

Herrn
Oliver Bayer MdL
Vorsitzender der Enquetekommission IV
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf



Ansprechpartner LKT NRW:
Dr. Markus Faber
Tel.-Durchwahl: 0211.300.491.310
E-Mail: m.faber@lkt-nrw.de

Ansprechpartner ST NRW:
Harald Lwowski
Tel.-Durchwahl: 0221.3771.129
E-Mail: harald.lwowski@staedtetag.de

Ansprechpartner StGB NRW:
Cora Eink
Tel.-Durchwahl: 0211.4587-233
E-Mail: cora.eink@kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: 36.16.05 MF/MB
66.10.00 N/StNRW

Datum: 22.02.2016

Weiterentwicklung von Organisation und Struktur Anhörung der Enquetekommission IV am 26.02.2016

Sehr geehrter Herr Bayer,

wir bedanken uns für die Gelegenheit, im Rahmen der Anhörung der Enquetekommission IV zur Finanzierung, Innovation und Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs am 26.02.2016, Themenblock A „Weiterentwicklung von Organisation und Struktur (inkl. Finanzierungsströme)“, Stellung nehmen zu können.

I. Vorbemerkungen

Bevor wir auf die Fragestellungen zu **Block A** eingehen, erlauben wir uns einige Vorbemerkungen zu den Grundsätzen der Organisation und Struktur im Bereich des Öffentlichen Personennahverkehrs (im Weiteren: ÖPNV), im Besonderen zum schienengebundenen Personennahverkehr (im Weiteren: SPNV) und zum straßengebundenen Personennahverkehr (im Weiteren: ÖSPV).

Das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in NRW (ÖPNVG NRW) ist zuletzt zum 01.01.2008 umfänglich novelliert worden. Die dort normierten Grundentscheidungen für die Organisation im ÖPNV haben bis heute Gültigkeit. Für den ÖSPV sind im Grundsatz gem. § 3 Abs. 1 ÖPNVG NRW die Kreise und kreisfreien Städte – in bestimmten Fällen auch die kreisangehörigen Gemeinden – Aufgabenträger, für den Bereich des SPNV sind im Grundsatz gem. § 5 Abs. 1 ÖPNVG NRW die Kreise und kreisfreien Städte in den drei Kooperationsräumen Aufgabenträger (originäre Aufgabenträger).

Aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände NRW hat sich diese Strukturentscheidung grundsätzlich bewährt. Die kommunale Verantwortung für den

ÖPNV als Aufgabe der Daseinsvorsorge ist von den Entscheidungsträgern in den Kommunen angenommen und bei den Bürgerinnen und Bürgern anerkannt.

Nur auf der kommunalen Ebene, auf der namentlich ÖSPV-Leistungen zum ganz überwiegenden Teil erbracht werden, konnten und können unter Berücksichtigung der jeweiligen Gegebenheiten und Bedarfe die notwendigen Entscheidungen zur Ausgestaltung und Weiterentwicklung des ÖSPV-Angebots getroffen werden. Da letztlich die Kreise und kreisfreien Städte einen erheblichen Teil der finanziellen Aufwendungen für das Gesamtsystem des ÖPNV im Rahmen der ÖSPV-Finanzierung aufbringen, ist es unzweifelhaft gerechtfertigt, ihnen die Hauptverantwortlichkeit für die Ausgestaltung des ÖPNV in ihren Kreis-, Stadt- oder Gemeindegebieten zuzuordnen.

Auch für den Bereich des SPNV hat es sich aus unserer Sicht bewährt, regionalisierte, dezentralisierte Entscheidungsstrukturen unter grundsätzlicher Aufgabenträgerschaft der Kreise und kreisfreien Städte in den Kooperationsräumen zu wählen. Denn diese sind unter Berücksichtigung der Besonderheiten des SPNV am sach- und orts-nächsten in der Lage, ein auf den jeweiligen Teilbereich zugeschnittenes SPNV-Angebot vorzuhalten. Zugleich fördern diese Strukturen eine Abstimmung mit den verkehrlichen Gegebenheiten vor Ort in den Städten, Kreisen und Gemeinden.

