

LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

An die
Damen und Herren
Mitglieder des Verkehrsausschusses
des Landtages Nordrhein-Westfalen
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

40472 Düsseldorf
Lilientronstraße 14
Zentrale 02 11 / 965 08-0
Durchwahl 02 11 / 965 08-32/34
Telefax 02 11 / 965 08-55

Datum: 11.11.1994

AZ: 36 16-03/4 Kr/Re

Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Schienenpersonennahverkehrs sowie zur Weiterentwicklung des ÖPNV (Regionalisierungsgesetz NW) - Gesetzentwurf der Landesregierung - Drucksache 11/7847

in Verbindung damit

Gesetz zur Bereitstellung, den Betrieb und die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs in Nordrhein-Westfalen (ÖPNV Gesetz NW)

Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Drucksache 11/5155

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit diesem Schreiben übersenden wir Ihnen unsere Stellungnahme zu dem Fragenkatalog zur Vorbereitung der Anhörung am 25. November 1994. Wir werden schwerpunktmäßig die uns besonders wichtig erscheinenden Aspekte auch mündlich vortragen.

Mit freundlichen Grüßen

In Vertretung


(Dr. Kramer)



LANDKREISTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

*Stellungnahme zum Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung
des Verkehrsausschusses des Landtags NW
am 25. November 1994 zum Regionalisierungs- und ÖPNV-Gesetz*

Zu dem Fragenkatalog für die öffentliche Anhörung des Verkehrsausschusses am 25. November 1994 zum Regionalisierungs- und ÖPNV-Gesetz äußern wir uns aus der Sicht der Kreise wie folgt:

1. Wer ist Aufgabenträger, inwieweit sind die kreisangehörigen Gemeinden in den Verkehrsverbänden zu beteiligen ?

Aufgabenträger sollten in erster Linie die Kreise und kreisfreien Städte sein. In beiden vorgelegten Gesetzentwürfen wird diese Grundaussage gemacht.

Wir halten es darüber hinaus für selbstverständlich, daß die kreisangehörigen Städte und Gemeinden in bestehenden und noch zu gründenden Verkehrsverbänden angemessen beteiligt werden. Dies gilt vor allem für die kreisangehörigen Gemeinden, die schon jetzt eigenständig Verkehrsleistungen im ÖPNV erbringen. Die Beteiligung dieser Gemeinden ist in angemessener Weise in den Vertragswerken sicher zu stellen.

2. Soll der ÖPNV pflichtige oder freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe sein ?

Wie bereits in früheren Stellungnahmen zum Ausdruck gebracht, treten wir dafür ein, daß der ÖPNV als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe definiert wird. Zutreffend wird daher in § 3 Abs. 1 des Regierungsentwurfs ausgeführt, daß die Aufgabenträger die Aufgabe des ÖPNV im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe durchführen.

Die Qualifikation der Aufgabe des ÖPNV als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe hat in Nordrhein-Westfalen Tradition. Die gesamten Leistungen der Kommunen, die bisher im öffentlichen Personennahverkehr erbracht worden sind, geschahen auf der Grundlage der Freiwilligkeit im Rahmen der Daseinsvorsorge für die Bürger. Die Kommunen verfügen über langjährige Erfahrungen in der Planung und Gestaltung des ÖPNV. Einer ins einzelne gehenden Normierung der Aufgaben durch den Gesetzgeber bedarf es daher nach unserer Einschätzung nicht. Daher wird aus un-

serer Sicht der Qualifikation der Aufgabe in § 3 des Gesetzentwurfs der Fraktion DIE GRÜNEN als Pflichtaufgabe zur Erfüllung nach Weisung nachhaltig widersprochen.

3. Welche pflichtigen Aufgabenbestandteile gibt es auch bei einer freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe ?

Aus dem Begriff der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe ist schlüssig abzuleiten, daß es dem Aufgabenträger grundsätzlich frei steht, ob er sich der Aufgabenerfüllung annimmt und in welcher Weise er die Aufgabe vollzieht. Die bisherige Entwicklung in Nordrhein-Westfalen hat gezeigt, daß dies von den jetzt im Gesetz genannten Aufgabenträgern geschieht. Pflichtige Aufgabenbestandteile sind daher grundsätzlich der freiwilligen Selbstverwaltungsaufgabe fremd.

