

Prof. Dr. Heiner Monheim

Finanzierung des Öffentlichen Verkehrs – neue Konzepte und Chancen

-Text für den KLIMA.SALON in Düsseldorf am 28. August 2014-

Großer Bedarf an Finanzmitteln für eine Verkehrswende

Die bislang seitens des Bundes ausgegebenen bzw. für die Zukunft eingeplanten Mittel reichen in keiner Weise für die Finanzierung einer Verkehrswende aus. Bei der Schätzung des Mittelbedarfs für den öffentlichen Verkehr wird ganz überwiegend der sog. Ersatzbedarf nach Fahrzeug- und Trassenalter zugrunde gelegt. Somit ist da kaum eine expansive Dynamik im Sinne von mehr Netz, mehr Fahrzeugen, mehr Bahnhöfen und Haltepunkten, mehr Systemen etc. beinhaltet. Dieses Manko geht allerdings auf die ebenfalls sehr konservativ-ängstlichen Bedarfsschätzungen des VDV zurück. Er ist eben primär ein Dachverband der großstädtischen ÖPNV-Unternehmen. Allein der Nachholbedarf, die vielen Fehlentwicklungen der letzten 60 Jahre in den Netzen zu korrigieren, ist riesig. Es geht immerhin um ca. 250 Regional- und S-Bahnsysteme, 6000 neue Haltepunkte, viele neue Tramnetze, viele Streckenreaktivierungen, viele Lückenschlüsse, viele.....

Zudem sind die ganzen neuen Trends der Inter- und Multimodalität in keiner Weise berücksichtigt. Niemand berechnet den Bedarf für neue Radstationen, für (inter)kommunale Leihfahrradsysteme, Car Sharing und Car2Go Systeme, ihre logistische Integration.

In allen Bedarfsanalysen dominiert der urbane Kontext. ÖPNV in der Fläche ist aber das zentrale Handlungsfeld für eine Verkehrswende, weil ein Großteil des Freizeitverkehrs in die Fläche geht. In den üblichen Finanzbedarfsberechnungen sind die vielen neuen Systeme, die in der Fläche dringend benötigt werden, wie feinerschließende Orts- und Stadtbussysteme, Rufbussysteme, KombiBusysteme etc. alle nicht enthalten.

Das gleiche gilt für alle innovativen Systeme wie urbane Seilbahnen, H-Bahnen. Überall Fehlanzeige bei einer Hochrechnung der Potenziale und Bedarfe.

Unterfinanzierung blockiert kreatives, innovatives und kundenorientiertes Denken und Handeln

In den letzten Jahren wurde ein schlimmer Teufelskreis wirksam, weil wegen der aktuellen Unsicherheiten über die zukünftige ÖPNV-Finanzierung die Aufgabenträger kaum noch neue, kostenträchtige Projekte in Angriff nehmen. Es setzt sich immer mehr der Eindruck fest, ÖPNV sei unbezahlbar. Damit wird vor dem Stau und der Autoflut kapituliert. Im Straßen- und Parkraumbau gibt es eine solche „Bescheidenheit“ und „Hasenfüßigkeit“ in keiner Weise, hier werden immer neue Projektideen und Antragslisten generiert, weil es einen eingespielten Bedarfs- und Anmeldemechanismus gibt. Ergebnis werden im ÖPNV schnell fortschreitende Kapazitätsprobleme sein, Knoten funktionieren nicht mehr, Netze und Fahrpläne müssen weiter ausgedünnt werden, Modernisierungs- und Verkehrswendeinvestitionen werden immer mehr unterbleiben.

