

Anlage

Nord West  
Consult



---

Kurzexpertise  
zur  
Umstrukturierung der WVG



Bielefeld, den 11. Januar 2007



Erstellt im Auftrag des  
Kreises Unna

**Autor**  
Dr. Helmut Kauther  
**NordWestConsult GmbH**

© NordWestConsult GmbH 2006  
Salzufler Straße 46, 33719 Bielefeld

**Inhalt:**

1.	Der Auftrag .....	4
2.	Ausgangslage / Ist-Situation.....	6
3.	Aktuelle Diskussion zur Entwicklung des ÖPNV .....	8
3.1	Europäische Union - EU .....	8
3.2	Bundesebene.....	10
3.3	Landesebene - NRW.....	11
4.	Szenario zur Weiterentwicklung der WVG .....	13
4.1	Bestehende Unternehmensverbände in Deutschland .....	13
4.2	OWL Verkehr GmbH (OWLV) - Unternehmensverbund in NRW .....	15
4.3	Umstrukturierung WVG GmbH .....	16
4.3.1	Unternehmensverbund / Mischverbund .....	16
4.3.2	Organisation.....	18
4.3.3	Aufgaben.....	19
5.	Zusammenfassendes Ergebnis.....	22

## 1. Der Auftrag

Der deutsche ÖPNV-Markt steht nach wie vor vor durchgreifenden Veränderungen. Die Rahmenbedingungen für den ÖPNV sind immer noch unklar: Bindendes (neues) EU-Recht liegt bis heute noch nicht vor, der nationale Rechtsrahmen ist noch nicht verlässlich, das ÖPNV-Gesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW) steht kurz vor einschneidenden Änderungen, die zukünftige Organisation und Finanzierung des ÖPNV ist offen, Wettbewerbsverhalten und Wettbewerbsmodalitäten in Deutschland lassen sich noch nicht sicher abschätzen und Zeitvorgaben für Veränderungen des Rechtsrahmens lassen sich auch heute noch nicht verlässlich machen.

Der Kreis Unna hat sich der Verantwortung als Aufgabenträger nach dem ÖPNVG NRW wie als Miteigentümer der Verkehrsgesellschaft Kreis Unna GmbH (VKU) frühzeitig gestellt. Mit der Beauftragung einer Studie über „Die Zukunft des Öffentlichen Personennahverkehrs im Kreis Unna“ in 2002 hat er 2003 durch die Beratergemeinschaft um NordWestConsult Handlungsrahmen und Handlungsstrategien erhalten, die so weit umgesetzt wurden wie es sich um Maßnahmen zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der VKU handelte, die bis 2009 erreicht sein soll.

Zwischenzeitlich hat der Kreis Unna weitergehende konzeptionelle Vorstellungen zur Entwicklung des ÖPNV im Kreis Unna entwickelt, die in dem nachstehenden Schaubild dargestellt sind. Diese Vorstellungen gehen von einer Umstrukturierung der Westfälischen Verkehrsgesellschaft mbH (WVG) aus. Der Kreis Unna möchte die WVG nicht aufgeben, aber grundlegend ändern. Der Kreis möchte die WVG zu einer Gesellschaft umstrukturieren, die nicht wie bisher von Kreisen und dem Landschaftsverband Westfalen-Lippe (LWL), also kommunalen Gebietskörperschaften, getragen wird, sondern direkt von den Verkehrsunternehmen - ohne WLE - als Gesellschafter, für die die WVG die Geschäfts- und Betriebsführung bislang wahrnimmt. Damit soll u.a. Grundlage dafür geschaffen werden, dass mehr Aufgaben als bisher dezentral und damit näher am Kunden durch die VKU erledigt werden.

Der Kreis Unna möchte durch eine Kurzexpertise eine erste Einschätzung über das von ihm entwickelte Konzept erhalten, das sich kurz gefasst aus dem uns überlassenen Schaubild „ÖPNV-Modell des Kreises Unna“ ergibt. Im Rahmen dieser Kurzexpertise wird u.a. auf rechtliche, organisatorische, allgemein- und verkehrspolitische Aspekte einzugehen sein.

## ÖPNV-Modell des Kreises Unna

Ausschreibungen rechtlich nicht notwendig

## Aufgabenträgerebene

- Planung, Ausgestaltung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV
- Kreis ist nicht mehr Gesellschafter der WVG
- Kreis bleibt Gesellschafter der VKU

## Betriebsführungsebene und Ebene Fahrdienst der VKU

- VKU mit betrieblichem Overhead und Fahrbetrieb mit Tochter (Erhalt der Wertschöpfungskette)
- VKU wird Gesellschafter der WVG
- VKU stellt den Fahrdienst der WVG
- PKU als Tochtergesellschaft von VKU beauftragt

## Strukturierung der WVG

- Restrukturierung der WVG
- Übergang des Management Overhead
- Einbindung der WVG in den Konzern der WVG
- Strukturierung der WVG in die Bereiche
- Einbindung der WVG in den Konzern der WVG
- Einbindung der WVG in den Konzern der WVG
- WVG nicht mehr Gesellschafter der VKU

## 2. Ausgangslage / Ist-Situation

Der Kreis Unna ist Mit-Gesellschafter der Verkehrsgesellschaft Kreis Unna GmbH (VKU). Die VKU deckt den wesentlichen straßengebundenen Nahverkehr (ÖPNV) als Dienstleister für die Bürgerinnen und Bürger im Kreis Unna ab.

Der Kreis Unna ist mit 25,1 %, die WVG mit 25,1 % und 8 kreisangehörige Kommunen (Stadt Lünen, Stadt Unna, Stadt Kamen, Stadt Selm, Stadt Werne, Gemeinde Bönen, Gemeinde Holzwickede) sind mit insgesamt 49,8 % an der VKU beteiligt.

Als kommunales Verkehrsunternehmen erbringt die VKU für den Kreis Unna sowie die Städte und Gemeinden im Kreis Unna ein vollständiges Leistungsspektrum rund um das Busangebot. Dazu zählen sämtliche vor- und nachgelagerten Arbeiten, die für einen kundenorientierten öffentlichen Linienverkehr erforderlich sind. Die Stichworte sind Planung, Marktforschung, Fahrgastinformation, Werbung und Verkauf sowie Service und Infrastruktur.