Dieser Grundsatz wird in dem Gesetzentwurf der Landesregierung überwiegend beachtet, obwohl bereits an dieser Stelle hervorgehoben werden muß, daß der Gesetzentwurf pflichtige Aufgabenbestandteile, wie die Aufstellung des Nahverkehrsplanes in § 8 enthält. Zu unserem Bedauern ist festzustellen, daß angesichts dieser pflichtigen Aufgabe die Neudefinition des § 2 Abs. 4 der Kreisordnung im Gesetzentwurf noch keine Beachtung gefunden hat. Nach dieser Bestimmung ist die Aufbringung der Mittel gleichzeitig mit der Auferlegung neuer Pflichten zu regeln. Führen neue Pflichten zu einer Mehrbelastung der Kreise, ist ein entsprechender Ausgleich zu schaffen. Wir halten es für zweifelhaft, ob diesen Anforderungen der § 14 Abs. 2 des Gesetzentwurfs voll entspricht. Dort ist geregelt, daß die Kreise und kreisfreien Städte eine jährliche Pauschale in Höhe von 1 Mio. DM als allgemeine Förderung der Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV insbesondere für die Bildung und Umsetzung eines Gemeinschaftstarifes sowie für die Aufstellung von Nahverkehrsplänen erhalten. Die Neuregelung in der gerade zitierten Vorschrift der Kreisordnung beinhaltet, daß die vom Land aufzubringenden Mittel für die Finanzierung der neuen Pflichten auskömmlich sein müssen. Es kommt in diesem speziellen Fall der pauschalen Förderung hinzu, daß nach § 17 die Kreise und kreisfreien Städte, die bereits Mitglied eines Verkehrsverbundes sind, von der Zuweisung ausgenommen sind. Dies halten wir nicht für sachgerecht und bitten, diese Vorschrift entsprechend zu ändern.

4. Wie soll die Organisationsform der Verkehrsverbände sein: GmbH oder Zweckverband ?

Es sollte den Kreisen und kreisfreien Städten grundsätzlich freigestellt werden, in welcher Rechtsform sie im ÖPNV zusammenarbeiten. Die Kommunen verfügen in der interkommunalen Zusammenarbeit an hinreichender Erfahrung und verfügen auch über das notwendige Fachwissen. Es gibt nach unserer Einschätzung keine sachliche Begründung für die Regelung in § 5 Abs. 1 des Gesetzentwurfs der Landesregierung, wonach die Bildung von Zweckverbänden vorgeschrieben wird. Aus regionaler Sicht und aus der Sicht der einzelnen Aufgabenträger kann es zweckmäßig sein, in einer anderen Rechtsform, sei es des Gesetzes über interkommunale Zusammenarbeit, oder sei es auch auf der Grundlage zivilrechtlicher Vereinbarungen, zusammen zu arbeiten.

Die Grundentscheidung der Landesregierung, für die interkommunale Zusammenarbeit den Zweckverband als vorgeschriebene Form der Zusammenarbeit zu wählen, führt in den weiteren Vorschriften dazu, daß dem Zweckverband beinahe die gleichen Aufgabenträgerqualitäten zugemessen werden wie den Kreisen und kreisfreien Städten. Neben der Aufgabenstellung zeigt sich dies auch in den Vorschriften über die Finanzierung des ÖPNV. Dort sind auch die Zweckverbände als Zuwendungsempfänger aufgeführt (z.B. §§ 12 Abs. 1 und 14 Abs. 2).

Es sollte sichergestellt werden, daß Zuwendungsempfänger nur die Aufgabenträger Kreise und kreisfreie Städte werden.

5. Wie kann eine Sicherung der Regionalisierungsmittel für die Zwecke des Schienenverkehrs sichergestellt werden ?

Die Beantwortung dieser Frage ergibt sich aus § 12 des Gesetzentwurfs der Landesregierung. Danach ist vorgesehen, daß die Regionalisierungsmittel nach § 8 Abs. 2 des Regionalisierungsgesetzes des Bundes für Zwecke des Schienenpersonennahverkehrs verwandt werden. Die Zweckbindung der Regionalisierungsmittel ist in § 7 des Regionalisierungsgesetzes des Bundes relativiert. Danach sind diese Beträge „insbesondere“ für den Schienenpersonennahverkehr bestimmt. Es steht daher dem jeweiligen Bundesland grundsätzlich frei, entsprechend der Aufgabendurchführung in dem Lande einen Teil dieser Mittel auch für andere Aufgaben des ÖPNV zu verwenden. Dies halten wir für sachgerecht.

