

Berichtsvorlage öffentlich

Federführendes Amt Amt für Planung und Naturschutz	Nr. 167/2024
--	------------------------

Betreff:

Strukturelle Weiterentwicklung des Zweckverbandes Nahverkehr Westfalen-Lippe (NWL)

Beratungsfolge	Termin
Ausschuss für Umwelt, Klimaschutz, Mobilität und Planung Berichterstattung: KLD Martin Terwey	06.09.2024

Beschlussvorschlag:

Zur Kenntnis.

Erläuterungen:

Gemäß ÖPNVG NRW sind 19 Kreise und kreisfreie Städte in Westfalen-Lippe angehalten, sich in einem Verband zur Planung, Ausgestaltung, Organisation und Finanzierung des SPNV sowie zur Hinwirkung auf vernetzte Mobilität (Schnittstellen ÖPNV/SPNV) zusammenzuschließen. Dies ist in Westfalen-Lippe historisch bedingt nicht in direkter sondern in indirekter Trägerschaft über fünf regionale Zweckverbände realisiert worden. Zur Erfüllung des Aufgabenspektrums sowie zur Schaffung einer schlagkräftigen Organisation, soll nun der dritte Baustein der Strukturentwicklung des NWL umgesetzt werden, der in Phase 1 die direkte Kopplung der Entscheidungsstrukturen an die gesetzlichen Träger für die Planung, Ausgestaltung, Organisation und Finanzierung des SPNV (und damit eine Entkopplung von den derzeitigen Trägern, der regionalen Mitgliedszweckverbände des NWL: ZVM, nph, ZRL, VVOWL, ZWS) vorsieht. In einer 2. Phase der Umstrukturierung soll eine Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) gegründet werden, die die Aufgabenträger in Westfalen-Lippe (Entscheidungs- und Managementebene) im NWL in die Lage versetzt, die heutigen und künftigen Herausforderungen des SPNV sowie die Arbeitsteilung bei den Schnittstellenthemen ÖPNV/SPNV zielgerichtet organisieren, entscheiden, finanzieren und managen zu können. Mit der Änderung der NWL-Satzung werden erste Grundvoraussetzungen angelegt, mit der die Gemeinschaft der Aufgabenträger in Westfalen-Lippe die Entwicklung, Finanzierung und Rollenverteilung der Mobilität in ihrem Raum selbst in der Hand behalten und eine Abstimmung mit dem Land und den Nachbarverbänden für eine Vernetzung der Verkehrsträger vorantreiben kann.

Eine Beschlussfassung zur Strukturänderung ist in der folgenden Reihenfolge erforderlich: 19 Kreise und kreisfreie Städte, fünf Mitgliedszweckverbände und NWL. Die Beschlussfassung ist für den Sitzungslauf Nov./Dez. 2024 bei den Kreisen und kreisfreien Städten sowie im Januar 2025 bei den Mitgliedszweckverbänden und beim NWL geplant. Die Umsetzungsvoraussetzungen sollen vor der Kommunalwahl 2025 abgeschlossen sein.

1. Ausgangssituation

Zuverlässige, nachhaltige und vernetzte Mobilität zu gestalten, mit einem starken SPNV als Rückgrat – diese Aufgabe hat das Land per Gesetz den 19 Kreisen und kreisfreien Städten in Westfalen-Lippe mit dem Zusammenschluss im NWL gegeben. Eine Aufgabe, die vor dem Hintergrund von Fachkräftemangel, Digitalisierungsdruck und Finanzierungsengpässen zunehmend schwieriger wird. Andere Verbundräume zeigen, wie es machbar ist, und sind bereits weiter in der Umsetzung der gesetzlichen Forderungen. Um die Mobilität in Westfalen-Lippe zukunftsfähig gestalten zu können, muss der NWL den nächsten Schritt seiner Weiterentwicklung gehen.

Die nachfolgenden Bausteine geben einen Überblick über die Strukturentwicklung des NWL seit 2018. Ziel ist es, den NWL als schlagkräftige Organisation zur Gestaltung der Verkehrswende aufzustellen und den 3. Baustein umzusetzen. Der ursprünglich hiermit verbundene Begriff des Umweltverbundes, wurde im Verlauf der Beratungen in „Mobilitätsverbund“ angepasst:

1. Baustein: Verwaltungsstrukturreform 2018-2020

Die Herausforderungen des Marktes wurden mit der Strukturdiskussion in den Jahren 2018-2020 herausgearbeitet und mündeten in einer Verwaltungsstrukturreform, die die Überleitung aller Personale in ein NWL-Abteilungsmodell beinhaltet.

