

Anhörung der CDU-Landtagsfraktion zur Novellierung des rheinland-pfälzischen Nahverkehrsgesetzes

Positionspapier der SPNV-Zweckverbände und Verkehrsverbünde

Vorbemerkungen

Das Positionspapier der Verkehrsverbünde VRN, RNN, VRM und VRT sowie der beiden SPNV Zweckverbände basiert auf dem Chartsatz des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau zum neuen Nahverkehrsgesetz von Anfang Dezember 2019. Weitere Informationen liegen derzeit nicht vor.

Die Verkehrsverbünde und die Zweckverbände sind der Ansicht, dass der Verkehrssektor aufgrund des Klimawandels vor einem großen Umbruch steht. Es ist daher dringender denn je, den öffentlichen Personennahverkehr zu einer attraktiven Mobilitätsalternative zum motorisierten Individualverkehr auszubauen. In einem Flächenland wie Rheinland-Pfalz mit großen Landesteilen in ländlicher Struktur wird ein nutzerfreundlicher und gut getakteter ÖPNV zudem in Zukunft als Standortvorteil deutlich an Bedeutung gewinnen. Unverzichtbare Voraussetzung ist daher die Einstufung des ÖPNV als kommunale Pflichtaufgabe – wie heute schon der SPNV – mit einer entsprechenden Mittelausstattung durch das Land. Die Novellierung des Nahverkehrsgesetzes bietet jetzt die Chance, Weichen für die dringend notwendige Verkehrswende zu stellen, um damit einen wichtigen Beitrag zur Erreichung der rheinland-pfälzischen Klimaschutzziele zu leisten.

Der vorgelegte Chartsatz des Ministeriums bleibt jedoch weit hinter den Erwartungen zurück, da er sich zum Großteil darauf beschränkt, die bestehenden, bewährten Organisationsstrukturen im ÖPNV zu zerschlagen. Darüber hinaus bleibt die künftige Rolle der Verkehrsverbünde vollkommen im Unklaren.

Grundsätzlich begrüßt wird die Heraufstufung des ÖPNV zu einer kommunalen Pflichtaufgabe, diese steht jedoch unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit. Es ist daher aus Sicht der SPNV-Zweckverbände und Verkehrsverbünde dringend erforderlich, die kommunale Seite mit einem adäquaten und planbaren Budget, das den Herausforderungen der Verkehrswende gerecht wird, auszustatten.

Ergänzend möchten wir zu mehreren Aspekten detaillierte Ausführungen machen:

1. SPNV-Zweckverbände und Verkehrsverbände sind gut für die Zukunft gerüstet

Sowohl die Verkehrsverbände als auch die rheinland-pfälzischen Zweckverbände sind gut für die Zukunftsaufgaben des ÖPNV aufgestellt.

Beide Zweckverbände und das Land Rheinland-Pfalz erarbeiten derzeit die Konzeption „Rheinland-Pfalz-Takt 2030“. Deren Kernpunkte sind:

- Schrittweise Umstellung der Bedienung aller Bahnstrecken von Dieselfahrzeugen auf Elektroantrieb, entweder durch Streckenelektrifizierungen oder Fahrzeuge mit Akkus oder Brennstoffzellen
- Prüfung weiterer Bahnstreckenreaktivierungen und Angebotsverbesserungen
- Abbau von Kapazitätsengpässen
- Weiterer barrierefreier Ausbau der Bahnstationen

Zu den bereits heute und seit vielen Jahren von den Zweckverbänden erfolgreich organisierten und erfüllten Aufgabenstellungen gehören:

- die integrative Planung der Verkehrsleistungen im SPNV mit Verzahnung zur Konzeption „Deutschland-Takt“
- die Organisation, Planung und Durchführung von Vergabe- und europaweiten Wettbewerbsverfahren im Bereich des SPNV (häufig in Abstimmung mit mehreren Bundesländern)
- Beratung der Kommunen beim barrierefreien Ausbau einer Bahnstation
- Planungen für den Ausbau der SPNV-Infrastruktur in Abstimmung mit dem MWVLW
- Aufbau eines landesweiten Regiobuslinienkonzeptes, das jetzt schrittweise in die ÖPNV-Konzepte für die einzelnen Regionen eingebracht wird. Die Verkehrsverbände schreiben diese Verkehrsleistungen als Dienstleistung im Rahmen ihrer Vergabeverfahren mit aus.
- Landesweite und im Bedarfsfall linienbezogene Vermarktung der Angebote im Schienenverkehr
- Durchführung von Eventverkehren bei zahlreichen Veranstaltungen zur Gewinnung neuer Kunden im Freizeitverkehr.

