

Anhörung der Enquete-Kommission IV zur Finanzierung, Innovation und Nutzung des Öffentlichen Personenverkehrs (FINÖPV) am 26. Februar 2016 in Düsseldorf

hier: Stellungnahme des NWL im Rahmen der Beantwortung des Fragenkataloges zu Block A. Weiterentwicklung von Organisation und Struktur (inkl. Finanzierungsströme)

In Ihrem Anschreiben weisen Sie darauf hin, dass Ihr Interesse insbesondere der Vielfalt an Einschätzungen zu Modellen und deren Umsetzbarkeit gelegen ist.

Der NWL hat als Kommissionsmitglied an der ÖPNV-Zukunftskommission NRW mit dem Kommissionsauftrag die Themenschwerpunkte **Investitions- und Sanierungsstau im ÖPNV und die sich gleichzeitig verändernden Finanzierungsgrundlagen**, insbesondere die Aufteilung der Regionalisierungsmittel auf Bundesebene und die offenen Fragen zur Entwicklung der GVFG-Mittel bearbeitet. Außerdem wurden die Auswirkungen des demographischen Wandels auf den ÖPNV, die Optimierung der Organisationsstrukturen und die Beseitigung der Tarifvielfalt bewertet und Optimierungsthesen aufgestellt.

Mit den Ergebnissen der ÖPNV-Zukunftskommission hat der NWL daher seine Position zum Handlungsbedarf dokumentiert. Da die Antworten zu den Fragestellungen des Blocks A im Ergebnis den im Kommissionsbericht niedergelegten Empfehlungen entspricht, legen wir zur grundsätzlichen Beantwortung des Fragenkatalogs hiermit die Kurzfassung des Abschlussberichts der ÖPNV-Zukunftskommission „Zukunft des ÖPNV in NRW — Weichenstellung für 2020/2050- bei (s. Anlage), den wir um die nachfolgenden Positionen des NWL ergänzen.

Fachlich / inhaltlicher Rahmen für die Beantwortung:

Der ÖP(N)V dient der Bedienung der Allgemeinheit. Jedwedes Handeln der derzeit Zuständigen zielt auf die Planung, Gestaltung, Organisation und Finanzierung der Mobilität der Bürger/innen ab. Hierbei macht es zunächst keinen Unterschied, ob dies in öffentlichem Auftrag, aus privatunternehmerischen Gründen oder aus anderen Motivationen erfolgt.

Ziel ist eine ausreichende bedarfsgerechte und finanzierbare Mobilität. Die Art und der Umfang der Mobilität orientiert sich an den Mobilitätsbedürfnissen der Bürger/innen, da Leistungs- und Produktangebote, die nicht bedarfsgerecht ausgestaltet sind, i. d. R. nicht genutzt werden.

Die Folge wäre, dass die Finanzierungssäulen der öffentlichen Mobilität nicht zielgerecht eingesetzt wurden: Preise für das Leistungsangebot werden nicht gezahlt



und öffentliche Mittel werden in Leistungsangeboten gebunden, die nicht genutzt werden.

Im Zentrum der Bedarfsgerechtigkeit steht daher u. E. der Bürger mit seinem Mobilitätsbedürfnis.

Ein Leistungsangebot, das das Mobilitätsbedürfnis unterschiedlichster Zielgruppen deckt und auf sie zugeschnitten ist, schafft Preisbereitschaft und stützt die Finanzierung der Mobilität.

Hierbei sind lokale/regionale Gegebenheiten, (Ziel-)Nutzergruppen (z. B. Mobilitätseingeschränktheit, Berufspendler, Ad hoc-Nutzer, Senioren, Freizeitnutzer, Nicht-Nutzer, Schüler, etc.), Kaufkraft, demografische und technische Entwicklungen sowie vielzählige weitere Informationen miteinander in Verbindung zu bringen. Nach Festlegung des Angebotes und dessen Preises (Tarif) ist es Aufgabe des Vertriebes, den Zugang zum System zu gewährleisten. Der Vertrieb bzw. dessen Kundenkontaktpunkte sind insbesondere vor dem Hintergrund der heutigen technischen — bereits gelebt und gelernten- Möglichkeiten der Vernetzung nicht mehr nur Ticketverkaufsplattformen. Sie sind je nach Kundenkontaktpunkt (Automat, KundenCenter, Handy=unterwegs, Telefon, Internet, App etc.) DIE Informations-, Dialog- und Verkaufsplattform für den Bürger rund um das Leistungs-/Produkt- und Tarifangebot.

Gelingt es, diese Komponenten bedarfsgerecht zu gestalten, wird ein wichtiger Beitrag zur Finanzierung der verkehrsmittelübergreifenden Mobilität geleistet (Einnahmen).

Darüber hinaus dient das Wissen um die Intensität der Nutzung verschiedenster Zielgruppen als korrelativ zur Weiterentwicklung des Tarif-/Vertriebs- und Produktangebotes und damit zum zielgerichteten Einsatz von öffentlichen Mitteln.

