

# DEMO Impulse

BEITRÄGE FÜR EINE INNOVATIVE KOMMUNALPOLITIK



## Verkehrswende und Mobilität in den Kommunen

- **Mobilität und Verkehrswende**  
VON MANFRED STERNBERG
- **Lebensqualität und Mobilität**  
VON MATTHIAS KNOBLOCH
- **Mobilität und Klimaschutz**  
VON JÜRGEN FENSKE
- **Für einen besseren ÖPNV auf dem Land**  
VON CONSTANTIN GROSCH UND TJARK BARTELS
- **Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 4.0**  
VON OLIVER MIETZSCH



**»WIR IN DEN KOMMUNEN«**

## **12. DEMO-KOMMUNALKONGRESS Berlin | 16.–17. November 2017**

Gemeindezentrum Schöneberg | Hauptstraße 125A | 10827 Berlin-Schöneberg

Zu folgenden Schwerpunkten werden moderierte Podiumsdiskussionen stattfinden:

### **POLITIK IN DER KOMMUNE**

- Hauptamt und Ehrenamt Hand in Hand
- Akzeptanz – wie Kommunalpolitik begeistern kann
- Wachsender Populismus – was tun vor Ort?

**Jetzt  
anmelden!**

### **KOMMUNALE STEUERUNG**

- Verwaltungsmodernisierung und eGovernment
- Kommunalfinanzen im Fokus
- Flüchtlingsmanagement in der Praxis

### **STANDORT KOMMUNE**

- Stadtwerke – die Energiewende gestalten
- Kommunale Wirtschaftsförderung
- Vernetzte Mobilität in Stadt und Land

Infos und Anmeldung unter: [www.demo-kommunalkongress.de](http://www.demo-kommunalkongress.de)



# Mobilität und Verkehrswende

Zur Einführung – Die Stärkung des ÖPNV bleibt unverzichtbar!

Autor Manfred Sternberg

**D**er im Herbst 2016 verabschiedete Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung enthält konkrete Klimaschutzziele für einzelne Bereiche. So heißt es in der begleitenden Pressemitteilung der Umweltministerin Barbara Hendricks: „Der Verkehrsbereich wird mit 40 bis 42 Prozent zum 2030er Klimaziel beitragen. Eine Reihe von Klimaschutzkonzepten soll hierfür Maßnahmen aufzeigen, etwa ein Klimaschutzkonzept Straßenverkehr. Alternative Antriebe, der ÖPNV, der Schienenverkehr und der Rad- und Fußverkehr aber auch eine Digitalisierungsstrategie werden eine wichtige Rolle spielen.“

Die Stärkung des Öffentlichen Personennahverkehrs ist unverzichtbar, um ein nachfragegerechtes und funktionsfähiges Gesamtverkehrssystem zu schaffen, welches die vorhandenen Mobilitätsbedürfnisse befriedigt und die Umweltbelastungen minimiert. Die Bewältigung der Mobilitätsanforderungen durch den Individualverkehr stößt an ihre Grenzen. Deshalb stellt der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) einen wesentlichen Bestandteil der öffentlichen Daseinsvorsorge dar, dessen Finanzierung auch durch Bund und Länder gewährleistet werden muss.

Neben diesem an den Mobilitätsbedarfen orientierten Grundziel jeder sozialdemokratischen Verkehrspolitik, das wir nicht aus den Augen verlieren dürfen, ist der Verkehrssektor auf dem Weg in eine neue Welt, die technologiegetrieben weitreichende gesellschaftliche Veränderungen mit sich bringen wird. Dabei ist die Verkehrswende vielleicht als die große Schwester der Energiewende zu betrachten, wenn wir uns allein überlegen,

welche Bedeutung die Automobilindustrie für die deutsche Gesellschaft einnimmt. Hier stehen langfristig wirkende Innovationsschübe bevor. Wir reden dann über nicht weniger als das Ende des Verbrennungsmotors, der Ausbreitung der autonom fahrenden Fahrzeuge, einer gesamtlogistischen Steuerung multimodaler Reise- und Transportketten. Aus der Perspektive des Klimaschutzes und der Energiewende zu einer Welt, in der die Energieproduktion sich auf die Erzeugung aus erneuerbaren Energiequellen konzentriert, wird die Verkehrswende durch die Möglichkeiten der Sektorkoppelung getrieben. Elektrisch betriebene Fahrzeuge sind zugleich mögliche Speicher einer volatilen von Wind und Sonne abhängigen Stromproduktion. Erneuerbar erzeugte Energie kann den Energiehunger der Fahrzeuge sättigen und schädliche Emissionen vermeiden.

Das darf uns nicht davon abhalten, die notwendigen Schritte in der heutigen Welt zu gehen, um aus der Grundbedingung eines funktionierenden Verkehrssystems stetig das Morgen zu entwickeln. Verkehrsentwicklungsplanung mit dem Ziel der Verkehrsvermeidung als Bestandteil einer integrierten Stadtentwicklungsplanung hat sich genauso wenig erübrigt wie die notwendige Stärkung des Verbundes von ÖPNV, Rad- und Fußwegen.

Matthias Knobloch wirft in seinem einführenden Artikel einen Blick auf Rahmenbedingungen und Anforderungen an eine Verkehrswende. Jürgen Fenske konkretisiert aus der Sicht eines Branchenverbandspräsidenten, welche Forderungen an die Bundespolitik gerichtet werden müssen, um dem Grundanliegen einer Stärkung von Bus

und Bahn zu genügen. Tjark Bartels und Constantin Grosch zeigen am Beispiel des Landkreises Hameln-Pyrmont auf, welche politischen Gestaltungsmöglichkeiten auf Kreisebene bestehen, um unter gegebenen Bedingungen den ÖPNV zu stärken. Schließlich geht Oliver Mietzsch in seinem Beitrag der Frage nach, wie eine weitere Finanzierungssäule der öffentlichen Verkehre aussehen könnte. Er plädiert für einen gesetzlich abgesicherten Beitrag einer Nutznießerfinanzierung für die Straßenbahnen, O-Busse und U- sowie Stadtbahnen in Städten, die aufgrund der hierdurch bereitgestellten Massentransportkapazität das Rückgrat eines nachhaltigen kommunalen Verkehrsangebotes darstellen. In Anbetracht der andauernden Finanzierungsnot im Verkehrssektor werden wir nicht umhin kommen, solche Ansätze sehr ernsthaft im politischen Raum zu diskutieren.

Wir möchten den Leserinnen und Lesern der vorliegenden Ausgabe der DEMO-Impulse Anregungen für die notwendigen politischen Diskussionen zur Zukunft der Mobilität und des Verkehrssektors geben.



**Manfred Sternberg**

Geschäftsführer der Bundes-SGK

[www.bundes-sgk.de](http://www.bundes-sgk.de)

## Impressum

**DEMO Impulse**,  
Fachorgan der Sozialdemokratischen  
Gemeinschaft für Kommunalpolitik (Bundes-SGK)  
Stresemannstraße 30, 10963 Berlin  
Postfach 61 03 22, 10925 Berlin

**Herausgeber:** Frank Baranowski,  
Vorsitzender der Bundes-SGK  
Telefon: (030) 25993 960  
Telefax: (030) 25993 970  
E-Mail: [info@bundes-sgk.de](mailto:info@bundes-sgk.de)  
Internet: [www.bundes-sgk.de](http://www.bundes-sgk.de)

Die Inhalte der Beiträge geben die Auffassung  
der Autorinnen und Autoren wieder.

**Redaktion:** Dr. Manfred Sternberg, Peter Hamon,  
**Layout:** Heidemarie Lehmann

**Verlag:** Berliner vorwärts Verlagsgesellschaft mbH,  
Stresemannstraße 30, 10963 Berlin,

Postfach 61 03 22, 10925 Berlin  
Telefon: (030) 255 94-100  
Telefax: (030) 255 94-192  
Geschäftsführer: Karin Nink, Kerstin Thomberg

**Anzeigen/Vertrieb:** Network Media GmbH,  
Gewerbehof Bülowbogen, Hof D, Eingang D1,  
Bülowstraße 66, 10783 Berlin  
Telefon: (030) 740 73 16-00  
Telefax: (030) 740 73 16-20

**Anzeigen:** Henning Witzel  
(Verkauf/Projektleitung)  
Telefon: (030) 740 73 16-36  
Gültige Anzeigen-Preisliste: Nr. 34 vom  
1. Januar 2017

**Vertrieb:** Stefanie Martin  
Telefon: (030) 740 73 16-61

Die DEMO erscheint mit sechs regulären

Ausgaben im Jahr und zusätzlich mit vier  
DEMO Sonderheften/Impulse.

**Abonnementverwaltung:**  
IPS Datenservice GmbH,  
Carl-Zeiss-Str. 5, 53340 Meckenheim  
Telefon: (02225) 70 85-366  
Telefax: (02225) 70 85-399  
E-Mail: [abo-vorwaerts@ips-d.de](mailto:abo-vorwaerts@ips-d.de)

Einzelverkaufspreis: 6 Euro

Jahresabonnement: 60 Euro (inkl. Versand und 7 % MwSt.);  
für Schüler und Studenten (Nachweis erforderlich) 40 Euro  
Jahresabonnement (Ausland): 60 Euro zzgl. Versandkosten  
Die Abonnements verlängern sich jeweils um ein Jahr,  
sofern nicht spätestens drei Monate vor Ablauf  
schriftlich gekündigt wird.

Bei Nichterscheinen der Zeitung oder Nichtlieferung  
ohne Verschulden des Verlages und im Falle höherer

Gewalt besteht kein Anspruch auf Leistung, Schadenersatz  
oder auf Minderung des Bezugspreises.

Für unverlangt eingesandte Manuskripte und Fotos wird  
keine Haftung übernommen. Nachdruck, auch auszugsweise,  
nur mit Quellenangabe. Die Zeitung und alle in  
ihr enthaltenen Beiträge und Abbildungen sind urheberrechtlich  
geschützt.

Druck: J.D. Küster Nachf. + Pressedruck GmbH  
& Co. KG, Industriestraße 20, 33689 Bielefeld,  
Telefon: (05205) 14 700  
Telefax: (05205) 14 704  
E-Mail: [kontakt@kuester-pressedruck.de](mailto:kontakt@kuester-pressedruck.de)



Zugleich Versandanschrift für  
Beilagen und Beihefter mit Zusatz  
„Warenannahme“.

# Lebensqualität und Mobilität

## Rahmenbedingungen und Forderungen an die Verkehrswende

Autor Matthias Knobloch M.A.

Die Kommunen sind derzeit mit Themen rund um Mobilität besonders konfrontiert. Der Klimaschutzplan der Bundesregierung 2050 nennt als Ziel eine Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Verkehrs von 40 bis 42 Prozent für das Jahr 2030 – bezogen auf das Referenzjahr 1990. In der Realität sind die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehr von 1990 bis 2014 allerdings nahezu konstant geblieben, während in der Energiewirtschaft, bei Gebäuden und Industrie immerhin schon 30 Prozent Reduzierung geschafft wurden.

Aus diesem Klimaschutzplan ergibt sich zwar unmittelbar keine verbindliche Vorgabe für das kommunale Handeln. Jedoch ist klar, dass derart ambitionierte Ziele nur erreichbar sind, wenn Bund, Länder und Kommunen zusammenarbeiten. Nötig ist eine klare Analyse der Handlungsoptionen auf den unterschiedlichen föderalen Ebenen. Dabei muss auch geprüft werden, ob die derzeitigen Gesetze nicht etwa die Klimaschutzziele konterkarieren. Darüber hinaus brauchen Kommunen Freiräume, um die teils guten Ideen für neue Mobilitätslösungen umzusetzen. Die über ein Jahrzehnt währende Diskussion zum Carsharing-Gesetz auf Bundesebene – und das recht komplizierte Endergebnis – zeigt beispielhaft, dass Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht in Deutschland noch längst nicht fit sind für eine nachhaltige Mobilität.