Finanzpriorität der Autoförderung beenden

Die prioritäre Bedienung des Autoverkehrs durch alle Ebenen der Gebietskörperschaften muss dringend korrigiert werden, zu allererst beim Bund. Es gibt keinerlei Expansionsbedarf mehr im Autosystem, alle Investitionen der letzten Jahrzehnte ins Autosystem waren kontraproduktiv und haben zu mehr Autoverkehr, mehr Emissionen, mehr Energieverbräuchen und mehr Klimagasen geführt. Verkehrswende wird nur möglich, wenn man die Expansion des Autosystems radikal beendet. Extrem unterfinanziert sind der Fuß- und Radverkehr. Beim Radverkehr tut der Bund immer noch so, als gehe ihn Radverkehr investiv

nichts an. Er definiert ihn als kommunale Aufgabe. Dabei brauchen wir dringend dichte Bundes- und Landesradverkehrsnetze. Das Beispiel Niederlande belegt, was eine energische Förderung leisten kann. Dort werden allein von der nationalen Regierung 700 Mio. € für den Ausbau der Schnellradwege bereitgestellt. Übertragen auf Deutschland entspricht das der Bereitstellung von ca. 7 Mrd. € allein für ein nationales Schnellradwegenetz. Nur so kann erreicht werden, dass die deutschen überregionalen Netze schnell komplettiert werden. Zudem müssen die neuen Elemente wie Radstationen und öffentliche Fahrradverleihsysteme massiv gefördert werden, um schnell eine ausreichende Systemqualität zu erreichen.

Von alledem ist aber in der Bundesverkehrswegeplanung keine Rede. Wieso ist Autoverkehr eine nationale, Radverkehr aber eine kommunale Aufgabe? Autoverkehr ist beileibe nicht überwiegend Fernverkehr, sondern ganz überwiegend innerörtlicher Nahverkehr.

ÖPNV Investitionen flächendeckend und systemwirksam verteilen

Innerhalb des ÖV müssen die Investitionen viel gleichmäßiger, dezentraler und kleinteiliger verteilt werden. Die Zeit der Großprojekte (Hochgeschwindigkeitsbahnen, unterirdische Bahnhöfe, urbane Tunnelprojekte für Stadt- und U-Bahnen, das alles symbolisch manifestiert in Stuttgart 21) ist endgültig vorbei. Jetzt ist eine gleichmäßige Verteilung nach ITF Logik (Deutschlandtakt) erforderlich. Priorität brauchen die Knoten und hier vor allem die vielen Knoten mit Kapazitätsdefiziten. Es braucht auch wieder Fahrzeugprogramme, damit endlich die Flotten um Midi- und Minibusse und die Logistik um dezentrale Apps erweitert werden können.

Ohne eine breitenwirksame ÖPNV- Förderung werden nur im Ausnahmefall Dorf- und Ortsbusse und kleinstädtische Stadtbussysteme entstehen, die Fläche bleibt dann ÖPNV-Diaspora und wird vom Autoverkehr dominiert, der dann weiter alle Verkehrsinvestitionen monopolisiert.

NRW erhält viel zu wenig ÖPNV- und Bahn- Bundesmittel

Die Höhe der Bundesmittel für den Bahnnetzausbau und regionalen wie kommunalen ÖPNV-Ausbau für NRW ist viel zu klein, gemessen an der raum-, siedlungs- und wirtschaftsstrukturellen Bedeutung und den besonderen Erfordernissen einer Verkehrswende. NRW hat einen großen Nachholbedarf an flächenwirksamen Investitionen, daher darf das Budget auch nicht durch wenige Großprojekte wie den RRX monopolisiert werden. Allerdings werden höhere Bundesmittel nur erreichbar sein, wenn auch das Land eindeutige Investitionsschwerpunkte setzt.

NRW hat einen besonders hohen Bedarf an Verkehrswendeinvestitionen, weil hier 65 Jahre mit falschen Prioritäten investiert wurde. Es gibt einen riesigen Nachholbedarf in den kleineren Großstädten sowie den vielen Mittel- und Kleinstädten sowie im ländlichen Raum. Das betrifft alle Maßstabsebenen und sowohl den Personen- als auch den Güterverkehr.

Schluss mit formeller Töpfchenwirtschaft - Integrierte Finanzierung

Ein großes Problem sind die starren Fördersysteme. Die Zukunft gehört integrierten Handlungskonzepten und dazu gehören dann auch integrierte Finanzierungsconzepte. Alle reden von Schnittstellen, sowohl innerhalb der verschiedenen ÖPNV-Systeme (Fernverkehr, Nahverkehr, Güterfernverkehr, Güternahverkehr) als auch zwischen den verschiedenen Teilsystemen des Umweltverbundes, also dem Fußverkehr, Radverkehr, öffentlichen Verkehr und öffentlichen Autoverkehr. Dazu gehören dann eben die Radstationen an Bahnhöfen, die kommunalen und regionalen Leihfahrradsysteme und die Mobilstationen für Car Sharing und Car2Go. Und seit die digitale Welt auf dem Vormarsch ist, spielt die Logistik, also die verkehrsträgerübergreifende Finanzierung von Mobilitätszentralen eine große Rolle. Es geht künftig um integrierte Handlungsprogramme im Umweltverbund. Deutschland braucht Investitionsprogramme für die Verkehrswende.

