

Protokollauszug vom

16.12.2020

Departement Technische Betriebe / Stadtbus Winterthur:

Gebundenerklärung und Ausgabenfreigabe von 4,6 Millionen Franken zur Rückführung gesetzlicher Reserven an den Zürcher Verkehrsverbund (zu Lasten Konto 426009)

IDG-Status: öffentlich

SR.20.876-1

Der Stadtrat hat beschlossen:

1. Die Ausgaben für die Mitwirkung von Stadtbus Winterthur an der Deckung der Ertragsausfälle des Zürcher Verkehrsverbunds (ZVV) in Folge der Corona-Pandemie im Betrag von 4,6 Millionen Franken werden gestützt auf den Beschluss des Verkehrsrats vom 17. September 2020 als gebundene Ausgaben im Sinne von § 103 Abs. 1 Gemeindegesetz bezeichnet und zu Lasten der Reserve von Stadtbus Winterthur, Konten 290070/731001 und 290070/731003, freigegeben.
2. Die Stadtkanzlei wird beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem Departement Technische Betriebe den vorliegenden Beschluss der Gebundenheit gemäss Art. 28 Abs. 2 Verordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur amtlich zu publizieren.
3. Es wird zur Kenntnis genommen, dass für den Mehraufwand in der Produktegruppe FinöV (732), der beim Beitrag an die auch nach der Mitwirkung gemäss Ziffer 1 verbleibende erhöhte Kostenunterdeckung des ZVV aufgrund der Corona-Pandemie verbleibt, ein separater Antrag (Sammelantrag durch das Departement Finanzen) gestellt wird.
4. Der Side Letter zum Transportvertrag für die Fahrplanperiode 2020/2021 (Beilage) zwischen dem ZVV und Stadtbus Winterthur wird genehmigt. Stadtrat St. Fritschi und Th. Nideröst, Direktor Stadtbus Winterthur, werden ermächtigt, den Side Letter zu unterzeichnen.
5. Mitteilung an: Departement Technische Betriebe, Stadtbus Winterthur; Stadtkanzlei; Departement Finanzen, Finanzamt; Finanzkontrolle.

Vor dem Stadtrat

Der Stadtschreiber:

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'A. Simon', with a stylized, flowing script.

A. Simon

Begründung:

1. Ausgangslage

Die Covid-19-Pandemie und in der Folge die Massnahmen zu deren Bekämpfung sowie die - gestützt auf das Epidemiengesetz - erklärte «ausserordentliche Lage» hatten und haben weiterhin massive Auswirkungen auf den öffentlichen Verkehr (öV). Nach der dringenden Empfehlung des Bundesrats, zuhause zu bleiben und auch die Mobilität einzuschränken, nahm die Nachfrage ab Frühling 2020 im öV zeitweise fast 80 Prozent ab und liegt weiterhin um rund 20 Prozent unter dem Niveau des Vorjahres; die Verschlechterung aufgrund der erneuten Verschärfung der Lage ist dabei noch nicht berücksichtigt. Den öV-Betrieben entstanden und entstehen massive und ausserordentliche Ausfälle bei den Erlösen aus dem Verkauf von Tickets. Im ZVV belaufen sich die Ausfälle auf etwa 170 Mio. Fr., d.h. 17.8 Prozent weniger Erlöse als im Vorjahr. Mit Einsparungen und (allfälligen) Leistungen des Bundes kann dies nicht kompensiert werden. Der ZVV rechnet für 2020 mit einer Kostenunterdeckung von rund 453 Mio. Fr., wobei im Budget 2020 347 Mio. Fr. vorgesehen waren. Die Verkehrsunternehmen sind verpflichtet, zur Minderung des finanziellen Schadens einen Beitrag zu leisten. Die Verkehrsunternehmen wurden zu Sparmassnahmen verpflichtet. Mit Beschluss des Verkehrsrats vom 17. September 2020 wurden die Verkehrsunternehmen im Weiteren dazu verpflichtet, an den ZVV 75 Prozent der Reserven gemäss § 25 Gesetz über den öffentlichen Personenverkehr (PVG, LS 740.1) - unter Berücksichtigung der Reserven gemäss Art. 36 des Personenbeförderungsgesetzes (PBG, SR 745.1) - zurückzuerstatten; zugunsten des Kantons und der Gemeinden kann damit die Kostenunterdeckung im Bereich ZVV reduziert werden. Die Stadt Winterthur hat dem ZVV entsprechend zu Lasten der Reserven von Stadtbus Winterthur einen Betrag in der Höhe von 4,6 Millionen Franken zu leisten. Mit Beschluss vom 21. Oktober 2020 (SR.20.676-1) hat der Stadtrat das Departement Technische Betriebe beauftragt, in diesem verbundweiten Verfahren einen Antrag für eine Gebundenenerklärung über diesen Betrag zu beantragen.

