

ISB / RWTH Aachen - 52056 Aachen

313310

Landtag Nordrhein-Westfalen
Enquetekommission IV

als pdf per Mail
annette.kowol@landtag.nrw.de

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/2803

A25

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Dirk Vallée
Institutsdirektor

Mies-van-der-Rohe-Str. 1
52074 Aachen
GERMANY

Telefon: +49 241 80-25200
Fax: +49 241 80-22247

vallee@isb.rwth-aachen.de

17.07.2015

Anhörung der Enquetekommission IV –
Hier: Beantwortung der Fragen des Blocks A

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Gelegenheit zu der Fragestellung der Enquetekommission IV zur Finanzierung, Innovation und Nutzung des Öffentlichen Personen(nah)verkehrs Stellung nehmen zu können. Dieses tue ich aus meinem fachlichen und wissenschaftlichen Erfahrungshintergrund gerne.

Bevor ich auf die Einzelfragen eingehe, möchte ich die Gelegenheit nutzen, einige grundsätzliche Anmerkungen zur Situation, der Bedeutung sowie der Finanzlage des Öffentlichen Personen(nah)verkehrs (ÖPV) zu machen.

Die aktuelle Situation im ÖPV ist vor allem durch eine massive Finanzknappheit für die Betriebskosten und die Unterhaltung der Infrastruktur sowie das Auslaufen der Investitionskostenregelungen (GFVG / Entflechtungsgesetz) geprägt. Dieses führt zu deutlichen Unsicherheiten bei den Aufgabenträgern, Zweckverbänden, Kommunen und Verkehrsunternehmen, aber auch bei den Fahrgästen. Die wesentlichen Randbedingungen sind dazu aus Sicht des Unterzeichners ausführlich in den Berichten der Daehre-Kommission und der Bodewig-Kommission auf Bundesebene, dem Papier „Verkehrsfinanzierungsreform – Integration des kommunalen Verkehrs“ des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur (BMVI) vom Juli 2013 sowie der ÖPNV Zukunftskommission NRW vom August 2013 beschrieben. Da dieses auch in den Anlagen zu der Anfrage an mich sowie in dem Antrag der Fraktion PIRATEN (Drucksache 16/5959) benannt ist, verzichte ich an dieser Stelle auf eine Rekapitulation. Allerdings möchte ich betonen, dass ich sehr wohl eine Mitverantwortung für die prekäre Situation bei der Unterhaltung der Infrastruktur auf Seiten der Kommunen und Verkehrsunternehmen sehe, denn aus kaufmännischen Gesichtspunkten hätte erwartet werden dürfen, dass Rücklagen für die Unterhaltung und Instandsetzung gebildet werden, wenn ein Investitionskostenzuschuss gewährt wurde. Dieses Problem ist sicher zum Teil auch darauf zurückzuführen, dass die standardisierte Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen im ÖPNV erst seit etwa 15 Jahren eine Folgekostenrechnung kennt und auf der Ebene der öffentlichen Finanzen Rückstellungen und Rücklagen im klassischen kameralen Haushaltssystem unüblich waren und teilweise nach wie vor sind.

