

VCD-Position

VCD für einen starken Öffent- lichen Verkehr

Verdoppelung des Marktanteils

Ohne Bahnen und Busse ist der Verkehr in den Städten und Ballungsräumen nachhaltig nicht zu bewältigen. Schon heute werden im Liniennahverkehr in Deutschland täglich 30 Mio. Fahrten gemacht – mit kontinuierlichen Zuwachsraten – und überwiegend heute schon elektrisch. Immer mehr Menschen erkennen, dass in den Städten das Öffentliche Verkehrssystem die beste Möglichkeit für die individuelle Mobilität ist. Für eine Verdoppelung des Marktanteils des öffentlichen Verkehrs (PTx2) – wie es der Internationale Verband für Öffentlichen Verkehr (UITP), Brüssel, als weltweites Ziel formuliert hat – muss das Öffentliche Verkehrssystem aber massiv ausgebaut und in seinen Kapazitäten entsprechend erweitert werden, weil ohne eine wesentlich stärkere Nutzung von Bussen und Bahnen die Klimaziele nicht erreichbar sind. Der Öffentliche Verkehr entwickelt sich weiter zum öffentlich organisierten Verkehr, der neben Taxisystemen auch Individualverkehre wie Car-Sharing, Bike-and-Ride oder Fahrdienste intelligent integrieren kann.

Während es in Ballungsräumen eher um die reibungslose Abwicklung von Massenverkehren geht, steht im ländlichen Raum die Sicherung einer Grundmobilität, Teilhabe und Erreichbarkeit einer immer dünner werdenden Versorgung mit Einrichtungen der Ausbildung, des Einkaufs, der gesundheitlichen Versorgung und der kulturellen und sozialen Teilhabe etc. im Vordergrund.

Hohe externe Nutzen

Öffentlicher Verkehr hat hohe externe Nutzen: weniger verkehrsbedingte Umweltschäden, Entlastung von Straßen, bessere Voraussetzungen für lebenswerten Straßenraum, Aufwertung von Standorten, Vorhaltung eines Basisverkehrssystems und Sichern der Mobilität für alle (vor allem für Menschen ohne eigenes bzw. verfügbares Auto). Beim spezifischen Energieverbrauch spart der Öffentliche Verkehr etwa die Hälfte Energie im Vergleich zum Auto. Durch den Öffentlichen Verkehr können auch jedes Jahr 15 Millionen Tonnen Kohlendioxid – der gesamte Jahresverbrauch der Stadt Hamburg – eingespart werden, so dass die Verdoppelung des Marktanteils des Öffentlichen Verkehrs ganz wesentlich auch den Klimazielen zu Gute kommt. Einige Untersuchungen schätzen den externen Nutzen insgesamt viermal so hoch ein wie die derzeitigen öffentlichen Betriebszuschüsse.

Kommunale Pflichtaufgabe

Der öffentliche Verkehr ist im Personenbeförderungsgesetz (PBefG) und in Landes-ÖPNV-Gesetzen geregelt. Er muss in allen Bundesländern als kom-

munale Pflichtaufgabe gesetzlich geregelt werden, da er eine wesentliche gesellschaftliche Funktion hat (Teilhabe bzw. Daseinsvorsorge). Als pflichtige Selbstverwaltungs-Aufgabe soll dies in kommunaler Eigenständigkeit gestaltet werden (Subsidiaritätsprinzip), jedoch sind für echte überregionale Freizügigkeit verbindliche Bedienungs- und Qualitätsstandards im öffentlichen Verkehr einzuhalten (Garantieangebote), für die es dann auch staatliche Zuschüsse geben muss (Konnexitätsprinzip). Die kommunale Ebene muss finanziell ausreichend ausgestattet sein, zwischen Autonomie und Pflichtstandards muss es ein angemessenes Gleichgewicht geben.

Der lokale Nahverkehr ist die Basis des öffentlichen Verkehrs und elementar mit anderen Verkehren, z.B. Fuß und Rad, zu verknüpfen. Er wird durch die lokalen Aufgabenträger (Landkreise und Gemeinden) verantwortet, die die allgemeinen Kundenanforderungen kennen, das Angebot definieren und die Qualität systematisch überwachen. Gesetzlich vorzuschreiben sind verkehrsmittelübergreifende, nachhaltige, kommunale Mobilitätspläne, verkehrssparende Bauleitplanung und Mobilitätsmanagement für Wohnquartiere und Gewerbestandorte. Für die auszuweitenden Bedarfsverkehre, nicht nur im ländlichen Raum, sondern auch als Ergänzungs- und Testangebote in der Stadt, sind bundesweit einheitliche Standards und Bestellsysteme notwendig, damit sie freizügig genutzt werden können.

