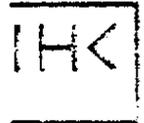


Vereinigung der
Industrie- und Handelskammern
in Nordrhein-Westfalen



Die Präsidentin
des Landtags Nordrhein-Westfalen

40190 Düsseldorf



Düsseldorf, 17. November 1994

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

Sehr geehrte Frau Regierungspräsidentin,

in der Anlage erhalten Sie unsere Stellungnahme zum Regionalisierungsgesetz NRW mit der Bitte um Weiterleitung an die Ausschußmitglieder.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hans Georg Crone-Erdmann'.

Hans Georg Crone-Erdmann

Anlage

Stellungnahme

zu dem Entwurf eines Gesetzes zur Regionalisierung des öffentlichen Schienenpersonennahverkehrs sowie zur Weiterentwicklung des ÖPNV (Regionalisierungsgesetz NW) - Landtagsdrucksache 11/7847 - anlässlich der öffentlichen Anhörung des Landtags-Verkehrsausschusses am 25. November 1994

I. Grundsätzliche Anmerkungen

1. Die Industrie- und Handelskammern des Landes begrüßen die Zielsetzung des Gesetzesentwurfes, in Nordrhein-Westfalen die vom Bund vorgegebene Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) zügig umzusetzen. Die Regionalisierung des ÖPNV bietet die Chance, für den ÖPNV insgesamt klare Strukturen zu schaffen und - unter Beachtung der Vorgaben der einschlägigen EG-Verordnungen - unter Nutzung von Wettbewerb für Bevölkerung und Wirtschaft einen möglichst guten, attraktiven und bezahlbaren ÖPNV in allen Teilen des Landes darzustellen.
2. Der Verkehrsträger Schiene und der ÖPNV haben auch für die Wirtschaft als Standortfaktor eine große Bedeutung. Dennoch lehnen die Industrie- und Handelskammern den in § 2 Abs. 1 des Gesetzesentwurfes formulierten Vorrang (soweit wie möglich) des schienengebundenen Verkehrs und des ÖPNV beim Ausbau der Verkehrsinfrastruktur ab. Infrastrukturausbau muß bedarfsorientiert entsprechend der jeweiligen Bedeutung der einzelnen Verkehrsträger erfolgen. Die Gewährleistung der Mobilität im Individualverkehr und im ÖPNV ist ein wichtiger Standortfaktor für Nordrhein-Westfalen. Die einseitige Bevorzugung des ÖPNV und des Verkehrsträgers Schiene und dementsprechend eine nachrangige Berücksichtigung des - heute und auch in Zukunft - für die Mobilität von Wirtschaft und Bevölkerung wichtigsten Verkehrsträgers Straße wird dem nicht gerecht. Das Land muß beim Infrastrukturausbau den Individualverkehr und den öffentlichen Verkehr gleichermaßen berücksichtigen.
3. Bei dem in § 2 Abs. 2 des Gesetzesentwurfs formulierten Grundsatz, daß das Eisenbahnnetz als Grundnetz einer leistungsfähigen und bedarfsgerechten Verkehrerschließung zu erhalten ist, dürfen wirtschaftliche Kriterien nicht völlig außer Betracht bleiben. Der Gesetzestext sollte entsprechend ergänzt werden.