Einen wesentlichen Teil dieser Aufgaben nimmt für die VKU die Westfälische Verkehrsgesellschaft GmbH (WVG) wahr aufgrund des hierzu geschlossenen „Geschäfts- und Betriebsführungsvertrags“, der die Übertragung der Geschäfts- und Betriebsführung regelt.

(Mit-) Gesellschafter der WVG sind jedoch nicht die VKU und die übrigen Verkehrsunternehmen, für die die WVG Leistungen erbringt, selbst, sondern der Kreis Unna, der LWL und die übrigen Kreise, die Gesellschafter der Verkehrsunternehmen sind, für die die WVG ebenfalls die Betriebs- und Geschäftsführung wahrnimmt.

Zweck der WVG ist nach § 2 Abs. 1 des Gesellschaftsvertrages vom 31. 03. 1980 die „Förderung und Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Verkehrsräumen der Gesellschafter sowie die Koordinierung und Rationalisierung angeschlossener Verkehrsbetriebe“.

Die Verteilung der Aufwendungen der WVG erfolgt grundsätzlich nach dem Verursachungsprinzip, die Verteilung auf die einzelnen VU der Gesellschafter wird jährlich nach der effektiv erbrachten Leistung je Unternehmen aufgeschlüsselt. Nicht einem einzelnen VU direkt zurechenbare Aufwendungen werden nach § 2 Abs. 2 im Verhältnis der Umsatzerlöse der VU verteilt. Die Kosten der Datenverarbeitung werden nach Inanspruchnahme umgelegt (§ 2 Abs. 3). Sinn und Zweck der WVG ist es, als Dienstleister Serviceaufgaben für die VU der WVG-Partner kostengünstig wahrzunehmen.

Gesellschafter der WVG sind der Landschaftsverband Westfalen-Lippe mit 51 % sowie die Kreise Borken, Coesfeld, Hochsauerlandkreis, Soest, Steinfurt, Unna und Warendorf mit je 7 %.

Aufgrund der gesamten gesellschaftsrechtlichen Konstellation ist der rechtliche und z.T. auch der faktische Einfluss des Kreises Unna auf die Geschäfts- und Betriebsführung eher indirekt gegeben, auf der Ebene der WVG sogar vernachlässigenswert gering.

Vor dem Hintergrund absehbarer Veränderungen der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen für den ÖPNV wird im Folgenden geprüft, ob die Vorstellungen des Kreises Unna über die Änderungen dieser Ist-Situation von VKU und WVG durch eine Umstrukturierung der WVG möglich sind und Sinn machen.

### 3. Aktuelle Diskussion zur Entwicklung des ÖPNV

Seit mehreren Jahren hält sich nun die Diskussion über die Änderungen des rechtlichen und ordnungspolitischen Rahmens für den ÖPNV in der Europäischen Union, Deutschland und Nordrhein-Westfalen. Vieles ist dabei seit Vorlage des Entwurfes der EU-Kommission vom 26.07.2000 zur Marktöffnung im ÖPNV (Novellierung der EU VO 1191/69) auf allen politischen Ebenen und aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) sowie nationaler Gerichte im Fluss.

#### 3.1 Europäische Union - EU

Von direktem Interesse für die beauftragte Kurzexpertise ist, ob die Grundannahme des Kreises Unna in seinem „ÖPNV-Modell des Kreises Unna“, Ausschreibungen seien rechtlich nicht notwendig nach dem derzeitigen Stand der ÖPNV-Diskussion zutrifft.

Die EU-Kommission hat mit Datum vom 20.07.2005 (KOM (2005) 319 end.) einen neuen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße vorgelegt. Mit der nunmehr vorgeschlagenen Neufassung der EU-Nahverkehrsverordnung wird unter anderem in Art. 5 Abs. 2 der Grundsatz formuliert, dass es - soweit national nicht anders geregelt - einer Behörde freisteht, Verkehrsdienste selbst zu erbringen, einen entsprechenden Auftrag direkt an einen internen Betreiber zu vergeben, über den sie eine Kontrolle ähnlich wie über eine eigene Dienststelle ausübt und dieser Betreiber seine Aktivitäten auf das Gemeindegebiet beschränkt, oder aber an Dritte im Wege der Ausschreibung. Damit knüpft der Verordnungsvorschlag an die Kriterien der „Teckal-Rechtsprechung“ des Europäischen Gerichtshofs zu vergabefreien In-House-Geschäften an. Für Vergaben, die gemäß Art. 5 Abs. 1 nicht nach den EG-Richtlinien für öffentliche Aufträge zu erfolgen haben, wird in Art. 5 Abs. 3 des Verordnungsentwurfs die Möglichkeit von Verhandlungen anstelle der sonst gebotenen Ausschreibung im Wettbewerb eröffnet.

Am 09.06.2006 hat sich der EU-Verkehrsministerrat (VMR) zunächst abschließend mit dem vorgenannten Vorschlag der EU-Kommission vom 20.07.2005 beschäftigt und auf zahlreiche Änderungen geeinigt. Diese politische Einigung des VMR bereitet den formellen Beschluss eines so genannten „gemeinsamen Standpunktes“ iSv. Art. 251 Abs. 2 des EG-Vertrages mit Abänderungsanträgen zum o.g. Vorschlag der EU-Kommission (KOM) zwar lediglich vor, gibt aber bereits jetzt schon ziemlich verlässlich die Linie für den gemeinsamen Standpunkt vor. Daher soll hier kurz auf die Abweichungen des VMR eingegangen werden, soweit sie für die Frage der Vergabe an einen internen Betreiber relevant sind.

