

# Impulse

JUNI 2023

## Das Finanzierungsschachbrett für den Verkehr: Gedanken zu einer Angebots- und Investitionsoffensive

### AG Verkehr und Mobilität im Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung

- **Wo wir stehen:** Das Deutschland-Ticket ist erfolgreich eingeführt; der Konsens zu Infrastrukturinvestitionen in Bahn und Schiene steht; der Absatz von Elektroautos steigt.
- **Jetzt ist es an der Zeit, neue Wege für die Finanzierung nachhaltigen Verkehrs im System zu erschließen und Prioritäten zu setzen.**
- **Wir schlagen angesichts von Mittelknappheit und Umsetzungsdefiziten im föderalen Aufbau ein „Finanzierungsschachbrett“ vor.**
- **Ziel ist die Erschließung von zusätzlichen konsumtiven 15-20 Mrd. Euro ab 2030 für die Erreichung der Klimaziele und eine wirksame Umsetzungsorganisation.**

### 1. Aktueller Stand und zunehmende Mobilitätsbedürfnisse

Die Verkehrsinfrastruktur von Straße und Schiene<sup>1</sup> leidet unter Substanzverlust, weist Engpässe und *Missing Links* auf (im rein nationalen aber auch im EU-Binnenmarkt-Kontext).

<sup>1</sup> In diesem Papier thematisieren wir nur die Straßen- und Schienenverkehrswege als diejenigen Verkehrsträger, deren Optimierung den höchsten Beitrag zur Verkehrswende leisten kann. Der Inlandsflug- und Binnenschiffverkehrsverkehr bleibt ausgeklammert. Die dort erforderlichen Investitionen/Förderprogramme in alternative Antriebe und Wasserstraßen bleiben hier unberücksichtigt. In 2020 wurde z. B. ein 2,5 Mrd.-Euro-Paket als Konjunkturprogramm zum Ausbau und zur Erneuerung von Wasserwegen aufgelegt.

Häufig fehlt eine intermodale Verknüpfung der Netze. Zusätzliche Herausforderungen ergeben sich aus einem für die Verkehrswende nicht ausreichenden Angebot sowie höheren Betriebskosten aufgrund des Übergangs zu nachhaltigen Antrieben und automatischen Bedienformen. Die Klimaziele im Verkehrssektor werden bei Weitem verfehlt. Schon diese Qualifizierung macht deutlich, dass es um unsere „Lebensadern“ bei gleichzeitig zunehmenden Mobilitätsbedürfnissen schlecht bestellt ist. Welche Konsequenzen es hat, wenn nichts passiert? Es entstehen höhere volkswirtschaftliche Kosten für den Wirtschaftsstandort Deutschland durch ein unzuverlässiges Verkehrssystem gerade für Güterverkehre auf Straße und Schiene. Hinzu kommt die Beeinträchtigung

der privaten Mobilität durch Staus, unpünktlichen öffentlichen Verkehr und weiterhin hohe Emissionen mit dem Risiko der Verstärkung des menschengemachten Klimawandels.

Von besonderer Bedeutung ist, dass der derzeitige finanzpolitische Rahmen die zusätzlichen Anforderungen an eine innovative und leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur nicht berücksichtigt. Dabei geht es um die Stichworte Digitalisierung, Verkehrswende und Klimawandel, die bislang zu wenig Eingang gefunden haben in die aktuelle Finanzierungssystematik. Auch erfolgt keine gesamtheitliche Steuerung, sondern es gibt eine Vielzahl von überwiegend unkoordinierten Einzelinitiativen auf unterschiedlichen Ebenen.

Das sind Anlässe genug, um auch in geopolitisch schwierigen Zeiten neu über eine Verkehrsinfrastrukturfinanzierung nachzudenken, die zugleich wettbewerbs- und sozialorientiert sein muss. Dies gilt umso mehr, als schrumpfende Einnahmen des Staates aus fossilen Energie- und Kfz-Steuern eine Diskussion über alternative Finanzierungsquellen erforderlich machen. Hierzu wollen wir einen Beitrag mit unserem „Finanzierungsschachbrett“<sup>2</sup> leisten – es geht um die Entwicklung kluger Züge nach der Devise „nicht kleckern, sondern klotzen“, um ein „Schachmatt“ bei der Verkehrswende zu verhindern.