4. Regionalisierung des ÖPNV beinhaltet eine klare Trennung der Funktionen der Aufgabenträger des ÖPNV und der (öffentlichen und privaten) Verkehrsbetriebe als Leistungsanbieter/Auftragnehmer. Diese Trennung der Funktionen sollte im Regionalisierungsgesetz konsequent durchgehalten werden. So sollte in § 2 Abs. 3, Satz 2 des Gesetzes die Zusammenarbeit in Verkehrsverbänden auf die kommunalen Gebietskörperschaften begrenzt werden. Die Einbeziehung von Verkehrsunternehmen in Verkehrsverbände der Aufgabenträger widerspricht dem Grundsatz der Regionalisierung.
5. Im vorliegenden Gesetzentwurf wird noch nicht deutlich genug, daß auch die Wirtschaftlichkeit eine Determinante beim ÖPNV sein muß. Auch ein aus dem Grundsatz der Daseinsvorsorge abgeleiteter ÖPNV muß für die öffentliche Hand - und damit für die Steuerzahler generell - bezahlbar bleiben. Der in § 2 Abs. 10 des Gesetzentwurfes formulierte Grundsatz reicht dafür nach Ansicht der Industrie- und Handelskammer noch nicht aus.
6. Die Kammern unterstützen die Feststellung in § 2 Abs. 3, daß die Gebietskörperschaften im Rahmen ihrer Zusammenarbeit die Attraktivität des ÖPNV steigern sollten. Dazu tragen auch möglichst einheitliche Tarife bei. Die Tarifhöhe darf aber nicht ausschließlich an dem Kriterium "nutzerfreundlich" orientiert werden. Fahrgeldeinnahmen aufgrund der Tarife müssen auch einen angemessenen Beitrag zur Deckung der bei den Trägern des ÖPNV anfallenden Aufwendungen leisten. Die Kammern empfehlen, diesen Gesichtspunkt in die Formulierung des Gesetzestextes einzubauen.
7. Im Interesse der Aufgabenträger des ÖPNV müßte Wettbewerb als kostensparendes Steuerungselement noch stärker in den Gesetzentwurf einfließen. Öffentliche und private Verkehrsbetriebe müssen den Aufgabenträgern Leistungen zu gleichen - und nicht nur zu vergleichbaren - Bedingungen anbieten können (siehe § 2 Abs. 10 des Gesetzentwurfes). Öffentliche Verkehrsunternehmen sollten z.B. im Wettbewerb um Verkehrsleistungen keine Vorteile aus steuerlichen Querverbundlösungen ziehen dürfen.
8. Bei der Finanzierung des ÖPNV sollte nach Auffassung der Industrie- und Handelskammern des Landes eine klare Trennung erfolgen zwischen der Finanzierung der Investitionskosten für Infrastruktur/Fahrweg und Fahrzeug sowie der Finanzierung des ÖPNV-Betriebes (Forderungen der Verkehrsbetriebe an den Aufgabenträger für die Leistungserstellung). Fördermittel des Bundes und des Landes sollten - abgesehen von den Transfermitteln nach § 8 des Regionalisierungsgesetzes des Bundes - ausschließ-

lich für die Investitionen in ÖPNV-Infrastruktur und Fahrzeuge (für Schiene und Straße) verwendet werden. Der Ersatz von Vorhaltekosten (betriebliche Kosten für Abschreibung und Unterhaltung von Fahrzeugen) paßt nicht in ein sauberes Regionalisierungskonzept. Wenn Aufgabenträger des ÖPNV Zuwendungen des Landes zur Abdeckung betrieblicher Vorhaltekosten an von Ihnen beauftragte Verkehrsunternehmen weiterleiten, so wird die klare Trennung von Leistungsbesteller (Aufgabenträger) und Leistungsersteller (Betrieb) verwischt. Eine solche, in § 13 des Gesetzentwurfs vorgeschlagene Regelung bietet keine Grundlage für einen fairen Wettbewerb im Leistungsangebot zwischen allen interessierten Verkehrsbetrieben.

Eine Einbeziehung der in § 13 angesprochenen Landeszuwendungen in eine Investitionsförderung der Fahrzeugbeschaffung wäre eine bessere Lösung. Es ist nicht einzusehen, weshalb bei Bussen und Schienenfahrzeugen, die im ÖPNV eingesetzt werden, andere Förderwege vorgesehen werden, als bei den Schienenfahrzeugen der Eisenbahnen des Bundes oder öffentlicher nichtbundeseigener Eisenbahnen. Die Vorschriften des § 13 sollten als reine Investitionsförderung in § 12 eingebaut und § 10 Abs. 1, Ziffer 4, entsprechend angepaßt werden (d.h. der Passus "oder die Abgeltung der Vorhaltekosten" ist zu streichen). Für die Verteilung dieser Landeszuwendungen für Fahrzeugbeschaffung muß dabei durch Wahl eines entsprechenden Verteilungsschlüssels sichergestellt werden, daß auch die Regionen des Landes außerhalb der Verdichtungsgebiete angemessen daran beteiligt werden.

9. Die in § 2 Abs. 4 des Gesetzentwurfs angesprochene Hauptfunktion eines Nahverkehrsnetzes in Verdichtungsgebieten sollte nicht ausschließlich auf den Schienenschnellverkehr ausgerichtet werden. Der Schnellbus bzw. City-Express-Bus darf dabei nicht unberücksichtigt bleiben. In bestimmten städtischen Strukturen erfüllen diese Busangebote die gleiche Funktionen wie Schienennahverkehrsangebote.

