

Frau
MD'in Karin Paulsmeyer
Ministerium für Bauen, Wohnen,
Stadtentwicklung und Verkehr des
Landes Nordrhein-Westfalen
Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf

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

Ansprechpartner Städte- und
Gemeindebund NRW:
Frau Cora Eink
Tel.-Durchwahl: 0211.4587.233
E-Mail: cora.eink@kommunen-in-nrw.de

Aktenzeichen: 36.16.05 MF/MB

Datum: 03.06.2016

**Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen
Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (8. ÖPNVG-ÄndG)**

Hier: Schreiben vom 28.04.2016 aus Ihrem Hause

Sehr geehrte Frau Paulsmeyer,

auf das Schreiben von Herrn MR Wille vom 28.04.2016 mit der Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen möchten wir gerne antworten.

Vorab erlauben Sie uns bitte den Hinweis, dass Landkreistag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW aufgrund der z.T. weitreichenden Änderungen durch den Entwurf zur Änderung des ÖPNVG NRW den Weg einer vorbereitenden mündlichen Erörterung der vorgesehenen Änderungen des ÖPNVG NRW unter Einbeziehung der wichtigsten Akteure im ÖPNV in NRW für sinnvoll erachtet hätten. In einem solchen ersten Gespräch hätten dann sicherlich bereits einige offene Fragestellungen geklärt und möglicherweise in einigen Punkten eine gemeinsame Linie gefunden werden können.

Darüber hinaus möchten wir anmerken, dass aufgrund der von Seiten des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes NRW (MBWSV NRW) gesetzten Stellungnahmefrist eine vorherige Beschlussfassung durch Gremien nicht möglich gewesen ist; insofern möchten wir uns vorbehalten, im weiteren ministeriellen Anhörungsverfahren oder später im parlamentarischen Anhörungsverfahren ergänzend zu den in diesem Schreiben genannten Punkten oder anderen Punkten bzgl. des Gesetzes zur Änderung des ÖPNVG NRW vorzutragen.

I. Zusammenfassende Bewertung des Gesetzgebungsverfahrens

Der Landkreistag NRW und der Städte- und Gemeindebund NRW begrüßen grundsätzlich, dass in dem Gesetzentwurf zur Änderung des ÖPNVG NRW (im Weiteren ÖPNVG-E) vorgesehen ist, die Befristung dieses Gesetzes im Interesse der Planungssicherheit aller Beteiligten aufzuheben, dass die ÖPNV-Pauschale gem. § 11 Abs. 2 ÖPNVG-E um jährlich 20 Mio. Euro angehoben werden soll, dass die Fördermöglichkeiten für Investitionen im besonderen Landesinteresse erweitert werden sollen und dass der Mindestbetrag für die pauschalierte Investitionsförderung nach § 12 ÖPNVG-E um 30 Mio. Euro jährlich erhöht werden soll.

Dennoch sehen wir in dem vorliegenden Gesetzentwurf auch verschiedene Regelungen, die aus unserer Sicht negativ zu bewerten sind. Die wichtigsten Kritikpunkte an dem vorliegenden Entwurf zum ÖPNVG sind – zusammengefasst – aus unserer Sicht folgende:

- Die verpflichtende Verwendung von mindestens 30% der Mittel aus der Pauschale aus § 11 Abs. 2 ÖPNVG-E als Anreiz für die Beschaffung neuer und barrierefreier Fahrzeuge (im Weiteren: Fahrzeugförderung) wird abgelehnt. Eine verpflichtende Vorgabe zur Fahrzeugförderung nimmt den kommunalen Aufgabenträgern im ÖPNV die Freiheit, über die Verwendung der § 11 Abs. 2 ÖPNVG-E Mittel vor Ort flexibel zu entscheiden, verpflichtet die Aufgabenträger zur Schaffung neuer Förderinstrumentarien mit z.T. erheblichen europarechtlichen Rechtsrisiken und ist zudem in vielen Fällen betriebswirtschaftlich ineffizient, da sie zur Anschaffung neuer Fahrzeuge nach Verfügbarkeit von Fördermitteln und nicht nach betriebswirtschaftlicher Notwendigkeit führt.
- Die geplanten Weisungsrechte des MBWSV NRW gegenüber den Zweckverbänden/AöRs bei bestimmten strittigen Fragen (§ 6 Abs. 1 Sätze 2 und 3 ÖPNVG-E) und darüber hinaus für das SPNV-Netz im besonderen Landesinteresse (§ 6 Abs. 1 Satz 4 ÖPNVG-E) werden abgelehnt, weil damit die Selbstverwaltungsrechte der Zweckverbände und ihren Mitgliedskommunen eingeschränkt werden, weil damit die demokratischen Entscheidungsprozesse in den Zweckverbandversammlungen – ausgeübt durch die demokratisch in den Kreisen und kreisfreien Städten gewählten Vertreter in den Verbandsgremien – zu Lasten eines ministeriellen (nicht eingeschränkten) Weisungsrechts unterlaufen werden und weil letztlich das Risiko besteht, dass Landesweisungen zu erheblichen kostenrelevanten Maßnahmen bei den Zweckverbänden führen können, die dann zu Lasten der übrigen Maßnahmen im SPNV gehen könnten oder sogar (bei Erschöpfung der Mittel aus § 11 Abs. 1 ÖPNVG-E) zu finanziellen Belastungen der Kreise und kreisfreien Städte führen könnten.
- Aus unserer Sicht führt der Entwurf zur Änderung des ÖPNVG in seiner vorgesehenen Form zudem zur Steigerung des Risikos des Scheiterns von Direktvergaben kommunaler Aufgabenträger an eigene, kommunale Verkehrsunternehmen durch vorrangig zu genehmigende sog. eigenwirtschaftliche Verkehre. Dies betrifft insbesondere die vorgesehene Regelung zur verpflichtenden Fahrzeugförderung, die die Möglichkeit zu

eigenwirtschaftlichen Verkehren auf Seiten privater Verkehrsunternehmen noch weiter steigern dürfte.

Darüber hinaus enthält der Entwurf zur Änderung des ÖPNVG leider weiterhin überhaupt keine Regelungen zur Absicherung von Direktvergaben an eigene, kommunale Verkehrsunternehmen gegenüber möglichen eigenwirtschaftlichen Verkehren (z.B. eine entsprechende Zielbestimmung im Rahmen des § 2 Abs. 10 ÖPNVG, eine Abstimmungspflicht der Genehmigungsbehörden mit den kommunalen Aufgabenträgern oder eine Möglichkeit zur Flexibilisierung der Mittelverwendung nach § 11a ÖPNVG).

II. Bewertung der vorgesehenen Änderungen des ÖPNV-Gesetz NRW im Einzelnen

Nachfolgend möchten der Landkreistag NRW und der Städte- und Gemeindebund NRW eine Bewertung zu den wichtigsten, geplanten Änderungen des ÖPNVG abgeben. Wir möchten dabei auf die Änderungen im jeweiligen Sachzusammenhang eingehen (teilw. abweichend von der Nummerierung in dem übersandten Gesetzentwurf vom 28.04.2016).

