

10.12.2013

Antrag

der Fraktion der PIRATEN

Verfall der Infrastruktur und Rückbau des ÖPNV stoppen: Finanzmittel sichern und vorziehen, Kommunen beistehen.

I. Ausgangslage

a) Der ÖPNV in NRW

Ein attraktiver ÖPNV ist die mittelfristig einzige Möglichkeit, ein Grundrecht auf Mobilität für alle zu gewährleisten. Er ist unverzichtbar für die Klimaschutzziele des Landes, für die Lebensqualität in unseren Städten und die nachhaltige finanzielle Entlastung unserer Haushalte.

Doch anstatt vor einem Ausbau des ÖPNV steht NRW vor einem massiven Verfall und sogar partiellen Rückbau seiner Nahverkehrssysteme, sofern die Landesregierung bei der Verkehrspolitik nicht unmittelbar dem Umdenken ein konsequentes Umsteuern folgen lässt.

Die ÖPNV-Zukunftskommission des Verkehrsministeriums "kommt unter anderem zu dem Ergebnis, dass zur Einhaltung der Umwelt- und Klimaschutzziele des Landes, des Bundes und der EU sowie zur Sicherstellung von Mobilität für die Bürger des Landes der ÖPNV weiter auszubauen sei. Die Verkehrsleistungen des ÖPNV müssten hierzu trotz des demographischen Wandels bis 2050 Schritt für Schritt um 50 Prozent bis 100 Prozent erhöht werden."¹ Betont wird sowohl die Funktion des ÖPNV als entscheidender Wirtschafts- und Standortfaktor als auch seine umfassende soziale Bedeutung. Das zuständige Ministerium macht sich diese Position zu eigen.

Den Zielen steht die Feststellung des Gutachtens der Verkehrsberatung intraplan gegenüber², dass der Erhalt der ÖPNV-Infrastruktur derzeit nicht gewährleistet sei und allein für die nordrhein-westfälischen U- und Straßenbahnsysteme der Rückstau bei Erneuerungsinvestitionen 1,1 Milliarden Euro bis 2016 und insgesamt 3,1 Milliarden Euro bis

¹ Zitat aus der Pressemitteilung des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen zum Abschlussbericht der Kommission am 30.08.2013 und ÖPNV-Zukunftskommission NRW, 2013, Abschlussbericht, August 2013, S. 10; http://www.mbwsv.nrw.de/verkehr/_pdf_container/2013_08_30_OEPNV-Zukunftskommission_Abschlussbericht_Langfassung.pdf

² Intraplan Consult GmbH, 2012, Bedarf an Reinvestitionen für den schienengebundenen ÖSPV

Datum des Originals: 10.12.2013/Ausgegeben: 10.12.2013

2025 betrage. Das Gutachten beziffert darüber hinaus die jährliche Deckungslücke für Erneuerung mit 330 Millionen Euro.

Das ist der finanzielle Bedarf zur Sanierung von Tunneln, Gleisen und Technik. Hinzu kommen Ersatzbeschaffungen für Fahrzeuge, die nach mehr als 30 Jahren Nutzungsdauer aus dem Betrieb genommen werden müssen. Hier werden, ohne die Berücksichtigung der Busflotten, Kosten von rund 630 Millionen Euro bis 2016 und 1,62 Milliarden Euro bis 2025 angenommen.

Der Wegfall der Entflechtungsmittel und des GVFG-Bundesprogramms ab 2020 stellt die komplette ÖPNV-Finanzierung zur Disposition. Doch bereits jetzt besteht akuter Handlungsbedarf, da die vom Land durchgeleiteten Bundesmittel bei weitem nicht ausreichen, um die Sanierungsaufgaben, geschweige denn die Mobilitätsziele des Landes umzusetzen.

Der Bedarf an zusätzlichen Mitteln für den ÖPNV ist überall in NRW vorhanden, er wird allerdings in den Städten am deutlichsten, in denen durch den Bund in der Vergangenheit größere Neubauprojekte – vor allem Stadtbahntunnel – gefördert wurden, ohne dass entsprechende Instandhaltungsrücklagen gebildet wurden, bzw. aufgrund der kommunalen Haushaltslage gebildet werden konnten.