### Anforderungen an die Luftgüte

Unmittelbar betroffen sind die Kommunen derzeit von einer Entwicklung, die als „Dieselgate“ ins Licht der Öffentlichkeit gerückt ist. Dieses „plötzliche Auftreten“ der NOx-Emissionen ist aber bei genauerem Hinsehen in keiner Weise „plötzlich“. Seit langem ist bekannt, dass die Messwerte bei Kraftfahrzeugen, die nach dem Neuen Europäischen Fahrzyklus (NEFZ) erfasst werden, mit Werten im realen Fahrbetrieb wenig übereinstimmen. In der Vergangenheit wurde oft diskutiert, dass der reale Kraftstoffverbrauch in der Regel deutlich über den Herstellerangaben lag. Das ist sicherlich ein Grund für die stagnierenden CO<sub>2</sub>-Emissionen: Zwar sinkt der CO<sub>2</sub>-Wert nach Herstellerangaben von EURO-Stufe zu EURO-Stufe; doch ist diese Absenkung aus verschiedenen Gründen in der Realität

deutlich geringer. Dies soll sich mit dem neuen Testverfahren World Harmonized Light Duty Test Procedure (WLTP) ändern. Allerdings muss auch dieses realitätsnähere Verfahren mit sog. Real Drive Emissions-Tests (RDE-Tests) verbunden werden. Nur so lässt sich ermitteln, welche Treibhausgase und Luftschadstoffe ein Auto tatsächlich verursacht. Schließlich ist die Luftgüte nicht an Messverfahren, sondern an Realwerten interessiert.

### Dilemma für die Kommunen

Während der CO<sub>2</sub>-Ausstoß eines Fahrzeuges nicht durch Anwohner einklagbar ist, verhält sich dies bei NOx-Emissionen anders. Der bei EURO5-Dieselfahrzeugen geltende Grenzwert von 180 g NOx/km wird nahezu von keinem Fahrzeug im Realbetrieb erreicht. Überschreitungen des Grenzwertes von 500 Prozent sind keine Seltenheit. EURO6 bringt gar einen verschärften Grenzwert von 80 g NOx/km mit sich. Die Kommunen stecken in einem Dilemma: Sie sind für die Gesundheit der Bewohner verantwortlich und sollten die Überschreitung der Grenzwerte unbedingt vermeiden. Weil jedoch jahrzehntelang weggeschaut wurde, werden jetzt die Kommunen auf Einhaltung der Grenzwerte verklagt – obwohl sie gar nicht verantwortlich sind. Anders gesagt: Wären die Kraftfahrzeuge real so sauber, wie sie es nach den Messwerten sein müssten, hätten wir eine andere Ausgangsbasis im kommunalen Verkehr.

Eine positive Wirkung jedoch hat das „Dieselgate“: Das Thema ist jetzt auf der Agenda und die Akzeptanz für notwendige Maßnahmen steigt. Selbst die AUTOBILD, meist eher der Freude am Fahren verpflichtet, kommentiert in ihrer Ausgabe 5/17 vom 3. Februar 2017 die jüngst in Oslo aufgrund des NOx-Ausstoßes verhängten Fahrverbote durchaus wohlwollend. Zugleich zweifelt sie aber die Übertragbarkeit nach Deutschland an, da es die „gelassene, empathische und uneigennützig Haltung“ der norwegischen Autofahrer in Deutschland so nicht gäbe.

Auch bei der Reduzierung der Feinstaubbelastung wird es ohne Mentalitätswandel nicht funktionieren. Denn neben „externen“ Quellen trägt der Verkehr durch Aufwirbelungen

und Abrieb gerade an viel befahrenen Straßen erheblich zur Feinstaubbelastung bei. Da die Motortechnik hier aber weitgehend ausgereizt ist, hilft nur eins: Weniger Autoverkehr in den Städten. Die bisherige Bereitschaft, bei hohen Belastungen freiwillig auf das Auto zu verzichten, ist augenscheinlich gering. Das zeigt nicht zuletzt das Fahrverhalten beim Stuttgarter Feinstaubalarm. Bedeutet das jetzt zwangsläufig Verbote und Einschränkungen, um die Verkehrswende zu erreichen?

### Der „homo oeconomicus“ und die Verkehrswende

Der „homo oeconomicus“ verhält sich so, dass er aus seiner Handlung den für sich größtmöglichen Nutzen erzielt. Nimmt man diesen Ansatz für die Mobilität, schaut man nicht zuerst auf Verkehrsströme, sondern auf die Mobilitätsbedürfnisse der Menschen. Exemplarisch seien hier die 2014 von Rupprecht Consult erarbeiteten Guidelines für den Sustainable Urban Mobility Plan (SUMP) genannt. Diese definieren: „A Sustainable Urban Mobility Plan is a strategic plan designed to satisfy the mobility needs of people and businesses in cities and their surroundings for a better quality of life.“ Dabei sollte der Fokus nicht auf den Verkehr, sondern auf die Menschen gerichtet werden. Es geht in erster Linie um die Zugänglichkeit (Accessibility) und Lebensqualität – statt um die Flüssigkeit und Geschwindigkeit des Verkehrs.

„Sustainable Mobility“ versucht dabei zwei Dinge zu vereinen: Auf der einen Seite soll und muss die Mobilität nachhaltig gestaltet werden – nicht nur aus Gründen des Klimaschutzes und der Luftreinhaltung. Auf der anderen Seite soll auf die Mobilitätsbedürfnisse des homo oeconomicus eingegangen werden. Der aber ist nicht intrinsisch nachhaltig mobil. Vielmehr ist er so mobil, wie es für ihn die meisten Vorteile bringt. Oder kurz gesagt: Kein Autofahrer steigt freiwillig auf das Fahrrad um, wenn er darin keinen Vorteil sieht. Oder positiv gewendet: Der Autofahrer – oder die Autofahrerin – können durchaus zum Umstieg auf nachhaltigere Verkehrsmittel bewegt werden, wenn es ihnen einen zusätzlichen Nutzen bringt.

Mobilitätsorientierte Planung bedeutet dabei keinesfalls, dass nur noch einzelindividuelle Interessen im Vordergrund stehen. Natürlich bleibt es die Pflicht der öffentlichen Hand, hier den Rahmen zu setzen.

### Verkehrswende auf allen Ebenen gestalten

Anlässe für die Verkehrswende sind ebenso vorhanden wie erste Ansätze für die Umsetzung. Natürlich kommt jetzt die Frage, wie die Verkehrswende konkret funktionieren kann. Hierzu kurz:

- Verkehrswende bedeutet nicht, gleichberechtigt den Umweltverbund zu fördern und für einen sauberen Autoverkehr einzutreten. Sie

bedeutet – unter Berücksichtigung der Mobilitätsbedürfnisse – ein klares Bekenntnis zum Umweltverbund und zu weniger Autoverkehr, der zugleich sauber ist. Zeitlich müssen diese Entwicklungen parallel laufen, bei der (politischen) Gewichtung muss aber eine klare Priorisierung erfolgen. Ein Beispiel: Das Elektroauto ist unstrittig sauberer und stadtverträglicher als ein Pkw mit Verbrennungsmotor. Dennoch ist es keine stadtverträgliche Lösung, wenn nach wie vor in jedem Auto im Berufsverkehr nur eine Person sitzt und es morgens in Ballungsräumen einen schadstoffarmen Stau gibt.

- Das autonome Fahrzeug wird ohne staatliche Regularien keinen Beitrag zur nachhaltigen Mobilität leisten, sondern gefährdet diese möglicherweise sogar. Wenn ein Nutzer ein autonomes Auto kauft, das ihn schadstofffrei (weil elektromobil) zur Arbeit bringt und den Stau stress und die Parkplatzsorge abnimmt, wird dieser Nutzer diese für ihn bequemste Option nutzen. Die öffentliche Hand muss aber dafür sorgen, dass zusätzlich Optionen wie Ride- und Carsharing genutzt werden. So könnte beispielsweise die Zufahrt in Innenstädte nur für Fahrzeuge erlaubt werden, die neben der individuellen Nutzung auch für das autonome Carsharing freigegeben werden. Der Nutzen des „homo oeconomicus“ mit dem eigenen Auto in die Innenstadt zu kommen, wird dadurch erkaufte, dass das Fahrzeug anschließend auch anderen Menschen zur Verfügung steht. Solche Gedankenspiele sind noch ausbaufähig, Win-win-Situationen scheinen aber durchaus möglich.
- Nutzenüberlegungen müssen auch in der Gesetzgebung beachtet werden: Ein Beispiel ist hier die oft diskutierte „Ein-Prozent-Regel“ für Dienstfahrzeuge als Gehaltsbestandteil. Diese Regelung ist in einem Land, in dem die Autoindustrie auch erheblich zum Wohlstand beiträgt, natürlich automobilfreundlich und daher nicht zu beanstanden. Aber es muss genauer hingesehen werden: Bei allen Klimaschutzzielen gilt die Ein-Prozent-Regel undifferenziert für alle Fahrzeuge – unabhängig von ihrer Klimawirkung. Anreize für das Auto als Gehaltsbestandteil wären aber auch vorhanden, wenn stattdessen eine Ein-bis-Zwei-Prozent-Regel gelten würde, bei der der zu versteuernde Anteil mit steigendem CO<sub>2</sub>-Ausstoß steigt. Ein solcher Ansatz würde auch im Gebrauchtwagenmarkt neue Impulse setzen. Fraglich ist auch, warum die Besteuerung von ÖV-Zuschüssen der Arbeitgeber oder das Bereitstellen einer BahnCard 100 steuerlich immer noch deutlich komplizierter ist, als die Ein-Prozent-Regel. Dabei geht es nicht darum einen kompletten steuerlichen Paradigmenwechsel vorzunehmen. Aber wenn es für Nutzer und Unternehmen deutlich einfacher ist, den Pkw zu unter-

stützen als sich für den öffentlichen Verkehr zu entscheiden, kommt die Politik in Erklärungsnot, wie sie ihre Klimaziele erreichen möchte.

- Jedes Engagement der Kommunen für eine nachhaltige Mobilität ist ein Kampf gegen Windmühlen, wenn die Rahmengesetzgebung und die Steuerpolitik genau andere Entwicklungen unterstützen. Die Verkehrswende ist eine nationale Gemeinschaftsaufgabe, bei der auch geprüft werden muss, wie föderale hemmende Schranken abgebaut und Finanzflüsse neugestaltet werden können. Erste Ansätze gibt es hier bei der Finanzierung von Fahrrad(schnell)wegen. Bisher lag der Radverkehr weitestgehend in der alleinigen Zuständigkeit der Kommunen. Dabei ist die Förderung des Radverkehrs im Interesse aller und mehr als eine „Kür“ in der kommunalen Verkehrspolitik. Wenn man sich einig ist, dass die Ziele der Verkehrswende vor allem durch kommunales Handeln erreicht werden können, muss geprüft werden, ob die Kommunen diese Aufgabe neben allen anderen überhaupt erfüllen können.
- Bei dieser Prüfung geht es nicht nur um Finanzen. Weiterhin stellt sich die Frage, ob die Kommunen ausreichend (rechtliche) Instrumente zur Verfügung gestellt bekommen und ob sie neue Ideen ausprobieren können.
- In vielen Innenstädten haben die Menschen ihre persönliche Verkehrswende bereits vollzogen. Das Fahrrad ersetzt das eigene Auto und ist häufig praktischer, schneller und kostengünstiger. „It's the economy, stupid“, wie es Bill Clinton einmal formulierte, gilt auch hier. „Stupid“ bedeutet dabei, dass man schlicht und einfach davon ausgehen kann, dass Radverkehrslösungen, die den Menschen Vorteile gegenüber dem Auto bringen, auch angenommen werden. Dabei gelten auch die SUMP-Prinzipien: Fahrradpolitik sollte nicht nur für, sondern auch mit den Menschen der Stadt gestaltet werden. Eine Neuaufteilung des Straßenraums ist damit kein Paradigmenwechsel, sondern schlicht notwendig. Dabei darf nicht vergessen werden, dass es um ein nachhaltiges Stadtverkehrssystem unter Einbeziehung aller Verkehrsträger geht. Niemand möchte einen „Krieg“ gegen das Auto führen. Eine Polarisierung hilft nicht weiter.
- Genau wie Radfahrer ihren eigenen Nutzen sehen und dies gesamtgesellschaftlich im Sinne der Nachhaltigkeit „ausgenutzt“ werden kann, gilt dies im öffentlichen Verkehr. Natürlich können Autoverbote die Menschen in den Städten in den ÖPNV zwingen. Wenn diese Menschen dann aber doppelt solange zur Arbeit brauchen, hat das mit Mobilitätsbedürfnissen wenig zu tun. Der ÖV muss besser werden, besonders wenn es um Tangentialverbindungen und die Anbindung des Umlandes an die Städte geht.

