

Machbarkeitsstudie zur Schaffung eines Verkehrsverbundes für den Öffentlichen Personennahverkehr in der Planungsregion Vorpommern

Studie im Auftrag des
Regionalen Planungsverbands Vorpommern



Kontakt:

Christoph Gipp
T +49 30 230 809 0
Christoph.Gipp@iges.com

IGES Institut GmbH

Friedrichstraße 180
10117 Berlin

www.iges.com

Machbarkeitsstudie zur Schaffung eines Verkehrsverbundes für den Öffentlichen Personennahverkehr in der Planungsregion Vorpommern



Auftraggeber

Regionaler Planungsverband Vorpommern

Geschäftsstelle

c/o Amt für Raumordnung und Landesplanung Vorpommern

Am Gorzberg, Haus 8

17489 Greifswald

Auftragnehmer

IGES Institut GmbH

Friedrichstraße 180

10117 Berlin

Rödl & Partner GbR

Kompetenz-Center Mobilität

Kehrwieder 9

20457 Hamburg

Stand 12.05.2020

Inhalt

1.	Einleitung	8
2.	Technisch-organisatorische Vorbereitung - Grundlagenermittlung	11
2.1	Siedlungsstruktur und Demographie	11
2.2	Organisation und Struktur des ÖPNV	15
2.3	Angebotsituation in Vorpommern	16
2.4	Erweiterte Mobilitätsdienstleistungen	21
2.5	Ist-Situation Tarife	21
2.5.1	Überblick	21
2.5.2	Beispiel Verkehrsgesellschaft Vorpommern-Rügen mbH	22
2.5.3	Beispiel Kooperationsgemeinschaft Vorpommern	25
2.5.4	Politische Zielsetzung zur Tarifentwicklung	26
2.6	Abgrenzung des gemeinsamen Verkehrsraums	27
2.7	Rechtliche Rahmenbedingungen	29
3.	Machbarkeitsprüfung und Formulierung der Anforderungen an einen ÖPNV-Verbund	33
3.1	Zielstellung des Verkehrsverbundes	33
3.1.1	Optionen der Zielvorgaben für einen Verkehrsverbund	34
3.1.2	Zentrale Ergebnisse des Abstimmungsprozesses	36
3.2	Untersuchung und Bewertung von funktionalen Organisationsformen	37
3.2.1	Optionen der funktionalen Organisation	37
3.2.2	Ergebnis der Bewertung der organisatorischen Optionen	41
3.3	Rechtliche Struktur und Anforderungen an die Verbundgesellschaft	42
3.3.1	Optionen der rechtlichen Organisationsformen	42
3.3.2	Rechtliche Leitplanken für die Ausgestaltung	45
3.3.3	Ergebnis der Bewertung der rechtlichen Organisationsformen	46
4.	Empfehlungen für die Umsetzung	47
4.1	Vorschlag für einen Verkehrsverbund Vorpommern im Überblick	47
4.2	Chancen und Risiken der Strategie eTarif	49
4.3	Organisationsstruktur und rechtliche Machbarkeit	51
4.4	Umsetzungsplan: Zeitplan und Kosten	53
5.	Anhang: Best-Practice Beispiele	55
	Literaturverzeichnis	64
	Abbildungen	3
	Tabellen	5
	Abkürzungsverzeichnis	6

Abbildungen

Abbildung 1:	Potenzielle Effekte von Verkehrsverbänden	8
Abbildung 2:	Verwaltungsstrukturen der Landkreise VG und VR	12
Abbildung 3:	Einwohnerzahlen VG und VR, 2010-2018 (in 1.000)	13
Abbildung 4:	Anzahl der jährlichen touristischen Übernachtungen (2015-18)	14
Abbildung 5:	Anzahl der jährlichen touristischen Übernachtungen nach Reisegebieten (2015-2018)	14
Abbildung 6:	Zuständigkeitsverteilung im ÖPNV	15
Abbildung 7:	SPNV als wichtiges ÖPNV-Grundgerüst	16
Abbildung 8:	Ist-Angebot Landkreis Vorpommern-Greifswald	17
Abbildung 9:	Ist-Angebot Landkreis Vorpommern-Rügen	18
Abbildung 10:	Ist-Angebot Stadt- und Ortsverkehre	19
Abbildung 11:	Netzhierarchie und Mindestbedienstandards im Überblick	20
Abbildung 12:	Wabenmodell des VVR-Tarifs im gesamten Bedienungsgebiet	23
Abbildung 13:	Prüfung der Marktorganisation: Verkehrsunternehmen	29
Abbildung 14:	Marktorganisation: Linienbündel (ohne Stadtverkehr Universitäts- und Hansestadt Greifswald)	30
Abbildung 15:	Rechtsgrundlagen Finanzierung ÖPNV / Schülerbeförderung	32
Abbildung 16:	Faktoren der Auswahl der Organisationsform	34
Abbildung 17:	Klassische und neue Aufgaben von Verkehrsverbänden	35
Abbildung 18:	Organisationsformen - Zwei- und Drei-Ebenen-Modell	37
Abbildung 19:	Organisationsformen - Drei-Ebenen-Modelle	38
Abbildung 20:	Ausgestaltung des Verbundes in Bezug auf zentrale Aufgaben des VV	39
Abbildung 21:	Ausgestaltung des Verbundes - Übersicht Vorteile / Nachteile	39
Abbildung 22:	Beispieldarstellung Kombinationsmodelle	40
Abbildung 23:	Empfehlung Aufgabenzuordnung im Verkehrsverbund	48
Abbildung 24:	Überblick Chancen-und Risiken der Strategie eTarif	50
Abbildung 25:	Vorgeschlagenes Organisationsmodell	51
Abbildung 26:	Zeitplanung	53
Abbildung 27:	Plan-GuV	54
Abbildung 28:	Verkehrsverbände in Deutschland	57

Tabellen

Tabelle 1:	Preisstufen der VVR für reguläre und ermäßigte Einzelfahrkarten	24
Tabelle 2:	Preisstufen der Kooperationsgemeinschaft Vorpommern im Regionallinienverkehr (Auszug)	25
Tabelle 3:	Großräumige Verflechtungen sozialversicherungspflichtig Beschäftigter – Vorpommern-Greifswald, Stand 2017	28
Tabelle 4:	Großräumige Verflechtungen sozialversicherungspflichtig Beschäftigter – Vorpommern-Rügen, Stand 2017	28
Tabelle 5:	Rechtliche Struktur und Anforderungen 1	43
Tabelle 6:	Rechtliche Struktur und Anforderungen 2	44

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
AltBedFRL	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für alternative Bedienungsformen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) im Land Mecklenburg-Vorpommern
AusgIVO M-V	Verordnung über Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr Mecklenburg-Vorpommern
AVG	Anklamer Verkehrsgesellschaft mbH (AVG)
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
FAG M-V	Finanzausgleichsgesetz Mecklenburg-Vorpommern
GKZ	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit
GO	Gemeindeordnung
GV	Gesellschaftsvertrag
InvestÖPNVRL	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Investitionen zur Verbesserung des öffentlichen Personennahverkehrs in Mecklenburg-Vorpommern
MV	Mecklenburg-Vorpommern
öDA	Öffentlicher Dienstleistungsauftrag
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNV-BusRL	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für die Neubeschaffung von Bussen des ÖPNV in Mecklenburg-Vorpommern
ÖPNVG M-V	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Mecklenburg-Vorpommern
ÖSPV	Öffentlicher Straßenpersonennahverkehr
ÖV	Öffentlicher Verkehr
RVV	Regionaler Verkehrsbund
SonstÖPNVVRL	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Verkehrsleistungen des sonstigen ÖPNV bei Wegfall von Leistungen des SPNV im Land Mecklenburg-Vorpommern
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
TVöD	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst

Abkürzung	Erläuterung
UBB	Usedomer Bäderbahn GmbH (Bus)
UHGW	Universitäts-und Hansestadt Greifswald
VBG	Verkehrsbetrieb Greifswald GmbH
VergabeR	Vergaberecht
VKoopRL	Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Verkehrskooperationen im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) im Land Mecklenburg-Vorpommern
VG	Vorpommern-Greifswald
VR	Vorpommern-Rügen
VV	Verkehrsverbund
VVG	Verkehrsgesellschaft Vorpommern-Greifswald mbH
VVR	Verkehrsgesellschaft Vorpommern-Rügen mbH
ZV	Zweckverband

1. Einleitung

Hintergrund

Die Planungsregion Vorpommern steht als überwiegend ländlich und durch wenige zentrale Orte geprägter Raum vor zahlreichen Herausforderungen, wie den demografischen Veränderungsprozessen, verlängerte Wegebeziehungen - als Ergebnis von Konzentrationsprozessen in Richtung zentraler Orten - etc. In dieser Situation spielt die Verbesserung der Mobilitätssituation eine zentrale Rolle.

Umweltpolitische Herausforderungen, wie der Klimawandel und die Energiewende, erfordern, den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) konsequent weiterzuentwickeln, damit er stärker die Funktion einer attraktiven Alternative zum motorisierten Individualverkehr (MIV) ausüben kann.

Ein Regionaler Verkehrsbund (RVV) kann einen wichtigen Beitrag zur Attraktivitätssteigerung des ÖPNV leisten. Dies wird durch den Erfolg der Fahrgastzahlenentwicklung in einer Vielzahl von Verkehrsverbänden deutlich unterstrichen, da über den Ansatz „ein Ticket für alle Mobilitätsformen“ die Zugangshürde zum ÖPNV gesenkt werden kann, sofern gleichzeitig auch eine hochwertige Angebotsqualität angeboten wird.

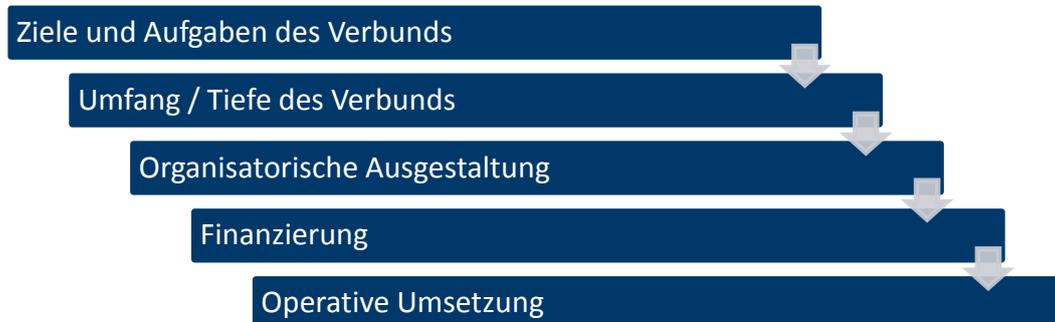
Die folgende Abbildung zeigt beispielhaft die angestrebten Effekte durch eine effiziente Verbundstruktur.

Abbildung 1: Potenzielle Effekte von Verkehrsverbänden

Einheitliche Benutzeroberfläche für den ÖPNV	Finanzielle Auswirkungen	Image- und Wirtschaftseffekt
<ul style="list-style-type: none"> • Einheitlicher Tarif • Einheitliches Vertriebssystem • Abgestimmte Fahrpläne für Bus und Bahn • Einheitliche und umfassende Fahrplanauskunft • Kostenvorteile für Fahrgast durch fahrgastfreundliche Tarifangebote (Seniorenkarte, Kombi-Tickets, ...) • „Alles aus einer Hand“ 	<ul style="list-style-type: none"> • Mindereinnahmen durch Zusammenfassung der Tarife • (Einmalige) Infrastrukturkosten u.a. für Vertrieb • Evtl. Einsparungen Schülerverkehr • Optimierter Finanzmitteleinsatz durch bessere Abstimmung der Fahrpläne • Mehreinnahmen durch Fahrgaststeigerungen • Effizienzsteigerung der Verwaltung 	<ul style="list-style-type: none"> • Stärkere Visualisierung des Raumes durch verschiedene Fahrgastmedien • Verbund wird für die Bürger praxisnah erlebbar • ÖPNV als Standortvorteil (Standortentscheidung von Firmen) • Zunahme der wirtschaftlichen Verflechtungen • Positiver Einfluss auf das „Image“ – bzw. auf die weichen Standortfaktoren

Quelle: IGES / Rödl & Partner (2019).

Um diese potenziellen Effekte realisieren zu können, sind zahlreiche, eng miteinander verflochtene **strategische Entscheidungen** zu fällen. Dazu gehören insbesondere:



Mit den Kreistagsbeschlüssen zu den bestehenden Nahverkehrsplänen der Landkreise Vorpommern-Greifswald sowie Vorpommern-Rügen wurde bereits dem politischen Willen Ausdruck verliehen, die Schaffung von Verbundstrukturen durch entsprechende Vorbereitungen einzuleiten:

- ♦ „Als mittel- bis langfristiges Ziel ist die Weiterentwicklung der Tariflandschaft zu einem Verbundtarif anzustreben. Es soll daher erarbeitet werden, in welcher Form integrierte verkehrsträgerübergreifende Tarifangebote stärker etabliert werden können. Als Verkehrsgebiet ist nicht nur der Landkreis Vorpommern-Greifswald, sondern auch ein tariflicher Zusammenschluss mit dem Landkreis Vorpommern-Rügen sowie ggf. mit anderen benachbarten Landkreisen bzw. mit grenznahen Bereichen der Republik Polen zu prüfen. Sowohl die Tarife der Kooperationsgemeinschaft „Vorpommern“ als auch der Gemeinschaftstarif der Tarifgemeinschaft Vorpommern können in diese Richtung weiterentwickelt werden. Alternativ ist eine komplett neu aufgesetzte Tarifgrundlage zu erarbeiten.“¹
- ♦ „Innerhalb der Region Vorpommern (Landkreise Vorpommern-Greifswald und Vorpommern-Rügen) gibt es Überlegungen zur Schaffung eines einheitlichen Tarif- bzw. Verkehrsverbundes. Hierzu sind in den nächsten Jahren die entsprechenden Grundlagenarbeiten durchzuführen, die eine fachlich fundierte Diskussion ermöglichen.“²

Damit besteht bereits eine Handlungsgrundlage, um nicht nur eine fachliche Grundlage für eine Verbundgründung, sondern auch Beschlussvorschläge für die nächsten konkretisierenden Schritte in die Kreistage der Landkreise in der Planungsregion Vorpommern einzubringen.

¹ Vgl. Nahverkehrsplan 2017 – 2027 des Landkreises Vorpommern-Greifswald und der Universitäts- und Hansestadt Greifswald, S. 198.

² Vgl. Nahverkehrsplan 2015 – 2019 des Landkreises Vorpommern-Rügen, S. 54.

Zentrales Ziel dieser Machbarkeitsstudie ist die Erarbeitung einer fachlichen Entscheidungsgrundlage bzw. die Unterstützung der regionalen Akteure bei der Etablierung eines Regionalen Verkehrsverbundes für den Öffentlichen Personennahverkehr in der Planungsregion Vorpommern.

Dazu wurden in der Studie unter Einbeziehung der relevanten Stakeholder

- ◆ die genannten strategischen Entscheidungsfelder aufbereitet,
 - ◆ Empfehlungen zur Ausgestaltung des Verkehrsverbunds und
 - ◆ ein Umsetzungsplan erarbeitet.
-

2. Technisch-organisatorische Vorbereitung - Grundlagenermittlung

In diesem Kapitel werden die Informationsgrundlagen der Machbarkeitsprüfung erarbeitet. Dazu erfolgt insbesondere eine Auswertung der aktuellen Nahverkehrspläne der Landkreise.

2.1 Siedlungsstruktur und Demographie

Die Landkreise Vorpommern Greifswald (VG) und Vorpommern-Rügen (VR) befinden sich im Osten des Landes Mecklenburg-Vorpommern und weisen gemeinsam eine Fläche von rund 7.145 km² auf (VG: 3.930 km², VR: 3.215 km²).

Angrenzende Gebietskörperschaften sind der Landkreis Mecklenburgische Seenplatte, der Landkreis Rostock und der Landkreis Uckermark. Östlich grenzt Vorpommern-Greifswald an die Republik Polen.

- ◆ VG umfasst 13 Ämter mit insgesamt 134 amtsangehörigen Gemeinden sowie sechs amtsfreie Städte- und Gemeinden.

Die Universitäts- und Hansestadt Greifswald wird gemeinsam mit der Hansestadt Stralsund im Landesentwicklungsplan als Oberzentrum ausgewiesen.³ Mittelzentren sind die Städte Anklam, Pasewalk, Ueckermünde und Wolgast.

Die bevölkerungsreichste Stadt ist die Universitäts- und Hansestadt Greifswald mit 59.382 Einwohnern, gefolgt von den Städten Anklam mit 12.385, Wolgast mit 12.028 und Pasewalk mit 10.213 Einwohnern.⁴

- ◆ VR umfasst 12 Ämter mit insgesamt 95 amtsangehörigen Gemeinden sowie acht amtsfreie Städte- und Gemeinden.

