

Augustastr. 1

45879 Gelsenkirchen

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/3520

A25

Anhörung von Sachverständigen Enquetekommission IV

„Weiterentwicklung von Organisation, Struktur und Vertrieb“

am 26. Februar 2016

09.30 Uhr, Raum E 1 – D 05

Fragenkatalog

Block A:

Weiterentwicklung von Organisation und Struktur (inkl. Finanzierungsströme)

1. 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“)?

Frage 1:

Die bisherige Ausgestaltung der Zuständigkeit mit drei Kooperationsräumen in NRW hat sich für die VRR AöR bewährt. In den durchgeführten Wettbewerbsverfahren hat es in nahezu allen Verfahren mindestens drei letztverbindliche Angebote gegeben, bei außerordentlich guten wirtschaftlichen Ergebnissen. Nach unseren Erkenntnissen kann keine der uns bekannten Landesgesellschaften eine ähnlich gute Bilanz aufweisen. Dies spricht für die Leistungsfähigkeit dieser Organisationsform.

Die Effizienz von Landesgesellschaften für den SPNV hängt wesentlich ab von den Zuständigkeiten, Kompetenzen und dem verfügbaren Personal, sowohl qualitativ als quantitativ. Grundsätzlich gilt:

Es ist eine vertiefte Schnittstellenanalyse erforderlich, damit nicht lediglich bestehende Schnittstellen durch „andere“ ersetzt werden

Die Rolle des Landes NRW bei der Planung, Organisation und Ausgestaltung muss marktorientiert und unter Berücksichtigung der bestehenden Strukturen definiert werden:

Die im SPNV in NRW und Deutschland ohnehin schon sehr ausdifferenzierte Rollenverteilung, wird um eine weitere Komponente / weiteren „Player“ erweitert.

Die Forderung der EVU und Fahrzeughersteller nach einem Ansprechpartner wird dadurch ausgebremst.

Die Kommunalisierung des SPNV wird durch Landesinteressen zurückgesetzt.

Frage 2:

Die AöR Lösung bringt im Zusammenspiel zwischen ÖSPV und SPNV deutliche Vorteile mit sich. Durch kurze Entscheidungswege und Personenidentitäten bei Entscheidungen im ÖSPV bzw. SPNV ergeben sich viele Synergieeffekte. Durch ein Verlagern der Zuständigkeiten im SPNV auf Landesebene gehen viele der Synergien verloren, da der lokale Bezug zum ÖSPV verloren geht und die große Gefahr besteht, dass Entscheidungen im SPNV isoliert ohne Berücksichtigung von Auswirkungen im ÖSPV getroffen werden.

Frage 3:

Solange die finanzielle Verantwortung für den ÖSPV bei den Gebietskörperschaften liegt, ergibt sich nach unserem Verständnis auch durch eine Landesnahverkehrsgesellschaft keine andere als die heutige Situation ohne Landesnahverkehrsgesellschaft. Um einen konkreten Einfluss auf den ÖSPV ausüben zu können, bedarf es einschneidender gesetzlicher Änderungen. Ansonsten kann ein integriertes Angebot zwischen SPNV und ÖSPV durch ein kooperatives miteinander und eine vernünftige Planung sichergestellt werden. Nicht zuletzt ist es eine Frage der finanziellen Möglichkeiten im ÖSPV bzw. der kommunalen Aufgabenträger.

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

Grundsätzlich sind in den Kooperationsräumen die Abläufe innerhalb der jeweiligen Organisationen ähnlich strukturiert. Durch die Ausgestaltung als AöR unterscheidet sich der VRR allerdings in seiner Organisationsform. Während im Kooperationsraum B die klassischen Verbundaufgaben beim VRS angesiedelt sind und die gesetzlichen Aufgaben des SPNV beim NVR, sind diese gebündelt im VRR in der VRR AöR verankert. Der ZV VRR bedient sich zur Erfüllung seiner Aufgaben der VRR AöR.

Ob sich daraus Chancen oder Risiken ergeben, lässt sich nur schwer beantworten. Es hängt nicht von der Organisationsform ab, sondern welche Kompetenzen wo verankert sind und wie Prozesse und Entscheidungswege organisiert und gelebt werden.