1. Modifizierungen der Regelungen zur Nahverkehrsplanung

In § 8 und § 9 ÖPNVG-E möchte das MBWSV NRW verschiedene Vorgaben zur Nahverkehrsplanung anpassen. Dies betrifft z.B. die Aufnahme der Benennung des angestrebten Anteils des ÖPNV am gesamten Verkehr (Modal-Split) und andere Zielvorstellungen für die Nahverkehrsplanung. Zugleich sollen zukünftig gem. § 9 Abs. 2 ÖPNVG-E bei der Aufstellung des Nahverkehrsplans auch Behindertenbeauftragte oder Behindertenbeiräte sowie bestimmte andere Verbände angehört sowie die Interessen der Verbände angemessen und diskriminierungsfrei berücksichtigt werden.

a) Die Benennung des angestrebten Modal-Split wird aus Sicht der Aufgabenträger im kreisangehörigen Raum in NRW kritisch gesehen, weil die Ermittlung des bestehenden Modal-Split mit erheblichem administrativen Aufwand verbunden ist, der häufig nur mit externem gutachterlichen Sachverstand umgesetzt werden kann (hier können pro Aufgabenträger Kosten von 50.000 bis 100.000 Euro entstehen), und dieser Aufwand gerade vor den besonderen Rahmenbedingungen des kreisangehörigen Raums vielfach außer Verhältnis zum Mehrwert durch die Ermittlung und Benennung des Anteils des ÖPNV am Gesamtverkehr (Modal-Split) steht. Naturgemäß sind im ländlichen Raum im Vergleich zum kreisfreien Raum häufig (nur) deutlich geringere Anteile beim Modal-Split für den ÖPNV realisierbar und zudem macht der Schülerverkehr einen erheblich höheren Anteil im Vergleich zu großstädtischen Räumen aus. Hier würden wir daher dafür eintreten wollen, dass die Verpflichtung zur Aufnahme der Benennung des angestrebten Anteils des ÖPNV am Gesamtverkehr lediglich als eine „Kann-Vorgabe“ ins Gesetz aufgenommen und zudem die Möglichkeit eingeräumt wird, dass der Aufgabenträger eine vergleichbare Benennung der Entwicklung der verkehrlichen Bedeutung des ÖPNV am Gesamtverkehr (z.B. durch Benennung von Fahrgastzahlen, Personenkilometer etc.) vornehmen darf. Parallel dazu möchten wir vorschlagen, dass das Land NRW zumindest für die erstmalige Erhebung des Modal-Split-Anteils oder der Erhebung von Parametern für eine vergleichbare Benennung der Entwicklung der verkehrlichen Bedeutung des ÖPNV Fördermittel bereitstellt.

b) Ebenfalls als problematisch wird die Verpflichtung zur *angemessenen und diskriminierungsfreien* Berücksichtigung der Interessen der Verbände nach § 9 Abs. 2 Satz 2 ÖPNVG-E angesehen: Die Regelung entspricht zwar im Wesentlichen § 8 Abs. 3 Satz 6 PBefG, könnte dem Wortlaut nach aber als landesrechtlich weitergehendes Abwägungsgebot von Interessen der Verbände selbst (und nicht nur der Belange der von ihnen vertretenen Bevölkerungsgruppen) gewertet werden.

Aus unserer Sicht sollte § 9 Abs. 2 Satz 2 ÖPNVG-E daher ganz gestrichen werden, da eine solche Abwägung schon im Wesentlichen in § 8 Abs. 3 PBefG geregelt ist; eine Doppelung im Landesrecht NRW könnte hier nur Anlass für eine überschießende Rechtsauslegung der Bedeutung der entsprechenden landesrechtlichen Regelung sein. Zumindest könnte die Formulierung des § 9 Abs. 2 Satz 2 ÖPNVG-E in eine im planungsrechtlich übliche Abwägungsformulierung umgewandelt werden; denkbar wäre hier z.B. eine Anlehnung an die planungsrechtliche Norm des § 1 Abs. 7 BauGB: „*Bei der Aufstellung [der Nahverkehrspläne] sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen*“.

2. Regelungen zur Barrierefreiheit

An verschiedenen Stellen im Gesetzentwurf (§ 2 Abs. 3, § 2 Abs. 8, § 8 Abs. 2 ÖPNVG-E) sollen Hinweise auf die Barrierefreiheit im ÖPNV in das Gesetz aufgenommen werden.

Die Aufnahme von Begrifflichkeiten zur vollständigen Barrierefreiheit aus dem PBefG in das ÖPNVG-E ist aus unserer Sicht vertretbar. Es wäre eine weitergehende Klarstellung dahingehend sinnvoll, dass die Regelungen des ÖPNVG-E jedenfalls nicht weitergehen sollen als die Vorgaben zur vollständigen Barrierefreiheit im bundesrechtlichen PBefG. Daher sollte zumindest in § 2 Abs. 3 und § 2 Abs. 8 ÖPNVG-E ein Verweis auf die Vorgaben des PBefG aufgenommen werden; denkbar wäre z.B. eine Formulierung in § 2 Abs. 3 und § 2 Abs. 8 ÖPNVG-E „*...im Sinne des § 8 Abs. 3 Satz 3-5 PBefG*“.

Zudem ist zu fordern, dass von Landesseite ein gesonderter Fördermitteltopf zur Unterstützung der Aufgabenträger bei der Herstellung der vollständigen Barrierefreiheit in angemessenem Umfang zur Verfügung gestellt wird; die Förderung nach § 13 Abs. 1 Nr. 5 ÖPNVG-E ist insoweit als nicht ausreichend zu bezeichnen.

3. Aufnahme von Regelungen zu regionalen Schnellbuslinien

In § 5 Abs. 3 ÖPNVG-E soll die Möglichkeit eingeführt werden, dass den Zweckverbänden die Entscheidung über die Planung, Organisation und Ausgestaltung (Aufgabenträgerschaft) regionaler Schnellbusverkehre übertragen werden kann und zudem soll in § 11 Abs. 1 ÖPNVG-E aufgenommen werden, dass die Mittel aus dieser Pauschale auch für die Finanzierung regionaler Schnellbusverkehre verwendet werden können.

