

Geschäftsführung

RMV | Postfach 14 27 | 65704 Hofheim a.Ts.

Präsidentin des nordrhein-westfälischen Landtages
 Frau
 Carina Gödecke
 Landtag NRW
 Platz des Landtags 1
 40221 Düsseldorf

LANDTAG
 NORDRHEIN-WESTFALEN
 16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/3498

A25

19. Februar 2016

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Telefon	Telefax	E-Mail
	KR/TG	06192 / 294 100	06192 / 294 940	k_ringat@rmv.de

Stellungnahme des RMV an die Enquetekommission IV zu Finanzierung, Innovation und Nutzung des Öffentlichen Personennahverkehrs (FinÖPNV) am 26. Februar 2016

Fragenkomplex A „Weiterentwicklung von Organisation und Struktur (inklusive Finanzierungsströme)“

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,
 sehr geehrte Damen und Herren,

ich beziehe mich auf Ihr Schreiben vom 17.12.2015 zur Anhörung der Enquetekommission IV zu den ÖPNV-Organisationen in Nordrhein-Westfalen (NRW).

Hinsichtlich des Inhaltes und insbesondere der Struktur der Beantwortung Ihrer Fragen möchte ich die folgenden Erläuterungen und Hinweise voranstellen:

- Uns ist bekannt, dass die Organisation des ÖPNV in NRW Gegenstand einer breit angelegten Untersuchung der „ÖPNV-Zukunftskommission NRW“ war, die in 2013 die Ergebnisse ihrer Arbeit vorgelegt hat.
- Die Details des derzeitigen Rechtsrahmens, der Organisationsstruktur und der konkreten Zusammenarbeit der verschiedenen zuständigen Ebenen des SPNV, ÖSPN und ÖPNV sowie deren Funktionsfähigkeit entziehen sich unserer vertieften Kenntnis.
- Dies gilt ebenfalls für Fragen der Finanzierungsströme und Fördermittelverteilung.
- Eine „close-to-close“-Beantwortung Ihrer Fragen ist uns daher nicht möglich, vielmehr werden wir versuchen, die wesentlichen Aspekte Ihrer Fragestellungen vor dem Hintergrund der Organisation in Hessen und unserer Erfahrungen in der Aufgabenträger- und grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit unseren Partnern in NRW zu beantworten.
- Die Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH (RMV) weist eine teilweise andere, teilweise auch vergleichbare Organisationsform, Aufgabenspektrum und rechtliche Rahmenbedingungen wie die Zweckverbände bzw. SPNV-Aufgabenträger in NRW aus. Insbesondere handelt es sich beim RMV ebenfalls nicht um eine landesweite Aufgabenträgerorganisation („Landesnahver-

Rhein-Main-Verkehrsverbund GmbH

Alte Bleiche 5
 65719 Hofheim a. Ts.
 T 0 61 92 / 2 94 - 0
 F 0 61 92 / 2 94 - 9 00
 www.rmv.de

Aufsichtsratsvorsitzender
 Oberbürgermeister
 Peter Feldmann

Geschäftsführer und
 Sprecher der Geschäftsführung
 Prof. Knut Ringat
 Geschäftsführer
 Dr. André Kaval

Sitz Hofheim am Taunus
 Registergericht
 Amtsgericht Frankfurt a.M.
 HRB 34128
 USt-IdNr. DE 11 384 7810

Bankverbindung
 Taunus-Sparkasse
 DE81 5125 0000 0025 0962 66
 SWIFT-BIC: HELADEF1TSK

ÖPNV-Anschluss
 Schiene: S2, Linie 20 bis
 Bahnhof Hofheim a.Ts.

kehrsgesellschaft), sodass wir zur Effizienz einer „Landesnahverkehrsgesellschaft“ keine eigenen Erfahrungswerte einbringen können.

Organisation der SPNV-Aufgabenträgerschaft – Koordination Landesnahverkehrsgesellschaften, Kooperation zwischen mehreren Aufgabenträgern, Abstimmung unterschiedlicher Ansätze bei Vergaben, Abstimmung ÖPNV-SPNV

Ich möchte Ihnen zunächst die für den RMV maßgeblichen gesetzlichen und organisatorischen Regelungen skizzieren, um dann darauf basierend Hinweise und Anregungen zu den Fragekomplexen zu geben:

Die Organisation des ÖPNV/SPNV in Hessen basiert auf dem „**Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen (HÖPNVG)**“, zuletzt geändert im November 2012.

