

Informationsvorlage der Verwaltung

Gremium	Sitzung am	Beratung
Stadtentwicklungsausschuss	16.04.2024	öffentlich

Beratungsgegenstand (Bezeichnung des Tagesordnungspunktes)

Sachstand zur Revision der Westfalentarif GmbH

Betroffene Produktgruppe

keine

Auswirkungen auf Ziele, Kennzahlen

keine

Auswirkungen auf Ergebnisplan, Finanzplan

keine

Ggf. Frühere Behandlung des Beratungsgegenstandes (Gremium, Datum, TOP, Drucksachen-Nr.)

keine

Sachverhalt:

Ausgangspunkt der Revisionsabsicht

Der WestfalenTarif wurde am 01.08.2017 eingeführt. Er löste die bis dahin angewendeten Gemeinschaftstarife in Westfalen-Lippe ab, im Bereich des VVOWL endete die Anwendung des Tarifes „Der Sechser“ mit der Einführung des WestfalenTarifs.

Für die Stadt Bielefeld nimmt die moBiel GmbH die Rolle der Gesellschafterin in der OWL Verkehr GmbH (nachfolgend „OWL V“) wahr. Demensprechend gibt es einen engen Austausch zwischen der Stadt Bielefeld und moBiel über alle tariflichen Belange der OWL V bzw. der WestfalenTarif GmbH (nachfolgend „WTG“).

Der WestfalenTarif ist seit seiner Gründung in eine

- sog. „gemeinsame Ebene“ – das sind einheitliche Preise und ein einheitliches Ticketsortiment ab Preisstufen 6 aufwärts,
- sog. „regionale Ebene“ – das sind weiterhin eigenständige Preise und Ticketsortimente in den Gebieten der ehemaligen Gemeinschaftstarife sowie
- eine „lokale Ebene“, die in einzelnen Städten (i.d.R. mit eigener ÖPNV-Aufgabenträgerschaft) praktiziert wird,

unterteilt.

Das Management des WestfalenTarifes erfolgt seit seiner Einführung grundsätzlich durch die 2017 neu gegründete WTG. Für die Ausgestaltung der regionalen und der lokalen Ebene sind weiterhin die Gesellschaften aktiv, die die ehemaligen Gemeinschaftstarife gemanagt haben. Im Bereich des VVOWL ist dies die OWL V. Gesellschafter der WTG sind bislang neben der OWL V, der NWL, die Tarifgemeinschaft Münsterland/Ruhr-Lippe GmbH (TGM-RL), die Verbundgesellschaft Paderborn/Höxter (VPH) sowie die Verkehrsgemeinschaft Westfalen-Süd GbR (VGWS). Für die Stadt Bielefeld nimmt die moBiel GmbH die Rolle als Gesellschafterin der OWL V ein. Dadurch ist eine Mitwirkungsmöglichkeit der städtischen Gremien am Tarifgeschehen aktuell gesichert. Bereits bei Gründung der WTG im Jahre 2017 wurde beschlossen, im Jahr 2021 einen Revisionsprozess (Revision der Effektivität der Organisation und der internen Arbeitsabläufe mit dem Ziel der Prozessoptimierung) zu starten, dabei war eine gutachterliche Begleitung vorgesehen. Als Gutachter konnte PricewaterhouseCoopers GmbH (PwC) gewonnen werden. Der Gutachterauftrag beinhaltet die drei Phasen A (Grobkonzept), B (Vertiefung) und C (Umsetzung). Am 5. Juni 2023 hat PwC die Dokumentation zur Phase B, hier konkret zur Ausgestaltung einer zukünftigen neuen Organisationsstruktur der WTG, vorgelegt. Zentrale Ergebnisse der Phase B sind die Änderungen der bisherigen Organisations- und Entscheidungsstrukturen in der WTG, die mit einer veränderten Finanzierungsstruktur einhergehen. Auch soll der Tarif selbst in Zukunft nur noch durch die gemeinsame Ebene sowie eine Ebene der Städte und Kreise als gesetzliche Aufgabenträger des ÖPNV gekennzeichnet werden.

