

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Finanzen

**zu der Mitteilung der Landesregierung vom
28. Februar 2019
– Drucksache 16/5831**

**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-Würt-
temberg mbH**

Beschlussempfehlung

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Vom Bericht der Landesregierung vom 28. Februar 2019 – Drucksache 16/5831 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
 1. von einer Integration der NVBW in die unmittelbare Landesverwaltung in Form eines Landesbetriebs momentan abzusehen und die NVBW bis auf Weiteres in der Rechtsform einer GmbH weiterzuführen;
 2. dem Landtag bis 30. Juni 2021 erneut zu berichten.

04. 07. 2019

Der Berichterstatter:

Winfried Mack

Der Vorsitzende:

Rainer Stickelberger

Bericht

Der Ausschuss für Finanzen beriet die Mitteilung Drucksache 16/5831 in seiner 42. Sitzung am 4. Juli 2019. Als *Anlage* ist diesem Bericht ein Antrag von Abgeordneten der Grünen und der CDU für eine Beschlussempfehlung des Ausschusses an das Plenum beigelegt.

Der Berichterstatter führte aus, die Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg (NVBW) sei ein bedeutender Faktor für den Nahverkehr im Land. Sie leiste her-

Ausgegeben: 17. 07. 2019

ausragende Arbeit. Die Gesellschaft erledige wichtige Aufgaben in den Bereichen Schienenpersonennahverkehr (SPNV), öffentlicher Personennahverkehr und neue Mobilität sowie bei der Infrastrukturförderung. Benötigt würden Spezialisten, die diesen Aufgaben gewachsen seien. Auch bedürfe es bei der Geschäftsführung einer gewissen Flexibilität. Es müssten Möglichkeiten bestehen, die bei einer Integration der NVBW in die unmittelbare Landesverwaltung so vielleicht nicht gegeben wären.

Im SPNV stünden derzeit viele Betriebsaufnahmen an. Die Betreiber müssten dazu gebracht werden, alle Linien zu fahren, für die sie beauftragt worden seien, und dies auch noch pünktlich und mit Neufahrzeugen. Der Betrieb sei zu organisieren und zu überwachen. Die Betreiber müssten zur Erfüllung der Verträge aufgefordert werden. Bei Nichteinhaltung seien Strafzahlungen festzusetzen. Dies alles sei notwendig, um bei den Neuaufnahmen möglichst bald zu einem funktionierenden Verkehr zu gelangen. Es werde zu weiteren Ausschreibungsverfahren kommen, die alle von der NVBW durchgeführt würden. Dabei müssten sehr hohe Summen umgesetzt werden. Nach den Ausschreibungen wiederum stehe die Inbetriebnahme von Stuttgart 21 an. Hierbei werde es Umstellungen geben, um den öffentlichen Personennahverkehr in Stuttgart sowie im ganzen Land zu verbessern.

Um diese herausragenden Aufgaben für das Land und zum Wohl der Bevölkerung leisten zu können, würden gute Strukturen benötigt. Die NVBW werde gegenwärtig in der Rechtsform einer GmbH geführt. Dies habe sich bewährt. Über den Aufsichtsrat der NVBW seien die kommunalen Landesverbände beteiligt und in die Organisation eingebunden. In allen anderen Ländern, in denen der SPNV nicht kommunalisiert sei, nehme – mit Ausnahme von Thüringen – ebenfalls eine GmbH die betreffenden Aufgaben wahr.

In der gegenwärtigen Phase könne ein Wechsel der Organisationsform keinesfalls empfohlen werden. Eine Integration in die unmittelbare Landesverwaltung sei nicht sinnvoll. Auch die Alternative einer Anstalt des öffentlichen Rechts überzeuge nicht. Zwar würde dabei der Haushalt jährlich mit 300 000 € weniger belastet als bei einer GmbH, hinzu kämen allerdings einmalige Kosten für die Umwandlung.

Vor diesem Hintergrund beehrten die Regierungsfractionen mit dem von ihnen vorgelegten Antrag (*Anlage*), von einer Integration der NVBW in die unmittelbare Landesverwaltung in Form eines Landesbetriebs momentan abzusehen und die NVBW bis auf Weiteres in der Rechtsform einer GmbH weiterzuführen.