Die Verkehrsverbände entwickeln sich – entsprechend dem bestehenden Koalitionsvertrag der rheinland-pfälzischen Landesregierung – schon seit geraumer Zeit zu Mobilitätsverbänden weiter. Sie nehmen damit das sich verändernde Mobilitätsverhalten der Bevölkerung auf und erfüllen die Anforderungen der Mobilitätswilligen an ein zukunftsfähiges Verkehrssystem vor dem Hintergrund einer notwendigen Verkehrswende. Sie werden bereits heute schon als der erste Ansprechpartner für alle Fragen rund um die Mobilität angesehen. Sie koordinieren sich untereinander und achten auf ein einheitliches und gleichgerichtetes Vorgehen. Sie praktizieren dabei eine sinnvolle Aufteilung von Aufgaben, die in jedem Mobilitätsverbund anfallen wie z.B. die Weiterentwicklung der deutschlandweiten elektronischen Fahrplanauskunft in Rheinland-Pfalz oder die Versorgung der Fahrplanausgabemedien mit Echtzeitdaten über den VRN.

Die Bürgerinnen und Bürger von Rheinland-Pfalz können bereits heute in weiten Teilen des Landes die essentiellen Angebote eines Mobilitätsverbundes – insbesondere die digitalen Angebote der Tarif- und Fahrplaninformationen – nutzen:

- Integration und Verknüpfung anderer Verkehrsmittel/Angebote wie Fahrräder, Carsharing oder eTretroller in das Mobilitätsportfolio des Verbundes
- Anbieten von flexiblen Bedienformen auf digitaler Basis
- Bereitstellung multimodaler Informations- und Zugangssysteme
- Anbieten und Abrechnen von mobilitätsnahen Dienstleistungen
- Einführung einheitlicher digitalisierter Vertriebswege wie z.B. das Handy-Ticket oder der eTarif mit check in/check out.

Zu den bereits heute und seit vielen Jahren von den Verkehrsverbänden erfolgreich organisierten und erfüllten Aufgabenstellungen gehören:

- die integrative Planung der Verkehrsleistungen im straßengebundenen ÖPNV mit Verzahnung zum Schienenpersonennahverkehr („ÖPNV-Konzept Rheinland-Pfalz“)
- die Organisation, Planung und Durchführung von Vergabe- und europaweiten Wettbewerbsverfahren im Auftrag der zuständigen Aufgabenträger
- verbundweite, flächendeckende und zeitgemäße Bewerbung der Tarif- und Ticketangebote, z. B. auf allen kommunikativen Ebenen der sozialen Netzwerke
- die öffentlichkeitswirksame Darstellung des „ÖPNV aus einem Guss“ in Form eines einheitlichen Marketings
- alle Formen der Kundenkommunikation (Verkehrsverbände sind erste Ansprechpartner bei allen Fragen rund um den ÖPNV/SPNV)
- grundsätzlich alle Beratungsleistungen für die Aufgabenträger bei öffentlich diskutierten Lösungs- und Verbesserungsvorschlägen rund um den ÖPNV
- Aufteilung aller Fahrgelderlöse und Einnahmen an die bezugsberechtigten Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger in den Verkehrsverbänden“

Diese Aufgaben lassen sich am effektivsten und mit der erforderlichen Bürgernähe auch nur auf der Ebene der Verkehrsverbände erfüllen, die als eingeführte Institutionen im Mobilitätsmarkt agieren können.

Gemeinsam ist es den „Playern“ des rheinland-pfälzischen ÖPNV (Land, SPNV-Zweckverbände, Verkehrsverbände, Landkreise und kreisfreien Städte) gelungen, für die Bürger Mobilitätsangebote „aus einem Guss“ (Schiene, Bus, bedarfsgesteuerte Angebote) in den Regionen Mosel-Saar, Eifel, Westerwald, Hunsrück, Rheinhessen sowie Nahe zu entwickeln und diese jetzt schrittweise umzusetzen. Derzeit laufen die Vorbereitungen für die Region „Pfalz“.

