

Städtetag Nordrhein-Westfalen
Landkreistag Nordrhein-Westfalen
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

Arbeitsgemeinschaft
der kommunalen Spitzenverbände
Nordrhein-Westfalen

Arbeitsgem. komm. Spitzenverbände NW · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

An den
Vorsitzenden
des Verkehrsausschusses
des Landtages Nordrhein-Westfalen
Herrn Manfred Hemmer, MdL
Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf

per E-Mail: manfred.hemmer@landtag.nrw.de



Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

05.11.2004/bes/mir

Telefon (02 21) 37 71-0
Durchwahl 37 71-1 23
Telefax (02 21) 37 71-1 80
E-Mail oliver.mietzsch@staedtetag.de

Bearbeitet von
Oliver Mietzsch

Aktenzeichen
66.05.09 N

**Schriftliche Anhörung zum Gesetzentwurf der Landesregierung (Drucksache 13/5927)
„Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Nord-
rhein-Westfalen (ÖPNVG NRW)“**

Sehr geehrter Herr Hemmer,

vielen Dank für die Übersendung des Gesetzentwurfes der Landesregierung für ein „Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW)“, Landtagsdrucksache 13/5927, vom 10. September 2004.

Gerne nehmen wir die Gelegenheit wahr, aus Anlass der schriftlichen Landtagsanhörung Ihnen unsere Position zu diesem Gesetzentwurf darzulegen.

An dieser Stelle erlauben wir uns zudem den Hinweis, dass das Land bereits Anfang diesen Jahres massiv in den Handlungsspielraum der kommunalen Aufgabenträger des allgemeinen ÖPNV eingegriffen hat, indem die Aufgabenträgerpauschale von 500.000 € pro Jahr auf 150.000 € jährlich gekürzt wurde. Die gegenwärtig ebenfalls vorbereitete Änderung der Verwaltungsvorschriften (VV) zum ÖPNVG NRW würde für die Aufgabenträger weitere Einschnitte hinsichtlich der ÖPNV-Infrastrukturförderung mit sich bringen, die in ihrer Gesamtheit einem Paradigmenwechsel in der ÖPNV-Förderpolitik des Landes nahe kommen. Die Entscheidung, ob eine solcher Wandel in der Verkehrspolitik seitens des Landes wirklich gewollt ist, sollte nach eingehender Beratung der finanziellen und politischen Tragweite dem Parlament vorbehalten bleiben.

Vor diesem Hintergrund bitten wir Sie eindringlich, sich bei den Beratungen im Landtag für die Sicherung und Stärkung der gewachsenen kommunalen Selbstverwaltungsstrukturen im ÖPNV einzusetzen und weitere Einschnitte bei der ÖPNV-Investitionsförderung nicht zuzulassen.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Folkert Kiepe

Anlage

- Stellungnahme der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW) vom 26.07.2004

Städtetag Nordrhein-Westfalen
Landkreistag Nordrhein-Westfalen
Städte- und Gemeindebund Nordrhein-Westfalen

**Arbeitsgemeinschaft
der kommunalen Spitzenverbände
Nordrhein-Westfalen**

Arbeitsgem. komm. Spitzenverbände NW · Postfach 51 06 20 · 50942 Köln

Marienburg
Lindenallee 13 - 17
50968 Köln

05.11.2004/mlr

Telefon (02 21) 37 71-0
Durchwahl 37 71-282
Telefax (02 21) 37 71-128

E-Mail
oliver.mietzsch@staedtetag.de

Bearbeitet von

Oliver Mietzsch, ST
Dr. Marco Kuhn, LKT
Roland Thomas, StGB

Aktenzeichen
66.05.09 N

**Stellungnahme
der Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen
aus Anlass der schriftlichen Anhörung
des Verkehrsausschusses des Landtages Nordrhein-Westfalen
zum Gesetzesentwurf der Landesregierung (Drucksache 13/5927)
„Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr
in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW)“**

1. Vorbemerkungen

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen vertritt sowohl die Aufgabenträger des (straßengebundenen) ÖPNV als auch des SPNV, die zur gemeinsamen Aufgabenwahrnehmung Zweckverbände gebildet haben.

