Vorlage Stadtparlament vom 18. Mai 2010 Nr. 1836

Verkehrsbetriebe: Allgemeines

Strategische Ausrichtung der Verkehrsbetriebe St.Gallen VBSG

Antrag

Wir beantragen Ihnen, folgenden Beschluss zu fassen:

1. Der Bericht des Stadtrates über die strategische Ausrichtung der Verkehrsbetriebe VBSG wird zu Kenntnis genommen.
2. Das Postulat „Strategische Ausrichtung unserer VBSG“ wird als erledigt abgeschrieben

---

Das Stadtparlament erklärte an der Parlamentssitzung vom 23. September 2008 das Postulat „Strategische Ausrichtung unserer VBSG“ mit folgendem Wortlaut erheblich: "In diesem Sinn bitten wir den Stadtrat, Bericht über die strategische Zielsetzung zu erstatten, die er mit den VBSG verfolgt.“ Der Stadtrat liess dabei offen, das Postulat mit der Vorlage über die Ausgliederung der VBSG oder mit einem separaten Bericht zu beantworten.

1 Zusammenfassung

Der öffentliche Verkehr in der Schweiz ist eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Diese schwierige Verteilung von Interessen, Kompetenzen und Pflichten wird insbesondere in den Agglomerationen noch komplexer, weil das Verkehrsangebot durch eine Vielzahl von regionalen und lokalen Transportunternehmungen angeboten wird. Die Einführung von Verkehrsverbünden erlaubte eine erfreulichen Vereinfachung für die Kunden. Die systembedingten Interessenskonflikte zwischen Bund, Kantonen, Gemeinden und den Transportunternehmen führen aber zu Doppelspurigkeiten, Überschneidungen, Mehrkosten und erschweren effiziente Anpassungen und den gezielten Ausbau des Angebotes sehr.

Diese schwierige Ausgangslage zeigt sich überdeutlich auf der ÖV-Plattform der Agglomeration St.Gallen. Diese erstreckt sich über die Kantone St.Gallen, Appenzell Ausserrhoden, Appenzell Innerrhoden und Thurgau. Der Tarifverbund "OSTWIND" fasst 24 Transportunternehmungen zusammen, welche vor allem im ländlichen Raum verkehren. Sieben dieser Transportunternehmungen haben den Bahnhof St.Gallen zum Ziel. Während Bund, Kantone und Gemeinden den Interessenkonflikt bei der Übernahme der erheblichen, ungedeckten Kosten des Öffentlichen Verkehrs austragen, stehen auch die einzelnen Transportunternehmungen in Konkurrenz und versuchen, primär den eigenen Betrieb finanziell zu optimieren.

Die Dominanz der SBB und deren Bestreben, sich vor allem auf den rentablen Intercity-Verkehr zu konzentrieren, führt zu einer wachsenden Umverteilung der Abgeltungen mit zunehmender Verteuerung des Regional- und Ortsverkehrs und damit zu höheren Kosten in den Städten. Um die komplexe Situation mit entsprechender Kostenfolge in der Agglomeration St.Gallen zu verbessern und den Einfluss von Stadt und Agglomeration zu stärken, sind eine engere Zusammenarbeit und eine Bündelung der Kräfte der regionalen Transportunternehmungen zwingend.

Auf Grund der zentralen Funktion müssen die VBSG in diesem Prozess eine zentrale Rolle übernehmen. Der Stadtrat hat den VBSG darum folgende strategischen Ziele gesetzt:

Die Verkehrsbetriebe St.Gallen

- *streben die Führungsrolle* im *Öffentlichen Verkehr der Agglomeration St.Gallen an*
- *nehmen massgebenden Einfluss auf effiziente und überschneidungsfreie Verkehrsangebote in der Agglomeration St.Gallen,*
- *stärken die führende Rolle durch Kooperationen mit anderen Transportunternehmungen, Teilnahme an Ausschreibungen und Übernahme von Dienstleistungen im Kerngebiet,*
- *übernehmen die Führungsrolle auf dem Weg zum kundenfreundlichen, effizienten, kostengünstigen und modernen ÖV-Angebot in der Agglomeration St.Gallen.*