Die bereits im Vorschlag der KOM enthaltene Option der Selbsterbringung öffentlicher Verkehrsdienste durch „zuständige örtliche Behörden“ oder deren Vergabe ohne Ausschreibung an einen „internen Betreiber“ wird vom VMR in Art. 5 Abs. 2 und Abs.3 Satz 1 praxistypischer präzisiert. Sofern es nicht nach innerstaatlichem Recht untersagt ist, kann danach jede zuständige Behörde - **unabhängig davon, ob es sich dabei um eine einzelne Behörde oder eine Gruppierung von Behörden, die integrierte öffentliche Personenverkehrsdienstleistungen bereitstellen, handelt** - beschließen, selbst öffentliche Personenverkehrsdienste zu erbringen oder öffentliche Dienstleistungsaufträge direkt an eine rechtlich getrennte Einheit (interner Betreiber) zu vergeben, über die die zuständige örtliche Behörde - **oder im Falle einer Gruppe von Behörden zumindest eine zuständige örtliche Behörde** - eine Kontrolle ausübt, die der Kontrolle über ihre eigenen Dienststellen entspricht

Damit werden auch Fälle von Direktvergaben an interne Betreiber möglich, in denen nicht alle zuständigen örtlichen Behörden auf das betraute Unternehmen eine Kontrolle wie über eigene Dienststellen haben. Es reicht, wenn innerhalb eines Raumes integrierter Verkehrsdienstleistungen lediglich eine Behörde eine solche Kontrolle ausübt.

Setzt sich diese Beschlussfassung des VMR durch, bedeutet das angesichts der Gesellschafterstruktur der VKU mit 10 Gesellschaftern für den Kreis Unna, dass die Zulässigkeit einer Direktvergabe an die VKU durch diesen als Aufgabenträger rechtssicherer wird als nach dem KOM-Vorschlag. Ob das auch für eine VKU gilt, die die Betriebs- und Geschäftsführung insgesamt durch die WVG ausführen lässt, in der der Kreis Unna als Aufgabenträger, also die zuständige Behörde, rechtlich gesehen nur einen nachgeordneten Einfluss hat, wäre vertiefend zu prüfen.

Anders ist die Situation zu beurteilen, wenn - wie im ÖPNV-Modell des Kreises Unna angedacht -

- Gesellschafter der WVG die Verkehrsunternehmen (VU - hier für den Bereich des Kreises Unna die VKU) wären und nicht die kommunalen Gebietskörperschaften, die zugleich Aufgabenträger und zuständige Behörde sind,
- die Betriebsführungsebene definitiv bei der VKU läge und
- lediglich Aufgaben des Management-Overheads und definierte und kostentransparente Leistungspakete zwischen VKU und WVG rechtlich vereinbart würden, auf die die VKU - und damit der Kreis Unna über diese als zuständige Behörde - bestimmenden Einfluss hat.

Für die Frage, ob der Einfluss und die Kontrolle des Kreises Unna als zuständige Behörde in diesem Fall über die VKU auf die beauftragte WVG wie auf eine eigene Dienststelle gegeben ist, hat die konkrete Ausgestaltung der Beauftragung der WVG

durch die VKU entscheidende Bedeutung, z.B. wie viel Geschäftsführung zum Bereich der Betriebsführungsebene oder des Management-Overheads gehören soll. Diese Frage kann rechtssicher erst abschließend abgeklärt werden, wenn der rechtliche Rahmen durch die EU fest steht. Erst dann sollten, unabhängig von vorhergehender Vorbereitung, konkrete Schritte der Umstrukturierung rechtsverbindlich eingeleitet werden.

Problematisch wäre eine Direktvergabe an einen internen Betreiber nach der VMR-Einigung allerdings, wenn Private an dem internen Betreiber beteiligt sind, auch wenn der VMR sinngemäß formuliert, dass eine 100%-Eigentümerschaft keine zwingende Voraussetzung darstellt, um eine Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle auszuüben, wenn der beherrschende Einfluss und die Kontrolle über andere Kriterien erreicht werden. Diese Problematik sollte im Bedarfsfall vertieft werden.

In jedem Fall zu beachten wären bei einer Direktvergabe an einen internen Betreiber die Modalitäten der Berechnung der zulässigen Ausgleichsleistungen (Art. 6 Abs. 1 Satz 2, Ziffer 1 des Anhangs), die der VMR etwas klarer gefasst hat als der KOM-Vorschlag.

### 3.2 Bundesebene

Änderungen von Bundesrecht haben auf die hier anstehenden Fragen keine direkten Auswirkungen. Vor dem Hintergrund der Finanzierung des ÖPNV - und damit eher indirekt auf die Frage von Ausschreibung oder Direktvergabe - könnte die Änderung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) Einfluss haben. Danach wird den Ländern die Möglichkeit eröffnet, die Förderung des Ausbildungsverkehrs nach § 45 a PBefG durch eine eigene Regelung zu ersetzen. NRW will davon Gebrauch machen wie nachfolgend näher dargelegt wird.

Gewisse Irritationen hatte zunächst die Pressemitteilung zur Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) vom 19.10.2006 ausgelöst. Danach hat das BVerwG die Frage, ob die Vergabe von Buslinien im öffentlichen Personennahverkehr öffentlich ausgeschrieben werden muss, wenn sie nur mit öffentlichen Zuschüssen betrieben werden können, verneint. Vielfach wurde daraus geschlossen, dass dies auch für die Vergabe von Verkehrsleistungen gilt. Die Begründung der BVerwG-Entscheidung, die erst in der ersten Januarwoche 2007 den Verfahrensbeteiligten zugestellt wurde, korrigiert diesen Eindruck. Das BVerwG stellt darin fest, dass die Rechtmäßigkeit etwaiger Zuschüsse nicht im Genehmigungsverfahren, sondern in dem dafür vorgesehenen Verfahren nach Art. 87 ff. EG zu prüfen ist. Danach entscheidet sich die Frage des Beihilfecharakters der öffentlichen Zuschüsse bei der Vergabe von Verkehrsleistungen und damit die Frage, ob Ausschreibungspflicht ja oder nein, nach jetzt geltendem Recht anhand der vier Kriterien der Alt-

mark-Trans-Entscheidung des EuGH. Eine Ausschreibung entsprechend des ÖPNV-Modells des Kreises Unna ist danach nach geltendem Recht entbehrlich, wenn die