Die Absicht des Landes, dem Aspekt der Qualität bzw. dessen Sicherung im Nahverkehr ein größeres Gewicht zu verleihen, ist aus unserer Sicht grundsätzlich zu begrüßen. Gleichwohl erscheinen Anlass und Inhalt der vorgeschlagenen Änderung des ÖPNVG NRW eher zufällig und entsprechen nicht den aktuellen Notwendigkeiten, die eine Änderung des Gesetzes aus unserer Sicht erforderlich machten.

Vor dem Hintergrund der europarechtlichen Diskussion um eine Novellierung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 und dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 24.07.2003 zur Zulässigkeit der öffentlichen Finanzierungspraxis im deutschen ÖPNV besteht unseres Erachtens ein vordringlicher Handlungsbedarf, das ÖPNVG NRW entsprechend anzupassen. Als Beispiel hierfür könnte die kürzlich erfolgte Novellierung des brandenburgischen Nahverkehrsgesetzes dienen, die sich u. a. dadurch auszeichnet, dass den Aufgabenträgern im Wege einer Bündelung der Fördermittel grundsätzlich

die gesamte Finanzierungsverantwortung für den ÖPNV übertragen worden ist (Zusammenführung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung).

Umso unverständlicher sind daher unseres Erachtens die im Zuge des Haushaltsbegleitgesetzes 2004/2005 vom 27.01.2004 vorgenommenen Kürzungen bei der finanziellen Ausstattung der Aufgabenträger und hier insbesondere der ÖPNV-Aufgabenträger. Stattdessen sollten den Aufgabenträgern mehr Entscheidungskompetenzen und entsprechend des vor allem durch europarechtliche Entwicklungen beeinflussten Aufgabenzuwachses auch eine angemessene höhere Kostenerstattung über die Aufgabenträgerpauschale (§ 14) gewährt werden.

Seit Inkrafttreten des Regionalisierungsgesetzes Nordrhein-Westfalen bzw. heute des ÖPNVG NRW im Jahre 1995 besteht der Mangel, dass die Begriffe „SPNV“ und „ÖPNV“ nicht differenziert im Gesetz behandelt, sondern synonym verwendet werden. Von daher sind Ausführungen, die sich nur auf den SPNV beziehen, nicht immer zweifelsfrei als solche erkennbar bzw. ergeben sich, wenn synonym der Begriff ÖPNV verwendet wird, unter Umständen unmittelbare Bindungswirkungen bzw. „Unschärfen“ für den Bereich des ÖPNV. Dieser Mangel sollte bei einer neuerlichen Novellierung „geheilt“ werden. Einige der nachstehenden Bemerkungen zu einzelnen Regelungsvorschlägen beziehen sich auf die undifferenzierte Verwendung der Begriffe „SPNV“ und „ÖPNV“ und verlören ggf. insofern ihre Berechtigung, als der Gesetzgeber eine klare Unterscheidung der Begrifflichkeiten mit entsprechender Zuordnung der rechtlichen Verpflichtungen vornähme.

Außerdem darf nicht unberücksichtigt bleiben, dass im Falle der Vereinbarung höherer Qualitätsstandards durch die Zweckverbände, und sei es auch nur für den Bereich des SPNV, mit einer entsprechend höheren Leistungsvergütung zu rechnen ist. Dies darf allerdings für die Mitgliedskommunen der Zweckverbände nicht zu einer Erhöhung ihrer SPNV-Umlage führen.

2. Bemerkungen zu einzelnen Regelungsvorschlägen

- zu § 2 Abs. 3:

Die Definition der „angemessenen Verkehrsbedienung“ erhält eine zentrale Bedeutung in der Gesetzesnovellierung. Es wird auch in anderen Vorschriften immer wieder darauf verwiesen, vgl. § 14 Abs. 3 (neu). Dies ist bereits grundsätzlich fragwürdig, weil die Angemessenheit von Bedienungsangeboten von Ort zu Ort und Region zu Region unterschiedlich zu bewerten ist und auch aus dem Regionalisierungsgedanken heraus der Abwägung der Aufgabenträger überlassen werden sollte. Die hier konkret vorgenommene Definition ist zudem auch deshalb angreifbar, weil sie Ausschlusscharakter hat und wenig dynamisch ist. In fünf oder 10 Jahren können ganz andere Lösungen angemessen sein als zur Zeit. Die Definition konzentriert sich auf die „Bedürfnisse“ (schon dies ist im Zusammenhang mit der Angemessenheit juristisch bedenklich) der Fahrgäste, bezogen auf die mit der Novellierung angestrebte Pünktlichkeit und Anschlussicherheit. Anderweitige Belange, die unter dem Gesichtspunkt der Angemessenheit zu berücksichtigen sind, fallen nicht in diese Definition, z. B. Abbau von Zugangsbarrieren für in der Mobilität Eingeschränkte und die Grundsätze der sparsamen und wirtschaftlichen Haushaltsführung der Kommunen. Offen ist schließlich, welche Rechtspflichten – so die entsprechende Begründung des Gesetzentwurfs – auf der Grundlage der „angemessenen Verkehrsbedienung“ durch Anschlussänderungen begründet werden.

Angesichts dessen sollte darauf verzichtet werden, den Rechtsbegriff der „Angemessenheit“ näher definieren zu wollen. Er kann nur im konkreten Einzelfall ausgefüllt werden.

Sollte gleichwohl daran festgehalten werden, erweiterte Anforderungen an die „angemessene Verkehrsbedienung“ im ÖPNV (wird hier offensichtlich verstanden als gesamter Nahverkehr) zu stellen, müsste eine zusätzliche Finanzierung dieser Anforderungen sichergestellt werden. Andernfalls wäre die im Vorblatt unter F (Auswirkungen auf die Gemeinden) getroffene Feststellung, dass die vorgeschlagene Gesetzesänderung keine (finanziellen) Auswirkungen für die Kommunen hätte, nicht zutreffend. Da durch die Vorgabe von Qualitätsstandards somit zusätzliche Kosten auf die kommunalen Aufgabenträger zukämen, bedarf es hier einer entsprechenden finanziellen Kompensation. Dies gilt auch für die durch die Qualitätsstandards verursachten zusätzlichen Kosten bei der ÖPNV-Infrastruktur und beim ÖPNV-Betrieb, sodass unseres Erachtens auch eine Aufstockung der ÖPNV-Fahrzeugförderung nach § 13 ÖPNVG NRW erforderlich wäre.

- zu § 5 Abs. 3:

Hier soll den Zweckverbänden eine zusätzliche Kompetenz und Verpflichtung auferlegt werden, indem sie auf eine Stärkung der Kundenrechte im ÖPNV durch Aufnahme von entsprechenden Regelungen in den Tarifbedingungen des Gemeinschaftstarifs hinwirken sollen.

Eine solche Stärkung der Kundenrechte, gegen die für sich betrachtet nichts einzuwenden ist, muss allerdings wirtschaftlich vertretbar sein. Dabei ist zu beachten, dass im Zuge einer Verbesserung der Fahrgastrechte auf der Grundlage der Tarifbestimmungen des Gemeinschaftstarifs auch Leistungsstörungen im allgemeinen ÖPNV einbezogen werden, da der Gemeinschaftstarif nicht nur den SPNV umfasst. Unter diesem Gesichtspunkt muss insgesamt eine den zusätzlichen Anforderungen genügende Finanzausstattung der Aufgabenträger mit Bundes- und Landesmitteln sichergestellt sein.

- zu § 6 Abs. 1:

Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen begrüßt ausdrücklich, dass die Landesregierung in § 6 Abs. 1 Satz 2 von der im Referententwurf vorgesehenen koordinierenden Funktion der Agentur Nahverkehr insofern Abstand nimmt, als die Agentur Nahverkehr nunmehr „den Aufgabenträgern Vorschläge zur Definition und Fortentwicklung der Qualitätsmerkmale nach § 2 Abs. 3 Satz 1 und eines Qualitäts- und Beschwerdemanagements für den ÖPNV ...“ unterbreiten soll. Diese Klarstellung verstehen wir dahingehend, dass das Land seinen unmittelbaren Zugriff nicht auf die SPNV-Zweckverbände und die kommunalen Aufgabenträger des straßengebundenen ÖPNV ausdehnt.