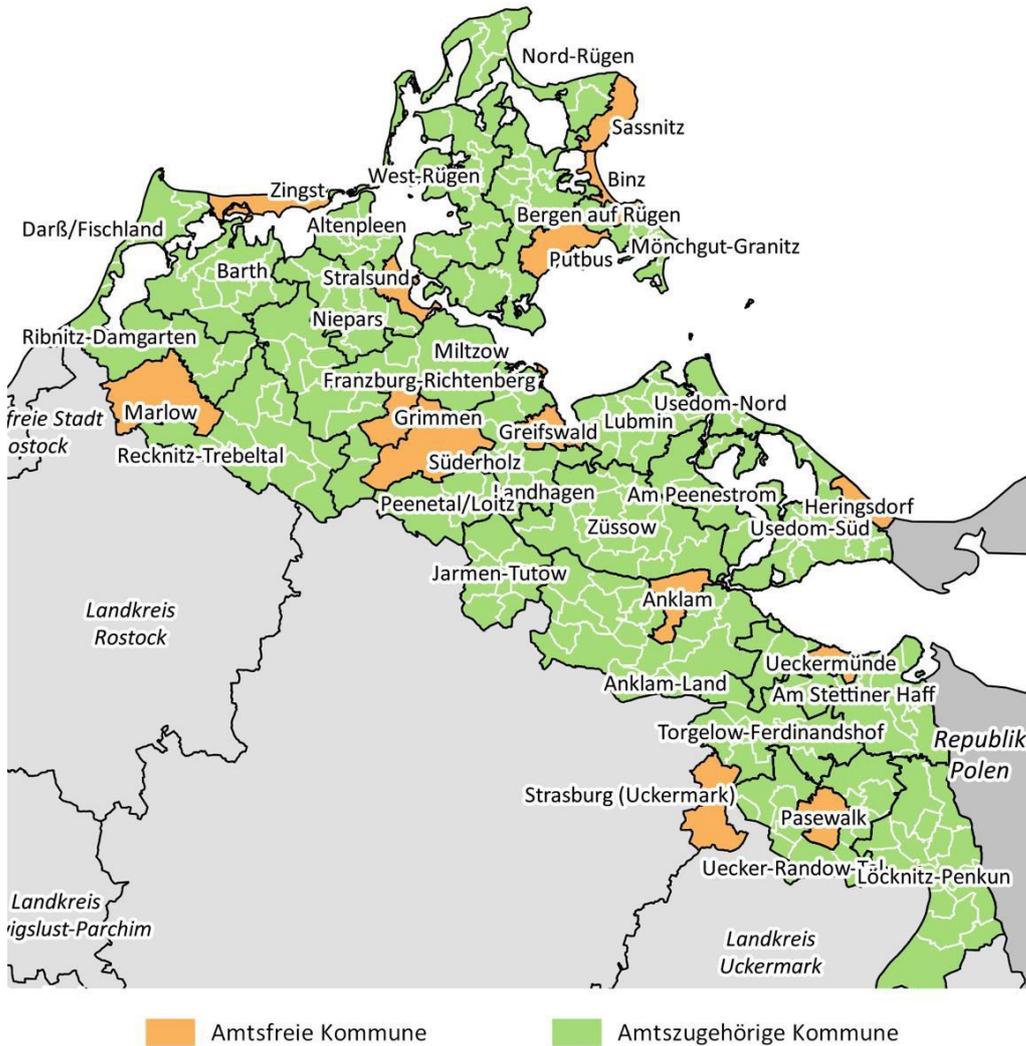
Mittelzentren sind die Städte Bergen auf Rügen und Grimmen. Wie bereits gesagt, sind die Hansestadt Stralsund und die Universitäts- und Hansestadt Greifswald gemeinsam als Oberzentrum ausgewiesen.

Die Hansestadt Stralsund ist mit 59.421 Einwohnern die bevölkerungsreichste Stadt des Landkreises, gefolgt von Ribnitz-Damgarten (15.167) und Bergen auf Rügen (13.460).

³ Vgl., RREP 2010. LEP M-V Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern (2016): Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern (LEP M-V):

⁴ Alle Einwohnerangaben entsprechend Bevölkerungsstand am 31.12.2018; vgl. Statistisches Bundesamt - GV - (2019).

Abbildung 2: Verwaltungsstrukturen der Landkreise VG und VR



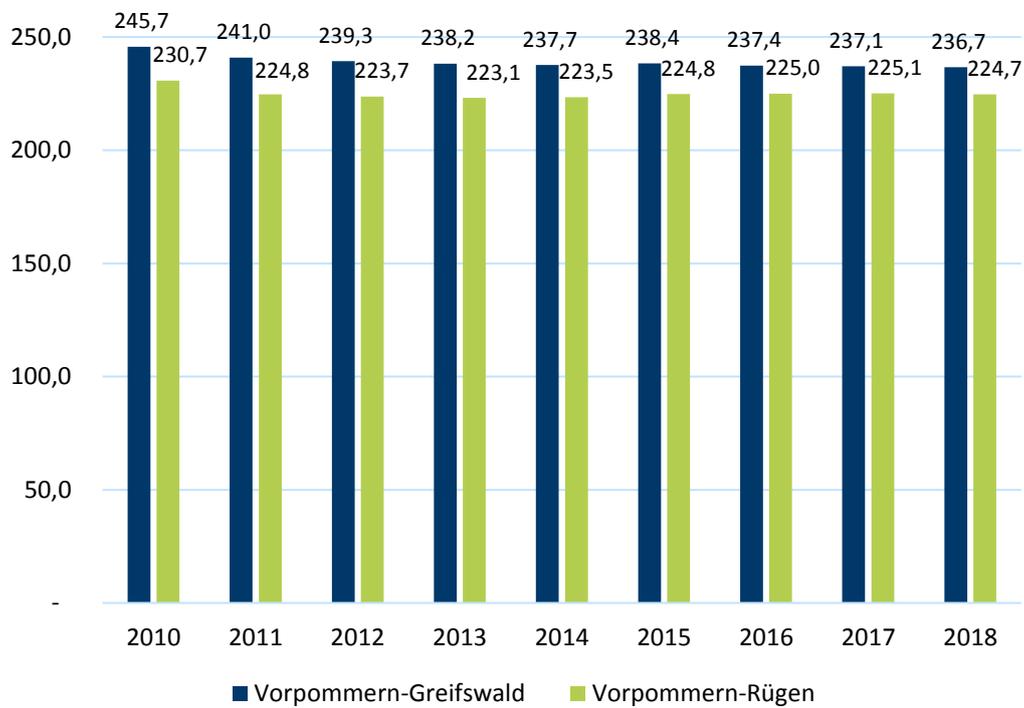
Quelle: Karte und Abbildung: IGES 2019.

Anmerkung: Kartengrundlage: © GeoBasis-DE / BKG 2016.

Beide Landkreise wiesen in der Periode 2010 bis 2018 einen leichten Bevölkerungsrückgang auf (VG: -3,7%; VR: -2,6%); die Bevölkerungszahl von Vorpommern-Rügen ist jedoch seit 2011 in etwa konstant. Die aktuellste Bevölkerungsprognose für Mecklenburg-Vorpommern ergab für beide Landkreise im Zeitraum 2017-2040 einen erwarteten Bevölkerungsrückgang um 12,2% (VG) bzw. 6,7% (VR).⁵

⁵ Vgl. Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern (2019).

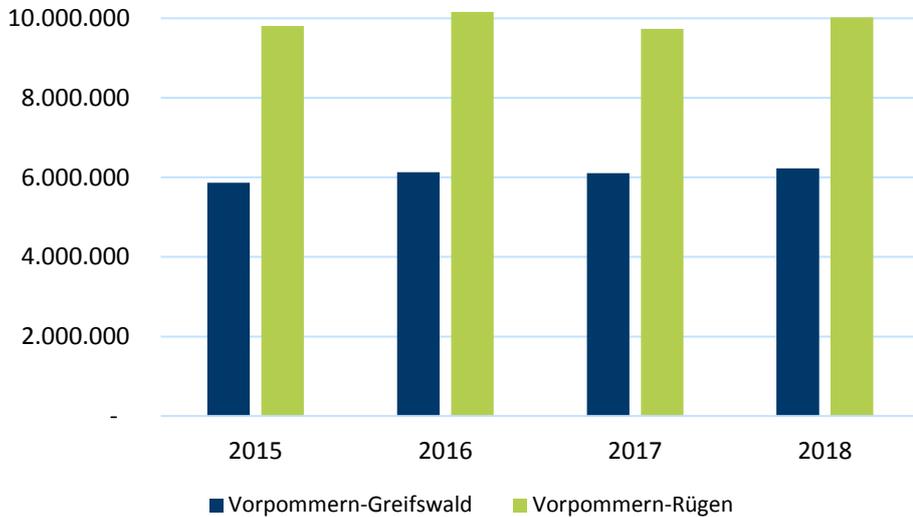
Abbildung 3: Einwohnerzahlen VG und VR, 2010-2018 (in 1.000)



Quelle: Statistisches Bundesamt - GV - (versch. Jahrgänge).

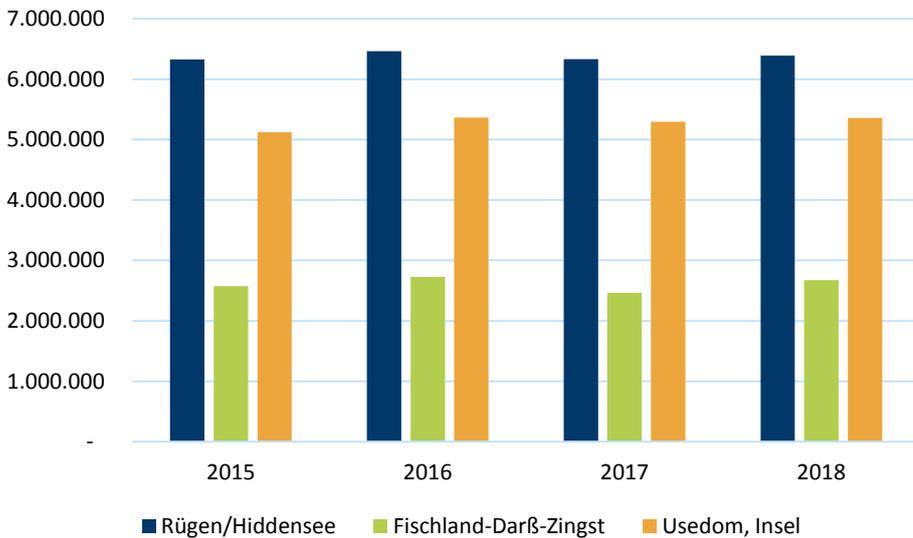
Eine zentrale Rolle für die wirtschaftliche Situation und Entwicklung sowie für die Mobilität spielt der Tourismus. Mit ca. 10 Millionen bzw. über 6 Millionen Übernachtungen pro Jahr sind Vorpommern-Rügen und Vorpommern Greifswald zwei der wichtigsten inländischen Tourismus-Destinationen (vgl. Abbildung 4). Überraschende Bedeutung weisen dabei die Reisegebiete Rügen/Hiddensee und die Insel Usedom auf ().

Abbildung 4: Anzahl der jährlichen touristischen Übernachtungen (2015-2018)



Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern -Jahrbuch - (versch. Jahrgänge).

Abbildung 5: Anzahl der jährlichen touristischen Übernachtungen nach Reisegebieten (2015-2018)



Quelle: Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern -Jahrbuch - (versch. Jahrgänge).

2.2 Organisation und Struktur des ÖPNV

Die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung im SPNV obliegt nach § 3 Abs. 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Mecklenburg-Vorpommern (ÖPNVG M-V) dem Land Mecklenburg-Vorpommern. In Verbindung mit § 4 Abs. 1 ÖPNVG M-V ist das Land Aufgabenträger des SPNV.

Ausgeübt wird die Aufgabenträgerfunktion durch die Verkehrsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern GmbH im Auftrag des Landes.

Die Landkreise Vorpommern-Greifswald und Vorpommern-Rügen sind Aufgabenträger für den sonstigen, straßengebundenen ÖPNV. Nach § 3 Abs. 3 ÖPNVG M-V stellt die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung im sonstigen ÖPNV eine Aufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte dar.

Eine Besonderheit ergibt sich dabei in Vorpommern-Greifswald: Der Universitäts- und Hansestadt Greifswald - die bis zum 3. September 2011 Aufgabenträger für den sonstigen ÖPNV im eigenen Stadtgebiet war - wurde auf Basis eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zwischen Landkreis und Stadt die Aufgaben eines Aufgabenträgers für den sonstigen ÖPNV für das Stadtgebiet übertragen.⁶

Die folgende Abbildung stellt die Aufgabenbereiche der öffentlichen Akteure dar.

Abbildung 6: Zuständigkeitsverteilung im ÖPNV

Landesebene	
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Mecklenburg-Vorpommern = Aufgabenträger für den SPNV ◆ Aufgabenträgerfunktion wird durch Verkehrsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern GmbH im Auftrag des Landes ausgeübt (Planung, Organisation und Finanzierung SPNV) 	
Kreisebene	Gemeindeebene
<ul style="list-style-type: none"> ◆ Landkreise Vorpommern-Greifswald und Vorpommern-Rügen = Aufgabenträger für sonstigen ÖPNV ◆ Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung im sonstigen öffentlichen Personennahverkehr (sonstiger ÖPNV) im sogenannten eigenen Wirkungskreis (im Rahmen der jeweiligen Leistungsfähigkeit) 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Universitäts- und Hansestadt Greifswald (UHGW) = Aufgabenträger für Stadtgebiet ◆ Basis: öffentlich-rechtlicher Vertrag mit Landkreis Vorpommern-Greifswald

Quelle: IGES 2019.

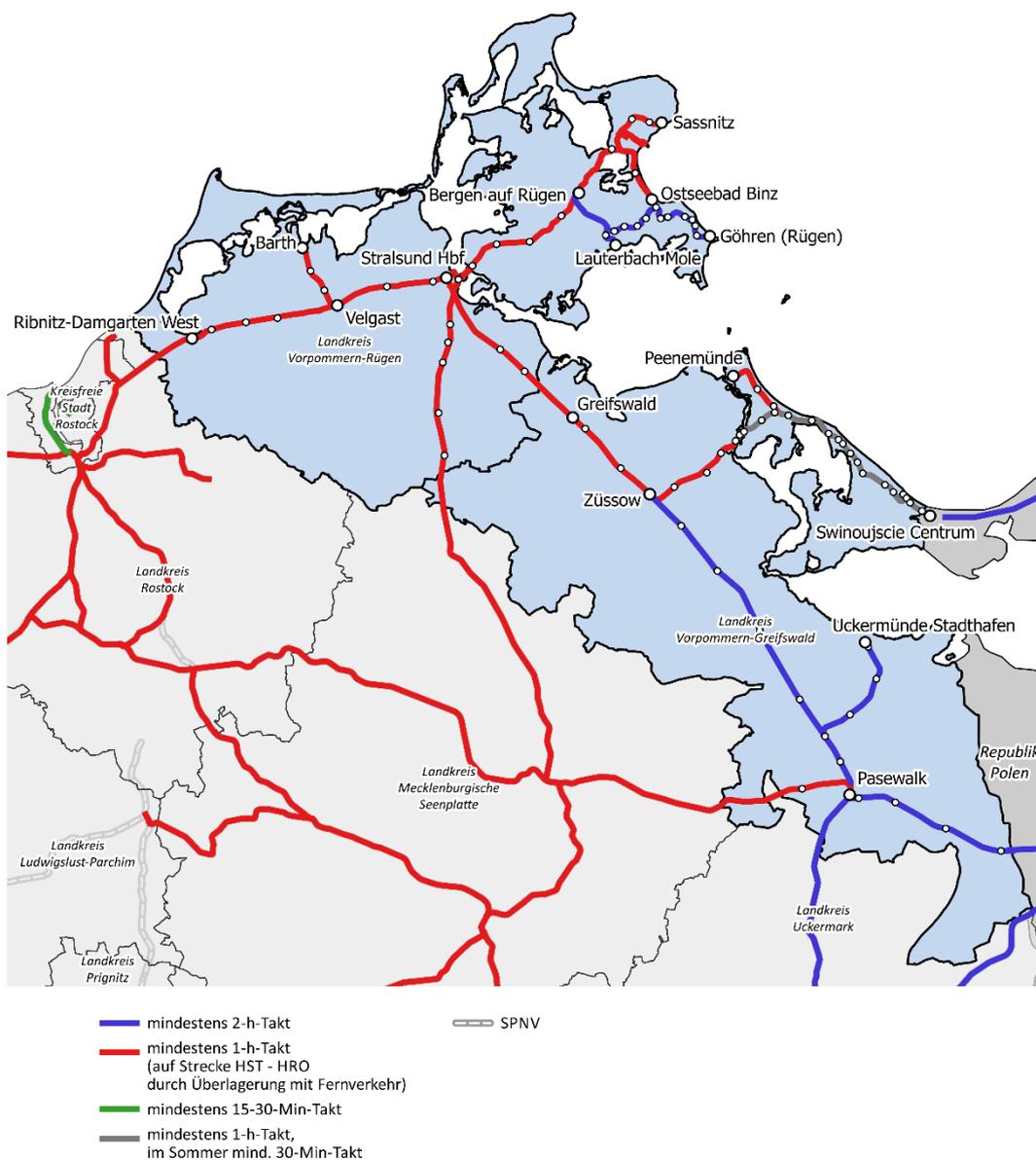
⁶ Ausgenommen von der Aufgabenübertragung ist die Aufstellung des Nahverkehrsplans. Rechtliche Grundlage für diese Aufgabenübertragung ist § 3 Abs. 4 ÖPNVG M-V. Die Stadt übernimmt damit auch die Aufgaben der zuständigen örtlichen Behörde nach der Verordnung VO (EG) Nr. 1370/2007.