Aufstockung der Regionalisierungsmittel

Der regionale Verkehr wird durch regionale Aufgabenträger – Landesgesellschaften oder kommunale Zweckverbände – organisiert, wobei der Zuschnitt der Regionen zu optimieren ist. Der Regionalverkehr auf der Schiene soll weiter nach dem Regionalisierungsgesetz zweckgebunden vom Bund finanziert werden. Die Finanzierung des Betriebes lokaler wie regionaler straßengebundener Nahverkehre (Bus- und Stadtbahnlinien), die in Reisequalität und Verknüpfung den Bahnen annähernd vergleichbar sein sollen, sollte in der Verantwortung der Länder und Kommunen liegen. Die Konferenz der Länder-Verkehrsminister (VMK) hat – angesichts von Steigerungen der Trassenpreise um fast 30 Prozent sowie gestiegenen Stations-, Personal- und Energiekosten - eine Aufstockung der Regionalisierungsmittel von aktuell knapp 7,3 Mrd. Euro auf mindestens 8,5 Mrd. Euro zum 1. Januar 2015 und eine Anhebung der jährlichen Dynamisierung von 1,5 auf 2,8 Prozent gefordert. Außerdem hat die VMK einen neuen Verteilungsschlüssel, nach dem die Regionalisierungsmittel bis 2030 unter den Ländern aufgeteilt werden sollen, beschlossen.

Der VCD fordert langfristige Planungssicherheit jetzt. Die Infrastruktur-Vorhaltung ist als staatliche Aufgabe aus diesem Finanzfluss herauszunehmen.

Die Kosten für die Nutzung der Infrastruktur sollen durch den Bund übernommen und direkt an den Infrastrukturbetreiber gezahlt werden, um die einzelnen Zugbestellungen nicht mit betriebsfremden Fixkosten zu belasten.

Regulierung des Bahnsektors

Bei der Deutschen Bahn AG sind statt der zentralisierten Konzernorganisation des DB-Nahverkehrs, verkehrsfeindlicher Berechnung der Trassenpreise, intransparenter und wettbewerbsfeindlicher Integration der Infrastruktur in den DB-Konzern eine Trennung von Infrastruktur und Betrieb, eine konsequente Regionalisierung (unabhängige Regionalgesellschaften) und gesetzliche Regulierung des Bahnsektors erforderlich.

Angebot und Betrieb optimieren

Effizienzsteigerung im Betrieb ist wichtig, um das Geld optimal einzusetzen und politische Akzeptanz zu schaffen. Dazu dienen u.a. die systematische IT-gestützte Optimierung des Angebots und Betriebs, gezielte Maßnahmen zur Verflüssigung des Verkehrs, Kapazitätssteigerung im Straßen- und Schienennetz, flexible Angebotsformen und intelligente Kooperationen sowie ein neues Netz- und Störungsmanagement. Formale Instrumente sollen das ergänzen: Projekt-Controlling und öffentliche vergleichende Qualitäts- und Wirtschaftsberichte (Benchmarks). Zuschüsse müssen konsequent an Kriterien der Effizienz und Qualität gebunden werden.

Wettbewerb kann die Dynamik verbessern, braucht aber entsprechende Rahmenbedingungen, z.B. diskriminierungsfreien Zugang zur Infrastruktur und zu den Kunden und ggf. Fahrzeugpools, aber auch Qualitätscontrolling und ein gutes Management bei Anbieterwechsel durch die Aufgabenträger. Allerdings können Direktvergaben mit entsprechenden Benchmarks und finanziellen Anreizen vergleichbare Ergebnisse erzielen. Reiner Kostenwettbewerb – vor allem zu Lasten der Mitarbeiter – kann nicht die Lösung sein. Auch darf Wettbewerb nicht so gestaltet sein, dass er den Zielen eines Deutschland-Taktes, eines Deutschland-Tarifes oder gemeinsamer Mindeststandards widerspricht.

Infrastruktur ausbauen!