6. Wie kann die Zusammenarbeit über die Grenzen der Verbände und über Landesgrenzen hinweg sichergestellt werden ?

Der Gesetzentwurf der Landesregierung enthält in § 6 Regelungen zur überregionalen Zusammenarbeit. Diese halten wir für sachdienlich und ausreichend.

7. Welche Rolle muß das Land spielen, um eine einheitliche Qualität des Schienenpersonennahverkehrs sicherzustellen ?

Nach § 7 des Gesetzentwurfs der Landesregierung ist ein ÖPNV-Bedarfsplan und Ausbauplan von dem für das Verkehrswesen zuständige Ministerium aufzustellen. Dieser Plan umfaßt u.a. auch die langfristige Planung für die Schieneninfrastruktur und andere bedeutsame Investitionsmaßnahmen des ÖPNV. Finanzwirtschaftlich wird diese Aufgabenstellung des Landes teilweise in § 10 Abs. 1 dargestellt. Mit diesen Regelungen und den übrigen Zuständigkeitsbestimmungen des Gesetzentwurfes ist eine Verklammerung der Aufgaben der Kreise und kreisfreien Städte mit denen des Landes vorgesehen. Wir begrüßen diese Regelungen.

8. Sollen der ÖPNV-Bedarfsplan und ÖPNV-Ausbauplan durch das Ministerium für Verkehr aufgestellt werden oder sollen sie eine gesetzliche Grundlage bekommen ?

Die Antwort ergibt sich nach unserer Einschätzung aus dem gerade bei der Beantwortung der Frage 7. angesprochenen § 7 des Gesetzentwurfs der Landesregierung.

9. Wer soll zukünftig über die Fahrzeugbeschaffung im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs entscheiden ?

Die Fahrzeugbeschaffung ist grundsätzlich ein Teil der Aufgabenwahrnehmung durch die Kreise und kreisfreien Städte. Die Landesregierung hat sich bereit erklärt, die Fahrzeugbeschaffung durch finanzielle Zuwendungen zu fördern. Die entsprechende gesetzliche Regelung ist in § 10 des Gesetzentwurfs enthalten.

10. Wie wird die Finanzausstattung im Rahmen der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs beurteilt ?

Es kann nach unserer Einschätzung derzeit nicht abschließend eine Stellungnahme dazu abgegeben werden, ob die für den Schienenpersonennahverkehr bereitgestellten Mittel, insbesondere die des Regionalisierungsgesetzes des Bundes, ausreichen werden. Es ist uns auch nicht möglich zu beurteilen, ob die im § 11 Abs. 1 des Gesetzentwurfs der Landesregierung enthaltenen Verteilungsmodalitäten aufgaben- und bedarfsgerecht sind. Hierzu sind nach unserer Auffassung weitere Untersuchungen erforderlich. Diese sind vom Land in Auftrag gegeben. Wir erwarten, daß die kommunalen Spitzenverbände Gelegenheit erhalten, sich mit den Untersuchungsergebnissen auseinander zu setzen.

Wir dürfen an dieser Stelle hervorheben, daß die grundsätzliche Bereitschaft der Kreise, sich in den Regionen für einen ausreichenden ÖPNV als Gesamtaufgabe einzusetzen, unbedingt von einer ausreichenden Finanzausstattung abhängt. Wir vermuten, daß die insgesamt bereitgestellten Mittel nicht ausreichen werden, den Bedarf in den Kooperationsräumen zu decken. Wir haben daher bereits in früheren Stellungnahmen gegenüber der Landesregierung darum gebeten, den Aufgabenträgern Mittel aus den Kraftfahrzeugsteuereinnahmen des Landes zur Verfügung zu stellen. Über lange Jahre war die Kraftfahrzeugsteuer Bestandteil des Finanzausgleichs zwischen dem Land und den Kommunen. Die Kommunen erhielten zuletzt 25 % der Einnahmen des Landes aus der Kraftfahrzeugsteuer als Straßenbaulastträger. Angesichts der sehr prekären Finanzsituation der Kommunen ist es angemessen, ihnen für diese jetzt im Gesetz definierte Aufgabe des ÖPNV zusätzlich Mittel zur Verfügung zu stellen. Dies könnte zweckgebunden aus den Einnahmen der Kraftfahrzeugsteuer erfolgen.

11. Welche zusätzlichen Notwendigkeiten in Bezug auf die Finanzierung des ÖPNV bestehen ?

Diese Frage ist inhaltlich mit den Ausführungen zur Frage 10. beantwortet worden.