2.3 Angebotssituation in Vorpommern

Das Grundgerüst des ÖPNV stellt in Vorpommern der Schienenpersonennahverkehr dar, der insbesondere die Verbindungen zwischen Oberzentren und Mittelzentren sowie einen Großteil der Erreichbarkeit dieser Zentren und damit auch die Erschließung des ländlichen Raums sichert.

Wie die folgende Abbildung zeigt, besteht dabei weitgehend mindestens ein 1h-Takt; im östlichen Teil Vorpommern-Greifswalds allerdings nur ein 2h-Takt.

Abbildung 7: SPNV als wichtiges ÖPNV-Grundgerüst

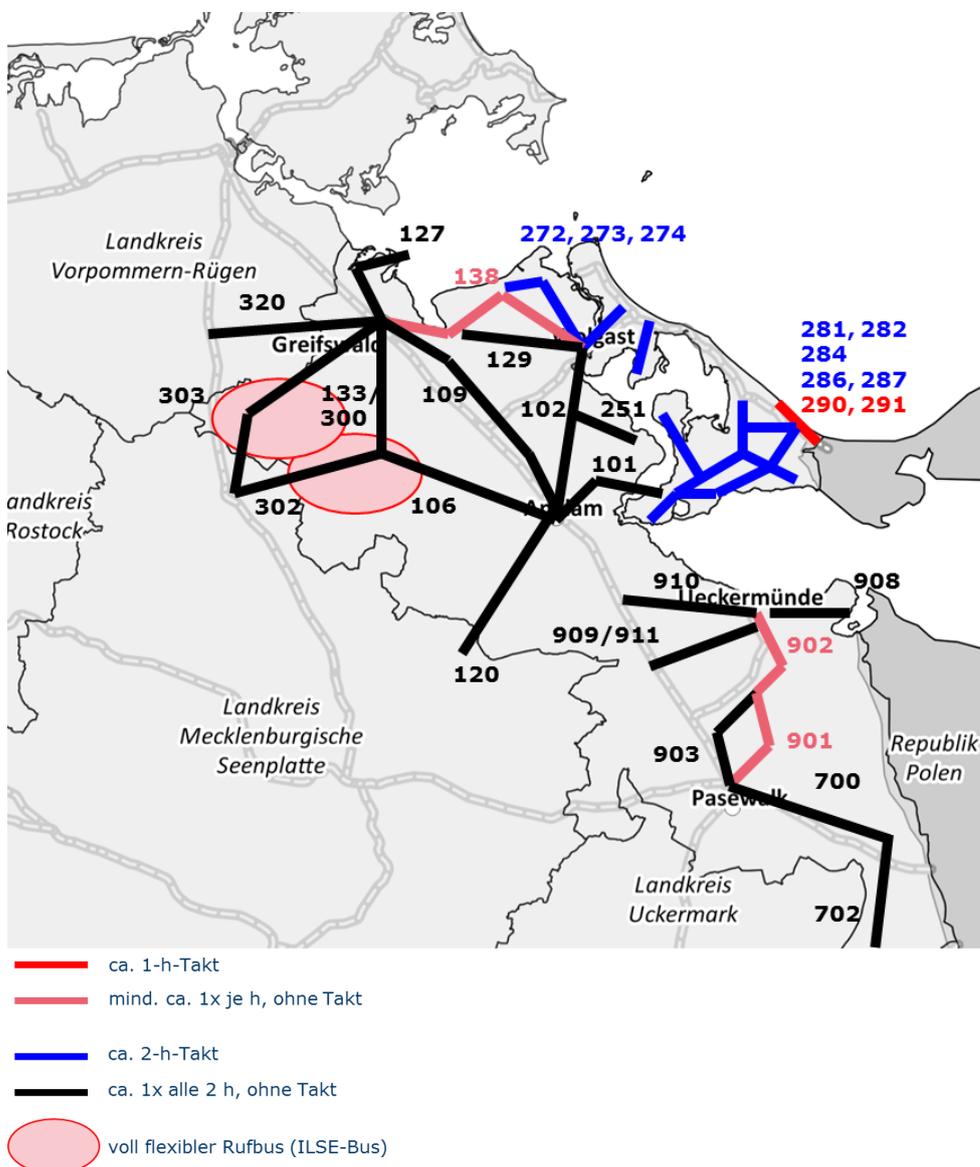


Quelle: Karte: IGES 2019. Kartengrundlage: © GeoBasis-DE / BKG 2016;
Daten: Fahrpläne der Verkehrsunternehmen.

Die Angebote durch den straßengebundenen ÖPNV sind in den folgenden Abbildungen, Abbildung 8 und Abbildung 9, dargestellt. In beiden Landkreisen wird kein durchgängiger Stundentakt realisiert, der aus Nachfragersicht aber einen hohen Stellenwert für die Attraktivität des ÖPNV-Systems hat.

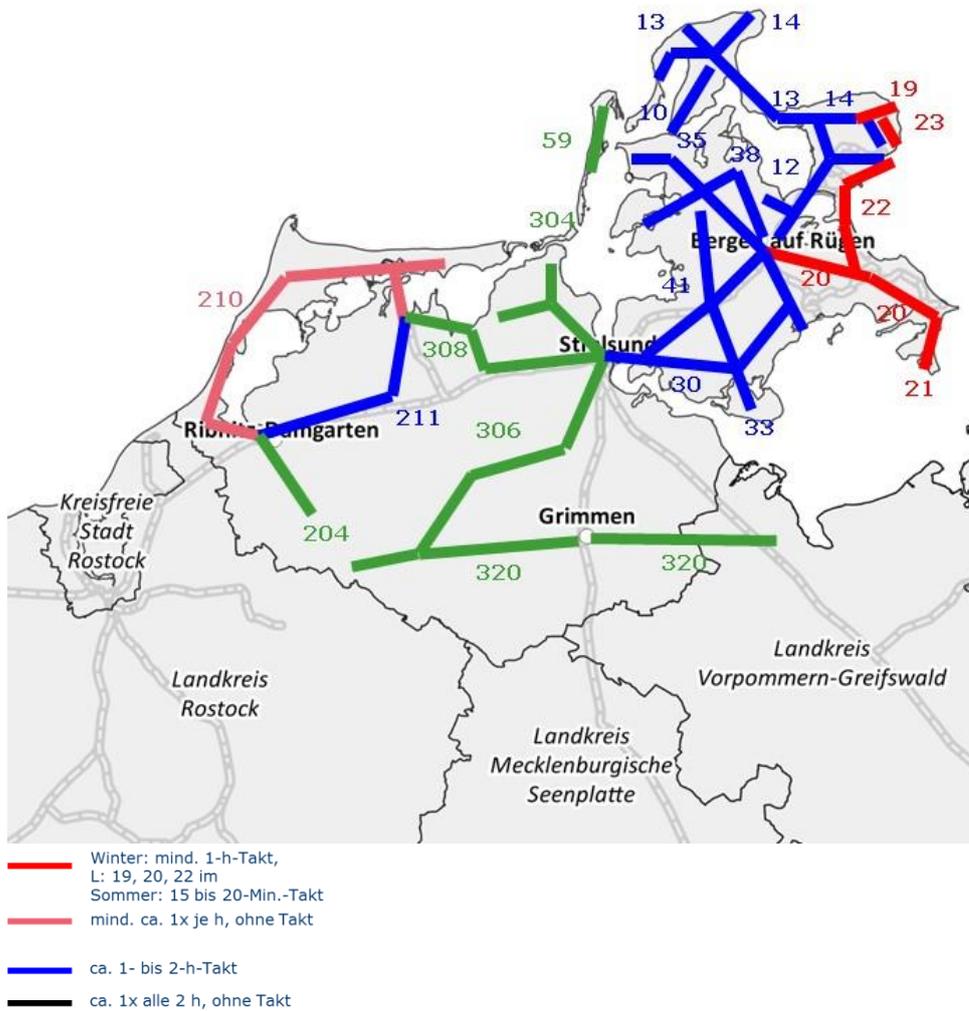
Es dominieren unregelmäßige Angebote bzw. 2h-Takte. Zwischen den Landkreisen bestehen dabei deutliche Unterschiede; wie noch gezeigt wird, beruhen diese Unterschiede im Wesentlichen auf unterschiedlichen Anforderungen an Mindestbedienstandards.

Abbildung 8: Ist-Angebot Landkreis Vorpommern-Greifswald



Quelle: Karte: IGES 2019. Kartengrundlage: © GeoBasis-DE / BKG 2016;
Daten: Fahrpläne der Verkehrsunternehmen.

Abbildung 9: Ist-Angebot Landkreis Vorpommern-Rügen

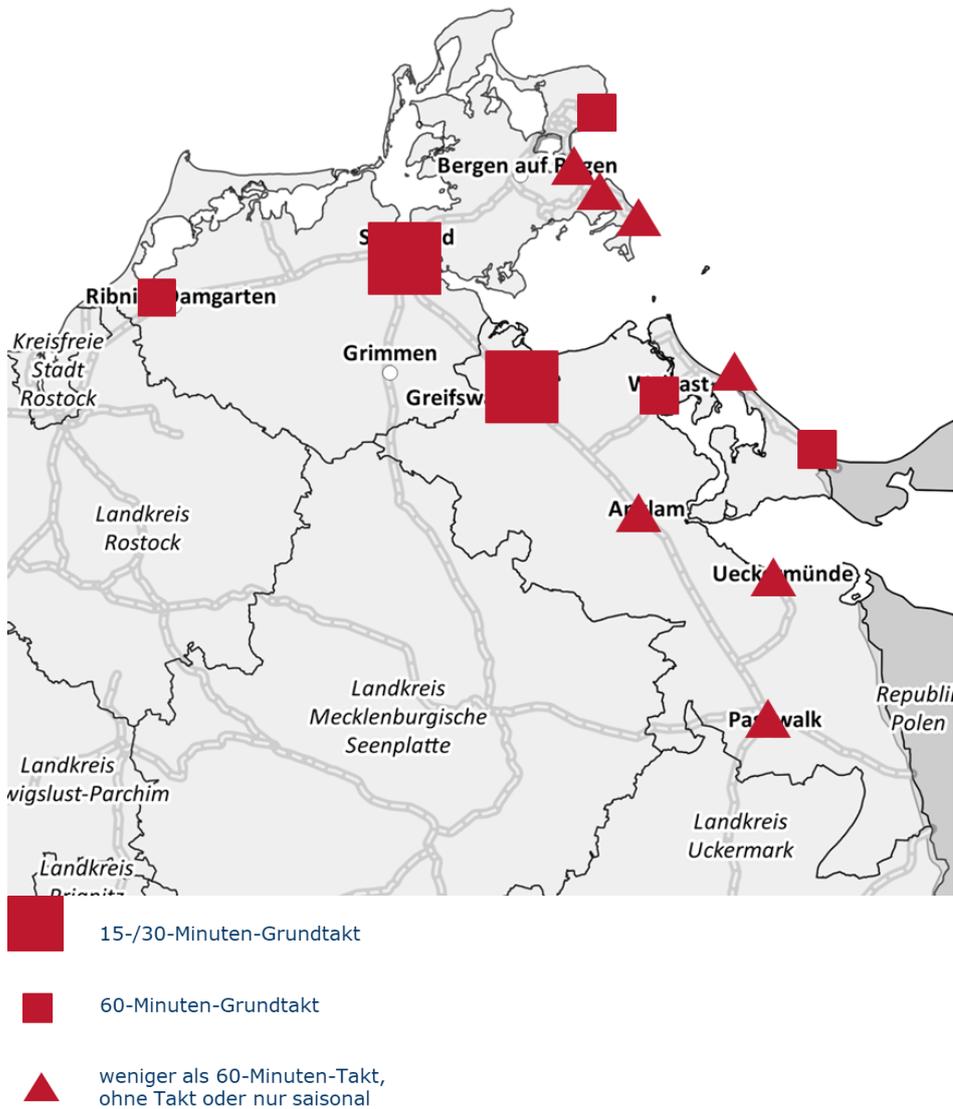


Quelle: Karte: IGES 2019. Kartengrundlage: © GeoBasis-DE / BKG 2016;
Daten: Fahrpläne der Verkehrsunternehmen.

Positiv hervorzuheben ist insbesondere das ILSE-Bus-Angebot, das als voll flexibles Rufbus-System eine erhebliche Qualitätssteigerung darstellt.

Die Angebotsqualität bei Stadt- und Ortsverkehren weist ebenfalls keinen 1h-Takt als durchgängiges Mindestangebot auf; dies gilt auch für die Mittelzentren der Landkreise (vgl. Abbildung 11).

Abbildung 10: Ist-Angebot Stadt- und Ortsverkehre



Quelle: Karte: IGES 2019. Kartengrundlage: © GeoBasis-DE / BKG 2016;
Daten: Fahrpläne der Verkehrsunternehmen.

Die bereits angesprochenen deutlichen Abweichungen zwischen den LK hinsichtlich der Mindestbedienstandards insbesondere im straßengebundenen ÖPNV zeigt Abbildung 11.

Es finden sich sowohl Unterschiede bei der Einstufung von Relationen als auch hinsichtlich der Qualitätsparameter Taktichte, täglicher Bedienungszeitraum und Bedienung nach Wochentagen bzw. Saison.

Abbildung 11: Netzhierarchie und Mindestbedienstandards im Überblick

	Vorpommern-Greifswald		Vorpommern-Rügen
Hauptnetz I	<ul style="list-style-type: none"> • Verbindungen des SPNV und sonstigen ÖPNV • Mo-Fr. mind. 6:00 – 18:00 Uhr • Mo-Fr. mind. 1 bis 2-h-Takt, • Min. Bedienung Sa: 3x, So: 2x 		Haupt-Achsen <ul style="list-style-type: none"> • Verbindungen des SPNV und sonstigen ÖPNV • Mo-Fr. 6:00 – 20:00 Uhr anstreben • Mo-Fr. 1 -h-Takt, Ausdünnung nach Nachfrage möglich • Min. Bedienung 4x mit gleichen Minutenabfahrten
Hauptnetz II	<ul style="list-style-type: none"> • Verbindungen sonstiger ÖPNV • Mo-Fr. mind. 6:00 – 18:00 Uhr • Mo-Fr. mind. 2-h-Takt, • Min. Bedienung Sa: 2x, So: 2x 		Nebenachsen <ul style="list-style-type: none"> • Verbindungen sonstiger ÖPNV • Mo-Fr. 7:00 – 16:00 Uhr anstreben zzgl. Einzelfahrten bei Bedienungslücken • Keine Angabe mind. Bedienung an Sa + So
Ergänzungsnetz	<ul style="list-style-type: none"> • Flächendeckend Bedienung aller Siedlungseinheiten • Sicherung der Leistungen in der Schülerbeförderung • Min. 2 Fahrtenpaare täglich in Schul- und Ferienzeit, ohne Sa + So 		Ländlicher Raum <ul style="list-style-type: none"> • Bedienungszeitraum Mo-Fr • Mindestbedienung auch an schulfreien Tagen • Keine konkreten Mindestvorgaben
Stadt- und Ortsverkehre	<ul style="list-style-type: none"> • Verbindungen im Stadtverkehr • UHGW: 15 bzw. 30-Minuten-Takt • Anklam, Pasewalk, Ueckermünde, Wolgast mind. 2-h-Takt 		Stadtverkehre <ul style="list-style-type: none"> • Verbindungen im Stadtverkehr • HST: 15-/20 bzw. 30/40-Minuten-Takt • Bergen, Ribnitz-Damgarten, Sassnitz: 1-h-Grundtakt mit einzelnen Fahrtunterbrechungen
Stadt-Umland-Verkehre	<ul style="list-style-type: none"> • Verbindungen mit hoher Fahrgastnachfrage zwischen der Universitäts- und Hansestadt Greifswald und Umlandgemeinden • Min. 1-h-Takt (auch durch Linienüberlagerung) 		Stadt-Umland-Verkehre <ul style="list-style-type: none"> • Verbindungen im Umfeld der Hansestadt Stralsund • 2-h-Takt
Tourismusnetz	<ul style="list-style-type: none"> • Verbindungen außerhalb des Haupt- und Ergänzungsnetzes mit hoher Bedeutung im Bereich der touristischen Nachfrage • Konkrete Korridore mit 30-Min bis 2-h-Takt 		Tourismusnetz <ul style="list-style-type: none"> • Touristisch relevante Räume auf Insel Rügen und Halbinsel Fischland-Darß-Zingst • Winter: 1-h-Takt, Sommer: 30-Min-Takt

Quelle: IGES (2019); eigene Darstellung auf Basis der Nahverkehrspläne der Landkreise.

2.4 Erweiterte Mobilitätsdienstleistungen

Neben den eigentlichen ÖPNV-Angeboten stellen **erweiterte Mobilitätsdienstleistungen** ein zunehmend wichtiges Feld für Verkehrsverbünde dar. Als Grundlage der Entscheidung für die Aufgabenbereiche eines Verkehrsverbundes wurden daher die in der Region aktuell vorhandenen Angebote erfasst.