Die Förderung regionaler Schnellbusverkehre kann ein sinnvolles Instrument zur Steigerung der verkehrlichen Attraktivität, insbesondere im kreisangehörigen Raum in NRW, sein. Allerdings darf auch nicht verkannt werden, dass die einzelnen Teilräume in NRW in unterschiedlicher Art und

Weise für die Implementierung regionaler Schnellbusangebote geeignet sind. Vor diesem Hintergrund ist das Interesse an der Implementierung, Aufgabenträgerschaft und Finanzierung regionaler Schnellbusverkehre in den einzelnen Regionen des Landes NRW unterschiedlich ausgeprägt. Landkreistag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW halten den jetzt vorgesehenen Regelungsansatz für einen, in einem ersten Schritt vertretbaren Weg, soweit gewährleistet ist, dass auch bei Einführung entsprechender Regelungen zu regionalen Schnellbuslinien der Bestand des SPNV unangetastet bleibt (kein Anreiz zur Substitution von SPNV-Angeboten durch regionale Schnellbusse oder Verhinderung von sinnvollen Aktivierungen von SPNV-Trassen), sichergestellt ist, dass die Übertragung der Aufgabenträgerschaft auf die Zweckverbände/AöRs nur mit Willen der betroffenen Aufgabenträger im straßengebundenen ÖPNV erfolgen darf und dass die Möglichkeit zur Finanzierung aus Mitteln nach § 11 Abs. 1 ÖPNVG-E auch bei verbleibender Aufgabenträgerschaft der regionalen Schnellbuslinien bei den Kreisen und kreisfreien Städten gleichermaßen eröffnet ist (besonders dort, wo eine Direktvergabe einer regionalen Schnellbuslinie an ein kommunales Unternehmen angestrebt wird, ist eine verbleibende kommunale Aufgabenträgerschaft immanent wichtig). Aus Gründen der Klarstellung sollte hierzu in § 5 Abs. 3 Satz 2 ÖPNVG-E die Parenthese eingefügt werden „... *im Einvernehmen mit den betroffenen Aufgabenträgern nach § 3 Abs. 1 ÖPNVG...*“ und hinsichtlich § 11 Abs. 1 ÖPNVG-E sollte zumindest in der Begründung eingefügt werden, dass eine Finanzierung regionaler Schnellbusangebote aus diesen Mitteln auch bei verbleibender Aufgabenträgerschaft bei den Aufgabenträgern im straßengebundenen ÖPNV möglich ist.

Darüber hinaus sehen wir die jetzt vorgesehene Öffnung für regionale Schnellbuslinien nur als einen ersten Regelungsschritt an; das MBWSV NRW wird insoweit aufgerufen, zusammen mit den kommunalen Spitzenverbänden die Entwicklung dieses verkehrlichen Instruments zu beobachten und in absehbarer Zeit möglichst einen eigenen Fördertopf für solche regionalen Schnellbuslinien aus frischem Geld, vergleichbar § 11 Abs. 2 ÖPNVG, zu schaffen.

4. Änderungen im Bereich Organisationsstrukturen und der Weisungsrechte im SPNV

a) Streichung des Begriffs *bestehende Zweckverbände* in § 5 Abs. 1 ÖPNVG-E

Nach dem vorliegenden Gesetzentwurf soll die Formulierung „... *und die bisher bestehenden Zweckverbände...*“ in § 5 Abs. 1 ÖPNVG-E gestrichen werden, um damit zu verdeutlichen, dass nach dem Gesetz die in Abs. 1 genannten drei Zweckverbände oder gemeinsame Anstalten zur Aufgabenwahrnehmung im SPNV berufen sind.

Diese Streichung wird aus Sicht des Landkreistages NRW und des Städte- und Gemeindebundes NRW ablehnend bewertet. Rechtlich gesehen kann man aus einer solchen Streichung ableiten, dass zukünftig die Ausübung der Mitgliedschaft in den Zweckverbänden/AöRs in den Kooperationsräumen durch die bisher bestehenden Zweckverbände nicht mehr möglich sein wird. Vielmehr müssten nunmehr die Kreise und kreisfreien Städte selbst unmittelbar ihre Mitgliedschaft in den Zweckverbänden/AöRs in den Kooperationsräumen ausüben und könnten (lediglich) die bestehenden Zweckverbände mandatieren oder als Verwaltungshelfer einbinden. Dies würde zu einer erheblichen Änderung der organisatorischen Strukturen in allen drei Kooperationsräumen führen. Auch die demokratische Legitimationskette könnte voraussichtlich nicht mehr über die bestehenden Zweckverbände erfolgen. Zudem könnten hieraus auch finanzielle Folgewirkungen für

die Kreise und kreisfreien Städte in den Kooperationsräumen erwachsen z.B. dort, wo es heute in den bisher bestehenden Zweckverbänden bereits eine gesonderte SPNV-Umlage o.ä. gibt.

Vor diesem Hintergrund fordern wir, auf die geplante Änderung in § 5 Abs. 1 ÖPNVG-E entweder gänzlich zu verzichten oder zumindest einen organisationsbezogenen Bestandsschutz für die jetzt bereits vorhandenen und etablierten Organisationsstrukturen vorzusehen.

b) Weisungsrechte nach § 6 Abs. 1 Sätze 2 und 3 ÖPNVG-E und nach § 6 Abs. 1 Satz 4 ÖPNVG-E

Im Bereich des SPNV möchte sich das MBWSV NRW bei bestimmten strittigen Fragen ein letztentscheidendes Weisungsrecht gegenüber den Zweckverbänden vorbehalten (vgl. § 6 Abs. 1 Sätze 2 und 3 ÖPNVG-E) und darüber hinaus soll für das SPNV-Netz im besonderen Landesinteresse grundsätzlich ein umfängliches Zweckmäßigkeiteweisungsrecht des MBWSV NRW eingeführt werden (vgl. § 6 Abs. 1 Satz 4 ÖPNVG-E).

Solche Weisungsrechte des Landes NRW gegenüber den Aufgabenträgern im SPNV sind aus unserer Sicht abzulehnen. Zum Einen kann damit das MBWSV NRW die demokratisch legitimierten Entscheidungsprozesse in den Zweckverbänden aushebeln, zum anderen besteht hierdurch die Gefahr kostenverursachender Anforderungen durch das MBWSV NRW, die zu Lasten der SPNV-Leistungen in Verkehren außerhalb der Weisungen gehen und – im Falle eines ungünstigen wirtschaftlichen Verlaufs – auch zu finanziellen Belastungen für die Kreise und kreisfreien Städte führen können. Es darf nicht vergessen werden, dass auch im SPNV die Kreise und kreisfreien Städte letztlich Aufgabenträger sind und bei (möglichen, nicht über die Pauschalen ausgleichbaren) Defiziten in einer Ausgleichspflicht stehen können. Zudem sind Zweckmäßigkeiteweisungsrechte gegenüber Zweckverbänden systemwidrig, da Zweckverbände gerade geschaffen worden sind, um einen selbstverwalteten Sachverstand innerhalb der gewählten Organisationsstrukturen nutzbar zu machen: Dem widerspräche ein Zweckmäßigkeiteweisungsrecht, das beim SPNV-Netz im besonderen Landesinteresse sogar sachlich unbeschränkt wäre. Es gibt unserer Kenntnis nach weder in einem anderen Bundesland bei SPNV-Zweckverbänden solche unbeschränkten Zweckmäßigkeiteweisungsrechte noch gibt es einen anderen Sachbereich (z.B. im Wasserverbandsrecht) bekannte Anwendungsfälle, bei denen gegenüber Zweckverbänden solche Zweckmäßigkeiteweisungsrechte bestehen.

Grundsätzlich gehen wir davon aus, dass sich die dezentrale Struktur der Aufgabenträgerschaft im SPNV bewährt hat. Uns ist kein Fall bekannt, in denen kooperative Abstimmungen zwischen den Zweckverbänden oder beim SPNV-Netz im besonderen Landesinteresse zwischen Land und Zweckverbänden nicht zu einem praxistauglichen Ergebnis geführt hätten: Soweit das MBWSV NRW das anders sieht, bitten wir um Benennung konkreter Beispiele.

