

Juli 2015

# WISO

# Diskurs

Experten und Dokumentationen  
zur Wirtschafts- und Sozialpolitik

**Optimierung oder Neugestaltung?  
Zwei Szenarien einer zukünftigen  
Finanzierung des ÖPNV**



**FRIEDRICH  
EBERT**  
  
**STIFTUNG**



Diskussionspapier des Arbeitskreises Innovative  
Verkehrspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung

---

## **Optimierung oder Neugestaltung? Zwei Szenarien einer zukünftigen Finanzierung des ÖPNV**

René Bormann  
Mira Ball  
Tilman Bracher  
Jürgen Gies  
Sebastian Hartmann  
Susanne Henckel  
Helmut Holzapfel  
Astrid Karl  
Wolfgang Kugele  
Oliver Mietzsch  
Holger Mossakowski  
René Naumann  
Thomas Petersen  
Werner Reh  
Ulrike Reutter  
Christian Sörensen  
Jobst-Hinrich Ubbelohde  
Hermann Zimmermann  
Meinhard Zistel



# Inhaltsverzeichnis

---

<b>Abbildungsverzeichnis</b>	<b>4</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	<b>5</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>7</b>
1.1 Problemstellung	7
1.2 Aufbau des Papiers	9
<b>2. Die Grundlagen des ÖPNV</b>	<b>11</b>
2.1 Ziele, Akteure und Aufgaben des ÖPNV	12
2.2 Zielerreichung: Entwicklung von Angebot und Nachfrage	14
<b>3. Status quo der ÖPNV-Finanzierung</b>	<b>17</b>
3.1 Betrieb	18
3.2 Infrastruktur	23
3.3 Fahrgelderlöse und Tarifersatzleistungen	26
3.4 Sonstige Finanzierungsmittel	27
3.5 Zwischenfazit	27
<b>4. Herausforderungen für den ÖPNV</b>	<b>29</b>
4.1 Steigende Infrastrukturkosten	29
4.2 Fahrzeugfinanzierung	34
4.3 Bestellung von ÖPNV-Leistungen	35
4.4 Demografischer Wandel	35
4.5 Zwischenfazit	37
<b>5. Konzept zur Neuordnung der ÖPNV-Finanzierung</b>	<b>39</b>
5.1 Grundvoraussetzungen für beide Szenarien	39
5.2 Szenario A: Optimierung der Finanzierungssystematik	42
5.3 Szenario B: Neugestaltung der Finanzierungssystematik	45
5.4 Zusammenfassung	51
<b>6. Handlungsempfehlungen</b>	<b>53</b>
<b>7. Glossar</b>	<b>55</b>
<b>8. Literatur</b>	<b>62</b>
<b>Die Autorinnen und Autoren</b>	<b>63</b>

Dieses Diskussionspapier wird von der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung veröffentlicht. Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind von den Autorinnen und Autoren in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Impressum: Friedrich-Ebert-Stiftung | Herausgeber: Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung | Godesberger Allee 149 | 53175 Bonn | Fax 0228 883 9205 | [www.fes.de/wiso](http://www.fes.de/wiso) | Gestaltung: Werbestudio Zum weissen Roessl | Lektorat: Sönke Hallmann | Infografik: Benedikt Grotjahn | Druck: bub Bonner Universitäts-Buchdruckerei | Titelbild: Noé | ISBN: 978-3-95861-165-8

Eine gewerbliche Nutzung der von der FES herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.

## Abbildungsverzeichnis

---

Abbildung 1:	Finanzierungsanteile ÖPNV, in Prozent, Schätzung	8
Abbildung 2:	Abgrenzung des öffentlichen Personennahverkehrs	11
Abbildung 3:	Beförderungsleistung im ÖPNV, nach Personenkilometern, 2004=100	15
Abbildung 4:	Finanzierungsströme im ÖPNV	17
Abbildung 5:	Regionalisierungsmittel, in Mrd. Euro	18
Abbildung 6:	Verwendung der Regionalisierungsmittel für den SPNV, in Mrd. Euro	25
Abbildung 7:	Ersatz- und Nachholbedarf für alle Baulastträger, in Mrd. Euro, 2012	29
Abbildung 8:	Regionale Bevölkerungsentwicklung 2010 bis 2030	36
Abbildung 9:	Schema einer Zielkaskade	42
Abbildung 10:	Szenario A – Optimierung der Finanzierungssystematik	44
Abbildung 11:	Szenario B – Neugestaltung der Finanzierungssystematik	49

## Abkürzungsverzeichnis

---

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BSWAG	Bundesschienenwegeausbaugesetz
B+R	Bike and Ride
CNB	Center Nahverkehr Berlin
CNL	City Night Line
DfT	Department for Transport
DTV	Durchtarifierungsverluste
EAV	Einnahmenaufteilungsverfahren
EBKrG	Eisenbahnkreuzungsgesetz
EC	Eurocity
EntflechtG	Entflechtungsgesetz
EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
FAG	Finanzausgleichsgesetz
Föko	Föderalismuskommission
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
GG	Grundgesetz
HV	Harmonisierungsverluste
IZB	Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht
LuFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung
NE-Bahn	nichtbundeseigene Eisenbahn
NNVG	Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz
NR	Network Rail
öDA	öffentlicher Dienstleistungsauftrag
ÖPNV	öffentlicher Personennahverkehr
ÖPNVfV	ÖPNV Finanzierungsverordnung
ÖPNVG	Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr
ÖSPV	öffentlicher Straßenpersonennahverkehr
ÖV	öffentlicher Verkehr
ORR	Office of Rail Regulation

PBefG	Personenbeförderungsgesetz
P+R	Park and Ride
RegG	Regionalisierungsgesetz
RL-ÖPNV	Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr über die Gewährung von Fördermitteln im öffentlichen Personennahverkehr
Schwbg	Schwerbehindertengesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
üÖPNV	übriger öffentlicher Personennahverkehr
UStG	Umsatzsteuergesetz
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
VO	Verordnung
VU	Verkehrsunternehmen
ZVNL	Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig

# 1. Einleitung

## 1.1 Problemstellung

Im November 2010 legte die Friedrich-Ebert-Stiftung das Diskussionspapier „Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs“ vor (Bormann et al. 2010). In dem Papier wurde ein erheblicher Anpassungsbedarf hinsichtlich des Organisations- und Finanzierungsrahmens des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) sowie der Steuerungsinstrumente ausgemacht und Handlungsansätze für eine Neuausrichtung der ÖPNV-Finanzierung unterbreitet, wie zum Beispiel:

- „Masterplan ÖPNV“: Schaffung eines klaren Rahmens für den ÖPNV, der u. a. Ziele und Rolle des ÖPNV definiert oder die ÖPNV-Planungen mit anderen Planungen und politischen Zielen abstimmt.
- Schaffung verlässlicher Organisations- und Finanzierungsstrukturen: Hebung organisatorischer Effizienzreserven und Stärkung der Aufgabenträger als Gestalter des ÖPNV; ausreichende Bereitstellung von Mitteln für Betrieb und Infrastruktur.
- Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur: Sonderförderung für die aufgestauten Erneuerungsinvestitionen.

Fünf Jahre nach Erscheinen des Diskussionspapiers ist zu konstatieren, dass die Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) nur einen Teil der aufgezeigten Probleme des ÖPNV lösen konnte. Beispielsweise wurde die Rolle der Aufgabenträger gestärkt und die Gestaltung verbindlicherer Nahverkehrspläne ermöglicht. Die Umsetzung der damaligen Handlungsempfehlungen zum **Finanzierungsrahmen** ist allerdings

weitgehend ausgeblieben. Gleichwohl ist die Notwendigkeit einer Neuordnung der ÖPNV-Finanzierung weiterhin gegeben, in einigen Bereichen sogar noch dringlicher geworden:

- Die Revision der Regionalisierungsmittel ist in einer entscheidenden Phase. Zwar haben sich die Länder auf einen Gesamtbedarf für 2015 in Höhe von 8,5 Milliarden Euro zzgl. einer auskömmlichen jährlichen Dynamisierung sowie auf eine neue Systematik der Verteilung der Mittel auf die Länder geeinigt (BR-Drs. 557/14 (Beschluss) vom 28.11.2014). Allerdings hat der Bund die Revision der Regionalisierungsmittel auf 2016 verschoben, indem er für 2015 zunächst nur eine Fortführung der bisherigen Regelung (Dynamisierung um 1,5 Prozent) gesetzlich regeln will.
- Die Zukunft der Gemeindeverkehrsfinanzierung ist ebenfalls offen. Die Mittel, die aus dem Entflechtungsgesetz für die ehemaligen Länderprogramme sowie für das Bundesprogramm des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes für den ÖPNV aufgebracht werden, sind nur bis Ende 2019 gesichert. Bis dahin ist nach Berechnungen der Länder und des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) ein Rückstau bei den Erneuerungsinvestitionen in Höhe von ca. 9 Milliarden Euro aufgelaufen.<sup>1</sup> 2014 ist die Zweckbindung der Mittel nach dem Entflechtungsgesetz entfallen; von einigen Ländern wurde die Zweckbindung für die Verkehrsinvestitionen auf landesrechtlicher Ebene fortgeführt (z. B. Nordrhein-Westfalen, Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Brandenburg). Andere Länder haben hierauf verzichtet und können diese Finanzmittel auch für Investitionen in anderen Bereichen nutzen. Der

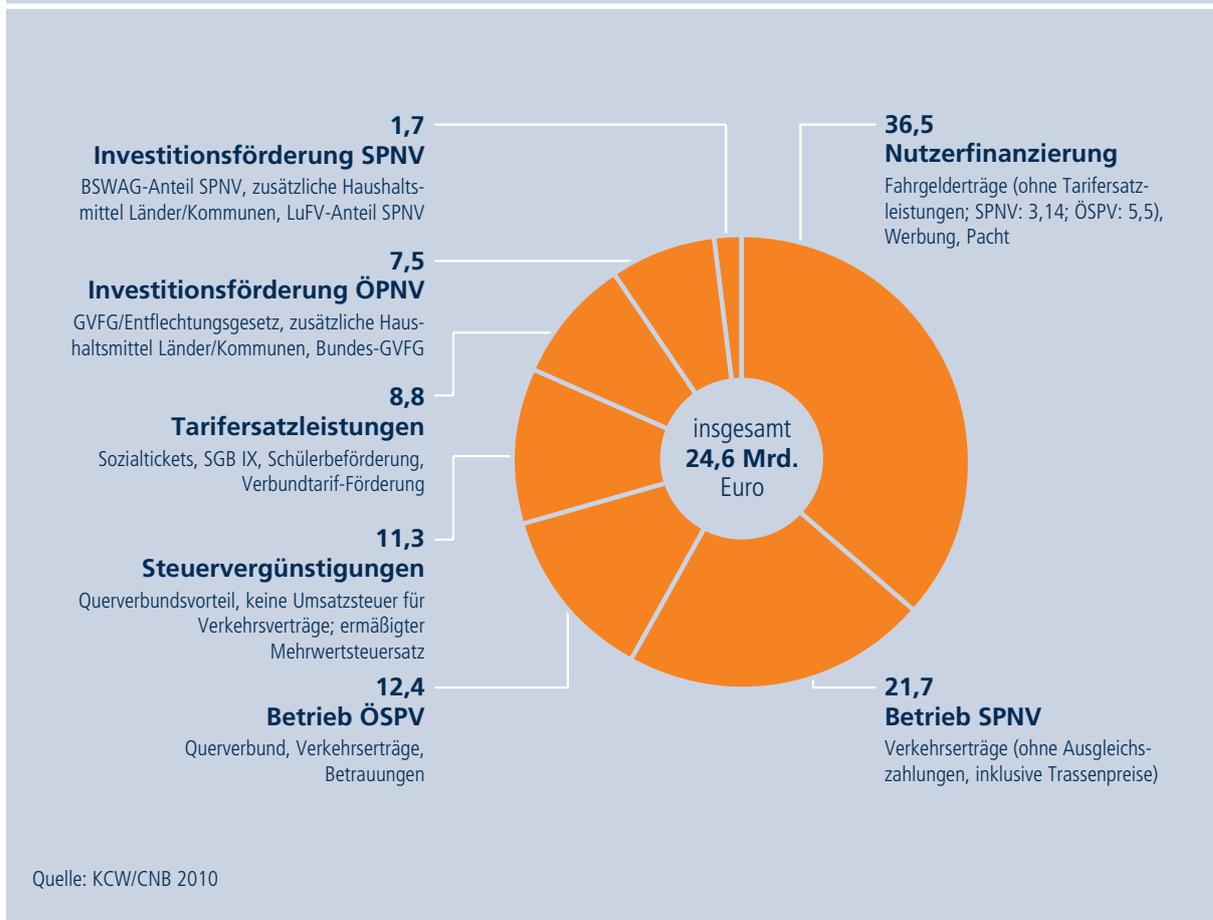
<sup>1</sup> Vgl. Intraplan (2009): Ausgehend von einem Fehlbetrag von 2,35 Milliarden Euro im Jahr 2008 ergibt sich unter Berücksichtigung eines jährlichen Fehlbetrages die Gesamtsumme bis 2019.

Bundesrat hatte 2013 in einem Gesetzentwurf beschlossen, dass sowohl das Entflechtungsgesetz als auch das GVFG-Bundesprogramm über 2019 hinaus fortgesetzt werden sollen. Die damalige Bundesregierung lehnte dieses Ansinnen mit Verweis auf die im Rahmen der Föderalismusreform u. a. mit dem Ziel einer größeren Transparenz in den Bund-Länder-Finanzbeziehungen abgeschafften Mischfinanzierungsregelungen des Grundgesetzes ab.

- Die von der Verkehrsministerkonferenz einberufene Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Daehre-Kommission) konstatierte Ende 2012 für den Erhalt der gesamten Verkehrsinfrastruktur in Deutschland

eine Finanzierungslücke von jährlich 7,2 Milliarden Euro für das Bestandsnetz. Wie auch die Fratzscher-Kommission anführt, ergibt sich dieser Betrag aus der Unterfinanzierung der Erhaltung und des Betriebs sowie einem Nachholbedarf. Darauf aufbauend entwickelte die Folgekommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Bodewig-Kommission) Ansätze zur besseren Ausfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur, die in einer Sondersitzung von den Länderverkehrsministern weitgehend übernommen und einstimmig verabschiedet wurden. Die 2013 zwischen CDU/CSU und SPD geschlossene Koalitionsvereinbarung sieht vor, bis zum Ende der Legislaturperiode

Abbildung 1: **Finanzierungsanteile ÖPNV**, in Prozent, Schätzung



für die Bundesebene insgesamt 5 Milliarden Euro zusätzlich für Investitionen in die öffentliche Infrastruktur bereitzustellen. Da dies unterhalb der für diesen Zeitraum ermittelten jährlichen Finanzierungslücke liegt, steigt der kumulierte Fehlbetrag weiter an. Hinsichtlich der Gemeindeverkehrsfinanzierung wurde vereinbart, deren Zukunft im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen zu beraten.

Auf der Habenseite steht eine Erfolgsgeschichte: Bislang hat sich der ÖPNV insgesamt – gemessen an Angebot, Nachfrage und Qualität – in den vergangenen Jahren sehr gut entwickelt. Über seine verkehrliche und gesellschaftliche Bedeutung hinaus hat der ÖPNV vor allem positive Wirkungen auf die Stadtplanung sowie das Erreichen der politischen Umweltziele. Sollen die Erfolge gesichert und ausgebaut werden und der ÖPNV insgesamt für die Bürgerinnen und Bürger verlässlich und hochwertig sein, ist eine auskömmliche und nachhaltige Finanzierung sicherzustellen. Mit wenigen Ausnahmen sind öffentliche Verkehrsangebote in Deutschland nicht über die derzeitigen Fahrgelderlöse refinanzierbar (siehe Abbildung 1). Die Aufrechterhaltung oder gar Verbesserung von Umfang und Qualität des ÖPNV ist daher auf eine verlässliche Finanzierung aus den öffentlichen Haushalten angewiesen.

Die Dringlichkeit einer Neuordnung der Finanzierung ist hoch, da Entscheidungen im ÖPNV einen langfristigen Charakter haben – das gilt sowohl für die Planung der Infrastrukturen als auch die Vereinbarung der Betriebsleistungen. Das Beispiel der Stadtbahn in Duisburg macht dies deutlich: Aufgrund fehlender Mittel, um dringend benötigte Ersatzinvestitionen durchzuführen (etwa die Erneuerung der Zugsicherung), droht die Einstellung des gesamten U-Bahn-Verkehrs in der Stadt. Abbestellungen von Verkehrsleistungen

sind deutschlandweit bereits als einzig verbliebene Reaktionsmöglichkeit auf fehlende Finanzierungsrealität geworden. Dazu gehören Kürzungen von Busverkehren im ländlichen Raum, die die Einstellung von Relationen im Schienenpersonennahverkehr (SPNV), vor allem in ostdeutschen Bundesländern, oder die Ausdünnung von Angeboten in Tagesrandlagen, auch in Städten. Im Freistaat Sachsen führten beispielsweise Kürzungen der Zuweisungen für den ÖPNV an die kommunalisierten SPNV-Zweckverbände im Umfang von rund 132 Millionen Euro (Doppelhaushalt 2011/2012) zur Einstellung und Reduzierung diverser Regionalverkehrslinien. Im Zweckverband für den Nahverkehrsraum Leipzig (ZVNL) mussten aufgrund der Mittelkürzung Leistungen im Umfang von gut zehn Prozent reduziert werden, darunter die zwischenzeitliche Einstellung der innerstädtischen S-Bahn-Linie S1. Allerdings konnte bei den Infrastrukturkosten wegen der eingegangenen vertraglichen Bindungen mit den Eisenbahninfrastrukturunternehmen keine proportionale Einsparung erreicht werden. Die notwendige Berücksichtigung der entstehenden Remanenzkosten<sup>2</sup>, u. a. bei der Infrastruktur, führt dazu, dass Verkehrsleistungen zudem überproportional abbestellt werden müssen, um die Einsparvorgaben zu erreichen.

Auf einige Kommunen werden in der Zukunft voraussichtlich Engpässe bei der Finanzierung zukommen, da die Gewinne insbesondere der Energieunternehmen vieler Stadtwerke zurückgehen. Wird der ÖPNV im Querverbund finanziert, stehen dann geringere Mittel für den Betrieb, die Erneuerung von Betriebsmitteln und für die Ausgestaltung eines attraktiven Angebots zur Verfügung. Übersteigen die Bedarfe des ÖPNV und anderer kommunaler Einrichtungen die Gewinne der anderen Sparten der Stadtwerke, müssen hierfür Haushaltsmittel aufgebracht oder andernfalls Einsparungen vorgenommen werden.

---

2 Remanenzkosten bezeichnet hier das Phänomen, dass die Gesamtkosten der Infrastruktur bei einem Rückgang der Nachfrage nur in geringem Maße sinken, womit die Kosten je Nutzung steigen.

## 1.2 Aufbau des Papiers

Das vorliegende Papier unterbreitet Vorschläge für eine Neuordnung der ÖPNV-Finanzierung. Dabei sollen einige der Handlungsansätze aufgenommen und angesichts des aktuellen Stands 2015 weiterentwickelt werden, die schon im Diskussionsbeitrag der FES (Bormann et al. 2010) vor fünf Jahren vorgestellt wurden. Gegenwärtige Entwicklungen, etwa zur Zukunft der Regionalisierungsmittel oder zu alternativen Finanzierungsformen, werden ebenfalls aufgegriffen und diskutiert.

Das Ziel des Papiers ist die Formulierung von Handlungsempfehlungen, die zu einer nachhaltigen ÖPNV-Finanzierung führen könnten. Dabei haben sich die Verfasser über den Status quo hinausbewegt. Die Straße wird hier nicht weiter berücksichtigt, da das vorliegende Konzept auf die Finanzierung und Organisation des ÖPNV im engeren Sinn fokussiert. Dennoch ist sicherzustellen, dass auch die Finanzierung der Straße auskömmlich ist.

Das Diskussionspapier will als Beitrag zum anstehenden Diskussionsprozess über die Zukunft des ÖPNV verstanden werden.

Ausgangspunkt dieses Diskussionspapiers ist die Frage, was der ÖPNV der Zukunft vor dem Hintergrund geänderter gesellschaftlicher Rahmen-

bedingungen leisten kann – und soll (Kapitel 2). Daran anknüpfend wird der Status quo hinsichtlich der Finanzierungssystematik für Betrieb und Infrastruktur sowie Angebot und Nachfrage beleuchtet (Kapitel 3). Schließlich werden die absehbaren Herausforderungen für die ÖPNV-Finanzierung erläutert (Kapitel 4); erörtert wird dabei auch, welchen Beitrag der Sektor selbst sowie die sogenannten „Neuen Finanzierungsinstrumente“ leisten können. Wie eine neue, auf die Herausforderungen der Zukunft ausgerichtete Finanzierungsarchitektur aussehen kann, wird in Kapitel 5 vorgestellt. Es werden dabei zwei denkbare Szenarien entwickelt:

- Optimierung der bestehenden Finanzierungssystematik;
- Neufassung der Finanzierungssystematik.

Beide Szenarien bieten die Möglichkeit, den Status quo auf jeweils unterschiedliche Weise anzupassen. Für und Wider beider Ansätze werden jeweils dargestellt.

Das abschließende Kapitel 6 fasst die Ergebnisse zusammen und zeigt die möglichen Umsetzungsschritte auf.

Zur näheren Erläuterung einzelner rechtlicher Vorgaben sowie Begrifflichkeiten wird auf das Glossar verwiesen.

## 2. Die Grundlagen des ÖPNV

Gesetzlich wurde der Begriff des „öffentlichen Personennahverkehrs“ im Personenbeförderungsgesetz (PBefG) (§ 8), im Allgemeinen Eisenbahngesetz (AEG) (§ 2) sowie im Regionalisierungsgesetz (RegG) (§ 2) des Bundes von 1993/1996 definiert: ÖPNV meint danach die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Im Zweifel ist dies der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte

Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt. Innerhalb des ÖPNV muss aufgrund des jeweils eigenen Rechtsrahmens zwischen öffentlichem Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und dem öffentlichen Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV)<sup>3</sup> unterschieden werden. Der SPNV unterliegt den Regelungen des Regionalisierungsgesetzes, Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG), der ÖSPV dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG) sowie den jeweiligen Landesnahverkehrsgesetzen. Die Abgrenzung des ÖPNV von anderen öffentlichen Verkehrsmitteln sowie die Ausdifferenzierung innerhalb des ÖPNV verdeutlicht Abbildung 2.

Abbildung 2: **Abgrenzung des öffentlichen Personennahverkehrs**



3 Zum Teil in Abgrenzung zum SPNV auch „übriger öffentlichen Personennahverkehr; üÖPNV“ (ÖPNV-Gesetz Brandenburg) oder „sonstiger ÖPNV“ genannt; der VDV verwendet die Abkürzung ÖSPNV.

## 2.1 Ziele, Akteure und Aufgaben des ÖPNV

Eine auskömmliche Finanzierung des ÖPNV hängt neben der Zielsetzung und des daraus abgeleiteten Mittelbedarfs auch vom erfolgreichen Agieren des Sektors selbst ab. Wie andere öffentliche Aufgaben muss der ÖPNV täglich beweisen, dass die ihm zugewiesenen Haushaltsmittel sinnvoll eingesetzt sind. Daher gilt es zunächst, die Ziele und Aufgaben des ÖPNV zu beschreiben und anschließend zu prüfen, inwieweit diese erfüllt werden.

Als Bestandteil der Daseinsvorsorge sorgt der ÖPNV für die Erfüllung von Mobilitätsbedürfnissen, also die **Gewährleistung einer Grundversorgung mit Mobilitätsangeboten**. Im Kern geht es darum, gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen und somit die grundgesetzliche Aufgabe der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse anzugehen. Diese gesamtgesellschaftliche Vorgabe bildet den Handlungsrahmen für die verschiedenen Akteure, deren Verantwortlichkeiten nicht zuletzt historisch bedingt auf vielfältige Weise (z. B. Finanzierung, Zuständigkeiten) miteinander verschränkt sind. Als auch operativ geeignetes Instrument zur Umsetzung dieser Aufgabe hat sich das gesetzlich vorgegebene Besteller-Ersteller-Prinzip bewährt. Es regelt die vertragliche Vereinbarung von Verkehrsleistungen zwischen der öffentlichen Hand (Besteller) und einem Verkehrsunternehmen (Ersteller).

Der „traditionelle“ ÖPNV (Bus und Bahn) wird zunehmend ergänzt durch weitere Bedienformen, wie Carsharing oder Bikesharing, sowie durch Verknüpfungen zum Individualverkehr (z. B. Bike and Ride bzw. Park and Ride). Zukunftsfähiger und nachhaltiger ÖPNV muss daher als „Mobilität für alle“ verstanden und gedacht werden. Dadurch wird den multimodalen Mobilitätsanforderungen am besten Rechnung getragen. Das Ziel und der Erfolg des ÖPNV darf somit nicht allein an betriebswirtschaftlichen Maßstäben, wie z. B. den Kundenzahlen und jeweils erzielten Einnahmen, ausgerichtet und ge-

messen werden. Zu berücksichtigen ist ebenso der maßgebliche Aspekt der Daseinsvorsorge.