Hier ist auf der einen Seite viel Detailarbeit zu leisten; auf der anderen Seite geht es um ein grundsätzliches Verständnis des ÖPNV: Wenn der ÖPNV implizit so geplant wurde, dass er 20 Prozent-Anteil des Modal-Splits bewältigen soll, kann dieselbe Struktur nicht auf einmal 40 Prozent des Modal-Splits bewältigen. Dies ist vor allem dann nicht möglich, wenn kein zusätzliches Geld für Neuinvestitionen bereitsteht.

- Digitalisierung und mobilitätsbasierte Ansätze gehen Hand in Hand. Hier sind als Beispiele öffentliche Fahrradverleihsysteme oder Carsharing-Lösungen zu nennen, die es ohne Digitalisierung und Smartphone kaum geben könnte. Das Zusammenspiel zwischen Digitalisierung und Mobilität kann erheblich zu einem nachhaltigen Verkehr beitragen. Die öffentliche Hand darf hier nicht den Anschluss verlieren. Das Engagement privater Anbieter ist wünschenswert, darf aber nicht dazu führen, dass die öffentliche Hand keine Steuerungsmöglichkeiten in der Verkehrspolitik mehr hat.

**Fazit:** Die Verkehrswende ist notwendig. Sie ist aber auch machbar, wenn aus den eher allgemeinen politischen Verlautbarungen tatsächlich Aktionen entstehen und das Thema mit aller Konsequenz angepackt wird. An den Menschen in den Städten wird es nicht liegen: Ein bisschen Norwegen und ein bisschen mehr Abstand zum (eigenen) Auto schadet sicher nicht. „Uneigennützig“ ist dabei nicht einmal eine Bedingung. Die erfolgreiche Verkehrswende kann gelingen, wenn alle einen Nutzen haben: Verkehrsnutzer, Anwohner und die Gesellschaft.



**Matthias Knobloch**

Abteilungsleiter Verkehrspolitik  
ACE Auto Club Europa e.V.  
[www.ace.de](http://www.ace.de)

# Mobilität und Klimaschutz

## Deutschland braucht eine Politik für mehr Busse und Bahnen

Autor Jürgen Fenske

Deutschland verfügt über hochwertige und leistungsstarke ÖPNV- und Schienenverkehrssysteme, die Jahr für Jahr mehr Fahrgäste gewinnen. Bund und Länder leisten mit zahlreichen Gesetzes- und Verordnungsvorhaben dabei einen wichtigen Beitrag. So sind im vergangenen Jahr mit der Erhöhung der Regionalisierungsmittel für den Schienenpersonennahverkehr oder etwa mit der geplanten Fortschreibung des GVFG-Bundesprogrammes für die Verbesserung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur wichtige Entscheidungen für die Sicherung eines leistungsstarken und zuverlässigen öffentlichen Personenverkehrs getroffen worden.

Zugleich ist dieser Trend aber zunehmend in Gefahr. Hohe Energiesteuern oder -umlagen, behördliche Auflagen, technische Vorschriften und europarechtliche Vorgaben setzen die Mobilitätsbranche stärkeren Belastungen aus. Sie bedrohen zunehmend die Qualität des Angebots, den effizienten, wirtschaftlichen Betrieb und die Perspektiven für die kommenden Jahre und Jahrzehnte. Weder die zum Teil positiven Finanzierungsentscheidungen, noch die am Markt zu erzielenden Preise können mit dieser Entwicklung langfristig Schritt halten. Das zeigt sich übrigens auch beim klimafreundlichen Schienengüterverkehr, dessen Kostensituation sich im Wettbewerb mit der Straße zunehmend verschlechtert.

### Zielgerichtete Finanzierungsoffensive nötig

In der kommenden Legislaturperiode muss der Bund deshalb gemeinsam mit den Ländern und der Mobilitätsbranche erhebliche Anstrengungen für die Zukunftssicherung des öffentlichen Verkehrs unternehmen. Denn in den weiter wachsenden Städten und Ballungsräumen können Mobilitätsbedürfnisse, Logistikanforderungen und Klimaschutzziele ausschließlich durch eine nachhaltige Entwicklung des Öffentlichen Personenverkehrs gelöst werden. Die gebotene Reduzierung von Stickoxid- und CO<sub>2</sub>-Emissionen, die politisch geforderte Umsetzung der Barrierefreiheit im öffentlichen Verkehr und der Abbau des alarmierenden Investitionsrückstaus in der Infrastruktur der vorhandenen Bahnsysteme lässt sich nur mit einer zielgerichteten Finanzierungsoffensive lösen.

Darüber hinaus sind die Anforderungen an die Verkehrsunternehmen im Ballungsraum und ebenso an die Grundversorgung mit ÖPNV im ländlichen Raum mehr denn je Aufgaben einer qualifizierten Daseinsvorsorge. Über die verkehrliche Versorgung

eines Raumes hinaus umfasst sie Klimaschutz, Lärmreduktion und Aspekte der Stadtentwicklung.

Die Politik muss somit Rahmenbedingungen für den Personen- und Güterverkehr setzen und festschreiben, welche Rolle klimafreundliche Busse und Bahnen künftig einnehmen sollen.

Dies gilt umso mehr, da neben dem Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) auch die Eisenbahn seit langem durch große Anstrengungen ihre Kosten und Emissionen reduziert. So nutzt die Branche verstärkt neue Technologien für erhöhte Produktivität und damit mehr Profitabilität. Neben vielfältigen Digitalisierungsprojekten wird eine digitale Netzarchitektur attraktive Ticketlösungen über Unternehmens- und Verbundgrenzen hinaus schaffen. Die Politik darf in der Legislaturperiode 2017-2021 insofern viele digitale Innovationen und Lösungen von der Branche erwarten. Doch dafür brauchen die Unternehmen von Bund und Ländern klare Weichenstellungen, um das Mobilitätssystem zukunftssicher weiterentwickeln zu können.

Als Branchenverband für den öffentlichen Personen- und Schienengüterverkehr werden wir uns vor der Bundestagswahl sowie bei den anschließenden Koalitionsverhandlungen dafür einsetzen, dass die nötigen Voraussetzungen für einen wachsenden, innovativen und umweltfreundlichen öffentlichen Verkehr mit Bussen und Bahnen in Deutschland geschaffen werden.

### Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV)

Im ÖPNV steht für uns als Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) vor allem das Ziel einer Verdoppelung des Modal-Split-Anteils des ÖPNV im Markt der Verkehrsträger bis zum Jahr 2030 im Mittelpunkt der verkehrspolitischen Arbeit. Dafür sind ausreichende Investitionen gleichermaßen für den Ausbau und die Erneuerung der vorhandenen Systeme von Seiten der öffentlichen Hand nötig. Dazu gehört im Übrigen auch der Erhalt des ermäßigten Umsatzsteuersatzes bei Tickets im Nahverkehr.

### Entflechtungsmittel angemessen ersetzen

Eine weitere Herausforderung sind die technischen Systeme und betrieblichen Einrichtungen des ÖPNV, die seit Jahren vor erheblichem Sanierungsbedarf stehen. Ein dramatischer Sanierungstau von inzwischen rund vier Milliarden Euro muss schrittweise und nachhaltig aufgelöst werden. Bund und Länder sind dabei gemeinsam gefordert, für die seit Jahrzehnten etablierten, aber nach politischem

Willen Ende 2019 auslaufenden Entflechtungsmittel dringend adäquate Anschlussregelungen zu schaffen und diese finanziell angemessen auszustatten. Nach dem Wegfall der Entflechtungsmittel des Bundes und nach der im Gegenzug höheren Umsatzsteuerzuweisung an die Länder sind nun die Länder am Zug, sich für eine Zweckbindung der Mittel für den ÖPNV einzusetzen. Nordrhein-Westfalen hat mit seinem novellierten ÖPNV-Gesetz bereits eine gute Regelung geschaffen. Es bleibt zu hoffen, dass sich nun die anderen Bundesländer diesem Beispiel anschließen und damit die Mittel für den ÖPNV und seine Infrastruktur sichern.

### Drittnutzerfinanzierung als zusätzliches Instrument

Ein neues, zusätzliches Finanzierungsinstrument könnte etwa auch die Drittnutzerfinanzierung werden. Darunter sind Beiträge von jenen Akteuren zu verstehen, die direkten oder indirekten Nutzen aus einem gut ausgebauten und leistungsstarken ÖPNV in den Städten und Kommunen ziehen. Dies sind zum Beispiel Immobilieneigentümer, Handel, Arbeitgeber, Geschäftsreisende, Touristen, Autofahrer oder Veranstalter. Dafür fehlt hierzulande bislang der Rechtsrahmen. Bund und Länder sollten somit die Drittnutzerfinanzierung als weiteres Instrument neben den bewährten öffentlichen Finanzierungssäulen für den ÖPNV und Fahrgeldeinnahmen etablieren.

### Erhöhung des GVFG-Bundesprogramms nötig

Im Zusammenhang mit der Zukunftssicherung der ÖPNV-Finanzierung ist aus Sicht der Verkehrsunternehmen auch die von der Verkehrsministerkonferenz im April 2016 vorgeschlagene Erhöhung des GVFG-Bundesprogramms auf 500 Millionen Euro/Jahr zwingend zu realisieren. Bedauerlicherweise werden gegenwärtig im Bund mit der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen andere Rahmenbedingungen geschaffen: Der vorliegende Gesetzentwurf der Bundesregierung sieht eine „Versteinerungsklausel“ für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz vor, die jegliche Änderungen am GVFG-Bundesprogramm vor dem 1. Januar 2025 verhindert. Das hat zur Folge, dass die festgelegte Mittelhöhe von derzeit 333 Millionen Euro/Jahr bis Ende 2024 auf heutigem Niveau eingefroren wird. Darüber hinaus wird hiermit gleichzeitig jegliche fachliche Veränderung am GVFG blockiert, was zum Beispiel die nötige Öffnung der Mittel für Erhalt und Sanierung oder etwa die horizontale Mittelaufteilung betrifft.

### Barrierefreier Um- und Ausbau

ÖPNV ist außerdem ein elementarer Bestandteil der Daseinsvorsorge. Ein zentraler Baustein dafür ist der barrierefreie Aus- und Umbau. So wurde im Jahr 2013 das Ziel einer vollständigen Barrierefreiheit im Nahverkehr bis zum 1. Januar 2022 in der Novelle des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) festgeschrieben. Dadurch ergibt sich im ÖPNV sowie für die Eisenbahn-Stationen der DB AG ein In-

vestitionsbedarf in Höhe von 20,5 Milliarden Euro in die Infrastrukturen und Fahrzeuge. Bund und Länder müssen vor dem Hintergrund auch deswegen Finanzierungsregelungen für den Umbau von Fahrzeugen, Infrastruktur sowie Kommunikations- und Informationsanlagen bedarfsgerecht erhöhen.

Zur Daseinsvorsorge zählt für die Verkehrsunternehmen auch, dass der ÖPNV in Deutschland für Fahrgäste, Mitarbeiter und die öffentliche Hand ein in allen Belangen verlässlicher und planbarer Partner ist. So darf Wettbewerb nicht zum Nachteil der Kunden oder zu Lasten der Beschäftigten stattfinden. Letztlich schadet dies den Akteuren des ÖPNV und den Fahrgästen gleichermaßen.

