

**Gemeinsame Stellungnahme der SPNV-Aufgabenträger**  
**VRR AöR, Zweckverband go.Rheinland und Zweckverband NWL**  
**zum Kabinettsentwurf zur Änderung des ÖPNVG NRW**

**Einleitung:**

Mit dem vorliegenden Kabinettsentwurf beabsichtigt das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr (MUNV) den von ihm initiierten Prozess, die ÖPNV-Strukturen in NRW, insbesondere die Aufgabenträgerschaft für den SPNV, im Sinne des Koalitionsvertrages neu auszurichten (Strukturreform), zum Abschluss zu bringen.

Hintergrund ist der Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen. Darin hat sich die Landesregierung Nordrhein-Westfalen zum Ziel gesetzt, den Verkehrsanteil des ÖPNV deutlich zu erhöhen und diesen für die Fahrgäste attraktiver zu machen. Für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) wird eine effizientere und einheitlichere Organisation angestrebt.

**Ziel der Strukturreform:**

Nach den uns vorliegenden Erklärungen ist Ziel dieses Reformprozesses, insbesondere durch einfache, schlanke und überschaubare Strukturen, eindeutige und klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten, effiziente und schlagkräftige Organisationen sowie sinnvolle und zweckentsprechende Verwendung der Finanzmittel Synergien und Effizienzgewinne zu erzeugen, insbesondere im Sinne einer auskömmlichen Finanzierung des ÖPNV-Gesamtsystems und damit zur Verbesserung des Leistungsangebots.

Diese Zielrichtung wird von uns ausdrücklich geteilt. Der aktuelle Kabinettsentwurf muss sich an diesem Ziel messen lassen.

**Zusammenfassende Bewertung:**

- I. **Bestehende und in der Praxis erprobte Organisationsstrukturen werden mit der Organisationsreform des SPNV zerschlagen. Es werden stattdessen neue Strukturen und Entscheidungsgremien unter direktem Einfluss des Landes, allerdings in kommunaler Trägerschaft, geschaffen.**
- II. **Das MUNV dreht faktisch die mit der Bahnreform im Jahr 1996 beschlossene Regionalisierung und Kommunalisierung des SPNV komplett zurück und sichert sich mit der geplanten Strukturreform umfassende Mitwirkungs- und Entscheidungsrechte. Die Verantwortung und die Haftung verbleiben aber bei den Kommunen.**

- III. **Der Kabinettsentwurf lässt Tatsachen außer Acht und suggeriert Synergieeffekte und Verbesserungen, die tatsächlich nicht der Realität entsprechen. So sollen z.B. durch den Abbau bestehender Strukturen mittel- bis langfristig finanzielle Mittel eingespart und in das SPNV-Leistungsangebot investiert werden. Ein Abbau bestehender Strukturen ist jedoch weder politisch noch tatsächlich umsetzbar, weil die bestehenden Organisationen auch weiterhin zur Umsetzung der Verkehrswende gebraucht werden. Zusätzlich sollen mit Schiene.NRW und der Landesgesellschaft für Mobilitätsdaten zwei weitere Institutionen in eine schon zersplitterte ÖPNV-Landschaft integriert werden.**
- IV. **Eine Ermittlung und Bezifferung der absehbaren Transformationskosten und der zu erwartenden Einsparungen hat trotz entsprechender Forderungen der kommunalen Spitzenverbände und der drei SPNV-Aufgabenträger bisher nicht stattgefunden. Eine Übernahme der mittelbar den Kommunen entstehenden Transformationskosten durch das Land ist nicht vorgesehen. Dies ist für die Kommunen nicht akzeptabel. Es ist deshalb klarzustellen, dass seitens des Landes sämtliche Transformationskosten zu Lasten des Landeshaushaltes zu übernehmen sind – und zwar nicht zu Lasten der Regionalisierungsmittel.**
- V. **Die im Rahmen der Arbeitsgruppe eingebrachten Vorschläge der kommunalen Spitzenverbände und der drei SPNV-Aufgabenträger zu einer sinnvollen Optimierung des ÖPNVG, insbesondere in Bezug auf die Übertragung der Aufgaben zur Etablierung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, und zu einer umfassenden Haftungsbegrenzung der Kommunen wurden mit keiner Silbe berücksichtigt.**
- VI. **Die Aussage des MUNV in der Entwurfsbegründung, die Festlegungen im Kabinettsentwurf sind in enger Abstimmung mit den Zweckverbänden erfolgt, entspricht nicht den Tatsachen.**
- VII. **Die Darstellung des MUNV in der Entwurfsbegründung, Alternativen zu der im Kabinettsentwurf vorgesehenen Organisationsstruktur lägen nicht vor, ist nachweislich falsch. Zum einen wurden im Rahmen der Arbeitsgruppe Vorschläge der kommunalen Spitzenverbände und einzelner SPNV-Aufgabenträger zu anderen Organisationsformen eingebracht. Zum anderen hat der vom MUNV beauftragte Gutachter insgesamt sechs möglichen Organisationsstrukturen untersucht. Die vom MUNV aktuell in eine Gesetzesform gegossene Lösung stand im Ranking des Gutachters nur an dritter Stelle.**
- VIII. **Es bestehen grundsätzliche und aktuell durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken gegen einen Zwangszusammenschluss kommunaler Gebietskörperschaften zur Wahrnehmung landesweiter Aufgaben und gegen die Zustimmungsvorbehalte zu Gunsten des MUNV.**
- IX. **Die Zeitplanung für eine umfassende Änderung der Organisationsstrukturen im SPNV bis zum 01.01.2027 ist unrealistisch.**

