



Vorlage TA_19/2011
zur öffentlichen Sitzung des
Ausschusses für Umwelt und
Technik
am 27.06.2011

mit 4 Anlagen

An die
Mitglieder
des Ausschusses für Umwelt und Technik

**Aufgabenträgerschaft der Landkreise für den ÖPNV
hier: Resolution an die Landesregierung
- Vorberatung -**

Der ÖPNV im Verbundgebiet Stuttgart ist seit vielen Jahren geprägt von einer guten, vertrauensvollen und von gegenseitigem Respekt getragenen Zusammenarbeit der verschiedenen Aufgabenträger. Diese Zusammenarbeit und die Planung vor Ort ist dafür verantwortlich, dass wir im Verbundgebiet im Zusammenspiel aller Verkehrsträger erwiesenermaßen einen sehr guten ÖPNV aufweisen können.

Seit der Gründung des Verbandes Region Stuttgart (VRS) im Jahr 1995, dem die Aufgabenträgerschaft für die S-Bahn und die regionalbedeutsamen Schienenverkehre mit Ausgangs- und Endpunkt in der Region zugewiesen wurde, werden vom VRS und seinen Gremien regelmäßig Forderungen nach weiteren Zuständigkeiten formuliert. Diese Forderungen gingen in der Vergangenheit vor allem in Richtung einer Zuständigkeit für die Nebenbahnen und die Busverkehre in den Verbundlandkreisen. In diesem Bereich hat der VRS bisher keinerlei Erfahrungen und Zuständigkeiten, sondern ist gesetzlich lediglich für die Abwicklung der Tarifverluste, die sich aus der tariflichen Vollintegration ergeben, verantwortlich.

Die regelmäßigen pauschalen Forderungen des VRS an die bisherige Landesregierung, das Gesetz über den Verband Region Stuttgart und das ÖPNV-Gesetz des Landes zu ändern und dem VRS mehr Zuständigkeiten zuzuweisen, hatten bislang keinen Erfolg. In der Koalitionsvereinbarung der neuen Landesregierung sind nun Aussagen zur Frage der Zuständigkeiten für den Öffentlichen Personennahverkehr enthalten. Danach soll im Benehmen und im Dialog mit den örtlichen Beteiligten geprüft werden, ob die Aufgabenträgerschaft für den gesamten ÖPNV beim Verband Region Stuttgart angesiedelt werden soll. Dieser Prüfungsvorbehalt soll auch für andere Regionen in Baden-Württemberg gelten (Anlage 1; Auszug aus der Koalitionsvereinbarung).

Der VRS hat sich in der Folge sofort erneut mit der Forderung nach einer einheitlichen Aufgabenträgerschaft für den ÖPNV in der Region Stuttgart an den Ministerpräsidenten gewandt. Auf die beiliegende Presseinformation des VRS vom 12.05.2011 wird verwiesen (Anlage 2).

1. Grundsätzliche Haltung der Verbundlandkreise

Für die Landkreise und die Städte und Gemeinden stellt der ÖPNV eine Kernkompetenz der kommunalen Selbstverwaltung dar, die wir gerade im Landkreis Ludwigsburg schon seit vielen Jahren sehr erfolgreich zusammen mit unseren Städten und Gemeinden wahrnehmen. Es gibt daher keinen Anlass, dieses funktionierende System ohne Not zu ändern. Die Zentralisierung von kommunalen Aufgaben macht nur dann Sinn, wenn eine übergeordnete Ebene die Aufgabe besser oder günstiger erledigen kann. Wenn Aufgaben neu geregelt werden sollen, ist zunächst nachzuweisen, was dadurch besser und effizienter würde. Bisher wird dies von Seiten des VRS nur behauptet, einen konkreten Nachweis kann er dafür nicht führen. Vor diesem Hintergrund hat die Verwaltung in der Sitzung des Kreistags am 15. April 2011 eine Resolution an die Landesregierung eingebracht (Anlage 3).

2. Aufgabenträgerschaft der Landkreise

Der heute sehr gut ausgebaute ÖPNV im gesamten Verbundgebiet legt nahe, dass die Landkreise die Ihnen obliegenden Aufgaben schon bisher zielorientiert wahrgenommen haben. Folgende Argumente sprechen für die Aufgabenträgerschaft in der heutigen Ausprägung:

a. Bereits heute ist der Nahverkehr aus einem Guss verwirklicht

Der Nahverkehr aus einem „Guss“ ist in der Region Stuttgart seit der tariflichen Vollintegration 1993 mit einem gemeinsamen Fahrplan, Tarif und Angebot verwirklicht. Alle Aufgabenträger im VVS arbeiten seit vielen Jahren erfolgreich und eng zusammen. Die Interessen der Kunden, Kommunen, der Kreise, des Landes und der Verkehrsunternehmen werden im VVS und dessen Aufsichtsrat gebündelt, erörtert und entschieden. Die konstruktive Zusammenarbeit aller Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen gewährleistet, dass die vielfältig berührten Interessen ausgewogen berücksichtigt werden. Auch für zukünftige Aufgaben sind wir gut aufgestellt. So können wir mit dem VVS im Verbundraum wichtige zukunftsweisende Aufgaben wie den Erlass einer allgemeinen Vorschrift zur Finanzierung des ÖPNV vorantreiben. Alle Aufgabenträger sind dort vertreten.