Bezüglich der Erschließungs- und Zubringerfunktion sollten nicht allein der Bus, sondern auch andere, kostengünstigere Bedienungsformen des ÖPNV angesprochen werden, deren Einbeziehung in die Angebotsgestaltung des ÖPNV entsprechend der Nachfrage im Tagesverlauf es in manchen Fällen überhaupt ermöglicht, noch ÖPNV anzubieten.

10. ÖPNV-Bedarfsplan und ÖPNV-Ausbauplan des Landes sollten auf Maßnahmen der Schieneninfrastruktur im Sinne von § 6 Abs. 1 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) begrenzt werden (in der Regel S-Bahn-Vorhaben). Eine Einbeziehung weiterer Investitionsmaßnahmen (z.B. Stadtbahnprojekte) in einen Landesplan würde der Regionalisierung des ÖPNV widersprechen. (Siehe auch Ausführungen zu Frage 8 des Fragenkatalogs).

11. Ein aus Sicht der Industrie- und Handelskammern wichtiger Sachverhalt wird in dem vorliegenden Gesetzentwurf bislang nicht angesprochen. Auch bei einer Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs muß gewährleistet werden, daß die Nah- und Regionalverkehre auf der Schiene funktionsfähige Zubringer für das Personenfernverkehrsangebot auf der Schiene sind. Für Eisenbahnreisende muß es auch in Zukunft möglich sein, durchgehende Fahrscheine aus dem Nah- und Regionalverkehrsnetz in das Fernverkehrsnetz der Schiene zu lösen. Aus Sicht der Kammern ist es deshalb überlegenswert, ob nicht durch das Landesregionalisierungsgesetz den Aufgabenträgern die Berücksichtigung dieses Gesichtspunktes bei der Aufstellung der Nahverkehrspläne gesetzlich vorgegeben werden sollte.

II. Stellungnahme zu einzelnen Fragen des Fragenkatalogs für die öffentliche Anhörung zum Regionalisierungs- und ÖPNV-Gesetz

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

Die Industrie- und Handelskammern des Landes stimmen den in den §§ 3 bis 6 des Gesetzentwurfes vorgesehenen Regelungen grundsätzlich zu. Insbesondere halten sie es für richtig, den Kreisen und kreisfreien Städten bzw. von diesen gebildeten Zusammenschlüssen die Aufgabenträgerschaft für den ÖPNV zu übertragen.

Zu 2.: Soll der ÖPNV pflichtige oder freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe sein?

Gegen die im Gesetz vorgesehene Festlegung des ÖPNV als freiwillige Selbstverwaltungsaufgaben der Aufgabenträger bestehen aus Sicht der Industrie- und Handelskammern keine Bedenken.

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

Als pflichtigen Aufgabenbestandteil sehen die Industrie- und Handelskammern in diesem Zusammenhang vor allem die Pflicht der Aufgabenträger zur Aufstellung von Nahverkehrsplänen als Grundlage für deren Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV in regionaler Verantwortung.

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

Die gemeinsame Aufgabenwahrnehmung im Rahmen von Kooperationen zwischen Kreisen und kreisfreien Städten für Verkehre, die über das Gebiet eines Kreises bzw. einer kreisfreien Stadt hinausgehen, ist zwingend erforderlich. Die Industrie- und Handelskammern des Landes sind aber nicht der Auffassung, daß als Organisationsmodell dafür ausschließlich die Zweckverbandslösung infrage kommt. Die Kammern sprechen sich vorrangig für eine Zusammenarbeit der Aufgabenträger auf privatrechtlicher Basis aus, weil diese Organisationsform offensichtlich kostengünstiger und rationeller ist als eine öffentlich-rechtliche Lösung. Die Kammern regen deshalb an, die Aufgabenträger des ÖPNV in § 5 des Gesetzentwurfs zur Zusammenarbeit gesetzlich zu verpflichten, die Art der Umsetzung aber den Aufgabenträgern zunächst selbst zu überlassen. Lediglich dann, wenn die Aufgabenträger innerhalb der gesetzten Frist zu keiner sachgerechten Lösung kommen, können die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen entsprechend den Absätzen 5 und 6 mit dem Ziel der Bildung eines Zweckverbandes zum Zuge kommen.