1. eine Betrauung des Verkehrsunternehmens (hier VKU) durch den Kreis Unna als zuständige Behörde mit klar definierten Pflichten zur Erbringung des gemeinwirtschaftlichen ÖPNV erfolgt,
2. eine Vorab-Festlegung und finanzielle Ausgleichsbemessung nach objektiven und transparenten Kriterien durch den Kreis Unna als Aufgabenträger geschieht, d.h. Ausgleichparameter aufgestellt werden,
3. der finanzielle Ausgleich an das Verkehrsunternehmen begrenzt wird in Höhe der anfallenden Kosten des gemeinwirtschaftlichen ÖPNV einschließlich eines angemessenen Gewinns (keine Überkompensation, die zur Wettbewerbsverfälschung führt) und
4. der Ausgleich der Höhe nach auf die fiktiven Kosten eines „durchschnittlich gut geführten Unternehmens begrenzt wird (*dieses 4. [Effizienz-]Kriterium soll nach KOM-Vorschlag nicht in die neue EU VO übernommen werden, würde also in Zukunft evtl. entfallen*).

### 3.3 Landesebene - NRW

Die Landesregierung NRW plant eine Novellierung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG), die zum 01.01.2008 in Kraft treten soll. Dazu hat die Landesregierung im September 2006 Eckpunkte verabschiedet. Auf diese wird hier im Rahmen der Kurzexpertise lediglich insoweit eingegangen, wie sie Auswirkungen auf das ÖPNV-Modell des Kreises Unna haben könnte.

Von Belang können in diesem Zusammenhang die Festlegungen zur Aufgabenträgerschaft im straßengebundenen ÖPNV und zur Pauschalierung der Fördermittel sein.

Zur Aufgabenträgerschaft im straßengebundenen ÖPNV sagen die Eckpunkte aus, dass die bei den Kreisen und kreisfreien Städten angesiedelte Aufgabenträgerschaft für den straßengebundenen ÖPNV erhalten bleibt. Die Möglichkeit kreisangehöriger Gemeinden, auch ÖPNV-Aufgabenträger zu werden, soll allerdings - unter Wahrung der zurzeit bestehenden Rechte - aufgehoben werden. Bleibt es bei dieser Festlegung der Landesregierung ergeben sich keine negativen Auswirkungen auf das ÖPNV-Modell des Kreises Unna.

Soweit es um die Änderung der Förderstrukturen geht, soll die Position der für den ÖPNV zuständigen und vor Ort wirkenden Aufgabenträger durch eine Pauschalierung der ihnen seitens des Landes zukommenden Finanzmittel gestärkt werden. Deshalb wird das Land den Aufgabenträgern künftig eine Betriebskosten- und eine Investitionspauschale gewähren, über deren Verwendung vor Ort entschieden werden soll. Das sieht auf den ersten Blick nach einer tatsächlichen Stärkung der kommunalen Aufgabenträger im ÖPNV aus, wird doch der seit langem erhobenen Forderung der kommunalen Verbände nach einer Zusammenführung der Mittel auf der Ebene der Kreise/kreisfreien Städte im Rahmen einer Pauschale entsprochen. Allerdings hat sich das Ministerium für Bauen und Verkehr (MBV) in weiteren Besprechungen mit kommunalen Vertretern lediglich auf einen Finanzrahmen allenfalls bis 2012 festgelegt und für die Folgejahre keine Dynamisierung in Aussicht gestellt. Hieraus können erhebliche Risiken für die Finanzierung des ÖPNV durch die Aufgabenträger entstehen, die Auswirkungen haben können auf die Frage, ob eine Direktvergabe an einen internen Betreiber - hier die VKU - finanziell für den Kreis Unna auf lange Sicht noch verkraftbar ist.

Die Aussagen des MBV zu den Finanzmitteln - laut Vermerk des LKT NRW vom 12.12.2006 - im Einzelnen:

- Höhe: von 2006 bis 2010 unter Einbezug bisheriger Fahrzeugfördermittel und Aufgabenträgerpauschale 110 Mio. Euro pro Jahr; in 2011 (aus Mitteln für Ausgleichsleistungen gemäß § 45 a PBefG [*die es dann so mit der Zweckbindung nicht mehr geben wird - der Verfasser*]) Erhöhung um 100 Mio. Euro und in 2012 Erhöhung um weitere 30 Mio. Euro auf einen jährlichen Gesamtbetrag von 240 Mio. Euro.
- Verteilung der Mittel: auf der Basis des aktuellen Mitteleinsatzes.
- Zweckbindung: 80 % der Mittel sollen den Verkehrsunternehmen zufließen (z.B. für Betriebsleistungen oder zur Fahrzeugförderung), 20 % der Mittel können für andere ÖPNV-Zwecke verwandt werden (z.B. zur Finanzierung von Organisationsstrukturen). Im Ergebnis führt das dazu, dass - soweit die Voraussetzungen eines In-house-Geschäfts nicht vorliegen - die Ausschreibung zum Regelfall werden wird.

## 4. Szenario zur Weiterentwicklung der WVG

Die Vorstellungen im ÖPNV-Modell des Kreises Unna gehen dahin, dass der Kreis Unna zwar weiterhin Gesellschafter der VKU bleibt, aber nicht mehr Gesellschafter der WVG. Diese Vorstellungen zielen nicht auf eine Auflösung der WVG, sondern auf deren Umstrukturierung. So sollen in Zukunft die Gesellschafter der WVG nicht mehr wie bisher die Kreise und der LWL sein, sondern die Verkehrsunternehmen direkt, im Fall des Kreises Unna also die VKU. Damit würde die WVG eine ausschließlich von Verkehrsunternehmen getragene Gesellschaft und käme damit einem klassischen Unternehmensverbund nahe.

Für Verbände für den öffentlichen Nahverkehr gibt es eine Reihe von unterschiedlich strukturierten, gut funktionierenden Beispielen in Deutschland. Auf einige soll kurz hingewiesen werden, etwas näher auf die OWL Verkehr GmbH als ein in NRW ansässiger Unternehmensverbund.

