

---

**Stellungnahme VDV Nordrhein-Westfalen zur Öffentlichen Anhörung am  
26.02.2016 der Enquetekommission**

**„Finanzierung, Innovation und Nutzung des Öffentlichen Personennahverkehrs“**

**zum Thema**

**„Weiterentwicklung von Organisation, Struktur und Vertrieb“**

---

**Vorbemerkung**

Wahrscheinlich gibt es keine Idealform für die Organisation der Aufgabenträgerschaft im SPNV. Vergleicht man die Organisationsformen in den Bundesländern, wird erkennbar, dass diese Aufgabe sehr heterogen gelöst wird. In Sachsen ist sie noch kleinteiliger organisiert als in NRW. Allerdings wird diese Organisationsform derzeit hinterfragt. In den meisten Bundesländern wird sie landesweit in einer Gesellschaft organisiert. Maßgebend waren für diese Länder im Wesentlichen drei Gründe:

- Sie sehen im SPNV eine strukturpolitische Aufgabe von landesweiter und weniger von lokaler Bedeutung. Komplexe Großprojekte vergleichbar dem RRX oder ein landesweit integrierter Taktfahrplan seien nur über kommunale Grenzen hinweg effizient zu organisieren.
- Verkehrsströme orientieren sich naturgemäß nicht notwendig an politischen Grenzen. Deshalb haben großräumigere Einheiten weniger Schnittstellen.
- Der SPNV wird, von vernachlässigbaren Ausnahmen abgesehen, praktisch ausschließlich aus Landesmitteln finanziert. Deshalb beanspruchen die Länder die Aufgabenwahrnehmung für sich. Allerdings refinanzieren sie sich auch weitestgehend nicht aus eigenen Mitteln, sondern aus Bundeszuweisungen.

Andererseits darf nicht übersehen werden, dass 7 von 8 Fahrgästen im ÖSPV unterwegs sind. Auf einen Fahrgast in der Eisenbahn kommen 2013 in NRW 2,4 Fahrgäste in den Stadtbahn-Systemen und gut 4,8 Fahrgäste im Bus<sup>1</sup>. Das spricht tendenziell für die Zuständigkeit kommunaler Aufgabenträger.

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

Wie jede größere Einheit führt auch die Landesgesellschaft zu positiven Skaleneffekten. Wenn dieselbe Aufgabe für einen größeren Zuständigkeitsbereich wahrgenommen werden kann, sinken die Kosten pro Stück. Gegenüber der heutigen Zweckverbands-Struktur entfällt der Abstimmungsbedarf unter den Zweckverbänden. Dieser ist vergleichsweise hoch, weil Entscheidungen politisch determiniert werden. Die damit verfolgten Gemeinwohl-Ziele werden naturgemäß unterschiedlich definiert. Deshalb ist die Kompromissfindung hier im besonderen Maße aufwändig, weil sie eben keinen klar bestimmten unter-

---

<sup>1</sup> Quelle: Destatis, Wertabruf 15.2.2015

nehmerischen Zielen folgt. Darüber hinaus verfolgen die Zweckverbände unterschiedliche Philosophien bei der Risikoallokation, z. B. bei der Fahrzeugbeschaffung/-Bereitstellung oder der Frage, wer das Nachfragerisiko trägt.

Die Auswirkungen von Landesgesellschaften auf den SPNV lassen sich nicht pauschal beantworten. Vielmehr wäre zu klären, welche tatsächlichen Befugnisse und Aufgaben eine Landesgesellschaft haben soll.

Die Sicherstellung eines verkehrlich integrierten Angebotes ist eher unabhängig von der Organisationsform und folgt auch bei Landesgesellschaften in weiten Teilen schon aus der Natur der Sache. Der Eisenbahnverkehr selbst ist quasi hierarchisch aufgebaut. Der internationale und bundesweit verkehrende Fernverkehr (sowie bei der Trassenvergabe auch der internationale Güterverkehr) setzt die Rahmenbedingungen für die langlaufenden, schnellen Regionalexpress-Verbindungen insbesondere auf Hauptstrecken. Diese wiederum definieren die Randbedingungen für den „langsamen“ Nahverkehr und die Nebenstrecken. Hieran wiederum orientiert sich der ÖSPV. Anders lässt sich das System ohne Friktionen nicht definieren.

