

An die
Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen
Frau Carina Gödecke
Platz des Landtags 1
40002 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/94

Alle Abg

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

Ansprechpartner StuGB NRW:
Hauptreferent Roland Thomas
Tel.-Durchwahl: 0211.4587-233
E-Mail: roland.thomas@kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: 36.16.05 MF/MB
Datum: 25.09.2012

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

Hier: Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr am 01.10.2012

Sehr geehrte Frau Gödecke,

wir möchten uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu einem vorbereitenden Fragenkatalog zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bauen Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr am 01.10.2012 zum Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW) bedanken.

I. Vorbemerkungen

Vorab möchten wir die Gelegenheit nutzen, einige grundsätzliche Aspekte zum Entwurf des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen und zur Fortentwicklung des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen anmerken.

Landkreistag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW halten es grundsätzlich aus verkehrspolitischen und fiskalpolitischen Grundsätzen für geboten, sämtliche Mittelfestsetzungen und auch die Verteilschlüssel für die verschiedenen Mittelzuwendungen im ÖPNVG NRW ausdrücklich im Gesetz selbst zu regeln. Dies hat für die betroffenen Aufgabenträger den Vorteil einer hohen, mehrjährigen Verlässlichkeit, den Vorteil der Bildung der Verteilschlüssel in einem transparenten, parlamentarischen Verfahren und schließlich auch eine hohe Sicherheit gegenüber

fiskalpolitisch motivierten Zugriffen auf die Gesamtsumme der Fördersätze. Aus unserer Sicht liegt dem ÖPNVG NRW mit seiner gesetzlichen Festlegung des gesamten Förderbetrags und der jeweiligen Verteilung zwischen den Aufgabenträgern ein beispielgebender Ansatz zugrunde. Deshalb sehen wir es sehr kritisch, wenn nun zumindest für den Bereich der SPNV-Förderung nach § 11 Abs. 1 ÖPNVG NRW die Mittelverteilung nicht mehr im Gesetz selber geregelt wird, sondern auf die Verordnungsebene herunter gestuft wird. Im Einzelnen werden wir uns zu den einzelnen dbzgl. Fragen unter II. äußern.

Ebenfalls als problematisch sehen wir die Mittelverteilung im Rahmen des § 11 Abs. 2 ÖPNVG NRW an. Aus unserer Sicht überbetont eine geplante Schlüsselbildung von 90% Betriebsleistung, 9% Einwohnerzahl und 1% Fläche den Ist-Zustand im ÖPNV überproportional, während Änderungen an den soziodemografischen Rahmenbedingungen sowie demografische Wandlungsprozesse einschließlich möglicher Zentralisierungsprozesse (insb. im Schulbereich, bei sozialen Einrichtungen und Verwaltungsstandorten) nur in marginaler Weise abgebildet werden können. Der vielerorts zu erwartende Rückgang der Bevölkerungszahlen und vor allem auch der Rückgang der Schülerzahlen wurden in vielen Fällen nicht zwangsläufig zu einem Weniger an Nahverkehrsnachfrage führen, sondern aufgrund der zu erwartenden Zentralisierungsprozesse innerhalb der einzelnen Städte, Kreise und Regionen zu gewandelten Anforderungen und auch zu größeren Reiseweiten im straßengebundenen ÖPNV führen. Wir würden daher für den straßengebundenen ÖPNV eine tendenziell niedrigere Berücksichtigung der Betriebsleistung und dafür eine tendenziell höhere Berücksichtigung des Flächenfaktors und des Einwohnerfaktors für sinnvoll erachten. Denkbar wäre für die Schlüsselbildung im Rahmen des § 11 Abs. 2 ÖPNVG NRW etwa ein Verhältnis von 80 % Betriebsleistung, 10 % Einwohnerzahl und 10 % Fläche, alternativ auch ein Verhältnis von 80 % Betriebsleistung, 15 % Einwohnerzahl und 5 % Fläche.

Schließlich möchten wir darauf hinweisen, dass es vor dem Hintergrund des demografischen Wandels in weiten Teilen Nordrhein-Westfalens (sowohl im kreisangehörigen Raum als auch in vielen Großstädten) unerlässlich ist, die kommunalen Aufgabenträger sowohl im SPNV als auch im straßengebundenen ÖPNV zu stärken. Nur die kommunale Ebene kann sinnvoller Weise entscheiden, welche Verkehre, in welchem Umfang und mit welchen verkehrlichen Instrumenten im Hinblick auf demografische Veränderungen angepasst werden müssen. Aus diesem Grunde erachten wir eine möglichst starke Stellung der kommunalen Aufgabenträger sowohl im SPNV als auch im straßengebundenen ÖPNV dauerhaft für wichtig. Wir würden begrüßen, wenn dies der Landtag bei seiner Entscheidung über die Fortentwicklung des ÖPNVG NRW jetzt und in Zukunft umfassend berücksichtigen würde.