## 2. Grundsätze

Zu Beginn der Ampel-Koalition lag der Fokus auf der Abfederung der Auswirkungen der Corona-Pandemie und der Sonderlasten als Folge des Ukraine-Kriegs.<sup>3</sup> Nun wird es darum gehen müssen, die Verkehrsfinanzierung auf eine Grundlage zu stellen, die den selbst gesteckten Ansprüchen im Rahmen des geänderten Bundesklimaschutzgesetzes mit den Etappenzielen 2030, 2040 und 2045 gerecht wird. Auch wenn die CO<sub>2</sub>-Ziele des Verkehrssektors nicht mehr isoliert erreicht werden müssen, können die Gesamtziele nur durch mehr öffentlichen Verkehr und die Dekarbonisierung des motorisierten Individualverkehrs und Güterverkehrs bei insgesamt deutlich steigender Verkehrs- und Logistknachfrage erreicht werden. In diese Richtung geht auch die Ankündigung der

2 Die Begrifflichkeit des „Finanzierungsschachbretts“ lehnt sich an den Strukturierungsrahmen der Unternehmensberatung Kearney zu anderen Themen an („Einkaufsschachbrett“, „Nachhaltigkeitsschachbrett“).

3 vgl. auch „Sommerhit Neun-Euro-Ticket“, Impulspapier der AG Verkehr und Mobilität des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung, September 2022.

Bundesregierung, auf Basis aktualisierter Kriterien einen neuen Bundesverkehrswege- und -mobilitätsplan 2040 auf den Weg zu bringen.

Folgende Grundsätze sind zu beachten:

- ▷ **Verkehr finanziert Verkehr:** Da Zusatzinvestitionen in zweistelliger Milliardenhöhe organisiert werden müssen, die in Konkurrenz mit vielen anderen prioritären Leistungen des Staates stehen (Energie, Soziales, Verteidigung etc.), benötigen wir intelligente Lösungen für eine weitgehende Eigenfinanzierung des Verkehrssystems. Dazu gehören auch eine Gegenfinanzierung über den Abbau von Steuerbegünstigungen, die Konsolidierung der verschiedenen Fördermöglichkeiten des Bundes für den ÖPNV und die Verschlinkung der Aufgabenträger- und Verbundorganisationen.
- ▷ **Proaktive Rolle des Staates:** Eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur ist ein entscheidender Standortfaktor für eine moderne Volkswirtschaft und zugleich Teil der Daseinsvorsorge. Deshalb bedarf es einer aktiven Rolle des Staates im Hinblick auf Verfügbarkeit, Leistungsfähigkeit und Finanzierung der Infrastruktur.
- ▷ **Digitale Infrastruktur ausbauen:** Erst durch leistungsfähige Netze werden digitale Prozesse/Produkte/Geschäftsmodelle möglich. Das betrifft den einfachen Zugang zu alternativen Mobilitätsangeboten, das Parkraummanagement, aber auch die bessere Auslastung der Schieneninfrastruktur und autonomes Fahren.
- ▷ **Klimaschutzziele einhalten:** Die Klimaschutzziele für den Verkehr können nur erreicht werden, wenn der Ausbau der Schieneninfrastruktur prioritär erfolgt. Im Pro-Kopf-Vergleich der Investitionen in die Schieneninfrastruktur für das Jahr 2021 liegt Deutschland mit 124 Euro pro Einwohner auf den hinteren Plätzen.<sup>4</sup> Auch bei der Elektrifizierung des Schienennetzes in Deutschland fehlt es an Dynamik.<sup>5</sup> Die tatsächlich erreichten Kilometer pro Jahr betragen nur ca. ein Drittel der Zielmarke von 500 km pro Jahr.
- ▷ **Soziale Akzeptanz herstellen:** Die Verkehrswende wird nur gelingen, wenn es einen breit angelegten gesellschaftlichen Dialog gibt und die erforderlichen Maßnahmen sozialverträglich gestaltet werden.

4 Allianz pro Schiene, Deutschland bei Schieneninvestitionen weiter abgehängt, Pressemitteilung vom 7. Juli 2022.

5 ebd., Kaum Fortschritte bei der Elektrifizierung des Schienennetzes, Pressemitteilung vom 30. September 2022.

- ▷ **Personalressourcen stärken:** Eine Angebots- und Investitionsoffensive braucht ausreichend Personal, das qualifiziert ist und angemessen bezahlt wird. Ansonsten können die Verkehrsdienstleistungen nicht erbracht werden.
- ▷ **Good Governance sicherstellen:** Um den Abfluss der Mittel effizienter als bisher zu gestalten, bedarf es – neben der Verfahrensbeschleunigung – der Bereitstellung von zusätzlichen Planungs- und Managementkapazitäten.