Folgende sonstige Mobilitätsangebote wurden identifiziert:

- ◆ Carsharing: Standorte in der Universitäts- und Hansestadt Greifswald sowie in der Hansestadt Stralsund
- ◆ Bikesharing: Usedom-Rad
- ◆ Bedarfsorientierte Bedienungsformen: konventionelle Rufbusse, vollflexibler ILSE-Bus
- ◆ Schifffahrt: Autofähren (Wittower Fähre sowie Stahlbrode), Schifffahrt Schaprode, Hansestadt Stralsund und Zingst von und zu den Häfen der Insel Hiddensee
- ◆ Vernetzende Infrastrukturen: Mobilitätszentrale Vorpommern (Universitäts- und Hansestadt Greifswald)

2.5 Ist-Situation Tarife

2.5.1 Überblick

Insgesamt haben die beteiligten Akteure eine Vielzahl von Tarifen geschaffen, die aufgrund ihrer Komplexität und vor allem dem Mangel an übergreifenden Angeboten speziell für Wenig-Nutzer des ÖPNV und Ortsfremde / Touristen eine erhebliche Nutzungsbarriere darstellen.

Die folgende Liste zeigt die aktuell bestehenden Tarife im Überblick.

1. Sonstiger ÖPNV

- ◆ Vorpommern-Greifswald: Tarif der Kooperationsgemeinschaft „Vorpommern“
 - Degressiver Entfernungstarif
 - Anwendung durch AVG, Pasternak, VVG, UBB
 - Anerkennung durch VBG; Separate Tarife im Stadtverkehr der UHGW
- ◆ Vorpommern-Rügen: Tarife der VVR
 - Degressiver Entfernungstarif sowie
 - spezielle Tarife in den Stadtverkehren

2. SPNV - Basistarife

- ◆ C-Tarif der DB AG
- ◆ Haustarif UBB

3. Sondertickets

- ◆ Greifswald-Stralsund-Ticket
- ◆ Pomerania-Ticket
- ◆ Insel & Me(e)hr-Tageskarte
- ◆ Usedom-Ticket
- ◆ Bernstein-Ticket
- ◆ Flexibles Touristenticket Nordvorpommern
- ◆ Vogelpark Ticket etc.

2.5.2 Beispiel Verkehrsgesellschaft Vorpommern-Rügen mbH

Das Tarifsystem der Verkehrsgesellschaft Vorpommern-Rügen mbH (VVR) besteht aus einem Wabentarif, der laut Internet-Seite ein „transparentes und leicht verständliches Tarifsysteem“ ermöglicht.⁷

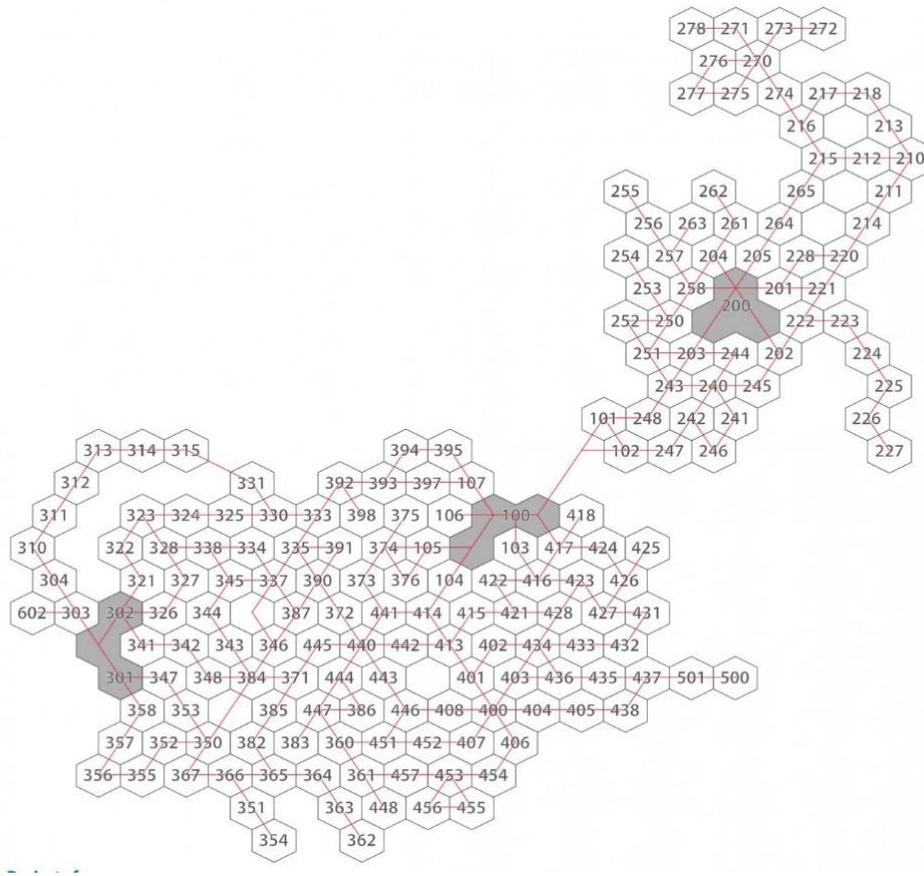
Tatsächlich wurde das Bediengebiet - der Landkreis Vorpommern-Rügen - in 184 Tarifwaben eingeteilt. Städte / größere Gemeinden stellen dabei jeweils eine Tarifwabe dar. (Eine Ausnahme hiervon ist allerdings die Gemeinde Ribnitz-Damgarten, die in zwei Waben eingeteilt wurde.)

Zwischen Tarifwaben gilt ein einheitlicher Preis - mit Ausnahme der Insel Hiddensee, für die ein eigenständiger Tarif gilt.

Die folgende Abbildung zeigt die verwendeten Tarifwaben.

⁷ Vgl. zur Darstellung Verkehrsgesellschaft Vorpommern-Rügen mbH (2019a).

Abbildung 12: Wabenmodell des VVR–Tarifs im gesamten Bedienungsgebiet



Quelle: Verkehrsgesellschaft Vorpommern-Rügen mbH (2019a).

Die zugehörige Tarif-Waben-Matrix zeigt insgesamt 20 Tarifstufen (3 Städtetarife und 17 weitere Tarifstufen). Die Preisspanne beträgt zwischen 1,20 EUR und 8,60 EUR.⁸

Zur Verfügbarkeit eines Internet-Vertriebs ist festzuhalten:

- Elektronische Fahrplanauskunft ist vorhanden, inkl. Preisansicht
- Es wird keine App angeboten.
- Eine Buchungsmöglichkeit der Fahrkarten besteht nicht.

⁸ Vgl. Verkehrsgesellschaft Vorpommern-Rügen mbH (2019c).

Tabelle 1: Preisstufen der VVR für reguläre und ermäßigte Einzelfahrkarten

Geltungsbereich	Einzelfahrkarte	Einzelfahrkarte ermäßigt
Hansestadt Stralsund	2,00 €	1,40 €
Bergen auf Rügen, Sassnitz, Ribnitz-Damgarten	1,60 €	1,10 €
Ortsteil Ribnitz, Ortsteil Damgarten	1,20 €	0,80 €
Preisstufe A	1,60 €	1,10 €
Preisstufe B	1,80 €	1,30 €
Preisstufe C	2,10 €	1,50 €
Preisstufe D	2,70 €	1,80 €
Preisstufe E	3,20 €	2,20 €
Preisstufe F	3,80 €	2,60 €
Preisstufe G	4,30 €	3,00 €
Preisstufe H	4,80 €	3,40 €
Preisstufe I	5,30 €	3,70 €
Preisstufe J	5,70 €	4,00 €
Preisstufe K	6,20 €	4,30 €
Preisstufe L	6,60 €	4,60 €
Preisstufe M	7,00 €	4,90 €
Preisstufe N	7,40 €	5,20 €
Preisstufe O	7,80 €	5,50 €
Preisstufe P	8,20 €	5,70 €
Preisstufe Q	8,60 €	6,00 €

Quelle: Verkehrsgesellschaft Vorpommern-Rügen mbH (2019b).

2.5.3 Beispiel Kooperationsgemeinschaft Vorpommern

Vergleichbar komplex und wenig kundenfreundlich ist die Tarifsituation im Landkreis Vorpommern-Greifswald. Mitglieder der Kooperation sind

- ◆ Anklamer Verkehrsgesellschaft mbH (AVG)
- ◆ Omnibusbetrieb Ronny Pasternak
- ◆ Usedomer Bäderbahn GmbH (UBB – Bus)
- ◆ Verkehrsbetrieb Greifswald GmbH (VBG)
- ◆ Verkehrsgesellschaft Vorpommern-Greifswald mbH (VVG).

Die Kooperationsgemeinschaft Vorpommern bietet jeweils spezifische Tarife für die einzelnen Gemeinden bzw. Bedienggebiete der beteiligten Unternehmen sowie einen einheitlichen Tarif für den Regionallinienverkehr.

Die Fahrpreistabelle des Regionallinienverkehrs (ab 1.7.2019) zeigt einen entfernungsabhängigen, stark degressiven Tarif. Der Tarif weist insgesamt 68 Preisstufen (1-75 km) auf, eine Zuordnung der einzelnen Preisstufen zu Relationen findet nicht statt. Die folgende Tabelle zeigt einen Auszug aus der Fahrpreistabelle.

Tabelle 2: Preisstufen der Kooperationsgemeinschaft Vorpommern im Regionallinienverkehr (Auszug)

Tarif-km	Preisstufe	Einzelfahrausweis
1	1	1,80 €
2	1	1,80 €
...
6	2	1,80 €
7	3	2,10 €
8	4	2,30 €
9	5	2,40 €
...
75	68	11,00 €

Quelle: Verkehrsgesellschaft Vorpommern-Rügen mbH (2019b).

Der Internet-Vertrieb für Regionallinien zeigt folgende Charakteristika:

- ◆ Fahrplanauskunft ist vorhanden, jedoch ohne Preisauskunft
- ◆ App ist vorhanden
- ◆ es besteht jedoch keine Buchungsmöglichkeit.

2.5.4 Politische Zielsetzung zur Tarifentwicklung

In den Nahverkehrsplänen beider Landkreise wird die Notwendigkeit einer Weiterentwicklung der Tarife dezidiert angesprochen. Dabei weisen die Pläne jeweils unterschiedliche Konkretisierungsgrade der Maßnahmen auf.

Landkreis Vorpommern-Greifswald

- ◆ Kurzfristig:
 - Ausweitung Kombiangebote ÖPNV und Tourismus/Freizeit
 - Umsetzung umlagefinanzierte Gästekarten-Modelle
 - Verbesserung Kommunikation gegenseitige Tarifierkennung
- ◆ Mittelfristig:
 - Vereinfachung Tarifvielfalt
 - Einführung elektronische Vertriebswege
 - Prüfung Semesterticket für Studierende der Universität Greifswald
- ◆ Langfristig:
 - Einführung Verbundtarif
 - Einführung MobilCard der UHGW mit intermodaler Nutzungsmöglichkeit

Landkreis Vorpommern-Rügen

- ◆ Grundlagen für einheitlichen Tarif- bzw. Verkehrsverbund schaffen
 - ◆ Tarifstrukturen vereinheitlichen
 - ◆ Alle 2 Jahre Überprüfung Tarifergiebigkeit
 - ◆ Tarifierhöhungen an Teuerungsrate des Statistischen Bundesamtes orientieren
 - ◆ Prüfung der Erweiterbarkeit der Vertriebsstrukturen (Handy-Ticket, e-Ticketing)
 - ◆ Auswertung Erfahrungen „Fahrpreisloser ÖPNV“ in Baabe, Göhren und Sellin; Prüfung Übertragbarkeit auf andere Gebiete
-

2.6 Abgrenzung des gemeinsamen Verkehrsraums

Der gemeinsame Verkehrsraum eines Verkehrsverbundes wird im Wesentlichen über die zentralen Verkehrsbeziehungen definiert. Dazu gehören die Pendlerbeziehungen Beschäftigter und Auszubildender sowie weitere Pendlerbeziehungen (z.B. zum Zweck Einkaufen, Inanspruchnahme lokaler Dienste usw.) sowie u.U. touristische Verkehrsbeziehungen.

Für Vorpommern liegen ausschließlich aktuelle Daten für die Pendlerbeziehungen sozialversicherungspflichtig Beschäftigter vor, so dass sich die folgende Betrachtung auf diese Gruppe konzentriert.⁹

In den folgenden Tabellen¹⁰ werden die wichtigsten Pendlerverflechtungen der beiden Landkreise zu Landkreisen und kreisfreien Städte dargestellt.

Dabei zeigt sich in beiden Landkreisen zunächst eine deutliche Dominanz der kreisinternen Verflechtungen (sogenannte Binnenpendler).

Weiterhin dominieren weitgehend landesinterne Verflechtungen: Nur nach Berlin und Hamburg bestehende nennenswerte Pendlerverflechtungen, die allerdings quantitativ deutlich hinter den landesinternen Verflechtungen liegen.

Die intensivste Verflechtung besteht zwischen den beiden hier betrachteten Landkreisen. Die Region Vorpommern stellt daher einen sinnvollen Ausgangspunkt für die Gründung eines Verkehrsverbundes dar. Eine (spätere) Prüfung der Ausweitung des VV bzw. einer Kooperation mit anderen Verkehrsverbänden bietet sich vor allem in Bezug auf folgende Landkreise und kreisfreien Städte an:

- ◆ Mecklenburgische Seenplatte
- ◆ Rostock, Hansestadt und Landkreis
- ◆ Gebiet des Verkehrsverbunds Berlin-Brandenburg.

⁹ Da Ausbildungs- und insbesondere Schülerverkehre zum überwiegenden Teil kreisintern stattfinden und touristische Verkehre insbesondere großräumig ausgeprägt sind, wird die bestehende Datenbeschränkung als nicht wesentlich eingeschätzt.

¹⁰ Die Daten werden auf Gemeindegebietsebene ausgewiesen, wobei aus Datenschutzgründen die Pendlerdaten erst ab einer Mindestanzahl ausgegeben werden. Daraus resultieren Differenzen zwischen den ausgewiesenen Ein- und Auspendler-Daten zwischen VG und VR.

Tabelle 3: Großräumige Verflechtungen sozialversicherungspflichtig Beschäftigter – Vorpommern-Greifswald, Stand 2017

	Einpendler nach VG	Auspendler aus VG	Gesamt
Mecklenburgische Seenplatte	2.409	3.501	5.910
Vorpommern-Rügen	3.681	1.902	5.583
Uckermark	983	1.078	2.061
Berlin, Stadt	380	915	1.295
Rostock, Hansestadt	285	594	879
Landkreis Rostock	221	205	426
Hamburg, Freie und Hansestadt		342	342
Schwerin, Landeshauptstadt	24	193	217
Gesamt (ohne Binnenpendler)	13.176	15.862	29.038
Binnenpendler		35.534	

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

Tabelle 4: Großräumige Verflechtungen sozialversicherungspflichtig Beschäftigter – Vorpommern-Rügen, Stand 2017

	Einpendler nach VR	Auspendler aus VR	Gesamt
Vorpommern-Greifswald	2.026	3.585	5.611
Rostock, Hansestadt	955	3.272	4.227
Landkreis Rostock	1.192	1.808	3.000
Mecklenburgische Seenplatte	562	719	1.281
Berlin, Stadt	250	546	796
Hamburg, Freie und Hansestadt	128	549	677
Schwerin, Landeshauptstadt	30	338	368
Nordwestmecklenburg	109	104	213
Gesamt (ohne Binnenpendler)	8.290	17.947	26.237
Binnenpendler		34.046	

Quelle: Statistik der Bundesagentur für Arbeit.

2.7 Rechtliche Rahmenbedingungen

Im Folgenden werden die ÖPNV-rechtlichen Rahmenbedingungen dargestellt. Im Mittelpunkt stehen dabei die Marktorganisation, die Vergabeverfahren und die Finanzierung des ÖPNV.

Die **Marktorganisation** ist relevant für die Frage, wie einheitliche Tarife rechtsverbindlich durchgesetzt werden können. Dabei bestehen Unterschiede, ob ein Verkehr auf der Grundlage eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages (öDA) oder eigenwirtschaftlich erbracht wird.

Bei öffentlichen Dienstleistungsaufträgen kommt es weiterhin darauf an, ob diese mit Erlösverantwortung (sog. Nettovertrag) oder ohne unternehmerische Erlösverantwortung (sog. Bruttovertrag) ausgestaltet wurden und ob die Vergabe wettbewerblich oder direkt erfolgt.

Bei eigenwirtschaftlichen Verkehren besteht immer eine Erlösverantwortung.

Bei der Vorgabe zur Anwendung „einheitlicher Tarife“ oder von Verbundtarifen als „Höchsttarifen“ kann dies bedeuten, dass die Unternehmen mit Erlösverantwortung entweder an der Tarifpreisgestaltung beteiligt werden oder ihnen im Fall von Mindererträgen Ausgleichsleistungen aus einer etwaigem allgemeinen Vorschrift gewährt werden.

Ferner sind die erfolgten und geplante **Vergabeverfahren** und die **Finanzierungen des ÖPNV und der Schülerbeförderung** zu betrachten.