### 4.1 Bestehende Unternehmensverbände in Deutschland

Die älteren Verbände sind klassischerweise reine Unternehmensverbände. Ihr wesentliches Merkmal, anhand dessen Verkehrsverbände sich von anderen ÖPNV-Kooperationsformen unterscheiden, ist die Existenz einer rechtlich selbstständigen Organisationseinheit, die bestimmte Koordinierungsaufgaben in eigener Verantwortung wahrnimmt (*hierzu und zum Weiteren näher: Manfred Knieps, Aufgabenträger oder Verkehrsunternehmen als Gesellschafter von Verkehrsverbänden? - eine Analyse bestehender Verbundstrukturen und eine Bewertung unterschiedlicher Organisationsmodelle unter institutionenökonomischen Gesichtspunkten, Gießen Dissertation, S. 80*). Unternehmensverbände zeichnen sich dadurch aus, dass die im Verbundraum tätigen Verkehrsunternehmen (Inhaber von Liniengenehmigungen, keine Betreiber von Anmietverkehren) als Gesellschafter der Verbundgesellschaft fungieren und bestimmte wesentliche Zuständigkeiten auf diese übertragen. Die näheren Regelungen dazu erfolgen im Gesellschaftsvertrag.

Von einem klassischen Unternehmensverbund spricht man typischerweise, wenn **alle** im Verbundraum tätigen Verkehrsunternehmen (Inhaber von Liniengenehmigungen) Gesellschafter des Verkehrsverbundes sind. In dem Verkehrsraum, in dem die Verkehrsunternehmen, die die WVG nach dem ÖPNV-Modell des Kreises Unna tragen sollen, ihre Verkehrsleistungen erbringen ist da nicht der Fall. Vielmehr sind auch weitere Verkehrsunternehmen mit Liniengenehmigungen in diesem Verkehrsraum tätig. Insoweit würde ein Unternehmensverbund WVG von einem klassischen Unternehmensverbund abweichen, was aber nicht bedeutet, dass er keinen Sinn

macht. Allerdings ist dieser Unterschied bei der Betrachtung der Aufgaben, die ein Unternehmensverbund typischerweise wahrnimmt, zu berücksichtigen.

Die erfüllten Gemeinschaftsaufgaben resultieren bei den klassischen Verbänden aus einer Aufgabenteilung zwischen der Verbundgesellschaft einerseits und den beteiligten Verkehrsunternehmen andererseits. Zu den so genannten klassischen Verbundaufgaben von Unternehmensverbänden zählen im Wesentlichen verkehrsmarktbezogene Tätigkeiten, insbesondere auf den Gebieten der Netz-, Fahrplan- und Tarifgestaltung. Zu diesen Funktionen gehören:

- Erarbeitung, Festlegung und Weiterentwicklung des Gemeinschaftstarifes sowie der gemeinsamen Beförderungsbedingungen
- Aufteilung der aus der Anwendung des gemeinschaftlichen Tarifes resultierenden Fahrgeldeinnahmen
- Aufstellung von Rahmenvorgaben für das Vertriebssystem
- Koordination des betrieblichen Leistungsangebotes sowie Abstimmung und Herausgabe der Fahrpläne
- Durchführung verbundbezogener Marktforschung, z.B. über Verkehrserhebungen
- Fahrgastinformation über das Verbundangebot
- Verbundmarketing/Öffentlichkeitsarbeit

Meist kommen weitere Aufgaben hinzu je nach der konkreten Ausgestaltung des Unternehmensverbundes.

Die größten bestehenden Unternehmensverbände sind der Großraum-Verkehr Hannover (GVH), der Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (VBN), der Verkehrsverbund Großraum Nürnberg (VGN) und die OWL Verkehr GmbH (OWLV). Daneben bestehen zahlreiche weitere kleinere Unternehmensverbände, vornehmlich im süddeutschen Raum.

Der GVH wurde 1970 gegründet und zählt zu den ältesten Verkehrsverbänden. Der aus vier Gesellschaftern bestehende Verkehrsverbund (üstra Hannoversche Verkehrsbetriebe AG, RegioBus Hannover GmbH, DB Regio AG, metronom Eisenbahngesellschaft mbH) versorgt die Region Hannover mit Verkehrsleistungen.

Der VBN hat sich aus einer seit 1989 tätigen Verkehrsgemeinschaft entwickelt und ist seit 1997 in der jetzigen Verbundkooperation tätig. Die Verbundgesellschaft wird von 34 im Verbundraum tätigen Verkehrsunternehmen als Gesellschafter getragen. Die Zusammenarbeit mit den im Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (ZVBN) zusammengeschlossenen Aufgabenträgern des allgemeinen ÖPNV regeln einen Rahmenvertrag und Durchführungsvertrag. In dem Rahmenvertrag werden gemeinsam formulierte Ziele und die Organisation der Zusam-

menarbeit zwischen dem Unternehmensverbund und dem Verbund der Zweckverbände geregelt.

Der VGN hat sich seit dem Verbundstart in 1987 deutlich ausgeweitet. Ihm gehören 6 direkte Gesellschafter (Einzelunternehmen) und 2 Zusammenschlüsse von Unternehmen (Gesellschaft privater Verkehrsunternehmen im VGN mbH und die Gesellschaft öffentlicher kommunaler Verkehrsunternehmen im VGN GbRmbH) an. Die Zusammenarbeit mit dem Zweckverband Verkehrsverbund Großraum Nürnberg (ZVGN) ist durch einen Grundvertrag und einen Kooperationsvertrag näher geregelt.

## 4.2 OWL Verkehr GmbH (OWLV) - Unternehmensverbund in NRW

Die OWLV GmbH ist der Zusammenschluss von 37 Gesellschaftern, 33 (mehrheitlich privaten) Busverkehrsunternehmen, 1 Bus-/StadtBahn-Unternehmen und 3 Schienenverkehrsunternehmen. Dabei handelt es sich um sämtliche Verkehrsunternehmen mit Linienkonzessionen zur Erbringung von Verkehrsleistungen in den Kooperationsräumen 6 und 7 des Landes NRW.