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

Die "Regionalisierungsmittel" - Transferrmittel des Bundes - sollten zwar vorrangig, aber nicht ausschließlich für Zwecke des Schienenverkehrs verwendet werden. Deshalb ist die Formulierung in § 10 Abs. 1, Ziffer 1 des Gesetzentwurfes zu restriktiv. Sie sollte entsprechend geändert werden. Bei der vorgeschlagenen Formulierung des Gesetzentwurfes wäre z.B. eine spätere Verwendung der Mittel auch für Schienenersatzverkehre im Sinne von § 11 Abs. 2 b nicht möglich. Das Landesregionalisierungsgesetz sollte die Verwendung der Transferrmittel des Bundes nicht restriktiver regeln als der Bund selbst. Das Bundesgesetz sieht eine Zweckbindung der aus dem Mineralölsteueraufkommen abzuzweigenden Mittel für den ÖPNV, nicht für den SPNV vor. Die vorgeschlagene Bindung für den SPNV in Ziffer 1 des Gesetzentwurfes ist nach Auffassung der Kammern darüber hinaus diskriminierend für die ländlichen Räume, weil dort zur Aufrechterhaltung eines am Bedarf orientierten ÖPNV auf längere Sicht größere Flexibilität bei der Organisation des ÖPNV von den Aufgabenträgern gefordert sein wird.

Zu 6.: Wie kann die Zusammenarbeit über die Grenze der Verbünde und über Landesgrenzen hinweg sichergestellt werden?

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Regelungen sind dafür nach Auffassung der Industrie- und Handelskammern ausreichend.

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

Nach Auffassung der Industrie- und Handelskammern sollen die Regionen selbst über Art und Umfang des ÖPNV entscheiden können. Das muß ab 1998 grundsätzlich auch für den SPNV gelten. Dazu zählt dann auch die Frage der Qualität des geforderten SPNV. Das Land sollte sich darauf beschränken, wie im Gesetzentwurf vorgesehen, über den ÖPNV-Bedarfsplan und den ÖPNV-Ausbauplan Rahmenbedingungen zu setzen.

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

Die Frage der gesetzlichen Grundlage wäre beim ÖPNV-Bedarfsplan überlegenswert. Sie würde korrespondieren mit der Aufstellung des Landesstraßenbedarfsplans im Bereich der Straßeninfrastruktur. Beim ÖPNV-Ausbauplan wäre dann, wenn der Bedarfsplan gesetzlich geregelt wird, eine gesetzliche Vorgabe sinnvoll, auf der Grundlage des Bedarfsplans in regelmäßigen Abständen den ÖPNV-Ausbauplan durch das zuständige Fachministerium aufzustellen.

In diesem Zusammenhang stellt sich aber unter dem Gesichtspunkt der Regionalisierung des ÖPNV auch die Frage, welche Maßnahmen Inhalt eines ÖPNV-Bedarfsplans bzw. -Ausbauplans des Landes sein sollen. Aus Sicht der Industrie- und Handelskammern ist es notwendig, diese Landespläne ausschließlich auf Vorhaben im Sinne von § 6 Abs. 1 GVFG (in der Regel S-Bahn-Maßnahmen) zu begrenzen. Die bisher übliche Einbeziehung von Stadtbahnmaßnahmen (Maßnahmen nach § 2 Abs. 1, Ziffer 2 GVFG) in einen Landesbedarfs- bzw. -ausbauplan würde der auch von der Landesregierung gewollten regionalen Verantwortung bei Planung und Organisation des ÖPNV widersprechen. Alle Maßnahmen im Sinne von § 2 Abs. 1 GVFG sollten künftig der regionalen Verantwortung, die sich in den Nahverkehrsplänen und

Investitionsplänen niederschlagen soll, überlassen werden. Vorgaben des Landes, die die Aufgabenträger für die Zukunft finanziell in ihrem Entscheidungsspielraum einengen würden, passen nicht zur Regionalisierung des ÖPNV. Deshalb empfehlen die Industrie- und Handelskammern, in § 7 Abs. 1 des Gesetzentwurfs den ÖPNV-Bedarfsplan- und -ausbauplan entsprechend zu begrenzen.

