VDV Die Verkehrsunternehmen

Positionspapier / April 2016

Zukunftsfähige ÖPNV-Finanzierung

Fortführung des Konsenses zur politischen Verantwortung
für Busse und Bahnen

Impressum

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV)
Kamekestraße 37–39 · 50672 Köln
T 0221 57979-0 · F 0221 57979-8000
info@vdv.de · www.vdv.de

Entwickelt und verabschiedet vom Ausschuss für Wirtschaft (AfW) des VDV unter externer Mitwirkung von Jörn Meier-Berberich, Managementberatung.

Ansprechpartner

André Neiß
Vorsitzender des AfW
T 0511 16682350
F 0511 16682670
Andre.neiss@uestra.de

Dr. Till Ackermann
T 0221 57979-110
F 0221 57979-8110
Ackermann@vdv.de

Meinhard Zistel
T 0221 57979-160
F 0221 57979-8160
Zistel@vdv.de

Inhaltsverzeichnis

Impressum 2

Inhaltsverzeichnis 3

Präambel 4

I. Zielsetzung und Vorgehen 5

II. Ausgangssituation 6

III: VDV-Vorschlag 2005 „Neuer Konsens zur ÖPNV Finanzierung" 8

IV. Erkenntnisse aus der bisherigen Finanzierungskulisse 9

V. Reformvorschläge zur Finanzierung des ÖSPV 23

VI. Vorschlag 2015: Vier Handlungsfelder 28

Handlungsfeld I / Markt:
Kontinuierliche Steigerung von Ertrag, Effizienz und Attraktivität des ÖPNV 29

Handlungsfeld II / Analyse:
Finanzierungsbedarf hinterlegen und kommunizieren – insgesamt und im konkreten Fall 31

Handlungsfeld III / Verträge:
Finanzierungsstruktur vereinfachen, Mehrjahresverträge als Modell verankern 32

Handlungsfeld IV / Information:
Politische Diskussion auf Länderebene verstärken und Aufbereitung für „Finanzer" 33

Bildverzeichnis 36

Präambel

Klimaschutzziele, Grenzwerte bei der Luftverschmutzung und aktuelle politische Grundsatzziele lassen erwarten, dass der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) in Deutschland vor einem deutlichen Ausbau steht. Es gibt auch durchaus in manchen Regionen ambitionierte Ausbaupläne. Betrachtet man allerdings die Mittelausstattung des ÖPNV, so ist man von einer bedarfsgerechten oder gar wachsenden Mittelausstattung zumeist weit entfernt. Wird dies nicht angepasst, so werden wir künftig eher über den Rückbau der Systeme als über den Ausbau sprechen müssen.

Es gibt durchaus positive Signale bei den Regionalisierungsmitteln (Reg.-Mitteln) und damit insbesondere für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV), weil diese Mittel für 2016 auf 8 Mrd. Euro aufgestockt und künftig mit 1,8 % p. a. dynamisiert werden.

Für den Öffentlichen Straßenpersonenverkehr mit Bussen und Bahnen (ÖSPV) stellt sich die Situation dagegen völlig anders dar. Nachdem die öffentliche Hand in den letzten Jahren durch Erfolge bei der Restrukturierung und Ertragssteigerung finanziell entlastet wurde, gibt es kaum am Bedarf orientierte nachhaltige Finanzierungsmodelle für die Zukunft. Im politischen Raum werden überwiegend weiterhin Entlastungen erwartet oder zumindest absolut gleichbleibende Zahlungen. Darüber hinaus steht der Neu- und Ausbau immer noch im Mittelpunkt der Diskussion, obgleich bei Straße und Bundesschienenwegen längst nach Konzepten für den Erhalt gesucht wird oder Systeme wie die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) für Bundesschienenwege eingeführt wurden. Im ÖSPV ist die Infrastruktur aber ebenso in die Jahre gekommen und bedarf der Erneuerung.

Für den ÖSPV werden daher dringend ähnliche Finanzierungsregelungen benötigt, die bedarfsorientiert gemäß den jeweiligen Anforderungen und Organisationskonzepten länderspezifisch entwickelt werden sollten. Dabei dürfen der im Konsens erreichte Stand des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) mit der Wahlmöglichkeit der Kommunen auch zur Direktvergabe sowie die steuerliche Anerkennung des kommunalwirtschaftlichen Querverbundes nicht in Frage gestellt werden. In diesem Rahmen sind langfristige Vereinbarungen zwischen Bund, Ländern und Aufgabenträgern sowie den Verkehrsunternehmen für die nachhaltige Bereitstellung des Verkehrsangebotes zu gestalten.

Das hier vorgelegte Positionspapier soll die Situation im ÖSPV beschreiben und für die Situation sensibilisieren, die Kernprobleme herausarbeiten, Daten zur Verfügung stellen und erste Impulse für Lösungskonzepte geben. Darauf aufsetzend sollten in den einzelnen Ländern die Ist-Situation erfasst, Bedarfsanalysen erstellt und spezifische Lösungsansätze entwickelt werden.

I. Zielsetzung und Vorgehen

Seit Langem wird die nicht ausreichende Finanzierung des ÖPNV in Deutschland diskutiert. Der ÖPNV umfasst den SPNV und den ÖSPV. Nachdem zur Finanzierung des SPNV mit den Grundsatzbeschlüssen zu den Regionalisierungsmitteln in 2015 deutliche Fortschritte erreicht werden konnten, befasst sich dieses Papier vertiefend mit der Finanzierung des ÖSPV.

