

**Dipl. Geogr. Gerd Hickmann, Tübingen**

**Dr. jur. Felix Beschin, Heidelberg**

## **Stellungnahme zum Gesetzentwurf der Landesregierung für ein Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW) – Drucksache 14/3976 vom 19.3.2007**

### **Öffentliche Anhörung des Landtags Nordrhein-Westfalen, 2. Mai 2007**

#### **Vorbemerkung:**

Erfahrungshintergrund für die folgende Stellungnahme ist die Befassung der Nahverkehrsberatung Südwest mit Grundsatzfragen der ÖPNV-Finanzierung in Deutschland seit über zehn Jahren. Ausgangspunkt war eine Fachveröffentlichung 1998<sup>1</sup> auf deren Basis eine Grundlagenstudie zur Finanz- und Organisationsreform für die Bundesländer Sachsen-Anhalt und Brandenburg erstellt wurde. Im weiteren war die Nahverkehrsberatung Südwest beratend tätig bei der darauf aufbauenden Vorbereitung und Umsetzung einer Reform der ÖPNV-Finanzierung und Organisation im Bundesland Brandenburg. Diese Reform wurde in ihrer ersten Stufe zum 1.1.2005 umgesetzt, eine zweite Stufe folgte zum 1.1.2007, eine dritte Stufe mit der Integration der Mittel nach § 45a PBefG und ersten Ergebnissen der Evaluierung wird zum 1.1.2008 in Kraft treten.

Aus diesem Grund beschränken wir uns in der Stellungnahme aus externer Sicht auf die Fragestellungen der grundlegenden Strukturreformen.

#### **A. Allgemeine Bewertung**

Das Bedürfnis nach einer höheren Effizienz beim Einsatz öffentlicher Mittel für den ÖPNV führt in mehreren Bundesländern zu Reformen der ÖPNV-Finanzierung. Neben den umgesetzten Reformen in Sachsen-Anhalt und Brandenburg, sowie Hessen bestehen nach unserer Kenntnis weitere konkrete Überlegungen in Schleswig-Holstein und Sachsen. Alle diese Reformen haben gemein, dass das bisherige unübersichtliche und verwaltungsaufwändige System der zahlreichen nicht auf einander abgestimmten Fördertöpfe und –töpfchen in eine effizienzorientierten Pauschalförderung transformiert wird. Gleichzeitig wird die Rolle der Aufgabenträger gestärkt, da sie zu den ihnen zugewachsenen Aufgaben nun auch

---

<sup>1</sup> Felix Beschin und Gerd Hickmann: Von der Bahnstrukturreform zur ÖPNV Reform – Internationales Verkehrswesen 1998, S. 600 – 605.

die notwendige Disposition über die Finanzmittel erhalten. Dort kann der Finanzmitteleinsatz flexibel gestaltet werden und insbesondere eine Optimierung von Investitions- und Betriebskostenförderung erfolgen. Zudem fördert dies auch den diskriminierungsfreien Wettbewerb um das beste Angebot im ÖPNV, da nun alle Anbieter auf gleicher Grundlage zu Zugang den öffentlichen Finanzmitteln erhalten können.

Die mit der Gesetzesnovelle vorgesehenen Regelung greifen diese Gedanken in sehr weitgehender Weise auf. Insbesondere die Überführung der Mittel der bisherigen Fahrzeug- und Betriebshofförderung und der Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr in eine gebündelte Pauschalzuweisung an die Aufgabenträger stärkt die kommunale Selbstverwaltung und die Gestaltungsmöglichkeiten der Aufgabenträger. Sie erleichtert die Umsetzung neuer Finanzierungsformen des ÖPNV (insb. Verkehrsverträge im Besteller-Ersteller-Verhältnis analog dem SPNV) und erweitert die Möglichkeiten, sofern gewünscht, wettbewerbliche Verfahren der Leistungsvergabe im ÖPNV umzusetzen.

Eine Strukturreform der ÖPNV-Finanzierung ist eine wichtige Voraussetzung für einen effizienteren ÖPNV, aber natürlich nicht hinreichend zu einem besseren ÖPNV. Inwieweit die aus der Reform erwachsenden Chancen genutzt werden, wird zukünftig in verstärktem Maß von den Aufgabenträgern im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung abhängen.