Ein Abgeordneter der SPD bemerkte, der Berichterstatter habe vorgetragen, wie wichtig die Aufgaben der NVBW für einen funktionierenden SPNV seien. Darüber bestehe hier sicher Konsens. Ob eine Organisationsform gut oder schlecht sei, hänge auch immer vom Personal ab. Im Kern habe ihn das Argument des Berichterstatters überzeugt, dass angesichts der vielen Aufgaben, vor denen die NVBW derzeit stehe, gegenwärtig der falsche Zeitpunkt für eine Umstrukturierung wäre. Diese Schlussfolgerung habe ihn allerdings etwas überrascht, da Verkehrsministerium und Finanzministerium dem vorliegenden Bericht zufolge genau zu dem gegenteiligen Ergebnis gekommen seien und angesichts der gewaltigen Aufgaben vorschlagen wollten, die NVBW in die unmittelbare Landesverwaltung zu integrieren und haushaltsmäßig als Landesbetrieb weiterzuführen. Anscheinend habe bei den beteiligten Ministerien eine gravierende Fehleinschätzung vorgelegen, was die Aufgabe der Umstrukturierung angehe. Er sei gespannt auf eine Aussage der Finanzministerin hierzu.

Eine Abgeordnete der Grünen lege dar, eine Änderung der Organisationsform zum jetzigen Zeitpunkt wäre dem Land nicht zuträglich. Dadurch würden nicht nur mittelbar Haushaltsmittel verbraucht, sondern in erster Linie die Kapazitäten der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter beansprucht. Diese Kapazitäten seien knapp und ließen sich nicht einfach aufstocken, indem Personal vom Markt zugeführt werde. Es bestehe ein gemeinsames Interesse daran, dass die Aufgaben, die bei der NVBW angesiedelt seien, gut bewältigt würden. Dies dürfe nicht durch einen Wechsel der Organisationsform gefährdet werden.

Sicherlich sei kein Abgeordneter daran interessiert, möglichst viele Umsatzsteuerepflichten zu generieren. Deshalb werde auch von vielen Personen schon länger

über einen Wechsel der Rechtsform der NVBW nachgedacht. Ob die Organisationsform einer Anstalt des öffentlichen Rechts mittelfristig die richtige Lösung wäre, könne sie jetzt nicht beurteilen. Wie sich der Mitteilung der Landesregierung entnehmen lasse, sei die Rechtslage zur Neuregelung der Besteuerung der öffentlichen Hand noch nicht hinreichend gefestigt. Daher halte sie das Verfahren für angemessen, das die Regierungsfractionen in ihrem Antrag gewählt hätten, zwei Jahre abzuwarten und sich bis 30. Juni 2021 erneut berichten zu lassen.

Ein Abgeordneter der FDP/DVP betonte, das Ergebnis, zu dem die Fachleute in den Ministerien für Verkehr und Finanzen gekommen seien, stehe dem Antrag der Regierungsfractionen völlig entgegen. Die Gründe hierfür müssten geklärt werden. Die FDP/DVP könne sich dennoch vorstellen, den Antrag zu unterstützen.

Ein Abgeordneter der AfD erklärte, seine Fraktion schließe sich den Ausführungen des Berichterstatters und der Abgeordneten der Grünen an und trage den Antrag der Regierungsfractionen mit. Allerdings würde auch die AfD interessieren, worauf die Haltung von Verkehrs- und Finanzministerium beruhe.

Eine Vertreterin des Rechnungshofs trug vor, sie teile die Einschätzung, dass die NVBW gerade wichtige Aufgaben zu erfüllen habe. Sie hielte es aber nicht für gut, wenn vom Landtag signalisiert würde, dass in den nächsten zehn Jahren eine Änderung der Organisationsform nicht angegangen werde. Würde die NVBW nämlich in den nächsten zehn Jahren nicht in eine neue Organisationsform überführt, nähme das Land von vornherein eine rechtsformbedingte zusätzliche Umsatzsteuerbelastung von knapp 20 Millionen € in Kauf. Sie bitte darum, das Ziel einer Integration der NVBW in die Landesverwaltung nicht aus dem Auge zu verlieren. Man könnte die NVBW in der bestehenden Rechtsform weiter arbeiten lassen, aber zugleich die Zeit nutzen, um eine Änderung der Rechtsform vorzubereiten. Diese sollte dann eingeführt werden, sobald sich die Gelegenheit dazu biete, um die Umsatzsteuerbelastung sparen zu können.

Vom Berichterstatter sei zuvor erwähnt worden, dass es bei der Geschäftsführung einer gewissen Flexibilität bedürfe. In den nächsten Jahren sei die Geschäftsführung der NVBW neu zu wählen. Darin sähe sie einen Anlass, über eine Verkürzung der Amtszeit der Geschäftsführung nachzudenken, um die Flexibilität zu wahren.

Der Berichterstatter erwiderte, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der NVBW leisteten täglich eine anstrengende Arbeit und müssten ein gewisses Sicherheitsgefühl an ihrem Arbeitsplatz haben. Es trüge nicht zu deren Motivation bei, wenn ständig über eine Änderung der Organisationsform nachgedacht würde.

