Zweckverband Regio-Nahverkehr Freiburg (ZRF)

DRUCKSACHE ZRF-bA 2022.003

Informationsvorlage

bearbeitet von:	Tel.Nr.:	Datum:
Thomas Wisser	0761/201-4560	10.05.2022

Notwendigkeit einer Restrukturierung der RVF GmbH - Zielkonzeption Aufgabenträgerverbund

Beratungsfolge	Sitzungstermin	öff.	n.ö.	Empfehlung	Beschluss
bA	**25. Mai 2022**		**X**		**X**

Beschlussvorschlag:

Die Information der Verwaltung wird zur Kenntnis genommen.

Darstellung des Sachverhalts

1.
Ausgangssituation

Wie in anderen Verbundräumen, führt die Weiterentwicklung zu einem Mobilitätsverbund zu neuen Herausforderungen im Bereich der Produktentwicklung und der Digitalisierung. Die heutige, schlank aufgestellte Regio-Verkehrsverbund Freiburg GmbH, RVF, arbeitet bei vielen dieser Themen eng mit der VAG zusammen, die auf vielen Feldern der Mobilität aufgrund der Freiburger Multimodalstrategie bereits ein hohes Maß an Knowhow aufgebaut hat.

So gut dieses „operative doing" grundsätzlich zur (heutigen) „Unternehmensverbundsstruktur" passen mag, so sehr führt die gegenläufige Entwicklung bei nahezu allen (übrigen) Gesellschaftern der RVF zu einer fragilen Gemengelage. Denn seit mehreren Jahren vollzieht sich eine markante Veränderung in der Rolle vieler Verkehrsunternehmen:

- Die **SPNV-Betreiber** (DB Regio und SWEG) sind gemäß ihren Verkehrsverträgen mit dem Land Baden-Württemberg nicht mehr erlösverantwortlich. Alle Tariferlöse fließen dem Land zu, beide Eisenbahnverkehrsunternehmen, EVU, erhalten feste Leistungsentgelte.
- Formal sind sie zwar Gesellschafter der RVF, das Sagen hat jedoch das Verkehrsministerium Baden-Württemberg: DB Regio und SWEG agieren in den RVF-Gremien mit Stimmbindung seitens des Landes.

- Wenig zuvor, 2017, erfolgte mit der städtischen Direktvergabe eine langfristig verbindliche Rollenverteilung im Innenverhältnis zwischen **Stadt** und **VAG**: Die Erlösverantwortung liegt bei der VAG, wie auch die konzeptionelle Umsetzung aller operativen Aufgaben im Rahmen der städtischen ÖPNV- und Mobiltätsstrategie. Zugleich wuchs fiskalisch die Herausforderung für den Aufgabenträger Stadt Freiburg, was der Stadt eine stärkere Positionierung abverlangt.

- Insofern liegt bereits – teilweise – ein sog. Aufgabenträgerverbund, wie beispielsweise der VRN oder der KVV, oder derzeit in Umsetzung in der Region Schwarzwald-Baar-Heuberg, vor.

- Wenn die Landkreise in den kommenden Jahren aufgrund des Nahverkehrsplans 2021 ihre „Mindestangebotsvorgaben" sukzessive umsetzen und damit – auch – den **Regionalbussektor** in Richtung Angebotsstruktur verändern, wird der Druck wachsen, heute – rechtlich – eigenwirtschaftliche Verkehre vermehrt, zumindest teilweise im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge (öDA) durchzuführen.

- Damit wächst Schritt-um-Schritt den Landkreisen Emmendingen und Breisgau-Hochschwarzwald als regionalen Aufgabenträgern die nämliche Rolle wie dem Land und der Stadt Freiburg zu.

2.
Rechts- und Aufgabenrahmen

2a

Die in zwei Stufen erfolgte sog. ÖPNV-Finanzreform des Landes Baden-Württemberg hat die Stellung der Aufgabenträger – und deren Finanzverantwortung – zentral in den Blick genommen. Der bereits zum 1.1.2018 erfolgte, zum 1.1.2021 in puncto Parameter und Anpassungsmechanismen abgeschlossene Prozess der Zuweisung der früheren § 45a-PBefG-Mittel als – nunmehr – allgemeine (Straßen-) § 15-ÖPNV-Mittel an die Stadt- und Landkreise führte dazu, dass diese Gelder – europarechtlich – diskriminierungsfrei in deren Verantwortung für den gesetzlichen Zweck – straßengebundener ÖPNV – qua sog. Allgemeiner Vorschrift (AV) oder ÖDA auszukehren sind.

Die Ausgleichssatzung des ZRF vom Januar 2018, überlagert durch eine vertragliche Regelung mit den regionalen Busunternehmen, ist hierauf – zwecks Umsetzung der Vorgaben des NVP '21 – im Laufe des Jahrs 2022 in einer 1. Stufe anzupassen. Finanzielle Auswirkungen auf die regionalen Busunternehmen folgen hieraus noch nicht, dieses wird jedoch mit der notwendigen Reform der Einnahmenaufteilung in der RVF der Fall sein, 2024 ff.
Spätestens dieses wird dann die Rolle der Landkreise gegenüber den Verkehrsunternehmen im Regionalbussektor stärker, die Bedeutung der AV erhöhen und zugleich deren Mitverantwortung in der RVF erfordern.

