öffentlich

| Vorlage | | | |
|---|---|---|---|
| Betreff | | | |
| **Umlaufbeschluss: Änderung der Satzung des ZV VRR** | | | |
| Organisation | Bereich/Periode/Jahr/Lfd. Nr./Nachtrag | Datum | lfd. Nr. BPL |
| **ZV** | **J/IX/2020/0843** | **23.12.2020** | **3** |

| Beratungsfolge | Zuständigkeit | Sitzungstermin | Ergebnis |
|---|---|---|---|
| Verbandsversammlung des Zweckverbandes VRR | Entscheidung durch Umlaufbeschluss | 12.01.2021 | ☐ |

**Beschlussvorschlag:**

Die Verbandsversammlung des ZV VRR fasst folgende Beschlüsse:

1. Die Verbandsversammlung beschließt die Änderung der Satzung des ZV VRR gemäß den Formulierungen in der Anlage zu dieser Beschlussvorlage (rechte Spalte der Synopse).
2. Die Änderungen der Satzung des Zweckverbandes VRR treten nach der Zustimmung der Kommunalaufsicht und der öffentlichen Bekanntmachung rückwirkend zum 01. Januar 2021 in Kraft.

**Begründung/Sachstandsbericht:**

1. Die Vorschläge zur Satzungsänderung beruhen auf folgende Erwägungen:

- Die Entscheidung des OLG Düsseldorf zu den Direktvergaben Rheinbahn und Ruhrbahn haben das VRR-Finanzierungssystem für den ÖSPV bestätigt. Diese Entscheidungen machen einige Anpassungen zur Rollenverteilung im VRR notwendig. Einige

Folgeentscheidungen des BGH und des OLG Düsseldorf zur Frage von Dienstleistungskonzessionen in völlig anderen Sachverhalten haben in Beraterkreisen Unsicherheit ausgelöst. Dem soll durch eine klarstellende Formulierung zur Rückübertragung dieser Aufgaben Rechnung getragen werden. Neben der „Kündigung der Finanzierungsübertragung“ soll den Verbandsmitgliedern das Recht zur Umwandlung der delegierenden Aufgabenübertragung in eine mandatierende Aufgabenübertragung bei Beibehaltung des VRR-Finanzierungssystems eingeräumt werden. Die Mitgliedschaft im Umlagesystem des ZV VRR bliebe damit erhalten, lediglich die Gruppenbildung zur jeweiligen Vergabe müsste dann vor Ort individuell abgesprochen werden.

- Zudem sind Anpassungen erforderlich zur Rolle des ZV VRR bei wettbewerblichen Verfahren, zur Neufassung der Gruppe von Behörden sowie Regelungen zur Finanzierung von „individuellen“ allgemeinen Vorschriften.

- Turnusmäßig werden Satzungen und Geschäftsordnungen einmal im Jahr redaktionell angepasst, um Unschärfen und Unklarheiten zu beseitigen. In diesem Jahr kommt die Konstituierung der VRR Gremien 2021 hinzu und macht eine Harmonisierung der Bestellungsmechanismen zwischen NVN und ZV VRR erforderlich. Zudem sind einige Regelungen wegen Zeitablaufs überholt.

- Das Präsidium hat den Vorstand der VRR AöR gebeten, zu prüfen, ob und wenn ja an welchen Stellen die Bestellung und die Handlungsfähigkeit der Organe verbessert werden sollte.

2. Übertragung der Aufgabe „Finanzierung ÖPNV-bedingter gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen“

- Neu eingeführt wird die Möglichkeit zu einer kurzfristigen „Rücknahme“ (= Widerruf) der delegierenden Aufgabenübertragung bei gleichzeitiger Beibehaltung der mandatierenden Aufgabenübertragung unter Anerkennung des VRR-Finanzierungssystems.

- Diese Möglichkeit soll Verbandsmitglieder, die aktuell vor der Direktvergabe eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags an ihren internen Betreiber stehen, in die Lage versetzen, den öffentlichen Dienstleistungsauftrag als „Vertrag“ im Wege eines Inhouse-Geschäfts gemäß § 108 GWB an ihr eigenen kommunales Verkehrsunternehmen zu vergeben.

- Alle bereits durchgeführten Direktvergaben sind rechtssicher abgeschlossen und werden durch diese Regelungen nicht berührt.