Aus verkehrs- und stadt-/raumplanerischer Sicht ist der ÖPV von allerhöchster Bedeutung, weil er sehr ressourceneffizient, sicher und emissionsarm hohe Transportkapazitäten bereitstellt. Selbst wenn der Anteil des ÖPV an allen Wegen mit rund 9% (nach Mobilität in Deutschland 2008) auf den ersten Blick sehr gering erscheint, erfüllt er dennoch eine sehr wichtige Funktion. Dieses gilt zunächst für eine Reihe von Bevölkerungsgruppen, die ansonsten sehr viel schlechtere Teilnahmemöglichkeiten an den gesellschaftlichen Austauschprozessen wie Arbeiten, Bildung, Kultur, Einkaufen, Freizeit, Sport etc. hätten. Zu nennen sind hier insbesondere junge aber auch ältere Menschen ohne Führerschein sowie Personengruppen ohne eine regelmäßige Verfügbarkeit von Fahrzeugen. Diese könnten ohne den ÖPV kaum längere Strecken zurücklegen und würden damit soziale Nachteile erleiden, was unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten nicht sein sollte. Neben seiner Ressourceneffizienz (insb. hohe Transportkapazität in Platzkilometer je eingesetzter Primärenergieeinheit), der hohen Sicherheit (Verunfallte je Leistungskilometer) und seiner Emissionsarmut je angebotenen Platzkilometer muss insbesondere konstatiert werden, dass der ÖPV in Städten eine hohe Transportkapazität und Transportleistung auf geringer Fläche erbringt. Dieses führt zu einem hohen Maß an Stadtverträglichkeit. Während Pkw in Städten neben den Belastungen durch den fließenden Verkehr (Lärm, Abgase, Klimagase) eine hohe Flächeninanspruchnahme für die Straßen und insb. den ruhenden Verkehr (parken) verursachen, ist der ÖPV gerade in diesen Punkten sehr viel verträglicher. Ich möchte dieses auf die kurze, wenn auch überspitze, Formel bringen: Muss es sein, dass für den Transport eines Menschen (ca. 80 kg) rund 2000 kg Masse (ein Pkw) bewegt werden und dafür 10 m² Grundfläche benötigt wird? Diese überspitze Formulierung mag verdeutlichen, welche Vorteile der ÖPV gerade in Städten, auch unter Berücksichtigung des durchschnittlichen Besetzungsgrad eines Pkw von 1,2 Personen, im werktäglichen Verkehr hat.

Des Weiteren ist zu konstatieren, dass der ÖPV heute auch unter der Individualisierung der Gesellschaft leidet, was immer weniger bündelbare Verkehrsströme zur Folge hat. Dabei liegt die besondere Problematik darin, dass die Standortplanung durch die Bauleit- bzw. Regionalplanung und insbesondere die Fachplanung u.a. für Schul- und Klinikstandorte leider oft nicht die gebotene Rücksicht auf die Anforderungen des ÖPV nimmt. In der Vergangenheit wurde regelmäßig zunächst eine Standortplanung getätigt und dann das Verkehrsangebot, Straße und ÖPV, nachgezogen. So entstanden dezentrale Raumstrukturen, die es heute sehr schwer machen, diese effizient und wirtschaftlich mit Kollektivverkehrsmitteln wie dem ÖPV zu erschließen. Mittels GVFG-Finanzierung und infolge der sehr zersplitterten Zuständigkeiten in Straßenbau und -betrieb war es jahrzehntelang Usus und auch möglich, die Verkehrsinfrastruktur „auch in den letzten Winkel des Landes“ zu bringen. Hier wäre eine frühere und stärkere Konzentration der Siedlungsentwicklung und vor allem in der Vergangenheit eine bewusstere Standortwahl z.B. für Schulzentren, Krankenhäuser und andere aufkommensstarke Infrastrukturen sehr hilfreich gewesen, eine Konzentration auch der Verkehrsangebote flankieren zu können. Der demografische Wandel bietet zwar jetzt eine Gelegenheit einige dieser Fehlentwicklungen rückgängig zu machen, dieses verlangt aber eine integrierte und frühzeitige Betrachtung sowohl siedlungsplanerischer als auch verkehrsplanerischer Gesichtspunkte. Vor allem muss die Fachplanung für Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen (Schulen, Hochschulen, Universitäten, Klinikstandorte, Pflegeeinrichtungen) deutlich stärker an eine ganzheitliche Betrachtung herangeführt bzw. an die raumplanerischen Erwägungen und Vorgaben gebunden werden um Standortplanungen hinsichtlich der Erreichbarkeit durch den ÖPV zukunftsfest und finanzierbar zu machen.