Des Weiteren wird der Erfolg von der Frage der Höhe der in das System eingespeisten Mittel abhängen. Es wird zudem empfohlen, von Anfang an Anreize setzende Komponenten in das System zu implementieren (vgl. Abschnitt B.1)

## **B. Hinweise zu einzelnen Fragen der Ausgestaltung**

### **1. Schlüsselbildung bei der Verteilung der Pauschalzuweisungen**

Zentral für eine effizientere Ausgestaltung der öffentlichen Finanzierung des ÖPNV und das Erreichen eines höheren Fahrgastnutzens durch die eingesetzten Ressourcen ist aus unserer Sicht ein Wandel von der Aufwands- zur Erfolgsförderung. Die Höhe der öffentlichen Zuwendungen sollten sich in zunehmendem Maß am erzielten Nutzen und Erfolg (Umfang bzw. Verfügbarkeit der ÖPNV-Angebote, erreichte Fahrgastzahlen bzw. Erlöse), und weniger am betriebenen Aufwand (Höhe der Investitionen, betrieblicher Aufwand) bemessen.

Auch die Finanzströme zwischen dem Land und den Aufgabenträgern für den SPNV und ÖSPV sollten dieser Systematik unterliegen.

In die Schlüsselbildung für die Verteilung der Landesmittel an die Aufgabenträger (Zweckverbände für den SPNV, Landkreise/kreisfreie Städte für den ÖSPV) sollten daher zukünftig nicht nur fixe Strukturkomponenten (Fläche, Einwohnerzahl), sondern neben Angebotskomponenten (insb. Fahrplankilometer, Erschließungswirkungen) auch Erfolgskomponenten (insb. Anzahl der beförderten Fahrgäste oder Umsatz, ggf. differenziert nach Ausbildungsverkehr und übrigen Fahrgästen) eingehen. Auch müssen Aspekte des eigenen finanziellen Engagements der Aufgabenträger (Eigenmittel) Eingang finden, da andernfalls die nicht unerhebliche Gefahr besteht, dass die neuen, frei verwendbaren Landesmittel dazu verwandt werden, bisherige Eigenmittel abzulösen. Diesen Weg der umfassenden Anreizförderung haben die Länder Sachsen-Anhalt und Brandenburg bei der Schlüsselung ihrer Pauschalzuweisungen an die Aufgabenträger eingeschlagen.

Dabei müssen für die Ermittlung vergleichbarer Basisdaten (insb. im Fall der einheitlichen Ermittlung der Fahrgastzahlen) geeignete und standardisierte Erhebungsmethoden entwickelt und verbindlich vorgegeben werden. Dies kann letztlich nur wirksam durch das Land erfolgen und bedarf eines breit getragenen Konsens aller Beteiligten.

Durch eine solche Ausgestaltung der Förderung partizipieren jene Aufgabenträger, denen es gelingt, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln bzw. durch den Einsatz eigener kommunaler Finanzmittel einen besonders guten ÖPNV auszugestalten und eine große Anzahl an Fahrgästen zu gewinnen, in stärkerem Maße an den Pauschalen des Landes. Dies kann gegenüber der bisher eher aufwandsorientierten ÖPNV-Förderung zu einem Effizienzschub beitragen.

Die dargestellten Überlegungen zielen in erster Linie auf die Pauschale nach § 11 Abs. 2 an die kommunalen ÖSPV-Aufgabenträger. Jedoch ist es auch denkbar, einen Teil der Pauschale an die Zweckverbände nach § 11 Abs.1 an solche Angebots- bzw. Erfolgskomponenten zu binden (z.B. Umfang der angebotenen Zugkilometer, Länge des Netzes mit SPNV-Bedienung, Anzahl der Fahrgäste im SPNV, Umsatz an Tarifeinnahmen).

## 2. Zeitpunkt für die neue Schlüsselbildung

Für die Jahre bis einschließlich 2010 sollen die Pauschalen auf der Basis der Status-quo Verteilung ausgereicht werden. Erst danach ist die Umstellung auf noch nicht näher bestimmte neue Verteilungsschlüssel vorgesehen. Diese Übergangsregelung erscheint sehr lang. Es sollte angestrebt werden, diese neuen Verteilungsschlüssel unter Einbeziehung der genannten Komponenten bereits mit dem Inkrafttreten des neuen Gesetzes in Kraft zu setzen. Andernfalls besteht die nicht unerhebliche Gefahr, dass sich ein Besitzstandsdenken verfestigt und eine Erfolgsorientierung nicht oder nur noch schwer implementiert werden kann. Unsere Erfahrungen zeigen, dass die besten Chancen einer Neuverteilung und Anreizorientierung dann bestehen, wenn noch keine Besitzstände geschaffen sind und es – aus Sicht der Kommunen – um die Verteilung von „mehr Geld“ geht.

## 3. Anzahl der Förderstränge

Es sollte geprüft werden, ob die Zahl der Förderstränge weiter reduziert werden kann. Die Förderung von Bürgerbusvorhaben sowie Vorhaben zur Verbesserung der Qualität, der Sicherheit und des Services im ÖPNV haben einen sehr hohen Ortsbezug. Eine Integration der Mittel in die Pauschalzuweisung nach § 11 Abs.2 an die Aufgabenträger bietet sich daher an.

Auch sollte grundsätzlich davon Abstand genommen werden, zu viele Vorgaben mit der Mittelverwendung zu verbinden. Da bereits durch die Einbeziehung von Mitteln nach dem Entflechtungsgesetz (ex GVFG-Mittel) eine Mindest-Investitionsquote unumgänglich ist, sollten andere Zweckbindungen nur äußerst sparsam eingesetzt werden. Die landespolitisch erwünschte Mittelverwendung wie z.B. abgestimmte Tarife, durchgehendes SPNV-Netz etc. sollten unseren Erachtens eher durch das Setzen der richtigen Anreize für maximale Mittelzuweisung gesichert werden.

#### 4. Pauschalierte Investitionsförderung

Adressaten der pauschalierten Investitionsförderung sind nach dem Gesetzentwurf allein die Zweckverbände.

Im Zuge der angestrebten Bündelung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung bietet es sich an, einen Anteil der Investitionsförderung, der auf kleinere Vorhaben des ÖSPV entfällt, direkt pauschaliert den Landkreisen und kreisfreien Städten als ÖSPV-Aufgabenträgern zuzuweisen. Im Interesse einer größtmöglichen Flexibilität in der Verwendung könnten diese Mittel auch in die Pauschale nach § 11 Abs.2 integriert werden, ggf. unter Vorgabe einer gewissen Quote der investiven Verwendung.

#### 5. Anzahl der Zweckverbände

Inwieweit die kompetente Wahrnehmung der Aufgabenträgerschaft im SPNV die Bildung größerer Einheiten erforderlich macht, kann von uns nicht beurteilt werden. Unstreitig ist die Tatsache, dass Zweckverbände mit lediglich einzelnen Mitarbeitern die komplexe Aufgabe SPNV kaum bewältigen können. Umgekehrt ist aber darauf hinzuweisen, dass im Hinblick auf Ausschreibungsintensität und Innovationen (grenzüberschreitender Verkehr, neue leichte Regionaltriebwagen, regionaler Infrastrukturbetrieb, Verknüpfung von EBO/BOStrab-Verkehren) die kleineren Zweckverbände, insbesondere die westfälischen Zweckverbände führend sind.

Es ist aber wohl absehbar, dass auch zukünftig zwischen der Ebene der Landkreise / Städte als Aufgabenträger für den ÖSPV und den drei Zweckverbänden eine weitere Ebene für die Wahrnehmung von Aufgaben des ÖPNV (bisherige Zweckverbände als koordinierende Instanzen, Verbundaufgaben) weiter bestehen bleiben (müssen). Inwieweit durch die Bildung der drei neuen SPNV-Zweckverbände als zusätzlicher Ebene mit weiteren Schnittstellen, tatsächlich Effizienzsteigerungen und eine Verringerung des Steuerungsaufwands erreicht werden kann, kann von uns nicht beurteilt werden. Auch scheint aus heutiger Sicht offen, in wieweit durch die stärkere Zentralisierung eine verbesserte Integration der Angebote (auch in tariflicher Hinsicht) erreicht werden kann.

#### 6. Aufgabenträgerschaft kreisangehöriger Gemeinden

Eine mögliche Aufgabenträgerschaft kreisangehöriger Städte und Gemeinden sollte sich allein daran bestimmen, ob das Bedürfnis nach einem eigenständigen und eigenständig zu gestaltenden innerörtlichen ÖPNV besteht. Dies ist nach heutigem Verständnis unabhängig von der Frage der Eigentümerschaft an einem Verkehrsunternehmen zu beurteilen.

Die automatische Aufgabenträgerschaft von kreisangehörigen Städten, sofern sie über ein eigenes ÖPNV-Unternehmen verfügen (§ 3 Abs.1), erscheint daher nicht mehr zeitgemäß.

Regelungen über die Aufgabenträgerschaft kreisangehöriger Kommunen sollten in § 4 zusammengefasst werden und an objektive Maßstäben geknüpft werden. So sieht z.B. Hessen ab einer bestimmten Einwohnergröße eine selbstständige Aufgabenträgerschaft vor.

#### 7. Verwendung der ÖPNV-Pauschale nach § 11 Abs. 2

In § 11 Abs.2 (ÖPNV-Pauschale an die ÖSPV-Aufgabenträger) ist bestimmt, dass mindestens 80 Prozent der Pauschale für Zwecke des ÖPNV mit Ausnahme des SPNV an öffentliche oder private Verkehrsunternehmen **weiterzuleiten** sind. Die Begrifflichkeit des „**Weiterleitens**“ wird den beihilferechtlichen Anforderungen, welche an die kommunalen Aufgabenträger gestellt sind, nicht gerecht. Es sollte daher eine

präzisere Formulierung gesucht werden, z.B. „sind für Verkehrsleistungen einzusetzen, welche durch öffentliche oder private Verkehrsunternehmen erbracht werden.“ Im übrigen ist darauf hinzuweisen, dass mit einer Weiterleitungsquote nicht erreicht werden kann, dass auch tatsächlich die Gelder in Verkehrsleistung umgesetzt werden. Denn gerade die kommunalen Verkehrsunternehmen erbringen im hohen Maße auch Verwaltungs- und Regieleistungen für die kommunalen Aufgabenträger. Insofern kann diese Weiterleitungsquote auch dahingehend missverstanden werden, dass den Aufgabenträger per Landesgesetz unterstellt wird, dass sie dazu neigen, zu viel Geld für Verwaltungsaufwand im ÖPNV abzuzweigen.

C. Zum Fragenkatalog

**Zu Frage 1:**

**Welche Verbesserungen werden für die Fahrgäste in Bussen und Bahnen durch die ÖPNVG-Novelle erreicht?**

Das Gesetz als Organisationsgesetz selbst kann Verkehrspolitik nicht ersetzen, sondern nur Voraussetzungen und Bedingungen schaffen. Inwieweit die Aufgabenträger zu weiteren Verbesserungen für die Fahrgäste in der Lage und motiviert sind, ist im wesentlichen von der politischen Ausgestaltung des Organisationsrahmens und den zur Verfügung gestellten Mitteln abhängig. Im Gesetz bzw. den nachgeordneten Regelungen können insbesondere durch die Ausgestaltung der Schlüsselbildung Anreize gesetzt werden (vgl. B 1).

**Zu Frage 2:**

**Die Verbundgrenzen der neun Zweckverbände waren bisher mit komplizierten Übergangstarifen und Preissprüngen ein ständiges Ärgernis aus Sicht der Fahrgäste - werden mit dem neuen ÖPNVG diese Probleme beseitigt?**

Ein unmittelbarer Einfluss des Gesetzes hierauf ist nicht zu erkennen. Es bleibt der politischen Ausgestaltung vorbehalten, hier Lösungen zu finden. Das Gesetz führt nicht zwingend dazu, dass die bisherigen 7 Tarife zu einer geringeren Anzahl an Tarifen zusammengefasst werden. Zudem ist darauf hinzuweisen, dass die Nutzerfreundlichkeit nicht zentral von einheitlichen Organisationen, sondern v.a. von durchgängigen Tarifen und harmonisierten Tarifbestimmungen abhängt. Hierzu ist der NRW-Tarif bislang ein guter Weg. Weiterentwicklungsbedarf besteht u.E. v.a. im Mittelstreckebereich (50-100km) und der Harmonisierung der Tarifbestimmungen. Ein durchgängiger und plausibler Tarif kann u.E. auch auf der Basis eines Relationspreissystems geschaffen werden, welcher verhindert, dass landesweit gleiche Preise für nicht vergleichbare Leistungen gelten müssen. Ein landesweites Tarifsysteem mit Preisfreiheit der Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen besteht in Schleswig-Holstein und hat sich dort gut bewährt.

**Zu Frage 3:**

**Die Schülerbeförderungskosten werden in den Jahren 2008 bis 2010 als Pauschale in Höhe von 110 Millionen Euro auf die Zweckverbände verteilt und ab dem Jahr 2011 in Höhe von 100 Mio. Euro und ab dem Jahr 2012 in Höhe von 130 Mio. Euro aus Landesmitteln in die Fahrzeugförderungspauschale in der ÖPNV-Pauschale integriert - Ist die Fortführung und die Finanzierung der Semestertickets wie auch der neuen Schülertickets (Schokoticket) zukünftig gesichert?**

Sofern mit der Finanzierungsreform keine Mittelreduzierung für die einzelnen Aufgabenträger einhergeht, sind keine grundsätzlichen strukturellen Probleme hinsichtlich einer Fortführung der Finanzierung erkennbar. Die Aufgabenträger sind in der Mittelverwendung zukünftig flexibler und freier. Entscheidend wird daher die politische Bereitschaft zur Finanzierungssicherung sein.

**Zu Frage 4:**

**Mit der erstmaligen Einführung eines landesbedeutsamen SPNV-Netzes durch das Land sollen bis zu 40 Million Zugkilometer vor die Klammer der SPNV-Finanzierung gezogen werden. - Welchen Auswirkungen sind für die übrigen 60 Million Zugkilometer insbesondere in den ländlichen Regionen zu erwarten?**

**Zu Frage 5:**

**Der Gesetzentwurf enthält bislang keine Kriterien auf welcher Basis ein landesbedeutsames SPNV-Netz definiert werden kann (Städte mit einer bestimmten Einwohnerzahl, Erreichbarkeiten von zentralen Orten etc.) - Muss das Gesetz nicht solche Kriterien zwingend enthalten, weil ansonsten ganze Regionen von einer SPNV-Erschließung abgekoppelt werden könnten?**

Die Definition eines SPNV-Netzes, welches die überregionalen Verbindungsanforderungen an den SPNV festschreibt und koordiniert, erscheint bei einer dezentralen Aufgabenträgerschaft für den SPNV grundsätzlich sinnvoll und notwendig.

Jedoch stellt sich die Frage, ob ein solches Vorrangnetz bei einer auf drei Zweckverbände reduzierten Anzahl an SPNV-Aufgabenträgern noch erforderlich ist oder ob hier ein allgemeines Koordinationsgebot nicht ausreichend wäre. So verzichtet das Land Rheinland-Pfalz bei zwei Zweckverbänden auf eine gesetzliche Koordinierung dieser Zweckverbände. Tatsächlich werden diese Zweckverbände aber durch inhaltliche Begleitung durch das zuständige Ministerium stark koordiniert.

Bei gesetzlicher Festschreibung eines SPNV-Netzes in besonderem Landesinteresse, wäre zu überlegen, ob Ziele, Kriterien, Grundzüge und Ausformung nicht in einem Landesnahverkehrsplan, analog den Nahverkehrsplänen der kommunalen Aufgabenträger, aufzustellen sind.

Wird die Finanzierung des SPNV-Netzes in besonderem Landesinteresse vor die Klammer der SPNV-Finanzierung gezogen, besteht die Gefahr, dass bei sinkenden finanziellen Mitteln für den SPNV SPNV-Netze erster und zweiter Klasse entstehen, da dann Kürzungen von den Leistungen außerhalb des Landesnetzes aufgefangen werden müssen. Die gleiche Gefahr besteht, sofern neue Angebote (z.B. RRX) in Form eines Vorwegabzugs aus den SPNV-Mitteln finanziert werden.

Es ist zu diskutieren, ob das im Gesetz festgelegte herzustellende Einvernehmen mit den Zweckverbänden ausreicht, diese Gefahren strukturell auszuräumen.

**Zu Frage 6:**

**Für die Integrierte Gesamtverkehrsplanung nach dem IGVP-Gesetz sind die Bezirksregierungen Bundesbehörden bei der Erarbeitung und die Regionalräte die politischen Entscheidungsgremien. Durch die Verlagerung der Entscheidungen für den ÖPNV auf die Zweckverbände wird der Integrationsaspekt in Frage gestellt. - Welche Auswirkungen auf die Mobilitätsplanung sind grundsätzlich zu erwarten und welcher bürokratische Mehraufwand ist hiermit verbunden?**

Die Regelungen des Gesetzes lösen die intermodale Integration der ÖPNV-Infrastrukturplanung mit der Infrastrukturplanung anderer Verkehrsträger auf. Wir können nicht beurteilen, ob mittels der Regional-

räte und der Landesmittelverwaltung bei den Bezirksregierungen tatsächlich integrierte Verkehrsplanung stattfindet. Erhebliche Zweifel ergeben sich aus dem Umstand, dass über die Finanzierbarkeit der Verkehrsprojekte durchweg andere Ebenen entscheiden

- der Bund durch starke Steuerung in Bezug auf den Straßenbau der gerade in NRW sehr bedeutsamen Bundesfernstraßen,
- die DB AG mit wenig Kontrolle durch den Bund im Bezug auf die Investitionen in das Schienennetz,
- die Landesregierung NRW im Bezug auf die ebenfalls nicht unbedeutenden Landesstraßen,
- die Kommunen z.B. in Bezug auf das Angebot an Parkraum und dessen Bepreisung.

Zu beachten und abzuwägen ist aber auch der Aspekt der intramodalen Integration der Verantwortlichkeit und Finanzierung von Infrastruktur und Betrieb bei den jeweiligen Aufgabenträgern. Durch eine Zusammenführung der Finanzierung und Finanzierungsbedingungen für beide Kostenblöcke können teilweise Effizienzpotenziale realisiert werden.

In diesem Zusammenhang verweisen wir nochmals auf den Vorschlag, einen Teilbetrag der pauschalisierten Investitionsförderung direkt den ÖSPV-Aufgabenträger zuzuweisen (vgl. Abschnitt B.4)

**Zur Frage 7:**

***Bislang liegen noch keine Verwaltungsvorschriften zum ÖPNV-Gesetz vor. - Müssen diese nicht parallel zur Beratung der Gesetzesnovelle vorliegen, um die Gesamtauswirkungen der Gesetzesnovelle überschauen und beurteilen zu können?***

Für eine umfassende Beurteilung der Auswirkungen der Gesetzesnovelle spielt die inhaltliche Ausgestaltung des Gesetzes eine große Rolle. Dies betrifft insbesondere Fragen der Ausgestaltung der Verteilungsschlüssel für die Pauschalzuweisungen, zu denen wir uns aus diesem Grund auch ausführlich äußern. Auch würde die Vorlage der entsprechenden Ausführungsbestimmungen eine bessere Beurteilung zulassen, ob die Mittelempfänger tatsächlich in der Verwendung frei sind und einen effizienten Mitteleinsatz frei bestimmen können, oder ob durch Ausgestaltung der Verwendungsnachweise, Abruungsverfahren und sonstige Nachweise doch eine Bindung im Detail entsteht.

**Kontakt:**

**Gerd Hickmann**  
**Diplom-Geograph**

Selbstständiges Mitglied im Beraternetzwerk  
**NahverkehrsBeratung Südwest**

Hasengässle 2 · 72072 Tübingen  
Telefon 07071 92 29 08 · Fax 07071 92 29 09  
[hickmann@nahverkehrsberatung.de](mailto:hickmann@nahverkehrsberatung.de)