Alternative Finanzierungsmodelle sind gefragt

Die konventionelle Finanzierung des ÖPNV und Radverkehrs ist am Ende. Die traditionellen Strukturen für GVFG und Regionalisierungsmittel sind ohnehin bis 2019 obsolet.

Kommunale und regionale Handlungsfähigkeit sichern

Es geht einmal um die Aufteilung der Verkehrsfinanzierung zwischen Bund, Ländern, Regionen und Kommunen. Bislang ist sie stark auf den Fernverkehr und damit den Bund und die Länder fixiert. Ca. 90 % aller Verkehrsinvestitionen gehen in die Fernverkehrsinfrastruktur. Das ist absurd, weil im Mobilitätsgeschehen stattdessen mit ca. 80% der Nahverkehr, also die regionale Ebene (Kreise) und kommunale Ebene (Städte und Gemeinden) dominiert. Also muss sehr viel mehr Geld für die Verkehrsfinanzierung auf kommunaler und regionaler Ebene zur Verfügung stehen. Dafür müssen neue Finanzierungssysteme entwickelt werden, die nach den lokalen und regionalen Bedürfnissen gestaltet werden. Nicht Bund und Länder sollen die Standards festlegen. Und die Kommunen sollen auch nicht in langen Warteschlangen als Bittsteller für Zuschüsse von Bund und Ländern warten müssen. Sie sollen selber eigenverantwortlich und eigenfinanziert handeln können.

Alte autofixierte Logik beenden, neue Finanzquellen ermöglichen

Viel wichtiger ist die innere Logik der „Geldbeschaffung“. Bisher hatte sie viele Systemfehler:

- Die Nutzung der Mineralölsteuer für ÖPNV-Investitionen ist absurd. Der ÖV braucht eigene, autounabhängige Finanzquellen.
- Bislang ging viel zu viel Geld in Großprojekte.
- Der ländliche Raum war chronisch benachteiligt.

Neue Finanzierungsquellen sind zwingend erforderlich, hier braucht es (Rahmen)Gesetzgebungsinitiativen für

- Nahverkehrsabgaben nach der Logik der Grundsteuer für Immobilienbesitzer
- Nahverkehrsabgaben der Betriebe nach franz. Vorbild (Versement Transport)
- Nutzung von Erschließungsbeiträgen (BauGB und KAG) für den ÖPNV
- Umlagefinanziertes Bürgerticket als Hauptfinanzquelle (Vorbild Semesterticket)

PPP-Modelle sind demgegenüber weniger ergiebig, aber sie sollen durchaus ergänzend genutzt werden.

Sanierungsbedarf wird viel zu bundeszentriert und status-quo zentriert diskutiert. Kommunale Problemlage ausgeblendet

Die aktuelle Sanierungsdebatte betrifft überwiegend den Bund und seine Bundesverkehrswege. Hierfür werden Modellrechnungen angestellt. Viel wichtiger ist nach der Netzlänge und dem Netzzustand der Sanierungsbedarf der kommunalen Verkehrsinfrastrukturen. In den Medien geht es meist um Schlaglöcher und marode Autobahnbrücken. Über alte Bus- und Bahn-Rostlauben, durchregnende Bahnhofsdächer, kaputte Weichen, nicht funktionierende Rolltreppen, Aufzüge, Lampen wird kaum massenmedial berichtet. Zudem sind die Übergänge zwischen Sanierung sowie Ausbau fließend. Zur Sanierung gehören eigentlich auch die Bedarfe für zahlreiche Reaktivierungen von Strecken, Haltepunkten etc. im Schienennetz. Der Bund fixiert seine Bemühungen viel zu sehr auf die Sanierung der Bundesfernstraßen.