Allerdings ist dieses System kein Selbstzweck. Es muss sich vielmehr an den tatsächlichen Bedürfnissen der Fahrgäste orientieren. Ein Anschluss von und zur Eisenbahn ist oft nur für einen Bruchteil der Fahrgäste des ÖSPV notwendig. 80 % bis über 90 % der Fahrgäste von ÖSPV-Unternehmen steigen nicht um bzw. erreichen Quelle und Ziel mit demselben ÖSPV - Unternehmen. Deshalb wäre eine dogmatische Ausrichtung des ÖPNV-Systems auf eine unbedingte Integration der Angebote kontraproduktiv, weil für die meisten Fahrgäste nachteilig. Deshalb ist die Tiefe der Integration der verschiedenen Verkehrsträger inhaltlich zu bestimmen und weniger von der Organisationsform abhängig.

Die tarifliche Integration des ÖPNV ist in NRW bereits weit fortgeschritten. Seit Jahren gelten im Land Verbundtarife. Für den verbundraumübergreifenden Verkehr wurde soeben der NRW-Tarif weiterentwickelt. Vereinfachungen für überlappende Bereiche sind in Arbeit. In den westfälischen Verbundräumen steht eine weitergehende tarifliche Kooperation kurz vor dem Abschluss. Sicherlich wäre es denkbar, den NRW-Tarif dem Aufgabenportfolio einer Landesnahverkehrsgesellschaft zuzuordnen. Eine zwingende Notwendigkeit erkennen wir jedoch hier nicht. Die Sicherstellung eines integrierten Angebotes lässt sich, soweit überhaupt noch notwendig, über klare gesetzgeberische Vorgaben im ÖPNVG NRW gewährleisten.

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

Formal sind diese Organisationsstrukturen heute bereits identisch. Es sind Pflichtzweckverbände, die alle denselben landesrechtlichen Regelungen unterliegen. Die nähere inhaltliche, gegebenenfalls unterschiedliche Ausgestaltung innerhalb dieses gesetzlichen Rahmens unterliegt der kommunalen Selbstverwaltung und ist deshalb gerade vom Gesetzgeber so gewollt.

Die Chancen einer Vereinheitlichung liegen im Wesentlichen in der Nutzung der unter 1. geschilderten Skaleneffekte und der Vermeidung potentieller Interessenkollisionen. Darüber hinaus hat es auch für die Verkehrsunternehmen Vorteile. Gerade bei der Angebotserstellung und im Falle eines Ausschreibungsgewinns profitieren die SPNV-Unternehmen von einheitlichen Vorgaben und Standards bei der Verkehrsdurchführung und Vertragsabwicklung. Im Ergebnis sind deshalb günstigere Angebote zu erwarten.

Allerdings ist ein einheitliches Vorgehen auch tendenziell innovationshemmend, weil ein Wettbewerb der verschiedenen Organisationseinheiten durch ein landesweites Nachfragemonopol abgelöst würde. Es bestünde die Gefahr, dass die Weiterentwicklung des Systems durch Ausdifferenzierung und Einbringen neuer Ansätze durch einen Wettbewerb der Aufgabenträger untereinander unterbliebe.

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

Sinnvollerweise sollten die Aufgaben dort erledigt werden, wo möglichst große Sachnähe und die geringstmögliche Gefahr von Interessenkollisionen bestehen. Vor diesem Hintergrund ist insbesondere eine Zusammenfassung der Aufgabenträgerschaft im SPNV mit Verbundaufgaben nicht ohne Risiko. Wie in den Vorbemerkungen dargestellt, nutzt nur jeder 8. Fahrgast den SPNV. Es besteht in Fragen der Finanzierung auch die Gefahr der Überbetonung von SPNV-Aufgaben.

Interessenkollisionen sind in den Segmenten Aufgabenträgerschaft für den SPNV und Verbund z. B. dann denkbar, wenn im SPNV Bruttoverträge mit den SPNV - Unternehmen vereinbart werden. In diesem Fall trägt der Aufgabenträger selbst das Erlösrisiko und könnte ein Eigeninteresse an einem hohen Fahrgeldanteil haben, weil dies den Zuschussbedarf für den SPNV tendenziell senkt. Für die Sicherstellung einer neutralen Funktion bei der Durchführung der Einnahmeaufteilung sind deshalb besondere Regelungen zu schaffen. Ähnliches gilt auch für die Fortentwicklung des Tarifs. Auch hier könnte es ein Eigeninteresse des SPNV-Aufgabenträgers geben, die Tarifergiebigkeit in den Marktsegmenten, die für den SPNV von besonderem Interesse sind, wie beispielsweise längere Reiseweiten oder aber auch großzügige Mitnahmeregelungen, in diesem Sinne weiter zu entwickeln.

