



Landkreistag Rheinland-Pfalz

Geschäftsführende Direktorin

LANDTAG
Rheinland-Pfalz
17/7509
VORLAGE

- zu Drs. 17/13130 -

Landkreistag Rheinland-Pfalz - Deutschhausplatz 1 - 55116 Mainz

An die
Mitglieder des Ausschusses für
Wirtschaft und Verkehr
Landtag Rheinland-Pfalz
Diether-von-Isenburg-Straße 1
55116 Mainz

Mainz, den 18.11.2020
Az.: 773-200 Fr/Sä
☎ 06131 28655-215

Schriftliche Stellungnahme des Landkreistages Rheinland-Pfalz zum Anhörverfahren im Ausschuss für Wirtschaft und Verkehr am 19.11.2020 zum Landesgesetz über den öffentlichen Personennahverkehr (Nahverkehrsgesetz - NVG-E)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Weiner,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

haben Sie zunächst vielen Dank für die Möglichkeit, zu diesem Gesetzentwurf Stellung nehmen zu können.

Mit dem überarbeiteten Nahverkehrsgesetz (NVG) soll der Nahverkehr in Rheinland-Pfalz auf neue Grundlagen gestellt werden, um veränderten Ansprüchen der Einwohnerinnen und Einwohner des Landes an ihre Mobilität Rechnung zu tragen. Auch der Landkreistag sieht grundsätzlich das Erfordernis, die Regelungen zum Nahverkehr zu reformieren. Im Vorfeld des Gesetzentwurfs fanden eingehende und konstruktive Gespräche zum Vorhaben statt. Dabei wurden Änderungsvorschläge des Landkreistages aufgenommen und fanden im Gesetzentwurf ihren Niederschlag. Näheres hierzu ergibt sich aus der Begründung des Gesetzentwurfs auf S. 31 ff.. Gleichwohl bleiben auch beim Gesetzentwurf in seiner derzeitigen Fassung noch Fragen offen, die einer Klärung und Regelung bedürfen. Anderenfalls würde der Gesetzentwurf im Fall seiner Umsetzung den Einfluss des Landes auf die Aufgabenerfüllung im Nahverkehr zu Lasten der kommunalen Selbstverwaltung ausweiten. Eine verbesserte Finanzierung ist zwar womöglich angestrebt, wird aber bislang nicht abschlie-

- 1 -

End zugesagt. Auch ist die künftige Finanzierung bislang nicht ausreichend und transparent dargelegt worden.

Im Einzelnen nimmt der Landkreistag zu dem Gesetzentwurf wie folgt Stellung, wobei im Folgenden nur noch auf die noch offenen klärungsbedürftigen Fragen eingegangen wird:

Zu § 2 Abs. 3 i. V. m. § 5 Abs. 1: Moderne Mobilitätsformen

Moderne Mobilitätsformen können zwar nach dem Gesetzentwurf unter gewissen Voraussetzungen dem ÖPNV hinzugezählt werden. Welche Auswirkungen dies aber für eine Zuordnung zur Pflichtaufgabe bzw. zum Mindestbedienungsangebot hat, bleibt dem LNVP vorbehalten (§ 2 Abs. 3). Damit beantwortet das NVG nicht die Frage, wie sich das Land hier finanziell in Zukunft engagieren möchte.

Zu § 5 NVG-E: Kommunale Aufgabenträgerschaft und Aufgaben des Landes

Landkreise und kreisfreie Städte sollen unverändert Aufgabenträger im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) bleiben. Dies wird seitens des Landkreistages begrüßt.

Wie schon nach dem bisherigen Nahverkehrsgesetz soll diese Aufgabe für den Schienenpersonennahverkehr als Pflichtaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung wahrgenommen werden. Neu ist, dass auch der straßengebundene ÖPNV als Pflichtaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung wahrgenommen werden soll. Auch diese Aufstufung wird seitens des Landkreistages begrüßt.

Kreise und kreisfreie Städte sollen den ÖPNV allerdings als „*Pflichtaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung in den Grenzen ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit*“ wahrnehmen. Diese Einschränkung, die im Unterschied zur bisherigen Rechtslage auch für den Schienenpersonennahverkehr greifen würde, ist zumindest intransparent. Weder der Gesetzestext noch die Begründung legen offen, wie sich die finanzielle Leistungsfähigkeit bemisst, wer ggf. eine fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit feststellt und welche Folgen eine fehlende finanzielle Leistungsfähigkeit tatsächlich auslöst - u. E. einen Rückfall in eine freiwillige Aufgabenerledigung, auch im Bereich der Schiene. Der Landkreistag fordert, diese offenen Fragen im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens zu beantworten. Die Ablehnung einer Gesetzesfolgenabschätzung durch den Landtag ist deshalb für uns unverständlich.

Zu § 6 NVG-E: Zweckverbände

Die vorgesehene Neufassung des § 7 NVG belegt zudem, dass das Land seinen Einfluss auf die kommunale Aufgabenerledigung erheblich ausweiten will. Das Land will demnach in den beiden neuen Zweckverbänden Nord und Süd Mitglied werden und zudem in beiden Verbänden jeweils über 40 % der Gesamtheit der Stimmen aller Zweckverbandsmitglieder verfügen. Offen bleibt, aus welchem Grund das Land seinen Einfluss stärken will. Die unbestritten vorhandene Erfolgsgeschichte von ÖPNV und SPNV in Rheinland-Pfalz spätestens seit Einführung des Rheinland-Pfalz-Takts in den 1990er-Jahren lässt eine Schmälerung des kommunalen Handlungsspielraums nicht als erforderlich erscheinen. Für einen Vollzug ausschließlich auf kommunaler Ebene sprechen zudem Orts- und Detailkenntnis der Akteure und die höhere Akzeptanz von Entscheidungen, die auf örtlicher Ebene getroffen werden. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass im Bereich ÖPNV/SPNV bislang fast ausschließlich Bundes- oder kommunale bzw. Mittel des Kommunalen Finanzausgleichs (KFA) zur Aufgabenerledigung eingesetzt wurden.

- **Zu § 11 NVG-E: Landesnahverkehrsplan**

Nach § 11 NVG-E wird vom Land in Zusammenarbeit mit den Zweckverbänden ein neuer Landesnahverkehrsplan aufgestellt. Der Landesnahverkehrsplan hat im Wesentlichen die Aufgabe, Mindeststandards zur Erfüllung der Pflichtaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung festzusetzen. Er wird sodann von dem für Nahverkehr zuständigen Ministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen als Rechtsverordnung beschlossen. Landesweit einheitliche Vorgaben widersprechen den örtlich höchst unterschiedlichen Anforderungen, denen sich der ÖPNV in Rheinland-Pfalz gegenüber sieht. Um die Berücksichtigung dieser unterschiedlichen Anforderungen im Landesnahverkehrsplan zu gewährleisten, muss dieser mit Einvernehmen der Zweckverbände beschlossen werden. Das Einvernehmen eines ÖPNV-Zweckverbandes kann dabei nur hergestellt sein, wenn dieser dem Landesnahverkehrsplan mit einer Mehrheit von zwei Dritteln seiner kommunalen Mitglieder zugestimmt hat. In der Begründung des Gesetzentwurfs ist dazu unter § 11 Abs. 6 nunmehr ausgeführt: „Sofern der Entwurf des Landesnahverkehrsplans nicht in den Verbandsversammlungen beider Zweckverbände mit zwei Dritteln der Stimmen beschlossen wird, wird das Verfahren zum Erlass der Rechtsverordnung nicht eingeleitet“ (S. 56).

- **Zu § 16 NVG-E: Finanzierung**

Für die Finanzierung soll mit dem Ziel erhöhter Transparenz ein Besteller-/Erstellersystem eingeführt werden. Konkret sollen künftig unterschiedliche „Finanzierungstöpfe“ gebildet werden, die für die unterschiedlichen Leistungsbestellungen, die Förderung von ÖPNV-Anlagen, die Förderung

von Projekten zur Verbesserung der Qualitätsstandards von rollendem Material, die Förderung von Projekten im Bereich der Innovation sowie für die Entwicklung und Implementierung aufgabenträgerübergreifende Systeme zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit im ÖPNV zur Verfügung stehen sollen.

Die Leistungsbestellungen im Schienenpersonennahverkehr, im regionalen Busverkehr und im lokalen Bus- und Straßenbahnverkehr sollen nur dann finanziell unterstützt werden, wenn die Planungen der kommunalen Seite im Einklang mit dem Landesnahverkehrsplan stehen, ein Kompetenzzentrum Integraler Taktfahrplan diese Planungen geprüft und bestätigt hat und auf Grundlage dieser Bestätigung vor Durchführung des Vergabeverfahrens für die nachgefragte Verkehrsdienstleistung eine Kooperations- und Finanzierungsvereinbarung zwischen Land, ÖPNV-Zweckverband sowie betroffenen Kreis/kreisfreie Stadt abgeschlossen worden ist. Die Einrichtung und damit auch das Bestätigungserfordernis eines Kompetenzzentrums Integraler Taktfahrplan hält der Landkreistag nicht für erforderlich, da die Fahrplangestaltung aufgrund der dafür erforderlichen Ortsnähe und -kenntnisse ohnehin Aufgabe der Zweckverbände bzw. der Regionalausschüsse sein bzw. bleiben sollte.

Gefordert hatten wir zudem, mit Blick auf eine abgesicherte Finanzierung des ÖPNV § 16 NVG-E um eine Aussage zur ausschließlichen Verwendung der Regionalisierungsmittel des Bundes für den ÖPNV zu ergänzen. Der Regierungsentwurf kommt dieser Forderung nach.

Exkurs: Schülerbeförderung

In der Öffentlichkeit wird nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Corona-Pandemie die Situation in der Schülerbeförderung verstärkt diskutiert. Verantwortlich für die Beförderung zu Schulen und auch zu Kindertagesstätten sind Kreise und kreisfreie Städte. Selbstverständlich ist es beiden Gebietskörperschaftsgruppen ein Anliegen, diese Aufgabe effizient und zur Zufriedenheit der Schüler und ihrer Eltern zu erledigen. Dazu notwendig ist indes eine entsprechende Mittelausstattung. Die dafür vorgesehenen Zuweisungen des Landes aus dem Kommunalen Finanzausgleich sowie aus dem originären Landeshaushalt sind jedoch in relativer Betrachtung seit einiger Zeit stark rückläufig. Als Maßstab dienen dabei die sog. Orientierungsdaten zur (kommunalen) Haushaltsplanung des Statistischen Landesamtes. In den Orientierungsdaten werden gemäß der Systematik der Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel zwischen den Gebietskörperschaften die vom Land vorgesehenen Zuweisungen den Aufwendungen des vorvergangenen Haushaltsjahres gegenübergestellt. Die Orientierungsdaten 2021 weisen nunmehr nur noch einen Deckungsgrad von 66,3 % der Aufwendungen aus; dies entspricht in absoluten Zahlen einem Betrag in Höhe von mehr als 65 Mio. €. Ursache ist zum einen der gestiegene Aufwand bei der Aufgabenwahrneh-

mung, zum anderen aber die im Ergebnis erfolgte „Deckelung“ der Zuweisungen für die Schülerbeförderung, im Wesentlichen Allgemeine Finanzausgleichungen aus dem Kommunalen Finanzausgleich nach § 15 Landesfinanzausgleichsgesetz (LFAG). Der im Doppelhaushalt 2019/2020 für Zuweisungen nach § 15 LFAG veranschlagte Betrag in Höhe von 99 Mio. € soll auch im Landeshaushalt 2021 fortgeführt werden. Zwingende Folge: Es fällt den zum Teil ohnehin finanziell notleidenden Kreisen immer schwerer, die Beförderung von Schülern und Kindergartenkindern zu finanzieren, dies erfolgt dann entweder zu Lasten freiwilliger Aufgaben z. B. im kulturellen Bereich oder durch die Aufnahme von Liquiditätskrediten. Kurz-, jedenfalls mittelfristig führt der absinkende Deckungsgrad u. E. ebenso zu negativen Auswirkungen auf Qualität und Quantität der Aufgabenerledigung. Da der Schülerverkehr das Rückgrat des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) bildet, stehen schließlich Konsequenzen auch für den weiteren Ausbau des ÖPNV im Raum. Wir bitten daher auch vor diesem Ausschuss dringend, die Mittel für die Schülerbeförderung nach Möglichkeit mit Geldern aus dem originären Landeshaushalt zu erhöhen. Alternativ wäre auch eine entsprechende Aufstockung des Kommunalen Finanzausgleichs denkbar. Der konkrete Mittelbedarf - der Verfassungsgerichtshof stellte diesen in der mündlichen Verhandlung in Sachen Kommunalen Finanzausgleich am 11.11.2020 in Koblenz in den Vordergrund - liegt vor.

Mit Blick auf die Konnexität bitten wir schließlich um Klarstellung, dass unabhängig eines etwaigen späteren Landesnahverkehrsplans die Aufstufung einer bislang freiwilligen Aufgabe zu einer Pflichtaufgabe selbstverständlich einen Mehrbelastungsausgleich nach § 1 Konnexitätsausführungsgesetz (KonnexAG) auslösen kann. Ob dieser Mehrbelastungsausgleich tatsächlich greift, ist entsprechenden Verhandlungen und Gesprächen des Landes mit der kommunalen Ebene vorbehalten.

Mit freundlichen Grüßen



(Dr. Daniela Franke)
Geschäftsführende Direktorin