



PRO BAHN NRW e. V. • Mülheimer Str. 91 • 47058 Duisburg

Landtag Nordrhein-Westfalen

z. Hd. Herrn Harald Holler

Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



**Fahrgastverband PRO BAHN
Landesverband Nordrhein-Westfalen e. V.**

Mülheimer Str. 91

47058 Duisburg

Fon 0203 398 1698

Fax 0203 289 4898

✉ info@probahn-nrw.de

🌐 www.probahn-nrw.de

Ihr Ansprechpartner:

Lothar Ebbers

Neugahleener Straße 20

46149 Oberhausen

Fon 0208 635 1916

✉ ebbers@probahn-nrw.de

Duisburg, den 10. April 2013

Stellungnahme zum Antrag "Ermittlung von Grundlagendaten zur transparenten Darlegung von Finanzierungsstrukturen im Öffentlichen Nahverkehr im Vergleich zum individualmotorisierten Verkehr in NRW" (Drucksache 16/1258 - Neudruck -) zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr am 15.04.2013

Sehr geehrte Damen und Herren,

vor Beantwortung der ergänzenden Fragen möchten wir einige grundsätzliche Anmerkungen zur Verfügbarkeit von Grundlagendaten sowie zur gesamtwirtschaftlichen Bewertung im Verkehrsbereich einbringen. Wir sind als Fahrgastverband Teil der fachlich interessierten Öffentlichkeit, im Gegensatz zu den direkt Agierenden in Politik, Verwaltung und Betrieben verfügen wir allerdings meist nur über die auch für Jedermann zugänglichen Informationen. Daher unterscheidet sich unsere Sicht naturgemäß von der der o. g. Institutionen.

A. Die Verfügbarkeit von Daten über den ÖPNV in NRW

A1. Verkehrserhebungen und -zählungen

Im ÖPNV sind die Daten über die Nutzung der Angebote des ÖPNV - in der Regel ermittelt in Verkehrserhebungen - eine wichtige Planungsgrundlage. Obwohl solche Verkehrserhebung meist öffentlich gefördert werden, z. B. aus der Pauschale für die Aufgabenträger, sind die entsprechenden Ergebnisberichte zumeist nicht öffentlich einsehbar. Die erhobenen Rohdaten, bei denen ohne die in den Ergebnisberichten übliche räumliche bzw. zeitliche Aggregation Einzelwerte ablesbar sind, sind erst recht nicht öffentlich verfügbar. Hierbei ist allerdings auch der Datenschutz zu beachten, da aus solchen Daten Rückschlüsse auf Einzelfahrten von Personen möglich wären, insbesondere wenn der genaue Erhebungstag bekannt ist. Zwar werden in vielen auf den Zählungen beruhenden Nahverkehrsplänen, Detailkonzepten usw. Teildaten der Erhebungen verwandt und publiziert, hierbei werden allerdings aus Darstellungsgründen noch häufiger Einzeldaten z. B. zur Auslastung von Strecken oder Haltestellen zu groben Größenklassen (z. B.: unter 50, 50 bis 150, 150 - 500 usw.) zusammengefasst, nur selten finden sich hierbei genauere Einzelangaben.

Dasselbe gilt für die Erhebung der Auslastung von Kursen bzw. Fahrten, die nur in Einzelfällen öffentlich gemacht werden. Da die Nutzung täglich schwankt, werden hierbei meist Durchschnittswerte aus mehreren Zählungen angegeben. Wenn z. B. für einen Zug mit 200 verfügbaren Plätzen eine Besetzung von 180 Fahrgästen genannt wird, ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass an einzelnen Tagen mehr als 200 Fahrgäste den Zug nutzen wollen und daher gar nicht alle Fahrgäste befördert werden können.

Die Nutzerzahlen sind in der Öffentlichkeit ein wichtiges Argument, um die Zuschüsse für den Öffentlichen Verkehr zu legitimieren. Wie viele Fahrgäste die jeweiligen Angebote nutzen, lässt sich auch bei intensiver individueller Beobachtung viel schwerer ermitteln als z. B. die Auslastung einer Straße. Die Publikation dieser Daten kann auch verhindern, dass wenig sinnvolle Forderungen nach Taktverdichtungen, Linienverlegungen, zusätzlichen Halten von Zügen usw. politisch erhoben werden, insbesondere wenn auch die übrigen Daten der Verkehrsplanung, z. B. die differenzierten Quell-Ziel-Daten des Gesamtverkehrs, öffentlich zugänglich sind.

A2. Investitionen im ÖPNV

Die verschiedenen Investitionstöpfe für den ÖPNV (§ 12 ÖPNVG, § 13 ÖPNVG, GVFG, BSchwAG usw.) besitzen zwar jeweils jährliche Investitionsprogramme, die von den jeweils zuständigen Institutionen verwaltet und - meist über die Gremieninformationssysteme - öffentlich gemacht werden. Uns ist allerdings bisher nicht bekannt, wie auch die tatsächliche Verwendung dieser Mittel für die einzelnen Projekte publiziert wird. Immer wieder kommt es nämlich zu Kostenüberschreitungen mit Nachfinanzierung, Austausch von Projekten wegen fehlender Umsetzungsreife usw., ohne dass die Öffentlichkeit dies einzeln nachvollziehen kann.

A3. Daten über Ausgleichszahlungen bzw. Betriebsdefizite

Die meisten Verkehrsleistungen im ÖPNV des Landes werden von Unternehmen geleistet, die im öffentlichen Besitz sind. Aufgrund unterschiedlicher Rechtsform, Holdingstruktur usw. sind die Geschäftsberichte dieser Unternehmen nur eingeschränkt vergleichbar, die Wirtschaftlichkeit dieser Unternehmen divergiert allerdings gewaltig. Zumindest im VRR gibt es für den Finanzausgleich zwischen Betrieben und Kommunen - soweit keine anders lautende bilaterale Vereinbarung besteht - eine einheitliche Ergebnisrechnung, die in einer öffentlichen Gremienvorlage dargestellt wird. Die Einzelheiten zu den Betrieben und Kommunen sind in Anlagen zu finden, auf die allerdings nicht öffentlich im Netz zugegriffen werden kann. Auch werden die früher üblichen Kommentierungen der Jahresergebnisse, bei denen z. B. auf Sondereffekte hingewiesen wurde, nicht mehr gemacht, was den Vergleich zwischen den Unternehmen erschwert.

Im SPNV werden aus Wettbewerbsgründen die Daten zu den einzelnen Verkehrsverträgen nicht öffentlich gemacht. Dies ist nachvollziehbar. Andererseits könnten aber zumindest die Daten über die jeweils gezahlten Trassen- und Stationsgebühren, die in der Regel vom Zweckverband über das EVU an die DB fließen und die ja aufgrund festgelegter Preisordnungen erhoben werden, publik gemacht werden. Für die Öffentlichkeit ist schon von Interesse, wie viel Geld z. B. DB Station & Service für die Nutzung einzelner Stationen jährlich erhält, zumal diese Beträge anhand von Fahrplan und Stationspreissystem nachvollzogen werden können.

A 4. Einnahmedaten im ÖPNV

Der ÖPNV in NRW wird vollständig über die Verbundtarife bzw. den NRW-Tarif abgewickelt. Die Berichterstattung hierüber ist recht unterschiedlich. So gibt es den recht aufschlussreichen NRW-Tarifbericht des KCM, der Vertriebsbericht des VRR ist weniger aussagekräftig, die einzelnen Verkehrsunternehmen geben überwiegend nur geringe Auskünfte über die Struktur ihrer Tarifeinnahmen. Gerade auf örtliche Strukturen herunter gebrochene Daten würden aber aufzeigen, wo noch ungenutzte Potentiale bestehen, der Vertrieb Mängel aufweist oder möglicherweise das Tarifsysteem abschreckend wirkt.

A5. Daten über den Zustand der Verkehrswege

In den letzten Jahren häufen sich die Meldungen über sanierungsbedürftige Verkehrsbauten auf der Schiene. Da in den letzten Jahren das durchschnittliche Anlagenalter bei DB Netz kontinuierlich zugenommen hat, ist inzwischen ein immenser Nachholbedarf an Investitionen entstanden. Probleme wie bei der Müngstener Brücke dürfen nicht Regelfall werden, daher ist ein detaillierter und öffentlicher Netzzustandsbericht erforderlich. Die bisherige Positionierung des Bundes hierzu ist unbefriedigend, die Länder als Verantwortliche für den SPNV sollten hier weiteren Druck ausüben.

Auch bei den Strecken der NE-Bahnen gibt es Probleme. Soweit sie für den Personenverkehr genutzt werden, sollte das Land hier bei den Eigentümern - meist Kommunen - auf eine transparente Berichterstattung drängen.

Auch bei den Straßen- und Stadtbahnen fehlt eine kontinuierliche Berichterstattung über den Zustand der Anlagen, was in der Stilllegung eines Straßenbahnabschnitts in Mülheim an der Ruhr aufgrund nicht mehr vorhandener Sicherheit gipfelte. Aber auch über den Erneuerungsbedarf im Bereich der Tunnelstrecken wird die Öffentlichkeit erst jetzt mit beängstigenden Meldungen informiert. Nur eine kontinuierliche Information kann hier die öffentliche Meinung positiv beeinflussen. Die reinen Bilanzzahlen der Unternehmen sind hierbei nicht ausreichend, zumal sich die Stadtbahnanlagen oft in unmittelbarem kommunalen Besitz befinden bzw. mit Auflagen auf Cross-Border-Geschäften belegt sind. Auch der Zustand von Straßen und Straßenbrücken hat oft Auswirkungen auf den ÖV, beispielhaft sei hier die marode Thyssenbrücke in Mülheim an der Ruhr genannt, über die die Straßenbahn nach Oberhausen führt.

B. Gesamtwirtschaftliche Bewertungen im Verkehrsbereich

Seit Jahrzehnten gibt es bei den größeren Investitionsmaßnahmen eine obligatorische gesamtwirtschaftliche Bewertung, so die Standardisierte Bewertung bei den GVFG-Projekten. Die Methodik für diese Nutzen-Kosten-Analyse ist immer wieder weiter entwickelt worden und sehr komplex, so dass bundesweit nur wenige Gutachterbüros diese Bewertungen durchführen. Leider sind die genauen Ergebnisse dieser Standardisierten Bewertungen meist nicht öffentlich zugänglich, obwohl sie die verkehrswirtschaftliche Legitimation für Investitionssummen bis zu mehreren Hundert Mio. Euro darstellen.

Auch beim Bundesverkehrswegeplan und bei der vor einigen Jahren durchgeführten Integrierten Gesamtverkehrsplanung (IGVP) des Landes NRW sind gesamtwirtschaftliche Nutzen-Kosten-Bewertungen durchgeführt worden, die entsprechenden Kurzfassungen für die einzelnen Projekte sind öffentlich verfügbar, bei der IGVP allerdings nicht für die als indisponibel erklärten Projekte. Obwohl in beiden Fällen Straßen- und Schienenprojekte bewertet wurden, können die Ergebnisse aufgrund der unterschiedlichen Methodiken kaum miteinander verglichen werden. Ebenso stellt sich heraus, dass Auftraggeber und Gutachter einen erheblichen Gestaltungsspielraum besitzen, sei es durch die Festsetzung der Verkehrsprognosedaten oder bei der Festlegung bestimmter Kosten- und Nutzenwerte, und so das Bewertungsergebnis steuern können.

Auffällig war, dass die IGVP bei mehreren Projekten völlig konträre Ergebnisse gegenüber den vorher durchgeführten Standardisierten Bewertungen ergab. Durch eine umstrittene Parametrisierung erhielten z. B. Elektrifizierungen von Bahnstrecken in der Summe negative Umweltnutzen, aufgrund einer methodischen Begrenzung wurden selbst Dieselizege, die unter Fahrdracht fahren, mit diesen negativen Nutzenwerten belegt. Auch die fahrplanscharfe Verkehrsumlegung kann zu zweifelhaften Ergebnissen führen: Ein hoher Fahrzeitgewinn auf einer untersuchten Strecke (ca. 30 Minuten) verpuffte größtenteils wieder, weil der Fahrplan der Anschlussstrecke nicht angepasst worden war. Rund ein Drittel der von uns näher untersuchten IGVP-Dossiers für ÖV-Projekte zeigte ausgesprochen zweifelhafte oder sogar objektiv falsche Ergebnisse.

Besonders kritisch sind die Bewertungen der externen Effekte der Investitionen zu betrachten. Zum einen können bei diesen Bewertungen nur monetarisierbare Effekte berücksichtigt werden, u. a. Veränderungen beim Schadstoffausstoß oder bei den Verkehrstoten. Außen vor bleiben dann z. B. Zerschneidungseffekte oder Beeinträchtigungen im Stadt- oder Landschaftsbild. Zwar gibt es hierfür die Methodik der Nutzwertanalyse, die bei der IGVP auch zusätzlich durchgeführt wurde, die Ergebnisse wurden aber für die Auswahl der Projekte nicht berücksichtigt.

Als vor rund 10 Jahren der Metrorapid geplant wurde, stellte sich im Rahmen des Bewertungsverfahrens heraus, dass aufgrund eines Rechenfehlers der bis dahin publizierte Nutzen-Kosten-Faktor von rund 1,5 deutlich unter 1 zu fallen drohte. Es wurden zum Ausgleich neue externe Effekte einbezogen, so u. a. die "Förderung der internationalen Beziehungen" dafür, dass der Metrorapid die Flughafenbahnhöfe in Düsseldorf und Dortmund/Holzwickede anfahren sollte.

Eine uns vorliegende Bewertung eines immer noch aktuellen Projekts sieht enorm hohe Beschäftigungseffekte aus dem Betrieb vor, weil sämtliche neu geschaffenen Arbeitsplätze am erschlossenen Standort als externe Nutzen dem Schienenanschluss zugerechnet werden. Ohne diese externen Effekte würde das Projekt nicht nur unter 1, sondern sogar im negativen Bereich bewertet, da sämtliche übrigen Effekte im Saldo negativ sind.

Insgesamt ist unsere Erfahrung, dass diese komplexen Bewertungsverfahren eine große Objektivität vortäuschen, eine tatsächliche verkehrliche und politische Bewertung aber nur dann möglich ist, wenn alle Eingangsdaten dieser Bewertungen offen gelegt werden. Der Verkehrsträger übergreifende Vergleich kann auch nur dann sinnvoll erfolgen, wenn auch nicht monetarisierbare Effekte und versteckte Subventionierungen der einzelnen Verkehrsträger einbezogen werden. Als Beispiel nennen wir die im Baurecht festgelegte verpflichtende Nachweis von PKW-Stellplätzen. Diese werden durchweg kostenlos oder nicht alle Kosten deckend für den motorisierten Individualverkehr bereit gestellt, die Kosten hierfür aber auf alle Käufer, Mieter oder Kunden bzw. bei öffentlichen Gebäuden die Allgemeinheit abgewälzt.

Im folgenden geben wir auf einzelne Fragen Antworten.

Fragen zur Art und Verfügbarkeit der Daten:

Wir haben in A. dargestellt, welche Daten wir als Fahrgastverband für unsere Zwecke nutzen bzw. gerne nutzen würden, inwieweit sie verfügbar sind und welche Datenschutzaspekte zu beachten sind. Über die methodischen Grundlagen können wir nur unvollständig Auskunft geben, die Frage der Vergleichbarkeit bleibt ungelöst.

Fragen zu Studien und Aktualität der aufbereiteten Daten:

Es gibt diverse Studien mit sehr unterschiedlichen Ergebnissen, sie geben meist den unterschiedlichen Ansatz der Auftraggeber wider. Dennoch liefern sie wichtige Einzelhinweise. So zeigt die in der Stellungnahme des Baugewerbes NRW (MMST 16-612) abgedruckte DIW-Studie von 2007 auf, dass unsere These der Quersubventionierung der Schienengüterverkehrs durch den SPNV über das Trassenpreissystem offensichtlich zutreffend ist.

Fragen zur Erhebungsart und Verfahren:

1. Ein kontinuierlich arbeitendes unabhängiges Gremium würde einheitlicher bewerten als wechselnde Gutachter, die auch ihren jeweiligen Auftraggebern verpflichtet sind.
2. Dafür ist aus unserer Sicht IT.NRW am ehesten geeignet. Fachlich müsste das MBWSV hier mit beteiligt werden.

3. Die größten Probleme bei der Abschätzung zukünftiger Verkehrsentwicklungen liegen in sich veränderten städtebaulichen Präferenzen sowie in Veränderungen des Verkehrsverhaltens in allen Bereichen (Beruf, Ausbildung, Einkauf und Versorgung, Freizeit). Viele Stadtbahnplanungen sahen die räumlich nach Funktionen getrennte und autogerechte Stadt mit wenigen Wohnungen in den zentralen Quartieren, dafür aber Großsiedlungen am Stadtrand vor, die Entwicklung der letzten Jahrzehnte war völlig anders. Eine systematische Anpassung der Stadtbahnplanungen hat nicht stattgefunden.

4. Die Problematik haben wir unter B. dargestellt.

5. Vorbildliche Länder oder Regionen sind uns nicht bekannt.

Generelle Fragen:

1. Ja.

2. Ja, allerdings sind zahlreiche externe Effekte nur bedingt objektivierbar.

3. Ein Teil der Effekte sind monetär darstellbar, ein weiterer Teil zumindest quantifizierbar, der Rest ist nur qualitativ beschreibbar. In allen Fällen ist die Auswahl der Bewertungsparameter immer eine subjektive Entscheidung.

4. Ja, die bestehende nach Verkehrsträgern getrennte Haushalts- und Finanzierungsstruktur ist hierbei hinderlich.

5. Wir halten die Infrastruktur des Öffentlichen Verkehrs (ÖV) für vorrangig, weil nur der ÖV allen Bevölkerungsgruppen offen steht. Dies muss bei einer Neugewichtung berücksichtigt werden.

6. Die aus veränderten gesellschaftlichen Verhaltensweisen und Leitvorstellungen sich ergebenden Auswirkungen auf die Mobilität lassen sich nicht vorhersehen. Die Infrastruktur des ÖV muss möglichst umfassend und für alle Nutzergruppen offen weiter entwickelt werden.

7. Diese Chance besteht nur, wenn die Erneuerung der Verkehrsinfrastruktur auch unter den Vorgaben der Schuldenbremse in ausreichendem Maße erfolgt.

8. Ja. Vor allem war der Investitionsstau in vielen Bereichen absehbar. Folgekosten von Investitionen werden zwar bei der Bewertung für die Förderung berücksichtigt, es wird aber nicht überprüft, ob nachher wirklich Vorsorge getroffen wird.