

Antrag des Regierungsrates vom 13. Dezember 2000

KR-Nr. 64/1999

**3828**

**Beschluss des Kantonsrates  
über die Behördeninitiative KR-Nr. 64/1999  
des Grossen Gemeinderates Winterthur  
betreffend Änderung des Gesetzes  
über den öffentlichen Personenverkehr**

(vom .....

*Der Kantonsrat,*

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 13. Dezember 2000,

*beschliesst:*

I. Die Behördeninitiative KR-Nr. 64/1999 des Grossen Gemeinderates Winterthur betreffend Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personenverkehr wird nicht definitiv unterstützt.

II. Mitteilung an den Regierungsrat.

---

Der Kantonsrat hat am 5. Juli 1999 folgende, am 1. Februar 1999 eingereichte Behördeninitiative des Grossen Gemeinderates Winterthur vorläufig unterstützt und dem Regierungsrat zu Bericht und Antrag überwiesen:

Das kantonale Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 wird wie folgt geändert:

Neufassung von § 14:

Der Verkehrsrat umfasst elf Mitglieder. Er setzt sich zusammen aus einem Mitglied des Regierungsrates als Präsident, je einem Abgeordneten des Kantons, des Bundes, der SBB, der Verkehrsbetriebe Zürich (VBZ) und der Winterthurer Verkehrsbetriebe (WV) sowie vier Abgeordneten der Gemeinden, wovon eine oder einer aus der Stadt Zürich und eine oder einer aus der Stadt Winterthur, und einer oder einem Abgeordneten des Fahrpersonals.

Die Direktorin oder der Direktor des Verkehrsverbundes nimmt mit beratender Stimme an den Sitzungen teil.

Bund, SBB und Verkehrsbetriebe bestimmen ihre Abordnung selbst. Die übrigen Mitglieder werden vom Kantonsrat auf seine Amtszeit auf Antrag des Regierungsrates gewählt.

Neufassung von § 18 Satz 1:

Der Verkehrsverbund garantiert ein flächendeckendes Grundangebot für den Berufs- und Freizeitverkehr auf der Basis des Taktfahrplans während der ganzen Betriebszeit.

Neufassung von § 21 Abs. 2:

Der Verkehrsrat schliesst mit den Transportunternehmungen unter Respektierung der gegenseitigen Autonomie Zusammenarbeitsverträge ab. Die für die einzelnen Fahrplanperioden notwendigen Vereinbarungen werden in Transportverträgen getroffen.

Neufassung von § 21 Abs. 4:

Der Verkehrsrat kann Unternehmungen des privaten Transportgewerbes berücksichtigen. Im Einvernehmen mit den Transportunternehmungen können dafür geeignete Transportleistungen alle zehn Jahre zur freien Konkurrenz ausgeschrieben werden. Bestehende Betriebseinheiten sind nach Möglichkeit zu berücksichtigen. Die Vorschriften der Submissionsverordnung (LS 720.11), namentlich deren §§ 26 und 3, sind einzuhalten. Solange kein gesamtkantonaler Gesamtarbeitsvertrag für das Fahrpersonal besteht, erlässt der Regierungsrat einen Normalarbeitsvertrag, der sich an den branchenüblichen Arbeitsvorschriften der hauptsächlichlichen Anbieter (SBB, PTT, VBZ, WV) orientiert

Begründung:

Das kantonale Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (PVG) wurde 1988 beschlossen. Der 1990 gestützt darauf eingeführte Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) hat sich insgesamt als Erfolg erwiesen. Nach zehn Jahren ist es an der Zeit, einige grundsätzliche Mängel des PVG zu beheben. Das ZVV-Leitungsgremium, der Verkehrsrat, ist höchst einseitig zusammengesetzt. Die beiden Städte Zürich und Winterthur, die mit ihren jeweiligen Verkehrsbetrieben einen Grossteil der Fahrleistungen erbringen, sind in diesem Neuner-Gremium nur mit zwei Delegierten vertreten. Das Fahrpersonal ist überhaupt nicht vertreten. Obwohl er ein 600-Millionen-Budget verwaltet, kennt kaum jemand dieses vom Regierungsrat unter Ausschluss der Öffentlichkeit

bestellte Schattengremium. Gegenüber den Transportunternehmungen schlägt der ZVV eine zunehmend forschere Gangart an, droht einseitig mit der Ausschreibung von Bus- und Tramlinien, diktiert willkürlich Zielvereinbarungen und gefährdet ausgewiesene Unternehmen wie die VBZ oder die WV in ihrer Existenz. Dazu kommen drohende Abbaumassnahmen, namentlich beim strategisch wichtigen Freizeitverkehr.