Immer häufiger führt die finanzielle Notlage der Kommunen zu Überlegungen, zugunsten kurzfristiger Einspareffekte im Kommunalhaushalt Straßenbahnäste oder ganze Stadtbahnssysteme abzuschaffen. Sehr konkret sind die Überlegungen in der Stadt Mülheim an der Ruhr. Hier will der Rat am 18. Dezember 2013 über das Nahverkehrskonzept entscheiden. Nachdem bereits die Ersatzbeschaffung von Straßenbahnen reduziert wurde, sieht die entsprechende Verwaltungsvorlage die Stilllegung einer Teilstrecke des Straßenbahnnetzes vor. Die Bezirksregierung Düsseldorf droht Presseberichten zufolge³ mit der Rückforderung von 16,2 Millionen Euro Fördermitteln, was zunächst zum Einlenken der Stadt und zum Erhalt der Straßenbahnstrecke beitragen soll⁴.

Dieses und weitere Beispiele – hauptsächlich von Städten des Ruhrgebiets mit besonders prekärer Haushaltslage – machen deutlich, dass derzeit vor allem die Kommunen die Belastung durch die Instandhaltungs-Altlasten tragen müssen. Eine eigentlich positive Infrastruktur-Wertsicherung wird dabei zur "Instandhaltungs-Altlast". Da die Kommunen diese vielfach nicht dauerhaft leisten können, drohen ein Verfall der Infrastruktur und ein sukzessiver Rückbau des ÖPNV. Sofern die Landesregierung nicht sofort handelt, zwingt sie die Kommunen die ehemals zukunftsichernden Investitionen als reine Einsparpotenziale zu sehen. Die bereits bestehende jahrelange Unterfinanzierung verschärft diese Situation nochmals erheblich.

Die finanzielle Situation der Kommunen wird so immer mehr zur Bedingung für die Qualität des ÖPNV. Prosperierende Kommunen wie Düsseldorf oder Köln können sich den Ausbau ihrer Netze leisten und steigern so ihre Attraktivität für Bevölkerung und Unternehmen. Stagnierende oder schrumpfende Kommunen wie Duisburg, Essen, Mülheim oder Oberhausen müssen dagegen an ihren Leistungen sparen, um dem Konsolidierungsdruck zu genügen und verlieren so umgekehrt an Attraktivität für Bevölkerung und Unternehmen. Durch diese Kopplung der kommunalen Haushaltssituation mit der ÖPNV-Ausstattung wird

³ WAZ "Bezirksregierung erneuert Veto zu Mülheims ÖPNV-Plänen"; vom 02.12.2013; abgerufen am 05.12.2013; <http://www.derwesten.de/staedte/muelheim/bezirksregierung-erneuert-veto-zu-muelheims-oepnv-plaenen-id8727407.html>

⁴ WAZ "Große Koalition in Mülheims ÖPNV-Planung steht"; vom 03.12.2013; abgerufen am 05.12.2013; <http://www.derwesten.de/staedte/muelheim/grosse-koalition-in-muelheims-oepnv-planung-steht-id8732664.html>

ein bereits existierendes Ungleichgewicht bestätigt, vorangetrieben und vertieft. Die Folgen sind sowohl wirtschaftlich als auch gesellschaftlich und ökologisch negativ.

Bei allen Verkehrsträgern führen mangelnde Investitionen in den Erhalt zu dauerhaften Mehrkosten. Für den ÖPNV und vor allem die Straßen- und Stadtbahnssysteme gilt jedoch darüber hinaus, dass die Reaktivierung einmal eingestellter Strecken einem Neubauvorhaben gleichkommt. Es besteht somit die Gefahr, dass Stadtbahnnetze im Wert von jeweils mehreren hundert Millionen Euro aufgrund kurzfristiger haushaltspolitischer Entscheidungen dauerhaft verloren gehen. Gleichzeitig schwände damit die Akzeptanz des ÖPNV in der Bevölkerung durch die reduzierte Attraktivität des ÖPNV. Auch dieser Effekt ließe sich nur schwer, d.h. unter Aufbringung immenser finanzieller und auch logistischer Mittel und über einen langen Zeitraum hinweg wieder umkehren.

