

## **Mitteilung**

### **der Landesregierung**

**Bericht der Landesregierung zu einem Beschluss des Landtags;  
hier: Denkschrift 2015 des Rechnungshofs zur Haushalts- und  
Wirtschaftsführung des Landes Baden-Württemberg  
– Beitrag Nr. 20: Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg  
mbH**

#### Landtagsbeschluss

Der Landtag hat am 9. Mai 2018 folgenden Beschluss gefasst (Drucksache 16/3915 Ziffer 2):

*Die Landesregierung zu ersuchen,*

*dem Landtag bis zum 31. Dezember 2018\*) erneut zu berichten.*

#### Bericht

Mit Schreiben vom 28. Februar 2019, Az.: I-0451.1, berichtet das Staatsministerium wie folgt:

Die Berichterstattung resultiert aus der Denkschrift 2015 des Rechnungshofs, Beitrag Nr. 20 zur Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg (NVBW) (Drucksache 15/7520 Abschnitt II). Bis auf die Frage der Neuausrichtung der Organisationsform sind die vom Rechnungshof angesprochenen Punkte in den bisherigen Berichterstattungen (Drucksachen 16/165, 16/2765, 16/3805) abgearbeitet.

---

\*) Der hierzu mit Schreiben des Staatsministeriums vom 21. Dezember 2018 und 29. Januar 2019 beehrten Fristverlängerungen für den Bericht zum 31. Dezember 2018 wurde bis einschließlich 28. Februar 2019 zugestimmt.

Die Empfehlung des Rechnungshofs hinsichtlich der Neuausrichtung der Organisationsform zielt auf eine Umwandlung der Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg GmbH (NVBW) in eine wirtschaftlichere Organisationsform ab. Rechtsformbedingter Mehraufwand durch zusätzliche Umsatzsteuerbelastung soll verringert werden.

Es ist erforderlich, dass auch zukünftig und dauerhaft gewährleistet bleibt, dass die bestehenden und neuen Aufgaben, die das Land der NVBW insbesondere zur Umsetzung der Aufgabenträgerschaft für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) sowie im Bereich Neue Mobilität über einen Geschäftsbesorgungsvertrag zugewiesen hat und zuweist, weiterhin *uneingeschränkt* wahrgenommen werden können. Dabei muss gewährleistet sein, dass die Aufgabenwahrnehmung der neuen Einrichtung mit geringem Steuerungsaufwand durch das Ministerium für Verkehr verbunden ist und die Organisation sich entsprechend der Anforderungen des dynamischen Umfeldes und der ambitionierten Zielsetzungen des Landes entwickeln kann.

Alternative Organisationsformen dürfen daher bezüglich einer flexiblen, effizienten und qualitativ hochwertigen Erfüllung der übertragenen Aufgaben nicht hinter der derzeitigen Organisationsform zurückstehen.

Die NVBW hat sich in den letzten 25 Jahren von einem Einzeldienstleister für wenige unterstützende Aufgaben im Zusammenhang mit der Bahnreform 1996 auf Landesebene mit anfänglich 10 Mitarbeitern zu einem Mobilitätsdienstleister mit einem breiteren Aufgabenspektrum und 92 Mitarbeitern entwickelt. Der Anspruch des Landes an eine aktive Gestaltung der Mobilität der Zukunft, bildet sich im weiterentwickelten Aufgabenportfolio der NVBW ab.

Die NVBW besteht aus vier Bereichen:

- Im Bereich des *Schienenpersonennahverkehrs* (SPNV) stemmt die NVBW alle operativen Aufgaben, die sich aus der Aufgabenträgerschaft des Landes ergeben. Dazu gehören die Durchführung von Ausschreibungen für Verkehrsleistungen als Vergabestelle des Landes, Er- und Bestellung des Jahresfahrplans, rechtliches und ökonomisches Vertragscontrolling einschließlich des Qualitätscontrollings und Vertragsmarketing. Die Umsetzung des Zielkonzepts 2025 stellt hier den Handlungsrahmen.
- Im *Öffentlichen Personennahverkehr* (ÖPNV) werden von ihr neue ÖPNV Angebotsformen wie Ruf- und Bürgerbusse und die Regiobusförderung betreut. Eine wichtige Aufgabe stellen dabei Maßnahmen zur Vernetzung der Mobilität dar.
- Bei der *Infrastrukturförderung* übernimmt die NVBW die fachtechnische Projektprüfung bei allen nach GVFG geförderten Maßnahmen und wirkt im Bereich der Schieneninfrastruktur an der Weiterentwicklung des Schienennetzes in Baden-Württemberg mit.
- Im Bereich *Neue Mobilität* werden die zentralen Zukunftsthemen der Mobilität gebündelt. Neben den bestehenden Aktivitäten zum Rad- und Fußverkehr werden darin die neuen Handlungsfelder „Digitalisierung“ und „Klimaschutz im Verkehr“ (unter Einbeziehung von Drittmitteln) aufgenommen.