Ausser den VBSG sind alle Transportunternehmungen der Region als Aktiengesellschaften im Besitze der Öffentlichen Hand organisiert. Informelle Gespräche haben gezeigt, dass ein Umsetzen der strategischen Ziele und eine engere Kooperation mit anderen Transportunternehmungen nur erreicht werden kann, wenn die Stadt St.Gallen ihren eigenen Verkehrsbetrieben diesen Status ebenfalls ermöglicht. Aus diesem Grund hat der Stadtrat das Projekt der Verselbständigung der VBSG zur Aktiengesellschaft im Besitze der Öffentlichen Hand im Jahr 2008 in Gang gesetzt. Die entsprechende Vorlage soll dem Stadtparlament noch dieses Jahr vorgelegt werden.

2 Ausgangslage Öffentlicher Verkehr

2.1 Bestellung und Finanzierung des öffentlichen Verkehrs in der Schweiz

Der öffentliche Verkehr in der Schweiz ist eine Verbundaufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden. Das Einführungsgesetz zum eidgenössischen Eisenbahngesetz und das Gesetz zur Förderung des öffentlichen Verkehrs stellen die wesentlichen Grundlagen zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrsangebots im Kanton St.Gallen dar. Während der Staat und die politischen Gemeinden durch Vereinbarungen den öffentlichen Agglomerations- und Regionalverkehr sowie den Ortsverkehr mit regionaler Bedeutung gemeinsam bestellen, ist die Bereitstellung des Ortsverkehrs nach wie vor Sache der Gemeinden. Die Situation in der Agglomeration St.Gallen verdeutlicht aber eindrücklich, wie schwierig die Abgrenzung von Agglomerations-, Regionalverkehr sowie von Ortsverkehr mit und ohne regionale Bedeutung ist. Von unterschiedlichen Behörden bestellte und aus unterschiedlichen Quellen finanzierte Transportangebote konkurrenzieren sich teilweise auf parallel verlaufenden Linien. Während Bund, Kantone und Gemeinden den Interessenkonflikt bei der Übernahme der erheblichen, ungedeckten Kosten des Öffentlichen Verkehrs austragen, stehen die einzelnen Transportunternehmungen in Konkurrenz und versuchen, primär den eigenen Betrieb finanziell zu optimieren. Dies alles führt letztlich zu Mehrkosten im Gesamtsystem.

2.2 Tarifverbund OSTWIND

Dank dem Tarifverbund OSTWIND wird diese komplizierte Ausgangslage für die Kundinnen und Kunden nicht sichtbar. Der Verbund bietet ein transparentes Tarifsystem für Fahrten in den Kantonen St.Gallen, Thurgau, Appenzell Ausserrhoden und Appenzell Innerrhoden an. Im Tarifverbund OSTWIND - Gebiet sind 24 Transportunternehmen mit einem Streckennetz von 2’700 km unter einem gemeinsamen Preissystem vereinigt. Die Erträge aus dem Verkauf der Zonenbillette und Abonnemente werden nach der Anzahl der transportierten Fahrgäste und den erbrachten Personenkilometern an die Transportunternehmen verteilt.

Ein Tarifverbund stellt für die Kundinnen und Kunden des öffentlichen Verkehrs eine markante Steigerung in der Benutzerfreundlichkeit dar und ist für ein modernes Verkehrssystem eine unabdingbare Voraussetzung. Der OSTWIND hat aber keinen unmittelbaren Einfluss auf das Produkt und das Transportangebot und übernimmt lediglich die Rolle der Vermarktung. Dies etwa im Gegensatz zum Zürcher Verkehrsverbund.