Zudem besteht bei entsprechenden Zweckmäßigkeiteweisungsrechten die Gefahr, dass das MBWSV NRW Weisungen nicht nur aus fachlichen Gründen, sondern auch nach politischer Opportunität aussprechen könnten. Letzteres könnte erfahrungsgemäß im Land NRW zu Lasten des kreisangehörigen, oft ländlich strukturierten Raums in NRW gehen. Zweckmäßigkeiteweisungsrechte, wie in § 6 Abs. 1 ÖPNVG-E vorgesehen, sind deshalb aus unserer Sicht nicht erforderlich.

aa) Soweit das Land NRW an entsprechenden Entscheidungsrechten im Falle des Nichtzustandekommens einer Einigung über Fragen des Zusammenwirkens i.S.d. § 6 Abs. 1 Sätze 2 und 3 ÖPNVG-E festhalten möchte, muss zumindest gewährleistet werden, dass ein Weisungsrecht des MBWSV NRW nur in Betracht kommt, wenn es vorher ein verbindliches Schlichtungsverfahren ohne Schlichtungserfolg gegeben hat und wenn zumindest einer der beteiligten Zweckverbände eine Entscheidung gegenüber dem MBWSV NRW beantragt hat. Um den Ausnahmecharakter und die besondere verkehrspolitische Bedeutung eines solchen Weisungsrechts zu unterstreichen, fordern wir zudem, dass über die Ausübung eines solchen Weisungsrechtes in jedem Einzelfall der für Verkehr zuständige Ausschuss des Landtags unterrichtet wird.

bb) Ein (inhaltlich nicht beschränktes) Zweckmäßigkeiteweisungsrecht des MBWSV NRW für das SPNV-Netz im besonderen Landesinteresse gem. § 6 Abs. 1 Satz 4 ÖPNVG-E ist mit Nachdruck abzulehnen, da es beim SPNV-Netz im besonderen Landesinteresse (immerhin rund 1/3 der Verkehrsleistung in NRW) dem Ministerium ein beliebiges und sachlich nicht beschränktes Weisungsrecht einräumen würde. Das Ministerium könnte daher ohne originäre Aufgaben- oder Finanzverantwortung im SPNV im Rahmen des SPNV-Netzes im besonderen Landesinteresse Standards und Anforderungen vorgeben (z.B. betreffend Fahrzeugausstattung im SPNV, Taktichte, personelle Ausstattung etc.).

Hier besteht aus Sicht des Landkreistages NRW und des Städte- und Gemeindebundes NRW die erhebliche Gefahr zentralistischer Vorgaben, die dann bei den Zweckverbänden/AöRs zu Lasten der übrigen Verkehrsangebote außerhalb des SPNV-Netzes im besonderen Landesinteresse gehen würde. Sollte das Land an einem (inhaltlich unbeschränkten) Zweckmäßigkeiteweisungsrecht beim SPNV-Netz im besonderen Landesinteresse festhalten, so ist es auch verfassungsrechtlich geboten, dass jede solche Weisung vollständig durch das Land NRW mit zusätzlichen (zusätzlich zu den Fördermitteln nach § 11 Abs. 1 ÖPNVG gewährten) Mitteln dauerhaft ausgeglichen würde.

c) Wegfall des Einvernehmens der Zweckverbände/AöRs zum SPNV-Netz im besonderen Landesinteresse (§ 7 Abs. 4 ÖPNVG-E)

Darüber hinaus lehnen wir ab, dass zukünftig das SPNV-Netz im besonderen Landesinteresse nicht mehr im Einvernehmen mit den Zweckverbänden in den Kooperationsräumen festgelegt werden soll.

Die Zweckverbände/AöRs in den Kooperationsräumen sind die Vollzugsverantwortlichen für den SPNV im Lande NRW. Zudem besitzen die Zweckverbände/AöRs auch die meiste praktische Vollzugserfahrung im Bereich der Leistungserbringung im SPNV. Daher kann es nicht sein, dass zukünftig das SPNV-Netz im besonderen Landesinteresse ohne verbindliche Mitwirkung der aufgabenverantwortlichen Aufgabenträger festgelegt werden soll: Dies gilt zumal vorgesehen ist, dass dem MBWSV NRW zukünftig ein sachlich unbeschränktes Zweckmäßigkeiteweisungsrecht bezüglich des SPNV-Netzes im besonderen Landesinteresse eingeräumt werden soll.

5. Erhöhung der Pauschale nach § 11 Abs. 1 ÖPNVG auf 1 Mrd. Euro und Regelung eines neuen Verteilschlüssels

a) Erhöhung der Pauschalen nach § 11 Abs. 1 ÖPNVG

Die Erhöhung der Pauschale aus § 11 Abs. 1 ÖPNVG auf zukünftig mindestens 1 Mrd. Euro pro Jahr ist grundsätzlich positiv zu bewerten. Des Weiteren ist hier zu fordern, zukünftige Erhöhungen der Regionalisierungsmittel des Bundes Eins-zu-Eins anteilig an die Aufgabenträger im SPNV weiterzureichen, um ein Anwachsen der Mittel analog zur erwarteten Dynamisierung der Bundesmittel sicherzustellen.

b) Regelung eines neuen Verteilschlüssels

Die Verteilung der Mittel aus § 11 Abs. 1 ÖPNVG nach einem objektiven und transparenten Schlüssel ist ebenfalls im Grundsatz ein sinnvoller Ansatz, soweit dabei die spezifischen Betroffenheitslagen der einzelnen Zweckverbände/AöRs und die unterschiedlichen geografischen Besonderheiten der Kooperationsräume hinlänglich berücksichtigt werden.

Die Festlegung der Schlüsselparameter für den objektiven und transparenten Verteilschlüssel sollte jedoch nicht (jedenfalls nicht alleine) auf eine Rechtsverordnung übertragen werden. Vielmehr ist in Anbetracht der verfassungsrechtlichen „Wesentlichkeitstheorie“ und vor dem Hintergrund einer größeren Transparenz eines Gesetzgebungsprozesses im Landtag NRW zu fordern, dass alle wesentlichen Eckpunkte für die Festlegung des Verteilungsschlüssels bereits im ÖPNVG selbst geregelt werden. Dies betrifft nach unserer Vorstellung nicht nur die zu berücksichtigenden Verteilungsparameter, sondern auch die anzuwendenden Schlüssel zwischen den Verteilparametern, jedenfalls ihren wesentlichen Grundsätzen nach (gewisse Anpassungsspielräume zur kurzfristigen Berücksichtigung unvorhergesehener Entwicklungen durch Rechtsverordnungen sollten aber möglich bleiben).

