

Von den Verkehrsbetrieben der Stadt Luzern (VBL) zu den Verkehrsbetrieben Luzern (vbl).

Die Verselbständigung eines kommunalen Transportunternehmens in der Schweiz – Schlüsselfaktoren der Transformation.

I. Einleitung

Vom 31. Dezember 2000 auf den 1. Januar 2001 sind die Verkehrsbetriebe der Stadt Luzern (VBL) zur Verkehrsbetriebe Luzern AG (vbl) geworden. Indem sie auf diesen Zeitpunkt verselbständigt und in eine Aktiengesellschaft umgewandelt wurde, gehört die vbl zu jenen Nahverkehrsbetrieben in der Deutschschweiz, die im Zuge der in den 1990er-Jahren geführten Diskussion über den Umfang der Staatsaufgaben und die Art und Weise, wie diese erfüllt werden sollen, aus städtischen Verwaltungen ausgegliedert wurden. Das Einzugsgebiet der vbl, in dem 177.000 Menschen wohnen, erstreckt sich über die Stadt Luzern, die unmittelbar an sie angrenzenden und einige weitere Gemeinden. Es entspricht damit etwa den Stadtregionen Ulm in Deutschland oder Innsbruck in Österreich. Ende 2008 beschäftigte die vbl – umgerechnet auf Vollzeitstellen – 394,3 Personen, und sie verfügte über einen Wagenpark von 158 Fahrzeugen.

Primäres Ziel dieser induktiv angelegten Fallskizze ist es, Schlüsselfaktoren des rein organisatorischen Transformationsprozesses darzustellen, in dessen Verlauf aus den VBL die vbl AG wurde. Weshalb wurden die Verkehrsbetriebe in Luzern aus der Stadtverwaltung herausgelöst? Wie sahen die Rahmenbedingungen für diesen Schritt aus? Welche Umstände begünstigten ihn? Und: Haben sich die in ihn gesetzten Erwartungen erfüllt? Vorgängig werden kurz die Meilensteine in der Geschichte der VBL dargestellt, und abschließend ist zu resümieren, welche Konsequenzen der neue Status praktisch zeitigte. Dieser Betrachtungszeitraum erstreckt sich bis 2008, und damit in das letzte Betriebsjahr, für das ein Geschäftsbericht vorlag, während dieser Text verfasst wurde. Als schriftliche Quellen wurden öffentlich zugängliche Dokumente und Publikationen beigezogen. Hinzu kam ein Gespräch mit den Schlüsselakteuren Norbert Schmassmann (Direktor der VBL bzw. vbl seit dem 1. März 1996) und Konrad Gruber (Verwaltungsratspräsident der vbl seit dem 1. Januar 2001). Was die „Vorgeschichte“ der VBL angeht, basiert der Text vor allem auf dem Jubiläumswerk „Verkehrsbetriebe der Stadt Luzern – 100 Jahre Tram, Autobus und Trolleybus“ von Paul F. Schneeberger aus dem Jahr 1999.¹

¹ Gespräch mit Norbert Schmassmann und Konrad Gruber vom 5.2.2010; <http://www.vbl.ch/Das-Unternehmen/Portrait/Fakten.aspx>; Paul F. Schneeberger, Verkehrsbetriebe der Stadt Luzern – 100 Jahre Tram, Autobus und Trolleybus, Luzern 1999; VBL-Geschäftsbericht 2000, 4.

II. Die Organisationsformen der Nahverkehrsbetriebe in der Schweiz

Als Aktiengesellschaft in öffentlichem Eigentum (in ihrem Fall zu 100 Prozent in jenem der Stadt Luzern) repräsentiert die vbl eine der drei in der Schweiz bei urbanen öffentlichen Nahverkehrsunternehmen verbreiteten Rechtsformen. Als Aktiengesellschaften organisiert sind traditionell Betriebe in der Westschweiz, in Lausanne oder Neuenburg, also dort, wo sie seit jeher auch das weitere Umland der Städte erschließen. In der Deutschschweiz tragen vor allem jüngere Verkehrsbetriebe in kleineren Städten dieses Rechtskleid, etwa in Baden-Wettingen oder in Chur. In den größeren und mittleren Städten der Deutschschweiz setzte sich nach privaten Anfängen um die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert das Modell des städtischen Regiebetriebs durch. Die Verkehrsbetriebe waren bzw. sind gemäß diesem Modell de facto eine (Dienst-)Abteilung der Stadtverwaltung. Angegliedert sind sie in der Regel jener Verwaltungsdirektion, der sämtliche kommunalen Werke, also auch jene für Wasser, Strom und Gas unterstehen und die von einem Mitglied der Exekutive geführt wird. In Zürich oder St. Gallen hat diese Organisationsform bis heute Bestand, während die Verkehrsbetriebe in Bern (1998), Biel (2001) oder Basel (2006) in öffentlich-rechtliche Anstalten umgewandelt wurden. Ebenfalls diesen Status haben die Genfer Verkehrsbetriebe (Transport Publics Genevois, TPG). Sie waren bis 1977 als Aktiengesellschaft konstituiert, wurden aber zunehmend von der öffentlichen Hand kontrolliert. Der Unterschied zwischen Aktiengesellschaften und Anstalten besteht im Wesentlichen darin, dass erstere ganz oder teilweise an andere Eigentümer verkauft werden können. Im Falle öffentlicher Transportunternehmen gestattet dies vor allem kapitalmäßige Verflechtungen mit anderen Unternehmen. Hinzu kommt, dass die Verwaltungsräte von Anstalten tendenziell stärker politisiert sind als jene von Aktiengesellschaften. Mit anderen Worten: Die Linie zwischen der Politik und einer Anstalt ist kürzer als jene zwischen der Politik und einer Aktiengesellschaft, auch wenn sich diese genauso zu 100 Prozent im Eigentum eines öffentlichen Gemeinwesens befindet.²