Die zentralen Akteure des ÖPNV können hierbei eine wesentliche, gestaltende Rolle einnehmen. Die Rollen sind grundsätzlich wie folgt verteilt:

- EU: Das Europarecht gibt den Rahmen für staatliche Eingriffe in die Personenverkehrsmärkte vor, hier insbesondere die für den öffentlichen Nahverkehr maßgebliche, unmittelbar geltende Verordnung (EG) Nr. 1370/2007.
- Bund: Mit dem Personenbeförderungsrecht setzt der Bund den wesentlichen Ordnungsrahmen für den ÖPNV und weist den Ländern den ihnen gemäß Art. 106a Grundgesetz zustehenden Betrag für die Aufgabenwahrnehmung im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes zu. Dieser Betrag stellt einen erheblichen Anteil an der Finanzierung des ÖPNV dar. Zudem hat der Bund die verfassungsrechtliche Verantwortung für die Bundesschienenwege und setzt insbesondere im Allgemeinen Eisenbahngesetz den rechtlichen Rahmen für alle Schienennetze in Deutschland (z. B. Eisenbahnsicherheit, -regulierung).
- Länder: Mit ihren ÖPNV-Gesetzen konkretisieren die Länder den Ordnungsrahmen, gestalten den Nahverkehr als SPNV-Aufgabenträger und verteilen die zugewiesenen Bundesmittel – ergänzt durch Landesmittel – an die Aufgabenträger, Verkehrsunternehmen und Verkehrsverbünde des ÖPNV. Sie sind zuständig für eine landesspezifische Zielsetzung für den ÖPNV.
- Kommunale Aufgabenträger: Die in den ÖPNV-Gesetzen der Länder als Aufgabenträger bestimmten kreisfreien Städte und Kreise sowie Zusammenschlüsse von Gebietskörperschaften sind die öffentlichen Behörden, die für die Organisation und Finanzierung des öffentlichen Straßenpersonennahverkehrs zuständig sind. Zu ihrer Zuständigkeit gehört es, auf der Grundlage der von ihnen aufgestellten Nahverkehrspläne die Verkehrsleistungen entweder selbst bzw. durch ihre Unternehmen im

Wege der Direktvergabe zu erbringen oder sie entsprechend dem Besteller-Ersteller-Prinzip im Wege der Ausschreibung an Verkehrsunternehmen (Ersteller) zu vergeben. Vollständig umgesetzt ist das Besteller-Ersteller-Prinzip allerdings nur im SPNV. Im ÖSPV sind die Gestaltungseinflüsse der Aufgabenträger durch die Existenz und den gesetzlichen Vorrang sogenannter eigenwirtschaftlicher Verkehre, über deren Zulassung die Genehmigungsbehörden entscheiden und die nicht von den Aufgabenträgern über Verkehrsverträge gesteuert werden, dagegen relativiert.

- Die Kommunen verwenden zur Umsetzung ihrer Verantwortung neben den über die Länder zufließenden Mitteln auch eigene Mittel. Zudem können sie durch flankierende Maßnahmen die Entwicklung des öffentlichen und des Individualverkehrs beeinflussen (z. B. Einrichtung von Busspuren). Hierbei sind sie jedoch auf die von Bund und Land vorgegebenen politischen Rahmenbedingungen angewiesen. Schließlich sind Kommunen, vor allem Städte, oft Eigentümer von Verkehrsunternehmen.
- Verkehrsunternehmen (VU), Verkehrsinfrastrukturunternehmen: Unternehmen (öffentlich oder privat), die Verkehrsleistungen erbringen und/oder Verkehrsinfrastruktur betreiben. In der Regel erfolgt eine Betrauung durch einen Aufgabenträger. Im ÖSPV agieren die Verkehrsunternehmen auch häufig (noch) formal eigenwirtschaftlich.<sup>4</sup>
- Verkehrs- und Tarifverbände: Zusammenschlüsse von Aufgabenträgern oder/und Verkehrsunternehmen, die dem Zweck dienen, in dem Zuständigkeits- bzw. Tätigkeitsgebiet der Beteiligten ein koordiniertes ÖPNV-Angebot zur Verfügung zu stellen. Verkehrsverbün-

de ermöglichen insbesondere die Nutzung der Verkehrsmittel der unterschiedlichen Betreiber mit einem Fahrschein (Tarifintegration), darüber hinaus stimmen sie Fahrpläne, Informationen und Vermarktung sowie zum Teil auch Angebotsstandards ab.

- Fahrgäste: Als Nutzer der ÖPNV-Angebote der Adressat und damit wichtigster Akteur. Die Fahrgäste tragen über Fahrgelder zur Finanzierung des ÖPNV bei (siehe Abbildung 1) und bestimmen durch ihr Nachfrageverhalten die Verkehrsplanung der Aufgabenträger.

Das zunächst abstrakte Ziel – Mobilitätsangebote für alle zu gewährleisten – muss der oberste Anspruch für die Akteure des ÖPNV sein. Einer ersten Konkretisierung dieser Ziele in Aufgaben dienen die ÖPNV-Gesetze der Länder, in denen unter anderem folgende Funktionen näher definiert werden<sup>5</sup>:

- bedarfsgerechte Bedienung der Mobilitätsbedürfnisse;
- Bereitstellung einer Alternative zum Individualverkehr;
- Sozialverträglichkeit der Tarifgestaltung;
- Erreichung von Umweltzielen.

Weitere Zielsetzung ist die verkehrliche, soziale und städtebauliche Entwicklung der Städte, Kreise und Gemeinden, zu denen das öffentliche Verkehrssystem in vielfältiger Weise beitragen kann. Das geschieht beispielsweise durch die Verringerung von Emissionen oder des Gesamtenergieverbrauchs sowie die Senkung des Flächenverbrauchs der Verkehrsinfrastruktur (geringerer Parkraumbedarf).

Die erfolgreiche Umsetzung dieser gesellschaftlichen und politischen Zielsetzungen legitimiert die Mittelzuweisungen an die Aufgabenträger.

<sup>4</sup> Siehe hierzu den Eintrag zur Eigenwirtschaftlichkeit im Glossar.

<sup>5</sup> ÖPNVG Baden-Württemberg, BayÖPNVG, ÖPNVG Berlin, ÖPNVG Brandenburg, BremÖPNVG, ÖPNVG Hessen, ÖPNVG M-V, NNVG, ÖPNVG NRW, Nahverkehrsgesetz Rheinland-Pfalz, ÖPNVG Saarland, ÖPNVG Sachsen, ÖPNVG LSA, ÖPNVG Schleswig-Holstein, ThürÖPNVG; Hamburg hat kein eigenes ÖPNV-Gesetz.

ger. Über ihre Nahverkehrsplanungen sowie die Finanzierung konkreter Leistungen übernehmen die Aufgabenträger die praktische Ausgestaltung der Ziele. Die Ausführung der vereinbarten Verkehrsleistungen obliegt schließlich den jeweils beauftragten Verkehrsunternehmen. Wesentliches Charakteristikum ist das Prinzip der Subsidiarität, d. h. die konkrete Organisation des ÖPNV findet in den Ländern bzw. Kommunen statt.

Die ÖPNV-Angebote müssen vor allem auch die Kundenanforderungen widerspiegeln. Die Erwartungen der Kundinnen und Kunden an den ÖPNV unterliegen dabei immer wieder einem Wandel. Die reine Beförderungsleistung allein genügt heutzutage nicht, um Kundinnen und Kunden für den ÖPNV zu begeistern. Die Angebotsqualität spielt daher für viele Kundinnen und Kunden eine wichtige Rolle, etwa hinsichtlich folgender Kriterien:

- Übergang zu anderen multimodalen Angeboten (P+R, B+R, Carsharing);
- Umfang des Angebots hinsichtlich Liniennetz und Bedienhäufigkeit;
- Zuverlässigkeit (Anschlusssicherheit) und Pünktlichkeit des Angebots;
- Aktualität der Fahrplaninformation (zunehmend digital und in Echtzeit);
- Sauberkeit, Bequemlichkeit und guter Service;
- günstige Tarife und verständliche Tarifstrukturen;
- moderne Fahrzeuge für eine bequeme ÖPNV-Nutzung;
- Sicherheit in den Fahrzeugen und an den Stationen.

## 2.2 Zielerreichung: Entwicklung von Angebot und Nachfrage

Für die Erfüllung von Zielen der Daseinsvorsorge bedarf es Kriterien, um das Erreichen dieser Ziele überhaupt messen zu können. Betriebs- und finanzwirtschaftliche Kennziffern eignen sich hierfür allerdings nur bedingt. Es liegt in der Natur des Ziels der Daseinsvorsorge, dass eine rein

an betriebswirtschaftlichen Kennziffern orientierte Angebotsplanung nicht maßgeblich sein kann. Andernfalls müsste sich der Fokus des öffentlichen Verkehrs allein auf stark nachgefragte Strecken richten, was zur Kürzung vieler Angebote gerade im ländlichen Raum führen würde.

Gleichwohl sind die Aufgabenträger zum wirtschaftlichen Einsatz der finanziellen Ressourcen angehalten. Daher ist es geboten, den Erfolg des ÖPNV an einigen quantitativen und qualitativen Aspekten zu bemessen.

In der Außenwirkung des ÖPNV gilt die Entwicklung von Angebot und Nachfrage nach öffentlichen Nahverkehrsleistungen oftmals als zentraler Faktor für die Beurteilung, ob die gesteckten Ziele erreicht wurden. Seit Jahren ist eine insgesamt positive Entwicklung zu konstatieren. In den vergangenen Jahren wurde das Angebot im ÖPNV bedarfsgerecht weiterentwickelt. Deutlich wird dies an der Entwicklung der Verkehrsleistung zwischen 2004 und 2013 (siehe Abbildung 3). Die höchste Steigerung ist dabei im SPNV zu verzeichnen, dessen Beförderungsleistung im betrachteten Zeitraum um mehr als ein Viertel angestiegen ist.

Betrachtet man allein die Angebotsmenge zeigt sich allerdings, dass sie im ÖSPV weitgehend stagniert und im SPNV nur moderat ansteigt. Zwischen den 1990ern bis Mitte der 2000er Jahre war im SPNV im Zuge der Regionalisierung noch eine erhebliche Angebotsausweitung zu verzeichnen.

Die quantitative Angebotsentwicklung ist Ergebnis verschiedener Trends:

- Verdichtungsleistungen: Gerade in Ballungsräumen wurden zusätzliche Verkehrsangebote, insbesondere in den Hauptverkehrszeiten, etabliert.
- Neuverkehre: Seit der Bahnreform wurden im SPNV in nennenswerter Anzahl neue Strecken in Betrieb genommen und stillgelegte Strecken reaktiviert. Im ÖSPV wurde insbesondere eine Vielzahl neuer Straßenbahnstrecken gebaut.
- Angebotsvernetzung: Zunehmend wurden durch die Aufgabenträger die Angebote von

Abbildung 3: **Beförderungsleistung im ÖPNV**, nach Personenkilometern, 2004=100

Quelle: Destatis

Bus und Bahn so aufeinander abgestimmt, dass für die Fahrgäste passfähige Mobilitätsketten entstehen.

Infolge der Nachfrageentwicklung konnten auch die Einnahmen aus Fahrgeldern in den vergangenen Jahren stetig gesteigert werden. Neben der reinen Nachfragesteigerung gelang es den Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern, die Tarifergiebigkeit zu steigern. Die vielerorts intensiven Diskussionen um wiederkehrende Fahrpreissteigerungen zeigen jedoch, dass die Tarifspirale aufgrund sozial-, umwelt- und verkehrspolitischer Erwägungen nicht überdreht werden darf.

Die Entwicklung von Angebot und Nachfrage ist regional sehr unterschiedlich verteilt. In urbanen und wachsenden Räumen finden sich die höchsten Zuwachsraten. Dort stehen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen gegenwärtig häufig vor der Herausforderung, der steigenden

Anzahl an Fahrgästen noch Herr zu werden. Entsprechend ist der von der öffentlichen Hand zu leistende Deckungsbeitrag für gleichartige Leistungen im Vergleich mit nachfrageschwachen Regionen geringer – das Verkehrsangebot wird hier vor allem an der steigenden Nachfrage der Fahrgäste ausgerichtet. Das erfordert kurzfristig einen erheblichen Mitteleinsatz, der sich erst sukzessive amortisiert. In ländlichen und schrumpfenden Regionen ist die Entwicklung ungleich anders gelagert. Sinkende Bevölkerungszahlen oder Verschiebungen in der Altersstruktur führen zu Veränderungen in der Nachfrage. In Regionen mit einem Bevölkerungsrückgang ist es für Aufgabenträger eine besondere Herausforderung, durch bedarfsorientierte Verkehrsangebote die Grundbedürfnisse nach Mobilität weiterhin angemessen zu ermöglichen. Daher ist hier die angebotsorientierte Zielrichtung bei der Konzeption von Verkehren vorherrschend und im Interesse der Daseinsvorsorge und der Sicherung gleichwer-

tiger Lebensverhältnisse auch geboten. Ein Problem in vielen Regionen sind die Kosten der erforderlichen ÖPNV-Infrastruktur – oftmals kann die Infrastruktur kaum angepasst werden, was bei sinkender Nachfrage zu höheren Deckungsbeiträgen für die Aufgabenträger und/oder höheren Preisen für die Nutzerinnen und Nutzer führt.

Die Verbesserung der Angebotsqualität des öffentlichen Verkehrssystems nimmt inzwischen eine zentrale Rolle ein. Mit teils ähnlichen, teils sehr unterschiedlichen Lösungen haben Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen in städtischen und ländlichen Regionen hierauf in den vergangenen Jahren reagiert, um im Rahmen ihrer Möglichkeiten **ein attraktives und zuverlässiges Angebot** in ihrer Region zu schaffen:

- Im Wesentlichen die Angebote von Bus und Bahn wurden vernetzt und um weitere Mobilitätsformen (z. B. Anrufsammeltaxi, Rufbus, Pedelecs etc.) ergänzt, gerade um in ländlichen Regionen ein stabiles Grundangebot sicherstellen zu können. Vor allem im ländlichen Raum wurden die Angebote zudem bedarfsorientiert gestaltet, um trotz schwächerer Nachfrage weiterhin einen angemessenen ÖPNV anzubieten. Dieser besteht zwar nicht mehr als Regelangebot, aber mittels Rufbussen oder Anrufsammeltaxis wird versucht, dem Ziel einer Grundmobilität für alle gerecht zu werden.
- Die Schaffung von Verknüpfungsinfrastrukturen wie Umsteigeknoten zwischen Bus und Bahn sowie P+R/P+B-Parkplätzen hat ebenfalls zur Förderung von Mobilitätsketten beigetragen. Carsharing-Modelle können zukünftig ein weiteres zentrales Element dieses ganzheitlichen Ansatzes sein. Das kommt den unterschiedlichen Mobilitätsanforderungen der

Nutzerinnen und Nutzer entgegen, die das jeweils optimale Verkehrsmittel ihrer Wahl nutzen können.

- Um die Durchtarifierung beim Umstieg zwischen den Verkehrsmitteln zu gewährleisten (Eine Reise – ein Ticket), wurden zahlreiche Verkehrsverbünde gegründet. Die Nutzung des Gesamtsystems ÖPNV wurde dadurch für viele Fahrgäste spürbar erleichtert. Mittels Einbeziehung multimodaler Angebote, z. B. Car-, Pedelec- und Rad-Sharing, wird die Angebotspalette zusätzlich erweitert, ohne dass die Nutzerin bzw. der Nutzer die Vertriebsplattform wechseln muss.
- Die Fahrgastinformationen wurden insgesamt verbessert. Genutzt werden dabei alle Informationskanäle in den Fahrzeugen, an den Haltestellen sowie zunehmend auf mobilen Endgeräten beim Fahrgast. ÖPNV-Nutzerinnen und -Nutzer können sich so in Echtzeit über das aktuelle Angebot sowie geänderte oder alternative Verbindungen informieren.
- Modernes Fahrzeugmaterial führt ebenfalls zu einer Attraktivitätssteigerung. Damit einher geht auch ein größerer Fahrzeugkomfort, wie zum Beispiel bessere Heizungs- und Klimatechnik im Straßenbahn- und Busbereich, um – nicht zuletzt auch in Umsetzung politischer und gesetzlicher Vorgaben – den barrierefreien Einstieg zu gewährleisten.

Diese Erfolge dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass sich die Entwicklung regional stark unterscheidet. In vielen Regionen sind die Aufgabenträger aufgrund knapper Mittel allenfalls zur Aufrechterhaltung eines Grundangebots in der Lage.

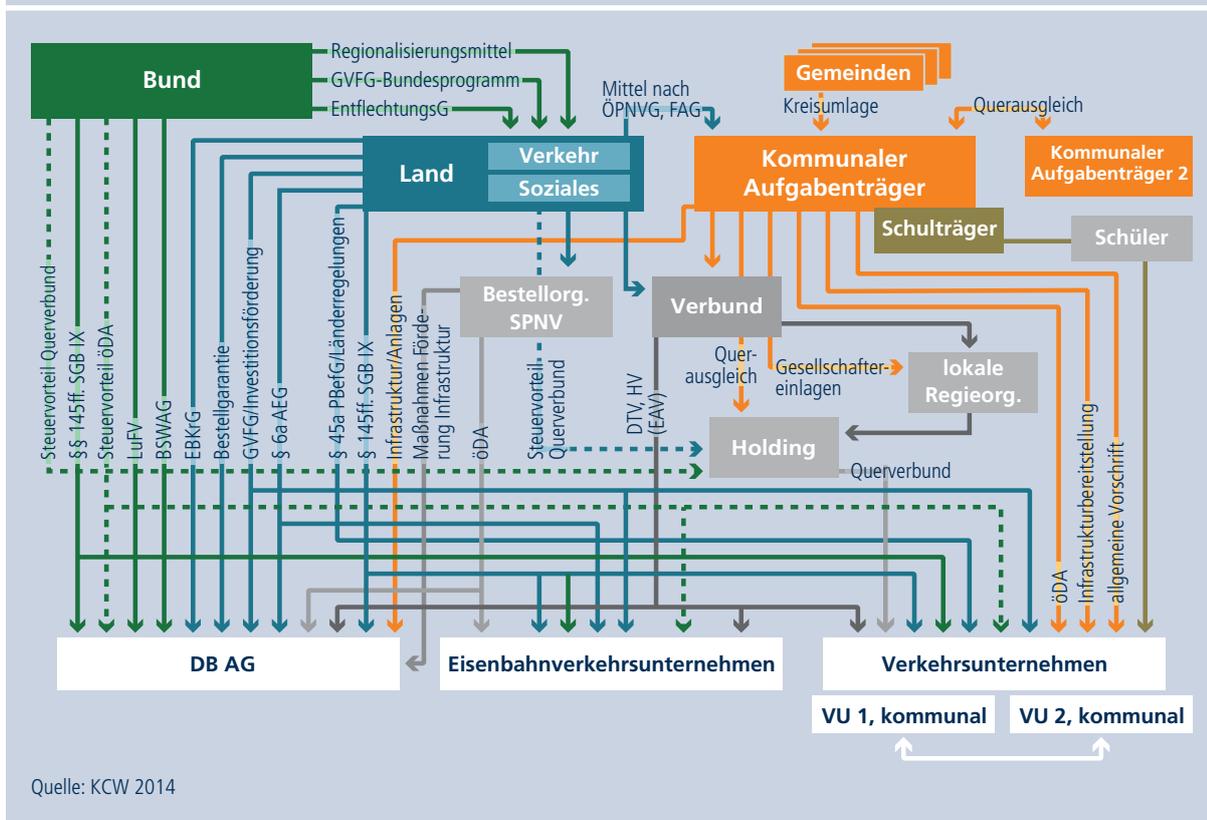
### 3. Status quo der ÖPNV-Finanzierung

Die Finanzierung des ÖPNV wird aus einer Vielzahl unterschiedlicher Quellen gespeist. Dabei hat sich über die Jahre ein äußerst komplexes Finanzierungssystem entwickelt, das für Außenstehende und selbst für viele Branchenkenner nur schwer in Gänze zu überblicken ist (siehe Abbildung 4). Die wichtigsten Ursachen dieser komplexen Struktur liegen einerseits in den historisch geprägten unterschiedlichen Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen sowie Verkehrsverbänden und Verkehrsunternehmen. Andererseits trägt der in Deutschland

längst nicht bewältigte historische Wandel des Sektors von einem einst einträglichen Geschäft zu einem systematisch auf öffentliche Zuschüsse angewiesenen Bereich der Daseinsvorsorge zur Komplexität bei.

Die Mittelverwendung lässt sich im Wesentlichen zwischen Betrieb und Infrastruktur differenzieren, wenngleich es teilweise Schnittstellen gibt. Zugleich gibt es bei Organisation und Finanzierung – ebenfalls historisch bedingte – Unterschiede zwischen ÖSPV (Bus, Tram/U-Bahn) und SPNV (Schiene).

Abbildung 4: Finanzierungsströme im ÖPNV<sup>6</sup>



<sup>6</sup> Die DB AG agiert sowohl als VU wie auch als EIU. Daher führen zu diesem Kasten sowohl Finanzströme, die infrastrukturbezogen sind, als auch solche, die ausgehend von einem Dienstleistungsauftrag für den ÖPNV erfolgen.

### 3.1 Betrieb

#### *Schienepersonennahverkehr (SPNV)*

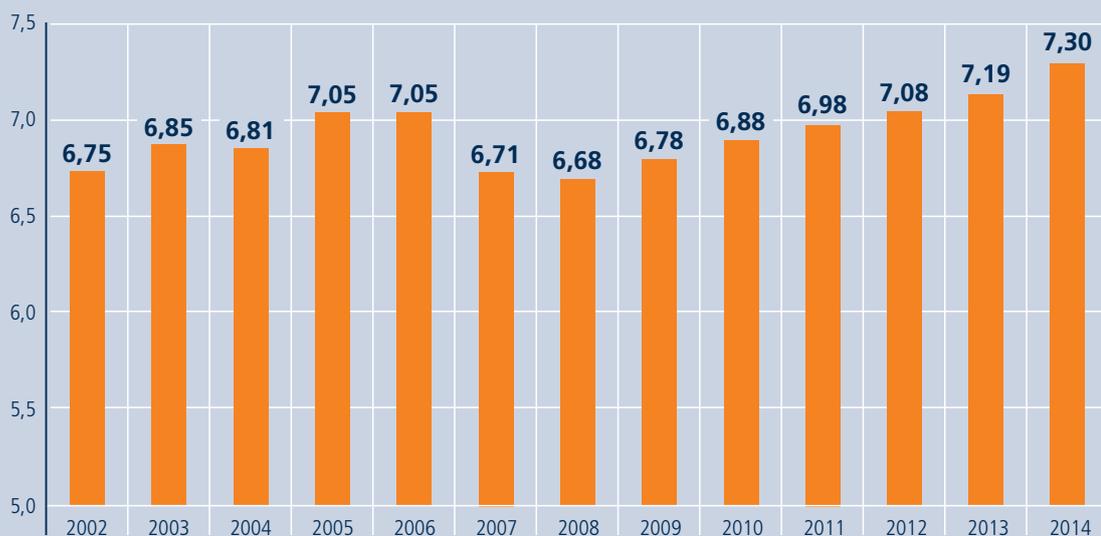
Mitte der 1990er Jahre wurde die Verantwortung für den SPNV im Rahmen der Bahnreform auf die Länder übertragen. Zur Finanzierung der Leistungen weist der Bund anteilig Mittel aus dem Mineralölsteueraufkommen den Ländern zu (Art. 106a GG i.V.m. § 5 Abs. 1 RegG).

Die Zuweisungen des Bundes an die Länder gemäß Regionalisierungsgesetz (RegG) machen insgesamt einen großen Teil der öffentlichen Zuschüsse für den ÖPNV in Deutschland aus. Ziel des Gesetzes ist gemäß § 1 Absatz 1 RegG die „Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr“. Grundsätzlich wird den Ländern freigestellt, wie sie die Zielerreichung gewährleisten. Allerdings konkretisiert § 6 Abs. 1 RegG die Verwendung der Regionalisierungsmittel als „insbesondere“ für den Schie-

nenpersonennahverkehr bestimmt. In der Praxis setzte sich vielfach die Vorstellung durch, dass das „insbesondere“ als Vorgabe für eine ausschließliche oder zumindest deutlich überwiegende Verwendung der Mittel für Zwecke des SPNV zu verstehen sei. Dies erklärt sich mit dem Anlass der Einführung der Regionalisierungsmittel. Die Mittel wurden den Ländern insbesondere für die Übernahme der Aufgabe des Schienenpersonennahverkehrs zur Verfügung gestellt; diese Aufgabe hatte vorher der Bund über sein Verwaltungsunternehmen Bundesbahn wahrgenommen.

Die Höhe der Gesamtzuweisungen sowie die horizontale Verteilung zwischen den Ländern ergibt sich gegenwärtig aus § 5 Abs. 2 und 3 RegG. Die Regionalisierungsmittel wurden seit ihrer Einführung diversen geplanten und ungeplanten Revisionen unterzogen. Dadurch ergeben sich die in Abbildung 5 dargestellten Kürzungen der Mittelzuweisung, vor allem in den Jahren 2004 und 2007/2008.

Abbildung 5: **Regionalisierungsmittel**, in Mrd. Euro



Quelle: BT-Drs. 14/8781; HBeglG 2006, RegG

Die Organisation des SPNV liegt seit der Regionalisierung grundsätzlich in der alleinigen Verantwortung der Länder. Einige Bundesländer organisieren den SPNV zentral – einige bedienen sich dabei landeseigener Bestellerorganisationen (z. B. Bayern, Schleswig-Holstein) –, andere haben sich für eine dezentrale Verantwortung, in der Regel auf kommunaler Ebene entschieden, allerdings in diesen Fällen mit der Vorgabe der Bildung von Zweckverbänden (z. B. in Nordrhein-Westfalen, Sachsen).

Die Regionalisierung ermöglichte es den Ländern bzw. deren verantwortlichen Aufgabenträgern, selbst darüber zu entscheiden, wie bei gegebenem Mitteleinsatz ein möglichst attraktives öffentliches Verkehrssystem entwickelt wird. Insbesondere haben sie die Möglichkeit, frei über die Verwendung der Mittel zu entscheiden. Dabei ist eine besondere Stärke des Regionalisierungsgesetzes, dass der Zuwendungszweck relativ weit gefasst ist. So können die Länder die Zuweisungen sowohl konsumtiv (für SPNV-Betriebsleistungen) als auch für Investitionen (z. B. für Fahrzeuge, Infrastruktur) oder für weitere Aufgaben (z. B. Tarifausgleichsmaßnahmen, Busverkehre) verausgaben. Diese Freiheitsgrade dienen dem Kernziel der Regionalisierung, Entscheidungen dezentral entsprechend den Anforderungen vor Ort treffen zu können. Die Vielfalt von Strategien, auf die örtlichen und regionalen Verhältnisse und Bedarfslagen einzugehen, ist wesentlicher Erfolgsfaktor der Regionalisierung.