Ähnliches gilt auch für die Fördermittelallokation. Eine besondere Berücksichtigung des SPNV bei der Förderung senkt tendenziell den Zuschussbedarf für den SPNV, für den er zugleich als SPNV - Aufgabenträger verantwortlich zeichnet. Letztlich muss durch klare und transparente Regeln und Überwachungsmechanismen sichergestellt werden, dass die jeweiligen Verkehrsträger entsprechend ihrer objektiven Bedeutung finanziell ausgestattet werden.

Problematisch ist allerdings das Zuwendungsmanagement für die Verkehrsunternehmen, die im Zuständigkeitsbereich mehrerer Zweckverbände Leistungen erbringen. Hier sind die Voraussetzungen, Nachweise usw. oft unterschiedlich. Das führt mindestens zu erheblichem Mehraufwand in der Abwicklung.

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

Aufgrund der unter 1. geschilderten unterschiedlichen Philosophien und Herangehensweisen der verschiedenen Zweckverbände ist eine institutionalisierte Konfliktlösungsstrategie sicherlich sinnvoll. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Diskussionen unter den Zweckverbänden über die unterschiedlichen strategischen Ansätze (Fahrzeugbereitstellung durch den Aufgabenträger, Brutto-/Nettoverträge usw.) erhebliche zeitliche und finanzielle Ressourcen verbraucht haben.

Materiell sind die Ziele des Landes und die der jeweiligen Zweckverbände nicht notwendig identisch. Diese Interessenkonflikte sind naturgemäß auch nicht einfach zu lösen. Wesentlich ist deshalb nicht die Einrichtung dieses „gemeinsamen Koordinierungskreises“ selbst, sondern die weitergehende Frage, wie und gegebenenfalls nach welchen Kriterien (Konsens, Mehrheitsentscheidungen, Letztentscheidung durch das Land usw.) Entscheidungen getroffen werden sollen. Noch sinnvoller wäre es allerdings, diese Konflikte erst gar nicht entstehen zu lassen, indem sich die Akteure im Vorhinein über strategische Fragen verbindlich verständigen. Ob dies jedoch vor dem Prinzip der kommunalen Selbstverwaltung rechtlich und tatsächlich in einem angemessenen Zeitrahmen möglich ist, bleibt fraglich.

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

Grundsätzlich sind unklar definierte Zuständigkeiten zwischen Land und Kommunen/Zweckverbänden kritisch zu sehen. Deshalb haben Bund und Länder versucht, diese Mischzuständigkeiten auf anderen Politikfeldern deutlich zu reduzieren. Ausschlaggebend waren im Wesentlichen fiskalische Überlegungen, weil der Wunsch nach einer weitergehenden Aufgabenerfüllung von einer Seite von der anderen Seite stets mit der Forderung nach deutlich verbesserten Finanzausweisungen verbunden wurde. Rechtssystematisch ist die Aufgabe aktuell zumindest klar geregelt, indem sie als kommunale Aufgabe gesetzlich definiert ist. Ob vor dem Hintergrund dieser kommunalen Aufgabenzuordnung eine Stärkung des Landes über gesetzliche Vorgaben hinaus im operativen Bereich rechtlich zulässig ist, wäre vertieft zu prüfen.

Denkbar wäre selbstverständlich eine Rücküberführung der Aufgabenträgerschaft insbesondere für den SPNV auf die Landesebene bzw. auf eine landesweit tätige Gesellschaft mit dem Land und ggf. weiteren Körperschaften als Gesellschafter. In den meisten Bundesländern, auch in großen Flächenländern wie Bayern oder Baden-Württemberg, sind die Länder Aufgabenträger für den SPNV, teils übrigens auch in Gesellschaften mit kommunaler Beteiligung. Andererseits gibt es Beispiele für sehr kleinteilige kommunale Lösungen wie in Sachsen. Allerdings wird auch hier die Rückführung in eine landesweit zuständige Organisationsform diskutiert.