2. Finanzierung des öV

Die Transportunternehmen des öV im Kanton Zürich sind seit 1990 im ZVV zusammengeschlossen; das PVG regelt die Aufgabenteilung und Finanzierung. „Der Verkehrsverbund sorgt für ein koordiniertes, auf wirtschaftliche Grundsätze ausgerichtetes, freizügig benutzbares Verkehrsangebot mit einheitlicher Tarifstruktur“ (§ 11 PVG). Die Stadt Winterthur, vertreten durch Stadtbus Winterthur schliesst mit dem ZVV einen Transportvertrag ab (§ 21 PVG), der insbesondere Liniennetze, Verknüpfungen, Haltepunkte, Verkehrsmittel, Platzangebot und die vom ZVV zu leistende Entschädigung (Leistungsentgelt) regelt. Gemäss § 25 PVG ersetzt der ZVV den aus den Leistungen für den Verkehrsverbund entstehenden Betriebsaufwand, soweit er im Rahmen einer wirtschaftlichen Betriebsführung diesen von Stadtbus Winterthur geleisteten Aufwand anerkennt

(Aufwandfinanzierung). Der ZVV seinerseits erfüllt die Aufgaben aufgrund eines vom Kantonsrat für eine Fahrplanperiode von mindestens zwei Jahren festgelegten Rahmenkredits (§ 26 PVG). Die Verkehrsunternehmen liefern dem ZVV im Gegenzug die Erträge aus dem Verbundtarif ab; Ticketeinnahmen und Nebenerträge decken etwa 65 Prozent des jährlichen Aufwands im ZVV (§ 24 PVG). Die übrigen Kosten (Kostenunterdeckung) – nach Abzug der Beiträge von Bund etc. – tragen je zur Hälfte der Kanton und die Gemeinden (§ 26 Abs. 2 PVG). Diese Kostenunterdeckung wird im Jahr 2020 infolge der Ertragsausfälle statt wie budgetiert 347 Mio. rund 453 Mio. Fr. betragen. Damit Kanton und Gemeinden diese Mehrkosten nicht alleine tragen müssen, sollen alle Verkehrsunternehmen des öV Teile ihrer Reserven zugunsten des ZVV auflösen und damit den Betrag des Nachtragskredits zum Budget 2020 des ZVV (KR-Nr. 5649/2020) reduzieren; diese Rückerstattung von Reserven reduziert in der Folge auch den Beitrag der Stadt Winterthur.