Grundsätzlich muss ein Schlüssel zur Verteilung der Pauschalen nach § 11 Abs. 1 ÖPNVG-E so gestaltet werden, dass der Status-quo der Verkehrsleistung in den einzelnen Kooperationsräumen gewahrt wird. Um auch immanente Kostensteigerungen in den bestehenden Verkehrsverträgen, z.B. durch Durchreichung der Trassenentgelte, abzubilden, fordern wir zudem eine dynamische Sicherung des Status-quo der Verkehrsleistung in den einzelnen Kooperationsräumen (Anleihen könnte man hier im Grundsatz am sog. „Kieler-Schlüssel“ auf Bundesebene nehmen).

Hinsichtlich der Schlüsselparameter fordern wir, dass auch der Faktor „Fläche“ ein maßgeblicher Verteilungsschlüssel wird. SPNV-Verbindungen dienen im Wesentlichen der überörtlichen und regionalen verkehrlichen Verbindung, gerade und insbesondere auch in die den Ballungsräumen umliegenden Regionen. Dabei müssen SPNV-Verbindungen naturgemäß größere Räume überbrücken als z.B. der großstädtische ÖPNV. Vor diesem Hintergrund halten wir es für geboten, dass die geografischen Größenverhältnisse in den Kooperationsräumen, im Wesentlichen charakterisiert durch den Schlüsselfaktor *Fläche*, in hinlänglicher Art und Weise bei der Verteilung berücksichtigt werden.

Zudem fordern wir, dass das Aufstellungsverfahren für die Bildung eines solchen Verteilschlüssels möglichst transparent und unter Einbindung der kommunalen Spitzenverbände und der anderen betroffenen Akteure im SPNV ausgestaltet wird. Das MBWSV NRW sollte daher möglichst frühzeitig verwendungsfähige Daten hinsichtlich aller in Betracht kommender Schlüsselgrößen (Fläche, Einwohner, Status-quo der Verkehrsleistung, ggf. auch Personenkilometer, aggregiert in Bezug auf die einzelnen Kooperationsräume) offenlegen, um so einen entsprechenden Diskussionsprozess zu ermöglichen.

c) Bindung der Mittel aus § 11 Abs. 1 ÖPNVG-E bei streckenbezogenem Aus- und Neubaus von Infrastrukturen >5 Mio. Euro an ÖPNV-Bedarfsplan

Die Bindung der Förderung des streckenbezogenen Aus- und Neubaus von Schieneninfrastrukturen aus Mitteln nach § 11 Abs. 1 ÖPNVG-E mit zuwendungsfähigen Ausgaben von mehr als 5 Mio. Euro an einen ÖPNV-Bedarfsplan (§ 7 Abs. 1 ÖPNVG) ist abzulehnen. Die bisherige Verantwortlichkeit der Zweckverbände/AÖRs in den Kooperationsräumen auch für großvolumige Infrastrukturmaßnahmen hat sich grundsätzlich bewährt. Insbesondere führt die selbstverantwortete Entscheidung der einzelnen Zweckverbände/AÖRs über solche Maßnahmen dazu, dass Vorhaben auch in den unterschiedlichen Regionen im Lande NRW angemessen Berücksichtigung finden können. Die aus der kommunalen Ebene heraus legitimierten Gremien der Zweckverbände/AÖRs in den Kooperationsräumen können am sachlichsten und unter Berücksichtigung örtlicher respektive regionaler Belange entscheiden, welche streckenbezogenen Aus- und Neubaumaßnahmen am sinnvollsten sind. Die Bindung an den zentralisierten ÖPNV-Bedarfsplan gem. § 7 Abs. 1 ÖPNVG würde hingegen zu einem stärkeren zentralistischen Einfluss des Landes führen, was aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände im kreisangehörigen Raum die Gefahr einer einseitigen Fokussierung auf die Ballungsräume und Metropolregionen nach sich ziehen könnte.

Allenfalls ist in diesem Kontext das Erfordernis eines „Benehmens“ zwischen den Zweckverbänden/AÖRs in den Kooperationsräumen und dem MBWSV NRW anzuerkennen.

6. Neuausrichtung der Förderung nach § 11 Abs. 2 ÖPNVG-E (ÖPNV-Pauschale)

Die Erhöhung der Pauschale nach § 11 Abs. 2 ÖPNVG NRW um 20 Mio. Euro auf 130 Mio. Euro pro Jahr ist grundsätzlich zu begrüßen, dürfte jedoch letztlich überwiegend nur den Preissteigerungssätzen seit dem Jahr 2008 entsprechen.

a) Neujustierung des Verteilschlüssels im Rahmen des § 11 Abs. 2 ÖPNVG-E

Die Veränderung der Verteilschlüsselgrößen um einen Prozentpunkt zu Gunsten der Verteilgröße *Fläche* ist in Anbetracht der relativ geringen Dimensionen – 1 Prozentpunkt pro Aufgabenträger – und der Herabsetzung des Faktors *Einwohnerzahl* um 1 Prozentpunkt (es ist zu bedenken, dass auch in NRW rd. 60% der Einwohner im kreisangehörigen Raum wohnen) in erster Linie ein symbolischer Schritt ohne weitreichende finanzielle Wirkung. Wenn man die besonderen Bedürfnisse des kreisangehörigen Raums mit den relativ großen Flächenrelationen, den geografisch größeren Reiseweiten im ÖPNV und auch die Tatsache berücksichtigt, dass schrumpfende Bevölkerungszahlen nicht unbedingt weniger verkehrliche Bedürfnisse, sondern wegen der Zentralisierungsprozesse zugleich größere Reiseweiten und damit auch ein Mehr an Verkehren

verursachen, wäre ein Verteilschlüssel von bis zu 10% Fläche – 10% Einwohnerzahl – 80% Betriebsleistung für den kreisangehörigen, ländlichen Raum sinnvoll.

b) Zweckbindung von 30% der Mittel nach § 11 Abs. 2 ÖPNVG-E (Fahrzeugförderung)

aa) Abzulehnen ist die Verpflichtung, zukünftig mindestens 30% der Pauschale aus § 11 Abs. 2 ÖPNVG-E als Anreiz zum Einsatz neuer und barrierefreier Fahrzeuge an die Verkehrsunternehmen weiterzuleiten. Eine solche Verpflichtung zur *Fahrzeugförderung* wäre aus unserer Sicht ein Rückschritt auf den Stand vor der Reform des ÖPNVG von 2007. Es ist notwendig, ein möglichst hohes Maß an Flexibilität bei der Verwendung der Finanzmittel anzustreben, was natürlich die Möglichkeit (nicht die Pflicht) der Wahl von freiwilligen und flexiblen Lösungen der Fahrzeugförderung mit einschließt. Im Wesentlichen sprechen folgende drei Argumente gegen eine Regelung einer verpflichtenden Fahrzeugförderung:

- Die Aufgabenträger in NRW und die dort vorhandene Unternehmenslandschaft sind extrem heterogen: Es gibt Aufgabenträgergebiete, in denen fast ausschließlich ein kommunales Unternehmen die Verkehrsleistung erbringt, Aufgabenträgergebiete mit gemischten wirtschaftlichen Verhältnissen und Aufgabenträgergebiete, in denen eine größere Zahl kleinerer, mittelständischer Verkehrsunternehmen die Verkehrsleistungen erbringt. Vor diesem Hintergrund kann in der Regel nur der jeweilig mit den Gegebenheiten vor Ort vertrauter Aufgabenträger eine sinnvolle Entscheidung über die Förderziele und Förderinstrumentarien im Rahmen des § 11 Abs. 2 ÖPNVG treffen.
- Eine Verpflichtung zum Anreiz zur Beschaffung neuer und barrierefreier Fahrzeuge ist als generelle Verpflichtung betriebswirtschaftlich nicht sinnvoll. Mit einer solchen Regelung würden in vielen Fällen zukünftig Fahrzeuge nicht dann beschafft, wenn es betriebswirtschaftlich sinnvoll ist, sondern dann, wenn entsprechende Fördermittel zur Verfügung stehen. Eine zielgenaue Allokation der zur Verfügung stehenden Fördermittel kann aber nur unter Berücksichtigung der örtlichen respektive regionalen verkehrswirtschaftlichen Strukturen erfolgen: Daher muss die Entscheidung über „Ob“ und „Wie“ einer Fahrzeugförderung durch den Aufgabenträger erfolgen.
- Eine Fahrzeugförderung durch die Aufgabenträger wird in vielen Fällen nicht rechtssicher im Hinblick auf das Vergaberecht und das EU-Beihilfenrecht umzusetzen sein. Eine Mittelweiterleitung zur Fahrzeugförderung durch öffentliche Dienstleistungsaufträge ist zumindest bei Bestandsverkehren, eigenwirtschaftlichen Verkehren und Subunternehmerleistungen i.d.R. ausgeschlossen. Die sog. De-minimis-Verordnung oder die DAWI-De-minimis-Verordnung können praktisch nur bei kleineren Verkehrsunternehmen zum Zuge kommen, da die Fördervolumina auf 200.000 bzw. 500.000 Euro in drei Steuerjahren unternehmensweit (und nicht je Aufgabenträger) beschränkt sind. Hier besteht daher im Ergebnis sogar die Gefahr, dass in Zukunft Mittel nach § 11 Abs. 2 ÖPNVG-E gar nicht mehr (rechtssicher) weitergeleitet werden können, weil es hierfür an einer europarechtlich gesicherten Grundlage fehlt.

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass die verpflichtende Fahrzeugförderung in einigen Aufgabenträgergebieten dazu führen kann, dass Verkehre zukünftig noch eher als heute *eigenwirtschaftlich* erbracht werden können. Dies liegt an dem überkommenen Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit nach § 8 Abs. 4 PBefG, der auch eine in Wirklichkeit steuerfinanzierte Verkehrserbringung unter bestimmten Umständen als eigenwirtschaftlich i.S.d. PBefG ansieht. Damit aber führen letztlich Steuergelder von Bund und Land NRW dazu, dass solche Verkehre bei der Genehmigungsentscheidung Vorrang vor wettbewerblich ausgeschriebenen Verkehren oder sogar vor direkt vergebenen Verkehren an eigene kommunale Verkehrsunternehmen genießen. Auch vor diesem Hintergrund ist eine Pflicht zur Fahrzeugförderung abzulehnen.

bb) Selbst wenn das Land eine Fahrzeugförderung umsetzen wollte, so ist der jetzt vorgesehene Wortlaut in § 11 Abs. 2 Satz 6 ÖPNVG-E abzulehnen. Dem Wortlaut nach würde die Förderung als *Anreiz zum Einsatz neuer und barrierefreier Fahrzeuge* die Förderung der Anschaffung neuwertiger bzw. nahezu neuwertig gebrauchter Fahrzeuge (mit definierter maximaler Fahrleistung), die Förderung fahrzeugbezogener Ausstattungsmerkmale und Qualitätsstandards oder die Förderung eines bestimmten Flottenalters (unabhängig von der konkreten Beschaffung von Neufahrzeugen) ausschließen.

Damit wären aber auch viele der heute bestehenden Regelungen der kommunalen Aufgabenträger zur Fahrzeugförderung – soweit diese heute eine Fahrzeugförderung auf freiwilliger Grundlage betreiben – nicht mehr mit der geplanten Regelung in § 11 Abs. 2 Satz 6 ÖPNVG vereinbar: Rein hilfsweise könnte an eine Formulierung gedacht werden, die die Fahrzeugförderung als Option ausdrücklich erlaubt (z.B. „... insbesondere 30 Prozent ...“) sowie eine Öffnung der Formulierung „... Anreiz zum Einsatz neuer und barrierefreier Fahrzeuge...“ in „... Anreiz zur Förderung von Fahrzeugen, Ausstattungen der Fahrzeuge oder qualitäts- bzw. umweltbezogener Merkmale...“. Eine solche Formulierung mit dem Wort „...insbesondere...“ würde es den Aufgabenträgern zudem erleichtern, darzulegen, dass öffentliche Dienstleistungsaufträge mit einer Verpflichtung zur Erfüllung bestimmter qualitativer und altersmäßiger Anforderungen an die eingesetzten Fahrzeuge den Vorgaben zur Verwendung des 30%-Anteils entsprechen, auch wenn ein solcher Anteil nicht explizit im Vertrag ausgewiesen ist.

Darüber hinaus müsste bei der Wiedereinführung einer Fahrzeugförderung das MBWSV NRW verbindlich für eine europarechtskonforme Möglichkeit zur Weiterleitung der Mittel Sorge tragen, ggf. durch eine landesseitige Notifizierung bei der EU-Kommission. Keinesfalls dürfen die kommunalen Aufgabenträger – wie bereits bei den § 11a ÖPNVG Mitteln geschehen – bei einer rechtlich/EU-beihilferechtlich komplexen Regelung, die das Land verursacht hat, mit den verbleibenden Rechtsrisiken alleine gelassen werden.

cc) Schließlich sei noch darauf hingewiesen, dass es in jedem Fall eine Bestandsschutzregelung für Aufgabenträger geben muss, die die Verwendung der heutigen § 11 Abs. 2 ÖPNVG-E Mittel bereits fest disponiert haben, zum Beispiel durch abgeschlossene öffentliche Dienstleistungsaufträge mit Verkehrsunternehmen. Solche Aufgabenträger haben den ihnen zustehenden Anteil an den § 11 Abs. 2 ÖPNVG-E Mitteln bereits – zumindest für die Restlaufzeit entsprechend abgeschlossener Verträge – fest verwendet und müssten nun, bei einer Verpflichtung zur Fahrzeugförderung, den nicht mehr für Verkehrsverträge zur Verfügung stehenden Anteil aus

eigenen Mitteln substituieren. Dies dürfte schon aus Gründen des rechtsstaatlichen Vertrauensschutzes verfassungsrechtlich bedenklich sein.

7. Neuregelung im Rahmen des § 11a ÖPNVG

Im Rahmen des § 11a ÖPNVG NRW soll für Verkehre, die auf Grund eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages im Sinne von Art. 3 Abs. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 durchgeführt werden, die Zuordnung und Berechnung nach § 11 Abs. 2 Satz 5 ÖPNVG-E für die Jahre ab 2014 jeweils getrennt vorgenommen werden.

