisiert.

## **6.6 Der Weg zur spezialgesetzlichen Aktiengesellschaft**

Grundlage für eine zu gründende spezialgesetzliche Aktiengesellschaft kann das heutige RVSH-Gesetz – welches zu revidieren wäre – bilden. Das neue Gesetz müsste in einem gemeinsamen Akt von Kanton und Stadt Schaffhausen erarbeitet und vom Kantonsrat erlassen werden. Die Umsetzung und die Beteiligung der Stadt Schaffhausen an der neuen Gesellschaft würden der städtischen Stimmbevölkerung unterbreitet. Voraussetzung für eine Beteiligung ist selbstredend, dass die neue Gesellschaft den Anforderungen und Interessen der Stadt entspricht.

## **7 Die Haltung der Personalvertretung**

Personalvertretung und vpod haben in einem Gespräch mit der Direktion im November 2011 die Zusammenführung der beiden Unternehmen diskutiert. Der vpod ist grundsätzlich gegen Ausgliederungen aus der Verwaltung, anerkennt aber, dass sich die Situation in Schaffhausen anders darstelle als beispielsweise in St.Gallen, wo das Thema auch diskutiert werde. In Schaffhausen lägen plausible Gründe vor. Für die Personalvertretung und den vpod ist wesentlich, dass die Zusammenführung für die Mitarbeitenden stimmt, und

zwar in jeder Beziehung. Eine Verschlechterung der Arbeitsbedingungen würde nicht akzeptiert. Wesentlich sei zudem, dass der Kanton in das neue Unternehmen eingebunden werde und nicht für den Regionalverkehr eine eigene Schiene fahre. Wenn das Produkt aus einer Hand erfolgen solle, müsse dies auch ohne Subunternehmer erfolgen. Die Politik müsse sich darauf ausrichten, den öffentlichen Verkehr in Schaffhausen weiter zu stärken.

## **8 Die Haltung des Regierungsrates**

Der Regierungsrat gibt grundsätzlich einer gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft respektive der entsprechenden Anpassung der bestehenden gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft RVSH gegenüber den übrigen Organisationsformen den Vorzug. Um die beiden Unternehmen möglichst rasch im Verlaufe der Legislaturperiode 2013 – 2016 zusammenführen zu können und der Stadt Schaffhausen den Grundsatzentscheid zu erleichtern, ist der Regierungsrat aber auch bereit, der Umwandlung der RVSH in eine gemeinsame öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft mit den VBSH zuzustimmen, wenn die gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft von der Stadt Schaffhausen abgelehnt wird.

## **9 Die Haltung des Gemeinderates Neuhausen am Rheinflall**

Der Gemeinderat Neuhausen ermuntert den Stadtrat, den eingeschlagenen Weg der Zusammenführung der beiden Unternehmen weiter zu verfolgen, einerseits weil der Kanton Schaffhausen für mehrere Verkehrsunternehmen zu klein und andererseits weil der öffentliche Verkehr eine wichtige Verbundaufgabe sei. Er bestätigt, dass die Überlegungen des Stadtrates mit seinen Überlegungen kongruent sind. Deshalb sei die bestmögliche Rechtsform für das gemeinsame Verkehrsunternehmen die spezialgesetzliche oder öffentlich-rechtliche Aktiengesellschaft.

## **10 Würdigung aus Sicht des Stadtrates**

Der Stadtrat sieht wesentliche Vorteile in einer Zusammenführung der beiden Unternehmen. Die VBSH sind für verschiedene zukünftige Entwicklungen zu klein. Diese Entwicklungen können in einem gemeinsamen Unternehmen VBSH/RVSH kostengünstiger vollzogen werden. Zudem besteht damit auch nicht die Gefahr, dass sich der Kanton im regionalen Busverkehr für einen andern Partner entscheidet. Die heutigen Geschäftsführungsmandate für den Kanton (RVSH, Tarifverbund Schaffhausen) bringen den VBSH allein einen Umsatz von rund 1'000'000 Franken. Ohne diese Mandate wäre die VBSH-Infrastruktur nicht ausgelastet und das Unternehmen müsste in einem Ausmass redimensioniert werden, dass die Sicherstellung der Stellvertretungen schwierig würde. Ein gemeinsames Unternehmen von Stadt und Kanton ist deshalb aus Sicht des Stadtrates der richtige Weg im Hinblick auf einen weiterhin erfolgreichen und finanzierbaren öffentlichen Busverkehr in der Region.

Bezüglich der Rechtsform spricht sich der Stadtrat für eine spezialgesetzliche Aktiengesellschaft aus. Diese basiert auf einem öffentlichen Erlass und verbind-

det die Vorzüge der selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt mit denjenigen der gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft. Die spezialgesetzliche Aktiengesellschaft ist – im Gegensatz zur selbständigen öffentlich-rechtlichen Anstalt – die geeignete Körperschaft für die Beteiligung mehrerer Gemeinwesen. Die schlanken Entscheidungswege sind wie bei der gemischtwirtschaftlichen Aktiengesellschaft sichergestellt. Dennoch ist sie näher bei der Politik als jene. Die spezialgesetzliche AG ermöglicht das aus Sicht des Stadtrates notwendige Mass an staatlicher Einflussnahme und den vom Stadtrat geforderten Arbeitnehmerschutz. Grundlage für eine zu gründende spezialgesetzliche Aktiengesellschaft kann das heutige RVSH-Gesetz – welches zu revidieren wäre – bilden.

## 11 Anträge

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrates "VBSH/RVSH: Ein Bus, ein Dach, ein Unternehmen".
2. Der Grosse Stadtrat befürwortet eine Zusammenführung der städtischen und regionalen Verkehrsbetriebe in einem gemeinsamen Unternehmen von Kanton und Stadt Schaffhausen in der Rechtsform einer öffentlich-rechtlichen Aktiengesellschaft.
3. Der Grosse Stadtrat beauftragt den Stadtrat eine mit dem Regierungsrat koordinierte Vorlage zur Zusammenführung von VBSH und RVSH auszuarbeiten.

Freundliche Grüsse

IM NAMEN DES STADTRATES



Thomas Feurer  
Stadtpräsident

Christian Schneider  
Stadtschreiber



### **Beilage:**

Organisationsformen im Vergleich