III. Die Entwicklung der VBL bis 1998

Die Geschichte der Verkehrsbetriebe Luzern, die sich bis 1942 „Trambahn der Stadt Luzern“ nannten, reicht zurück ins Jahr 1898, als sich das städtische Stimmvolk am 2. Oktober mit einer Vier-Fünftel-Mehrheit dafür aussprach, „für Luzern und Umgebung eine elektrische Straßenbahn [...] auf Rechnung der Einwohnergemeinde zu bauen und zu betreiben“. Die Konzession dafür hatte die Eidgenossenschaft am 17. Dezember 1897 erteilt, und aufgenommen wurde der Straßenbahnbetrieb auf den beiden Linien des städtischen Kern-Netzes am 8. Dezember 1899. Bis 1902 wurden die beiden Linien in Vororte verlängert, die eine nach Kriens, die andere nach Reussbühl (Littau) und Emmen. Bedeutendste „Meilensteine“ in der Unternehmensgeschichte bis 1999 waren die Veränderungen bei der Traktion. 1928 wurde die Trambahn um einen Auto-

2 Werner Boegli u.a., Le Tram à Genève, Genève 1976, 283; Der Bund, 16.8.2000, 21; <http://www.bernmobil.ch/unternehmen/organisation.php>; http://www.buschur.ch/Zahlen_und_Fakten.htm; <http://www.rvbw.ch>; <http://www.tnneuchatel.ch/historique>; <http://www.tpg.ch/fr/au-sujet-des-tpg/histoire>; Grenchner Tagblatt, 23.11.2002, 1; Zu den Gründen, weshalb die VBL bzw. ihre Vorgängerin, die Trambahn der Stadt Luzern 1999 als städtischer Betrieb konstituiert wurden: vgl. Schneebberger, Verkehrsbetriebe (wie Anm. 1), 25-30.

busbetrieb ergänzt, der innerhalb eines Jahres die Nachbargemeinden Horw, Ebikon, Buchrain und Meggen erschloss. Damit war das Grundgerüst des heutigen vbl-Netzes geschaffen, und der städtische Betrieb hatte seine dauerhafte regionale Ausdehnung gefunden. In den folgenden Jahrzehnten wurde das Netz fortwährend der Siedlungsentwicklung angepasst. Vor allem innerhalb der Stadtgrenzen wurde es feinmaschiger, und immer wieder wurden Linien auch verlängert. Ab 1960 gingen die VBL mehr oder weniger systematisch dazu über, zusätzliche innerstädtische Autobuslinien von privaten Transportunternehmen betreiben zu lassen. Zum ersten Mal angewendet hatten sie dieses Regime 1953 bei der neuen Linie ins Zentrum von Littau. Das kam die VBL insofern günstiger zu stehen, als sie dafür keine eigenen Fahrzeuge beschaffen mussten und kein Personal anzustellen hatten. 1959 und 1961 lösten Trolleybusse auf den beiden VBL-Hauptlinien die Straßenbahnen ab. Dieser sachlich mit dem großen Erneuerungsbedarf des Tramnetzes begründete Entscheid ist vor dem Hintergrund des damaligen Zeitgeistes zu verstehen: Wie sich in der Volksabstimmung vom 4./5. Mai 1957 zeigte, erkannte eine Mehrheit von über zwei Dritteln der Abstimmenden im schienengebundenen Verkehrsmittel weniger ein effizientes Transportsystem als vielmehr ein Hindernis für den stark zunehmenden Autoverkehr.³

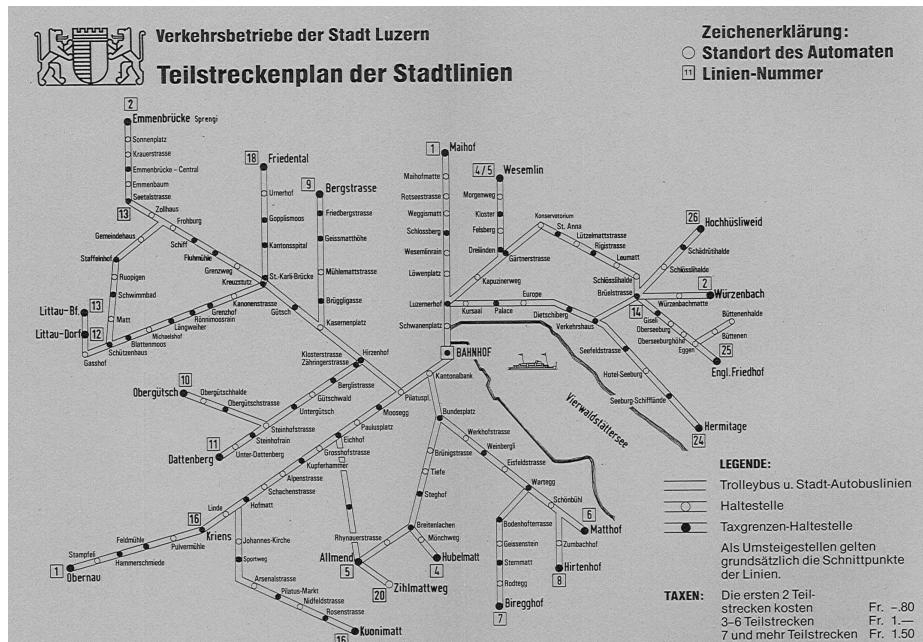


Abbildung 1: Stadtnetz-Linenplan VBL

Quelle: Linienplan der VBL von 1994. Er gibt nur ihre Stadtlinien wieder. Netzverantwortung und Fahrleistungen sind in einer Hand vereint.

