

Auszug aus

Denkschrift 2015

zur Haushalts- und Wirtschaftsführung
des Landes Baden-Württemberg

Beitrag Nr. 20

Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg
mbH



Baden-Württemberg

RECHNUNGSHOF

Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH (Kapitel 1303 und 0620)

Die von der Nahverkehrsgesellschaft wahrgenommenen Aufgaben sind neu zu organisieren. Sie sind entweder einer Behörde oder einer selbstständigen Anstalt des öffentlichen Rechts zu übertragen. Dabei ist zu untersuchen, ob und wie die Aufgaben der Nahverkehrsgesellschaft in wirtschaftlicher Weise mit denen der neuen Landesanstalt Schienenfahrzeuge Baden-Württemberg organisatorisch zusammengeführt werden können. Doppelzuständigkeiten sind zu vermeiden.

1 Ausgangslage

Das Land übernahm 1995 vom Bund die Aufgabenträgerschaft für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV). Um die damit verbundenen Aufgaben effizient erfüllen zu können, gründete das Land die Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH (NVBW).

Seitdem berät und unterstützt die NVBW das für Verkehr zuständige Ministerium bei allen Fragen des SPNV. Ihr Aufgabenspektrum ist in einem Geschäftsbesorgungsvertrag festgelegt, der jährlich fortgeschrieben wird. Zu den Aufgaben gehören u. a. vorbereitende Arbeiten für die Ausschreibung von Verkehrsleistungen auf der Schiene, das Vertragsmanagement und das Marketing.

Die NVBW erhält vom Land jährlich ein Entgelt für die Geschäftsbesorgung, das eine volle Kostenerstattung und einen Gewinnzuschlag umfasst. Das Entgelt stieg seit der Gründung der NVBW von 1 Mio. Euro auf 8 Mio. Euro in 2014.

Die Personalstellen wurden seit der Gründung bis 2014 von 11 auf 37 erhöht. 2014 betragen die veranschlagten Personalkosten 2,7 Mio. Euro. Laut Beschluss des Aufsichtsrats wird die NVBW ab 2015 personell verstärkt. Sie hat dann künftig 40 Stellen.

Der Rechnungshof hatte sich bereits in der Denkschrift 1998, Beitrag Nr. 10, kritisch zu der mit der NVBW geschaffenen Organisationsprivatisierung geäußert. Er hatte schon damals empfohlen, dass das Land künftig keine Unternehmen in der Rechtsform des privaten Rechts begründet, die faktisch nur ein Ministerium um reine Verwaltungsaufgaben entlasten. 2014 hat der Rechnungshof geprüft, ob in der aktuellen Organisation die veränderten Schwerpunktaufgaben im SPNV optimal bewältigt werden können. Außerdem haben wir die mit der Organisationsprivatisierung verbundenen Kosten untersucht und die Betätigung des Landes als Gesellschafter der NVBW geprüft.

2 Prüfungsergebnisse

2.1 Mehrkosten der Organisationsprivatisierung

Die Mehrkosten des Landes wegen der Organisationsprivatisierung summieren sich überschlägig auf mehr als 700.000 Euro jährlich. In dieser Summe ist die faktische Belastung mit Umsatzsteuer von durchschnittlich 300.000 Euro enthalten. Das damalige Finanzministerium kam bereits 2009 bei der Umsatzsteuerbelastung zu einem ähnlichen Ergebnis, ohne ernsthaft Alternativen zu erwägen. Die übrigen organisationsbedingten Mehrkosten von mehr als 400.000 Euro werden durch den Gewinnzuschlag, Ertragsteuern, höheren Lohnaufwand für Geschäftsführer und Prokuristen, Buchhaltung, Jahresabschlussprüfung und Aufsichtsrat verursacht.

Noch unberücksichtigt sind hierbei weitere unternehmensinterne Kosten, etwa für das Rechnungswesen sowie für die Vor- und Nachbereitung der Aufsichtsratssitzungen. Auch bei den zuständigen Ministerien fallen Kosten für die beteiligungsrechtliche und fachliche Verwaltung der NVBW an. Schließlich werden künftige Gewinnausschüttungen an das Land mit 15 Prozent Kapitalertragsteuer belastet.

Die mit der Organisationsform verbundenen Kosten lassen sich kaum verringern. Insbesondere der Gewinnzuschlag wird von der Steuerrechtsprechung verlangt und ist zudem der Körperschaft- und Gewerbesteuer unterworfen. Diese Mehrkosten gehen zulasten der Mittel des Schienenpersonennahverkehrs.