Dem will die Initiative entgegenwirken:

- mit einem klaren Leistungsauftrag für den Berufs- und Freizeitverkehr;
- durch eine ausgewogene Zusammensetzung des Verkehrsrates und seine Wahl durch den Kantonsrat, um mehr Transparenz und öffentliche Kontrolle zu schaffen;
- durch eine Verankerung der Selbstständigkeit der einzelnen Transportunternehmungen gegenüber der Vereinnahmungspolitik des ZVV;
- durch Setzung von klaren Leitplanken für die allfällige Ausschreibung von Fahrleistungen hinsichtlich Arbeitnehmerschutz und der Rechte der betroffenen Konzessionäre.

---

Der Regierungsrat erstattet hiezu folgenden Bericht:

Das Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr vom 6. März 1988 (PVG, LS 740.1) bezweckt, das Kantonsgebiet durch einen leistungsfähigen öffentlichen Verkehr nach wirtschaftlichen Grundsätzen zu erschliessen (§ 1 PVG). Zur Verwirklichung dieser Zielsetzung wurde der Zürcher Verkehrsverbund (ZVV) gegründet. Gemäss § 11 PVG sorgt er für ein koordiniertes, auf wirtschaftliche Grundsätze ausgerichtetes, freizügig benutzbares Verkehrsangebot mit einheitlicher Tarifstruktur. Diese beiden Zweckartikel gelten als Grundsätze für das ganze PVG. Allfällige Änderungen sind immer im Lichte dieser Zweckartikel sowie der gesamten Gesetzssystematik zu prüfen.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass verschiedene Anträge der Initiative den Zweck des Personenverkehrsgesetzes nicht berücksichtigen, ihm zuwiderlaufen und/oder die Stossrichtung anderer, auf Bundesstufe erlassener Gesetze – die z. B. für verstärkten Wettbewerb im öffentlichen Verkehr sorgen sollen – untergraben würden. Hinzu kommt, dass verschiedentlich Präzisierungen verlangt werden, die ent-

weder auf Verordnungsstufe oder in anderen Gesetzen bereits eingehend geregelt sind. Ausserdem wurde das Vorhandensein begleitender Instrumente, die dem Kantonsrat zur Steuerung und Kontrolle des öffentlichen Verkehrs bereits von Gesetzes wegen zustehen, ausser Acht gelassen.

Die Gesamtheit dieser Faktoren führt unter anderem dazu, dass mehrfach Lösungen vorgeschlagen werden, die in materieller Hinsicht bezüglich der Ziele, welche die Initiative anstrebt, zu schlechteren Ergebnissen führen würden als die geltende Ordnung. Die Initiative ist daher nicht definitiv zu unterstützen. Nachfolgend werden die Gründe im Einzelnen dargelegt.

#### *Zur Neufassung von § 14 PVG*

Mit der vorgeschlagenen Neufassung von § 14 PVG soll die Zahl der Verkehrsrate von heute neun auf elf Mitglieder erhöht werden. Gleichzeitig soll die Zusammensetzung eine Änderung erfahren, indem die Gemeinden einen Sitz verlieren, dafür neu je ein Vertreter der VBZ, der WV und des Fahrdienstpersonals aufgenommen werden sollen. Zudem soll der Wahlmodus eine Änderung erfahren, indem verschiedene Mitglieder nicht mehr vom Regierungsrat, sondern neu vom Kantonsrat gewählt werden sollen. Ziel sei, durch eine ausgewogene Zusammensetzung des Verkehrsrates und seine Wahl durch den Kantonsrat mehr Transparenz und öffentliche Kontrolle zu schaffen.

