

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME
16/91**

Alle Abg



Stellungnahme zum „Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW)“

Bielefeld, 23. September 2012

Bielefeld pro Nahverkehr ist ein gemeinnütziger Verein, der sich für die Verbesserung des ÖPNV in der Region Bielefeld einsetzt. Unser Beurteilungsmaßstab ist ausschließlich, ob das Gesetz bzw. die Gesetzesänderungen geeignet sind, das Angebot für die Kunden quantitativ und qualitativ zu verbessern. Unsere Beurteilung erfolgt auf der Grundlage ehrenamtlicher Arbeit. Unterstützung durch professionelles Personal steht uns nicht zur Verfügung.

Nach unserer Beurteilung kommen auf den ÖPNV in den nächsten Jahren erhebliche Probleme und Risiken zu. Insbesondere sind wesentliche Finanzierungsfragen ungeklärt, z. B. die Folgen der Förderalismusreform sowie die Höhe und Dynamisierung der Regionalisierungsmittel ab 2015. Statt den ÖPNV, z. B. im Hinblick auf ehrgeizige klimapolitische Ziele, finanziell besser auszustatten, hat er in der letzten Dekade empfindliche Kürzungen hinnehmen müssen. Für drängende, seit Jahren bekannte Probleme wie z. B. den Instandhaltungstau bei den vorhandenen Anlagen oder die Defizite bei der barrierefreien Zugänglichkeit der ÖPNV-Anlagen sind durchgreifende Lösungen nicht in Sicht. Mit dem demografischen Wandel werden die Schülerverkehre deutlich abnehmen, mit drastischen Konsequenzen für den gesamten ÖPNV im ländlichen Raum – auch hierfür sind Lösungsstrategien nicht erkennbar. Wir beobachten auch mit Sorge die Preisentwicklung im ÖPNV. Seit Jahrzehnten liegen die Preiszuwächse bei ÖPNV-Tickets höher als die Zuwächse bei den Kosten für einen PKW-Personenkilometer. Seit der Jahrtausendwende lagen die Preiserhöhungen im ÖPNV durchweg deutlich über der Inflationsrate, z. T. waren sie nahezu doppelt so hoch. Die Diskussionen um das Sozialticket für Hartz-IV-Empfänger sind beredter Ausdruck dieser Problematik. Aber auch für andere Nutzergruppen sind die Tickets teilweise unzumutbar teuer. Auch das hat mit der Finanzierungsstruktur des ÖPNV und insbesondere mit der schwierigen Haushaltssituation fast aller Gebietskörperschaften zu tun.

Die angedeuteten Probleme haben nur zum Teil direkt oder indirekt mit dem ÖPNVG zu tun. Sie müssen aber immer mit bedacht werden, wenn an einzelnen Stellschrauben gedreht wird oder gesetzliche Vorgaben verändert werden.

Wir greifen im Folgenden nur einige wenige Punkte heraus, die uns besonders wichtig erscheinen.

1) Barrierefreiheit (siehe § 2)

Die Frage der Barrierefreiheit wird in den Abschnitten (4) und (8) des § 2 des ÖPNVG in der Entwurfsfassung vom 13.06.2012 angesprochen. In (4) geht es um die Ausgestaltung von Umsteigeanlagen. In (8) wird als Grundsatz formuliert, dass die Belange von „Personen, die in ihrer Mobilität eingeschränkt sind, im Sinne der Barrierefreiheit nach dem Bundesbehinderten-gleichstellungsgesetz“ zu berücksichtigen sind.

In Abschnitt (4) Satz 3 finden wir die Verpflichtung mit „soll“ zu schwach. Wir schlagen deshalb

Vorsitzender: Dr. Godehard Franzen · Kupferheide 39a · 33649 Bielefeld · Tel 0521 451102 · Fax 452173

Der Verein ist gemeinnützig gemäß § 51 ff. AO, eingetragen beim Amtsgericht Bielefeld VR 3718.

Bankverbindung: Konto-Nr. 44130870 · Sparkasse Bielefeld · BLZ 48050161 · info@bielefeld-pro-nahverkehr.de

folgende Formulierung vor:

Die Netzverknüpfung ist durch eine nutzerfreundliche, barrierefreie Ausgestaltung von Umsteigeanlagen unter Einbeziehung des motorisierten und nicht motorisierten Individualverkehrs sicherzustellen.