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

Die Entscheidung über Fahrzeugbeschaffung sollte generell sowohl im Bereich des Schienenverkehrs wie des Straßenverkehrs den Verkehrsunternehmen, die ÖPNV auf Schiene und/oder Straße betreiben (wollen), überlassen bleiben. Dabei sollten die Betriebe - gleich ob Schienen- oder Straßenverkehrsunternehmen -, die ÖPNV im Auftrag von Aufgabenträgern betreiben, Investitionshilfen nach einheitlichen Bedingungen in Anspruch nehmen können.

Zu 10.: Welche zusätzlichen Notwendigkeiten in Bezug auf die Finanzierung des ÖPNV bestehen?

Der vorliegende Gesetzentwurf kann den Eindruck vermitteln, daß ÖPNV ausschließlich aus öffentlichen Töpfen finanziert wird. Um einer solchen Fehlinterpretation vorzubeugen, halten es die Industrie- und Handelskammern für nötig, in die allgemeinen Finanzierungsaussagen des § 10 des Gesetzentwurfes die Feststellung aufzunehmen, daß auch Fahrgeldeinnahmen und Eigenmittel der Aufgabenträger zur Finanzierung des ÖPNV beitragen.

Zu 11.: Welche Möglichkeiten für die Beteiligung von Fahrgästen und ihren Organisationen sollten gesetzlich verankert werden?

Die Industrie- und Handelskammern würden es begrüßen, wenn in § 9 des Gesetzes auch die verpflichtende Mitwirkung der Industrie- und Handelskammern als Gesamtvertretung der gewerblichen Wirtschaft und der Fachverbände des Personenverkehrs als Vertreter potentieller Konkurrenten zu den vorhandenen Unternehmern bei der Aufstellung der Nahverkehrspläne im Regionalisierungsgesetz dieses Landes vorgeschrieben werden würde. Die vorgesehene Gesetzesbestimmung, ausschließlich die "vorhandenen Unternehmer" bei der Aufstellung der Nahverkehrspläne verpflichtend mitwirken zu lassen, ist vor dem Hintergrund der angestrebten Regionalisierung und unter Berücksichtigung der Vorgaben der einschlägigen EG-Verordnung unseres Erachtens wettbewerbswidrig. Dadurch erhalten die vorhandenen Unternehmer stärkere Einflußmöglich-

keiten auf die künftige Nahverkehrsgestaltung als potentielle Wettbewerber. Eine solche Bevorzugung kann nicht im Sinne der Aufgabenträger des ÖPNV sein. Auch in § 8 Abs. 3 PBefG steht, daß der Nahverkehrsplan nicht zur Ungleichbehandlung von Unternehmern führen darf.

Zu 12.: Welche Vorkehrungen müssen Bund und Länder in den nächsten Jahren treffen, um im Schienenverkehr die Entwicklung eines "echten" Marktes sicherzustellen?

Um das Ziel eines echten Marktes im Schienenverkehr zu erreichen, dürfen vor allem die Barrieren für den Zugang zur Nutzung des Schienennetzes nicht zu hoch angesetzt werden. Darauf sollten Bund und Länder hinwirken. Das ist in erster Linie über die Zulassungsvoraussetzungen für Eisenbahnverkehrsbetriebe und über realistische und marktgerecht differenzierte Preise für die Nutzung der Schienenstrecken zu erreichen.

Zu 13.: Welche Mindest-Anforderungen sollten an den Nahverkehrsplan gestellt werden?

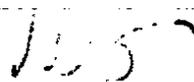
Welche im Gesetzentwurf vorgesehene Anforderungen sind nach ihrer Auffassung überflüssig?

In dem vorliegenden Gesetzentwurf der Landesregierung sind die wichtigsten Mindestanforderungen für die Aufstellung eines Nahverkehrsplans angesprochen. Aus Sicht der Industrie- und Handelskammern ist es darüberhinaus zweckmäßig, in Nahverkehrspläne auch Aussagen zur Verknüpfung der Verkehrsträger (P + R-Konzepte) und zur Zu- und Abbringerfunktion des SPNV für den Personenfernverkehr auf der Schiene gesetzlich einzufordern.

Wuppertal, 14.11.1994



Ass. Crone-Erdmann
Hauptgeschäftsführer der
Vereinigung der Industrie-
und Handelskammern
in Nordrhein-Westfalen



Dipl.-Volkswirt Beer
Geschäftsführer der Industrie-
und Handelskammer
Wuppertal - Solingen - Remscheid
(Federführer für Stadt- und
Regionalverkehr)