

Städtetag Nordrhein-Westfalen · Gereonstraße 18 - 32 · 50670 Köln

Herrn  
Dieter Hilser MdL  
Vorsitzender des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung  
und Verkehr des Landtags Nordrhein-Westfalen  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

E-Mail: [anhoerung@landtag.nrw.de](mailto:anhoerung@landtag.nrw.de)

Stichwort: „ÖPNVG“ – Anhörung A 02° -07.11.2016“

Gereonshaus  
Gereonstraße 18 - 32  
50670 Köln

28.10.2016

Telefon +49 221 3771-0  
Durchwahl 3771-1 29  
Telefax +49 221 3771-5 09

E-Mail

[harald.lwowski@staedtetag.de](mailto:harald.lwowski@staedtetag.de)

Bearbeitet von  
Harald Lwowski

Aktenzeichen  
66.05.09 N

**Gesetzentwurf der Landesregierung, Drucksache 16/12435 „Achstes Gesetzes zur Änderung  
des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen  
(8. ÖPNV-ÄndG)**

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung  
und Verkehr des Landtags Nordrhein-Westfalen**

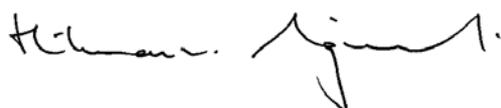
Schreiben der Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen vom 13.10.2016

Sehr geehrter Herr Hilser,

für die mit o.g. Schreiben eröffnete Möglichkeit zur Verbändeanhörung bedanken wir uns und möchten auf die gemeinsame Stellungnahme zum 8. ÖPNV-ÄndG von Städtetag NRW, Landkreistag NRW, Städte- und Gemeindebund NRW sowie der Zweckverbände Nahverkehr Rheinland (NVR), Nahverkehr Westfalen-Lippe (NWL) und Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) vom 14.09.2016 verweisen.

Angesichts der absehbaren Untätigkeit des Bundesgesetzgebers zur Änderung des Personenbeförderungsgesetzes kommt den in der Stellungnahme aufgeführten Maßnahmen auf Landesebene besondere Bedeutung zu. Wir würden es begrüßen, wenn der Landesgesetzgeber alles in seiner gesetzgeberischen Kompetenz liegende unternehmen würde, um der ungewollten Abwicklung städtischer Verkehrsbetriebe vorzubeugen.

Mit freundlichen Grüßen  
In Vertretung



Hilmar von Lojewski

Anlage





Herrn Dieter Hilser MdL  
Vorsitzender des Ausschusses für  
Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung  
und Verkehr des Landtags NRW

sowie

die weiteren Mitglieder des Ausschusses  
für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung  
und Verkehr des Landtags NRW

Landkreistag NRW:  
Dr. Markus Faber  
Tel.-Durchwahl: 0211.300.491.310  
E-Mail: m.faber@lkt-nrw.de

Städtetag NRW:  
Harald Lwowski  
Tel.-Durchwahl: 0221.3771.129  
E-Mail: harald.lwowski@staedtetag.de

Städte- und Gemeindebund NRW:  
Cora Eink  
Tel.-Durchwahl: 0211.4578.233  
E-Mail: cora.eink@kommunen-in-nrw.de

Nahverkehr Rheinland:  
Heiko Sedlaczek  
Tel.-Durchwahl: 0221.20808.6612  
E-Mail: Heiko.Sedlaczek@nvr.de

Nahverkehr Westfalen-Lippe:  
Burkhard Bastisch  
Tel.-Durchwahl: 02303.95263.10  
E-Mail: b.bastisch@nwl-info.de

Verkehrsverbund Rhein-Ruhr:  
Martin Husmann  
Tel.-Durchwahl: 0209.1584.488  
E-Mail: husmann@vrr.de

Aktenzeichen: 36.16.05 MF/MB  
Datum: 14.09.2016

## **Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des ÖPNV-Gesetz NRW**

Positionierung der kommunalen Spitzenverbände und der Zweckverbände/AöRs in den SPNV-Kooperationsräumen