Ein Abgeordneter der CDU unterstrich, in der jetzt geführten Diskussion müsse der Blick auch in die Zukunft gerichtet werden. Bei der Entwicklung der Mobilität würden Partner benötigt, vor allem die Kommunen, vielleicht auch noch Dritte. Vor diesem Hintergrund sähen die Regierungsfractionen in der bestehenden Rechtsform der NVBW eine bessere Aufstellung, als sie bei einer anderen Struktur gegeben wäre. Das Land sollte mit der NVBW in ihrer jetzigen Organisationsform in die Zukunft gehen und prüfen, ob sich diese Struktur weiter bewähre.

Ein Abgeordneter der SPD trug vor, im Vergleich mit anderen Bundesländern liege in Baden-Württemberg bei den Verkehrsverbänden eine Sondersituation vor. Die Zahl der Verkehrsverbände hier im Land müsse zurückgehen. Erreicht werde dies auch, wenn ein operativer Durchgriff bestehe. Dies setze einen politischen Impuls voraus.

Selbstverständlich sollte es bei der NVBW nicht zu einer dauerhaften Unruhe kommen. Dennoch bestehe Veränderungsbedarf, vor allem was die Organisationskultur selbst betreffe. Er unterstütze die Haltung des Rechnungshofs, dass eine Perspektive für die künftige Organisationsentwicklung benötigt werde und klar sein müsse, ob dies letztlich rechtliche Konsequenzen habe, die dem Land im Übrigen auch Geld einsparen würden.

Der Präsident des Rechnungshofs wies darauf hin, er könne viele der hier angeführten Argumente nachvollziehen, so z. B. den Hinweis, dass sich bei der NVBW gerade relativ viele Aufgaben kumulierten. Nach dem, was die Landesregierung

in der vorliegenden Mitteilung ausführe, scheinere der Grundansatz des Rechnungshofs aber nicht völlig falsch zu sein. Der Rechnungshof habe im Übrigen noch nicht davon gesprochen, die Organisation der NVBW zu reformieren oder deren Struktur neu auszurichten. Vielmehr gehe es zunächst um die Mehrkosten bei der Umsatzsteuer, die durch die Rechtsform der GmbH bedingt seien, in der die NVBW gegenwärtig geführt werde. Dies könne in einem Prozess durchaus den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern gegenüber kommuniziert werden, ohne sie über die Sinnhaftigkeit ihrer Tätigkeit im Unklaren zu lassen.

Die Ministerin für Finanzen teilte mit, es liege in der Natur der Sache, dass das Finanzministerium nicht immer der gleichen Meinung sei wie die Fachressorts. Oberstes Gebot für ihr Haus sei, mit den Steuergeldern sparsam und wirtschaftlich umzugehen. Deshalb sei das Finanzministerium dem Rechnungshof immer dankbar, wenn er darauf hinweise, wo dies nicht der Fall sei, bzw. Optimierungsmöglichkeiten aufzeige.

Ihr Haus sei auch für die Beteiligungsverwaltung zuständig. Die NVBW befinde sich zu 100 % in Landesbesitz. Das Finanzministerium sei im Einvernehmen mit dem Verkehrsministerium der Ansicht, dass zum jetzigen Zeitpunkt eine Überführung der NVBW in eine andere Organisationsform schwierig wäre. So müsse die NVBW derzeit eine Vielzahl an großen und komplexen Aufgaben bewältigen. Darauf sollte die Priorität gesetzt werden.

Das Thema Steuern lasse sich auf verschiedene Weise betrachten. Zum einen stelle sich die Frage, was das Land tun könne, um möglichst wenig Steuern zahlen zu müssen. Zum anderen sei gewollt, dass sich die Steuereinnahmen des Landes positiv darstellten.

Das Verkehrs- und das Finanzministerium könnten mit einer Beschlussfassung entsprechend dem Antrag der Regierungsfractionen sehr gut leben. Diese Initiative von Grünen und CDU sehe auch vor, dass die Landesregierung dem Landtag bis 30. Juni 2021 erneut berichte. Somit werde das Thema nicht ad acta gelegt, sondern könne sich der Ausschuss damit in zwei Jahren noch einmal befassen.

Der zuerst zu Wort gekommene Abgeordnete der SPD führte an, ihn habe etwas überrascht, wie die vorliegende Mitteilung der Landesregierung eben von der Ministerin interpretiert worden sei. In dieser Vorlage stehe:

Das Ministerium für Verkehr kommt im Einvernehmen mit dem Ministerium für Finanzen zum Ergebnis, dem Ministerrat vorzuschlagen, die NVBW ... in die unmittelbare Landesverwaltung zu integrieren ...