Gemäss § 26 PVG erfüllt der ZVV seine Aufgaben innerhalb eines Rahmenkredites, der vom Kantonsrat für eine Fahrplanperiode von mindestens zwei Jahren festgelegt wird. Der Kantonsrat beschliesst mit dem Rahmenkredit auch die Grundsätze über die Tarifordnung sowie die mittel- und langfristige Entwicklung des Angebotes. Damit sieht das PVG ähnliche Führungsinstrumente vor, wie sie im Rahmen des New Public Management (NPM) und der wirkungsorientierten Führung für die gesamte kantonale Verwaltung vorgesehen sind und die dem Kantonsrat dank begleitendem Controlling eine wirksame Steuerung ermöglichen. Hohe Transparenz und öffentliche Kontrolle sind damit bereits gewährleistet. Seit 1999 werden die Grundsätze durch einen Strategiebericht ergänzt, der über die künftige Geschäftstätigkeit des ZVV detailliert Auskunft gibt. Darin sind auch die finanziellen Zielsetzungen enthalten, sodass der Kantonsrat gleichzeitig mit den Grundsätzen auch die finanziellen Ziele festlegen kann. Damit werden Transparenz und öffentliche Kontrolle noch verstärkt.

Der Verkehrsrat ist das oberste Führungsorgan innerhalb des ZVV. Im Rahmen des vom Kantonsrat bewilligten Rahmenkredites ist er verantwortlich für die Einhaltung der Zielsetzungen gemäss PVG, die

Durchsetzung der vom Kantonsrat beschlossenen Grundsätze sowie für die Geschäfts- und Haushaltsführung des ZVV. Er entscheidet über alle wichtige Angelegenheiten und erstattet dem Regierungsrat regelmässig Bericht.

Bei der heute geltenden Zusammensetzung des Verkehrsrates wurde vom Gesetzgeber darauf geachtet, dass die vom Angebot betroffenen und an der Finanzierung beteiligten Partner der öffentlichen Hand angemessen vertreten sind, damit die in den §§ 1 und 11 PVG formulierten Zielsetzungen erreicht werden können. Dank entsprechender Umsicht wurde schliesslich ein Gleichgewicht gefunden, das sowohl vertikalen (Bund, Kanton, Gemeinden) wie auch horizontalen Kriterien (Stadt/Land) standhält und zu einem ausgewogenen Verhältnis aller wichtigen Interessen geführt hat. Die so zu Stande gekommene Zusammensetzung des Verkehrsrates hat sich bis heute bewährt. Der Verkehrsrat nimmt seine Führungsfunktion wahr, was durch den – auch in der Initiative anerkannten – grossen Erfolg des Verkehrsverbundes eindrücklich belegt wird. Schon aus diesem Grund drängt sich eine Veränderung der Zusammensetzung oder eine Aufstockung der Mitgliederzahl nicht auf.

Die von der Initiative angestrebte Veränderung in der Zusammensetzung ist aber auch von ihrer Stossrichtung her nicht angezeigt. Sie hätte zur Folge, dass das heute ausgewogene Gleichgewicht zu Gunsten von Partikularinteressen aus den Angeln gehoben würde. Durch die Aufnahme von VBZ und WV wären die beiden Städte Winterthur und Zürich faktisch mit vier statt mit zwei Mitgliedern vertreten, während die 169 Landgemeinden gleichzeitig auf einen ihrer drei Sitze verzichten müssten. Die Städte wären zudem doppelt so stark vertreten wie der Kanton, der immerhin die Hälfte der Kostenunterdeckung übernimmt. Angesichts der Tatsache, dass der ZVV für den öffentlichen Verkehr im gesamten Kantonsgebiet verantwortlich ist, ist diese einseitige Verschiebung zu Gunsten der beiden Städte nicht gerechtfertigt, auch wenn die Bedeutung beider Städte für den öffentlichen Verkehr grundsätzlich anerkannt wird. Ausserdem können die städtischen Verkehrsunternehmen VBZ und WV ihre Anliegen jederzeit durch die städtischen Vertreter in den Verkehrsrat einfließen lassen. Der Antrag ist deshalb abzulehnen.

Nur der Vollständigkeit halber ist zu erwähnen, dass die Aufnahme von VBZ und WV allein damit begründet wird, dass sie einen Grossteil der Fahrleistungen erbringen. Ebenso gut denkbar wäre aber eine Berücksichtigung anderer Kriterien, z. B. «Erschliessung in der Region» oder «Unternehmen von durchschnittlicher Grösse» oder «gute Durchmischung eines kleinen und eines grossen Unternehmens» usw., was je nach Gesichtspunkt zu einem völlig anderen Anspruch auf Ver-

tretung im Verkehrsrat führen würde. Bezogen auf das Leistungsentgelt stehen die WV beispielsweise lediglich auf gleicher Stufe wie die Sihltal-Zürich-Uetlibergbahn (SZU) und liegen deutlich hinter Postauto Zürich.