Gemäß § 5 dieses Gesetzes sind die Landkreise, kreisfreien Städte und die Sonderstatusstädte (Städte mit mehr als 50.000 Einwohnern) **Aufgabenträger** im ÖPNV und nehmen diese Aufgabe als Selbstverwaltungsaufgabe wahr. Sie stellen eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsdienstleistungen über das Instrument der Nahverkehrspläne sicher und sind zuständig für die Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV. Sie sind zuständige Behörde im Sinne der EU-Verordnung 1370/2007 und dementsprechend insbesondere befugt, ausschließliche Rechte und Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge zu vergeben und allgemeine Vorschriften zu erlassen. Gemäß § 6 des HÖPNVG können die Aufgabenträger zur Wahrnehmung ihrer gesetzlich definierten Aufgaben **Nahverkehrsorganisationen** einrichten und die Zuständigkeit bezüglich 1370/2007 ganz oder teilweise durch Beleihung auf diese übertragen.

Benachbarte Aufgabenträger eines Verbundes können auch **gemeinsame Nahverkehrsorganisationen** einrichten. Dies ist zur Schaffung effizienter Organisationseinheiten ausdrücklich sinnvoll und gewünscht. Die Nahverkehrsorganisationen und Aufgabenträger nehmen alle Aufgaben für den **sogenannten lokalen Verkehr** wahr, insbesondere die Aufstellung der **lokalen Nahverkehrspläne**. Die Aufgabenträger nehmen zwingend die Belange des **SPNV, des Verbundbusverkehrs und des regionalen Busnahverkehrs gemeinsam in den 3 Verkehrsverbänden RMV, NVV und VRN** (für den Landkreis Bergstraße) wahr.

Den **Verkehrsverbänden** obliegen gemäß § 7 insbesondere folgende **Aufgaben**:

- das öffentliche Personennahverkehrsangebot entsprechend der Mobilitätsbedürfnisse weiterzuentwickeln und dabei flexible Bedienungsformen zu berücksichtigen,
- die Nahverkehrsleistungen nach Quantität und Qualität festzulegen,
- Vergabeverfahren für das Erbringen von Nahverkehrsleistungen vorzubereiten und durchzuführen,
- zu überwachen, dass die Leistungserbringung in der vereinbarten Quantität und Qualität erfolgt,
- Vereinbarungen mit Verkehrsinfrastrukturunternehmen abzuschließen,
- Vereinbarungen mit Verkehrsunternehmen über das Erbringen von Nahverkehrsleistungen abzuschließen und
- einen **verbundweiten Nahverkehrsplan** aufzustellen.

Den **Verkehrsverbänden** obliegt es darüber hinaus,

- den **Verbundtarif**, herkömmliche und elektronische Fahrscheine und elektronische Fahrscheinsysteme festzulegen,
- **Standards** für Vermarktung und Vertrieb, einschließlich Fahrgastinformationssysteme unter Beteiligung der Nahverkehrsorganisationen und der Verkehrsunternehmen zu planen und zu organisieren,
- Vereinbarungen über die Anerkennung von Verbundtarifen, Übergangstarifen und landesweit gültigen Tarifen sowie über Vertrieb und Vermarktung abzuschließen,
- konkrete Regelungen für die **Einnahmeaufteilung** aufzustellen und die Einnahmeaufteilung für das jeweilige Abrechnungsjahr durchzuführen,
- über den ÖPNV Verkehrserhebungen durchzuführen und Nachfrageanalysen zu erstellen und vorzuhalten,
- verbundweite **Sicherheitskonzepte** und Rahmenvorgaben zu erarbeiten und diesbezüglich eine Schnittstellenfunktion zu anderen Planungsträgern zu bilden.

Als Verkehrsverbände sind der Nordhessische Verkehrsverbund (NVV) und der Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV) gesetzlich definiert. Der Kreis Bergstraße gehört dem Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN) an. Das Land ist aufgrund vertraglicher Regelungen Mitglied oder Gesellschafter in den Verkehrsverbänden und Mitglied im Zweckverband des Verkehrsverbundes Rhein-Neckar.

Das Gesetz benennt somit die drei Verbände, deren Gesellschafter neben dem Land die kommunalen Aufgabenträger sind, zudem besteht die Sondersituation einer bereits im Gesetz ermöglichten bundesland-übergreifenden Organisation (Landkreis Bergstraße im VRN). Die Verkehrsverbände können ihre Aufgaben zudem gemeinschaftlich wahrnehmen. Zu diesem Zweck können sie entsprechende **Kooperationsverträge** schließen oder **gemeinschaftliche Organisationen** gründen und einer dieser die Wahrnehmung von Aufgaben übertragen. Die Verbände können ebenso untereinander Aufgaben übertragen, wenn die Aufgabenträger zustimmen.