Unter Beachtung dieser grundsätzlichen Transformationsvoraussetzung und Rahmenbedingungen kommen letztlich folgende Organisationsformen in Betracht:

- Eingliederung in die unmittelbare Landesverwaltung
  - als dem Ministerium für Verkehr unmittelbar nachgeordnete Einrichtung,
  - haushaltsmäßig als Landesbetrieb i. S. v. § 26 LHO geführt
- Rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR).

Dabei wurden die Kriterien: fachlich-inhaltliche Steuerungsmöglichkeit, Wirtschaftlichkeit, Qualität der Aufgabenwahrnehmung, haushaltsrechtliche Abwicklung, Personal sowie Aufwand des Transformationsprozesses, herangezogen.

Nach Bewertung dieser Kriterien kann festgestellt werden, dass sowohl eine verwaltungsinterne Einrichtung im vorstehenden Sinne einerseits als auch eine

rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts andererseits, bei einer entsprechenden Ausgestaltung den definierten Anforderungen gerecht werden können. Auf die Ausführungen der Landesregierung vom 29. März 2018 in der Landtagsdrucksache 16/3805 wird Bezug genommen.

Geklärt wurde, inwieweit die konkreten Aufgaben der NVBW, nach Umwandlung der GmbH in eine AöR bei ansonsten fortgeführtem, privatrechtlichem Beziehungsgeflecht, die bei Gründung der GmbH in Kauf genommene, zusätzliche Umsatzsteuerbelastung und der übrige rechtsformbedingte Mehraufwand entfallen könnten.

Die Rechtslage zur Neuregelung der Besteuerung der öffentlichen Hand ist weiterhin noch nicht hinreichend gefestigt, um den bei einer Anstaltslösung verbleibenden, rechtsformbedingten Mehraufwand konkret beziffern zu können. In der nachfolgenden Gegenüberstellung kann daher für die AöR nur eine Obergrenze angegeben werden.

Bei Integration der NVBW in die unmittelbare Landesverwaltung ist dagegen das gesamte Beziehungsgeflecht zwischen NVBW und Land schon im Ansatz nicht mehr umsatzsteuerrelevant (reine Innenbeziehungen im umsatzsteuerlichen Sinne). Das in der unmittelbaren Landesverwaltung fortgeführte Drittgeschäft bleibt als „Betrieb gewerblicher Art (BgA)“ weiterhin ertragsteuerpflichtig und als wettbewerbsrelevante Betätigung weiterhin umsatzsteuerpflichtig.

Der übrige rechtsformbedingte Mehraufwand der GmbH im Vergleich zu einer Aufgabenerledigung innerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung verringert sich bei einer Anstaltslösung zwar erheblich, doch entfällt er bei einer Integration in die unmittelbare Landesverwaltung naturgemäß völlig.

Zur Wahrung der fachlich-inhaltlichen Anforderungen muss bei der Integration der NVBW in die unmittelbare Landesverwaltung sichergestellt sein, dass diese hinsichtlich der Flexibilität bei der Entwicklung und Aufgabenzuweisung den Anforderungen des VM in einem dynamischen Umfeld mit hoher Änderungsgeschwindigkeit weiterhin uneingeschränkt gerecht wird. Zudem muss die Attraktivität der neuen Organisationsform für die benötigten Fach- und Führungskräfte gewährleistet sein.

Im Staatshaushaltsplan wäre bei einem Landesbetrieb und ebenso bei einer AöR, analog der derzeitigen Veranschlagung der Aufwendungen für den Geschäftsbesorgungsvertrag mit der GmbH, künftig der Zuführungsbetrag an den Landesbetrieb sowie in den Erläuterungen die jeweiligen Einnahme- und Ausgabepositionen abzubilden.

Mit Zuordnung der neuen Einrichtung zum Geschäftsbereich des VM würde die NVBW im vollen Weisungszugriff und in der umfassenden Verantwortung des VM liegen.

Der haushaltswirksame Umwandlungsaufwand besteht im Wesentlichen aus einer einmaligen Steuerbelastung, voraussichtlich in der Größenordnung von etwa 1,2 Mio. €.