Hiermit ging bei den Mitgliedszweckverbänden ZRL, VVOWL, ZVM, ZWS und nph ebenfalls eine Strukturierung und Schärfung der Aufgaben auf der Schnittstelle zwischen ÖPNV/SPNV bzw. im Auftrag der kommunalen Träger in den Regionen einher. Die Rollen und Aufgaben der Mitgliedszweckverbände sind in den Räumen unterschiedlich ausgestaltet.

Die Überprüfung der politischen Entscheidungsstrukturen im Zusammenspiel der Beteiligten wurde zunächst zurückgestellt.

2. Baustein: Organisationsgutachten / Beseitigung von personellen Engpässen 2021/2022/2023

Mit einem NWL-Organisationsgutachten wurden nochmals die Herausforderungen des Marktes mit den personellen und ablauforganisatorischen Sachständen verglichen. Engpässe wurden herausgearbeitet und die Empfehlung des Gutachters: +28 Personale in 2023 weitestgehend im NWL aufgebaut.

Die Überprüfung der politischen Entscheidungsstrukturen/Organisationsform für einen Mobilitätsverbund soll 2024 erfolgen.

3. Baustein: Anpassung der Organisationsform mit schlagkräftigen Entscheidungsstrukturen im Mobilitätsverbund

Am 7. Dezember 2023 hat die NWL-Verbandsversammlung der Verwaltung den Auftrag für ein Projekt zur strukturellen Weiterentwicklung (Entscheidungswege und Organisationsform für einen Mobilitätsverbund) erteilt.

In der beiliegenden Informationsbroschüre „Strukturelle Weiterentwicklung des NWL“ (**Anlage 1**) werden gesetzliche Vorgabe, Anpassungsbedarfe, Hintergründe, Ergebnisse und Zeitplanung der Umsetzungsphasen der Strukturentwicklung dargestellt.

Die Strukturentwicklung erfolgt in Begleitung fachkompetenter externer Gutachter:

- EY - Ernst & Young Law GmbH Rechtsanwalts- und Steuerberatungsgesellschaft
- civity Management Consultants GmbH & Co. KG
- Märkische Revision Wirtschaftsprüfung und Steuerberatung

Die NWL-Verbandsversammlung hat zur Begleitung der Strukturentwicklung einen Lenkungskreis eingerichtet, der wie folgt besetzt ist:

- Stellv. Vorstandsvorsteher,
- die Vorsitzenden der NWL-Fraktionsspitzen CDU, SPD, B'90/Die Grünen, FDP,
- die jeweiligen Ausschussvorsitzenden des Ausschusses für Strategie und Finanzen sowie des Tarifausschusses,
- die Vorstandsvorsteher der Mitgliedszweckverbände ZRL, ZWS, nph, VVOWL.

In enger Abstimmung mit dem Lenkungskreis des Projekts und der Verbandsversammlung des NWL sowie in Begleitung durch die Expertise der externen Gutachter wurden in den vergangenen Monaten Zielsetzung, Vorgehensweise und Rahmenbedingungen definiert, vorgestellt und diskutiert.

Aus den Beratungen ist eine klare Empfehlung für die zukünftige Organisation der Arbeit im NWL hervorgegangen (s. hierzu auch Managementsummary der Gutachter (**Anlage**

2)).

Strukturentwicklung in 2 Phasen:

Mit Blick auf die Zeitschiene (Kommunalwahlen 2025; erforderliche Vorbereitungszeiten einschließlich der Vorläufe für die auf den unterschiedlichen Ebenen erforderlichen Gremienbeschlüsse, d.h. auf Ebene des NWL, der Mitgliedszweckverbände sowie der einzelnen Städte und Landkreise; Beteiligung der Aufsichtsbehörden, etc.) wird es – nicht zuletzt auch aufgrund der Komplexität der geplanten NWL-Strukturreform – als zielführend erachtet, das **Projekt in 2 Phasen umzusetzen**:

Erste Phase:

Erster Schritt soll die Änderung der Satzung sein, mit der die weitere Ausgestaltung überhaupt erst möglich wird. Der **Satzungsentwurf** liegt als Synopse mit Erläuterungen als **Anlage 3** bei.