3. Refinanzierung eines VRR-Schnellbussystems

   a. Das Präsidium des Verwaltungsrats hat sich dafür ausgesprochen, die SPNV-Umlage grundsätzlich weiterhin vorzusehen und um eine „Schnellbusumlage“ als weiteren Bestandteil der Aufgabe „ÖSPV-Finanzierung“ zu ergänzen.

   b. Eine Aufgabenübertragung ist damit expressis verbis **gerade nicht** verbunden bzw. einhergehend. Zu einer Aufgabenübertragung ist ein hoheitlicher Akt des Aufgabenträgers (nach Maßgabe des GkG) erforderlich. Ein einseitiger Rechtsakt des Zweckverbandes (als Empfänger einer Aufgabenübertragung) ist selbstverständlich nicht ausreichend.

   c. Die kommunalen Aufgabenträger haben die Aufgabe „Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im ÖSPV“ nach den Regularien der ZV-Satzung auf den Zweckverband VRR übertragen. Dazu gehört auch der Erlass des öffentlichen Dienstleistungsauftrages in Form eines Finanzierungsbescheids. Die sonstigen Zuständigkeiten und Aufgaben im Rahmen der Aufgabenträgerschaft für den ÖSPV, insbesondere Festlegung des Leistungsangebots, wurden **NICHT** übertragen und sind selbstverständlich beim kommunalen Aufgabenträger verblieben.

   d. Vor diesem Hintergrund haben die beteiligten Behörden bei der Vergabe der öffentlichen Dienstleistungsaufträge nach Maßgabe des öffentlichen Rechts zusammenzuarbeiten.

   e. Die Erhebung einer „Schnellbusumlage“ (Umlage zur Refinanzierung eines regionalen Schnellverkehrs mit Bussen, auch als RSV-Umlage bezeichnet) ist nach der nach der vorgesehenen Satzungsänderung im VRR von vielen Voraussetzungen abhängig, insbesondere von der Integration des Schnellbussystems in den Nahverkehrsplan des VRR einschließlich der damit verbundenen Abstimmungsprozesse auf regionaler und lokaler Ebene sowie vom Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen zwischen den beteiligten kommunalen Aufgabenträgern und dem ZV VRR über die konkrete Vergabe und das genaue Leistungsangebot.

f. Für die Refinanzierung der Schnellbusverkehre, die Bestandteil eines VRR-Schnellbussystems sind, gelten danach dann andere Finanzierungsmechanismen als für den regulären innerörtlichen Verkehr gemäß der jeweiligen Direktvergabe, der über die allgemeine Verbandsumlage refinanziert wird.

g. Für jedes zur Vergabe anstehende Netz ist jeweils eine Gruppe zu bilden, idealerweise im Wege einer Verwaltungsvereinbarung, in der die konkrete Vergabe, insbesondere das Leistungsangebot, die Qualitätsstandards, die Haltestellen etc. festzulegen sind. Diese Verwaltungsvereinbarung ist von den Vertretungskörperschaften aller beteiligten Aufgabenträger zu verabschieden.

h. Soll die Vergabe als Direktvergabe an einen internen Betreiber erfolgen, ist zu prüfen, ob diese in einen bestehende ÖDLA eingebettet werden kann oder ob der VRR in Abstimmung mit den beteiligten Aufgabenträgern einen neuen Finanzierungsbescheid erlassen muss.

i. Im Falle eines wettbewerblichen Verfahrens gelten die gleichen Mechanismen wie im SPNV. Idealerweise ist dann der VRR als Federführer festzulegen. Die im Wettbewerb ermittelten Preise werden dann vom Federführer zunächst bezahlt und durch die Umlage refinanziert.

j. Die Refinanzierung der Verkehre im VRR-Schnellbussystem erfolgt dementsprechend über die Schnellbusumlage, sofern eine sonstige Finanzierung (z.B. durch Landesmittel) nicht ausreicht. Die Höhe der Umlage ergibt sich aus den Haltestellenabfahrten im jeweils vereinbarten Netz und wird durch Umlagensatzung durch die Verbandsversammlung festgesetzt (*Der jeweilige Anteil der Verbandsmitglieder an der RSV-Umlage berechnet sich aus dem Verhältnis der Haltestellenabfahrten der Verkehrsunternehmen im regionalen VRR-Schnellbusverkehrssystem innerhalb des Gebietes des jeweiligen Verbandsmitgliedes zur Summe der Haltestellenabfahrten der Verkehrsunternehmen im regionalen VRR-Schnellbusverkehrssystem im Gebiet des Zweckverbandes VRR)*

k. Bestehende örtliche Schnellbussysteme werden von dieser Regelung nicht berührt. Die dazu erforderlichen Ausgleichsleistungen werden weiterhin auf der Grundlage der bestehenden Direktvergaben im Rahmen des VRR-Finanzierungssystems über die allgemeine Verbandsumlage refinanziert.

