

## **Der Öffentliche Verkehr: Wachstum um jeden Preis?**

Prof. Dr. Oliver Schwedes, Fachgebietsleitung Integrierte Verkehrsplanung, TU Berlin

Mit der Automobilisierung zu Beginn des 20. Jahrhunderts wurden zeitgleich in Europa und den USA die Weichen für den Öffentlichen Verkehr gestellt. Als die damals noch privaten Verkehrsunternehmen im Wettbewerb mit dem Auto in die wirtschaftliche Krise gerieten, entschieden die politisch Verantwortlichen in den europäischen Ländern, sich einen öffentlich finanzierten Verkehr zu leisten, um jeder Bürgerin und jedem Bürger ein Mindestmaß an Mobilität zu garantieren. Demgegenüber ist man in den USA schon damals der Devise gefolgt, dass nur jener Verkehr ein guter Verkehr sei, der sich am Markt behauptet - ‚the market knows best‘!

### **‚Rückgrat‘ einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung**

Während der Öffentliche Verkehr in den USA, abgesehen von wenigen Ausnahmen in bezeichnender Weise europäisch geprägten Städten, mittlerweile ein Randphänomen darstellt, gibt es ihn in den meisten europäischen Städten bis heute als festen Bestandteil eines mehr oder weniger gut funktionierenden Verkehrssystems. Nachdem er in der Nachkriegszeit auch in Deutschland stark auf Kosten des Autoverkehrs zurückgebaut worden war, erfolgte Anfang der 1970er Jahre unter der Parole des Deutschen Städtetags „Rettet unsere Städte jetzt!“ seine Wiederentdeckung. Er sollte das ‚Rückgrat‘ einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung bilden.

Seitdem besteht der verkehrspolitische Konsens, dass der private Autoverkehr und der Öffentliche Verkehr finanziell gleichermaßen bedacht werden, wenn auch auf unterschiedlichem Ausgangsniveau; wenn der eine etwas bekommt, soll auch der andere etwas erhalten – die sog. Parallelförderung. Darauf konnten sich alle verkehrspolitischen Akteure bis heute einigen, weil sie alle davon profitieren. Selbst der ADAC hat sich immer für die finanzielle Förderung des Öffentlichen Verkehrs ausgesprochen, weil dadurch die Straßen für die eigne Klientel entlastet würden. Jüngst erst stellte er wieder zufrieden fest, dass der Bund sowohl in den Ausbau staubelasteter Autobahnstrecken investiere als auch parallel in den Aus- bzw. Neubau wichtiger Achsen des Schienennetzes: Beides sei im Interesse der Verbraucher.