Eine solche Zentralisierung widerspräche zum Einen der historisch gewachsenen und sich in der Praxis bewährenden Regionalisierung und Kommunalisierung des Schienenpersonennahverkehrs. Zum Anderen sind die Aufgabenträger des straßengebundenen ÖPNV in der Agentur Nahverkehr überhaupt nicht vertreten, sodass sie insofern keinerlei Möglichkeit zur Mitwirkung einer Definition und Fortentwicklung der allgemeinen Anforderungen an die Merkmale einer angemessenen Verkehrsbedienung für den ÖPNV gem. § 2 Abs. 3 Satz 1 ÖPNVG NRW hätten. Es würde sowohl dem Subsidiaritätsprinzip als auch der bislang vereinbarten Aufgabenteilung zwischen den Aufgabenträgern im SPNV und ÖPNV

widersprechen, wenn eine Agentur Nahverkehr, in der die Kommunen nicht vertreten sind, dafür Definitionen vornehmen und Standards festsetzen würde.

- zu § 8 Abs. 3:

Unter den o. g. Voraussetzungen bestehen keine Bedenken, dass im Gesetz konkret festgelegt werden soll, dass die Aufgabenträger im Nahverkehrsplan (selbst) die „angemessene“ Verkehrsbedienung konkret definieren. Hier gilt allerdings der oben bereits erwähnte Vorbehalt des § 3 Abs. 1, dass die Aufgabenträger dies im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe bestimmen.

- zu § 9 Abs. 4:

U. E. ist die beabsichtigte Anzeigepflicht für die Nahverkehrspläne gegenüber der Aufsichtsbehörde im Hinblick auf das in Art. 28 GG garantierte Selbstverwaltungsrecht der Kommunen rechtlich fragwürdig. Zudem würde hierdurch ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand ausgelöst, der schon deshalb unnötig wäre, weil im Zuge der sich abzeichnenden Liberalisierung der europäischen Nahverkehrsmärkte die im PBefG angelegte Dualität zwischen der gewerberechtlichen Linienverkehrsgenehmigung als öffentlichem Rechtsakt einerseits und der eigentlichen Verkehrsdurchführung infolge privatrechtlicher Vereinbarung zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen andererseits ohnehin ihre Berechtigung verliert.

Wenn der Aufgabenträger zukünftig auf der Grundlage des EuGH-Urteils vom 24. Juli 2003 in der Rechtssache „Altmark-Trans“ die Verantwortung für die beihilfenunschädliche Finanzierung des ÖPVN trägt, so kann dies bei der Prüfung der subjektiven Genehmigungsvoraussetzungen durch die Aufsichtsbehörden nicht außer Acht bleiben, wollen sich diese nicht am Ende noch dem Risiko von Amtshaftpflichtverletzungen aussetzen. Die Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände in Nordrhein-Westfalen plädiert vor diesem Hintergrund für eine grundlegende Überarbeitung des ÖPNVG NRW mit dem Ziel, den Aufgabenträgern entsprechend ihrer finanziellen Verpflichtungen eine größere Verantwortung für den ÖPNV zu übertragen. Die Rolle der Genehmigungsbehörden sollte auf Rechtsaufsicht und Gefahrenabwehr beschränkt werden. Damit würde ein wirksamer Beitrag zur Verwaltungsvereinfachung sowie zum Bürokratieabbau geleistet.

- zu § 11 Abs. 6:

Die in § 11 Absatz 6 nach Satz 2 einzufügende Regelung, wonach Verkehrsverträge vor Ihrem Abschluss der Bewilligungsbehörde anzuzeigen und nach Vertragsabschluss vorzulegen sind, wäre mit dem Grundgedanken einer konsequenten Regionalisierung nicht vereinbar, würde unzulässig in Belange der in Zweckverbänden zusammengeschlossenen Kommunen eingreifen und damit die verfassungsrechtliche Garantie der kommunalen Selbstverwaltung verletzen.

Außerdem bezweifeln wir, dass die vorgeschlagene Regelung mit geltendem Vergaberecht zu vereinbaren wäre. Und schließlich sehen wir hierfür keine Notwendigkeit, es würde im Gegenteil nur eine weitere bürokratische Hürde aufgestellt.