b. Unser Nahverkehr ist attraktiv, bürgernah und an den tatsächlichen Bedürfnissen orientiert

Im lokalen und kreisweiten Busbereich sowie bei den Nebenbahnen haben die Landkreise und die Landeshauptstadt langjährige Planungserfahrungen und nehmen ihre Verantwortung erfolgreich wahr. Durch die vom VVS im Auftrag und nach den Vorgaben der Landkreise erstellten Nahverkehrspläne, die die groben Rahmenvorgaben aus dem Regionalverkehrsplan berücksichtigen, ist im Verbund die Transparenz und Gleichbehandlung gewährleistet. Dabei stellen die örtlichen Kenntnisse eine an den tatsächlichen örtlichen Bedürfnissen orientierte Planung sicher.

c. Unser Nahverkehr ist kostenoptimiert

Durch die Nähe zum Bürger, durch Beschlussfassungen in den Kreisgremien und den kommunalen Gremien wird eine hohe Akzeptanz erreicht und gleichzeitig sichergestellt, dass die finanzielle Machbarkeit in alle Entscheidungen transparent Eingang findet. Dadurch wird dem Grundsatz „wer bestellt, bezahlt“ Rechnung getragen.

Alle verkehrlichen Maßnahmen werden gemeinsam mit den Städten und Gemeinden vorbereitet und entschieden, wobei durch die gewählte Finanzierungsregel, dass sich der Landkreis und die Kommunen die Kosten der Verkehrsverbesserungen im Verhältnis 50:50 teilen, gewährleistet ist, dass statt nur Wünschenswertem das Notwendige umgesetzt wird.

d. Aufgabenträger der kommunalen Ebene arbeiten gut und erfolgreich miteinander

Eine Konkurrenzsituation zwischen den Aufgabenträgern Landkreise mit ihren Kommunen und der Landeshauptstadt ist nicht gegeben. Im Gegenteil: Dabei entstehen Synergien - gerade auch im kreisüberschreitenden Verkehr wie beim DirektBus Ludwigsburg - Waiblingen. Diese Art der Aufgabenerledigung hat wesentlich dazu beigetragen, dass der Nahverkehr in der Region Stuttgart einer der besten in der Republik ist. Der gute ÖPNV im gesamten Verbundgebiet wurde aktuell in einem vom VRS beauftragten Gutachten der Universität Karlsruhe bestätigt.

Die vom VRS angeführte Konkurrenz, die nach seiner Ansicht zu Problemen führt, ist allein auf die ständigen Forderungen und die ständigen Versuche des VRS, mehr Aufgaben im ÖPNV an sich zu ziehen, zurückzuführen.

e. Die Zentralisierung örtlicher Aufgaben führt zu keiner Kostensenkung

Die Landkreise und der Stadtkreis Stuttgart verfolgen im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten die Aufgabe, in ihren Gebieten gleiche Bedingungen für den ÖPNV herzustellen. Dabei werden die verkehrlichen Interessen ihrer Bürgerinnen und Bürger berücksichtigt. Durch eine Zentralisierung und „Hochkonzentration“ örtlicher Aufgaben werden diese nicht automatisch besser und kostengünstiger erledigt. Im Gegenteil: Personalkapazitäten, Planungserfahrung im Busverkehr und örtliche Kenntnisse sind beim Verband Region Stuttgart nicht vorhanden und müssten erst aufgebaut werden. Außerdem sind es gerade die Landkreise, die in der Zusammenarbeit mit ihren Städten und Gemeinden größere Kostendisziplin unter Beweis gestellt haben (siehe auch c.).

Beispielhaft sei auf die Schülerbeförderung verwiesen. Hier wird deutlich, dass eine sinnvolle und kostengünstige Planung, die alle Belange berücksichtigt, nur vor Ort möglich ist. So ist es den Landkreisen als Kostenträger für die Schülerbeförderung und als Aufgabenträger für den ÖPNV möglich, die benötigten Beförderungsleistungen für die Schüler nicht in Form von Sonderverkehren anzubieten, sondern sie in die normalen Fahrpläne zu integrieren und so kostengünstig ÖPNV-Angebote für alle Fahrgäste zu realisieren.

