

Abt. Wirtschaft und Arbeitsmarkt  
Dr. Nicola Hirsch

Postfach 10 19 55    Tel.:    02 11 / 36 83 - 113  
40010 Düsseldorf    Fax:    02 11 / 36 83 - 159



Düsseldorf, den 24. November 1994

## STELLUNGNAHME

des nordrhein-westfälischen DGB zur  
öffentlichen Anhörung des Verkehrsausschusses  
des nordrhein-westfälischen Landtages  
zum Regionalisierungs- und ÖPNV-Gesetz  
25. November 1994

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
11. WAHLPERIODE

**ZUSCHRIFT**  
**11/3727**

## 1. Zielvorstellungen

Mit einem Regionalisierungs- und ÖPNV-Gesetz muß aus Sicht des nordrhein-westfälischen DGB das Ziel verfolgt werden, Mobilitätsbedürfnisse auf umweltverträgliche und menschengerechte Art und Weise erfüllen zu helfen und Verkehrsstrukturen insbesondere der öffentlichen Verkehre zu verbessern. Eine bedarfs- und problemgerechte Verkehrsinfrastruktur zählt zu den wichtigsten wirtschaftlichen Standortfaktoren, da sowohl die Betriebe und Verwaltungen einen staufreien Transport ihrer Produkte als auch die BürgerInnen eine relativ streßfreie Erreichbarkeit ihrer Arbeits- und Freizeitstätten einfordern. Die bisher übliche Anpassungsplanung im Verkehrsbereich hat zu einem unreflektierten Ausbau der Straßeninfrastruktur geführt. Negative Entwicklungen für das Individuum, die menschliche Gemeinschaft sowie die Umwelt sind die nicht mehr länger akzeptablen Folgen, da mittlerweile die Kfz-Abgase als Hauptverursacher der von vielen beklagten Luftverschmutzung anzusehen sind, die verkehrsbedingten Lärmbelastungen zu Kreislauf- und Herzerkrankungen führen und da der enorm hohe Flächenbedarf für parkende und fahrende Kfz die Aufenthalts- und Erholungsqualität unserer Städte erheblich mindert. Auch die Wirtschaft in den verkehrsbelasteten Gebieten NRW's leidet unter staubedingten An- und Ablieferungsproblemen.

Die Verkehrsgesetze des Landes Nordrhein-Westfalen müssen angesichts dieser Erfordernisse auf die Vermeidungs-, Verlagerungs- und Optimierungspotentiale der (angemeldeten) Mobilitätsbedarfe ausgerichtet sein. Der nordrhein-westfälische DGB hat in der Vergangenheit schon mehrfach darauf hingewiesen, daß angesichts der Nutzungsstrukturen privater PKW - 60 % aller PKW-Fahrten überwinden Distanzen von lediglich 5 km - ein erhebliches Umsteigepotential vom Auto auf Bahn, Bus, Zug, Fahrrad und z. T. auch Fußgängerverkehr vorhanden ist. Das hier zu diskutierende Regionalisierungs- und ÖPNV-Gesetz hat demnach die Zielsetzung zu verfolgen, die Attraktivität der öffentlichen Nahverkehrsstrukturen so zu steigern, daß den ArbeitnehmerInnen und Bürgerinnen der von ihnen selbst sowie von vielen EntscheidungsträgerInnen gewünschte stärkere PKW-Verzicht auch zumutbar ist.

Vor diesem Hintergrund erscheint der Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 11/7847) als unzureichend. Der DGB-NRW beurteilt zwar die Festlegung des ÖPNV als Aufgabe der Daseinsvorsorge sowie die Vorgabe, den ÖPNV attraktiver zu gestalten, als positive Ansätze. Insgesamt jedoch bleibt zu kritisieren, daß sich der Gesetzentwurf überwiegend nur als Regelungswerk zur Weiterleitung der von der Bundesregierung bereitgestellten Regionalisierungsmittel begreifen läßt, Gestaltungsansätze zur Steuerung der nordrhein-westfälischen Verkehrsverhältnisse finden sich selten. Diese werden zudem durch die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe sowie durch eine einschränkende

Wortwahl weitgehend abgeschwächt. Dies gilt z. B. für die Einschränkung der Vorrangpolitik durch die Worte "soweit wie möglich" (§ 2 Abs. 1) und "angemessene Bedienung" (§ 2 Abs. 3). Auch die Festlegung des Schienenverkehrs als "Grundnetz" (§ 2 Abs. 2 und Abs. 5) und "Hauptfunktion" (§ 2 Abs. 4) sagt nichts über die Qualität und Quantität des Angebotes aus. Auch ein einmal täglich verkehrender Zug trägt die Hauptfunktion des örtlichen Personennahverkehrs, wenn Busse als Ergänzung noch seltener fahren.