### 3. Die Ausgangslage im Detail

#### ► Öffentlicher Verkehr

Der **Bund** finanziert heute vielfältige Förderprogramme für z.B. Innovationen, Fahrzeugbeschaffung und Trassenpreise sowie vor allem im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes (RegG) den Schienenpersonennahverkehr (SPNV). Mit den Corona-Rettungsschirmen und dem 9-Euro-Ticket ist der Bund in die direkte Förderung des ÖPNV insgesamt eingestiegen. Außerdem finanziert er über die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung mit der Deutschen Bahn die Schieneninfrastruktur.

Die **Länder** reichen die RegMittel über die Verkehrsverbünde/Aufgabenträger weiter an die Verkehrsunternehmen. Eigene Haushaltsmittel werden nur sehr selten zusätzlich aufgewendet. Wesentliche Instrumente der Steuerung sind im SPNV die Verkehrsverträge und deren Ausgestaltung (Brutto- oder Netto- bzw. Mischverträge), die inzwischen ausnahmslos zu Gunsten der Steuerzahler im Wettbewerb vergeben werden.

Bislang konnte die **kommunale Ebene** die Ausgaben für den ÖPNV aus dem steuerlichen Querverbund und anderen Einnahmen ausgleichen. Wegen sinkender Fahrgeldeinnahmen und gleichzeitig steigender Kosten ist dies immer weniger möglich. So müssen zukünftig zunehmend eigene Haushaltsmittel aufgebracht werden.

Die **Verbünde** finanzieren sich aus Beiträgen der Bundesländer, der Kommunalhaushalte und der Verkehrsunternehmen. Ein wesentliches Instrument für sie ist die Preisgestaltung der Tickets (Tarifbildung). Seit Jahren ist eine nicht auskömmliche Preispolitik festzustellen, u.a. durch die Einführung zahlreicher „politischer“ Ticketarten.

Bislang stellen Fahrgelder (und deren Substitute) etwa 37,5 Prozent der Einnahmen der **Verkehrsunternehmen** in Höhe von insgesamt ca. 25 Mrd. Euro dar. Dies galt jedenfalls vor

den Corona-Rettungsschirmen und der Finanzierung des 9-Euro-Tickets. Die Schere zwischen Einnahmen aus Verkehrsleistungen und Ausgaben für Verkehrsleistungen ist so immer größer geworden. Die Einführung eines dauerhaften Deutschland-Tickets vergrößert diesen Abstand zusätzlich. Hinzu kommen erschwerte Rahmenbedingungen durch eine sinkende Querverbundfinanzierung in Stadtwerken.

Die hohe Inflation, insb. im Bereich von Energie- und Personalkosten, und die Folgen der Corona-Pandemie führen in Verbindung mit der politisch gewollten Absenkung der Tarifergiebigkeit kurzfristig zu einem erhöhten Finanzierungsbedarf (ca. 7 Mrd. Euro p. a.); er ist durch die aktuellen Beschlüsse der Verkehrsministerkonferenzen im zweiten Halbjahr 2022<sup>6</sup> weitgehend ausgeglichen worden, um das Risiko eines Ausfalls von Verkehren zu reduzieren.

#### ► Motorisierter Individual- und Straßen-Güterverkehr

Trotz einer Stärkung der öffentlichen Mobilität durch die Verkehrswende wird auch in Zukunft der motorisierte Individualverkehr den höchsten Anteil am Modal Split in Deutschland behalten. Dies bedeutet, dass erhebliche weitere Anstrengungen in die Elektrifizierung der Verkehre unternommen werden müssen. Die jährlichen Kosten für Bau und Instandhaltung aller Straßen, Brücken, Infrastruktur in Deutschland werden üblicherweise auf ca. 21 Mrd. Euro geschätzt (capex), hinzu kommen ca. 6 Mrd. Euro p.a. opex (operating expenditures) für Verkehrspolizei, Ausschilderung, Ampeln, etc., insgesamt also 27 Mrd. Euro p. a.<sup>7</sup>. In die Förderung von Ladeinfrastrukturen flossen bis 2020 rund 1,2 Mrd. Euro; die Automobilindustrie sowie viele andere private Akteure planen milliardenschwere Investitionen in die Elektromobilität (einschl. Ladeinfrastrukturen).

Zur Finanzierung der öffentlichen Investitionen werden Energiesteuern, Kfz- und andere Steuern erhoben sowie Einnahmen aus der Maut und dem Zertifikatehandel auf Basis eines jährlich steigenden CO<sub>2</sub>-Preises (für 2023 zur Entlastung ausgesetzt) generiert.