2.2 Zu üppige Kapitalausstattung

Die Liquidität der NVBW ist durch den Geschäftsbesorgungsvertrag mit dem Land sichergestellt: kostendeckendes Entgelt, Gewinnzuschlag, Abschlagszahlungen. Dennoch wurden stets die erwirtschafteten Gewinne thesauriert (Jahresüberschuss 2013: 165.000 Euro). Dadurch ist das Eigenkapital von 2009 bis 2013 um 400.000 Euro auf 1,4 Mio. Euro angewachsen. Auch die flüssigen Mittel der NVBW sind kontinuierlich auf 3 Mio. Euro angestiegen. Die NVBW benötigt keine Kapitalausstattung in dieser Höhe.

2.3 Organisation und Arbeitsabläufe sind noch nicht auf die künftigen Anforderungen ausgerichtet

Die im Auftrag des Landes von der NVBW ausgeführten Tätigkeiten wurden immer wieder fortgeschrieben und ausgeweitet. Weder eine Wertigkeit der einzelnen Tätigkeiten noch ein fachlich, inhaltlicher Zusammenhang sind erkennbar. Der hierfür bei der NVBW entstandene Sach- und Personalaufwand ist nicht ausreichend nachgewiesen.

Der organisatorische Aufbau blieb seit ihrer Gründung im Wesentlichen unverändert. Der Aufgabenzuwachs der letzten Jahre schlug sich vor allem in einem stetig größer werdenden Sachgebiet 2 „ÖPNV“ nieder. Die organisatorischen und aufgabenbedingten Arbeitszusammenhänge werden dadurch nur eingeschränkt abgebildet.

2.4 Kernaufgaben - Ausschreibung und Vergabe von Verkehrsverträgen im Schienenpersonennahverkehr sowie Vertragsmanagement - bilden noch nicht den Arbeitsschwerpunkt

Das Land legte 2014 im „Zielkonzept 2025 für den Schienenpersonennahverkehr in Baden-Württemberg“ die Eckpunkte für den künftigen Ausbau und die Neuvergabe des SPNV fest. Die SPNV-Leistungen müssen öffentlich ausgeschrieben werden. Mit dem Auslaufen des Großen Verkehrsvertrags im SPNV zwischen dem Land und der DB Regio AG im Herbst 2016 werden nahezu 40 Mio. Zugkilometer in den Wettbewerb eingebracht. Daneben laufen über 20 weitere Verkehrsverträge des Landes sukzessive aus und sind neu auszuschreiben.

Ferner ist beabsichtigt, in einigen Verkehrsverträgen von der Nettobasis (das Eisenbahnverkehrsunternehmen erhält die Fahrgelderlöse) auf die Bruttobasis (das Land erhält die Fahrgelderlöse) oder zumindest auf eine Mischform aus Brutto- und Nettovertrag zu wechseln.

Um in den Ausschreibungen einen Wettbewerb zu erreichen, will das Land die Fahrzeugfinanzierung unterstützen. Hierzu errichtete das Land die neue Landesanstalt Schienenfahrzeuge Baden-Württemberg, die operativ mit der NVBW verknüpft werden soll. Das Land hat deshalb ab Mitte 2015 eine zweite Geschäftsführerstelle bei der NVBW geschaffen. Es erschließt sich nicht, warum die organisatorische Trennung zwischen der Gesellschaft und der Landesanstalt zweckmäßig sein soll. Durch die Landesanstalt werden weitere Mehrkosten für deren Rechnungslegung u. ä. entstehen, selbst wenn - wie von den Ministerien erwartet - zusätzliche Steuerbelastungen vermieden werden können.

Damit in Ausschreibungsverfahren tatsächlich Wettbewerbsvorteile realisiert werden können, muss ein komplexes Tätigkeitsfeld bearbeitet werden. Hinzu kommt ein erheblicher Zeitdruck, die Vergabeverfahren fristgerecht umzusetzen. Die Gesellschaft ist aber noch nicht auf diese neuen Arbeitsschwerpunkte ausgerichtet.

