

„Weiterentwicklung – Anhörung EK IV – 26.02.2016“

Dr. Hans-Jörg v. Berlepsch

☎ 069/212-26903

Datum: 14.02.2016

Az. NRW Enquetekommission IV

Anhörung von Sachverständigen Enquetekommission IV
„Finanzierung, Innovation und Nutzung des Öffentlichen Personenverkehrs“
Hier: Block A Weiterentwicklung von Organisation und Struktur (inklusive Finanzierungsströme)

Sehr geehrte Frau Gödecke,
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Gelegenheit, mit dieser Stellungnahme zur Willens- und Entscheidungsfindung der Mitglieder Ihrer Enquetekommission beitragen zu dürfen. Es ist sehr bemerkenswert, dass Sie diesen Weg der Meinungsbildung gewählt haben. Es drückt Ihr hohes Problembewußtsein und Interesse für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) aus, was mich sehr freut.

Ihrer Bitte nachkommend, halte ich mich bei meinen Ausführungen weitestgehend an die von Ihnen formulierten Fragestellungen. Erlauben Sie mir, dass ich der Beantwortung Ihrer Fragen folgende Erläuterungen und Hinweise voranstelle:

Die Beantwortung bezieht sich auf die Erkenntnisse und Erfahrungen des ÖPNV in Hessen allgemein und der Stadt Frankfurt im Besonderen der letzten 12 Jahre seit Bestehen von traffiQ. Detailkenntnisse zu NRW oder den dort vorliegenden Organisations- und Finanzierungsstrukturen im ÖPNV sind nicht Gegenstand meiner Expertise, wofür ich um Ihr Verständnis bitte. Zur Vertiefung verweise ich auf den beigefügten Folienvortrag und stehe, falls gewünscht, auch gerne persönlich für weitere Auskünfte zur Verfügung.

1. Wie ist die Effizienz von Landesgesellschaften für den SPNV zu bewerten? Welche Auswirkungen hat dieses Modell auf den ÖSPV? Wie wird ein integriertes Angebot zwischen SPNV und ÖSPV sichergestellt („Landesnahverkehrsgesellschaften“)?

In Hessen ist vor nunmehr 20 Jahren dem Subsidiaritätsprinzip folgend die Verantwortung für den ÖPNV auf die kommunalen Aufgabenträger übertragen worden. Der Landesgesetzgeber hat im Hessischen ÖPNV Gesetz (aktuell Stand 29. November 2012 GVBl S. 466 ff) die Rahmenbedingungen für die Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs in Hessen vorgegeben. Das Gesetz ist in mehreren Novellierungen angepasst und ergänzt worden, zuletzt unter Mitwirkung der Verbände und lokalen Aufgabenträgerorganisationen. So sind die Förderung der interkommunalen Zusammenarbeit der Aufgabenträger und der Kooperationen von LNOen und Verbänden in Hessen als Ziele neu mit aufgenommen worden. Durch die Definition der Zu-

ständigkeiten und Aufgaben der Verkehrsverbände als Aufgabenträgerorganisationen für den regionalen Verkehr und der Lokalen Nahverkehrsorganisationen für den lokalen Verkehr konnte Rechtssicherheit geschaffen werden. Neben flexiblen Bedienformen sind auch innovative Vertriebskonzepte und die Schaffung eines Mobilitätsmanagements im Gesetz als anzustreben verankert. Darüber hinaus soll die Verwendungsnachweisführung verbessert werden. Erstmals ist die Einrichtung eines Mobilitäts- und Koordinierungsrates und die Bestellung eines Mobilitätsbeauftragten des Landes normiert, was sich im praktischen Miteinander sehr bewährt hat. Sowohl das Miteinander der Verbände in Hessen als auch die Beteiligung und Einbindung der LNOen konnte dadurch verbessert werden.

Der Hessische Weg mit wettbewerblichen Vergabeverfahren und der Trennung von Bestellern von Erstellern wird konsequent fortgeführt und gemeinsam im Dialog weiterentwickelt. Die Aufgabenträger sind zuständige Behörde nach Maßgabe der VO (EG) 1370/2007 und Gesellschafter der Verkehrsverbände, die als GmbH's firmieren. Weiterer Gesellschafter der Verbände ist das Land Hessen. Die LNOen können von den kommunalen Aufgabenträgern als zuständige Behörde beliehen oder betraut werden.

Die Schaffung von Infrastrukturgesellschaften ist möglich. So hält der RMV z.B. 100 % der Anteile an einer Fahrzeuggesellschaft, fahma GmbH. Gemeinsame Nahverkehrsorganisationen sind ebenso zugelassen, wie die Aufgabenübertragung auf Verbundgesellschaften oder andere LNOen oder gemeinschaftliche Aufgabenwahrnehmung. Standards zur Verbesserung des Kundenzugangs, der Kostensenkung sowie eines einheitlichen Außenauftritts werden von Verbundgesellschaften und LNOen gemeinsam abgestimmt und entwickelt. Beispiele für solche Kooperationen sind innovative Fahrgastinformationssysteme, Qualitätssicherungselemente in Verkehrsverträgen (Bonus-Malus), Bestrebungen zur Vereinheitlichung des Berichtswesens im Unterarbeitskreis Daten bis hin zu Standards im Vertrieb oder abgestimmtes Vorgehen zur Einnahmensicherung.

Die zunächst überwiegend politisch motivierte Zusammensetzung der Verbände in Hessen im RMV, NVV und VRN (Bergstraße) hat sich grundsätzlich bewährt. Die regionale Aufteilung ist gelebte Praxis.

Neu ist auch der Zustimmungsvorbehalt des Verkehrsministeriums Hessen für den regionalen Nahverkehrsplan und damit die Übernahme der Verantwortlichkeit des Landes für dessen verkehrlichen Inhalte und auch für die Finanzierung. Das Land Hessen hat sich konsequent gesetzlich verpflichtet, sämtliche öffentlichen Fördermittel für den ÖPNV vollständig an die kommunalen Aufgabenträger weiterzuleiten. Neben den Regionalisierungsmitteln schließt dies auch die GVFG-Förderung und die Entflechtungsmittel für den ÖPNV mit ein.

2. Welche Chancen und Risiken liegen in einer Angleichung der Organisationsstrukturen auf Landesebene Nordrhein-Westfalens (VRR, VRS, NVR)?

Hierzu kann mangels Kenntnis der Gegebenheiten vor Ort keine Aussage getroffen werden. In Hessen hat sich die unterschiedliche Größe der Verbände durchaus bewährt und die politische Akzeptanz wird durch die Freiwilligkeit der Kooperationsmaßnahmen gesteigert.

Dezentrale Strukturen, s. LNOen, haben durch ihre guten Kenntnisse der lokalen Gegebenheiten ebenso ihre Berechtigung wie Zentralisierungstendenzen zum Heben von Synergien, z.B. Schaffung von Mobilitätsplattformen für flexible Bedienformen oder gemeinsame web shops für den innovativen Vertrieb. Wichtig ist, dass diese Entscheidungen im Dialog der Betroffenen und im offenen Miteinander erfolgen und nicht von oben nach unten vorgegeben werden. Hier hat sich u.a. die Rolle des Mobilitätsbeauftragten sehr bewährt.

3. Wie beurteilen Sie für Nordrhein-Westfalen eine Organisationsstruktur mit drei Zweckverbänden/Verbänden mit den Aufgaben SPNV-Aufgabenträger, Verbundaufgaben und Finanzierung/Zuwendungsmanagement?

Im Hinblick auf die Größe des Bundeslandes und die Bevölkerung scheint diese Aufteilung aus unserer Sicht angemessen.

4. Wie beurteilen Sie Bildung gemeinsamer Koordinierungskreise (Land/drei ZV) zu übergreifenden Themen im SPNV, Verbund, Zuwendungsmanagement?

Siehe die Ausführungen zum Mobilitäts- und Koordinierungsrat, der sich in Hessen seit seiner Einführung sehr bewährt hat. Auch die Kooperationsgremien in den Verbänden wurden in den letzten fünf Jahren deutlich aufgewertet. Strategische Entscheidungen in den Verkehrsverbänden, die gemeinsam mit den LNOen vorbereitet werden, sind stets auch von den kommunalen Aufgabenträgern einheitlich und solidarisch getragen worden.

5. Wie bewerten Sie eine Stärkung des Landes in der Aufgabenträgerschaft bzw. im Verhältnis Aufgabenträger/Verbände? Wie könnte diese aussehen?

In Hessen hat sich die Einbindung des Landes als Mitgesellschafter der Verkehrsverbände sehr bewährt. Die Präsenz in den Sitzungen der Gesellschafterversammlung, des Aufsichtsrates und des Präsidiums durch Staatssekretäre aus dem Verkehrs- und Finanzressort erleichtert den Informationsaustausch. Dies sollte auch von Vorteil für die Finanzierungsverhandlungen mit dem Land Hessen sein.

6. Welche Vor- bzw. Nachteile bietet das Modell einer gebündelten Verantwortung für ÖSPV und SPNV (Modell VRR) gegenüber dezentraleren Modellen wie sie in den übrigen Landesteilen praktiziert werden?

Die abgestimmte Planung von Zubringerverkehren zu den Schienenverkehren einerseits sowie die Ergänzung von lokalen und regionalen Verkehrsangeboten andererseits hat sich in Hessen bewährt. So erfolgen die einschlägigen Regelungen im Hessischen ÖPNV Gesetz für sämtliche Bereich und verkehrsträgerübergreifend. Nach dem Gegentromprinzip sind lokale Nahverkehrspläne aus den verbundweiten Nahverkehrsplänen zu entwickeln, während diese die Inhalte der lokalen Nahverkehrspläne zu berücksichtigen haben. Die Abstimmung erfolgt im RMV in Form von Regionalkonferenzen sehr kooperativ und auf Augenhöhe.

Eine weitere Klammer des Miteinander bildet die Finanzierung, da Teile des SPNV über die sogenannte Partnerschaftsfinanzierung durch die kommunalen Aufgabenträger mit finanziert werden. Andererseits erfolgt die Mitfinanzierung lokaler Verkehre sowie die Weiterleitung von Ausgleichszahlungen für vergünstigte Schülerverkehre durch Zuwen-

dungen für den lokalen Verkehr, über dessen Höhe der Aufsichtsrat im Rahmen des Wirtschaftsplanes und der Mittelfristplanung bestimmt. Hieraus werden auch Infrastrukturkostenhilfen und der Ausgleich verbundbedingter Mehraufwendungen (sog. Kooperationsförderung) finanziert.

Positiv hervorzuheben ist die Zweckbindung von Mitteln des Kommunalen Finanzausgleiches für den ÖPNV und die Weiterleitung an die Verbünde in Hessen. Dies kommt der in NRW angestrebten Fondsfinanzierung, die auch in Hessen angedacht wird, schon sehr nahe und erhöht die Planungssicherheit in der Finanzierung. Eine Anhebung und Dynamisierung dieser Mittel steht angesichts der steigenden Defizite derzeit im Fokus unserer gemeinsamen Bemühungen um politische Unterstützung.

7. Wie können in dem bestehenden Modell mit den drei Kooperationsräumen Verantwortungen für SPNV und ÖSPV gebündelt werden?

s.o. Eine gesetzliche oder vertragliche Verankerung der Zuständigkeiten ist zu empfehlen und schafft allen Beteiligten Klarheit über Kompetenz und Haftung.

8. Wirken sich die gewählten Organisationsformen auf Finanzierungsströme und Fördermittelverteilung aus? Inwiefern?

Ja, siehe den Zustimmungsvorbehalt des Landes für den Regionalen Nahverkehrsplan als zentralem Instrument der verkehrlichen Steuerung und zur Vorgabe von Mindeststandards. Auch die Verflechtung der verschiedenen Finanzierungsmittel (Regionalisierungsmittel, Mittel nach dem Finanzausgleichsgesetz, GVFG- und Entflechtungsmittel, kommunale Haushaltsmittel) zwingt zu einer Abstimmung der Mittelverwendungen.

Regelungen zur Einnahmenaufteilung sind kooperativ abzustimmen. Bei tariflichen Maßnahmen ist ein Abstimmungsprozess zwischen wirtschaftlichen Interessen (i.d.R. der Verkehrsunternehmen mit Direktvergaben oder Nettoverträgen) und den verkehrs- und sozialpolitischen Interessen (i.d.R. die Kommunen und Landkreise) jährlich neu zu finden. Die Entwicklung einer gemeinsamen Tarifstrategie ist hierfür hilfreich. Maßnahmen zur Tarifstrukturreform erfordern erfahrungsgemäß sehr lange Abstimmungsprozesse aller Beteiligten. Hierfür wird im RMV z.B. derzeit zur Umsetzung einer stärkeren entfernungs-basierten Bepreisung ein groß angelegter Pilotversuch vorgeschaltet und durch eine umfassende Marktforschung begleitet. Sowohl die wissenschaftliche Beratung als auch die Umsetzung vor Ort wurde einvernehmlich mit den LNOen und allen Aufgabenträgern gemeinsam ausgewählt und vorbereitet. Die Auswertungskriterien sind in der gemeinsamen Erarbeitung und auch die Entscheidung über Veränderungen während der Pilotphase werden in einem Begleitenden Ausschuss und einem Strategiekreis vorberaten und im Aufsichtsrat beschlossen.

9. Welche Anreize können landesseitig entwickelt werden, um mittels einheitlicher Standards Effizienzpotenziale heben zu können (bspw. Fahrzeugbeschaffung)?

S.o. Beantwortung von Frage 1

Kooperationen und Zusammenwirken von Verbundgesellschaften und LNOen funktionieren in Hessen auf freiwilliger Basis. Finanzielle Anreize sind grundsätzlich denkbar und

zu begrüßen, wobei diese in Hessen derzeit nicht über Projektfinanzierungszuschüsse hinausgehen. Hier wäre ein stärkerer Einsatz von originären Landesmitteln sicher wünschenswert. Das Land Hessen denkt derzeit z.B. über eine Wiederaufnahme der Fahrzeugförderung oder auch ein Landes-GVFG nach.

Auch gemeinsame Vergaben von Verbundgesellschaften und LNOen in gemischt ausgeschriebenen Bündeln oder Zusammenarbeit in der Großkundenakquise (Jobtickets, Kombitickets etc.) können als Positivbeispiele angeführt werden. Dies gilt ebenso für abgestimmte Marketingaktionen und die Entwicklung einer Dachmarke im Verbund. Herausforderungen, wie derzeit die Beförderung von Flüchtlingen und die Entwicklung eines tariflichen Solidarmodells hierfür, erfordert das Miteinander sowohl des Landes Hessen als auch der Kommunen, der LNOen und der Verbundgesellschaften. Geplant ist auch die zentrale Beschaffung von neuen Fahrscheindruckern und sonstiger Steuerungsinfrastruktur bis hin zur Einnahmenerfassung und –verarbeitung, die dann ggf. aus Mitteln der Verbundgesellschaften beanreicht werden sollen. Die Methodik hierfür ist derzeit noch in der Diskussion.

10. Welche Anreize können organisationsseitig (auf Ebene der Aufgabenträger) eingesetzt werden?

Grundsätzlich denkbar sind hier Instrumente wie die Einwerbung von finanziellen Mitteln bei Neuansiedlungen als Gegenstand von städtebaulichen Verträgen. Ebenso zu diskutieren wäre die Kooperation mit Parkhausbetreibern, Car Sharing Unternehmen, Geldinstituten im Vertrieb, die durch politische Signale, z.B. City Management oder IHK und Handwerkskammern forciert werden könnten. Die Aufgabenträger könnten durch die großzügige Freigabe von Werbenutzungsrechten einen weiteren, wenn auch vergleichsweise bescheidenen Finanzierungsbeitrag generierbar machen, sofern die Standorte für die Werbewirtschaft von überregionalem Interesse sind.

In Frankfurt hat die Stadtverwaltung entschieden, die Gewinne aus dem Ausschreibungswettbewerb vollständig wieder in den ÖPNV zu investieren, wodurch die in dem Folienvortrag beschriebenen quantitativen und qualitativen Verbesserungen erzielt werden konnten. Dieses Beispiel könnte auch in anderen Großstädten Schule machen.