Hierzu ist kritisch anzumerken, dass eine rückwirkende Berechnung vielfach die Praxis vor großen Problemen stehen würde und z.T., dort wo die Berechnungen bereits vollzogen sind, auch gar nicht mehr möglich ist. Daher fordern wir, dass die Neuregelung im Rahmen des § 11a ÖPNVG-E erst ab dem nächsten Kalenderjahr, also dem Kalenderjahr 2017, in Kraft tritt.

Darüber hinaus sollte von Seiten des MBWSV NRW geprüft werden, ob es nicht auch ausreicht, wenn die geplante Änderung des § 11a ÖPNVG-E als „Kann-Regelung“ formuliert wird. Außerdem sollten die Regelungen zur Trennungsrechnung auch bei Verkehren zur Anwendung kommen können, die nur in dem Gebiet eines Aufgabenträgers verkehren.

Ein möglicher, erweiterter Formulierungsvorschlag wäre zudem ein neuer (zusätzlicher) Satz 7: *„Maßstab der Berechnung dieses Anteils sind die Erträge im Ausbildungsverkehr des jeweiligen Verkehrsunternehmens, die auf die Verkehre, die auf Grund des öffentlichen Dienstleistungsauftrages im Sinne von Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 durchgeführt werden, entfallen.“*

Schließlich möchten wir das MBWSV NRW auffordern, möglichst zeitnah, d.h. in den ersten zwei Jahren nach Inkrafttreten der Änderung des § 11a ÖPNVG-E, zu evaluieren, welche Auswirkungen die Vorgaben zur Trennungsrechnung in der Praxis haben.

8. Erhöhung der Mittel nach § 12 ÖPNVG-E und Bindung an den ÖPNV-Bedarfsplan

Die Erhöhung der pauschalierten Investitionsförderung auf 150 Mio. Euro nach § 12 ÖPNVG-E ist zwar positiv zu bewerten, entspricht jedoch nur der Rückgängigmachung der Kürzung ab dem Jahr 2013 (damals im Wesentlichen zur Finanzierung des Sozialtickets).

Gänzlich abzulehnen ist die Bindung an die vorherige Aufnahme in den ÖPNV-Bedarfsplan des Landes bei streckenbezogenen Förderungen im Volumen von mehr als 5 Mio. Euro. Die aus der kommunalen Ebene heraus legitimierten Gremien der Zweckverbände/AöRs in den Kooperationsräumen können am sachlichsten und unter Berücksichtigung örtlicher respektive regionaler Belange entscheiden, welche streckenbezogene Aus- und Neubaumaßnahmen am sinnvollsten sind. Die Bindung an den ÖPNV-Bedarfsplan gem. § 7 Abs. 1 ÖPNVG würde hingegen zu einem stärkeren zentralistischen Einfluss des Landes führen, was aus Sicht der kommunalen Spitzenverbände im kreisangehörigen Raum die Gefahr einer einseitigen Fokussierung auf die Ballungsräume und Metropolregionen nach sich ziehen könnte. Allenfalls

wäre in diesem Kontext das Erfordernis eines „Benehmens“ zwischen den Zweckverbänden/AöRs in den Kooperationsräumen und dem MBWSV NRW anzuerkennen.

9. Erweiterung um vier zusätzliche Fördermöglichkeiten als Investition in besonderem Landesinteresse nach § 13 Abs. 1 ÖPNVG-E

Die Erweiterung um vier zusätzliche Fördermöglichkeiten als Investition in besonderem Landesinteresse im Gesetzestext in § 13 Abs. 1 ÖPNVG-E dient zwar grundsätzlich der Erweiterung der Förderoptionen, gleichzeitig ist jedoch zu bemerken, dass die genannten vier zusätzlichen Fördermittel in weiten Teilen eher großstädtisch bezogene Infrastrukturmaßnahmen betreffen (z.B. Investitionen zur Erneuerung der Infrastruktur von Straßen- und Stadtbahnsystemen, Investitionen in die Elektromobilität). Es muss daher bei der praktischen Umsetzung des § 13 Abs. 1 ÖPNVG-E darauf geachtet werden, dass eine angemessene Verteilung der Mittel zwischen den großstädtischen Ballungsräumen und dem kreisangehörigen, oftmals ländlich strukturierten Raum in NRW weiter gewährleistet wird.

III. Weitere Forderungen für die Novellierung des ÖPNV-Gesetz NRW aus Sicht des Landkreistages NRW und des Städte- und Gemeindebundes NRW

Über die genannten Änderungsvorschläge des ÖPNV-Gesetzes NRW hinaus möchten der Landkreistag NRW und der Städte- und Gemeindebund NRW die Gelegenheit der Anhörung zu diesem Gesetzentwurf nutzen, einige weitere Aspekte, insb. zur Änderung des ÖPNVG, vorzuschlagen.

1. Absicherung von Direktvergaben an eigene kommunale Verkehrsunternehmen

Es ist aus Sicht des Landkreistages NRW und des Städte- und Gemeindebundes NRW die Forderung aufzustellen, dass sich Landesregierung und Landtag NRW sowohl auf der Ebene des Landes NRW als auch auf Bundesebene dafür einsetzen, dass Direktvergaben an eigene, kommunale Unternehmen auch gegenüber eigenwirtschaftlichen Verkehren möglichst abgesichert werden.

Das Problem dabei ist, dass im deutschen Recht am sog. Vorrang der eigenwirtschaftlichen Verkehre – auch im Vorrang gegenüber Direktvergaben an kommunale Verkehrsunternehmen – festgehalten worden ist. Bei dem Problem des Vorrangs eigenwirtschaftlicher Verkehre ist zu bedenken, dass der Begriff der eigenwirtschaftlichen Verkehre ein irreführender Begriff ist, da auch eigenwirtschaftliche Verkehre in Deutschland praktisch in weiten Teilen mit Steuermitteln finanziert werden. Dies betrifft z. B. Ausgleichsleistungen für die Schülerbeförderung, für die kostenlose Schwerbehindertenbeförderung oder zum Teil auch Ausgleichsleistungen für die Anwendung von Verbundtarifen (vgl. § 8 Abs. 4 Satz 2 PBefG).

Hinzu kommt, dass selbst effiziente kommunale Unternehmen in der Gefahr stehen, von eigenwirtschaftlichen Verkehren „überholt“ zu werden und abgewickelt werden zu müssen, da kommunale Unternehmen für ihre Arbeitnehmer den i.d.R. höheren Tarifvertrag TVN anwenden

müssen, während ein eigenwirtschaftlicher Antragsteller – mangels Vergabe eines Auftrages – nicht einmal an einen repräsentativen Tarifvertrag gebunden ist.

Das Land NRW muss sich dafür einsetzen, dass im Personenbeförderungsgesetz auf Bundesebene endlich der Vorrang von Direktvergaben vorrangig vor eigenwirtschaftlichen Genehmigungen abgesichert wird. Dies ist ausdrücklich bereits in der VO 1370 (dort Art. 5 Abs. 2 sowie 4 und 5 VO 1370) als Möglichkeit vorgesehen und muss nun endlich auch in das nationale Recht mit Vorrang vor eigenwirtschaftlichen Verkehren umgesetzt werden. Auf Landesebene sollte eine Klarstellung zur Absicherung von Direktvergaben möglichst in eine entsprechende Zielbestimmung, z.B. im Rahmen des § 2 Abs. 10 ÖPNVG aufgenommen werden.