Bzgl. Absatz (8) ist verwunderlich, warum als Bezug „nur“ das Bundesbehindertengleichstellungsgesetz genannt wird, nicht aber das Behindertengleichstellungsgesetz von NRW, hier der § 4, der sehr klare Aussagen macht.

Die in Absatz (8) gewählte Formulierung mit „zu berücksichtigen“ ist nach unserer Auffassung zu schwach. Zu wünschen wäre eine Formulierung, die die Barrierefreiheit aller Anlagen und Einrichtungen des ÖPNV klar als Ziel formuliert. Die Aufgabenträger müssen auf diesen Grundsatz verpflichtet werden. Es sollte insbesondere klargestellt werden, dass bei Neuanlagen oder beim wesentlichen Umbau von Anlagen grundsätzlich Barrierefreiheit gewährleistet sein muss. Als juristische Laien schlagen wir dazu folgende Formulierung vor:

Das Land NRW strebt an, dass alle Anlagen, Beförderungsmittel und Einrichtungen des ÖPNV entsprechend dem Bundesbehindertengleichstellungsgesetz und dem Behindertengleichstellungsgesetz NRW barrierefrei zugänglich und nutzbar sind. Die Aufgabenträger sind verpflichtet, dieses Ziel bei der Planung und Ausgestaltung der Verkehrsinfrastruktur, der Fahrzeuge sowie des Angebotes des ÖPNV umzusetzen. Insbesondere sind bei Neuplanung und wesentlichem Umbau die Verkehrsanlagen grundsätzlich barrierefrei zu gestalten.

Wir erlauben uns anzumerken, dass mit entsprechenden Zielvorgaben alleine vermutlich nicht sehr viel erreicht wird. Im Grunde wird als Ergänzung bzw. für die Umsetzung der Zielvorgaben ein Förderprogramm „Barrierefreier ÖPNV in NRW“ benötigt. Die Kommunen und Verkehrsunternehmen brauchen Anreize, um in den barrierefreien Umbau von ÖPNV-Anlagen zu investieren. Der Umbau ist in den meisten Fällen teuer, bringt aber nur geringe betriebliche Vorteile für die Verkehrsunternehmen. Deshalb geht es bisher nur schleppend voran.

2) Gemeinschaftstarife (siehe § 5 (3) und § 11 (5))

In § 5 Absatz (3) Satz 2 wird durch die vorgeschlagene Änderung der Druck erhöht, in den jeweiligen Kooperationsräumen einen „einheitlichen Gemeinschaftstarif“ einzuführen. Im Grundsatz ist das Ziel der Schaffung eines einheitlichen Gemeinschaftstarifs für den Verbundraum NWL zu begrüßen. Es muss aber berücksichtigt werden, dass die zu lösenden Probleme wegen des räumlichen Zuschnitts beim NWL ungleich schwieriger sind als bei den anderen Verbundräumen VRR und NVR. Im Vordergrund muss der Nutzen für die Kunden des SPNV stehen. Als Zwischenschritt zu einem einheitlichen Gemeinschaftstarif sollte ein Tarifsysteem entwickelt werden, das die Grenzen zwischen den derzeitigen Tarifgebieten für die Fahrgäste faktisch aufhebt, so wie es der NWL vorgeschlagen hat. Ein einheitlicher Gemeinschaftstarif ist kein Wert an sich. Von dem Fehlen eines Gemeinschaftstarifs für den NWL ist nur ein sehr kleiner Teil der Fahrgäste betroffen. Wir halten es für sehr problematisch, wenn für diesen Kreis von Betroffenen Regelungen getroffen würden, die für die überwiegende Zahl von Fahrgästen z. B. mit faktischen Fahrpreiserhöhungen verbunden wären. Genau die Gefahr besteht aber bei der Einführung eines Gemeinschaftstarifs für ein derart großes Tarifgebiet.

Auch wenn für alle drei Kooperationsräume Gemeinschaftstarife existierten, bliebe natürlich das Problem der Relationen, die Tarifgrenze überschreiten, und zwar innerhalb von NRW und in die Nachbarländer hinein. Aus Kundensicht wäre schon viel gewonnen, wenn die Auskunftssysteme verbessert würden. Wer heute versucht, z. B. für eine Fahrt von Bielefeld nach Rheine oder von Herford nach Bad Nenndorf über das Internet eine Auskunft über die Preise und die zu lösenden Tickets zu bekommen, wird nicht erfolgreich sein. Das halten wir für ein schwerwiegendes Defizit, das dringend angegangen werden muss.