## **Im Einzelnen:**

### **A. Die gesetzliche Ermächtigung zur Einrichtung einer Landesgesellschaft für Mobilitätsdaten (Mobidrom) ist nicht nachvollziehbar. Damit wird eine weitere Ebene in der ohnehin zersplitterten ÖPNV-Landschaft etabliert.**

1. Funktionierende Strukturen der Zweckverbände und Verkehrsverbünde werden zerstört. Die komplexen Datenschnittstellen sowie die Haftungs- und Risikoverteilung zwischen den Verkehrsunternehmen und Verbänden/Tarifgemeinschaften sind erprobt und sachgerecht. Die Einbindung eines weiteren Akteurs (Mobidrom) darf nicht dazu führen, dass die Verkehrsunternehmen ihren Pflichten nicht mehr oder nur eingeschränkt nachkommen können, bewährte Prozesse verworfen werden und sich durch einen Aufgabenzuschnitt die Haftung und das Risiko auf die Verkehrsunternehmen verlagert.
2. Effiziente Strukturen und die Nutzung der digitalen Möglichkeiten sind richtig und wichtig. Hier werden allerdings schon existierende Prozesse und Lösungen als Bedarf deklariert/aufgezeigt und die angestrebte Landesgesellschaft als Heilbringer beschrieben. Fakt ist, dass ohne Bedarf redundant eine parallele Struktur geschaffen werden soll.
3. Die Steigerung der Komplexität und der Anzahl der Beteiligten in diesem Prozess wird weder die Qualität noch die Verfügbarkeit der Daten im ÖPNV verbessern.
4. Wir erwarten, dass die insbesondere die der Finanzierung des SPNV dienenden Regionalisierungsmittel des Bundes zu 100 % an die ÖPNV-Aufgabenträger bzw. deren Zusammenschlüsse weitergeleitet und nicht zur Finanzierung von Organisationen, die keine ÖPNV-Aufgabenträger sind (z.B. Mobidrom), eingesetzt werden.

### **B. Die regionale Ebene (Zweckverbände VRR, go.Rheinland, NWL) wird in weiten Teilen ausgehöhlt, wesentliche Aufgaben werden gestrichen, es bleiben lediglich Hinwirkungsaufgaben.**