Aus Sicht des nordrhein-westfälischen DGB werden im Interesse des auch von der Landesregierung formulierten Zieles einer ÖPNV-Attraktivitätssteigerung folgende Änderungen angemahnt.

## 2. Mindeststandards und Pflichtaufgabe

Angesichts der zunehmenden Bedeutung von attraktiven ÖPNV-Strukturen (s.o.) bleibt der nordrhein-westfälische DGB bei seiner Forderung, daß das Regionalisierungsgesetz Mindeststandards zu normieren hat. Aus ökonomischen, ökologischen und sozialen Gründen ist eine rasche und deutliche Attraktivitätssteigerung bei den Verkehrsträgern des ÖPNV, die im Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 11/7847) zutreffend umfassend definiert wurden (vgl. § 1), dringend geboten. Der ÖPNV wird nur dann in nennenswertem Umfang eine akzeptable Alternative für Pkw-UmsteigerInnen werden und bleiben können, wenn den Aufgabenträgern Ausbau- und Unterhaltungsstandards vorgegeben werden. Anderenfalls steht zu befürchten, daß mancherorts leere Haushaltskassen sowie kommunalpolitische Besonderheiten in einem unerwünschten Maße das Angebot an Bussen und Bahnen determinieren werden. Dies würde zudem bedeuten, daß die Landesregierung ihrer Aufgabe, gleichwertige Lebensbedingungen in den verschiedenen Regionen Nordrhein-Westfalens herzustellen, nicht gerecht werden würde.

Es wird insbesondere die Vorgabe folgender Standards erwartet:

- Bedienungsstandards (Betriebszeiten, Netzdichte, Taktfolge, Anschluß-, Übergangssicherheit beim Umsteigen);
- technische Standards (Einheitsfahrzeuge, Alter der Fahrzeuge, Ausstattungskomfort, Niederflurbauweise, kundenfreundliche Automaten);
- Umweltstandards (Rußfilter, Lärmkapselung, emissions- und energiemindernde Antriebsarten);

- Servicestandards (Information, Kundensicherheit, Ausstattung der Haltestellen, landeseinheitliche Tarifstruktur und Tarifgebietsgestaltung nach dem Motto: Verbundgrenze darf keine Tarifgrenze sein);
- Vermeidung und Abbau von konkurrierenden Parallelverkehren;
- Qualitätsstandards bei Fahrpersonal (Ausbildungsstandards, fest sozialversicherungspflichtig beschäftigtes Personal in ausreichender Menge, Anwendung der Tarifverträge);
- Berücksichtigung spezieller Bedürfnisse besonderer Bevölkerungsgruppen (z.B. Behinderte, SeniorInnen, Frauen, Jugendliche).

Der DGB-NRW hat in seinem Anforderungspapier vom 30. März 1994 diese Mindeststandards ausführlicher dargestellt. Darüber hinaus bleibt zu prüfen, inwiefern eine Verpflichtung der Aufgabenträger, die EU-Norm ISO 9000 zu erfüllen, dazu beitragen könnte, der hier beschriebenen Anforderung gerecht zu werden.

Die Tatsache, daß im Gesetzesentwurf der Landesregierung auf die Vorgabe von Mindeststandards verzichtet wurde, wiegt umso schwerer, als die Aufgabe, ÖPNV zu betreiben, als "freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe" (§ 3 Abs. 1, Satz 2) normiert werden soll (s.u.). Der DGB-NRW fordert die Normierung der Aufgabenstellung als pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe. Dies geschieht vor dem Hintergrund der Relevanz von attraktiven ÖPNV-Strukturen (s.o.) und angesichts der kommunalen Haushaltslagen, die dazu führen werden, daß die Kommunen zukünftig ihre Leistungen immer deutlicher auf Pflichtaufgaben beschränken werden. Die Bereitstellung notwendiger Finanzmittel muß in diesem Fall jedoch hinzutreten (s.u.)