Aufgrund von Kostensteigerungen einzelner Aufgabenblöcke (siehe auch Kapitel 4.1) oberhalb der Dynamisierungsrate der Regionalisierungsmittel (1,5 Prozent p. a.) kam es in den vergangenen Jahren zu einem spürbaren Rückgang der Investitionsquote. Wurden 2002 noch ca. 20 Prozent der Regionalisierungsmittel für Investitionen verwendet, waren es 2012 nur noch knapp sieben Prozent.

### *Öffentlicher Straßenpersonenverkehr (ÖSPV)*

Der ÖSPV ist gerade in Städten und Ballungsräumen vor allem durch das Engagement kommunaler Unternehmen geprägt. In vielen Landkreisen werden Verkehrsleistungen dagegen

häufiger bei privaten Verkehrsunternehmen bestellt, da Landkreise – auch wegen der fehlenden Möglichkeiten, einen Querverbund zu organisieren – seltener über eigene Verkehrsgesellschaften verfügen.

Eine gesetzlich normierte Verantwortung von Aufgabenträgern für die Organisation und Finanzierung von ÖSPV-Leistungen gab es vor der Regionalisierung nicht. Die öffentlichen Interessen an einer geordneten Verkehrslenkung im ÖSPV wurden über die gesetzliche Regulierung des Marktzugangs und über das wirtschaftliche Engagement der Kommunen als Daseinsvorsorge im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung mittels eigener Nahverkehrsunternehmen oder durch die finanzielle Unterstützung von Verkehrsleistungen privater Unternehmen umgesetzt.

Im Zuge der Bahnreform wurde auch für den ÖSPV die Regelungszuständigkeit erstmals gesetzlich bei den Ländern verortet. In ihren ÖPNV-Gesetzen legen die Länder als Aufgabenträger des ÖSPV regelmäßig die Städte und Landkreise fest. Sie sind damit verantwortlich, im Rahmen der Daseinsvorsorge eine ausreichende Verkehrsbedienung der Bevölkerung sicherzustellen.

Die öffentliche Mitfinanzierung des ÖSPV umfasste und umfasst teilweise auch heute noch oft mehrere – kaum überschaubare – Quellen, darunter:

- Investitionszuschüsse (z. B. für Fahrzeuge);
- Ausgleichszahlungen für ermäßigte oder kostenlose Fahrten bestimmter Fahrgastgruppen (u. a. Schülerinnen und Schüler/Auszubildende, Schwerbehinderte);
- Zuschüsse für die Einrichtung zusätzlicher Linien/Fahrten;
- Verbundförderung für unternehmensübergreifend gültige Tarife.

Hinzu kommen Steuererleichterungen (Entfall der Kfz-Steuer, Steuerminderungen beim Querverbund) oder die Übernahme von Verlusten aus Betriebskosten durch die öffentliche Hand als Gesellschafter von Verkehrsunternehmen. Daneben erfolgt aus bildungspolitischen Gründen

die öffentliche Finanzierung der sogenannten Schulwegkostenfreiheit: Übersteigt der Schulweg bestimmte festgelegte Distanzen, werden den anspruchsberechtigten Schülerinnen und Schülern die Kosten der Beförderung erstattet.<sup>8</sup>

Dieses Finanzierungsgeflecht hat sich über Jahrzehnte gebildet,<sup>9</sup> nachdem sich der anfangs durchaus einträgliche Linienverkehr mit der aufkommenden Konkurrenz des Automobils zunehmend ins Defizitäre entwickelte.

Die seit Längerem geforderte Bündelung der diversen Finanzierungsquellen bei den Aufgabenträgern gemäß der Logik des Besteller-Ersteller-Prinzips ist bisher bundesweit ausgeblieben. Diese Bündelung entspräche dem Ziel der Regionalisierung, die Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs

zusammenzuführen (§ 3 RegG). Einzelne Bundesländer wie z. B. Brandenburg oder Schleswig-Holstein haben zumindest die in ihrem Einfluss stehenden Finanzierungsströme deutlich reduziert und als Zuweisungen an die Aufgabenträger vereinheitlicht.<sup>10</sup> Eine Voraussetzung für die Vereinheitlichung der Finanzierungen war die Einführung einer Öffnungsklausel im Personenbeförderungsgesetz, die es den Ländern ermöglicht, eigene Regelungen für die Finanzierung von rabattierten Zeitfahrausweisen im Ausbildungsverkehr anstelle der Regelung von § 45a PBefG zu schaffen. Versuche, auch hinsichtlich der SGB IX-Ausgleichsmittel eine Vereinfachung auf landesrechtlicher Basis zu ermöglichen, indem hier äquivalent zu § 64a PBefG eine Öffnungsklausel im SGB IX normiert würde, blieben bisher erfolglos.<sup>11</sup>

---

8 Vgl. Karl/Canzler (2011: 18ff.).

9 Regelung der Investitionsförderung (GVFG) als Richtlinien des Bundes seit 1967, als gesetzliche Regelung seit 1971; Befreiung von Kfz-Steuer seit 1969; bundesgesetzliche Regelung für den Ausgleich verbilligter Schülerfahrkarten (§ 45a PBefG) seit 1977; bundesgesetzliche Regelung des Ausgleichs für die kostenlose Beförderung Schwerbehinderter seit 1979 (SchwbG; inzwischen SGB IX).

10 Vgl. für die Reform in Brandenburg, durch die ehemalige Mittel für Busbeschaffung, Betriebshofförderung, Verbundförderung, Förderung von Kleininvestitionen, Aufgabenträgerpauschale sowie Leistungen für den Ausbildungsverkehr und Investitionsförderung Straßenbahn vereinheitlicht wurden (Hickmann et al. 2005 und 2008 sowie KCW/Nahverkehrsberatung Südwest 2012).

11 Vgl. etwa die Initiative von Schleswig-Holstein, BR-Drs. 217/12.

## DAS BUDGET-MODELL IN BRANDENBURG

Die brandenburgische Verkehrspolitik beschäftigt sich seit ca. zehn Jahren mit der Fortentwicklung der Finanzierungsstrukturen im Bereich des ÖPNV. Ziel war und ist es, die Rahmenbedingungen und Strukturen effektiver zu gestalten. Das hergebrachte und mit der Zeit stark differenzierte Einzelfördersystem sollte entschlackt und vereinfacht werden, um Spielräume und Anreize an den richtigen Stellen schaffen zu können. Ein Kernziel war es, im übrigen ÖPNV (= ÖSPV) die volle Aufgaben- und Ausgabenverantwortung bei den kommunalen Aufgabenträgern (Landkreise und kreisfreie Städte) zusammenzuführen, um sie entsprechend ihrer Zuständigkeit und politischen Verantwortung gestaltunfähig werden zu lassen. Hierzu bedurfte es einer Bündelung der öffentlichen Mittel für den übrigen ÖPNV bei den kommunalen Aufgabenträgern unter der Maßgabe einer größtmöglichen Selbstbestimmung und Flexibilität bei der Verwendung dieser Mittel. Vorbild war die Erfolgsgeschichte der Regionalisierung der SPNV-Verkehre vom Bund auf die Länder.

Das Land Brandenburg stellt gemäß § 10 ÖPNVG Brandenburg den Aufgabenträgern für die Finanzierung von Verkehrsleistungen, gesetzlichen Ausgleichsleistungen sowie zur Förderung von Investitionen in den öffentlichen Personenverkehr Mittel nach dem Regionalisierungs- und dem Entflechtungsgesetz sowie nach Maßgabe des Haushaltsplans in Höhe von derzeit 85 Millionen Euro jährlich zur Verfügung. Mit Novellierung des ÖPNV-Gesetzes 2014 erhalten die Aufgabenträger mit Straßenbahn- bzw. Obus-Verkehren zusätzlich 5 Millionen Euro jährlich. Unabhängig hiervon können die Aufgabenträger natürlich eigene Mittel (sogenannte Eigenmittel) für die Finanzierung von ÖPNV-Leistungen verwenden; die Höhe dieser Eigenmittel wirkt sich auf die jeweilige Zuweisung des Landes aus. Die Mittel nach dem Entflechtungsgesetz sind für Investitionen zur Verbesserung von Verkehrsverhältnissen des öffentlichen Nahverkehrs in den Gemeinden zu verwenden (§ 10 Abs.1 ÖPNVG).

Die Regeln für die Aufteilung dieser Finanzzuweisungen auf die einzelnen ÖPNV-Aufgabenträger finden sich in der Verordnung über die Finanzierung des übrigen öffentlichen Personennahverkehrs im Land Brandenburg (ÖPNV-FV Brandenburg).

Nach § 1 ÖPNV-FV Brandenburg wird die Zuweisungssumme nach bestimmten Kriterien geschlüsselt, wobei zwischen den Mitteln insbesondere für die Erfordernisse des allgemeinen ÖPNV-Angebotes (48 Millionen Euro = ca. 53,3 Prozent der Gesamtsumme), den Mitteln insbesondere für den Ausbildungsverkehr (37 Millionen Euro = ca. 41,1 Prozent der Gesamtsumme) sowie den Erfordernissen des Straßenbahn- und Obus-Verkehrs Rechnung tragenden Mitteln (5 Millionen Euro = ca. 5,6 Prozent der Gesamtsumme) unterschieden wird.

Die Aufteilung der Mittel für das allgemeine ÖPNV-Angebot auf die kommunalen Aufgabenträger bemisst sich

- zu 30 Prozent nach der Fläche des Aufgabenträgers;
- zu 20 Prozent nach dem Fahrplanangebot auf dem Gebiet des Aufgabenträgers;
- zu 20 Prozent nach den aufgewendeten Eigenmitteln;
- zu 30 Prozent nach den Fahrgastzahlen auf dem Gebiet des Aufgabenträgers jeweils im Verhältnis zu den entsprechenden Kennzahlen für das Land (§ 1 Abs. 2 ÖPNVFV Brandenburg).

Die Mittel für Erfordernisse des Ausbildungsverkehrs im ÖPNV werden geschlüsselt

- zu 30 Prozent nach der Fläche des Aufgabenträgers;
- zu 30 Prozent nach der Anzahl der Schülerinnen und Schüler sowie Studierenden auf dem Gebiet des Aufgabenträgers;
- zu 40 Prozent nach dem Fahrplanangebot auf dem Gebiet des Aufgabenträgers jeweils im Verhältnis zu den entsprechenden Kennzahlen für das Land (§ 1 Abs. 3 ÖPNVFV Brandenburg).

Die Mittel für den Straßenbahn- und Obus-Verkehr werden geschlüsselt

- zu 30 Prozent nach der Gleislänge der Linien des Straßenbahnverkehrs;
- zu 40 Prozent nach dem Anteil der Fahrgastzahlen im Straßenbahn- und Obus-Verkehr (Obus wird zu 50 Prozent berücksichtigt);
- zu 30 Prozent nach dem Anteil des fahrplanmäßigen Angebots des Straßenbahnverkehrs jeweils an der entsprechenden Kennzahl aller Aufgabenträger mit solchen/m Verkehren (§ 1 Abs. 4 ÖPNVFV Brandenburg).

Die 2011 durchgeführte Evaluierung der Reform ergab,<sup>12</sup> dass sich die Bemessung der jeweiligen Mittelhöhe der Aufgabenträger anhand von Struktur-, Aufwands- und Erfolgskomponenten bewährt hat und auf große Akzeptanz stößt. Mit tendenziell eher leicht rückläufigem öffentlichen Finanzmitteleinsatz konnte das Angebot stabil gehalten und die Nutzung des ÖSPV sogar leicht verbessert werden. Bezogen auf die rückläufige Gesamtbevölkerungszahl im Land Brandenburg war dies ein außerordentlicher Erfolg. Im Ergebnis der Evaluation wurde u. a. die Integration der Investitionsmittel für Straßenbahnen in das Finanzierungsmodell angestoßen und mit der Novellierung des ÖPNV-Gesetzes 2014 und Anpassung der ÖPNVFV umgesetzt.

---

12 Vgl. KCW GmbH/Nahverkehrsberatung Südwest (2012).

## 3.2 Infrastruktur

### *Bundesschienenwege*

Mit der Bahnreform 1994 wurden die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn zur Deutschen Bahn AG zusammengeführt. Ziel der Bahnreform war es, die hochverschuldeten Bahnbehörden wirtschaftlich auszurichten, die öffentlichen Zuschüsse an die Eisenbahn zu senken und den Sektor Schiene insgesamt durch unternehmerische Ausrichtung zu stärken, d. h. den bis dahin langwährenden Verlust von Marktanteilen umzukehren. Im Zuge der Bahnreform wurde der Deutschen Bahn AG auch die Verantwortung für die Schienenwege des Bundes übertragen. In der zweiten Stufe der Bahnreform erfolgte 1999 die Ausgliederung der Infrastrukturgesellschaften DB Netz AG und DB Station & Service AG als eigenständige Tochterunternehmen unter dem Dach der Deutschen Bahn AG. Diese Struktur gilt bis heute.

Für die Finanzierung der Bundesschienenwege ist der Bund gemäß Artikel 87e Abs. 4 GG maßgeblich verantwortlich. Die aktuelle Finanzierungsstruktur lässt sich folgendermaßen skizzieren:

**Neu- und Ausbauvorhaben** werden weitgehend durch den Bund in Form sogenannter verlorener Baukostenzuschüsse finanziert. Baukostenzuschüsse sind staatliche Zuwendungen für Infrastrukturmaßnahmen (z. B. beim Aus- und Neubau der Schieneninfrastruktur). Sie müssen vom bezuschussten Unternehmen nicht zurückgezahlt werden und werden daher auch als verlorene Baukostenzuschüsse bezeichnet. Als gesetzliche Grundlage hierfür dient das Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSWAG). Darüber hinaus werden einzelne Projekte teilweise auch durch Eigenmittel der Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB (DB-EIU) und/oder Förderinstrumente der Europäischen Union kofinanziert. Zunehmend treten die Länder ebenfalls als Zuwendungsgeber bei Infrastrukturmaßnahmen auf, die eigentlich dem Verantwortungsbereich des Bundes zugehören. Ausweislich der Verkehrsinvestitionsberichte flos-

sen seit 1994 im Durchschnitt ca. 2,0 Milliarden Euro p. a. in Neu- und Ausbauten. In den vergangenen Jahren waren es deutlich weniger Mittel.

Die Unterhaltung des **Bestandsnetzes** wird von zwei Säulen getragen:

- **Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV):** Seit dem Jahr 2009 regelt ein Vertrag zwischen dem Bund und der DB AG sowie deren Infrastrukturgesellschaften (DB Netz AG, DB Station & Service AG, DB Energie GmbH) die Finanzierung des Bestandsnetzes. Der Bund überweist der DB AG einen vereinbarten Betrag für Ersatzinvestitionen (zunächst 2,5 Milliarden Euro), den die DB-EIU mit Eigenmitteln aufstocken (0,5 Milliarden Euro). Im Gegenzug verpflichtet sich die Deutsche Bahn, das Netz in einem uneingeschränkt nutzbaren Zustand zu halten. Hierfür sind Qualitätskennzahlen festgelegt, die den Zustand des Netzes bewerten sollen. Wird die vereinbarte Qualität nicht eingehalten, sind Einbehalte des Bundes möglich. Zusätzlich zu den Mitteln für die Erneuerungsinvestitionen verpflichteten sich die EIU dazu, einen Mindestbeitrag von 1,0 bis 1,25 Milliarden Euro für die Instandhaltung des Netzes aufzuwenden. Die DB AG muss in diesem Zusammenhang jährlich einen Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht (IZB) vorlegen, der die Einhaltung der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung, insbesondere die Mittelverausgabung sowie die Entwicklung der Qualitätskennzahlen, nachweist.

Die erste LuFV (LuFV I) galt für fünf Jahre (2009 bis 2013) und wurde anschließend um zwei Jahre verlängert, da sich der Bund und die DB AG nicht auf die Weiterentwicklung dieses Instrumentariums verständigen konnten. Ende 2014 wurden die Grundzüge der LuFV II vorgestellt, die am 12.1.2015 unterzeichnet wurde. Danach sollen bis zu 4 Milliarden Euro jährlich ins Bestandsnetz investiert werden (Ersatzinvestitionen). Die Eigenbeiträge der DB AG werden zukünftig 100 Millionen p. a. betragen. Der Maximal-

betrag von 4 Milliarden Euro wird jedoch nur erreicht, wenn eine bestimmte Mindestrendite der DB AG erzielt wird. Bezüglich der Instandhaltung verpflichtet sich die DB AG für einen Mindestbeitrag von 1,5 Milliarden Euro jährlich sowie 8,0 Milliarden Euro über die gesamte Vertragslaufzeit.

Insgesamt stehen damit nach Angaben von Bund und DB AG bis 2019 28 Milliarden Euro für die Bestandsinfrastruktur zur Verfügung. Davon trägt der Bund aus Haushaltsmitteln sowie den Dividendenzahlungen der DB AG 20 Milliarden Euro.

- **Trassen- und Stationsentgelte:** Die Unterhaltung ihrer Eisenbahninfrastruktur muss – über die Ersatzinvestitionen hinaus – von den Eisenbahninfrastrukturunternehmen der DB AG selbst finanziert werden. Diese sind im Wesentlichen aus den Entgelten zu refinanzieren, die die Verkehrsunternehmen für die Nutzung von Trassen und Stationen leisten müssen. Aufgrund steigender Nutzungszahlen sowie steigender durchschnittlicher Nutzungsentgelte ist der über die Trassen- und Stationsentgelte gespeiste Refinanzierungsbetrag in den vergangenen Jahren stetig gestiegen. Im Jahr 2013 summierten sich die Trassenentgelte auf 4.328 Millionen Euro und die Stationsentgelte auf 740 Millionen Euro.

Obwohl die Nutzungsentgelte eine ökonomische Zahlungsbereitschaft seitens der sie entrichtenden Verkehrsunternehmen suggerieren, wird auch der Großteil der Trassen- und Stationsentgelte tatsächlich mittelbar durch öffentliche Haushalte getragen: Gemessen am Gesamtvolumen machen die Trassenentgelte des SPNV etwa zwei Drittel, die Stationsentgelte sogar fast 90 Prozent der gesamten Erlöse aus Trassen- und Stationsnutzungen der DB-Infrastrukturgesellschaften aus. Diese sind

von den Ländern aus den Regionalisierungsmitteln zu tragen. Aufgrund ihres Daseinsvorsorgeauftrags sind die Länder nicht in der Lage, Verkehrsleistungen – und damit die hierfür nötigen Trassen und Stationen – in größerem Umfang abzubestellen, um auf den stetigen Anstieg der Infrastrukturentgelte zu reagieren. Die Länder und die von ihnen beauftragten EVU sind daher faktische Zwangsnutzer der Infrastruktur und unterliegen somit der Gefahr des Preishöhenmissbrauchs durch die nicht dem Wettbewerb unterliegenden Eisenbahninfrastrukturunternehmen. Die Bundesnetzagentur als zuständige Regulierungsbehörde hat bisher zu wenig Abhilfe schaffen können. Deshalb sind neue Wege zur Stabilisierung der Trassen- und Stationskosten notwendig.

#### *Infrastruktur nichtbundeseigener Eisenbahnen*

Im Gegensatz zu den Schienenwegen des Bundes gibt es keine vergleichbaren öffentlichen Mittel für die Infrastruktur nichtbundeseigener Eisenbahnen (NE). Die NE finanzieren sich maßgeblich über die Nutzungsentgelte sowie über Zuschüsse der Länder. Bei diesen Landesmitteln handelt es sich oftmals um Mittel nach dem Regionalisierungsgesetz oder dem GVFG.

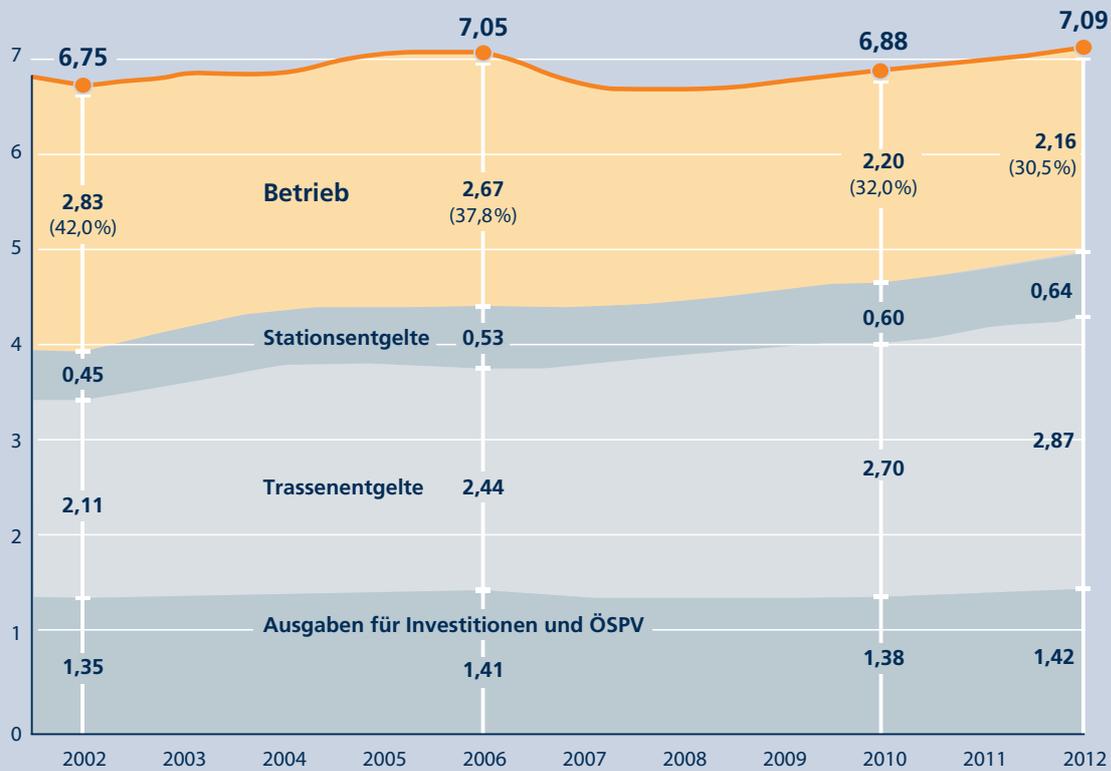
Spezifische Bundesmittel für NE-Infrastrukturen stehen seit 2013 in vergleichbar geringerem Umfang zur Verfügung. Allerdings werden nur Ersatzinvestitionen in NE-Infrastrukturen anteilig gefördert, wenn diese dem Schienengüterfernverkehr dienen.<sup>13</sup>

#### *Infrastruktur des öffentlichen Straßenpersonenverkehrs*

Die ÖSPV-Infrastruktur – im Wesentlichen U-Bahnen, Stadt- und Straßenbahnen sowie Infrastrukturen für Busse (Haltestellen, Werkstätten)

13 Im Jahr 2013 standen laut Eisenbahn-Bundesamt bundesweit bis zu 25 Millionen Euro zur Verfügung.

Abbildung 6: Verwendung der Regionalisierungsmittel für den SPNV, in Mrd. Euro



Quelle: Wettbewerber-Report Eisenbahn 2013/2014

- wird durch drei Finanzierungsinstrumente gefördert, wobei häufig nur Neuinvestitionen förderfähig sind:
- Regionalisierungsmittel: Die prinzipielle Mittelverwendungsfreiheit des RegG ermöglicht es den Ländern auch, diese für die ÖSPV-Infrastruktur zu verwenden.
- Entflechtungsgesetz: Auf Grundlage des Gesetzes zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz, EntflechtG) erhalten die Länder jährlich 1,335 Milliarden Euro vom Bund für Verkehrsinvestitionen (Straße/ÖPNV). Die horizontale Verteilung zwischen den Ländern wird in § 4 Abs. 3

EntflechtG geregelt. Die frühere Zweckbindung ist zum 1.1.2014 weggefallen (Art. 143c Abs. 3 Satz 2 GG; § 5 EntflechtG); festgelegt ist nun für den Zeitraum 2014 bis 2019 nur, dass die Mittel des EntflechtG investiv zu verwenden sind. Einzelne Bundesländer (z. B. Brandenburg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein) haben auf landesgesetzlicher Ebene die Zweckbindung eines bestimmten Mittelanteils für Verkehrsinvestitionen festgelegt.

- GVFG-Bundesprogramm: Größere Projekte ab einem Investitionsvolumen von mindestens 50 Millionen Euro zum Ausbau der

ÖSPV- und SPNV-Infrastruktur können nach dem GVFG-Bundesprogramm gefördert werden. Förderfähig sind Ausbauprojekte für U- und S-Bahnen sowie Straßen- oder Stadtbahnen, sofern sie auf eigenem Gleiskörper geführt werden. Dafür stehen bis Ende 2019 jährlich 333 Millionen Euro zur Verfügung. Gemäß Artikel 125c Abs. 2 GG läuft das Bundesprogramm zum 31.12.2019 aus.

Die Kommunen müssen zusätzlich meist Eigenmittel zuschießen, um ihre (Bestands-)Infrastrukturen zu finanzieren (z. B. Instandhaltung, aber auch Ausbau der Barrierefreiheit). Hinzu kommen Verlustausgleiche (aus Querverbund) und Eigenanteile bei verschiedenen Förderprogrammen etc.

Im Gegensatz zum Regionalisierungsgesetz sind das Entflechtungsgesetz und das GVFG-Bundesprogramm qua Grundgesetz „endliche Förderprogramme“, da sie im Gefolge der durch die Föderalismusreform abgeschafften Mischfinanzierungen nur noch übergangsweise gewährt werden. Ab dem Jahr 2020 können somit die Mittelzuweisungen nach dem Entflechtungsgesetz nicht fortgeführt werden, ohne das Grundgesetz (erneut) zu ändern. Für das GVFG-Bundesprogramm gibt es allerdings auf der Grundlage von Art. 104a GG die Möglichkeit einer zeitlich begrenzten Fortsetzung.