3 Schneeberger, Verkehrsbetriebe (wie Anm. 1), 29, 73, 88, 108-119, 130, 132, 133, 248, 249.

Institutionell entsprach der städtische Nahverkehrsbetrieb in Luzern während 100 Jahren dem klassischen in der Deutschschweiz üblichen Muster einer städtischen Dienstabteilung. Er war der Direktion der städtischen Unternehmungen angegliedert, deren Chef wiederum Mitglied der Stadtregierung war. Insofern war das VBL-Personal integraler Bestandteil des städtischen Personalkörpers, und Investitionsbeschlüsse hatten den politischen Instanzenweg von der Stadtregierung über das Stadtparlament bis zum Stimmvolk zu absolvieren. Dabei hing es von der Höhe der zur Diskussion stehenden Summe ab, wie viele der drei Beschlussorgane über einen Antrag der VBL zu befinden hatten. Beim Personal ergab sich eine Diskrepanz zwischen den VBL-eigenen Chauffeuren, die städtische Angestellte waren, und ihren bei privaten Subunternehmern beschäftigten Kollegen. Die Anstellungsbedingungen der beiden Gruppen unterschieden sich beträchtlich. 1999 lagen die durchschnittlichen Bruttolöhne der bei privaten Subunternehmern angestellten Chauffeure um 13 bis 18 Prozent tiefer als jene ihrer direkt bei der Stadt beschäftigten Kollegen. Institutionell zu berücksichtigen sind zwei begleitende Gremien, denen die (Vor-)Beratung „unternehmerischer“ Fragen der VBL oblag, die aber über keine Beschlusskompetenz verfügten. Städtisches Begleitorgan war die sogenannte „Ständige Kommission“, die bis 1971 auch Geschäfte behandelte, die das Elektrizitätswerk betrafen. Ihre Mitglieder repräsentierten das städtische Parteispektrum, wobei darauf geachtet wurde, dass es sich um Persönlichkeiten mit einer Affinität zu Verkehrsfragen handelte. 1984 wurde mit der Regionalkonferenz VBL ein Gremium geschaffen, um institutionalisiert Fragen beraten zu können, die alle 13 von den VBL bedienten Gemeinden betrafen. Damit sollte der Tatsache Rechnung getragen werden, dass die interkommunalen Abhängigkeiten in Bezug auf die VBL stetig zunahmen. Einerseits wuchs das Netz des städtischen Betriebs auch außerhalb der Stadtgrenzen, und andererseits hatten sich die Vorortsgemeinden immer stärker an den ungedeckten Kosten des städtischen Regiebetriebs zu beteiligen.⁴

IV. Anstöße und Vollzug der Unternehmensreform

Die zunehmende Interdependenz zwischen Stadt und Vorortsgemeinden sowie der unbefriedigende Interessenausgleich in Bezug auf die VBL riefen immer stärker nach einer Regionalisierung des öffentlichen Nahverkehrs in der communal selbst für schweizerische Verhältnisse stark fragmentierten Region Luzern. Mit einem solchen Schritt sollte ein Gleichgewicht von Kompetenzen und Verpflichtungen hergestellt werden. Daneben gab es noch einen zweiten Faktor, der als entscheidender „Treiber“ hin zur VBL-Unternehmensreform interpretiert werden darf: das am 21. Mai 1996 erlassene Gesetz des Kantons Luzern über den öffentlichen Verkehr. Basierend auf der Reform der eidgenössischen Gesetzgebung unterschied es erstens zwischen *Bestellern* sowie *Erstellern* des öffentlichen Verkehrs – auch in der Agglomeration Luzern. Zweitens institutionalisierte es eine zehn-prozentige Beteiligung des Kantons an den ungedeckten Kosten des öffentlichen Agglomerationsverkehrs. Und drittens postulierte es, dass sämtliche Linien des öffentlichen Regional- und Agglomerationsverkehrs alle zehn Jahre ausgeschrieben werden sollten. Voraussetzung für das neu vorgesehene finanzielle (Mit-)Engagement des Kantons in der Agglomeration war die Gründung eines Zweckverbandes als Besteller-Behörde. Seine Trägerschaft sollte

4 Neue Zürcher Zeitung, 6.2.2002, 73; Schneeberger, Verkehrsbetriebe (wie Anm. 1), 152-153, 247.

aus sämtlichen (mit-)finanzierenden Gemeinwesen bestehen, also aus Stadt, Vorortsgemeinden und notabene auch dem Kanton. Mit der Gründung des Zweckverbandes öffentlicher Agglomerationsverkehr Luzern (öVL), der auf den 1. Januar 1998 die Verantwortung für den öffentlichen Nahverkehr übernahm, war die Frage beantwortet worden, auf welcher Basis für diese öffentliche Dienstleistung eine regionale Struktur geschaffen werden soll. Die in den Jahren zuvor ebenfalls diskutierte Regionalisierung des städtischen Regiebetriebs VBL, der die Aufgaben der Netz- und Angebotsplanung an den neuen Zweckverband abzutreten hatte, war dadurch obsolet geworden.⁵