### 3. Aufgabenträger und Zweckverbände

Die Bestimmung der Kreise und kreisfreien Städte, in Ausnahmefällen der nicht kreisangehörigen Gemeinden, als Aufgabenträger sowie die Verpflichtung, einen Zweckverband zu gründen, dem jedoch nur die Betreibung des SPNV verpflichtend vorgegeben wird (vgl. § 5 Abs. 3), wird als nicht problemgerechte Vorgabe im Gesetzesentwurf der Landesregierung kritisiert. Verkehrswissenschaftliche Untersuchungen weisen schon seit geraumer Zeit darauf hin, daß eine Attraktivitätssteigerung des ÖPNV u.a. bedingt, daß lokal, mancherorts sogar regional übergreifende, einheitliche Angebotsstrukturen geschaffen werden.

Dies betrifft die Ausstattungsstandards der Busse und Bahnen, den Kundenservice, die Fahrplangestaltung sowie die Ticket- und Preisgestaltung gleichermaßen.

Die im Gesetzesentwurf der Landesregierung festgelegte Bestimmung der kleinräumigen Einheiten Kreis bzw. kreisfreie Stadt als Aufgabenträger sowie die Bestimmung, daß der Zweckverband lediglich auf "die Bildung eines Gemeinschaftstarifs und einheitlicher Beförderungsbedingungen sowie auf ein koordiniertes Verkehrsangebot im ÖPNV hinzuwirken" hat (vgl. § 5 Abs. 3), wird oftmals bedingt durch die Konzentration von kommunalpolitischen AkteurlInnen auf ihre räumlichen Zuständigkeitsgrenzen eine Zersplitterung des ÖPNV-Angebotes zur Folge haben, die dem Ziel, den ÖPNV durch einheitliche Strukturen attraktiver gestalten zu wollen, eindeutig widerspricht.

Daher bleibt der nordrhein-westfälische DGB bei seiner Forderung, daß die Zweckverbände für die Planung, Organisation und Gestaltung des gesamten ÖPNV-Angebotes zuständig sein müssen. Allenfalls rein örtliche Verkehre können in lokale Verantwortung gegeben werden, wobei jedoch eine enge Abstimmung mit dem zuständigen Zweckverband verbindlich vorgeschrieben werden muß. Sobald jedoch überörtliche Verkehrsbeziehungen tangiert werden, muß der Kreis bzw. die kreisfreie Stadt bzw. die Gemeinde zur Koordination mit dem Zweckverband verpflichtet werden.

Diese Zweckverbände bedienen sich bei der Durchführung ihrer Aufgaben der Verbundgesellschaften sowie der kommunalen Verkehrsunternehmen bzw. Drittanbietern.

Der Gesetzgeber hat die Zweckverbände zur Ausgestaltung eines einheitlichen und abgestimmten Angebotes in den Fällen zu verpflichten, in denen über die Grenzen des Verbandes bzw. des Landes Nordrhein-Westfalen hinausreichende Verkehrsstrukturen zur Realisierung oben genannter Zielvorstellungen notwendig sind.

#### **4. Förderung einzelner Verkehrsträger des ÖPNV**

Unter den gegenwärtigen verkehrsstrukturellen Rahmenbedingungen müssen die als besonders leistungsfähig und kundenfreundlich geltenden Verkehrsträger eine gezielte Förderung erfahren. Dies gilt insbesondere für die schienengebundenen öffentlichen Verkehrsträger. In diesem Zusammenhang wird die in § 11 Abs. 2 des Gesetzesentwurfes der Landesregierung eröffnete Möglichkeit kritisiert, ab 1998 Zuschüsse für den Schienenpersonennahverkehr auch für Ersatzverkehre verwenden zu können. Dies wird in der Regel der Ersatz von Zug- durch Busverbindungen sein, da Busse aufgrund der staatlichen Finanzierung von Straßen (Bau und Unterhalt) lediglich ihre fahrzeugbedingten Betriebskosten tra-

gen müssen. Schienengebundene öffentliche Verkehrsmittel müssen eigenständig für ihre Fahrwegkosten aufkommen.

Vor diesem Hintergrund steht zu befürchten, daß die genannte Norm zu einer Vermehrung des im Vergleich zu Zügen kundenunfreundlicheren und umweltschädlicheren Busverkehrs führen wird. Notwendig sind statt dessen gezielte Fördermaßnahmen für Bahnverkehre. Die Ersetzung von auch perspektivisch unrentablen Bahnstrecken durch Busverkehre muß auf sorgsam zu prüfende Ausnahmefälle beschränkt werden.