1. Die Sicherstellung einer integrierten Verkehrsgestaltung unter besonderer Berücksichtigung der Übergänge zwischen SPNV und ÖSPV ist für das ÖPNV-Gesamtsystem von ausschlaggebender Bedeutung. Die Zuordnung dieser Aufgabe auf die regionale Ebene ist schon wegen der Sachnähe geboten. In den Arbeitsgruppensitzungen zur Strukturreform haben die Vertreter der Zweckverbände einvernehmlich klargestellt, dass die Strukturreform nicht zu einer Entkoppelung des SPNV vom ÖSPV führen darf.
2. Mit der derzeitigen Formulierung im Kabinettsentwurf ist eine integrierte Verkehrsgestaltung kaum erreichbar, zumal auch die Zuständigkeit der Zweckverbände für regionale Nahverkehrspläne gestrichen wurde und der Begriff der „Hinwirkung“ als unbestimmter Rechtsbegriff im Vagen bleibt. Die Schaffung eines

integrierten ÖPNV-Systems mit einer sinnvollen Organisation von Anschlüssen im grenzüberschreitenden ÖSPV und zwischen SPNV und ÖSPV und einem einheitlichen Erscheinungsbild gegenüber dem Kunden wird konterkariert.

**C. Das Land legt im Kabinettsentwurf ein SPNV-Grundangebot im Umfang von 85 Mio Zugkm fest, welches von der landesweiten Anstalt garantiert werden muss. Hier entsteht ein Haftungsrisiko für die Kommunen**

1. Im Ausgangspunkt begrüßen die Aufgabenträger die mit dem Kabinettsentwurf zum Ausdruck kommende Absicht des Landes, die zukünftigen Risiken aus der SPNV-Finanzierung für die Kommunen zu beschränken.
2. Der Umfang des im Kabinettsentwurfs neu eingeführten und durch die neue SPNV-Aufgabenträgerorganisation (insbesondere auch in Krisenzeiten) sicherzustellenden sog. „SPNV-Grundangebot“ mit einem Umfang von 70 % des aktuellen SPNV-Gesamtnetzes erscheint mit Blick auf die Verkehrssituation allerdings völlig unzureichend.
3. Die maximal in Aussicht gestellten 1,5 Mrd. Euro reichen bereits heute nicht, um den Status Quo des Leistungsangebotes im SPNV zu sichern. Auch die Mittel in der derzeit geltenden Pauschalenverordnung werden dafür in den nächsten Jahren nicht ausreichen.
4. Außergewöhnliche Entwicklungen (z.B. durch den Wegfall der sog. Trassenpreisbremse und eine Erhöhung der Trassenpreise um 23,5% - hierzu wird eine Entscheidung des EuGH erwartet, oder die Insolvenz eines EVU und höherer Fahrbetriebskosten durch kurzfristige Notbetrauungen) könnten zu Lasten der Gewährträger gehen.
5. Die Gewährträger haften gemäß § 28 Abs. 3 GkG als Gesamtschuldner. Sie hätten allerdings mangels eigener Zuständigkeit und mangels Weisungsbefugnis gegenüber ihren Vertretern im Verwaltungsrat keine Möglichkeit, sicherzustellen, dass Leistungen - soweit dies vertraglich überhaupt möglich ist – abbestellt werden.

**D. Der vorliegende Kabinettsentwurf ist verfassungsrechtlich sehr problematisch und begegnet derzeit durchgreifenden Bedenken.**

1. Der Zwangszusammenschluss kommunaler Gebietskörperschaften zur Wahrnehmung landesweiter Aufgaben wird verfassungsrechtlich kritisch gesehen.
2. Zudem trifft das MUNV mit diesem Kabinettsentwurf keine konkrete Aussage darüber, ob die Aufgabe „Landesweite Planung, Organisation und Ausgestaltung des SPNV“ als eine Landesaufgabe oder als eine kommunale Aufgabe zu qualifizieren ist, obwohl sich daraus je nach Festlegung unterschiedliche Rechtsfolgen ergeben.
  - Ist das MUNV der Ansicht, hier liegt eine Landesaufgabe vor (die Entwurfsbegründung zu § 6, insbesondere in Bezug auf die Überwachung der

Beschlüsse des Verwaltungsrats, scheint darauf hinzudeuten), dann sind an das Gesetz besondere Anforderungen zu stellen. Es bedarf dann „besonderer bedeutender Gründe des Gemeinwohls“, diese Aufgabe in kommunaler Trägerschaft zu überführen. Einhergehend damit ist der Konnexitätsgrundsatz anzuwenden. Eine Begrenzung der Finanzierung der SPNV-Leistungen auf ca. 70% des Leistungsangebots ist damit nicht kompatibel. Vielmehr ist hier dann eine Haftungsfreistellung der kommunalen Gebietskörperschaften zwingend geboten.