Als Fazit lese er auch, dass diese Umstrukturierung „alsbald“ „unter Berücksichtigung der vorgenannten Aufgabenstellungen“ vorbereitet, angestoßen und umgesetzt werden solle. Der Ausschuss habe Anspruch darauf, dass die Landesregierung Stellung zu der Frage beziehe, weshalb sie nun anscheinend eine andere Meinung vertrete als die, die in der Vorlage zum Ausdruck komme.

Der Abgeordnete der FDP/DVP bekräftigte, die Regierungsfractionen beantragten das Gegenteil dessen, was die Landesregierung in ihrer Mitteilung vorschlage. Ihn interessiere, worauf dieser Sinneswandel beruhe.

Die Ministerin für Finanzen hob hervor, die Landesregierung sei sich mit den Regierungsfractionen einig. In dem Antrag von Grünen und CDU werde die Landesregierung ersucht, von einer Integration der NVBW in die unmittelbare Landesverwaltung momentan abzusehen und dem Landtag bis 30. Juni 2021 erneut zu berichten. Dies sei völlig in Ordnung. Auch liege kein Sinneswandel vor. In der Mitteilung der Landesregierung komme zum Ausdruck, dass Verkehrsministerium und Finanzministerium unter Abwägung verschiedener Aspekte, die einer Entscheidung immer zugrunde lägen, zum jetzigen Zeitpunkt davon abrieten, die Rechtsform der NVBW zu ändern.

Der zuerst zu Wort gekommene Abgeordnete der SPD machte darauf aufmerksam, der Berichtstatter habe davon gesprochen, dass der Haushalt bei einer Anstalt des öffentlichen Rechts mit 300 000 € weniger belastet würde als bei einer GmbH.

In der Mitteilung der Landesregierung wiederum sei von laufenden Mehrbeträgen im Vergleich zur unmittelbaren Landesverwaltung von maximal 1,6 Millionen € bei der rechtsfähigen Landesanstalt und von ca. 1,9 Millionen € bei der GmbH die Rede. Auch werde ein einmaliger Aufwand für die Umwandlung von ca. 1,1 Millionen € angegeben. Er bitte das Finanzministerium um eine Erläuterung, wie sich die Zahlenunterschiede erklärten und von welchen Kosten es konkret ausgehe.

Die Ministerin für Finanzen brachte zum Ausdruck, die vom Berichterstatter erwähnten 300 000 € entsprächen einfach der Differenz zwischen den von ihrem Vorredner erwähnten Beträgen 1,9 Millionen € und 1,6 Millionen €. Zu der Zahlenangabe für die rechtsfähige Landesanstalt – „max. ca. 1,6 Mio. € p. a.“ – werde in einem Sternchenvermerk noch erläutert:

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.

Auch in dieser Hinsicht würden die nächsten ein, zwei Jahre mehr Klarheit bringen, um abschätzen zu können, wie hoch die Steuerersparnisse bei unterschiedlichen Rechtsformen wären.

Der zweite schon zu Wort gekommene Abgeordnete der SPD zeigte auf, die Opposition sei über den Sinneswandel der Regierungskoalition kurzfristig informiert worden. Seine Fraktion werde sich bei der Abstimmung über den Antrag der Regierungsfractionen der Stimme enthalten. Es habe keinen Wert, sich in der bestehenden Situation zu entscheiden, weil offenbar ein Konflikt kaschiert werden solle.

Sodann stimmte der Ausschuss dem Antrag von Abgeordneten der Grünen und der CDU (*Anlage*) bei einigen Enthaltungen mit allen übrigen Stimmen zu.

17. 07. 2019

Mack

Anlage

**Landtag von Baden-Württemberg
16. Wahlperiode**

Antrag

**der Abg. Thekla Walker u. a. GRÜNE und
der Abg. Tobias Wald u. a. CDU**

**zu der Mitteilung der Landesregierung vom 28. Februar 2019
– Drucksache 16/5831**

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

Der Landtag wolle beschließen:

- I. Vom Bericht der Landesregierung vom 28. Februar 2019 – Drucksache 16/5831 – Kenntnis zu nehmen.
- II. Die Landesregierung zu ersuchen,
 1. von einer Integration der NVBW in die unmittelbare Landesverwaltung in Form eines Landesbetriebs momentan abzusehen und die NVBW bis auf Weiteres in der Rechtsform einer GmbH weiterzuführen;
 2. dem Landtag bis 30. Juni 2021 erneut zu berichten.

04. 07. 2019

Walker, Bay, Manfred Kern, Lindlohr, Dr. Rösler, Saebel, Salomon GRÜNE

Wald, Klein, Kößler, Mack, Paal, Dr. Schütte CDU