Die beiden Alternativen stellen sich im Vergleich zur bestehenden GmbH zusammenfassend wie folgt gegenüber:

	<b>Unmittelbare Landesverwaltung:</b> - dem VM nachgeordnete Einrichtung, - haushaltsmäßig: Landesbetrieb (§ 26 LHO)	<b>Rechtsfähige Landesanstalt</b>	<b>GmbH</b> (bestehend)
<b>Aufgabenumfang</b>	Umfassende Zuständigkeit, soweit nicht <ul style="list-style-type: none"> <li>• VM Aufgaben selbst wahrnimmt</li> <li>• kommunale Ebene</li> </ul>	Zweckmäßig: <ul style="list-style-type: none"> <li>• substantiell wie unmittelbare Landesverwaltung</li> </ul>	Vielzahl von <ul style="list-style-type: none"> <li>• Einzel-Dienstleistungen</li> </ul>
<b>Formale Aufgabenzuweisung</b>	Klassische Verwaltungshierarchie (Landesverwaltungsgesetz)	Öffentlich-rechtlich (Einzel-Anstaltsgesetz + fachliche Standards)	Transformation in privatrechtliche Strukturen (Gesellschaftsvertrag + handelsrechtliche Einzelabwicklung)
<b>Flexibilität</b>	Weitgehend ausgestaltbar		
	Hierarchiebedingt – je nach Ausgestaltung – teilweise längere Entscheidungswege/-prozesse	Selbstverwaltung	
		im Rahmen des Anstaltsgesetzes + fachlicher Vorgaben	vorbehaltlich Einzeldurchgriffen des Landes als Gesellschafter
<b>Wirtschaftlichkeit - Haushaltsbelastung</b>			
<b>Laufend</b> (Mehrbeträge im Vergleich zur unmittelbaren Landesverwaltung)	–	<u>max.*</u> ca. 1,6 Mio. € <u>p. a.</u>	ca. 1,9 Mio. € <u>p. a.</u>
<b>Umwandlung</b>	voraussichtlich ca. 1,1 Mio. € – <u>einmalig</u> + verwaltungsinterne Neuorganisation		–

\* Die Rechtslage zur Neuregelung der Besteuerung der öffentlichen Hand ist weiterhin noch nicht hinreichend gefestigt, um den bei einer Anstaltslösung verbleibenden, rechtsformbedingten Mehraufwand konkret beziffern zu können.

Das Ministerium für Verkehr kommt im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen zum Ergebnis, dem Ministerrat vorzuschlagen, die NVBW unter den oben genannten Rahmenbedingungen in die unmittelbare Landesverwaltung zu integrieren und haushaltsmäßig als Landesbetrieb nach § 26 LHO weiterzuführen. Das Ministerium für Verkehr wird dabei unter Beteiligung des Ministeriums für Finanzen (Haushalt, Tarif) im Zuge des Reorganisationsprozesses die zwingend notwendigen Grundvoraussetzungen und Rahmenbedingungen für eine flexible, effiziente und qualitativ hochwertige Aufgabenerledigung schaffen.

Weiteres Verfahren/Zeitliche Umsetzung

Vorbehaltlich der Zustimmung durch den Ministerrat würde die Integration der NVBW in die unmittelbare Landesverwaltung erfolgen

- mittels notariell zu beurkundendem Gesellschafterbeschluss des Finanzministeriums (Beteiligungsverwaltung)
- als Gesamtrechtsnachfolge (Voll-Vermögensübertragung nach §§ 174 Abs. 1, 175 Nr. 1 UmwG).

Dabei gehen das gesamte Vermögen und sämtliche Rechtsverhältnisse grundsätzlich ohne weiteres Zutun unverändert auf das Land über und gehen automatisch im Ministerium für Verkehr auf, sodass es prinzipiell keiner Überleitungsverträge bedarf.

Davor sind im Wesentlichen erforderlich:

- Beteiligung der Personalvertretung und Information der betroffenen Beschäftigten,
- Information bzw. Abstimmung mit der Versorgungsanstalt des Bundes und der Länder,
- haushaltsrechtliche Grundlagen (Ausweis im Staatshaushaltsplan),
- Organisation innerhalb des Verkehrsressorts.

Letzteres ist mit einem erheblichen organisatorischen Aufwand verbunden.

Aufgrund der anstehenden Betriebsaufnahmen im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) in einer Vielzahl von Netzen durch neue Betreiber im Jahr 2019 und in den Folgejahren, der Durchführung von weiteren Ausschreibungsverfahren, der Umsetzung des Elektrifizierungskonzeptes des Landes Baden-Württemberg sowie des Aufbaus des Bereiches Neue Mobilität sind derzeit die Mitarbeiter innerhalb der NVBW als auch des Ministeriums für Verkehr über das Normalmaß ausgelastet.

Die ordnungsgemäße Umsetzung der zahlreichen Vorhaben hat insbesondere im Hinblick auf die angestrebten Verlagerungen des „modal-split“ bei den Verkehrsträgern absolute Priorität. Vor diesem Hintergrund wird das Ministerium für Verkehr den Transformationsprozess – unter Einbindung bzw. Beteiligung des Ministeriums für Finanzen – alsbald, aber unter Berücksichtigung der vorgenannten Aufgabenstellungen, vorbereiten, anstoßen und umsetzen.