

ÖFFENTLICHE BESCHLUSSVORLAGE

Amt/Eigenbetrieb:

61 Fachbereich Stadtentwicklung und Stadtplanung

Beteiligt:

20 Stadtkämmerei

OB/BC Beteiligungscontrolling

Betreff:

Neugestaltung der Marktorganisation im ÖPNV in Hagen

Beratungsfolge:

31.05.2007 Haupt- und Finanzausschuss

12.06.2007 Stadtentwicklungsausschuss

14.06.2007 Rat der Stadt Hagen

Beschlussfassung:

Rat der Stadt Hagen

Beschlussvorschlag:

1. Das Modell für eine Neuorganisation des ÖPNV in Hagen wird zustimmend zur Kenntnis genommen.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, gemeinsam mit der Hagener Straßenbahn AG die zukünftige Aufgabenverteilung zwischen der Stadt als ÖPNV-Aufgabenträger und der Hagener Straßenbahn als Betreiber auf der Grundlage eines Verkehrsvertrages zu erarbeiten. Der Entwurf eines Verkehrsvertrages soll bis Ende 2007 vorgelegt werden.



Mit klaren verkehrspolitischen Zielsetzungen durch den Aufgabenträger sollen das ÖPNV-Angebot in Hagen garantiert und der Hagener Straßenbahn AG unternehmerische Spielräume zur Angebotsgestaltung vorgegeben werden. Dazu sollen die Aufgabenteilung zwischen Stadt und Unternehmen effizient gestaltet und die finanziellen Auswirkungen transparent gemacht werden. Zu diesem Zweck soll ein Verkehrsvertrag zwischen Aufgabenträger und ÖPNV-Betreiber vorbereitet werden.

Erfordernis einer Neuorganisation

Mit Beschluss vom 12.12.2002 hat der Rat der Stadt Hagen einer Anpassung des ÖPNV-Finanzierungssystems im Zweckverband VRR und einer schrittweisen Restrukturierung der Hagener Straßenbahn AG bis 2010 zugestimmt. Mit Beschluss vom 20.02.2003 zu den Restrukturierungszielen und zur Rolle des Aufgabenträgers in diesem Prozess hat der Rat die Bemühungen der Hagener Straßenbahn AG (HST) weiter unterstützt. Den vom VRR überarbeiteten, EU-konformen Finanzierungsreichtlinien im Zweckverband hat der Rat am 15.12.2005 zugestimmt und auf dieser Grundlage mit Beschluss vom 22.06.2006 die Hagener Straßenbahn mit der ÖPNV-Bedienung des Stadtgebiets betraut.

Mit diesen Beschlüssen wurden erste notwendige Schritte zur Neuorganisation des ÖPNV in Hagen eingeleitet. Um dauerhaft Angebot und Finanzierung des ÖPNV in Hagen zu sichern, ist die Aufgabenverteilung zwischen dem Aufgabenträger (Stadt) und dem Betreiber (HST) verlässlich zu definieren und auszugestalten. Dazu ist das Verhältnis zwischen den Anforderungen an ein „ausreichendes Verkehrsangebot“ (§ 1, Abs. 1 Regionalisierungsgesetz) durch den Aufgabenträger einerseits und unternehmerischen Handlungsspielräumen und damit der Zukunftsfähigkeit der HST andererseits zu konkretisieren und vertraglich zu vereinbaren.

Die aktuelle (Markt-) Organisation des ÖPNV in Hagen

Die aktuelle (Markt-) Organisation des ÖPNV in Hagen besteht im Wesentlichen aus drei Beteiligten:

- Die **Stadt Hagen** ist gesetzlicher Aufgabenträger im ÖPNV (Busverkehr) und hat die Daseinsvorsorge, also die Versorgung der Bürger mit einem angemessenen öffentlichen Verkehrsangebot, zu sichern. Sie erfüllt diese Funktion im Rahmen der gesamtstädtischen und integrierten, also Individualverkehr und ÖPNV umfassenden Verkehrsplanung im Fachbereich 61 (Stadtentwicklung und Stadtplanung). Für das Angebot im Schienenverkehr und zur Sicherung der Verbundintegration ist die Stadt Hagen Verbandsmitglied des Verkehrsverbunds Rhein Ruhr AöR (VRR).
- Für die Erbringung der kommunalen Verkehrsleistungen bedient sich die Stadt der **Hagener Straßenbahn AG (HST)**. Die HST ist hiermit von der Stadt gemäß den vom VRR vorgegebenen Regularien betraut worden (s. o.).