Abbildung 13: Prüfung der Marktorganisation: Verkehrsunternehmen

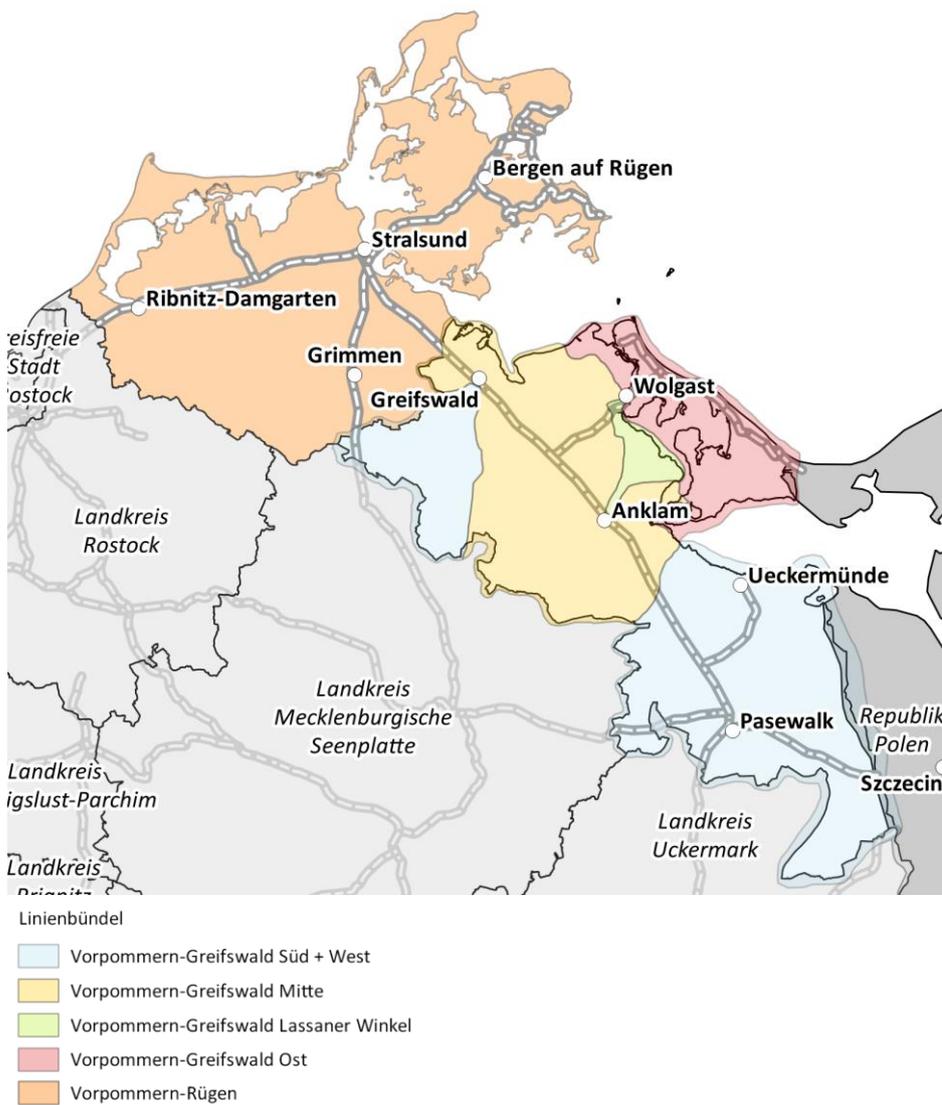


Quelle: IGES 2019.

Diese Rahmenbedingungen haben entscheidenden Einfluss auf die Gestaltung einer möglichen Verbundorganisation im klassischen Sinne.

Die Fragen können für Regelungen zum Tarif, den Zugang zu Leitzentralen, die Regelungen über die Einnahmenaufteilung von Bedeutung sein.

Abbildung 14: Marktorganisation: Linienbündel (ohne Stadtverkehr Universitäts- und Hansestadt Greifswald)



Quelle: IGES 2019.

Im Einzelnen bestehen folgende Charakteristika im straßengebundenen ÖPNV:

Vertragsformen und Laufzeit je Linienbündel Vorpommern-Greifswald

- ◆ Universitäts- und Hansestadt Greifswald: öDA (Direktvergabe)
 - VBG
 - Laufzeit bis 31.12.2025
- ◆ Lassaner Winkel: öDA (Direktvergabe Schwellenwert)
 - Pasternak
 - Laufzeit bis 31.07.2025
- ◆ Mitte: eigenwirtschaftliche Liniengenehmigungen
 - AVG
 - Laufzeit bis 31.12.2027
- ◆ Ost: eigenwirtschaftliche Liniengenehmigungen
 - UBB
 - Laufzeit bis 31.12.2025
- ◆ Süd + West: öDA (Direktvergabe)
 - VVG
 - Laufzeit bis 31.08.2026 (außer Linie 330 – bis 14.04.2024, Linie 705 – bis 11.08.2019 und Linie 706 – am 20.12.2017 ausgelaufen)

Vertragsformen und Laufzeit je Linienbündel Vorpommern-Rügen

- ◆ Gesamtnetz: öDA (Direktvergabe)
 - ◆ VVR
 - ◆ Laufzeit bis 30.09.2025
-

Abbildung 15: Rechtsgrundlagen Finanzierung ÖPNV / Schülerbeförderung

Verkehrsunternehmen <ul style="list-style-type: none">• Einnahmen aus Fahrausweisverkäufen• AusglVO M-V (Ausgleich für vergünstigte Zeitkarten im Ausbildungsverkehr)• ÖPNV-BusRL (Zuwendungen für die Neubeschaffung von Bussen des ÖPNV)• § 148 bzw. 150 SGB IX (Erstattung der Fahrgeldausfälle im Nahverkehr)	Landkreis <ul style="list-style-type: none">• § 18 FAG M-V (Ausgleich für die finanzielle Belastungen durch den ÖPNV)• § 17 FAG M-V (Ausgleich für die Kosten der Schülerbeförderung)• AltBedFRL (Zuwendungen für alternative Bedienungsformen im ÖPNV)
Landkreise, Verkehrsunternehmen <ul style="list-style-type: none">• VKoopRL (Zuwendungen für Verkehrskooperationen im ÖPNV)	Landkreise, Kommunen, Verkehrsunternehmen <ul style="list-style-type: none">• InvestÖPNVRL MV (Zuwendungen für Investitionen zur Verbesserung des ÖPNV)• EFRE-Fördermittel (Zuwendungen für Investitionen und Maßnahmen im ÖPNV aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung)

Quelle: IGES 2019.

3. Machbarkeitsprüfung und Formulierung der Anforderungen an einen ÖPNV-Verbund

3.1 Zielstellung des Verkehrsverbundes

Die Etablierung einer neuen Verbundgesellschaft oder die Neugestaltung einer bestehenden Struktur setzt eine klare Zieldefinition der Verbundorganisation voraus.

Die Ziele und Aufgaben haben Einfluss auf den Organisationsgrad und die Aufgaben- und Verantwortungsteilung für die Wahrnehmung des ÖPNVs in der Region. Von besonderem Interesse ist insoweit die Zuordnung der sog. Regieleistungen. Als solche werden alle notwendigen Aufgaben verstanden, welche einerseits nicht eindeutig dem Aufgabenträger als hoheitliche Befugnisse zuzuordnen sind und andererseits nicht primär den Verkehrsunternehmen für die Erbringung der eigentlichen Fahrleistung obliegen. Die Regieaufgaben betreffen daher Anforderungen an den Tarif, den Vertrieb, die Einnahmenaufteilung und das Marketing.

Darüber hinaus können neue Aufgaben aufgrund technologischer Veränderungen hinzukommen. Dies können z.B. Aufgaben aufgrund der Digitalisierung (Apps), Datenerhebung und Datenbereitstellung, der Festlegung einheitlicher Infrastruktur-Standards für den Einsatz alternativer Antriebstechniken und nicht zuletzt auch der Einbeziehung neuer Mobilitätsangebote in eine einheitliche Tarif- und Vertriebsstruktur sein. Das Spektrum der Aufgaben ist dabei weder zwingend vorgegeben noch abschließend definiert.

3.1.1 Optionen der Zielvorgaben für einen Verkehrsverbund

Die folgende Abbildung gibt einen Überblick über die (interdependenten) Faktoren, von denen die Auswahl der Organisationsform abhängt.

Abbildung 16: Faktoren der Auswahl der Organisationsform



Quelle: IGES 2019.

Als Ergebnis der Literaturlauswertung und der Betrachtung von Benchmark-Fällen wurden die folgenden möglichen Aufgaben und damit Ziele des VV identifiziert.

Die Frage der Aufgabenstellung wurde mit dem projektbegleitenden Arbeitskreis bzw. den relevanten öffentlichen Akteuren (Landkreise Vorpommern-Greifswald und Vorpommern-Rügen, Universitäts- und Hansestadt Greifswald sowie Hansestadt Stralsund) abgestimmt. In einem zweiten Schritt wurden die relevanten regionalen Verkehrsunternehmen¹¹ um eine Einschätzung der Ergebnisse gebeten.

¹¹ Eine Rückmeldung erfolgte seitens der Anklamer Verkehrsgesellschaft mbH, der Usedomer Bäderbahn GmbH, der Verkehrsbetrieb Greifswald GmbH und der Verkehrsgesellschaft Vorpommern-Greifswald mbH.

Abbildung 17: Klassische und neue Aufgaben von Verkehrsverbänden

Zusammensetzung		Unternehmensverbund	Mischverbund	AT-Verbund		
Befugnisse		privatwirtschaftlich	Mandatierung (Vertretungsbefugnis)		hoheitlich	
Organisationsformen		Kooperation	GmbH	GmbH & Co KG	AöR	Zweckverband
Klassische Verbundaufgaben	Tarif	Haustarife		Einheitliche Tarife		Höchsttarif + Ausgleich
	Vertrieb	Barverkauf	Automaten	eTicket ohne Fahrwunsch	eTicket mit Fahrwunsch und Echtzeit	
	EAV	Altdaten-basiert		Km-abhängig		Nachfragebezogen
	Marketing	Nur VU		dezentral durch VU und Verbund		zentral nur Verbund
	Kunden-Management	Keine Veränderung	abgestimmtes Kundenmanagement	Dezentrales Kundenmanagement	zentrales Kundenmanagement	
Neue Verbundaufgaben	Sharing-Angebot	keine	Von Dritten ohne Tarifeinbeziehung	Von Dritten mit Tarifeinbeziehung	Eigenes Angebot	
	E-Mobilität-Infrastruktur	keine	Diverse private Anbieter	Abgestimmte Standards	Gemeinsame Beschaffung	
	Daten	Keine zentrale Erfassung	Jedes VU behält seine Daten	Open-Data ohne eigene Plattform	Open-Data mit eigene Plattform	
	Telematik	keine	Abgestimmte Standards		Zentrale Standards und Steuerung	
	Parkraum-Management	keine	Abgestimmte Standards		Zentrale Standards und Steuerung	

Quelle: IGES / Rödl & Partner (2019).

3.1.2 Zentrale Ergebnisse des Abstimmungsprozesses

Auswahl einer begrenzten Anzahl von Zielen bzw. Aufgaben, die als Kern des Verbunds kurzfristig bis mittelfristig realisiert werden sollten:

- Tarifgestaltung / Tarifkoordination, inklusive Entwicklung digitaler Angebote
- Angebotsentwicklung interkommunaler Verkehre
- Weiterentwicklung Abstimmung / Koordination Bus & Bahn

Als „sekundäre“ Ziele, die wurden eingestuft

- Einnahmenaufteilung
- Datenmanagement

Weitere genannte Ziele (kurzfristig), die nicht primär verfolgt werden sollten sind

- Vertrieb: Standardisierung, Automaten + eTicket
- Zentrales Kundenmanagement
- Vergabestelle für ÖPNV-Verkehre

Mittel- bis langfristige Aufgaben werden in den Bereichen

- Digitalisierung
- Einbeziehung von Sharing-Angeboten

gesehen.

3.2 Untersuchung und Bewertung von funktionalen Organisationsformen

3.2.1 Optionen der funktionalen Organisation

Seit den 1990er Jahren haben sich verschiedene Organisations-Grundformen herausgebildet. Im Mittelpunkt der Modelle steht die Zusammenführung aller für die Gestaltung und Finanzierung des ÖPNV relevanten Kompetenzen eines abgegrenzten Verkehrsraumes auf von den kommunalen Gebietskörperschaften zu bildende und mit den entsprechenden Aufgaben auszustattende, regionale **Verbundgesellschaften**, die die gesamten politischen Interessen in einer eigenständigen Organisation bündeln.

Gegenwärtig stellt sich die Organisation und Aufgabenverteilung im ÖPNV sowie der Einbeziehung des Schienenpersonennahverkehrs als vergleichsweise komplex und heterogen strukturiert dar. Es existiert eine große Anzahl von Aufgabenträgern (PBefG), Bestellern (Vergaberecht) sowie privaten und öffentlichen Verkehrsunternehmen (Erstellern).

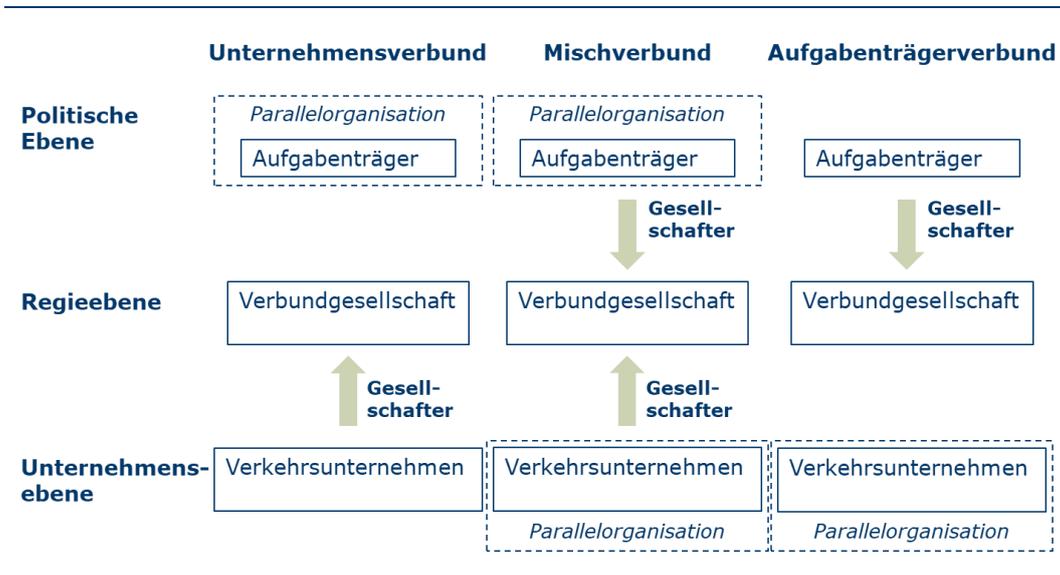
Mit der Gründung einer Verbundorganisation können Schnittstellen sowie Aufbau- und Ablauforganisationen neu justiert und gestaltet werden. Dies erfordert die Entwicklung einer an den Zielen der Verbundgesellschaft ausgerichteten optimalen Aufbauorganisation.

Die folgenden Abbildungen zeigen die wichtigsten Modelle aus funktionaler Sicht.

Abbildung 18: Organisationsformen - Zwei- und Drei-Ebenen-Modell

Zwei-Ebenen-Modell	Drei-Ebenen-Modell
<ul style="list-style-type: none"> • Verkehrsverbund ist auf der ersten Ebene als umfassender Aufgabenträger zuständig für die gesamte Durchführung und Finanzierung des ÖPNV: <ul style="list-style-type: none"> • Politische Funktionen • Strategische Managementaufgaben • Träger des Risikos • Zweite Ebene (operativ): Verkehrsunternehmen (VU) <ul style="list-style-type: none"> • betriebliche Erstellung der Verkehrsleistungen • Auf Basis privatrechtlicher Verträge durch Verkehrsverbund gesteuert 	<ul style="list-style-type: none"> • Zweckverband der Aufgabenträger (AT) auf der ersten Ebene • Privatrechtliche Nahverkehrsgesellschaft auf zweiter Ebene <ul style="list-style-type: none"> • Unterschiedliche Gesellschafterstrukturen möglich • Aufgabenverteilung, Finanzierungsfunktion und Risikoträgerschaft können differenziert ausgestaltet werden • Dritte Ebene (operativ): Verkehrsunternehmen

Abbildung 19: Organisationsformen - Drei-Ebenen-Modelle



Quelle: Dümmler (2015), S. 21.

Zur Diskussion der Organisationsstrukturen wurden mehrere aktuelle Verkehrsverbünde in Deutschland als Benchmark-Fälle bewertet (vgl. Anhang 1) und mit dem projektbegleitenden Arbeitskreis diskutiert.