Fehlende Erkenntnis ist dabei nicht das entscheidende Kriterium, denn allen Akteuren ist bewusst, dass eine ausgelastete Straßen- oder Stadtbahnstrecke Fahrgäste deutlich effizienter transportiert als Busse oder PKWs und darüber hinaus die Stadtentwicklung positiv beeinflusst. Bielefeld möchte daher sein Stadtbahnsystem ausbauen und viele Städte versuchen, ihren ÖPNV entsprechend zu optimieren.

Es handelt sich um strukturelle Probleme: Die Notwendigkeit von Instandhaltung wurde vielfach verdrängt und die Deckungslücke wächst weiter – trotz steigender Einnahmen durch Fahrscheinverkäufe; absolut und relativ bezogen auf die Kosten.

b) Finanzmittel des Bundes

Die Landesregierung konnte bislang darauf verweisen, dass nach der Vorarbeit einiger Kommissionen mit der neuen Bundesregierung entsprechend mehr Mittel für die Verkehrsinfrastruktur bereitgestellt werden. Die Daehre-Kommission ermittelte einen Mehrbedarf für die deutsche Verkehrsinfrastruktur von mindestens 7,2 Milliarden Euro jährlich für einen Zeitraum von 15 Jahren⁵. Die Bodewig-Kommission griff diesen Fehlbetrag auf und fordert "mindestens 38,5 Mrd. Euro in den kommenden 15 Jahren"⁶.

Den Anforderungen stehen nun im Koalitionsvertrag von CDU/CSU/SPD im Bund 1,25 Milliarden Euro gegenüber (insgesamt 5 Milliarden für 4 Jahre). Diese Summe wird möglicherweise durch zusätzliche Einnahmen aus der Nutzerfinanzierung (LKW- und PKW-Maut) ergänzt.⁷

⁵ Bericht der Kommission "Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung", 2012, S. 37; http://www.bundesrat.de/cln_350/DE/gremien-konf/fachministerkonf/vmk/Sitzungen/12-12-19-Uebergabe_20Bericht-Kommission-Zukunft-VIF/Bericht-Kommm-Zukunft-VIF,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/Bericht-Kommm-Zukunft-VIF.pdf

⁶ Die Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ des Bundesrates, 2013, S. 8; http://www.bundesrat.de/cln_330/DE/gremien-konf/fachministerkonf/vmk/Sitzungen/13-10-02-Sonder-VMK-Nachhaltige-VIF/13-10-02-kommission-nachhaltige-vif-konzeptdokument-anlage-2,templateId=raw,property=publicationFile.pdf/13-10-02-kommission-nachhaltige-vif-konzeptdokument-anlage-2.pdf

⁷ "Deutschlands Zukunft gestalten", Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode, 2013, S. 89; <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf> oder http://www.spd.de/linkableblob/112790/data/20131127_koalitionsvertrag.pdf

Die Entflechtungsmittel sollen bis einschließlich 2019 "auf dem bisherigen Niveau" fortgeschrieben werden⁸. Damit entfällt die erhoffte Erhöhung der Entflechtungsmittel⁹. Auch den Kommunen werden für die Verkehrsinfrastruktur keine zusätzlichen Mittel bereitgestellt. Es wird dagegen von den Ländern erwartet, "Mittel zweckgebunden für Verkehrswegeinvestitionen ein[zu]setzen (ÖPNV-Infrastruktur und kommunaler Straßenbau)"¹⁰. D.h. dass das Land die versprochenen zusätzlichen Mittel für den Erhalt auf anderem Wege bekommen und nach einem neuen Schlüssel verteilen muss – abseits der Entflechtungsmittel.

Damit nicht sowohl die für die "dringend notwendigen Investitionen in die öffentliche Verkehrsinfrastruktur" zusätzlich mobilisierten 5 Milliarden Euro als auch etwaige zusätzliche Einnahmen aus der Nutzerfinanzierung vollständig und ausschließlich in die Bundesverkehrswege fließen, bedarf es neuer Maßnahmen. Dabei kann es sich beispielsweise um ein ÖPNV-Infrastrukturrettungsgesetz¹¹ oder ein Nahverkehrssicherungsgesetz handeln. Die Verteilung der Mittel auf die Bundesländer muss demnach genauso wie die Verteilung der Mittel auf die Verkehrsträger neu verhandelt werden.