Mit diesen Mobilitätskonzepten hat Rheinland-Pfalz durch die Anbindung aller Grundzentren (gemäß Definition der Regionalplanung) an einen Taktverkehr wieder bundesweite Vorbildfunktion.

2. Radikale Änderung der ÖPNV Organisation versus Koalitionsvertrag und positiver Entwicklung des ÖPNV in den vergangenen Jahren

Ausgehend vom Arbeitsauftrag der Koalitionsvereinbarung für die Bildung einer rheinland-pfälzischen Landesregierung von 2016 arbeitet das Landesverkehrsministerium an einer Novelle des Nahverkehrsgesetzes. Im Koalitionsvereinbarung finden sich hierzu folgende Ausführungen:

(...) wird daher das Nahverkehrsgesetz überarbeitet, um die Organisationsstrukturen gemeinsam mit den Kommunen zukunftsfähig und effizient zu gestalten. An den bewährten Strukturen der Zweckverbände als Aufgabenträger werden wir festhalten, wollen jedoch die Repräsentanz des Landes in den zuständigen Gremien stärken. Die Struktur der Verkehrsverbände muss bei dieser Überarbeitung ebenfalls einbezogen werden.“ „...In diesem Zusammenhang sollen die Verkehrsverbände zu modernen Mobilitätsverbänden weiterentwickelt werden.

Demgegenüber steht der Chartsatz (Dezember 2019) des MWVLW, welcher die Aussagen des Koalitionsvertrages vollkommen ignoriert und stattdessen eine völlige Zerschlagung der bisherigen ÖPNV-Strukturen vorsieht.

Warum durch organisatorische Änderungen im ÖPNV Bereich die genannten Herausforderungen besser lösbar sind, erschließt sich nicht aus den bislang bekannten Ansätzen des Verkehrsministeriums. Im Gegenteil würde durch tiefgreifende organisatorische Änderungen die Arbeit an der Verbesserung des ÖPNV mehrere Jahre erheblich gelähmt werden. Die Folgen wären eine ineffiziente Beschäftigung mit den eigenen Organisationen und ein riesiger administrativer Aufwand u.a. durch die Anpassung aller bestehenden vertraglichen Regelungen.

Eine derart radikale Neuorganisation wäre gerechtfertigt, wenn sich der ÖPNV in Rheinland-Pfalz in den letzten 25 Jahren nicht erfolgreich entwickelt hätte. Es ist jedoch das Gegenteil der Fall:

- Der Rheinland-Pfalz Takt hat bis heute eine bundesweite Vorbildfunktion
- Die Fahrgastzahlen im rheinland-pfälzischen SPNV wurden mit der Einführung des Rheinland-Pfalz-Taktes verdoppelt.
- Es wurden über 100 km stillgelegte Bahnstrecken wieder reaktiviert.
- Bis auf wenige Einzelzüge verkehren nur noch moderne, klimatisierte Schienenfahrzeuge, die an bereits modernisierten Bahnsteigen einen ebenerdigen Ein- und Ausstieg ermöglichen.
- Ein Großteil der Bahnhöfe und Haltepunkte in Rheinland-Pfalz ist bereits barrierefrei ausgebaut.
- Die Verkehrsverbände haben sich zu Mobilitätsverbänden weiterentwickelt.
- Das ÖPNV-Konzept RLP Nord zur Angebotsausweitung im ländlichen Raum ist erfolgreich in der Umsetzung.
- Die Verbundmarken haben sich etabliert und sind den Bürgern in ihren jeweiligen Regionen ein Begriff.

3. ÖPNV als Pflichtaufgabe – Faktische Teilentmachtung der finanzschwachen Kommunen

Es ist positiv hervorzuheben, dass der ÖPNV erstmalig als Pflichtaufgabe der Selbstverwaltung definiert wird. Damit wird eine Forderung erfüllt, die die Verbände schon 2017 aufgestellt haben. Denn angesichts der enorm gewachsenen Bedeutung des ÖPNV für die Verkehrswende und den Klimaschutz ist es nicht mehr gerechtfertigt, den ÖPNV als freiwillige Aufgabe den Kommunen zuzuweisen und den Ausbau des ÖPNV von der finanziellen Leistungsfähigkeit einer Kommunen abhängig zu machen. Denn die im geforderten Ausbau des ÖPNV liegenden großen finanziellen Belastungen können nicht allein von den finanzschwachen Kommunen getragen werden. Hier ist das Land in der Pflicht.