Gegenstand des Unternehmens OWLV GmbH ist die Erbringung von Management- und Serviceleistungen auf dem Gebiet des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) für die Gesellschafter sowie für Aufgabenträger gemäß § 3 Abs. 1 ÖPNVG NRW. Zu den Aufgaben der OWLV gehören insbesondere Leistungen in den Bereichen:

- Tarifgestaltung,
- aus der Anwendung von Gemeinschaftstarifen notwendig werdende Einnahmeverteilungen zwischen den diesen Tarif anwendenden Verkehrsunternehmen,
- Vertrieb (Weiterentwicklung der Vertriebssysteme und -wege)
- Marketing und übergreifende Verkehrsplanung,
- Abstimmung in Fahrplanangelegenheiten bei Verkehren, die die Grenzen eines Aufgabenträgers überschreiten,
- Koordination und Abstimmung der Angebots- und Leistungsplanungen der Gesellschafter,
- Ausschöpfung von Rationalisierungsmöglichkeiten.

Eine ausdrücklich vertraglich abgestimmte Zusammenarbeit mit den ÖPNV- und SPNV-Aufgabenträgern gibt es derzeit lediglich im Rahmen der Tarifentwicklung. Die Aufgabenträger sind z.T. in einzelnen Gremien der OWLV als nicht stimmberechtigte Mitglieder vertreten.

Aktuell wird bei der OWLV über eine institutionalisierte Zusammenarbeit mit den Aufgabenträgern nachgedacht. Hintergrund sind die sich abzeichnenden Änderungen des rechtlichen Rahmens für den ÖPNV (neue EU-Verordnung: Ausschreibungspflicht, Aufgabenträger wird „zuständige Behörde“ / Neuordnung Finanzströme: § 45 a PBefG, § 148 SGB IX, § 13 ÖPNVG NRW, Regionalisierungsmittel / Neugestaltung ÖPNV NRW). Als Auswirkungen werden befürchtet ein Nebeneinander von bestellten und unternehmensinitiierten Verkehren, Mittelpauschalisierungen mit dem Empfänger Aufgabenträger, Sinken der Finanzmittel für Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen, Stärkung der Aufgabenträger und Kompetenzcenter unter gleichzeitiger Schwächung der Verkehrsunternehmen und dass das Konzessionsrecht mittelfristig entfallen wird.

Die OWLV sieht als Konsequenz dieser Entwicklung die Gefahr, dass die Verkehrsunternehmen zu reinen Carriern verkommen und überlegt daher, in Teilbereichen die Weichen in Richtung gemeinsamer Aufgabenwahrnehmung mit den Aufgabenträgern, möglicherweise in einer eigens dafür gemeinsam mit den Aufgabenträgern zu gründenden Tochter-/Service-Gesellschaft.

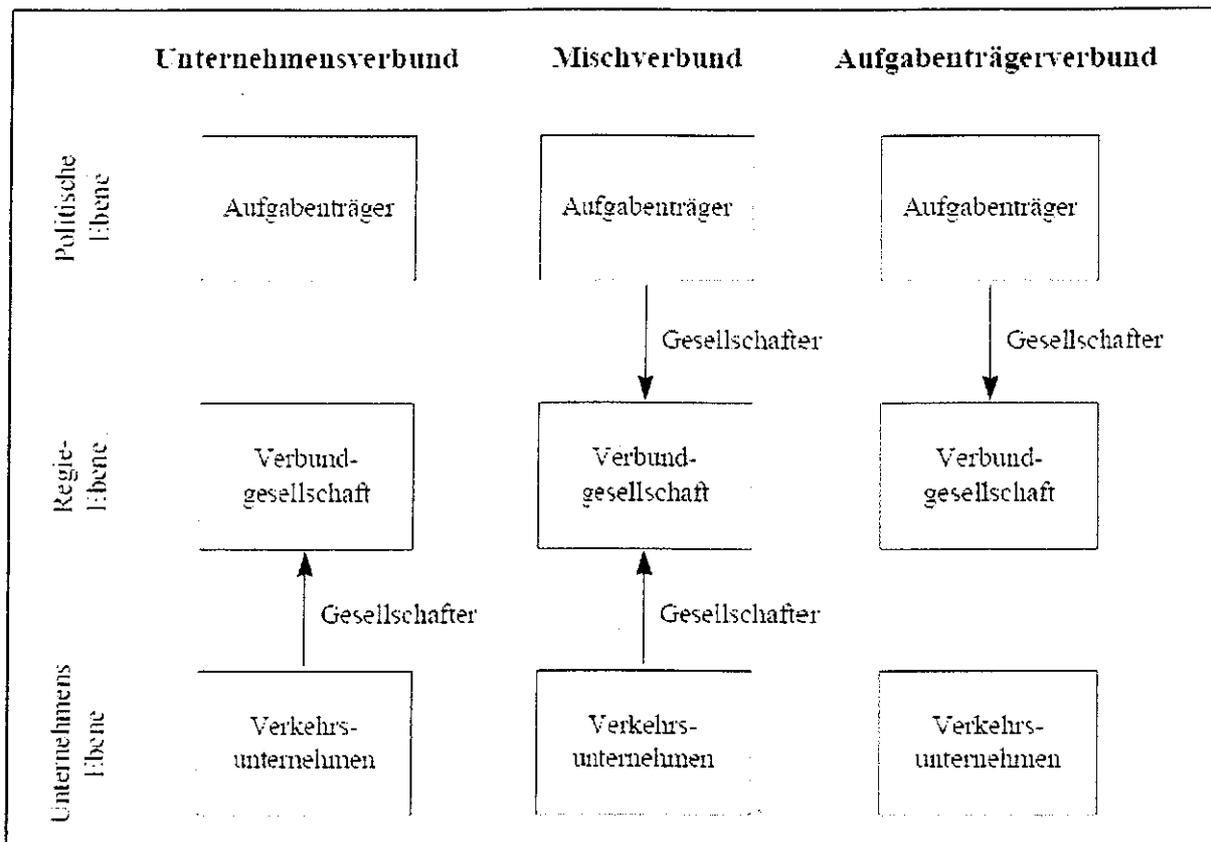
### 4.3 Umstrukturierung WVG GmbH

#### 4.3.1 Unternehmensverbund / Mischverbund

Die Entwicklung der Verkehrsverbünde in Deutschland verläuft seit der Regionalisierung immer stärker im Spannungsfeld der Positionen von Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen. Das zeigt sich an den Rahmenverträgen, die die o.g. Altverbünde inzwischen mit den Aufgabenträgerverbänden abgeschlossen haben, aber auch die aktuellen Überlegungen der OWLV GmbH.

