

Zweckverband Nahverkehr Westfalen – Lippe NWL

50. Sitzung der Verbandsversammlung NWL am 05.07.2018 in Unna

Öffentliche Sitzung

TOP: 3

Vorlage: ÄR 449/18

Aufbauorganisation NWL

Berichterstatter: Herr Dr. Conradi

Verfasser: Herr Künzel/Herr Dubbi

Kosten: keine

Vorberatung: ☒ Ja, Ältestenrat am 25.06.18
☐ Nein

Beschlussvorlage: ☒ Ja

Mitteilungsvorlage: ☐ Ja

- Zustimmung der Mitgliedszweckverbände erforderlich: ☐ Ja ☒ Nein
- Falls ja: ☐ ZWS ☐ nph ☐ ZRL ☐ VVOWL ☐ ZVM
- ☒ Einfache Mehrheit ☐ 2/3 Mehrheit ☐ Einstimmig

Beschlussvorschlag:

1. Die Einführung einer Abteilungsstruktur gemäß Anlage 1 für die Verwaltung des NWL wird mit Wirkung zum 01.01.2019 beschlossen. Der Verbandsvorsteher wird mit der Umsetzung beauftragt.
2. Eine Aufgabe der dezentralen Geschäftsstellen ist hiermit ebenso wenig verbunden wie eine grundsätzliche Änderung der bislang in den Geschäftsstellen schwerpunktmäßig wahrgenommenen Aufgaben.
3. Die Leitung der neu geschaffenen Abteilungen wird nach Eignung, Leistung und Befähigung besetzt. Für die erstmalige Besetzung können die Geschäftsführer der Mitgliedszweckverbände ihr Interesse für eine Abteilungsleitung bekunden. Kann auf dieser Grundlage keine Besetzung erfolgen, wird die Stelle durch interne Ausschreibung unter allen Mitarbeitenden mit SPNV-Aufgaben besetzt.
4. Die Geschäftsführer der Mitgliedszweckverbände werden zu NWL-Regionalleitern in ihrem Gebiet bestellt.



Dr. Ulrich Conradi
Verbandsvorsteher NWL

Aufbauorganisation NWL**Öffentliche Sitzung****Begründung:****1. Ausgangspunkt**

In der Verbandsversammlung am 28.05.2018 wurde unter TOP 8 (Vorlage Nr. 446/18) der Vorschlag zur Änderung der Aufbauorganisation vorgestellt. Auf die dortigen Ausführungen wird verwiesen. Ergänzend wird wie folgt ausgeführt:

2. Bewahrung der Dezentralität

Der vorliegende Vorschlag bezieht sich ausschließlich auf eine Änderung der **Aufbauorganisation der Verwaltung** des NWL. Hiervon ausdrücklich nicht betroffen ist eine Änderung der Organisation der politischen Willensbildung generell sowie der Meinungsbildung in den Mitgliedszweckverbänden (MZV). Die regionale (dezentrale) Einflussnahme auf Entscheidungen des NWL wird durch den vorliegenden Vorschlag nicht tangiert. So verbleibt es insbesondere bei den Mitwirkungsrechten der MZV laut Satzung des NWL.

Die Verwaltung des NWL ist heute auf **5 Standorte** verteilt, nämlich die Hauptgeschäftsstelle des NWL in Unna (zusammen mit der ZRL-Geschäftsstelle) sowie die weiteren Geschäftsstellen, die an den Standorten der Verwaltungen der MZV (Münster, Bielefeld, Paderborn, Siegen) angesiedelt sind. Diese Struktur wird durch den vorliegenden Vorschlag zur Einführung der Abteilungsstruktur nicht tangiert.

In den einzelnen Geschäftsstellen werden jeweils die nachfolgend dargestellten **Schwerpunktaufgaben** wahrgenommen.

<u>Geschäftsstelle</u>	<u>Schwerpunktaufgabe</u>
Münster	Fahrzeugplanung ,Infrastrukturförderung, Aufstellung Nahverkehrsplan
Bielefeld	Wettbewerbsverfahren, Marktforschung und KC ITF
Paderborn	Tarif und Vertrieb sowie Fahrgastinformationen
Siegen	Strategisches Qualitätsmanagement und Sicherheit im SPNV
Unna	Westfälische Interessenvertretung ITF/Landesnetz, Grds. Infrastrukturangelegenheiten.
Alle Gs	Vertragsmanagement

Durch den vorgelegten Vorschlag soll sich auch hieran nichts ändern. Gleichwohl kann nicht ausgeschlossen werden, dass es insoweit irgendwann einmal zu sachbezogenen Aufgabenverlagerungen kommen kann. In einem solchen Fall wäre zu prüfen, welche Aufgaben zum Ausgleich dann an der jeweiligen Geschäftsstelle anzusiedeln wären.