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

Die Organisationsstruktur hat sich bewährt. Die Zusammenarbeit zwischen den Kooperationsräumen findet anlassbezogen und im erforderlichen Maße statt. Über die im ÖPNVG festgelegte Zusammenarbeit der Zweckverbände untereinander und/oder mit dem Land gibt es Sonderthemen, wie z.B. den RRX, die auf vertraglicher Basis geregelt sind und gut funktionieren. Die Grundlagen der Zusammenarbeit und die Kompetenzverteilung wurden einvernehmlich geregelt. Das Verfahren zum RRX ist unter Beteiligung und Mitwirkung des Landes sehr erfolgreich zum Abschluss gebracht worden. Es war eine richtige Entscheidung des Landes drei Kooperationsräume zu schaffen. Die Zusammenführung der Kooperationsräume und die Bündelung der Kompetenzen hat sich als erfolgreich erwiesen. Die Bündelung der Themen rund um den Verkehr in einer Hand ist Ziel führend. In den ZV Gremien sitzen

kommunale Vertreter wodurch bei den Entscheidungen der lokale Bezug sichergestellt ist. Dies führt zu einer effektiven Verzahnung der Themenfelder.

SPNV-Projekte sind in der Regel Großprojekte mit zahlreichen Partnern (sowohl auf der Seite der Aufgabenträger als auch auf der Marktseite), was zwangsläufig zu vielen und zum Teil sehr komplexen Schnittstellen führt. Im Ergebnis wurden komplexeste Schnittstellen (z.B. Brutto/Netto, Fahrzeugwerb, Umgang mit Fahrzeugen) zufriedenstellend gelöst. Die Tatsache, dass die Partner zum Teil unterschiedliche Lösungsansätze und Sichtweisen auf den Markt und seine Besonderheiten haben, hat ein kooperationsraumübergreifendes Arbeiten bislang nicht verhindert. Unterschiedliche Lösungsansätze sind kein Zeichen für mangelhafte Zusammenarbeit. Auch wenn bislang die kooperationsraumübergreifende Zusammenarbeit funktioniert, ist eine Regelung für den Fall des Scheiterns der Zusammenarbeit, durchaus sinnvoll. Die Bereitschaft zur und damit auch verbunden eine zügigere Einigung auf die Art und Weise der Zusammenarbeit wird erhöht.

Der durchschlagende Vorteil der Übertragung der Aufgabe „Investitionsförderung“ von den 5 Bezirksregierungen auf die 3 SPNV-Aufgabenträger liegt darin, dass insbesondere bei der § 12 – Förderung sowohl die Kompetenz der Förderprogrammaufstellung als auch bei der Abwicklung der Fördermaßnahmen in einer Hand liegt. Eine Verstaatlichung der Aufgabe würde zu deutlich mehr verwaltungsbedingten Hindernissen führen, die zu einer Zeitverzögerung bei der baulichen Umsetzung der Maßnahmen einherführen. Auch der enge politische Kontakt zwischen den kommunalen SPNV-Aufgabenträgern zu den kommunalen Gebietskörperschaften und Verkehrsunternehmen führt dazu, dass insbesondere im ÖSPV eine enge Verzahnung zwischen Zuwendungsgeber und Zuwendungsempfänger (Vorhabenträger) entsteht, um die Förderprojekte zügig und sachgerecht umzusetzen. Dies bezieht sich aber auch auf SPNV-Projekte, da die Kommunen oft Begleitmaßnahmen z.B. bei Stationsvorhaben der DB Station & Service AG parallel zu den DB-Maßnahmen planen und durch die einheitliche fördertechnische Begleitung der Vorhaben durch die SPNV-Aufgabenträger / AÖR entsprechende Synergieeffekte sowohl bei der Planung, baulichen Umsetzung und in finanzieller Hinsicht erreicht werden können.

Vorrangige Verbesserungspotenziale aus Sicht der VRR AÖR

Rückfallebene

Auch wenn bislang die kooperationsraumübergreifende Zusammenarbeit funktioniert, ist eine Regelung für den Fall des Scheiterns der Zusammenarbeit, durchaus sinnvoll. Die Bereitschaft zur und damit auch verbunden eine zügigere Einigung auf die Art und Weise der Zusammenarbeit wird erhöht.

Aufgabenübertragung

Auf der Grundlage des ÖPNVG NRW ist heute eine Aufgabenübertragung möglich und zum Teil in der Praxis erprobt und bewährt. Dieses Instrument könnte, z.B. für geringfügige Überschneidungen der SPNV-Linien, standardisiert vorgegeben werden

Kooperationsebene

Stärkere Einbindung und Berücksichtigung der Landesinteressen ist durchaus legitim. Einbindung bei vorher klar geregelten Fällen über öffentlich-rechtliche Kooperationsverträge.