Aus organisatorischer Sicht können folgende Verbundformen unterschieden werden:

- Unternehmensverbünde, die einen gesellschaftsrechtlichen Zusammenschluss von in einer Region tätigen Verkehrsunternehmen darstellen
- Aufgabenträgerverbünde der zuständigen Aufgabenträger in einem Verkehrsgebiet
- Mischverbünde, deren Verbundgesellschaft gemeinsam von Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern getragen wird.



Quelle: Knieps, aaO., S. 82

Das ÖPNV-Modell des Kreises Unna geht von einer unternehmensgetragenen WVG aus, gewissermaßen von einer Variation des klassischen **Unternehmensverbundes**. Fraglich könnte sein, ob dieser angesichts der aktuellen Entwicklung in die Landschaft passt. Im Ergebnis kann diese Frage bejaht werden. **Dafür sprechen einmal das rechtliche und organisatorische Umfeld der WVG und zum anderen finanzpolitische Gründe.**

Soweit es das rechtliche und organisatorische Umfeld betrifft ist festzustellen, dass außerhalb des Kreises Unna der öffentliche Nahverkehr in den WVG-Kreisen nicht zum ganz überwiegenden Teil von den Tochterunternehmen der WVG-Gesellschafter, sondern in ganz erheblichem Umfang auch von der Westfalen Bus GmbH als Tochterunternehmen der DB AG durchgeführt wird. Eine Übertragung von Regieaufgaben durch die Gesellschafter der WVG als Aufgabenträger auf eine von den Aufgabenträgern maßgeblich getragene WVG ist daher schon aus wettbewerbs- und vergaberechtlichen Gründen bedenklich.

Im Übrigen haben die Münsterlandkreise nach Angaben des Kreises Unna mittlerweile eine gemeinsame Aufgabenträgergesellschaft gegründet, die die Aufgabenträgerfunktionen für die Kreise erfüllen soll. Wie weit daneben noch Regieaufgaben die-

ser Aufgabenträger auf deren Verkehrsunternehmen oder die WVG übertragen werden sollen ist offen.

Der Kreis Unna will als Aufgabenträger dagegen eigenständig bleiben. Als wesentlicher Gesellschafter der VKU, die den straßengebundenen öffentlichen Nahverkehr im Kreisgebiet nahezu vollständig erbringt, ist diese Position nachvollziehbar. Das heißt allerdings nicht, dass nicht ein Teil der Regieaufgaben von der VKU wahrgenommen werden könnte. Dagegen bietet sich keine direkte Betrauung der WVG mit Regieaufgaben des Aufgabenträgers Kreis Unna an, wenn ein Großteil der Gesellschafterkreise daneben eine eigene Aufgabenträgergesellschaft implementiert. Im Grunde entfällt damit auch ein wesentlicher Grund, die WVG als eine von den Kreisen getragene Gesellschaft zu erhalten.

Auch aus ökonomischen Gründen macht die Umstrukturierung der WVG in einen Unternehmensverbund Sinn. So hat Knieps (s.o.) aus einem speziellen ökonomischen Blickwinkel - mittels der Anwendung eines transaktionskostentheoretischen Instrumentariums - untersucht, welches organisatorische Grundmuster von Verbundorganisationen unter welchen Bedingungen tendenziell die kostengünstigste Durchführung der typischen Verbundfunktionen ermöglicht. Seine Analyse hat ergeben, dass dies zumeist bei einer Unternehmensverbundlösung der Fall ist. Ein dementsprechendes ökonomisch sinnvolles Ergebnis lässt sich bei entsprechender Aufgabenverteilung zwischen dem Aufgabenträger Kreis Unna, der VKU und der WVG als Unternehmensverbund erzielen.

#### 4.3.2 Organisation

Wie dargelegt ist die Umstrukturierung der WVG aus der Interessenlage des Kreises Unna heraus, wie in dem ÖPNV-Modell des Kreises dargestellt, möglich. Auf die rechtlichen Modalitäten hinsichtlich der Übertragung der Gesellschafteranteile an die Verkehrsunternehmen, des Rückzuges des LWL etc. wird hier nicht näher eingegangen. Einige Überlegungen dazu enthält die Darstellung des LWL „Zur möglichen Entflechtung der WVG-Unternehmen“. Angesichts der bereits stattfindenden Gespräche zwischen den Gesellschaftern kann von einer einvernehmlichen Lösung ausgegangen werden. Sie ist jedenfalls anzustreben, weil es voraussichtlich die zeitsparendste und kostengünstigste Lösung sein dürfte.

Gesellschafter wären nach dem Willen des Kreises Unna die RLG, RVM und die VKU, d.h. die Tochterunternehmen der bisherigen Gesellschafter mit Ausnahme der WLE; ob zu gleichen Teilen oder im Verhältnis der Anteile der jetzigen Gesellschafter, das ist eine Sache der Verhandlung. **Jedenfalls sollte die VKU und damit letztlich auch der Kreis Unna - eingedenk des zu erwartenden Rechtsrahmens der EU -**

entscheidenden Einfluss haben, sei es durch die Anteilshöhe oder aber durch gesellschaftsrechtliche Regelungen.