Im Gesetzestext wäre nach unserer Meinung „Entwicklung eines einheitlichen Gemeinschaftstarifs“ anstatt „Bildung eines einheitlichen Gemeinschaftstarifs“ eine angemessenere Formulierung.

Die Änderung in § 5 Absatz (3) Satz 2 steht in Zusammenhang mit der Änderung von § 11 Absatz (5). Die dort angedrohte Sanktion halten wir für völlig unangemessen. Die in 1. formulierte Pflichtverletzung ist im Übrigen sehr schwammig formuliert. Wann ist denn der Tatbestand gegeben, dass ein Zweckverband seiner Hinwirkungspflicht nicht nachgekommen ist? Wir sind juristische Laien, erlauben uns aber gleichwohl die Vermutung, dass das Verhängen der angeordneten Sanktion vor den Gerichten keinen Bestand hätte. Allein schon die Tatsache, dass die Tarifhoheit nach dem PBeFG nach wie vor bei den Verkehrsunternehmen liegt, lässt die Sanktionsandrohung juristisch fragwürdig erscheinen.

Die vergangenen zwanzig Jahre haben gezeigt, wie schwierig die Entwicklung von Gemeinschaftstarifen ist. In vielen Fällen haben sich die Verhandlungen über die Tarifstruktur, die Einnahmeaufteilung und das Auffangen von Durchtarifizierungsverlusten über viele Jahre hingezogen. Auch die aktuelle Diskussion um die Einbeziehung von Städten wie Dortmund und Hagen in einen künftigen Westfalentarif zeigen, wie schwierig der Interessenausgleich ist. Die Landesregierung hat hier sicher eine wichtige Moderatorenfunktion. Das Land wird auch möglicherweise nicht umhin können, z. B. für die Abdeckung von Durchtarifizierungsverlusten Finanzmittel bereit zu stellen. Das Land sollte seine Moderatorenfunktion aktiv wahrnehmen, aber auf Drohgebärden mit Sanktionen verzichten.

Nach unserer Auffassung sollte § 11 (5) komplett gestrichen werden.

3) Aufteilung Betriebsmittel SPNV (siehe § 11 (1))

Abweichend von der bisherigen Regelung soll künftig die Aufteilung der Mittel nicht mehr im Gesetz selbst, sondern durch Rechtsverordnung festgeschrieben werden. Das ist im Grundsatz zu begrüßen, weil dadurch insbesondere eine flexiblere Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen ermöglicht wird. Es ist aber nicht hinnehmbar, dass das Gesetz keinerlei Aussage dazu macht, an welchen Parametern sich die Aufteilung der Mittel durch die Rechtsverordnung zu orientieren hat. Der Willkür ist damit Tor und Tür geöffnet. Dazu korrespondiert auch die Festlegung, dass für den Erlass der Rechtsverordnung nur das „Benehmen“ des Verkehrsausschusses erforderlich ist.

Wir drücken unsere Sorge einmal direkt und undiplomatisch aus:

Wir sehen die große Gefahr, dass Einsparungen, die der NWL (bzw. die vorher zuständigen Verbände) durch konsequente Ausschreibungen und eine auf Ergiebigkeit orientierte Tarifgestaltung erzielt hat oder weiter erzielt, durch einfache Rechtsverordnung „kassiert“ werden können, um sie dann den anderen Kooperationsräumen, insbesondere dem VRR zukommen zu lassen. Diejenigen, die konsequent wirtschaftlich handeln, würden bestraft, diejenigen, die das in den vergangenen Jahren eben nicht getan haben, würden belohnt. Eine solche Gefahr muss entweder durch die Gesetzesformulierung (Festlegung von Parametern wie Betriebsleistungen, Einwohnerzahl, Fläche ...) oder durch die Festlegung von Mitwirkungspflichten und -rechten ausgeschlossen werden.

Im Übrigen sehen wir die Gefahr, dass die Verbände durch die Neuregelung keine ausreichende Planungssicherheit haben. Wegen der i.d.R. langfristigen Verkehrsverträge ist aber eine verlässliche Mittelfristplanung unerlässlich.