Darüber hinaus sind auch abgestufte Regelungen denkbar wie eine Aufgabenträgerschaft des Landes für Bahnverkehre mit überregionaler Erschließungsfunktion und eine kommunale Aufgabenträgerschaft für diejenigen Eisenbahnverkehre, die zumindest prinzipiell durch Busverkehr substituierbar wären und/oder nicht über ihren Zuständigkeitsbereich hinausreichen. Denkbar wären auch Leistungsbestimmungsrechte und Finanzierungspflichten durch/für kommunale Aufgabenträger insbesondere für letztgenannte Verkehre, während die organisatorische Abwicklung dem landesweit tätigen Aufgabenträger übertragen wird. Angesichts der Vielgestaltigkeit der bundesweit vorzufindenden Organisationsformen gibt es offensichtlich kein Idealmodell. Deshalb ist es letztlich eine politisch zu entscheidende Frage.

**6. 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?**

Vorteilhaft ist die einheitliche Finanzierungs- und Förderkulisse für den gesamten ÖPNV. Gerade vor dem Hintergrund hoch komplexer europarechtlich geprägter Randbedingungen erleichtert diese Vereinheitlichung gerade den Kommunen die beihilferechtlich konforme Finanzierung des ÖPNV. Technische Innovationen wie das elektronische Ticketing können im Sinne einer „einheitlichen Benutzeroberfläche“ gemeinsam für alle Betreiber vorangetrieben werden. Allerdings gilt auch für den VRR, dass verkehrsplanerisch aktuell die Kommunen Aufgabenträger sind und insoweit das Leistungsangebot definieren.

Nachteilig an diesem Modell ist insbesondere die Gefahr einer systemimmanenten Interessenkollision, die unter 3. beschrieben wurde. Gleiches gilt für den weniger ausgeprägten Innovationsanreiz, der aus dem fehlenden Wettbewerb der Aufgabenträger folgt. Angesichts der nach wie vor unterschiedlichen Zuständigkeiten besteht intern ein vergleichsweise hoher Abstimmungsbedarf unter den Zweckverbandsmitgliedern, des Zweckverbandes selbst mit den einzelnen Mitgliedern sowie des Zweckverbandes mit den Verkehrsunternehmen. Darüber hinaus können lokale Besonderheiten nur in einem bestimmten Umfang Berücksichtigung finden. Zudem zeigte sich, dass die Verzahnung des originären Aufgabenträgers mit den Zweckverbandsgrößen nicht immer optimal Ergebnisse zeigt. Durch die explizit politische Ausrichtung der Zweckverbandsgrößen stehen relevante Interessen einzelner Aufgabenträger nicht selten zurück.

## **7. Wie können in dem bestehenden Modell mit den drei Kooperationsräumen Verantwortungen für SPNV und ÖSPV gebündelt werden?**

Vorab wäre zu klären, ob eine Bündelung der Zuständigkeiten sinnvoll und notwendig ist. Zum einen ist das System des gesamten ÖPNV wie eingangs geschildert hierarchisch aufgebaut, zum anderen sind die Verkehrsverflechtungen zwischen SPNV und ÖSPV eher gering. Auch innerhalb eines Zweckverbandes gibt es keine sachlich begründbare Notwendigkeit, die Aufgabenträgerschaft für den ÖSPV auf Zweckverbandsebene zu bündeln. Es gibt beispielsweise keine Interdependenzen zwischen den Busverkehren im Landkreis Steinfurt oder Siegen-Wittgenstein. Wo dies doch sinnvoll oder politisch gewollt sein sollte, besteht schon heute die rechtliche Möglichkeit, die Aufgabenträgerschaft auf die Zweckverbände zu übertragen.

Vor diesem Hintergrund hat eine kommunale Aufgabenträgerschaft für den ÖSPV durchaus eine sachliche Rechtfertigung. Wie ebenfalls bereits oben geschildert halten wir die tarifliche Integration für abgeschlossen bzw. im bestehenden System für weiter entwicklungsfähig.