Denn vor dem Hintergrund, eine Ausschreibung zu vermeiden und eine Direktvergabe an die VKU vornehmen zu können, ist Voraussetzung, dass der Kreis Unna die oben genannten Kriterien über Einfluss auf und Kontrolle über die VKU erfüllt. Die Voraussetzungen dafür können durch entsprechende Ausgestaltung der Gesellschaftsverträge von VKU und WVG geschaffen werden. Das gilt erst Recht, sollte sich die von dem VMR beschlossene Regelung durchsetzen, dass **unabhängig davon, ob es sich um eine einzelne Behörde oder eine Gruppierung von Behörden, die integrierte öffentliche Personenverkehrsdienstleistungen bereitstellen, eine Direktvergabe möglich ist, wenn im Falle einer Gruppe von Behörden zumindest eine zuständige örtliche Behörde eine Kontrolle ausübt, die der Kontrolle über ihre eigenen Dienststellen entspricht.**

#### 4.3.3 Aufgaben

Das ÖPNV-Modell des Kreises Unna geht zu Recht von einer Trennung von Besteller und Ersteller der Verkehrsleistung aus. Das heißt nicht, dass nicht auch Aufgaben der Regieebene, mit Ausnahme derer, die aus rechtlich zwingenden Gründen dem Aufgabenträger vorbehalten sind (vgl. oben 4.2), auf die VKU übertragen werden könnten. Dies ist für einige Aufgaben sogar ausdrücklich empfehlenswert (s. nachfolgend). Es wäre auch nicht unzulässig, wenn die VKU im Unternehmensverbund einzelne dieser Aufgaben auf die WVG überträgt, wenn über die VKU der entscheidende Einfluss des Kreises Unna erhalten bliebe.

Für eine Einbeziehung des Know-hows der VKU in die Abstimmungsprozesse auf der Regieebene spricht, dass diese über die direkten Kontakte zu den Nutzern des ÖPNV verfügt und somit marktnah agiert. Dadurch besitzt sie Wissen, Fähigkeiten und Erfahrungen, die bei den Aufgabenträgern selbst meist nicht so umfassend vorhanden sind, auf die bei der Durchführung der Koordinationsfunktionen aber in jedem Fall zurückgegriffen werden sollte. Die Einbindung der VKU und ihres Know-hows soll damit dazu beitragen, die Leistungserstellung im ÖPNV ökonomisch effizient zu gestalten. Der einfachste Weg, die Einbeziehung des unternehmerischen Know-hows in die Aufgabenabwicklung zu realisieren, ist die direkte Aufgabenbewältigung durch das Unternehmen, ggf. auch im Zuge eines von ihm getragenen Verbundes.

In welcher Organisationsform der Kreis Unna bei Umsetzung des Besteller-Ersteller-Prinzips seine Aufgaben als Aufgabenträger wahrnimmt und inwieweit der Kreis dabei Dritte mit der Wahrnehmung beauftragt, ist durch das ÖPNVG NRW nicht gere-

gelt. Vorgegeben ist allerdings die grds. Trennung von Besteller- und Erstellerebene, wobei nicht abschließend festgelegt ist, auf welcher Ebene die Aufgaben des Verkehrsmanagements wahrzunehmen sind. Der Übergang ist fließend und lässt dem Aufgabenträger Spielraum, den er nutzen kann. Insoweit ist das 2003 von NordWestConsult und Partnern erstellte Gutachten über „Die Zukunft des Öffentlichen Personennahverkehrs im Kreis Unna“ (S.30) nach wie vor aktuell:

„Die Verantwortlichen im Kreis Unna sind sich im übrigen einig in der Einschätzung, eine möglichst schlanke Regieebene zu schaffen und Aufgaben so weit wie möglich durch Dritte wahrnehmen zu lassen. Diese Philosophie kann vor dem Hintergrund internationaler Erfahrungen mit der Liberalisierung des ÖPNV nachhaltig unterstützt werden. Es sollte auf jeden Fall vermieden werden, neue „bürokratische Wasserköpfe“ zu installieren wie das z.Zt. vielerorts geschieht. Stattdessen sollten Aufgaben, die nicht zwingend vom Aufgabenträger wahrzunehmen sind, möglichst weitgehend in den Wettbewerb gestellt werden.“

„Dritter“ in diesem Sinne kann durchaus die VKU oder die von ihr beauftragte WVG sein, denn die Wettbewerbskomponente lässt sich auch dadurch als erfüllt ansehen, dass die Direktvergabekriterien sich in gewisser Weise am Wettbewerb orientieren und Marktnähe voraussetzen. Dabei kann der Kreis Unna, abhängig vom politisch Gewollten, die VKU mit all den Aufgaben betrauen, die im nachfolgenden Schaubild nicht ausdrücklich als Aufgaben der Aufgabenträger dargestellt sind.



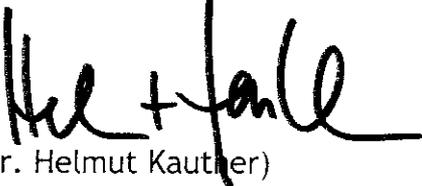
## 5. Zusammenfassendes Ergebnis

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass das ÖPNV-Modell des Kreises Unna, soweit es davon ausgeht, dass eine Ausschreibung von Verkehrsleistungen nicht notwendig wird, wenn er einen Verkehrsvertrag als rechtsverbindlichen Betrauungsakt mit der VKU als internen Betreiber beschließt, wenn der EU-Rechtsrahmen sich so ergibt wie er derzeit in der Fassung der VMR-Einigung ersichtlich ist. Die Voraussetzungen zur Beherrschbarkeit der VKU lassen sich, wenn nicht bereits jetzt schon die Kriterien der zu erwartenden Regelung gegeben sind, zumindest durch entsprechende Verteilung der Gesellschaftsanteile (z.B. Übernahme der WVG-Anteile) oder durch Einfluss sichernde Änderungen des Gesellschaftsvertrages herstellen.

Unabhängig davon macht es nicht zuletzt vor dem Hintergrund der aufgabenträgerbezogenen organisatorischen Veränderungen auf Seiten der Münsterlandkreise, aber auch aus finanzpolitischen Gründen Sinn, die WVG zu einem Unternehmensverbund umzustrukturieren und damit eine größere Eigenständigkeit und besseren Einfluss der VKU sicherzustellen.

Bielefeld, den 11. Januar 2007

NordWestConsult GmbH



(Dr. Helmut Kautner)