Die HST übt nicht nur selbst bzw. über Tochterunternehmen, Subunternehmen bzw. Kooperationsunternehmen (Fa. HABUS) die Betreiberfunktionen wie Fahrdienst, Werkstatt u. ä. aus, sondern übernimmt auch Regiefunktionen wie das Angebotsmanagement (Bedarfsplanung, Netz- und Leistungsplanung) und das Verkehrsmanagement (VRR-Angelegenheiten, Einnahmenverantwortung für die Stadt, Leitstelle).

- Die **Hagener Versorgungs- und Verkehrs-GmbH (HVG)** übernimmt keine originären Funktionen im ÖPNV, sie finanziert aber als Muttergesellschaft der HST über eine Einlage (Finanzierung über Aktienfonds) das aus dem ÖPNV resultierende Defizit. Die Stadt ist alleinige Gesellschafterin der HVG.

Es handelt sich hierbei um ein bewährtes System, in dem alle Beteiligten mit ihren historisch gewachsenen Zuständigkeiten bestmöglich zusammenarbeiten. Die HST konnte in den letzten Jahren ihr Ergebnis deutlich verbessern, was auf die Umsetzung von Restrukturierungsmaßnahmen im Unternehmen zurückzuführen ist. Hierzu wurde im Jahr 2003 eine Restrukturierungsvereinbarung zwischen Stadt und HST geschlossen (s. o.), deren Ergebnis jährlich überprüft wird.

Vorschlag für eine Neuorganisation

Mehrere Gründe sprechen dafür, die momentane Organisation des ÖPNV in Hagen weiter zu entwickeln:

Einerseits besteht *Unsicherheit über die mittelfristige Finanzierung*. Denn die Einlagen in der HVG würden nach heutiger Planung ab 2009 erschöpft sein, was bedeuten würde, dass die Stadt selbst den Verlust aus dem Verkehrsbereich direkt aus dem Haushalt übernehmen müsste. Daher wird die Stadt vom Jahre 2007 an eine Liquiditätsunterstützung an die HVG erbringen, die für 2007 € 20 Mio. betragen wird.

Auf der anderen Seite bestehen weiterhin *Effizienzpotenziale*, die noch zu heben sind. Um die innerhalb der HST vorhandenen Potenziale transparenter zu machen und besser zu steuern, bietet sich eine *Vereinheitlichung und Abstimmung von Betrauung und Restrukturierungsvereinbarung* an. Denn in beiden Vereinbarungen werden grundsätzlich die von der HST erwarteten Leistungen beschrieben. Zudem bieten die Schnittstellen im Zusammenwirken zwischen Stadt und HST Ausbaupotenziale etwa durch Vermeidung von Parallelarbeiten im Bereich der kommunalen Verkehrsplanung und unternehmerischen Angebotsplanung; die Kommunikation zwischen den Einheiten ist daher zu optimieren.

Aus diesen Überlegungen heraus wurde die Notwendigkeit für eine Weiterentwicklung der Organisation und Aufgabenteilung zum ÖPNV in Hagen abgeleitet. Um das Gesamtsystem ÖPNV zu verbessern, **einen unternehmerischen Handlungsspielraum mit einem klaren Auftrag und Ergebnisverantwortung festzulegen und die Zukunftsfähigkeit des Unternehmens HST zu sichern**, wurde ein Modell unter Berücksichtigung von vier Zielen entwickelt:

- Klares Rollenverständnis, klares Auftragsverhältnis zwischen Stadt und HST
- Eindeutige Zuständigkeiten für Prozesse und Infrastrukturen auf beiden Seiten
- Leistungs- und Kostentransparenz als Basis für zukünftige Entscheidungen der Stadt
- Anpassungsfähigkeit an künftige Marktentwicklungen (insbesondere auch rechtliche Entwicklungen).