Sehr geehrter Herr Hilser,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Anfang Juli diesen Jahres hat die Landesregierung den Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (8. ÖPNVG-ÄndG) beschlossen und in den Landtag eingebracht. Aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände und der Zweckverbände in den SPNV-Kooperationsräumen enthält der Gesetzentwurf einige Vorschriften, die kritisch zu bewerten sind. Unbeschadet einer späteren formellen Anhörung vor dem Ausschuss für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr möchten wir uns bereits zu diesem Zeitpunkt mit einer ersten Einschätzung an die Mitglieder des Ausschusses mit den wichtigsten Anmerkungen und Kritikpunkten zu dem Gesetzentwurf wenden.

## **1. Direktvergabe an eigene, kommunale Verkehrsunternehmen**

Vorab möchten wir darauf hinweisen, dass der Gesetzentwurf der Landesregierung keine näheren Aussagen zur Absicherung der Wahlmöglichkeit der kommunalen Aufgabenträger in Bezug auf Direktvergaben an eigene, kommunale Verkehrsunternehmen enthält. Diese Problemstellung ist in der jüngeren Vergangenheit bundesweit mehrfach aufgetreten und auch in NRW praktisch relevant geworden. Auch wenn uns bewusst ist, dass diese Thematik in erster Linie in die Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes fällt, ist es erforderlich, im Landesrecht entsprechende Instrumente zur Absicherung der Gestaltungsfreiheit eines kommunalen Aufgabenträgers vorzusehen, so dass dieser insbesondere die beabsichtigte Direktvergabe einer Verkehrsleistung an ein eigenes, kommunales Unternehmen auch durchsetzen kann. Diese Absicherung der Direktvergabe muss vor allem die Fälle umfassen, in denen diese im Wesentlichen dem Erhalt des Status-quo der durch ein kommunales Verkehrsunternehmen bisher erbrachten Verkehrsleistungen dient.

### **a) Sicherungsklausel für Nahverkehrspläne**

Wir schlagen vor, im ÖPNV-Gesetz NRW die Möglichkeit vorzusehen, dass die kommunalen Aufgabenträger zur Absicherung von Direktvergaben in ihren Nahverkehrsplänen Zielstellungen zur Organisation des Nahverkehrs aufnehmen können. Dies müsste im Rahmen des § 8 Abs. 3 ÖPNVG-E erfolgen. Trotz einiger verbleibender kompetenzrechtlicher Schwierigkeiten könnte eine solche Vorgabe zumindest einen möglichen Abwägungsbelang im Rahmen späterer behördlicher oder gerichtlicher Entscheidungen darstellen.

### **b) Einvernehmen zwischen Aufgabenträgern und Genehmigungsbehörden**

Weiterhin halten wir es für sinnvoll, eine Vorgabe in das ÖPNV-Gesetz NRW aufzunehmen, wonach die Entscheidungen der Genehmigungsbehörden (in NRW die Bezirksregierungen) im Grundsatz nur im Einvernehmen mit den und nach Anhörung der betroffenen kommunalen Aufgabenträger erfolgen soll: Eine solche Vorgabe ließe das bundesrechtlich geregelte Letztentscheidungsrecht der Genehmigungsbehörde bei der Genehmigung eigenwirtschaftlicher Verkehre unberührt, würde jedoch den kommunalen Aufgabenträgern ein hinlängliches und für die Steuerung der Verkehrsinteressen wichtiges verbindliches Mitspracherecht einräumen.