Gemäß der **allgemeinen Anforderungen** (§ 4 HÖPNVG) sind die verschiedenen Angebote des öffentlichen Personennahverkehrs untereinander und mit den Angeboten anderer Verkehrssysteme zu verknüpfen, für den Zugang und die Angebotsnutzung sind **einheitliche Normen mindestens verbundweit festzulegen**, um den Fahrgästen ein einheitliches und durchgängiges Angebot über den lokalen Verkehr hinaus zu bieten. Das Fahrpreissystem ist so zu gestalten, dass innerhalb der Verkehrsverbände mit einem Fahrschein alle öffentlichen Nahverkehrsmittel unternehmensübergreifend nutzbar sind (**Verbundtarif**) und die Verkehrsunternehmen sind gesetzlich verpflichtet, den Verbundtarif anzuwenden. An den Grenzen der Verkehrsverbände sind Übergangstarife oder andere gemeinsame Tarifangebote zu schaffen. Darüber hinaus sind Tarife anzustreben, die landesweit gültig sind (**Hessentarif**).

Die von den Aufgabenträgern gemeinsam **in den Verkehrsverbänden festgelegten Normen sind bei Erstellung der lokalen Nahverkehrspläne einzuhalten**. Zur Umsetzung können die Nahverkehrsorganisationen zudem Kooperationsverträge mit dem Verkehrsverbund schließen, dem sie angehören. Die Verkehrsverbände beteiligen die Nahverkehrsorganisationen an der Entscheidungsfindung zu wichtigen verkehrlichen und tariflichen Vorhaben.

Nach dem **Gegenstromprinzip** sind lokale Nahverkehrspläne aus den verbundweiten Nahverkehrsplänen zu entwickeln, während diese die Inhalte der lokalen Nahverkehrspläne zu berücksichtigen haben.

Zusammenhängende Verkehrsangebote, die sich über das Gebiet des Landes Hessen hinaus in ein anderes Bundesland erstrecken, können von dem Aufgabenträger oder der Aufgabenträgerorganisation im Einvernehmen mit der zuständigen Stelle des anderen Bundeslandes bestellt werden.

Die für den öffentlichen Personennahverkehr zuständige Ministerin/der Minister kann eine **Mobilitätsbeauftragte/einen Mobilitätsbeauftragten** bestellen, um die Zusammenarbeit der Aufgabenträgerorganisationen zu koordinieren und diese bei der Einrichtung gemeinsamer Organisationsstrukturen zu beraten und zudem einen Mobilitäts- und Koordinierungsrat einzusetzen. Dieser unterstützt die Mobilitätsbeauftragte/den Mobilitätsbeauftragten. Dies ist erfolgt.

Durch die gesetzlichen Organisationsvorgaben und allgemeinen Anforderungen (§ 4 des ÖPNV-Gesetzes) wird innerhalb der Verbundgebiete eine enge Verzahnung von „lokalem“ OPSV/ÖPNV und regionalem SPNV und Busverkehr hergestellt und übergreifend ein breites Spektrum themenorientiert flexibel einsetzbarer Instrumente zur landesweiten Koordination geschaffen.

Die Regelungen des HÖPNVG weisen unseres Erachtens große Überschneidungen mit den Schlussfolgerungen und abgeleiteten Handlungsbedarfen der „Zukunftskommission ÖPNV“ auf.

Diese kam - nach unserem Verständnis - zu dem Schluss, dass eine institutionalisierte Zentralisierung („Landeseisenbahngesellschaft“) unter Aufgabe der regionalisierten und kommunalen Aufgabenträgerschaft im SPNV in NRW nicht sinnvoll sei. Stattdessen wurde eine Lösung favorisiert, die das Modell der drei dezentralen Aufgabenträger im SPNV gezielt weiter entwickelt. Die Landesregierung würde dabei verkehrspolitische „Leitplanken“ formulieren (ähnlich wie in § 4 des HÖPNVG oder auch manifestiert in einem Genehmigungsvorbehalt des übergeordneten Nahverkehrsplans der Verbünde) und den SPNV-Aufgabenträgern die Funktion der konkreten Gestaltung und Abstimmung des regionalen Netzes und den ÖSPV-Aufgabenträgern die Funktion der örtlichen Gestaltung zuweisen. Dies deckt sich weitgehend mit den strukturellen Vorgaben des HÖPNVG sowie der klaren Aufgabenzuordnung im „3-Ebenen-Modell“ wieder.