Darüber hinaus hat der Gesetzgeber Kriterien für die oftmals zu treffende Bevorzugung einzelner Verkehrsträger des ÖPNV vorzugeben. Aufgrund der unterschiedlichen Einsatzcharakteristika der verschiedenen ÖPNV-Verkehrsträger sind u. a. folgende Kriterien vorzugeben:

- Fahrgastpräferenzen,
- Lärm- und Abgasemissionen,
- Transportkapazitäten (u.a. im Hinblick auf Gewinnung von Neukunden),
- Fahrkomfort,
- fahrplangenaue und zeitminimierende Bedienung,
- geographische und topographische Begebenheiten,
- Potential zur Gewinnung von PKW-UmsteigerInnen.

Der Aufgabenträger hat diese Entscheidung vorzunehmen.

Angesichts der extrem hohen Straßennutzungsfrequenzen in Ballungsgebieten kann die Anwendung dieser Entscheidungskriterien dort zu einer Vorrangstelle für Straßenbahnen und Züge führen, während insbesondere in der Peripherie und in der Fläche straßenbetriebene Fahrzeuge wie Busse (oder auch Sammelbusse bzw. Kleinbusse) bevorzugt werden könnten.

In dem ÖPNV-Gesetz sollte ferner die Verpflichtung normiert werden, dem öffentlichen Personennahverkehr Vorrang vor dem motorisierten Individualverkehr (z.B. durch eigene Busspuren oder Gleiskörper, Ampel-Vorrangschaltungen u.ä.) einzuräumen.

## 5. ÖPNV-Bedarfs- und Ausbauplan

Der DGB begrüßt die Festlegung, daß die Landesregierung alle fünf Jahre einen ÖPNV-Bedarfs- und -Ausbauplan vorzulegen hat (vgl. § 7, Gesetzentwurf der Landesregierung).

Allerdings muß diesen Plänen der Status eines Landesgesetzes zugewiesen werden, um den verpflichtenden Charakter zur Umsetzung der genannten verkehrspolitischen Ziele zu erhöhen und damit auch den Aufgabenträgern, den Betrieben und Verwaltungen sowie den BürgerInnen die für die Änderung ihrer Verhaltensweisen und Planungen sowie für Investitionstätigkeiten erforderliche Sicherheit zu gewährleisten.

Bei der Erhebung des Bedarfs darf keine Konzentration auf die Feststellung der zu einem bestimmten Stichtag erfolgten tatsächlichen Nutzungsstrukturen erfolgen. Darüber hinaus sind auch Nutzerpotentiale zu berücksichtigen, die durch verbesserte Angebote erschlossen werden können.

Dieses ÖPNV-Landesgesetz hat auch die Zielsetzung der Vereinheitlichung des ÖPNV-Angebotes über die räumlichen Grenzen der Aufgabenträger hinaus aufzunehmen.

Zu kritisieren bleibt die Bestimmung im Gesetzentwurf der Landesregierung in § 7 Abs. 1, nach der die "Belange des Umweltschutzes und des Städtebaus" lediglich zu berücksichtigen sind. Deren Belange sind vielmehr als bestimmende Entwicklungskriterien der Verkehrsinfrastrukturen anzusehen.

## 6. Nahverkehrsplan

Der nordrhein-westfälische DGB begrüßt die im Gesetzentwurf der Landesregierung enthaltene Verpflichtung für die Aufgabenträger (Zweckverbände), Nahverkehrspläne aufzustellen.

Aber auch die Aufgabenträger müssen verpflichtet werden, die Ziele des Umweltschutzes, des Städtebaus sowie des ÖPNV-Entwicklungsgesetzes des Landes umzusetzen.

Die im Gesetzentwurf der Landesregierung vorgegebenen Inhalte für die Nahverkehrspläne werden als zu grob und wenig detailliert kritisiert, so daß sich aus Sicht des DGB-NRW weniger die Notwendigkeit zur Streichung von Anforderungen als vielmehr zu deren Erweiterung ergibt. Insbesondere ist eine Verpflichtung zur Umsetzung von qualifizierten Mindeststandards vorzusehen (vgl. hierzu das ausführliche Anforderungsprofil des DGB vom 30. März 1994). Wenn die Landesregierung darauf verzichtet, Mindeststandards als Bestandteil der Allgemeinen Regelungen vorzugeben (s.o.), so müssen mindestens für die Erstellung und Umsetzung von Nahverkehrsplänen qualifizierte Standards normiert werden. Dies gilt angesichts der auch vom nordrhein-westfälischen Minister für Arbeit, Gesundheit

und Soziales beklagten unternehmerischen Strategien des Sozial- und Lohndumpings u. a. für Qualitätsstandards beim Fahrpersonal (Ausbildungsstandard, fest sozialversicherungspflichtig beschäftigtes Personal in ausreichender Anzahl, Anwendung der Tarifverträge).