Nun gehe ich gerne auf Ihre konkreten Fragen ein:

Wie schätzen Sie den Bedarf an einer Sicherung des ÖPNV-Standards bzw. der Verbesserung des ÖPNV ein?

Grundsätzlich ist hierzu anzumerken, dass der ÖPNV Teil der Daseinsvorsorge ist. Dieses hat aus meiner Sicht auch in Zukunft Bestand und gewinnt angesichts des demografischen Wandels

sowie der Entwicklung der Umweltziele auch an Bedeutung. Die oben erwähnte Rolle als nahezu einzige Mobilitätsalternative zum Pkw für weitere Strecken verlangt ein flächendeckendes Angebot. Dieses ist allerdings je nach Raumstruktur, Bevölkerungsdichte und Nachfrage zu differenzieren. Es kann in einem Flächenland wie NRW keine einheitlichen Standards für alle Teile geben. In Ballungsräumen, wo die Nachfrage stärker ist und die Umweltprobleme (Lärm, Abgase) höher sind, muss ein qualitativ sehr hochwertiges Angebot (dichte Takte und Netze, viele Haltestellen, hoher Komfort) bestehen um zum Pkw eine Alternative darzustellen. In ländlichen Gebieten kommt es eher auf die Sicherung einer Mindestreichbarkeit an. Anhaltspunkte für solche Erreichbarkeitsstandards gibt z.B. die Richtlinie für die Integrierte Netzgestaltung (RIN 2008) der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen – FGSV). Die RIN zeigt für unterschiedlich bedeutende Zentren und ländliche Räume differenzierte Standards auf, was als sachgerecht angesehen werden kann und so zu einem differenzierten Angebot führen kann. Derartige Standards sollten in Regional- und Nahverkehrsplänen aktiv aufgegriffen und als Basis für die Netz- und Angebotsplanung berücksichtigt werden. Dieses sollte über einschlägige gesetzliche Vorgaben im Landesplanungsgesetz oder im Nahverkehrsgesetz intensiviert und forciert werden.

Darüber hinaus ist es aus meiner Sicht bei der Angebotsplanung wichtig, nicht aufgrund von Finanzierungstöpfen oder vermeintlichen Attraktivitätsunterschieden die Entscheidung zugunsten von Bus oder Bahnverkehren zu treffen sondern vor allem die Erschließungsfunktion in den Vordergrund zu stellen. Auf der Basis sollte dann je nach zu erwartender Nachfrage die Entscheidung für ein System (Bus oder Bahn) getroffen werden. Dazu müssten die Finanzierungsmechanismen und -regelungen deutlich offener gestaltet werden als heute. So empfinde ich es als einen Anachronismus aufgrund von mehr oder weniger verfügbaren Regionalisierungsmitteln die Entscheidung zugunsten von Bahnerschließungen in ländlichen Räumen zu treffen, statt die Gelder möglicherweise wesentlich effizienter und verkehrlich wesentlich vorteilhafter für Schnellbusverkehre einzusetzen.

Welche Erfahrungen gibt es mit der Erhebung kommunaler Abgaben zur Finanzierung des ÖPNV (bspw. City-Maut, Gästeticket, Kurtaxe etc.)?

Mir sind in Deutschland keine Beispiele bekannt in denen eine City-Maut oder andere Abgaben zur Finanzierung des ÖPNV erhoben werden. Im Ausland bestehen dahingegen u.a. in London oder Stockholm sehr wohl Beispiele einer Einnahmegenerierung durch eine Maut (bei Pkw), die dann für eine Verbesserung des ÖPNV eingesetzt werden. Verkehrspolitisches Ziel in London bzw. Stockholm war klar die Reduzierung des Pkw-Verkehrs und damit von Staus und Umweltbelastungen. Dabei wurde klar betont, dass keine Einschränkungen der Erreichbarkeit angestrebt sind und daher die Einnahmen (mindestens zum Teil) zur Verbesserung des ÖPNV verwendet werden.