- Ist das Land hingegen der Ansicht, es liegt eine kommunale Aufgabe vor, dann sind die Einfluss- und Überwachungsmöglichkeiten des MUNV nach den verfassungsrechtlichen Grundsätzen äußerst begrenzt und beschränken sich im Kern grundsätzlich auf die Rechtsaufsicht. Es obliegt dann ausschließlich den kommunalen Gebietskörperschaften, eine entsprechende Organisation zu errichten.

Die Vorgabe einer bestimmten Rechtsform stellt einen erheblichen begründungsbedürftigen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung dar. Zustimmungsvorbehalte des MUNV zur Satzung und zur Vorstandsbestellung sind unzulässig. Die Organisationsstruktur einschließlich Satzung und Mehrheiten, Organen und Gremien sowie die Personalauswahl obliegen dann ausschließlich der kommunalen Ebene.

3. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund zu sehen, dass das MUNV laut Entwurfsbegründung **die Beschlüsse des Verwaltungsrates auf ihre Kompatibilität mit den verkehrspolitischen Zielen des Landes sowie die strategische Ausrichtung überwacht und bei Bedarf politische Vorgaben einbringt.**
4. Die im Kabinettsentwurf vorgesehenen Zustimmungsvorbehalte zur AöR-Satzung und zur Vorstandsbestellung sind dementsprechend nur zulässig, wenn sich das MUNV dazu bekennt, dass es sich vorliegend um eine Landesaufgabe handelt, welche wiederum die Konnexität auslöst. Dazu ist es erforderlich, dass das MUNV in der Entwurfsbegründung die „besonderen bedeutenden Gründe des Gemeinwohls“ für eine Kommunalisierung dieser Aufgabe expressis verbis benennt.

#### **E. Die landesweite Anstalt stellt einen Nahverkehrsplan auf.**

1. Dieser Nahverkehrsplan ist dem Wortlaut nach nicht nur auf den SPNV und sonstige landesweit bedeutsame Verkehrsachsen ausgerichtet, sondern auf die Sicherung und Verbesserung des **ÖPNV insgesamt**. Dies widerspricht der gesetzlich vorgesehenen grundsätzlichen Aufgabenzuordnung.
2. Zudem kann der Nahverkehrsplan der landesweiten Anstalt gemäß § 8 Absatz 3 des Kabinettsentwurfs Vorgaben zur Anschlussicherung machen. Das könnte insbesondere dann bedeutsam werden, wenn das MUNV auf bestimmten SPNV-Achsen eine Verdichtung des Leistungsangebots durch engere Takte vorsieht.
3. Durch das Instrument des Nahverkehrsplans wird das MUNV somit theoretisch in die Lage versetzt, über Schiene NRW zumindest partiell in den kommunalen ÖSPV zu

Lasten der kommunalen Haushalte gestalterisch einzugreifen, ohne eigene Mittel bereitstellen zu müssen.

4. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund kritisch zu sehen, dass das MUNV laut Entwurfsbegründung die Beschlüsse des Verwaltungsrates auf ihre Kompatibilität mit den verkehrspolitischen Zielen des Landes sowie die strategische Ausrichtung überwacht und bei Bedarf politische Vorgaben einbringt.

Darin liegt ein Verstoß sowohl gegen das kommunale Selbstverwaltungsrecht als auch gegen den Konnexitätsgrundsatz.

#### **F. Die Zuständigkeit für die regionale Nahverkehrsplanung wird den Zweckverbänden entzogen.**

1. Die Nahverkehrsplanung der regionalen Ebene ist das zentrale Steuerungselement, um **die kommunale ÖSPV- und Nahmobilitätsplanung mit der landesweiten SPNV-Planung auf regionaler Ebene** zu verzahnen.

Würde diese Aufgabe von der regionalen auf die landesweite Ebene verlagert, würden damit bewährte Mechanismen im Zusammenspiel von lokaler und regionaler Planung zerstört. Es ist nicht ersichtlich, dass die Abstimmung zwischen lokaler Ebene und landesweiter Ebene ebenso gut funktionieren wird wie heute die Abstimmung zwischen der lokalen und der lokal getragenen regionalen Ebene.