### **c) Pflicht zur Prüfung der Tragfähigkeit eines beantragten eigenwirtschaftlichen Verkehrs**

Viele beantragte eigenwirtschaftliche Verkehre, denen nach § 8 Abs. 4 PBefG Vorrang vor Direktvergaben einzuräumen wäre, sind oftmals unter Berücksichtigung des beantragten Umfangs der Verkehrsleistungen und der Ertragssituation nicht dauerhaft eigenwirtschaftlich zu erbringen. Deshalb regen wir eine verstärkte Pflicht zur Prüfung der wirtschaftlichen Tragfähigkeit an. Im Rahmen dieser Prüfung sollte untersucht werden, ob ein bean-

tragter eigenwirtschaftlicher Verkehr anhand eines vorgelegten Wirtschaftsplans voraussichtlich für die Dauer des beantragten Verkehrs eigenwirtschaftlich zu erbringen ist, zugleich sollte damit eine Prüfung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des Verkehrsunternehmens verbunden sein; ggf. sollte dies durch entsprechende Verpflichtungen zu Sicherheitsleistungen abgesichert werden. Dabei kann zunächst offen bleiben, ob eine solche Vorgabe in das ÖPNVG aufgenommen wird oder in eine ausführende Verwaltungsvorschrift.

## **2. Keine unverhältnismäßigen Eingriffe in die Selbstverwaltungsrechte der Zweckverbände im SPNV – insb. nach § 6 Abs. 1 und 2 ÖPNVG-E und § 6 Abs.4 ÖPNVG-E**

Sehr kritisch sehen wir die beabsichtigte Einführung von Zweckmäßigkeitseinspruchsrechten gegenüber den Zweckverbänden im SPNV. Der Landesgesetzgeber hat mit dem ÖPNVG die Grundsatzentscheidung getroffen, die Aufgabenträgerschaft beim SPNV den Kreisen und kreisfreien Städten zu übertragen, die diese Aufgabe über die gesetzlich vorgesehenen Zweckverbände in den Kooperationsräumen wahrnehmen. Gründe für diese Kommunalisierung waren insbesondere die Größe des Landes NRW und die starke Unterschiedlichkeit der Teilräume in diesem Bundesland. Im Rahmen der Zukunftskommission für den ÖPNV wurde festgestellt, dass sich diese regionalisierte Aufstellung des SPNV grundsätzlich bewährt hat.

Vor diesem Hintergrund lehnen wir Zweckmäßigkeitseinspruchsrechte des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr NRW (MBWSV NRW) gegenüber den Zweckverbänden ab. Solche Rechte greifen in die Selbstverwaltungshoheit der – über die Kreise und kreisfreien Städte – demokratisch legitimierten Organe der Zweckverbände ein, zudem besteht bei Zweckmäßigkeitseinspruchsrechten die Gefahr, dass die politische Entscheidungsverantwortung, die Vollzugsverantwortung und die Finanzierungsverantwortung auseinanderfallen. Im Übrigen gab es bis dato noch keinen Anwendungsfall, in dem ein konsensuales Vorgehen zwischen den Zweckverbänden nicht zu einem praxistauglichen Ergebnis geführt hätte.

Daraus ergeben sich aus kommunaler Perspektive folgende Forderungen:

- a) Die vorgesehenen Entscheidungsrechte des MBWSV NRW bei Nichteinigung unter den Zweckverbänden (§ 6 Abs. 1 S. 1 und 2 ÖPNVG-E) gehen deutlich über das hinaus, was in dem Abschlussbericht für die Zukunftskommission für den ÖPNV vorgeschlagen wurde. Zwar kann in Einzelfällen eine „Schiedsrichterfunktion“ des MBWSV NRW notwendig sein, jedoch muss dies auf die Fälle eines anderweitig nicht behebbaren Dissenses unter den Zweckverbänden beschränkt bleiben (Ausnahmefallcharakter). Entsprechend den damaligen Vorschlägen in der Zukunftskommission für den ÖPNV schlagen wir vor, die Vorgaben zum kooperationsraumübergreifenden Zusammenwirken in § 6 ÖPNVG durch ein von mindestens einem beteiligten SPNV-Aufgabenträger initiiertes Verfahren zu erweitern, bei dem das MBWSV NRW zunächst im Verhandlungswege einen Kompromiss zwischen den Zweckverbänden anstrebt, und – im Falle

eines verbleibenden Dissens – das MBWSV NRW unter Berücksichtigung der finanziellen Ressourcen der beteiligten Zweckverbände sowie unter Abwägung über die zweckmäßige und wirtschaftliche Umsetzung einen Vorschlag unterbreiten kann. Ein solcher Vorschlag sollte aus Transparenzgründen mit einer Kostenfolgeabschätzung versehen und dem für Verkehr zuständigen Ausschuss des Landtages zur Kenntnis gegeben werden.