Ähnliche Überlegungen gelten für eine Vertretung des Fahrdienstpersonals. Aufgabe und Funktion des ZVV bringen es mit sich, dass er auf sehr viele unterschiedliche und zum Teil gegensätzliche Interessen Rücksicht nehmen muss. Er muss sich für Lösungen einsetzen, die gleichzeitig wirtschaftlichen und umweltverträglichen Aspekten genügen. Sein Angebot muss sich ebenso sehr auf das breite Publikum wie auch auf Minderheiten wie beispielsweise Personen mit einer Behinderung ausrichten. Er muss Kunden und Kundinnen einen hervorragenden Service zu einem günstigen Preis bieten und gleichzeitig die Bedürfnisse der Arbeitnehmer nach einem sicheren Arbeitsplatz mit ordentlicher Entlohnung und guten Sozialleistungen befriedigen. Der ZVV steht damit im Zentrum eines Netzes verschiedenster Interessen, die ihrerseits in der Regel von entsprechenden Organisationen wahrgenommen werden. Aus diesem Grund käme die Aufnahme eines Vertreters des Fahrpersonals einer einseitigen Bevorzugung einer einzelnen Interessengruppe gleich. Mit gleichem Recht könnten Vertreter anderer Personalbereiche (Büro, Verkauf, Wartung usw.) oder anderer Interessen (Konsumentenorganisationen, Wirtschaftsvertreter, Umweltorganisationen, Tourismusbranche usw.) einen Sitz im Verkehrsrat beanspruchen, was eine unnötige Aufblähung dieses Führungsorganes zur Folge hätte. Auf eine Einsitznahme eines Vertreters des Fahrpersonals ist deshalb zu verzichten. Die Anliegen von Interessengruppen sind vielmehr in besonderen Fachkommissionen, durch Vernehmlassungen oder Hearings oder in bilateralen Gesprächen usw. zu erörtern. So ist zwischen dem ZVV und den marktverantwortlichen Verkehrsunternehmen eine enge Zusammenarbeit entstanden, bei der die Kontakte sowohl über Fachkommissionen wie auch über die Direktorenkonferenz intensiv gepflegt werden. Im Bereich des Fahrdienstpersonals finden institutionalisierte Aussprachen mit Gewerkschaftsvertretern statt.

Der Verkehrsrat als oberstes Führungsgremium des ZVV muss ein leistungs- und entscheidungsfähiges Organ sein. Die gegenwärtige Mitgliederzahl wird diesen Anforderungen gerecht. Eine Aufstockung von neun auf elf Mitglieder wäre der Effizienz und Effektivität dieses Organes abträglich. Sie würde auch den bisherigen allgemeinen und breit abgestützten Bemühungen zur Schaffung einer schlanken Verwaltung mit wirkungsorientierter Führung entgegenstehen.

Ebenfalls in Widerspruch zu einer heutigen Tendenz stünde die Wahl des Verkehrsrates durch den Kantonsrat statt durch den Regie-

rungsrat. Die Wahl eines Teils der Mitglieder des Verkehrsrates ist nicht das geeignete Mittel, um das von der Initiative angestrebte Ziel von mehr Transparenz und öffentlicher Kontrolle zu schaffen. Transparenz und Kontrolle werden durch ein wirksames Controlling und die Führung nach den Grundsätzen des New Public Management gewährleistet. In diesem Bereich war das PVG schon bei seinem Erlass wegweisend.

*Zu § 18 Abs. 1 Satz 1*

Der Initiativtext schlägt vor, dass der ZVV ein flächendeckendes Grundangebot für den Berufs- und Freizeitverkehr auf der Basis des Taktfahrplans während der ganzen Betriebszeit garantiert. Ziel sei ein klarer Leistungsauftrag für den Berufs- und Freizeitverkehr.

