

STELLUNGNAHME
16/4446

A02

Landesverband NRW
Grupellostraße 3
40210 Düsseldorf
Tel.: 0211/1649497
Fax: 0211/1649498
www.vcd-nrw.de
info@vcd-nrw.de

Düsseldorf, 2. November.2016

Stellungnahme des VCD NRW zum Entwurf der Änderung des ÖPNV-Gesetzes NRW (8. ÖPNV-ÄndG)

1. Grundsätze

Der VCD NRW geht von folgenden fünf Grundsätzen für die Gestaltung des ÖPNV aus:

1. „Große“ politische Ziele sind konsequent und realistisch auf die Ebene der Fachpolitik zu übersetzen, d.h. für die Verkehrspolitik: Um die Verkehrswende zu schaffen und die Klimaziele zu erreichen, brauchen wir eine offensive Steigerung der ÖV-Verkehrsleistung um mindestens 50% statt einer eher defensiven Sicherung des Status-quo (vgl. Abschnitt 2.). Der gesetzliche Rahmen muss die für diese Leistung notwendigen Infrastruktur-Programme und Finanz-Ressourcen sicherstellen, wenn die Ziele ernst genommen werden.
2. Räumliche und zeitliche Freizügigkeit für Bahn- und Bus-Nutzer(innen) sind durch eine flächen-deckende garantierte hohe Angebots-Qualität konkret zu schaffen, damit der Umweltverbund mit dem ÖV zur echten Verkehrs-Alternative zum MIV werden kann, eine unverbindliche Forderung nach „angemessener Bedienung“ mit sehr unterschiedlicher lokaler Interpretation reicht nicht. D.h.: landes- bzw. bundesweite materielle Angebots-Standards sind für differenzierte Produkte und Räume zu definieren, so dass wir uns überall auf die Qualität von Haltestellen-Erreichbarkeit, Betriebszeiten, Grund-Takten, Reisezeiten, Anschluss-Sicherung und eine echte Mobilitätsgarantie verlassen können (vgl. Abschnitt 3). Gute Fahrgastinformation ist ein weiterer wichtiger Faktor. Der ÖPNV ist dafür formal als kommunale Pflichtaufgabe zu definieren und mit einer entsprechenden staatlichen Grund-Finanzierung auszustatten.
3. Eine enge Kooperation zwischen ÖV- Unternehmen und mit anderen Mobilitäts-Dienstleistern soll eine gute Effizienz und Tür-zu-Tür-Mobilität ermöglichen, klassische ÖV-Einzellösungen greifen zu kurz. Bahn und Bus sollen ein integriertes regionales Netz bilden, das Überschreiten von Unternehmens- und Verbundgrenzen für den Nutzer kaum merkbar sein, ÖV und IV lokal ein gemeinsames Angebot erzeugen. Gesteuert werden soll das durch ein lokales Mobilitäts-Management auf der Basis von Nachhaltigkeitszielen und mit Hilfe intelligenter IT-Lösungen.
4. Die Eigenverantwortung der lokalen Aufgabenträger und Unternehmen soll gestärkt werden bzw. erhalten bleiben. Eine positive Steuerung soll über wirksame finanzielle Anreize durch Anerkennung von Qualität und Nachfragesteigerung erfolgen, statt einer Geldverteilung per Gießkannenprinzip mit inhaltlichen Vorgaben von oben, d.h. wir empfehlen die Steuerung über die Mittelverteilung, nicht über die Mittelverwendung. Damit kann vor Ort der effizienteste Mitteleinsatz gewählt und belohnt werden. Bei Großprojekten ist allerdings eine neutrale Bewertung inklusive Folgekostenanalyse erforderlich, um Fehlinvestitionen zu vermeiden.
5. Die Bundesebene muss sich aus verschiedenen Gründen (s. 8.) noch stärker an der Finanzierung von Infrastruktur und Betrieb des öffentlichen Verkehrs beteiligen und außerdem für bessere Rahmen- und Wettbewerbsbedingungen sorgen, wenn der ÖPNV wirklich nachhaltig gesichert und zielgerecht ausgebaut werden soll.

Diese Grundsätze werden im folgenden ausgeführt und angewendet.

2. Organisation und Ziele

ÖPNV sollte **kommunale Pflichtaufgabe** (pflichtige Selbstverwaltungsaufgabe) werden, damit ihn auch "arme" Gemeinden unter Haushaltssicherungs-Bedingungen aktiv gestalten können. Mit den hohen Mittelzuweisungen durch das Land (bzw. den Bund über das Land) wird diese Aufgabe bereits nicht unwesentlich staatlich unterstützt.