Mit dem integralen Tarifverbund hat die städtische Politik auch die Tarifhoheit an den OSTWIND abgetreten. Dort stehen den VBSG bei der Einnahmenverteilung eine Vielzahl von

Regionalverkehrsunternehmen gegenüber, welche relativ wenig Personen über längere Distanzen transportieren. Die VBSG, als städtische Verkehrsunternehmung, transportieren dagegen als einzige sehr viele Personen über tendenziell kurze Distanzen. Unter dem Einfluss der SBB, welche sich mehr und mehr auf den lukrativen Intercity-Verkehr konzentrieren, wird die Gewichtung zunehmend weg von der Anzahl transportierter Personen auf die Anzahl Personenkilometern verlegt. Dadurch werden die rein städtischen Verkehrsbetriebe, wie die VBSG, in der Abgeltung zunehmend benachteiligt. Dies, obwohl sie bezüglich Angebot, Kundenfreundlichkeit und Dienstleistungsqualität im Benchmark mit den anderen Anbietern eine ausserordentlich hohe Eigenwirtschaftlichkeit erzielen. Eine wichtige Massnahme gegen diese Entwicklung ist die enge Zusammenarbeit mit anderen regionalen Transportunternehmungen.

2.3 Richtplanung und Städteinitiative

In den „Grundzügen der räumlichen Entwicklung“ hat sich die Stadt St.Gallen zum Ziel gesetzt, das zukünftige Mobilitätswachstum in erster Linie mit dem öffentlichen Verkehr zu bewältigen. Entsprechend wird in der Richtplanung von einem nachhaltigen Ausbau des Angebotes im öffentlichen Verkehr ausgegangen. Mit der Annahme der Städteinitiative und dem "Reglement für eine nachhaltige Verkehrsentwicklung“ hat die St.Galler Bürgerschaft zudem beschlossen, dass die Bevölkerung vor negativen Auswirkungen des Verkehrs besser geschützt werden soll. Die Stadt hat für ein attraktives Angebot im Bereich des öffentlichen Verkehrs sowie des Fuss- und Veloverkehrs zu sorgen.

Dies wird zu grösseren Investitionen in den Ausbau von Infrastruktur und Angebot des Öffentlichen Verkehrs und in der Folge zu einer teilweisen Erhöhung der laufenden Kosten führen. Mit geschickter Planung, der notwendigen Eigentrassierung und der resultierenden Beschleunigung des Öffentlichen Verkehrs können die Betriebskosten massgeblich gesenkt und grosse Investitionen für den Ausbau des Strassennetzes vermieden werden. Der haushälterische Umgang mit Steuergeldern gebietet, Doppelspurigkeiten im Öffentlichen Verkehr zu vermeiden und die aktuellen und künftigen Mittel für den Öffentlichen Verkehr möglichst optimal einzusetzen.

3 Eignerstrategie des Stadtrates für die VBSG

3.1 Verselbständigung der VBSG als Aktiengesellschaft der Öffentlichen Hand

Anbieterseitig sind in der Stadt St.Gallen vier Bahnunternehmen und drei Busunternehmen aktiv. Die Bahnunternehmen verkehren über das Verbundgebiet hinaus und sind weiteren Verbünden, aber auch dem nationalen Tarif angeschlossen. Dies führt dazu, dass auf dem Platz St.Gallen weder Bestellung, Vermarktung, Bereitstellung von Dienstleistungen noch die Finanzierung des Verkehrsangebots aus einer Hand erfolgen können. Es fehlt ein Leader, welcher die Steuerung des Gesamtsystems in der Agglomeration übernimmt und die gebündelten Interessen zielgerichtet vertritt. Diese Konstellation führt dazu, dass Transportunternehmen ihre innerbetriebliche Optimierung zulasten des Gesamtsystems vornehmen, sich unterschiedlich finanzierte Linien gegenseitig konkurrenzieren und höher subventionierte Regionalverkehrsunternehmen dem Stadtverkehr Substanz entziehen.