Oberste Zielsetzung ist hier die Herstellung klarer Strukturen – durch schnellere und transparente Entscheidungswege für den NWL als SPNV-Aufgabenträger. Zudem wird der NWL mit der Satzung strukturell in die Lage versetzt, die Aufgaben eines Mobilitätsverbundes weiterentwickeln und organisieren zu können, ohne jedoch im ersten Schritt abschließende Festlegungen zu Art und Ausgestaltung vorwegzunehmen. Es ist zweckdienlich, diesen Rahmen bereits in der Satzungsänderung anzulegen, um eine enge Folge von Satzungsänderungen mit entsprechenden Genehmigungsprozessen vermeiden zu können (zum weiteren Vorgehen s.u.).

In der 1. Phase sind zunächst die Aufgaben-/Themenstellungen auf Ebene des Zweckverbands in Angriff zu nehmen:

- Wechsel der unmittelbaren Träger des Zweckverbands NWL
Da die Planung, Ausgestaltung, Organisation und Finanzierung von Mobilität in der Zuständigkeit der Landkreise und kreisfreien Städte liegt, wird dies mit der unmittelbaren Trägerschaft des NWL-Zweckverbands durch die kreisfreien Städte und Landkreise ohne die bisherige „Zwischenebene“ der Mitgliedszweckverbände verbunden.
- Anpassungen in der Satzung u.a. zur Gremienbesetzung und Entsendung
In der Konsequenz sind auch die bisher in der Satzung angelegten Verfahren und Strukturen passgenau und zukunftsfähig hinsichtlich einer unmittelbaren Trägerschaft des NWL durch die kreisfreien Städte und Kreise anzupassen. Dies betrifft vor allem die in der Satzung vorgesehene organisatorische Struktur des NWL in den Bereichen „Gremienbesetzungen“ und „Entsendungsverfahren“.
- Einführung eines hauptamtlichen Verbandsvorstehers
Mit Blick auf die Vielzahl der unterschiedlichen Themen und Aufgabenstellungen, mit denen sich der NWL heute wie auch künftig befasst, wird die Möglichkeit zur kurzfristigen Bestellung eines hauptamtlichen Verbandsvorstehers noch in 2025 für zielführend erachtet. Um sodann aber Doppelstrukturen zu vermeiden, soll diese Position parallel zur Gründung der AöR ihren Übergang in die Position des AöR-Vorstands finden.

- Aufgabenspektrum um die Möglichkeit der Übertragung weiterer Aufgaben erweitern
Neben den gesetzlichen Aufgaben wird in der Satzung die Möglichkeit der Übertragung weiterer Aufgaben auf den NWL geschaffen. Ob dies erfolgt, in welchen Themenfeldern dies erfolgt oder zu welchem Zeitpunkt, hängt von den konkreten Beschlussvorschlägen und Beschlussfassungen in der künftigen Verbandsversammlung des NWL, also den dann zuständigen Träger des NWL ab. Die Schaffung der Möglichkeit setzt die Aufgabenträger in die Lage flexibel auf neue Anforderungen oder Lösungsnotwendigkeiten reagieren zu können. Auf die künftige AöR können auch nur Aufgaben übertragen werden, die von den Trägern des NWL - neben den gesetzlichen Aufgaben - „freigeschaltet“ wurden.
- Gründungsmöglichkeit einer Tochtergesellschaft
In der Satzung wird die Möglichkeit zur Gründung einer Tochtergesellschaft angelegt, auf die Aufgaben übertragen werden können. Dies ist die Grundlage für die in Phase 2 (s.u.) beschriebene Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) als Managementgesellschaft. Die Haupt- und Nebenamtlichkeit des Verbandsvorstehers hängt mit dem Vorhandensein der Managementgesellschaft zusammen. Werden Aufgaben auf die Tochter übertragen, so ist auch der Wechsel des verantwortlichen hauptamtlichen Verbandsvorstehers in die Rolle des Vorstandes der Tochter sinnvoll (und arbeitsrechtlich gesichert möglich). In diesem Zuge würde dann eine nebenamtliche Besetzung des Verbandsvorstehers (dann mit reduziertem Aufgabenspektrum und Verantwortungsprofil) angestrebt
- Diverse Optimierungen (z. B. digitale Sitzungen etc.)
Zudem finden einige unabhängig von den unterschiedlichen Projekten für erforderlich erachtete Satzungsoptimierungen, wie z. B. die Aufnahme der Möglichkeit zu digitalen Sitzungen oder klarstellende Regelungen zum Umgang mit NWL-Tochtergesellschaften, statt.