2b

Hinzu kommt ein weiterer wesentlicher Aspekt:
Die (zweite) Rechtsverordnung des Landes zur Umsetzung des novellierten ÖPNVG vom 5. März 2021 passt die Verbundförderung des Landes nun gesetzlich an die funktionale Trennung SPNV - ÖPNV-Straße an und legt verbindliche Mindestanforderungen für die verbunds- (bislang: RVF-) interne Einnahmeaufteilung fest, deren Ausformung zugleich den Grundsätzen des diskriminierungsfreien Marktzugangs entsprechen muss – spätestens ab 2024 (mit einem Implementierungszeitraum bis Ende 2026).
Hieraus folgt, dass die Einnahmeaufteilung (heute lediglich durch grobe Eckpunkte im Grundlagen- und Zuschussvertrag, GZV, von 2002/2009 „angesprochen") künftig nicht mehr (interne) Angelegenheit der VU sein kann, sondern – rechtlich als Ausfluss des Verbots der Überkompensation bei Gewährung öffentlicher Gelder (hier § 15-ÖPNVG-Mittel) - von den „Zuschussgebern" (= Aufgabenträgern) im Rahmen der „AV" zu verantworten ist!

Spätestens damit aber ist die bisherige Form der Regelungen RVF – ZRF via GZV nicht mehr zukunftsfähig, womit sich die Frage stellt, wie all' diesen Notwendigkeiten durch eine gesteuerte Neuaufstellung zu entsprechen ist.

2c

Andererseits gilt es den großen Sachverstand des RVF-Personals und der Verkehrsunternehmen, hier maßgeblich der Freiburger VAG, zu erhalten und nicht etwa parallel eine operative Ebene im ZRF (oder in dessen Eigen-GmbH, dem REGIO-VERBUND) aufzubauen. Zielführender erscheint, ab Januar 2024 die Aufgabenfelder Tarif- und Vertriebsentwicklung, Kundenkommunikation, Erstellung und Veröffentlichung der Fahrpläne u.ä. in einer restrukturierten RVF zu bündeln und um weitere, z.T. neue unternehmensnahe und auf den Kundenmarkt ausgerichtete Aufgaben zu ergänzen.

Hierzu zählt sicherlich die Entwicklung und Digitalisierung von Mobilitätsprodukten und Vertriebsprozessen oder die Verfügbarkeit von Anschlussmobilität in hard- und software.

Auch eine Reihe der im ÖPNV-Gesetz des Landes vorgesehenen und *von der Aufgabenträgerseite* sicherzustellenden Anforderungen sollte ergänzend bei der - restrukturierten - RVF angesiedelt werden, so die Bereitstellung von Fahrplan- und Echtzeit- und Nachfragedaten sowie die Umsetzung landeseinheitlicher Beförderungsstandards sowie Service- und Marketingkonzepte, insb. bei Bezuschussungen seitens des Landes.
Dieses wiederum setzt dessen Restrukturierung als Aufgabenträgerverbund voraus.

3.
Zu bearbeitende Aufgabenfelder

Aufgrund dessen muss die **Zielkonzeption AUFGABENTRÄGER-VERBUND** angegangen und ein angepasster neuer Grundlagen- und Zuschussvertrag erarbeitet werden. Hinzu treten Anpassungen der Satzung des ZRF und die grundsätzliche Neufassung der Allgemeine Vorschrift des ZRF. Gegebenenfalls ist hierbei ein schrittweises Hineinwachsen der Aufgabenträger in dem Maß, in welchem diese in die Finanzverantwortung für die Verkehre treten zu erwägen.

So einschneidend die aufgezeigten Veränderungen gesellschaftsvertraglich auch sein mögen, so wichtig bleibt hervorzuheben, worauf die Restrukturierung der RVF *keinen* (direkten) Einfluss hat, nämlich *die Durchführung des Nahverkehrs, die Wahrnehmung der Finanzverantwortung, die Finanzierungsregelungen für die jeweiligen Angebote (AV, Verkehrsvertrag, Direktvergabe) und dessen praktische Ausgestaltung vor Ort.*
Zu beachten ist zudem, dass die *Tarifhoheit* rechtlich weiterhin bei den Verkehrsunternehmen liegt. Andere Aufgabenträgerverbünde bündeln zu diesem Zweck alle Verkehrsunternehmen in einem „Unternehmensforum" unter Einbezug der Geschäftsführung der Verbundgesellschaft. Jedenfalls erscheint es sachgerecht die heutigen GZV-Regelungen hierfür (in modifizierter Form) zu nutzen, da sich diese Ausgestaltung in den vergangenen mehr als 20 Jahren bewährt und zugleich den im ZRF gebündelten Aufgabenträgern eine Mitbestimmung gesichert hat.

4.
Beteiligte/ Zeitachse

Seitens der Verwaltung wird angestrebt, bis zum Herbst 2022 zusammen mit je einem Vertreter der drei Aufgabeträger, der RVF-Geschäftsführung und der VAG eine sachlich und rechtlich umsetzbare Konzeption zu entwerfen und die erforderlichen Umsetzungsschritte entwickelt zu haben. Hierzu gehört auch die enge Abstimmung mit dem Aufgabenträger für den SPNV, Land Baden-Württemberg.

Jedenfalls <u>v o r</u> Umsetzung des neuen EAV – rechtlich dann in Verantwortung der Aufgabenträger (Land und regionale AT) – <u>also vor 2024</u>, muss eine Entscheidung über die künftige Struktur umgesetzt sein.