

Zweckverband Schienenpersonennahverkehr
Rheinland-Pfalz Süd
Bahnhofstraße 1
67655 Kaiserslautern

61. Verbandsversammlung am 10.06.2020 Öffentliche Sitzung

TOP 8 Aktueller Sachstand Nahverkehrsgesetz Rheinland-Pfalz Stellungnahme des ZSPNV Süd

AUSGANGSLAGE

In den vergangenen Jahren wurde seitens des Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau eine Novellierung des derzeit gültigen Landesnahverkehrsgesetzes aus dem Jahr 1995 erarbeitet. Mit dem nun vorliegenden Gesetzesentwurf mit Stand vom 06.05.2020 werden seitens des Landes Rheinland-Pfalz im Wesentlichen die folgenden Ziele, bzw. Organisationsänderungen verfolgt (Zitate aus der Medieninformation des Landes vom 05.05.2020):

1. „Das neue Herzstück des Nahverkehrs, der Landesnahverkehrsplan, wird ein landesweit attraktives Gesamtangebot über alle Verkehrsträger hinweg ermöglichen,“ d.h. Planung von Bussen und Bahnen „aus einem Guss“
2. „Der gesamte öffentliche Personennahverkehr wird überdies zur Pflichtaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung erklärt – zunächst in den Grenzen der finanziellen Leistungsfähigkeit. In einem zweiten Schritt werden konkrete Standards zur Erfüllung der Pflichtaufgabe dann über den Landesnahverkehrsplan festgeschrieben.“
3. „Ein weiteres Kernelement des Gesetzesentwurfs ist eine veränderte Organisationsstruktur: Zwei neue Zweckverbände Öffentlicher Personennahverkehr Rheinland-Pfalz sind künftig für den ÖPNV auf Schiene und Straße jeweils im Norden und im Süden des Landesgebietes zuständig.“
4. „Mitglieder der Zweckverbände sind die Landkreise und kreisfreien Städte der jeweiligen Region sowie das Land. Innerhalb der Zweckverbände werden insgesamt vier Regionalausschüsse – zwei pro Zweckverband – gebildet. Neu entstehen soll der „Ständige Ausschuss“, ein zweckverbandsübergreifendes koordinierendes Gremium für die fachliche Arbeit.“
5. „Die Kreise und kreisfreien Städte bleiben Aufgabenträger. Über die Zweckverbände entscheiden sie über den landesweiten Verkehr mit, in

den Regionalausschüssen treffen sie grundsätzliche Entscheidungen über das operative Geschäft in der jeweiligen Region.“

6. „Auch die Finanzierungsströme werden unter Berücksichtigung eines Besteller-Ersteller-Systems neu strukturiert und vereinfacht.“

Die neue Organisationsstruktur ist in einem Schaubild dargestellt (erarbeitet durch den Rhein-Nahe Nahverkehrsverbund), die wir als Anlage zu dieser Vorlage beigefügt haben.

STELLUNGNAHME DES ZSPNV SÜD

Der ZSPNV Süd hat sich in den vergangenen Wochen intensiv mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf befasst. Die nun folgende Stellungnahme basiert auf dem aktuell vorliegenden Gesetzesentwurf vom 06.05.2020.

I Vorbemerkungen

Der ZSPNV Süd ist der Ansicht, dass der Verkehrssektor aufgrund des Klimawandels und den damit zusammenhängenden Umweltproblemen vor einem großen Umbruch steht. Es ist daher dringender denn je, den öffentlichen Personennahverkehr – nach Überwindung der Covid19 Krise - zu einer attraktiven Mobilitätsalternative zum motorisierten Individualverkehr auszubauen. In einem Flächenland wie Rheinland-Pfalz mit großen Landesteilen in ländlicher Struktur kann dadurch ein nutzerfreundlicher und gut getakteter ÖPNV zu einem wichtigen Standortvorteil entwickelt werden. Vor diesem Hintergrund wurde der nun vorliegende Gesetzesentwurf seitens des ZSPNV Süd analysiert.

Hierbei haben sich vier grundlegende Aspekte (Punkt II) sowie mehrere Einzelpunkte (Punkt IV) herauskristallisiert, die aus Sicht des ZSPNV Süd bei einer Überarbeitung des Gesetzes berücksichtigt und geändert werden müssen. Die grundsätzlichen Positionen des ZSPNV Süd werden unter Punkt III begründet.