Die vorliegende Vorlage baut im Wesentlichen auf eine Beratung des VVOWL in der Verbandsversammlung des VVOWL am 27.09.2023 zum selben Thema auf. Nachfolgend werden hier die wichtigsten mit der Revision beabsichtigten Ziele kurz zusammengefasst und auch die speziellen Folgen der jeweils vorgesehenen Änderungen für die Stadt Bielefeld als Aufgabenträgerin bzw. der moBiel GmbH kurz beschrieben:

1. Subsidiarität – vom 3- zum 2-Ebenen-Modell

Mit der Revision soll der WestfalenTarif selbst neugestaltet werden. Wesentliches Element der Neugestaltung ist der Vorschlag, zukünftig keine quasi selbständigen teilräumlichen – oder „regionalen“ – Ebenen innerhalb des WestfalenTarifs mehr vorzuhalten. Die v. g. regionalen Ebenen finden heute vereinfacht ausgedrückt ihren Ausdruck darin, dass in jeder Teilregion (im VVOWL-Gebiet als „TeutoOWL“ bezeichnet) auch mehr als sechs Jahre nach Einführung des WestfalenTarifs weiterhin eigenständig regionale Preise für die Preisstufen 1 – 5 festgesetzt werden oder das Gebiet TeutoOWL als eigenständiges Netz definiert wird, in dem Tickets wie das 60plus-Abo oder das FunAbo grenzenlos gelten. Dieser Zustand ist bereits vielfach als „de-facto-Weiterbestehen“ des Vorgängertarifs „Der Sechser“ kritisiert worden.

Weiterhin möglich sein sollen nach dem neuen 2-Ebenen-Modell Freiheiten zur Gestaltung des WestfalenTarifes innerhalb der Gebiete der gesetzlichen Aufgabenträger des ÖPNV, also auf Stadt- oder Kreisebene, die sich allerdings nur auf die Preisgestaltung beziehen.

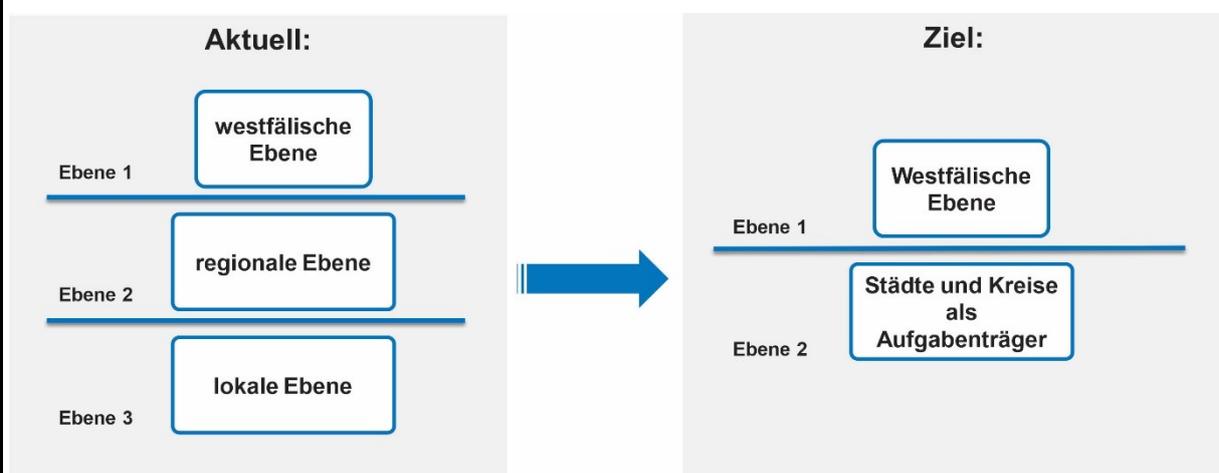


Abbildung 1. Darstellung des Subsidiaritätsprinzips

Folge bei einer Umsetzung des Ansatzes:

Konsequenz des Wegfalls der regionalen Ebene wäre, dass bestimmte Ticketmerkmale (bspw. die Übertragbarkeit von Abonnements), die nur in „TeutoOWL“ gegeben sind, wegfallen würden.

Für die lokale Ebene wurde das Subsidiaritätsprinzip bislang so formuliert, dass die Möglichkeit besteht, für die städtische Preisstufe (hier: Preisstufe BI) lediglich Preishöhen der Tickets des westfälischen Stammsortiments zu bestimmen. Konsequenz wäre dann, dass es nicht mehr möglich wäre, spezielle oder politisch begrüßte Tarifangebote, wie bspw. das ClipTicket oder das (inzwischen ausgelaufene) MieterAbo, nur für die Stadtpreisstufe Bielefeld dauerhaft einzuführen. Tickets können zwar im Rahmen eines Pilotverfahrens auf lokaler Ebene in der Preisstufe Bielefeld erprobt werden. Nach Ablauf der Pilotphase muss das Angebot aber entweder für den gesamten Raum des WestfalenTarifs eingeführt oder vom Markt genommen werden.