Allerdings verkehrt sich diese gute Botschaft für die kommunalen Gebietskörperschaften in das Gegenteil, wenn man die vom Verkehrsministerium aufgestellten Prämissen und Vorgaben an das Verhältnis Land – kommunale Gebietskörperschaften liest. Zwar bleiben die kommunalen Gebietskörperschaften die zuständigen Aufgabenträger für den ÖPNV. Das Land will aber sowohl bei der Planung als auch bei der Bestellung des Verkehrs mitentscheiden. **Dies führt zu einer drastischen Beschneidung der kommunalen Gestaltungscompetenz im ÖPNV** und zu einem unüberschaubaren Abstimmungsaufwand

Die Regelung begegnet zudem verfassungsrechtlichen Bedenken. Der ÖPNV zählt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes zum Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung. Die Entscheidungskompetenz, welche Mobilitätsbedürfnisse vor Ort mit ÖPNV abgedeckt werden müssen, kann daher rechtlich nicht vom Land auf die Landesebene hochgezoomt werden.

Auch ist nicht ersichtlich, dass das Gesetz das nach Art. 49 Abs. 4 und 5 Landesverfassung RP und § 2 Abs. 3 GemO gebotene Konnexitätsprinzip bei der Ausweisung der neuen Pflichtaufgabe „ÖPNV“ beachtet. Wenn eine neue Pflichtaufgabe den Kommunen zugewiesen wird, muss der Landesgesetzgeber sicherstellen, dass die Kommunen dafür auch die notwendigen Finanzmittel erhalten. Aussagen dazu finden sich nur sehr unverbindlich und nicht beziffert, da offensichtlich auch noch keine Bedarfsanalyse vorliegt. Zudem sollen die in Aussicht gestellten Landesmittel auch erst geraume Zeit nach Inkrafttreten des Gesetzes zur Verfügung gestellt werden.

Für die Städte, in denen der ÖPNV direkt vergeben wurde, bergen die Eckpunkte eine weitere rechtliche Gefahr. Das angestrebte Mitspracherecht des Landes ist rechtlich nicht mit einer Direktvergabe vereinbar. Die Direktvergaben setzen die Beherrschung der kommunalen Unternehmen „wie über eine eigene Dienststelle“ voraus. Wenn das Land im Gegenzug zur Mitfinanzierung auf eigene Mitspracherechte bezüglich der Verkehrsgestaltung bis hin zur Mitzeichnung der Bestellverträge besteht, würden diese Mitwirkungsrechte des Landes die wichtigste Direktvergabevoraussetzung „volle kommunale Beherrschung“ konterkarieren. Und wenn die Städte die Direktvergabemöglichkeit verlieren, ist damit auch zwangsläufig der steuerliche Querverbund als wichtige Finanzierungsgrundlage der Stadtbündel zu beenden – von den wirtschaftlichen Folgekosten einer Abwicklung der Verkehrsparten bzw. -töchter ganz abgesehen.

4. Besondere Rolle der Verbände VRN und KVV

Im Chartsatz des Ministeriums vom Dezember 2019 heißt es: „Die grundsätzliche Organisationsstruktur von VRN und KVV sollen nicht angetastet werden“. Doch was bedeutet dies?

Das Ministerium will eine neue Organisationsstruktur in Form eines landesweiten Zweckverbandes mit Außenstellen in den vier Verbänden – u.a. auch in Kaiserslautern - schaffen, in der alle Zuständigkeiten im SPNV und ÖPNV gebündelt werden und in dem das Land sich weitgehende Gestaltungsrechte vorbehält. Das würde bedeuten, dass die im VRN bewährte Praxis, den Busverkehr in Form der Linienbündel durch die gemeinsame Vergabestelle beim ZRN zentral zu bestellen und die so vergebenen Verträge auch zentral über den VRN abzurechnen und inhaltlich zu pflegen, nicht mehr fortgeführt werden kann, weil diese Aufgabe künftig dem neuen landesweiten Zweckverband zugeordnet wäre.

Dem steht der Grundvertrag zur Errichtung des Verkehrsverbundes Rhein-Neckar aus dem Jahr 1989 entgegen, in dem sich Rheinland-Pfalz mit den Bundesländern Baden-Württemberg und Hessen auf die Gründung des Drei-Länder-Verbundes und auf dessen Aufgaben verständigt haben.

Trier, Koblenz, Ingelheim, Kaiserslautern, den 10.02.2020