Wir gehen davon aus, dass für die künftig anzugebenden **Modal Split-Ziele** (§ 8(1)) Standard-Definitionen des Landes gelten sollen, um eine Vergleichbarkeit zu ermöglichen. Ein praktisches Problem ist allerdings, dass bei den Modal-Split-Analysen häufig überwiegend die Einwohner einbezogen sind und das wesentliche Segment der Einpendler nur unzureichend berücksichtigt ist, da dort überörtliche Strategien notwendig sind. Regionale und lokale Planung müssen zusammenarbeiten, ebenso wie Nahverkehrs- und Verkehrsentwicklungsplanung. Unklar bleibt, was diese verkehrlichen Kennzahlen konkret für eine Bedeutung für das Land haben. Die lokalen Modal-Split-Werte müssten in Beziehung zu entsprechenden Landeszielen gesetzt werden, die nach Raumkategorien differenziert werden sollten. Im Rahmen des Klimaschutzplans 2015 hat das Land einen groben Modal-Split-Zielwert von etwa 15% für den ÖPNV angegeben. Im Vergleich mit den heutigen ca. 11% wäre das (bei gleichbleibendem Gesamtvolumen) eine Steigerung der ÖPNV-Wege um ca. 40%, bei der Verkehrsleistung (km-Werte) ist die Steigerung höher, da kürzere Wege eher vom Fahrrad übernommen werden sollen. Auch die Zukunftskommission ÖPNV (Berechnung per „Backcast“- Szenario) hatte für den Verkehr im Land eine mindestens notwendige Erhöhung der ÖPNV-Verkehrsleistung um 50% ermittelt, maximal sogar eine Verdoppelung. Das bedeutet allerdings nicht, dass auch die Betriebsleistung (Zug-/Bus-km) global um 50 – 100% steigen muss, in der Verkehrsspitze aber schon etwa in diesem Maße.

Die Kernfrage ist also: ermöglicht der Rahmen des ÖPNV-Gesetzes ausreichende Schritte in Richtung auf diese Zielmarke? Und was müssen die regionalen und lokalen Aufgabenträger dafür tun? Wir müssen endlich die hochgesteckten theoretischen Ziele der Umweltpolitik und die um kleine Verbesserungen des Status quo ringende Verkehrspolitik übereinanderbringen.

Besser als der instrumentelle, indirekt zielwirksame Modal Split wären direkte **politische Ziele** wie Emissionsreduzierung, Mobilitätsqualität / Erreichbarkeit (auch ohne eigenes Auto) etc, um vielfältigere Nachhaltigkeitsstrategien abzubilden. Die Verkehrsmittelwahl ist nämlich nicht die einzige Dimension einer Nachhaltigkeit im Verkehr. Jedenfalls ist ein übergreifendes Controlling-System nötig, um aus den lokalen Analysen und Zielsetzungen abzuleiten, ob die Landesziele für Verkehr und Umwelt erreicht werden oder ob zusätzlichen Maßnahmen erforderlich sind.

Wir begrüßen, dass die **Beteiligung** der Fahrgast- und Behindertenverbände auch im Landesgesetz ausdrücklich genannt wird (§ 9(2)), würden uns aber wünschen, dass über die bereits im PBefG vorgesehene Beteiligung an der eher sporadischen formellen Nahverkehrsplanung hinaus ein regelmäßiger Dialog mit diesen Verbänden den Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen zumindest empfohlen wird, um die Interessen der Fahrgäste kontinuierlich einzubringen.

Wir begrüßen, dass sich das Verkehrsministerium zukünftig im Konfliktfall nach Anhörung der Zweckverbände ein **Letztentscheidungsrecht** vorbehält (§ 6 neu). Ggf. sollten dazu auch Regionalisierungsmittel eingesetzt werden, um etwa zusätzliche Angebote zu finanzieren. Absurde Zustände, dass etwa der RE 1 im Wochenendverkehr zwischen Aachen und Köln (Ende in Köln-Deutz 1.51h) sowie zwischen Düsseldorf und Hamm (Beginn in Düsseldorf 2.21h) verkehrt, nicht aber zwischen Köln und Düsseldorf, weil ein Aufgabenträger die Bestellung nicht für notwendig hält, sollten so zukünftig im Interesse der Fahrgäste vermieden werden

3. Mittelverwendung und Mittelverteilung allgemein

Die Flexibilität und Dezentralität der Mittelverwendung sollten nicht zurückgenommen werden. Wir glauben, dass Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen vor Ort besser wissen können als der Gesetzgeber und die Landesregierung, was konkret im Sinne der Fahrgäste not tut. Das war eigentlich bisher der politische Konsens der pauschalierten Mittelzuweisungen. Deswegen lehnt der VCD neue systemfremde Elemente bei der Mittelverwendung, nämlich die Teil-Zweckbindung

der Pauschalen für bestimmte Maßnahmen und eine umfassende Bedarfsplanpflicht, ab (s. Abschnitt 5).

Notwendig sind dagegen echte **Anreize für Qualität und Kundenorientierung** in der Mittelverteilung, s. Abschnitt 6. Zu definieren sind in diesem Rahmen landesweite **Garantie-standards des Angebots** zur Sicherung der Basisqualität. Diese Standards sollen die "ausreichende" bzw. "angemessene" Bedienung (§ 2(3)) konkretisieren und den ÖPNV-Nutzern eine landesweite Freizügigkeit garantieren, um gegenüber dem IV wettbewerbsfähig zu bleiben bzw. werden. Es geht dabei nicht nur um den klassischen Linienverkehr, gerade diese Standards geben Anlass, innovative flexible Bedarfs- und öffentliche Individual-Verkehre in das Angebot einzubeziehen, um die Wirtschaftlichkeit zu sichern. Erst wenn ich mich auch ohne Fahrplanstudium überall und jederzeit auf ein Grundangebot und gute Verknüpfungen verlassen kann, ist der ÖPNV in der Gegenwart angekommen und konkurrenzfähig (als lokal erweitertes Konzept des „Deutschland-Takts“).

Bedienungsstandards bzw. Garantieangebote wären etwa :

- die grundsätzliche Erreichbarkeit der Orte in der Fläche- „jeder Ort / jede Stunde“ – sowie Taktstandards für regionale und städtische Hauptachsen,
- die Betriebszeit - etwa mind. 5 - 23 Uhr - ,
- die max. Entfernung zur nächsten Haltestelle (ggf. im Bedarfsverkehr),
- die max. Fahrzeit zum nächsten Zentrum und zur nächsten Schnellverkehrs-Haltestelle,
- Anforderungen an das Platzangebot (max. Auslastung),
- Zuverlässigkeitsstandards (Pünktlichkeit, Anschluss-Sicherung, Ausfallsicherheit)
- die umfassende Barrierefreiheit, die auch kognitive Barrieren (Sprache, Systemkomplexität) und Barrieren in der räumlichen (Entfernung der Haltestellen) und zeitlichen (Umsteigezeiten) Erreichbarkeit für Mobilitätseingeschränkte berücksichtigt,
- Kaufmöglichkeiten für alle relevanten Tickets über verschiedene Kanäle,
- die Einhaltung von Qualitätsstandards in der Fahrgastinformation, d.h. insbesondere die Qualitätssicherung der Daten und Zuverlässigkeit der elektronischen Fahrplanauskunft, die Benutzerfreundlichkeit der Info-Systeme, zuverlässige Zugänglichkeitsdaten für Mobilitätsbehinderte und den offenen standardisierten Austausch der Fahrplan- und Geodaten,
- eine echte Mobilitätsgarantie ohne Vorleistungen der Betroffenen (s. Abschnitt 6).

4. Regional- und Lokalverkehr

Die Ergänzung des Schienennetzes durch **regionale Busverbindungen**, wie sie bereits z.B. in Sachsen-Anhalt oder Baden-Württemberg realisiert ist, ist wichtig und überfällig (§ 2(4)). Zur praktischen Umsetzung gehört die geplante Option einer direkten Organisation durch die ZV (§ 5(3)) und die regionale Finanzierung aus den §11(1)-Mitteln, um lokale Widerstände gegen weiträumige Verbindungen zu überwinden, das Zusammenspiel der Ebenen wäre aber noch zu entwickeln. Deswegen begrüßt der VCD, dass diese Busverbindungen jetzt explizit im Gesetz genannt werden, auch wenn deren Förderung schon bisher möglich war. Es sind noch Kriterien für diese das Bahnnetz ergänzenden Regionalschnellbusse zu definieren, um eine echte landesweite Qualitätsmarke zu schaffen: der Fahrplan von Bahn und Schnellbus soll eine Einheit bilden (integrale Anschlüsse), der Schnellbus muss bahnähnliche Qualitätsanforderungen erfüllen (u.a. Fahrradmitnahme, Toilette zumindest stationär an Knotenpunkten, ggf. Mindest-Reisegeschwindigkeit), die regionalen Bus-Verbindungen sind in die Darstellung der Schnellverkehrspläne aufzunehmen.

Die ausdrückliche Berücksichtigung von verschiedenen **flexiblen Bedienungsformen** (§ 1(2), 2(7)), ist gut, um Angebotsstandards wie auch Wirtschaftlichkeit zu verbessern, daneben sollten aber zur weiteren Steigerung der Effizienz und Zukunftsfähigkeit auch öffentlicher IV und ggfs. Güterverkehr direkt in das ÖPNV-Angebot einbezogen werden können: Mitnahmeportale, kommunale und soziale Dienste, Paket- und Kurierdienste, Leihfahrzeuge,... Dies wäre eine Erweiterung bzw. Konkretisierung des Zieles einer „Verknüpfung“ mit IV und multimodalen Angeboten (§2 (3)), die wohl eher ein Nebeneinander statt einer Integration beschreiben soll und würde innovative Ansätze stärken. Außerdem sollten die flexiblen Formen standardisiert werden, mit definierten Markennamen, Bestellkanälen (landesweite Internetportale und Telefonnummern), Konditionen etc., damit sie freizügig genutzt werden können.

5. Zur Mittelverwendung

Die bisherige Pauschalierung, die den Akteuren vor Ort die notwendige Eigenverantwortung und Flexibilität gibt und Bürokratie einspart, wird durch einige Neuregelungen nach unserer Ansicht merklich beeinträchtigt.

Wir ziehen allgemein den Grundsatz "**Anreize für effizienten Einsatz durch erfolgsbezogene Schlüssel** bei der Zuweisung" einem "je mehr das Land von oben festlegt, desto besser" vor. D.h. die Lenkungsfunktion sollte in der Mittelverteilung statt in der Mittelverwendung liegen, um in die richtige Richtung zu wirken. (Zur Mittelverteilung s.u. Abschnitt 6). Nur bei den Produktstandards sind als Basisqualität landesweite Festlegungen notwendig, (s. 3.) und bei wirklich großen Investitionsprojekten brauchen wir eine unabhängige umfassende Bewertung (s.u.).

Eine Bindung eines Teils der ÖPNV-Pauschale an **Fahrzeugbeschaffung** halten wir für nicht sinnvoll. Erstens ist uns nicht klar, was ein "Anreiz zum Einsatz" genau ist, zweitens glauben wir nicht, dass neue Fahrzeuge überall in diesem Umfang zu den wichtigsten Faktoren der ÖPNV-Förderung gehören. Grundsätzlich sollte eine Pauschale auch wirklich pauschal gewährt werden und darauf vertrauen, dass die Empfänger vor Ort mindestens genau so gut wissen, wie das Geld dort am besten eingesetzt wird, wie der Landesgesetzgeber. Globale Festlegungen mit neuer Nachweissbürokratie halten wir für einen Rückschritt.

Sinnvoll könnte eine explizite Klarstellung sein, dass die §12-Mittel auch für **Sanierungs- und Modernisierungsinvestitionen** einsetzbar sind. Das ist bei vielen Aufgabenträgern das größte Finanzproblem, in der Weiterleitungsrichtlinie des VRR etwa ist aber u.W. bisher nur Modernisierung mit wesentlicher Qualitätsverbesserung zugelassen, keine Grundsanierung, auch wenn real vermutlich Sanierung fast immer mit einer Aufwertung verbunden ist.

Die **zeitliche Beschränkung** der §12-Mittel bis 2019 (§ 12(1)) ist politisch nachvollziehbar, führt aber dazu, dass schon ab heute kaum noch Maßnahmen mit längerem planerischen Vorlauf begonnen werden. Die Befristung sollte aufgehoben werden, die Verlängerung der Verwendung bis 2021 reicht nicht aus. Immerhin hat das Land als Ausgleich für die ÖPNV-Verantwortung einen höheren Anteil an der Umsatzsteuer auf Dauer bekommen.

Eine **Bedarfsplanpflicht** (§ 7(1), § 11(1), 12(3)) macht die Projektrealisierung unflexibel und aufwendig und widerspricht dem Grundsatz der Pauschalierung, eine Grenze von 5 Mio. ist zudem recht niedrig, das wird schon von mittel großen Baumaßnahmen schnell erreicht, z.B. 1 km Straßenbahn. Die Pflicht sollte wie bisher nur für größere Maßnahmen im besonderen Landesinteresse gelten.

Der VCD fordert aber für größere Investitions-Projekte (über 10 Mio. Euro) eine **Pflicht zur unabhängigen Bewertung** inklusive einer Beurteilung der Folgekosten durch neutrale Dritte, um die Tendenz zum internen Schönrechnen zu beenden und die Investitionsmittel effizient einzusetzen. Probleme mit dem späteren Unterhalt teurer Anlagen können so vermindert werden. Dabei sind jeweils günstigere Alternativen zu prüfen.

Der VCD fordert auch, dass die **Bedarfs- und Vor-Planung** bei ÖPNV-/SPNV-Projekten genauso staatlich organisiert wird wie die Planung von Straßenprojekten. Das bedeutet die Umwandlung von Straßenbau- in Mobilitätsbehörden, so dass dann auch genügend Bahn-Projekte für entsprechende Programme fertig in der Schublade liegen. Die Situation, dass für den Bundes-Verkehrswegeplan eine Vielzahl von Straßenprojekten auch lokaler Art und ohne nennenswerte Realisierungschancen aufbereitet wurden, während bei vielen wichtigen Schienenprojekten die Hausaufgaben der Bewertung nicht rechtzeitig gemacht wurden, ist ein inakzeptables Defizit.

Barrierefreiheit, Sanierung, Elektrifizierung und E-Busse sind als Einzelprojekte u.E. eigentlich kein Thema für ein besonderes Landesinteresse (§ 13(1)), sondern lokale Maßnahmen, die im Normalfall auch aus den Pauschalen zu finanzieren sind. Wir gehen davon aus, dass es hier darum geht, bei Bedarf besondere Programme aufzulegen und dafür geeignete Kriterien zu entwickeln.

O-Busse mit leitungsgebundener Energieversorgung (Oberleitung, induktiv,..) sind mindestens ebenso sinnvoll wie Batteriebusse und sollten dann auch gleichrangig gefördert werden (§ 13 (1)).

Kommunikation und Kunden-Information sind wesentliche Faktoren für die ÖV-Nutzung, die immer noch nicht genug Stellenwert und Fachkompetenz in der Branche haben. Es geht dabei nicht nur um technische und nicht nur um digitale Lösungen, sondern um grundsätzliche Systemtransparenz (Einfachheit) von Angebot und Tarif sowie kompetente umfassende Kommunikations-Strategien und Informationsdesign vor der Reise und entlang der gesamten Reisekette. Damit sollen Neu- wie Stammkunden sicher in und durch das System geführt werden. Stationäre Wegweisung und ansprechende Papier-Publikationen sind dabei genauso wichtig wie informative Online-Angebote und nutzerfreundliche Apps. Darüber hinaus ist ein echter Dialog mit den Kunden über die kontinuierliche Verbesserung des Systems zu führen.

Ist das Land wirklich der Meinung, dass es jetzt noch im Gesetz darauf hinweisen muss, dass in der Fahrgastinformation auch digitale Medien genutzt werden sollen? (§ 2(3), § 5(3)) (Mit "Digitalisierungstechnik" ist wohl Digitaltechnik gemeint.) Wir halten das für überflüssig. Digitale Medien und Einrichtungen als Schlüsselfaktor der ÖPNV-Nutzung (und im Vergleich mit Bauprojekten meist geringem Kostenvolumen) sollten allerdings in den Förderprogrammen stärkeres Gewicht bekommen.

Die Zweckbindungsfristen in den Richtlinien der Zweckverbände sollten der heutigen technischen Realität angepasst werden: Sowohl für Software wie für Hardware sollte die Zweckbindung nicht mehr als 5 Jahre betragen, andernfalls könnte der ÖPNV bald zum technischen Museum werden.

6. Zur Mittelverteilung

Wir können verstehen, dass sich die Landesregierung scheut, eine politisch schwierige Verteilungsdebatte loszutreten, ohne klare finanzielle Anreize werden aber die Milliarden in Zukunft wie bisher nicht wirksam genug eingesetzt. Hier sind aus unserer Sicht grundsätzlich neue Ansätze nötig.

Die praktischen **Verteilregeln** für Zuwendungen sind teilweise nicht sachgerecht bzw. unnötig. Bei der Verteilung der Ausbildungs-Pauschale (§ 11a) werden Uralt-Schülerzahlen der Aufgabenträger von 2006 auf Basis von Einnahmen und Betriebsleistungen "fortgeschrieben", wobei die Entwicklung der unterschiedlichen Ticketarten vom Schülerticket bis zum Semesterticket dann gar nicht berücksichtigt werden und die tatsächlichen Zuwendungen erst im nachhinein ermittelt werden können. Das hat wenig Realitätsbezug. Außerdem kann der Aufgabenträger unter verschiedenen Zuwendungsformen auswählen, so dass ein regional tätiges Verkehrsunternehmen nicht nur Geld von verschiedenen Aufgabenträgern, sondern auch noch nach ganz unterschiedlichen Regeln erhält. Hier wäre wie beim Sozialticket ein schlichter Zuschuss pro Ticket eine einfache Lösung, die tatsächliche Nutzung müssten die Verbünde dann über ihre ohnehin vorhandene Einnahmeaufteilung abbilden. Oder aber diese Mittel werden nach einem einfacheren Schlüssel grundsätzlich an die ÖPNV-Pauschale angehängt. Es sollte grundsätzlich von den Sach-Pauschalen nur wenig Geld für Verwaltungsaufgaben abgezweigt werden, d.h. möglichst viel bei den Unternehmen und Fahrgästen ankommen (§11 (2), §11a(3)).

Ergänzende Anmerkung: Die Richtlinien für den Ausgleich der Schwerbehindertenfreifahrt sind in der Zuständigkeit des Sozial-Ministeriums, aber Teil der ÖPNV-Finanzierung. Diese sind ebenfalls verbesserungswürdig, um angemessen und weniger bürokratisch zu sein. Einige Punkte dazu in Stichworten: Die Ermittlung der pauschalen Erstattungssätze des Landes über reine Bevölkerungsanteile ist nicht sachgerecht, da dies das ÖV-Nutzungsverhalten nicht abbildet. In der Richtlinie werden für die unternehmensspezifischen Erhebungen statistische Anforderungen formuliert, die z.T. mathematischen Erkenntnissen oder sich gegenseitig widersprechen („zufällige“ versus „gleichmäßige“ Stichprobenverteilung, gleichmäßige Verteilung von zusätzlichen Erhebungen). Das statistische Risiko der Erhebungen wird einseitig den Unternehmen aufgebürdet, wobei kleine Unternehmen systembedingt besonders große statistische Schwankungen (Varianz) und damit erhebliche Einnahmeverluste („Sicherheitsabschlag“) und –risiken haben. Allen Unternehmen wird von ihren berechtigten Ansprüchen aus der Schwerbehindertenfreifahrt willkürlich ein Drittel des Pauschalsatzes als sogen. „Selbstbehalt“ abgezogen. Die (grundsätzlich sinnvollen) Kontrollen der Erhebung durch die Behörden entbehren gegenüber den Unternehmen jeder Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Hier wäre eine grundsätzliche Neuordnung dringend geboten. Auch hier wäre die sauberste Lösung, das Land kauft entsprechende Tickets bei den

Unternehmen und überlässt die leistungsgerechte Weiterverteilung der Einnahmen den Kooperationen.

Das grundsätzliche Problem ist aber, dass die **Verteilschlüssel** dem Gießkannenprinzip treu bleiben ohne positive Anreize (§ 11(2)): Bevölkerung und Fläche sind u.E. keine zu honorierende Leistung, sie sind wie die Betriebsleistungen auch nicht zwingend ein Indikator für ein angemessenes Angebot, vor allem aber liefert das keine finanziellen Anreize für Qualität und Kundenorientierung. Dabei muss natürlich andererseits die Finanzierung der langfristig bestellten Leistungen gesichert bleiben, ein Übergang zu neuen Schlüsseln kann also nur mit ausreichenden Anpassungszeiten und ausreichender Konstanz erfolgen.

Ein besserer Schlüssel für die ÖPNV-Pauschale könnte aus unserer Sicht mittelfristig sein:

- 80% nach Betriebsleistung (Wagen-/Zug-km),
- 10% nach Anzahl der Abonnenten,
- 10% als Bonus für einen hohen Kunden-Zufriedenheitsindex.

Mit den km-Leistungen wird neben der allgemeinen Sicherung des Angebots und der Berücksichtigung der hohen Leistungsintensität im Ballungsraum auch der Fläche mit ihren langen Fahrwegen und geringeren Auslastungen Rechnung getragen, während Abonnentenzahlen eher den Ballungsräumen zugute kommen. Und die (zu standardisierende) Kundenzufriedenheit ist ein Anreiz für effiziente und innovative Qualität, die Aufgabenträger und Unternehmen in allen Räumen erreichen können, wenn sie sich bemühen. Wer die Kunden nicht zufrieden stellt, muss dann eben aus eigener Tasche zuzahlen.

Das Einhalten der definierten Bedienungs- und **Qualitätsstandards** (s.3.) sollte grundsätzlich Voraussetzung für die Mittelzuweisung werden, neben der Anwendung des Gemeinschaftstarifs.

7. Ergänzung: Inhaltliche ÖPNV-Politik und deren Rahmen

Zu einer ÖPNV-Politik gehört mehr als der Organisations- und Finanzierungsrahmen des ÖPNV-Gesetzes. Einiges wie die Abstimmung politischer Ziele von Land und Kommunen oder die Definition von Bedienungsstandards wurden bereits genannt. Hier sind als Stichpunkte einige weitere politische Anforderungen für den ÖPNV im Land genannt, die z.T. auch rechtliche Rahmenänderungen benötigen, evtl. aber in anderen Rechtsvorschriften und ggf. über die Bundesebene.

Benachteiligung des ÖPNV bei öffentlichen Abgaben und Vorgaben abbauen:

- Steuerliche Anrechnung von geldwerten Vorteilen für Firmenparkplätze, aber nicht mehr für Jobticket-Zuschüsse (Steuerrecht, s. gegenteilige Entscheidung der OFD Köln zu steuerfreien Parkplätzen),
- Mindestgebührensätze für öffentlichen Parkraum statt Höchstgebühren, um interkommunales Gebührendumping u.a. zu Lasten des ÖPNV zu verhindern (VO über die Ermächtigung zum Erlass von Gebührenordnungen nach § 6a Abs. 6 und 7 des StrVG – ist anscheinend noch in Kraft),
- Aufhebung der für Bauherren teuren Pkw-Stellplatzpflicht zugunsten einer integrierten Mobilitätserschließung mit entsprechenden multimodalen Abgaben oder Ersatz der Pflicht durch die langfristige Abnahme von ÖPNV-Abos im Rahmen von städtebaulichen Verträgen (LandesBauO)
- Lokale Nahverkehrs-Abgabe auf Basis der Grundsteuer oder der Zahl der Parkplätze als ergänzendes kommunales Finanzierungsinstrument für spezielle Projekte wie den Aufbau bzw. Ausbau des Straßenbahnnetzes oder die Einführung eines örtliche „Bürgertickets“ ermöglichen (im KAG oder ÖPNV-G)
- Anreize bzw. Pflicht zu kommunalem u. betrieblichem Mobilitätsmanagement mit ÖPNV-Vorrang bei neuen und Bestands-Quartieren und –Gewerbstandorten (BauGB, ggfs. auch BauO, KAG)
- ÖPNV (auch) als Teil der Nahmobilität begreifen: straßenräumliche Integration der Haltestellen, Fuß- und Radwege zu Haltestellen, Bedeutung von ÖPNV-Kurzstreckenfahrten in den Landesprogrammen zur Nahmobilität anerkennen

NRW-Tarif weiter vereinfachen und attraktiver gestalten:

- NRW-TagesTickets müssen preiswerter werden (im Vergleich mit anderen Bundesländern), u.a. mit variabler Personenzahl, außerdem günstige Anschluss-Tagestickets für Inhaber von Verbundabos. (Heute kostet das NRW-Tagesticket für 2 Personen in NRW 43 Euro, in fast allen anderen Bundesländern unter 30 Euro.)
- Bahncards sollen für längere Verbund-Relationen und NRW-Pauschaltickets angerechnet werden, tatsächlich hat die Bahncard mit der Einführung von Westfalentarif und pauschalen Anschlusstickets bald so gut wie keinen regionalen Nutzen mehr, was deren Bedeutung und damit den Bahnfernverkehr insgesamt merklich schwächt. Außerdem sollen ICs gegen Aufschlag mit Verbund- und NRW-Tickets genutzt werden können, um die Auswahloptionen für die Fahrgäste zu erweitern, ggfs. sind zum finanziellen Ausgleich für diese Leistungen Mittel aus dem ÖPNV-G. zu verwenden.
- Außerdem sollte beim Sozialticket vom Land vorgegeben werden, dass auch Ermäßigungen für gelegentliche Fahrten (Mehrfahrtenkarten) und für Fahrten über den eigenen Kreis hinaus angeboten werden müssen. Wir halten die Praxis des VRR, Sozialtickets ausschließlich als Monatstickets für die eigene Stadt bzw. Kreis auszugeben und für darüber hinaus gehende Fahrten nur einzelne Zusatztickets des Normaltarifs anzubieten, für ungerecht und diskriminierend, denn diejenigen, die nur ab und zu fahren oder regelmäßig weitere Strecken fahren und dafür eine Zeitkarte brauchen, erhalten keinen Cent Ermäßigung.

Qualitätsstandards sind zu definieren und anzustreben:

- Die in Abschnitt 1 aufgezählten Garantiestandards für Angebot und Zuverlässigkeit im Orts- und Regionalverkehr sind durch Anreize zu realisieren und zu überprüfen.
- Kapazitätsdefizite im SPNV sind im Rahmen des Zielangebots systematisch zu prüfen, insbes. für RE-Linien und kritische Streckenengpässe. und entsprechende Sonderprogramme für kleinere Maßnahmen aufzulegen (unter Berücksichtigung von DB- und BSchWAG-Mitteln), um DIE Menschen abzuholen, die jetzt schon mit der Bahn fahren wollen, es aber wegen Kapazitätsgrenzen kaum können. Als erster Schritt wären die vom SPNV-Beirat bereits identifizierten Engpässe zügig zu beseitigen.
- Ebenso ist regelmäßig zu prüfen, ob die Ziele der Barrierefreiheit, Luftreinhaltung (blaue Plakette) und Dekarbonisierung (Klimaschutz) des (öffentlichen) Verkehrs mit den vorhandenen Budgets und Programmen erreicht werden können, im Bedarfsfall ist nachzusteuern.
- Die Qualität der landesweiten elektronischen Fahrplanauskunft als wesentliches Element der ÖPNV-Nutzung ist zu verbessern: Ausfallsicherheit der Hardware, Qualitätskontrolle der Daten, vollständige aktuelle Daten zum barrierefreien Reisen, landesweite zuverlässige Ist-Daten-Versorgung, echte multimodale Auskünfte (IV für letzte Meile), offener Austausch der Daten, kundenfreundlichere Bedienung und Ergebnisse, Nutzung von Daten zur Netzqualität (Barrieren, Verspätungsanfälligkeit, Überfüllungsrisiko,..) etc.. – Dies sollte als wesentlicher Qualitätsfaktor ein Bereich im besonderen Landesinteresse sein (§14)
- Daneben wären als Informations- und Werbemedien eine kostenlose (!) Tel.-Auskunft sowie die landesweite Verbreitung von Basisinfos zur nachhaltigen Mobilität notwendig, mit Schwerpunkt auf einfachen "Einsteiger-Infos" zum ÖPNV (in Form von Internet-Portal, App, Broschüren,..) .
- Wir brauchen eine echte landesweite Mobilitätsgarantie ohne organisatorische und finanzielle Vorleistung der Fahrgäste, d.h. das Feststellen des Garantiefalls, Informieren der betroffenen Fahrgäste, Bestellen von Ersatzverkehren (Taxi) und deren Abrechnung erfolgt direkt durch die Verkehrsunternehmen, der Fahrgast wird von eigener Recherche, Vorstrecken der Taxikosten (was gar nicht jeder leisten kann), Ausfüllen eines Formulars und Risiko der Ablehnung der Erstattung befreit - dies als ein Garantiestandard gem. Abschnitt 3. Außerdem muss die Garantie wie bei der Bahn ankunftsbezogen sein.

8. Exkurs: Bundesverantwortung

Der VCD sieht im Übrigen den Bund in der Pflicht, sich stärker an der Grund-Finanzierung des ÖPNV-Betriebs zu beteiligen, und zwar aus folgenden Gründen:

- Der Bund ist für gleichwertige Lebensbedingungen im ganzen Land verantwortlich, und dazu gehört nicht zuletzt die öffentliche Mobilität als wesentliches Element der Daseinsvorsorge und

Teilhaber. Er kann diese nicht der sehr unterschiedlichen Finanzkraft vor Ort überlassen, etwa den Ländern und ländlichen Gemeinden in Ostdeutschland.

- Der Bund stellt Anforderungen an den ÖPNV mit erheblichen finanziellen Lasten: Barrierefreiheit, Schwerbehinderten-Freifahrt (deren Einnahmeausfälle nur teilweise ausgeglichen werden), ggfs. der Zwang zur Umrüstung von Dieselfahrzeugen bzw. zum Umstieg auf Elektrofahrzeuge (für die es für kleinere Fahrzeuge eine besondere Kaufprämie gibt).
- Der Bund hat im Rahmen des GVFG viele Infrastrukturprojekte mit hohen Folgekosten nach seinen Regeln bezuschusst, ohne dass die Verkehrsunternehmen in der Lage waren, hierfür entsprechende Abschreibungsbeträge anzusetzen. Deswegen ist u.E. der Bund gefordert, auch die weitere Nutzung mitzufinanzieren.
- Der Bund hat im Regionalisierungsgesetz seine Mitverantwortung für den ÖPNV und nicht nur den SPNV anerkannt.
- Der Bund hat mit Energiesteuer, Entfernungspauschale etc. die wesentlichen Instrumente für die finanzielle Steuerung des Verkehrs und die Erhöhung der Finanzressourcen.
- Der Bund entscheidet mit Trassen- und Stationspreisen über die Struktur der Bahnkosten und damit über die Wirtschaftlichkeit von Mehrleistungen. Durch das Eisenbahn-Regulierungsgesetz wird zwar die Preisentwicklung begrenzt, durch den Vollkostenansatz der „Schienenmaut“ wird es aber weniger Leistungsbestellungen geben als bei einer in einigen bahnfrendlichen Ländern üblichen grenzkostenbasierten Berechnung, da neue Verkehre mit den gesamten fixen Infrastrukturkosten belastet werden. Das bedeutet eine volkswirtschaftlich suboptimale Nutzung der Infrastruktur.
- Der Bund ist verantwortlich für die Einhaltung der verbindlichen Klimaziele und die Umsetzung der Energiewende. Hierin ist der Verkehrssektor und darin wiederum der öffentliche Verkehr ein wichtiger Faktor. Die Leistung des ÖV in NRW entspricht bereits heute rechnerisch dem Einsatz von ca. 1 Mio. E-Autos, die Ziele der E-Mobilität können mit einem erfolgreichen elektrischen ÖP(N)V effizienter erreicht werden als mit der Umstrukturierung der privaten Pkw-Flotte.

Außerdem sollten die aktuellen finanziellen Überschüsse insbes. des Bundes und die günstigen Konditionen für die öffentliche Fremdfinanzierung genutzt werden, die Infrastruktur viel schneller und umfassender zu sanieren als bisher geplant, daraus entstehen dann auch positive Beschäftigungswirkungen für Europa. (Die systembedingte Trägheit bei der Anpassung der Baukapazitäten ist dabei allerdings zu berücksichtigen, d.h. Programme können nicht sofort mit dem vollen Niveau anfangen.)

In diesem Sinne sollten die Länder dringend auf den Bund einwirken, die Infrastrukturmittel zu erhöhen, ggf. mit einem Infrastrukturfonds, und sich an der bundesweiten Grundfinanzierung des ÖPNV beteiligen, wie es die Schweiz vormacht (dort „Abgeltung des regionalen Personenverkehrs“).