Übrigens wird jetzt angesichts des großen Sanierungsstaus deutlich erkennbar, wie schlimm alle Großprojekte und insbesondere Tunnelprojekte im ÖPNV waren. Viele erweisen sich wegen der hohen Betriebs- und Sanierungskosten als Milliardengrab. Von daher darf es kein Tabu sein, gelegentlich auch zu überlegen, in der Unterhaltung zu teuer gewordene Tunnel aus dem Netz zu nehmen und durch oberirdische Strecken zu ersetzen.

Generell muss es auch eine Debatte um die Standards gehen. Ein Dach, durch das es regnet, ist sehr viel schlimmer als ein paar Schlaglöcher oder eine Geschwindigkeitsbegrenzung einer früher für Tempo 100 freigegebenen Strecke auf Tempo 70 oder einer Tempo 50 Straße auf Tempo 30. Für den Verschleiß spielen das Gewicht und die Geschwindigkeit eine große Rolle. Daher muss dringend auf schonende, kostengünstige Betriebskonzepte geachtet werden, generell muss die Höchstgeschwindigkeit deutlich verringert werden.

Bislang wird die Sanierung immer wieder verzögert, ein eigenes, konsistentes Programm gibt es nicht. Der Sanierungstau ist riesig. Besonders betroffen sind die Kommunen, weil sie die geringsten Finanzmittel, aber die größten Verkehrsnetze haben.

Intelligente Maut als Finanzierungsinstrument

Im SPNV gibt es von Alters her ein Mautsystem, die Bahn muss Trassen- und Stationsgebühren zahlen und jeder Fahrgast zahlt fahrleistungsabhängig für die Nutzung der Mobilitätsinfrastruktur. Intelligente Mautsysteme mit digitaler Erfassung und Tarifierung der Fahrleistung nach Qualitäts Gesichtspunkten des genutzten Verkehrswegs (Refinanzierung der Investition), nach Belastungsaspekten (Stau ist teuer, Schwachlastverkehr günstiger) und Umweltaspekten (Straßen in sensiblen Umfeld sind besonders teuer) erlauben eine sinnvolle Verkehrssystemlenkung. Sie müssen das gesamte Straßensystem abdecken, also auch die kommunalen Straßen. Daher muss die Mautdebatte viel stärker durch die kommunale Brille geführt werden. Und natürlich braucht sie eine europäische Komponente. Gerade die Kommunen müssen viel deutlicher eine intelligente PKW- und LKW- Maut auf allen Straßen in fahrleistungsabhängiger, differenzierter Logik fordern.

Die aktuelle Mautdebatte muss endlich europaweit und qualifiziert geführt werden. In intelligenten Mautsystemen stecken riesige Verkehrslenkungspotenziale, wenn alle Straßen und der PKW- und LKW- einbezogen werden. So können riesige Finanzvolumina generiert werden, von denen die Kommunen allein aufgrund der größten Länge ihres Straßennetzes und dessen Belastung sehr viel mehr Geld erhalten werden als die Länder und der Bund. Dieses Geld muss vorrangig in die Verkehrs-sanierung, also die Verbesserung der kommunalen Straßennetze für Fuß- und Radverkehr, in die Verkehrsberuhigung und in die finanzielle Kompensation der massiven Schäden durch Autoverkehr (Umwelt, Gesundheit, Fassaden) gesteckt werden.

Keine ÖV-Finanzierung aus Mauteinnahmen

Für die Finanzierung des ÖPNV ist die Maut kontraproduktiv, weil ÖV nicht mehr länger wie im GVFG als „Abfallprodukt“ des Autoverkehrs finanziert werden darf. Je weniger Autoverkehr es aufgrund der Verkehrswende und der abschreckenden Wirkung der Maut gibt, desto mehr Geld wird für den Ausbau der Busse und Bahnen gebraucht. Daher brauchen diese eine eigene, primär nutznießerbasierte Finanzierung. Nutznießer sind

- die Nutzer selber
- die Immobilienbesitzer an ÖPNV Netzen
- die Betriebe an ÖPNV-erschlossenen Standorten