2. Damit wird ein wichtiges Ziel der Reform, effizientere Prozesse zu etablieren, konterkariert. Es ist darüber hinaus nicht ersichtlich, wie die Zweckverbände die ihnen durch § 5 Abs. 3 ÖPNVG zugewiesenen Hinwirkungsaufgaben wahrnehmen können, wenn ihnen das wichtigste Steuerungselement entzogen wird.

#### **G. Die landesweite Anstalt soll zum 01.01.2027 ihren Betrieb aufnehmen.**

1. Dementsprechend müssen sich die Zweckverbände spätestens bis Ende November auf eine Satzung geeinigt und die entsprechende Abstimmungs- und Beschlussverfahren in ihren Räumen und Aufsichtsgremien durchgeführt haben.

Da mit einem Gesetzesbeschluss frühestens Anfang 2026 zu rechnen ist, wird der im Kabinettsentwurf vorgegebene Termin 01.01.2027 nicht zu halten sein. Somit droht eine Hängepartie für sämtliche Mitarbeiter in den Kooperationsräumen und eine Ersatzvornahme.

2. Gemäß § 6 Absatz 9 des Kabinettsentwurfs wird die Bezirksregierung Düsseldorf die erforderlichen Anordnungen treffen und die Anstaltssatzung erlassen, wenn und soweit die Kooperationsräume die Anstalt nicht im Sinne des MUNV gründen und/oder die Satzung nicht zustande kommt. Vor dem Hintergrund des konkreten Sachverhaltes kommt das praktisch bereits einer feststehenden und unverhältnismäßigen De facto Ersatzvornahme gleich.

3. Die Kooperationsräume sind sehr heterogen aufgestellt. Die Gründung einer Organisationsstruktur und die Verhandlung über eine ausgewogene Satzung, in der insbesondere auch die Interessen aller Kreise und kreisfreien Städte angemessen berücksichtigt werden, wird inhaltlich und zeitlich eine Herausforderung darstellen und einer intensiven, aber auch gründlichen Erörterung und Diskussion bedürfen.
4. Es ist unmöglich, den dafür vom Ministerium vorgesehenen Zeitraum bis Ende 2026 zu erreichen, so dass eine Ersatzvornahme und Anordnung mit großer Wahrscheinlichkeit unausweichlich werden wird.
- 5. Ob diese Ersatzvornahme überhaupt kommunalrechtlich zulässig sein könnte, ist wiederum abhängig von der Eingangsfrage: „Landesaufgabe“ oder „Kommunale Aufgabe“.**

## **H. Transformationsaufwand**

Durch die Reform ist mit erheblichen Transformationskosten zu rechnen, die für die Verkehrsleistungen nicht zur Verfügung stehen und für die der Kabinettsentwurf keine Übernahme durch das Land vorsieht.

## **I. Rechtsnachfolge und Personalübergang**

Im Entwurf des neue ÖPNVG und in der dazugehörigen Begründung fehlt jeglicher Hinweis zu der Ausgestaltung des Personalübergangs. Erkennbar ist die Intention, dass Verträge und Vermögen im Sinne der Einzelrechtsnachfolge übergehen, insoweit fehlt eine Aussage, inwieweit der Übergang des Personals sichergestellt wird.

Wir gehen davon aus, dass das Land sich seiner sensiblen Verantwortung bewusst ist, um betriebsbedingte Kündigung auf regionaler und kommunaler Ebene auszuschließen.

## **Das bedeutet im Ergebnis:**

- Der vorliegende Referentenentwurf ist verfassungsrechtlich hochproblematisch und es bestehen grundsätzliche und aktuell durchgreifende verfassungsrechtliche Bedenken.
- Der vorliegende Referentenentwurf ist inhaltlich aus Sicht der Zweckverbände und der Kommunen nicht akzeptabel.
- Der vorliegende Referentenentwurf ist, insbesondere bei der Finanzierung des SPNV, und der Aufgaben der regionalen Ebene, lückenhaft und unpräzise.