Der Erhalt und Ausbau der Infrastruktur ist eine allgemeine staatliche Aufgabe, unabhängig vom Betreiber. Die Daehre-Kommission der Verkehrsministerkonferenz (VMK) hat allein für den Erhalt und die Erneuerung der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur 2012 einen Finanzbedarf von 7,2 Mrd. Euro jährlich in den

nächsten fünfzehn Jahren – also insgesamt 108 Mrd. Euro – ermittelt. Von den 7,2 Mrd. Euro entfallen laut der Daehre-Kommission 2,0 Mrd. Euro pro Jahr auf die Schiene (einschließlich der nichtbundeseigenen Eisenbahnen – NE-Bahnen, des Schienenpersonenverkehrs – SPNV – und des öffentlichen Straßenpersonenverkehrs – ÖSPV). Also müssen allein für den öffentlichen Verkehr in fünfzehn Jahren insgesamt 30 Mrd. Euro an Erhaltungs- und Erneuerungs-Investitionen aufgebracht werden.

Außerdem verständigten sich Bund und Länder mit der Novelle des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) 2013 auf das gesetzliche Ziel einer vollen Barrierefreiheit im öffentlichen Verkehr bis 2022. Diese erfordert nach den Berechnungen des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) einen Finanzbedarf von insgesamt 20,5 Mrd. Euro – 5 Mrd. Euro für Eisenbahn-Stationen der DB AG, 9 Mrd. Euro für Haltestellen und 6,5 Mrd. Euro für Fahrzeuge. Nach diesen Vorgaben steht der Staat auch in der Finanzierungspflicht.

Kontinuität sicherstellen

Um insbesondere in den Wachstumsregionen – Städten und Ballungsräumen – die Basis für weitere Zuwachsraten und den steigenden Marktanteil des öffentlichen Verkehrs realisieren zu können, muss die Förderung des Ausbaus der kommunalen Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs (bis 2019 Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz GVFG / Entflechtungsgesetz) weiter und auf höherem Niveau fortgesetzt werden. Dabei sollte die Entscheidung und Umsetzung möglichst schnell (2014/15) erfolgen, um eine kontinuierliche Planung und Fortsetzung der Baumaßnahmen nach 2019 zu ermöglichen. Bisher lagen die jährlichen Mittel des GVFG-Bundesprogramms bei 333 Mio. Euro. Den künftigen jährlichen Finanzierungsbedarf für die Länderprogramme für den Bereich „ÖPNV“ haben die Länder mit rund 740 Mio. Euro pro Jahr beziffert. Dies reicht für die erforderliche Verkehrswende bei weitem nicht aus. Auch eine scharfe Zweckbindung für den Öffentlichen Verkehr ist erforderlich. Schließlich muss mehr auf Effizienz als auf Leuchtturm-Projekte geachtet werden.

Öffentliche Förderung und Vorgaben sind wichtig auch für standardisierte IT- und Organisationslösungen als Basis für einen flächendeckend guten neuen ÖPNV. Notwendig sind lokale bzw. regionale unternehmensübergreifende (digitale) Betriebs-Leitsysteme und Mobilitätszentralen sowie ein Ist-Daten-Management für Mobilitätsanwendungen (z.B. Reiseassistenten, Auskunft- und Bestell-Apps, Infotools für barrierefreies Reisen, Systeme für Disposition und Störungsmanagement), um Mobilitäts-Garantien,

Deutschland-Takt und Deutschland-Tarif sowie integrierte bedarfsgesteuerte Verkehrsangebote überhaupt realisieren zu können.

Engpassbeseitigung prioritär

Im neuen Bundesverkehrswegeplan 2015 ist es unerlässlich, dass im Bereich der Schiene viele kleine und große Investitionen zur Engpassbeseitigung prioritär vorgesehen und möglichst zügig umgesetzt werden. Bei den großen Maßnahmen sind exemplarisch S-Bahn / Knoten Köln / RRX, S-Bahn / Knoten Hamburg, Knoten Frankfurt am Main / S-Bahn Rhein-Main und Knoten Mannheim/Heidelberg / S-Bahn Rhein-Neckar zu nennen.

Zur Effizienzsteigerung der Infrastrukturplanung müssen eine systematische Beurteilung der Netzwirkungen mit dem Ziel des Deutschland-Taktes, eine kritische Neubewertung der bisherigen Kosten-/Nutzen-Rechnungen von Projekten durch neutrale Gutachter, Flächenprogramme statt einzelner Luxus-Projekte, konsequenter Einsatz von Standard-Fahrzeugen und -Anlagen sowie Regeln und Anreize zum sparsamen Bauen angewendet werden.