Herausgefordert sahen sich die VBL nun vor allem durch die vom kantonalen Gesetz postulierte Ausschreibungspflicht. Absehbar war, dass sie bei einem Vollzug dieses sowohl auf einen qualitativen Ansporn wie auf eine Senkung der Kosten abzielenden Passus' in ihrer bestehenden Form existenziell gefährdet worden wären. Dabei waren zwei Punkte von Bedeutung: Einerseits die schwerfälligen und oft politisierten Entscheidungsabläufe. Beispielsweise hatten das Stadtparlament oder die Stimmberchtigten je nach Höhe des Kredits auch über Fahrzeugbeschaffungen zu befinden. Andererseits die Anstellungsbedingungen bzw. die Löhne des Personals, die für sich allein (ohne Sozialaufwand) rund 50 Prozent des VBL-Betriebsaufwandes ausmachten. Wie sehr sich Marktlöhne im Transportgewerbe von jenen der „VBL-Beamten“ unterschieden, wurde allein schon „hausintern“ deutlich, und zwar anhand der dargestellten Diskrepanzen gegenüber den Subunternehmern des städtischen Betriebs. Als Gefahr für die weitere Existenz der VBL wahrgenommen wurden nicht die eigenen Subunternehmer; sie hätten auch gar nicht über das nötige Know-how in Netzmanagement und Betriebsführung verfügt. Als bedrohlich interpretiert wurden vielmehr die privaten oder privatisierten Großunternehmen, die sich vor allem von Frankreich aus daran gemacht hatten, in möglichst vielen europäischen Ländern in das sich öffnende Geschäftsfeld des subventionierten öffentlichen Nahverkehrs einzusteigen. Angesichts solcher Perspektiven drängte VBL-Direktor Norbert Schmassmann die ihm vorgesetzten Behörden dazu, der absehbaren Problematik mit Reformschritten zu begegnen. Am 11. Februar 1998 setzte der Stadtrat eine Projektorganisation ein, in welcher der VBL-Direktor zusammen mit externen Fachleuten mögliche Organisationsformen evaluierte. Optionen waren die Fortschreibung des bisherigen Zustandes oder die folgenden Rechtsformen: Genossenschaft, Gesellschaft mit beschränkter Haftung, Kollektivgesellschaft, Kommanditgesellschaft, öffentlich-rechtliche Anstalt, spezialgesetzliche Aktiengesellschaft, gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft oder privatrechtliche Aktiengesellschaft. Aus dieser Analyse gingen die privatwirtschaftliche AG und die öffentlich-rechtliche Anstalt als gleichwertige Varianten hervor. Schließlich optierten die Experten für die AG. Dies, wie Direktor Schmassmann bei der Präsentation der Botschaft (Bericht und Antrag) zuhause des Stadtparlaments ausführte, weil sie die einzige Rechtsform sei, die den angesichts der neuen Rahmenbedingungen notwendigen Spielraum gewähre. Eine vollständige Privatisierung der VBL schloss die Stadtregierung in ihrer Botschaft an das Parlament explizit aus. Minderheitsbeteiligungen sollten demgegenüber möglich sein. Die entscheidende Hürde hierbei ist Artikel 69 der Gemeindeordnung, also des städtischen Grundgesetzes, der postuliert, dass Veräu-

5 Norbert Schmassmann, Die Marktoffnung als Herausforderung für städtische Verkehrsbetriebe am Beispiel der vbl AG – Referat an der VöV-Tagung vom 17. und 18. April 2002 (Kommission Technik und Betrieb Bus), 1-2; Schneeberger, Verkehrsbetriebe (wie Anm. 1), 152-154.

Berungen von mehr als 10 Prozent des Gesamtkapitals bzw. die Abtretung der Aktienmehrheit dem Stadtparlament zu unterbreiten wären. Den Verzicht auf eine Privatisierung bzw. einen Verkauf der VBL begründete der Stadtrat mit der sozialpolitischen Verantwortung gegenüber den VBL-Angestellten sowie mit den als „Marktverantwortung“ bezeichneten Koordinationsfunktionen (Netzmanagement und Betriebsleitung), welche die Verkehrsbetriebe über den bloßen Fahrbetrieb hinaus weiterhin wahrnehmen sollten. All das lasse eine zumindest strategische Einflussnahme der Stadt auf das Unternehmen weiterhin als angezeigt erscheinen.⁶