In Frankreich besteht mit dem sogenannten „Versement Transport“ eine Finanzierungsmöglichkeit der Kommunen zugunsten des ÖPNV, indem Arbeitgeber zur Abgeltung von Erreichbarkeitsvorteilen eine solche Abgabe je Beschäftigtem zahlen müssen. Dieses kann als ein positives Beispiel gewertet werden, vor allem da dieser Ansatz den Kommunen erlaubt im Kontext einer ÖPNV-Infrastrukturmaßnahme auch weitere Verbesserungen der Verkehrsräume umzusetzen. Zudem haben Arbeitgeber infolge der ÖPNV-Nutzung ihrer Beschäftigten Vorteile durch weniger Wegeunfälle (und Fehlzeiten) sowie geringere Parkplatzbedarfe auf den Betriebsgrundstücken.

Gästekarten und Kurtaxen werden teilweise zugunsten des ÖPNV in Deutschland erhoben. Beispiele sind die KONUS-Card im Schwarzwald oder Hotel-Tickets u.a. bei den InterCity-Hotels, die die ÖPNV-Nutzung während des Aufenthaltes einschließen. Diese Beispiele zeugen von gegenseitigem Nutzen und eröffnen es den Gästen in fremder Umgebung die Hemmschwelle zur Nutzung des ÖPNV deutlich abzusenken.

Weitere Beispiele sind aus meiner Sicht Angebote wie Kombitickets, Semestertickets oder Jobtickets. Mittels solcher Angebote werden durch eine Solidarfinanzierung einer großen Gruppe

günstige Konditionen angeboten und vor allem eine sichere Basis(teil)finanzierung für den ÖPNV erreicht. Dieses kann insbesondere dazu beitragen das Grundangebot zu finanzieren, selbst wenn dann in Einzelfällen Spitzenlasten bedient werden müssen (insb. bei Kombitickets zu Veranstaltungen).

Welche Vor- und Nachteile sehen Sie bei den verschiedenen möglichen Modellen in Bezug auf die Akzeptanz bei den Zahlungsverpflichteten, den Bürokratieaufwand und die Einsatzmöglichkeiten der so erwirtschafteten Mittel?

Grundsätzlich ist die Verkehrsinfrastruktur in Deutschland (und meist auch deren Unterhaltung sowie Teile des Betriebes) in der Vergangenheit im Wesentlichen aus Steuern finanziert worden (Ausnahme bilden Erschließungsbeiträge bei Kommunalstraßen). Dieses folgt dem Prinzip der Daseinsvorsorgefinanzierung aus dem allgemeinen Haushalt. Erfolgt nun ein Wechsel zu einer Abgabe oder gar Umlage- oder Nutzerfinanzierung muss damit gerechnet werden, dass grundsätzliche Vorbehalte bestehen und viele Fragen aufgeworfen werden, weil Gewohnheiten verändert und neue Wege beschritten werden (sollen). Ein solches Vorgehen löst regelmäßig Beharrungskräfte und oft Unmut aus. Diese Situation wird vornehmlich bei den Zahlungsverpflichteten auftreten und kann, ja muss, nach meiner Einschätzung durch eine Darstellung der Vorteile und des Nutzens begleitet und damit kompensiert werden. Allerdings gehe ich auch davon aus, dass so etwas gelingen kann.

Bezüglich Bürokratieaufwand sind Solidarfinanzierungen oder Nutzerfinanzierungen dann als verträglich und mit wenig Zusatzaufwand einzuschätzen wenn sie an bestehenden Mechanismen anknüpfen. Würde z.B. mit der Grund- oder Gewerbesteuer ein ÖPNV-Erschließungsbeitrag (ähnlich dem Versement Transport) erhoben, ist der Bürokratieaufwand grundsätzlich als sehr gering einzuschätzen, wenn er pauschaliert wird. Wird der Versuch unternommen eine Staffelung z.B. nach Erschließungsqualität einzuführen entsteht sicher Zusatzaufwand, der auch beträchtlich werden kann. In jedem Fall ist bei der Ersterhebung bzw. -veranlagung ein Zusatzaufwand, der ist aber als einmalig und überschaubar einzustufen.