II. Fragenkatalog

Nachfolgend möchten Landkreistag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW gerne auf den Fragenkatalog zur Vorbereitung der Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr Stellung nehmen. Wir bitten um Verständnis, dass wir nur auf die Fragen antworten, zu denen uns hinreichend belastbare Erkenntnisse vorliegen. Zudem möchten wir sachlich zusammen gehörige Fragen oder sich wiederholende Fragen in einem zusammengezogenen Fragenkomplex beantworten.

Fragen 2-4 (Fragenkomplex RRX)

Hinsichtlich der Aufnahme des Rhein-Ruhr-Express (RRX) in die Grundsätze in § 2a des ÖPNVG NRW möchten wir anmerken, dass wir das Projekt des RRX als grundsätzlich sinnvoll erachten. Der Gesetzentwurf birgt jedoch die Gefahr, dass wegen der Fokussierung auf den Streckenabschnitt Dortmund-Köln die dringend erforderliche Durchbindung in die anderen Landesteile nicht mehr mit der notwendigen Priorität vorangetrieben wird. Das Projekt des RRX macht nur Sinn, wenn es in einem landesweiten Konzept mit einer landesweiten Durchbindung und Konnexität der Angebote integriert wird und das Projekt RRX selbst und die regionalen Anbindungen als gleichberechtigte Ziele gesehen werden. Der RRX und seine Finanzierung dürfen nicht zu Lasten der SPNV-Leistungen in anderen Landesteilen gehen.

Fragen 6 und 8 (Kapazitätsengpässe und Infrastrukturinvestitionen)

Aus gegenwärtiger Sicht können wir nicht abschätzen, ob die Verteilung der finanziellen Mittel zur Beseitigung von Kapazitätsengpässen hinreichend geeignet ist. Wir möchten in diesem Kontext jedoch deutlich zu verstehen geben, dass Investitionen in die Infrastruktur im SPNV und insbesondere finanzielle Mittel zur Beseitigung von Engpässen in den Fahrwegen nach den Grundsätzen der Bahnreform eigentlich Aufgabe des Bundes sind. Hier sei dem Land NRW empfohlen, zuvorderst auf den Bund und die Deutsche Bahn AG einzuwirken, um zukünftig die Voraussetzung für die Beseitigung von Kapazitätsengpässen und ähnlichen infrastrukturellen Problemen zu schaffen.

Fragen 9-11 (finanzielle Ausstattung ÖPNV allgemein)

Wir begrüßen grundsätzlich, dass die finanzielle Ausstattung des ÖPNV in Summe verbessert worden ist. Wir hätten es allerdings als zweckmäßiger angesehen, statt einer Bereitstellung zusätzlicher Landesmittel für einzelne Förderzwecke, eine Stärkung der pauschalen Finanzierungsinstrumente vorzunehmen. Die jeweiligen Aufgabenträger sind u.E. am besten in der Lage, zu beurteilen, in welchem Umfang, zu welchem Zweck und mit welchen Instrumentarien Mittel für Aufgaben im ÖPNV verwendet werden sollen. Deshalb würden wir es bevorzugen, statt die verschiedensten Förderinstrumentarien im ÖPNV finanziell auszubauen und – wie im Fall des Sozialtickets – neue Instrumentarien zu schaffen, die bestehenden drei Säulen der Finanzierung des ÖPNV, nämlich die Finanzierung nach § 11 Abs. 1, Abs. 2 und 11a ÖPNVG NRW zu stärken. In diesem Kontext muss auch darüber nachgedacht werden, zukünftig die pauschalierte und flexible Verwendbarkeit der Finanzmittel im Rahmen des § 11a ÖPNVG NRW durch eine Erweiterung des Flexibilisierungsanteils (von heute nur 12,5%) auszubauen.

Fragen 13-15 (Ermittlung der Betriebsleistung)

Im Rahmen der Ermittlung der Betriebsleistung einschließlich der Gewichtung haben sich aus unserer Sicht die Faktoren für die kapazitäts- und qualitätsbezogene Gewichtung grundsätzlich bewährt. Wichtig ist aus unserer Sicht, auch flexible und bedarfsorientierte Angebote bei der Berechnung der Betriebsleistungen mit zu berücksichtigen. Insbesondere bedarfsorientierte Verkehre nehmen heute einen immer wichtiger werdenden Stellenwert im ÖPNV in nachfrageschwächeren Zeitfenstern und Gebieten ein. Dies gilt nicht nur für dünner besiedelte kreisangehörige Regionen, sondern in zunehmender Weise auch für Randbereiche und Schwachlastzeiten in großstädtischen Regionen.