Nur für den Fall, dass die Entscheidung nicht im Sinne des Landes umgesetzt werden kann, sollte als letztes Mittel in Betracht kommen, die Durchführung der Aufgabe einem Zweckverband zu übertragen.

- b) Das vorgesehene, in der Sache unbeschränkte Zweckmäßigkeitseinspruchsrecht des MBWSV NRW beim SPNV-Netz mit besonderem Landesinteresse (§ 6 Abs. 4 ÖPNVG-E) sollte entfallen. Es wäre inhaltlich nicht beschränkt und könnte sich auf alle verkehrliche Aspekte des SPNV-Netz im besonderen Landesinteresse beziehen. Wenn das Land NRW bzgl. des SPNV-Netz im besonderen Landesinteresse den Bedarf nach einem größeren Einfluss sieht, sollte dies durch eine Kooperation mit den Zweckverbänden umgesetzt werden, nicht mit einem unbeschränkten Zweckmäßigkeitseinspruchsrecht. Zudem würde bei einem solchen Weisungsrecht die Verantwortlichkeit für die Weisung auf der einen Seite und die finanzielle Gesamtverantwortung für die SPNV-Erbringung auf der anderen Seite auseinanderfallen.
- c) Der Wegfall der Notwendigkeit des Einvernehmens mit den Zweckverbänden bei der Definition des SPNV-Netzes im besonderen Landesinteresse (§ 7 Abs. 4 ÖPNVG-E) lehnen wir ab. Die SPNV-Zweckverbände in den Kooperationsräumen nehmen die Aufgaben der Koordination und die Gewährleistung des SPNV wahr, verfügen über eine hohe technische, planerische und wirtschaftliche Fachkompetenz und sind zudem stellvertretend für die Kommunen juristisch und finanziell für den SPNV verantwortlich. Vor diesem Hintergrund können wir nicht nachvollziehen, warum den Zweckverbänden kein verbindliches Mitspracherecht bei der Definition des SPNV-Netz im besonderen Landesinteresse eingeräumt werden soll. Auf die vorgesehene Streichung der Wörter „den Zweckverbänden und „in § 7 Abs. 4 S. 1 ÖPNVG-E sollte daher verzichtet werden.

### **3. Neuverteilung der SPNV-Pauschalen nach § 11 Abs. 1 ÖPNVG-E**

Wir nehmen die beabsichtigte Anhebung der Regionalisierung auf Bundesebene entsprechende Erhöhung der SPNV-Pauschale nach § 11 Abs. 1 ÖPNVG-E auf 1 Mrd. Euro zustimmend zur Kenntnis und begrüßen, dass die Mittel unter den Zweckverbänden im SPNV „(...) nach einem objektiven und transparenten Verteilungsschlüssel, der auch die Bevölkerungsentwicklung berücksichtigt“, verteilt werden sollen.

Des Weiteren fordern wir, künftige Erhöhungen der Regionalisierungsmittel des Bundes Eins-zu-Eins an die Aufgabenträger anteilig weiterzureichen, um ein Anwachsen der Mittel analog zur zukünftigen Erhöhung der Bundesmittel sicherzustellen.

Zudem würden wir es begrüßen, wenn der zur Anwendung kommende Verteilungsschlüssel, wenigstens seiner wesentlichen Gestalt nach, bereits im ÖPNV-Gesetz NRW selbst aufgeführt werden würde, und nicht erst in einer Rechtsverordnung. Grundsätzlich ist der parlamentarische Gesetzgeber dazu berufen, alle wesentlichen Elemente einer vorgesehenen Regelung selbst zu regeln und diese nicht alleine der Ministerialverwaltung zu überlassen. Die Rechtsverordnung sollte (nur) dazu dienen, die Zuordnung der Finanzmittel der Summe nach zu konkretisieren.