Am 29. Juni 2000 stimmte das Stadtparlament dem Antrag der Stadtregierung, die VBL in eine Aktiengesellschaft umzuwandeln, einstimmig zu, und knapp drei Monate später, am 24. September, befürworteten auch 61,5 Prozent der Stimmenden diesen Schritt. Ebenfalls, wenn auch nicht im selben Maße, befürwortete der Souverän gleichentags die Ausgliederung der städtischen Elektrizitäts-, Gas- und Wasserwerke (EGW) in eine Aktiengesellschaft. Wesentlich für den hohen Grad an Zustimmung auf beiden Beschluss-Ebenen zur Verlängerung der politischen Leine für die Verkehrsbetriebe dürfte die Argumentation seitens des Stadtrates und der VBL gewesen sein. Sie war darauf angelegt, das Vorhaben durch zielgruppenspezifische Argumentationen politisch breit zu „verkaufen“. Während von den bürgerlichen Parteien FDP und SVP Zustimmung zu einer stärker an den Usanzen der Privatwirtschaft orientierten Organisationsform erwartet werden durfte, bestanden seitens der Sozialdemokraten (SP) und des christlich-sozialen Flügels der christlich-demokratischen Volkspartei (CVP) Vorbehalte gegen die Ausgliederung des städtischen Betriebs. Knackpunkt war insbesondere die absehbare Absenkung der Durchschnittslöhne seines Personals. Das Hauptargument, welches das zuständige Mitglied der Stadtregierung, Stadtrat Paul Baumann (CVP), zugunsten des Reformschrittes anführte, war jenes der gleich langen Spieße. Einerseits, so argumentierte er, gelte es, im heraufziehenden Wettbewerb der Unternehmen des öffentlichen Verkehrs für die VBL Voraussetzungen zu schaffen, die es ihnen erlaubten, erfolgreich gegen Konkurrenten anzutreten. Andererseits machte sich die Stadtregierung die 1999 von den Personalverbänden erhobene Forderung zueigen, wonach der öVL Minimalstandards für Arbeitsverhältnisse definieren sollte, denen sich die Betreiber sämtlicher der von ihm vergebenen Linien zu unterziehen hätten. So ließ sich die politische Linke mit ins Boot holen; die Gewerkschaften selber blieben außen vor. Sie hätten anstelle einer AG eine öffentlich-rechtliche Anstalt bevorzugt. Der Abschluss des Gesamtarbeitsvertrags (GAV) mit dem öVL war nicht ohne Misstände von statthen gegangen. Unter anderem mit einer Busblockade im März 2000 hatten die Gewerkschaften gegen die Senkung der Durchschnittslöhne um 10 Prozent protestiert. In der Folge wurde die Reduktion der Durchschnittslöhne gemildert; sie betrug nun noch rund 6 Prozent. Mit 13 Monatslöhnen à durchschnittlich brutto 5000 Franken hatte sie sich zwischen dem Durchschnittseinkommen der VBL-Chauffeure und jenem ihrer Subunternehmer eingependelt. Stadtrat Baumann formulierte das sozialpolitische Ziel, das er damit verband, im Stadtparlament so: Bus-Chauffeure mit einem 100-Prozent-Pensum sollten mit ihrem Lohn weiterhin in der Agglomeration Luzern eine Durchschnittsfamilie unterhalten und ihren Kindern die gewünschte Ausbildung ermöglichen können.

6 Bericht und Antrag des Stadtrates von Luzern an den Grossen Stadtrat vom 22. März 2000 (17/2000) (zur Verselfständigung der Verkehrsbetriebe der Stadt Luzern, 1-14; Gemeindeordnung der Stadt Luzern (Fassung vom 1. März 2002), Art. 69, lit. b.11; Medienorientierung vom 16. April 1999 – Referat Unternehmensstrategie und Vorgehensweise, 3; Neue Zürcher Zeitung (wie Anm. 4); Schmassmann (wie Anm. 5), 2, 4-6; Schneeberger (wie Anm. 1), 157, 159; VBL Geschäftsbericht und Rechnung 1999, 25.

Die VBL selber schlossen mit ihrem Personal einen zweiten GAV ab. Dieser sah insbesondere eine nominelle Besitzstandgarantie für Chauffeure vor, die zu den Bedingungen des städtischen Regiebetriebs angestellt worden waren. Mit anderen Worten: dank der 10 Millionen Franken, die sich die Stadt diese Maßnahme kosten ließ, musste keinem VBL-Angestellten der Lohn gekürzt werden. Schließlich kam der öVL den VBL und ihren Angestellten insofern entgegen, als er das bis 2003 terminierte Ausschreibungsmoratorium um zwei Jahre verlängerte.⁷

Gut drei Monate nach der Zustimmung des Souveräns zur Ausgliederung der VBL aus der Stadtverwaltung wurde Anfang 2001 die mit einem Aktienkapital von 20 Millionen Franken ausgestattete vbl AG operativ. Zuvor war die Organisation des Unternehmens konkretisiert worden. Insbesondere gelang es Direktor Schmassmann, den Stadtrat davon zu überzeugen, dass ein nicht aufgrund von politischem Proporz zusammengestellter Verwaltungsrat mit fünf Mitgliedern die beste Lösung wäre. Vorsitzender des strategischen Führungs- und Aufsichtsgremiums wurde der als Präsident der CVP des Kantons Luzern politisch gut vernetzte Betriebsökonom Konrad Graber. Vizepräsidentin wurde mit Sicherheitsdirektorin Ursula Stämmer (SP) ein Mitglied der städtischen Exekutive, das qua officio nicht mit der vbl befasst war – dies im Gegensatz etwa zu dem als Schirmherr über die ausgegliederten städtischen Unternehmen fungierenden Finanzdirektor oder dem für die Verkehrsplanung zuständigen Baudirektor. Dem strategischen Führungsgremium der vbl gehört also niemand an, der an der Bestellung ihrer Leistungen beteiligt wäre. Seither ist die Tätigkeit der vbl nicht mehr in der Gemeindeordnung verfasst, sondern in ihren eigenen Statuten. Die weiteren institutionellen Veränderungen waren marginal. Zum einen hatte die vbl einen eigenen Personaldienst aufzubauen, dessen Chef seit 2004 Mitglied der Geschäftsleitung ist. Zum anderen formulierte die Stadt Luzern 2002 eine Eigentümerstrategie, und parallel dazu baute sie ein institutionalisiertes Beteiligungs-Controlling auf, mit dem den übergeordneten strategischen Zielen und Interessen der Stadt Nachachtung verschafft werden soll. Anlass dafür war unter anderem, dass die ausgelagerten Dienstleistungen bezogen auf Umsatz und Personal mittlerweile rund 40 Prozent der gesamten städtischen Tätigkeit ausmachten. Bestandteil der städtischen Eigentümerstrategie für die vbl in der Fassung vom 18. Mai 2005 sind unter anderem der Unternehmenszweck („Die vbl AG erbringt qualitativ hochstehende Leistungen in den Bereichen des öffentlichen Personenverkehrs und der Verkehrslogistik. Das Tätigkeitsgebiet umfasst schwerpunktmäßig die Stadt und Agglomeration Luzern.“) oder die von der Stadt damit verbundenen Zielsetzungen („Die vbl AG unterstützt die Umsetzung der verkehrspolitischen Interessen der Stadt in Bezug auf den öffentlichen Personenverkehr. Sie setzt sich für einen ökonomischen und ökologischen Ressourceneinsatz ein.“). Finanziell verlangt die Stadtregierung von der vbl, dass sie „eine ausgeglichene Rechnung“ anstrebt, um „Freiraum für die Eigenfinanzierung der Investitionsvorhaben“ zu gewinnen. Und: „Sofern es das Unternehmensergebnis erlaubt, zahlt die vbl AG eine Dividende von 3 bis 5 Prozent aus.“ Was Kooperationen oder Beteiligungen angeht, reicht der Fächer von „Partnerschaften mit anderen Mobilitätsanbietern“ bis zur Prüfung von Akquisitionen, wenn die vbl dadurch ihre „Position im Kerngeschäft öffentlicher Agglomerationsverkehr stärken“ kann. Die vbl selber hat diese Ziele in einem Leitbild konkretisiert. Als ihren