3. Teilweise Auflösung der Reserven gemäss § 25 PVG

Die Transportunternehmen im ZVV tragen grundsätzlich Nutzen und Gefahr von Abweichungen des tatsächlichen Betriebsergebnisses von den in den Transportverträgen festgelegten Beträgen (§ 25 Abs. 2 PVG). Einen Leistungsentgeltüberschuss können die Transportunternehmen folglich behalten und einer Reserve zuführen; ein Defizit ist hingegen mit geäußerten Leistungsentgeltüberschüssen auszugleichen. Die Verkehrsunternehmen führen zur Umsetzung dieser Regelung zweckgebundene Spezialreserven (§ 25 PVG). Stadtbuss Winterthur bildete in diesem Sinne Reserven, die sich per 31. Dezember 2019 auf Fr. 6,108 Mio. Fr. (inkl. 1,704 Mio. Fr. negativer Reserve gemäss Art. 36 PBG) belaufen. In Würdigung der Situation Ende 2020 ist es jedoch nicht vertretbar, dass die Verkehrsunternehmen unter Umständen ein den tatsächlichen Betriebsaufwand übersteigendes Leistungsentgelt erhalten und damit zulasten der Verbundrechnung ihre Reserven weiter erhöhen. Der Verkehrsrat hat deshalb mit Beschluss vom 17. September 2020 festgelegt, das Leistungsentgelt 2020 für die Verkehrsunternehmen sei vollständig nachzukalkulieren. Die Wirkung dieser Massnahme soll noch damit gesteigert werden, als dass die Verkehrsunternehmen für das Jahr 2020 alle zumutbaren und im eigenen Handlungsspielraum stehenden Massnahmen zur Reduktion der Kosten umsetzen müssen. Mit der Nachkalkulation der Leistungsentgelte und den Sparmassnahmen wird der massiv negativen Ertragssituation infolge der Pandemie allerdings nicht ausreichend Genüge getan. In den meisten Wirtschaftsbereichen, in denen die Pandemie Einnahmeausfälle verursacht hat, tragen alle Beteiligten einen Teil des Schadens. Damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass mit der Pandemie ein ausserordentliches Ereignis - höhere Gewalt - vorliegt, dessen Bewältigung alle fordert. Es würde nicht dem Gebot des haushälterischen Umgangs mit öffentlichen Mitteln entsprechen, wenn der ZVV - letztlich der Kanton und alle Gemeinden - die Ertragsausfälle übernehmen müssten, die Verkehrsunternehmen hingegen weiterhin über substantielle Reserven aus früheren Überschüssen aus dem Leistungsentgelt verfügen. Dies insbesondere auch deshalb, weil die zweckgebundenen

Reserven gemäss § 25 PVG explizit und ausschliesslich zur Deckung von Verlusten im Bereich des öffentlichen Verkehrs bestimmt sind. Das dringliche Bundesgesetz über die Unterstützung des öffentlichen Verkehrs in der Covid-19-Krise (AS 2020 3825) sieht ebenfalls vor, dass die Unternehmen im Regionalen Personenverkehr einen Teil der Verluste durch die Auflösung der Reserven tragen müssen. Der Verkehrsrat hat deshalb alle Verkehrsunternehmen verpflichtet, die Spezialreserven nach § 25 PVG – unter Hinzurechnung der Reserven gemäss Art. 36 PBG – in einem Umfang von 75 Prozent zur Schadenminderung an den ZVV zurückzuführen. Auf eine vollumfängliche Auflösung der Reserven wurde bewusst verzichtet, damit die Verkehrsunternehmen weiterhin über die notwendige Fähigkeit verfügen, Risiken zu tragen. Die Spezialreserven gemäss § 25 PVG in Höhe von 7,812 Mio. Fr. werden, unter Berücksichtigung der negativen Reserven in Höhe von 1,704 Mio. Fr. gemäss Art. 36 des Personenbeförderungsgesetzes (PBG; SR 745.1), aufgrund der Ergebnisse der Ist-Linienerfolgsrechnungen 2019 und 2020 im Umfang von 75 %, jedoch maximal bis zur Untergrenze in Höhe von 1,379 Mio. Fr. aufgelöst und an den ZVV zurückgeführt.

Die Untergrenze liegt bei 25 % der Maximaleinlage in die gebundenen Reserven gemäss Ziff. 10.6.2 TV 20/21. Als Basis für die Maximaleinlage wird jedoch der bewilligte Budgetplafonds 2020 (Personal- und Sachaufwand) in Höhe von 55,168 Mio. Franken anstatt des Bruttoleistungsentgelts berücksichtigt. Nach Rückführung der gesetzlichen Reserve in Höhe von 4,6 Mio. Franken verbleibt ein effektiver Reservebestand in Höhe von 1,527 Mio. Franken. Die Verkehrsunternehmen des ZVV werden insgesamt mindestens 46 Mio. Franken an den Verbund zurückerstatten; dies entspricht 43 Prozent des geschätzten verbundweiten finanziellen Schadens im Betrag von 106 Mio. Fr., der durch die Corona-Pandemie im Bereich des öffentlichen Verkehrs im Kanton Zürich entstanden ist. Aus der verbleibenden erhöhten Kostenunterdeckung des ZVV resultiert für die Stadt Winterthur in der Produktegruppe FinöV (732) gemäss ihrem Beitragsanteil voraussichtlich ein Mehraufwand von rund 2.3 Millionen Franken. Dafür wird im Rahmen eines Sammelantrags für coronabedingte Mehrkosten über die gesamte Stadtverwaltung durch das Departement Finanzen separat Antrag gestellt.