Heute planen die Städte und Gemeinden ganz überwiegend gemeinsam mit den Landkreisen Verkehrsverbesserungen und setzen sie um. Das Engagement des VRS erschöpft sich im Bus- und Nebenbahnbereich bisher darin, einen Tarifzuschuss in Höhe von 14,5 Prozent zu den Kosten und vereinbarten Verkehrsverbesserungen zu bezahlen. Wir halten diese Kostenbeteiligung für verzichtbar, da sie nur eine unnötige Bürokratie bei gleichzeitiger Kostensozialisierung beinhaltet. Der Zuschuss muss von den Landkreisen über die Verkehrsumlage wieder zurückerstattet werden.

f. Die Zentralisierung führt zu größerer Komplexität

Nach Ansicht des VRS könnte über den Regionalverkehrsplan ein regionales Grundangebot im ÖPNV festgelegt und regional finanziert werden. Dieser Nahverkehr „aus einem Guss“

soll ein gleichwertiges ÖPNV-Angebot in allen Teilen der Region sichern. Über dieses Grundangebot hinaus könnten die Verbundlandkreise und die Städte und Gemeinden weitere Verkehrsleistungen eigenverantwortlich bestellen und finanzieren.

Dieser Ansatz des VRS ist so nicht realisierbar. Dies wird deutlich an der Vorgehensweise des Landkreises Ludwigsburg: Die vom Landkreis und den Städten und Gemeinden initiierten Verkehrsverbesserungen werden mit bestehenden Verkehrsleistungen verflochten. So werden bereits vorhandene Leerfahrten oder Betriebsfahrten mit zusätzlichen Fahrleistungen ergänzt und im Fahrplan veröffentlicht. Gleichzeitig wird ein durchgehender Takt eingeführt und die Fahrtwege innerhalb einer Linie werden vereinheitlicht. Als Ergebnis der Verkehrsverbesserungen entsteht somit ein komplett neuer Fahrplan mit neuen Fahrzeugumläufen und Dienstplänen. Die Verkehrsverbesserungen können nicht mehr herausgelöst werden, ohne das Gesamtsystem in Frage zu stellen. Diese Verflechtungen, die eine einheitliche Planung und Finanzierung erfordern, sind unabdingbar, da nur so die maximalen Synergien gehoben werden können.

Die vom VRS angesprochenen einheitlichen Standards im Verkehrsangebot, die zur Schaffung einheitlicher Lebensverhältnisse in der Region erforderlich seien, führen zu unnötigen Kosten und gehen am tatsächlichen Bedarf vorbei. Der Verkehr im Stadtgebiet Ludwigsburg erfordert einen anderen Standard als der Verkehr in Häfnerhaslach. Der Verkehr in Häfnerhaslach muss andere Anforderungen erfüllen wie der Verkehr in den ländlichen Bereichen des Rems-Murr-Kreises oder des Landkreises Esslingen. Das Ziel darf gerade nicht die Einführung eines einheitlichen Standards im gesamten Verbundgebiet sein, sondern die Entwicklung des ÖPNV nach den tatsächlichen Bedürfnissen vor Ort. Soweit einheitliche Standards möglich sind, werden sie schon jetzt von den Aufgabenträgern über die abgestimmten Nahverkehrspläne verwirklicht.

g. Einheitliche Aufgabenträgerschaft faktisch nicht realisierbar

Zudem ist eine einheitliche Aufgabenträgerschaft im Verbundgebiet schon faktisch nicht möglich. Die Verkehre der SSB und damit verbunden die Aufgabenträgerschaft der Stadt Stuttgart sind dem Einfluss des VRS entzogen. Ein Wechsel der Aufgabenträgerschaft würde aufgrund der fehlenden „Kontrollfunktion“ des VRS gegenüber der SSB eine Direktvergabe (Inhouse-Vergabe) nach der EUVO 1370 unmöglich machen und eine Ausschreibungspflicht für die SSB-Verkehre bedeuten. Nach den bisherigen Signalen ist es sehr unwahrscheinlich, dass sich der VRS mit einer Forderung nach Übernahme der Aufgabenträgerschaft für die SSB durchsetzen kann. Auch werden jetzt vom Land als Aufgabenträger für den Regionalverkehr schon Teile der Schienenaußenstrecken-Verkehre vergeben und sind dem Einfluss des VRS auf Jahre entzogen.

h. Die Übertragung des gesamten Nahverkehrs auf den Verband ist verfassungswidrig

Eine Zentralisierung nicht regionalbedeutsamer Aufgaben beim Verband Region Stuttgart ist ein klarer Verstoß gegen den im Grundgesetz und in der Landesverfassung verankerten Subsidiaritätsgrundsatz.

