

## **Positionspapier zur wiederholten Forderung des Verbands Region Stuttgart (VRS) nach einer einheitlichen ÖPNV-Aufgabenträgerschaft im Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart (VVS)**

### **I. Ausgangssituation**

Der Verkehrsausschuss des Verbandes Region Stuttgart (VRS) forderte im Herbst 2010 erneut die alleinige Aufgabenträgerschaft für den ÖPNV in der Region Stuttgart. Bereits 1998 und 2002 wurde diese Forderung erhoben. 2002 hatten sich die Aufsichtsräte von VVS, SSB und SVV eingehend mit dieser Thematik beschäftigt und eine alleinige ÖPNV-Aufgabenträgerschaft des VRS abgelehnt. 2003 hat sich auch der Gemeinderat der Stadt Stuttgart in einer Resolution an den Landtag Baden-Württemberg dieser Position fast einstimmig angeschlossen. Die Argumente aus den Jahren 1998 und 2002 besitzen trotz eines geringfügig veränderten Rechtsrahmens nach wie vor Gültigkeit.

### **II. Gründe, die gegen eine einheitliche Aufgabenträgerschaft des VRS sprechen**

#### **1. Von der Landeshauptstadt nicht gewünschte Ausschreibungspflicht für SSB-Verkehre**

Wenn der VRS Aufgabenträger für den gesamten ÖPNV in der Region Stuttgart inklusive der SSB-Verkehre würde, so hätte dies für die Stadt Stuttgart weitreichende Änderungen zur Folge. Gemäß EU-VO 1370 kann ein Aufgabenträger Nahverkehrsleistungen unter anderem nur dann direkt (ohne europaweite Ausschreibung) vergeben, wenn er als Aufgabenträger über das Unternehmen, an das er die Leistungen vergibt, „eine Kontrolle ausübt, die der Kontrolle über ihre eigenen Dienststellen entspricht“ (Art. 5(2)). Beim VRS wäre dieses sogenannte „Kontrollkriterium“ nicht erfüllt und deshalb käme es zu einem Ausschreibungszwang für die Verkehrsleistungen der SSB. Dies lehnt die Landeshauptstadt ab. Der Gemeinderat der Stadt Stuttgart hat sich mehrfach geschlossen dafür ausgesprochen (2002, 2003 und zuletzt im November 2009), dass die SSB ohne Ausschreibung mit den Nahverkehrsleistungen in Stuttgart betraut wird und die Stadt Stuttgart auch zukünftig die Aufgabenträgerschaft für den SSB-Verkehr wahrnimmt.

Im Zuge einer einheitlichen Aufgabenträgerrolle des VRS würde die enge Verzahnung zwischen der Landeshauptstadt und dem eigenen Verkehrsunternehmen SSB entfallen. Diese Verzahnung betrachtet die Stadt Stuttgart aufgrund der engen Verflechtung des Nahverkehrs mit der städtischen Verkehrspolitik und dem Städtebau als essentiell. Deshalb setzt die Landeshauptstadt auch zukünftig auf die Inhouse-/Direktvergabe an die SSB als integriertes (Betrieb, Fahrzeuge, Infrastruktur) Verkehrsunternehmen und 100%ige städtische Tochter.

## **2. Gefahr hoher Remanenzkosten einer Ausschreibung der SSB-Verkehrsleistungen**

Für eine Ausschreibung der SSB-Verkehrsleistungen müssten im Schienenbereich zunächst Infrastruktur und Betrieb getrennt werden, was für den städtischen Nahverkehr i.d.R. nachteilig ist, wie Beispiele in Europa zeigen. Die Landeshauptstadt lehnt die Trennung ab, weil die Infrastruktur untrennbar mit der Stadt verbunden ist. Sofern es im Ausschreibungsfall ein Angebot gäbe, bei dem die km-Kosten oder das Zuschussvolumen niedriger wäre, so müsste der neue Anbieter den Zuschlag bekommen, mit der Folge, dass die SSB in ihrer heutigen Form voraussichtlich liquidiert werden müsste. Aller Erfahrung nach geht dies zu Lasten der Mitarbeiter und führt gleichzeitig zu erheblichen Remanenzkosten, die die öffentliche Hand zu tragen hätte. Private Wettbewerber sind in aller Regel nicht bereit, die strukturbedingten Kosten eines Betriebsübergangs zu tragen. Die eingespielten Strukturen würden zerschlagen, das integrierte Know-how bei der SSB würde in weiten Teilen verloren gehen.

Eine Ausschreibung von ÖPNV-Verkehren führt nicht per se zu qualitativ attraktiveren ÖPNV-Angeboten. Diese Erwartungshaltung wäre verfehlt. Es gibt weder in Deutschland noch in Europa Belege für die Annahme, dass der öffentliche Nahverkehr allein durch Ausschreibungen deutlich und nachhaltig besser geworden wäre.

## **3. Gesetzeskonformität einer alleinigen ÖPNV-Aufgabenträgerschaft des VRS fragwürdig**

Das heutige Aufgabenträgersystem orientiert sich, insbesondere seit dem Inkrafttreten des Regionalisierungsgesetzes 1996, am Subsidiaritätsprinzip, das gewollte und bewährte Grundlage der politischen Steuerung in Deutschland ist. Das Subsidiaritätsprinzip gibt die Entscheidungskompetenz denjenigen, die von den Auswirkungen der Entscheidung direkt betroffen und die auch für die Finanzierung verantwortlich sind. Das garantiert Bürgernähe und verhindert einen Behörden-ÖPNV, wo fernab von den Bedürfnissen der Fahrgäste Entscheidungen getroffen werden, bei denen die Gefahr besteht, dass sie möglicherweise an der betrieblichen Realität vorbei gehen. Die heutige Arbeitsteilung berücksichtigt die unterschiedlichen Strukturen in den Städten und Kreisen der Region und ermöglicht Lösungen, die den politischen Wünschen und den finanziellen Möglichkeiten der Kommunen gerecht werden. Eine Zentralisierung der Aufgabenträgerschaft würde sehr wahrscheinlich zu schlechteren Ergebnissen führen. Nach Art. 28 II GG ist es den Gemeinden und Gemeindeverbänden ausdrücklich selbst benommen, die Angelegenheiten vor Ort selbst zu regeln, d.h. die Kommunen entscheiden, ob sie mehr oder weniger für ihren Nahverkehr ausgeben.