Bewertung

Mit dem Wegfall der regionalen Ebene **sind nicht zwingend wesentliche Nachteile** für die Stadt Bielefeld und die Bielefelder Bürgerinnen und Bürger verbunden.

In Bezug auf die lokale Ebene stellt die derzeitige Ausformulierung des Subsidiaritätsprinzips einen großen Nachteil dar. Hierzu wurde mehrfach von moBiel und der Verwaltung der Stadt Bielefeld Kritik angebracht. Es muss weiterhin möglich sein, auf politische Wünsche zu reagieren und auch dauerhaft Ticketangebote einzuführen, die auf den städtischen Markt zugeschnitten sind. Dies gilt umso mehr nach der Einführung des Deutschlandtickets. Durch dieses Ticketangebot sind Angebote der westfälischen und regionalen Preisstufen praktisch bedeutungslos geworden, während Angebote der Preisstufe Bielefeld weiterhin stark nachgefragt werden. Erfolgt keine Anpassung des Subsidiaritätsprinzips für den lokalen Markt, wären erfolgreiche lokale Angebote, die zur Marktausschöpfung beitragen (bspw. das ClipTicket) und/oder politisch begrüßt werden (bspw. das inzwischen ausgelaufene MieterAbo) nicht mehr möglich. Die Anforderung, dass das Angebot in gesamten Raum des WestfalenTarifs eingeführt wird, setzt extrem hohe Hürden.

2. Erwartete Konsequenz des 2-Ebenen-Modells: Schnellere Entscheidungsfindung

Entscheidungen auf „regionaler Ebene“ zur Ausgestaltung des WestfalenTarifes (hier: Gremien der OWL V) werden mit Wegfall der regionalen tariflichen Ebene entbehrlich. Das heißt nicht, dass die OWL V für alle Gesellschafter ihre Existenzberechtigung verliert.

Innerhalb der Gremien der WTG sollen Stimmanteilsregelungen und Beschlussquoren zudem vereinfacht werden.

Folge bei einer Umsetzung des Ansatzes:

Mit dem Wegfall der regionalen Entscheidungs-Ebene werden nur noch Entscheidungen durch die westfälische Ebene sowie der Städte und Kreise als gesetzliche Aufgabenträger des ÖPNV bestimmend sein. Das hat zur Folge, dass die Entscheidungswege bzgl. der Ausgestaltung des WestfalenTarifes kürzer werden.

Für die moBiel entfällt damit die Befassung mit dem Tarif in Gremien der OWL V, was den entsprechenden Aufwand reduzieren wird.

Die Entscheidungen zu Fragen des Tarifs in den Gremien der WTG werden bereits heute durch die erlösverantwortlichen Partner im dortigen WestfalenTarif-Ausschuss getroffen; auch die moBiel ist dort mit Stimmrecht vertreten, obwohl sie selbst aktuell nicht Gesellschafterin der WTG ist. Ihr direktes Mitwirkungsrecht im WestfalenTarif-Ausschuss ist über die Entsendung durch die OWL V (deren Gesellschafterin die moBiel ist) in dieses Gremium rechtssicher geregelt. Der Revisions-Ansatz sieht hier vor, dass die erlösverantwortlichen Partner – also auch die Stadt Bielefeld – zukünftig Gesellschafter der WTG werden (dazu weiter unten mehr) und damit das Entscheidungsgremium WestfalenTarif-Ausschuss zugunsten der dann völlig neu besetzten Gesellschafterversammlung wegfällt.

Bewertung

Die Verwaltung und moBiel sehen hierin **einen Vorteil**.

3. Stärkung der WTG

Bislang verfügt die WTG über kein eigenes Personal und hat auch keine hauptamtliche Geschäftsführung bestellt. Zur Stärkung der WTG nach außen („Wahrnehmung Westfalen-Lippes insbesondere auf Landesebene“) und nach innen (Durchführung der Aufgaben durch eigenes Personal) sollen zukünftig eine hauptamtliche Geschäftsführung bestellt und eigenes Personal eingestellt werden. Das neue Personal soll von den regionalen Gesellschaften TGM-RL und OWL V übernommen werden; die Tätigkeiten dieser aktuell 17,3 Personale werden bereits heute von der WTG finanziert. Zusätzlich sollen 3,6 Vollzeitstellen neu geschaffen werden. In einer späteren Stufe sollen weitere 7 Personale von den heutigen Gesellschaftern der WTG übernommen werden. Aussagen dazu, welche Einsparungen sich durch Aufgabenverlagerungen zur WTG bei Organisationen wie der OWL V ergeben, liegen nicht vor.