Nach dem Königsteiner Schlüssel (2014)¹² stünden NRW von 5 Milliarden Euro rund 1.062 Millionen Euro zu, das wären durchschnittlich 265,5 Millionen Euro pro Jahr. Würde man 1.062 Millionen Euro nur auf die drei Jahre 2014, 2015 und 2016 verteilen, stünden für ein Infrastruktur-Sofortprogramm pro Jahr 354 Millionen Euro zur Verfügung. Diese würden allein beim ÖPNV in NRW nur die anfangs genannten aufgestauten und dringenden Erneuerungsinvestitionen berücksichtigen, nicht jedoch weitere wichtige Maßnahmen sowie Investitionen über das Jahr 2016 hinaus.

II. Der Landtag stellt fest:

1. Aufgrund des hohen Risikos für den Gesamterhalt des Systems durch Vernachlässigung muss der ÖPNV vorrangig behandelt werden. Die Instandsetzung und Instandhaltung des ÖPNV haben höchste Priorität.
2. Der ÖPNV ist unverzichtbar für die Klimaschutzziele des Landes, für die Lebensqualität in unseren Städten und die nachhaltige finanzielle Entlastung unserer Haushalte.
3. Da alle Verkehrsträger in NRW dringenden Instandhaltungs- und Erneuerungsbedarf haben, liegt es im Interesse des Landes, dafür einen möglichst hohen Zuschuss des Bundes nachdrücklich zu fordern und zu erhalten.
4. Allein für den Abbau des Rückstaus bei Erneuerungsinvestitionen der nordrhein-westfälischen U- und Straßenbahnsysteme benötigt das Land bis 2016 rund 1,1 Milliarden Euro. Laut des Koalitionsvertrages kann das Land bis 2017 zumindest knapp 1,1 Milliarden Euro zusätzlich vom Bund für dringend notwendige Investitionen in die öffentliche Verkehrsinfrastruktur erwarten. Folglich müssen diese Mittel zuerst

⁸ Koalitionsvertrag S. 94 unten und S. 95 oben: "die Fortschreibung der Entflechtungsmittel bis einschließlich 2019 auf dem bisherigen Niveau."

⁹ Bericht an den Ausschuss, S. 3;

<http://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMV16-1054.pdf>

¹⁰ Koalitionsvertrag S. 40 unten.

¹¹ in einer Pressemitteilung des VDV am 27. April 2012 vorgeschlagen; <http://www.vdv.de/120427-pm-infrastrukturrettungsgesetz.pdf>

¹² Büro der Gemeinsamen Wirtschaftskonferenz, Königsteiner Schlüssel 2014; <http://www.gwk-bonn.de/fileadmin/Papers/koenigsteiner-schluesel-2014.pdf>

für die dringend notwendigen Erneuerungsinvestitionen des ÖPNV aufgewendet werden, da 1,1 Milliarden Euro bis 2016 den Minimalbedarf zur Aufrechterhaltung des ÖPNV in NRW darstellen.