4. Anpassung der Entschädigungsregelungen:

- Fast alle Verbandsmitglieder leisten für die von ihnen entsandten Mitglieder der VRR-Gremien Verdienstausfallentschädigung. Der Kreis RE leistet unter Bezugnahme auf § 17 Abs. 1 Satz 3 GkG diese Verdienstausfallentschädigung nicht. Ein Mitglied der VV beansprucht Verdienstausfall vom VRR. Es ist die Frage zu beantworten, ob ein Anspruch auf Verdienstausfallentschädigung gegen den ZV VRR und die VRR AöR besteht. Entsprechende Anträge auf Erstattung des Verdienstausfalls sind beim VRR eingegangen.

- Die VRR AöR hat dazu ein externes Rechtsgutachten eingeholt, um die Entschädigungsleistungen an die Mandatsträger im VRR vor diesem Hintergrund überprüfen zu lassen. Weiterhin hat ein Spitzengespräch mit dem Gutachter und einem Vertreter der KPV stattgefunden.

- Folgendes Ergebnis wurde ermittelt:
  a. Die Leistung von Verdienstausfallentschädigungen für die Teilnahme an Sitzungen der VRR-Gremien ist unzulässig.
  b. Die Aufwandsentschädigung (z. B. Sitzungsgeld) für die Teilnahme an Sitzungen der AöR-Gremien müssen in der AöR-Satzung öffentlich und transparent hinterlegt sein.
  c. Für die AöR dürfen Entschädigungsleistungen nur für die Teilnahme an Sitzungen gezahlt werden. Eine monatliche Pauschale ist unzulässig.
  d. Grund und Höhe der Entschädigungsleistungen in der AöR dürfen nicht von denen des ZV abweichen. „Nicht höhere Entschädigungen für Mandatsträger, sondern eine bessere Aufgabenerfüllung ist Zweck der Organisationsentscheidung für die AöR.“
  e. Als Kompensation für den Wegfall der Verdienstausfallentschädigung im GkG für Sitzungen von ZV-Gremien ist ein höheres Sitzungsgeld, auch gestaffelt für die unterschiedlichen Funktionsträger, zulässig.
  f. Nach § 45 Abs. 6 GemO ist die Zahl der ersatzpflichtigen Fraktionssitzungen (dazu gehören auch Fraktionsvorstand und Fraktionsarbeitskreise) in der Satzung zu begrenzen.
  g. Zur Herstellung der Rechtskonformität in Bezug auf die Entschädigungsregelungen ist eine Änderung der Satzung ZV VRR, Satzung VRR AöR und der Geschäftsordnung für den Verwaltungsrat erforderlich.

- Das Ministerium HKBG hat von diesem Sachverhalt Kenntnis erhalten und eine Aufforderung an die Kommunalaufsicht bei der Bezirksregierung gerichtet, zur Frage der Verdienstausfallentschädigung beim VRR Stellung zu nehmen. Die Kommunalaufsicht hat die VRR AöR kontaktiert und den beim VRR vorliegenden Vorgang dazu erbeten. Für die Kommunalaufsicht reichte die Information, dass die vorliegenden Anträge auf Verdienstausfallentschädigung durch die VRR AöR zeitnah beschieden werden, so dass der Weg zum Verwaltungsgericht zwecks endgültiger rechtlicher Klärung eröffnet ist. Die Kommunalaufsicht hat zudem das beim VRR vorliegende Rechtsgutachten erbeten und auf dieser Basis dem Ministerium geantwortet.

- Die Kommunalaufsicht hat die VRR AöR aufgefordert, zeitnah einen rechtskonformen Zustand herbeizuführen, und hat um zeitnahe Einbindung gebeten.

- Vor diesem Hintergrund ist die Anpassung der AöR-Satzung, der ZV-Satzung sowie der Geschäftsordnungen für den Verwaltungsrat und die Verbandsversammlung erforderlich:

  a. Änderung der Entschädigungsregelungen im ZV VRR (einheitliche Regelungen für ZV und AöR)
  b. Änderung der Satzung der VRR AöR mit der Ergänzung der Entschädigungsregelung
  c. Anpassung der Höhe nach Maßgabe der EntschVO für Mitglieder der Verbandsversammlung (der **1,4 – fache Wert des Grundbetrages** als Sitzungsgeld, für Funktionsträger mit höherem Aufwand ein zusätzliches Sitzungsgeld bis **zum 2 – fachen Wert des Grundbetrages**)
  d. Erlass einer Entschädigungssatzung durch den ZV VRR zur Vereinheitlichung der Entschädigungsregelungen
  e. Begrenzung der Anzahl der ersatzpflichtigen Gruppen- und Fraktionssitzungen (60 Sitzungen pro Person pro Kalenderjahr)