Hinsichtlich der Einsatzmöglichkeiten der so generierten Mittel muss berücksichtigt werden, dass dieses sehr stark von den Rahmenbedingungen und den dafür zu schaffenden Gesetzen abhängt. Wird das bisher in Deutschland übliche kleinteilige und objektorientierte Vorgehen weiterverfolgt besteht nicht nur die Gefahr hohen Aufwands und geringen Nutzens, sondern insbesondere der Fehlallokation. Wichtig wäre im Zuge einer Reform der ÖPNV-Finanzierung die Freiheiten zu erweitern und die Mittelverwendung nicht an einzelnen Ausgabepositionen (Infrastruktur, Fahrzeuge, Betrieb, ...) festzumachen sondern systemisch zu denken. So könnten z.B. Budgets mit der Bedingung einer Mindest-Qualität vergeben und den Aufgabenträgern dann Bewegungsspielraum eröffnet werden, wofür die Mittel um Detail verwendet werden. Das verlangt zwar umfassende gesetzgeberische Aktivitäten, möglicherweise vom Allgemeinen Eisenbahngesetz und dem Personenbeförderungsgesetz ausgehend über das Regionalisierungs- und Entflechtungsgesetz bis hin Durchführungsverordnungen und Verteilungsschlüsseln auf der Ebene des Landes oder von Regionen, eröffnet aber weitreichende Möglichkeiten für einen wesentlich effizienteren Mitteleinsatz.

Wie beurteilen sie die Modelle zur Drittfinanzierung im Hinblick auf ihre europa- und verfassungsrechtliche Vereinbarkeit? Fügt sich eine Drittnutzerfinanzierung in die Systematik des deutschen Abgaberechts ein? Wie müssen demgemäß die gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen sein, um Beiträge erheben zu können?

Zunächst muss ich festhalten, dass ich kein Rechtsexperte bin und insofern keine juristisch fundierte Stellungnahme zu diesen Fragen abgeben kann. Vielmehr gründen sich die folgenden

Ausführungen auf meine Erfahrungen und die Annahme „wo ein Wille ist muss ein Weg gesucht und gefunden werden“.

Grundsätzlich sind die Verkehrsinfrastruktur (und meist auch deren Unterhaltung sowie Teile des Betriebes) in der Vergangenheit aus Steuern finanziert worden. Für eine Drittfinanzierung gibt es nur sehr wenige Beispiele, u.a. die Mitfinanzierung eines Stadtbahnausbaus im Kölner Norden durch die örtliche Wirtschaft bzw. ansässige Unternehmen. Darüber hinaus sind in Einzelfällen Sponsoringmodelle (Geld gegen Namen) bei Ausbau- und Betriebskostenzuschüssen bekannt. Dieses folgt im Wesentlichen dem Prinzip der Daseinsvorsorgefinanzierung aus dem allgemeinen Haushalt.

Erfolgt nun ein Wechsel zu einer (Dritt-)Nutzerfinanzierung muss damit gerechnet werden, dass grundsätzliche Vorbehalte bestehen und viele Fragen aufgeworfen werden, weil Gewohnheiten verändert und neue Wege beschritten werden (sollen). Ein solches Vorgehen löst regelmäßig Beharrungskräfte und oft Unmut aus. Nutzerfinanzierungen in der Form von Erschließungsbeiträgen (im kommunalen Straßenbau sowie bei wiederkehrenden Ausbaubeiträgen dort) sind in Deutschland jedoch auch nicht vollständig fremd, ich würde dieses allerdings nicht Dritt-Nutzerfinanzierung nennen. Insofern ist sicher kein vollständiges Neuland zu betreten und es können Transfers sowie Erweiterungen der bestehenden Instrumente als Anhaltspunkte dienen.