Trotz enger werdender finanzieller Spielräume ist es deshalb im Gesamtsystem des ÖPNV in NRW durch die bestehenden Strukturen gelungen, sowohl das Verkehrsangebot auf der Schiene als auch auf der Straße in einem weiterhin hohen Umfang zu sichern und fortzuentwickeln, im Rahmen von Bus-Schienen-Konzepten abzustimmen („ÖPNV aus einem Guss“) und Qualitätsstandards zu verbessern.

Gemeinsam ist den bestehenden Organisationsstrukturen, dass sie aufgrund ihrer Dezentralität über einen – im Verhältnis zur bedienten Einwohnerzahl – vergleichsweise schlanken Verwaltungsapparat verfügen. Unterschiede bei den Strukturen der Aufgabenträgerorganisationen, insbesondere im Bereich des SPNV, sind im Wesentlichen den unterschiedlichen Voraussetzungen und Gegebenheiten in den einzelnen Regionen in NRW (unterschiedliche Einwohnerzahlen, Siedlungsdichten, Wirtschaftskraft und demographische Zusammensetzung der Bevölkerung) geschuldet.

Ergänzend weisen wir darauf hin, dass auch die Zukunftskommission für den ÖPNV in NRW in ihrem Abschlussbericht im Jahre 2013 davon ausgegangen ist, dass sich die bestehenden Organisationsstrukturen für den ÖSPV und den SPNV im Lande NRW grundsätzlich bewährt hätten.

II. Zu dem Fragenkatalog zu Block A

1. Frage

Wie ist die Effizienz von Landesgesellschaften für den SPNV zu bewerten? Welche Auswirkungen hat dieses Modell auf den ÖSPV? Wie wird ein integriertes Angebot zwischen SPNV und ÖSPV sichergestellt („Landesnahverkehrsgesellschaften“)?

Landesgesellschaften für den SPNV mögen dort ihre besonderen Vorteile haben, wo es eher zusammenhängende oder zumindest relativ homogene räumliche Gliederungen auf dem Gebiet eines Bundeslandes gibt; dort können die Strukturen/Größenstrukturen es noch

gewährleisten, dass auch ein zentralisiertes Modell die verschiedenen Regionen hinreichend berücksichtigen kann.

Jeder der drei Kooperationsräume in NRW bedient allerdings mehr Einwohner als von landesweiten Nahverkehrsgesellschaften bspw. in Thüringen (dort mit kommunaler Beteiligung) oder Sachsen-Anhalt abgedeckt werden. Bei Größenverhältnissen, wie sie für eine Landesnahverkehrsgesellschaft für ganz NRW notwendig wären, müssten die Organisationsstrukturen, der Personalkörper und die Gremienstrukturen derart ausgeweitet werden, dass die zusätzlichen Organisations- und Transaktionskosten höher liegen dürften als denkbare Einsparungen durch eine Zusammenlegung der bisherigen Kooperationsräume.

Zudem würde bei einer Landesnahverkehrsgesellschaft in Anbetracht der Größendimensionen des Landes NRW eine Integration und Abstimmung der Angebote zwischen SPNV und ÖPSV deutlich erschwert werden. Derzeit gewährleisten die regional verankerten Strukturen der bestehenden Zweckverbände/AöRs in den Kooperationsräumen und die Beteiligung kommunaler Vertreter in den Gremien der Zweckverbände/AöRs, dass auch die SPNV-Planung und -Organisation regelmäßig einen Bezug zum Angebot im ÖSPV hat. Dass dies bei größeren Strukturen – wie es bei einer Landesnahverkehrsgesellschaft der Fall wäre – im Hinblick auf die dann zu erwartenden Ausmaße einer solchen Organisation und der fehlenden kommunalpolitischen Rückkoppelung einer solchen Großorganisation in gleicher Weise der Fall sein könnte, ist für uns nicht ersichtlich.