⁷ Neue Luzerner Zeitung, 25.9.2000, 34; Neue Luzerner Zeitung, 15.9.2000, 42; Neue Zürcher Zeitung (wie Anm. 4); Schmassmann (wie Anm. 5), 5-8.

Auftrag definiert sie dort die „Sicherstellung des öffentlichen Verkehrs in der Stadt und Agglomeration Luzern sowie in der Region Zentralschweiz“.⁸

V. Die Entwicklung der vbl bis ins Jahr 2008

Über die Entwicklung von Nachfrage, finanziellen Ergebnissen und Personal in den Jahren 1999 bis 2008 gibt die Statistik Aufschluss, die diesen Artikel ergänzt und ein Desiderat aus den Geschäftsberichten der VBL/vbl ist. Sie zeigt bei einem steten Wachstum von Fahrgastzahlen und Betriebsleistungen eine Stabilisierung der Abgeltungen – also eine Steigerung der Effizienz – seit 2003 sowie jährliche Betriebsergebnisse, die seit 2005 über 800.000 Franken liegen. Die ersten Jahre der vbl AG waren geprägt von unternehmerischer Expansion und schrittweisen Zertifizierungen des Unternehmens inklusive seines Verwaltungsrates. Auf den 1. Januar 2002 konnte die vbl AG im Zuge einer einvernehmlichen Nachfolgeregelung mit der GOWA AG jenes Subunternehmen übernehmen, welches das größte von ihr an Dritte vergebene Transportvolumen bewältigt hatte. Hinzu kam die Öffnung der Werkstatt für Dritt Kunden, indem diese ihre Leistungen auch Kunden der Evo-Bus Schweiz AG, Importeur der Marken Mercedes-Benz und Setra, anbietet; ebenfalls externen Kunden offen steht das Weiterbildungsangebot für Chauffeure. Ein rein unternehmerisches Tätigkeitsfeld, das die nun explizit auch ein auf (End-) Kundenbindung ausgerichtetes Marketing betreibende vbl ausbaute, war jenes der Nachtbusse. Hinzu kam der „Teilbus“, die im Auftrag der Schweizerischen Bundesbahnen und in Zusammenarbeit mit der Auto AG Uri betriebene Schnellbusverbindung von Luzern nach Altdorf. Daneben erneuerte die vbl ihren Fahrzeugpark, ihre Betriebsleitzentrale (mit dem Kundennutzen dynamischer Abfahrtsanzeiger) sowie ihre Hochbauten, und sie entwickelte im Einvernehmen mit den Sozialpartnern den GAV weiter. Dem Selbstverständnis der vbl, wonach zu ihren Kernkompetenzen neben den Transportdienstleistungen auch das Netzmanagement und die Betriebsleitung gehört, entsprach der Auftrag, im Perimeter der Agglomeration Luzern die Einführung eines integralen Tarifverbundes bis hin zur Projektleitung für die neuen Distributionsgeräte zu übernehmen.⁹

Bemerkenswert dabei ist, dass das Hauptargument für die Ausgliederung der VBL aus der Stadtverwaltung, nämlich die Marktoffnung des öffentlichen Regionalverkehrs im Kanton Luzern, ein Torso geblieben ist. Zwar wurden einzelne bestehende Linien ausgeschrieben und zum Teil auch neu vergeben, dies allerdings nur außerhalb der Agglomeration Luzern. Seit 2006 betreibt die vbl eine neue Linie, die ein Einkaufszentrum zwischen Kriens und Horw von Luzern aus erschließt. Eine Rochade ohne Wettbewerb ergab sich lediglich bei einer bestehenden Linie. Der Zweckverband öVL verschob diese auf Ende 2008 von der vbl zur Auto AG Rothenburg. Wie die öVL-Geschäftsführerin gegenüber der Presse ausführte, setzte man diesen Schritt, um die Marktverantwortung für das Gebiet Nord in den Händen der Auto AG Rothenburg zu konzentrieren, die dort sonst bereits sämtliche Autobuslinien betreibt. Am 22. Juni 2009 dann lockerte das Luzerner

8 Eigentümerstrategie des Stadtrates für die Verkehrsbetriebe Luzern AG vom 18. Mai 2005; Leitbild der Verkehrsbetriebe Luzern AG; Schmassmann (wie Anm. 5), 8-9; Bruno Schmidiger, Beteiligungscontrolling in der Stadt Luzern, in: Parlament – Parlement – Parlamento, 1/08, 18-19; vbl-Geschäftsbericht 2001, 2.