Gemäss der heute geltenden Regelung gewährleistet der ZVV eine Grundversorgung (§ 18 Abs. 1 Satz 1 PVG). Der Gesetzgeber hat mit dieser Formulierung eine umfassende Regelung geschaffen. Im Gegensatz zum Initiativtext, der sich auf den Berufs- und Freizeitverkehr konzentriert und damit einschränkend wirkt, ist der Begriff der Grundversorgung wesentlich weiter gefasst. Er umfasst neben dem Berufs- und Freizeitverkehr auch andere wichtige Mobilitätsfaktoren wie Einkaufs- und Ausbildungsverkehr oder Verkehr für notwendige Verrichtungen (Arztbesuche usw.). Für eine Einschränkung, wie sie die Initiative zur Folge hätte, besteht kein Anlass.

Was die weiteren Anliegen betrifft, so ist vorab darauf hinzuweisen, dass im Gesetz bewusst auf die Regelung von Einzelheiten verzichtet und diese Aufgabe gemäss § 18 Abs. 1 PVG ausdrücklich einer Verordnung zugewiesen wurde, die der Genehmigung des Kantonsrates bedarf. Diese Verordnung über das Angebot im öffentlichen Personenverkehr vom 14. Dezember 1988 (Angebotsverordnung, LS 740.3) ist seit 1. April 1989 in Kraft und regelt unter anderem detailliert die Grundsätze der Erschliessung, die Angebotsdichte und die Betriebszeiten.

Die im Initiativtext geforderte flächendeckende Erschliessung ist durch den geltenden Zweckartikel, der die Erschliessung des Kantonsgebietes vorsieht, genügend abgedeckt. Der heutige Erschliessungsgrad beträgt bereits 97% aller bebauten Gebiete im Kanton Zürich und 95% der Bevölkerung. Zu beachten bleibt sowohl beim Initiativtext wie auch bei der geltenden Regelung, dass sich das Verkehrsangebot laut Zweckartikel an wirtschaftlichen Grundsätzen zu orientieren hat. Die Grundversorgung (Studentakt) ist gegenwärtig ab einer zusammenhängenden Fläche mit 300 Einwohnerinnen und Einwohnern oder entsprechenden Ausbildungs- oder Arbeitsplatzgebieten gewährleistet (§§ 2, 4 und 11 Angebotsverordnung). Damit ist ein vertretbares Gleichgewicht zwischen den sich teilweise konkurren-

zierenden Zielen des Service public und der wirtschaftlichen Leistungserstellung geschaffen worden. Eine gesetzlich vorgeschriebene Pflicht zur Erschliessung noch kleinerer Potenziale – nach Initiativtext wären auch Siedlungsteile mit nur 10 oder 50 Einwohnern zu erschliessen – hätte eine deutlich spürbare Verteuerung zur Folge, weil Personal- und Fahrzeugeinsatz schon heute weitestgehend optimiert sind. Eine wirtschaftliche Leistungserstellung wäre nicht mehr möglich, und die Wettbewerbsfähigkeit des öffentlichen Verkehrs würde herabgesetzt. Der ZVV setzt sich aber dafür ein, dass auch Einwohnern von kleineren Siedlungen der Zugang zum öffentlichen Verkehr erleichtert wird, beispielsweise durch die Förderung von kombinierter Mobilität (Park & Ride, Bike & Ride, Mobility).

Ähnliches gilt auch für die Forderung der Garantie des Grundangebotes während der ganzen Betriebszeit (6–24 Uhr). Es kann nicht im Sinne des PVG sein, dass ein Grundangebot von Gesetzes wegen und in Widerspruch zum Zweckartikel selbst dann aufrechterhalten würde, wenn es an einer vertretbaren Mindestnachfrage fehlen würde. Zu berücksichtigen ist auch, dass der öffentliche Verkehr hinsichtlich nachhaltiger Entwicklung der Mobilität heute auf einem sehr guten Niveau ist. Nachhaltige Entwicklung umfasst neben wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aspekten (z. B. Erschliessung des Kantonsgebiets) auch ökologische Anliegen. Der ökologische Einsatz eines Verkehrsmittels bedingt ebenfalls eine gewisse Mindestnachfrage.