II Positionen des Zweckverbandes - Zusammenfassung

Nachfolgend sind die wichtigsten Positionen des Zweckverbandes Süd zum neuen Nahverkehrsgesetz des Landes Rheinland-Pfalz (Stand vom 06.05.2020) im Überblick zusammengestellt, die anschließend unter Punkt III begründet werden:

1. Finanzierung des ÖPNV

Seitens des ZSPNV Süd wird die Heraufstufung des ÖPNV zu einer kommunalen Pflichtaufgabe begrüßt, diese steht jedoch unter dem Vorbehalt der finanziellen Leistungsfähigkeit (siehe § 6 Abs. 1, hier heißt es: „Sie (die Aufgabenträger) nehmen die Aufgabe des öffentlichen Personennahverkehrs als Pflichtaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung in den Grenzen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit wahr.“

Die im Gesetzesentwurf vorgesehene **Pflichtaufgabe** erfüllt somit nicht die durch das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau geweckten Erwartungen, da diese sich weiterhin an der finanziellen Leistungsfähigkeit der Kommunen orientiert. **Diese muss daher als „echte“ Pflichtaufgabe definiert werden, auf deren Basis die kommunale Seite mit den hierfür erforderlichen Finanzmitteln ausstattet wird (Konnexitätsprinzip).**

Vor diesem Hintergrund müssen wie beim Schienenverkehr in § 13, Abs. 6 auch bezüglich des Busverkehrs (mindestens für die im Rahmen der ÖPNV-Konzepte eingeführten, bzw. geplanten Regiobuslinien in der Aufgabenträgerschaft der Zweckverbände) verbindliche Aussagen bezüglich der Finanzierung gesetzlich festgeschrieben werden.

2. Organisationsreform

Die seitens des Landes vorgesehene Organisationsreform wird dazu führen, dass die Aufgabenträger für den ÖPNV und die Verkehrsverbände auf Jahre hinaus mit einer aufwändigen und kostspieligen Umorganisation beschäftigt sind. Für die eigentliche Arbeit an der dringend notwendigen Verkehrswende bliebe somit faktisch keine Zeit.

Seitens des Zweckverbandes Süd wird daher eine modifizierte Organisationsstruktur vorgeschlagen, die sehr viel schneller handlungsfähig wäre:

- **Die heute bestehenden Zweckverbände Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Süd und Nord werden nicht aufgelöst, sondern in die „Zweckverbände ÖPNV Süd und Nord“ umbenannt und übernehmen dann die im Gesetzesentwurf des Landes vorgesehenen Aufgaben. Die Verbandsordnung wird entsprechend angepasst.**

- **An die Stelle der bisher im Gesetz vorgesehenen „Regionalausschüsse“ treten die bestehenden Geschäftsstellen der Verkehrsverbände. D.h. die bewährte und umfassende Zusammenarbeit zwischen den Zweckverbänden und den Verkehrsverbänden kann in der heutigen Form fortgeführt werden.**

Mit dieser alternativen Vorgehensweise könnte der Intention des aktuellen Koalitionsvertrages der rheinland-pfälzischen Landesregierung sehr gut Rechnung getragen werden. Dort heißt es sinngemäß „bewährte Strukturen sind zu erhalten und weiterzuentwickeln“.

Gerade auch für das Personal der ÖPNV-Organisationen wäre damit die Voraussetzung geschaffen, dass keine aufwändigen Umorganisationen und Überleitungen erforderlich sind.

3. Kompetenzcenter Integraler Taktfahrplan

Mit den allumfassenden Vetorechten (selbst bei der Angebotsplanung der Aufgabenträger) des vorgesehenen „Kompetenzcenters Integraler Taktfahrplan“, das im Bereich des MWVLW angesiedelt werden soll, besteht aus Sicht des ZSPNV Süd die Möglichkeit, dass den Aufgabenträgern für den ÖPNV das Gestaltungsrecht bei den Angeboten faktisch entzogen werden kann. Die Funktionszuweisung der Pflichtaufgabe würde somit nicht nur finanziell, sondern auch inhaltlich ins Leere laufen: Diese Vetorechte können in der Praxis dazu führen, dass selbst Details der Angebotsplanung durch das Kompetenzcenter zu genehmigen wären.