Auch die zusätzlich abgeleitete **verbindlichere Kooperationsvorgabe** und die Möglichkeit einer „**Schlichtung**“ finden sich im HÖPNV so oder ähnlich wieder. Das HÖPNVG sieht freiwillige vertragliche oder institutionelle Kooperationen der Aufgabenträger ebenso vor, wie die Übertragung von Aufgaben und Finanzierungsmitteln auf die Verbünde sowie die Koordination zwischen den Verbänden, insbesondere auch unter Moderation und Koordination durch den Mobilitätsbeauftragten und den Mobilitäts- und Koordinierungsrat.

Zudem hat sich nach unseren Erfahrungen sowohl bei verbundübergreifenden (SPNV-) Vergaben innerhalb eines Bundeslandes als auch über Bundeslandgrenzen hinweg das **„Federführer-Prinzip“** etabliert (einer der Aufgabenträger koordiniert und führt für alle Aufgabenträger die Ausschreibung und die Verkehrsverträge durch, i.d.R. der AT mit dem höchsten Leistungsanteil). Die Zusammenarbeit auf Basis von **Kooperationsverträgen** zur Regelung gewachsener systemischer (z.B. Brutto- oder Netto-Prinzip) und inhaltlicher Unterschiede sowie der Finanzierung haben sich bewährt. Die zentrale Lage Hessens und des RMV, die langjährige Vergabepaxis und die Notwendigkeit, sich in einer Vergabe mit bis zu 5 Partnern aus 3 Bundesländern und heterogenen Anforderungen einvernehmlich abzustimmen, führen hier zu einem großen Erfahrungsschatz. Die Koordinationsleistung ist nicht immer einfach, war aber immer mit akzeptablen Ergebnissen für alle Beteiligten möglich.

Harmonisierung und Standardisierung können in diesen Fällen sicherlich noch effizienzsteigernd wirken, völlige Einheitlichkeit wird es aber in unserem föderalen System auch in diesem Bereich erfahrungsgemäß nicht geben.

Gerade bei der **Entwicklung eines geschlossenen ÖPNV-Netzes** kann eine Landesnahverkehrsgesellschaft – zumal wenn sich deren Aufgaben auf den SPNV fokussieren und das Land der alleinige Gesellschafter ist und keine direkte organisatorische Ein- und Anbindung der Kommunen erfolgt – auch von Nachteil sein. Die kommunale Ebene hätte in diesem Fall keinen unmittelbaren (über die Kooperationsräume) Einfluss auf das SPNV-Angebot und die Berücksichtigung regionaler Anforderungen wäre erschwert. Die Koordination zwischen SPNV und sonstigem ÖPNV in der Aufgabenträgerschaft der Kreise und kreisfreien Städte kann erschwert werden, indem eine integrierte Planung beider Verkehrsebenen aufgebrochen wird.

Eine Abspaltung der Zuständigkeiten im SPNV kann die integrierte Planung beider Verkehrsebenen gefährden. Die Nähe der ÖPNV-Aufgabenträger zum ÖPNV vor Ort kann zudem ein wesentlicher Systemvorteil sein.

Eine zentrale Verbundstruktur für den SPNV auf Landesebene würde möglicherweise auf **tariflicher Ebene** den Vorteil einer einfacheren Harmonisierung im SPNV bieten, allerdings verbunden mit der Gefahr, dass die zumindest in Teilräumen bestehende Tarifintegrität im ÖPNV verloren gehen könnte, sofern keine entsprechende gesetzliche Absicherung getroffen werden kann (Tarifhoheit nach Bundesrecht bei den Verkehrsunternehmen). Eine vereinfachte Zugänglichkeit des Systems kann ggf. durch vereinfachte und einheitliche Nutzeroberflächen und Vertriebssysteme sowie gezielte Tarifharmonisierungen besser und ohne vergleichbare Risiken geschaffen werden.

Um insbesondere in den multizentrischen Ballungsräumen in NRW parallele oder konkurrierende Regional- und Stadtverkehre besser abzustimmen oder im Stadt-Umland-Bereich Brüche und Lücken im Angebot zwischen dem SPNV und dem sonstigen ÖPNV zu schließen und ein zusammenhängendes Verkehrsangebot zu erreichen, sind Regeln über die Zusammenarbeit bzw. Abstimmung im Einzelfall analog denen für die Zusammenarbeit der SPNV-Aufgabenträger sinnvoll.