Klar ist, dass die Stadt St.Gallen als Zentrum der Ostschweiz ein vitales Interesse daran haben muss, aktiv an der Gestaltung des öffentlichen Verkehrs in Stadt und Agglomeration mitzuwirken. Darum will der Stadtrat die VBSG als selbständige Aktiengesellschaft ausgliedern und damit in die Lage versetzen, sich im verschärften Wettbewerb im strassengebundenen öffentlichen Verkehr behaupten zu können. Die Handlungsfreiheit der Unternehmung wird damit so erweitert, dass Kooperationen mit andern ÖV-Unternehmen eingegangen werden können. Die VBSG können ihre Kompetenzen in den Bereichen Finanzen, Marketing, Technik nach Massgabe der Eignerstrategie weiterentwickeln, um sich im Wettbewerb behaupten zu können. Nur so können letztlich auch die Arbeitsplätze der VBSG mit den aktuellen, modernen Arbeitsbedingungen langfristig gesichert und zielgerichtet ausgebaut werden.

3.2 Grundsätze

Der Stadtrat befasste sich schon im November 2007 mit der zukünftigen Strategie der VBSG, also noch vor der Ausschreibung des Probebetriebes Seebus für Rorschach, Rorschacherberg und Goldach. In Hinblick auf eine Verselbständigung der VBSG als Aktiengesellschaft im Besitze der Öffentlichen Hand formulierte der Stadtrat im Dezember 2009 die Eignerstrategie für die VBSG. Die Eignerstrategie soll einen klaren Auftrag enthalten und den unternehmerischen Spielraum festzulegen. Die Ziele der Stadt als Alleinaktionärin der VBSG umfassen nebst der optimalen Erfüllung von Kundenanforderungen die wirtschaftliche Dienstleistungserbringung, die Übernahme der Führungsrolle im Agglomerationsverkehr

sowie die Sicherung und Schaffung von attraktiven Arbeitsplätzen, welche sich an den Grundsätzen der städtischen Personalpolitik orientieren.

3.3 Eignerstrategie

3.3.1 Strategische Vorgaben

Die Verkehrsbetriebe St.Gallen

- streben die Führungsrolle im Öffentlichen Verkehr der Agglomeration St.Gallen an,
- nehmen massgebenden Einfluss auf effiziente und überschneidungsfreie Verkehrsangebote auf mindestens dem heutigem Leistungsniveau, auf eine umfassende Betriebsleitzentrale und den flexiblen Einsatz in der Agglomeration St.Gallen,
- suchen das Wachstum in Stadt und Agglomeration durch Kooperationen mit anderen Transportunternehmungen, Teilnahme an Ausschreibungen und Übernahme von Dienstleitungen im Kerngebiet,
- treten als kundenfreundliches, modernes und innovatives Transportunternehmen auf.

3.3.2 Steuerungskonzept

- Die Eignerstrategie der Verkehrsbetriebe St.Gallen wird durch den Stadtrat erlassen.
- Die Stadt St.Gallen hält die Aktienmehrheit an den Verkehrsbetrieben St.Gallen. Sie erlässt ein Reglement, das die Kompetenzen von Stadtrat, Parlament und Volk für den Kauf, Tausch und Verkauf der Aktien regelt.
- Die Stadt St.Gallen ist im Verwaltungsrat durch Vertretungen des Stadtrats und des Stadtparlaments sowie durch Fachleute angemessen vertreten.
- Der Verwaltungsrat nutzt, unter Berücksichtigung der Eignerstrategie und der politischen Vorgaben, seinen Spielraum zur Weiterentwicklung der Unternehmung.
- Das Unternehmen erfüllt die Verkehrsleistungen gemäss Bestellung und Abgeltung von Stadt und Kanton St.Gallen und des Bundes.
- Das Unternehmen strebt einen möglichst hohen Eigenfinanzierungsrad an. Im Übrigen sind die Verkehrsbetriebe personell, finanziell und organisatorisch autonom.

3.3.3 Politische Vorgaben

- Die Verkehrsbetriebe St.Gallen arbeiten im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben kostendeckend und bilden angemessene Reserven.
- Die Regelungen für das Personal orientieren sich an der städtischen Personalpolitik und am Rahmen-GAV für Busbetriebe. Die Bedingungen werden in einem innerbetrieblichen GAV festgehalten.

- Zur Sicherstellung der beruflichen Vorsorge wird mit der städtischen Versicherungskasse ein Anschlussvertrag abgeschlossen; damit werden die Vorsorge-Regelungen der Stadt übernommen.