2. Frage

Welche Chancen und Risiken liegen in einer Angleichung der Organisationsstrukturen auf Landesebene Nordrhein-Westfalens (VRR, VRS, NVR)? und

3. Frage

Wie beurteilen Sie für Nordrhein-Westfalen eine Organisationsstruktur mit drei Zweckverbänden/Verbänden mit den Aufgaben SPNV-Aufgabenträger, Verbundaufgaben und Finanzierung/Zuwendungsmanagement?

Eine Angleichung der Organisationsstrukturen auf Landesebene NRW hätte aus unserer Sicht deutlich mehr Nachteile als Vorteile. Die Räume und Regionen im Bundesland NRW sind zu unterschiedlich, als dass sie durch einheitliche Organisationsstrukturen hinreichend abgedeckt werden könnten. So kann das räumlich verdichtete Ruhrgebiet nicht mit dem Münsterland verglichen werden, die stark verdichteten Großstädte Düsseldorf und Köln nicht mit ländlichen Gebieten in Ostwestfalen oder im Sauerland.

Auch muss man konstatieren, dass die Verkehrsströme im Land NRW ganz überwiegend auf regionale Verkehre im Kontext von 50 km bis maximal 100 km konzentriert sind, so dass eine übergreifende Angleichung der Organisationsstrukturen nicht die umfänglichen Vorteile hätte, die teilweise angenommen werden. Die möglichen Vorteile einer Angleichung der Organisationsstrukturen, z. B. durch gemeinsame Ausschreibungen, Koordinationsaufgaben oder gemeinsame Beschaffungen, können auch dort, wo es sinnvoll ist und Synergieeffekte zu erwarten sind, durch freiwillige Kooperationen erreicht werden.

4. Frage

Wie beurteilen Sie die Bildung gemeinsamer Koordinierungskreise (Land/drei ZV) zu übergreifenden Themen im SPNV, Verbund, Zuwendungsmanagement?

Gemeinsame Koordinierungskreise zu übergreifenden Themen können in geeigneten Fällen durchaus ein sinnvoller Weg sein, raumübergreifende Fragestellungen im SPNV leichter zu lösen und Synergieeffekte zu erreichen. Die Bildung gemeinsamer Koordinierungskreise muss aber stets freiwillig und aufgabenbezogen bleiben. Die Initiative zur Bildung von Koordinierungskreisen sollte dabei von den verantwortlichen Verbänden ausgehen. Das Land NRW darf unseres Erachtens nach keine Bildung gemeinsamer Koordinierungskreise vorschreiben, weil damit im Ergebnis eine faktische „Entkommunalisierung“ der SPNV-Aufgabenträgerschaft verbunden wäre. Auch die innere Organisation solcher Koordinierungskreise müsste flexibel ausgestaltet werden. Zudem müssen aber auch die Interessen der originären Aufgabenträger gem. § 5 Abs. 1 lit a) – c) ÖPNVG NRW (Kreise und kreisfreien Städte) hinreichend berücksichtigt werden. Ggf. können hier auch Kreise und kreisfreie Städte als originäre Aufgabenträger gem. § 5 Abs. 1 lit a) – c) ÖPNVG NRW in die Koordinierungskreise mit herangezogen werden, insb. in Fällen, in denen die Interessen der Kreise und kreisfreien Städte als originäre Aufgabenträger gem. § 5 Abs. 1 lit a) – c) ÖPNVG NRW betroffen sind.

5. Frage

Wie bewerten Sie eine Stärkung des Landes in der Aufgabenträgerschaft bzw. im Verhältnis Aufgabenträger/Verbände? Wie könnte diese aussehen?