Empfehlungsmodell

Die HST bleibt „**integriertes**“ **Verkehrsunternehmen** mit den heutigen Betreiber- und Regiefunktionen. Die bisherige Entwicklung der HVG/HST mit dem Aufbau einer Regieebene und der verstärkten Nutzung von Sub-, Tochter- und Kooperationsunternehmen bei

Beibehaltung der eigenen Verantwortung für den Betrieb wird konsequent fortgesetzt. Die innerbetrieblichen Effizienzpotenziale der HST sind durch eine weitgehende Integration von Funktionen in einer Einheit am besten zu realisieren.

Im Verhältnis Aufgabenträger / Betreiber besteht die Notwendigkeit, einen klar definierten **Verkehrsauftrag** zu formulieren. Dies setzt voraus, dass über die geforderten und erbrachten Leistungen des Betreibers eine vollständige Kostentransparenz geschaffen wird und bei klaren Vorgaben der Stadt die HST ihre Leistungen und Prozesse optimieren kann.

Dies erfordert eine zielgerichtete und eindeutige Betrauung der HST mit den als notwendig erachteten ÖPNV-Leistungen, wobei diese durch den Rat der Stadt Hagen festzulegen sind.

Ausgestaltung des Modellansatzes

Die Stadt Hagen ist als Aufgabenträger für die Vorgabe der verkehrspolitischen Ziele zuständig und finanziert den ÖPNV, soweit dies aus eigenen Erträgen und der Querverbundsfinanzierung innerhalb der HVG nicht mehr möglich ist. Die grundlegende Festlegung des „ausreichenden Verkehrsangebots“ erfolgt durch den vom Rat zu beschließenden **Nahverkehrsplan**. Die HST setzt diese grundlegenden Anforderungen in konkrete Angebote des ÖPNV um und übernimmt für die Stadt in deren Auftrag klar umrissene Funktionen als Dienstleister. Sie hat die Marktverantwortung und die Verantwortung für die Verkehrserstellung (durch eigene Ressourcen oder Dritte) und trägt dabei das vollständige Risiko der Realisierung der von ihr prognostizierten Erstellungskosten.

Der Auftrag, den die Stadt der HST erteilt, ist auf der Grundlage des aktuell fortzuschreibenden Nahverkehrsplans auszuformulieren. Prinzipien des Auftrags sind die Souveränität der Stadt über Standards im ÖPNV und die unternehmerische Gestaltungsfreiheit auf Seiten der HST. Der Auftrag soll zugleich das geeignete Instrument für eine nachvollziehbare Steuerung des ÖPNV im Allgemeinen (Verhältnis von Leistungen, Nutzen und Kosten) und des Unternehmens HST im Speziellen bilden (über Kennzahlen). Ziel ist die Steigerung der Effizienz des Mitteleinsatzes für den ÖPNV.

Für die Ausformulierung des öffentlichen Auftrags bietet sich ein **Vertrag** an; dieser sollte mit der bestehenden Betrauung und Restrukturierungsvereinbarung nicht nur abgeglichen, sondern auch verknüpft werden. Vorteile einer vertraglichen Regelung wären u. a. *gemeinsame* Festlegungen von Eckpunkten und Zielen, klare Verantwortlichkeiten und ein klarer Handlungsrahmen für das Unternehmen, eine deutliche Zukunftsorientierung im Sinne von Planbarkeit und Verlässlichkeit für beide Seiten und die maximale Hebung von Effizienzpotenzialen durch konsistente und nicht einzelfallbezogene Vorgaben der Stadt und ihrer Gremien.

Der Nahverkehrsplan (2. Fortschreibung) ist Bestandteil einer integrierten Gesamtverkehrsplanung und damit ein Instrument der Stadtentwicklungsplanung. Er enthält Grundzüge und Definitionen der Erschließungs- und Angebotsqualitäten (Standards) und schafft so einen Rahmen, innerhalb dessen die HST ihre betriebliche Planung entwickeln kann. So müssen z. B. die kommunalen Aufgaben und Zuständigkeiten insbesondere bei der Infrastrukturplanung und -sicherung (Verkehrswege, Haltestellen, Verkehrstechnik)

mindestens mittelfristig zuverlässige Rahmenbedingungen für die betriebliche Angebotsplanung der HST schaffen und die festgelegten Qualitätsstandards garantieren.