Im Laufe des Informations- und Beteiligungsprozesses wurden Fragen seitens der Kommunen, Zweckverbände, Politik etc. aufgeworfen, die der NWL in einer FAQ-Liste zusammengetragen und beantwortet hat. Diese FAQ-Liste soll kontinuierlich weitergeführt und im Rahmen der weiteren Befassung im Strukturprozess zur Verfügung gestellt werden (**s. Anlage 4**).

Erste Rücksprachen mit der Bezirksregierung Arnsberg zur Sichtung des Erstentwurfes der neuen NWL-Satzung wurden erfolgreich durchgeführt. Das Feedback zu den Anpassungen ist in weiten Teilen als unkritisch einzustufen, es gab lediglich konstruktive Wünsche für textliche Anpassungen und Klarstellungen. Diese wurden übernommen.

Hinweis:

Entkopplung auch in den Satzungen der Mitgliedszweckverbände erforderlich:
Die Entkopplung der Trägerschaft von den Mitgliedszweckverbänden in der Satzung des NWL zieht einen Satzungsänderungsbedarf auf Seiten der Mitgliedszweckverbände nach sich. In diesem Zuge wird empfohlen, - wie beim NWL - in einem 2-stufigen Verfahren vorzugehen, sofern das Aufgabenspektrum der regionalen Zweckverbände ebenfalls in der Diskussion steht und angepasst werden soll:

1 Stufe: Entkopplung vom NWL, 2. Stufe: ggfs. weitere Anpassungen in den Satzungen der Mitgliedszweckverbände.

Diese Vorgehensweise stellt sicher, dass die Diskussionen IN den Mitgliedszweckverbänden die Entkopplungsphasen und Beschlussfassungen zur Umsetzung der Strukturentwicklung des NWL nicht blockieren.

Der NWL wird die Mitgliedszweckverbände - sofern gewünscht - bei ihren Anpassungen unterstützen und Musterbausteine zur Verfügung stellen. Daneben wird die Zusammenarbeit mit den o. a. externen Gutachtern des NWL empfohlen.

Zielsetzung ist es, die zur praktischen Umsetzung der 1. Phase erforderlichen Beschlüsse der entsprechenden kommunalen Gremien bis Mitte Dezember 2024 zu erreichen

- Teil-Beschluss 1: Zustimmung zur Satzungsänderung mit der entwickelten Struktur und Entkopplung der Mitgliedszweckverbände
- Teil-Beschluss 2: Auftrag an die Mitgliedszweckverbände, die eigenen Satzungen entsprechend darauf anzupassen
- Teil-Beschluss 3: Auftrag zur Gründung einer AöR als Tochtergesellschaft des Zweckverbandes NWL

Die Mitgliedszweckverbände ZRL, ZWS, ZVM, VVOWL und nph sowie die Verbandsversammlung NWL sollen dann im Januar 2025 beschließen.

Im Satzungsentwurf ist derzeit eine Verbandsversammlung mit einer Anzahl von 64 Sitzen vorgesehen. Der Lenkungskreis konnte sich mehrheitlich auf diese Anzahl von Sitzen einigen. Die Beratungen sind noch nicht abgeschlossen.

Auf diese Weise kann mit der praktischen Umsetzung (Beteiligung Kommunalaufsicht, Ausschreibung Hauptamtlicher Verbandsvorsteher, etc.) im Anschluss an die Beschlussfassungen Anfang 2025 begonnen werden.

Im Falle einer erfolgreichen Beschlussfassung aller kreisfreien Städte und Landkreise sowie der Mitgliedszweckverbände und des NWL könnten nach der Kommunalwahl 2025 die erforderliche Neuentsendung der Vertreter der Kreise und kreisfreien Städte unmittelbar in die NWL-Verbandsversammlung (anstelle der zwischengeschalteten NWL-Mitgliedszweckverbände) erfolgen.