Eigenständige ÖPNV Finanzierung

Für eine auskömmliche ÖPNV Finanzierung müssen vor allem die Kommunen deutlich verbesserte Einnahmemöglichkeiten erhalten. Hierfür gibt es verschiedene Optionen, die parallel genutzt werden sollten:

Nahverkehrsabgaben der Immobilienbesitzer (Grundsteuer): da die Immobilienpreise stark mit der ÖPNV-Erreichbarkeit korrelieren, liegt es nahe, einen Teil des für diesen Lagevorteil notwendigen Aufwandes, der Spekulationsgewinne ermöglicht, durch eine Nahverkehrsabgabe abzuschöpfen. In den

Kommunalabgabengesetzen und dem Erschließungsbeitragsrecht wird traditionell ein Teil des autoverkehrsbezogenen und sonstigen technischen Erschließungsaufwandes und Infrastrukturaufwandes auf die Grundeigentümer umgelegt, auf der Grundlage kommunaler Satzungen. Aber das gilt bislang nicht für den ÖPNV, er geht leer aus.

Nahverkehrsabgaben der Betriebe: Die Betriebe haben große Erreichbarkeits- und Standortvorteile durch eine gute ÖPNV-Anbindung. In Frankreich zahlen sie deswegen eine eigene Nahverkehrsabgabe (Versement Transport), aus der in den letzten Jahrzehnten viele innovative ÖPNV-Projekte finanziert wurden, vor allem neue Straßenbahnsysteme. Solche Regelungen gibt es bislang nicht für Deutschland.

Nutzerfinanzierung durch ein Bürgerticket: Eine weitere interessante Finanzquelle kann eine einwohner- und/oder haushaltsbezogene Nahverkehrsabgabe sein, die als sog. „Bürgerticket“ ein universelles Abo für die ÖPNV-Nutzung ist. Nach dieser Solidarlogik funktionieren schon lange die Semestertickets und Kombitickets sowie Kongress/Veranstaltungstickets. Einerseits wird dadurch der ÖPNV nach der Logik des Massenrabatts oder der Flat Rate sehr viel preisgünstiger, andererseits kommt durch die massenhafte Umlage trotzdem eine sehr viel größere Finanzsumme als vorher bei konventioneller Tarifierung zusammen. Ziel dieser zusätzlichen Einnahmen ist, die Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen zu befähigen, Ihre Systeme zu erweitern, Takte zu verdichten, neue Strecken zu bauen, neue Fahrzeuge zu beschaffen und neues Personal einzustellen. Hier kommt also eine starke Expansions- und damit Verkehrswendelogik hinzu.

Die Alternative „status quo beibehalten“ führt in einen Teufelskreis! Abbau der Angebote wegen fehlender Mittel

Für die Angebotsqualität der Systeme entscheidend ist bisher die Finanzkraft der Aufgabenträger und ihre verkehrspolitischer Ehrgeiz für eine Verkehrswende. So lange der ÖPNV massiv unterfinanziert bleibt und nur als freiwillige Aufgabe definiert wird, der Autoverkehr aber als Pflichtaufgabe (Verkehrssicherungspflicht, Erschließungspflicht) definiert wird, ist Verkehrswende nicht möglich. Diese Ungleichbehandlung findet ihre Entsprechung im Bau- und Planungsrecht und den Forderungen an private Bauherren und die investierende Wirtschaft. Auch von ihnen wird primäre Autoorientierung verlangt, ob sie was für ÖPNV und Radverkehr tun, bleibt ihnen dagegen frei gestellt.

Ähnlich steht es um die private Finanzkraft. Armut (Altersarmut, Armut durch Langzeitarbeitslosigkeit) limitiert stark die Mobilitätzahlunfähigkeit und damit die gesellschaftliche Teilhabe. Daraus resultiert, dass prohibitive ÖPNV- Preise nicht sozial verträglich sind. Verträgliche Preise aber erzielt man am besten durch eine Flat-Rate-Logik für massenhafte Nutzung über ein Bürgerticket.