Das muss auch das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) zum Ausdruck bringen, das aufgrund aktueller Entwicklungen bei der Vergabe bzw. Genehmigung von Busverkehren im ÖPNV dringend einer Präzisierung bedarf: Die Vorgaben der Städte und Kreise (Aufgabenträger) für die Qualität und Quantität der Verkehrsleistungen müssen gestärkt und damit verbundene Begrifflichkeiten konkretisiert werden. Ferner muss die Möglichkeit gesetzlich festgeschrieben werden, soziale Standards für Beschäftigte vorzugeben. Es ist eine Wettbewerbsverzerrung zulasten einer kommunalen Leistungserbringung, wenn bei der Direktvergabe von Busverkehren an das kommunale Unternehmen Landestariftreugesetze beachtet werden müssen, während dies bei konkurrierenden eigenwirtschaftlichen Anträgen nicht der Fall ist. Ein ähnliches Bild zeigt sich bei der zu erbringenden Verkehrsleistung mit Linienbussen, Straßen- oder U-Bahnen: Wenn die durch den kommunalen Aufgabenträger bewusst gesetzten Qualitätsvorgaben im Genehmigungsverfahren als „unwesentlich“ qualifiziert werden, dann entsteht eine Schiefelage und das Prinzip der Daseinsvorsorge wird untergraben.

### Ergänzende Services wie Carsharing

Kooperationen zwischen ÖPNV-Anbietern und ergänzenden Services wie Carsharing, Bikesharing und privaten Mitnahmeverkehren können auch dazu beitragen, Versorgungsmöglichkeiten und die gesellschaftliche Teilhabe aller Menschen in Städten und Kommunen zu sichern. Dabei muss der ÖPNV aber das Rückgrat der multimodalen Mobilität bleiben. Unter dem Dach des lokalen Verkehrsunternehmens oder Verbundes profitieren sie im Übrigen von der etablierten und bekannten Marke für Mobilität vor Ort. Eine Liberalisierung des Marktes, die etwa einseitig Plattformökonomie-Unternehmen und kommerzielle Rideselling-Anbieter fördert, würde hingegen den Grundsatz der „gleichen Spielregeln“ und die Aspekte der Daseinsvorsorge und der Subsidiarität verletzen.

In dem Zusammenhang sind auch die Mobilitätsketten stärker in den Fokus zu nehmen, die Unternehmens- und Verbundraumgrenzen überschreiten. Zum einen eröffnet die zunehmende Digitalisierung aller Lebensbereiche neue Möglichkeiten für eine digitale Vernetzung der Verkehrsunternehmen und -verbände mit den Kunden, zum

Beispiel über eine bundesweite Ticketingplattform. Zum anderen sind zwar die Prozesse in vielen Verkehrsunternehmen und -verbänden elektronisch abgebildet und Angebote bereits heute vernetzt, jedoch erfolgt dies lediglich auf lokaler Ebene oder innerhalb des Verbundes. Somit stellt sich die Frage, wie das lokale Kernangebot des öffentlichen Personenverkehrs überregional verfügbar gemacht und Angebote anderer Mobilitätsanbieter in eine gemeinsame Angebotsplattform integriert werden können? Förderprogramme wie auch rechtliche Gegebenheiten müssen hierauf abgestimmt werden.

### Technische Innovationen im ÖPNV

Die Voraussetzung für eine solche Ticketingplattform ist die Verfügbarkeit von schnellem Internet. Der Ausbau der digitalen Infrastruktur hat daher für die Verkehrsbranche in Stadt und Land Priorität. Es müssen ausreichende Bandbreiten zur Verfügung stehen, um die Kommunikation und Vernetzung aller Akteure, Fahrzeuge und technischer Infrastrukturen lückenlos zu gewährleisten. Investitionsschwerpunkte für den Ausbau der digitalen Infrastruktur mit entsprechender Netzabdeckung müssen dabei die Strecken des öffentlichen Personenverkehrs sein. Diese Anforderungen an die Netzinvestitionen müssen politisch vorgegeben und gegebenenfalls kofinanziert werden.

Die öffentliche Förderung von neuen Technologien oder etwa Erleichterungen bei den Betriebskosten spielen ferner bei der weiteren Reduzierung der Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor eine wichtige Rolle. Für einen breiten Einsatz von batteriebetriebenen Elektrobussen, die einen wichtigen Beitrag beim Klima- und Umweltschutz leisten können, bedarf es beispielsweise neben klaren Anreizen zur Standardisierung und einer investiven Förderung auch Erleichterungen bei den Energiekosten. Hierfür ist vor allem der Strompreis entscheidend, da der sich zu 74 Prozent aus Steuern und Umlagen zusammensetzt. So könnte etwa die Senkung des Stromsteuersatzes auf den EU-Mindestsatz von 0,50 Euro/MWh dazu beitragen, die Betriebskosten zu senken, was im Übrigen bereits 25 EU-Mitgliedstaaten vollzogen haben.

Bei der Diskussion rund um den Umwelt- und Klimaschutzbeitrag der Elektromobilität darf jedoch nicht vergessen werden, dass auch ausgeifite, effiziente und hochentwickelte Dieselbusse mit EURO-VI-Norm einen maßgeblichen Beitrag zur weiteren Schadstoffentlastung leisten. So empfiehlt sich bei der eventuellen Einführung einer sog. „Blauen Plakette“, mit der Städte und Kommune Fahrverbote für Fahrzeuge mit hohem Stickoxidausstoß verhängen können, dass neben Elektrobussen auch Dieselbusse mit EURO-VI-Norm in den Ausnahmetatbestand der Umweltplaketten-Verordnung aufgenommen werden.

### Eisenbahnverkehr

Eine bessere Verzahnung von Mobilitätsangeboten spielt auch im Eisenbahnverkehr eine zentrale Rolle. Hier müssen für eine Fahrplanoptimierung durch

einen sogenannten Deutschland-Takt in der neuen Legislaturperiode viele Netz-Engpässe in den Bahnknoten und auf überlasteten Strecken beseitigt werden. Nur wenn der Verkehr störungsfrei läuft, funktioniert eine bessere Verzahnung von Nah- und Fernverkehr. Vor allem der gezielte Abbau der Engpässe braucht unbedingte Priorität bei den Investitionen in das Schienennetz.

### Senkung der Schienenmaut

Um im Wettbewerb mit den anderen Verkehrsträgern bestehen zu können, braucht der Schienen-sektor ferner verbesserte Rahmenbedingungen im Hinblick auf Nutzungsgebühren. Im Gegensatz zum Straßenverkehr wird auf der Schiene überall eine Trassengebühr (Schienenmaut) erhoben. Das trägt aktuell dazu bei, dass der Schienenverkehr von Jahr zu Jahr durch steigende Nutzungsentgelte teurer wird. Deshalb ist eine Halbierung der Trassenpreise unumgänglich.

Darüber hinaus sollte der Bund nicht nur für den Ersatz, sondern auch für den Unterhalt aller Schienenwege grundsätzlich eine größere Finanzverantwortung übernehmen und zusätzliche Haushaltsmittel bereitstellen. So entstünden im Übrigen auch Spielräume für eine spürbare Absenkung der Schienenmaut. Der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) könnte dadurch auch sein Angebot für Bürgerinnen und Bürger weiter kontinuierlich ausbauen, denn zusätzliche Verkehre können somit deutlich günstiger bestellt werden. Im Güterverkehr stiege durch eine sinkende Schienenmaut außerdem die Wettbewerbsfähigkeit der Bahnen im Vergleich zum Lkw.

### Automatisiertes Fahren

Ein weiteres aktuelles Thema, was ÖPNV und Eisenbahnverkehr gleichermaßen betrifft, ist das automatisierte Fahren: So kann die Entwicklung und der Einsatz von automatisiert und vernetzt fahrenden Schienenfahrzeugen zu dichteren Zugfolgen und damit bis zu einer 40 Prozent höheren Streckenauslastung führen. Die Politik ist gefordert, gemeinsam mit dem Sektor Schiene entsprechende Pilotprojekte zu starten. Hiermit könnten innovative digitale Konzepte gebündelt, für die Bürgerinnen und Bürger unter Realbedingungen erlebbar und zugleich international sichtbar werden. Das stärkt nicht nur den Schienenverkehr in Deutschland, sondern auch die Bahnindustrie auf den Weltmärkten. Flankiert durch die Vielfalt der digitalen Technologien können damit bereits heute neue, attraktive Dimensionen des Bahnfahrens geschaffen werden, angefangen bei der individualisierten Auskunft über nahtlose Reiseketten bis hin zu WLAN-Diensten, die aus dem Zug ein rollendes Büro machen.

### Nationales Forschungsprogramm Schiene

In Summe braucht Deutschland ein nationales Forschungsprogramm Schiene, um mit neuen Technologien ein besseres System Bahn schaffen zu können. So entsteht ein neues Niveau der Qualität, Flexibilität und (betrieblichen) Stabilität. Neue An-

triebslösungen (batterieelektrisch, Brennstoffzelle, hybride Aggregate) und neue Werkstoffe können dabei einen wichtigen Beitrag beim Klimaschutz leisten. Dies ist umso dringlicher, als dass bei den Verkehrsunternehmen eine eigenfinanzierte Forschung und Entwicklung angesichts des Wettbewerbsdrucks im Transportmarkt kaum möglich ist.

Mit einem eigenen Programm zur Produktivitätssteigerung des Schienengüterverkehrs haben wir als Branche bereits einen wichtigen Schritt in diese Richtung getan. Hiermit setzen wir uns für die Entwicklung und Modernisierung der Güterbahnen ein. Dabei verfolgen wir Projekte, deren Umsetzung zu mehr Verlagerung von Gütern auf die Schiene und zu mehr Effizienz sowie Wirtschaftlichkeit des Schienengüterverkehrs führen. Dazu zählen die durchgängige Anpassung der Leit- und Sicherungstechnik für 740-Meter-Güterzüge im gesamten Eisenbahnnetz, die Weiterentwicklung der „Einfachbahn“ mit kostengünstigen Infrastrukturen und Betriebsabläufen, die Digitalisierung des Schienengüterverkehrs und das automatisierte Fahren.

#### Flüsterbremsen statt Nachtfahrverbote

Auch mit Blick auf die nötige Lärmsanierung der Güterbahnen werden wir als Branche unsere Anstrengungen fortsetzen, zumal der Weg zum lei-

sen Schienengüterverkehr alternativlos ist. Bis 2020 werden daher alle in Deutschland verkehrenden Güterzüge mit Flüsterbremsen ausgestattet. Um unsere Zusage einhalten zu können, ist die Branche aber auch in der neuen Legislaturperiode auf eine Fortführung der laufenden und auf eine Umsetzung der angekündigten Fördervorhaben angewiesen. Ordnungsrechtliche Maßnahmen vor 2021 in Form von Geschwindigkeitsbeschränkungen oder Nachtfahrverboten für Güterbahnen sind aufgrund der umfangreichen Anstrengungen des Eisenbahnsektors hingegen nicht notwendig und gefährden den umweltfreundlichen Schienengüterverkehr gar in seiner Existenz.

#### Energiesteuern und -umlagen abbauen

Während parteiübergreifend das Ziel verfolgt wird, die Belastung durch Verkehrslärm zu reduzieren, gehen die Meinungen bei der Verteilung der Belastungen durch Energiesteuern und -umlagen zum Teil weit auseinander. So haben zahlreiche Gesetzes- und Verordnungsinitiativen über Jahre dazu geführt, dass verstärkt umwelt- und klimafreundliche Verkehrsträger mit einer enormen Kostenbelastung im Energiebereich konfrontiert sind. Berechnungen und Schätzungen des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) haben ergeben,

dass allein der öffentliche Personenverkehr sowie der Schienengüterverkehr Aufwendungen für Energiesteuern und -umlagen in Höhe von derzeit jährlich über eine Milliarde Euro zu tragen haben. Allein die EEG-Umlage belastet die elektrischen Schienenbahnen mit über 200 Millionen Euro/Jahr. Diese Aufwendungen für Energiesteuern und -umlagen müssen dringend abgebaut beziehungsweise ausgeglichen werden, um die dadurch verursachte Wettbewerbsverzerrung im Verkehrssektor zu Lasten klimafreundlicher Busse und Bahnen zu reduzieren. Nur so können die Klimaschutzziele für den Verkehrssektor realisiert und gleichzeitig der steigende Bedarf an effizienter und bezahlbarer öffentlicher Mobilität sowie Wachstum und Beschäftigung gesichert werden.