Dagegen ist die Gewichtung der Betriebsleistung nicht das geeignete Instrumentarium, Anreizsysteme für Kapazitätsausbauten zu implementieren; dies könnte u.a. auch zu Fehlanreizen führen.

Fragen 17-19 (Finanzmittel für den SPNV)

Die mit der Revision vorgenommene Erhöhung der Mittel für den SPNV beurteilen wir grundsätzlich positiv. In NRW ist die finanzielle Ausstattung des SPNV bezogen auf die Einwohnerzahl nach wie vor bundesweit betrachtet unterdurchschnittlich, so dass eine Erhöhung dieser Mittel verkehrspolitisch geboten ist. Allerdings erachten wir die Gegenfinanzierung des Mehrbedarfs im SPNV durch die Kürzung der Investitionspauschale nach § 12 insgesamt als kritisch. Es kommt dadurch zu einem Mittelabfluss aus dem für die Kreise und Städte nahräumlich

wichtigen straÙengebundenen ÖPNV. Dies benachteiligt insbesondere kommunale Aufgabenträger und kommunale Verkehrsunternehmen, aber auch mittelständische Verkehrsunternehmen, die in vielen Kreisen und Städten eine wichtige Funktion im ÖPNV übernommen haben.

Fragen 26, 49 und 54 (Festlegung und Schlüsselung der SPNV-Pauschale nur durch Rechtsverordnung)

Wie unter I. bereits ausgeführt, halten wir es für den Bereich des ÖPNV für wichtig, eine möglichst langfristig ausgerichtete Planungssicherheit für die Aufgabenträger sowohl im SPNV als auch im straÙengebundenen ÖPNV zu erhalten. Deshalb haben wir es immer als sachgerecht angesehen, dass im ÖPNVG NRW die Pauschalen im Grundsatz sowohl hinsichtlich der Höhe als auch hinsichtlich der Schlüsselung bereits im Gesetz selbst geregelt worden sind. Vor diesem Hintergrund lehnen wir das Vorhaben, die Festlegung und Schlüsselung der SPNV-Pauschale nicht mehr durch Gesetz, sondern nur per Rechtsverordnung vorzunehmen, ab. Eine gesetzliche Regelung vermittelt dem betroffenen Aufgabenträgern und insbesondere den Kooperationsräumen nach § 5 Abs. 1 ÖPNVG NRW ein deutlich höheres Maß an Planungssicherheit als eine Rechtsverordnung.

Soweit daneben die Notwendigkeit für eine gewisse Flexibilisierung gesehen wird, wäre es u.E. denkbar, einen bestimmten Anteil der SPNV-Pauschale (u.E. max. 10%) für eine Konkretisierung (oder eine Abweichungsbefugnis von der gesetzlichen Regelung) durch eine Rechtsverordnung, die dann aber im Einvernehmen mit den Verkehrsausschuss des Landtages erlassen werden sollte, zu öffnen.

Fragen 29-33 (Infrastrukturkosten)

Die Kosten für die Nutzung der Infrastruktur der Deutschen Bahn stellen mittlerweile bei allen Aufgabenträgern im SPNV einen wesentlichen Teil der Kosten dar. In einigen Bereichen machen die Kosten für die Infrastruktur (Trassennutzung, Nutzung der Stationen) schon über 50% der Gesamtkosten eines schienengebundenen Verkehrs im ÖPNV aus. In diesem Zusammenhang ist das Land NRW aufgerufen, sich gegenüber dem Bund für eine deutlich stärkere und effizientere Regulierung des Entgeltsystems und der konkreten Entgelte für die Nutzung der Infrastruktur der Deutschen Bahn durch die Bundesnetzagentur stark zu machen. Die Bundesnetzagentur muss zum Zwecke der effizienten Regulierung der Nutzungsbedingungen und Nutzungsentgelte sowohl für die Trassen als auch für die Stationen im Wesentlichen dieselben Kompetenzen eingeräumt bekommen, wie im Telekommunikationssektor oder im Energiesektor. Nur so kann einer immer

stärker werdenden Verlagerung von Infrastruktur bedingten Kosten auf den schienengebundenen Nahverkehr Einhalt geboten werden.