### 3.3 Fahrgelderlöse und Tarifersatzleistungen

Zusätzlich zu den öffentlichen Zuweisungen wird der ÖPNV durch Fahrgelderlöse mitfinanziert. Dabei handelt es sich um die Erlöse, die von den Verkehrsunternehmen direkt bei den Fahrgästen erzielt werden. Eine Erfassung der reinen Fahrgeld-

erlöse ist schwierig, da in den meisten Darstellungen auch mit der Fahrgastbeförderung in Zusammenhang stehende Erträge (z. B. Surrogate, also Fahrgelderträge, die als Ausgleich staatlich oder behördlich angeordneter Ermäßigungen erzielt werden) einbezogen sind. Dies verzerrt das Gesamtbild erheblich, da somit Nutzerfinanzierung und öffentliche Zuschüsse miteinander verrechnet werden.<sup>14</sup>

Bei Verkehrsunternehmen, die in einem Verkehrsverbund tätig sind, richten sich die ihnen zuzurechnenden Erlöse nach dem jeweiligen im Verbund geregelten Verfahren der sogenannten Einnahmenaufteilung. Diese Verfahren folgen sehr unterschiedlichen Philosophien (Orientierung an Alteinnahmen vor Verbundgründung; Verteilung gemäß dem von den Beteiligten betriebenen Aufwand; erfolgsbasierte Systeme; Mischformen).

Die Fahrgelderlöse enthalten zu einem gewissen, teilweise nicht unerheblichen Grad ebenfalls öffentliche Zuweisungen, deren Anteil allerdings nicht statistisch ausgewiesen wird und auch sonst nur mit größerem Aufwand ermittelt werden könnte: Die sogenannte Schulwegkostenfreiheit ist in den Bundesländern zumeist so umgesetzt, dass den anspruchsberechtigten Schülerinnen und Schülern prioritär die (kostenlose) Beförderung im ÖPNV zu ermöglichen ist. Die Aufwendungen hierfür werden von den landesrechtlich bestimmten Aufgabenträgern der Schülerbeförderung getragen (unterschiedlich geregelt: Landkreise/kreisfreie Städte; Schulträger; zum Teil auch Wohlfahrtsverbände).

#### **Tarifersatzleistungen**

Aus sozial-, verkehrs- und umweltpolitischen Erwägungen werden zudem umfangreiche Tarifersatzleistungen gewährt. Dadurch wird bestimm-

14 Nach Angaben des VDV erzielten die Mitgliedsunternehmen im Jahr 2013 Erträge aus der Fahrgastbeförderung in Höhe von 15,12 Milliarden Euro. Allerdings ist diese Zahl kritisch zu sehen, da in ihr neben den Erlösen aus Fahrscheinverkäufen eben auch Surrogate enthalten sind (VDV Statistik 2013: 37). Aufgrund der Umstellung der Methodik im Jahr 2011 ist zudem eine vergleichende Zeitreihendarstellung nicht möglich. Die Höhe der Kostendeckung lässt sich nicht exakt bestimmen, da es unterschiedliche Herangehensweisen an die Ermittlung der Kostenbasis gibt.

ten Personengruppen die Mobilität erleichtert. In der Regel wird den Verkehrsunternehmen mindestens anteilig ein Ausgleich der Differenz zwischen Normalpreis und ermäßigtem oder ganz entfallenen Tarifen gewährt. Unterstützt werden dabei:

- Schüler-/Ausbildungsverkehr: Nach § 45a PBefG erhalten Verkehrsunternehmen im ÖSPV Ausgleichszahlungen für ermäßigte Zeitfahrkarten für Schülerinnen und Schüler sowie Auszubildende. Eine analoge Regelung gibt es in § 6a AEG, der aber nach § 6g AEG nicht für Unternehmen der Deutschen Bahn anwendbar ist. Im SPNV werden die verminderten Erlöse aus dem Schülerverkehr jedoch in der Regel direkt in den Ausgleichszahlungen des Verkehrsvertrages berücksichtigt. Sowohl das PBefG als auch das AEG sehen Öffnungsklauseln vor, die es den Ländern gestatten, eigene landesgesetzliche Regelungen zu treffen (§ 64a PBefG; § 6h AEG). Beispielsweise wurden die Mittel in Brandenburg und Schleswig-Holstein in die Zuweisungen des Landes an die Aufgabenträger integriert (s. o.).
- Schwerbehinderte: Gemäß § 145 SGB IX sind schwerbehinderte Menschen, die infolge ihrer Behinderung in ihrer Bewegungsfähigkeit im Straßenverkehr erheblich beeinträchtigt oder hilflos oder gehörlos sind, unentgeltlich im ÖPNV zu befördern. Dies gilt auch – soweit schwerbehinderte Menschen eine ständige Begleitperson benötigen – für die Begleitperson. Die daraus resultierenden Erlösausfälle werden den Verkehrsunternehmen nach pauschalieren Regeln erstattet; § 148 SGB IX.
- Verbundtarife: Die Harmonisierung und Durchtarifierung<sup>15</sup> im ÖPNV führt im Positiven dazu, dass die Nutzung des öffentlichen Verkehrssystems für Fahrgäste vereinfacht

wird. Allerdings kann es dadurch zu einer geringeren Tarifiergiebigkeit bei den Verkehrsunternehmen kommen. Diese Mindererlöse werden den Verkehrsunternehmen ebenfalls durch die beteiligten Aufgabenträger, zum Teil unter Mitfinanzierung des Landes, ausgeglichen.

- Solidarfinanzierung: Schließlich sind im weiteren Sinne auch kollektive Finanzierungen (teilweise mit Zwangscharakter) zu nennen, bei denen bestimmten Gruppen durch die breite Finanzierungsbasis günstige Tarife ermöglicht werden, wie z. B. Semester- oder Jobtickets.

### 3.4 Sonstige Finanzierungsmittel

Der ÖPNV profitiert von steuerlichen Vergünstigungen. In erster Linie betrifft dies die Umsatzsteuer. Für Nahverkehrsfahrkarten gilt gemäß § 12 Abs. 2 Nr. 10 UStG in Deutschland der ermäßigte Umsatzsteuersatz. Dadurch entsteht letztlich ein Ausgabenvorteil für die Fahrgäste durch ermäßigte Tarife im Vergleich zum vollen Mehrwertsteuersatz. Für die Verkehrsunternehmen entsteht hieraus selbst kein eigener Vorteil. Zudem unterliegen die Verkehrsverträge über ÖPNV-Leistungen nicht der Umsatzsteuer.<sup>16</sup>

Für verflochtene Unternehmen – das heißt zum Beispiel städtische Verkehrs-, Wasser- und Energiebetriebe unter einem Dach – besteht die Möglichkeit, Gewinne und Verluste steuermindernd miteinander zu verrechnen (Querverbund).

### 3.5 Zwischenfazit

SPNV und ÖSPV unterscheiden sich hinsichtlich der Komplexität der Finanzierung deutlich: Die Finanzierung der SPNV-Betriebsleistungen erfolgt

<sup>15</sup> Harmonisierung meint die Anwendung eines einheitlichen Tarifs durch die in einem Verbundgebiet tätigen Unternehmen. Durchtarifierung beschreibt das Ergebnis von Tarif- und Verkehrsgemeinschaften sowie Verkehrsverbänden, bei denen für eine Fahrt mit mehreren Verkehrsmitteln unterschiedlicher Unternehmen nur ein einziges Ticket gelöst werden muss.

<sup>16</sup> Beschluss der Finanzministerkonferenz vom 23.6.1995 und der Verkehrsministerkonferenz vom 16./17.11.1995

infolge des Besteller-Ersteller-Prinzips gleichsam aus „einem Topf“, der aus Regionalisierungsmitteln gefüllt wird. Teilweise ergänzen Länder die Bundes- um Landesmittel. Zusätzliche Instrumente stehen für die Förderung der Infrastruktur zur Verfügung. Im ÖSPV hingegen besteht die Heterogenität unterschiedlichster Finanzierungsarten weitgehend fort, soweit nicht einzelne Bundesländer für eine Vereinfachung und Bündelung von Finanzströmen gesorgt haben. Wesentliche Teile der Förderungen, wie insbesondere die §-45a-PBefG-Mittel, fließen daher häufig immer noch am Aufgabenträger vorbei direkt an die Verkehrsunternehmen.

Die Vereinbarkeit der historisch gewachsenen Finanzierungsinstrumente mit den Vorgaben, die die europäische Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 für die Finanzierung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen vorsieht, ist zum Teil umstritten. Rechtssicher sind demnach solche Ausgleichszahlungen, die die zuständigen Aufgabenträger auf der Grundlage eines sogenannten öffentli-

chen Dienstleistungsauftrags – unter Beachtung der Vorgaben für deren Vergabe – gewähren (vgl. Art. 3 Abs. 1 VO 1370/2007). Alternativ können Höchsttarife über eine allgemeine Vorschrift finanziert werden (vgl. Art. 3 Abs. 2 und 3 VO 1370/2007), allerdings nur nach entsprechenden Vorgaben des jeweiligen Aufgabenträgers bzw. des Mitgliedsstaats. Auch aus rechtlicher Sicht spricht daher einiges dafür, die bereits mit der Regionalisierung fällige Bündelung der gesamten öffentlichen Finanzierung des ÖPNV beim zuständigen Aufgabenträger zu erreichen.

SPNV und ÖSVP sind gleichermaßen von einer bereits bestehenden – und sich absehbar verschärfenden – unzureichenden Finanzausstattung betroffen; diese wird insbesondere durch die unsichere Zukunft der Regionalisierungsmittel und den Wegfall der Mittel aus dem EntflechtG bzw. dem Bundesprogramm GVFG hervorgerufen, deren Kompensation im Zuge einer Neuregelung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen erst noch erfolgen muss.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Vgl. BT-Drs. 16/813: 22.

## 4. Herausforderungen für den ÖPNV

### 4.1 Steigende Infrastrukturkosten

Eines der zentralen Probleme für den ÖPNV stellen mittlerweile die Kosten für die Infrastruktur dar. Angesichts des hohen Kostenanteils für den spurgeführten ÖPNV ist es entscheidend, dass hierfür Lösungen gefunden werden. Es ist absehbar, dass ohne Verbesserungen einschneidende Maßnahmen erforderlich werden und sich die negative Entwicklung aufgeschobener Reinvestitionen etc. fortsetzt. Damit wird sowohl der Status quo wie auch das Entwicklungspotenzial des ÖPNV in der Zukunft erheblich gefährdet.

Für alle Verkehrsinfrastrukturen in Deutschland ist eine Unterfinanzierung des Bestands zu

konstatieren. Die Daehre-Kommission hat 2012 für die Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur von Bund, Ländern und Kommunen insgesamt einen erheblichen Finanzierungsrückstau ermittelt. Jährlich würden insgesamt 7,2 Milliarden Euro weniger (re-)investiert, als eigentlich erforderlich (Abbildung 7) wären. Ein knappes Jahr später hat die Bodewig-Kommission an diese Ergebnisse angeknüpft und konkrete Vorschläge unterbreitet, wie dieses Defizit abgebaut werden kann. Bisher ist allerdings keine entsprechende Aufstockung der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur in die Wege geleitet worden, womit der Reinvestitionsstau zwischenzeitlich sogar noch größer geworden ist und täglich weiter anwächst.

Abbildung 7: **Ersatz- und Nachholbedarf für alle Baulasträger**, in Mrd. Euro, 2012

Bereich	Erhaltung	Nachholbedarf	Summe
<b>Straße, davon:</b>	<b>1,6</b>	<b>1,0</b>	<b>2,6</b>
– Bund	0,8	0,5	1,3
– Land	0,5	0,3	0,8
– Kreis	0,3	0,2	0,5
<b>Schiene, davon:</b>	<b>1,2</b>	<b>0,2</b>	<b>1,4</b>
– Rund inkl. SPNV	1,0	0,7	1,2
– NE-Bahnen	0,2	k. A.	0,2
<b>Wasser</b>	<b>0,5</b>		<b>0,5</b>
– Bundeswasserstraßen	0,5	k. A.	0,5
– Landeswasserstraßen	k. A.	k. A.	
<b>Gem.str./ÖSPV, davon:</b>	<b>1,3</b>	<b>1,5</b>	<b>2,7</b>
– Gemeindestraßen	0,9	1,2	2,2
– ÖSPV	0,4	0,3	0,5
	<b>4,6</b>	<b>2,7</b>	<b>7,2</b>

Quelle: Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, S. 37.

Die Finanzierung der Infrastruktur bleibt mittel- bis langfristig die größte Herausforderung für den Sektor. Einerseits muss das Finanzierungsdefizit für Bestands- und Bedarfsnetz abgebaut werden, andererseits müssen die Kosten der Infrastrukturbewirtschaftung besser reguliert und ggf. anders ausgeglichen werden. Nicht zuletzt müssen auch dringende Ausbauvorhaben weiter finanzierbar bleiben. Dazu ist zunächst eine sachliche und transparente Bestandsaufnahme dahingehend vorzunehmen, wie hoch der jährliche Mittelbedarf tatsächlich ist. Die Ergebnisse der Daehre-Kommission liefern einen guten bundesweiten und aggregierten Überblick, der jedoch für die einzelnen Verkehrsträger und Länder weiter zu konkretisieren ist. Für den Bereich der ÖPNV-Infrastruktur sind die bundesweiten Zahlen bereits recht spezifisch. Die entsprechenden Zahlen für die Schiene und die ÖSPV-Infrastruktur entstammen einer Studie, die im Auftrag des VDV, des Deutschen Städtetages und von 13 Bundesländern sowie unter Beteiligung des Bundesverkehrsministeriums durchgeführt wurde und sich der Frage der Finanzierungsbedarfe für den ÖPNV konkret gewidmet hat.<sup>18</sup>

Eine gesonderte Herausforderung stellt der konstatierte Nachholbedarf als Ergebnis einer länger andauernden Unterfinanzierung dar. Dem Abbau dieser „Bugwelle“ räumt auch die Bodewig-Kommission mit der Forderung nach einem entsprechenden (steuerfinanzierten) Sonderinvestitionsprogramm Priorität ein.<sup>19</sup>

Abgesehen von dieser für alle Verkehrsträger ähnlichen Ausgangslage, haben die Schieneninfrastruktur und die ÖSPV-Infrastruktur ihre jeweils spezifischen Herausforderungen zu lösen.

## *Schieneinfrastruktur*

### **Bestandsnetz**

Im Schienenpersonenverkehr schränken die Besteller von SPNV-Leistungen vor allem die oberhalb der Dynamisierungsrate für die Regionalisierungsmittel steigenden Trassen- und Stationspreise zunehmend ein. Von vielen Marktakteuren wird die Regulierung der Infrastrukturnutzungsentgelte als unzureichend bezeichnet, zumal diese die Kostensteigerungen in der Vergangenheit nicht eindämmen konnte. Es bleibt eine Herausforderung für den Gesetzgeber, in einem Eisenbahnregulierungsgesetz festzulegen, wie die Interessen der Infrastrukturunternehmen nach angemessener Refinanzierung ihrer Kosten mit den Anforderungen der Nutzerinnen und Nutzer nach transparenten und tragfähigen Entgelten in Einklang gebracht werden können. Für den SPNV besteht der Wunsch der Länder nach einer Übernahme der Preissteigerungsrisiken für die Infrastrukturnutzung.<sup>20</sup>

Der Betrieb der Schieneninfrastruktur muss daher vom Bund als Eigentümer finanziert und ggf. wirksam reguliert werden. Sofern Nutzungsentgelte erhoben werden, muss die öffentliche Hand in die Lage versetzt werden, die Entgelte wirksam prüfen und regulieren zu können. Dazu gehört auch, Gewinne zu begrenzen, die aus dem Betrieb öffentlicher Infrastrukturen erwirtschaftet werden, sowie die Infrastruktur effizient zu bewirtschaften. Da eine Deckung der vollen Infrastrukturkosten<sup>21</sup> über die Nutzungsentgelte nicht darstellbar ist, muss die öffentliche Hand im Rahmen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen Bund und DB AG sicherstellen, dass Kosten und Leistung der Infra-

18 Vgl. VDV et al. (2009) zum Finanzierungsbedarf der ÖPNV-Infrastruktur bis 2025.

19 Vgl. Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (2013: 39).

20 Vgl. BT-Drs. 18/3563.

21 Im Zuge der Bahnreform hat sich der Gesetzgeber auf eine vollständige Refinanzierung der Infrastrukturkosten durch den Betrieb festgelegt; dies wird in anderen EU-Mitgliedsstaaten durchaus unterschiedlich gehandhabt, z. B. durch die Verpflichtung zur Erwirtschaftung nur der Grenzkosten der Infrastrukturnutzung.

strukturbewirtschaftung in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.

### **Bedarfsnetz**

Ungeachtet der Forderung „Erhalt vor Neubau“ ist auch zukünftig Bedarf an punktuellm Verkehrsinfrastrukturausbau vorhanden. Ausbaumaßnahmen für den SPNV sollten in der Regel dem Lückenschluss, der Lösung von Kapazitätsproblemen sowie der Anbindung bisher nur unzureichend erschlossener Wohn- und Gewerbegebiete dienen.<sup>22</sup> Bereits in den vergangenen Jahren gelang es nicht, den Neu- und Ausbaubedarf ausreichend zu finanzieren. Stattdessen sind über die Jahre immer neue Projekte in die Bedarfspläne für die Schiene aufgenommen worden. Die reale Umsetzungschance vieler Projekte sinkt dadurch, da immer mehr Projekten ein gleichbleibendes Budget gegenübersteht.

Stärker als bisher muss der Bundesverkehrswegeplan als Priorisierungsinstrument für das Bedarfsnetz dienen. Neben dem Ziel einer gleichmäßigen gesamtträumlichen Erschließung sollte wichtigstes Anliegen bei der Umsetzung von Projekten deren verkehrliche Bedeutung, insbesondere für das Gesamtnetz, sein. Anschließend muss der Bedarfsplan langfristig mit einer auskömmlichen Finanzierung hinterlegt werden.

### *ÖSPV-Infrastruktur*

#### **Bestandsinfrastruktur**

Für den Erhalt der ÖSPV-Infrastruktur gilt prinzipiell das Gleiche wie für die Schieneninfrastruktur: Die Finanzierung der Bestandsnetze, insbesondere von dringend notwendigen Reinvestitionen, ist aktuell massiv gefährdet. ÖSPV-Infrastruktur bedeutet dabei nicht nur Bahninfrastruktur oder Haltestellen, sondern auch Straßeninfrastruktur. Selbst wenn die Straße –

wie im vorliegenden Papier – nicht originär dem ÖPNV zugeordnet wird, darf sie nicht komplett außen vor bleiben; auch für sie müssen Lösungen gefunden werden.

Das Damoklesschwert der Einstellung von U- oder Straßenbahnen schwebt über vielen Kommunen, vor allem in Westdeutschland, wo die in den 1960er und 1970er Jahren errichteten Infrastrukturen erneuerungsbedürftig sind.

Grundsätzlich ist für Straßenbahnverkehre gesetzlich eine einheitliche Genehmigung für Bau, Betrieb und Linienführung vorgesehen (§ 9 Abs. 1 PBefG). Die Genehmigung kann nur für den Fall, dass die Betriebsanlagen von einem anderen als dem Unternehmer gebaut werden, hinsichtlich des Baus und der Linienführung getrennt dem Dritten erteilt werden (§ 3 Abs. 3 PBefG), nicht aber im Sinne einer systematischen Trennung von Infrastruktur- und Betriebsverantwortung wie im SPNV. Daher werden bei diesen Verkehren üblicherweise keine Nutzungsentgelte für die Infrastruktur erhoben.<sup>23</sup> Die Finanzierung obliegt somit meist vollständig den (kommunalen) Verkehrsunternehmen bzw. in letzter Konsequenz den Kommunen als Eigentümer. Die Kommunen können aufgrund ihrer angespannten Haushaltslage die Finanzierung kaum noch stemmen.

Vertragliche Vereinbarungen zwischen der öffentlichen Hand und dem Betreiber der ÖSPV-Infrastruktur (zumeist das kommunale Verkehrsunternehmen) – oder bei NE-Bahnen mit eigener Infrastruktur – sind bisher noch eine Seltenheit. Dieses Instrument stellt die Leistungserfüllung von Infrastrukturen transparenter dar, ermöglicht die Steuerung der Infrastrukturqualität und setzt idealerweise Anreize für einen effizienten Mitteleinsatz.<sup>24</sup> Eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung bewertet die Infrastrukturbewirtschaftung

22 Vgl. Friedrich-Ebert-Stiftung (2010).

23 In Einzelfällen fallen dennoch Eigentümer und Betreiber auseinander (z. B. getrennte Bewirtschaftung der Schieneninfrastruktur des ÖSPV wie in Hannover oder in einigen Städten in NRW).

24 Vgl. Kühl/Petersen (2008).

tung an Qualitätskriterien. Entsprechend sind sanktionsbewährte Kennziffern zu definieren und regelmäßig zu überprüfen. Wenn Infrastrukturunternehmen verpflichtet wären, jährliche Infrastrukturberichte zu veröffentlichen, wäre vielerorts schon viel gewonnen. Der öffentlichen Hand als Eigentümer der Infrastruktur gäbe dies die Möglichkeit, über den Zustand der eigenen Infrastruktur besser informiert zu sein und den mittelfristigen Finanzierungsbedarf besser abschätzen zu können.

### **Bedarfsinfrastruktur**

Im ÖSPV muss ebenfalls gewährleistet werden, dass zukünftig neue Infrastrukturen errichtet werden können, wenn es einen verkehrlichen Bedarf hierfür gibt (z. B. zur Erschließung neuer Wohn- und Gewerbegebiete). Zudem können in Zukunft

ganz neue Fragen der Verkehrsinfrastruktur, z. B. zur Elektrifizierung von Bussystemen (Ladeinfrastruktur an Haltestellen etc.) aufkommen. Hierfür sollten ebenfalls bereits heute die gesetzlichen Grundlagen in der Finanzierung gelegt werden.

Genau wie für Schienenprojekte gilt auch für ÖSPV-Projekte, dass mit realistischen Kostennahmen gerechnet und der Nutzen sachgerecht bewertet werden muss. Daher müssen das GVFG-Bundesprogramm sowie die GVFG-Nachfolgeprogramme der Länder (oder analoge Instrumente) fortgeführt werden und auch in Zukunft Neuinvestitionen fördern. Um den knappen Mitteln zu entsprechen, muss auf Landes- und ggf. auch Kommunalebene ebenfalls mittels einer verkehrlichen Priorisierung von Maßnahmen eine Bedarfsplanung und Umsetzung angegangen werden.

## **EFFIZIENZ IN DER INFRASTRUKTURBEWIRTSCHAFTUNG: DER HAMBURGER WEG**

In Hamburg wird – neben der Hansestadt Bremen und Hessen als einzigem Land – mit der Einführung der doppischen Haushaltsführung auch ein neuer Weg in der Bewirtschaftung der landeseigenen Infrastruktur beschritten. Von der Ablösung des etablierten kameralen Haushaltswesens in der Freien und Hansestadt Hamburg geht ein wichtiger Impuls für die Auseinandersetzung mit der Fragestellung aus, nach welchen Kriterien eine effiziente Bewirtschaftung öffentlicher Infrastruktur erfolgen kann. Die Hintergründe hierzu sollen anschließend kurz skizziert werden.

In kameralen Haushalten werden in der Regel lediglich die in dem jeweiligen Jahr wirksamen Zahlungsströme abgebildet, u. a. die Ausgaben für Instandhaltungsmaßnahmen oder Neu- und Ausbaumaßnahmen. Dadurch werden Investitionen mit laufenden Ausgaben, z. B. für Material- oder Personalkosten, gleichgestellt, ohne parallel den Wert des langfristigen Anlagevermögens bilanziell auszuweisen. In der doppischen Welt werden diese Ausgaben unterschiedlich behandelt. Investitionen steht regelmäßig ein Wertzuwachs im Anlagevermögen gegenüber, dessen Wert oder Nutzen oft weit über ein Jahr hinaus reicht und Jahrzehnte betragen kann, beispielsweise im Fall der Grunderneuerung von Straßeninfrastruktur. Um dies abzubilden, werden Investitionsausgaben auf die Dauer der Nutzbar-

keit der Infrastruktur verteilt, indem der Anlagenwert bilanziert wird. Die Abbildung des Wertverlustes der Investition erfolgt dann über jährlich meist gleiche Abschreibungen in der Gewinn- und Verlustrechnung sowie die gleichzeitige Minderung des Anlagenwertes in der Bilanz.

Die kamerale Herangehensweise kann bei der Bewirtschaftung der Infrastruktur funktionieren, wenn durch ein geeignetes Informationssystem die richtigen Anreize gesetzt werden, um das Anlagevermögen der Gebietskörperschaft durch entsprechende Maßnahmen qualifiziert zu erhalten. Der in Deutschland über alle föderalen Ebenen hinweg festgestellte Investitionsstau, der den langfristigen Werterhalt der Infrastruktur akut bedroht, kann allerdings als Indiz gewertet werden, dass diese Anreize oft nicht vorhanden sind. Mithilfe der Doppik kann die Gefahr fehlender Informationen/Informationsanreize verringert werden.

Jedoch ist es mit der Bildung von Abschreibungen alleine nicht getan. Es werden auch Begleitinstrumente benötigt, die die Umsetzung und Erfolgskontrolle der Infrastrukturbewirtschaftung möglichst effizient unterstützen. Kern hierfür ist in Hamburg die Herleitung von Kennzahlen und jeweils Definition von messbaren, d. h. überprüfbaren Zielwerten (auf Jahresbasis). Dazu zählen beispielsweise:

- Länge, Fläche der Infrastruktur;
- Entwicklung der durchschnittlichen Zustandsentwicklung für unterschiedliche Bauwerkstypen;
- eingesetzte Finanzmittel;
- geplante Baukosten.

Die Kennzahlen und Zielwerte werden für unterschiedliche Produkte (Verkehrsinfrastruktur Dritter, wie z. B. die U-Bahn; Straßen; Brücken etc.) als politische Zielvorgaben für die Verwaltung gebildet und festgelegt. Die messbaren Ziele ermöglichen in der Zukunft eine Überprüfung der erbrachten Leistungen. Dieser Prozess wird von fachlichen Steuerungselementen wie von Kosten- und Leistungsrechnungen und technischen Monitoringsystemen unterstützt.