Die Vorgabe pflichtiger Abstimmungserfordernisse von Nahverkehrsplänen, der Ansatz des Gegenstromprinzips regionaler und lokaler Nahverkehrspläne können dabei unseres Erachtens ebenso hilfreich sein, wie (finanzielle) Anreize zur Harmonisierung und Standardisierung oder geeignete vertragliche bis hin zur institutionellen Kooperation. Das neue Personenbeförderungsgesetz stärkt insbesondere im Zusammenhang mit dem Instrument des Nahverkehrsplans die kommunalen Aufgabenträger. Diese müssen sich der stärkeren Rolle aber auch bewusst werden, diese wahrnehmen und die Koordination des Verkehrs intensivieren und optimieren. Der Nahverkehrsplan kann und sollte stärker genutzt werden, um die öffentlichen Verkehrsinteressen durchzusetzen. Auch dies hat die „Zukunftskommission“ unseres Erachtens bereits stimmig abgeleitet und ist deckungsgleich mit zentralen Ansätzen des HÖPNVG.

Finanzierungsströme, Organisation der Fördermittelverteilung

Der in Hessen gewählte und gesetzlich verankerte Weg, der pauschalisierten Weitergabe der kompletten Regionalisierungsmittel an die Verbünde und der Bereitstellung fünfjähriger Budgets, verbunden mit entsprechenden Zielvorgaben sowie einer Pönalisierung bei Zielverfehlungen, aber

auch der abgestimmten Re-Investition eventueller Pönalen in das System hat sich grundsätzlich bewährt. Hinzu kommen für den ÖPNV zweckgebundene Mittel des Kommunalen Finanzausgleichs.

Originäre Landesmittel werden allerdings bereits seit mehreren Jahren nicht mehr bereitgestellt, vielmehr erfolgte z.B. im RMV-Gebiet die Finanzierung von SPNV-Fahrzeugen und einer der modernsten (regionalen) Busflotten Deutschlands ohne investive Förderung alleine über die Bestellerentgelte für die im Wettbewerb vergebenen Verkehre und somit aus den bereitgestellten Regionalisierungsmitteln und den Fahrgeldeinnahmen. Eine separate Finanzierung des Schülerverkehrs erfolgt daher ebenfalls nicht.

Mangels Detailkenntnisse hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der Pauschalierung ist uns hier kein Vergleich mit den oder eine Bewertung der nordrhein-westfälischen Regelungen möglich. Grundsätzlich ist dies aus unserer Sicht aber ein geeigneter Ansatz.

Der nordrhein-westfälische Weg, die **Bewilligungsbehörden zur Förderung von ÖPNV-Investitionen bei den Aufgabenträgern** des SPNV (VRR, NVR, NWL) anzusiedeln, stellt unseres Erachtens einen **guten**, zumindest auch anderenorts überlegenswerten **Ansatz** dar. Dies ist in Hessen – wie auch in der Mehrzahl der Bundesländer - nicht in dieser Form geregelt. In Hessen besteht bislang allenfalls die Möglichkeit von sehr begrenzten und eher geringfügigen investiven Förderungen von Maßnahmen, die nicht bereits durch das Land förderfähig sind. Zudem bedürfen sie zumindest formal dennoch der Zustimmung des Landes.

Die Bündelung zwischen Aufgabenträgerschaft (insbesondere des SPNV) und Investitionsförderung scheint von außen betrachtet wegen der flexiblen Verwendbarkeit (wobei einheitliche, aber bürokratisch nicht überbordende Rahmenvorgaben vermutlich erforderlich und hilfreich sind) und der zentralen Verantwortung effizienzfördernd. Die direkte Rückkopplung infrastruktureller Schwächen von Ausbau- oder Modernisierungsbedarfen mit der Infrastrukturförderung verbessert nach unserer Einschätzung den gezielten Mitteleinsatz für das Beheben von Infrastrukturschwachstellen. Dies gilt auch für die optimierte zeitliche Koordination erforderlicher Ausbaumaßnahmen im Zusammenhang mit geplanten SPNV-Ausschreibungen mit der Infrastrukturförderung.

Für weitere Erläuterungen stehe ich Ihnen im Rahmen der Anhörung gerne persönlich zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'K. Ringat', written in a cursive style.

Prof. Knut Ringat
Geschäftsführer und
Sprecher der Geschäftsführung