3.3.4 Kooperationen

- Die Verkehrsbetriebe St.Gallen können und sollen Kooperationen mit dem Ziel eingehen, die Leistungsfähigkeit und Effizienz als führendes Bustransportunternehmen der Agglomeration massgeblich zu erhöhen.
- Die angestrebte Zusammenarbeit soll sich auf Unternehmen konzentrieren, die mehrheitlich im Besitze der Öffentlichen Hand sind.
- Kooperationsvereinbarungen liegen in der Kompetenz des Verwaltungsrates der Unternehmung, Aktienübertragungen sind im Reglement für die Verkehrsbetriebe St.Gallen geregelt.

3.3.5 Berichtswesen, Controlling

- Berichtswesen, Risk-Management und Controlling orientieren sich an den Vorgaben des Aktienrechtes.
- Der Verwaltungsrat stellt die geeignete Berichterstattung an die Eigner über die strategischen Ziele und deren Umsetzung sicher.

4 Das Projekt zur rechtlichen Verselbständigung der VBSG

Die privatrechtlichen Rechtsformen bieten die am weitesten gehende Verselbständigung von Verwaltungseinheiten. Das Gemeinwesen bleibt aber weiterhin Träger der Gesamtverantwortung (politisches Controlling). Von entscheidender Bedeutung sind die aktiven und passiven Beteiligungsmöglichkeiten der AG, welche mit Blick auf den wachsenden Wettbewerb im öffentlichen Agglomerationsverkehr notwendig sind. Die privatrechtliche Aktiengesellschaft ist für unternehmerische Zwecke bestens geeignet und es besteht Flexibilität für zukünftige Entwicklungen.

Dabei ist klar zwischen Privatisierung und Verselbständigung zu unterscheiden. Die Beweggründe für die Verselbständigung der VBSG haben regionale, strukturelle, organisatorische und finanzielle Hintergründe. Die Stadt St.Gallen ist ja bereits an zahlreiche Aktiengesellschaften, die nicht gewinnorientiert arbeiten (SN Energie AG, RWSG, elog), massgebend beteiligt. Auch sind fast alle Schweizer Privatbahnen schon seit der Gründerzeit als Aktiengesellschaften organisiert. Auch deren Aktienkapital liegt mit ganz wenigen Ausnahmen im Besitz der öffentlichen Hand. Hingewiesen sei auch auf die grossen ÖV-Unternehmen wie

SBB, Postauto, BLS und SOB, welche alle als Aktiengesellschaften organisiert und weitestgehend im Eigentum der der öffentlichen Hand sind.

Die genauen "Spielregeln" einer VBSG AG sind in einem Reglement, in den Statuten, im Organisationsreglement und – ab dem Zeitpunkt von Fremdbeteiligungen – in einem Aktionärbindungsvertrag zu regeln. Eckpfeiler dazu werden sein, dass die Stadt in jedem Fall die Aktienmehrheit behält, und dass Fremdbeteiligungen auf Kantone, Gemeinden und Transportunternehmen im Mehrheitseigentum der öffentlichen Hand beschränkt werden.

5 Stand des Projektes zur Verselbständigung der Verkehrsbetriebe

Wie erwähnt laufen die Projektarbeiten zur rechtlichen Verselbständigung der VBSG seit 2008. Im Folgenden wird der aktuelle Projektstand kurz aufgezeigt.

5.1 Modul Strategieentwicklung

Im Modul Strategieentwicklung wurden die Bereiche unternehmerische Idee / Vision, die Analyse der Umwelt und der Unternehmung in der Form einer Chancen-Gefahren/Stärken-Schwächen - (SWOT) Analyse abgeschlossen. Unter Einbezug dieser Resultate hat der Stadtrat die Eignerstrategie als Grundlage für die Entwicklung der Unternehmungsstrategie formuliert. Bevor die Behandlung des Projekts "Verselbständigung der VBSG" im Stadtparlament erfolgen kann, sind alle notwendigen Rahmenbedingungen zu definieren.

