



Verkehrsverbund Rhein-Ruhr AöR · 45801 Gelsenkirchen

Ministerium für Bauen, Wohnen,
Stadtentwicklung und Verkehr des Landes NRW
(MBWSV)
Frau Karin Paulsmeyer
Jürgensplatz 1
40219 Düsseldorf

Verbändeanhörung „Entwurf eines achten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen“

Ihr Schreiben vom 28.04.2016 – II B 3 – 07 - 59

Sehr geehrte Frau Paulsmeyer,

Sie hatten uns Gelegenheit gegeben, zum Gesetzentwurf zur Änderung des ÖPNVG NRW Stellung zu nehmen. Hierfür bedanken wir uns.

Bevor wir auf die Entwurfsfassung zur Änderung des ÖPNVG im Einzelnen eingehen, möchten wir zu Beginn unserer Stellungnahme einige wesentliche Aussagen zusammenfassend vorwegnehmen. Im Verlaufe des Textes werden hierzu noch weitere Erläuterungen gemacht und Begründungen gegeben.

Weisungsrecht des Landes gegenüber den Aufgabenträgern (§ 6 (1))

Ein Weisungsrecht des Landes gegenüber den Aufgabenträgern im SPNV und ein uneingeschränktes Recht zu Zweckmäßigkeitsweisungen beim SPNV-Netz im besonderen Landesinteresse sind abzulehnen.

Bedarfsplanpflicht (§ 7 (1) und § 12 (3))

Die Förderung des streckenbezogenen Aus- und Neubaus von Schieneninfrastrukturen mit zuwendungsfähigen Ausgaben von mehr als fünf Millionen Euro nur dann zu bewilligen, wenn sie im Bedarfsplan des Landes enthalten sind, wird vom VRR abgelehnt.

Ansprechpartner
Rolf Ommen

Telefon
02 09/15 84 - 311

Fax
02 09/15 84 123 - 311

E-Mail
ommen@vrr.de

Unser Zeichen
N/N01

Gelsenkirchen,
07. Juni 2016

**Verkehrsverbund
Rhein-Ruhr AöR**

Augustastr. 1
45879 Gelsenkirchen

<http://www.vrr.de>
Telefon 02 09/15 84-0

Vorstand:
Martin Husmann
José Luis Castrillo

Vorsitzender des
Verwaltungsrates:
Hans Wilhelm Reiners

Sitz der Gesellschaft:
Ribbeckstraße 15 (Rathaus)
45127 Essen
Telefon 02 01/88 10 830

UST-ID:
DE 250 085 017

Handelsregister:
Amtsgericht Essen
HRA 8767

Bankkonto:
Sparkasse Gelsenkirchen
BLZ: 420 500 01
BIC: WELADED1GEK
Konto Nr.: 101 093 500
IBAN:
DE30 4205 0001 0101 0935 00

Ⓜ Hbf Gelsenkirchen

Verbindlichere Regelung der Verteilung der Pauschalen im Gesetz, nicht nur in der RV (§ 11(1))

Mit dem Regionalisierungsgesetz des Bundes wird eine langfristige Finanzierungssicherheit für die Länder geschaffen. Für die Aufgabenträger mit ihren langlaufenden Verkehrsverträgen ist eine entsprechende Aussage im ÖPNVG von großer Bedeutung. Wir regen daher an, im Gesetz eine konkretere Aussage zur Verteilung der Mittel auf die Kooperationsräume zu treffen und nicht nur in der Rechtsverordnung.

Öffnungsklausel der Verteilung bei Kostenveränderungen (§ 11(1))

Um auf Kostenänderungen, insbesondere in Bezug auf die Mittel nach § 11(1) flexibel reagieren zu können, halten wir es für notwendig im Gesetz eine entsprechende Regelung vorzusehen.

Fahrzeugförderung (§ 11 (2))

Der VRR lehnt eine Zweckbindung der ÖPNV-Pauschale für eine Fahrzeugförderung grundsätzlich ab. Vielmehr sehen wir die Notwendigkeit, die bis dato erreichte Flexibilität zu erhalten.

Abwicklung der Pauschale für Maßnahmen der Barrierefreiheit über die Zweckverbände (§ 13 (1))

Der VRR schlägt vor, dass dieser Fördertatbestand aus dem § 13 ÖPNVG NRW herausgelöst wird und im Rahmen der Investitionspauschale gem. § 12 ÖPNVG NRW den drei Aufgabenträgern übertragen wird.

Zu der Entwurfsfassung der Gesetzesnovellierung im Einzelnen:

Zu § 1 (3a):

Soweit die Angebote durch den Aufgabenträger finanziert werden sollen, muss dieser vor Absendung der Vorinformation nach der EU VO 1370 die Feststellung unabhängig vom später zu beauftragenden Unternehmen veranlassen können. Es ist daher an dieser Stelle ein entsprechender Satz zu ergänzen.

Zu § 2 (3):

Der Schlüsselbegriff des PBefG für den Auftrag des Aufgabenträgers ist die ausreichende Verkehrsbedienung. Es sollte an dieser Stelle das Verhältnis der nach PBefG zu sichernden ausreichenden Bedienung und der im ÖNVG verankerten angemessenen Bedienung klargestellt werden. Empfohlen wird den Begriff der angemessenen Bedienung durch den Begriff der ausreichenden Bedienung zu ersetzen oder zumindest die Verwendungsidentität anzugeben.

Kern der ausreichenden Bedienung nach § 8 Abs. 3 PBefG sind Aussagen zum angemessenen Umfang des Verkehrsangebotes. Es wären daher an dieser Stelle auch Aussagen zu Angebotsfrequenz und Bedienungszeitraum zu treffen.

Nach § 8 Abs. 3 PBefG sind die konkreten Angaben zur ausreichenden Bedienung im Nahverkehrsplan zu entwickeln. Damit insoweit § 2 Abs. 3 diesbezüglich die passenden Vorgaben setzen kann, sollte aus § 8 ÖPNVG in diesen § 2 Abs. 3 verweisen werden.

Zu § 2 (4):

Es fehlt an einer gesetzlichen Definition des Schnellbusverkehrs. Es ist nicht ausreichend, diese in der Begründung des Gesetzes zu liefern.

Die neuen Regelungen, die materiell nicht über die bisherige Rechtslage hinausgehen (auch bisherige Rechtslage erlaubte den Zweckverbänden die Finanzierung von allgemeinen ÖPNV-Aufgaben), werden den angestrebten Zweck eher verfehlen, da das Land zwar mehr Mittel für die „SPNV-Pauschale“ § 11 Abs. 1 bereitstellt, aber der etwaige Bedarf für Schnellbusverkehre laut Begründung kein Kriterium für die Festlegung der jeweiligen Höhe der SPNV-Pauschale sein muss.

D.h. die Aufgabenträger, die die Aufgabe auf den Zweckverband übertragen, würden zwar entlastet, aber die gewollte Stärkung des Schnellbusverkehrs wird nicht erreicht, da wegen der Nichtberücksichtigung des Bedarfs für Schnellbusverkehre bei der Mittelhöhe keine langfristige Planungssicherheit gegeben ist. Es würde sich daher empfehlen, entweder § 11 Abs. 1 oder dessen Begründung zu überarbeiten.

Zu § 5 (1):

Die Zweckverbände der drei Kooperationsräume werden in allen Fällen von den bisher bestehenden Zweckverbänden „gebildet“.

Dieses ist ausweislich des Gesetzes nun nicht mehr vorgesehen. Träger der Zweckverbände bzw. der gemeinsamen Anstalt sollen vielmehr unmittelbar die Kreise oder kreisfreien Städte sein.

Die Zweckverbände der drei Kooperationsräume werden in allen Fällen von den bisher bestehenden Zweckverbänden „gebildet“. Dieses ist ausweislich des Gesetzes nun nicht mehr vorgesehen. Träger der Zweckverbände bzw. der gemeinsamen Anstalt sollen vielmehr unmittelbar die Kreise oder kreisfreien Städte sein.

Bezogen auf den VRR stellt sich daher die Frage, ob das Gesetz bewirken soll, dass die VRR AöR unmittelbar von den Kommunen getragen wird und der ZV VRR und ZV NVN aufgelöst werden sollen. Auch für die anderen Zweckverbände stellt sich die Frage, ob das Gesetz eine solche Umgründung verbindlich vorgibt.

Im VRR sind die „bestehenden Zweckverbände“ in die VRR-Organisation eingebunden, ohne zusätzliche Kosten und erhöhte Bürokratie auszulösen. Der Zweckverband VRR ist aus steuerlichen Gründen (Umlagenfinanzierung) unentbehrlich. Er ist zudem Eigentümer bzw. Teileigentümer der SPNV-Fahrzeuge. Eine Auflösung der bestehenden Strukturen führt zu erheblichen finanziellen und rechtlichen Nachteilen. Vor diesem Hintergrund ist an der bestehenden Formulierung festzuhalten.

Zu § 6 (1):

Ein Weisungsrecht des Landes gegenüber den Aufgabenträgern im SPNV ist abzulehnen. Zum einen kann das MBWSV NRW damit die demokratisch legitimierten Entscheidungsprozesse in den Zweckverbänden aushebeln, zum anderen besteht hierdurch die Gefahr kostenverursachender Anordnungen des Landes, die im Ergebnis die Aufgabenträger im SPNV zu tragen haben. 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. Tatsächlich ist es keineswegs ausgeschlossen, dass bei Gebrauchmachen von den Weisungsrechten Mehrbelastungen bei den Zweckverbänden resultieren. Ohne Beschränkung der Weisungsrechte oder Regelung einer Ausgleichspflicht würde es in einer solchen Situation ggf. notwendig werden, dass die Mehraufwendungen von den jeweiligen Zweckverband tragenden Kreisen und Gemeinden zu tragen sind, sodass diesen regelwidrig Belastungen für eine Landesaufgabe aufgebürdet würden.

Die dezentrale Struktur der Aufgabenträger im SPNV hat sich bewährt und die im Gesetzentwurf vorgesehenen Weisungsrechte des Landes sind unnötig. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs ist nicht gewahrt. Die geplante Änderung ist zwar geeignet die Einwirkungsmöglichkeiten des Landes zu stärken, aber nicht erforderlich und angemessen.

Die VRR AöR hat erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken und Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Eingriffs in die Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 78 Abs. 1 und 2 Verf NRW, insbesondere wenn Entscheidungen des Landes für SPNV-Netze getroffen werden die nicht zum SPNV-Netz gemäß § 7 Abs. 4 ÖPNVG NRW gehören. Dieses betrifft insbesondere den Fall eines „einfachen Streites“ zwischen zwei Kooperationsräumen, wo das Land nicht für beide Räume gleichermaßen deren wirtschaftliche Interessen im Blick haben wird.

Zahlreiche SPNV-Maßnahmen sind durch die Gewährsträger der Kooperationsräume mitfinanziert, z.B. durch SPNV-Umlage im VRR. Die geplanten Veränderungen hätten zur Konsequenz, dass die Gewährsträger gezwungen wären, die Mittel für bereits umgesetzte Maßnahmen zurückzufordern und ab In-Kraft-Treten der Änderung nicht mehr zur Verfügung stellen würden. Die kommunale Beteiligung an der SPNV Finanzierung über eine SPNV Umlage im VRR ist einmalig in NRW und bis 2019 befristet. Durch Einwirkungsmaßnahmen des Landes sind materielle Auswirkungen auf die Aufgabenträger nicht ausgeschlossen und führt damit zu einem Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung. Für den VRR könnte dies bedeuten auch zukünftig eine Umlage erheben zu müssen.

Es ist nicht ansatzweise ersichtlich, auf welche Tatsachengrundlage der Gesetzgeber die Stärkung seiner Einwirkungsmöglichkeiten stützt und welche Prognoseerwägungen er angestellt hat, um einen solchen Eingriff zu rechtfertigen.

Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit des Eingriffs ist nicht gewahrt. Die geplante Änderung ist zwar geeignet die Einwirkungsmöglichkeiten des Landes zu stärken, aber nicht erforderlich und angemessen.

Bei der Planung, Organisation und Ausgestaltung von Linienverkehren des SPNV, die das Gebiet mehrerer Zweckverbände berühren (grenzüberschreitende Linien), haben die beteilig-

ten Zweckverbände mit dem Ziel, eine Einigung über alle Angelegenheiten die Planung, Organisation und Ausgestaltung aller oder einzelner grenzüberschreitender Linien betreffend zu erreichen, zusammenzuarbeiten.

1. Kommt eine Einigung nicht zustande, hat das für das Verkehrswesen zuständige Ministerium auf Antrag mindestens eines Zweckverbandes auf eine Einigung hinzuwirken. Im Antrag sind die beteiligten Zweckverbände, die betroffenen grenzüberschreitenden Linien sowie die einzelnen divergierenden Angelegenheiten zu benennen. Der Antrag ist allen beteiligten Zweckverbänden bekannt zu geben. Diese können dazu innerhalb einer Frist von zwei Wochen Stellung nehmen.
2. Das für das Verkehrswesen zuständige Ministerium entscheidet abschließend unter Berücksichtigung der finanziellen Ressourcen der beteiligten Zweckverbände sowie unter Abwägung der Präferenzen in den einzelnen Kooperationsräumen über die zweckmäßige und wirtschaftliche Umsetzung des SPNV-Netzes gemäß § 7 Abs. 4 (oder einzelner Linien bzw. Teilnetzen davon), wenn eine Einigung zwischen den beteiligten Zweckverbänden hierüber auch nach Einbeziehung des Ministeriums gemäß Buchstabe a) nicht zustande kommt.

Bei der Entscheidung hat das Ministerium die haushaltsrechtlichen Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach der LHO, die Grundsätze gemäß § 2, insbesondere die Sicherstellung eines bedarfsgerechten, wirtschaftlichen und an marktwirtschaftlichen Grundsätzen ausgerichteten Verkehrsangebots, sowie die Grundsätze des § 1 Absatz 1 AEG zu beachten.

Diese Entscheidung ist den jeweils beteiligten Zweckverbänden schriftlich mit der Aufforderung, diese Entscheidung innerhalb einer vom Ministerium zu bestimmenden angemessenen Frist umzusetzen, mitzuteilen.

3. Wird diese Entscheidung von den jeweils beteiligten Zweckverbänden nicht innerhalb der vorgegebenen Frist umgesetzt, gilt § 123 Absätze 1 und 2 Gemeindeordnung NRW entsprechend, mit der Maßgabe, dass die Durchführung der Aufgabe nur einem anderen beteiligten Zweckverband längstens für die Dauer einer Verkehrsvertragsperiode übertragen werden kann.

Der Vorschlag der VRR AöR stellt eine geeignete, erforderliche und angemessene Einwirkungsmöglichkeit dar. Eine entsprechende Anwendung sollte auf Ausnahmefälle begrenzt werden.

Ein uneingeschränktes Recht zu Zweckmäßigkeitsweisungen beim SPNV-Netz im besonderen Landesinteresse ist gänzlich abzulehnen. Solche uneingeschränkten Zweckmäßigkeitsweisungen sind im Bereich von (pflichtigen) Selbstverwaltungsaufgaben in NRW weitgehend unbekannt und dürften auch mit der Rechtsnatur eines Zweckverbandes/einer AöR kommunalrechtlich nicht zu vereinbaren sein. Die meisten Verkehrsverträge sind neu ausgeschrieben und haben Vertragslaufzeiten von bis zu 15 Jahren. Die vertraglichen Regelungen sehen nur geringfügige Anpassungsmöglichkeiten vor. Änderungen an den Vertragsinhalten sind – wenn überhaupt – nur mit hohem finanziellen Aufwand zu realisieren und würde eine Ausgleichspflicht des Landes voraussetzen.

Zu § 7 (1):

Die Wiedereinführung der Bedarfsplanpflicht zur Förderung von Schieneninfrastrukturvorhaben mit Mitteln der Investitionspauschale gem. § 12 Abs. 1 ÖPNVG NRW bzw. der SPNV-Pauschale gem. § 11 Abs. 1 ÖPNVG NRW lehnt die VRR AöR ab. Sie ist nicht zweckdienlich und auch nicht angemessen, zumal sie über die Altregelung des ÖPNVG NRW noch hinausgeht.

In der Aufstellung des ÖPNV-Infrastrukturfinanzierungsplans gem. § 7 Abs. 2 ÖPNVG NRW im Jahr 2008 wurde seitens des Landes kein einziges Stadtbahnbauvorhaben in den Plan aufgenommen, das nicht für das GVFG-Bundesprogramm vorgesehen oder bereits in diesem enthalten war. Daraus folgt, dass diese Maßnahmen nicht im besonderen Landesinteresse im Sinne des § 13 ÖPNVG NRW liegen. Dennoch soll sich der Verkehrsausschuss des Landtages gesetzlich vorbehalten, Einfluss auf die Förderung entsprechender Einzelmaßnahmen zu nehmen. Dies bedeutet, dass ab dem „Schwellenwert“ von 5 Mio. Euro nur solche Vorhaben aus den Mitteln gem. der §§ 11 und 12 ÖPNVG NRW gefördert werden dürfen, die zuvor vom für das Verkehrswesen zuständigen Ministerium in den Verkehrsausschuss des Landtages eingebracht und von diesem beschlossen wurden, obwohl es sich um pauschalisierte Zuwendungen handelt, die zur freien Verfügung der Zweckverbände bzw. der VRR AöR stehen. Ausschließlich die Zweckverbandsversammlungen bzw. der Verwaltungsrat sollten im Rahmen der jährlichen Förderkatalogaufstellung den Zweckverbänden bzw. der VRR AöR politische Vorgaben hinsichtlich der Förderung von Infrastrukturvorhaben geben. Alles andere liefe dem Wesen der Bereitstellung einer Pauschale i.S.d. § 11 bzw. § 12 ÖPNVG zuwider.

Sinn und Zweck der Pauschalen ist die Stärkung der drei Kooperationsräume als Ausfluss einer Selbstverwaltung, die durch den genannten Vorbehalt unverhältnismäßig stark eingeschränkt wird. Denn gerade durch die eigenverantwortliche Verwaltung der Pauschalen können markante strukturpolitische Akzente auch von den Zweckverbänden bzw. der AöR im regionalen Einklang mit den betroffenen Kommunen gesetzt werden, sofern das Land an deren Umsetzung kein besonderes Eigeninteresse hat (was sich ja durch die bisherige Nichtberücksichtigung der entsprechenden Stadtbahnprojekte im ÖPNV-Infrastrukturfinanzierungsplan widerspiegelt. Eine Zentralisierung der Fördermechanismen in den Pauschalen gem. §§ 11 und 12 ÖPNVG NRW („weg von den Kommunen, hin zum Land NRW“) wäre eine Abkehr vom Kommunalisierungsgedanken der Jahre 2008ff., für die wir keinen Anlass sehen.

Wir bitten daher, nur solche Schieneninfrastrukturvorhaben mit einer Bedarfsplanpflicht zu belasten, die über den § 13 ÖPNVG bezuschusst werden sollen. In diesem Fall besteht zu Recht die erforderliche Korrelation zwischen der ÖPNV-Bedarfsplanpflicht und der Einstufung eines Vorhabens als „Maßnahme im besonderen Landesinteresse“.

Im Einzelfall ist es erforderlich, dass aufgrund von Änderungen im SPNV-Betrieb (z.B. bedingt durch Ausschreibungsverfahren) zwingende schieneninfrastrukturelle Anpassungsvorhaben zeitnah vorgenommen werden. Bestünde eine Pflicht zur Berücksichtigung solcher Schieneninfrastrukturvorhaben im ÖPNV-Bedarfsplan, würden die erfahrungsgemäß langen Vorlaufzeiten zur Bedarfsplanvorhabenaufnahme - mit Beteiligung der zuständigen Regionalplanungsbehörde und Regionalrat gem. §§ 4 und 9 Landesplanungsgesetz vor Einbringung des Vorschlages in den Verkehrsausschuss des Landtages – dazu führen, dass das Vorhaben über die gesamte Zeit hinweg „schwebt“ und der Baulastträger aufgrund der unklaren finanziellen Situation keine Planungen auf-

nehmen kann. Die Förderung der VRR AöR über die Pauschalen gem. § 11 Abs. 1 bzw. § 12 ÖPNVG gewährleistet bislang ein effizientes und rechtssicheres, zugleich aber auch schnelles Verwaltungsverfahren. Die (erneute) Einbindung von Stellen des Landes NRW würde erhebliche Verzögerungen und letztlich deutliche Probleme bei der zeitgerechten Umsetzung von dringenden Investitionsmaßnahmen mit sich bringen.

Insofern bitten wir, auf eine Bedarfsplanpflicht bei ÖPNV-Schieneninfrastrukturvorhaben, die aus Mitteln der §§ 11 oder 12 ÖPNVG NRW gefördert werden sollen, zu verzichten. Zur landesweiten Abstimmung von Maßnahmen ab einem bestimmten Volumen wäre allenfalls eine Regelung über die Benehmensherstellung zwischen den jeweiligen Aufgabenträgern und dem Land NRW denkbar.

Zu § 7 (2):

Der ÖPNV-Infrastrukturfinanzierungsplan (IFP) ist letztlich im Sinne der allgemeinen Definition ein Ausbauplan. Gem. § 9 Abs. 4 des Landesplanungsgesetzes sind gesetzliche Ausbaupläne Beratungs- und Beschlussgegenstand der Regionalräte bzw. des RVR-Parlamentes.

Im Hinblick auf § 13 Abs. 1 ÖPNVG NRW würde dies bedeuten, dass insbesondere größere Infrastrukturvorhaben, die nicht bedarfsplanpflichtig sind, wie z.B. der barrierefreie Ausbau von Stadt- und Straßenbahnhaltstellen, und die bei einem entsprechenden Maßnahmenumfang schnell ein Investitionsvolumen von mehr als 5 Mio. € erreichen können, auch von den Regionalräten beschlossen werden müssen. Aufgrund der langen Vorlaufzeiten bei Beteiligung der Regionalräte und infolge der Einvernehmensherstellung mit dem Verkehrsausschuss des Landtags ist es aus Sicht der VRR AöR sinnvoll, wenn solche Maßnahme entweder ganz aus dem IFP herausgenommen werden, die Beteiligung der Regionalräte beim ÖPNV-Ausbauplan wegfällt oder die Investitionsgrenze auf 25 Mio. € für Vorhaben des ÖPNV-Bedarfsplans bzw. des Ausbauplans angehoben wird.

Zu § 8 (1):

In § 8 Abs. 3 PBefG heißt es: „Für die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr sind die von den Ländern benannten Behörden (Aufgabenträger) zuständig. Der Aufgabenträger definiert dazu die Anforderungen an Umfang und Qualität des Verkehrsangebotes, dessen Umweltqualität sowie die Vorgaben für die verkehrsmittelübergreifende Integration der Verkehrsleistungen in der Regel in einem Nahverkehrsplan.“

Der einzufügende Satz sollte daher lauten:

„Dieser soll unter Berücksichtigung der Vorgaben aus § 2 Abs. 3 ÖPNVG-NRW die ausreichende Bedienung, d.h. die öffentlichen Verkehrsinteressen des Nahverkehrs konkretisieren.“

Zu § 9 (2):

Die Neuregelung ist überflüssig. Eine Streichung bewirkt das Gewollte, denn in jedem Fall gelten die identischen Vorgaben aus § 8 Abs. 3 PBefG.

Nach der Änderung von § 8 Abs. 1 ist der NVP regelmäßig aufzustellen. Dazu passt nicht eine Aufstellung nach Bedarf. Allerdings wäre es hilfreich, wenn der Gesetzgeber Aussagen zur Periodizität der Regelmäßigkeit machen könnte.

Die Erhöhung der Pauschale aus § 11 Abs. 1 ÖPNVG NRW auf zukünftig mindestens 1 Mrd. Euro pro Jahr ist grundsätzlich positiv zu bewerten.

So sehr es zu begrüßen ist, dass die Befristung für das ÖPNVG NRW aufgehoben werden soll, vermisst der VRR eine im Gesetz verankerte Anpassungsregelung für die Zuweisung der Pauschalen auf die Kooperationsräume. Es sind zukünftig immer wieder Anpassungsnotwendigkeiten hinsichtlich der Mittelverteilung zu erwarten. Je länger die Laufzeit des Gesetzes ist, umso notwendiger wird eine solche Regelung.

Aus VRR Sicht ist der noch zu entwickelnde objektive und transparente Verteilschlüssel dahingehend zu ergänzen, dass eine Öffnungsklausel es ermöglicht, im Bedarfsfall und damit auch auf sich verändernde Kostenentwicklungen zu reagieren. So sind z.B. im Entwurf des Eisenbahnregulierungsgesetzes Formulierungen enthalten, die keine eindeutige Beschränkung der Infrastrukturkostenentwicklungen vorsehen und für die Aufgabenträger erhebliche, negative Auswirkungen haben können. Die Einigung zwischen Bund und den Ländern zum Bundesregionalisierungsgesetz hat zwar eine Kostenbremse bei der Infrastruktur zum Inhalt, diese findet sich aber nicht im entsprechenden Wortlaut im Gesetzesentwurf wieder bzw. ist interpretationsfähig. Sollte es zu einer Einflussnahme des Landes auf die Entscheidungen der Zweckverbände oder sonstiger Vorgaben kommen, die auch materielle Folgen haben, sind entsprechende finanzielle Ausgleichsregelungen vorzusehen (Konnexitätsprinzip).

Die Erhöhung der ÖPNV-Pauschale um 20 Mio. € auf 130 Mio. € ab dem Jahr 2017 wird ausdrücklich begrüßt, auch wenn Sie nur den Preissteigerungssatz seit 2008 ausdrückt. Daher ist es nach wie vor aus Sicht des VRR sinnvoll eine Dynamisierung der bereitgestellten Mittel im Gesetz aufzunehmen, um auch in Zukunft einen attraktiven öffentlichen Personenstraßenverkehr (im Folgenden: ÖSPV) gewährleisten zu können.

Die ab dem Jahr 2017 zur Anwendung kommende Neuverteilung wird zu Verschiebung zwischen den Aufgabenträgern führen. Da bisher keine Hinweise zu den materiellen Auswirkungen – gerade vor dem Hintergrund der mehr zu Verfügung stehenden Mittel – vorliegen, besteht derzeit Unkenntnis bzgl. der Auswirkungen. Der ÖPNV in den ländlichen Regionen soll ab dem Jahr 2017 durch die Anhebung des Anteils der Fläche zur Ermittlung der ÖPNV-Pauschale von 1 % auf 2 % und durch die Reduzierung des Anteils an der Einwohnerzahl entsprechend von 9 % auf 8 % ge-

stärkt werden. Welche Auswirkungen dies auf die Höhe der anteiligen ÖPNV-Pauschale haben wird, kann erst nach dem Vorliegen von Modellrechnungen gesagt werden.

Äußerst kritisch wird vom VRR die Zweckbindung von 30% der weiterzuleitenden verbleibenden 80% der ÖPNV-Pauschale als „Anreize zum Einsatz neuer und barrierefreier Fahrzeuge“ aus folgenden Punkten gesehen:

Die Einführung der ÖPNV-Pauschale im Jahr 2008 hatte den Zweck, den Organisationsaufwand zu reduzieren, die Selbstbestimmung der Aufgabenträger zu stärken und die Spielräume der kommunalen Ebene bei der Mittelverwendung erheblich zu erweitern. Mit der nun vorgesehen Einschränkung werden dieser Ziele wieder aufgehoben, was ein erheblicher Rückschritt in der Entwicklung und Zukunftsfähigkeit der Landesförderung bedeutet.

Die vom Land NRW ab dem Jahr 2014 in der ÖPNVP-VO ausgewiesenen aufgabenträgerscharfen Anteile der ÖPNV-Pauschale führten bei der erstmaligen Veröffentlichung im Bereich des VRR zu einer „Gewinner- und Verlierer-Diskussion“. An deren Ende stand die Forderung an den VRR, die ÖPNV-Pauschale zwingend aufgabenträgerscharf zu verausgaben, was zu einem erheblichen organisatorischen Mehraufwand führte.

Die zweckgebundenen Mittel sind „innerhalb des europarechtlichen Rahmens als Anreiz zum Einsatz moderner und barrierefreier Fahrzeuge an die Verkehrsunternehmen weiterzuleiten“. Im VRR wurden im Zusammenhang mit der möglichen Zukunftsfähigkeit einer aufgabenträgerscharfen investiven Fahrzeugförderung viele Diskussionen geführt, wie eine solche Förderung ausgestaltet sein müsste, um die EU-rechtlichen Rand- und Rahmenbedingungen zu genügen. Die Anforderungen an eine investive Fahrzeugförderung, die eine Behandlung von allen Verkehrsunternehmen nach gleichen Maßstäben beachtet, sind unter den EU-rechtlichen Vorgaben als sehr hoch anzusehen (z. B. Festlegung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, Regelung zu den ggf. notwendigen Förderquoten und Zweckbindungen sowie Einsatz der geförderten Fahrzeuge nur im entsprechenden Aufgabenträgergebiet). Aufgrund dieser hohen Hürden und dem damit verbundenen erheblichen organisatorischen Aufwand, haben sich die politischen Gremien des VRR dafür entschieden, keine investive Fahrzeugförderung im VRR analog der damaligen Förderung durch das Land mehr durchzuführen.

Dadurch, dass die Regelung des Nahverkehrsplans und der weiteren öffentlichen Dokumente bei zukünftigen öffentlichen Dienstleistungsaufträgen einzuhalten sind, haben die Aufgabenträger die Verantwortung und Möglichkeit in der kommunalen Selbstverwaltung einzuhaltende Fahrzeugstandards verbindlich zu verlangen und entsprechend zu finanzieren. Es besteht somit keine Regulationsnotwendigkeit auf Landesebene.

Gleichfalls ist nicht auszuschließen, dass eine verpflichtende Fahrzeugförderung ins Leere läuft. Einerseits kann eine Fahrzeugflotte jüngerer Datums und eine Erneuerung nicht sinnvoll sein und andererseits entsteht durch die Zuweisung der Mittel auf die kommunalen Aufgabenträger eine Kleinteiligkeit, die eine Förderung bzw. die sich daraus ergebende Verpflichtung in Bezug auf die Fördersumme für den Mittelempfänger unattraktiv machen.

Aus diesen Gründen lehnt der VRR eine Zweckbindung der ÖPNV-Pauschale grundsätzlich ab. Vielmehr sehen wir die Notwendigkeit, die erreichte Flexibilität zu erhalten.

Zu § 11 (a):

Laut Begründung soll mit der nebenstehenden Regelung bewirkt werden, dass VU, die neben eigenwirtschaftlichen Verkehren auch einen oder mehrere Auftragsverkehre (öDA) betreiben, aus Gründen der Transparenz und Gleichbehandlung für jeden Auftragsverkehr die 11a-Mittel getrennt beantragen sollen, da sich ansonsten die Ausbildungsverkehrs-Pauschale nicht „verursachergerecht“ zuordnen ließe.

Der Einschub bezieht sich aber auf Satz 5, in dem es um die Zuordnung der Erträge von VU geht, die in Gebieten mehrerer Aufgabenträger tätig sind (Zuordnung Erträge nach Anteil Wagenkilometer). Es ist nicht nachvollziehbar, wie die auf Auftragsverkehre zu übertragende „Zuordnung und Berechnung nach Satz 5“ die ausweislich der Begründung beabsichtigte Wirkung haben soll. Es ergibt sich zudem ein zumindest latenter Widerspruch zu Satz 4.

Eine solche zwingende Aufteilung auf eigenwirtschaftliche Linien oder auch auf einzelne öffentliche Dienstleistungsaufträge führt aus unserer Sicht zu einem erheblichen organisatorischen Aufwand bei den Verkehrsunternehmen, der im Einzelfall (bei geringen Verkehrsleistungen in einem Aufgabenträgergebiet) dazu führen könnte, dass geringe Beträge beantragt werden müssten und ggf. ein entsprechender zweckendsprechender Nachweis der Verwendung aufgrund nur schwer möglich ist.

Zu § 12 (1):

Die VRR AöR bedankt sich ausdrücklich für die vorgesehene Aufstockung der Investitionspauschale von 120 Mio. € auf 150 Mio. €. Auch die Verlängerung der Befristung vom Jahr 2017 auf das Jahr 2019 für die Gewährung der Investitionspauschale wird seitens der VRR AöR grundsätzlich bedauert. Dennoch wäre es wäre wünschenswert, wenn die Befristung der Pauschalen, unabhängig von der Befristung des Entflechtungsgesetzes des Bundes, ebenfalls, wie in den übrigen Fällen auch, vollständig entfielen.

Zu § 12 (3):

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. Damit ist de facto eine Zentralisierung der Fördermechanismen zu befürchten. Großvolumige Förderungen in diesem Bereich kann es zukünftig nur noch geben, wenn MBWSV NRW und der für Verkehr zuständige Ausschuss im Landtag NRW diese Projekte mit der Aufnahme in den ÖPNV Bedarfsplan billigen. Damit hängt die Förderung solcher Projekte in den Regionen stark vom politischen „Goodwill“ der Landespolitik ab.

Zu § 12 (6):

Die VRR AöR begrüßt die Verlängerung des Zeitraums zur Verausgabung der Pauschalmittel bis zum 30.06.2021 ausdrücklich.

Forderung: Das Muster muss aus sich heraus verständlich sein. Dieses betrifft insbesondere die Angaben außerhalb des SPNV. Es wäre daher hilfreich, wenn im Gesetz oder in den Verwaltungsvorschriften dazu harmonisierende Erläuterungen gemacht werden, die sicherstellen, dass alle Akteure im Land die Muster mit dem gleichen Verständnis ausfüllen.

Zu § 13 (1):

Es sind neben den bestehenden vier neue Fördertatbestände im Gesetz vorgesehen. Diese sind

3. Investitionsmaßnahmen zum Erhalt und zur Erneuerung der Infrastrukturen von Stadt- und Straßenbahnen,
4. Investitionsmaßnahmen zur Reaktivierung von Schienenstrecken sowie zur Elektrifizierung vorhandener Schienenstrecken für den SPNV,
5. Investitionsmaßnahmen zur barrierefreien Gestaltung von (Stadt-, Straßenbahn- und Bus-) Haltestellen und von vorhandenen Fahrzeugen des ÖPNV mit Ausnahme des SPNV,
6. Investitionsmaßnahmen zur Beschaffung von batterieelektrisch und wasserstoffbetriebenen Linienbussen des ÖPNV, zur Errichtung der dafür notwendigen Ladeinfrastruktur und zur Beschaffung erforderlicher spezifischer Werkstatteinrichtungen,

Nach Auffassung des VRR handelt es sich bei den Fördertatbeständen 4 - 6 um Fördertatbestände, die mit entsprechender Mittelbereitstellung nach §12 gefördert werden sollten. Der VRR hat in der Vergangenheit bereits entsprechende Maßnahmen begleitet, z. B. zu Position 4 Elektrifizierung Wesel-Bocholt und zu Position 6 Schaffung Ladeinfrastruktur batteriebetriebene Busse in Oberhausen und die Beschaffung von wasserstoffbetriebenen Zügen für die Linie RE 14 (Essen - Borken).

Einer der vier neuen Fördertatbestände sind „*Investitionsmaßnahmen zur barrierefreien Gestaltung von (Stadt-, Straßenbahn- und Bus-) Haltestellen und von vorhandenen Fahrzeugen des ÖPNV mit Ausnahme des SPNV*“. Für diesen neuen Fördertatbestand sollen rd. 250 Mio. € für die Jahre 2017 bis 2021 bereitgestellt werden. Bei einer solchen Förderung als Maßnahme im besonderen Landesinteresse gem. § 13 ÖPNVG NRW ist zu erwarten, dass aufgrund der landesverwaltungsbedingten hohen Hürden, insbesondere bei Maßnahmen die investitionskostenhöhenbedingt in den IFP aufgenommen werden müssen, weitaus längere Bewilligungszeiten erforderlich werden. Daher schlägt der VRR vor, dass dieser Fördertatbestand aus dem § 13 ÖPNVG NRW herausgelöst wird und im Rahmen der Investitionspauschale gem. § 12 ÖPNVG NRW den drei Aufgabenträgern, mit der entsprechenden finanziellen Ausstattung, den drei Aufgabenträgern übertragen wird. Hierdurch gewinnen alle Beteiligte aufgrund der zu erwartenden schnelleren Bearbeitungszeiten.

Im Hinblick auf die 2008 vorgenommene Reduzierung des Personals im Bereich der ÖPNV-Infrastrukturförderung von landesweit ursprünglich 52 Planstellen auf letztlich nur noch 37 Planstellen wurde unterstellt, dass bei der Förderung von Maßnahmen im besonderen Landesinteresse gem. § 13 Abs. 1 ÖPNVG NRW nur 4 Fördertatbestände (jetzt Nr. 1 und 2 sowie Nr. 7 und 8) zu berücksichtigen sind. Nun sollen es insgesamt 8 Fördertatbestände werden, wodurch notwendigerweise mehr Verfahren ausgelöst werden und für die auch mehr Fördermittel zur Umsetzung hinterlegt worden sind. Zur fördertechnischen Erledigung der zu erwartenden Mehrarbeit ist zusätzliches Personal bei den Zweckbänden bzw. bei der AöR bereitzustellen. Durch die Aufgabenmehrung im Bereich der Förderung von Maßnahmen im besonderen Landesinteresse ist eine Anhebung der Stellenanzahl im Sinne des Konnexitätsprinzips erforderlich. Für den Kooperationsraum A ist dabei zu berücksichtigen, dass der VRR AöR nur 17 Stellen zugeteilt wurden, diese mit insgesamt 36 kommunalen Verkehrsunternehmen (davon 11 stadtbahn- bzw. straßenbahnbetreibende Unternehmen) aber eine weitaus größere Anzahl von kommunalen Fördervorhaben bearbeiten muss, als die beiden übrigen Kooperationsräume zusammen.

Die VRR AöR bittet demgemäß um eine angemessene Erhöhung der personellen Ausstattung mit Planstellen des gehobenen technischen Dienstes im Sinne des Konnexitätsprinzips.

Zu § 13 (2):

Die Formulierung „Anhörung der Zweckverbände“ entspricht in ihrer Rechtswirkung dem Prinzip der Benehmensherstellung. Selbst wenn die Zweckverbände bzw. die VRR AöR gewichtige haushaltsrechtliche Gründe und/oder regional- bzw. kommunalpolitische Argumente aufweisen würden könnten, die gegen eine Förderung von Maßnahmen der DB AG sprächen, könnte sich das für das Verkehrswesen zuständige Ministerium über diese Argumentation hinwegsetzen und eine Förderung entsprechender Vorhaben auch gegen den Wunsch der Zweckverbände bzw. der AöR durchsetzen. Diese rechtliche Stellung zu Lasten der Kooperationsräume ist aus Sicht der VRR AöR nicht hinnehmbar. Mit ihr geht eine Beschneidung des Selbstverwaltungsprinzips einher, indem die finanziellen Spielräume durch Kürzung der Investitionspauschale eingeschränkt werden. Zudem besteht die Gefahr, dass bei einem nicht einvernehmlichen Rückgriff des Landes auf die Investitionspauschale gem. § 12 ÖPNVG NRW über § 13 Abs. 2 ÖPNVG NRW bereits rechtskräftige Zuwendungsbescheide finanziell nicht mehr gedeckt sind, weil erforderliche Verpflichtungsermächtigungen fehlen. Daher ist es zwingend erforderlich, die Einvernehmensherstellung mit den Zweckverbänden bzw. der VRR AöR zur Voraussetzung zu machen.

Hierzu wird folgende Formulierung vorgeschlagen:

„Diese Maßnahmen können vom Land im Einvernehmen mit den Zweckverbänden bzw. mit der AöR ergänzend gefördert werden.“

Dem Entwurf zum ÖPNVG NRW ist kein Entwurf für geänderte Verwaltungsvorschriften beigelegt. Wir gehen davon aus, dass die Verwaltungsvorschriften aufgrund der Novellierung des ÖPNVG NRW unverändert bleiben. Sollten Änderungen beabsichtigt sein, würden wir gern ebenfalls vorab für eine Stellungnahme eingebunden werden.

Mit freundlichen Grüßen



Martin Husmann



ppa. Rolf Ommen