6 [https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/22-11-29-sonder-vmk-telefonkonferenz/22-11-29-beschluss.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/22-11-29-sonder-vmk-telefonkonferenz/22-11-29-beschluss.pdf?__blob=publicationFile&v=2).

7 Siehe Studien der TU Delft für die Europäische Kommission, „Overview of transport infrastructure and costs“, Publications Office of the European Union, 2019; <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/7ab899d1-a45e-11e9-9d01-01aa75ed71a1>.

Wie der Schienenverkehr wird der motorisierte Personen- und Güterverkehr zunehmend elektrifiziert. Hierzu sind Entscheidungen getroffen worden, die in die richtige Richtung weisen:

- ▷ Ziel, mindestens 15 Mio. reinelektrische Pkw bis 2030 zu ermöglichen, in Kombination mit dem wichtigen Impuls der EU, dass ab 2035 keine Verbrenner mehr verkauft werden sollen, die mit Benzin oder Diesel fahren,
- ▷ Verabschiedung eines Masterplans Ladeinfrastruktur II, in dem der Ausbau der Ladeinfrastruktur forcierter angegangen werden soll,
- ▷ Erweiterung der an die aktuellen Kosten angepassten Maut auf Lkw ab 3,5 Tonnen sowie Berücksichtigung einer Emissionskomponente,
- ▷ verkehrsträgerübergreifender Einsatz der Lkw-Maut entsprechend dem Prinzip „Verkehr finanziert Verkehr“, so wie in der Schweiz und in Österreich.

Bis 2030 wird ein starker Einnahmeausfall durch den Rückgang von fossilen Brennstoffen und effizientere Antriebstechnologien erwartet (Rückgang bei der Mineralölsteuer, die sich derzeit auf 42 Mrd. Euro beläuft, um ca. 50 % bis 2040 und nur teilweise Kompensation durch noch anfängliche CO<sub>2</sub>-Abgaben und Stromsteuern). Darüber hinaus sind weitere Investitionen in die Elektrifizierung und telekommunikationstechnische Ausleuchtung des Straßenraums zur Förderung des autonomen Fahrens erforderlich.

In den Bereich der Radverkehrsinfrastruktur fließen im Jahr 2023 561 Mio. Euro. Gleichwohl bleibt dieser Betrag um die Hälfte hinter den von den Landesverkehrsminister\_innen geforderten Mitteln (damit Deutschland zu einem Fahrradland wie etwa den Niederlanden weiterentwickelt werden könnte) zurück.

### ► Ziel

Der Koalitionsvertrag hat sich zum Ziel gesetzt, Entscheidungen zur Erreichung der Klimaschutzziele für 2030, 2040 und 2045 im Sinne einer Dekarbonisierung des Verkehrsbereichs zu treffen und die praktische Umsetzung deutlich zu beschleunigen.

Konkret geht es darum, dass der öffentliche Verkehr gestärkt wird, für den heute konsumtiv 15 Mrd. Euro jährlich aus öffentlichen Mitteln ausgegeben werden, um so die ambitionierten Ziele zu erreichen. Nach den vorgenannten Erwägungen besteht neben den beschlossenen Maßnahmen ein konsumtiver Finanzierungsbedarf von rund 10 Mrd. Euro p.a. zusätzlich ab 2030 für öffentlichen Verkehr und weiteren

7 Mrd. Euro mit steigender Tendenz für den MIV und Straßengüterverkehr<sup>8/9</sup>. Dies ist fast so hoch wie die Hälfte des aktuellen Etats des Bundesministeriums für Digitalisierung und Verkehr. Hinzu kommen noch die notwendigen Investitionen ins Schienennetz der Deutschen Bahn AG. Angestrebt werden ca. 90 Mrd. Investitionen ins Schienennetz der Deutschen Bahn AG bis 2030 für Generalsanierung und Digitalisierung (45 Mrd. Euro davon bis 2027 politisch bestätigt), um so die ambitionierten Ziele zu erreichen. Diese wäre eine Fortschreibung des aktuellen Investitions- und Instandhaltungsvolumens von 12 Mrd. Euro p.a. (davon 5 Mrd. Euro Instandhaltung).

Die vorstehenden Erwägungen sind nicht neu, sondern aus verschiedenen Quellen und Gutachten zusammengetragen. Es liegt auf der Hand, dass der Verkehrssektor in Deutschland seit langem kein Erkenntnisproblem hat, sondern ein Umsetzungsproblem. Nötig sind Entscheidungen für zusätzliche Finanzmittel in Gestalt teils unpopulärer Maßnahmen.