5. Das Land muss in Vorleistung treten und ein Sofortprogramm auflegen, um die akuten Defizite in der ÖPNV-Infrastruktur zu beseitigen. Dabei kann das Land die insgesamt mindestens zu erwartenden 1.062 Millionen Euro des Bundes bis 2017 auf die Jahre 2014, 2015 und 2016 vorziehen¹³. Pro Jahr entfielen damit auf das Sofortprogramm 354 Millionen Euro.
6. Die Vorleistung des Landes und die Zweckbindung der Mittel unterstreichen den dringend notwendigen Bedarf in NRW und den Willen des Landes, den ÖPNV zu retten.
7. Planungssicherheit für Kommunen und Verkehrsplaner darf nicht darin bestehen, mit Sicherheit zu wissen, dass auf Jahre hinaus keine Mittel mehr vorhanden sind. Menschen und Kommunen in NRW haben ein Recht auf Mobilität und auf Transparenz bezüglich einer Perspektive der Verkehrsinfrastruktur in den nächsten Jahren.
8. Die Zukunft unseres Verkehrssystems liegt nicht in der bloßen Ausbesserung und Fortschreibung der Konzepte der Vergangenheit. Aus sozialer Verantwortung, Umwelt- und Klimaaspekten sowie für die finanzielle Tragfähigkeit zukünftiger Haushalte müssen wir eine Verkehrswende einleiten, deren zentraler Bestandteil ein attraktiver ÖPNV ist. Ein Lösungsansatz, dies zu erreichen, ist der umlagefinanzierte – und daher in seinem Betrieb für die öffentlichen Haushalte kostenneutrale – fahrscheinlose ÖPNV. Unter dem Eindruck der unterfinanzierten Verkehrsinfrastruktur empfiehlt sich daher unter anderem ein entsprechender Modellversuch in NRW.

III. Der Landtag fordert die Landesregierung auf,

1. vor dem Hintergrund der angekündigten Bundesmittel für dringend notwendige Investitionen in die öffentliche Verkehrsinfrastruktur umgehend ein Sofortprogramm für ÖPNV-Erneuerungsinvestitionen in NRW aufzulegen und dafür Finanzmittel in der Höhe von jeweils 354 Millionen Euro in den Jahren 2014, 2015 und 2016 vorzustrecken, bzw. ohne Vorbehalt zur Verfügung zu stellen, um eine zügige Hilfe für die Kommunen und den ÖPNV in NRW zu gewährleisten.
2. Rahmenbedingungen für Konzepte zur Nutzerfinanzierung – von der teilweisen Quer- und Nutzerfinanzierung bis hin zur vollständigen Umlagefinanzierung – auf kommunaler Ebene zu schaffen, um mittel- und langfristig den Ausbau und die Finanzierung des ÖPNV zu gewährleisten.
3. Initiativen und Kommunen aktiv zu unterstützen und die Möglichkeit zu geben, Projekte und Innovationen zur Fahrgaststeigerung sowie zur Attraktivierung des ÖPNV zu testen und zu verwirklichen.
4. in der weiteren Verkehrsplanung Maßnahmen zu ergreifen, die den Ergebnissen der Untersuchungen zum Bedarf im ÖPNV sowie der im Landeskoalitionsvertrag festgelegten Bedeutung des ÖPNVs entsprechen: Die Landesregierung muss umsteuern statt nur umdenken und die Verkehrswende endlich aktiv angehen!
5. für diese Position gegenüber der Bundesregierung und im Bundesrat aktiv zu werben.
6. mit der Bundesregierung zu verhandeln und einen der Bedeutung und dem Zustand der Verkehrswege NRWs angemessenen Anteil an den für die dringend notwendigen

¹³ Vgl. dazu das analoge Verfahren im Bildungshaushalt, bei dem Mittel aus dem Hochschulpakt für die besondere Situation aufgrund des doppelten Abiturjahrgangs vorgezogen wurden.

Investitionen in die öffentliche Verkehrsinfrastruktur laut Bundeskoalitionsvertrag zusätzlich zu mobilisierenden 5 Milliarden Euro zu fordern.

7. bei der Verwendung der Mittel den ÖPNV vorrangig zu berücksichtigen.
8. dabei vordringlich Kommunen beizustehen, um auf kommunaler Ebene eine Verbesserung statt einer Verschlechterung der öffentlichen Nahverkehrsangebote zu erreichen.
9. Transparenz bei der Verteilung der Mittel zu gewährleisten und darauf hinzuwirken, dass auch der Bund die Verteilung und Verwendung der Mittel für dringend notwendige Investitionen in die öffentliche Verkehrsinfrastruktur öffentlich detailliert darstellt.
10. mittelfristig Bundesmittel für dringend notwendige Investitionen in die öffentliche Verkehrsinfrastruktur durch eigene Komplementärmittel zu ergänzen.

Dr. Joachim Paul
Monika Pieper
Oliver Bayer
Stefan Fricke

und Fraktion