Wie wir eingangs dargelegt haben, haben sich die bestehenden Aufgabenträgerschaften im ÖSPV wie SPNV bewährt. Aus diesem Grunde halten wir eine Verlagerung der Aufgabenträgerschaft – auch im SPNV – Richtung Land NRW nicht für sinnvoll. Denkbar wäre aus unserer Sicht allenfalls eine stärkere Rolle des Landes bei der Koordinierung zu übergreifenden Themen im SPNV im Sinne einer Vermittlerfunktion. Eine solche Vermittlerfunktion des Landes sollte aber nur dort eingreifen, wo es von den Zweckverbänden/AöRs in den Kooperationsräumen gewünscht wird. Zudem dürfte eine solche Vermittlerfunktion des Landes die Aufgabenträgerschaft der Zweckverbände/AöRs in Kooperationsräumen nicht beeinträchtigen. Aus unserer Sicht könnte eine solche Vermittlerfunktion auch heute schon auf freiwilliger Basis wahrgenommen werden; eine Gesetzesänderung ist dbzgl. nicht erforderlich.

6. Frage

Welche Vor- bzw. Nachteile bietet das Modell einer gebündelten Verantwortung für ÖSPV und SPNV (Modell VRR) gegenüber dezentraleren Modellen wie sie in den übrigen Landesteilen praktiziert werden?

Das im VRR praktizierte Modell fußt auf einer freiwilligen Entscheidung des VRR. Es lässt sich auf andere Landesteile nicht übertragen. So sind z. B. im Bereich des NWL die räumlichen Entfernungen zwischen den Mitgliedern wesentlich größer als beim VRR, zudem sind die siedlungsstrukturellen Unterschiede in den anderen Kooperationsräumen z. T. größer als beim VRR. Zudem muss man konstatieren, dass die „gebündelte Verantwortung“ für den ÖSPV im VRR sich auch nicht auf die Aufgabenträgerschaft und insbesondere die Fahrplankoordination bezieht; dies wäre bei der Größe des VRR wohl auch nicht möglich.

7. Frage

Wie können in dem bestehenden Modell mit den Kooperationsräumen Verantwortungen für SPNV und ÖSPV gebündelt werden?

Eine organisationsbezogene Bündelung der Verantwortung für SPNV und ÖSPV besteht in NRW schon heute insoweit, als in beiden Bereichen grundsätzlich die Kreise und kreisfreien Städte Aufgabenträger sind und – bei den Zweckverbänden/AÖRs im SPNV – Vertreter der Kreise und Städte in den jeweiligen Gremien vertreten sind. Eine freiwillige Übertragung von Teilen der Aufgabe der Organisation und Finanzierung des ÖSPV auf die Zweckverbände/AÖRs in den Kooperationsräumen ist bereits heute nach § 5 Abs. 3a ÖPNVG NRW möglich und sollte nicht angetastet werden. Eine denkbare Bündelung, wo gewollt, läge also bereits unter der jetzigen Gesetzesfassung in den Händen der Städte, Kreise und – soweit im Einzelfall betroffen – kreisangehörigen Gemeinden. Letztlich muss aber auch festgestellt werden, dass SPNV und ÖSPV unterschiedliche Verkehrsbedürfnisse erfüllen, andere wirtschaftliche Strukturen aufweisen und vor allem auch aus deutlich unterschiedlichen Finanzierungsquellen gespeist werden. Die Bündelung von Aufgaben dieser beiden Verkehre dürfte daher nur in geeigneten Einzelfällen in Betracht kommen.

8. Frage

Wirken sich die gewählten Organisationsformen auf Finanzierungsströme und Fördermittelverteilung aus? Inwiefern?