12. Welche Möglichkeiten für die Beteiligung von Fahrgästen und ihren Organisationen sollten gesetzlich verankert werden ?

Wir halten es nicht für erforderlich, diese Problematik gesetzlich zu regeln. Innerhalb der Kooperationsräume kann von den beteiligten Kreisen und kreisfreien Städten im Rahmen der Aufgabenerfüllung eigenständig die Beteiligung von Fahrgästen und ihren Organisationen geregelt werden.

13. Halten Sie eine Revisionsklausel für das Landesgesetz - analog der Bund/Länder-Vereinbarung - für erforderlich oder sinnvoll ?

Obwohl festgestellt werden muß, daß der von der Landesregierung vorgelegte Gesetzentwurf trotz des langen Beratungsvorlaufes und der umfassenden Fragebogenaktion nicht vollinhaltlich den kommunalen Interessen entspricht, halten wir jetzt die Einbringung einer Revisionsklausel nicht für erforderlich.

Sollte sich im Rahmen des Vollzuges des Gesetzes ergeben, daß Korrekturen notwendig sind, können diese durch ein Änderungsgesetz eingebracht werden. Das gleiche gilt, wenn sich herausstellt, daß die vom Land vorgesehene Finanzierung in Form von Zuwendungen pp. nicht auskömmlich sein sollte.

14. Welche Vorkehrungen müssen Bund und Länder in den nächsten Jahren treffen, um im Schienenverkehr die Entwicklung eines „echten“ Marktes sicherzustellen ?

Wir halten es für entscheidend, daß allen leistungsfähigen Anbietern die gleichen Chancen zum Marktzugang eröffnet werden. Dieser Zugang sollte diskriminierungsfrei sein. Mengenrabatte, wie sie bei der Bundesbahn derzeit noch üblich sind, müßten wegfallen. Derzeit wird durch die Rabattierung Konkurrenz auf der Schiene faktisch unterbunden. Ein Weg könnte auch darin liegen, daß die Länder mit den Regionalisierungsmitteln funktionale und preiswertere Fahrzeuge kaufen, die in kleineren regionalen Einheiten zum Einsatz kommen. Wir halten es des weiteren für eine selbstverständliche Voraussetzung eines marktgerechten Verhaltens, daß Leistungen auf der Schiene und die verwandte Infrastruktur der Ausschreibung unterliegen.

15. Welche Mindest-Anforderungen sollten an den Nahverkehrsplan gestellt werden ?

Welche im Gesetzentwurf vorgesehene Anforderungen sind nach Ihrer Auffassung überflüssig ?

Die Regelung des § 8 des Gesetzentwurfs (Nahverkehrsplan) schließt im wesentlichen an die Neufassung des Personenbeförderungsgesetzes an und ergänzt sie. Aus der Sicht der Kreise sind hier-

gegen erhebliche Einwendungen nicht zu erheben. Den Aufgabenträgern ist ausreichende Möglichkeit zur eigenen Gestaltung gegeben.

16. Welche Möglichkeiten gibt es, den Aufgabenträgern langfristig Planungs- und Finanzierungssicherheit zuzusichern ?

Diese Frage ist für uns nicht ganz verständlich. Planungs- und Finanzierungssicherheit kann den gesetzlichen Aufgabenträgern grundsätzlich durch ein in sich abgestimmtes und konsistentes Gesetzeswerk zugesichert werden.

17. Wie kann gewährleistet werden, daß auch die kreisangehörigen Gemeinden Einfluß auf die Entwicklung des SPNV nehmen können ?

Wir hatten bereits in unserer Antwort zur Frage 1. darauf hingewiesen, daß wir es für selbstverständlich halten, den kreisangehörigen Städten und Gemeinden eine angemessene Beteiligungsmöglichkeit zu eröffnen. Dies insbesondere dann, wenn von den kreisangehörigen Gemeinden bereits eigene Leistungen im ÖPNV erbracht werden. Um ein geschlossenes Nahverkehrskonzept auf der Kreisebene zu erreichen, ist naturgemäß eine Abstimmung mit den kreisangehörigen Städten und Gemeinden erforderlich. Wir halten hier Lösungen, die im Benehmen mit den kreisangehörigen Gemeinden erzielt werden, für sachgerecht und ausreichend. Ein Einvernehmen halten wir nicht für erforderlich, weil im Ablehnungsfalle auch nur einer Gemeinde ein geschlossenes Nahverkehrskonzept auf der Kreisebene verhindert werden könnte.


(Dr. Krämer)