

Antrag

der Abgeordneten Dr. Klaus-Dieter Feige, Werner Schulz (Berlin) und der Gruppe
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Förderung der Bereitstellung, des Betriebs und des Ausbaus des Öffentlichen Personennahverkehrs

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Entwicklung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in der Fläche ist besorgniserregend. Gravierende Fahr-
gastrückgänge, Stilllegungen und Verkehrsausdünnungen
kennzeichnen die Situation. Die steigende Pkw-Dichte und der
zunehmende Ausbaustandard des Straßennetzes unterstützen
diese Entwicklung. Durch die wechselseitige Verstärkung die-
ser Einzelentwicklungen ist ein sich selbst tragender Ab-
schwung entstanden, an dessen Ende der vollkommene Rück-
zug des ÖPNV in der Fläche steht, wenn nicht schnell und
wirkungsvoll Gegenmaßnahmen ergriffen werden.

Gleichzeitig treten die finanz-, gesundheits- und umwelt-
politischen Folgen der Massenmotorisierung immer deutlicher
zutage. So hat das Umweltbundesamt die vom motorisierten
Individualverkehr (MIV) verursachten jährlichen Schäden
(externe Kosten) auf zirka 100 Milliarden DM beziffert. Die
Grenzen der Automobilität sind längst überschritten. Gerade
aus diesem Grund bereiten viele Bundesländer derzeit Länder-
ÖPNV-Gesetze vor, in denen eine systematische Neuordnung
und Verbesserung des ÖPNV eingeleitet werden soll. Daher ist
es unbedingt erforderlich, diese Bestrebungen der Länder
durch ein Rahmengesetz des Bundes zum ÖPNV zu fördern
und anzuleiten. Auch die Ministerpräsidentenkonferenz am
17. Dezember 1992 in Bonn hat entsprechende Beschlüsse
gefaßt, in denen die Bundesregierung aufgefordert wird, mit-
tels eines „Regionalisierungsgesetzes des Bundes für den
ÖPNV auf Straße und Schiene“ die Regionalisierung des
ÖPNV „im Rahmen eines umfassenden Konzeptes für alle
Bereiche des ÖPNV“ sicherzustellen.

Diese längst überfällige Generalüberholung der institutionel-
len und bundesrechtlichen Grundlagen ist besonders im

Zusammenhang mit der derzeit von der Bundesregierung geplanten Bahnreform und der Regionalisierung des ÖPNV dringend notwendig. Insbesondere muß der politische Vorrang für den ÖPNV durch eine (verfassungs)rechtliche Verankerung der Daseinsfürsorge festgeschrieben werden, die den Umfang und die Qualität des ÖPNV-Angebots klar definiert. Erst auf der Basis eines solchen Regionalisierungsgesetzes kann der ÖPNV – sowohl in den Städten wie vor allem in der Fläche – durch eine innovative Ausweitung die Schlüsselrolle im Nahverkehr einnehmen, die für die Bewältigung der drängenden ökologischen und verkehrspolitischen Probleme unseres Verkehrssystems unabdingbar bleibt.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf zur Förderung der Bereitstellung, des Betriebs und des Ausbaus des Öffentlichen Personennahverkehrs (Bundes-ÖPNV-Gesetz/Regionalisierungsgesetz) vorzulegen, der als Rahmengesetz für Landes-ÖPNV-Gesetze folgende Kriterien erfüllt:

1. Festschreibung des ÖPNV als öffentliche, gemeinwirtschaftliche Aufgabe der Daseinsvorsorge mit dem Ziel der Herstellung gleicher Lebensverhältnisse in allen Teilen des Bundesgebietes;
2. Schaffung eines Erschließungsgebots im ÖPNV für alle Siedlungs- und Baugebiete sowie sonstige verkehrsrelevante Ziele (z. B. Ausflugsunkte);
3. Zuweisung der Aufgaben- und Ausgabenkompetenz für den gesamten ÖPNV an die Bundesländer;
4. Verpflichtung der Länder auf eine einheitliche Planung des ÖPNV, die auf eine durchgehende Vernetzung und Kooperation der Verkehrsträger (Fern- und Regionalbahn, Straßen-, Stadt-, S- und U-Bahn, Bus) untereinander hinwirkt;
5. Verpflichtung der Länder zur Sicherstellung eines Mindeststandards des ÖPNV in ihrem Verkehrsgebiet, das den regionalen Gegebenheiten Rechnung trägt;
6. Schaffung einer dauerhaft gesicherten finanziellen Grundlage sowohl für die zum Ausbau des ÖPNV notwendigen Investitionen als auch der für eine ausreichende Bedienung im ÖPNV erforderlichen Betriebskostenzuschüsse. Diese zweckgebundenen Ausgleichszahlungen des Bundes sind zu dynamisieren. Als Einnahmefundament ist die Mineralölsteuer zu einer Gemeinschaftsteuer von Bund und Ländern umzugestalten. Der ÖPNV ist von der Mineralölsteuer zu befreien;
7. Verpflichtung der Länder zu einem den künftigen Anforderungen entsprechenden Ausbau des ÖPNV auf der Basis von Landes-ÖPNV-Programmen;

8. Anpassung der bestehenden Gesetzgebung an die veränderten Rahmenbedingungen, insbesondere beim Konzessionsrecht (Personenbeförderungsgesetz) die Einführung von Flächenkonzessionen statt Linienkonzessionen und die Festschreibung des gleichberechtigten Zugangs für den ÖPNV im Bereich der Eisenbahnen zum Schienennetz (Allgemeines Eisenbahngesetz).

Bonn, den 24. März 1993.

Dr. Klaus-Dieter Feige
Werner Schulz (Berlin) und Gruppe

Begründung

Der Bund hat nach Artikel 73 Nr. 6 des Grundgesetzes die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit für die „Bundeseisenbahnen“ und nach Artikel 74 Nr. 22 und 23 GG die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für den „Straßenverkehr“ und die „Schienenbahnen, die nicht Bundeseisenbahnen sind“. Von seiner Gesetzgebungszuständigkeit hat der Bund mit dem Erlaß des Allgemeinen Eisenbahngesetzes, des Bundesbahngesetzes und des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) Gebrauch gemacht. Diese Gesetze enthalten den rechtlichen und ordnungspolitischen Rahmen für den ÖPNV auf Schiene und Straße.

Aufgrund dieser Gesetze werden den Ländern bestimmte ordnungspolitische Aufgaben für den Bereich des ÖPNV zugewiesen (z. B. Konzessionswesen, Kontrollfunktionen), wobei ansonsten von einer eigenständigen und eigenwirtschaftlichen Erstellung von Betriebsleistungen durch die Verkehrsunternehmen ausgegangen wird.

Eine Aufgabenzuständigkeit ist nach Artikel 87 des Grundgesetzes lediglich für den Bund hinsichtlich der Bundeseisenbahnen geregelt. Für den darüber hinausgehenden ÖPNV fehlt es an einer gesetzlich geregelten Aufgabenzuständigkeit. Für eng begrenzte gemeinwirtschaftliche Aufgaben besteht bzw. bestand jedoch aufgrund der oben genannten Bundesgesetzgebung eine finanzielle Ausgleichspflicht des Bundes und der Länder. Mit der Änderung des EG-Rechts und der beabsichtigten Änderung der Aufgabenzuständigkeit der DB/DR-Schienen im Nahverkehr ist eine gesetzliche Regelung des ÖPNV überfällig.

Dies gilt um so mehr, als der Trend des ÖPNV zum „Rückzug aus der Fläche“ weiter anhält – entgegen den verkehrs- und umweltpolitischen Anforderungen in den alten und neuen Bundesländern. Sowohl Bundesbahnen als auch ÖPNV haben aber in Zukunft wachsende Kapazitäten bereitzustellen, um eine deutliche Verlagerung der Mobilität von der Straße aufnehmen zu können, ohne die ökologische Ziele wie die CO₂-Minderung um 25 bis 30 % bis 2005 auch gerade im Verkehr nicht zu erreichen wären. Mit diesem Regionalisierungsgesetz des ÖPNV wird ein wichtiger Teilschritt unternommen, der krassen Bevorzugung und

Subventionierung des Straßenverkehrs mit den bekannten Schadensfolgen für Umwelt, Gesundheit und Lebensqualität eine ökologische Umorientierung der Verkehrspolitik entgegenzusetzen.

Im einzelnen:

Zu Nummer 1: Unter den gegenwärtigen Rahmenbedingungen des Verkehrswesens kann der ÖPNV nicht allein nach den Kriterien von Marktprozessen betrieben werden. Erst durch eine möglichst vollständige Anlastung der ökologischen, gesundheitlichen und infrastrukturellen Kosten bei dem bis heute massiv subventionierten Straßenverkehr können ÖPNV wie Bahn wettbewerbliche Chancengleichheit erlangen. Wie beim Straßenbau mit dem gemeinwirtschaftlich geprägten generellen Erschließungsgebot erbringt auch der ÖPNV neben der individuellen Beförderungsleistung für den Fahrgast gemeinwirtschaftliche Leistungen für die Allgemeinheit. Deshalb ist im Sinne der Daseinsvorsorge ein umfangreicher Sicherstellungsauftrag für den ÖPNV von Bund, Ländern und Gemeinden notwendig.

Zu Nummer 2: Zur Herstellung gleicher Lebensverhältnisse und in Ausfüllung des gemeinwirtschaftlichen Auftrags ist zumindest die grundsätzliche örtliche Erreichbarkeit mit dem ÖPNV sicherzustellen. Dadurch werden die Grundbedürfnisse an Mobilität vor allem auch für diejenigen, die auf ein Auto nicht zurückgreifen können, wie alte Menschen, Kinder und viele Frauen, weitgehend erfüllt. Mit der allgemeinen örtlichen Erschließung wäre sowohl die Fähigkeit zur Netzbildung des ÖPNV und damit steigender Kostendeckungsraten erheblich befördert als auch der heute gegebene Vorteil der permanenten Verfügbarkeit des Automobils deutlich abgeschwächt.

Zu Nummer 3: Die Übertragung der Aufgaben- und Ausgabenkompetenz ermöglicht es den Ländern, für ihre Gebiete maßgeschneiderte ÖPNV-Planungsräume zu schaffen, indem die einheitliche Organisation des Nahverkehrs – Straße und Schiene – „aus einer Hand“ gesichert ist, und dies möglichst nahe an den örtlichen Bedürfnissen bzw. Angebotswünschen orientiert wird.

Zu Nummer 4: Mit der einheitlichen Organisation der verschiedenen Teilelemente von ÖPNV und Bahn hin zu einem gut abgestimmten Umweltverbund kann die Leistungsfähigkeit, Effizienz und Attraktivität des öffentlichen Verkehrs erheblich gesteigert werden. Größere Kundenfreundlichkeit kann durch ein Gesamtsystem des öffentlichen Verkehrs auf Schiene und Straße erzeugt werden, indem Tarife sowie zeitliche und räumliche Verkehrsangebote integriert werden.

Zu Nummer 5: Das Setzen von Qualitätsstandards haben die Länder in eigenen ÖPNV-Gesetzen zu regeln. Wichtig für die Bundesebene ist lediglich, daß es in Ausfüllung der gemeinwirtschaftlichen Aufgabe der Daseinsvorsorge solcher Mindestanforderungen bedarf. Als Qualitätsstandard, der nicht unterschritten werden darf, sollte der Vorrang von der qualitativ höherwertigen, attraktiven Schiene vor dem Busverkehr, der Taktverkehr und der Ausschluß der Mobilitätsbehinderung von Bevölkerungsgruppen festgehalten werden.

Zu Nummer 6: Damit sich der erforderliche ÖPNV-Ausbau planvoll vollzieht, sind die Länder gehalten, entsprechende Programme zu erarbeiten und umzusetzen. Die Programme sollten sich daran orientieren, die mittel- und langfristigen umweltpolitischen Ziele dadurch zu erreichen helfen, daß zunehmende Verlagerungskapazitäten und gestiegene Attraktivität den „modal split“ des Verkehrs deutlich zugunsten von Bahn und ÖPNV verändern. Dazu gehört auch die innovative Integration flexibler Teilelemente wie Sammeltaxis oder Rufbusse, die auch in nachfrageschwachen Zeiten und Gebieten eine Netzverdichtung und damit eine ständige Verfügbarkeit ermöglichen.

Zu Nummer 7: Die Finanzierung des Betriebs und des Ausbaus des ÖPNV ist bei den heutigen Rahmenbedingungen allein durch Fahrgeldeinnahmen nicht voll gewährleistet. Dazu bedarf es der Bereitstellung der erforderlichen Ausgleichszahlungen aus Bundesmitteln, die zweckgebunden und wegen der Einbeziehung künftiger Kostenentwicklungen wie auch der notwendigen Ausbauinvestitionen dynamisiert sein müssen. Neben der Beibehaltung der Fördermittel des Bundes aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) (6,3 Mrd. DM jährlich) und den Ausgleichszahlungen des Bundes an seine Eisenbahnen für den schienengebundenen Nahverkehr (jährlich 7,7 Mrd. DM) sind weitere Bundesmittel notwendig. Ohne Einrechnung der Mittel aus dem GVFG belaufen sich die Regionalisierungskosten nach Einschätzung der Länder 1993 auf 14 Mrd. DM. Angesichts dieser Größenordnung scheint im Gleichklang mit der Auffassung der Länder eine Umgestaltung der Mineralölsteuer zu einer Gemeinschaftssteuer der sinnvollste Weg, die notwendigen Finanzmittel für den Erhalt und den attraktiven Ausbau des regionalisierten ÖPNV aufzubringen. Die dazu erforderliche schrittweise Erhöhung der Mineralölsteuer würde zugleich im Sinne einer Öko-Steuer eine verlagernde Lenkungswirkung von der Straße zugunsten des ÖPNV nach sich ziehen. Diese neuen Einnahmen der Länder dürfen allerdings nicht in den finanzkraftorientierten Länderfinanzausgleich einbezogen werden.

Zu Nummer 8: Insbesondere die Änderung des EG-Rechts (Verordnung des EG-Rates VO 1191/89 in der Fassung der VO 1893/91) erlaubt kein Festhalten an dem starren Konzessionsrecht, das auf das eigenverantwortliche Erbringen von Nahverkehrsleistungen durch private und öffentliche Unternehmen (privaten Rechts) auf gewinnorientierte Grundlage setzt. Gerade im Bereich der Landkreise ist das heute gültige Personenbeförderungsgesetz ein erhebliches Hindernis für die Organisation eines funktionierenden ÖPNV-Netzes. Die dadurch mögliche Vergabe von Linienkonzessionen, die in ihrer rechtlichen Bindung meist auf Dauer angelegt sind, macht die Netzbildung einschließlich der Abstimmung von Tarifen und Fahrzeiten außerordentlich schwierig. Zur Koordination eines flächendeckenden ÖPNV-Netzes wäre es deshalb sinnvoll, den Landkreisen wie den eingebundenen Kommunen, ähnlich wie es heute in den großen Städten praktiziert wird, die Organisation ohne Konzessionen verpflichtend zu überlassen, ohne die Vergabe von Aufträgen an private Beförderungsunter-

nehmen auszuschließen. Auch die Abstimmung von benachbarten Regionen könnte auf diesem Weg leichter sichergestellt werden.

Bei der beabsichtigten Bahnreform mit der Trennung von Fahrweg und Betrieb ist sicherzustellen, daß der Nahverkehr nicht bei der Festlegung von Fahrplandrassen dem lukrativen Fernverkehr zum Opfer fällt. Daher ist hier der gleichberechtigte Zugang für den Nahverkehr festzuschreiben. Diese Regelung ist vor allem dann unabdingbar, wenn der Fahrweg, wie von der Bundesregierung beabsichtigt, von einer Aktiengesellschaft vermarktet werden soll.