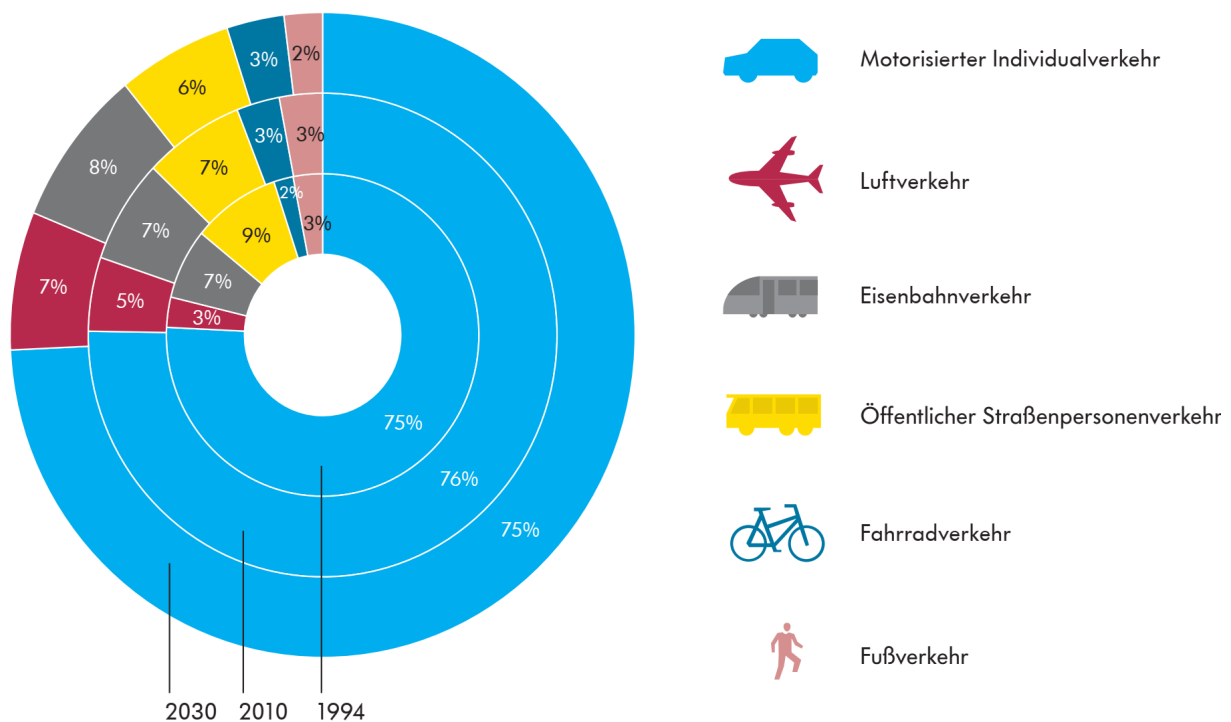
### **Der faule Kompromiss: Parallelförderung**

In diesem Sinne erfolgte Mitte der 1990er Jahre erneut eine große politische Kraftanstrengung zur Rettung des Öffentlichen Verkehrs, der sich erneut in einer Krise befand. Während der Bund die Bahnreform durchführte, wurde die Verantwortung für den Öffentlichen Personennahverkehr den Ländern übertragen. Damit einher gingen gewaltige Finanzierungsvereinbarungen, um den in die Jahre gekommenen öffentlichen Regionalverkehr zu ertüchtigen. Von 1994 bis 2018 wurden dafür rund 172 Mrd. EURO ausgegeben. In derselben Zeit erhöhte sich die Verkehrsleistung um 36 Prozent und die Fahrgastzahlen stiegen sogar um 56 Prozent. Eine Erfolgsgeschichte!

Doch das ist nur die halbe Wahrheit, sobald man über den Tellerrand des Öffentlichen Verkehrs hinausschaut und das gesamte Verkehrssystem in den Blick nimmt, erscheint der

Öffentliche Verkehr in einem anderen Licht (vgl. Abbildung 1). Demnach stagniert das Verhältnis der Verkehrsleistungen des privaten Autoverkehrs und des Öffentlichen Verkehrs seit fünfundzwanzig Jahren. Den Prognosen der Bundesregierung zufolge wird sich daran auch bis 2030 nichts ändern. Daraus folgt, dass gemessen an den eigenen politischen Ansprüchen, den Öffentlichen Verkehr mit milliardensubventionen zu fördern, um eine ökonomisch effiziente, sozial gerechte und ökologisch verträgliche Verkehrsentwicklung zu unterstützen, nicht von einer Erfolgsgeschichte gesprochen werden kann.

**Abbildung 1: Anteilige Verkehrsleistung der Verkehrsmittel nach zurückgelegten Personenkilometern**



Die Maßeinheit Personenkilometer (Pkm) berechnet sich aus der Anzahl der beförderten Personen multipliziert mit der zurückgelegten Entfernung in Kilometern.