Frage 33

s.o. Frage 13-15

Fragen 38-40 (Bildung eines einheitlichen Gemeinschaftstarifs)

Wir erachten die verpflichtenden Vorgaben zur Bildung eines einheitlichen Gemeinschaftstarifs im ÖPNV für negativ und nicht finanzierbar. Die Bildung eines einheitlichen Gemeinschaftstarifs ist verkehrswirtschaftlich mit erheblichen Mehrkosten, insbesondere im Bereich des Nahverkehrs Westfalen-Lippe (NWL) verbunden. Im Gegensatz zu den anderen Verbundräumen ist der Raum des NWL von Tarifgemeinschaften der Verkehrsunternehmen geprägt. Soweit hier direkt oder durch indirekte Druckmittel auf die Bildung eines Gemeinschaftstarifs hingewirkt werden soll, der unterhalb bestehender Tarifstrukturen liegt, wären damit nicht unerhebliche Einbrüche bei den Erlösen aus Fahrgeldeinnahmen verbunden. Zudem möchten wir in diesem Zusammenhang betonen, dass wir die Vorteile durch einen *einheitlichen Gemeinschaftstarif* im politischen Raum für überbewertet halten. Die Mehrheit der Fahrgäste nutzt Verkehrsmittel im ÖPNV im gemeindlich oder zumindest kreislich bzw. regional begrenzten Kontext; nur ein relativ kleiner Teil der Fahrgäste nutzt den ÖPNV für weitlaufende und verbundraumübergreifende Verbindungen. Soweit für die letztgenannte Fahrgastgruppe einheitliche Konditionen für wünschenswert gehalten werden, ist dies auch durch entsprechende Angebote bei sog. Kragentarifen oder möglichen Annäherungen bei Tarifen für langlaufende Verbindungen möglich. Eine generelle Angleichung der Tarifstrukturen in einem großen Verbundraum wie etwa dem NWL, insbesondere unter Berücksichtigung der unteren und mittleren Entfernungsweiten, ist weder notwendig noch sinnvoll. Es macht keinen Sinn, die Tarife z.B. für die innergemeindlichen, innerkreislichen und nahräumlichen Fahrten in so unterschiedlichen Gebietskörperschaften wie z.B. der Stadt Münster, dem Kreis Höxter oder Gemeinden im Hochsauerlandkreis zwanghaft anzugleichen, da Qualität und Quantität des Verkehrsangebots in den einzelnen Gemeinden und Kreisen hoch unterschiedlich sind und zudem auch der Erlöslage durch Fahrgeldeinnahmen nicht vergleichbar ist. Mehrkosten müsste dann das Land im Rahmen eines Kostenausgleiches übernehmen.

Frage 34-37 (Kürzung der Investitionspauschalen)

Die geplante Kürzung der Mittel für die Investitionspauschale nach § 12 ÖPNVG NRW sehen wir – wie oben bereits ausgeführt – kritisch. Die Kürzung trifft vor allem die kommunalen Aufgabenträger im straßengebundenen ÖPNV und die kommunalen und mittelständischen

Verkehrsunternehmen im straßengebundenen ÖPNV. Gerade investive und infrastrukturbezogene Maßnahmen im straßengebundenen ÖPNV werden zukünftig in vielen Fällen nicht mehr in demselben Umfang wie vorher oder sogar gar nicht mehr vorgenommen werden können. Auch die Frage nach den Entflechtungsmitteln des Bundes für den Zeitraum nach 2013 muss dahingehend beantwortet werden, dass diese Mittel keine nachhaltige Absicherung der Kosten für Investitionen im straßengebundenen ÖPNV darstellen können. Zum Einen plant der Bund – u.E. in verfassungswidriger Weise – eine Absenkung der Entflechtungsmittel für den Zeitraum 2013-2019, zudem laufen die Entflechtungsmittel des Bundes nach jetzigem Stand nach dem Jahr 2019 gänzlich aus; deshalb ist ein mögliches Abstellen auf Entflechtungsmittel des Bundes als Ersatz zur Absenkung der Investitionspauschale für ÖPNV-Investitionen u.E. nicht sinnvoll.

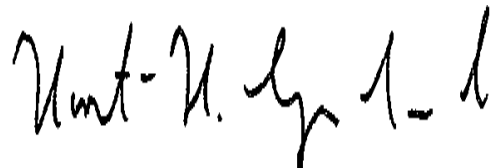
Wir würden uns freuen, wenn Sie die vorgenannten Hinweise bei der Beratung und Verabschiedung des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW) berücksichtigen würden.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
des Landkreistages Nordrhein-Westfalen



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