**Jürgen Fenske**

Präsident des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)  
www.vdv.de/default.aspx

Anzeige



## Hunger in Afrika – jetzt spenden!

In Afrika bedrohen Hunger und Dürre das Leben von Millionen Menschen. Zahllose Kinder sind akut unterernährt und dringend auf Hilfe angewiesen. Aktion Deutschland Hilft leistet Nothilfe – mit Nahrungsmitteln, Trinkwasser und hochkalorischer Zusatznahrung. **Helfen Sie uns Leben retten – jetzt mit Ihrer Spende!**



Spendenkonto: DE62 3702 0500 0000 1020 30, Stichwort: Hunger in Afrika

Online spenden unter: [www.Aktion-Deutschland-Hilft.de](http://www.Aktion-Deutschland-Hilft.de)





Kommunen sind Innovationstreiber: So möchte die Stadt Düsseldorf Smart City werden. Dabei werden unter anderem Nahverkehrs- und Luftreinhaltepläne erarbeitet.

# Smart Cities als Vision

## Neue Konzepte für die Städte des 21. Jahrhunderts

**Autor** Andreas Rimkus

**D**ie Urbanisierung als globaler Trend prägt unsere Zeit. So leben im 21. Jahrhundert erstmalig über 50 Prozent der Bevölkerung im urbanen Raum. Während heute 3,4 Milliarden Menschen in den Ballungszentren unserer Welt wohnen und arbeiten, geht die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) davon aus, dass es im Jahr 2050 6,4 Milliarden sein werden.

### Belastung durch Verkehr nimmt zu

Darauf muss auch die Politik reagieren, denn die Verkehrsbelastung nimmt durch wachsende Bevölkerungszahlen, Ballung und eine steigende Nachfrage nach Logistikdienstleistungen stetig zu. Schon heute verlängern sich Staus in den meisten deutschen Großstädten im Vergleich zu den Vorjahren kontinuierlich. Dies ist nicht nur ein Kapazitätsproblem, sondern vor allem eine ökologische Gefahr. Die Schadstoff-, Lärm- und CO<sub>2</sub>-Belastung wirkt sich auf die Gesundheit der Menschen und die Umwelt aus. Deshalb steht auch die SPD-Bundestagsfraktion hinter dem von Ministerin Barbara Hendricks vorgelegten Aktionsplan Klimaschutz und dem Klimaschutzplan 2050.

Wir müssen Verkehrswege und Antriebsformen neu denken. Dazu zählt vor allem die Einführung automatisierter Verkehrsleitung und -lenkung. Automatisiertes und vernetztes Fahren optimiert den Verkehr, reduziert Unfälle und ermöglicht eine Kapazitätssteigerung der Verkehrsnetze. Dies verbessert nicht nur den Verkehrsfluss, sondern bietet auch Chancen für den Umweltschutz. Zudem macht die Förderung des automatisierten Fahrens und ökologischer Verkehrstechnologien den Wirtschaftsstandort Deutschland zukunftsfest und sichert gut bezahlte Arbeitsplätze. Deshalb hat die SPD-Bundestagsfraktion sich frühzeitig mit einem Papier zur Elektromobilität positioniert und macht sich stark für eine rechtssichere Regelung zum automatisierten Fahren, die Verantwortlichkeiten klar benennt und die Technologie attraktiv für Nutzer macht.

Am Ende brauchen wir Konzepte, die die Idee einer Smart City verwirklichen. Diese müssen Wohnen, Arbeiten und Mobilität zusammendenken. Smart Cities verknüpfen Mobilitätsbedürfnisse mit umweltfreundlichen Technologien. Innovative Mobilität wird Teil der kommunalen Nachhaltigkeitsstrategie. Doch es braucht neben

neuen Antriebe und alternativen Kraftstoffen einen integrierten Mobilitätsplan.

### Kommunen als Innovationstreiber

So fungieren Kommunen als Innovationstreiber. Unter anderem hat sich die Stadt Düsseldorf auf den Weg gemacht und möchte Smart City werden. Verschiedenste Akteure arbeiten gemeinsam vor Ort an dieser Vision und entwickeln konkrete Lösungen. Ausgehend von einer Analyse der Ist-Situation werden Nahverkehrs- und Luftreinhaltepläne erarbeitet, die Maßnahmen bündeln und Ziele vorgeben. Wo in der Stadt, gibt es zu welchen Zeiten, welches Verkehrsaufkommen? Auf welchen Strecken wird die Mobilität per Auto, Bus und Bahn sowie Rad kombiniert? Welche Rolle spielen Sharing-Systeme? An welchen Stellen in der Stadt kann durch vernetzte, moderne Mobilitätsstationen der Anteil an umweltfreundlichen Verkehrsmitteln erhöht werden? Diese Fragen spielen eine Rolle, um den richtigen Verkehrsmix zu ermitteln.

Zugleich setzt die Stadt auf bessere Taktungen und eine Vorrangschaltung für Busse und Bahnen, damit der Öffentliche Personennahverkehr für noch mehr Menschen attraktiver wird. Gleichzeitig fördert der Bund den Ausbau der Elektromobilität, in dem Fahrzeugflotten Stück für Stück umgerüstet sowie mehr Ladesäulen aufgebaut werden und die kommunale Busflotte des ÖPNV eine innerstädtische Wasserstoff-Innovationslinie erhalten wird.

Umweltschutz ist eine zutiefst soziale Aufgabe, da insbesondere Menschen mit wenig Geld überdurchschnittlich oft von gesundheitsschädlichen Umweltproblemen wie Lärm und dreckiger Luft betroffen sind.

Damit wir den Weg, den wir im Bund eingeschlagen haben und den bereits auch schon viele Kommunen gehen, weiterhin erfolgreich beschreiten, brauchen wir eine gute Zusammenarbeit aller politischen Ebenen, die von dem Willen geprägt ist, über den eigenen Tellerrand hinaus zu blicken. Mit der Smart City machen wir das Zusammenleben in der Stadt gesünder und umweltfreundlicher.



**Alexander Rimkus** ist Bundestagsabgeordneter für den Düsseldorfer Süden.

### V.i.S.d.P.:

Petra Ernstberger, Parlamentarische Geschäftsführerin,  
 Platz der Republik 1, 11011 Berlin, Tel.: (030) 227-744 20,  
 petra.ernstberger@bundestag.de

# Für einen besseren ÖPNV auf dem Land

Die Verschlechterungsspirale durchbrechen – statt teurer und schlechter wird es günstiger und besser

**Autoren** Constantin Grosch, Tjark Bartels

Immer häufiger hört man im ländlichen Raum die Kritik über mangelnde Grundversorgung. Bankfilialen schließen, regionale Einzelhändler geben im Kampf gegen Discounter und Supermärkte auf, und kleine Kliniken und Arztpraxen müssen immer öfter die Segel streichen. Die damit einhergehenden Probleme können die Kommunen nicht alleine und schon gleich gar nicht vollumfänglich bewältigen.

Eine der wenigen effektiven Möglichkeiten für Kommunen ist die Verbesserung der Mobilität. Sie kann es Bürgerinnen und Bürgern ermöglichen, in Grund- und Mittelzentren einzukaufen, zum Arzt zu gehen, ein Kino zu besuchen oder ähnliches – kurz: wichtige alltägliche Bedürfnisse zu befriedigen. Kommunen haben dazu das Instrument des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) zur Hand. Doch wie soll man das nutzen?

In der Vergangenheit war das Schema klar: Die Verluste der kommunalen Verkehrsbetriebe sollten vorher definierte Grenzen nicht übersteigen. Auf dem platten Land jedoch führt allein schon der demografische Wandel zu immer weniger möglichen und tatsächlichen Fahrgästen. Für den ÖPNV ist das ein Problem. Die Betriebe sehen sich gezwungen, die Ticketpreise zu erhöhen, um Kostensteigerungen und Verluste bei den Fahrgastzahlen auszugleichen. Gleichzeitig wird die Dichte der Verbindungen ausgedünnt, um die Profitabilität zu erhöhen. Diese Maßnahmen führen summiert zu einem immer unattraktiveren ÖPNV, der in manchen Regionen nur noch von jenen genutzt wird, die wirklich keine andere Alternative haben: Schüler und Senioren. Es entsteht so ein Teufelskreis aus teureren Tickets, schlechteren Verbindungen und weniger Fahrgästen.

## Es geht um die Zukunft des ländlichen Raums!

Dabei haben vor allem bezahlbare Tarife eine Menge mit der Zukunft des ländlichen Raumes zu tun. Oft haben wir – insbesondere in der Nähe der großen Metropolen – hochattraktiven ländlichen Wohn- und Lebensraum für günstige Mieten zu bieten. Diese Attraktivität speist sich aber nicht nur aus schöner Landschaft. Nötig sind auch ein leistungsfähiges Datennetz und eine Beweglichkeit ohne eigenes Auto. Günstige Tarife und ein gut ausgebauten ÖPNV-Netz sind ausschlaggebend

dafür, ob dieser Wohnraum auch genutzt werden kann. Auch Umweltgesichtspunkte kommen zum Tragen. Die Entscheidung, auf ein eigenes Auto zu verzichten oder zumindest die Anschaffung eines Zweit- oder gar Drittwagens eben doch sein zu lassen, hängt zentral davon ab, ob man den Alltag ohne Auto halbwegs sinnvoll gestalten kann.

Was folgt daraus? Es liegt in der Gestaltungshöhe der Kommunalpolitik, ob diese Diskussion um die Zukunft des ländlichen Raumes und des ÖPNV in Moll oder Dur geführt wird. Und eines haben wir klar gelernt: Das Schlechtrede des ländlichen Raumes kommt bei den Menschen an und beeinflusst sie negativ.

## Best-practice Hameln-Pyrmont

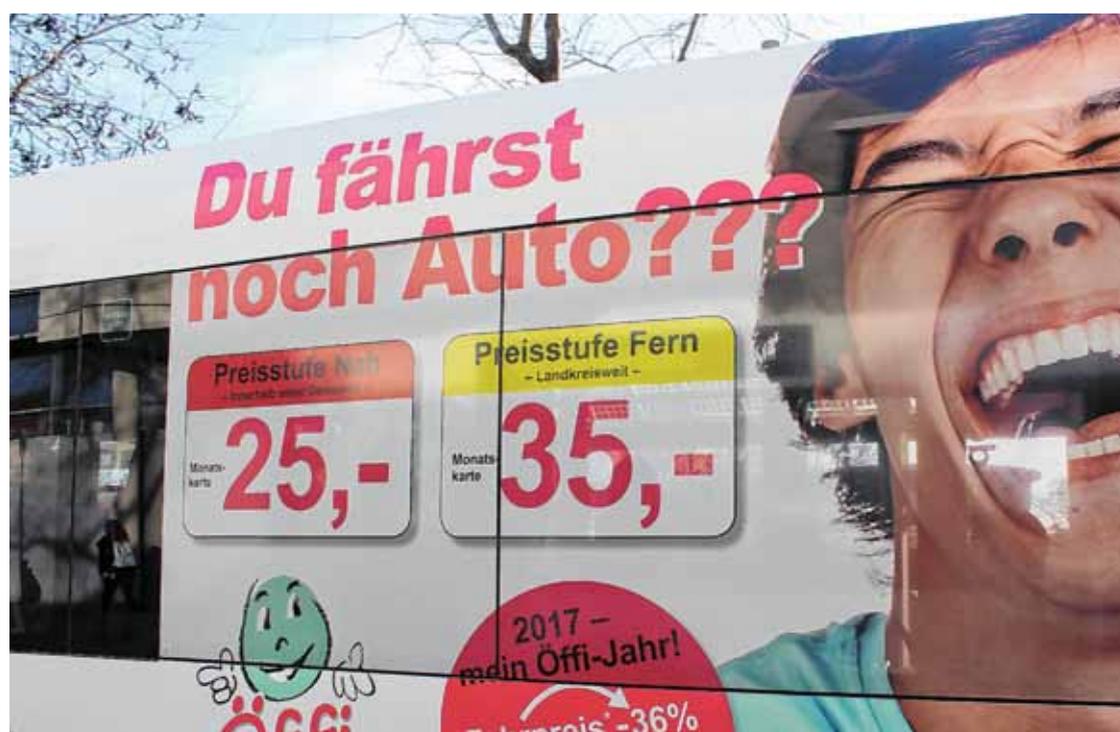
Wie viele andere Kommunen auch ist der Landkreis Hameln-Pyrmont Eigentümer eines eigenen Öffentlichen Nahverkehrsunternehmens (VHP), das bisher gemeinsam mit der Verkehrsgesellschaft der Stadt Hameln (KVG) und der Verkehrssparte der Stadtwerke Bad Pyrmont (SWO) unter der Dachmarke Öffis firmierte und gemeinsam auftrat. Für den Kunden spielte das keine Rolle, da bereits früher die Gesellschaften ein gemeinsames Tarifsystem verwendeten und auch sonst innerbe-

trieblich vieles gemeinsam erfolgte – von einem gemeinsamen Geschäftsführer bis hin zu einem gemeinsamen Betriebshof. Trotzdem konnte sich die Politik nie dazu durchringen, eine Fusion aller Betriebe durchzuführen, um weitere Synergien und eine einheitliche Steuerung zu ermöglichen. Zu groß waren die Bedenken der einzelnen Kirch-türme, man könne im Prozess Mobilitätsangebote und Steuerungsmöglichkeiten verlieren.