Vorteile bei einer Umsetzung des Modells sind aus Sicht der Stadt die Planbarkeit des finanziellen Aufwandes für den ÖPNV, eine effiziente Kontrolle von ÖPNV-Leistungen und dazugehörigen Kosten, das Nutzen des ÖPNV als stadtplanerisches Gestaltungselement sowie verbesserte Schnittstellen, Prozesse und eine klare Aufgabenverteilung im Zusammenwirken von Stadt und HST.

Auch aus rechtlicher Sicht bietet der vorliegende Modellvorschlag nach erster, noch zu vertiefender Würdigung viele Vorteile. Eine klare Betrauung und der Ansatz, den vier Kriterien des Europäischen Gerichtshofs zur Finanzierung des ÖPNV zu entsprechen, erscheinen rechtssicherer als das allgemeine VRR-Konstrukt (s. Ratsbeschluss vom 22.06.2006). Die Definition von Leistung (Angebot HST) und Gegenleistung (Finanzierungsmittel für HVG-Konzern) sind ein großer Vorteil und Fortschritt im Hinblick auf Rechtssicherheit. Die Ausgestaltung ist zukunftsorientiert, da Optionen wie Auferlegung von Leistungen, Betrauung, aber auch Direktbeauftragung nach der absehbaren neuen EU-Verordnung inhaltlich schon angelegt sind.

Risiken sind nicht erkennbar. Allerdings stellt die Formulierung eines belastbaren Auftrags an die HST, der einerseits alle als politisch wichtig erachteten Anforderungen erfüllt, andererseits der HST einen größtmöglichen Handlungsspielraum zur Hebung aller Effizienzreserven belässt, eine anspruchsvolle Aufgabe dar.

Erforderliche Arbeitsschritte

Für die Konkretisierung des vorgestellten Modells sind weitere Schritte zu unternehmen. Nach einer Abstimmung über die wesentlichen Eckpunkte der Ausgestaltung des Verhältnisses Stadt – HST (Vertragsinhalte, organisatorische Änderungen) muss der oben skizzierte Vertrag entworfen werden. Eckpunkte könnten zum Beispiel sein: Die Beschreibung des gewünschten Angebots inklusive Setzen von Mindeststandards analog Nahverkehrsplan, die Festlegung von zu erfüllenden Zielgrößen, das Vorgehen im Rahmen der Qualitätssicherung, Art und Funktionsweise der Steuerungsmechanismen, Art und Umfang der Vergütung sowie die Vertragslaufzeit. Hierbei wären Ziele, Rechte und Pflichten zu definieren, eine Aufgabenverteilung vorzunehmen und Zuständigkeiten abzugrenzen. Auch die Zuständigkeit für einzelne ÖPNV-relevante Infrastrukturen wäre zu untersuchen (z.B. Haltestellen inklusive Zentraler Omnibusbahnhof, Ansteuerung von Lichtsignalanlagen u. ä.). Die organisatorischen Veränderungen sind im Detail zu beschreiben. Schließlich ist abzustimmen, welche Informationen und Daten von welcher Einheit bereitzustellen sind.

**FINANZIELLE
AUSWIRKUNGEN**

Teil 4 Seite 1

Drucksachennummer:

0502/2007

Datum:

16.05.2007

☒ Es entstehen keine finanziellen und personellen Auswirkungen.

Veröffentlichung:

Ja
Nein, gesperrt bis einschließlich _____

Oberbürgermeister

Gesehen:

Stadtkämmerer

Stadtsyndikus

Beigeordnete/r

Amt/Eigenbetrieb:

61 Fachbereich Stadtentwicklung und Stadtplanung
20 Stadtkämmerei
OB/BC Beteiligungscontrolling

Gegenzeichen:

Beschlussausfertigungen sind zu übersenden an:

Amt/Eigenbetrieb:

Anzahl:

