

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/623

A02

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

Ermittlung von Grundlagendaten zur transparenten Darlegung von Finanzierungsstrukturen im Öffentlichen Nahverkehr im Vergleich zum individualmotorisierten Verkehr in NRW

Beantwortung ausgewählter Fragen

8. April 2013

1 GENERELLE FRAGEN

1.1 **Benötigt die zukünftige Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur Ihrer Meinung nach eine verkehrsträgerübergreifende Betrachtung?**

Die Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur ist nach allgemeinem Verständnis eine öffentliche Aufgabe. Sie dient als Grundlage für

- die Deckung von Mobilitätsbedürfnissen der Bevölkerung und
- eine angemessene Abwicklung der Transportnachfrage im Wirtschafts- und Güterverkehr einer in hohem Maße arbeitsteiligen Volkswirtschaft.

Im Sinne einer gesamtwirtschaftlichen Effizienz sind dabei verkehrsträgerübergreifende Betrachtungen bei der strategischen Ausrichtung der Verkehrspolitik unerlässlich. Dabei geht es um eine möglichst effiziente Gestaltung des Gesamtverkehrssystems im Zusammenspiel der einzelnen Verkehrsträger/Verkehrsmittel unter Ausnutzung der jeweiligen spezifischen Stärken.

1.2 **Finden Sie es wichtig, die objektive Vergleichbarkeit von öffentlichem Personenverkehr und Autoverkehr herzustellen? Wie wichtig finden Sie dabei die Einbeziehung direkter und indirekter Kosten in einer entsprechenden Aufstellung?**

Bei der Deckung von Mobilitätsbedürfnissen der Bevölkerung spielen individuelle Präferenzen/Vorlieben neben objektiven Kriterien eine entscheidende Rolle. Insofern kann ein Vergleich von öffentlichem Personenverkehr und Autoverkehr anhand objektiver Kriterien (wie z.B. Kosten) nicht **alleiniges** politisches Entscheidungskriterium sein. Gleichwohl sind diese Vergleiche unter Einbeziehung direkter und indirekter Kosten des Verkehrs **ein wichtiges** Entscheidungskriterium.

1.3 **Lassen sich Lärm, Flächenverbrauch, Umweltkosten, Stauzeiten, Chancen der Städtebauentwicklung etc. in einem rechnerischen Modell abbilden? Wenn nicht, welche Möglichkeiten der objektiven Bewertung sehen Sie?**

Für einen Großteil dieser Kriterien oder Externalitäten gibt es inzwischen hinreichend genaue modellhafte Quantifizierungsansätze. Ausnahme bilden lediglich die städtebaulichen Chancen. Inwieweit entsprechende Forschungen zu belastbaren Ergebnissen führen, bleibt abzuwarten.

1.4 Erwarten Sie in den nächsten Jahrzehnten Veränderungen bzgl. der Anforderungen an die Verkehrsinfrastruktur, die wir mit der derzeitigen Fortschreibung der Entwicklung nicht erfassen können?

Prognosen über die künftige Beanspruchung der Verkehrsinfrastruktur basieren immer auf bestimmten Prognoseprämissen. Diese umfassen Annahmen über die Bevölkerungsentwicklung und deren Zusammensetzung (Demografie, Erwerbsbeteiligung), die Entwicklung der Verkehrsmittelnutzerkosten (Preise), die Wirtschaftsentwicklung, die ordnungspolitischen Rahmenbedingungen und die Änderungen des Verkehrsverhaltens. Insbesondere räumliche Disparitäten bei der Bevölkerungsentwicklung, der demografische Wandel und Änderungen des Verkehrsverhaltens werden die künftige Nachfrageentwicklung und ihre räumliche Verteilung maßgeblich beeinflussen.

Entsprechende Prognoseinstrumentarien sind im Bereich der Verkehrswissenschaft „State of the art“ und werden regelmäßig angewendet. Für langlebige Infrastrukturmaßnahmen müssen die Prognosehorizonte weit in die Zukunft reichen. Bei diesen Prognosehorizonten unterliegen die Prognoseprämissen vergleichsweise hohen Unsicherheiten. Es ist daher anzuraten, diesen Unsicherheiten durch entsprechende „Was-wäre-wenn“-Szenarien in Form von alternativen Prämissenbündeln Rechnung zu tragen, um hinsichtlich unterschiedlich denkbarer Entwicklungen möglichst robuste Entscheidungsgrundlagen über die Ausrichtung der Verkehrspolitik zu erreichen.

1.5 Sehen Sie den aktuell großen Erneuerungs- und Modernisierungsbedarf der Verkehrsinfrastruktur auch als Chance, vielleicht sogar als Verpflichtung, die Weichen für unsere zukünftige Verkehrsinfrastruktur (2040) zu stellen?

Im Auftrag des VDV NRW wurde der Reinvestitionsbedarf für die Infrastruktur des schienengebundenen ÖSPV (U-Bahnen sowie Stadt- und Straßenbahnen) in NRW für die Periode 2012 bis 2016 in Höhe von 1,1 Mrd. € sowie für die Periode von 2017 bis 2025 in Höhe von knapp 2 Mrd. € ermittelt (jeweils Summe aus der Baulasträgerschaft der Kommunen und der Verkehrsunternehmen). Der Reinvestitionsbedarf für die Fahrzeuge des schienengebundenen ÖSPV beläuft sich auf 630 Mio. € in der Periode 2012 bis 2016 und auf 1,26 Mrd. € in der Periode von 2017 bis 2025. Diese finanzielle Belastung ist zumindest für die Verkehrsunternehmen bzw. Trägerkommunen nicht darstellbar, die sich heute schon in der Haushaltssicherung befinden.

Im Bereich des ÖPNV war der Ausbau der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur in den Anfangsjahren des GVFG stark geprägt von niedrigen Anfangskosten für die Vorhabenträger aufgrund der Ko-Finanzierung der Infrastruktur durch Bund und Land. Die langfristigen Folgekosten wurden bei der Entscheidung oftmals nicht angemessen berücksichtigt.

Im Sinne einer langfristig angelegten Verkehrspolitik muss die Frage beantwortet werden, welche Verkehrsangebote man sich zukünftig „leisten“ will: Dies beinhaltet die Frage nach der angemessenen Bedienung der Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung ebenso wie die Finanzierung der hierfür erforderlichen investiven und konsumtiven Mittel.

Der Umfang der Verkehrsinfrastruktur ist so auszulegen, dass deren Vorhaltung dauerhaft finanzierbar ist. Neuinvestitionen in zusätzliche Neu- und/oder Ausbaumaßnahmen sind nur dann sinnvoll, wenn gleichzeitig der Verkehrswert der bestehenden Anlagen aufrechterhalten werden kann und nicht aufgrund unterlassener Reinvestitionen schleichend aufgezehrt wird.

Um hier zu einem effizienten Einsatz der verfügbaren öffentlichen Mittel zu kommen, müssten die „Life-Cycle-Kosten“ der bestehenden und ggf. geplanten neu zu errichtenden Verkehrsanlagen mit

- den hierfür bei den betreffenden Haushalten verfügbaren Budgets und
 - den verkehrspolitisch definierten Bedienungsstandards
- abgeglichen werden.

Sind die verkehrspolitisch definierten Bedienungsstandards bei gleichzeitiger Einhaltung der technisch und wirtschaftlich gebotenen Reinvestitionszyklen mit den hierfür erforderlichen Budgets nicht verträglich, sind die Bedienungsstandards entsprechend abzusenken und/oder die verfügbaren Budgets entsprechend zu erhöhen. Fehlenden Haushaltsmitteln für eine nachhaltige Vorhaltung der Verkehrsinfrastruktur durch Unterlassung von Reinvestitionen zu begegnen ist langfristig die schlechteste Lösung.

Die Verkehrswissenschaft und Verkehrswirtschaft können diese Entscheidungsprozesse durch fundierte Aussagen zu den künftigen Mobilitätsbedürfnissen, den verschiedenen Möglichkeiten zur Deckung der Verkehrsbedürfnisse, ihren Kosten und den externen Effekten des Verkehrs unterstützen.

1.6 Hätte eine objektivere/langfristigere Einschätzung in der Vergangenheit Fehlentwicklungen in der Verkehrsinfrastruktur vermeiden können und hilft vergleichbares Datenmaterial bei der Bewertung des zukünftigen Bedarfs hinsichtlich der Verkehrsinfrastrukturentwicklung?

Siehe Antwort zu 1.5

2 FRAGEN ZUR ART UND ZUR VERFÜGBARKEIT DER DATEN

2.1 Halten Sie die existierende Datenbasis für eine nachhaltige Verkehrspolitik bzw. Verkehrsinfrastrukturausstattung und deren Verfügbarkeit für ausreichend?

Eine nachhaltige Verkehrspolitik und Verkehrsinfrastrukturausstattung sollte in Zeiten knapper werdender öffentlicher Finanzmittel auf Effizienz und Wirksamkeit ausgerichtet sein. Dies setzt voraus, dass Kenntnisse über die eingesetzten Mittel und die damit erzielten Wirkungen vorliegen.

Effizienz und Wirksamkeit hängen dabei von den spezifischen Anforderungen an die Verkehrssysteme ab, wobei räumliche und strukturelle Gegebenheiten maßgeblich sind. Diese Spezifika können nur durch eine räumliche und netzhierarchische Differenzierung des Mitteleinsatzes und seiner Wirksamkeit erfasst werden.

Die hierzu theoretisch benötigten Daten bezüglich der Verkehrsnachfrage, des konsumtiven und investiven Finanzierungsbedarfs, der Bedienungsangebote des ÖPNV und der verfügbaren Haushaltsmittel liegen teilweise bei verschiedenen Planungsträgern in unterschiedlichen räumlichen und inhaltlichen Gliederungen vor. Eine systematische Zusammenfassung zu einer umfassenden, nach einheitlichen Gesichtspunkten aufgebauten kontinuierlich fortzuschreibenden Datenbasis steht allerdings noch aus.

Darüber hinaus erscheint ein Controlling der für investive und konsumtive Zwecke im Verkehrssektor verausgabten öffentlichen Mittel erforderlich. Nur so kann geklärt werden, inwieweit die mit dem betreffenden Mitteleinsatz verfolgten verkehrspolitischen Ziele auch tatsächlich erreicht wurden. Ein systematisches Controlling von in der Vergangenheit getätigten Ausgaben sollte unverzichtbarer Bestandteil der Vorbereitung von Entscheidungen über künftig zu verfolgende verkehrspolitische Strategien sein.

2.2 Wer verfügt über diese und andere relevante Daten und mit welchen Voraussetzungen sind diese einsehbar?

Die Daten zu öffentlich eingesetzten Mittel ergeben sich primär aus den Haushalten der jeweiligen Gebietskörperschaften. Angesichts der sehr heterogenen Organisations- und Finanzierungsstruktur im ÖPNV ergibt sich ein vollständiges Bild jedoch nur dann, wenn Informationen der Aufgabenträgerorganisationen und der finanzierenden Verkehrsverbände ebenfalls in die Analyse einbezogen werden. Die Daten sollten weitestgehend öffentlich zugänglich sein.

Für die Analyse der Wirksamkeit der eingesetzten Mittel sind jedoch auch Datengrundlagen über die jeweils abgewickelte Verkehrsnachfrage (Personenkilometer, Personen-

fahrten), die Verkehrsangebote (Netzlängen Infrastruktur im schienengebundenen ÖPNV sowie im Straßenverkehr, Betriebsleistungen) sowie die Auslastung der verfügbaren Kapazitäten erforderlich. Räumlich disaggregierte Verkehrsnachfragedaten sind insbesondere im ÖPNV teilweise nur sehr eingeschränkt verfügbar und werden teilweise als „Betriebsgeheimnis“ behandelt.

2.3 Welche zusätzlichen Anreize werden ggf. gebraucht, vorhandene Daten systematisch und maschinenlesbar bereit zu stellen und einer interessierten Öffentlichkeit verfügbar zu machen? Welche Argumente sprechen gegen eine breite Veröffentlichung der Daten?

Im Sinne einer Kostenehrlichkeit und Rationalität in der Verkehrspolitik ist die Kenntnis der tatsächlich für die einzelnen Verkehrsträger und Verkehrssysteme aufgewendeten öffentlichen Mittel für die jeweiligen Entscheidungsträger wichtig und auch zielführend. Angesichts

- der Heterogenität der Organisations- und Finanzierungsstrukturen (insbesondere im ÖPNV),
- der Teilfinanzierung durch verschiedene staatliche Ebenen (Bund, Land, Kommunen) und
- der unterschiedlichen Finanzierungsanlässe (Investitionsfinanzierung, Finanzierung des laufenden Betriebs)

wäre zunächst eine Systematisierung der Fragestellung und der hierfür erforderlichen Daten erforderlich. Die Veröffentlichung entsprechend systematisch aufbereiteter Informationen und Daten ist Voraussetzung für eine sachbezogene Begleitung verkehrspolitischer Entscheidungsprozesse durch die interessierte Öffentlichkeit.

2.4 Sind die Daten von ÖPNV (aufgegliedert nach SPNV und ÖSPV) und MIV in der vorliegenden Form vergleichbar? Lassen sich mit den vorhandenen Daten verkehrsträgerübergreifende Aussagen treffen? Sind die methodischen Grundlagen bekannt und valide?

Sind die vorliegenden Daten der Teilfinanzierungen aus Bundes-, Landes und Kommunalmitteln sowie der Querfinanzierung und Beteiligungsstrukturen durch öffentliche Unternehmen vergleichbar, so dass sie für vergleichende Analysen verwendet werden können?

Unserer Einschätzung nach bedürfen die Daten einer sorgfältigen und systematischen Aufbereitung und Interpretation, um Vergleichbarkeit zwischen Verkehrsträgern/Verkehrssystemen und verschiedenen Verkehrsräumen herzustellen (siehe Antwort auf 2.3). Verkehrsträgerübergreifende und -vergleichende Aussagen sind wegen der un-

terschiedlichen an die Verkehrsträger gestellten Anforderungen nur eingeschränkt möglich. So hat der ÖPNV unter anderem auch die Aufgabe einer Mindestversorgung von Bevölkerungsschichten ohne Alternativen im Individualverkehr und mit Mobilitäts-einschränkungen mit Mobilitätsangeboten zu erfüllen (Daseinsvorsorge).

3 FRAGEN ZU STUDIEN UND AKTUALITÄT DER AUFBEREITETEN DATEN

3.1 Liegen Studien vor, die entweder die Finanzierungsgrundlagen von ÖPNV und MIV oder die Datengrundlagen untersuchen und bewerten? Helfen diese Studien beim Vergleich von ÖPNV und MIV?

Es gibt eine Reihe von Studien zu den Finanzierungsgrundlagen von MIV und/oder ÖPNV unterschiedlicher Aktualität. Dazu gehören beispielsweise:

- Bericht der Daehre-Kommision zur „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“
- Studie des VDV, des Deutschen Städtetages und von 13 Bundesländern zum Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025
- Bedarf an Reinvestitionen für den schienengebundenen ÖSPV in Nordrhein-Westfalen, erstellt im Auftrag des VDV, NRW, München 2012
- Verschiedene Vergleichsrechnungen zu den Kosten des ÖPNV und des MIV in bundesdeutschen Städten (Stuttgart, München). Derzeit ist ein Instrumentarium zur Erstellung derartiger Kostenvergleichsrechnungen im Auftrag des BMVBS in Arbeit.
- Berichte der Bundesregierung zur Kosten(unter)deckung des ÖPNV (derzeit 7. Bericht in Ausschreibung)

4 FRAGEN ZUR ERHEBUNGSART UND VERFAHREN

4.1 Wie beurteilen Sie die Verfahrensweisen bei der Extrapolation von Verkehrsströmen zur Beurteilung künftiger Bedarfsschätzungen? Gibt es eine Wertung verschiedener Prognosemodelle im Hinblick auf ihre empirisch festgestellte Genauigkeit?

Heutige Prognosemodelle aus der Verkehrswissenschaft gehen weit über eine Extrapolation von Verkehrsströmen hinaus (siehe auch Antwort zu 1.4). Die Prognoseunsicherheiten liegen insbesondere in den unterstellten Prognoseprämissen (Einflussfaktoren auf die Verkehrsentwicklung). Diese sind umso größer, je ferner der Prognosehorizont in der Zukunft liegt.

Robuste Verkehrsprognosemodelle werden an vergangenheitsorientierten Daten zu Einflussfaktoren und Verkehrsentwicklung geeicht (Ex-Post-Prognosen). Unterschiedliche Prognosemodelle haben spezifische Einsatzbereiche. Für makroskopische Frage-

stellungen halten wir sogenannte Marginalansätze für am besten geeignet (Wie verändert sich das Verkehrsgeschehen, wenn sich bestimmten Einflussgrößen verändern).

4.2 Halten Sie eine Gesamtkostenanalyse für realisierbar?

Eine Gesamtkosten**analyse** ist aus unserer Sicht realisierbar. Eine Gesamtkosten**prognose** kann aus unserer Sicht nur in Form einer Szenarienbetrachtung stattfinden, bei der unterschiedliche Politikstrategien hinsichtlich der Gesamtkosten des Verkehrs beurteilt werden. Entsprechende Methoden für kommunale Fragestellungen wurden beispielsweise Mitte der 1990er Jahre im Rahmen der Studie „Kommunaler Nutzen des ÖPNV“ entwickelt und u.a. am Beispiel der Stadt Essen angewendet.

Der Sinn derartiger Gesamtkostenanalysen liegt nicht darin, die Kosten verschiedener Verkehrsträger/Verkehrssysteme gegeneinander aufzurechnen. Sie dienen vielmehr dazu, anhand nachvollziehbarer Kriterien ein Verkehrsangebot im Zusammenspiel verschiedener Verkehrsträger/Verkehrssysteme zu definieren, das den Verkehrsbedürfnissen eines Verkehrsraums gerecht wird.