Im Ergebnis geht der Hamburger Weg dahin, dass neben der im Jahresabschluss dargestellten Wertentwicklung des Anlagevermögens ein Effizienzmaßstab gestellt wird. Dieser soll die Steuerung der tatsächlichen baulichen Maßnahmen an der landeseigenen Infrastruktur anhand von Kriterien und messbaren Zielen ermöglichen. Hervorzuheben ist dabei zum einen, dass nicht die Mittelausgabe für bestimmte Zwecke, sondern das Erreichen der gesetzten Ziele Maßstab für das Handeln der Verwaltung ist. Die Verwaltung wird damit als ausführendes Organ zum direkten Adressaten für die angestrebte Zielerreichung. Zum anderen baut dieses System darauf, dass die Zielsysteme angepasst bzw. modifiziert werden können, wenn sich die bisherigen beispielsweise als unvollständig herausstellen sollten. Damit ist der Hamburger Weg auch ein lernendes System, das mögliche Fehlentwicklungen angehen und neue Erkenntnisse produktiv umsetzen kann.

## 4.2 Fahrzeugfinanzierung

Die Modernisierung der Fahrzeugflotten im Bahn- und Busbereich ist in den vergangenen Jahren bereits gut vorangeschritten. Jedoch wird dieser Modernisierungsschub noch eine Zeitlang andauern, da immer noch ältere Fahrzeuge im ÖPNV verkehren. Angesichts der langen Fahrzeugnutzungsdauern betrifft dies vorrangig den SPNV sowie den spurgeführten ÖSPV. Neuere Fahrzeuge sind angesichts ihrer verbesserten Ausstattung in der Regel teurer in der Anschaffung als frühere Fahrzeuggenerationen. Vielfach ist im Regional- und Stadtbahnbetrieb die weitere Nutzung der Altfahrzeuge aufgrund der überschrittenen Fahrzeuglebensdauer nicht mehr möglich. Daher ist die Beschaffung von Neufahrzeugen zwingend.

Die Beschaffung von Fahrzeugen zu günstigen Konditionen ist angesichts dieser Entwicklungen von großer Bedeutung. Allerdings haben sich im Zuge der Finanzmarktkrise die Finanzierungsbedingungen insbesondere für die NE-Bahnen erheblich verschlechtert. Im SPNV haben die Aufgabenträger mit unterschiedlichen Lösungen für die kapitalintensive Fahrzeugbeschaffung reagiert:

- Fahrzeugpools: Der Aufgabenträger beschafft die Fahrzeuge selbst und überlässt sie den Bietern während des Verkehrsvertrages zur Nutzung. Die Verkehrsunternehmen werden dadurch bei der Fahrzeugfinanzierung entlastet. Aufgrund der vergleichsweise günstigen Finanzierungsbedingungen der öffentlichen Hand kann der Fahrzeugpool die spezifischen Produktionskosten der Verkehrserstellung senken.
- Finanzierungsunterstützung: Diverse Aufgabenträger gehen den Weg, die Fahrzeuge nicht selbst zu beschaffen, aber dennoch eine Unterstützung bei der Fahrzeugfinanzierung zu gewähren. Dies kann zum Beispiel eine

Kapitaldienstgarantie sein, um dem Finanzierer des Verkehrsunternehmens gegenüber im Notfall dessen Forderungen abzusichern.

- Wiedereinsatzgarantie: Zum Teil ergänzend zu den obigen Instrumenten, zum Teil als alleinige Unterstützungsmaßnahme wird die Wiedereinsatzgarantie der Fahrzeuge in einem Folgeverkehrsvertrag umgesetzt. Dadurch werden Fahrzeuge entsprechend ihrer tatsächlichen Lebensdauer von mindestens 20 Jahren genutzt und Verkehrsunternehmen haben Sicherheit, dass sich ihre Investition langfristig amortisiert.

Im ÖSPV wurden Fahrzeuge lange Zeit über das GVFG finanziert. Zum Teil sehen die Bundesländer immer noch eigene, unterschiedliche Regelungen für anspruchsberechtigte Verkehrsunternehmen zum Zweck der Fahrzeugförderung vor.<sup>25</sup> Andere Bundesländer wie Brandenburg und Schleswig-Holstein haben diese Mittel – um mögliche Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden – in allgemeine Zuweisungen an die Aufgabenträger integriert, sodass keine spezifische Fahrzeugförderung des Landes mehr gewährt wird, sondern die Fahrzeugfinanzierung letztlich über die im Verkehrsvertrag festgelegten Zuschüsse abgegolten wird.

Angesichts des auch zukünftig erforderlichen hohen Bedarfs an Bussen und Bahnen sind weiterhin gute Lösungen der Aufgabenträger gefragt, um flächendeckend allen Fahrgästen moderne Fahrzeuge und somit einen attraktiven ÖPNV anzubieten. Dabei sind die Lösungen den regionalen Bedürfnissen und Rahmenbedingungen anzupassen. Aufgabenträger müssen angemessene Fahrzeuggrößen bestellen und zum Beispiel so planen, dass flexibel auf Nachfrageentwicklungen eingegangen werden kann.

25 Z. B. Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für die Neubeschaffung von Bussen des ÖPNV in Mecklenburg-Vorpommern (ÖPNV-Bus-Neubeschaffungsrichtlinie – ÖPNV-BusRL); Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr über die Gewährung von Fördermitteln im öffentlichen Personennahverkehr (RL-ÖPNV).

### 4.3 Bestellung von ÖPNV-Leistungen

Der Weg über Ausschreibungen von Verkehrsleistungen führt vielerorts insbesondere im SPNV dazu, die Erstellung der Verkehrsangebote wirtschaftlicher als vorher zu gestalten. Die Angebotssteigerungen der vergangenen Jahre wären ohne dieses Instrument nicht in dem realisierten Maße möglich gewesen. In vielen Regionen konnten die Kostensenkungen dazu genutzt werden, Verkehre neu zu entwickeln bzw. mindestens zu erhalten. Gleichzeitig ist ein hoher Druck auf die Löhne und die Arbeitsleistung der Beschäftigten entstanden.

Vielfach zeigen sich Nachfragesteigerungen besonders in den „Wettbewerbsnetzen“, in denen Angebotsumfang und -qualität im Rahmen wettbewerblicher Verfahren definiert wurden und die Verkehrsunternehmen ausreichend Anreize bieten, ein hochwertiges Angebot zu schaffen.

Daher sollte grundsätzlich der Weg über Wettbewerb bzw. das Besteller-Ersteller-Prinzip gegangen werden. Allerdings sind gerade die großen Kosteneffekte einer Ausschreibung in der Regel nur einmalig in der ersten Wettbewerbsrunde zu erzielen. Wettbewerbliche Vergaben bieten immer wieder Möglichkeiten, neue Impulse im Verkehrsmarkt zu setzen. Dafür ist ein stetiges Vertragscontrolling und eine differenzierte Marktbeobachtung durch den Aufgabenträger Voraussetzung.

Vergaben sollten so ausgestaltet werden, dass sie nicht allein der Kostenreduktion dienen. Es ist darauf zu achten, dass soziale und verkehrliche Mindeststandards vom Aufgabenträger zu definieren und deren Einhaltung zu kontrollieren sind, damit der Wettbewerb nicht auf dem Rücken von Fahrgästen und Arbeitnehmerinnen wie Arbeitnehmern ausgetragen wird. Wettbewerb, intelligent genutzt, schafft hingegen Raum für innovative Ideen und optimiert das System zum Vorteil für alle. Zudem schafft er Anreize für alle Beteiligten, die Mittel so effizient wie möglich einzusetzen.

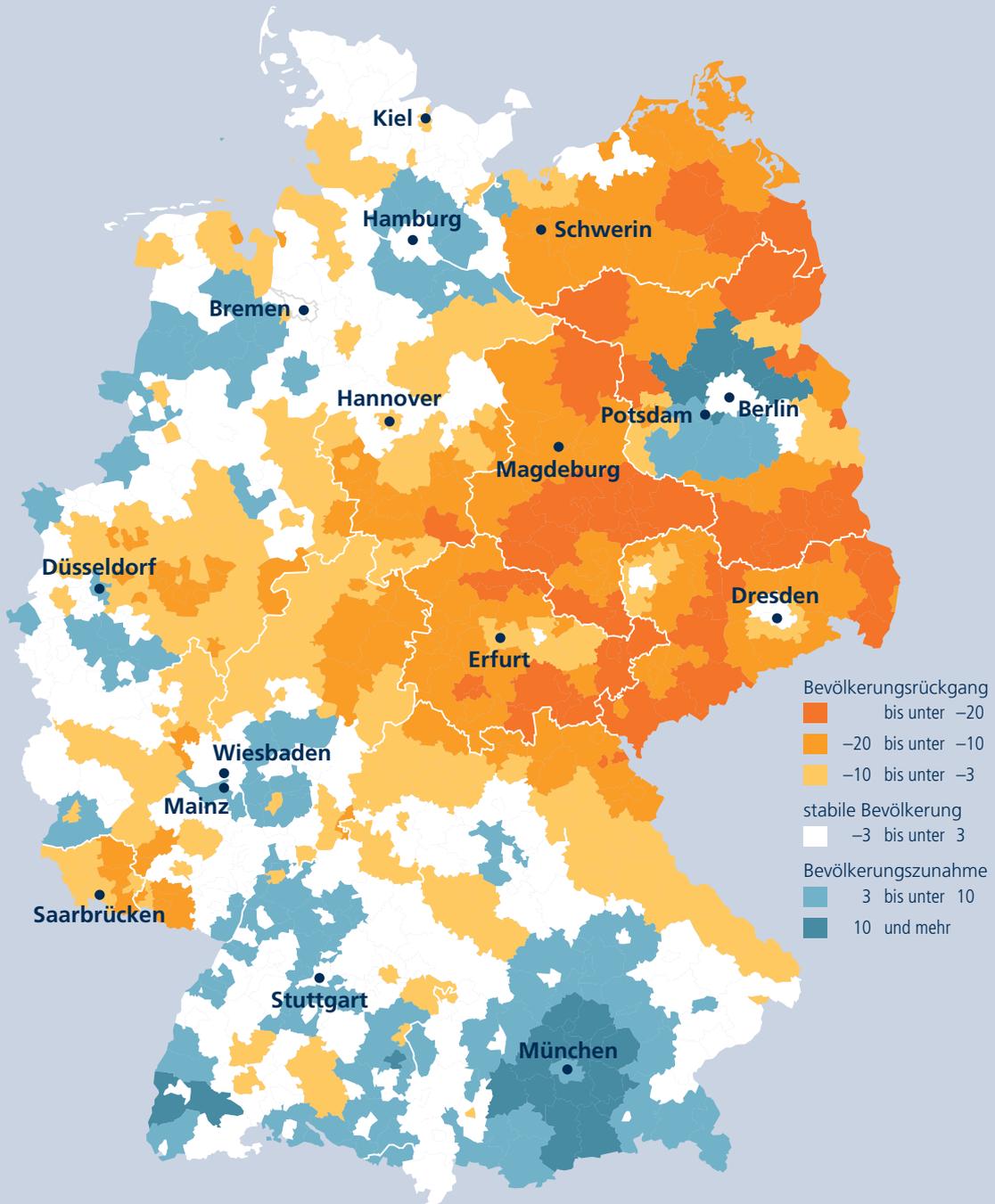
Entscheidet sich ein Aufgabenträger im ÖSPV dazu, Leistungen direkt an sein eigenes Unternehmen zu vergeben, sind ähnliche Mechanismen in der Auftragsgestaltung wie bei einer wettbewerblichen Vergabe möglich, die dem Verkehrsunternehmen Anreize für eine gute Leistung und dem Aufgabenträger hinreichende Steuerungsmöglichkeiten geben. Dadurch kann ein direkt verbogener Vertrag eine ähnliche Qualität und ökonomische Effizienz wie eine mittels Ausschreibung verbogene Leistung erreichen.

Effizienz in der Verkehrspolitik bedeutet, sich Gedanken über den Mobilitätsbedarf zu machen und anschließend zu klären, wie dieser am besten befriedigt werden kann. Dabei muss Mobilität integriert gedacht werden. Eine singuläre Betrachtung von Bus- und Bahnverkehr sowie Individualverkehr führt nicht zum Ziel. Stattdessen gilt es, ein attraktives Angebot zu gestalten, das alle Bürgerinnen und Bürger anspricht. Aufgabenträger müssen sich daher untereinander abstimmen, um Angebote zu vernetzen und Hemmnisse im Übergang zwischen den Verkehrsträgern zu minimieren. Dies beinhaltet auch die Notwendigkeit, die Verkehrsaufträge so flexibel zu gestalten, dass das Leistungsangebot bei sich verändernder Nachfrage bzw. Nutzungsverhalten angepasst werden kann.

### 4.4 Demografischer Wandel

Die ÖPNV-Nachfrage entwickelt sich infolge des Auseinanderdriftens der Räume höchst unterschiedlich: Städte und Ballungszentren stagnieren oder wachsen sogar, während die Bevölkerungszahl in einigen ländlichen Räumen teils dramatisch abnimmt bzw. es zu Verschiebungen in der Bevölkerungsstruktur kommt (z. B. weniger Schülerinnen und Schüler, mehr ältere Menschen). Zugleich werden häufig die Randbedingungen in anderen Lebensbereichen angepasst, etwa die Zentralisierung von Schulen, was zu längeren Wegen führt.

Abbildung 8: Regionale Bevölkerungsentwicklung 2010 bis 2030



Quelle: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR)

Differenzierte Lösungsansätze sind daher notwendig, um in Städten der wachsenden Nachfrage gerecht zu werden und auf dem Land die Abwärtsspirale der Bevölkerungsentwicklung nicht weiterzutreiben.

Kommt es zu einer Schrumpfung der Nachfrage, bedeutet dies vielfach automatisch schrumpfende Tarifeinnahmen, die nur sehr bedingt durch Preissteigerungen ausgeglichen werden können. Denn jeder Preisanstieg birgt die Gefahr, weitere Fahrgäste zu verlieren.

Die Bevölkerungsentwicklung entbindet die öffentliche Hand nicht von ihrer Daseinsvorsorgeverpflichtung. Das Ziel – Mobilität für alle – bleibt grundsätzlich gleich, aber die Anforderungen an die Aufgabenerfüllung können sich unterschiedlich gestalten. Zu diesen Anforderungen zählen insbesondere:

- steigende Anforderungen an die Barrierefreiheit von Fahrzeugen und Stationen;
- verbesserte Fahrgastinformationen in Fahrzeugen, an Haltestellen oder über mobile Endgeräte;
- Aufrechterhaltung eines ÖPNV-Angebotes tagsüber im ländlichen Raum (z. B. bei sinkenden Schülerzahlen);
- Erweiterung des Angebotes zur Abdeckung von Nachfragespitzen in Städten.

#### 4.5 Zwischenfazit

Angesichts der Herausforderungen, vor denen der ÖPNV steht, ist absehbar, dass es selbst bei gleichbleibender Finanzierungsstruktur und -kulisse schwer sein wird, das Angebot in Umfang und Qualität flächendeckend aufrechtzuerhalten.

Viele Aufgabenträger reagieren heute bereits auf die veränderten Rahmenbedingungen und zukünftigen Herausforderungen und entwickeln Lösungen dafür.

Allerdings ist zu erwarten, dass diese Ansätze dauerhaft nur funktionieren können, wenn die Finanzierung des ÖPNV auf einem tragfähigen Fundament steht. Daher müssen Wege gefunden werden, um die Finanzierung von Infrastruktur und Betrieb zukünftig sicherstellen zu können. Dabei kann die Finanzierungsarchitektur im besten Fall auch positiven Einfluss auf die Organisation des ÖPNV nehmen.

Darüber hinaus muss die Infrastruktur effizienter entwickelt und erhalten sowie nachhaltiger finanziert werden. Dies setzt einerseits Planungssicherheit für die Akteure durch langfristig orientierte Mittelzusagen voraus und bedarf andererseits klarer Transparenzvorgaben für die Mittelverwendung sowie eines verkehrlich orientierten Mitteleinsatzes.

Die Finanzierungsarchitektur muss dabei so ausgestaltet werden, dass sie – ohne Fehlanreize zu setzen – ausreichend Flexibilitätsspielräume belässt, um auf sich verändernde Anforderungen an die Qualität von Betrieb und Anlagenbestand kurz- bis mittelfristig reagieren zu können (Stichwort: Ziel der vollständigen Barrierefreiheit im ÖPNV bis 2022). Änderungen am Bedarf dürfen daher nicht dazu führen, dass die vereinbarte Finanzierungssystematik grundsätzlich geändert werden muss. Der Ausgangspunkt des zukünftigen Mittelbedarfs lässt sich ohne eine umfassende Bestandsaufnahme sowie Bedarfsschätzung für die Zukunft nicht festlegen. Dennoch sind einige Grundtendenzen sicher:

- Betrieb: Der Mittelbedarf für den SPNV lässt sich aus den Forderungen der Länder an den Bund ableiten. Dieser Bedarf wurde gutachterlich im Rahmen eines bedarfsorientierten Ansatzes ermittelt.<sup>26</sup> Er schließt neben einer Fortschreibung der aktuell durch RegG finanzierten Aufgaben auch geplante und verkehrlich sinnvolle Mehrverkehre ein. Eine derartige

<sup>26</sup> Vgl. KCW/ETC/Rödl+Partner (2014). Auf Basis einer alternativen Methodik hat der Bund ein eigenes Gutachten anfertigen lassen (Iges/IVE 2014), das zu einem abweichenden Mittelbedarf gekommen ist, wobei die Gutachter ebenfalls einen im Vergleich zum Status quo höheren Mittelbedarf für den SPNV ermittelten.

Bestandsaufnahme über den Zielbedarf gibt es im ÖSPV derzeit nicht. Daher wäre ein erster Ansatz, dass z. B. auf Länderebene ähnliche Bestandsaufnahmen gemacht werden.

- Infrastruktur: Neben der Abfinanzierung des Investitionsstaus muss die Infrastruktur zukünftig so ausfinanziert sein, dass derartige Defizite nicht erneut auftreten. Sowohl für die Schieneninfrastruktur als auch die ÖSPV-Infrastruktur liegen diverse Abschätzungen für die Finanzierungsbedarfe vor. Diese sollten konkretisiert und aktualisiert werden als Basis der Mittelbereitstellung.

Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zwischen der DB AG und dem Bund ist weiterzuentwickeln. Hierfür ist die Sicherstellung der notwendigen Reinvestitionen i. H. des von der Daehre-Kommission ermittelten Bedarfs inklusive des inzwischen wei-

ter angewachsenen Bedarfs zu gewährleisten.<sup>27</sup> Dabei wäre darauf zu achten, dass die Mittelverfügbarkeit nicht – wie in der LuFV II vorgesehen – von der Renditeentwicklung des DB-Konzerns abhängig gemacht wird. Diese Forderung ergibt sich nicht zuletzt vor dem Hintergrund, dass der nunmehr vorgesehene Finanzierungskreislauf zwischen den Gewinnen der DB-Infrastrukturgesellschaften und deren ausschließlicher Verwendung für Investitionen ins Schienennetz der DB weiterhin dazu führen wird, dass ein immer größerer Anteil der Regionalisierungsmittel in die Infrastrukturfinanzierung fließt, zulasten des Anteils zur Finanzierung des Betriebs. Ebenso ist die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung mit wirksamen messbaren und sanktionsbewährten Qualitätskennziffern zu versehen.

---

<sup>27</sup> Vgl. Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (2012: 20 ff.).

## 5. Konzept zur Neuordnung der ÖPNV-Finanzierung

Die Entwicklung der derzeitigen ÖPNV-Finanzierungsarchitektur vollzog sich über mehrere Jahrzehnte in verschiedenen Schritten. Dieser evolutionäre Prozess führte zu dem von vielen als komplex und intransparent empfundenen Status quo. Positiv hervorzuheben ist, dass Anpassungen immer dann erfolgt sind, wenn als nachteilig erkannte Herausforderungen von der Politik angegangen wurden. Das gilt beispielsweise für die Einführung der Regionalisierungsmittel im Zuge der Bahnreform.

Die bestehenden und kommenden Herausforderungen machen wiederum eine Anpassung der Finanzierungssystematik notwendig. In diesem Papier werden dabei zwei Ansätze vorgestellt:

1. Szenario A: Optimierung der Finanzierungssystematik
2. Szenario B: Neufassung der Finanzierungssystematik

Vereinfachend lässt sich Szenario A als punktuelle Verbesserung des heutigen Systems charakterisieren, da die Eingriffe in den Status quo eher dem bisherigen Vorgehen einer schrittweisen (inkrementalistischen) Anpassung der ÖPNV-Finanzierung folgen. Im Kern bleibt das evolutionäre Element enthalten. Dem gegenüber ist Szenario B dergestalt „revolutionärer“, dass der Eingriff grundsätzlicher ist und die bisherige Systemlogik der Finanzierung neu denkt.

### 5.1 Grundvoraussetzungen für beide Szenarien

Ausgangspunkt der Überlegungen beider Szenarien ist der bereits in Kapitel 3 beschriebene Status quo. Er lässt sich verkürzt in drei Punkten zusammenfassen:

- grundsätzlich erfolgreiche Entwicklung im ÖPNV (ÖSPV und SPNV) bei Angebot und Nachfrage;
- komplexe Finanzierungsstruktur für SPNV und ÖSPV (vgl. Abbildung 4, Seite 17);
- Vielzahl von Förderinstrumenten für Betrieb und Infrastruktur, wobei Ansätze zu Vereinfachungen bereits vorliegen (z. B. RegG oder Budgetansatz Brandenburg).

Um abzugleichen, ob die Herausforderungen der Zukunft mit dem Status quo erfolgreich gemeistert werden können, wurde in Kapitel 4 der Status quo mit diesen künftigen Herausforderungen gespiegelt. Die wichtigsten Herausforderungen der nahen Zukunft sind:

- Reaktion der Aufgabenträger auf die unterschiedlichen Auswirkungen des demografischen Wandels;
- Finanzierung der ÖPNV-Infrastruktur;
- Kostenkontrolle auf allen Ebenen;
- Weiterentwicklung wettbewerblicher Elemente zum Wohle aller (insbesondere Besteller-Ersteller-Prinzip, aber auch Bieterunterstützung).

Dabei ergeben sich auf der ersten Ebene acht Kernelemente, die in jedem Szenario umgesetzt werden sollten.

#### 1. Definition der Ziele

Unabhängig von der Frage, welche Ebene zuständig ist, muss die Politik die Schwerpunkte im ÖPNV setzen und somit auf transparenter Grundlage eines Ziels den Mindestbedarf festlegen (siehe Punkt 2).

Es muss definiert werden, welches Ziel bzw. welche Ziele der ÖPNV direkt und indirekt verwirklichen soll, was also über die Gewährleistung von „Mobilität für alle“ hinaus die konkreten

Aufgaben des ÖPNV jeweils vor Ort sein sollen (z. B. bestimmte verkehrs-, umwelt- oder sozialpolitische Ziele).

## 2. Definition des Bedarfs

Um die Zielerreichung zu gewährleisten, muss der Bedarf zu Beginn einer Finanzierungsperiode (Zeitraum, für den die Mittelausstattung inklusive Dynamisierung festgelegt wird) ermittelt werden. Für den SPNV wurde dies im Rahmen von Revisionsgutachten durch den Bund sowie die Länder bereits erarbeitet. Für den ÖSPV erscheint dies – etwa im Rahmen der Nahverkehrsplanung – ebenfalls sinnvoll, wenngleich erheblich aufwändiger, jedenfalls wenn eine Aggregation auf Bundesebene erreicht werden soll. Die vom Mitteldeutschen Verkehrsverbund (MDV) hierzu in Auftrag gegebene Bedarfsanalyse für seinen Verbundraum kann als gutes Beispiel angesehen werden.

## 3. Auskömmliche Mittelbereitstellung

Die Mittel müssen entsprechend der Bedarfsermittlung bereitgestellt werden. Dies gilt sowohl für den Betrieb als auch die Infrastruktur. Das öffentliche Mobilitätsangebot soll auf einem hohen Niveau sichergestellt werden. Zudem dürfen Finanzierungslücken bei der Infrastrukturfinanzierung zukünftig nicht mehr auftreten.

Die Finanzierung erfolgt im Wesentlichen aus dem allgemeinen Haushalt. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass öffentlicher Verkehr ein wichtiges Element der Daseinsvorsorge ist.

Die Verteilung der Mittel ist somit politisch determiniert, sollte aber auf Grundlage des Bedarfs sowie der Rahmenbedingungen verhandelt und entschieden werden. Es sind Kriterien zu entwickeln, wie die Mittel horizontal und vertikal verteilt werden. Diese Kriterien sollten sich an Zielvorgaben der jeweiligen Ebene orientieren (siehe Kasten Zielkaskade). Wesentlich ist hier aber, dass allen Ländern ausreichend Mittel zur Verfügung stehen müssen, um das Ziel „Mobilität für alle“ bestmöglich zu erreichen.

## 4. Planungssicherheit für Aufgabenträger

Die Mittelbereitstellung sollte über einen längeren Zeitraum (10 bis 15 Jahre) festgelegt werden, wobei eine jährliche Dynamisierung vorzusehen ist. Dadurch haben Aufgabenträger Planungssicherheit für die Bestellung der Verkehre. Positive Beispiele hierfür sind die Regionalisierungsmittel, die Entflechtungsmittel oder die LuFV (letztgenannte Instrumente derzeit nicht dynamisiert).

## 5. Transparenz der Mittelverwendung

Eine transparente und nachvollziehbare Bestandsaufnahme kann dazu beitragen, den Wert des öffentlich finanzierten Verkehrsangebots politisch und gesellschaftlich angemessen einschätzen zu können und die Transparenz der Mittelverwendung zu erhöhen. Für die Verkehrsinfrastruktur bedeutet dies zunächst die transparente Abbildung des Anlagevermögens inklusive der absehbaren Wertentwicklung.

Dies gilt auch für den ÖPNV-Betrieb. Da maßgeblich öffentlich finanziert, sollten die Kosten – aber entsprechend auch der Nutzen – transparent sein.