2. Phase:

Bei der Planung, Ausgestaltung, Organisation und Finanzierung des SPNV/ÖPNV sind die Aufgabenträger gezwungen, sich immer wieder an neue Anforderungen anpassen zu müssen. Hierzu benötigen die Aufgabenträger eine Managementebene mit einer Gesellschaftsform, die einen großen Lösungsraum für unterschiedlichste Fragestellungen auf organisatorischer, inhaltlicher, steuer- und haftungsrechtlicher Ebene ermöglicht. Dafür wird die Einrichtung einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) als Tochtergesellschaft des Zweckverbandes empfohlen. Damit gewährleistet der NWL – entsprechend der bereits langjährig erprobten Ausgestaltung der übrigen SPNV-Aufgabenträger in NRW – eine klare Trennung der hoheitlich-politischen Ebene (Zweckverband als SPNV-AT) einerseits und der operativen Regieebene (AöR als Dienstleister und Schnitt-/Koordinierungsstelle) andererseits. Die AöR ist zudem in der Lage, wirtschaftliche Tätigkeiten mit Unternehmens-, Kunden-, Einnahme- und/oder Tarifbezug, wie auch hoheitliche

(mandatierte oder delegierte) Aufgaben interessenneutral eigenverantwortlich bzw. als Service-/ Koordinierungsstelle zwischen der hoheitlich-politischen Ebene und den unterschiedlichen Verkehrsunternehmen in der Region zu übernehmen und haftungsrechtlich Trennungen vorzunehmen.

Die Vorbereitung und Umsetzung der Gründung einer Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) als Tochtergesellschaft des Zweckverbands und neutrale Regieeinheit für die Wahrnehmung der Aufgaben „Mobilitätsverbund“ erfolgt in einer 2. Phase, deren konkrete Vorbereitung zeitlich überschneidend mit der 1. Phase beginnt.

Die Parallelität trägt dem Umstand Rechnung, dass aktuell verschiedene anderweitige Projekte auf Bundes-/Landesebene betrieben werden (u.a. Gutachten zur ÖPNV-Struktur in NRW durch das Land; Diskussionen zur Ausgestaltung einer bundesweiten Einnahmenaufteilung im Zusammenhang mit dem Deutschlandticket, u.a. über sog. „Landesvehikel“, etc.), die eine Regieeinheit unterhalb des NWL-Zweckverbands notwendig oder zielführend erscheinen lassen.

Weitere Vorgehensweise

- Finalisierung der Satzung inkl. Entsendungskonzept.
- Unterstützung der Mitgliedszweckverbände bei der Anpassung der eigenen Satzungen
- Einrichtung einer Fokusgruppe Gebietskörperschaften zur Begleitung und Information der Kreise und kreisfreien Städte
- Vorbereitung von Mustervorlagen für die Beratung und Beschlussfassung in den Fachausschüssen/Stadträten und Kreistagen der Kreise und kreisfreien Städte November/Dezember 2024
- Konkretisierung der erforderlichen strukturellen Änderungen und Anpassung des bestehenden Zweckverbands sowie der AöR-Gründung (inhaltlich wie auch strukturell),
- Konkretisierung des Projekt-, Zeit- und Meilensteinplans
- Vorbereitende Ablauf- und Informationsplanungen für die erforderliche Entsendung der kommunalen Vertreter in die NWL-Zweckverbandsversammlung
- Fortführung der FAQ für die Gebietskörperschaften

Die stv. Geschäftsführerin des NWL, Frau Christiane Auffermann, wird die geplante Strukturentwicklung des NWL in der Sitzung vorstellen und für Fragen zur Verfügung stehen.

Anlagen:

FAQ - Fragen und Antworten im Rahmen der Weiterentwicklung

Informationsbroschüre "Strukturelle Weiterentwicklung des NWL"

Management Summary "Weiterentwicklung Strukturen NWL - Kurzdokumentation der gutachtlichen Begleitung und Empfehlung zur strukturellen Weiterentwicklung des NWL"

Satzungsentwurf als Synopse mit Erläuterungen

1. _____
Amtsleitung
2. _____
Dezernent
3. _____
Kämmerer (nur bei Vorlagen mit finanziellen
Auswirkungen)
4. _____
Landrat