

22.04.96**Empfehlungen
der Ausschüsse**EU - U - VPzu **Punkt** der 696. Sitzung des Bundesrates am 3. Mai 1996

Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften:
"Das Bürgernetz - Wege zur Nutzung des Potentials des öffentlichen
Personenverkehrs in Europa"

KOM(95) 601 endg.; Ratsdok. 13062/95

Der federführende Ausschuß für Fragen der Europäischen Union (EU),
der Ausschuß für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U) und
der Ausschuß für Verkehr und Post (VP)

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

EU
U
(bei An-
nahme
entfällt
Ziffer 2)

1. Der Bundesrat begrüßt, daß die Kommission nach zahlreichen Maßnahmen für den Fernverkehr nunmehr auch die alltäglichen Mobilitätsbedürfnisse der Bürger in ihre Überlegungen zur Gestaltung des Verkehrssystems der Zukunft einbezieht. Der Bundesrat unterstützt dabei die Kommission in ihrer Forderung, daß dem öffentlichen Personennahverkehr eine höhere Priorität als bisher eingeräumt werden müsse, um nachteilige Auswirkungen auf die Lebensqualität und die Umwelt zu vermeiden.

VP

2. Der Bundesrat begrüßt, daß die Kommission den eigenen politischen Stellenwert des öffentlichen Personenverkehrs, insbesondere des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) auf Straße und Schiene hervorhebt und dabei den öffentlichen Verkehrsangeboten im Rahmen einer integrierten Politik höhere Priorität zur Gewährleistung der Mobilität der Bevölkerung zumißt.

EU
U

3. Der Bundesrat teilt die Einschätzung der Kommission hinsichtlich der Notwendigkeit, den öffentlichen Personenverkehr in den EU-Mitgliedstaaten aus-

Ausgeliefert am 23. APR. 1996

zubauen, sowie die Auffassung, daß Maßnahmen hierzu auf nationaler, regionaler und kommunaler Ebene getroffen werden müssen.

EU
VP

4. Der Analyse des künftigen Verkehrsbedarfs wird ebenso zugestimmt wie der Notwendigkeit, den motorisierten Individualverkehr als Hauptträger des bisherigen Nahverkehrs durch effiziente Angebote des öffentlichen Verkehrs zu ergänzen. Die Beispiele aus dem ÖPNV einzelner Mitgliedstaaten sind informativ. Allerdings ist zu bedauern, daß außer dem Freiburger Umweltticket die ÖPNV-Strukturen in der Bundesrepublik Deutschland, einem besonders dicht besiedelten Land, die sich in wesentlichen Aspekten von den dargelegten Systemen in Frankreich, Großbritannien und Schweden unterscheiden, nicht erwähnt werden. Dies gilt insbesondere für die hohe Integration des ÖPNV in zahlreichen großflächigen Verkehrsverbünden, die mittelständische Unternehmensstruktur und den bedeutenden Anteil eigenwirtschaftlicher ÖPNV-Verkehre. Die Unterstellung des Grünbuchs, daß ÖPNV generell nicht kostendeckend betrieben werden kann, wird nicht geteilt. Vermißt wird deshalb im Grünbuch ein Hinweis darauf, daß nicht zuletzt im Haushaltsinteresse der betroffenen öffentlichen Stellen die Eigenwirtschaftlichkeit der ÖPNV-Verkehre zu stärken ist.

EU
VP

5. Die Kommission weist zu recht darauf hin, daß die mit der Konzeption, praktischen Gestaltung und Durchführung des öffentlichen Verkehrs auf regionaler und kommunaler Ebene zusammenhängenden Fragen entscheidend durch die örtlich zuständigen Stellen und die beteiligten Verkehrsunternehmen geregelt werden. Dabei muß es im Interesse orts- und bürgernaher Lösungen auch bleiben. Der ÖPNV ist gerade in Deutschland ein typischer Bereich der Subsidiarität auch im Verhältnis der Kommunen zu Ländern und Bund. Konkrete Initiativen der Gemeinschaftspolitik zur Verbesserung des ÖPNV sollten sich auf solche Maßnahmen beschränken, bei denen ein Vorgehen auf der EU-Ebene rechtlich zulässig ist und zudem deutliche Vorteile gegenüber nationalen, regionalen und lokalen Maßnahmen sowie unternehmerischen Aktivitäten verspricht.

Die im Grünbuch genannten Gründe für gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für den ÖPNV entgegen dem Subsidiaritätsprinzip überzeugen nicht. Tendenziell zielen sie ab auf Einförmigkeit, wo flexible Vielfalt entsprechend den örtlichen Gegebenheiten notwendig ist, wie der Vorschlag von qualitativen Mindeststandards z. B. für Fahrpreise, Fahrkomfort und Zugänglichkeit zu den ÖPNV-Systemen oder von Gesamtkonzepten für den Nahverkehr zeigt.

EU
U

6. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung darauf zu achten, daß seitens der EU in Beachtung des Subsidiaritätsprinzips der Freiraum für diese nationalen, regionalen und kommunalen Maßnahmen - unter Einhaltung der Binnenmarktregelungen - erhalten bleibt. Die Rolle der EU kann und muß sich darauf beschränken, die Gestaltung der Transeuropäischen Netze so

vorzunehmen, daß von diesen aus eine Verbundfähigkeit zu den individuellen Systemen des Regional- und Nahverkehrs gegeben ist. Die Abstimmung der Nahverkehrsnetze auf die Fernnetze muß weiterhin vor Ort entschieden werden.

Der Bundesrat bittet die Bundesregierung weiterhin, sich dafür einzusetzen, daß auf dem Wege über das vorliegende Grünbuch, die Tätigkeit von Forschungs-Arbeitsgruppen sowie dem entsprechenden Einsatz von Strukturfonds-Mitteln keine verdichteten Vorgaben für den Öffentlichen Personennahverkehr in einem Bereich entstehen, in dem der EU eine Kompetenz nicht zusteht.

EU
VP

7. Der Bundesrat teilt die Auffassung der Kommission, daß eine Förderung des Wettbewerbs auch im ÖPNV die Effizienz des Nahverkehrs steigern kann. Das geltende europäische Beihilfe- und Vergaberecht sowie die Marktzugangsregelungen einschließlich des jüngsten Kommissionsvorschlags für die Liberalisierung der Kabotage im Omnibusverkehr sind grundsätzlich geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Sie ermöglichen den nichtdiskriminierenden Zugang ausländischer Unternehmen zu den Verkehren des ÖPNV und den hierfür vorgesehenen öffentlichen Subventionen.

Die Bundesrepublik Deutschland hat erst kürzlich mit Wirkung zum 1. Januar 1996 im Zusammenhang mit der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs der Deutsche Bahn AG auch das für den Straßenpersonennahverkehr geltende Recht an die einschlägigen europäischen Regelungen angepaßt. Die Folge wird eine spürbare Veränderung der bisherigen Strukturen dieses ÖPNV-Bereichs durch mehr Wettbewerb beim Zugang zu den Verkehren sein. Gleichzeitig muß jedoch vor allem aus verkehrs-, sozial-, umwelt- und mittelstandspolitischen Gründen darauf geachtet werden, daß die - auch wirtschaftliche - Leistungsfähigkeit, Zuverlässigkeit und der erreichte hohe Grad der Integration der Nahverkehrssysteme nicht gefährdet werden.

Bevor nicht praktische Erfahrungen mit der Anwendung des geltenden europäischen Marktordnungsrechts einschließlich der ins Auge gefaßten Kabotageregelung im ÖPNV gemacht worden sind, erscheinen deshalb die vorgesehenen Änderungen dieser ordnungspolitischen Rahmenbedingungen verfrüht, wenn nicht kontraproduktiv.

EU
VP

8. Die Kommission betont zu recht die positiven Auswirkungen verschiedener Forschungsprogramme und von Unterstützungsmaßnahmen durch die Struktur- und Kohäsionsfonds auf öffentliche Nahverkehre in mehreren Mitgliedstaaten. Die europäische Förderung technischer Vorhaben oder Infrastrukturprojekte in einzelnen Ländern ist allerdings problematisch. Sie rechtfertigt jedenfalls nicht die im Grünbuch abgeleitete Notwendigkeit von konzeptionellen Vorgaben und qualitativen Mindeststandards für sämtliche Aspekte des ÖPNV der Mitgliedstaaten.

Das gilt insbesondere auch für die Schnittstellen von TEN und regionalen oder lokalen Nahverkehren sowie den Einsatz neuer Telekommunikations- und Informationstechniken (Telematik). Die Nahverkehrsbedienung der TEN-Schnittstellen und die erforderliche Verkehrssteuerung kann ohne Gefahr für den überregionalen Verkehr von den örtlich zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten in eigener Verantwortung und Gestaltungsfreiheit sichergestellt werden. Auch hier gilt das Prinzip der Subsidiarität, das in Artikel 3 b des EG-Vertrages nicht zuletzt im Hinblick auf die Abgrenzung der Verantwortlichkeiten in derartigen Fällen festgelegt wurde. Nur bei ständiger Beachtung des Subsidiaritätsprinzips kann den Interessen der betroffenen Bürger wirksam und dauerhaft gedient werden.

Davon unabhängig sind die weitere technische Harmonisierung bei Linien- und Reisebussen und die Schaffung gemeinsamer Umweltnormen. Beides wird begrüßt, weil es dem Abbau von Handelshemmnissen und einem besseren Umweltschutz in der EU dient.

- EU
U
9. Der Bundesrat bedauert jedoch, daß wesentliche Belange der Verkehrsteilnehmer des nichtmotorisierten Verkehrs bereits in der Analyse des Ist-Zustandes kaum beachtet und auch im planerischen Denkansatz nicht mehr aufgenommen werden. Völlig ausgeblendet sind z.B. die besonderen Belange von Frauen und Kindern sowie die Bürger- und Betroffenenbeteiligung. Autofreie, autoarme und zeitweise autofreie Gebiete werden nur am Rande erwähnt, obwohl diese auch unter Kosten- und Flächenminimierungsgesichtspunkten vorteilhaft sind.
- EU
U
10. Der Bundesrat weist darauf hin, daß die elektronischen Verkehrsleitsysteme (auch Telematik) überbewertet und offenbar als Adaptieren klassischer Verkehrsleitsysteme eingebracht werden. Von daher besteht die Gefahr, daß mit erheblichem Finanzaufwand lediglich ein zusätzlicher Attraktivitätsgewinn für den motorisierten Individualverkehr erkaufte wird. Der Einsatz von Telematik-anwendungen zur gezielten Verbesserung öffentlicher Verkehrssysteme erfordert besondere Anstrengungen, die den öffentlichen Verkehr ins Zentrum des gesamten Mobilitätsangebots stellen und Einzelanwendungen der Telematik mit diesem Ziel integrieren.
- EU
U
11. Entsprechend der von der Kommission geforderten veränderten Prioritätensetzung betont der Bundesrat die Notwendigkeit, die Verkehrsplanung, den Infrastrukturausbau und den jeweiligen Mittelaufwand wesentlich stärker als bisher an den alltäglichen Mobilitätsbedürfnissen der Bürger zu orientieren, da von den jährlich insgesamt rund 1 000 Wegen pro Einwohner auch im hochmotorisierten Deutschland immerhin 35 bis 40 % nichtmotorisiert zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurückgelegt werden und 10 bis 15 % mit dem ÖPNV, während durchschnittlich für nur einen Weg das Flugzeug benutzt wird. Zudem verfügen

in Europa wie auch in den Großstädten Deutschlands etwa 40 % aller Haushalte über kein eigenes Kraftfahrzeug.

EU
U

12. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, sich bei der Kommission dafür einzusetzen, daß die Beteiligungsrechte von Bürgern und Betroffenen sowie Initiativen und Verbänden umweltfreundlicher Verkehrssysteme an den Verkehrsplanungen gestärkt werden.

EU
U

13. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei der Kommission dafür einzusetzen, daß integrierte Verkehrsplanungen zur Vermeidung unsinniger und kostenintensiver Parallelinvestitionen und zur Förderung des Umweltschutzes gezielt gefördert werden. Des weiteren wird die Bundesregierung gebeten, bei der Kommission darauf hinzuwirken, daß Ökobilanzen sowie Interdependenzuntersuchungen der kommunalen und regionalen Verkehrssysteme zur Bedingung für Zuwendungen für Verkehrsinvestitionen gemacht werden.

EU
U

14. Der Bundesrat bedauert, daß die Kommission den mit dem Pkw-Verkehr realisierbaren Beförderungsaufwand, dessen Flexibilität und Unabhängigkeit als Maßstab für die Gestaltung des öffentlichen Verkehrs betrachtet, da dieser nicht finanziert werden kann und nur ein gegenüber dem heutigen Niveau in Mitteleuropa auf erheblich reduzierten Verkehrsaufwand ausgerichtetes Verkehrssystem zukunftsfähig und weltweit übertragbar ist.

EU
U

15. Der Bundesrat bedauert, daß die Kommission keinerlei Vorschläge unterbreitet, wie die erheblichen ökologischen Vorteile des öffentlichen Verkehrs in ihren Marktpreisen zum Ausdruck gebracht werden sollen. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, bei der Kommission initiativ zu werden, daß diese entsprechend ihrer Aufgabe die erforderlichen Voraussetzungen schafft, damit die von der Kommission angestrebten und vom Bundesrat unterstützten Ziele baldmöglichst erreicht werden. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, bei der Kommission nachdrücklich darauf hinzuwirken, daß die umgehende Einführung einer Energiesteuer und weitere Schritte zur Anlastung der sozialen Kosten des Verkehrs vorgesehen werden. Als erster Schritt sollen [- in Übereinstimmung mit den von der Kommission im Grünbuch "Faire und effiziente Preise im Verkehr - Politische Konzepte zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs in der Europäischen Union", BR-Drucksache 161/96, geforderten Maßnahmen -] die Mindestsätze der Mineralölsteuer umgehend deutlich angehoben und auf alle Verkehrsträger angewandt werden.

16. [U]

EU
U

17. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, gegenüber der Kommission darauf hinzuweisen, daß ergänzend zu den bereits erstellten Kriterien für moderne benutzerfreundliche öffentliche Personennahverkehrssysteme weitere wichtige Aspekte im Grünbuch nicht dargestellt sind.

Im Zusammenhang mit der von der Kommission aufgestellten Qualitätsprüfliste für das Bürgernetz (Teil A Kapitel II) ist unter dem Stichwort "Erschwinglichkeit" auch die Frage der Beteiligung von Arbeitgebern an Fahrgeldkosten für öffentliche Verkehrsmittel gekoppelt mit entsprechenden Preisermäßigungen durch das Verkehrsunternehmen, das sog. Jobticket, zu prüfen.

Im Zusammenhang mit dem Stichwort "Fahrkomfort" der Qualitätsprüfliste ist die positive Auswirkung von flexiblen Arbeitszeitregelungen auf die komfortable Benutzbarkeit des öffentlichen Personennahverkehrs zu unterstreichen. Die Entzerrung von Arbeitszeiten bedingt eine Entlastung der öffentlichen Verkehrsmittel in den Verkehrsspitzenzeiten und führt sowohl zu gleichmäßigerer Auslastung und damit wirtschaftlicherem Einsatz wie auch zur Erhöhung des Benutzungskomforts.

EU
U

18. Der Bundesrat sieht in den sich in der Bundesrepublik Deutschland, der Schweiz, Österreich und den Niederlanden immer stärker entwickelnden Car-Sharing-Initiativen eine sinnvolle Ergänzung zu den konventionellen Angeboten des öffentlichen Personenverkehrs. Die Angebote organisierten Auto-Teilens schaffen die ergänzende Flexibilität und den Komfort für Wege, bei denen die üblichen öffentlichen Verkehrsmittel keine ausreichende Alternative darstellen. In zahlreichen Städten erfolgt deshalb auch eine unmittelbare Kooperation zwischen den Car-Sharing-Anbietern und den ÖV-Betriebsgesellschaften, bzw. die ÖV-Betriebsgesellschaften übernehmen sogar selbst die Car-Sharing-Organisation.

Während der öffentliche Personenverkehr weitgehend mit einem Fahrplan an Taktzeiten und Routen gebunden ist, stellt Car-Sharing die sinnvolle Ergänzung dar, um auch außerhalb dieses Angebotes jederzeit und überall hin mobil zu sein. Der Bundesrat hält diese Verknüpfung für besonders bedeutsam, da sie zu einer großen Unabhängigkeit vom Besitz eines eigenen Autos führt. Nach einer Studie im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums besteht - selbst bei vorsichtiger Einschätzung - ein Potential für Car-Sharing alleine in der Bundesrepublik Deutschland von 2,45 Mio Autofahrern. Unter Nutzung von Modellen des organisierten Auto-Teilens könnte sich der Pkw-Bestand in der Bundesrepublik Deutschland um bis zu 1,2 Mio Fahrzeuge verringern, die jährlichen Pkw-Fahrleistungen gingen um bis zu 7 Mrd Kilometer zurück. Rein rechnerisch teilen sich dabei etwa 10 bis 20 Personen jeweils ein Kraftfahrzeug.

Der Bundesrat sieht gerade in der Kombination von öffentlichen Verkehrsmitteln und Car-Sharing einen wesentlichen Beitrag zur Lösung der Verkehrsprobleme in Ballungsräumen unter ökologischen, sozialen und marktwirtschaftlichen Bedingungen. Der Bundesrat empfiehlt deshalb eine Ergänzung der Bürgernetze um das organisierte Car-Sharing.

- EU
U
19. Der Bundesrat sieht mit Sorge, daß den Bürgernetzen - entsprechend der korrigierten Prioritätensetzung - die Überlegungen der Kommission zum massiven Ausbau der transeuropäischen Infrastrukturangebote mit jeweils erheblichem Finanzierungsbedarf gegenüberstehen. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei der Kommission darauf hinzuwirken, daß sich die Prioritätensetzung zur Realisierung der Bürgernetze auch in den Schwerpunktsetzungen der Kommission niederschlagen.
- EU
VP
20. Eine besondere Chance für nützliche Aktivitäten der EU liegt nach Auffassung des Bundesrates in der Schaffung einer breiten Informations-Datenbank, die von allen interessierten Stellen innerhalb der EU genutzt werden könnte. Damit könnte überflüssige Doppel- bzw. Mehrfachforschung vermieden werden sowie gleichzeitig die Nutzung vorliegender Erkenntnisse verbessert werden.
- EU
VP
21. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, in ihrer Stellungnahme zum Grünbuch auf diese Aspekte hinzuweisen.