Finanzierung erfordert neue Grundlagen

Für die Organisation der Grund-Finanzierung der Infrastruktur ist eine haushaltsunabhängige, überjährige, langfristig gesicherte Fondslösung (Sondervermögen) mit Bundes-, Landes- und Kommunalebene sinnvoll, wie sie die Daehre- und Bodewig-Kommission vorgeschlagen haben und ähnlich auch in der Schweiz praktiziert wird. Die Verkehrsministerkonferenz (VMK) hat grundsätzlich klargestellt, dass aus den verschiedenen Steuereinnahmen des Verkehrsbereiches (u.a. Kfz-Steuer, Mineralölsteuer) zukünftig deutlich mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden sollten. In einem ersten Paket hat die VMK weitere 2,7 Mrd. Euro pro Jahr an Haushaltsmitteln in einem Sondervermögen „Nachholende Sanierung“ (40,5 Mrd. Euro über 15 Jahre auf Basis 2012) zur Aufholung des Nachholbedarfs u.a. auch für Brückensanierung gefordert. Zuständig wäre der Fonds für die umfassende Sanierung und Modernisierung der Straßen- und Schienennetze sowie deren weiteren Ausbau (GVFG und Barrierefreiheit). Eine Nachfolgeregelung für das GVFG müsste den Einsatz von Mitteln auch für Erhalt und Sanierung ermöglichen. Dies darf aber nicht dazu führen, dass der weitere Ausbau des ÖPNV-Systems in Richtung Verkehrswende gebremst oder gar in Frage gestellt wird.

Die Lkw-Maut müsste auf alle Straßen und alle Lkw erweitert und vollständig in der Infrastruktur-Finanzierung – auch des Öffentlichen Verkehrs – eingesetzt werden. Die VMK rechnet für die Ausweitung der entfernungsabhängigen Lkw-Maut auf alle

Bundesstraßen mit einem Ertrag von 2,3 Mrd. Euro. Die Einbeziehung von Lkw ab 7,5 t auf dem Netz der Bundesstraßen würden nach der VMK weitere 0,6 Mrd. Euro und ab 3,5 t weitere 0,3 Mrd. Euro erbringen. Eine Ausweitung der Lkw-Maut auf das nachgeordnete Netz, beginnend mit den Landesstraßen, würde bei Lkw ab 12 t zusätzlich 0,8 Mrd. Euro, bei Lkw ab 7,5 t weitere 0,25 Mrd. Euro und ab 3,5 t nochmals 0,4 Mrd. Euro erbringen. Die Maut-Höhe ist durch die EU beschränkt, neben Wegekosten inkl. Kapitalkosten können und sollen aber auch bestimmte externe Kosten eingerechnet werden. Die Lkw-Maut sollte auch auf Busse des Fernlinien- und Gelegenheitsverkehrs ausgeweitet werden.

Pkw-Maut ist unökologisch, unsozial, unrentabel und ausländerfeindlich

Die jüngst vorgeschlagene Pkw-Maut hält der VCD für ungerecht, u.a. weil sie nicht fahrleistungsabhängig erhoben werden soll. Sie ist ökologisch kontraproduktiv, weil der Ausstoß des Treibhausgases Kohlendioxid – die global schädlichste Emission von Pkw – überhaupt nicht berücksichtigt wird. Außerdem ist sie unrentabel, da die von Ausländern erwarteten 700 Mio. Euro abenteuerlich hoch und die Systemkosten von 195 Mio. Euro zu niedrig angesetzt sind.

Der VCD sieht vielmehr noch Spielraum für eine Erhöhung der Energie- (Mineralöl-) Steuer, nachdem diese seit 2003 nicht erhöht wurde, sowie für den schrittweisen Abbau von Vergünstigungen bei Entfernungspauschale und Dienstwagenbesteuerung.

LuFV mit striktem Controlling

Kriterien für systematische Priorisierungen im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung und für neutrale Bedarfsprüfungen sind zu definieren, regelmäßige Netzzustandsberichte vorzulegen und globale und regionale Leistungs- und Finanzierungs-Vereinbarungen (LuFV) mit Infrastrukturbetreibern abzuschließen. Es dürfte die Effizienz steigern, wenn Sanierung und Ausbau gemeinsam verwaltet und Prioritäten gesetzt und Synergien genutzt werden können. Neue Effizienzstrategien, z.B. in Bezug auf den optimalen Ersatzzeitpunkt, sparsames Bauen oder eine optimale Finanzierungsstruktur, können angewendet werden. Das ist in einem weitgehend haushalts- und politikunabhängigen Fondsmanagement mit mehrjähriger Finanzplanung besser aufgehoben, muss allerdings transparent und diskriminierungsfrei geschehen und durch ein striktes Controlling begleitet werden.