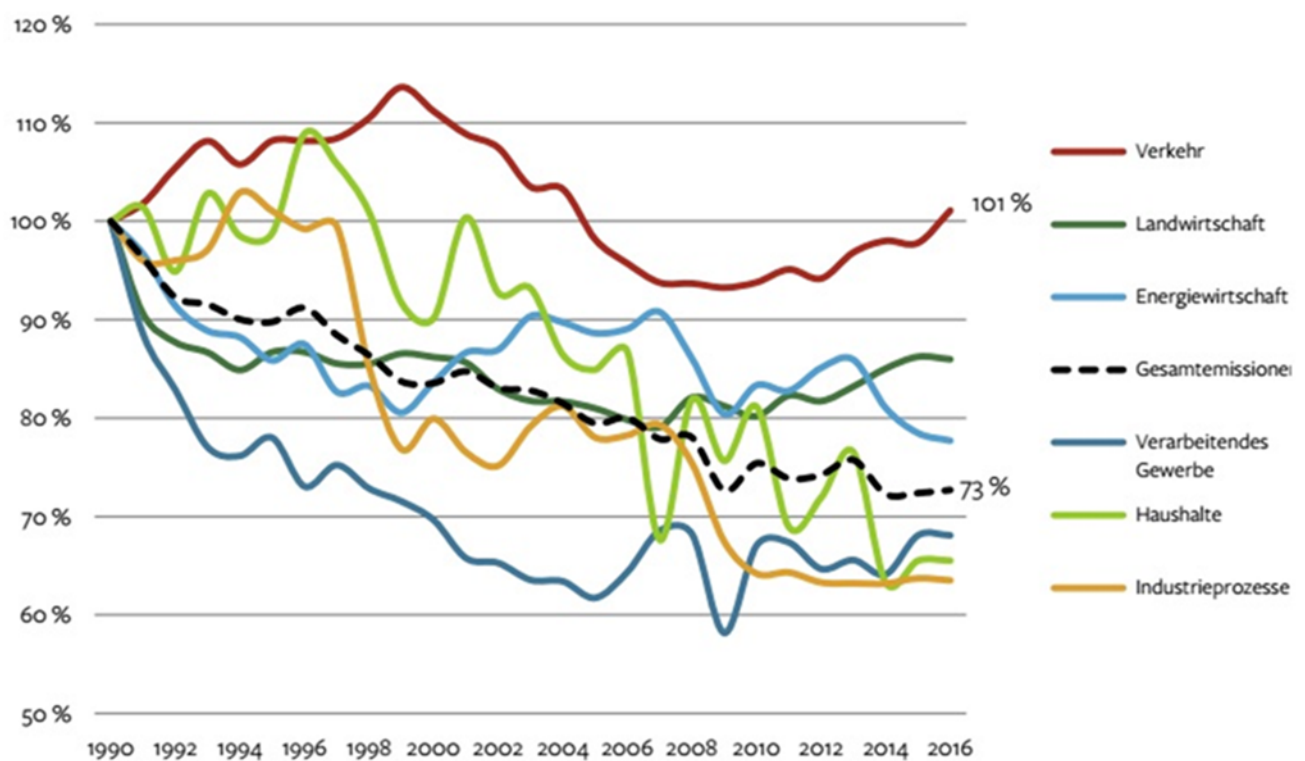
Quelle: Eigene Berechnungen auf Grundlage von Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), Verkehrsverflechtungsprognose 2030, Schlussbericht, 11.6.2014, [www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/verkehrsverflechtungsprognose-2030-schlussbericht-los-3.pdf](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/verkehrsverflechtungsprognose-2030-schlussbericht-los-3.pdf); BMVI, Verkehr in Zahlen 2018/2019, September 2018, [www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/verkehr-in-zahlen\\_2019.html](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/verkehr-in-zahlen_2019.html); eigene Darstellung.

Der Grund für diese unbefriedigende Situation ist, dass die absoluten Verkehrsmengen in den letzten Jahrzehnten insgesamt kontinuierlich gewachsen sind, nicht nur im Öffentlichen Verkehr – Tendenz steigend. Das wiederum liegt daran, dass nicht nur der Öffentliche Verkehr finanziell gefördert wurde, sondern ganz im Sinne der Parallelförderung auch der Motorisierte Individualverkehr. Einer aktuellen Studie des *Netzwerks Europäischer Eisenbahnen* zufolge, wurden seit der Bahnreform 1994 rund 150 Mal mehr Straßenkilometer wie Schienenkilometer gebaut. Im Ergebnis sind die Verkehrsleistung absolut gestiegen, ohne dass sich die seit Jahrzehnten politisch gewollte Verlagerung zugunsten des Öffentlichen Verkehrs abzeichnet.