Stärkung der bestehenden Struktur

Die Zuständigkeiten der SPNV-AT werden nach Verkehrsbedeutung, z.B. unter Einbeziehung der Regionalbuslinien, neu geordnet. Die Federführung für Projekte die ein kooperationsraumübergreifendes Zusammenarbeiten erfordert, wird vorher durch das Land NRW festgelegt

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

Es gibt bereits Koordinierungskreise zu den genannten Themenbereichen an den sowohl Vertreter des Landes (Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr) als auch Vertreter der drei SPNV-Zweckverbände / AöR teilnehmen. Das Land unterhält diverse Kompetenzcenter vor, die sich mit unterschiedlichsten Themenfeldern befassen.

Das Kompetenzcenter Integraler Taktfahrplan (KC ITF) in Bielefeld entwickelt aus Landessicht zusammen mit den Vertretern der Kooperationsräume u.a. Betriebskonzepte und Ideen, die ihre Berücksichtigung in den SPNV Ausschreibungsverfahren finden. Im Kompetenzcenter Sicherheit in Gelsenkirchen werden Fragen rund um das Thema Sicherheit im ÖPNV mit einem landespolitischen Fokus behandelt.

Im Arbeitskreis (AK) Infrastruktur, der i.d.R. zwei Mal im Jahr tagt, werden Fragen zur Infrastrukturförderung besprochen. Um prinzipiell ein landesweit einheitliches Verwaltungshandeln aller drei Zweckverbände / AöR sicherzustellen, werden im AK Infrastruktur einheitliche Vorgehensweisen verabredet; dennoch bleibt es - situationsabhängig - bei regionalen Unterschieden, da zum Teil andere finanzielle Voraussetzungen bei den einzelnen Zweckverbänden / AöR vorliegen.

Darüber hinaus gibt es noch die Arbeitskreise und Lenkungskreise zur MOF 2 und zu den Stationsausbauten an den RRX-Außenästen. Die AK und LK tagen jeweils zwei Mal im Jahr (also insgesamt 4 Sitzungen) und werden federführend von der DB Station & Service AG geleitet, die neben dem Land und den drei Zweckverbänden / AöR ebenfalls Mitglied in diesen Runden ist. In diesen Runden werden die konkreten Problemstellungen zu den einzelnen Stationsmaßnahmen des jeweiligen Förderprogramms durchgesprochen und eine einheitliche Vorgehensweise einvernehmlich verabredet.

Die Reihe lässt sich nahtlos mit den anderen Kompetenzcentern fortsetzen.

Aus VRR Sicht besteht kein zusätzlicher Bedarf an Koordinierungskreisen. Es gibt kein wesentliches Themengebiet, das nicht bereits durch irgendeinen gemeinsamen Arbeitskreis, Ausschuss oder ähnliches besetzt wäre.

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

Die aktuelle Vorschrift § 6 Absatz 1 ÖPNVG lautet wie folgt:

Bei der Planung, Organisation und Ausgestaltung von Linienverkehren des SPNV, die das Gebiet mehrerer Zweckverbände berühren, haben die beteiligten Zweckverbände zusammenzuarbeiten. Kommt eine Zusammenarbeit nicht oder nicht in angemessener Zeit zustande, hat das für das Verkehrswesen zuständige Ministerium auf eine Zusammenarbeit hinzuwirken. Das für das Verkehrswesen zuständige

Ministerium entscheidet abschließend über die zweckmäßige Umsetzung des SPNV-Netzes gemäß § 7 Abs. 4, wenn eine Einigung zwischen den beteiligten Zweckverbänden hierüber nicht zustande kommt.

Diese Vorschrift enthält die Verpflichtung der Zweckverbände zur Zusammenarbeit. Für den Fall, dass eine Zusammenarbeit nicht oder nicht in angemessener Zeit zustande kommt, hat das für das Verkehrswesen zuständige Ministerium auf eine Zusammenarbeit hinzuwirken. Die Möglichkeiten des Ministeriums, auf die einzelnen Kooperationsräume hinzuwirken, sind allerdings beschränkt. Die Grenze ist immer in dem Recht zur kommunalen Selbstverwaltung (Art. 28 Abs. 2 GG) zu sehen. Wird diese Grenze überschritten, stellt dies einen Eingriff in die Rechte der kommunalen Gebietskörperschaften dar und kann entsprechend vor der Verwaltungsgerichtsbarkeit beanstandet werden.