9 vbl-Geschäftsbericht 2001, 4; vbl-Geschäftsbericht 2002, 3-5; vbl-Geschäftsbericht 2003, 3; vbl-Geschäftsbericht 2004, 5; vbl-Geschäftsbericht 2006, 3-5/; vbl-Geschäftsbericht 2007, 7; vbl-Geschäftsbericht 2008, 11, 15, 16.

Kantonsparlament die in der Agglomeration nie vollzogene Bestimmung über die zwingende Ausschreibung von Buslinien; aus der Verpflichtung wurde eine Option. Das Argument des zuständigen Mitglieds der Kantonsregierung, wonach man durch Ausschreibungen die Höhe der Abgeltungen im Durchschnitt um 20 Prozent habe senken können, vermochte die in der parlamentarischen Abstimmung siegreiche Mitte-Links-Allianz nicht zu überzeugen. Solange der Kanton Linien ausschrieb, partizipierte auch die vbl an diesen Verfahren. Im Falle des größten Loses erhielt sie 2002 gemeinsam mit dem Krienser Transportunternehmen Heggli den Zuschlag. Die Auto AG Rothenburg als unterlegene bisherige Betreiberin focht die Vergabe mit dem Verweis auf die eidgenössische Konzession an, gemäß welcher sie die betroffenen Linien zwischen Luzern und Beromünster bis 2005 zu betreiben hatte. Eine Umsetzung des Entscheids hätte Entschädigungsleistungen zugunsten der Auto AG Rothenburg zur Folge gehabt, was den Kanton Luzern bewog, der Eidgenossenschaft den Abbruch des Verfahrens zu beantragen.

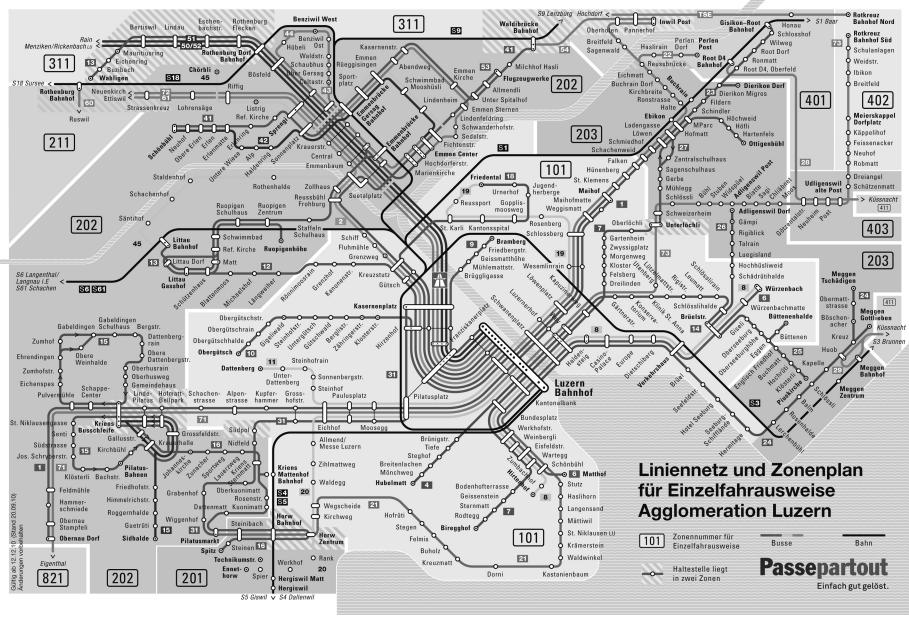


Abbildung 2: Linienplan öVL von 2010

Quelle: Linienplan des öffentlichen Verkehrs in der Agglomeration Luzern von 2010. Wer findet die vbl-Linien 1-12 und 14-31? Netzverantwortung und Fahrleistungen sind getrennt.

VI. Fazit

Gesamtschweizerische Lehre aus dieser faktischen „Trockenübung“ ist, dass Buslinien nur noch auf Zeitpunkte hin ausgeschrieben werden sollen, zu denen ihre eidgenössische Konzessionen auslaufen. Inhaber dieser Konzessionen sind nach wie vor die *Ersteller* der Transportleitungen