Nach dem Grundsatz der kommunalen Selbstverwaltung und dem Subsidiaritätsprinzip ist es also fragwürdig, ob der Landesgesetzgeber berechtigt ist, die Verkehre der SSB und die regionalen Busverkehre auf den Verband Region Stuttgart zu übertragen. Dem VRS können nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 i. V. m § 4 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über die Errichtung des Verbands Region Stuttgart „nur“ regional bedeutsame Verkehre übertragen werden, weil er eben „nur“ für regional bedeutsame Aufgaben zuständig ist. Eine Übertragung bestimmter (nicht regional bedeutsamer) Verkehre wäre ein Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie der bisherigen Aufgabenträger (Landkreise und Stadtkreis Stuttgart).

Gemäß Urteil des Staatsgerichtshofes sind „... der-S-Bahn-Verkehr und regional bedeutsame Schienenpersonennahverkehre mit Ausgangs- und Endpunkten innerhalb des Verbandsgebiets“ eindeutig regional bedeutsam. Ansonsten nehmen Städte und Kreise die Aufgabenträgerschaft für den ÖPNV und das Land für den Schienenpersonennahverkehr war.

Die vom Staatsgerichtshof genannte und im Dezember 2005 vom Verwaltungsgericht Stuttgart bestätigte Voraussetzung eines kreisgrenzenüberschreitenden Verkehrsanteils von mindestens 30 % gilt weder für den Busverkehr in den Landkreisen und die sogenannten Nebenbahnen noch für das integrierte Gesamtnahverkehrsnetz der SSB auf dem Gebiet der Landeshauptstadt Stuttgart.

#### 4. Gefährdung funktionierender ÖPNV-Strukturen

Im Mischverbund VWS besteht seit 1996 eine sehr gut funktionierende Arbeitsteilung zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen. Der Verband Region Stuttgart hat nie explizit dargestellt, was im Zuge einer einheitlichen Aufgabenträgerschaft tatsächlich verbessert und wie dies erreicht werden könne. Der Nahverkehr „aus einem Guss“ besteht seit der Gründung der Verbundstufe II im Jahr 1993. Die sieben Aufgabenträger im VWS, bestehend aus Verbundlandkreisen, der Stadt Stuttgart, dem Verband Region Stuttgart und dem Land Baden-Württemberg, arbeiten seit vielen Jahren erfolgreich zusammen. Diese Vielfalt und die gleichzeitige Notwendigkeit zur konstruktiven Zusammenarbeit hat sich bislang sehr positiv ausgewirkt und wesentlich dazu beigetragen, dass der Nahverkehr in der Region Stuttgart einer der besten in der Republik ist.

Das bestehende System der ÖPNV-Finanzierung ist komplex, aber es funktioniert seit vielen Jahren. Die Finanzierung ist gesichert und weitgehend ausgewogen. Das große Problem des Nahverkehrs ist die Finanzierung, nicht die Zahl der Aufgabenträger oder deren Organisation. Wobei jedoch festzuhalten ist, dass die Kostendeckung durch Fahrgelderlöse im VWS mit am höchsten in der gesamten Republik ist. Die Ursachen der ÖPNV-Kostenunterdeckung sind v.a. Vergünstigungen für Schüler, Auszubildende und Studenten, Sozialtarife (z.B. für Rentner), Freifahrten für Schwerbehinderte, verbundbedingte Durchtarifizierungs- und Harmonisierungsverluste und hohe (Re-)Investitionskosten in die Infrastruktur. Daran würde auch eine einheitliche Aufgabenträgerschaft unter dem Dach des VRS nichts ändern.

Würde man die Aufgabenträgerstruktur ändern, so müsste auch die Finanzierung angepasst werden. Die Landeshauptstadt würde das Defizit der SSB nicht mehr ausgleichen wollen bzw. können, da sie nicht mehr Aufgabenträger für den ÖPNV in der Landeshauptstadt wäre. Hierfür müsste dann voraussichtlich der VRS aufkommen, was schon deshalb nicht funktionieren würde, weil es die Verkehrsumlage weiter stark erhöhen und das Finanzierungssystem aus dem Gleichgewicht bringen würde. Die Verkehrsumlage des VRS ist in den letzten 15 Jahren um rund 115 Prozent gestiegen und würde weiter überproportional zulegen. Sie müsste dann komplett von den Akteuren bezahlt werden, die keinen direkten Einfluss auf die Ausgestaltung des Verkehrs haben. „Wer bestellt, bezahlt“ würde als wichtige Grundregel damit völlig außer Kraft gesetzt werden.

Die heutige Finanzierung des Verkehrs im VRS wurde vom Zweckverband Nahverkehr Region Stuttgart übernommen. Das hat schon heute zur Folge, dass die Landeshauptstadt und die Landkreise die Verkehrsumlage des VRS bezahlen, ohne dass sie die Entscheidungen der Regionalversammlung beeinflussen können.

Der Vorstand