2.5 Tätigkeiten ohne Bezug zu den Kernaufgaben der NVBW

2.5.1 Geschäftsstelle „Arbeitsgemeinschaft Fahrradfreundlicher Kommunen in Baden-Württemberg e. V.“

Die Geschäftsstelle hat keine inhaltlichen Überschneidungen mit den Kernaufgaben der NVBW. Es erschließt sich nicht, warum Beschäftigte der NVBW beispielsweise für die Bearbeitung der Mitgliedsanträge oder die allgemeine Verwaltung der Geschäftsstelle zuständig sind.

2.5.2 Fahrradverkehr - Fahrradland, Radroutenplaner

Der Bereich Fahrradverkehr wurde der NVBW 2008 übertragen, da im damals zuständigen Innenministerium nur begrenzt Fachkenntnisse vorhanden

waren. Im Ministerium für Verkehr und Infrastruktur besteht inzwischen ein Referat „Rad- und Fußverkehr, Kommunale Verkehrskonzepte“, das über ein hohes Maß an Expertise verfügt. Einige Aufgaben, wie die „Radkultur“, wurden deshalb bereits von der NVBW in das Ministerium verlagert. Bei anderen ist zu hinterfragen, weshalb sie noch von der NVBW wahrgenommen werden. Hierzu gehört die Internetseite „fahrradland-bw“, auf der mit dem Logo des Ministeriums die Modalitäten der Fahrradverkehrsförderung des Landes vorgestellt werden.

2.5.3 Call Center

Der Vertrag der NVBW mit dem Betreiber des Call Centers über die telefonische Fahrplanauskunft ist zum 30.06.2016 kündbar. Bei Vertragsabschluss wurde mit Kosten je Call von 3,90 Euro (netto) kalkuliert. Die Zahl der Anrufe ist seit Jahren stark rückläufig, da für Fahrplanauskünfte die Neuen Medien genutzt werden. Die Kosten je Call steigen in der Folge rasch an und nähern sich immer mehr der sogar von der NVBW selbst als wirtschaftlich nicht mehr vertretbar dargestellten Größenordnung von 5 Euro je Call.

2.5.4 Beteiligung im Bereich Fahrgeldmanagement

2008 hat sich die NVBW an einem Unternehmen beteiligt, das in der Entwicklung des elektronischen Fahrgeldmanagements tätig ist. Die Mittel für die Kommanditeinlage von 100.000 Euro stellte das Land der NVBW zur Verfügung. Die Einlage entspricht einer Beteiligungsquote von 12,7 Prozent. Im Übrigen sind meist Verkehrsverbünde und -unternehmen beteiligt.

Das Entwicklungsunternehmen erzielt Einnahmen aus Lizenzgebühren und Erträge aus Zuwendungen des für Verkehr zuständigen Bundesministeriums und der Europäischen Union. Seit 2010 ist das Jahresergebnis negativ. Der Bund hat sich 2011 aus der Förderung zurückgezogen.

Anhaltspunkte für ein unternehmerisches Interesse der NVBW an ihrer Beteiligung können wir nicht erkennen. Auch die Beteiligungsverwaltung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft sieht den alleinigen Nutzen bei Verkehrsverbünden und -unternehmen.

2.5.5 Druck des Kursbuchs nicht kostendeckend

Die NVBW ist seit 2009 mit der Herausgabe eines gedruckten Kursbuchs beauftragt, nachdem die Deutsche Bahn AG seinerzeit Druck und Vertrieb einstellte. Das Kursbuch wurde 2010 bis 2012 in einer Auflage von je 7.000 Exemplaren und 2013 von 5.000 Exemplaren gedruckt. Die Einnahmen aus dem Verkauf konnten in keinem Jahr die Kosten für Herstellung, Druck und Vertrieb decken. Die Unterdeckung betrug in den letzten Jahren 67.000 Euro (2011), 66.000 Euro (2012) und 34.000 Euro (2013).

2.6 Das Ministerium prüft den wirtschaftlichen Einsatz der Mittel noch unzureichend

Die NVBW ist Auftragnehmer des Ministeriums. Deshalb müssen ihre Leistungen klar definiert und projektbezogen beauftragt und abgerechnet werden. Diesem Anspruch werden die pauschalierte Jahresvergütung und die interpretationsfähige Aufgabendefinition nicht gerecht. Das Ministerium kann die wirtschaftliche Auftragsabwicklung wegen der fehlenden projektbezogenen Buchungen nicht so kontrollieren, wie das in der Landeshaushaltsordnung vorgeschrieben ist. Auch in den jährlichen Schlussabrechnungen der NVBW sind die einzelnen Positionen nicht belegt und bleiben für uns in vielen Punkten nicht nachvollziehbar.