Die in § 13 beschriebenen Veto- und Eingriffsrechte des „Kompetenzcenter Integraler Taktfahrplan“ müssen vor diesem Hintergrund unbedingt aus dem Gesetz herausgenommen werden. Die Funktion als für das Ministerium zuständige Stelle zur Kooperation mit den Aufgabenträgern (insbesondere für die Langfrist- und Infrastrukturplanung) bliebe hiervon unberührt.

4. Stimmverteilung

Das neue Gesetz sieht in den jeweiligen Verbandsversammlungen eine **Stimmenverteilung zu Lasten geringer besiedelter Gebiete** vor. Dies birgt die große Gefahr, dass bei schlechter Kassenlage ÖPNV-Angebote im ländlichen Raum leicht „zusammengestrichen“ werden können, da einwohnerstarke Gebietskörperschaften zusammen mit dem Land immer über eine Mehrheit verfügen werden.

Es muss daher auch künftig jeder Landkreis und kreisfreie Stadt eine Stimme haben, um auch in „schlechten Zeiten“ die Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen im Bereich des ÖPNV und die Chancengleichheit zwischen den Aufgabenträgern gewährleisten zu können.

III Begründungen

1. Finanzierung des ÖPNV

Es ist aus Sicht des ZSPNV Süd dringend erforderlich, die kommunale Seite mit einem adäquaten und planbaren Budget, das den Herausforderungen der Verkehrswende gerecht wird, auszustatten.

Es ist jedoch 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. Im Gegenzug soll festgeschrieben werden, dass sich das finanzielle Engagement im ÖPNV „vorrangig“ auf Regionalisierungsmittel stützt. Eine solche Festlegung und damit Beschränkung außerhalb des Landeshaushaltsgesetzes und seiner Anlagen ist aus Sicht des ZSPNV Süd nicht zielführend.

Zusammengefasst: Die Pflichtaufgabe mit Beschränkung auf die finanzielle Leistungsfähigkeit ist in der kommunalaufsichtlichen Praxis als freiwillige Aufgabe zu werten. Damit unterliegt das Engagement der kommunalen Gebietskörperschaften auch formal der Kommunalaufsicht, hier also der ADD. Die proklamierte „stufenweise“ Einführung (vgl. Gesetzesbegründung Abschnitt A) ist ohne Zeitvorgaben unverbindlich und somit ohne jegliche Bindungswirkung gegenüber den Kommunen.

Vor diesem Hintergrund müssen wie beim Schienenverkehr in § 13, Abs. 6 auch bezüglich des Busverkehrs (mindestens für die im Rahmen der ÖPNV-Konzepte eingeführten, bzw. geplanten Regiobuslinien in der Aufgabenträgerschaft der Zweckverbände) zum jetzigen Zeitpunkt verbindliche Aussagen bezüglich der Finanzierung festgeschrieben werden.

D.h. bis zur vollständigen Überführung des ÖPNV zu einer Pflichtaufgabe müssen zumindest die heute erreichten Angebotsstandards sowohl im Bereich des SPNV als auch im Bereich der Regiobuslinien in der Aufgabenträgerschaft der beiden Zweckverbände gesetzlich im § 13, Abs. 6 garantiert werden.

2. Organisationsreform

Vor dem Hintergrund der seitens des Landes angestrebten Organisationsänderungen soll zunächst festgestellt werden, dass der ZSPNV Süd gut für die Herausforderungen der Zukunft gerüstet. Beispielhaft sollen hier die nachfolgenden Punkte genannt werden.

- Derzeit wird, als gemeinsames Konzept des Landesverkehrsministeriums und den beiden SPNV-Zweckverbänden, eine Angebotsoffensive 'Rheinland-Pfalz-Takt 2030' auch für den Süden des Landes als Arbeitsauftrag aus der Koalitionsvereinbarung für diese Legislaturperiode erarbeitet.
- Schrittweise Umstellung der Bedienung aller Bahnstrecken von Dieselfahrzeugen auf Elektroantrieb, entweder durch Streckenelektrifizierungen oder Fahrzeuge mit Akkus oder Brennstoffzellen.
- Prüfung weiterer Bahnstreckenreaktivierungen und Angebotsverbesserungen. So wurden in den vergangenen Jahren im Süden des Landes ca. 100 km Bahnstrecken für saisonalen und täglichen SPNV reaktiviert.
- Abbau von Kapazitätsengpässen (z.B. geplante Kapazitätsausweitungen bei der S-Bahn Rhein-Neckar)
- Weiterer barrierefreier Ausbau der Bahnstationen (derzeit sind fast 80 % alle Bahnhöfe im Süden des Landes Rheinland-Pfalz barrierefrei)
- Neubau von Bahnstationen im Rahmen des Projektes „Stationsoffensive“

Dies bedeutet, dass in den kommenden Jahren eine Fülle von inhaltlichen Themen und Projekten auf der Agenda steht, die zügig umgesetzt werden müssen. Eine Organisationsreform darf daher nicht dazu führen, dass die Aufgabenträger und Verkehrsverbände auf Jahre hinaus mit sich selbst beschäftigt sind.