Absatz 1 Satz 3 bietet dem für das Verkehrswesen zuständigen Ministerium eine besondere Ermächtigungsgrundlage für Eingriffe, sofern es sich um die zweckmäßige Umsetzung des SPNV-Netzes gemäß § 7 Abs. 4 ÖPNVG NRW handelt. Diese Ermächtigungsgrundlage greift aber zu kurz.

Zunächst steht es dem Ministerium selbstverständlich frei, eine Entscheidung in diesen Angelegenheiten für sich zu treffen. Diese Entscheidung muss aber eine entsprechende Außenwirkung auf die Zweckverbände entfalten, mit anderen Worten, diese Entscheidung muss in den Rechtskreis der Zweckverbände eingreifen können und für diese zu befolgen sein. Insbesondere vor dem Hintergrund des Art. 28 GG bleiben dem für das Verkehrswesen zuständige Ministerium nur wenige Rechtsinstrumente.

Zur Durchsetzung seiner Entscheidung nach § 6 Abs. 1 Satz 3 ÖPNVG NRW bedarf das Ministerium deshalb einer besonderen Ermächtigungsgrundlage. Absatz 1 Satz 3 reicht dafür nicht aus.

Letztlich bleibt die „abschließende Entscheidung“ des für Verkehrswesen zuständigen Ministeriums wirkungslos, da sie nicht gegen den Willen der betreffenden Zweckverbände umgesetzt werden kann. Zweckmäßigkeitserwägungen des Landes gegen kommunale Zweckverbände in deren durch die kommunale Selbstverwaltung geschützten eigenen Wirkungskreis durchzusetzen, ist in jedem Fall verfassungsrechtlich bedenklich.

Vor diesem Hintergrund ist bei einer ergebnislosen Zusammenarbeit ein Interventionsrecht des Landes erforderlich:

Neuer § 6 Absatz 1:

(1) Bei der Planung, Organisation und Ausgestaltung von Linienverkehren des SPNV, die das Gebiet mehrerer Zweckverbände berühren (grenzüberschreitende Linien), haben die beteiligten Zweckverbände mit dem Ziel, eine Einigung über alle Angelegenheiten die Planung, Organisation und Ausgestaltung aller oder einzelner grenzüberschreitender Linien betreffend zu erreichen, zusammenzuarbeiten.

a) Kommt eine Einigung nicht zustande, hat das für das Verkehrswesen zuständige Ministerium auf Antrag mindestens eines Zweckverbandes auf eine Einigung hinzuwirken. Im Antrag sind die beteiligten Zweckverbände, die betroffenen grenzüberschreitenden Linien sowie die einzelnen divergierenden Angelegenheiten zu benennen. Der Antrag ist allen beteiligten Zweckverbänden bekannt zu geben. Diese können dazu innerhalb einer Frist von zwei Wochen Stellung nehmen.

b) Das für das Verkehrswesen zuständige Ministerium entscheidet abschließend unter Berücksichtigung der finanziellen Ressourcen der beteiligten Zweckverbände sowie unter Abwägung der Präferenzen in den einzelnen Kooperationsräumen über die zweckmäßige und wirtschaftliche Umsetzung des SPNV-Netzes gemäß § 7 Abs. 4 (oder einzelner Linien bzw. Teilnetzen davon), wenn eine Einigung zwischen den beteiligten Zweckverbänden hierüber auch nach Einbeziehung des Ministeriums gemäß Buchstabe a) nicht zustande kommt.

Bei der Entscheidung hat das Ministerium die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach der LHO, die Grundsätze gemäß § 2, insbesondere die Sicherstellung eines bedarfsgerechten, wirtschaftlichen und an marktwirtschaftlichen Grundsätzen ausgerichteten Verkehrsangebots, sowie die Grundsätze des § 1 Absatz 1 AEG zu beachten.

c) Diese Entscheidung ist den jeweils beteiligten Zweckverbänden schriftlich mit der Aufforderung, diese Entscheidung innerhalb einer vom Ministerium zu bestimmenden angemessenen Frist umzusetzen. Wird diese Entscheidung von den jeweils beteiligten Zweckverbänden nicht innerhalb der vorgegebenen Frist umgesetzt, gilt § 123 Absätze 1 und 2 Gemeindeordnung NRW entsprechend, mit der Maßgabe, dass die Durchführung der Aufgabe nur einem anderen beteiligten Zweckverband längstens für die Dauer einer Verkehrsvertragsperiode übertragen werden kann.