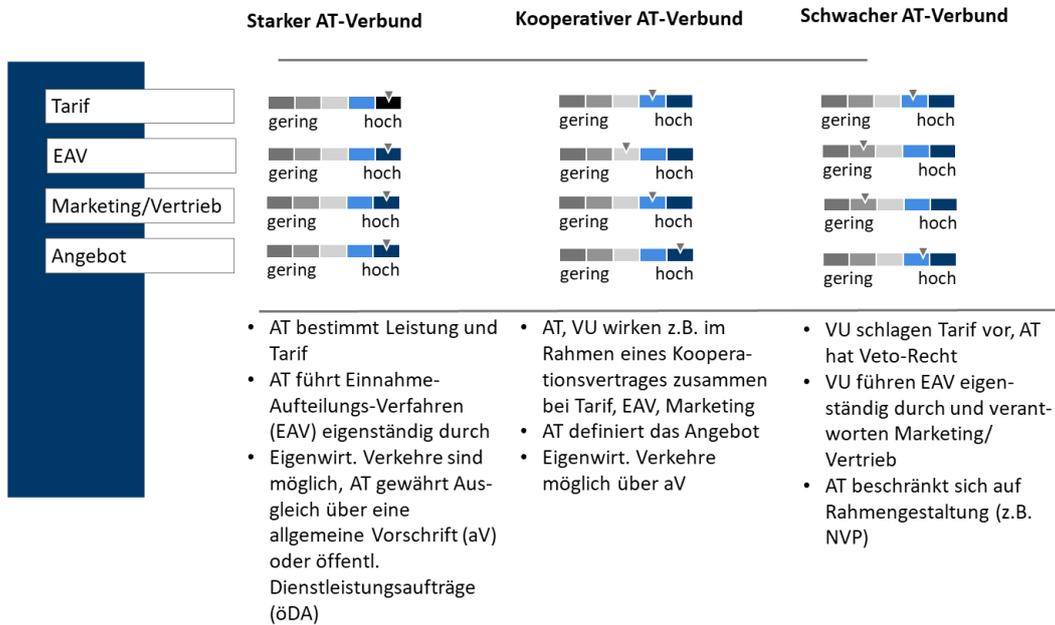
Die folgenden Abbildungen zeigen die (idealtypische) Ausgestaltung von Verkehrsverbänden im Hinblick auf die Aufgabenbereiche

- Tarifgestaltung
- Einnahme-Aufteilungsverfahren
- Marketing/Vertrieb
- Angebotsgestaltung

sowie die Vorteile / Nachteile der einzelnen funktionalen Organisationsstrukturen.

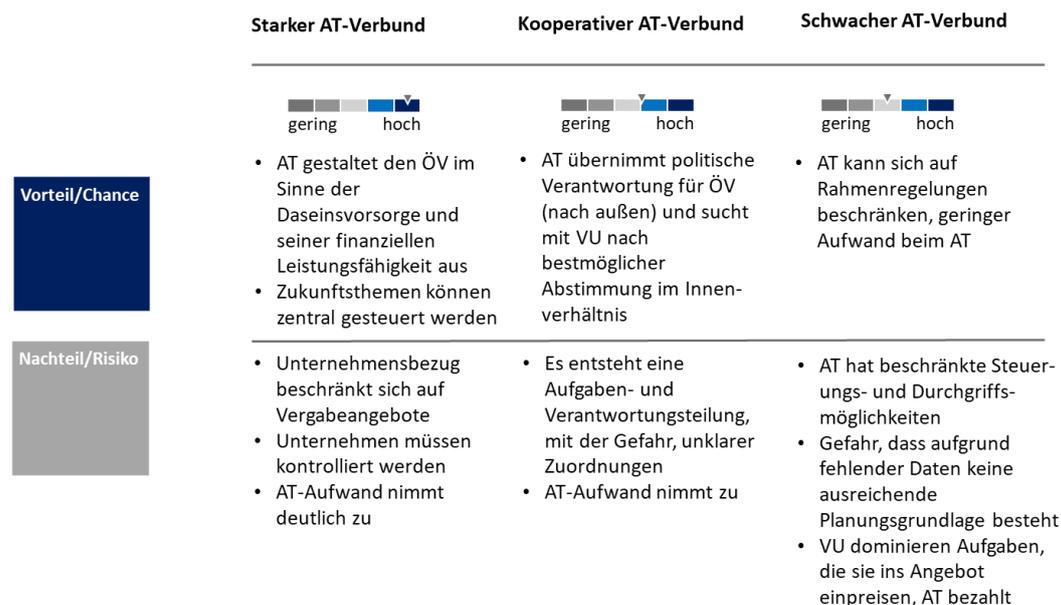
Im Mittelpunkt steht dabei insbesondere die Möglichkeit einer einheitlichen Gestaltung von Tarifen (inkl. Vertrieb) und Verkehrsangeboten. Diese Möglichkeit kann insbesondere in einem VV realisiert werden, in dem die Aufgabenträger (AT) Leistung und Tarife festlegen.

Abbildung 20: Ausgestaltung des Verbundes in Bezug auf zentrale Aufgaben des VV



Quelle: Rödl & Partner (2019).

Abbildung 21: Ausgestaltung des Verbundes - Übersicht Vorteile / Nachteile



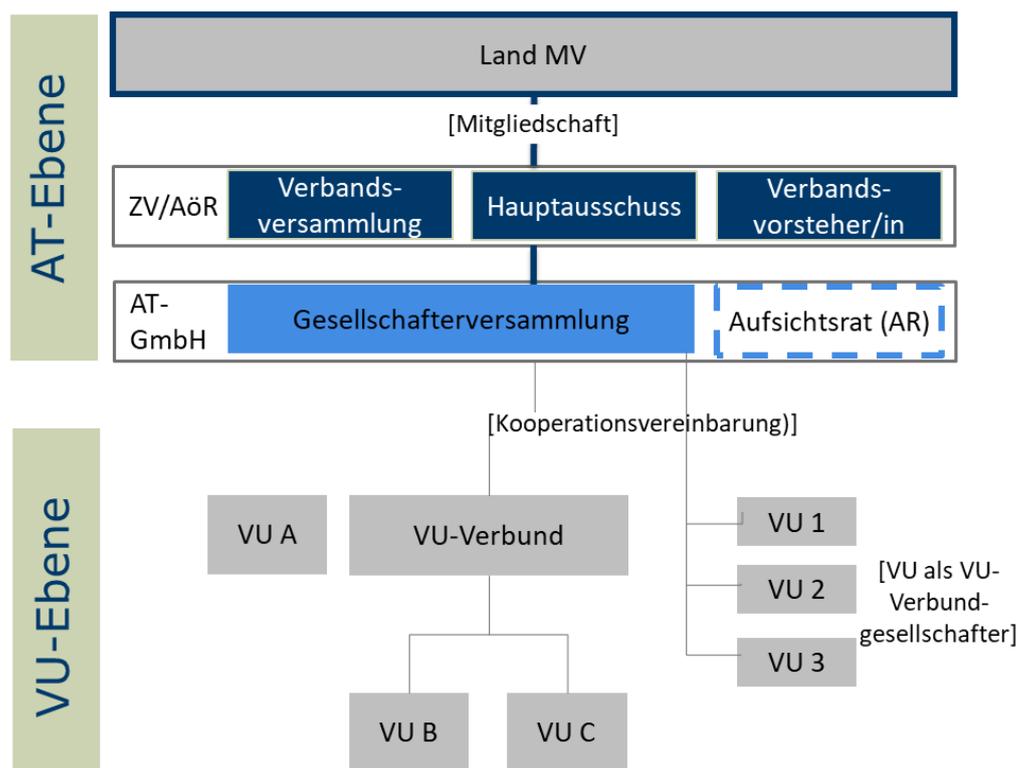
Quelle: Rödl & Partner (2019).

Neben diesen idealtypischen Konstellationen sind weiterhin Kombinationen der einzelnen funktionalen Organisationsstrukturen möglich. Ein solches Kombinationsmodell ist in der folgenden Abbildung dargestellt.

Zentrale Charakteristika eines solchen Modells sind:

- Die Aufgabenträger des straßengebundenen ÖPNV und das Land, als Aufgabenträger des SPNV, bilden eine „Verbundorganisation“
- Ein zu gründender Zweckverband (ZV) bzw. eine Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR) werden alleiniger Gesellschafter einer AT-GmbH
- Die Zusammenarbeit zwischen AT und Verkehrsunternehmen (VU) auf operativer Ebene erfolgt über eine Kooperationsvereinbarung mit einem VU-Verbund oder mit jedem VU einzeln.

Abbildung 22: Beispieldarstellung Kombinationsmodelle



Quelle: Rödl & Partner (2019).

3.2.2 Ergebnis der Bewertung der organisatorischen Optionen

Hinsichtlich der Gestaltungsoptionen des VV (Funktionale Organisation) ergab die Abstimmung die Betonung zu beachtender Rahmenbedingungen. Dazu zählen insb.

- ◆ unterschiedliche Ziele und Ausgangspositionen in Vorpommern infolge
 - inhomogener Verkehrsräume innerhalb der Landkreise und zwischen Landkreisen
 - deutlich differierender Zielstellungen z.B. zwischen Stadt- und Regionalverkehr
 - der speziellen Rolle der UHGW (Übertragung von Aufgaben eines Aufgabenträgers nach §3 Absatz 4 ÖPNVG M-V)
- ◆ aktuelle und zukünftige Finanzierungskreisläufe
 - hohe Bedeutung des steuerlichen Querverbunds
 - hohe Bedeutung der Finanzierungsbeteiligung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
- ◆ rechtlich-organisatorische Anforderungen
 - Öffentlich-rechtliche Verträge (Betrauungsvereinbarungen) zwischen Gemeinden und Verkehrsunternehmen sind zu beachten; der direkte Zugriff der Gemeinden auf Verkehrsunternehmen darf organisationsrechtlich nicht gefährdet werden
 - Trennung hoheitlicher und nicht-hoheitlicher Aufgaben
 - Mögliche EU-Änderung der Vergabevorschriften / PBefG beachten
 - Notwendigkeit der Einbeziehung des SPNV.

Auf Basis der Ziele des potenziellen Verkehrsverbundes und der zu beachtenden Rahmenbedingungen bestand bei den Vertretern der öffentlichen Hand eine eindeutige Präferenz zugunsten eines Aufgabenträger-Verbunds,

- ◆ inkl. Übertragung hoheitlicher Aufgaben (als erste Stufe v.a. interkommunale Verkehre, Vertrieb und Tarif) und
 - ◆ der Realisierung spezieller (Schutz-)Mechanismen angesichts divergierender Interessen, z.B.
 - Einbeziehung Kommunen als Gesellschafter
 - Stimmrechtsverteilung bzw. Veto-Rechte
 - Beschränkung Verkehrsverbund auf Mindeststandards
-

- ◆ Gestaltung der Finanzierung unter Beibehaltung aktueller Finanzierungskreisläufe (u.a. Querverbund Stadtwerke) und möglichst einer Einbeziehung des Landes Mecklenburg-Vorpommern.

3.3 Rechtliche Struktur und Anforderungen an die Verbundgesellschaft

Im Rahmen der rechtlichen Prüfung wird untersucht, welche (gesellschaftsrechtliche) Organisationsformen denkbar sind und welche rechtlichen Leitplanken für die Ausgestaltung zu beachten sind.

3.3.1 Optionen der rechtlichen Organisationsformen

Als denkbare rechtliche Organisationsformen kommen in Betracht:

- ◆ GmbH
- ◆ Zweckverband
- ◆ Anstalt des öffentlichen Rechts (AöR)
- ◆ Zwischenformen: Denkbar sind Zwischen- bzw. Kombinationsformen, wie etwa die Gründung einer GmbH & Co. KG oder die Gründung eines Zweckverbandes mit einer 100%igen nachgeordneten Verbund-GmbH.

Zu prüfen ist, welcher organisatorisch-rechtliche „Mantel“ welche Vor- bzw. Nachteile für die konkrete Verbundorganisation bietet. Hierbei können folgende Merkmale unterschieden werden:

- ◆ Organe,
- ◆ Haftung der Beteiligten,
- ◆ Vergaberechtliche Bindungen,
- ◆ hoheitliche Befugnisse,
- ◆ Drittbeteiligungsfähigkeit,
- ◆ finanzwirtschaftliche Steuerung und andere.

Schließlich ist zu differenzieren, welches Gremium die Entscheidungen trifft:

- ◆ Aufsichtsrat
- ◆ Gesellschafterversammlung / Zweckverbandsversammlung
- ◆ Beirat / Ausschuss (z.B. Tarifausschuss)

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie erfolgten eine Aufarbeitung der verschiedenen Organisationsformen und eine erste Bewertung, welche sich aus den Zielen, dem Leitbild und den Aufgaben für die Verbundgesellschaft ableitet.

Eine Betrachtung mit welchen Mehrheiten die Entscheidungen zu treffen sind (einfache Mehrheit, qualifizierte Mehrheit, einstimmig) ist im Rahmen eines Grundsatzgutachtens jedoch noch nicht erforderlich.

Die folgenden Tabellen zeigen die Ausgestaltungsoptionen und ihre Konsequenzen im Überblick.

Tabelle 5: Rechtliche Struktur und Anforderungen 1

Merkmale	GmbH	Zweckverband	Kommunalunternehmen (AÖR)
Rechtssubjektivität	juristische Person des privaten Rechts	Körperschaft des öffentlichen Rechts	rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts
Rechtsgrundlagen	Gemeindeordnung, GmbHG, Gesellschaftsvertrag	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit (GKZ), Gemeindeordnung, Verbandssatzung	Gesetz über kommunale Zusammenarbeit, Gemeindeordnung, Anstaltssatzung
Gründung	Gesellschafterbeschluss Gesellschaftsvertrag, Eintragung in HR	Vereinbarung Verbandsatzung, Genehmigung Rechtsaufsicht	Vereinbarung Anstaltssatzung, Genehmigung Rechtsaufsicht
Organe	<ul style="list-style-type: none"> • Geschäftsführung • Gesellschafterversammlung • Aufsichtsrat (fakultativ / obligatorisch) 	<ul style="list-style-type: none"> • Verbandsvorsitzender • Verbandsversammlung • Verwaltungsrat (fakultativ) 	<ul style="list-style-type: none"> • Vorstand • Verwaltungsrat
Mindestkapital	25.000 EUR	kein Mindest-Stammkapital	„Ausstattung mit den zur Aufgabenerfüllung notwendigen finanziellen Mitteln“
Haftung Beteiligte	begrenzt auf das Gesellschaftsvermögen der GmbH	keine Haftungsbegrenzung, Umlagen	umfassende Anstaltslast, aber keine Haftung für Verbindlichkeiten
Hoheitliche Befugnisse	nein	ja	ja

Quelle: Rödl & Partner (2019).

Tabelle 6: Rechtliche Struktur und Anforderungen 2

Merkmale	GmbH	Zweckverband (ZV)	Kommunalunternehmen (AÖR)
Drittbeteiligungsfähigkeit	Beteiligung durch Dritte / an Dritten ohne weiteres möglich	Beteiligung durch private Dritte begrenzt möglich / an Dritten ohne weiteres möglich	keine Beteiligung privater Dritter
Vergaberecht (VR) unterhalb EU-Schwellenwerte	Vergaberecht muss beachtet werden	Vergaberecht ist grds. zu beachten (wie bei beteiligten Kommunen)	Vergaberecht ist grds. nicht zu beachten; Ausnahmen: 1 Bauvorhaben, 2 Fördermittel-Bescheide
VR oberhalb EU-Schwellenwerte	EU-Vergaberecht ist ab Erreichung der EU-Schwellenwerte zwingend zu beachten		
Finanzwirtschaftliche Steuerung	Eigener Wirtschaftsplan beschränkt eigene Kreditwirtschaft Buchführung, Kostenrechnung, Jahresabschluss und Lagebericht nach Handelsgesetzbuch (HGB)	grds. wie Kommune Haushaltssatzung Jahresabschluss kfm. Buchführung möglich	eigener Wirtschaftsplan beschränkt eigene Kreditwirtschaft Buchführung, Kostenrechnung, Jahresabschluss und Lagebericht nach HGB
Prüfung und Aufsicht	Jahresabschluss keine Rechtsaufsicht	örtliche Prüfung überörtliche Prüfung Rechtsaufsicht	örtliche Prüfung überörtliche Prüfung ggf. Wirtschaftsplan-Jahresabschluss-Prüfung Rechtsaufsicht
Personal	Gesellschaft ist Arbeitgeber, kein Dienstherr Überleitung gemäß § 613 a BGB eigener Stellenplan	ZV ist Arbeitgeber und Dienstherr Überleitung Einzelnachfolge eigener Stellenplan	Anstalt ist Arbeitgeber und Dienstherr Überleitung Gesamtnachfolge eigener Stellenplan
Mitgliedschaft KAV	Mitgliedschaft im Kommunalen Arbeitgeberverband (KAV) möglich		
Tarifrecht „übernommene“ Arbeitnehmer	Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst (TVöD), mindestens statisch		
Tarifrecht Arbeitnehmer „neu“	wird keine Mitgliedschaft im KAV begründet, sind für neue Arbeitnehmer abweichende Konditionen möglich		
Personalvertretung	Betriebsrat, BetrVG	Personalrat, Landespersonalvertretungsgesetz	
Umsatzsteuer	gestaltungsabhängig		

Quelle: Rödl & Partner (2019).

Anmerkung: EU-Schwellenwerte: EUR 221.000 für Liefer- und Dienstleistungsaufträge, EUR 443.000 für Sektorenliefer- und Dienstleistungsaufträge, EUR 5.548.000 für Bauaufträge.