und nicht die *Besteller*. Insofern konnte die vbl ihren „Besitzstand“ sichern, wurden doch die Konzessionen für die von ihr betriebenen Autobuslinien 2006 um weitere zehn Jahre verlängert. Abgesehen davon übernahm sie schrittweise auch die Konzessionen von durch sie betriebenen Ortsbuslinien, die bis anhin auf die jeweiligen Gemeinden lauteten. Auch die Konzession für den Betrieb der Trolleybuslinien läuft bis 2016.¹⁰ Die Markttöffnung, also jenes Argument, das den Ausschlag für den Umbau der VBL in die vbl AG gab, wurde in der Agglomeration Luzern bis 2008 nicht umgesetzt. Aufgrund der „Entschärfung“ des maßgeblichen kantonalen Gesetzes im Jahr 2009 ist zudem auch nicht zu erwarten, dass dies bald nachgeholt wird, zumal auch die Bundesgesetzgebung Ausschreibungen zwar gestattet, aber nicht verlangt. Lässt sich die Unternehmensreform des städtischen Luzerner Nahverkehrsunternehmens von 2000/2001 also auf den einfachen Nenner „außer Spesen nichts gewesen“ bringen? Nein. Zum einen war damals nicht absehbar, dass sich der Vollzug des bezüglich Markttöffnung rigidesten kantonalen Gesetzes über den öffentlichen Verkehr den Regelungen in anderen Kantonen angleichen würde. Und zwar solchen Regelungen, gemäß welchen lediglich neue Buslinien auszuschreiben sind, während reine Effizienzsteigerungen über so genannte Zielvereinbarungen erreicht werden sollen. Zum anderen wurde die als real wahrgenommene Möglichkeit des Wettbewerbs offensiv als „window of opportunity“ genutzt, um eine dauerhafte Effizienzsteigerung und Entpolitisierung zu erreichen. Die große Skepsis in der Schweiz gegenüber Ausschreibungswettbewerben im öffentlichen Verkehr dürfte auf das qualitativ generell hohe Niveau der Dienstleistungen zurückzuführen sein. Dadurch werden mit dem neuen Instrument primär Kostensenkungen und nicht auch Leistungsverbesserungen assoziiert. Gemäß eigenen Schätzungen produziert die vbl AG ihre Leistungen heute um 15 bis 20 Prozent günstiger als ihre Schwesterunternehmen in Zürich und St. Gallen, was den Subventionsaufwand reduziert. Auch das Ziel der Entpolitisierung scheint erreicht worden zu sein – die Zahl der die vbl betreffenden Vorstöße im Stadtparlament tendiert gegen Null. Wermutstropfen ist der unternehmerische Spielraum. So sehr der Verzicht auf eine umfassende Markttöffnung im Kanton Luzern die vbl in ihrem herkömmlichen Verbereitungsgebiet schützt, so sehr bremst er ihre Expansionsmöglichkeiten. Entscheidend für die Weiterentwicklung der vbl wird sein, wie sich die Aufgabenteilung zwischen ihr und der Bestellerbehörde weiterentwickelt. Wichtig sei, so schrieb Verwaltungsratspräsident Gruber im Geschäftsbericht 2007, dass die Transportunternehmen nicht zu reinen „Fuhrhaltern“ degradiert würden. Die Bestellerin soll also neben der Netz- und Angebotsplanung nicht noch weitere Funktionen übernehmen.

Das Spannungsfeld des potenziellen Wettbewerbs war der Katalysator für die Transformation des Regiebetriebs VBL in die vbl AG und beeinflusste in der Folge deren Handeln wesentlich. Mit den Jahren gewann hingegen wieder der traditionelle Antagonismus zwischen Stadt und Region an Bedeutung. Er fand seinen Ausdruck allerdings nicht mehr im Feilschen um Betriebsbeiträge, sondern im Ringen um Kompetenzen und Aufgaben zwischen dem städtischen Unternehmen vbl als Ersteller der Transportleistungen und der regionalen Trägerschaft als Bestellerin.¹¹

10 Neue Luzerner Zeitung, 13.12.2008, 22; Neue Luzerner Zeitung, 23.6.2009, 29; Neue Zürcher Zeitung, 7.8.2.2004, 13; vbl-Geschäftsbericht 2002, 5; vbl-Geschäftsbericht 2006, 3, 9.

11 Gespräch mit N. Schmassmann und K. Gruber vom 5.2.2010; Neue Zürcher Zeitung, 7.8.2.2004, 13; Neue Zürcher Zeitung, 17.10.2009, 13; vbl-Geschäftsbericht 2007, 3.

Jahr	Fahrgäste in Mio.	Personenkilometer	Verkehrs- tage in Mio. Fr.	Abgeltungen in Mio. Fr.	Ergebnis in Mio. Fr.	Personal				
						V	T	B	A	
1999	38,80	92,10	29,83	22,56	0,00	22,06				4)
2000	37,40	90,50	30,33	22,75	0,00	22,16				4)
2001	36,30	88,90	30,73	23,97	0,00	26,85	26,60	42,00	206,50	3,00
2002	36,40	88,6	30,61	25,57	0,06	30,64	29,80	43,00	241,20	4,00
2003	36,50	90,10	30,86	26,23	0,31	31,96	31,80	43,00	254,00	5,00
2004	37,20	88,50	31,43	26,75	0,56	31,68	33,90	43,50	263,90	8,00
2005	38,30	91,80	33,12	25,49	0,88	33,87	35,05	44,50	284,70	8,00
2006	39,30	93,20	34,06	27,29	1,46	36,82	37,25	45,50	310,70	9,00
2007	41,50	99,70	36,45	26,45	1,02	38,82	20,85	55,30	328,20	10,00
2008	43,50	103,70	38,89	24,67	0,89	39,4	24,75	57,80	301,80	10,00

Tabelle 1 : Statistik VBL 1999-2008

Quelle: Eigene Darstellung

Anmerkungen:

- 1) Beim Personal im Geschäftsbericht partiell andere Aufschlüsselung.
- 2) Zu Fahrgästzahl und Personenkilometer keine Angabe im Geschäftsbericht; Fahrgästzahl deshalb aus: Neue Luzerner Zeitung, 14.2.2004, 17.
- 3) zu Fahrgästzahl und Personenkilometer keine Angabe im Geschäftsbericht; Fahrgästzahl deshalb aus: Neue Luzerner Zeitung, 7.5.2003, 27.
- 4) Keine Angaben zu Personalkategorien. Beim Personalaufwand ist zu berücksichtigen, dass durch Dritte erbrachte Fahrleistungen separat ausgeschieden sind.

Aufschlüsselung Personal: V = Verwaltung; T = Technik; B = Betrieb; A = Auszubildende