Um den gesetzlichen Auftrag sinnvoll erfüllen zu können, muss es den entscheidenden Organen möglich sein, auf die Marktanforderungen wie auch auf Veränderungen in der Siedlungsstruktur mit einer gewissen Flexibilität zu reagieren. Zu Recht hat deshalb der Gesetzgeber eine offene Formulierung gewählt und die Regelung der Einzelheiten auf die Verordnungsstufe verwiesen (§ 18 Abs. 1 Satz 3 PVG). Dabei hat er seine Einflussmöglichkeiten keineswegs aus der Hand gegeben, sondern sogar in doppelter Weise abgesichert. Zum einen muss die Verordnung vom Kantonsrat genehmigt werden (§ 18 Abs. 1 Satz 4 PVG). Zum andern sieht § 18 Abs. 2 PVG vor, dass sich das Angebot auf die mittel- und langfristige Angebotsplanung des ZVV abstützt, welche ihrerseits alle zwei Jahre vom Kantonsrat beschlossen wird (§ 28 PVG). Damit ist nicht nur für eine griffige Steuerung und eine wirksame Kontrolle gesorgt. Die Grundsätze über die mittel- und langfristige Angebotsplanung sind auch das richtige Instrument, um das Ziel der Initiative betreffend Leistungsauftrag im Berufs- und Freizeitverkehr zu erreichen, ohne gleichzeitig andere Mobilitätsbedürfnisse einzuschränken. Der Kantonsrat hat denn auch mit Beschluss vom 22. März 1999 über die genannten Grundsätze festgelegt, dass das Angebot mindestens gehalten und in Korridoren, «in denen im Berufs- und Freizeitverkehr die Nachfrage gebündelt auftritt und ein hohes Poten-



zial besteht», sogar ausgebaut wird. Die Steuerbarkeit des ZVV durch den Kantonsrat ist somit schon heute gewährleistet. Über die Grundsätze hat der Kantonsrat zudem die Möglichkeit, aktuelle und zeitgemässe Schwerpunkte zu setzen und kann so die Vorteile nutzen, die dieses dynamische Instrument gegenüber einer statischen gesetzlichen Regelung auszeichnet.

Weil die vorgeschlagenen Änderungen einerseits Einschränkungen zur Folge hätten und andererseits in Widerspruch zum Zweck und zur Systematik des PVG stehen würden, sind sie nicht zu berücksichtigen.

#### *Zu § 21 Abs. 2*

Laut Initiativtext soll die heute geltende Regelung, wonach der ZVV mit den Transportunternehmen Zusammenarbeitsverträge abschliesst, mit dem Zusatz «unter Respektierung der gegenseitigen Autonomie» ergänzt werden. Damit soll die Selbstständigkeit der einzelnen Verkehrsunternehmen verankert werden.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass das PVG dem ZVV verschiedene Aufgaben wie Tariffhoheit, die Festlegung des Angebots und die Finanzierung übertragen hat. Die Autonomie der Verkehrsunternehmen erfährt damit von Gesetzes wegen gewisse Einschränkungen. In diesen Bereichen hat der ZVV beim Abschluss von Verträgen keinen oder nur einen sehr geringen Spielraum. Ansonsten gilt der Grundsatz von § 21 Abs. 1 PVG, wonach der ZVV seine Aufgaben in enger Zusammenarbeit mit den Transportunternehmen erfüllt, was auch für den Abschluss von Zusammenarbeitsverträgen nach § 21 Abs. 2 PVG gilt. Dort, wo die Verkehrsunternehmen Autonomie besitzen, können sie diese Autonomie beanspruchen. Dabei setzt ein Vertragsabschluss voraus, dass beide Vertragspartner die gegenseitige Autonomie respektieren. Auf den vorgeschlagenen Zusatz kann deshalb verzichtet werden.

Im Übrigen bedeutet Autonomie auch, dass sich jeder Vertragspartner so gut wie möglich für seine Interessen und die Interessen seiner Auftraggeber einsetzt. Der ZVV hat den gesetzlichen Auftrag, im Interesse der Kundschaft und der Finanzgeber darauf zu achten, dass die Transportleistungen wirtschaftlich erbracht werden und gewisse Qualitätsmerkmale erfüllen.

#### *Zu § 21 Abs. 4*

Bereits bei der Entstehung des PVG im Jahre 1988 wurde mit § 21 Abs. 4 die Möglichkeit von Ausschreibungen ins Gesetz aufgenommen. Sie unterstützen die Entwicklung von marktkonformem Verhalten der Verkehrsunternehmen. In den Folgejahren haben sich auch auf Bundesebene wichtige Veränderungen ergeben. So wurde mit Inkraft-

setzung des revidierten Eisenbahngesetzes (SR 742.101) und der dazugehörigen Abgeltungsverordnung (ADFV, SR 742.101.1) den Bestellern die Möglichkeit eröffnet, auch konzessionierte Leistungen auszuschreiben. Hintergrund dieser Entwicklung sind die Veränderungen im gesamteuropäischen Raum mit der klaren Zielsetzung, auch im öffentlichen Verkehr marktwirtschaftliche Bedingungen zu schaffen.