3. Kompetenzcenter Integraler Taktfahrplan

Gemäß § 6 Abs. 1 des aktuellen Gesetzesentwurfes sind die Aufgabenträger des ÖPNV die Landkreise und die kreisfreien Städte. Die Aufgabe umfasst die Planung, Gestaltung und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs.

Nach § 6 Abs. 6 soll ein „Kompetenzcenter Integraler Taktfahrplan“ beim Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau eingerichtet werden, das die „langfristige Weiterentwicklung der Angebotsplanung und des integralen Taktfahrplans gemeinsam mit den Aufgabenträgern“ sicherstellen soll.

Gemäß § 13 Abs. 5 ist die Zustimmung des Kompetenzcenters Integraler Taktfahrplan entscheidend für die Zurverfügungstellung von Finanzmitteln an die Zweckverbände. In der Gesetzesbegründung wird zudem ausgeführt, dass das Kompetenzzentrum die Aufgabenträger „beraten“ soll.

Durch weitere Regelungen möchte das Land diese umfangreichen Genehmigungsvorbehalte verstärken: Mit dem 40%-Stimmenanteil in den jeweiligen Versammlungen bei gleichzeitigem Erfordernis, den Landesnahverkehrsplan dort mit 2/3-Mehrheit zu beschließen, entstünde für diesen zentralen Punkt quasi eine Sperrminorität. Hinzu kommt die sogenannte Fachaufsicht in § 7 Absatz 10, die per Gesetzesbegründung inhaltlich ausgestaltet sein soll.

Der Erfolg des Rheinland-Pfalz-Taktes (Schiene in der Kombination mit dem Bus) war aber in den vergangenen Jahren gerade darin begründet, dass die Rahmenbedingungen und Bedürfnisse der Bürger vor Ort berücksichtigt wurden und nicht zentral geplant und entschieden wurden. Die Relativierung im Gesetzestext, dass das Kompetenzzentrum nur für langfristige Planungen eingesetzt wird, ist de facto bereits dadurch ausgehebelt, dass letztendlich jedwede ÖPNV-Planung prinzipiell langfristig angelegt ist.

Vor diesem Hintergrund sind die Aufgaben des Kompetenzzentrums, wie auf Seite 4 dargestellt, zu präzisieren.

4. Neue gewichtete Stimmenverteilung schwächt den ländlichen Raum

Vor der Covid 19 Krise war der ÖPNV in aller Munde. Die Stichworte „Verkehrswende“ und „Klimawandel“ waren dominierende Schlagwörter, die die politische Diskussion bestimmt haben.

Aufgrund der immensen Aufwendungen des Staates zur Überwindung dieser Krise ist mittelfristig nicht auszuschließen, dass die ausgeweiteten ÖPNV-Angebote wieder zusammengestrichen oder bestenfalls „eingefroren“ werden müssen, wenn beispielsweise die Regionalisierungsmittel seitens des Bundes zu einem späteren Zeitpunkt reduziert werden.

Die nun im Gesetz vorgesehene, nach Einwohnern gewichtete Stimmenverteilung erleichtert bei schlechteren finanziellen Rahmenbedingungen daher die Kürzung der ÖPNV-Angebote in ländlichen Räumen erheblich, da das Land und die einwohnerstarken Gebietskörperschaften immer eine Stimmenmehrheit haben werden.

Diese Regelung ist daher kontraproduktiv, um auch in „schlechten Zeiten“ ein angebotsorientiertes ÖPNV-Angebot in ländlichen Räumen aufrecht erhalten zu können.