Durch die in NRW dezentralisierten Organisationformen ist auch die Entscheidung über die Fördermittelverteilung in Teilen dezentralisiert. Insbesondere im Bereich der Fördermittelverteilung für den ÖSPV gibt es durchaus unterschiedliche Vorgehensweisen zwischen den verschiedenen Zweckverbänden/AÖRs in den Kooperationsräumen (zentralisiertes Modell im VRR, dezentralisiertes Modell im NWL und NVR). Dies ist aber aus unserer Sicht nicht nur nicht negativ zu bewerten, sondern vielmehr zu begrüßen. Wie schon mehrfach betont, ist das Land NRW zwischen den einzelnen Regionen höchst unterschiedlich strukturiert. Dies setzt sich auch bei der Struktur der Erbringung von Leistungen im ÖPNV (und insbesondere im ÖSPV) fort. Wird der ÖSPV z. B. in den kreisfreien Städten regelmäßig von großen kommunalen Unternehmen geprägt, so gibt es im kreisangehörigen, oft ländlichen Raum, häufig noch viele mittelständische Busunternehmen oder Linien, die von Bahnbusgesellschaften bedient werden.

Auch unterscheidet sich die verkehrswirtschaftliche Einordnung der Verkehre zwischen den einzelnen Räumen in NRW erheblich. Während in den kreisfreien Städten Verkehre überwiegend auf Grundlage sog. Bestandsbetrauungen erbracht werden bzw. worden sind und künftig vielfach durch Direktvergaben erbracht werden dürften, gibt es im kreisangehörigen Raum auch viele Linien, die nach § 8 Abs. 4 PBefG eigenwirtschaftlich erbracht werden.

Vor dem Hintergrund all dieser Unterschiede ist es aus unserer Sicht unabdingbar, dass die Entscheidungen über Finanzierungsströme und Fördermittel dezentralisiert und mit auf die jeweiligen Aufgabenträger zugeschnittenen Instrumenten erbracht werden. Dies schließt natürlich nicht aus, dass – wie im VRR bei Teilen der ÖSPV-Finanzierung praktiziert – Aufgaben der Fördermittelverteilung auch übergreifend erledigt werden können.

Frage 9

Welche Anreize können landesseitig entwickelt werden, um mittels einheitlicher Standards Effizienzpotentiale zu heben (bspw. Fahrzeugbeschaffung)? und

Frage 10

Welche Anreize können organisationsseitig (auf Ebene der Aufgabenträger) eingesetzt werden?

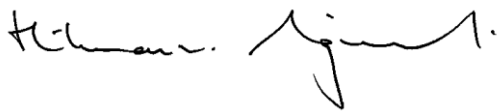
In Anbetracht der vielfach prekären finanziellen Situation der Städte, Kreise und Gemeinden begrüßt es die AG der Kommunalen Spitzenverbände NRW, im Bereich des SPNV und ÖSPV Effizienzpotentiale zu realisieren. Dies betrifft z. B. den Bereich der Fahrzeugbeschaffung, der Ausschreibung von Verkehren, Dienstleistungen innerhalb von kommunalen Unternehmen wie Instandhaltungsarbeiten oder Synergien im Organisationbereich.

Allerdings ist zu bedenken, dass es im Land NRW schon heute relativ große Organisationseinheiten gibt. Wie schon beispielhaft genannt, umfassen die Gebiete aller drei Kooperationsräume in NRW für sich mehr Einwohner als die Länder Thüringen oder Sachsen-Anhalt. Vor dem Hintergrund dieser Größenverhältnisse muss unseres Erachtens vor jeder Kooperation oder Standardisierung umfassend geprüft werden, in welchen Teilbereichen der Leistungserbringung im SPNV oder im ÖSPV ein Mehr an Kooperation und Zusammenlegung wirklich ein Mehr an Effizienzpotentialen mit sich bringen würde. Dies mag für bestimmte Sachfelder oder räumliche Teilbereiche im ÖPNV in NRW zu unterschiedlichen Bewertungen führen. Größere Einheiten bieten nicht grundsätzlich die Gewähr für ein höheres Maß an Effizienz.

Gerne stehen wir für Nachfragen im Rahmen der mündlichen Anhörung am 26.02.2016 zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Hilmar von Lojewski
Beigeordneter
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Horst-Heinrich Gerbrand
Beigeordneter
des Städte- und Gemeindebundes Nordrhein-Westfalen