5. Mitteilung der Kommunalaufsicht

   Der Bitte des Vorstands der VRR AöR, die Frist zur Anpassung der Satzungen wegen einer geplanten gesetzlichen Novellierung des Zweckverbandsrechts bis zum 30. Juni 2021 zu verlängern, konnte die Kommunalaufsicht leider nicht entsprechen. Die Kommunalaufsicht hat dem VRR im Schreiben vom 10.12.2020 folgendes mitgeteilt:

   *Mit Gutachten vom 23.10.2019 hat Prof. Dr. Oebbecke festgestellt, dass die bestehenden Regelungen betreffend die Entschädigung der Verwaltungsratsmitglieder der VRR*

*AöR rechtswidrig sind. Vor diesem Hintergrund sollte eine Überarbeitung derselben bis Ende dieses Jahres erfolgen. Auf Grund von Informationen seitens der politischen Vertreter, dass eine Änderung des Entschädigungsrechtsrechts auf Gesetzesebene geplant ist, bitten Sie um eine Verlängerung der Frist zur Herstellung des rechtskonformen Zustands bis zum 30.06.2021.*

*Eine geplante Änderung des Zweckverbandsrechts hinsichtlich der Entschädigungsregelungen ist mir – auch nach Rücksprache mit dem MHKBG – nicht bekannt. Daher bleibt es bei der Forderung, die Satzungsregelungen entsprechend an die gesetzlichen Vorgaben anzupassen. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass Zahlungen an die Verwaltungsratsmitglieder zurzeit rechtswidrig erfolgen. Dies könnte ggf. Konsequenzen – auch strafrechtlicher Natur – haben. So hat z. B. das OLG Braunschweig in seinem Beschluss vom 14.06.2012 – Ws 44/12, Ws 45/12 – eine Strafbarkeit von Aufsichtsratsmitgliedern wegen Untreue für wahrscheinlich gehalten, da diese bewusst satzungswidrigen Abrechnungen und Auszahlungen von Vergütung „gebilligt" haben. Insofern besteht eine Vermögensbetreuungspflicht der Organe einer Gesellschaft. Da spätestens seit dem v. g. Gutachten bekannt ist, dass die bestehenden Entschädigungsregelungen nicht gesetzeskonform sind, kann hier auch nicht mehr von einer Gutgläubigkeit oder einem Vertrauensschutz ausgegangen werden.*

*Ich rege daher dringend an, die Satzungen zeitnah zu überarbeiten und mir anzuzeigen.*

Vor diesem Hintergrund ist eine Anpassung der Entschädigungsregelungen in der ersten Sitzung der Verbandsversammlung im Jahre 2021 aus Gründen der Rechtssicherheit dringend erforderlich. Der Zeitpunkt der ersten Sitzung der Verbandsversammlung ist der Kommunalaufsicht bekannt.

6. Die vorgeschlagenen Satzungsänderungen wurden intensiv mit Herrn Prof. Dr. Oebbecke, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, Universität Münster, diskutiert. Herr Prof. Dr. Oebbecke hat in einem Kurzgutachten die materiellen Satzungsänderungen begutachtet und deren Rechtskonformität bestätigt.

   Insbesondere gegen die Höhe des Sitzungsgelds (**der 1,4 – fache Wert des Grundbetrags**) hat Herr Prof. Dr. Oebbecke keine Bedenken geltend gemacht, sofern diese als Kompensation für die im Zweckverbandsrecht nach § 17 Absatz 1 Satz 3 GkG ausgeschlossene Verdienstausfallentschädigung gezahlt werden.

7. Die rückwirkende Inkraftsetzung dieser Satzungsänderung ist zulässig. Ein entsprechendes Rechtsgutachten liegt vor.

8. Die Dynamisierung der Sitzungsgelder war bisher wie folgt geregelt:

   *Die Höhe der Sitzungsgelder wird automatisch zu Beginn und mit Ablauf der Hälfte der Wahlzeit angepasst. Maßgeblich ist die jeweilige Verordnung zur Änderung der Entschädigungsverordnung.*

   Durch den Verweis in die Entschädigungsverordnung des Landes ist bereits der Dynamisierung Rechnung getragen. Der Grundbetrag (Betrag der Aufwandsentschädigung für Mitglieder kommunaler Vertretungen gemäß § 1 Absatz 2 Ziffer 4 Buchstabe c EntschVO) wird regelmäßig seitens der Landesregierung überprüft und durch Verordnung zur Änderung der Entschädigungsverordnung angepasst (zuletzt geändert am 16. Oktober 2020).

9. Die vorgeschlagenen Satzungsänderungen ergeben sich aus der rechten Spalte der Synopse in der Anlage zu dieser Beschlussvorlage.

10. Änderungen der Satzung des Zweckverbandes VRR bedürfen einer Zwei-Drittel-Mehrheit der satzungsmäßigen Stimmenzahl der Verbandsversammlung des Zweckverbandes VRR.