Örtliche Nahverkehrspläne haben sich an den regionalen Plänen der Zweckverbände zu orientieren, denen wiederum das ÖPNV-Landesgesetz als Rahmenvorgabe dienen muß.

## **7. Beteiligung von Fahrgästen und ihren Organisationen**

Im Hinblick auf das Verfahren zur Aufstellung der Nahverkehrspläne fordert der nordrhein-westfälische DGB weiterhin die Verpflichtung zur Beteiligung sog. Dritter wie von der Verbraucher-Zentrale, von Fahrgast-Verbänden, von Behindertenverbänden und vom DGB sowie seiner Mitgliedsgewerkschaften GdED und ÖTV. In der wirtschaftspolitischen Debatte um unternehmerische Strategien zur Verbesserung der Konkurrenzsituation und des Services wird zwischenzeitlich die Einbeziehung von Beschäftigten und Kunden als überlebensnotwendiger Handlungsansatz betont. Auch die Aufgabenträger des ÖPNV müssen daher Organisationen, die Fahrgäste und Beschäftigte repräsentieren, in ihre Planungen einbeziehen.

## **8. Finanzen**

Die Bereitstellung sowie die Aufteilung der Finanzmittel haben sich grundsätzlich an dem Ziel zu orientieren, einen attraktiven ÖPNV zu ökologischen, sozialverträglichen und ökonomischen Bedingungen zu gestalten. Der Finanzbedarf sowie die Bemessungsgrundlage sind daher mit den Nahverkehrsplänen, dem ÖPNV-Entwicklungsgesetz des Landes und dem Landesentwicklungsplan 1994 abzustimmen und zu dynamisieren. Kritisiert wird die enge Koppelung der finanziellen Zuschüsse an die Haushaltsansätze der Landes- wie Bundesregierung, da hierdurch nicht erkennbar wird, wie die Landesregierung die zur erklärten Attraktivitätssteigerung notwendigen Finanzmittel (inkl. Landesmittel) gesetzlich abgesichert und dynamisiert bereitstellen will.

Es ist weiterhin davon auszugehen, daß ein den oben beschriebenen Zielen verpflichteter ÖPNV nicht kostendeckend zu betreiben sein wird, da die Ticketpreisstruktur nach ökologischen wie sozialen Kriterien gestaltet werden muß. Die Realisierung einer ÖPNV-Vor-

rangpolitik erfordert daher eine offensive und langfristige Finanzplanung. Die vom Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr NRW angekündigten Finanzmittel werden wahrscheinlich nicht ausreichen, um die entstehenden Defizite auszugleichen und die notwendigen Ausbau- und Erweiterungsmaßnahmen durchzuführen. Angesichts defizitärer Haushalte in vielen Kommunen kann auch nicht erwartet werden, daß die Aufgabenträger ihrerseits Finanzmittel in nennenswertem Umfang bereitstellen.

Daher fordert der nordrhein-westfälische DGB das für die Gestaltung der Verkehrsstrukturen zuständige Ministerium auf, gemeinsam mit den Aufgabenträgern nach Möglichkeiten zur Erschließung von zusätzlichen, zweckgebundenen Finanzquellen nachzudenken. Beispielsweise könnte die angedachte Innenstadt-Zufahrtsgebühr durch die Verpflichtung zum Kauf eines ÖPNV-Tickets abgedeckt oder aber ihre zweckgebundene Verwendung für den ÖPNV-Ausbau vorgesehen werden. Ferner wird erwartet, daß auch die Landesregierung Mittel aus dem Landeshaushalt insbesondere zur Bezuschussung der Infrastrukturvorhaltekosten dauerhaft bereitstellt.

Sollten keine zusätzlichen Finanzmittel bereitgestellt werden, so steht zu befürchten, daß Busse und Bahnen in ihrem Angebot zunehmend ausgedünnt werden. Folge wäre ein Rückgang der Fahrgastzahlen und eine Zunahme des motorisierten Individualverkehrs. Mangels unzureichender Rahmenbedingungen würden dann die positiv formulierten verkehrspolitischen Ziele der Landesregierung zur Landesentwicklung nicht umgesetzt werden können und dadurch den Status der "leeren Worthülsen" erhalten.