## 6. Setzung von Anreizen

Um eine hohe Angebotsqualität zu erreichen, sind auf allen Ebenen Anreize zu entwickeln. Anreizmechanismen (Bonus/Malus) sind deshalb zu implementieren, deren Ausgestaltung sich an realistischen Vorgaben orientieren muss. Denkbar sind auch ergänzende Finanzierungen für innovative Lösungen der Aufgabenträger, die für eine Startphase nicht aus dem regulären Budget getragen werden müssen bzw. deren Finanzierungsbedarf bei Erfolg später dem bisherigen Budget hinzuaddiert wird. Die Teilnahme an diesem „Ideenwettbewerb“ sollte für die Aufgabenträger mit wenig Aufwand möglich sein. Entscheiden sollte ein Gremium von Expertinnen und Experten aus Bund und Ländern.

### 7. Stärkung des Besteller-Ersteller-Prinzips

Gestärkt werden sollte das Besteller-Ersteller-Prinzip auf allen Ebenen. Dazu gehören einerseits eine Zielvorgabe seitens des Bestellers (bzw. Mittelgebers) und zugleich eine Umsetzungsfreiheit für den Ersteller (bzw. Mittelempfänger) im Rahmen der gesetzten Ziele. Kern des Prinzips muss es sein, dass die operative Umsetzung von definierten Zielen auf der Ebene (Bund – Länder – Kommunen/AT – VU) geschieht, die aufgrund

ihrer Kompetenz und Nähe zum Fahrgast am besten dazu in der Lage ist.

### 8. Sonderlösung für Reinvestitionsstau

Der Reinvestitionsstau bei der Infrastrukturfinanzierung sollte durch einen einmaligen und zeitlich befristeten Sondertopf beseitigt werden, um die regelmäßigen Finanzierungsinstrumente nicht zu „überlasten“ (siehe Vorschläge der Bodewig-Kommission).

## ZIELKASKADE

Um die Ziele im ÖPNV sichtbar zu machen und die Zielerreichung besser zu kontrollieren, bietet es sich an, die Ziele entlang der einzelnen Akteursebenen herunterzubrechen. Dabei gilt: Je lokaler die Ebene verankert ist, desto genauer sind die Ziele zu definieren. Umgekehrt sind auf der höchsten Ebene (Bund) vorrangig Globalziele zu entwickeln.

Beispiele für Globalziele können sein:

- (relativer) Anstieg der Verkehrsleistung (Erhöhung Modal-Split-Anteil des ÖPNV);
- (relative) Änderung von Wertschöpfung, Investitionen;
- Mindesttaktungen für bestimmte Raumtypen;
- Erreichung einer bestimmten Umweltbilanz des ÖPNV.

Die gesamtgesellschaftlichen Ziele sollten hinreichend aggregiert und abstrakt sein, um Freiheitsgrade auf der Ebene der für die konkrete Umsetzung zuständigen Stellen zu belassen.

Die Länder könnten ihrerseits Ziele mit ihren Aufgabenträgern vereinbaren, wie zum Beispiel:

- Fahrgastzufriedenheit;
- Sitzplatzquote zur Hauptverkehrszeit.

Schließlich ist auf der Ebene der Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen vertraglich zu fixieren, welche Ziele das VU zu erreichen hat. Dazu gehören beispielsweise:

- Pünktlichkeitsquote;
- Sauberkeitsquote;
- Fahrgastzufriedenheit.

Dabei ist unerheblich, wie der Verkehrsvertrag vergeben wurde. Eine derartige Zielvereinbarung ist für alle Verträge als fester Bestandteil vorzusehen. So kann zwischen Besteller und Ersteller kontrolliert werden, ob über die reine vertragliche Betriebsleistung hinaus ein zufriedenstellendes Mobilitätsangebot für die Kundinnen und Kunden umgesetzt wird.

Für alle Ebenen gilt, dass es messbare Ziele geben muss, die zudem vom jeweils verantwortlichen Akteur auch beeinflussbar sind.

Derartige Ansätze sind zwischen einzelnen Ebenen nicht neu. So werden in Hessen mit der Mittelzuweisung an die Verkehrsverbände Ziele des Landes verbunden. Die Mittel aus dem Regionalisierungsgesetz sowie zweckgebundene kom-

munale Finanzausgleichsmittel werden für einen Zeitraum von fünf Jahren budgetiert. Weitere Mittelzuweisungen wie etwa nach § 45a PBefG sind entfallen. Hinzu kommt die klare Vorgabe, Wettbewerb zu fördern.

Abbildung 9: **Schema einer Zielkaskade**



## 5.2 Szenario A: Optimierung der Finanzierungssystematik

Mit dem Szenario A wird auf Grundlage des Status quo versucht, die drängendsten Defizite der gegenwärtigen Situation im ÖPNV zu beheben. Am Finanzierungssystem werden folglich keine grundsätzlichen Änderungen vorgenommen, jedoch signifikante Verbesserungen, auch in der Anreizsetzung stattfinden. Das dem ÖPNV zuzuweisende Mittelniveau wird auf den Zielbedarf hin ausgerichtet.

### **Betrieb**

Die in Kapitel 3 beschriebene Organisation und Finanzierung des ÖPNV wird in diesem Szenario beibehalten. Der Bund finanziert maßgeblich den SPNV, durch Finanzierung der Länder als Aufgabenträger, wenngleich auf einem dem Bedarf der Länder angemessenen höherem Niveau.

Der ÖSPV bleibt im grundsätzlichen Verantwortungsbereich der Länder, die dessen Finanzierung übernehmen müssen.

Im Betrieb werden bei zwingender Einhaltung der Tariftreue sowie Sozial- und Umweltstandards

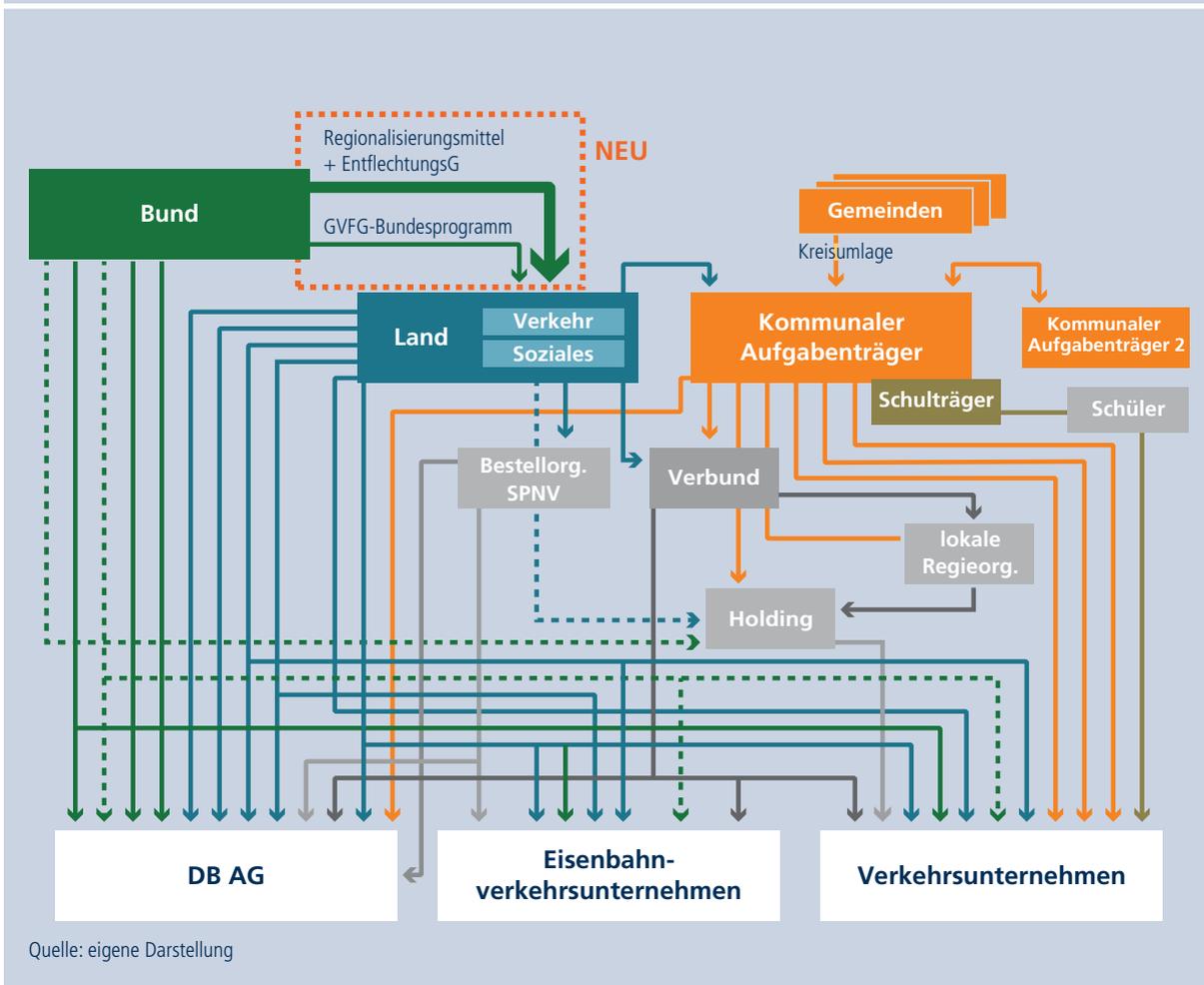
von den zuständigen Aufgabenträgern die Realisierung der möglichen Maßnahmen zur Kostensenkung und Einnahmensteigerung erwartet. Verkehrsunternehmen müssen ausreichend Anreize bekommen, die Verkehrsangebote effizient zu erstellen.

**Infrastruktur**

Für die Infrastruktur der Schiene (DB und NE) bleibt die Systematik grundsätzlich gleich. Allerdings wird auch hier die Mittelhöhe angepasst, um Finanzierungslücken zu beheben. Dies betrifft zum einen die temporäre Abfinanzierung

des Rückstaus, zum anderen muss die Bestandsinfrastruktur zukünftig ausreichend finanziert werden. Für die Schiene bedeutet dies eine Anpassung der LuFV zwischen Bund und DB AG, um Mindestreinvestitionsbeträge für das Bestandsnetz sicherzustellen. Mögliche Dividenden der DB AG an den Bund sollten nicht vorab in der LuFV als „gesetzt“ betrachtet, sondern allenfalls als Zusatzfinanzierung verwendet werden, zum Beispiel für den Investitionsrückstau. Dadurch wird ein sicherer Mittelbedarf zumindest mittelfristig festgelegt, was zu erhöhter Planungssicherheit der DB-EIU führt. Zugleich sollte die LuFV

Abbildung 10: Szenario A – Optimierung der Finanzierungssystematik



dahingehend geschärft werden, dass sie stärker als die bisherigen Regelungen die Qualität des Netzes auf einem hohen Niveau sicherstellt.

Auf Landesebene sollten – ggf. unterstützt durch Bundesmittel – analoge Vereinbarungen zwischen EIU und öffentlicher Hand getroffen werden, um die NE-Infrastruktur nachhaltig zu finanzieren.

Neu- und Ausbauten sollten entsprechend angemessenen Bedarfsplänen realisiert werden. Hierzu ist festzulegen, wie hoch die verfügbaren Mittel für das Bedarfsnetz mittelfristig sein werden. Eine Festlegung der Neu- und Ausbaumittel „nach Kassenlage“ ist nicht zielführend, da es dem Infrastrukturbetreiber keine Planungssicherheit für die Weiterentwicklung seines Netzes gibt.

Das auslaufende Entflechtungsgesetz sollte nach 2019 durch einen gesetzlichen Rahmen ersetzt werden, der es den Ländern weiterhin ermöglicht, auf Basis der bisherigen Zuweisungen, Mittel für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden (hier: ÖSPV-Infrastruktur) einzusetzen. Die Länder sind zur zweckgebundenen Verausgabung dieser Zuweisungen zu verpflichten, wobei insbesondere der Erhalt und die Erneuerung der bestehenden Infrastruktur als Zuwendungsziel definiert werden. Hierfür geben die Länder ggf. den im Rahmen der Entflechtung in der Föko II zusätzlich erlangten Umsatzsteueranteil an den Bund (anteilig) zurück. Das GVFG-Bundesprogramm wird über 2019 hinaus in unveränderter Höhe fortgeführt.

Allerdings sind Entflechtungsgesetz und GVFG-Bundesprogramm zeitlich begrenzt und eine Weiterführung ab 2020 wäre nicht verfassungskonform, sodass eine Anpassung des Grundgesetzes notwendig ist.

Die Finanzierung der Mehrbedarfe ist dabei auf Bundesebene aus steuerfinanzierten Quellen zu speisen. Bund und Länder unterstützen die Kommunen zudem durch die Schaffung entsprechender gesetzlicher Grundlagen dabei, vor Ort verlässlichere Finanzierungskulissen durch eine stärkere Nutzer- und Nutznießerfinanzierung zu schaffen. Hierbei ist etwa an die Umsetzung ein-

zelter Finanzierungsinstrumente (z. B. Nahverkehrsabgabe oder ÖPNV-Erschließungsbeiträge) zu denken. Einhergehen sollen zusätzliche finanzielle Beiträge von Fahrgästen und potenziellen Nutznießern jedoch mit einer Verbesserung des Angebots. Instrumente wie etwa eine Nahverkehrsabgabe bieten dabei aber auch potenziell eine „große Lösung“ für Kommunen, d. h. die Finanzierung des Großteils der ÖV-Ausgaben über ein einheitliches Instrument, wie es in Frankreich mit der Versement Transport heute vielerorts bereits Realität ist. Jedoch können diese Maßnahmen auch „im Kleinen“ wirken, indem sie den Kommunen neue Freiheitsgrade bei der Planung und Umsetzung notwendiger investiver Einzelmaßnahmen eröffnen.

#### **Vor- und Nachteile des Szenario A**

Der „kleine Wurf“ hat den Vorteil, dass gegenüber dem Szenario B die politischen Widerstände relativ gering ausfallen dürften. Allerdings erzeugt bereits eine bloße Anpassung der Mittelbedarfe Diskussionen, wie die Debatte um die Revision der Regionalisierungsmittel zwischen Bund und Ländern aktuell zeigt.

Die erhöhte Gesamtmittelzuweisung entsprechend des Bedarfs gibt den Aufgabenträgern die Möglichkeit, Angebote anhand des verkehrlichen Bedarfs zu entwickeln. Die Anwendung des Besteller-Ersteller-Prinzips sowie klare Zielvorgaben seitens der Politik und der Aufgabenträger führen dazu, dass die gestiegenen Mittel effizient eingesetzt werden können und zwar dort, wo es aus Kundensicht optimal ist.

Größte Schwäche dieses Szenarios ist allerdings, dass die Komplexität der ÖPNV-Finanzierungssystematik weitgehend beibehalten wird. Es steht den Ländern aber frei, in ihrem Einflussbereich liegende mögliche Vereinfachungen der Finanzierungsstrukturen ähnlich den Reformen in Brandenburg oder Schleswig-Holstein vorzunehmen. Bei Umsetzung der skizzierten Zielkaskade würde zumindest die Transparenz der Mittelverwendung erhöht.

**Zusammenfassung Szenario A**

Die Kernelemente des Szenario A sind:

- Verantwortlichkeiten und Finanzierungsströme für den ÖPNV – Betrieb und Infrastruktur – im Status quo bleiben weitgehend bestehen.
- Mittelzuweisung für Betrieb (SPNV und ÖSPV) und Infrastruktur erfolgt entsprechend einem vorab ermittelten Bedarf und wird langfristig mit der Festlegung einer Dynamisierung vereinbart.
- Förderung von Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen für die gesamte ÖPNV-Infrastruktur, jeweils zwischen öffentlicher Hand und Infrastrukturbetreiber.
- Mindestens Beibehaltung der Gesamtzuweisungen des heutigen EntflechtG, wobei die Anteile für die ÖPNV-Infrastruktur mittels Zweckbindung auf Länderebene „gesichert“ werden.

Bei gleichzeitiger Umsetzung der in Abschnitt 5.1 genannten Grundvoraussetzungen kann somit ein Großteil der wesentlichen Herausforderungen gelöst werden:

- Die Sicherung einer hinreichenden Mittelkulisse für Betrieb und Infrastruktur entsprechend dem Bedarf wird gewährleistet.
- Aufgabenträger können über die Mittelkulisse den Veränderungen des Status quo gerecht werden.
- Die Kostenkontrolle auf allen Ebenen kann mittels Anreizelementen und Transparenzanforderungen erreicht werden.
- Das Besteller-Ersteller-Prinzip kann im bisherigen Umfang erhalten bzw. weiter ausgebaut werden.
- Erhalten bleibt jedoch im Grundsatz die Komplexität der Finanzierungssystematik mit einer Vielzahl unterschiedlicher Finanztöpfe. Die Zielerreichung – Mobilität für alle – mittels eines ganzheitlichen Ansatzes zu lösen, dürfte weiterhin verfehlt werden.
- Ebenso tragen die Aufgabenträger weiterhin das Risiko überproportional steigender Infrastrukturkosten im SPNV.

**5.3 Szenario B: Neugestaltung der Finanzierungssystematik**

Ausgangspunkt der Überlegungen zu einer grundlegend neuen Finanzierungsarchitektur ist – neben der generell als hoch empfundenen Komplexität – die eingangs beschriebene Ausweitung des klassischen ÖPNV. In Zeiten von Bike- und Carsharing oder privat organisierten, lokalen Mitfahrzentralen ist eine starr an Bus und Bahn gekoppelte Definition der ÖPNV-Finanzierung wenig zielführend. Stattdessen muss die Mobilität der Bürgerin bzw. des Bürgers im Vordergrund der Finanzierungssystematik stehen, unabhängig vom gewählten Transportmittel.

**Betrieb**

Vielorts gibt es bereits heute eine abgestimmte Planung (integrale Taktverkehre) zwischen den Bus- und Bahnverkehren. Dennoch wird dieser Umstand aktuell noch durch die unterschiedlichen Finanzierungsregime SPNV und ÖSPV gebremst. Es wird daher vorgeschlagen, zukünftig die gesamte ÖPNV-Finanzierung unter einem Dach anzusiedeln. Die heute „insbesondere für den SPNV“ aufzuwendenden Regionalisierungsmittel sollten daher ohne Einschränkung sowohl für SPNV als auch ÖSPV verwendet werden können. Entsprechend sind die Mittel um den für den ÖSPV bestehenden Bedarf aufzustocken.

Die Länder entscheiden selbst, wie sie die vom Bund zugewiesenen Mittel an ihre SPNV- und ÖSPV-Aufgabenträger aufteilen. Der Bund übernimmt hier eine Globalsteuerung (siehe Zielkaskade). Globales Ziel ist die „Mobilität für alle“ – die weitere Konkretisierung und Operationalisierung dieses Ziels ist hingegen Aufgabe der für die Umsetzung verantwortlichen Länder und Kommunen. Keinesfalls ist hiermit ein neuer „Zentralismus“ gemeint, der etwa die Regionalisierung revidiert. Die Ziele des Bundes müssen daher hinreichend grob sein, um den Ländern auch zukünftig die erforderlichen Freiräume für regional angemessenen ÖPNV zu gewähren. In

Verbindung mit der Stärkung des Besteller-Ersteller-Prinzips kann somit vom Bund bis zu den Verkehrsunternehmen eine einheitliche Finanzierungs- und Organisationsverantwortung für die einzelnen Aufgaben im ÖPNV erreicht werden.

Zu erwarten ist dadurch eine stärkere Rationalität bei der betrieblichen Planung bzw. den Überlegungen der Aufgabenträger, ob Bus- oder Bahnverkehr bestellt wird. Darin kann zwar die Gefahr liegen, dass Schienenverkehre durch den Bus ersetzt werden. Die bisherigen Erfahrungen seit der Regionalisierung zeigen jedoch, dass die Akteure in den Ländern und Kommunen verantwortungsbewusst handeln und in Abwägung von verkehrlichen und fiskalischen Anforderungen optimale Lösungen anstreben. Grundsätzlich wäre es denkbar, dass bei hohen Freiheitsgraden kostenintensive Verkehrsträger wie die Schiene tendenziell „benachteiligt“ werden. Allerdings kann dem durch eine entsprechende Globalsteuerung (siehe Zielkaskade) auf Bundesebene vorgebeugt werden. Die Länder sollten selbst in ihrer Landes-ÖPNV-Planung festlegen, wie sie Mittel zwischen SPNV- und ÖSPV-Aufgabenträgern verteilen.

Die „Ein-Topf“-Lösung vereinfacht die bisherige Komplexität der Finanzierungsstrukturen, indem die bisher unterschiedlichen Finanzierungsquellen bei den für die Bestellung von Verkehrsleistungen zuständigen Stellen zusammengeführt werden. Dadurch entfallen „Nebenströme“ der Finanzierung, wie z. B. direkte Ausgleichsmittel an Verkehrsunternehmen.

Schließlich wäre zu überlegen, auch multimodale Ansätze aus diesem Topf zu finanzieren, z. B. Integration von ÖPNV und Car- oder Bikesharing-Angeboten, oder andere innovative Transportlösungen, die über klassische Bus- und Bahn-Takt-

verkehre hinausgehen, z. B. Individuallösungen im ländlichen Raum. Daher ist nicht allein eine Zusammenführung von Bahn- und Busfinanzierungsinstrumenten das Ziel, sondern die Schaffung von Freiheitsgraden für die Aufgabenträger, öffentlichen Verkehr in ihrer Region zu gestalten.

### Infrastruktur

Für die Bundesschienenwege wird der Status quo weitgehend beibehalten bzw. um die Elemente des Szenario A ergänzt, wie:

- Weiterentwicklung der LuFV;
- Verlässlichkeit bei den Mitteln für den Aus- und Neubau.

Allerdings wird eine wesentliche Anpassung vorgeschlagen: Um die Länder und deren zuständige Aufgabenträger vom durch sie nicht beeinflussbaren Risiko steigender Trassen- und Stationspreise zu entbinden, ist eine Abkehr vom bisher geltenden Vollkostenprinzip bei der Preisbildung der Nutzungsentgelte vorzunehmen.<sup>28</sup> Die Länder haben bisher trotz ihrer maßgeblichen Mitfinanzierung der DB-Infrastruktur über die Trassen- und Stationspreise keinen Einfluss auf Qualität und Entwicklung der Schieneninfrastruktur, auch weil sie kein Vertragspartner bei der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung sind. Der Bund hat als Eigentümer der DB AG erheblich mehr Möglichkeiten, hierauf Einfluss zu nehmen.

Über die Trassenbestellung sollten zukünftig nur noch die variablen Kosten, d. h. die Kosten, die unmittelbar durch einen bestellten Zug anfallen, abgegolten werden.<sup>29</sup> Um den Schienennetzbetreibern dennoch die vollen Kosten zu erstatten, sollte das Kostendelta im Rahmen der LuFV abgedeckt werden. Dies bedeutet, dass die

28 Zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Diskussionspapiers bereitet DB Netz eine Anpassung des Trassenpreissystems an EU-rechtliche Vorgaben (RL 2012/34 EU) vor. Geplant ist die Umstellung auf ein System, in dem die Trassenpreise als Summe der unmittelbar anfallenden Kosten des Zugbetriebs zu einem Drittel sowie zu zwei Dritteln von Preiszuschlägen nach Marktsegmenten (Markttragfähigkeit) gebildet werden.

29 In der EU-Richtlinie und auch dem Entwurf zum Eisenbahnregulierungsgesetz ist i. d. R. von Grenzkosten die Rede. Inhaltlich sind damit die hier benannten variablen Kosten gemeint.

Regionalisierungsmittel des Bundes in Summe um den Betrag absinken, der nach Angaben der EIU nicht unmittelbar einem Zug zuordenbar ist. Um diesen Betrag ist die LuFV aufzustocken. Eine offene Frage ist hierbei, ob und wie auch die eigenwirtschaftlich agierenden Personenfernverkehre und Güterverkehre auf der Schiene äquivalent entlastet werden können. Es erscheint sinnvoll, dem Bund auch diese Kosten im Rahmen seiner Infrastrukturverantwortung zu übertragen, zumal sie im Vergleich zu den vom SPNV verursachten Kosten (wesentlich höhere Verkehrsleistung) gering sind.

Für den Bund wäre diese Lösung die Chance, die LuFV weiterzuentwickeln und insbesondere die Qualität des Schienennetzes zu erhalten und auszubauen. In der LuFV sollten zukünftig wirksamere Ziele und Messgrößen vereinbart werden, um die Qualität des Schienennetzes dauerhaft zu sichern. Eine Einbeziehung der Bundesnetzagentur in die LuFV-Systematik erscheint sinnvoll, sodass die Eisenbahnregulierung alle Bestandteile der Infrastrukturkosten umfasst. Als Beispiel hierfür kann Großbritannien gelten, wo derartige Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen seit längerer Zeit erfolgreich eingesetzt werden (siehe Kasten).

## DIE FINANZIERUNG DES BRITISCHEN SCHIENENNETZES

Großbritannien gilt unter Kritikern vornehmlich als Beispiel dafür, wie Schienenverkehr nicht organisiert werden sollte. Allerdings kann das Land mittlerweile ebenso als Beispiel dafür angeführt werden, wie Verantwortliche aus Fehlern lernen und umsteuern können. Nachdem die Privatisierung der britischen Schieneninfrastruktur 2002 gescheitert war, gelang es der britischen Politik, das System erfolgreich umzubauen. Das britische Schienennetz wird seither von Network Rail (NR) unterhalten, einem unabhängigen Not-for-profit-Unternehmen in öffentlicher Hand. NR besitzt und betreibt alle Schienenwege in Großbritannien mit Ausnahme der Neubaustrecke High Speed 1 sowie der Strecke von Airport Junction bis Heathrow Airport. Außerdem sind alle Bahnhöfe im Eigentum von Network Rail, obwohl nur 18 davon auch von NR betrieben werden. Die restlichen Bahnhöfe werden an die EVU vermietet, die den jeweiligen Konzessionsvertrag (Franchise) für ein Personenverkehrsnetz gewonnen haben.