4. Gebundene Ausgaben

4.1. Rechtsgrundlagen

Gebundene einmalige Ausgaben im Betrag über 300 000 Franken und gebundene jährlich wiederkehrende Ausgaben im Betrag über 30 000 Franken der Erfolgsrechnung sind vom Stadtrat als gebunden zu erklären (Art. 56 Abs. 2 Vollzugsverordnung über den Finanzhaushalt der Stadt Winterthur).

Gemäss § 103 Abs. 1 Gemeindegesetz (GG) gelten Ausgaben als gebunden, wenn die Gemeinde durch einen Rechtssatz, durch einen Entscheid eines Gerichtes oder einer Aufsichtsbehörde oder durch einen früheren Beschluss der zuständigen Organe oder Behörden zu ihrer Vornahme verpflichtet ist und ihr sachlich, zeitlich und örtlich kein erheblicher Ermessensspielraum bleibt.

4.2. Vorgabe durch übergeordnetes Recht

Grundlage der vorliegend zu bewilligenden, d.h. als gebunden zu erklärenden Ausgabe ist der in Rechtskraft erwachsene Beschluss des Verkehrsrats des Kantons Zürich (oberstes Organ des Zürcher Verkehrsverbundes) vom 17. September 2020. Der Beschluss des Verkehrsrates erfolgte gestützt auf § 25 Abs. 2 PVG, wonach die Transportunternehmen grundsätzlich Nutzen und Gefahr von Abweichungen des tatsächlichen Betriebsergebnisses von den in den Transportverträgen festgelegten Beträgen tragen. Mit der vom Verkehrsrat beschlossenen Rückforderung von Reserven wird vom Grundsatz ausnahmsweise abgewichen, Nutzen und Gefahr zu tragen. Der Verkehrsrat hat nachvollziehbar dargelegt, dass triftige Gründe und ein erhebliches öffentliches Interesse die Rückerstattung von Teilen der Reserven der Verkehrsunternehmen ausserordentlicherweise rechtfertigen. Der Mechanismus der teilweisen Auflösung von Reserven stellt sicher, dass alle Verkehrsunternehmen gleichbehandelt werden und die Fähigkeit bestehen bleibt, Risiken zu tragen. Das vom Verkehrsrat beschlossene Vorgehen einer teilweisen Rückerstattung von Reserven erweist sich damit als verhältnismässig und als der aussergewöhnlichen Situation aufgrund der Corona-Pandemie angemessen Rechnung tragende Lösung.

4.3. Örtliche, sachliche und zeitliche Gebundenheit

Aus vorliegend dargelegten Umständen besteht somit weder sachlich, zeitlich noch örtlich ein erheblicher Ermessensspielraum.

Die Aufwendungen im Betrag von 4,6 Mio. Franken sind deshalb als gebundene Ausgaben zu erklären und zu Lasten der Reserven 290070/731001 und 290070/731003 freizugeben.

5. Side Letter zum Transportvertrag

Das mit dem ZVV besprochene Vorgehen wird in einem Side Letter zum Transportvertrag geregelt. Dieser entspricht materiell der Vereinbarung des mit SR 20.460-1 genehmigten Transportvertrags, präzisiert aber das konkrete Vorgehen entsprechend dem Wortlaut des Verkehrsratsbeschlusses vom 17. September 2020.

6. Kommunikation

Es ist keine interne oder externe Kommunikation vorgesehen.

Amtliche Publikation

Gemäss Artikel 28 Absatz 2 Verordnung über den Finanzhaushalt sind Beschlüsse des Stadtrates und der Zentralschulpflege über die Bewilligung gebundener Ausgaben von einmalig über einer Million Franken und von jährlich wiederkehrend über 250 000 Franken mit Rechtsmittelbelehrung amtlich zu publizieren. Gegen die vorliegende Gebundenerklärung kann somit gestützt auf § 11 Absatz 1 und § 19 Absatz 1 litera c VRG¹ innert fünf Tagen seit der Publikation Rekurs in Stimmrechtssachen wegen Verletzung von Vorschriften über die politischen Rechte beim Bezirksrat Winterthur erhoben werden.

Beilagen (nicht öffentlich):

1. Beschluss des Verkehrsrats
2. Entwurf Side Letter zum Transportvertrag 2020/21

¹ Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) vom 24. Mai 1959 (LS 175.2)