3.3.2 Rechtliche Leitplanken für die Ausgestaltung

Die Struktur des Verkehrsverbunds muss einen transparenten und diskriminierungsfreien Zugang zum Markt gewährleisten. Der Marktzugang ist sowohl für Vergaben als auch für eigenwirtschaftliche Verkehre zu gewährleisten:

- ♦ Die Struktur muss den **Vorgaben des Vergaberechts** (wettbewerbliche Verfahren, Direktvergaben) entsprechen. Direktvergaben sind denkbar an interne Betreiber (Art. 5 Abs. 2 VO 1370) und als KMU-Vergaben (Art. 5 Abs. 4 VO 1370). Zudem sollte die Möglichkeit einer Notvergabe (Art. 5 Abs. 5 VO 1370) bestehen. Für KMU-Vergaben müssen die Verträge zwingend als Dienstleistungskonzession (DLK) ausgestaltet werden. Sofern für Direktvergaben eine DLK notwendig ist, muss die Finanzierung als Nettovertrag gestaltet werden, der wiederum eine sachgerechte Einnahmeverteilung erfordert. Die Verbundgesellschaft sollte diese Anforderungen erfüllen können, um in jedem Fall auch die Option der Direktvergaben zu erhalten.
- ♦ **Systemoffenheit für erlösverantwortliche Verkehre** ist sicherzustellen. Dies können eigenwirtschaftliche Verkehre sein, welche nicht auf eine konkret-individuelle öffentliche Finanzierung angewiesen sind oder öffentliche Dienstleistungsaufträge mit Nettoverträgen (zum Beispiel im SPNV). Sofern der Nahverkehrsplan die Anwendung eines Verbundtarifs auf Straße und Schiene zwingend vorschreibt, muss das Unternehmen Zugang zur Tarifgestaltung haben. Dies gilt auch dann, wenn die Leistungen zukünftig alle als Bruttoverträge vergeben sollen. Denn die Verbundgesellschaft muss beiden systemischen Marktzugangsverfahren gerecht werden.

Wie bereits bei der Diskussion der funktionalen Organisation angesprochen wurde, ist eine institutionalisierte Zusammenarbeit zwischen Verbund und Unternehmen möglich.

Dies kann durch die Einbeziehung über Gremien der Verbundgesellschaft oder durch den Abschluss eines Kooperationsvertrages erfolgen. In diesen Fällen ist sicherzustellen, dass die Unternehmer

- ♦ keinen Einfluss auf die Festlegung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen (Tariffestlegungen, Vertriebsstrukturen, etc.) erhalten. Die Festlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen obliegt dem Aufgabenträger.
 - ♦ über die „Zusammenarbeit“ keinen Zugang zu wettbewerbsrelevanten Informationen erhalten, die einen unzulässigen Wettbewerbsvorteil begründen können;
 - ♦ die Mitwirkungsmöglichkeit aller Unternehmen gewährleistet ist, ohne dass dafür von der Verbundgesellschaft eine (verpflichtende) Mitgliedschaft in einer Unternehmer-Gesellschaft gefordert werden darf.
-

3.3.3 Ergebnis der Bewertung der rechtlichen Organisationsformen

Auf Basis der in den vorangehenden Abschnitten dargestellten Präferenzen der Vertreter der Aufgabenträger und der hier dargestellten Optionen der rechtlichen Ausgestaltung, ergeben sich folgende Ergebnisse:

- ◆ Eine eigene Verbundorganisation ist erforderlich, um die angestrebten einheitlichen Tarifentscheidungen sowie Angebotsentscheidungen umzusetzen.
 - ◆ Ein Zweckverband wird zur Ausübung hoheitlicher Befugnisse empfohlen (z.B. allgemeine Vorschrift).
 - ◆ Eine Beteiligung des Landes ist für die integrative Planung von Bus-Bahn-Angeboten anzustreben.
 - ◆ Der Zweckverband kann Dienstleistungen vom Aufgabenträger übernehmen, z.B. die Erstellung von Nahverkehrsplänen.
 - ◆ Empfohlen wird der Abschluss einer Kooperationsvereinbarung mit den Verkehrsunternehmen, um kooperative Entscheidungen hinsichtlich Tarif, Einnahmenaufteilung, Marketing, Vertrieb usw. zu ermöglichen.
-

4. Empfehlungen für die Umsetzung

4.1 Vorschlag für einen Verkehrsverbund Vorpommern im Überblick

Das Projektteam empfiehlt die Gründung eines innovativen Digitalverbunds für Vorpommern.

Im Mittelpunkt dieses - für Deutschland einzigartigen Projekts - steht ein Verbundstart über einen digitalen Tarif als Gemeinschaftstarif für Bus- und Bahnangebote.

Folgende **Ziele** werden mit diesem Vorschlag verbunden:

- ◆ Etablierung einer attraktiven Tarifoption, insbesondere für Wenig-Nutzer und Touristen
- ◆ Beseitigung bisheriger (digitaler) Angebotsdefizite (vgl. die Darstellung in Abschnitt 2.5)
- ◆ Akzeptanzsteigerung bei den Stakeholdern durch
 - „Kleine Verbundlösung“, die auf die eingeschränkten Finanzierungsmöglichkeiten der Aufgabenträger Rücksicht nimmt und andererseits möglichst schnell sichtbare Vorteile für die ÖPNV-Nutzer bringt
 - Beibehaltung bisheriger Angebote, so dass der Aufwand bei Verkehrsunternehmen gering gehalten wird und gleichzeitig ÖPNV-Nutzer weiterhin „traditionelle“ Tarifangebote nutzen können.

Grundzüge der **Ausgestaltung**

Im Mittelpunkt steht die Etablierung eines **eTarifs** als ein eigenständiger, zusätzlicher Tarif mit Bestpreis-Ermittlung. Der eTarif ergänzt dabei zunächst ausschließlich die Standard-Bartarife (Einzelfahrscheine).

Durch diesen Schritt hin zur Digitalisierung soll gleichzeitig der Vertrieb bisheriger, bestehen bleibender Einzeltarife über eine Vertriebsplattform ermöglicht werden.

Mit dem eTarif soll gleichzeitig eine transparente, einfache Tarifstruktur ermöglicht werden. Eine mögliche Ausgestaltung hierfür ist ein luftlinienbasierter eTarif, bei dem die Nachfrager ausschließlich für die (Luftlinien-)Entfernung zwischen zwei Haltestellen zahlen.

Konkret könnten folgende Elemente realisiert werden, die sich an der aktuellen Tarifsituation orientieren:

- ◆ Basispreis: zwischen 1,90 und 2,10 Euro
- ◆ Entfernungsabhängiger Preis: 0,15 bis 0,25 Euro/km
- ◆ Luftlinienbasiert = größtmögliche Fairness für Kunden
- ◆ Bestpreis-Regelung
- ◆ Bisherige Tarife bleiben bestehen
- ◆ Preislimits (optional)
 - Orientierung am (einfachen) Maximaltarif
 - 8,60 – 11,00 Euro / Tag
- ◆ Keine tageszeitliche Preisdifferenzierung

Bestandteile dieser Strategie sind - neben der Tarifentwicklung und -implementierung - insbesondere der Aufbau einer internet-basierten Vertriebsplattform sowie die Implementierung eines Einnahme-Aufteilungs-Verfahrens.

Wie die folgende Abbildung zeigt, empfiehlt das Projektteam weiterhin, dass der VV die strategische Tarifplanung übernimmt, um mittelfristig eine einheitliche Tarifgestaltung für alle Tarifarten zu gewährleisten.

Abbildung 23: Empfehlung Aufgabenzuordnung im Verkehrsverbund

Mindestumfang der Aufgaben

- Entwicklung und Implementierung eTarif
- Auswahl und Implementierung der technischen Plattform
- Begleitung Einführung (technische und Markteinführung)
- Systempflege
- Einnahme-Aufteilungsverfahren für eTarif
- Strategie-Planung Tarifentwicklung

Ergänzende Aufgaben

- (Weitere) Planungsaktivitäten im Bereich Angebotsentwicklung
- Erstellung Nahverkehrspläne (Strategische Verkehrsplanung)
- Mobilitätsmanagement
- etc.

4.2 Chancen und Risiken der Strategie eTarif

Die Verfügbarkeit von eTarifen stellt eine zentrale Anforderung von aktuellen und potenziellen ÖPNV-Nutzern dar. Damit bietet sich die Chance, insbesondere in den Segmenten der Wenig- und Nicht-Nutzer des ÖPNV neue Nachfrage zu generieren.

Gleichzeitig können zentrale Defizite der aktuellen Tarifsituation (Intransparenz, fehlende Buchungsmöglichkeit im Internet) vergleichsweise schnell mit der Strategie abgebaut werden.

Dieser unmittelbare und sichtbare Nutzen für ÖPNV-Kunden kann bereits mit begrenztem Aufwand realisiert werden, da

- ◆ ein schlanker Verbund mit geringem Verwaltungsaufwand realisiert werden kann,
- ◆ im Wesentlichen auf bestehende technische Lösungen zurückgegriffen werden kann.

Risiken resultieren aus der bislang nicht vollständigen Netzabdeckung mit GSM, UMTS und LTE, die aber nach allgemeiner Einschätzung in den nächsten ein bis zwei Jahren deutlich verbessert werden soll.

Ein möglicher Nachteil der Strategie besteht darin, dass nur ein Teil der ÖPNV-Nutzer angesprochen wird. Dies ist zwar richtig - angesprochen werden aber insbesondere die Kundensegmente, die den ÖPNV wenig oder gar nicht nutzen und die deshalb wesentlich für die Änderung des Modal split zugunsten des ÖPNV sind.

Die folgende Abbildung zeigt weitere Chancen und Risiken im Überblick.

Abbildung 24: Überblick Chancen-und Risiken der Strategie eTarif

Chance: Eröffnung strategischer Optionen

- Zukunftsfähige Lösung
- Integration SPNV-Tarife, Tarife anderer Verbünde
- Aufwärtskompatibilität mit zu erwartender Tarifentwicklung
- eTarif als erstes digitales Modul

Chance: Hohe Akzeptanz zu erwarten

- Unmittelbarer und sichtbarer Nutzen für ÖPNV-Kunden
- Begrenzter Aufwand – geringes Risiko für VU
- Geringe Eintrittshürden (Risiken) für Land MV

Chance: Kostenvorteile gegenüber anderen Strategien

- Geringer Aufwand Entwicklung
- Schlanker Verbund, wenig Verwaltungsaufwand
- Geringer administrativer Aufwand
- Anpassung Verkehrsverträge

Risiken

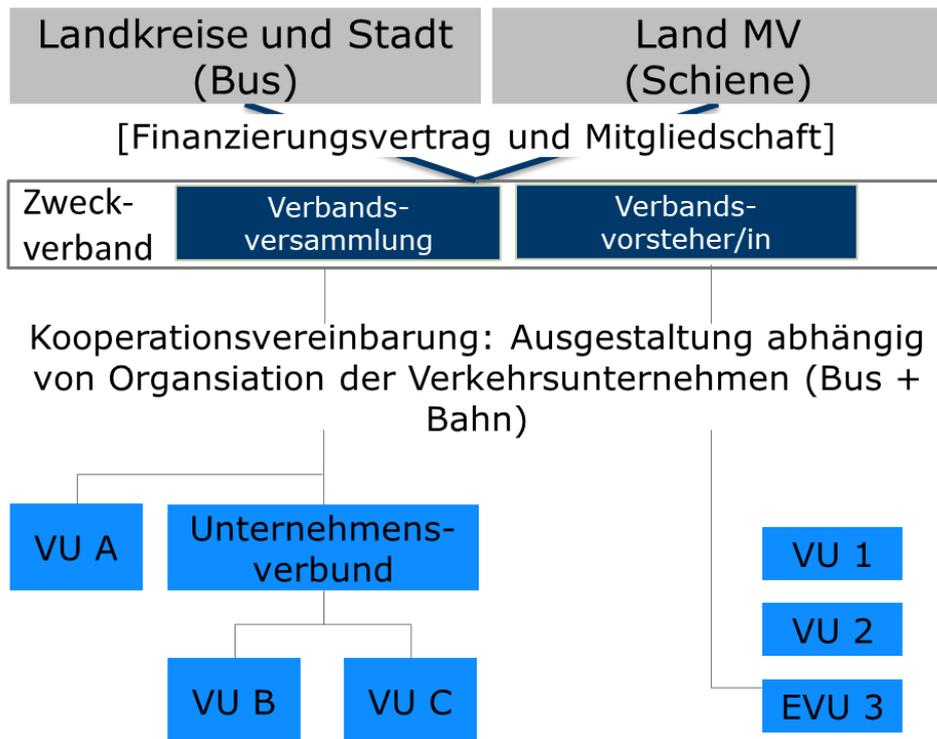
- Abdeckung mit GSM, UMTS, LTE
- Begrenzte Bedeutung für ÖPNV-Attraktivität

Quelle: IGES / Rödl & Partner (2019).

4.3 Organisationsstruktur und rechtliche Machbarkeit

Die folgende Abbildung zeigt die vorgeschlagene schlanke Organisationsstruktur des Verbundes, die sich an dem bereits dargestellten Mischmodell orientiert.

Abbildung 25: Vorgeschlagenes Organisationsmodell



VU = Verkehrsunternehmen

Quelle: Rödl & Partner (2019).

Zentrale Elemente des Modells sind

- ◆ Zweckverband zur Ausübung hoheitlicher Befugnisse
- ◆ Beteiligung des Landes als Mitglied
- ◆ Kooperationsvereinbarung mit Unternehmen

Über eine Allgemeine Vorschrift kann der eTarif als Höchsttarif rechtlich umgesetzt werden.

Erforderlich ist eine rechtsverbindliche Maßnahme (= Satzung), die

- ◆ diskriminierungsfrei für alle Personenverkehrsdienste derselben Art (= Buslinien, SPNV, ggf. Fähre),
- ◆ in einem bestimmten geografischen Gebiet (ggf. Los/Bündel),
- ◆ im Zuständigkeitsbereich einer zuständigen Behörde (Aufgabenträger) Gültigkeit hat.

Das Instrument der Allgemeinen Vorschrift erlaubt die Festlegungen von Höchsttarifen für alle Fahrgäste oder bestimmte Gruppen von Fahrgästen, unabhängig davon, ob es sich um eigenwirtschaftliche Verkehre oder um Verkehre auf Basis eines öDA handelt.

Erforderlich ist jedoch die Überkompensationsprüfung (Differenz Kosten-Erlös-Differenz zzgl. eines angemessenen Gewinns).

Prüfung grundlegender rechtlicher Anforderungen

- ◆ Kommunal-rechtlich
Zustimmung der Rechtsaufsichtsbehörde für Gründung Zweckverband erforderlich: keine Bedenken, da bereits bestehende Aufgaben nur anders organisiert ausgeübt würden
 - ◆ PBefG-rechtlich
eTarif genehmigungsfähig; Verhinderung Diskriminierung erfordert Übergangsphasen (max. 5 Jahre) bei gleichzeitiger Geltung von zwei Tarifen
Ergebnis Abstimmung mit Landesamt für Verkehr MV am 30.10.2019
 - ◆ EU-rechtlich
Allgemeine Vorschrift zur Festlegung von Höchsttarifen für alle Fahrgäste kann durch Aufgabenträger festgelegt werden - Tarif muss günstiger sein als bisherige Tarife (Höchsttarif)
 - ◆ Querverbund (Direktvergaben)
Gestaltung Verbundstruktur berücksichtigt bestehende Direktvergaben und Finanzierungen im steuerlichen Querverbund – keine Beeinträchtigungen bestehender Verhältnisse
-

4.4 Umsetzungsplan: Zeitplan und Kosten

Zeitplan

Der als umsetzbar angesehene Zeitplan sieht vor, dass

- ◆ 2020 die Gründung des VV und die Übertragung der erforderlichen Befugnisse erfolgen
- ◆ 2022 die Einführung des eTarifs erfolgt.

Weitere Aufgaben können ab der Gründung des VV übertragen werden.

Die folgende Abbildung zeigt den Zeitplan und seine zentralen Schritte im Überblick.

Abbildung 26: Zeitplanung

Status quo	Übergangsphase	Zielzustand
Verkehrsunternehmen		
Ausgangslage 2019	Situation 2020 - 2023	Situation 2024 - 2029
<ul style="list-style-type: none"> ▪ ÖPNV wird von Verkehrsunternehmen dominiert: Unternehmen erbringen Verkehr z.T. eigenwirtschaftlich; sie haben Erlösverantwortung und gestalten den Tarif ▪ Aufgabenträger setzt über NVP den Rahmen für den ÖPNV 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verbund-Gründung als Zweckverband (2020) ▪ Aufgabenträger-Befugnis zum Erlass einer allgemeinen Vorschrift (aV) werden auf Verbund übertragen (2020) ▪ Verbund erlässt aV für eTarif (z.B. Luftlinientarif) und führt eTarif gemeinsam mit Verkehrsunternehmen ein (2022) ▪ Aufgabenträger können sonstige Aufgaben auf Verbund übertragen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verbund übernimmt Einnahmenaufteilung für eTarif (ab 2023) ▪ Gleichzeitige Geltung von eTarif und analoge Tarife max. 5 Jahre (bis 2027) ▪ Verbund verfügt dann über Nachfragedaten, bindet neue Angebote (z.B. Sharing) ein ▪ Entwicklung vom „Digitalverbund“ zum „Mobilitätsverbund“

Quelle: IGES / Rödl & Partner (2019).