Aufbauorganisation NWL

Öffentliche Sitzung

Ändern soll sich demgegenüber die **Steuerung der Aufgabenerledigung** innerhalb der Verwaltung des NWL. Generell ist es geboten, regelmäßig Änderungsbedarfe in der Auf- und Ablauforganisation einer Verwaltung zu überprüfen. Die von der Verwaltung des NWL zu bewältigenden Aufgaben haben in den vergangenen Jahren sowohl quantitativ als auch qualitativ zugenommen. Das zur Verfügung stehende jährliche Budget ist auf über 350 Mio. € angewachsen, bis 2032 sind vom NWL ca. 6 Mrd. € zu verantworten! Die Komplexität und Kostenintensivität vieler Sachverhalte (z.B. RRX, Digitalisierung, Tarif) aber auch ein notwendiges Finanzmanagement bzw. eine effiziente Finanzsteuerung erfordern eine sorgfältige Bearbeitung durch spezialisiertes Personal und eine fachliche Steuerung.

Die (Auf- und Ablauf-) Organisation der NWL-Verwaltung entspricht – wie bereits in der Verbandsversammlung am 28.05.2018 dargelegt wurde – **zzt. nicht in hinreichendem Umfang den künftigen Anforderungen**. So ist die Aufgabenwahrnehmung zzt. geprägt von langen Entscheidungswegen, hohem internen Abstimmungsbedarf sowie einer uneffektiven Fach- und Finanzsteuerung bei hohem (steuerfinanziertem) Finanzbudget. Beispielhaft sei auf die aktuellen Erfahrungen im Zusammenhang mit der Finanzplanung bis 2032 hingewiesen. Naturgemäß unterliegt eine dezentrale Verwaltungsorganisation besonderen Herausforderungen. Gelingt es nicht, die v.g. Defizite zu beseitigen, wird sich das dezentrale Organisationsmodell auf Dauer nicht rechtfertigen lassen. **Der vorliegende Vorschlag dient** insoweit gerade **der Sicherung der dezentralen Verwaltungsstandorte**.

3. Stellungnahme des Personalrates vom 18.05.2018

Auf die Stellungnahme des Personalrates vom 18.05.2018 wird hingewiesen. Einige Punkte mit Bezug zur vorgeschlagenen künftigen Aufbauorganisation sollen hier herausgegriffen werden.

Der Personalrat unterstützt grundsätzlich **den vorliegenden Vorschlag** zur Einführung der Abteilungsstruktur. In seiner Stellungnahme vom 18.05.2018 führt er u.a. aus: *„Inhaltlich sind in dem vorgestellten Modell der Aufbauorganisation Aspekte wie eindeutige Zuständigkeiten und Weisungsbefugnisse, Vermeidung von Loyalitätskonflikten auf Seiten der Beschäftigten sowie Schaffung von Entwicklungsmöglichkeiten für die Beschäftigten berücksichtigt, die auch vom Personalrat unterstützt werden“*.

Gleichwohl lässt der Personalrat erkennen, dass er den **vorliegenden Vorschlag für nicht weitreichend genug einschätzt**, in dem er formuliert: *„Ob der hiesige Änderungsansatz an dieser Stelle zu wenig ambitioniert ist und damit unter den Möglichkeiten des politisch Machbaren bleibt, ist aus unserer Perspektive schwierig einzuschätzen und wird somit mit diesem Schreiben nicht bewertet.“* Insoweit kann ergänzend auf die Ergebnisse der **Mitarbeiterbefragung aus 2017** verwiesen werden, nach der insbes. auch in Bezug auf die Struktur und die Organisation der NWL-Verwaltung eine eindeutig kritische Einschätzung erfolgt ist. Die Ergebnisse liegen der Verbandsversammlung vor.

Aufbauorganisation NWL

Öffentliche Sitzung

Kritisch wird insbesondere das vorgesehene Interessenbekundungsverfahren für die MZV-Geschäftsführer auf die neu geschaffenen Abteilungsleitungsstellen und die damit verbundene mögliche personelle Dreifachfunktion (Geschäftsführer MZV, Regionalleiter und Abteilungsleiter) **gesehen**. Die Stellungnahme wurde den Mitgliedern der Verbandsversammlung in der Sitzung am 28.05.2018 zur Verfügung gestellt.

Hinzuweisen ist indes darauf, dass die **MZV-Geschäftsführer bereits heute multiple Aufgaben und Funktionen** haben. So sind sie vorrangig (gemäß MZV-Satzungen) für die Aufgabenerledigung der jeweiligen MZV verantwortlich. Zusätzlich übernehmen Sie die Leitung der NWL-Geschäftsstelle vor Ort und schließlich repräsentieren sie bereits heute den NWL in ihrer jeweiligen Region und bringen andererseits die Interessen ihrer Region in die Verwaltung des NWL ein. Die letztgenannte Funktion sollen sie weiterhin, nunmehr unter der Bezeichnung als „Regionalleiter“, wahrnehmen. Die Verantwortlichkeit für ihren eigenen MZV bleibt satzungsgemäß ohnehin bestehen (dies ist nicht Angelegenheit des NWL). Jedoch fällt im vorgeschlagenen Abteilungsmodell die Verantwortung für die fachliche Steuerung der SPNV-Verwaltungsaufgaben in der jeweiligen Geschäftsstelle weg. Insoweit ist es aus Sicht des Verbandsvorstehers und der Geschäftsführung des NWL gerechtfertigt und notwendig, den betroffenen Personen ersatzweise die Leitung einer der neu gebildeten Abteilungen über ein Interessenbekundungsverfahren anzutragen. Eine Mehrbelastung gegenüber dem Status Quo wird hierin entgegen der Auffassung des Personalrates zum einen nicht gesehen. Zum anderen liegt es aber auch im Interesse des NWL, von den Qualifikationen und dem Erfahrungsschatz der derzeitigen MZV-Geschäftsführer gerade in der Übergangszeit der Einführung des Abteilungsmodells zu profitieren und einen reibungslosen Übergang zu ermöglichen.

4. Ziel: Stärkung des Einflusses im Land NRW

Der NWL ist flächenmäßig der größte und einwohnerbezogen der zweitgrößte SPNV-Aufgabenträger in NRW. Bundesweit handelt es sich um den siebtgrößten Leistungsbesteller. In der Vielfalt und Leistungskraft der im Verbandsgebiet zusammengefassten Regionen repräsentiert der NWL einen wesentlichen und wichtigen Teil Nordrhein-Westfalens.

Der Einfluss des NWL auf Landesebene bleibt demgegenüber weit hinter der Bedeutung Westfalen-Lippes bzw. des NWL-Verbandsgebietes zurück. Diese Einschätzung wurde über die Parteigrenzen hinweg von einer Vielzahl der Mitglieder der Verbandsversammlung im Verfahren zur Auswahl des neuen Geschäftsführers 2017 mehrfach bestätigt. Die Ursachen dürften vielfältig sein. So ist z.B. die Zahl der Landtagsabgeordneten aus dem NWL-Verbandsgebiet vor dem Hintergrund der Einwohnerzahl geringer als im VRR-Verbandsgebiet. Trotz zunehmender Bedeutung für die 5,3 Mio. im Verbandsgebiet wohnenden Menschen ist der Stellenwert des SPNV im flächengeprägten NWL naturgemäß ein anderer als in den Verdichtungsräumen der Verbandsgebiete von VRR und NVR.

Aufbauorganisation NWL

Öffentliche Sitzung

Nicht verkannt werden darf indes, dass **der NWL bislang weder als einheitlicher noch als starker Verband wahrgenommen wird**. Dementsprechend konnte er seine Interessen im Land häufig nicht oder nur schwer zur Geltung bringen. Beispiele sind aus der Vergangenheit bekannt.