Die Finanzierung der britischen Schieneninfrastruktur basiert – anders als in Deutschland – zu einem größeren Teil auf direkten Zuschüssen des Staates an den Infrastrukturbetreiber und einem geringeren Anteil aus Trassennutzungsentgelten der EVU. Faktisch werden nur die variablen Kosten (marginal track access charges) eines Zuges über die Trassennutzungsentgelte abgegolten. Neben einem Fixpreis sind achslastbasierte und kapazitätsbasierte Aufschläge möglich. Außerdem gibt es ein Performance Regime, in der NR bei jeder selbstverursachten Verspätungsminute den betroffenen EVU eine Verzugsstrafe bezahlen muss (und umgekehrt). Die Stationskosten werden über den Mietvertrag zwischen EVU und EIU abgegolten. Stationsgebühren je Zughalt, wie etwa in Deutschland üblich, fallen nicht an.

Der Großteil der Kosten wird über direkte Zuschüsse vom Verkehrsministerium (Department for Transport, DfT) bzw. Transport Scotland erstattet. Der Anteil der Förderung, der direkt an NR oder über einen Konzessionshalter fließt, variiert von Franchise zu Franchise. Güterverkehrsunternehmen entrichten nur ebenfalls die sogenannten Grenztrassenentgelte an NR.

Die Regulierungsbehörde Office of Rail Regulation (ORR) setzt die maximalen Trassenentgelte fest, die NR fordern darf. Das ORR prüft und genehmigt schließlich auch den Kostenentwicklungspfad von NR. Dies bedeutet, dass NR die für die nächste Regulierungsperiode (control period; i. d. R. fünf Jahre) kalkulierten Kosten im Vorfeld angeben muss. Diese Kosten müssen anschließend vom ORR genehmigt werden. Unter Umständen senkt die Behörde die erstattungsfähigen Kosten des Infrastrukturbetreibers, sodass dieser seine geplanten Kosten reduzieren muss. An dieser Effizienzprüfung werden schließlich die direkten Zuschüsse des Verkehrsministeriums bemessen, in denen u. a. der Zustand und die Entwicklung des Netzes berücksichtigt werden. Somit wird in der britischen Version der LuFV die Entwicklung des Netzes (z. B. bei Ausbauten) gleich mit einbezogen.

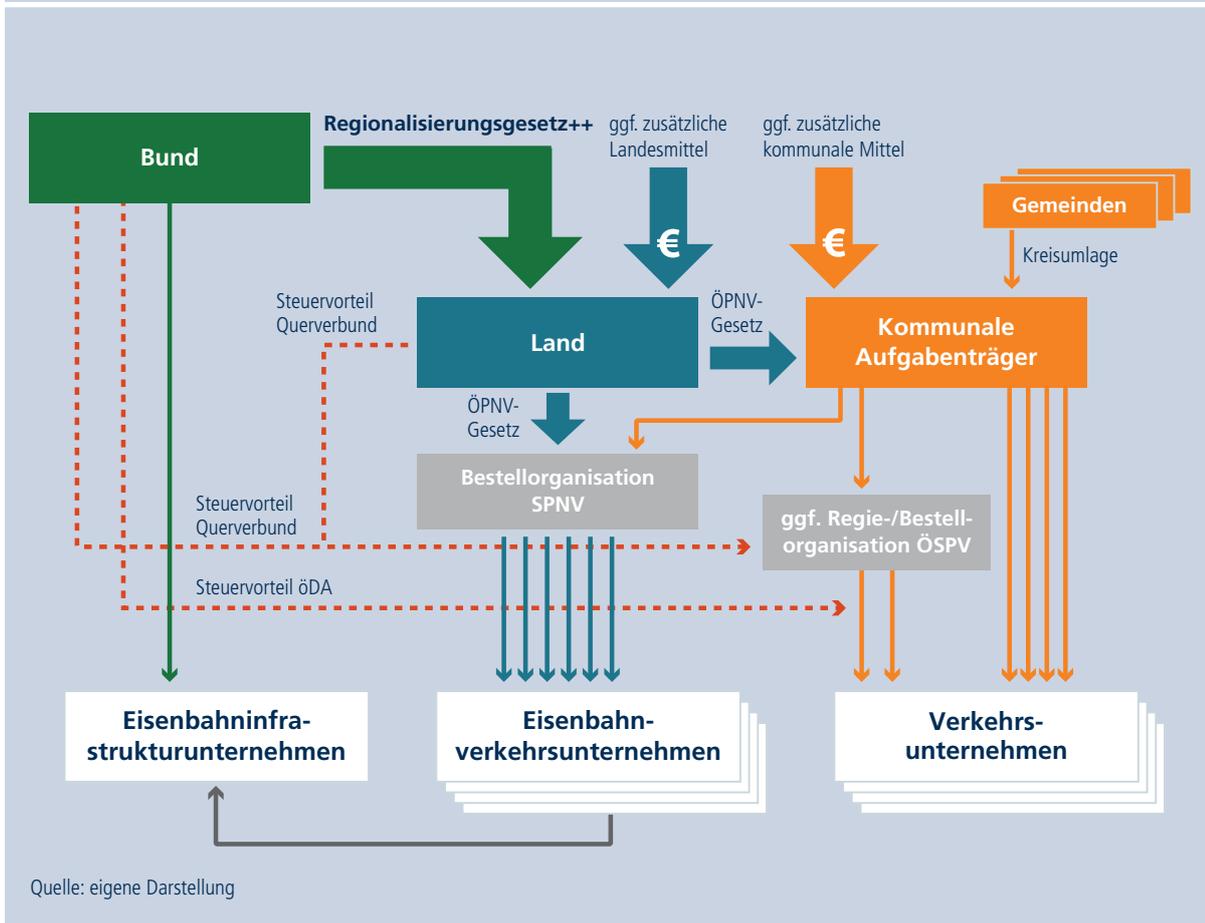
Der Vorteil des britischen Systems liegt darin, dass durch die Preissetzung nur in Höhe der variablen Kosten die jeweiligen Züge im Vergleich zum deutschen System (Vollkostenbepreisung) günstig sind. Dies erleichtert Mehrverkehre. Zudem hat der Staat als Hauptfinanzierer des Netzes einen hohen Einfluss auf die Effizienz des Infrastrukturbetreibers. Regulierungsbehörde und Verkehrsministerium sind starke Verhandlungspartner, was bei NR den Anreiz erhöht, die Mittel effizient zu investieren. ORR und Ministerium geben neben kostenbasierten Zielwerten auch verkehrliche Ziele (z. B. Mehrverkehre in einzelnen Segmenten) vor, bei deren Erreichung der Infrastrukturbetreiber einen finanziellen Bonus erhalten kann. Das Performance Regime schafft zudem Anreize für alle Beteiligten, den alltäglichen Betrieb zuverlässiger zu machen.

Bei der Mittelverteilung sollten die NE- und die ÖSPV-Infrastrukturen nicht vernachlässigt werden. Die Verantwortung für die entsprechende Mittelverwendung liegt nach der Reform vollständig bei den Ländern, d. h. anteilige Mittel für die ÖSPV-Infrastruktur aus dem EntflechtG fließen zukünftig in den „ÖPNV-Topf“. Für Großprojekte ist eine Fortführung des GVFG-Bundesprogramms anzudenken. Für die NE-Infrastrukturen sollten Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen auf Länderebene getroffen werden, die ebenfalls aus dem Gesamtopf finanziert werden sollten.

Die Abbildung 11 zeigt die vereinfachten Fi-

nanzierungsströme. Grundprinzip dieses Szenarios ist es, dass soweit möglich die Finanzierungsströme zusammengelegt werden. So sind separate Finanzierungstöpfе wie Ausgleichsleistungen für die vergünstigte Beförderung von Schwerbehinderten oder Schülerinnen und Schülern ebenso zusammenzufassen wie diverse Finanzierungsquellen für die Schieneninfrastruktur (LuFV, Bundes-schienenwegeausbau usw.). Zugleich bedeutet dies nicht, dass alle bisherigen Elemente der ÖPNV-Finanzierung ersatzlos entfallen. So bleibt der kommunale Querverbund mit seinen steuerlichen Vorteilen weiterhin möglich.

Abbildung 11: Szenario B – Neugestaltung der Finanzierungssystematik



Das Delta aus zukünftigem Mittelbedarf und derzeitigem Zuweisungslevel sollte wie in Szenario A aus Steuermitteln finanziert werden. Ergänzende Finanzierungen durch weitere Instrumente bleiben möglich.

Wenn der Bund zukünftig für den gesamten ÖPNV aufkommen soll, muss er natürlich anderweitig entlastet werden. Es böte sich an, bei den anstehenden Verhandlungen für die Bund-Länder-Finanzbeziehungen eine Verschiebung der Umsatzsteueranteile zugunsten des Bundes zu vereinbaren. Zugleich verpflichtet sich der Bund, die zusätzlichen Mittel in die Aufstockung der ÖPNV-Mittel zu stecken. Dadurch verlieren Bund und Länder in Summe keine Mittel.

### Vor- und Nachteile des Szenario B

„ÖPNV aus einem Guss“ ist der klarste Vorteil dieses Vorschlags, der Bahn und Bus bei der Finanzierung enger als bisher zusammenführt. Diese Zusammenführung würde bewirken, dass transparenter wird, welche Mittel für den ÖPNV aufgewendet und wo diese schließlich eingesetzt werden.

Wenn die Mittelhöhen und -verteilungsschlüssel mittel- bis langfristig gesichert sind, stärkt das die Verantwortlichkeiten auf den einzelnen Akteurebenen und ermöglicht eine größere Planbarkeit für die Aufgabenträger. „Gewinner“ sind die Länder und Aufgabenträger, da sie eine gesicherte Mittelbasis und größere Verantwortung erhalten. „Verlierer“ wäre auf den ersten

Blick nur vermeintlich der Bund, aber bei entsprechender Neuverteilung etwa der Umsatzsteueranteile verlöre er ebenfalls nichts bzw. könnte mittels Definition globaler Ziele sogar stärker auf die Mindeststandards Einfluss nehmen.

Allerdings kann die neue Finanzierungssystematik erst dann voll optimal umgesetzt werden, wenn die Zielkaskade greift. Dann werden verkehrlicher Bedarf und Mittelbedarf aufeinander abgestimmt und den Ländern bzw. deren Aufgabenträgern zur Umsetzung überantwortet. Diese haben so die Möglichkeit, mittels Anreizen eine bestmögliche Qualität sowie ggf. auch eine Angebotsausweitung bei effizientem Mitteleinsatz zu erreichen.

Im SPNV erhöhen sich die Anreize für bestellte Mehrverkehre infolge der Anpassung der Infrastrukturnutzungsentgelte, da diese erheblich sinken werden.

Für die DB-EIU bleibt das Niveau der Erlöse erhalten. Allerdings ändert sich die Mittelherkunft, da nunmehr der Großteil der Mittel nicht über die Trassenpreise, sondern direkt vom Bund an seine Unternehmen geleistet wird. Dadurch verliert die Regulierung der Trassenpreise tendenziell an Bedeutung. Gleichzeitig bewirkt die maßgebliche Finanzierung durch den Bund als Eigentümer nicht zwingend, dass die Probleme bei der Schieneninfrastruktur allein durch die Umstrukturierung gelöst werden. Allerdings wird die Problematik auf die Ebene verlagert, auf der die Kompetenzen zur Lösung vorhanden sind (Bund/DB AG).

Die stärkere Zusammenführung von Mitteln für den ÖPNV bedeutet aber auch, dass für die kommunale Straßeninfrastruktur eine andere Lösung gefunden werden müsste. Diese wird bisher gemeinsam mit der ÖSPV-Infrastruktur im Rahmen des Entflechtungsgesetzes finanziert. Die

länderbezogene Aufteilung der Mittel aus dem Entflechtungsgesetz nach Mitteln für den ÖPNV und Mitteln für die Straße ist komplex, aber im Sinne erhöhter Transparenz erforderlich.

### **Zusammenfassung Szenario B**

Die Kernelemente des Szenario B sind:

- Die Finanzierung von SPNV und ÖSPV wird dahingehend zusammengeführt, dass der Bund die Mittel für den ermittelten Gesamtbedarf (Betrieb ÖPNV sowie Infrastruktur ÖSPV) bereitstellt.
- Die Infrastrukturkosten Schiene werden weitgehend durch den Bund übernommen, lediglich die Finanzierung der variablen Infrastrukturkosten der SPNV-Verkehre erfolgt durch die Länder/Aufgabenträger.
- Gefördert werden Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen für die gesamte ÖPNV-Infrastruktur, jeweils zwischen öffentlicher Hand und Infrastrukturbetreiber; aufgewertet wird der LuFV zwischen Bund und DB AG durch Mittelaufstockung.

Wie bereits das Szenario A bietet auch Szenario B die Möglichkeit, die wesentlichen Herausforderungen für den ÖPNV zu lösen. Durch die Zusammenführung der Töpfe für ÖSPV und SPNV kann überdies die Organisation der Schnittstelle zwischen Bahn und Bus vereinfacht werden und es können ggf. weitere, multimodale Mobilitätsformen integriert werden. Somit kann insbesondere auf den demografischen Wandel und die damit einhergehenden spezifischen Folgen in den einzelnen Regionen besser reagiert werden.

Die Problematik steigender Infrastrukturkosten auf der Schiene wird zwar nicht zwingend gelöst, doch die Länder werden von diesem Risiko befreit.

## ALTERNATIVE: VOLLSTÄNDIGE FINANZIERUNG DURCH DIE LÄNDER

Die im Szenario B dargestellte gesamthafte Finanzierung des ÖPNV – also SPNV und ÖSPV einschließlich der zugehörigen ÖPNV-Infrastruktur – durch den Bund ist nur eine Möglichkeit, eine ÖPNV-Gesamtfinanzierung zu organisieren. Eine weitere bestünde darin, dass die Finanzierung des ÖPNV komplett durch die Länder erfolgt, d. h. auch die SPNV-Finanzierung Landessache wäre. Entsprechend wäre den Ländern ein höherer Ausgleich über einen deutlich erhöhten Anteil an der Umsatzsteuer zu gewähren mit der Chance, an positiven Entwicklungen des Umsatzsteuergesamtaufkommens partizipieren zu können.

Der wesentliche Nachteil dieser Lösung wäre allerdings, dass mangels Zweckbindung der Mittel durch den Bund nicht sichergestellt werden könnte, dass die Mehreinnahmen aus der Umsatzsteuer tatsächlich der Organisation und Finanzierung des ÖPNV und der erforderlichen Infrastrukturen zugutekämen. Darüber hinaus entfielen auch die Transparenznachweise, d. h. die Länder müssten gegenüber dem Bund die zweckentsprechende Mittelverausgabung nicht mehr nachweisen.

Offen bleibt gleichwohl, ob der Handlungsspielraum der Länder zur Gestaltung des SPNV in der Praxis dadurch größer wird – denn bereits heute haben die Länder große Freiheitsgrade bei der Verwendung der Regionalisierungsmittel.

### 5.4 Zusammenfassung

Die beiden in diesem Papier entwickelten Szenarien sind Ansätze, wie die Finanzierung des ÖPNV zukünftig ausgestaltet sein könnte. Sie bieten Anregungen, um Probleme der Vergangenheit und Gegenwart sowie die Herausforderungen der Zukunft anzugehen. Beide Szenarien haben jeweils ihre Vor- und Nachteile – gemeinsam ist ihnen jedoch, dass sie die Chance dafür bieten, die von vielen Akteuren konstatierten Nachteile des Status quo zu überwinden. Dabei ist die Wahl zwischen Szenario A und Szenario B nicht die Hauptfrage: Entscheidender ist vielmehr, dass überhaupt eine Entscheidung getroffen wird, den Status quo zu verändern.

Hierbei spielt auch die Umsetzung der in Abschnitt 5.1 skizzierten Grundprämissen eine zen-

trale Rolle. Gelingt es nicht, sich z. B. über einen angemessenen Mittelbedarf zu verständigen, den Reinvestitionsstau bei der ÖPNV-Infrastruktur abzubauen oder hohe Anreize für effizienten Mitteleinsatz dauerhaft zu implementieren, dürfte jede Finanzierungssystematik unabhängig von ihrer „Logik“ scheitern.

Bei Umsetzung jedes der beiden Szenarien kann der Status quo verändert werden. Der ganzheitliche Ansatz des Szenario B erscheint etwas besser geeignet, Mobilität als Ganzes zu betrachten. Doch letztlich kann auch dies nur erfolgen, wenn die Aufgabenträger ihrer Verantwortung gerecht werden (können).

Nachfolgende Übersicht stellt die wesentlichen Charakteristika der beiden Szenarien nebeneinander:

	<b>Szenario Optimierung</b>	<b>Szenario Neufassung</b>
<b>Finanzierung Betrieb SPNV</b>	Regionalisierungsmittel	Regionalisierungsmittel
<b>Finanzierung Betrieb ÖSPV</b>	Länder und Kommunen	Regionalisierungsmittel
<b>Finanzierung Großteil Infrastrukturkosten Schiene</b>	Bund (Reinvestitionen, Neu- und Ausbau) und Länder (Nutzungsentgelte)	Bund
<b>Finanzierung Großteil ÖSPV-Infrastruktur</b>	Zweckbindung EntflechtG	Regionalisierungsmittel
<b>Abbau Reinvestitionsstau Infrastruktur</b>	zeitlich befristeter Sondertopf	zeitlich befristeter Sondertopf
<b>Kontinuierliche Sonderfinanzierungen (z. B. Ausgleichszahlungen an VU)</b>	unverändert möglich	abgeschafft
<b>Einfluss des Bundes auf (abstrakte) Zieldefinition</b>	keiner	Definition Globalziele
<b>Anpassung Grundgesetz</b>	erforderlich – Weiterführung EntflechtG	erforderlich – breitere Finanzierungszuständigkeit Bund
<b>Anpassung der Finanzbeziehungen Bund/Länder</b>	nur geringfügig erforderlich bei Weiterführung EntflechtG	zwingend, um erhebliche Mehrbelastung des Bundes auszugleichen
<b>Integration multimodaler Konzepte in Finanzierung</b>	punktuell möglich	grundsätzlich gewünscht

## 6. Handlungsempfehlungen

Die Dringlichkeit einer Neuordnung der ÖPNV-Finanzierung ist unbestritten und wurde zu Beginn dieses Papiers noch einmal herausgearbeitet. Neben den bestehenden Defiziten der Finanzierung in Bezug auf die

- Mittelzuweisung unterhalb der Mittelbedarfe sowie

- die hohe Komplexität der Finanzierung

steht der ÖPNV vor Herausforderungen in der nahen Zukunft, die ebenfalls Einfluss auf die Finanzierbarkeit der ÖPNV-Angebote haben. Dazu zählen:

- Kostensteigerungen, insbesondere der Infrastruktur, die Mehrbelastung der Aufgabenträger nach sich ziehen.
- Die Auswirkungen des demografischen Wandels führen in einigen Regionen zu geringeren, in anderen jedoch zu höheren Fahrgelderlösen sowie geänderten Anforderungen an die Angebote.
- Der gesellschaftliche Wandel hat Auswirkungen auf die qualitativen Anforderungen an die Angebote, z. B. Barrierefreiheit oder Echtzeitinformationen.

Der ÖPNV der Zukunft muss mit all diesen Herausforderungen umgehen können. Hierfür benötigen die verantwortlichen Akteure Planungssicherheit. Diese muss die Politik im Rahmen der auskömmlichen Mittelbereitstellung gewährleisten. Die Mittelhöhe sollte sich am Bedarf orientieren, der für Betrieb und Infrastruktur periodisch ermittelt werden muss. Die Hauptfinanzierungsquelle sind Steuermittel, um dem gesamtgesellschaftlichen Daseinsvorsorgeauftrag des ÖPNV zu entsprechen. Neben steuerlicher Finanzierung wurden in den vergangenen Jahren politisch und gesellschaftlich auch Instrumente diskutiert, die geeignet sein können, bestehende Finanzierungslücken (insbesondere bei der Verkehrsinfrastruktur) zu mindern. Hierzu gehören:

- Straßenabgabe: Als ergiebigstes Finanzierungsinstrument gelten Mautsysteme für die Straßen mit einer Ausweitung der Lkw-Maut auf alle Straßen (Bund, Land, kommunale Gebietskörperschaften) und Absenkung der Gewichtsgrenze sowie Einführung einer fahrleistungsabhängigen Pkw-Maut. Aufgrund der hohen Nutzungszahlen ist ein stetiges hohes Aufkommen zu erwarten, das aber vorrangig der Straße zur Verfügung steht. Die öffentliche Akzeptanz für eine Mittelverwendung für den ÖPNV dürfte allerdings eher gering sein.
- Nahverkehrsabgabe: Dieses kommunale Instrument soll Unternehmen/Gewerbe an der Finanzierung des ÖPNV beteiligen. Es kann daher genutzt werden, um Leistungsverbesserungen zu finanzieren, die allein mit zugewiesenen Steuermitteln ggf. nicht finanzierbar wären.

Entscheidend ist jedoch, dass die Grundfinanzierung des Bedarfs planbar und sicher ist. Eine gesicherte Mittelzuweisung gibt den Aufgabenträgern Freiräume, welche diese nutzen können, um über den Mindestbedarf hinaus Angebote zu entwickeln. Der Mindestbedarf selbst ist zunächst auf globaler Ebene (Bund) zu bestimmen und anschließend regional ausdifferenziert auf Landes- und kommunaler Ebene zu konkretisieren. Die Umsetzung der konkreten Ausgestaltung der ÖPNV-Angebote obliegt den Aufgabenträgern.

Die Transparenz bei der Mittelverausgabung muss hoch sein. Dadurch entsteht einerseits ausreichend Anreiz auf allen Ebenen, die wirtschaftlichste und verkehrlich beste Lösung für den ÖPNV zu finden. Zugleich stärkt es den ÖPNV in der öffentlichen Debatte, wenn deutlich wird, wofür die Mittel eingesetzt werden. Demnach ist auch der Output vermehrt in den Fokus zu rücken, d. h. was mit dem Mitteleinsatz bewirkt

wird. Dabei sind Nachfrage, aber auch Kundenzufriedenheit denkbare Parameter.

Die konkrete Ausgestaltung des Finanzierungssystems bildet schließlich den letzten Baustein. Im vorliegenden Papier wurden zwei Lösungen – eine „kleine“ und eine „große“ – vorgestellt. Beide Lösungen sind dann realistisch, wenn die Politik bereit ist, ausreichend Mittel für den Daseinsvorsorgeauftrag des ÖPNV zur Verfügung zu stellen.

Der Charme einer umfassenden Neugestaltung der ÖPNV-Finanzierung (Szenario B) liegt in der Reduzierung von Komplexität und der Verortung der operativen Verantwortlichkeit vor Ort, wie die Mittel einzusetzen sind. Kernelemente einer Reform wären:

- Zusammenführung der Mittel für SPNV und ÖSPV als Bundeszuweisungen an die Länder (gegenfinanziert durch Neuordnung der Umsatzsteuerverteilung);
- Verteilung der Mittel durch die Länder an die Aufgabenträger des SPNV und ÖSPV. Diese haben wiederum die Verantwortung für die Bestellverkehre gemäß den politischen Oberzielen (z. B. Mindeststandards der Bedienung);
- auskömmliche Finanzierung des Bedarfs bei Infrastruktur und Betrieb;
- Umgestaltung der Infrastrukturnutzungsentgelte, sodass diese nur noch die variablen Kosten beinhalten. Finanzierung des Großteils der Infrastrukturkosten im Rahmen der LuFV. Wobei zugleich sicherzustellen ist, dass die Schieneninfrastruktur des Bundes bei der öffentlichen Hand verbleibt.

Der Weg zur Umsetzung ist nicht einfach, aber er wäre es wert, beschritten zu werden. Er würde das Ziel – Mobilität für alle – stärker in den Fokus nehmen und dafür sorgen, dass die Umsetzung lokal verantwortet wird. Damit wäre der richtige Rahmen dafür gesetzt, vor Ort angemessene und attraktive Lösungen für die Fahrgäste zu finden.

Die Fahrgäste wären daher die eigentlichen Gewinner einer Reform – auch wenn sie größtenteils nicht direkt betroffen wären von der Neuordnung der ÖPNV-Finanzierung. Die sichere Mittelausstattung würde die Akteure – Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen – in die Lage versetzen, sich ganz ihrer Kernaufgabe zu widmen: bestehende Fahrgäste zu halten und neue Kunden(gruppen) zu erschließen.

Zunächst muss geprüft werden, welche Finanzierungsinstrumente zusammengeführt werden sollen. Dann ist deren eventuelle zeitliche Befristung (absolut: EntflechtG; nur Mittelhöhe: RegG) zu analysieren und ein Zeitplan der Zusammenführung zu erstellen. Das Jahr 2019 könnte der Startpunkt sein, an dem wichtige Finanzierungsinstrumente wie das RegG und das EntflechtG zusammengeführt werden. Allerdings darf dieser Aufsetzpunkt nicht dazu führen, aktuell anstehende Diskussionen wie diejenige um die Revision der Regionalisierungsmittel zu verzögern. Der ermittelte Bedarf aus den Regionalisierungsmitteln ist unabhängig von der Finanzierungssystematik zu sehen.

Bei anderen Instrumenten wie der LuFV ist zu prüfen, ob diese entweder ebenfalls 2019 einer Revision zu unterziehen sind und dann im Rahmen der neuen Finanzierungsarchitektur angepasst werden oder ob diese Instrumente später sukzessive Bestandteil der neuen Systematik sein werden.

In jedem Fall sollten Politik und Sektor schnellstmöglich zusammenkommen, um Lösungen für einen zukunftsfähigen ÖPNV zu diskutieren. Frühere Debatten um Zuständigkeiten und die Ausfinanzierung des ÖPNV sollten die Akteure dabei nicht entmutigen. Wenn es gelingt, dass Aufgabenträger sowie Verkehrspolitikerinnen und -politiker aus Bund wie Ländern einen weitgehend gemeinsamen Nenner finden, kann die Umsetzung beginnen.