Dabei ist der Blick zunächst auf das bis 2030 Umsetzbare zu richten. Handlungsleitend bei der Beurteilung der Finanzierungsinstrumente sollten sein:

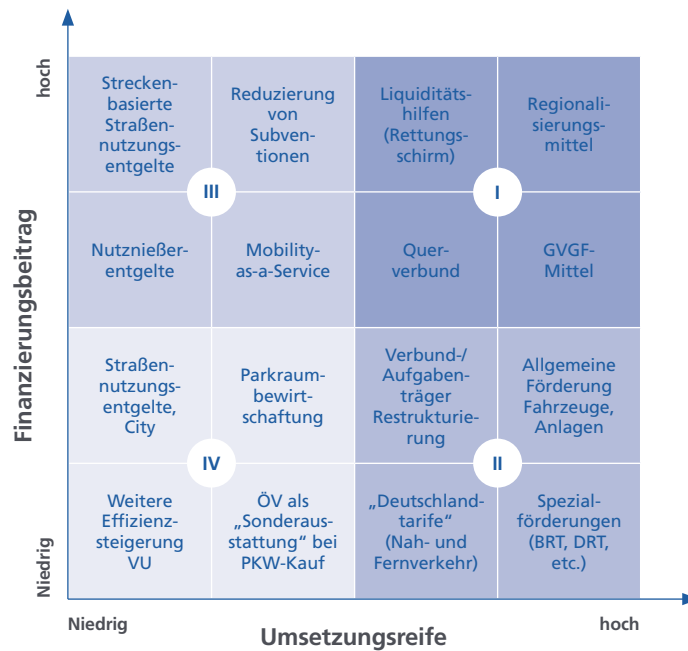
- ▷ Einsparung der Emissionen im Verkehr: Reduktion auf 85 Mio. t CO<sub>2</sub> p.a. in 2030,
- ▷ Verkehrsleistung im Schienenpersonenfernverkehr auf 250 Mio. Fahrgäste pro Jahr verdoppeln,

8 Gemäß der Studie von Roland Berger im Bereich der VDV-Unternehmen „Verkehrswende gestalten – Leistungsstark & nachhaltig. Gutachten über die Finanzierung und Leistungskosten der öffentlichen Mobilität, VDV/Roland Berger, Juni 2021“ sind signifikante Angebotssteigerungen (mehr und größere Fahrzeuge, umweltfreundliche Antriebe) in Höhe von weiteren 11 Mrd. Euro bis 2030 erforderlich, da allein der Umstieg von fossilen auf elektrische Antriebe beim Pkw nicht ausreichend sein wird, um die Absenkung der Emissionen des Personenverkehrs von 130 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente in 1990 – die aktuell nur um 5% zurückgegangen sind – auf 60 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente p.a. in 2030 zu realisieren (= verschärfte EU-Klimaziele). Diese Angebotssteigerungen ergeben sich aus der Einführung des Deutschlandtakts, weiterer Elektrifizierung des Streckennetzes, der Ausweitung und Digitalisierung des Betriebs einschl. Bedarfsverkehren sowie der Umstellung auf emissionsfreie Antriebssysteme. Tatsächlich dürfte der Finanzierungsbedarf noch viel höher sein, da die vorgenannte Studie aus 2021 die inflationsbedingten Mehrkosten nicht berücksichtigt hat und derzeit eher Abbestellungen von Verkehren drohen. In diese Richtung gehend stellte die Verkehrsministerkonferenz Ende 2022 mit Sorge fest, dass „die im Projektionsbericht 2021 der Bundesregierung für den Verkehrssektor auf Basis der bis zum 31. August 2020 beschlossenen Maßnahmen eine Zielverfehlung der verbindlichen Emissionsvorgabe nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) von 271 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalente kumuliert für die Jahre 2022 bis 2030 prognostiziert wird“. Die im Sofortprogramm der Koalition vereinbarten Maßnahmen werden nur zu einer Einsparung von 14 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äquivalenten führen.

9 Vgl. Bundesministerium für Digitales und Verkehr (Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats: Kompensation zukünftiger Einnahmeausfälle des Staates aufgrund der Antriebswende im Straßenverkehr), Juli 2022.

Abbildung 1

## Finanzierungschachbrett für den Verkehr



Quelle: eigene Darstellung

- ▷ Verkehrsleistung im Regional- und Stadtverkehr um 25% steigern,
- ▷ Steigerung des Modal Splits des Schienengüterverkehrs auf 25 %.

## 4. Portfolio zusätzlicher Maßnahmen (Finanzierungsschachbrett Verkehr)

Es kommen vier strategische Stoßrichtungen in Frage, die sich unterscheiden hinsichtlich der Höhe des Finanzierungsbeitrags und welche Umsetzungshürden vermutet werden, da im Einzelfall neue Regulierungen und Institutionen geschaffen werden müssen:

### Strategische Stoßrichtungen Verkehrsfinanzierung

- I. Etablierte Basisfinanzierungen (Aufstockung)
- II. Etablierte Ergänzungsfinanzierungen (Aufstockung)
- III. Bundesweite Finanzbooster (neu)
- IV. Abgegrenzte Erschließung von Finanzierungsquellen (neu)

Entlang dieser vier Stoßrichtungen ist nachstehend das Finanzierungschachbrett für den Verkehr dargestellt, in dem viele der in den letzten Jahren entwickelten Instrumente eingeordnet wurden, die sich nach Mittelaufkommen und Umsetzbarkeit unterscheiden:

Im rechten Teil des Schachbretts<sup>10</sup> befinden sich **bereits vorhandene Finanzierungsinstrumente**, bei denen die Mittel weiter aufgestockt werden sollten. Hierzu sind Ergänzungen bestehender Regulierungen nötig, u. a.:

- ▷ Regionalisierungsmittel erhöhen für den SPNV und – unter Länderkontrolle – auch für den übrigen ÖPNV verwenden,
- ▷ GVFG-Finanzierung verstetigen/erhöhen (Gemeindeverkehrsfinanzierung),
- ▷ Fahrgeldeinnahmen – allerdings mit stark vereinfachter, durchgängiger Tarifstruktur („Deutschlandtarif“),
- ▷ Länderinitiative „SPNV-Verkehrsvertrag der Zukunft“ mit dem Ziel Wettbewerb zu erhalten bei Fokus auf Qualität, Personal (Index Personalkosten),
- ▷ diskriminierungsfreie Förderung von neuen Antriebstechnologien (technologieoffen), von Fahrzeugen und Anlagen,
- ▷ intermodale Mobility-as-a-Service-Konzepte (App-basierte Lösungen),
- ▷ meist autonom fahrende Systeme für öffentlichen Verkehr (z. B. auf aufgelassenen Bahntrassen oder in urbanen Distrikten).

<sup>10</sup> Abkürzungen im Schachbrett: I: GVFG (Gemeindeverkehrsfinanzierung); II: Spezialförderung BRT (Bus Rapid Transit); III: DRT (Demand Responsive Transport); IV: VU (Verkehrsunternehmen).

Daneben müssen **neue Finanzierungsinstrumente** entwickelt werden, wofür im Einzelfall gesetzliche Rahmenbedingungen oder auch neue Verwaltungseinheiten zu schaffen sind. Zu nennen sind auch Instrumente der Gegenfinanzierung oder die Umwidmung von Steueraufkommen bzw. Haushaltstiteln/-mitteln, z. B.

- ▷ Umwidmung allgemeiner Einnahmen aus umweltbezogenen Bundessteuern und -abgaben als Ausgleich für die vom Bund eingegangenen Klimaschutzverpflichtungen (z. B. CO<sub>2</sub>-Abgabe, Energie-/Klimafonds); damit ggf. teilweise Veränderung des Prinzips der Aufwandsneutralität hin zu Zweckorientierung für den Verkehr,
- ▷ Reduzierung der öffentlichen Subventionen im Bereich Verkehr in Höhe von 30 Mrd. Euro<sup>11</sup> durch sozial abgewogene Reduzierungen der Steuervergünstigungen für Diesel und Kerosin (letzteres im internationalen Kontext) sowie die sozialverträgliche Reduzierung der Privilegien für Dienstwagen und des Pkw-bezogenen Pendelns,
- ▷ allgemeine Pkw-Maut (europarechtlich zulässig; dient der Reduktion von Emissionen, der Verkehrsverlagerung und Verkehrsvermeidung),
- ▷ Einnahmen aus Straßenraumbewirtschaftung (City-Maut), Angleichung der Parkraumbewirtschaftung an Flächenverbrauch und allgemeine Kostenentwicklung,
- ▷ alle Formen der sog. Nutznießerfinanzierung,
- ▷ ÖPNV als „Sonderausstattung“ beim Fahrzeugkauf.

Dazu müssen die Kommunalabgabengesetze novelliert werden, um den Kommunen mehr Gestaltungsspielräume im Bereich Mobilität zu eröffnen.

Wie bei den kurzfristigen Finanzierungsmaßnahmen müssen sich die Bundesländer finanziell beteiligen. Der Bund wird alleine die anstehende Aufgabe nicht umsetzen können. Die Bundesländer garantieren die vollständige unmittelbare Weiterleitung der Mittel an die Verkehrsunternehmen. Ein wichtiges Gestaltungsinstrument für die Länder wäre eine Zuweisung von Klimaschutz als Pflichtaufgabe für die Aufgabenträger. Dann wären die Länder zu einer (Ko-)Finanzierung verpflichtet. Ggf. kommen freiwillige Leistungen der Arbeitgeber, wie z. B. die Förderung des Deutschland-Tickets, hinzu.

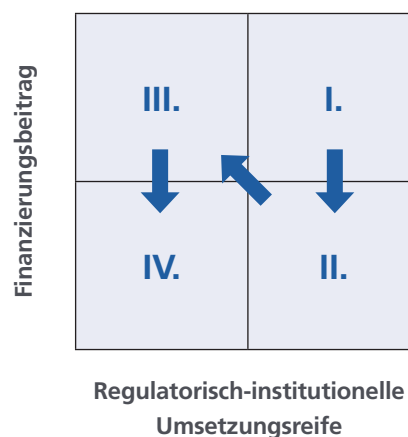
<sup>11</sup> vgl. „Geld gerecht verteilen/Wir brauchen einen finanziellen Systemwechsel“, VCD, fairkehr, April 2022.

Weiter sind Möglichkeiten zur Kostenreduzierung bzw. Einnahmeloosung zu nutzen:

- ▷ Novellierung des RegG mit Aufnahme ÖPNV-Kofinanzierung im Gegenzug verbunden mit Organisationsreform und Bemessungsgrundlagen (Grundlage könnte die Klimaschutzgesetzgebung sein),
- ▷ Neuordnung der ÖV-Finanzierung (öffentlicher Verkehr) durch „konzertierte Aktion“ Bund, Länder und Kommunen: Wer finanziert was? Welche Strukturen morgen? Welche „Grundversorgung“ auch im ländlichen Raum?
- ▷ Strukturreform Verbünde und Aufgabenträger (z.B. ein Bundesland, ein Aufgabenträger SPNV; Reform der kleinteiligen ÖPNV-Aufgabenträgerschaft),
- ▷ Evaluierung und Veränderung bestehender Förderprogramme,
- ▷ weitere Effizienzsteigerungen/Verbesserung des Kostendeckungsgrads der Verkehrsunternehmen sowie Förderung des Wettbewerbsprinzips bzw. der Anreizregulierung,
- ▷ Ausbau der Ticketangebote (Kombitickets, Mieterkarten, Jobtickets/Arbeitgeber etc.).

Im Sinne einer priorisierten Umsetzung wird empfohlen, die Maßnahmen in der Reihenfolge ihres Finanzierungsbeitrags und der relativen Umsetzungsichtigkeit anzugehen. Dabei ist uns bewusst, dass nicht alle, sondern ausgewählte Maßnahmen implementiert werden. Welche dies sind, sollte im politischen Entscheidungsprozess geklärt werden. Wichtig ist, dass am Ende ein ausreichendes Bündel an Einzelmaßnahmen entsteht, um einen ausreichenden Finanzierungsbeitrag zu ermöglichen.

Abbildung 2  
**Umsetzungspfad**



## 5. Vorschlag für eine Umsetzungsorganisation

Um über alle Felder des vorgenannten Finanzierungsschachbretts spielen zu können, bedarf es der Koordination aller am ÖPNV beteiligten Stellen. Die Steuerung sollte durch ein **Umsetzungs-Office Verkehrswende** erfolgen, das BMDV (Bundesministerium für Digitales und Verkehr), Verkehrsministerkonferenz, Bund-Länder-AG und andere Entscheidungsträger dabei unterstützt, den Blick für das Große und Ganze zu behalten. Im Einzelnen soll das Gremium nachhalten, welche Finanzierungsbeiträge durch welche Entscheidungen herbeigeführt werden, welche Umfeldbedingungen positiv oder negativ auf die Verkehrsfinanzierung einwirken und wie ein Monitoring über alle Einzelmaßnahmen mit der Messung von Umsetzungserfolgen sichergestellt wird. Das Umsetzungs-Office Verkehrswende soll auch bei der Priorisierung von Maßnahmen unterstützen auf Basis von Kriterien wie Wirkungsbeitrag (z. B. Beitrag zur Schließung der milli-

ardenschweren Finanzlücke, CO<sub>2</sub>-Reduktion), Umsetzungsleichtigkeit und geschätzte Dauer der Umsetzung. Es organisiert Umsetzungsarbeiten aus Politik und Wirtschaft mit dem notwendigen Einfluss für die anstehenden Vorhaben.