#### **4. Förderung nach § 11 Abs. 2 ÖPNVG-E**

Grundsätzlich begrüßen wir die Erhöhung der Finanzmittel im Rahmen des § 11 Abs. 2 ÖPNVG-E auf 130 Mio. Euro pro Jahr, wenngleich diese Erhöhung im Wesentlichen nur die Preissteigerungsraten seit 2008 abbilden dürfte.

Deutlich problematischer ist dagegen die vorgesehene Einschränkung der Verwendungszwecke in § 11 Abs. 2 S. 6 ÖPNVG-E. Nach der beabsichtigten Regelung müssen mindestens 30% der Pauschale als Anreiz zum Einsatz neuwertiger und barrierefreier Fahrzeuge verwendet werden. Diese Regelung beschränkt die kommunalen Aufgabenträger im straßengebundenen ÖPNV in ihren Entscheidungsfreiheiten und dürfte im Ergebnis dazu führen, dass selbst heute schon bestehende Regelungen zur Fahrzeugförderung in den Kreisen und kreisfreien Städten vor Ort wieder geändert werden müssten. Zudem würde die Pflicht zum Einsatz *neuwertiger Fahrzeuge* dazu führen, dass Fahrzeuge nicht nach betriebswirtschaftlicher Notwendigkeit beschafft werden, sondern nach Verfügbarkeit der Finanzmittel.

Eine gesetzlich verpflichtende Regelung zur Fahrzeugförderung ist eigentlich gar nicht notwendig, da die jetzige Regelung den Aufgabenträgern hinreichende Spielräume eröffnet, eine eigene Entscheidung über die Fahrzeugförderung und ggf. ihre Ausgestaltung zu treffen. Zudem würde eine verpflichtende Fahrzeugförderung viele Aufgabenträger vor EU-beihilfenrechtliche Probleme stellen.

In jedem Fall bedarf es jedoch deutlich größerer Flexibilität bei der jetzt vorgesehenen Regelung. Denkbar wäre dabei folgende Formulierung:

*„(...) mindestens 30% der Pauschale sollen als Anreiz zum Einsatz moderner und barrierefreier Fahrzeuge, zum Erreichen eines niedrigeren Flottenalters oder zur Sicherstellung bestimmter, vom Aufgabenträger vorgegebener Ausstattungsmerkmale der Fahrzeuge verwendet werden“.*

## **5. Regelung zu den Ausgleichsleistungen nach § 11a ÖPNVG**

- a) Im Rahmen des § 11a ÖPNVG NRW soll für Verkehre, die aufgrund eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages im Sinne von Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 durchgeführt werden, die Zuordnung und Berechnung nach § 11 Abs. 2 Satz 5 ÖPNVG-E für die Jahre ab 2014 jeweils getrennt vorgenommen werden.

Hierzu ist kritisch anzumerken, dass eine rückwirkende Berechnung die Praxis vor erhebliche Schwierigkeiten stellen würde und zum Teil – dort, wo die Berechnungen bereits vollzogen sind – nicht mehr möglich wäre. Daher sollte die Neuregelung im Rahmen des § 11a ÖPNVG-E erst ab dem nächsten Kalenderjahr, also dem Kalenderjahr 2017, in Kraft treten.

- b) In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Regelung des § 11a ÖPNVG als Ausgleichsleistung in der Form der „Allgemeinen Vorschrift“ im Sinne von Art. 3 S. 1 (EG) 1370/2007 in vielen Fällen dazu führt, dass Verkehre als eigenwirtschaftlich im Sinne des § 8 Abs. 4 PBefG angesehen werden, obwohl diese zu nicht unwesentlichen Teilen aus Steuermitteln finanziert werden.