Kommunaler ÖV-Beitrag

Als weiteres Finanzierungsinstrument für den Nahverkehr vor Ort (ÖSPV) schlägt der VCD auf kommunaler Ebene einen ÖV-Beitrag vor, der sich von der Bemessungsgrundlage her an der Grundsteuer orientiert. Damit werden die Bürger und auch Unternehmen und Dienstleistungsstandorte von Handel, Verwaltung und sozialer Versorgung als Nutznießer eines guten ÖPNV in die Verpflichtung zur Zahlung dieser Abgabe einbezogen. Dieser Beitrag dient insbesondere zur zusätzlichen Finanzierung von Betriebsleistungen und Verkehrsinvestitionen in größeren Städten (Komplementärmittel). Ihre Einführung und Höhe kann dann vor Ort individuell entschieden werden. Die öffentlichen Park- und Anwohnerparkgebühren sind darüber hinaus marktgerecht zu erhöhen. Es muss aber verhindert werden, dass bisher für den Öffentlichen Verkehr eingesetzte Haushaltsmittel reduziert werden. Die kommunalen Aufgabenträger für das ÖV-Angebot erhalten damit erstmalig eine korrespondierende Finanzierungsgrundlage, um dieses Angebot vor Ort konkret zu verbessern. Um die Verwendung der Mittel transparent und nachvollziehbar zu machen, fordert der VCD eine intensive Bürgerbeteiligung bei der Entwicklung des Nahverkehrs im Sinne einer besseren Fahrgastorientierung und einer stärkeren Identifikation mit dem System. Der Einführung einer solchen Abgabe sollte ein zusätzlicher Nutzen für die Bürgerinnen und Bürger gegenüber stehen.

Standards setzen

Der VCD schlägt folgende Grundstandards für den ÖPNV vor:

- „Jede Gemeinde – jede Stunde“ als Mindesterschließung in der Fläche
- Aktive Mobilitätsgarantie (d.h. ÖPNV-Betriebe organisieren bei Störungen umgehend Ersatzverkehr, wenn nötig mit Taxis, ohne dass die Fahrgäste Geld vorstrecken müssen)
- Integration aller Regionen in einen künftigen Deutschland-Takt und Deutschland-Tarif

Fahrpreise an der Schmerzgrenze

Eine weitere merkliche Erhöhung des Finanzierungsanteils durch Fahrgeldeinnahmen jenseits der Inflationsrate („Nutzerfinanzierung“) ist ohne wesentliche Qualitätsverbesserungen nicht zielkonform, außer wenn es einfach durch Steigerung der Nachfrage erreicht wird. ÖPNV-Abos („Flatrates“) und flexible „MobilitätsCards“ sollten im Rahmen der Verkehrswende finanziell gefördert werden. Tarife sollten

insgesamt einfacher und zur Vorbereitung eines Deutschland-Tarifs vereinheitlicht werden.

Wir haben bereits Gruppenpauschalen mit Solidarfinanzierung wie Semester-, Kombi- oder Jobtickets („Superflats“). Dies sollten erweitert werden, möglich sind sogar lokale „Bürgertickets“, bei denen der ÖV-Beitrag auch dazu genutzt wird, die Fahrpreise stark zu senken bis hin zu einem örtlichen Nulltarif, wobei das Fahrtenangebot entsprechend ausgebaut sein muss. Ein allgemeiner „fahrscheinloser Nahverkehr“ wird vom VCD derzeit nicht empfohlen, da dies zu wesentlichen Einnahmehausfällen führen würde, die die Finanzierung der notwendigen Verbesserung des öffentlichen Verkehrs zusätzlich erschweren würden.

Jobtickets bzw. BahnCards sollten im Reisekostenrecht voll anerkannt und Zuschüsse zu Jobtickets steuerlich freigestellt werden.

VCD Verkehrsclub Deutschland e.V. • Wallstraße 58
10179 Berlin • mail@vcd.org • www.vcd.org

Erarbeitet im VCD-Bundesarbeitskreis ÖPNV

Bei Rückfragen:

VCD-Bundesgeschäftsstelle • Gregor Kolbe • Fon
030/280351-60 • gregor.kolbe@vcd.org

Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers
© VCD e.V. 11/2014