- So wurden dem NWL seitens des Landes kurzerhand über die Pauschalverordnung, die wichtigste Finanzierungsquelle des NWL, 2016 zunächst fast 9 Mio. € zugunsten des NVR entzogen. Nach der Einigung der Mittelzuweisungen des Bundes an die Länder (sog. Regionalisierungsmittel) und eine damit verbundene erhebliche Verbesserung für NRW wurde diese Benachteiligung des NWL zwar revidiert. Erkennbar war indes, wo der stärkere Einfluss auf Entscheidungen des Landes liegt.
- Eine ähnliche Erfahrung musste der NWL im Zuge der Neufassung des ÖPNVG 2017 machen. So wird nach wie vor der Flächenanteil lediglich zu 2% als Grundlage der Mittelzuweisungen nach § 11 Abs. 2 ÖPNVG berücksichtigt. Zwar stellt dies eine Verbesserung gegenüber den vorherigen 1% dar. Da im SPNV aber die Entfernungen (der NWL hat das längsten Schienennetz in NRW) ein wesentlicher Kostenverursacher sind, muss auch die jetzt geltende Berücksichtigungsquote als nicht angemessen gewertet werden.
- Gleiches gilt für die Verteilung der Investitionsmaßnahmenmittel nach § 12 ÖPNVG auf die drei Aufgabenträger. Trotz des Flächenanteils von 57% der Landesfläche NRW's beträgt der Anteil des NWL lediglich 16,6%. Zwar kann ein gerechter Verteilungsschlüssel nicht ausschließlich oder vorrangig über den Flächenanteil bestimmt werden sondern muss den Bevölkerungsanteil und auch weitere Kriterien sachgerecht berücksichtigen. Dennoch hat der NWL im seinerzeitigen Gesetzgebungsverfahren die Erfahrung machen müssen, dass eine Bereitschaft seitens des Landes, den berechtigten Forderungen des NWL entgegen zu kommen, nur begrenzt vorhanden war.
- Aktuell zeigt sich dies auch in der Frage etwaiger Finanzausgleiche zwischen den Aufgabenträgern infolge einer Änderung des Trassenpreissystems der Deutschen Bahn. Zwar ist eine Entscheidung hierzu bislang nicht ergangen. Jedoch gibt es deutliche Hinweise aus dem Ministerium, dass dieses eine Einigung und Ausgleichsregelung zwischen den SPNV Aufgabenträgern allein auf der Grundlage der veränderten Trassenkosten erwartet und sich insofern die Position des VRR zu eigen macht, zugleich aber kategorisch ablehnt, ebenfalls zu betrachtende Finanzeffekte aus dem bevorstehenden Ausschreibungen insbes. im VRR einzubeziehen.
- Nicht vergessen werden darf, dass seitens der Landespolitik immer mal wieder Forderungen nach der Gründung einer Landesnahverkehrsgesellschaft aufkommen. Es darf bezweifelt werden, dass sich dadurch irgendwelche wesentlichen Vorteile für den SPNV im Verbandsgebiet generieren ließen. Die kommunale Verankerung der SPNV-Aufgabenträger in NRW hat erst zu den erheblichen Erfolgen der letzten Jahre (Steigerung der Nutzerzahlen, der Verbindungen, der Qualitäten) geführt. Diese sollten nicht durch ineffiziente Aufgabenwahrnehmung oder auch nachhaltige Differenzen innerhalb der sowie zwischen den kommunalen Aufgabenträgern gefährdet werden.

Aufbauorganisation NWL**Öffentliche Sitzung**

Die Struktur mit 6 Zweckverbänden (von denen nur der NWL SPNV-Aufgabenträger ist), die sich regelmäßig zu SPNV-Themen äußern, ist für eine einheitliche Wahrnehmung außerhalb des NWL-Verbandsgebietes nicht hilfreich. Vielmehr führt dies zu einer **Schwächung** der wichtigen **Interessen Westfalen-Lippes** im SPNV, insbes. wenn die Positionierungen deutlich abweichend oder sogar in bewusste Opposition zum NWL erfolgen. Gelingt es nicht, ein einheitlicheres Auftreten bei wesentlichen Themen dauerhaft zu gewährleisten, wird die dezentrale Organisation des NWL zu einem Standortnachteil Westfalen-Lippes. Dies gilt es zu verhindern. **Ziel sollte es vielmehr sein, die dezentrale Organisation als Stärke des NWL zu entwickeln** und so die Interessen Westfalen-Lippes besser als bislang zur Geltung bringen zu können.

Bezogen auf die Verwaltung des NWL bedeutet das, dass die dargestellten Defizite beseitigt und die Organisationsstruktur den aktuellen und künftigen Herausforderungen angepasst werden muss. **Die mit SPNV-Aufgaben betrauten Mitarbeitenden sind hoch spezialisiert und motiviert, den SPNV in Westfalen-Lippe flächendeckend weiter zu entwickeln** und voran zu bringen. Offenkundig gelingt es aber nicht, das vorhandene hohe Potential effektiv so einzusetzen, dass ein größtmöglicher Nutzen bewirkt wird. Hierauf zielt der vorliegende Vorschlag zur Weiterentwicklung der Aufbauorganisation ab, mittels der Einführung der Abteilungsstruktur eine klarere Zuordnung der fachlichen Steuerung und Verantwortung zu bewirken.

5. Weitere Einbindung Personalrat NWL

Gem. dem LPVG ist der Personalrat bei Organisationsentscheidungen weiterhin umfassend zu informieren.

6. Weiteres Vorgehen

Die Umsetzung der neuen Aufbauorganisation ist zum 01.01.2019 vorgesehen. Der Vorschlag zur Aufbauorganisation wird nach der Erstberatung in der NWL Versammlung am 28.05.2018 in die NWL Verbandsversammlung am 05.07.2018 formal eingebracht und kann in den Fraktionen und Regionen beraten werden. Die abschließende Beschlussfassung zur Umsetzung ist in der NWL Verbandsversammlung am 04.10.2018 vorgesehen.