Die zusätzlich ins Gesetz aufzunehmende Ermächtigung, dass Zweckverbände mit den Eisenbahninfrastrukturunternehmen unmittelbar Vereinbarungen abschließen können, wird demgegenüber grundsätzlich begrüßt. Es bestehen allerdings Zweifel, inwiefern die

Zweckverbände von dieser Möglichkeit aufgrund der Marktdurchdringung der Deutschen Bahn AG überhaupt sinnvoll Gebrauch machen können. Da die DB Netz nicht verpflichtet werden kann, Verkehrsverträge mit Sanktionen für Minderleistungen bei der Eisenbahninfrastruktur abzuschließen und die Finanzierung von SPNV-Investitionen unter dem Finanzierungsvorbehalt von Bund und Ländern stehen, sind hier Zweifel angebracht. Der Durchgriff von den Zweckverbänden auf die DB Netz AG wäre unseres Erachtens nur dann umsetzbar, wenn Bund und Länder sich finanziell verpflichteten, eine „angemessene Verkehrsinfrastruktur“ bereit zu stellen und dies im Bundesregionalisierungsgesetz bzw. Schienenwegeausbaugesetz regelten und absicherten.

Für eine unmittelbare Rechtsbeziehung der SPNV-Zweckverbände mit dem Eisenbahninfrastrukturbereich, der Stationen und Bahnhöfe umfasst, finden sich im Gesetzesentwurf trotz der verbalen Nennung in § 2 Abs. 3 keine definitiven Regelungen. Eine Qualitätssicherung der gesamten Reisekette sollte jedoch auch den Zustand und die Qualität der Stationen und Bahnhöfe unbedingt miteinbeziehen.

- zu § 14 Abs. 3:

Hier soll die Ermächtigung aufgenommen werden, dass das Land aus den Mitteln nach § 8 Abs. 2 des Regionalisierungsgesetzes des Bundes auch Zuwendungen zur Verbesserung der Qualität, der Sicherheit und des Services im Nahverkehr und Maßnahmen zur angemessenen Verkehrsbedienung fördern kann.

Die Erweiterung des Fördertatbestandes nach § 8 Abs. 2 Bundesregionalisierungsgesetz mag von der Sache her sinnvoll sein, unseres Erachtens wäre sie wegen der unzureichenden finanziellen Ausstattung aber allenfalls dann tatsächlich umsetzbar, wenn mit der nächsten Revision in 2007 die Mittel nach § 8 Abs. 2 Bundesregionalisierungsgesetz angemessen aufgestockt werden. Ansonsten steht zu befürchten, dass es aufgrund der vorgeschlagenen Regelung in § 14 Abs. 3 lediglich zu einer Umverteilung von Mitteln zu Lasten der übrigen Investitionen und Landesförderungen kommen würde. Schon deshalb lehnen wir die vorgeschlagene Regelung ab.

Hinzu käme, dass die betreffenden Mittel erst beantragt werden müssten, wobei unklar ist, nach welchen Kriterien sie zugewiesen werden sollen und wodurch im Gegensatz zu allen Bekenntnissen des Landes zum Bürokratieabbau ein zusätzlicher Verwaltungsaufwand ausgelöst würde. Da bereits heute in Nordrhein-Westfalen das ÖPNV-Förderprogramm zur Finanzierung der ÖPNV-Infrastruktur drastisch unterfinanziert ist, werden durch die Formulierung in § 14 Abs. 3 Erwartungen an zusätzliche Verbesserungen geweckt, die nur durch Umschichtung der Mittel und damit Kürzungen bei anderen Investitionen finanziell abgesichert werden könnten. Dies ist u. E. nicht hinnehmbar.

Stattdessen sollte nach dem Vorbild anderer Bundesländer eine Zusammenführung aller Fördermittel in einer Pauschale in Betracht gezogen werden. Zumindest sollte aber die Aufgabenträgerpauschale entsprechend angehoben und die Möglichkeit geschaffen werden, ggf. Mittel aus § 13 (ÖPNV-Fahrzeugförderung, hier: sonstige Investitionen) auch für Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität, Sicherheit und Service im ÖPNV einzusetzen. Daher schlagen wir - wie oben bereits angedacht - die Aufnahme einer entsprechenden Ermächtigung in § 13 ÖPNVG NRW vor.