Aber auch dabei sollten, wie oben bei der Frage zuvor benannt, nicht zu kleinteilige Regelungen angestrebt werden, sondern eher generelle und an Erschließungs- und Qualitätsmerkmalen orientierte Lösungen gesucht werden. So kann z.B. der Infrastrukturzustand über Qualitätsmerkmale des Zustands oder der Performance (Verfügbarkeit, Kapazität etc.) beschrieben werden und Bedienungsstandards könnten aus der oben erwähnten RIN abgeleitet werden. Beispiele für Performance-Merkmale finden sich im Fernstraßennetz der Niederlande oder der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zwischen dem Bund und der Deutschen Bahn.

Wird nun beabsichtigt, Modelle zur Drittfinanzierung des ÖPV in NRW einzuführen, ist dieses aus meiner Sicht durch Regelungen im ÖPNV-Gesetz, im Kommunalabgabengesetz sowie in der Gemeindeordnung des Landes, mit den jeweiligen Durchführungsbestimmungen dazu, und darüber hinaus in den Durchführungsbestimmungen des Landes zum Regionalisierungs-, GVFG- bzw. Entflechtungsgesetz denkbar.

Der Abschlussbericht der ÖPNV-Zukunftskommission NRW formuliert dazu insb. in Kapitel 5.4 (Kurzfassung – Handlungsbedarf und Empfehlungen – „Organisation der Fördermittelverteilung im Land“) erste Empfehlungen, die grundsätzlich zu begrüßen sind, in dieser meiner Antwort jedoch aus Umfangsgründen nicht konkretisiert werden können. Die dort erwähnten „Pauschalierungen“ der Fördermittel und deren Weiterleitung an die Zweckverbände sind jedoch ein richtiger Ansatz in Richtung einer flexiblen Verwendung (bestehender Mittel sowie allgemeiner Haushaltsmittel des Landes – noch keine Drittfinanzierung).

Weitergehende Regelungen insb. zur Erhebung und dem zum Einbezug von Drittfinanzierungen sind über Neuregelungen bzw. Öffnungsklauseln im Kommunalabgabengesetz sowie der Gemeindeordnung möglich. Nahverkehrsabgaben (für Bau, Unterhalt und Betrieb) auf Grundbesitz oder Betriebe (ähnlich dem französischen Versement Transport) müssten den Kommunen zunächst grundsätzlich über die Gemeindeordnung zugebilligt werden. Sodann kann über Verordnungen das Erhebungsverfahren und die Bemessung geregelt werden. Mittel für Investitionen und Unterhaltung im ÖPV könnten über das Kommunalabgabengesetz geregelt werden, wenn dort besondere Ausbaubeiträge (einmalige oder wiederkehrende) zugunsten des ÖPV aufgenommen würden. Basisfinanzierungen für Betriebskostenzuschüsse auf Grundlage von Solidarmodellen (Kurtaxe, Studierenden- oder Jobtickets etc.) sind aus Sicht des Unterzeichners bereits heute möglich und bedürfen einer aktiveren Umsetzung. Dieses kann weder über die Gemeindeordnung noch das Kommunalabgabengesetz geregelt werden sondern müsste durch entsprechende Regelungen im ÖPNV-G oder landespolitische Leitlinien den Aufgabenträgern deutlicher anheimgestellt werden.

Weiterführende Aussagen dazu wären sehr umfangreich und aus Sicht des Unterzeichners nicht im Rahmen der hier abgefragten Kurzstellungnahme leistbar, können aber gerne in bzw. für eine weitergehende Diskussion aufbereitet werden.

Ich hoffe die Fragen damit beantwortet zu haben und Ihnen Impulse für die weitere Diskussion gegeben zu haben. Für weitere Fragen oder eine vertiefte Diskussion, auch mündlich, stehe ich gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Vallée', with a long horizontal stroke extending to the right.

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Dirk Vallée