Die unzureichenden Führungs- und Kontrollinstrumente trugen dazu bei, dass die NVBW zu hohe Abschlagszahlungen erhielt und jährlich bis zu 700.000 Euro an das Ministerium zurückbezahlte.

2.7 Finanzierung befristeter Projekte unbefriedigend

In den vergangenen Jahren wurden der NVBW befristete Projekte übertragen, ohne dass die dauerhafte Finanzierung geregelt war. Dazu gehören das „Elektronische Ticketing“ und der „Fußverkehr“. Beim „Elektronischen Ticketing“ waren vier Jahre für den Aufbau eines Systems vorgesehen. Bis dahin wäre zu klären gewesen, wie die dauerhafte Finanzierung zu sichern ist. Die Projekte werden jedoch bis heute von der NVBW fortgeführt und finanziert. Die Verkehrsverbände, die von dem System einen Vorteil hätten, beteiligen sich nicht.

2.8 Aufsichtsrat nicht vertragskonform besetzt

In den Aufsichtsrat wurden sechs Mitglieder entsandt, obwohl der Gesellschaftsvertrag nur fünf Mitglieder vorsieht.

3 Empfehlungen

3.1 Organisationsform ändern

Das Land hat die auf die Gesellschaft verlagerten Aufgaben neu zu organisieren. Sie sind entweder in eine Behördenstruktur oder eine selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts zu überführen. Sodann ist die Gesellschaft aufzulösen. Dabei ist zu untersuchen, ob und wie die Aufgaben der NVBW wirtschaftlich mit denen der neuen Landesanstalt Schienenfahrzeuge Baden-Württemberg zusammengeführt werden können. Sich überschneidende Aufgaben und organisationsbedingte Mehrkosten sind zu vermeiden.

Die nachstehenden Empfehlungen gelten, solange die NVBW noch besteht, unmittelbar, im Übrigen sinngemäß.

3.2 Tätigkeitsspektrum auf die Kernaufgaben ausrichten

Die Leistungen der NVBW sind konsequent auf die inzwischen veränderten Kernaufgaben auszurichten.

Dafür sind einige der Tätigkeiten der NVBW neu zu definieren. Dies betrifft vor allem das Marketing. Mit dem Abschluss von Verkehrsverträgen auf Bruttobasis (das Land erhält die Fahrgelderlöse) muss ein Linienmarketing eingeführt werden, das mit der Dachmarkenwerbung verbunden ist. Marketinginstrumente, die nicht in das zukunftsorientierte Konzept passen, müssen aufgegeben werden.

Der NVBW sollten nur solche Projekte und Pilotvorhaben übertragen werden, deren Finanzierung und Trägerschaft nach Ablauf der befristeten Erprobung klar festgelegt ist.

Tätigkeiten ohne Bezug zu den Kernaufgaben sind aufzugeben:

Die Geschäftsstelle der Arbeitsgemeinschaft Fahrradfreundlicher Kommunen in Baden-Württemberg e. V. ist zeitnah in kommunale Verantwortung zu überführen.

Aufgaben zum Fahrradverkehr, die nicht mit den Kernaufgaben zusammenhängen, sollten an den ministeriellen oder, soweit es operative Aufgaben sind, an den nachgeordneten Bereich übergehen.

Der Betrieb des Call Centers sollte zum Vertragsende fristgerecht gekündigt werden.

Die Unternehmensbeteiligung im Bereich elektronisches Fahrgeldmanagement sollte aufgegeben werden.

Der Druck des Kursbuchs sollte unverzüglich eingestellt werden.

3.3 Zuschnitt und Definition der Aufgaben überarbeiten

Mit der für Mitte 2015 geplanten zweiten Geschäftsführerstelle ist ein neuer organisatorischer Zuschnitt notwendig. Die Aufgabendefinition muss konkret und detailliert sein. Die mit den definierten Kernaufgaben zusammenhängenden Tätigkeiten sind differenziert darzustellen.

3.4 Projektbezogenes Buchungssystem einführen

Die NVBW hat zeitnah ein kostenträger-/projektbezogenes Buchungssystem einzuführen. Das Land hat auf dieser Grundlage die Leistungen der NVBW nicht mehr durch jährliche Pauschalen zu vergüten, sondern auftrags- und projektbezogen. Die Gesellschaft muss selbst über den für die Aufgabenerledigung notwendigen Personal- und Mitteleinsatz entscheiden.