Gemessen an den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts konkretisierten bundesverfassungsrechtlichen Vorgaben ist eine Übertragung der Nahverkehrsträgerschaft der Landkreise Böblingen, Esslingen, Ludwigsburg und Rems-Murr-Kreis auf den Verband Region Stuttgart verfassungswidrig. Die Nahverkehrsträgerschaft gehört zu dem vom Bundesverfassungsgericht als Mindestbestand kreiskommunaler Aufgaben geforderten Aufga-

benbestand von Landkreisen, weshalb jede ernsthafte Beeinträchtigung und damit erst recht die vollständige Entziehung der Nahverkehrsträgerschaft gegen Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG verstößt.

Eine Übertragung der Nahverkehrsträgerschaft der Landkreise Böblingen, Esslingen, Ludwigsburg und Rems-Murr-Kreis auf den Verband Region Stuttgart wäre auch nach den Maßstäben der Landesverfassung (Art. 71 Abs. 2 Satz 2 i.V. mit Satz 1, Abs. 1) verfassungswidrig. Es fehlt an hinreichend gewichtigen Gründen, um den Entzug dieses Kernbereichs der Landkreisaufgaben zu rechtfertigen.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass der ÖPNV zu den Kernaufgaben der kommunalen Daseinsvorsorge gehört, in die nicht eingegriffen werden darf, solange eine ernsthafte Beeinträchtigung solcher Aufgaben nicht nachprüfbar belegt ist.

3. Haltung der Stadt Stuttgart

Der Gemeinderat der Stadt Stuttgart hat sich in seiner Sitzung am 14.04.2011 mit dem Thema „Zuständigkeit“ befasst und eine einheitliche Aufgabenträgerschaft beim Verband Region Stuttgart abgelehnt. Der Gemeinderat hat einstimmig eine entsprechende Resolution an die Landesregierung verabschiedet. Auf die Beratungsvorlage der Stadt Stuttgart (Anlage 4) wird verwiesen.

4. Fazit

Die bisherigen Gewährsträger des ÖPNV auf Kreisebene – der Landkreis mit seinen Städten und Gemeinden – müssen sich gemeinsam massiv gegen einen solchen Eingriff wehren. Nur so kann auch künftig den Bürgern in der bisher bewährten engen Zusammenarbeit der kommunalen Träger ein am tatsächlichen Bedarf und den finanziellen Möglichkeiten orientierter ÖPNV angeboten werden. Das bloße Aufstellen von Behauptungen, der ÖPNV würde bei einer zentralen Verwaltung von Stuttgart aus besser oder billiger als heute, darf nicht für Entscheidungen auf Landesebene ausreichen. Der ÖPNV, der für große Teile unserer Einwohner von immenser Bedeutung ist, darf nicht einfach wegen des Wunschs des Verbandes Region Stuttgart nach zusätzlichen Kompetenzen leiden.

Außerdem könnte eine solche Aufgabenübertragung der Einstieg sein, weitere Kernkompetenzen, wie das Krankenhauswesen oder die Abfallbeseitigung, zu zentralisieren und dem Einfluss der kommunalen Ebene zu entziehen. Das wird immer wieder vom Verband Region Stuttgart, der regionalen IHK und dem Forum Region Stuttgart gefordert. Diese sachlich und fachlich völlig unbegründeten Ansinnen laufen dem Grundsatz der Subsidiarität, wonach eine Aufgabe möglichst nahe bei den Bürgern und von der jeweils untersten leistungsfähigen Ebene erledigt werden soll, zuwider.

Aus den genannten Gründen muss die Zuständigkeit des VRS auf den regionalbedeutsamen Öffentlichen Schienenpersonennahverkehr beschränkt bleiben. Finanzierungsverantwortung und Aufgabenträgerschaft für den ÖPNV müssen vor Ort gebündelt werden.

Außerdem haben sich der VRS und die Landkreise in einer Vereinbarung zur Zusammenarbeit vom 25.11.2005 verpflichtet, ihre Rechtsauffassungen sowie Initiativen zur Änderung der Rechtslage zurückzustellen. Diese Vereinbarung wurde von den Gremien der Kreise und des

Verbandes beschlossen. Sie wurde bis heute nicht gekündigt. Die Initiative des VRS verstößt somit gegen die eingegangene Verpflichtung.

Beschlussvorschlag:

Der Ausschuss für Umwelt und Technik empfiehlt dem Kreistag folgenden Beschlussvorschlag:

Der Kreistag des Landkreises Ludwigsburg lehnt eine Verlagerung der Zuständigkeiten im ÖPNV auf den Verband Region Stuttgart ab. Die als Anlage 3 beigefügte Resolution an die Landesregierung wird beschlossen.