Im Jahr 2007 verabschiedete die Europäische Union die Verordnung 1370, die unter anderem vorschreibt, dass "ein bedeutender Teil der Personenverkehrsdienste ... durch den Betreiber selbst zu erbringen" ist (Art. 5 Abs. 2). Mit einem Mal stand das Konstrukt in Hameln-Pyrmont vor einem gewaltigen Problem. Wo die KVG einen großen Teil der Verkehrsleistungen selbst durchführte, bediente sich die Landkreisgesellschaft zu einem großen Teil verschiedener Subunternehmer. Dies führte nicht nur zu einer stark schwankenden Qualität und teils sehr schlechter Bezahlung des Fahrpersonals bei den Subunternehmern, sondern ließ nun eine Direktvergabe nicht mehr zu. Nur eine Möglichkeit schien sinnvoll: Eigene Leistungen ausbauen und durch die Fusion mit der Stadtgesellschaft die durchschnittliche Eigenerbringung wie gefordert zu erhöhen.

Doch diese Maßnahme, so schwierig und anstrengend sie politisch sein mag, behebt allein keine grundlegenden Probleme: Sinkende Fahrgastzahlen, steigende Verluste, weniger Mobilitätsangebote bei steigenden Erwartungen. Allerdings ermöglichte die Fusion dem Landkreis, welcher von einer rot-grünen Mehrheit und dem SPD-Landrat Tjark Bartels geführt wurde (und wird), eine Kehrtwende der bisherigen Politik:

Bislang war der Landkreis in vier Tarifzonen aufgeteilt und es gab eine Fülle an unterschiedlichsten Fahrkarten. Zum Jahreswechsel wurden die Tarifstufen von neun auf zwei reduziert. Das



war wichtig und richtig, denn für Gelegenheitsfahrer war es bereits eine aufwändige Angelegenheit, für eine spontane Fahrt erst einmal die Tarifstufe ausfindig zu machen. Im neuen System gibt es lediglich zwei Stufen, die übersichtlich und selbsterklärend sind: Das jeweilige Stadt- beziehungsweise Gemeindegebiet oder den gesamten Landkreis. Diese kosten jetzt 2,00 Euro bzw. 3,00 Euro und sind für 120 Minuten und für beliebig viele Fahrten innerhalb dieser Zeit nutzbar.

Monatskarten kosteten früher im Nahbereich bis zu 69,80 Euro und im Fernbereich 109,80 Euro. All das hat sich geändert. Heute gibt es auch hier nur noch zwei Tarifzonen: Je eine für die gesamte Gemeinde und eine für den ganzen Landkreis. Die Monatskarten kosten heute 25,00 Euro für den Nah- und 35,00 Euro für den Fernbereich. Der günstige Preis sorgt dafür, dass nicht nur Pendler dieses Ticket nutzen, sondern auch Gelegenheitsfahrer es immer noch als gut eingesetztes Geld empfinden können. Das Gefühl, jederzeit in jeden Bus steigen zu können, bietet im Zusammenspiel mit der hochmodernen Fahrplan-App einen enormen Komfortgewinn.

### Die Fahrpreise sanken über alle Produkte hinweg um 36 Prozent

Gleichzeitig wurden die Fahrleistungen aufgrund der erwarteten höheren Auslastung, gerade zu Spitzenzeiten, um 15 Prozent gesteigert. Durch die intelligente Überlagerung verschiedener Linien werden die Grundzentren und manche kleinere Dörfer mit dem Mittelzentrum Hameln wochentags in einem 15-Minuten-Takt angebunden. Das alles führt zu einem übersichtlichen, bezahlbaren und nutzbaren ÖPNV. Durch die Übertragbarkeit von Monatskarten können außerdem Zweitwagen gespart werden. Dass durch den einprägsamen Preis auch neue Nutzer angezogen werden, steht außer Frage. Nachdem der neue Tarif seit dem 01.01.2017 in Kraft ist, berichten die Öffi und ihre Mitarbeiter über rund 20 Prozent Neukunden. Obwohl von einer Steigerung bei den Monatskarten ausgegangen wurde, liegen derzeit die Einnahmen doppelt so hoch wie geplant. Insgesamt wurde die Zahl der abgesetzten Karten im Bereich der Monatskarten im Januar 2017 verdreifacht.

Natürlich ist das alles nicht zum Nulltarif zu bekommen. Auch wenn der Nachfrageanstieg einen Teil der durch die Tarifabsenkung entgangenen Einnahmen kompensieren kann, bleiben am Ende Einnahmeausfälle übrig, die der Land-

kreis als Gesellschafter übernehmen muss. Dabei ist zu beachten, dass dieser auf der anderen Seite auch geringere Aufwendungen im Bereich der Schülerbeförderungen zu verzeichnen hat, da auch dort die Tarifsenkung zu Kostenreduzierungen führt. Letztlich wird mit einem zusätzlichen Nettoverlust in Höhe von 3,3 Millionen Euro gerechnet.

Diese Investition in die Struktur ist messbar. Die erwarteten Effekte – positive Auswirkungen auf die Bevölkerungsentwicklung, Erhalt von Infrastrukturen und positive Auswirkungen auf die Steuerkraft der Kommune sind schwerer messbar.

Am Ende des langen Umwälzungsprozesses in Hameln-Pyrmont steht heute ein fusioniertes ÖPNV-Unternehmen in der Hand des Landkreises, welches den allergrößten Teil der Verkehre selbst erbringt. Das Personal wird nach gültigen Tarifverträgen entlohnt, günstige Fahrpreise für alle sind geboten und eine gute Taktung und Anbindung sind garantiert. Das ist aber erst der Anfang. In diesem Jahr sollen die Fahrleistungen auch in noch ländlicheren Gebieten des Landkreises ausgebaut werden und die Gesellschaft langfristig zu einem Mobilitätsdienstleister weiterentwickelt werden, der neben den heutigen Bürgerbussen und Anruf-Sammel-Taxis auch Fahrradverleih oder Carsharing-Angebote beinhalten kann. Mobilität auf dem Land kann nachhaltig und nutzbar sein – es braucht nur politischen Mut!



**Constantin Grosch**

Mitglied des Kreistages  
Pyrmont-Hameln, Vorsitzender des Aufsichtsrates der Verkehrsgesellschaft Hameln-Pyrmont (VHP)

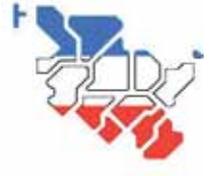
[www.oeffis.de/cms/startseite.html](http://www.oeffis.de/cms/startseite.html)



**Tjark Bartels**

Landrat des Landkreises  
Hameln-Pyrmont

## Schleswig-Holsteinischer Landkreistag



### Stellenausschreibung

Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag, Kommunalers Spitzenverband der Kreise in Schleswig-Holstein, sucht

### eine Referentin / einen Referenten

(stellvertretende Geschäftsführerin / stellvertretenden Geschäftsführer)

zum nächstmöglichen Eintrittstermin für das Referat „Wirtschaft, Finanzen und Europa“. Beabsichtigt ist, zugleich die Funktion der stellvertretenden Geschäftsführung zu übertragen.

Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag ist ein Zusammenschluss der elf schleswig-holsteinischen Kreise und als privatrechtlicher Verein (e. V.) organisiert. Er hat u. a. die Aufgabe, die gemeinsamen Interessen der Kreise, insbesondere gegenüber Landtag und Landesregierung, zu vertreten und die Kreise in allen sie berührenden Belangen zu beraten. Sitz der Geschäftsstelle ist die Landeshauptstadt Kiel.

Die Anstellung erfolgt in Abhängigkeit der laubbahnrechtlichen oder tarifrechtlichen Voraussetzungen in ein beamtenrechtsähnliches Verhältnis oder in Anlehnung an den Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst (TVöD-VKA). Die Einstufung erfolgt in Abhängigkeit der Ausbildung und Vorerfahrungen bis maximal in die Besoldungsgruppe B 2. Die Auswahl erfolgt gemäß Satzung des Landkreistages durch den Vorstand.

Gesucht wird eine tatkräftige, hochqualifizierte Persönlichkeit mit Initiative, Zielstrebigkeit und Verhandlungsgeschick. Die Bewerberin bzw. der Bewerber muss die für das Amt erforderliche Eignung, Befähigung und Sachkunde besitzen und über die notwendigen Erfahrungen auf dem Gebiet der kommunalen Selbstverwaltung verfügen. Vertiefte juristische Kenntnisse, praktische Berufs- und Führungserfahrungen in der Kommunalverwaltung, Kommunalverbänden oder in der Ministerialverwaltung sowie die Kenntnis des schleswig-holsteinischen Kommunalrechts und der schleswig-holsteinischen Kommunalstruktur sind von Vorteil.

Die Befähigung für den höheren Verwaltungsdienst wird erwartet. Die Übernahme der stellvertretenden Geschäftsführung erfordert Teamfähigkeit und (zeitliche) Flexibilität, hohes Arbeitsengagement und hohe Motivation, Verhandlungsgeschick, sicheres Auftreten in Wort und Schrift sowie die Bereitschaft zur Zusammenarbeit mit anderen Verwaltungen, Verbänden und gesellschaftlichen Akteuren. Der Landkreistag Schleswig-Holstein bietet ein modernes Arbeitsumfeld, gute Aufstiegsmöglichkeiten, ein motiviertes Team, angemessene Bezahlung und die Chance, als stellvertretende Geschäftsführerin bzw. als stellvertretender Geschäftsführer erforderliche Modernisierungsprozesse aktiv zu gestalten.

Der Schleswig-Holsteinische Landkreistag ist bestrebt, ein Gleichgewicht zwischen weiblichen und männlichen Beschäftigten zu erreichen. Er bittet deshalb geeignete Frauen, sich zu bewerben und weist daraufhin, dass Frauen bei gleichwertiger Eignung, Befähigung und fachlicher Leistung vorrangig berücksichtigt werden.

Bewerbungen mit Lichtbild, Lebenslauf, Zeugnisabschriften, Tätigkeitsnachweisen und Vorstellungen zur beamten- oder tarifrechtlichen Einstufung werden (vorzugsweise per E-Mail) bis zum **30. März 2017** an folgende Adresse erbeten:

**Schleswig-Holsteinischer Landkreistag,  
z. H. des Geschäftsführenden Vorstandsmitglieds  
Dr. Sönke E. Schulz  
Reventlouallee 6, 24105 Kiel  
(soenke.schulz@sh-landkreistag.de)**

# Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 4.0

## Die Verkehrswende in den Kommunen auf nachhaltige Finanzierungsgrundlage stellen

Autor Oliver Mietzsch

### Kein Erkenntnis, sondern ein Umsetzungsproblem

„Wir haben kein Erkenntnisproblem, sondern ein Umsetzungsproblem“ – diese vom erst kürzlich verstorbenen ehemaligen Bundespräsidenten Roman Herzog in seiner sog. Berliner Ruck-Rede getroffene Feststellung ist nach wie vor aktuell. Besonders deutlich wird dies in der Verkehrspolitik und hier insbesondere bei der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur. Niemand bezweifelt ernsthaft den immensen Bedarf an der Sanierung der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur, zu offensichtlich sind die täglich erlebbaren Schäden an Straßen, Brücken und Schienenwegen. Und dass zumindest in den Wachstumsregionen weiterhin Bedarf am Neu- bzw. Ausbau von Straßenbahnen oder U- bzw. Stadt- oder Schnellbahnen besteht, belegen die täglichen Staumeldungen in den Verkehrsnachrichten eindrucksvoll. Angesichts des Pariser Klimaschutzabkommens und vor dem Hintergrund erster Gerichtsentscheidungen mit Aussagen zum Verbot von Dieselfahrzeugen in deutschen Innenstädten aus Gründen der Luftreinhaltung wie z.B. in Düsseldorf, Hamburg oder Stuttgart verbieten sich auch alle Überlegungen, das Verkehrswachstum wie in der Vergangenheit vor allem über die Straßen abzuwickeln. Im Übrigen macht sich zumindest bei einem Teil der jüngeren Bevölkerung ein Trend weg vom Autobesitz hin zur flexiblen Nutzung der unterschiedlichen Verkehrsträger bemerkbar. Die Verkehrswende muss und wird kommen. Die Frage ist nur, wie soll sie finanziert werden.

### Notleidende kommunale Verkehrsinfrastruktur

Das Deutsche Institut für Urbanistik bezifferte in einer Untersuchung zum kommunalen Investitionsbedarf für den Zeitraum 2006 bis 2020 den auf den ÖPNV entfallenden Bedarf mit 38,4 Milliarden Euro, dies entspricht 5,5 Prozent des insgesamt mit 704,1 Millionen Euro quantifizierten kommunalen Investitionsbedarfs. Hinzu kommen Trends wie der vermehrte Zuzug in die Städte (Reurbanisierung) und erweiterte Aufgaben in der Umweltpolitik, insbesondere im Klimaschutz.

Getan hat sich trotz der Erkenntnis zu wenig.

Zwar haben sich Bund und Länder nach langem Ringen auf eine Neuverteilung der Regionalisierungsmittel zur Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs verständigt und mit dem Eisenbahnregulierungsgesetz wurde erstmals eine gesetzliche Begrenzung des Anstiegs der Trassen- und Stationskosten der DB-Infrastrukturgesellschaften geschaffen. Eine grundsätzliche Reform der Verkehrsfinanzierung war damit aber nicht verbunden.

### Auslaufmodell Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

Seit Einführung des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz – GVFG) vor über 40 Jahren verfügen die Kommunen über eine kontinuierliche und stetige Finanzierungsquelle für Maßnahmen zur Verbesserung ihrer Verkehrsinfrastruktur auf der Straße wie auf der Schiene. Das GVFG ist zwar alles andere als perfekt, so sind z.B. nur der Neu- oder Ausbau aber keine Instandhaltungsmaßnahmen förderfähig und beim Bau von Straßenbahnen müssen diese auf eigenem Gleiskörper geführt werden, was gerade in den historischen Innenstädten oftmals ein KO-Kriterium für die Förderung darstellt. Aber immerhin erhielten die Städte und Gemeinden jährlich 1,67 Milliarden Euro, so dass seit Bestehen des GVFG über 70 Milliarden Euro an Fördermitteln für die kommunale Nahverkehrsinfrastruktur bereitgestellt wurden. Damit ist nun aber wohl endgültig Schluss.

Im Rahmen der Föderalismusreform haben Bundesrat und Bundestag bereits 2006 beschlossen, das GVFG, bis dahin Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern, in die alleinige Zuständigkeit der Länder überzuführen. Für den Zeitraum vom 1. Januar 2007 bis 31.12.2019 erhalten die Länder als Ersatz für wegfallende GVFG-Beträge (GVFG-Länderprogramme) aus dem Bundeshaushalt Mittel in Höhe von jährlich 1.335,5 Millionen Euro. Bereits ab 2014 ist die verkehrliche Zweckbindung weggefallen, die Mittel können seitdem von den Ländern für investive Zwecke jeglicher Art eingesetzt werden. Mit dem Jahr 2020 soll es diese besondere Unterstützung der kommunalen Verkehrsinfra-

struktur aber definitiv nicht mehr geben. Stattdessen sollen die Länder im Rahmen des Bund-Länder-Finanzausgleichs einen höheren Anteil aus dem Mehrwertsteueraufkommen erhalten – zur freien Verfügung, was insbesondere die Finanzpolitiker jedweder Couleur erfreuen dürfte.

Hinsichtlich der Fortführung des Bundesprogramms für schienengebundene ÖPNV-Großvorhaben mit einem Investitionsvolumen von mehr als 50 Millionen Euro haben sich die Bundeskanzlerin und die Regierungschefs und Regierungschefinnen der Länder am 14. Oktober 2016 auf eine Fortführung auch nach 2019 verständigt; in dem hierzu unlängst vorgelegten Gesetzesentwurf soll es aber bis 2025 keinerlei Änderungen bei den Förderinhalten geben dürfen (vergleiche BT-Drucksache 18/11131).

Die Zeichen für eine nachhaltige Finanzierung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur stehen also weiterhin auf Rot. Daher ist es an der Zeit, dass sich die Kommunen aber auch die Länder als deren Sachwalter im Bund-Länder-Mischfinanzungsgeflecht über eigenständige und nachhaltige Finanzierungsinstrumente für die kommunale Verkehrsinfrastruktur konkrete Gedanken machen und diese dann auch umsetzen. Es führt dabei kein Weg daran vorbei, nach nicht-steuerlichen Finanzierungsquellen für die kommunale Verkehrsinfrastruktur Ausschau zu halten.

### Nutznießerverfinanzierung statt Mehrbelastung der Nutzer

Wenn über die Schließung der sich ausweitenden Finanzierungslücke beim ÖPNV und hier insbesondere dessen Infrastruktur diskutiert wird, kommt schnell eine Erhöhung der Nutzerfinanzierung ins Spiel. D.h. die Pendler oder Gelegenheitskunden von Bussen und Bahnen sollen tiefer dafür in die Tasche greifen. Nun lassen sich an der einen oder anderen Stelle durch die Optimierung von Tarifangeboten sicherlich noch Erlössteigerungen erzielen, diese dürften aber bei weitem nicht ausreichen, den gewaltigen Instandhaltungsrückstau zu finanzieren, ganz zu schweigen von dem notwendigen Neu- und Ausbau von ÖPNV-Strecken in den Wachstumsregionen. Und dass die öffentlichen Kassen dauerhaft einen größeren Finanzierungsbeitrag leisten als in der Vergangenheit, ist trotz momentan sprudelnder Geldquellen kaum zu erwarten. Andere Politikbereiche (z.B. Bildung oder Wohnungsbau) haben nämlich zum Teil noch offensichtlicheren Handlungsbedarf und der ÖPNV leidet unter dem öffentlichen Image, ein Kostgänger zu sein.

Während der nicht nur gesamtgesellschaftliche, sondern vor allem auch individuelle Nutzen beispielsweise einer guten Bildung jedem sofort ins Auge sticht, denken viele beim ÖPNV an ein Nischenprodukt für diejenigen, die sich kein eigenes Auto leisten können bzw. aus gesundheitlichen Gründen nicht mehr individuell mobil

sind. Damit gerät der ÖPNV in eine permanente Verteidigungshaltung. Dagegen hilft nur eines: der ÖPNV muss selbstbewusst die Vorteile herausstreichen, die Gesellschaft und Wirtschaft als Ganzes, aber auch jeder Einzelne davon hat.

Das ist leichter geschrieben als getan. Denn es setzt nichts weniger voraus als einen Paradigmenwechsel in der ÖPNV-Finanzierung. Bei den politisch Verantwortlichen auf Bundes-, Landes- und vor allem Kommunalebene, in den Verkehrsunternehmen und – nicht zuletzt – bei uns allen!

Entscheidungen über neue Straßenbahnlinien oder die Ertüchtigung bestehender ÖPNV-Anlagen werden häufig kontrovers geführt, wenn damit eine Behinderung des Individualverkehrs oder eine Beeinträchtigung der Anwohner während der Bauphase verbunden sind. Wer schon einmal den Bau einer neuen Haltestelle oder die Verlegung einer vorhandenen in Kommunalparlamenten diskutiert hat, kennt die Einwände: Ein neuer Bus – toll, aber bitte nicht vor meiner Haustür. Gleichzeitig werben Vermieter oder Gewerbetreibende mit einer guten Erreichbarkeit – auch mit dem ÖPNV. Aber dafür bezahlen, um Himmels willen! Andere Länder sind da weiter. In der Schweiz fährt auch der Banker mit der Tram zur Arbeit und der ÖPNV gehört selbstverständlich zur Erschließung eines Wohn- oder Gewerbegebietes dazu – und zwar vor der Baugenehmigung. In Wien und in Frankreich beteiligen sich die Arbeitgeber an der ÖPNV-Finanzierung, offenkundig ist man sich dort des Nutzens einer guten Erreichbarkeit mit Bussen und Bahnen bewusst und spart nebenbei noch die Aufwendungen für eigene Firmenparkplätze. Selbst in den USA, die nicht gerade für eine ausgeprägte Kultur des öffentlichen Verkehrs bekannt sind, finden sich immer mehr Städte, die nicht zuletzt aufgrund privater Initiative alte Straßenbahnlinien wieder reaktivieren oder neue bauen. Warum also ist dies in Deutschland anscheinend nicht möglich?

### **Nutznießerfinanzierung auf freiwilliger Basis ist gut, aber nicht ausreichend**

Nötig ist daher eine dauerhafte und ergiebige, also im Wortsinne nachhaltige Finanzierungsquelle zur finanziellen Beteiligung der Nutznießer von ÖPNV-Infrastruktur in Kommunen.

Daher bedarf es neben dem lobenswerten privaten Engagement Einzelner konsequenter gesetzlicher Maßnahmen zur Beteiligung der

privaten Nutznießer öffentlicher ÖPNV-Infrastrukturanlagen. „Bei nur einem oder sehr wenigen Nutznießern ist es einfacher, eine freiwillige Beteiligung an Investitionen zu vereinbaren. ...Eine obligatorische Abgabe eignet sich eher bei einer großen Anzahl von Nutznießern, um den Beitrag aller Parteien zu gewährleisten.“

### **Zurechenbarkeit des individuellen Nutzens**

Dass eine gute ÖPNV-Infrastruktur einen Nutzen für die Allgemeinheit darstellt, ist zwischenzeitlich Allgemeingut. Bei der Frage hingegen, welchen Nutzen der einzelne durch die bessere Erreichbarkeit mit Bussen und Bahnen hat, fehlte es bislang an belastbaren, d.h. wissenschaftlich belegbaren Zusammenhängen hinsichtlich einer guten ÖPNV-Anbindung und damit verbesserten Lagegunst von Standorten und dem daraus entstehenden individuellen, letztlich monetären Vorteil. Aus den USA, Teilen von Südamerika, Afrika und Asien sowie dem europäischen Ausland sind zwar Modelle einer Beteiligung der Nutznießer von ÖPNV-Infrastruktur an den Erschließungskosten bereits in mehr oder weniger großem Umfang bekannt. Die Begründung liegt in der Tatsache, dass eine qualitativ hochwertige ÖPNV-Erschließung nachweisbar einen positiven Effekt auf Bodenwerte und Mietpreise bewirkt. Und auch Untersuchungen aus Deutschland und England belegten mit sehr einfachen methodischen Ansätzen die Relevanz des Faktors ÖPNV-Erschließung für die Bodenwertentwicklung. Ziel des im Rahmen der Ressortforschung des Bundesverkehrsministeriums durchgeführten Forschungsprojekts „Ökonomischer Mehrwert von Immobilien durch ÖPNV-Erschließung“ war es, den ÖPNV-Effekt auf Bodenwerte empirisch zu quantifizieren. Konkret sollte der Zusammenhang zwischen Bodenwerten, Mietpreisen und ÖPNV-Erschließungsqualität für unterschiedliche Stadtgrößen und ÖPNV-Systeme (Bus, Straßenbahn, U- bzw. Stadtbahn etc.) transparent gemacht werden. Im Ergebnis dieses von 2012 bis 2015 laufenden Forschungsprojektes wurde der Anteil der ÖPNV-Angebotsqualität an der Miet- und Kaufpreisbildung einer Immobilie (Ökonomischer Mehrwert von Immobilien durch ÖPNV-Erschließung) anhand der sechs in dieser Studie untersuchten Großstädte Berlin, Erfurt, Kassel, Saarbrücken, Stuttgart und Ulm mit rund

vier Prozent beziffert. In einer anderen Studie wurde für die Freie und Hansestadt Hamburg der Wertbeitrag einer spurgebundenen Erschließung mit 4,6 Prozent angegeben; bezogen auf den Hamburger Wohnungsbestand wird der gesamte Wertbestand des spurgebundenen ÖPNV auf 2,33 Milliarden Euro geschätzt, wovon über die Grundsteuer jährlich 4,2 Millionen Euro bzw. 0,18 Prozent abgeschöpft würden. Mit diesen Studien lässt sich nun erstmals ein konkreter Zusammenhang zwischen der durch eine gute ÖPNV-Erreichbarkeit vermittelten Lagegunst und dem daraus entstehenden individuell zurechenbaren Mehrwert der Immobilie herstellen. Dieser Zusammenhang bietet auch die rechtliche Grundlage dafür, diesen Mehrwert überhaupt abschöpfen zu können.

### **ÖPNV-Infrastrukturerschließungsbeitrag**

Im kommunalen Straßenbau ist das Instrument des Erschließungsbeitrags geübte Praxis. Gemäß § 127 BauGB erheben die Gemeinden zur Deckung ihres anderweitig nicht gedeckten Aufwands für Erschließungsanlagen einen Erschließungsbeitrag (Abs. 1). § 127 Abs. 3 BauGB ermöglicht die selbstständige Erhebung von Erschließungsbeiträgen getrennt für den Grunderwerb, die Freilegung und für Teile der Erschließungsanlagen (als Kann-Vorschrift), und Abs. 4 derselben Bestimmung bestätigt ausdrücklich das Recht der Kommunen, Abgaben für Anlagen zu erheben, die nicht Erschließungsanlagen im Sinne dieses Abschnitts sind. Dies gelte insbesondere für Anlagen zur Ableitung von Abwasser sowie zur Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wärme und Wasser.

Auffällig ist hier das Fehlen des ÖPNV als Erschließungsanlage. Während also die erstmalige Herstellung bzw. die grundhafte Erneuerung einer Straße über Erschließungsbeiträge durch die direkten Anwohner sowie der spätere Straßenausbau über Anliegerbeiträge mitfinanziert werden können, ist dies beim ÖPNV offenkundig nicht der Fall. Ein Grund hierfür neben anderen ist der beim ÖPNV fehlende Gemeingebrauch. Mithin bedarf es also qualitativer Parameter der ÖPNV-Infrastrukturerschließung, um mit dem Finanzierungsinstrument des Beitrages deren Finanzierung durch die potenziellen Nutznießer sicher zu stellen.

Anzeige

„Überlassen Sie die Besetzung von Führungspositionen nicht dem Zufall...“

– Edmund Mastiaux, Inhaber



### Beiträge als vorrangiges kommunales Finanzierungsinstrument

Beiträge sind neben Gebühren das vorrangige Instrument zur Finanzierung kommunaler Aufgaben: Während Gebühren für die tatsächliche Nutzung eines öffentlichen Angebots bzw. von der öffentlichen Hand erbrachten Dienstleistung erhoben werden, stellt der Beitrag auf die Nutzungsoption ab, eine konkrete Inanspruchnahme der angebotenen Leistung ist also nicht erforderlich. Strittig ist in diesem Zusammenhang, ob der Bund mit Wirkung für die Länder, die noch keine eigenen landesgesetzlichen Regelungen zur Erhebung von Beiträgen durch die Kommunen im Rahmen ihrer kommunalen Abgabengesetze erlassen haben (Straßenausbaubeiträge), das Erschließungsbeitragsrecht weiterhin verändern kann, z.B. im Hinblick auf eine Erweiterung des Anlagenbegriffs um den öffentlichen Personennahverkehr. Eine für die möglichen Beitragschuldner noch viel wichtigere Frage ist diejenige nach der Belastungshöhe. Jeder, der schon mal zur Finanzierung eines Straßenerschließungs- oder Ausbaubeitrages veranlagt worden ist, weiß, dass die zum Teil erheblichen Investitionskosten schnell an die Grenzen der individuellen Belastungsfähigkeit gehen können. Aus Rheinland-Pfalz, aber auch anderen Bundesländern, ist daher seit Jahren der sogenannte wiederkehrende Straßenausbaubeitrag bekannt, der zwei Vorteile aufweist: der Kreis der Nutznießer der betroffenen Erschließungsanlage ist räumlich weiter gestreckt, dadurch sinkt der individuell zurechenbare Kostenanteil. Vor allem aber wird der Beitrag statt auf einmal nun wiederkehrend erhoben und neben der erstmaligen Herstellung bzw. grundständigen Sanierung kann auch der Ausbau der Straße über Beiträge der jeweiligen Nutznießer finanziert werden. Dadurch wird die Beitragslast zeitlich gestreckt und der Anwendungsbereich dieses Finanzierungsinstruments zugleich verbreitert.

### Irrweg Privatisierung der ÖPNV-Infrastruktur

Vor dem Hintergrund der geschilderten Komplexität des Themas mag mancher zu der vermeintlich einfacheren Finanzierungsalternative der Privatisierung von Verkehrsinfrastruktur neigen. Diese kann allerdings auf netzökonomische Probleme stoßen. Viele Investitionen im ÖPNV sind irreversibel. Aufgrund der Kapitalintensität von Verkehrsanlagen besteht ein hohes Markteintrittsrisiko, da jeder neue Anbieter davon ausgehen muss, dass der vorhandene Anbieter bereits große Investitionen getätigt hat, die er bei Marktaustritt im Falle ortsfester Anlagen entweder überhaupt nicht oder nur unter Inkaufnahme hoher Verluste anderweitig verwerten kann. Entsprechend aggressiv wäre der Preiskampf, um wenigstens die kurzfristigen, variablen Kosten decken zu können. Das natürliche Monopol ortsfester Verkehrsanlagen verhindert

somit nicht nur aktiven, sondern vielmehr auch potenziellen Wettbewerb. Eine neue Arbeitsteilung zwischen Staat und Privatwirtschaft ist daher zwar gefragt, doch muss die Planungshoheit und Infrastrukturverantwortung schon aus wohlfahrtsökonomischen Gründen beim Staat bleiben. In diesen Fällen stellt die Ergänzung der bisherigen Haushalts- durch eine zukünftige Nutzerfinanzierung das ökonomisch effizientere und politisch überzeugendere institutionelle Arrangement dar.

### Zusammenfassung

Ausgehend von der Feststellung, dass aus Gründen des Klimaschutzes insbesondere infolge zunehmender Stauprobleme des motorisierten Individualverkehrs in städtischen Ballungsräumen öffentliche Verkehrsmittel immer mehr an Bedeutung gewinnen, stellt sich die Frage nach deren Finanzierbarkeit. Dies gilt insbesondere für die Straßenbahnen, O-Busse und U- sowie Stadtbahnen in Städten, die aufgrund der hierdurch bereitgestellten Massentransportkapazität das Rückgrat eines nachhaltigen kommunalen Verkehrsangebotes darstellen. Aufgrund der hohen Fixkosten, die insbesondere mit der spurgebundenen Anbindung einhergehen, ist eine ausschließliche Refinanzierung durch direkte Nutzerbeiträge (Fahrgeldeinnahmen) schon aus Gründen der Daseinsvorsorge regelmäßig auszuschließen. Traditionell wird der öffentliche Personennahverkehr daher aus öffentlichen Haushalten (fiskalisch) finanziert, die sich wiederum zu einem großen Teil aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes speisen.

In zunehmendem Maße stellt sich diese rein fiskalische ÖPNV-Infrastrukturfinanzierung als problematisch dar, sowohl in Hinblick auf die Verfügbarkeit der zugrunde liegenden Finanzierungsquelle Mineralölsteuer als auch in Bezug auf deren politische Akzeptanz. Daher kommen in der jüngsten Diskussion wieder vermehrt Forderungen nach Einführung neuer Finanzierungsinstrumente auf. Neben Straßenmaut, City-Maut, Nahverkehrsabgaben etc. gibt es Überlegungen, die Nutznießer von ÖPNV-Investitionen und der daraus resultierenden Nahverkehrserschließung an der Finanzierung der Maßnahmen zu beteiligen. Schließlich stiftet der ÖPNV einen Nutzen für die durch ihn erschlossenen Standorte (Grundstücke und Immobilien) und erhöht damit deren Wert. Es besteht somit sowohl ein einzelwirtschaftliches als auch ein gesamtgesellschaftliches Interesse am Erhalt und erforderlichenfalls auch Ausbau der ÖPNV-Infrastruktur als Voraussetzung für die Nutzung der umweltfreundlichen Verkehrsmittel Bus und Bahn.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, wie zusätzliche, finanzwissenschaftlich als nicht-steuerlich klassifizierte Finanzierungsbeiträge insbesondere für die schienengebundene ÖPNV-Infrastruktur in städtischen Ballungsräumen generiert werden können. Allerdings reicht

dabei – im Unterschied z.B. zur Finanzierung der leitungsgebundenen Versorgungs- und Entsorgungsinfrastruktur mit ihrem Anschluss- und Benutzungszwang oder der kommunalen Straßeninfrastruktur – das bloße Vorhandensein eines Netzanschlusses als Anknüpfungspunkt für eine finanzielle Beteiligung der Anlieger nicht aus, da schon aus Sicherheitsgründen eine individuelle Nutzung nicht möglich ist. Vielmehr bedarf es einer konkreten verkehrlichen und betrieblichen Erschließungsqualität (Entfernung zum nächsten Zugangspunkt, Taktfrequenz und Servicequalität des ÖPNV-Betriebs), um z.B. anrainende Eigentümer von Privat- oder Gewerbeimmobilien zur Finanzierung heranzuziehen; nur so dürfte auch die verfassungsrechtlich gebotene Rechtfertigung der möglichen finanziellen Beteiligung der Nutznießer von spurgebundener ÖSPV-Infrastruktur in Städten an den Investitionskosten gegeben sein.



**Oliver Mietzsch**

Geschäftsführer bei Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig  
www.zvnl.de



**DAS DEBATTENPORTAL DER SOZIALDEMOKRATIE**

**vorwärts.de**



**DEBATTIEREN**

Wir treiben wichtige politische und gesellschaftliche Debatten voran.

**VERNETZEN**

Wir verbinden Menschen und Organisationen, die der Sozialdemokratie nahestehen.

**POSITIONIEREN**

Wir zeigen Haltung und beziehen klar Stellung zu aktuellen Themen.

**BESUCHEN SIE UNS UND DISKUTIEREN SIE MIT!**



# ADMIRAL SPIELHALLE

## TÜV Rheinland – zertifizierte Qualität!

Die mehr als 430 staatlich konzessionierten ADMIRAL Spielhallen werden freiwillig nach dem TÜV Rheinland-Standard „Regelmäßig geprüfte Spielstätte“ zertifiziert. Sie obliegen daher einer jährlichen Auditierung durch TÜV Rheinland. Die Audits umfassen die Inhalte: Einhaltung gesetzlicher Bestimmungen, Spielerschutz, Jugendschutz, Etablierung eines Sozialkonzepts zur Suchtprävention.

ADMIRAL Spielhalle ist Partner der Gesellschaft für Spielerschutz und Prävention (GSP) und setzt durch den Einsatz von Präventionsberatern bundesweit einen aktiven Spielerschutz auf höchstem Niveau um.

### ADMIRAL – Die sichere Wahl



Hier finden Sie weitere Informationen:



www.loewen-gruppe.de