Sollte auf Bundesebene und ergänzend auf Landesebene keine wirksame Regelung zur Sicherung von Direktvergaben kommunaler Aufgabenträger an eigene Verkehrsunternehmen getroffen werden, müsste die gegenwärtige Regelung des § 11a ÖPNVG zumindest hinsichtlich des vorgegebenen Instrumentariums flexibilisiert werden. Dies könnte dadurch erfolgen, dass bei Beibehaltung der grundsätzlichen Ausgleichsleistung für Verkehrsunternehmen nach § 11a ÖPNVG die Wahl des Förderinstrumentariums in das Ermessen der Aufgabenträger gestellt wird. Daher sollte in diesem Fall die „Soll-Regelung“ in § 11a Abs. 2 S. 6 ÖPNVG-E in eine „Kann-Regelung“ geändert werden.

## **6. Bindung an den ÖPNV-Bedarfsplan in § 12 Abs. 3 Satz 6 ÖPNVG und § 11 Abs. 1 S. 5 ÖPNVG**

Die Bindung des streckenbezogenen Aus- und Neubaus von Schieneninfrastrukturen mit zuwendungsfähigen Ausgaben von mehr als 5 Mio. Euro an die vorherige Aufnahme in den ÖPNV-Bedarfsplan des Landes gem. §§ 11 Abs. 1 Satz 5 sowie 12 Abs. 3 Satz 6 ÖPNVG-E lehnen wir in der vorgesehenen Form ab. Die aus der kommunalen Ebene heraus legitimierten Gremien der Zweckverbände in den Kooperationsräumen können am sachnächsten und unter Berücksichtigung örtlicher bzw. regionaler Belange entscheiden, welche streckenbezogenen Aus- und Neubaumaßnahmen am sinnvollsten sind. Zudem ist die Grenze von 5 Mio. Euro zu niedrig angesetzt.

Wie schlagen in diesem Kontext vor, bei der Förderung des streckenbezogenen Aus- und Neubaus von Schieneninfrastrukturen die dezentralen Spielräume der Zweckverbände grundsätzlich zu erhalten und eine stärkere Abstimmungspflicht mit dem MBWSV NRW vorzusehen. Daher sollte das Erfordernis eines „Benehmens“ zwischen den Zweckverbän-

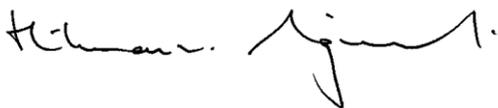
den in den Kooperationsräumen und dem MBWSV NRW für die Förderfähigkeit eines streckenbezogenen Aus- und Neubaus genügen.

Schließlich sollte auf eine Befristung des § 12 Abs. 1 ÖPNVG-E dringend verzichtet werden, da diese der notwendigen Planungssicherheit im Bereich der Infrastrukturprojekte entgegen steht und das falsche politische Signal aussendet.

Wir sind dankbar, wenn Sie die genannten Hinweise und Anregungen im weiteren Gesetzgebungsverfahren zum ÖPNV-Gesetz NRW berücksichtigen; für eine vertiefende Erörterung stehen wir gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Hilmar von Lojewski  
Beigeordneter  
des Städtetages Nordrhein-Westfalen



Heiko Sedlaczek  
Geschäftsführer  
Nahverkehr Rheinland GmbH

In Vertretung

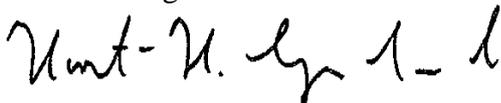


Dr. Marco Kuhn  
Erster Beigeordneter  
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



Dr. Ulrich Conradi  
Verbandsvorsteher  
Zweckverband Nahverkehr Westfalen-Lippe

In Vertretung



Horst-Heinrich Gerbrand  
Geschäftsführer  
des Städte- und Gemeindebundes  
Nordrhein-Westfalen



Martin Husmann  
Vorstand  
Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR