

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/101

Alle Abg

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landtags Nordrhein-Westfalen

Beantwortung von Fragen aus den Bereichen Rhein-Ruhr-Express (RRX) sowie Finanzierungsbedarf des ÖPNV

01.10.2012

EINFÜHRUNG

Im folgendem wird auf die Fragen des Ausschusses eingegangen, die sich anhand der folgenden unter Mitwirkung von ITP zu den Themenkomplexen RRX und Finanzierung des ÖPNV erstellten Studien beantworten lassen:

- (1) BVU Beratergruppe Verkehr + Umwelt, Intraplan Consult GmbH, SMA und Partner AG, Entwicklung und Bewertung eines Konzeptes für den Rhein-Ruhr-Express in Nordrhein-Westfalen, im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Freiburg/München/Zürich, 2006
- (2) Intraplan Consult GmbH/VWI Verkehrswissenschaftliches Institut Stuttgart GmbH, Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025, im Auftrag des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen, des Deutschen Städtetages und von 13 Bundesländern, München/Stuttgart Juni 2009
- (3) Intraplan Consult GmbH, Grundlagen für die Revision des EntflechtG im Bereich ÖPNV, im Auftrag des Ministeriums für Wirtschaft Energie, Bauen, Wohnen und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, München, 2011
- (4) Intraplan Consult GmbH, Bedarf an Reinvestitionen für den schienengebundenen ÖSPV in Nordrhein-Westfalen, im Auftrag des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), München, 2012

BEANTWORTUNG AUSGEWÄHLTER FRAGEN

4. *Kann es Ihrer Meinung nach durch die Festschreibung des RRX bei anderen SPNV/ÖPNV-Projekten zu Finanzierungsengpässen kommen?*

Bei der Finanzierung des RRX ist zwischen der Finanzierung des Investitionsbedarfs für die Eisenbahninfrastruktur und der Finanzierung der für den Betrieb des RRX benötigten Bestellerentgelte zu unterscheiden. Die Finanzierung des Investitionsbedarfs soll nach Bundesschienenwegeausbaugesetz und damit außerhalb des Landeshaushaltes erfolgen. Bezüglich der für den RRX zu erwartenden Bestellerentgelte liegen noch keine Folgekostenrechnungen vor. In welchem Umfang diese durch entsprechende Einsparungen im Bereich der durch den RRX zu ersetzenden Regional-Express-Linien kompensiert werden können ist offen. Ein hieraus ggf. entstehender zusätzlicher Bedarf an Regionalisierungsmitteln tritt erst nach Außerkrafttreten des ÖPNVändG NRW am 31.12.2017 ein, da eine Inbetriebnahme des RRX vor diesem Zeitpunkt nicht realistisch ist.

Zusätzliche Kosten sind im kommenden Verkehrsvertrag für die Regional-Express-Linien im Auswirkungsbereich des RRX zu erwarten, da für diese im ÖPNVändG NRW ein Fahrzeuginsatz auf dem für den RRX definierten „Premium-Standard“ festgeschrieben ist. Inwieweit diese Mehrkosten durch „Wettbewerbsdividenden“ bei dem betreffenden Verkehrsvertrag oder anderen Verkehrsverträgen kompensiert werden können, ist als offen zu betrachten.

5. Welche Planungen für das Fernverkehrsnetz der Deutschen Bahn AG bestehen für den Zeitpunkt nach Inbetriebnahme des RRX und welche Auswirkungen sind hierauf auf den SPNV zu erwarten?

Die Fahrzeiten des geplanten RRX liegen nur geringfügig oberhalb der Fahrzeiten des Schienenpersonenfernverkehrs (SPFV). Darüber hinaus sind die Taktfolgen des RRX in der überwiegenden Zahl der Relationen dichter als die des SPFV. Da die Fahrpreise der für den RRX maßgebenden Verbundtarife bzw. des NRW Tarifes deutlich günstiger sind als die des SPFV, sind erhebliche Nachfrageverlagerungen vom SPFV auf den RRX zu erwarten.

Inwieweit hieraus Verminderungen der Bedienungshäufigkeiten des SPFV auf der RRX-Achse Dortmund – Köln resultieren, wird zum gegebenen Zeitpunkt unter unternehmerischen Gesichtspunkten von den eigenwirtschaftlich operierenden SPFV Betreiber entschieden und ist heute nicht konkret absehbar. In der RRX Studie des Bundes (1) wurde davon ausgegangen, dass die Bedienungshäufigkeiten des SPFV zwischen Dortmund Hbf und Köln Hbf bei Realisierung des RRX um acht Züge je Tag und Richtung und zwischen Düsseldorf Hbf und Köln/Bonn Flughafen um weitere acht Züge je Tag und Richtung reduziert werden.

7. Welche Änderungen am bisherigen Regionalexpress-, Regionalbahn und S-Bahn-Netz in Nordrhein-Westfalen hinsichtlich Reisezeiten und Bedienungshäufigkeit wären geeignet, die Fahrgastzahlen im SPNV zu erhöhen und somit einen Beitrag zur Erreichung der nordrhein-westfälischen Klimaschutzziele zu leisten und welche finanziellen Konsequenzen würden sich hieraus ergeben?

Zunächst wäre zu untersuchen, welche Beiträge einzelne Linien des SPNV zur Erreichung der nordrhein-westfälischen Klimaschutzziele tatsächlich leisten. Es ist zu vermuten, dass sich die Bedienungsangebote des SPNV aus Linien mit einem sehr geringen Energieeinsatz je Personenkilometer (und damit sehr hohen Beiträgen zur Erreichung der Klimaschutzziele) und mit vergleichsweise hohem Energieeinsatz je Personenkilometer (und damit geringen oder gar keinen Beiträgen zur Erreichung der Klimaschutzziele) zusammensetzen. Untersuchungen bei anderen Aufgabenträgern des SPNV haben gezeigt, dass SPNV-Linien mit weit unterdurchschnittlichem Platzausnutzungsgrad sogar negative CO₂-Bilanzen im Vergleich zum Pkw aufweisen können. Es erscheint daher angezeigt, solche linienbezogenen CO₂-Bilanzen zu erstellen und bei der Konzeption der Bedienungsangebote des SPNV angemessen zu berücksichtigen.

Die größten Chancen zur Erhöhung der Fahrgastzahlen im SPNV bestehen bei den Ballungsraumverkehren, da hier der SPNV die im Vergleich zum Pkw höchste Wettbewerbsfähigkeit aufweist. Mit der dort vorhandenen Infrastruktur sind der Verkürzung der Reisezeiten und der Erhöhung der Bedienungshäufigkeiten aber enge Grenzen gesetzt. Zu möglichen Verbesserungen bei der Infrastruktur wird auf die Projekte RRX sowie „Knoten Köln“ mit einer auszubauenden S-Bahn Stammstrecke verwiesen. Während die für den RRX erforderlichen Ausbaumaßnahmen als Bedarfsplanprojekt des Bundes geführt werden, ist der Nachweis der Förderungsfähigkeit des Knotenprojektes Köln und eine hieraus resultierende Einordnung in entsprechende Ausbauprogramme noch offen.

8. Halten Sie die finanziellen Mittel für ausreichend, um wichtige Investitionen und nötige Sanierungsarbeiten im Bestand vorzunehmen, die für den langfristigen Weiterbetrieb der Strecken erforderlich sind?

Während die Finanzierung von Neuinvestitionen in Verkehrsanlagen des ÖPNV durch das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG), das Entflechtungsgesetz (EntflechtG) sowie ggf. ÖPNV-Gesetze der Länder geregelt ist, fehlt für die Finanzierung von Ersatzinvestitionen und Sanierungsarbeiten im Bestand die gesetzliche Grundlage. Im Förderkanon des GVFG ist die Finanzierung solcher Reinvestitionen sogar ausgeschlossen.

Geht man davon aus, dass von den Verkehrsunternehmen und den betreffenden Trägerkommunen für Reinvestitionen aufgrund der Situation der kommunalen Haushalte gegenüber dem Status quo keine höheren Mittel erbracht werden können, wurde in der aktuellen Studie des VDV zum Reinvestitionsbedarf für den schienengebundenen ÖSPV in Nordrhein-Westfalen (4) eine Deckungslücke in Höhe von 70% bis 75% des Reinvestitionsbedarfs in der Baulastträgerschaft der Verkehrsunternehmen und 50% in der Baulastträgerschaft der Trägerkommunen ermittelt. Bezüglich der Regelung der Finanzierung der Reinvestitionen besteht also ein dringender Handlungsbedarf. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass sich neun von dreizehn Trägerkommunen in der Haushaltssicherung befinden.

Aufgrund bisher verzögerter Reinvestitionen in die Verkehrsanlagen des schienengebundenen ÖPNV ist gemäß Finanzierungsstudie des VDV (2) deutschlandweit bis zum Jahr 2008 bereits ein Nachholbedarf in Höhe von 2,35 Mrd. € aufgelaufen.

Zum konkreten Mittelbedarf für Reinvestitionen in Verkehrsanlagen des ÖPNV sowie in Straßen- und U-Bahn Fahrzeuge in Nordrhein-Westfalen wird auf die Beantwortung von Frage 21 verwiesen.

9. Wie beurteilen Sie die finanzielle Ausstattung vor dem Hintergrund, den Personenverkehr in NRW weiterzuentwickeln und das ÖPNV-Angebot zu verbessern?

Wird das Problem der Reinvestitionen in die Verkehrsanlagen des ÖPNV und in die Straßen- und U-Bahnfahrzeuge nicht gelöst, ist der bisher erreichte Standard des ÖPNV in NRW kaum zu erhalten. Die aus möglicherweise unterlassenen Reinvestitionen folgenden Fahrgastrückgänge dürften kaum durch zu erwartende Fahrgastzuwächse aus Neuinvestitionen in Verkehrsanlagen im Rahmen der hierfür aktuell verfügbaren Haushaltsmittel kompensiert werden können.

Die Finanzierung der zur Zeit in NRW geplanten Neubaumaßnahmen ist nur dann möglich, wenn für das Ende 2019 auslaufenden GVFG Bundesprogramm und das zum gleichen Zeitpunkt außerkrafttretende EntflechtG geeignete Nachfolgeregelungen mit einer dynamisierten Budgetierung geschaffen werden. Da die betreffenden Infrastrukturmaßnahmen nur dann in Angriff genommen werden, wenn Planungssicherheit über deren Endfinanzierung auch nach dem 31.12.2019 besteht, ist die Konzeption einer solchen Nachfolgeregelung besonders dringlich.

Auch bei den für Bestellerentgelte in Nordrhein-Westfalen verfügbaren Budgets besteht eine ständig steigende Deckungslücke. Die derzeit geltende Dynamisierung in Höhe von 1,5 % p.a. bedeutet eine schleichende reale Reduktion der verfügbaren Mittel, da die Kosten-

steigerungen insbesondere in den Bereichen Personal und Energie deutlich oberhalb der oben genannten Dynamisierungsrate liegen.

11. Haben Sie Vorschläge zur etwaigen Gegenfinanzierung bzw. Einnahme weiterer finanzieller Mittel? Müssten dazu gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen oder geändert werden?

Die Bereitstellung weiterer finanzieller Mittel für den ÖPNV ist nur durch die Erhöhung der Budgets an öffentlichen Mitteln und/oder eine stärkere Beteiligung der Nutzer an der Finanzierung des ÖPNV möglich. Unter „Nutzern“ sind zunächst die Fahrgäste zu verstehen. Weiteren oberhalb der Inflationsrate liegenden Fahrpreiserhöhungen sind aber Grenzen gesetzt, da diese das Risiko preisbedingter Nachfragerückgänge beinhalten, die im Hinblick auf die verkehrspolitischen Ziele des Landes kontraproduktiv sind.

Da von Seiten der Fahrgäste als „unmittelbaren“ Nutzer nur begrenzte Beiträge zur Verbesserung der Finanzsituation des ÖPNV zu erwarten sind, sollten Überlegungen angestellt werden, ob „mittelbare“ Nutzer wie Gewerbebetriebe in Kernstädten mit hochqualitativem ÖPNV-Angebot oder Immobilieneigentümer, bei denen der Wert der Immobilie bei signifikanter Verbesserung der ÖPNV-Anbindung steigt, zur Mitfinanzierung des ÖPNV herangezogen werden können. Die hieraus ggf. zu erwartenden Mittel dürften aber ebenfalls begrenzt sein.

Aufgrund der begrenzten Möglichkeiten zur Erhöhung der für den ÖPNV verfügbaren Mittel sind Verbesserungen des ÖPNV im Sinne der verkehrspolitischen Ziele des Landes auch in einer Erhöhung der Effizienz insbesondere der konsumtiven Mittelverwendung zu suchen. Eine Möglichkeit hierfür ist eine bedarfs- und effizienzorientierte Revision des Aufteilungsschlüssels für die Regionalisierungsmittel zwischen den Ländern. Dieser ist seit der Bahnreform weitgehend unverändert und beruht auf den Bedienungsangeboten des SPNV gemäß Fahrplan 1993/1994.

Dadurch werden Länder „bestraft“, die bereits eine bedarfsorientierte Straffung der Bedienungsangebote des SPNV durchgeführt hatten und Länder „belohnt“, die historisch gewachsenen Bedienungsangebote weitestgehend beibehalten haben.

Darüber hinaus haben sich inzwischen die möglichen Bestimmungsgrößen für einen solchen Aufteilungsschlüssel (z.B. Bevölkerungsentwicklung, Nachfrage in Personen-km, Bedienungsangebot in Zug-km) innerhalb der einzelnen Bundesländern erheblich geändert. Durch den zu erwartenden demografischen Wandel, werden die bisher eingetretenen Disparitäten noch weiter verstärkt. Der derzeit geltende Aufteilungsschlüssel kann also schon heute kaum noch als sachgerecht bezeichnet werden und ist in jedem Falle nicht zukunftsfähig.

Der derzeit gültige Aufteilungsschlüssel führt dazu, dass in einzelnen Ländern SPNV-Bedienungsangebote auf Linien mit hoher Verkehrsnachfrage kaum noch finanziert werden können, während in anderen Ländern Bedienungsangebote mit sehr geringen Nachfragewerten vorgehalten werden, die gesamtwirtschaftlich weit sinnvoller mit Bussen bedient werden könnten.

Würde man die Neudefinition des Aufteilungsschlüssels an messbaren Bedarfs- oder gesamtwirtschaftlichen Effizienz Kriterien orientieren, würde sich der auf das Land Nordrhein-Westfalen entfallende Anteil an den gesamten den Ländern vom Bund zu Verfügung gestellten Realisierungsmittel mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich erhöhen.

12. Wie bewerten sie die Aussagekraft der Prognosen, auf denen der finanzielle Bedarf bestimmter Strecken und Gebiete aufbaut? Reicht die bestehende Datenlage der (amtlichen) Statistik für gesicherte Prognosen aus? Was müsste man ggf. berücksichtigen, um die Prognosemodelle zu verbessern?

Nachfrageprognosen sind nur dann aussagekräftig, wenn sie auf einer validen Kalibrierung der Verkehrsmodelle anhand von entsprechenden Fahrgasterhebungen bzw. -zählungen beruhen. Hierzu ist es erforderlich, dass die betreffenden Zählungen von den Verkehrsunternehmen nicht als „Betriebsgeheimnis“ betrachtet werden, sondern allgemein zugänglich sind. Hierauf wäre beim Abschluss von Verkehrsverträgen zwischen den Aufgabenträgern des SPNV und den Verkehrsunternehmen hinzuwirken.

Zur Verbesserung der Prognosemodelle sollte ein systematisches Controlling eingeführt werden, bei der die Ist-Entwicklung der Verkehrsnachfrage laufend mit der prognostizierten Nachfrageentwicklung abgeglichen wird. Weicht die eingetretene Ist-Entwicklung in planungsrelevantem Umfang von dem prognostizierten Entwicklungspfad ab, sind die Nachfrageprognosen entsprechend zu aktualisieren.

16. Wäre es aus Ihrer Sicht sinnvoll, bei Kostendiskussionen auch die indirekten Kosten (wie Umweltschäden, CO₂-Emissionen, Lärmemissionen, Flächenverbrauch) verschiedener Verkehrsträger zu berücksichtigen?