1996, 1998 und 1999 sind gestützt auf § 21 Abs. 4 PVG erstmals Ausschreibungen von Transportleistungen erfolgt. Damit wurden für die Verkehrsunternehmen im Kanton Zürich rechtzeitig die Grundlagen für eine Standortbestimmung über ihre Konkurrenzfähigkeit geschaffen. Konkurrenzfähigkeit bildet die Basis für ein Überleben in einem Verkehrsmarkt, der in der Schweiz und europaweit zunehmend liberalisiert wird.

Die Standortbestimmung hat gezeigt, dass verschiedene Verkehrsunternehmen noch nicht wettbewerbsfähig sind. In der Folge wurden in partnerschaftlicher Zusammenarbeit zwischen dem ZVV und den betroffenen Verkehrsunternehmen Zielvereinbarungen abgeschlossen, die es diesen Unternehmen ermöglichen, ihre Wettbewerbsfähigkeit bis ins Jahr 2003 so zu erhöhen, dass sie konkurrenzfähig sein werden und sich ihre Existenz auch langfristig sichern können. Der Abschluss von Zielvereinbarungen dient damit – entgegen der in der Begründung der Initiative vertretenen Ansicht – der Existenzsicherung der Verkehrsunternehmen.

Nachfolgend wird zu den durch die Initiative vorgeschlagenen Präzisierungen einzeln Stellung genommen.

Auf die Formulierung in Satz 2, wonach die Transportleistungen «im Einvernehmen mit den Transportunternehmungen» ausgeschrieben werden können, ist zu verzichten. Grundsätzlich gilt der in § 21 Abs. 1 PVG postulierte Grundsatz, wonach der ZVV seine Aufgaben in enger Zusammenarbeit mit den Transportunternehmen erfüllt, auch für die Ausschreibungen gemäss Abs. 4 und bedarf schon deshalb keiner zusätzlichen Erwähnung. Hinzu kommt, dass das Verwaltungsgericht in einem Urteil vom November 1999 die Ansicht vertritt, dass Ausschreibungen gemäss § 21 Abs. 4 PVG nur Transportleistungen betreffen können, die von einem konzessionierten Verkehrsunternehmen an Dritte vergeben werden. Zuständig für diese Ausschreibung ist nach dieser Rechtsprechung das konzessionierte Verkehrsunternehmen, nicht der ZVV. Der ZVV hat nach Ansicht des Verwaltungsgerichts allenfalls die Möglichkeit, im Zusammenarbeitsvertrag nach § 21 Abs. 2 PVG Ausschreibungen von geeigneten Leistungen zu vereinbaren. Eine solche Vereinbarung setzt aber ebenfalls ein Einvernehmen mit dem konzessionierten Verkehrsunternehmen voraus. Die bisherigen Ausschreibungen wurden im Übrigen immer in Zusammen-

arbeit zwischen ZVV und den konzessionierten Verkehrsunternehmen und mit deren Einverständnis vorgenommen.

Betreffend Berücksichtigung von «bestehenden Betriebseinheiten» ist vorab zu bemerken, dass dieser Begriff sehr unterschiedlich interpretiert werden kann und dass die Initiative keinen Hinweis darauf gibt, an welche Interpretation gedacht wurde. Nachfolgend wird davon ausgegangen, dass unter einer Betriebseinheit ein Netz oder Netzteile verstanden werden, die sinnvollerweise nicht auseinander gerissen werden sollten, also beispielsweise zusammenhängen, über eine Mindestgrösse verfügen und gemeinsam und wirtschaftlich betrieben werden können.

Das geltende Recht hält fest, dass nur Leistungen vergeben werden können, die für die Ausschreibung geeignet sind. Das setzt voraus, dass die Leistungen betrieblich sinnvoll erbracht werden können, was unter anderem dann gewährleistet ist, wenn sie bereits eine Betriebseinheit (z. B. einen Netzteil) bilden. Bestehende Betriebseinheiten werden bei einer Ausschreibung schon aus diesem Grund nach Möglichkeit berücksichtigt. Der vorgeschlagene dritte Satz ist demnach keine Änderung des PVG, sodass auf eine ausdrückliche Erwähnung verzichtet werden kann, umso mehr, als es sich lediglich um ein Beispiel unter vielen handelt, mit dem der offen gefasste Begriff der «geeigneten Leistungen» konkretisiert werden könnte.