## 7. Glossar

45a-Mittel	<p>Der § 45a PBefG regelt den (Teil-)Ausgleich, wenn Verkehrsunternehmen Schülerinnen und Schüler sowie Auszubildende im allgemeinen Linienverkehr Personen mit ermäßigten Zeitfahrausweisen befördern. Die „45a-Mittel“ stellen eine wichtige Finanzierungssäule des ÖPNV dar.</p> <p>Seit 2007 ermöglicht eine Öffnungsklausel des PBefG (§ 64a, <i>Ersetzung bundesrechtlicher Vorschriften durch Landesrecht</i>) den Ländern, die bundesgesetzliche Regelung durch eine eigene Länderregelung zu ersetzen.</p>
Allgemeine Vorschrift	<p>Gemäß VO 1370/2007 können Aufgabenträger auch über die Festsetzung allgemeiner Vorschriften in den Personenverkehrsmarkt eingreifen (Art. 2 Buchstabe I; Art. 3 Abs. 2 und 3 VO 1370/2007). Verkehrsunternehmen werden durch allgemeine Vorschriften zur Einhaltung der festgesetzten Maßnahmen verpflichtet. Im Fall der Verpflichtung zur Einhaltung von Höchsttarifen für bestimmte Fahrgastgruppen können im Gegenzug Ausgleichszahlungen gewährt werden.</p>
Barrierefreiheit	<p>Das PBefG macht in § 8 Absatz 3 die Vorgabe, in den Nahverkehrsplanungen das Ziel zu berücksichtigen, bis zum 1.1.2022 eine vollständige Barrierefreiheit im ÖPNV zu erreichen. Dabei sind nicht nur die Belange von in ihrer Mobilität eingeschränkten Menschen, die also bspw. auf Rollstühle oder Gehhilfen angewiesen sind, sondern auch die von sensorisch – d. h. in Bezug auf Hören und Sehen – eingeschränkten Menschen zu berücksichtigen. Von der gesetzten Frist können im Nahverkehrsplan konkrete Ausnahmen benannt und begründet werden.</p> <p>Im SPNV sind Vorgaben zur Barrierefreiheit in § 2 Abs. 3 der Eisenbahn-Bau- und Betriebsordnung (EBO) verankert; Adressat dieser Vorgaben sind die Eisenbahnen, also nicht wie im PBefG die Aufgabenträger.</p>
Besteller	<p>Auftraggeber gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen, also die nach Landesrecht festgelegten Aufgabenträger bzw. sonstige zuständige Behörden.</p>

Besteller-Ersteller-Prinzip	<p>Mit dem Besteller-Ersteller-Prinzip ist die Formalisierung der Beziehung zwischen der öffentlichen Hand – als Bestellerin von im öffentlichen Interesse erforderlichen Leistungen im ÖPNV – und den öffentlichen oder privaten Verkehrsunternehmen – den Erstellern – gemeint. Die Besteller sind aufgefordert, die im öffentlichen Interesse abverlangten gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen in öffentlichen Dienstleistungsaufträgen festzuhalten. Dabei handelt es sich um die Definition von Umfang und Qualitäten der Verkehrsleistungen, die das normale Marktgeschehen nicht bzw. nicht ohne öffentliche Gegenleistungen hervorbringen würde.</p> <p>Im deutschen ÖPNV fungieren die durch Landesrecht zu bestimmenden Aufgabenträger als Besteller – im ÖSPV regelmäßig die kreisfreien Städte und Landkreise, im SPNV die Länder oder von den Ländern beliehene/beauftragte Verkehrsgesellschaften bzw. -verbände oder Zweckverbände.</p>
Bikesharing	<p>Professionell organisiertes, dezentrales Fahrradteilen; die Fahrräder des Anbieters werden an definierten Stationen oder in einem definierten Gebiet (registrierten) Kundinnen und Kunden zur Verfügung gestellt; die Zugangstechniken variieren.</p>
Bundesnetzagentur	<p>Die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen ist eine branchenübergreifende Regulierungsbehörde des Bundes; sie wurde 1998 als „Regulierungsbehörde für Telekommunikation und Post“ errichtet und ist seit 2006 u. a. für die Regulierung der Eisenbahnen zuständig.</p>
Bundesverkehrswegeplan (BVWP)	<p>Längerfristiges Gesamtprogramm für Aus- und Neubau der für den überregionalen Personen- und Güterverkehr bedeutsamen Bundesfernstraßen (Autobahnen und Bundesstraßen), das seit 1980 auch die Investitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes und Wasserstraßen umfasst.</p>
Carsharing	<p>Professionell organisiertes, dezentrales Autoteilen; die Autos des Carsharing-Anbieters werden an definierten Stationen oder in einem definierten Gebiet (registrierten) Kundinnen und Kunden zur Verfügung gestellt; die Zugangstechniken variieren.</p>
Daseinsvorsorge	<p>Unter Daseinsvorsorge wird im ÖPNV die Versorgung der Bevölkerung mit ausreichenden Transportleistungen im Nahverkehr verstanden. Das Konzept der Daseinsvorsorge wurde von dem Verwaltungswissenschaftler Ernst Forsthoff 1938 begründet und in den Nachkriegsjahren weiterentwickelt. Im Regionalisierungsgesetz von 1993 (1996 in Kraft getreten) wurde der ÖPNV erstmals als Aufgabe der Daseinsvorsorge auch gesetzlich verankert.</p>

<p>Eigenwirtschaftlichkeit/ eigenwirtschaftliche Verkehre</p>	<p>Erbringung von ÖSPV-Verkehrsleistungen ohne öffentliche Ausgleichsleistungen auf Basis eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags, d. h. die Kosten werden gedeckt mittels der Fahrgeldeinnahmen sowie von der VO 1370 ausgenommenen Ausgleichsleistungen wie den 45a-Mitteln und den SGB IX-Mitteln und ggf. Ausgleichsleistungen auf Basis einer allgemeinen Vorschrift (§ 8 Abs. 4 Satz 2 PBefG).</p> <p>Im ÖSPV kann der Aufgabenträger erst dann öffentlich notwendige Verkehrsleistungen bestellen, wenn nach der pflichtigen Veröffentlichung der Bestellabsicht kein vorrangiger Antrag für eine eigenwirtschaftliche Erbringung der Verkehrsleistungen eingeht bzw. wenn derartige Anträge von der Genehmigungsbehörde zu versagen sind. Nach wie vor formuliert das PBefG als Grundsatz die eigenwirtschaftliche Erbringung von Verkehrsleistungen (§ 8 Abs. 3 PBefG).</p> <p>Der Vorrang des eigenwirtschaftlichen Marktzugangs ist allerdings dann, wenn der Aufgabenträger initiativ werden und die im öffentlichen Interesse notwendige Verkehrsleistungen finanzieren und bestellen will, unter Bedingungen gestellt. Der Aufgabenträger veröffentlicht seine Anforderungen an den Verkehr in der sogenannten „Vorabkennzeichnung“. Ein eigenwirtschaftlicher Antrag kann sich grundsätzlich nur dann gegen die Bestellabsicht durchsetzen, wenn er innerhalb von drei Monaten nach Veröffentlichung der Vorabkennzeichnung gestellt wird und die Anforderungen des Aufgabenträgers erfüllt.</p>
<p>Entflechtungsgesetz</p>	<p>Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz, EntflechtG).</p> <p>Entsprechend dem Entflechtungsgesetz erhalten die Länder bis Ende 2019 jährlich Beträge aus dem Bundeshaushalt. Bis 2013 sah das Entflechtungsgesetz eine Zweckbindung der Mittel für die ehemaligen Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen vor (§ 5 Entflechtungsgesetz). Die Höhe der jährlichen Förderung (1,35 Milliarden Euro) entspricht dabei den weggefallenen <i>GVFG-Mitteln der Länderprogramme</i>. Das Gesetz sieht eine Revisionsklausel vor: Bis Ende 2013 überprüfen Bund und Länder, welche Mittel für die Aufgabenerfüllung zwischen 2014 und 2019 angemessen und erforderlich ist. Entsprechende Änderungen des Entflechtungsgesetzes traten zum 1.1.2014 mit dem „Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens ‚Aufbauhilfe‘ und zur Änderung weiterer Gesetze (Aufbauhilfegesetz)“ vom 15.7.2013 in Kraft. Ab 2014 entfiel die spezifische Zweckbindung, die Mittel unterliegen seitdem nur noch einer investiven Zweckbindung.</p>

Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	<p>Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, GVFG)</p> <p>Die zweckgebundenen Förderungen des Baus und Ausbaus von Infrastrukturkapazitäten des kommunalen Straßenverkehrs und des ÖPNV aus dem Mineralölaufkommen des Bundes erfolgten seit 1971 auf der Grundlage des GVFG, davor seit 1967 auf der Grundlage der „Richtlinien für Bundeszuwendungen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden“. Das GVFG diente der gemeinsamen Finanzierung von originären Landesaufgaben durch Bund und Länder („Mischfinanzierung“), Ermächtigungsgrundlage bildete Art. 104a Abs. 4 Grundgesetz (GG). Anteilig förderfähig waren gemäß GVFG anfangs bestimmte Maßnahmen des Baus und Ausbaus von Infrastrukturkapazitäten des Straßenverkehrs und des ÖPNV, später hinsichtlich förderfähiger Maßnahmen im ÖPNV ergänzt um die Förderung der Beschaffung von Standard-Linienomnibussen und Standard-Gelenkombussen sowie von Schienenfahrzeugen. Die Aufteilung der Mittelverwendung zwischen ÖPNV und Straßenbau war anfangs gesetzlich vorgegeben und mehrfachen Änderungen unterworfen; seit 1992 entschieden die Länder über ca. 80 Prozent der Mittel selbst. Die Höhe der Mittel betrug in den 1990er Jahren ca. 1,68 Milliarden Euro. Zwischen 1993 und 1996 erfolgte bedingt durch die Wiedervereinigung eine Aufstockung der Mittel um 1,53 Milliarden Euro. 1997 wurden die GVFG-Mittel auf ihr Niveau von 1991 zurückgeführt, die Differenz (ehemalige „Aufstockungsmittel“) kam den Regionalisierungsmitteln zugute. Das GVFG unterschied Mittel, über die die Länder direkt verfügten („Länderprogramme“) von den Mitteln für Großvorhaben im ÖPNV über 50 Millionen Euro zuwendungsfähiger Kosten, über die der Bund verfügte („Bundesprogramm“). Für das Bundesprogramm waren im Jahr 2005 333 Millionen Euro und für die Länderprogramme 1,33 Milliarden Euro veranschlagt.</p> <p>Wichtiges Ziel der Föderalismusreform 2006 war die Abschaffung von Mischfinanzierungen. Hinsichtlich der GVFG-Mittel gab es folgende Änderungen:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>– Die Regelungen des GVFG zu den Länderprogrammen wurden bis zum 31.12.2006 befristet und ab dem 1.1.2007 im Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz, EntflechtG) in veränderter Weise weitergeführt. Neben den GVFG-Mitteln betrifft dies den Aus- und Neubau von Hochschulen, die Bildungsplanung und Maßnahmen der Wohnraumförderung.</li><li>– Das Bundesprogramm nach GVFG blieb vorerst bestehen und hat ein Volumen von rund 332,6 Millionen Euro jährlich; Art. 125c GG befristet die Fortführung des Bundesprogramms auf (maximal) den 31.12.2019.</li></ul>
-------------------------------------	---

Gemeinwirtschaftlichkeit/gemeinwirtschaftliche Verkehre	Verkehre, die gemeinwirtschaftlichen Pflichten unterliegen, welche im Gegenzug durch öffentliche Vorteile ausgeglichen werden (finanzielle Ausgleichsleistungen und/oder Gewährung ausschließlicher Rechte).
Genehmigungsbehörde	Verwaltungsbehörden der Länder, die über die Erteilung von Genehmigungen nach dem PBefG entscheiden (ÖSPV). In vielen Bundesländern ist die Zuständigkeit inzwischen auf der Landesebene angesiedelt (Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen), andere haben die Zuständigkeit bei den Aufgabenträgern angesiedelt (z. B. Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein).
Harmonisierungs- und Durchtarifierungsverluste Verkehrsverbünde	Inzwischen gibt es in Deutschland nahezu flächendeckend Verkehrsverbünde. Die ersten Verkehrsverbünde wie der Hamburger Verkehrsverbund (HVV) zielten darauf, durch Gemeinschaftstarif, integriertes Angebot und gemeinsame Vermarktung den Markt der ÖPNV-Nachfrage angesichts der steigenden Konkurrenz infolge des Autoverkehrs besser abzuschöpfen. Bei der Einführung des Verbundtarifs in Hamburg ging man noch von ausschließlich positiven wirtschaftlichen Auswirkungen aus (Krause 2009), sodass keine speziellen Zahlungen zum Ausgleich von Harmonisierungs- und Durchtarifierungsverlusten gewährt wurden. Bei späteren Verbundgründungen stand eher das Ziel im Vordergrund, durch attraktive und damit günstige Tarife dem sozialpolitischen Auftrag des ÖPNV besser gerecht zu werden. Durch Tarifsenkungen bzw. Harmonisierung auf einem niedrigeren Niveau konnte die Akzeptanz der Verbünde gesteigert werden. Dabei entstehende Harmonisierungs- und Durchtarifierungsverluste wurden in diesen Fällen durch die öffentlichen Gesellschafter bzw. Träger – teilweise mit Unterstützung der Länder – finanziert.
Infrastrukturbewirtschaftung	Vorhaltung der für den ÖPNV erforderlichen Infrastruktur. Es wird zwischen Betrieb und Unterhaltung sowie Erneuerung und Neu- und Ausbau der Infrastruktur unterschieden. Nach dieser Unterscheidung werden auch die Kosten sowie die diese refinanzierenden Quellen separiert. Kosten für Unterhalt und Betrieb (z. B. laufende Instandhaltungsaufwendungen) werden im SPNV u. a. über die Infrastrukturnutzungsentgelte abgegolten. Investitionen in die Erneuerung der Bestandsinfrastruktur sowie zum Aus- und Neubau werden weit überwiegend durch öffentliche Mittel, ergänzt um Eigenmittel der Unternehmen, getragen. Im ÖSPV werden alle Kosten durch den Infrastrukturbetreiber (Straßenbahnen/U-Bahnen kommunaler Unternehmen) und die öffentliche Hand (i. W. den Eigentümer) getragen. Nutzungsentgelte werden nicht erhoben.

Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung	Vertragliche Vereinbarung zwischen dem Bund und der DB AG sowie deren Infrastrukturunternehmen. Erstmals geschlossen für den Zeitraum 2009 bis 2013 (LuFV I). Die LuFV wurde zunächst um zwei Jahre verlängert. Seit Anfang 2015 gilt die LuFV II, die bis 2019 gelten soll. In der LuFV werden die öffentlichen Zuschüsse und Eigenmittel der DB für die Ersatzinvestitionen in das Bestandsnetz geregelt. Zudem verpflichtet sich die DB, eine bestimmte Qualität des Bestandsnetzes sicherzustellen. Hierfür werden Mindestinstandhaltungsbeträge festgelegt, die von den Unternehmen aufzuwenden sind. Zudem muss ein jährlicher Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht (IZB) vorgelegt werden.
Öffentlicher Dienstleistungsauftrag	Die Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 versteht unter einem öffentlichen Dienstleistungsauftrag eine Vielzahl möglicher rechtlicher Handlungsformen, mit denen zuständige Behörden Betreibern von öffentlichen Personenverkehrsdiensten ausschließliche Rechte gewähren oder gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen auferlegen können (Art. 2 Buchstabe i VO 1370/2007).
Querverbund	Unter dem kommunalen Querverbund wird die Zusammenfassung verschiedener betrieblicher Organisationseinheiten bzw. Unternehmen („Sparten“) in einem Wirtschaftsunternehmen bzw. in einem kommunalen Konzern verstanden. Hierdurch wird u. a. die ertragssteuermindernde Verrechnung von Dauerverlusten etwa der verkehrlichen Einheit bzw. des Verkehrsunternehmens mit den Gewinnen anderer Einheiten/Unternehmen ermöglicht. Mit der Novellierung des Körperschaftsteuergesetzes Ende 2008 ist diese steuerliche Begünstigung gesetzlich anerkannt worden.
Regionalisierung des SPNV	Die mit der Bahnstrukturreform Ende 1993 eingeleitete Neuordnung zwischen einerseits der unternehmerischen Verantwortung für den (eigenwirtschaftlichen) Personenfernverkehr und andererseits der öffentlichen Verantwortung für den (gemeinwirtschaftlichen) Personennahverkehr. Der Schienenpersonennahverkehr ging in die organisatorische Verantwortung der Länder über. Die Länder erhalten u.a. für die Übernahme dieser Aufgabe die ihnen zustehenden finanziellen Mittel vom Bund (Regionalisierungsmittel).

Regionalisierungsmittel	<p>Die Regionalisierungsmittel setzten sich mit Beginn der Regionalisierung aus drei Teilbeträgen zusammen: Der Hauptbetrag von damals 7,74 Milliarden D-Mark sollte den Ländern die Bestellung eines Leistungsangebots ermöglichen, das dem Fahrplan des Reformzeitpunkts 1993/1994 entsprach („Status-quo-Mittel“ bzw. „Grundausgleich-Mittel“). Der zweite Teilbetrag stellte die sogenannten „Verhandlungserfolg-Mittel“ oder auch „X-Betrag-Mittel“ dar, die 1996 fast 1 Milliarde D-Mark ausmachten. Die Länder begründeten deren Notwendigkeit mit dem Risiko der Übernahme einer vollkommen neuen Aufgabe. Ein dritter Teilbetrag umfasste mit 3 Milliarden D-Mark „ehemalige“ Mittel gemäß dem Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (GVFG), die ab 1997 die Regionalisierungsmittel beträchtlich erhöhten. Die Mittel waren bis 2002 an die Entwicklung des Umsatzsteueraufkommens gekoppelt. Seit 2003 werden die Mittel jährlich um 1,5 Prozent dynamisiert, wobei es diverse Änderungen an den Gesamtmittelzuweisungen gab (z. B. infolge der Vorschläge der Ministerpräsidenten Roland Koch und Peer Steinbrück zum Subventionsabbau, sogenanntes „Koch/Steinbrück-Papier“).</p>
SGB IX-Mittel	<p>Die §§ 145ff. Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX) regeln die Anspruchsvoraussetzungen und Ausgleichsverfahren für die kostenlosen Beförderung Schwerbehinderter im öffentlichen Personenverkehr. Voraussetzung der kostenlosen Nutzung ist der Erwerb einer Halb- bzw. Jahreswertmarke (36 bzw. 72 Euro). An einige Gruppen, z. B. Blinde, wird die Wertmarke kostenlos ausgegeben. Die unentgeltliche Beförderung erstreckt sich unter bestimmten Bedingungen auch auf Begleitpersonen bzw. Rollstühle.</p>
Taktverkehr	<p>Linienverkehr mit Bussen, Straßenbahnen, U-Bahnen oder Eisenbahnen mit regelmäßigen, einprägsamen Abständen zwischen den Fahrten.</p>
Verkehrsministerkonferenz	<p>Die Verkehrsminister der Bundesländer arbeiten in der Verkehrsministerkonferenz (VMK) zusammen, die Konferenzen finden zweimal im Jahr statt.</p>
VO 1370/2007	<p>Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates (ABl. L 315 vom 3.12.2007, S. 1)</p>

## 8. Literatur

---

- Boltze, Manfred; Groer, Stefan 2012: Drittnutzerfinanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Ein Leitfaden für Aufgabenträger, TU Darmstadt.
- Bormann et al. 2010: Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs: Bündelung, Subsidiarität und Anreize für ein zukunftsfähiges Angebot, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn.
- Friedrich-Ebert-Stiftung 2010: Eckpunkte für eine zielorientierte integrierte Infrastrukturplanung des Bundes.
- Hickmann, Gerd; Beschin, Felix; Karwiese, Eckhard; Schulze, Evelin 2005: Reform der ÖPNV-Finanzierung im Bundesland Brandenburg, in: Der Nahverkehr, Heft 5, S. 46-52.
- Hickmann, Gerd; Beschin, Felix; Schaaffkamp, Christoph; Karwiese, Eckhard; Schulze, Evelin 2008: Bundesland Brandenburg setzt die Reform der ÖPNV-Finanzierung fort, in: Der Nahverkehr, Heft 3, S. 36-41.
- IGES, IVE 2014: Revision des Regionalisierungsgesetzes. Ermittlung und Hochrechnung des Finanzmittelbedarfs der Länder für die Revision des Regionalisierungsgesetzes, FE-Projekt-Nr. 70.892/2013, Ergebnisbericht für das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Berlin.
- Karl, Astrid; Canzler, Weert 2011: Innovativer Landverkehr: Subjektförderung durch Mobilitätsgutscheine, InnoZ-Baustein Nr. 9, Innovationszentrum für Mobilität und gesellschaftlichen Wandel GmbH, Berlin.
- KCW 2013: Neue Finanzierungsinstrumente für die ÖPNV-Infrastruktur, Untersuchung im Rahmen der Arbeiten für die ÖPNV-Zukunftskommission NRW, Berlin.
- KCW; Nahverkehrsberatung Südwest 2012: Abschlussbericht über die Evaluierung des übrigen Öffentlichen Personennahverkehrs im Land Brandenburg, <http://www.mil.brandenburg.de/sixcms/detail.php/539991>.
- KCW; ETC; Rödl & Partner 2014: Revision der Regionalisierungsmittel.
- Kühl, Ingo; Petersen, Thomas 2008: Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen im ÖPNV, in: InfrastrukturRecht, Heft 11, S. 266-271.
- Mofair e. V.; Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e. V. 2013: Wettbewerber-Report Eisenbahn 2013/2014.
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) (Hrsg.) 2009: Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025, Köln.
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) 2014: Statistik 2013, Köln.

## Die Autorinnen und Autoren

---

**Mira Ball**, Bundesfachgruppenleiterin Straßenpersonenverkehr und Schienenverkehr ver.di Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft.

**René Bormann**, Leiter des Arbeitskreises Innovative Verkehrspolitik, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung.

**Tilman Bracher**, Bereichsleiter Mobilität und Infrastruktur, Deutsches Institut für Urbanistik.

**Dr. Jürgen Gies**, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Bereich Mobilität und Infrastruktur, Deutsches Institut für Urbanistik.

**Sebastian Hartmann**, MdB.

**Susanne Henckel**, Geschäftsführerin des Verkehrsverbundes Berlin-Brandenburg GmbH.

**Prof. Dr. Helmut Holzapfel**, Universität Kassel.

**Dr. Astrid Karl**, KCW.

**Wolfgang Kugele**, ADAC Bereich Verkehr, Fachreferent Infrastrukturpolitik.

**Oliver Mietzsch**, Dipl. Pol., Geschäftsführer des Zweckverbands für den Nahverkehrsraum Leipzig.

**Holger Mossakowski**, Referatsleiter Verkehrsfinanzierung in der Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation der Hansestadt Hamburg.

**René Naumann**, KCW.

**Thomas Petersen**, KCW.

**Dr. Werner Reh**, Leiter Verkehrspolitik beim Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V., BUND.

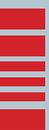
**Prof. Dr.-Ing. Ulrike Reutter**, Bergische Universität Wuppertal.

**Christian Sörensen**, Referatsleiter Öffentlicher Verkehr, Eisenbahnen, Luftfahrt im Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Technologie des Landes Schleswig-Holstein.

**Jobst-Hinrich Ubbelohde**, Leiter der Abteilung Grundsatzangelegenheiten des Ministeriums, Koordination des Ministeriums für Infrastruktur und Landesplanung des Landes Brandenburg.

**Hermann Zimmermann**, SPD-Parteivorstand, Referent für Verkehr und Mobilität.

**Meinhard Zistel**, Fachbereichsleiter ÖPNV-Finanzierung, Demografie und ländliche Räume beim Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V.



## Neuere Veröffentlichungen der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik

Wirtschaftspolitik

### **Das soziale Europa in der Krise**

WISO direkt

Außenwirtschaft

### **Die griechische Schuldendebatte und das Mantra von den „notwendigen Strukturreformen“**

WISO direkt

Außenwirtschaft

### **Europäische Krise, Krisenpolitik und Solidarität**

WISO direkt

Außenwirtschaft

### **TTIP oder Transatlantische Währungs Kooperation?**

WISO direkt

Nachhaltige Strukturpolitik

### **Vergaberechtsreform 2016 – Die wichtigsten Eckfeiler**

WISO direkt

Steuerpolitik

### **Steuer- und Transferpolitik auf dem Weg in die Sackgasse – eine Analyse der Umverteilungswirkung**

WISO Diskurs

Arbeitskreis Mittelstand

### **Modernisierungsoptionen für die handwerkliche Selbstverwaltung**

WISO direkt

Gesprächskreis Verbraucherpolitik

### **Verbraucherpolitik – nur Reparaturbetrieb oder Motor für gesellschaftspolitischen Fortschritt?**

WISO direkt

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik

### **Kommunikationsstrategien zur Beeinflussung von Gesetzesinitiativen**

#### **Am Beispiel des Luftverkehrssteuergesetzes**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Sozialpolitik

### **All-inclusive-Pflege aus Polen in der Schattenzone: Ergebnisse von Interviews mit polnischen Pflegekräften, die in deutschen Privathaushalten beschäftigt sind**

WISO direkt

Arbeitskreis Stadtentwicklung, Bau und Wohnen

### **Bezahlbare und hochwertige Neubauwohnungen schaffen: Empfehlungen für Bauherren und Politik**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Arbeit und Qualifizierung

### **Gesetzlicher Mindestlohn in der Praxis: Bedingungen für eine erfolgreiche Umsetzung**

WISO direkt

Arbeitskreis Arbeit-Betrieb-Politik

### **Humanisierung der Arbeit braucht Forschung**

WISO direkt

Arbeitskreis Dienstleistungen

### **Gesellschaftlich notwendige Dienstleistungen – gestalten und finanzieren**

WISO Diskurs

Gesprächskreis Migration und Integration

### **Das Aschenputtel-Konzept: die Guten ins Töpfchen, die Schlechten ins Kröpfchen?: Die rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktzugangs für Flüchtlinge**

WISO direkt