3.5 Beteiligungsverwaltung aktiver wahrnehmen

Die Beteiligungsverwaltung des Ministeriums für Finanzen und Wirtschaft hat darauf hinzuwirken, dass die Gesellschaft ihr nicht betriebsnotwendiges Kapital ausschüttet. Eine sofortige Gewinnausschüttung von mindestens 1 Mio. Euro ist vorzubereiten.

Die Beteiligungsverwaltung hat dafür zu sorgen, dass die Zahl der Aufsichtsratsmitglieder dem Gesellschaftsvertrag entspricht.

4 Stellungnahme des Ministeriums

4.1 Organisationsform ändern

Die Ministerien für Verkehr und Infrastruktur sowie für Finanzen und Wirtschaft wollen prüfen, ob die Aufgaben der NVBW in eine selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts überführt bzw. mit denen der neuen Landesanstalt Schienenfahrzeuge Baden-Württemberg zusammengeführt werden können.

4.2 Tätigkeitsspektrum auf die Kernaufgaben ausrichten

Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur stimmt dem Rechnungshof zu, dass die NVBW bei der Ausschreibung der SPNV-Leistungen zur Realisierung von Wettbewerbsvorteilen aktuell besonders anspruchsvolle Aufgaben zu bewältigen hat. Zu den Kernaufgaben der NVBW zählten heute nicht mehr nur, wie vom Rechnungshof angenommen, die SPNV-nahen Leistungen, sondern auch der Bereich „Nachhaltige Mobilität“.

Das Ministerium werde gemeinsam mit der NVBW in den kommenden Monaten eine systematische Aufgabenkritik durchführen. Geprüft werden soll dabei, ob die derzeit durchgeführten Aufgaben delegiert oder ganz eingestellt werden können.

4.3 Zuschnitt und Definition der Aufgaben überarbeiten

Eine organisatorische Anpassung der internen Strukturen der NVBW werde geprüft und umgesetzt. Um dem geänderten Aufgabenspektrum und dem modifizierten Anforderungsprofil gerecht zu werden, werde die Anlage 1 zum Geschäftsbesorgungsvertrag bei der Aufstellung des Wirtschaftsplans für 2016 entsprechend angepasst. Dabei werde darauf geachtet, die Definition der Aufgaben weiter zu konkretisieren. In den kommenden Monaten würden, unter Rückgriff auf die Empfehlungen des Rechnungshofs, die Steuerung und Effizienz der Arbeitsabläufe innerhalb der NVBW weiter optimiert.

4.4 Projektbezogenes Buchungssystem einführen

Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur begrüßt den Vorschlag des Rechnungshofs, produktbezogene Buchungen einzuführen. Die Ressourcenzuordnung auf Projekte schaffe Transparenz und ermögliche gegebenenfalls eine Priorisierung. Es werde gemeinsam mit der NVBW die Buchungssystematik prüfen und festlegen.

4.5 Beteiligungsverwaltung aktiver wahrnehmen

Das Ministerium für Finanzen und Wirtschaft wird darauf hinwirken, dass bei der Beschlussfassung über den Jahresabschluss 2014 eine Gewinnausschüttung beschlossen werde. Deren Höhe müsse noch geprüft werden.

Das Ministerium will auch für eine vertragskonforme Besetzung des Aufsichtsrats sorgen.

5 Schlussbemerkung

Der Rechnungshof betont, dass auch die Option, die Aufgaben in eine Behördenstruktur zu überführen, geprüft werden muss. Unabhängig von der Rechtsform ist das Tätigkeitsspektrum der NVBW auf die Kernaufgaben im SPNV auszurichten. Dies bezieht verkehrsträgerübergreifende, SPNV-nahe Leistungen beispielsweise beim Rad- und Fußverkehr ein. Nicht gemeint sind jedoch Aufgaben wie die Betreuung von Geschäftsstellen Dritter oder kommunaler Einrichtungen. Der Rechnungshof sieht es sehr wohl als erforderlich an, dass das Thema „Nachhaltige Mobilität“ in einem Gesamtzusammenhang bearbeitet wird. Dies kann aber nicht Aufgabe der NVBW sein, da sie die Verkehrsverträge in Milliardenhöhe steuern, begleiten und managen muss.