Ebenfalls zu verzichten ist auf den Hinweis, dass die Vorschriften der Submissionsverordnung einzuhalten sind (Satz 4). Es gehört zu den Grundsätzen verwaltungsrechtlichen Handelns, dass alle geltenden gesetzlichen Grundlagen dort, wo sie Anwendung finden, beachtet werden.

Auch die Forderung, dass der Regierungsrat einen Normalarbeitsvertrag (NAV) zu erlassen habe, der sich an den branchenüblichen Arbeitsbedingungen der hauptsächlichen Anbieter (SBB, Postauto, WV und VBZ) orientiert, ist nicht aufzunehmen. Der NAV hat seine Funktion insbesondere in Arbeitsbereichen, in denen auf Seiten der Arbeitnehmerschaft eine Organisation fehlt, sodass sozialpartnerschaftliche Regelungen über die Arbeitsverhältnisse nicht möglich sind. In diesen Fällen kann der NAV eine Schutzfunktion übernehmen, die allerdings beschränkt ist, da der NAV nur dispositives Recht enthält. Bestehen in einer Branche ein oder mehrere Arbeitnehmerverbände, so sind Vereinbarungen zwischen den Sozialpartnern ein geeignetes rechtliches Gestaltungsmittel für die Regelung der Arbeitsverhältnisse. Solche sozialpartnerschaftlichen Vereinbarungen – als Gesamtarbeitsvertrag gemäss Art. 356ff. OR (SR 220) oder in anderen Formen abgeschlossen – sind einer staatlichen Regelung vorzuziehen.

Im Bereich des Transportgewerbes gibt es Arbeitnehmerverbände, welche die Interessen des Fahrpersonals wahrnehmen. Eine Notwendigkeit, die Arbeitsverhältnisse im Transportgewerbe durch einen NAV zu regeln, besteht nicht. Es ist auch nicht angezeigt, im Hinblick auf die Ausschreibung von Transportleistungen des öffentlichen Verkehrs einen NAV für die Arbeitnehmenden des Transportgewerbes zu erlassen. Ein wesentliches Anliegen des neuen öffentlichen Beschaffungswesens ist es, den wirksamen Wettbewerb unter den Anbietenden zu fördern und eine wirtschaftliche Verwendung der öffentlichen Mittel zu gewährleisten. Die dabei zu beachtenden Schutzfunktionen für die Arbeitnehmenden wird von der Submissionsgesetzgebung wahrgenommen. Zum Schutz der Arbeitnehmenden schreibt das Submissionsrecht vor, dass in Bezug auf die Arbeitsbedingungen die branchenüblichen Vorschriften einzuhalten sind, wenn GAV und NAV fehlen (§ 26 Abs. 2 Submissionsverordnung). Der Arbeitnehmerschutz ist damit gewährleistet. Im Übrigen finden zurzeit Verhandlungen zwischen den Gewerkschaften und dem ZVV über die Mindestarbeitsbedingungen für Transportunternehmen im Gebiet des ZVV statt. Ein gesetzlich vorgeschriebenes Eingreifen des Regierungsrates mittels NAV ist daher nicht gerechtfertigt.

Die gegenwärtige gesetzliche Regelung ist sowohl hinsichtlich Arbeitnehmerschutz wie auch der Rechte der betroffenen Konzessionäre genügend klar. Die in der Initiative vorgeschlagenen Änderungen bringen hier keine Verbesserungen und sind deshalb nicht aufzunehmen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass mit der heutigen Regelung die Zielsetzungen der Initiative innerhalb der geltenden Rechtsordnung bereits erreicht werden und zum Teil sogar deutlich besser erreicht werden können als mit den vorgeschlagenen Änderungen. Hinzu kommt, dass die vorgeschlagenen Änderungen teilweise geltendem Recht zuwiderlaufen oder den Zweck des PVG oder anderer gesetzlicher Regelungen unterlaufen.

Der Regierungsrat beantragt deshalb dem Kantonsrat, die Initiative nicht definitiv zu unterstützen.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:	Der Staatsschreiber:
Führer	Husi