5.2 Modul Personelles

In dieser Arbeitsgruppe haben vier Arbeitnehmerdelegierte Einsitz genommen. Das Personal der VBSG hat diesen Gewerkschafts- und Verbände-Vertreter/innen das Mandat zur Vertretung der Arbeitnehmerinteressen erteilt. Im Weiteren wirken auch zwei Mitarbeitende als Delegierte des Personalausschusses der VBSG mit.

Der Rahmen-Gesamtarbeitsvertrag (Rahmen - GAV) für die Busbetriebe im Tarifverbund OSTWIND ist ausgehandelt und wurde am 02.12.09 unterzeichnet. Im Rahmen des Verselbständigungsprojektes hat der der Stadtrat beschlossen, dass die Verkehrsbetriebe als dereinst verselbständigte Transportunternehmung im Eigentum der Stadt St.Gallen diesem Rahmen - GAV ebenfalls beitreten werden. Der Rahmen - GAV und der Entscheid zum Beitritt der VBSG zu diesem GAV werden somit Bestandteil der Stadtparlamentsvorlage zur Verselbständigung der Verkehrsbetriebe sein.

Von Seiten der Arbeitgeber- wie der Arbeitnehmervertreter wurde auf der Grundlage dieses Rahmen - GAV ein Entwurf für einen Firmen-Gesamtarbeitsvertrag erstellt, der im Wesentli-

chen neben den für den Öffentlichen Verkehr spezifischen gesetzlichen Grundlagen auch auf dem heutigen städtischen Personalreglement basiert. Über den Inhalt sind sich die in der Projekt-Arbeitsgruppe vertretenen Sozialpartner einig. Der ausgehandelte Firmen-GAV weist neben den erwähnten, auf dem städtischen Personalreglement basierenden Anstellungsbedingungen auch obligationenrechtliche Bestimmungen und eine Übergangsregelung auf, welche für alle Beteiligten die nötige Kontinuität sicherstellt.

5.3 Modul Normative Grundlagen / Corporate Governance

Die Entwürfe für die normativen Grundlagen liegen vor. Die Corporate Governance muss noch erarbeitet werden. Die Entwürfe von Reglementen und Reglementsänderungen liegen ebenfalls vor. Im Rahmen der Parlamentsvorlage zur Verselbständigung der Verkehrsbetriebe werden diese normativen Grundlagen dem Stadtparlament vorgestellt und die Reglemente bzw. Reglementsänderungen zum Erlass vorgelegt. Im Zentrum wird das Reglement stehen, das die Kompetenzen über den Umgang mit dem Aktieneigentum an den VBSG festlegt. Mit diesem Reglement soll sichergestellt werden, dass sich die Stadt den Einfluss auf die verselbständigten Verkehrsbetriebe bewahrt.

5.4 Modul Finanzen

Ein Finanz- und Investitionsplan wurde in Zusammenarbeit mit dem Finanzamt entworfen. Wenn der Jahresabschluss 2009 erstellt ist, soll die Eröffnungsbilanz erstellt werden. Das Modul Finanzen wird zurzeit intensiv bearbeitet.

6 Weiteres Vorgehen

Im Verlaufe des ersten Semesters 2010 sollen die einzelnen Projektmodule zum Abschluss gebracht werden und die Ergebnisse in eine Stadtparlamentsvorlage einfliessen. Parallel dazu wird dem Personal der ausgehandelte Firmen–GAV, vorbehältlich der Verselbständigung der VBSG, zur Zustimmung unterbreitet. Im Weiteren ist der Leistungsauftrag der Stadt St.Gallen an die verselbständigten Verkehrsbetriebe zu formulieren.

Die Beratung der Vorlage ist für die zweite Hälfte des laufendes Jahres vorgesehen. Sie untersteht dem obligatorischen Referendum. Für die parlamentarische Vorberatung ist eine Spezialkommission vorgesehen. Das Stadtparlament wird sie nach Erhalt der Vorlage zu wählen haben.

Der Stadtpräsident:
Scheitlin

Der Stadtschreiber:
Linke

Beilage:
Postulat vom 20. Mai 2008