Neue Nahverkehrsgesetze und Verkehrswendegesetze erforderlich

Damit ist der Handlungsbedarf umschreiben. Wir brauchen einen neuen gesetzlichen Rahmen für eine auskömmliche Finanzierung der dargestellten Aufgaben und für eine Absicherung sinnvoller Finanzierungsinstrumente. Der Rahmen muss durch Novellierungen der Landesnahverkehrsgesetze und Gemeindefinanzgesetze und Verkehrsfinanzierungsgesetze geregelt werden. Hinzu kommen dann übergreifende, landesweite Festlegungen in Landesnahverkehrsplänen. Die Prioritäten müssen allein vom Mobilitätsgeschehen und nicht von der Finanzkraft und der pharaonenhaften Großmannssucht geltungssüchtiger Politiker (wie bei Stuttgart 21 oder dem Metrorapid) gelenkt sein. Daraus ergibt sich eine Priorität für den Nahverkehr und kleinteilige Investitionen gegenüber dem Fernverkehr und seinen Korridoren.

Wenn dies nicht neu geregelt wird, führen die ausbleibenden Kapazitätserweiterungen und fortschreitenden Angebotskürzungen und Stilllegungen wegen fehlender Finanzmittel in einen Teufelskreis. Die Nachfrage sinkt, die Einnahmen sinken, das Angebot wird gekürzt, es wird rationalisiert, die Nachfrage sinkt weiter, es gibt immer weniger Dauerkunden. All das hat fatale Folgen für die

Verkehrsentwicklung, Umwelt, das Klima und den Energieverbrauch. Insofern werden durch verminderte Investitionen nicht Kosten gespart, sondern es werden höhere Kosten verursacht. („Sparen an der falschen Stelle ist teuer“)

- Umwelt- und Klimafolgekosten
- Gesundheitskosten
- Mehrausgaben für den Autoverkehr

Nebeneffekt: Bürgerticket führt zu Bürgernähe

Ein willkommener Nebeneffekt eines Bürgertickets wäre, dass sich alle Haushalte und Einwohner wieder mit Fragen des ÖPNV befassen. Nicht nur nutzen sie deutlich öfter den ÖPNV. Sie wollen, wenn sie zahlen, auch mehr mitbestimmen. Dadurch kommen ganz andere Logiken in die Systemkonzeption. Das lehrt das Paradebeispiel Schweiz. Dort hat die direkte Demokratie immer wieder unsinnige Großprojekte verhindert. Die Manager und Ingenieure wurden gezwungen, sich viel mehr Gedanken über bürgernahe ÖPNV-Systeme zu machen. Ohne ein solches Korrektiv haben sich in Deutschland dagegen die selektiven Logiken der Investitionsmaximierung, Technikperfektion, Geschwindigkeitsfixierung und Systemrationalisierung (Netz- und Taktausdünnung) verselbständigt. Das Ergebnis waren viele unsinnige, teure Tunnel- und Großprojekte mit vorrangiger Geschwindigkeitsfixierung.

Bürgerticket erzwingt Flächenansatz

Bei einem Bürgerticket muss systemisch und flächenhaft vorgegangen werden. Es darf keine Bevorzugung der Großstädte geben. Der ÖPNV in Kleinstädten und in der Fläche ist systemisch genauso wichtig.

Auch der demographische Wandel zwingt zu neuen Konzepten

Der demographische Wandel erfordert eine Investitionsstrategie. Metrische Kundennähe wird zentraler Attraktionsfaktor, wenn das Gehen immer beschwerlicher wird. Geschwindigkeit verliert demgegenüber ihre Bedeutung. Die Zu- und Abgangszeiten und Umsteigezeiten werden immer wichtiger für die Gesamtreisezeit. Deshalb wird die ITF Logik zum zentralen Prüfkriterium.

Prof. Heiner Monheim lehrte von 1995 – 2011 an der Universität Trier Raumentwicklung und Landesplanung. Er hat von 1972-1985 im Bereich der Bundesraumordnung und von 1985-1995 im Landesverkehrsministerium NRW gearbeitet. Er betreibt das Planung- und Beratungsbüro *raumkom* Institut für Raumentwicklung und Kommunikation in Trier und Bonn. Er gehörte zum Gründerteam des VCD und ADFC sowie von Bürgerbahn statt Börsenbahn. Details unter www.heinermohheim.de oder www.raumkom.de.