## Der Öffentliche Verkehr als Teil des Problems

Das absolute Verkehrswachstum ist auch der Grund dafür, dass die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehrssektor weiter steigen. Der „Projektionsbericht 2019“ der Bundesregierung zu den CO<sub>2</sub>-Emissionen bestätigt, dass Deutschland nicht nur seine Klimaziele bis 2020 deutlich verfehlt, sondern auch 2030 voraussichtlich über zehn Prozent der vereinbarten Ziele liegen wird. Dabei sticht der Verkehrssektor besonders hervor, der bis dahin als einziger voraussichtlich keinen Reduktionsbeitrag leisten wird. Der Öffentliche Verkehr trägt dazu bei, im Sinne der beschriebenen Wachstumsspirale, immer mehr Menschen, immer schneller, über immer weitere Distanzen zu transportieren und auf diese Weise immer mehr Verkehr zu produzieren.

Abbildung 2: CO<sub>2</sub>-Emissionen nach Sektoren



Quelle: SRU 2017

Gemessen an dem politischen Ziel einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung, ist der Öffentliche Verkehr im Rahmen der Wachstumsspirale nicht Teil der Lösung. Vielmehr sieht er sich gezwungen, im Wettbewerb mit dem Motorisierten Individualverkehr, nicht den Anschluss zu verlieren und muss bei der Verkehrspolitik um die Milliarden buhlen, damit er beim allgemeinen Verkehrswachstum Schritt halten kann. Der Öffentliche Verkehr wirkt, wie der Hamster in seinem Rad, der sich ständig bewegt, ohne zu merken, dass er keinen Schritt vorankommt. Wie der Hamster, ist auch der Öffentliche Verkehr selbst Teil des Problems!

## **Der Bruch mit der Wachstumsspirale**

Die basale verkehrswissenschaftliche Einsicht lautet, dass es nicht ausreicht, immer mehr Geld in den Öffentlichen Verkehr zu investieren, um ihn als attraktive Alternative gegenüber dem Auto zu etablieren. Vielmehr muss die Verkehrspolitik ihre Aufgabe erfüllen und eine politische Entscheidung *für* den Öffentlichen Verkehr und gleichzeitig *gegen* den Autoverkehr treffen. So könnten beispielsweise milliardenschwere steuerliche Fehlanreize wie die Pendlerpauschale, das Dienstwagenprivileg und die Dieselbesteuerung – um nur die wichtigsten zu nennen – dem privaten Autoverkehr entzogen und dem Öffentlichen Verkehr übertragen werden. Allein mit diesen drei Maßnahmen hätte die Verkehrspolitik jedes Jahr rund fünfzehn Milliarden EURO zur Verfügung, die sie in den Öffentlichen Verkehr und natürlich den Fahrradverkehr investieren könnte. Anders gesagt, sie könnte jedes Jahr eine Schienenstrecke Berlin – München bauen und hätte immer noch fünf Milliarden EURO für den Fahrradverkehr übrig, jedes Jahr. Nach zehn Jahren hätte Deutschland schweizerische Verhältnisse im Eisenbahnwesen und holländische Verhältnisse im Radverkehr.

Indem eine solche Verkehrspolitik die Parallelförderung aufgibt, vollzieht sie den Bruch mit der Wachstumsspirale, die wir uns mit Blick auf eine nachhaltige Verkehrsentwicklung nicht mehr leisten können. Bei den Menschen bewirkt die Neujustierung der finanziellen Anreizsysteme eine Veränderung ihres Mobilitätsverhaltens. Erst unter diesen neuen Rahmenbedingungen könnte sich der Öffentliche Verkehr vom Teil des Problems zum Teil der Lösung wandeln und einen positiven Beitrag im Rahmen einer nachhaltigen Verkehrsentwicklungsstrategie leisten.