IV Weitere Einzelpunkte

Finanzierung der Geschäftsstellen und des Personals

Das bisherige Nahverkehrsgesetz sieht aus gutem Grund die Bereitstellung von Personal und Sachmitteln der beiden SPNV-Zweckverbände durch den Landesbetrieb Mobilität (LBM) vor. Eine entsprechende Regelung fehlt im vorliegenden Gesetzentwurf völlig. Die Ausstattung soll vielmehr über Zuweisungen aus dem Landeshaushalt erfolgen (§ 13 Absatz 4, „nach Maßgabe des Landeshaushaltes“).

Dies bedeutet zunächst, dass die Personalausstattung der Zweckverbände unmittelbar von entsprechenden Mittelzuweisungen des Landes abhängig ist und von Jahr zu Jahr (bzw. bei Doppelhaushalten alle zwei Jahre) wechseln kann. Eine Planungssicherheit ist damit für die Beschäftigten nicht gegeben. Im Übrigen wird in der Begründung ausgeführt, es gehe auch um eine „Beteiligung“ an den Sach- und Personalkosten. Woher die sonstigen Mittel für Personal und Sachausstattung kommen sollen, bleibt vollkommen im Unklaren.

Außerdem stellt sich automatisch die Frage nach einer Überleitung des Personals. Hierzu fehlen selbst rudimentäre Ansätze. Um die mit einer Überleitung und auch die verbundenen aufwändigen Regelungen zu vermeiden, sollte das bewährte System der Personal- und Sachmittelbereitstellung durch den LBM grundsätzlich beibehalten werden.

Vorrang der Schiene

Grundsätzlich fehlt der planerische Vorrang der Schiene, wie er im aktuellen Gesetz dargelegt ist. Dies hat im bisherigen Gesetz die Einrichtung von Busparallelverkehren ausgeschlossen. Diese Regelung muss daher wiederaufgenommen werden.

§ 2

In § 2 Absatz 2 sollte klargestellt werden, dass die Definition als SPNV von Verkehren über 50 km und einer Reisezeit über eine Stunde nicht nur als 'kann' - Bestimmung gilt, sondern durch Entscheidung des Aufgabenträgers, diese Angebote zu bestellen, diese final als SPNV einzustufen sind.

§ 3

In § 3 Abs. 1 Satz fehlt die Letztentscheidung des Aufgabenträgers. Es drohen also Debatten über die Zulässigkeit der Verwendung von Regionalisierungsmitteln für saisonale SPNV-Angebote wie aktuell im Prüfverfahren des Landesrechnungshofes zur Zellertalbahn. Es ist festzulegen, dass, sobald ein Aufgabenträger saisonale Zugangebote bestellt, diese als SPNV-Angebote einzustufen sind. Hierzu gehören auch Fahrten mit als historisch einzustufenden Fahrzeugen, weil diese, unter der Regie der SPNV-Aufgabenträger eingesetzt, als Marketinginstrument und Angebotsergänzung SPNV-Funktionen übernehmen.

§ 4

In § 4 Abs. 1 fehlt die Möglichkeit zur Direktvergabe, gleichwohl sie im Gesetz nachfolgend erwähnt wird.

§ 5

In § 5 Abs. 5 sollte explizit erwähnt werden, dass Tarife von Verbänden auch außerhalb des Landes gelten können.

§ 6

In § 6 Absatz 5 sollte durch Tausch der Aufzählung klargestellt werden, dass der Bund für die Infrastruktur zuständig ist: Die DB AG ist als Gesellschaft des Bundes erst in zweiter Linie verantwortlich.

§ 7

In § 7 Abs. 6 sollte nicht nur Worms, sondern auch der Landkreis Alzey-Worms angesichts seiner Verzahnung mit dem Rhein-Neckar-Raum einen Vertreter in den Regionalausschuss Pfalz entsenden.

§ 8

In § 8 fehlt eine zeitliche Vorgabe für den Landesnahverkehrsplan. Im Weiteren (insbesondere in § 13 Abs. 6) fehlt eine Übergangsbestimmung für die umfassenden Zustimmungsvorbehalte des Landes für den Zeitraum, in dem es diesen Landesnahverkehrsplan noch gar nicht gibt.

§ 13

In § 13 Absatz 7 wird die Zuwendung des Landes auf Ausschreibungen verengt. Dies sollte allgemein auf Vergaben ausgeweitet werden.

Beschlussvorschlag

Die Verbandsversammlung beschließt die Stellungnahme des Zweckverbandes Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Süd in der vorliegenden Form, die dann im Rahmen der Anhörungsfrist des Gesetzgebungsverfahrens abgegeben wird.