Zur Erfolgsmessung wird die Entwicklung eines spezifischen Messsystems empfohlen (*Key Performance Indicators*), das zum einen sicherstellt, dass genügend Finanzierungsmittel investiv gegen den Werteverzehr in der Verkehrsinfrastruktur gelenkt werden und das zum anderen transparent macht, inwieweit Mittel in emissionsenkenden Betrieb (öffentlich und privat) gelenkt werden und wie viel Nutzen dadurch entsteht. Die vorgeschlagene Umsetzungsorganisation soll Finanzierungsinnovationen voranbringen und evaluieren. Hierin kann gleich zu Beginn auch der Effekt des mutigen Deutschland-Tickets liegen, dessen Entwicklung der Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung mit dem Impulspapier vom September 2022 „Sommerhit 9-Euro-Ticket: Aber was kommt danach?“ unterstützt hatte.

---

Über die Autor\_innen:

Enno Harks, Deputy Director der BP Europa SE

Stefan Heimlich, Vorsitzender Auto Club Europa e. V.

Wilhelm Lindenberg, eh. Personalvorstand Hannoversche Verkehrsbetriebe AG

Alexander Möller, Geschäftsführer ÖPNV Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV)

Axel Sondermann, Leiter Consulting DB Engineering GmbH

Bernd Törkel, Ministerialdirektor a. D.

Witgar Weber, eh. Geschäftsführer Verband Baden-Württembergischer Omnibusunternehmen e. V. (WBO)

Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autor\_innen in eigener Verantwortung vorgenommen worden und geben ausschließlich ihre persönliche Meinung wieder.

Zuletzt erschienene Publikationen des Managerkreises:



**Versorgung von Kindern und Jugendlichen mit psychischen Erkrankungen**

AG Gesundheit des Managerkreises  
Dezember 2022



**2T – Tarifvertrag Transformation: Sozialpartnerschaftliche und zukunftsichernde Transformation**

Dr. Gabriele Schmidt und Dr. Frank Leike  
Dezember 2022



**Die sozial-ökologische Transformation: Leitlinie einer zukunftsfähigen Innovationspolitik in Baden-Württemberg**

Created by Germany, Monitor Deutschland 2035, Baden-Württemberg, Prof. Dr. Hagen Krämer, Dr. Arno Brandt  
Oktober 2022



**Sommerhit Neun-Euro-Ticket – Aber was kommt danach?**

Vorschläge für einen nachhaltigen und kundenfreundlichen öffentlichen Verkehr  
AG Verkehr und Mobilität des Managerkreises  
September 2022

Alle Veröffentlichungen finden Sie unter:  
<https://www.managerkreis.de/publikationen>

**Brücke zwischen Management und Politik**

Der Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung ist ein Forum für Unternehmer\_innen, Führungskräfte und Vertreter\_innen aus Wirtschaftsverbänden und Politik, die sich der Sozialen Demokratie verbunden fühlen. Wir beraten seit 1991 in wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Fragen. In acht Regionalkreisen und fünf thematischen Arbeitsgruppen bieten wir unseren Mitgliedern die Möglichkeit, sich einzubringen und Netzwerke zu knüpfen. Wir erarbeiten Impulspapiere, organisieren Hintergrundgespräche mit Entscheidungsträger\_innen aus Politik und Wirtschaft und laden zu öffentlichen Veranstaltungen ein. Darüber hinaus gibt es Angebote für Young Leaders und exklusiv für Frauen. Mehr Informationen zum Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung finden Sie unter [www.managerkreis.de](http://www.managerkreis.de).

Impressum: © Friedrich-Ebert-Stiftung | Herausgeberin: Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Deutschland  
Verantwortlich: Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung | Hiroshimastrasse 17 | 10785 Berlin  
[www.managerkreis.de](http://www.managerkreis.de) | ISBN: 978-3-98628-318-6 | Juni 2023  
Inhaltliche Verantwortung und Redaktion: Marei John-Ohnesorg | Kontakt: [managerkreis@fes.de](mailto:managerkreis@fes.de), 030 26 935 7051

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