Im Hinblick auf die Anhörung ist der Entwurf der Rechtsverordnung zu §11 nachversandt worden, offensichtlich um Bedenken gegen die gesetzliche Regelung in §11 zu zerstreuen. Auf Grund nicht verfügbarer Informationen können wir die in dem Verordnungsentwurf festgelegten Quoten bis 2015 nicht beurteilen. Insbesondere steht uns das zugrunde liegende Gutachten nicht zur Verfügung. Wir sehen aber einen Widerspruch darin, dass einerseits bei der Begründung zu §11(1) auf die Notwendigkeit abgehoben wird, auf einen veränderten Finanzbedarf der Verbände flexibel reagieren zu können, dass aber andererseits in dem Verordnungsentwurf die Quoten bis 2015 festgelegt werden. Sind nun die in der Verordnung festgelegten Quoten eine verbindliche Planungsgrundlage für die Verbände oder müssen sich die Verbände darauf einstellen, dass die Quoten – aus welchem Grunde auch immer – durch eine „Verordnung zur Veränderung der Verordnung ...“ verändert werden können?

Wir problematisieren zudem den Begriff „Finanzbedarf“, an dem sich die Quotierung offensichtlich ausschließlich orientiert. Der Finanzbedarf ist kein Strukturparameter wie Einwohnerzahl, Fläche und Betriebsleistung. Er wird nicht unwesentlich vom wirtschaftlichen Handeln der Verbände beeinflusst, z. B. durch die Ausschreibungsquote, den Tarif, Leistungshefte, Verkehrsverträge. Das birgt die oben angesprochene Gefahr in sich, dass diejenigen, die erfolgreich und konsequent wirtschaftlich arbeiten, bestraft und die, die das nicht tun, belohnt werden. Wir plädieren deshalb noch einmal dafür, die Quotierung an objektivierbare Strukturparameter zu binden.

4) **Aufteilung Investitionsmittel (siehe § 12 (1) und (2))**

Die Absenkung der Gesamthöhe von 150 Mio€ auf 120 Mio€ ist nicht hinnehmbar, auch wenn die eingesparten 30 Mio€ an anderer Stelle dem ÖPNV zu Gute kommen sollen (Betriebskostenpauschale §11(1)).

Als Grundlage für die Aufteilung der Investitionsmittel gemäß § 12 (1) waren „die in den Jahren 2002 bis 2006 durchschnittlich ausgezahlten Zuwendungen des Landes für ÖPNV-Infrastrukturinvestitionen in den jeweiligen Zweckverbandsgebieten“ (§ 12 (2) alt) maßgeblich. Dieser Maßstab hat in der Vergangenheit zu einer massiven Benachteiligung von Westfalen-Lippe geführt, weil in den fraglichen Zeitraum überdurchschnittlich hohe Investitionen in die ÖPNV-Infrastruktur im Rhein-Ruhr-Raum fielen, die wesentlich durch die Fußballweltmeister-

schaft 2006 bedingt waren. Das Ergebnis war, dass der NWL krass benachteiligt wurde. Er erhielt von den 150 Mio € pro Jahr nur 16 Mio € (= 10,7 %), obwohl der NWL einen Einwohneranteil von 33 % und einen Flächenanteil von 50 % ausweist. Durch die Neuregelung in (1) und (2) ergibt sich zwar für den NWL ein um 6 Punkte erhöhter vom Hundert-Satz (von 10,7 % auf 16,7 %). Wegen der Absenkung des Gesamtvolumens steigt der Absolutbetrag aber nur von 16 Mio€ auf 20 Mio€. Im Hinblick auf den Einwohner- und Flächenanteil des NWL ist diese Regelung gänzlich inakzeptabel.

Die Begründung der neuen Quotierung (S. 30 der Drucksache 16/57) ist wenig aussagekräftig. Sie überzeugt nicht. Insbesondere verwundert die Aussage im letzten Satz, dass „als Parameter ... auch Fläche und Einwohnerzahl zur Bildung der neuen Quote herangezogen“ worden seien. Der NWL hat einen Flächenanteil von 50 % und einen Einwohneranteil von 33 % und bekommt einen Anteil von 16,7 % der Pauschale – das passt ganz und gar nicht zusammen.

Wir fordern, dass sich die Aufteilung der Mittel i. W. an den Betriebsleistungen, der Einwohnerzahl und der Fläche orientiert.



Dr. Godehard Franzen
Vorsitzender