Bei der Entscheidung über Neuinvestitionen in Verkehrsanlagen des ÖPNV sind Nutzen-Kosten-Untersuchungen unter Berücksichtigung der in der Fragestellung genannten indirekten Kosten obligatorisch. Analog hierzu sollten den Bestellerentgelten für den SPNV und den erforderlichen Ausgleichsbeträgen für die Defizite des kommunalen ÖPNV die Nutzen der betreffenden Bedienungsangebote bezogen auf die indirekten Kosten gegenübergestellt werden. Nur so lässt sich messen, inwieweit die verkehrspolitischen Ziele des Landes mit den getätigten Ausgaben auch erreicht werden. Entsprechende Berechnungen wurden beispielsweise in der Studie zur Finanzierung des ÖPNV sowie in der Studie zum kommunalen Nutzen des ÖPNV der KVB vorgelegt.

18. Halten sie die zur Gegenfinanzierung des Mehrbedarfs im SPNV vorgesehene Kürzung der Investitionspauschale für vertretbar?

Diese Frage lässt sich nicht ohne weiteres beantworten. Hierzu wären die gesamtwirtschaftlichen Nutzen der hiermit finanzierten zusätzlichen Betriebsleistungen des SPNV den durch die Kürzung der Investitionspauschale entgangenen Nutzen der nicht mehr finanzierten Investitionen in Verkehrsanlagen des ÖPNV gegenüberzustellen.

21. Welcher Investitions- und Reinvestitionsbedarf besteht im ÖPNV in den nächsten Jahren?

In der aktuellen Studie zur Ermittlung des Bedarfs an Ersatzinvestitionen (Reinvestitionsbedarf) in die Verkehrsanlagen der Straßen- und U-Bahnen in NRW wurde für den Zeitraum von 2012 bis 2016 ein Mittelbedarf der Verkehrsunternehmen und der Trägerkommunen in Höhe von 1,1 Mrd. € und für den Zeitraum von 2017 bis 2025 ein Mittelbedarf in Höhe von 2,0 Mrd.€.

Zu erwartende Aufwendungen für die Sanierung von U-Bahn-Stationen sind hierin noch nicht berücksichtigt, da diese zu Zeit noch nicht belastbar kalkuliert werden können. Aufgrund überschlägiger Schätzung besteht hierfür in Nordrhein-Westfalen ein Mittelbedarf in Höhe von etwa 23 Mio. € je Jahr.

Neben den Reinvestitionen in die Verkehrsanlagen der Straßen- und U-Bahnen sind auch Reinvestitionen in die betreffende Fahrzeugflotte aufgrund der teilweise bestehenden Überalterung der derzeit in NRW verkehrenden Fahrzeuge erforderlich. Der Reinvestitionsbedarf für die Ersatzbeschaffung bzw. das Redesign von Straßen- und U-Bahnfahrzeugen liegt bei 0,6 Mrd. € im Zeitraum von 2012 bis 2016 und bei 1,3 Mrd. € in Zeitraum von 2017 bis 2025.

In der Studie zur Ermittlung der Datengrundlagen für die Revision des EntflechtG (3) wurde für kleine und mittlere Investitionsvorhaben außerhalb des GVFG-Bundesprogramms des Land Nordrhein-Westfalen für den Zeitraum nach der Revision des EntflechtG von 2014 bis 2019 ein Bedarf in Höhe von 246 Mio. € p.a. ermittelt. Hinzu kommt noch der Mittelbedarf für die Komplementärfinanzierung des Landes von Großprojekten aus dem GVFG-Bundesprogramm. Eine Konkretisierung dieses Bedarfes ist erst möglich wenn Klarheit über die Realisierung der in Kategorie C des GVFG-Bundesprogramms besteht.

36. Halten Sie den Erhalt und qualitativen Ausbau des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen ohne eine auskömmliche bundesseitige Co-Finanzierung für möglich?

Der Erhalt und der qualitative Ausbau des ÖPNV in NRW ist nur dann möglich, wenn dem Land dauerhaft entsprechende Mittel als Ersatz für das Ende 2019 auslaufende GVFG-Bundesprogramm und das zum gleichen Zeitraum auslaufende EntflechtG zugewiesen und diese zweckgebunden für den ÖPNV verwendet werden.