Zudem sollte auf Landesebene eine möglichst große Flexibilität der Förderinstrumentarien vorgesehen werden. Die meisten sog. eigenwirtschaftlichen Verkehre sind nur deshalb eigenwirtschaftlich, weil hierin steuerfinanzierte Zuschussregelungen (§§ 11 Abs. 2, 11a ÖPNV-Gesetz NRW) eingerechnet werden können. Diese Folge kann in der Regel verhindert werden, wenn die kommunalen Aufgabenträger möglichst flexibel über die Art und Weise der Verwendung der Fördermittel und der Förderinstrumente im ÖPNV entscheiden können (z.B. durch einen Ermessensspielraum zwischen allgemeiner Vorschrift und einer entsprechenden höheren finanziellen Ausstattung von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen, gleich ob im wettbewerblichen Verfahren oder als Direktvergaben im ÖPNV).

Schließlich sollte im Verfahren der Genehmigungserteilung durch die Bezirksregierungen eine Einvernehmensregelung zwischen Bezirksregierungen und kommunalen Aufgabenträgern verpflichtend eingeführt werden. Dies kann durch eine entsprechende Regelung im ÖPNV-Gesetz NRW oder im Wege von entsprechenden Verwaltungsvorschriften erfolgen. Die Einvernehmensregelung betrifft dabei insbesondere die Ausgestaltung eines Genehmigungswettbewerbes (§ 13 Abs. 2b PBefG) einschließlich der Aufstellung einer möglichen „Bewertungsmatrix“ sowie im Vorfeld der angedachten Erteilung einer eigenwirtschaftlichen Genehmigung die Frage der dauerhaften (während der Laufzeit der Genehmigung) eigenwirtschaftlichen Tragfähigkeit des beantragten Verkehrs.

2. Flexibilisierung der Förderung nach § 11a ÖPNVG

Der Landkreistag NRW und der Städte- und Gemeindebund NRW sprechen sich dafür aus, die Verwendungsmöglichkeit der Finanzmittel aus § 11a ÖPNVG hinsichtlich des Finanzierungszwecks und der Finanzierungsinstrumente zu öffnen und zu flexibilisieren.

Die Regelung des § 11a ÖPNVG hat sich in der Praxis als vielfach sehr starre Regelung dargestellt, die zudem bei vielen Aufgabenträgern zu rechtlichen Auseinandersetzungen mit anspruchsberechtigten Verkehrsunternehmen geführt hat (e.g. über die Frage des angemessenen Gewinns). Zudem ist die starre Vorgabe des § 11a ÖPNVG im Hinblick auf Anforderungen des demografischen Wandels und damit einhergehend sich stark verändernder Anforderungen im Bereich der Schüler- und Ausbildungsverkehre nicht mehr zeitgemäß: Hier wäre eine flexible Mittelverwendung, die auch besondere demografische Anforderungen mit berücksichtigt, sinnvoller.

Auch im bundesweiten Vergleich zeigt sich, dass immer mehr Bundesländer bei Ersetzungsregelungen zu den ehemaligen § 45a PBefG-Mitteln den Weg flexibler Regelungen durch die Aufgabenträger wählen (z.B. in Niedersachsen durch die „gemeinsamen Eckpunkte“ im Rahmen einer umfassenden Verständigung der niedersächsischen kommunalen Spitzenverbände mit dem niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr zur Kommunalisierung der § 45a PBefG-Mittel).

Daher wäre es in Anbetracht des Verwaltungsaufwands und der Flexibilität sinnvoller, den § 11a ÖPNVG so umzuformulieren, dass die Mittel aus der § 11a ÖPNVG-Pauschale *insbesondere* für Zwecke der Schüler- und Ausbildungsverkehrs verwendet werden müssen. Hinsichtlich der Auswahl der Förderinstrumentarien durch die Aufgabenträger (allgemeine Vorschrift, Weiterreichung durch einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag) sollte eine umfassende Flexibilität bestehen.

Soweit ein Aufgabenträger die heutige Regelungssystematik des § 11a ÖPNVG fortführen möchte (als freie Entscheidung), muss dies im Rahmen einer flexiblen Wahl der Förderinstrumentarien natürlich weiterhin möglich bleiben.

3. Implementierung einer demographischen Förderkomponente

Darüber hinaus möchten der Landkreistag NRW und Städte- und Gemeindebund NRW die Einführung einer *demografischen Förderkomponente* in Nordrhein-Westfalen, insbesondere für die Erprobung und Implementierung neuer verkehrlicher Angebote für den ländlichen Raum und zur Bewältigung des demografischen Wandels, als weitere Förderachse im ÖPNV-Gesetz NRW fordern.

Vorbild hierfür könnte insbesondere die 2. Säule in Niedersachsen aus den „Gemeinsamen Eckpunkten“ zwischen den kommunalen Spitzenverbänden in Niedersachsen und dem niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr sein, wonach neben den kommunalisierten § 45a PBefG-Mitteln eine weitere Säule in Höhe von 20 Mio. Euro gesetzlich verankert wird, u.a. für flexiblere Bedienformen und andere Maßnahmen für Mobilitätsverbesserungen und zur allgemeinen Attraktivitätsverbesserung des ÖPNV, insbesondere auch im Hinblick auf die demografische Entwicklung. Auch bürgerorientierte Angebote wie Bürgerbusse etc. könnten aus einer solchen Förderkomponente finanziert werden.

Die Verteilung sollte dabei verstärkt nach Faktoren mit Bezug zu den vom demografischen Wandel besonders betroffenen kreisangehörigem Raum erfolgen: D.h. neben im Wesentlichen dem Faktor Fläche sollte eine noch näher zu spezifizierende demographische Komponente mit einfließen.

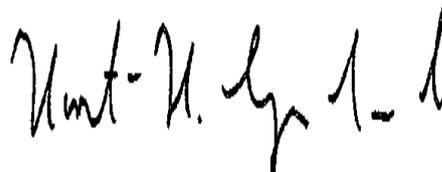
Die Forderung nach einer *demografischen Förderkomponente* versteht sich aus Sicht des Landkreistages NRW und des Städte- und Gemeindebundes NRW insbesondere auch als Gegenstück dazu, dass viele der Förderinstrumente im ÖPNVG faktisch ihren Schwerpunkt auf verdichtete Räume und großstädtische Förderzwecke in NRW haben, und daher auch insoweit eine strukturelle Benachteiligung des kreisangehörigen, oft ländlichen Raums in NRW zu befürchten ist.

Für Nachfragen und Erörterungen sowie für ergänzende Gespräche stehen wir Ihnen jederzeit zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Dr. Marco Kuhn
Erster Beigeordneter
Landkreistag NRW



Horst-Heinrich Gerbrand
Geschäftsführer
Städte- und Gemeindebund NRW