Erwartete Kosten

Um die Kosten des VV indikativ abzuschätzen wurden folgende Schritte durchgeführt:

1. Abschätzung des allgemeinen Aufwands sowie der Personalkosten anhand von Benchmarking-Werten
2. Abschätzung verbundbedingter Ausgleichszahlungen an Verkehrsunternehmen anhand einer Erlösschätzung für die in Abschnitt 4.1 dargestellte Ausgestaltung des Tarifs

3. Abschätzung des Aufwands für die Etablierung einer Vertriebsplattform anhand von Benchmarking-Werten, insbesondere des Verkehrsverbunds Warnow.

Im Ergebnis erhalten wir die im Folgenden dargestellte Gewinn- und Verlustrechnung. Die Verbandszuschüsse betragen ca. 519.000 bis 598.000 EUR pro Jahr.

Abbildung 27: Plan-GuV

GuV-Position	EUR pro Jahr
Umsatzerlöse	0 EUR
Zuschüsse der Verbandmitglieder	519.000 - 598.000 EUR
Gesamtleistung	519.000 - 598.000 EUR
Materialaufwand	
Verbundbedingte Ausgleichszahlung an Verkehrsunternehmen („Mindererlöse/Tarifierungsverluste“)	310.000 EUR
Lizenzkosten bzw. Abschreibungen auf immaterielle Vermögensgegenstände für Vertriebsplattform	14.000 - 28.000 EUR
Personalaufwand Löhne und Gehälter, soziale Abgaben und Aufwendungen für Altersversorgung	180.000 - 240.000 EUR Max. 3 - 4 Vollzeitmitarbeiter
Sonstige betriebliche Aufwendungen	15.000 - 20.000 EUR (Erfahrungswert)
Gesamtaufwand	519.000 - 598.000 EUR

Quelle: IGES (2019).

5. Anhang: Best-Practice Beispiele

In diesem Arbeitspaket erfolgt die Auswertung von Best-Practice-Beispielen.

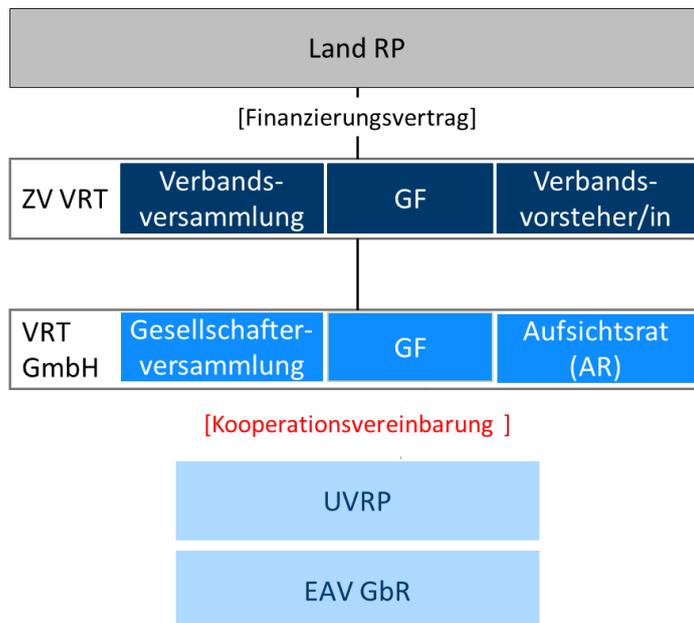
Zwar sind die verschiedenen Verbände und ihre Organisationsstrukturen eher schwer vergleichbar, da es in den Ländern nur bedingt einheitliche Vorgaben zur Organisation des ÖPNV gibt. Die Rolle der politischen Akteure und der Verkehrsunternehmen vor Ort unterschiedlich definiert. Eine erste Orientierung kann aber über das Drei-Ebenen-Modell erfolgen. Neben der hoheitlichen Zuständigkeit der Aufgabenträger vor Ort (erste Ebene) erfolgt die konkrete Erbringung der Fahrleistung durch die Verkehrsunternehmen (dritte Ebene). Die Verbundorganisation nimmt die sog. Regieebene zwischen der Unternehmensebene und der politischen Ebene ein (zweite Ebene). Entscheidend ist dabei, wie die Aufgaben wahrgenommen werden und wie Entscheidungsprozesse zwischen den drei Ebenen getroffen werden.

Ein Blick auf das Bundesgebiet (siehe Karte) zeigt dabei eine weite Verbreitung von reinen Aufgabenträgerverbänden. In Baden-Württemberg sind prominente Beispiele der VRN und der KVV, aber auch in anderen Bundesländern (MVV; AVV in Bayern, VRM in Rheinland-Pfalz, VRS/VRR in Nordrhein-Westfalen) sind diese weitverbreitet.

Folgende Grundmodelle können bei allen Unterschieden zwischen den Organisationsformen identifiziert werden, welche durch einen unterschiedlichen Organisationsgrad gekennzeichnet sind:

- ◆ Zweckverband
 - ◆ Aufgabenträgerverbund
 - ◆ Mischverbund
 - ◆ Verkehrsunternehmensverbund
 - ◆ Unternehmenskooperation
 - ◆ Tarifverbund/-Kooperation.
-

Benchmark: Neugestaltung Verbundraum Trier



Die Neugestaltung des Verbundraum Trier ist insbesondere durch folgende Aspekte charakterisiert

- ◆ ZV VRT mit hoheitlichen Befugnissen (Vergabe- und allgemeine Vorschrift)
- ◆ ZV VRT: Mitglieder sind LK und Stadt Trier
- ◆ ZV 100%iger Gesellschafter der VRT GmbH
- ◆ VRT GmbH: operative, nicht hoheitliche Aufgaben (Vertrieb, EAV, Marketing, etc.)
- ◆ Einbindung Land RP über Finanzierungsvertrag und über ZV VRT wird angestrebt
- ◆ Zusammenarbeit mit VU: Kooperationsvertrag

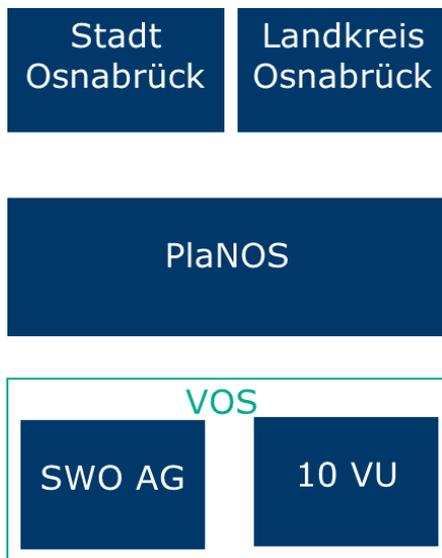
Benchmark: Augsburger Verkehrsverbund

Der Augsburger Verkehrsverbund ist als Aufgabenträgerverbund organisiert. Gesellschafter der Augsburger Verkehrs- und Tarifverbunds GmbH sind die kreisfreie Stadt Augsburg und die Landkreise Augsburg, Aichach-Friedberg sowie Dillingen. Die Stimmrechte sind gleichverteilt.

Die beteiligten Verkehrsunternehmen sind durch einen Verbundrat in die Augsburger Verkehrs- und Tarifverbunds GmbH integriert. Gleichzeitig entsenden auch das Land, der SPNV-Aufgabenträger und die Regionalregierung jeweils einen Vertreter in den Verbundrat.

Augsburger Verkehrsverbund - Gremien im Überblick

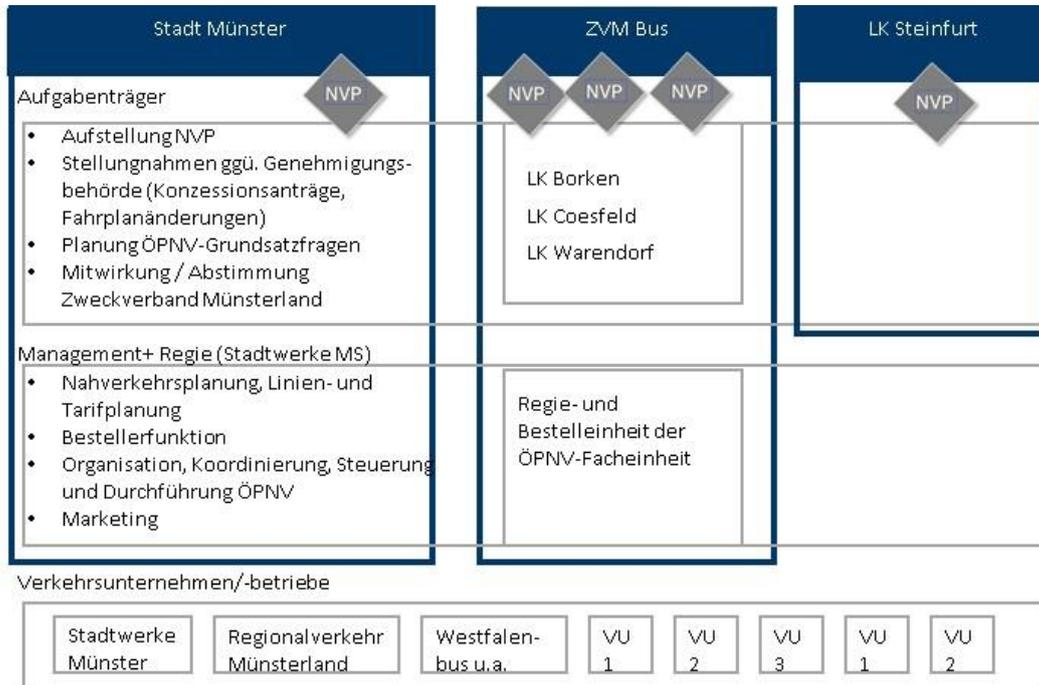


Benchmark: Stadt und Landkreis Osnabrück

Leistungserbringung für den ÖPNV von Stadt und Landkreis Osnabrück im sog. **3-Ebenen-Modell**:

- ♦ **Erste Ebene:** Aufgabenträger für den ÖPNV in ihrem Gebiet sind Stadt und Landkreis Osnabrück
- ♦ **Zweite Ebene:** Planungsgesellschaft Nahverkehr Osnabrück GbR (gesellschaftsrechtlich mit den Stadtwerken Osnabrück (SWO) und der Verkehrsgesellschaft Landkreis Osnabrück (VLO) verbunden). Geschäftsführer der PlaNOS von SWO und VLO gestellt. PlaNOS berät Aufgabenträger, bereitet Entscheidungen vor und vertritt nach außen.
- ♦ **Dritte Ebene:** elf Verkehrsunternehmen sind in der Verkehrsgemeinschaft Osnabrück (VOS) organisiert, die in sechs Verkehrsgebiete (sog. Teilgemeinschaften) unterteilt ist. Über die VOS erfolgt die Weiterentwicklung des ÖPNV, die Bündelung gemeinsamer Aktivitäten über die VOS-Geschäftsstelle (AK Marketing, AK Tarif, AK Fahrplan, AK Aus- und Weiterbildung), sowie weiterer Projekte.

Benchmark: Münsterlandkreise und Stadt Münster



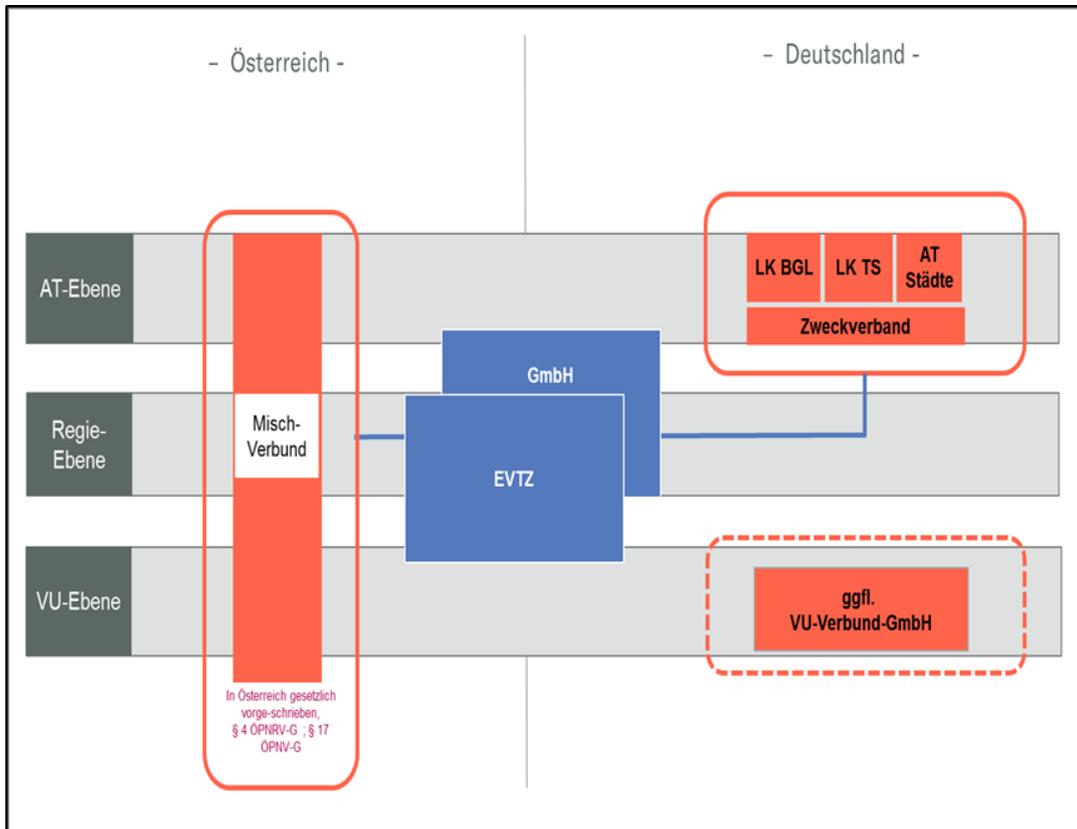
ÖPNV grundsätzlich im drei Ebenen-Modell organisiert

- ◆ Regieaufgaben: Stadtwerke Münster
- ◆ Identität von Regie-Ebene und Unternehmensebene (Verkehrsbetrieb der Stadtwerke Münster, VSM)
- ◆ Stadtwerke Münster übernehmen Aufgaben der vorbereitenden Planung, Organisation und Koordination

Keine organisatorische Verknüpfung von Stadt-Umland-Verkehren

- ◆ Stadt Münster und LK Steinfurt agieren jeweils eigenständig
- ◆ Übrige Landkreise haben die Aufgabenträgerschaft auf den Zweckverband (ZVM Bus) übertragen

Benchmark: Neugründung LK BGL, LK TS, SSV



- ◆ BY Landkreise und Städte gründen eigenen ZV
- ◆ ZV wird mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet (Tarif)
- ◆ ZV beteiligt sich an EVZT/GmbH oder Kooperationsvereinbarung mit SSV
- ◆ EVZT/GmbH übernimmt grenzüberschreitende Aufgaben
- ◆ Es wird angeregt, dass VU Komplementärorganisation gründen (Vertrieb, Fahrplanung)

Benchmark grenzüberschreitender Verbünde/Kooperationen



Untersuchung der Kooperation bei grenzüberschreitendem ÖPNV in Deutschland

- ◆ AT-Kooperation (z.B. DuAl)
- ◆ gemeinsamer Tarif (z.B. EgroNet)
- ◆ Tarifanerkennung (z.B. Flensburg)
- ◆ Gemeinsame Institution „EVTZ“

Literaturverzeichnis

Dümmler, H. (2015): Erfassung und Bewertung der Arbeit von Verkehrsverbänden. Kaiserslautern.

Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern (2018): Integrierter Landesverkehrsplan, Stand: November 2018. Schwerin

Ministerium für Energie, Infrastruktur und Digitalisierung Mecklenburg-Vorpommern (2019): 5. Bevölkerungsprognose Mecklenburg-Vorpommern bis 2040. Regionalisierung für die Landkreise, kreisfreien Städte sowie die Mittelbereiche der zentralen Orte, Schwerin.

Nahverkehrsplan 2015 – 2019 des Landkreises Vorpommern-Rügen, S. 54.

Nahverkehrsplan 2017 – 2027 des Landkreises Vorpommern-Greifswald und der Universitäts- und Hansestadt Greifswald.

Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern -Jahrbuch - (versch. Jahrgänge): Statistisches Jahrbuch Mecklenburg-Vorpommern. Schwerin.

Statistisches Bundesamt - GV - (versch. Jahrgänge): Gemeindeverzeichnis. Wiesbaden.

Verkehrsgesellschaft Vorpommern-Rügen mbH (2019a): Tarifsysteem.
<https://www.vvr-bus.de/vvr/tarifsysteem-vvr/>.

Verkehrsgesellschaft Vorpommern-Rügen mbH (2019b): Fahrkartenpreise.
<https://www.vvr-bus.de/vvr/preise-vvr/>.

Verkehrsgesellschaft Vorpommern-Rügen mbH (2019c): Tarifsysteem.
<https://www.vvr-bus.de/vvr/tarifsysteem-vvr/>