Die Diskussion um Strukturen und deren Weiterentwicklung sollte daher das Funktionieren der oben beschriebenen Wirkzusammenhänge aus der Angebots-/Preis-/Vertriebs- und Kommunikationsstrategie fördern, um klare Anreize in den Markt geben zu können und um den regionalen und lokalen Besonderheiten Rechnung tragen zu können.

Der Bürger entscheidet letztlich über Erfolg oder Nichterfolg des Mobilitätsangebotes.

zu Themenblock A

Weiterentwicklung von Organisation und Struktur (inkl. Finanzierungsströme)

- 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“)?**

Die Bewertung der Effizienz eines zentralen Systems, wie dem einer Landesnahverkehrsgesellschaft, ist abhängig von der Zielsetzung und dem



verfolgten **Anspruch** sowie der für diesen Zweck in die Entscheidungsstrukturen eingebetteten Akteure.

Das Land NRW besticht durch Heterogenität und polyzentrische Raumstrukturen. Entsprechend der hieraus resultierenden Nachfrageströme hat sich das Leistungsangebot eng verzahnt mit dem kommunalen ÖPNV und privaten Mobilitätsangeboten, die unterschiedliche und z. T. raumindividuelle Zubringerfunktionen übernehmen.

Eine rein auf den SPNV bezogene Zuständigkeit auf Landesebene, in der es um die Planung, Ausgestaltung und Organisation des SPNV geht, ist u. E. nicht zielführend, um die Gesamtmobilitäts- und Transparenz-Bedürfnisse der Bürger auf landes-, regionaler und lokaler Ebene umsetzen zu können.

Integrative verkehrsträgerübergreifende Mobilitätskonzepte erfordern eine enge Zusammenarbeit auf Landes-, überörtlicher und lokaler Ebene und bedarf einer engen Verzahnung zur (strategischen) ÖPNV-Planung sowie der Raum-, Siedlungs- Finanz- und Fachplanungen.

Die in NRW im Zuge der Regionalisierung des SPNV gebildeten kleinteiligen Organisationsstrukturen haben in der ersten SPNV-Ausschreibungswelle wesentlich mehr bewegt, als jede Landesnahverkehrsgesellschaft es vermocht hätte.

Auch die Altstrukturen der klassischen Verkehrsverbände waren in Wettbewerbsfragen unbeweglicher. Die neuen Strukturen in NRW haben die Voraussetzung geschaffen, angenäherte regionale Gleichgewichte zu schaffen und die raumindividuellen Anforderungen zu berücksichtigen.

2. **Welche Chancen und Risiken liegen in einer Angleichung der Organisationsstrukturen auf Landesebene Nordrhein-Westfalens (VRR, VRS, NVR)?**
3. **Wie beurteilen Sie für Nordrhein-Westfalen eine Organisationsstruktur mit drei Zweckverbänden/Verbänden mit den Aufgaben SPNV-Aufgabenträger, Verbundaufgaben und Finanzierung / Zuwendungsmanagement?**

Die Organisationsstrukturen sind stark aus den Altstrukturen der Regionalisierung in NRW geprägt.

Eine Angleichung der Organisationsstrukturen auf Landesebene NRW wäre aus unserer Sicht nicht zielführend. Wie in Punkt 1 dargelegt, haben die Räume und Regionen im Land NRW unterschiedliche Strukturen und bedürfen raumindividueller Organisationsstrukturen, um die Entwicklung integrierter Verkehrskonzepte mit ihren lokalen Verflechtungen hinreichend abdecken zu können.

Die Angleichung der Organisationsstrukturen spielt eine untergeordnete Rolle, wenn das Spektrum der Gesamtaufgaben im SPNV und im ÖSPV in vergleichbaren Philosophien wahrgenommen wird.

Als Beispiele können angeführt werden:

- Der NRW-Tarif muss unternehmensneutral - mit wesentlichen Kernprodukten im Tarifangebot — entwickelt werden.
- Der NRW-Tarif darf nicht als Konkurrenz zu den Gemeinschaftstarifen entwickelt und umgesetzt werden
- Gemeinschaftstarife dürfen verkehrlich nicht an den Aufgabenträgergrenzen enden sondern müssen sich großzügig überlappen - ohne Übergangsregelungen —
- Im Wettbewerb zeichnet sich in NRW eine Vereinheitlichung der Ausschreibungsphilosophie ab in Richtung Bruttoverträge,
- größere Risikobereitschaft beim Erwerb von Fahrzeugen aufgrund der Finanzmarktsituation bzw. der Vereinheitlichung der Fahrzeugpalette für bestimmte Verkehrssysteme.)

Die Aufgabenzuordnung auf 3 Aufgabenträger hat sich bewährt. Dies bestätigt auch der Schlussbericht der ÖPNV-Zukunftskommission (s. Anlage), an dem der NWL als Kommissionsmitglied mitgewirkt hat.

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

Die Struktur in NRW umfasst bereits heute bei den zuständigen Aufgabenträgern angesiedelte und vom Land NRW finanzierte KompetenzCenter zu bestimmten Themengebieten:

- NRW-Tarif
- Integrierter Taktfahrplan (ITF)
- Elektronisches Datenmanagement
- Fahrgastinformation

sowie den Landesdatenverbund mit zentralen und dezentralen Koordinierungsstellen.

Hier finden regelmäßig Arbeitskreise auf Landesebene statt.

Wünschenswert wäre im Rahmen der Weiterentwicklung des SPNV eine verbindlichere Mitwirkung des Landes NRW in Fragen des Ausbaus der vorhandenen Infrastruktur. Ziel wäre es hier, eine Finanzierungsverlässlichkeit für die weiterentwickelten, landesweit abgestimmten SPNV-Verkehre im Rahmen einer Mittelfristplanung zu erlangen (5 Jahre +). Das derzeitige Modell umfasst lediglich die Zusage einer bedarfsgerechten Finanzierung bestehender Verkehre.



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

Wie in den Punkten 1 und 2 ausgeführt, haben sich die bestehenden Aufgabenträgerstrukturen in den einzelnen Räumen bewährt.

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

Auch im VRR ist eine gebündelte Verantwortung i. S. v. „Übertragung der ÖSPV-Aufgabenträgerschaft“ auf den VRR bis heute nicht erfolgt. Verantwortliche Aufgabenträger für den ÖSPV sind auch im VRR die Kreise und kreisfreien Städte. Die Kreise und kreisfreien Städte haben sich - unterstützt durch das Land NRW - im Vorfeld des Jahres 1980 auf die Bildung eines Gemeinschaftstarifes sowie die Bildung eines Verbundes mit Kooperations- und Einnahmeaufteilungsverträgen geeinigt. Seither wurden die Zuständigkeiten nicht verändert, wenngleich der VRR sich an neue Anforderungen auch strukturell (durch Gesetzesänderungen oder inhaltliche Fragestellungen) angepasst hat.

Die räumlichen und verkehrlichen Anforderungen des VRR-Raumes lassen sich nicht mit den Voraussetzungen des westfälischen Raumes vergleichen. Vor diesem Hintergrund obliegt es den Kreisen und kreisfreien Städten, eine raumindividuelle Lösung mit Abstimmungs- und Koordinierungsprozessen zwischen den zuständigen Aufgabenträgern zu finden, die integrative Verkehrskonzepte ermöglichen.

Eine einfache Übertragung des Modells VRR mit seiner polyzentrischen Raumstruktur ist nicht zielführend.

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

Eine Bündelung der Verantwortungen ist bereits heute über die Kreise und kreisfreien Städte gegeben. Auch die Strukturen der SPNV-Aufgabenträger sind auf die kommunale Ebene zurückzuführen.

Im Übrigen verweisen wir auf unsere Aussagen zu den Punkten 2-4 sowie den Bericht der ÖPNV-Zukunftskommission.

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

Nicht die Organisationsformen sondern die Mittelausstattung von Seiten des Landes und die Bereitschaft in den Wettbewerb zu investieren, zahlen sich für den Fahrgast und die Qualität des Angebots aus.

Durch die unterschiedlichen Anforderungen der Räume, deren städtebaulichen Voraussetzungen, Verkehrsunternehmensstrukturen sowie demografischen Voraussetzungen, müssen Finanzierungsströme und Fördermittel dezentralisiert und mit auf die jeweiligen Aufgabenträger zugeschnittenen Instrumenten erbracht werden. Sollte eine überregionale ÖSPV-Fördermittelverteilung in Teilen Sinn machen, so ist eine entsprechende Übertragung bereits heute gesetzlich möglich.

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

Diese Frage ist nicht generell positiv zu beantworten. Häufig werden landesweit Standards gesetzt, die mit sehr hohen Investitionskosten und langfristiger Planung und Umsetzung verbunden ist. (Diskussion der Bahnsteighöhen 96 und 76 cm), Ausbau der Bahnhöfe für mobilitätsbehinderte ist eine Mehrgenerationsaufgabe und nicht in kurzen Zeiträumen erreichbar. Einheitliche Standards sind wichtig, dürfen aber nicht zu einer einseitigen finanziellen Überforderung führen.

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

Das SPNV-Geschäft hat sich in den letzten 20 Jahren sehr professionell entwickelt. Die Anforderungen, die sich u. a. durch die neuen technischen Möglichkeiten (Stichpunkt Digitalisierung) auch für den ÖPNV ergeben, wird die Abstimmungs- und Koordinierungsprozesse in den bestehenden Strukturen fordern. Die Verständigung auf überregionale und regionale Verkehrskonzepte, ist maßgeblich für ein zielgerichtetes, strukturiertes Handeln aller zuständigen Aufgabenträger. Hiermit verbunden ist ein zielgerichteter raumindividueller Einsatz öffentlicher Mittel.

Die Voraussetzungen hierzu sind mit den bestehenden organisatorischen Strukturen gegeben.