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?

Die Bündelung aller Zahlungsflüsse (wie im VRR-Modell) bei einer zentralen Institution führt zu hoher Transparenz und Rechtssicherheit bei der Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen und der Zahlungen auf Basis von Allgemeinen Vorschriften.

Die Bündelung aller Zahlungsflüsse bei einer zentralen Institution muss dann aber auch alle Zuständigkeiten erfassen, insbesondere:

- Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen durch Vergabeverfahren (wettbewerblich oder direkt)
- Ausgleichsleistungen durch Allgemeine Vorschriften (Sozialticket, § 11a ÖPNVG)
- Infrastrukturfördermaßnahmen
- Einnahmenaufteilung

Erst die Bündelung dieser Zuständigkeiten mit ihren vielen Abhängigkeiten untereinander, z. B. bei einer Überkompensationsprüfung nach VO 1370, schafft ein hohes Maß an Rechtssicherheit für die Vergabe an den internen Betreiber, da alle Daten zur Ermittlung der Voraussetzung einer Dienstleistungskonzession und der dauerhaften Überprüfung zentral vorgehalten werden.

Gerade das Zusammenspiel von Einnahmen und Ausgleichsleistungen als kommunizierende Röhren ist für die Schaffung von Transparenz und damit Rechtssicherheit von allergrößter Bedeutung, insbesondere in Fällen kurzfristiger Verwerfungen in der Einnahmenentwicklung.

Für eine beihilferechtlich unangreifbare Prüfung der Finanzierung der Verkehrsunternehmen ist die Bündelung der Zuständigkeit unentbehrlich.

Im Übrigen ist die Zuständigkeit für den Erlass Allgemeiner Vorschriften auf Verbundebene ein Beitrag zum Bürokratieabbau und zur Entlastung der Verkehrsunternehmen. Es macht einen bedeutenden Unterschied, ob es pro Kooperationsraum eine Allgemeine Vorschrift gibt oder in jedem Kreis/jeder kreisfreien Stadt. Für ein regionales Verkehrsunternehmen ist das ein Unterschied zwischen dem Aufwand für maximal 3 Anträgen mit den jeweiligen Überkompensationsprüfungen und dem Aufwand für 30 oder mehr Anträgen mit den jeweiligen Überkompensationsprüfungen

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

Hierzu verweisen wir auf die Beantwortung der Frage 1, Antwort 3.

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

Grundsätzlich ist nicht die Organisationsform entscheidend sondern wie bereits erwähnt, die Ausgestaltung. Wenn man sich dennoch auf die Organisationsform bezieht, ist aus VRR Sicht die AöR besonders geeignet. Die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben und die Flexibilität einer GmbH erlauben eine effektive Abwicklung der Fördermaßnahmen.

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

Einige Verkehrsunternehmen im VRR haben sich zu Einkaufsgemeinschaften für die Fahrzeugbeschaffung zusammengeschlossen. Z.T. gilt dies auch für die Verkehrsunternehmen mit Schienensystemen, jedoch weniger für Fahrzeuge, sondern für die technischen Systeme des Schienenbetriebs (*Spurwerk*).

Nach unserer Einschätzung sind Standardisierungen nur dann flächendeckend umsetzbar wenn damit ein finanzieller Anreiz einhergeht. Ohne die finanzielle Verantwortung zu haben ist es nicht möglich, von dritter Seite Standards vorzugeben (Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung).

Im Zusammenhang mit Fördervorhaben hat der VRR diesen Gedanken bereits in einigen Themenfeldern umgesetzt, insbesondere im Zusammenhang mit der Gewährung von Fördermitteln. So werden z.B. technische Systeme nur dann gefördert, wenn diese kompatibel zu bereits bestehenden Systemen sind (RBL...).

Eine Fahrzeugförderung wäre denkbar, dabei sind aber sehr hohe Hürden zu überwinden um diese beihilferechtlich zulässig und diskriminierungsfrei auszugestalten.

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

Keine oder **Siehe Beantwortung Frage 9.**