Folge bei einer Umsetzung des Ansatzes:

Mit einer hauptamtlichen Geschäftsführung und der Neuschaffung von 3,6 Personalen erhöht sich der Aufwand bei der WTG und damit seiner Gesellschafter. Mit einer Umsetzung würde Westfalen in landesweiten Abstimmungsprozessen zu tariflichen Fragen mehr Gewicht erhalten. Eine Anforderung wäre dann, dass Arbeitsprozesse effektiver gestaltet werden.

Bewertung:

Die Verwaltung und moBiel bewerten diesen Punkt derzeit **neutral**. Es bleibt die weitere Entwicklung, insbesondere hinsichtlich der Finanzierungsanteile (s. dazu auch Punkt 4), abzuwarten.

4. Änderung der Finanzierungsanteile

Der NWL zahlt in der heutigen Struktur 80% der Finanzierungsanteile der WTG, was aus seiner Sicht als Anschubfinanzierung gedacht war und nach derzeitigem Kenntnisstand definitiv reduziert wird. Der Revisionsansatz geht davon aus, dass es zukünftig einen Gleichklang von Fahrgelderlösanteilen, Stimmrechten und Finanzierungsanteilen gibt, wie er in vielen GmbHs der üblichen Praxis entspricht.

Folge bei einer Umsetzung des Ansatzes:

Mit dem Revisionsansatz zur Änderung der Finanzierungsanteile sinkt der Finanzierungsanteil des NWL von 80% auf voraussichtlich unter 20%. Der NWL refinanziert seine Finanzierungsanteile heute komplett aus Landesmitteln, hier würden zukünftig weniger Bedarfe gegenüber dem Land angezeigt werden müssen. Die Anteile aller anderen erlösverantwortlichen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen steigen, die zusätzlich notwendigen Mittel müssen in Ermangelung hinreichend hoher Landesmittel (die Mittel nach §§ 11 (2) und 11a ÖPNVG NRW reichen in der Regel bei Weitem nicht einmal mehr zur Finanzierung der reinen Betriebskosten) vollständig aus den kommunalen Kassen finanziert werden. Konkret würde diese Änderung für alle erlösverantwortlichen Partner im ÖSPV-Bereich (Öffentlicher Straßenpersonenverkehr) zu einer immensen Erhöhung ihrer Finanzierungsanteile in der Größenordnung des Faktors 4 bis 5 führen; die WTG schätzt die Zusatzbelastung für die Stadt Bielefeld derzeit auf 320.000 – 380.000 Euro pro Jahr. Dagegen steht eine Entlastung durch den Wegfall von Aufgaben bei der OWL V, die von der WTG und OWL V noch nicht beziffert wurde. Aktuell gibt es im Revisionsansatz den Gedanken,

einen Übergangszeitraum bzgl. der Änderung der Finanzierungsanteile von vier Jahren zu implementieren. Hierzu liegen aber keine abschließenden Zusagen vor.

Bewertung

Die Verwaltung und moBiel bewerten die Zusatzbelastung im Verhältnis zu den v. g. Nutzen **als nicht akzeptabel**. Durch den im Vergleich zu anderen Aufgabenträgern bzw. Verkehrsunternehmen überproportional hohen Erlösanteil von moBiel ist von einer starken Mehrbelastung des städtischen Haushalts auszugehen. Sollte auch weiterhin allein der Erlösanteil entscheidend für die Höhe der Finanzierungsanteile sein, so müssen die Gesamtkosten der WTG deutlich geringer ausfallen. Dies gilt umso mehr, da durch die Einführung des Deutschlandtickets die Nachfrage nach Tarifangeboten der westfälischen Ebene deutlich gesunken ist und somit Einsparpotenzial bestehen müsste. Darauf würden die Stadt Bielefeld bzw. moBiel im weiteren Revisionsverfahren hinwirken.

5. Änderung der Gesellschafterstruktur

Aktuell hat die WTG folgende fünf Gesellschafter:

1. NWL,
2. OWL Verkehr GmbH,
3. Tarifgemeinschaft Münsterland/ Ruhr-Lippe GmbH,
4. Verbundgesellschaft Paderborn/Höxter mbH sowie
5. Verkehrsgemeinschaft Westfalen-Süd GbR.

Beschlüsse zum Tarif werden aktuell nicht in der Gesellschafterversammlung der WTG, sondern im WestfalenTarif-Ausschuss vorbereitet und sodann von der Geschäftsführung umgesetzt. Im WestfalenTarif-Ausschuss sind alle erlösverantwortlichen Partner – auch die moBiel GmbH – mit Stimmrechten vertreten. Alle erlösverantwortlichen Partner des ÖSPV sind Gesellschafter mindestens einer der unter den Punkten 2 – 5 genannten Gesellschafter der WTG und werden von diesen in den WestfalenTarif-Ausschuss entsendet. Auf diese Weise wirken sämtliche erlösverantwortlichen Partner bei Fragen des Tarifes auf der Ebene der WTG mit. Auf die ÖSPV-Partner aus dem Raum des VVOWL (deckungsgleich mit den ÖSPV-Gesellschaftern der OWL V) entfallen aktuell rd. 25% der Stimmanteile im WestfalenTarif-Ausschuss.

Zukünftig soll die Struktur der Gesellschafter verändert werden. Anstelle der unter den Punkten 2 – 5 genannten Gesellschafter sollen die erlösverantwortlichen Aufgabenträger oder eigenwirtschaftlichen Verkehrsunternehmen direkt Gesellschafter der WTG werden. moBiel erwirtschaftet derzeit 10,6% der Gesamterlöse im Raum des WestfalenTarifs, daher wäre die Stadt Bielefeld zukünftig zu 10,6% an den Kosten der WTG beteiligt.

Folge bei einer Umsetzung des Ansatzes:

Die „neue“ WTG hätte anstelle von fünf zukünftig wahrscheinlich mehr als 50 Gesellschafter (NWL, Kreise, kreisfreie und kreisangehörige Aufgabenträger-Städte, eigenwirtschaftliche Verkehrsunternehmen, ggf. mandatierte kommunale Verkehrsunternehmen wie moBiel, den Stadtverkehr Detmold oder die Stadtwerke Münster und Planungsgesellschaften wie mhv, VVOWL oder KVG Lippe anstelle des Aufgabenträgers).

Die Stimmrechte, die ein einzelner Partner im heutigen WestfalenTarif-Ausschuss innehat, würde dieser in die neue Gesellschafterversammlung „mitnehmen“. Dies liegt daran, dass die Stimmrechte im WestfalenTarif-Ausschuss bereits heute anhand der Erlösanteile bemessen werden. Es würde demnach nicht zu einem Verlust an Einfluss seitens der erlösverantwortlichen Partner kommen – weder beim NWL noch den ÖSPV-Akteuren. Inwiefern die Einführung des Deutschlandtickets die Stimmrechte in Zukunft verändern wird, ist derzeit nicht absehbar.

Zur Umsetzung einer solch neuen Gesellschafterstruktur bedarf es eines kommunalen Beteiligungsverfahrens gemäß Vorgaben der Gemeindeordnung NRW.

Bewertung

Die Verwaltung bewertet die Umstrukturierung **als neutral**. Grundsätzlich sind die v. g. Ziele auch mit der jetzigen Gesellschafterstruktur der WTG zu realisieren. Dies setzt aber voraus, dass alle erlösverantwortlichen Partner in Westfalen-Lippe weiterhin Gesellschafter einer der o. g. Gesellschafter der WTG bleiben wollen; sollte dies nicht der Fall sein, sind die genannten Ziele nur mit einer entsprechenden Umstrukturierung der WTG zu erreichen.

Aktueller Stand

Zum Dezember 2023 war der Abschluss der Phase B vorgesehen. Da die Stadt Bielefeld und moBiel Handlungsbedarf bei der Ausgestaltung des Subsidiaritätsprinzips im Sinne der kommunalen Aufgabenträger und eine Neuverhandlung der Kostenaufteilung oder eine deutliche Senkung der Kosten der zukünftigen WTG angemeldet haben, aber den Abschluss der Phase B nicht aufhalten wollten, wurde gemeinsam mit weiteren Stadtverkehren dem Beschluss eine Notiz beigefügt. Hier wurde die Forderung zum Ausdruck gebracht, dass in der Ausgestaltung der Phase C diese Interessen der Stadtverkehrsstädte berücksichtigt werden müssen. Sollten sie nicht berücksichtigt werden, könnte dem Abschluss der Phase C nicht zugestimmt werden.

Während in der Gesellschafterversammlung so ein Abschluss der Phase B beschlossen werden konnte, stimmte der NWL in der Gesellschafterversammlung der Tarifgemeinschaft Münsterland/Ruhr-Lippe gegen den Abschluss der Phase B. Im weiteren Verlauf wurde deutlich, dass der NWL den Auftrag erhalten hat, sich selbst einer Revision zu unterziehen und sich als GmbH oder AöR neu aufzustellen. In diesem Zuge wäre möglicherweise auch eine Zusammenführung der Aufgaben der WTG und des NWL unter dem Dach des NWL denkbar.

Weiteres Vorgehen

In weiteren Beratungen wurde vereinbart, dass kurzfristig die Ausformulierung des Subsidiaritätsprinzips erfolgen und, als erster Schritt auf dem Weg zum 2-Ebenen-Modell, der Wegfall der regionalen Tariffenster vorangetrieben werden soll. Die Frage der Finanzierung der zukünftigen WTG soll im Jahresverlauf geklärt werden. Der NWL wurde gebeten, aus dessen internen Revisionsverfahren zu berichten. Die Stadt Bielefeld und moBiel würden es begrüßen, wenn ein gemeinsamer Gutachterauftrag erfolgt, um die Ergebnisse der NWL-internen Revision mit der der WTG zu verknüpfen. Auf diesem Weg könnte auch die Frage geklärt werden, welche Vor- und Nachteile mit einer „neutralen WTG“ oder einer Zusammenführung der Aufgaben unter dem Dach des SPNV-Aufgabenträger NWL verbunden sind. Die Stadt Bielefeld und moBiel sehen es als notwendig an, dass die zukünftige WTG wettbewerbsneutral agiert und das Mitspracherecht kommunaler Aufgabenträger, z.B. bei der Einführung von lokalen Tarifen, gewahrt bleibt, da die Leistungserbringung und Finanzierung des ÖSPV zu einem hohen Anteil durch die Stadtverkehre bzw. die Kommunen erfolgt.

Die Verwaltung und moBiel sehen es als sinnvoll an, die Gremien des VVOWL als Plattform zu nutzen und gemeinsam mit weiteren Stadtverkehrsstädten kommunale Interessen in den Gremien der WTG zu vertreten.

Politische Beschlüsse in den betroffenen Kreisen und Städten zur grundsätzlichen Neuordnung der WTG müssen spätestens mit dem kommunalen Beteiligungsverfahren im Zuge der Änderung der Gesellschafterstruktur der WTG erfolgen. Eine Informationsveranstaltung zum Stand der Revision und den Optionen zur zukünftigen WTG soll im Herbst 2024 für Aufgabenträger stattfinden.

Zum jetzigen Zeitpunkt sollten die Bemühungen der Geschäftsführung der WTG unterstützt werden, jetzt auf der Arbeitsebene mit der Konkretisierung der vorliegenden Eckpunkte aus der Phase B, wie oben beschrieben, zu beginnen.

Zukünftige Rolle der OWL V

Da mit der Revision auch das Aufgabenspektrum der OWL V verändert wird, bietet es sich zudem an, auch über die zukünftige Rolle dieser Gesellschaft in einen intensiveren Austausch unter den Mitgliedern des VVOWL zu kommen. Denn die Stadt Bielefeld und die Kreise sind entweder selbst (Kreis Gütersloh) oder mit ihren kommunalen Gesellschaften (mhv, moBiel, KVG Lippe) derzeit Gesellschafter der OWL V und diese wird auch nach der Revision der WTG noch Aufgaben im Verbandsgebiet wahrnehmen. Ob und welche Aufgaben die OWL V zukünftig für die moBiel bzw. die Stadt Bielefeld ausführt, muss im weiteren Verlauf des Revisionsverfahrens beurteilt werden. Bislang liegen noch keine gesicherten Erkenntnisse dazu vor, wie sich die Zentralisierung von Aufgaben bei der WTG auf die OWL V, ihre Gesellschafterstruktur und die damit verbundenen Kosten für Gesellschafter wie die moBiel auswirkt.

Obwohl es sich bei dieser Vorlage um eine Informationsvorlage handelt, bittet die Verwaltung die politischen Mandatsträger darum, in der Sitzung grundsätzliche Zustimmung oder Bedenken zum Gesamtvorhaben oder auch einzelnen Punkten zu äußern. Die moBiel und die Stadt Bielefeld sind in verschiedenen Gremien und Arbeitskreisen der WTG vertreten und können auf diese Weise entsprechende Rückmeldungen aus dem politischen Raum einbringen.

Beigeordneter

Adamski