## **8. Wirken sich die gewählten Organisationsformen auf Finanzierungsströme und Fördermittelverteilung aus? Inwiefern?**

Prinzipiell besteht aus unserer Sicht keine direkte Abhängigkeit zwischen Organisationsform und Finanzierungsströmen. Durch die Pauschalierung zahlreicher Fördertatbestände haben die Zweckverbände heute schon die Möglichkeit, Mittel der ÖPNV-Pauschale nicht nur für den SPNV, sondern auch für den ÖSPV einzusetzen. Das ÖPNVG NRW ist eigentlich so angelegt, dass die Aufgabenträger die Entscheidung über die jeweils optimalen Verkehrsträger Schiene oder Bus treffen.

Faktisch wird hiervon allerdings kein Gebrauch gemacht. Seitens des Landes wird die ÖPNV-Pauschale in regelmäßigen Abständen überprüft und so bemessen, dass damit die aktuell vereinbarten SPNV-Leistungen finanziert werden können, allerdings keine anderen Verkehre. Deshalb besteht tendenziell der Anreiz, diese Mittel auch tatsächlich ausschließlich für den SPNV und nicht für den im Einzelfall möglicherweise besseren oder kostengünstigeren Busverkehr zu verwenden, weil andernfalls die Gefahr bestünde, bei einer Neufestsetzung der Pauschale Mittel zu verlieren, wenn diese nicht mehr für Zwecke des SPNV verwandt werden. Grundsätzlich sollte auch hier das allgemeine Prinzip gelten, wonach Aufgaben- und Ausgabenverantwortung einheitlich wahrgenommen werden sollten.

Auf die Gefahr von Interessenkollisionen wurde bereits oben hingewiesen.

## **9. Welche Anreize können landesseitig entwickelt werden, um mittels einheitlicher Standards Effizienzpotenziale heben zu können (beispielsweise Fahrzeugbeschaffung)?**

Auch hier stellt sich grundsätzlich die Frage, ob eine Vereinheitlichung insbesondere der Fahrzeugbeschaffung tatsächlich vorteilhaft ist. Gerade bei neuen Fahrzeugen sind in erheblichem Umfang Serienmängel zu beobachten, die zu einer eingeschränkten Verfügbarkeit führen. Würde nur ein Fahrzeugtyp beschafft bzw. Fahrzeuge nur von einem Hersteller bezogen, wären die betrieblichen Auswirkungen deutlich größer als bei einer diversifizierten Fahrzeugstrategie. Zudem wäre fraglich, ob tatsächlich günstigere Preise durchsetzbar sind, wenn man sich dauerhaft auf einen Hersteller festlegen würde.

Darüber hinaus ist fraglich, ob die Fahrgastbedürfnisse bei einer derartigen Beschaffungsstrategie hinreichend Berücksichtigung finden können. Die Einsatzbereiche von Fahrzeugen sind sehr unterschiedlich und damit auch Sitzplatzbedarf und -konfiguration, die Motorisierung, die Anzahl Türen oder das Beschleunigungsvermögen.

Letztlich führt die Begrenztheit der finanziellen Ressourcen schon dazu, dass betriebswirtschaftlich sinnvolle Vereinheitlichung von Standards angestrebt wird.

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

Unabhängig von der Organisationsform wäre die Vorfrage zu klären, welche Ziele vom ÖPNV-System beispielsweise im Hinblick auf den Modal Split, die Erschließungsqualität, die gesamte Nachfrage, den finanziellen Eigenbeitrag durch Fahrgeldeinnahmen oder an Umweltzielen (landes-) politisch erwartet werden. Erst dann wird man entscheiden können, welche staatliche Ebene die Aufgabenträgerschaft, gegebenenfalls differenziert, am besten erfüllen kann.

Da die Anreize faktisch nur finanzieller Natur sein können, wäre über Gratifikationen für eine Übererfüllung der Ziele und/oder über die Finanzierung von besonderen Projekten dort nachzudenken, wo erfolgreiche Arbeit nachvollziehbar unter Beweis gestellt wurde. Letztlich setzt das allerdings auch ein effizientes Maßnahmencontrolling voraus.

### Kontakt:

Herr Ulrich Jaeger  
Vorsitzender VDV NRW  
WSW Mobil GmbH  
Bromberger Straße 39-41  
42281 Wuppertal  
[Ulrich.Jaeger@wsw-online.de](mailto:Ulrich.Jaeger@wsw-online.de)

Herr Volker Wente  
Geschäftsführer VDV NRW  
Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V.  
Kamekestraße 37-39  
50672 Köln  
[Wente@vdv.de](mailto:Wente@vdv.de)