Die Lösung der ÖSPV-Finanzierung ist eine Gemeinschaftsaufgabe von Unternehmen, Aufgabenträgern, Ländern und Bund. Damit erweitert das Papier den Adressatenkreis insbesondere auf die Landes- und Kommunalebene; es fokussiert sich nicht allein auf Finanzierungsquellen vom Bund. Die Gemeinschaftsaufgabe der Sicherung der Finanzierung kann nur gelöst werden, wenn ein gemeinsames Grundverständnis zwischen Verkehrs- und Finanzpolitik hergestellt wird. Anknüpfend an sein Diskussionspapier „Neuer Konsens zur Finanzierung des ÖPNV"[1] möchte der VDV hierzu mit diesem Papier einen aktuellen Beitrag leisten.

Geregelt werden müssen Neuinvestitionen, Bestandserhalt und Betriebsleistungen. Die bisherige Investitionsfinanzierung ist insbesondere auf den Neu- und Ausbau fokussiert. Gerade zur Refinanzierung und damit zum Bestandserhalt bestehen immer noch Regelungslücken.

Neben diesem veränderten Fokus ist ein wesentliches neues Element der Vorschlag zu langfristigen, nachhaltigen und belastbaren Finanzierungsregelungen zwischen den Verkehrsunternehmen und der öffentlichen Hand. Damit würden geforderte Leistung und Qualität festgelegt und finanziell abgesichert werden.

In diesem Positionspapier sollen die Ausgangssituation (Wo stehen wir heute?) und die bisherigen Vorschläge (Wo kommen wir her?) dargestellt werden. Es wird herausgearbeitet, was die finanzwirtschaftlichen Kernprobleme sind und vorgestellt, welche Lösungsansätze gewählt werden können.

Es ist ausdrücklich nicht Ziel dieses Papiers, eine Patentlösung zur Finanzierung des gesamten ÖSPV in Deutschland zu entwickeln. Je nach Situation vor Ort können durchaus unterschiedliche Lösungskonzepte in den Ländern und Regionen entwickelt werden, die aber alle die ganzheitliche Finanzierung (d. h. Betrieb, Bestandserhalt und Neubau bei Bus und Schiene) des ÖSPV zum Ziel haben sollten.

An dieser Stelle wird darauf hingewiesen, dass die in diesem Papier dargestellten Probleme und Lösungsansätze weitgehend auch für die NE-Bahnen gelten. Auch für diese sind nachhaltige Finanzierungsregelungen zu entwickeln, was aber nicht der Schwerpunkt dieses Positionspapiers ist. Die hier vorgestellten Lösungsansätze sind nach unserer Einschätzung aber weitgehend auf NE-Bahnen übertragbar.

[1] VDV-Mitteilung Nr. 9035 vom September 2005. Auf dieser Basis entstand 2009 die Bedarfsermittlung „Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025" (Hrsg.: VDV, Deutscher Städtetag sowie 13 Länder)

II. Ausgangssituation

Der deutsche ÖPNV gilt international vielfach als vorbildlich im Hinblick auf Qualität, Umfang und Leistungsfähigkeit. Diese Vorbildfunktion steht jedoch zur Disposition, wenn grundlegende Fragen bei der Finanzierung nicht zuverlässig und bedarfsgerecht gelöst werden.

1. Anders als im SPNV, der neben den Fahrgeldeinnahmen (rund 35 %, Stand 2012) im Wesentlichen über die Bestellerentgelte, weitestgehend aus den Regionalisierungsmitteln stammend, finanziert wird, sind die Verantwortlichkeiten und Finanzierungsquellen für den ÖSPV vielfältiger und teils komplex. Wichtige Finanzierungsquellen sind darüber hinaus nicht am Bedarf orientiert und im Mehrjahresverlauf unstetig.

2. Alternde Infrastruktur und insbesondere alternde Schienenfahrzeuge führen zu zunehmendem Ersatzinvestitionsbedarf. Hierfür gibt es weder flächendeckende Finanzierungs- bzw. Förderprogramme noch konnten die Unternehmen hierfür Rücklagen schaffen, da zum einen der (zumeist durch das GVFG) geförderte Anteil der Anlagen nicht abgeschrieben werden kann (bzw. konnte) und zum anderen die weit überwiegend defizitär agierenden kommunalen Verkehrsunternehmen auch keine Rücklagen aus erzielten Gewinnen bilden können. Hierin liegen systematische Ursachen für eine Unterfinanzierung, für die es bisher keine Lösungsansätze gibt. Diese Aspekte werden nun mit dem zunehmenden Altern der investiv geförderten Anlagen verstärkt sichtbar.

3. Wesentliche Ertragsbestandteile sind regelmäßig nicht dynamisiert. Die Nutzerfinanzierung macht im ÖSPV immerhin rund 50 % der Erträge aus; es kommen aber eben auch ca. 50 % der Mittel aus anderen Quellen. Die Ticketpreise werden trotz öffentlicher Debatte regelmäßig erhöht. Diese können aber schon aus politischen Gründen nicht ständig stärker erhöht werden als die Kostensteigerung, was aber notwendig wäre, um die fehlende Dynamik bei einem Großteil der öffentlichen Gelder/ Erträge (15 – 20 % der Gesamterträge ohne Verlustausgleich) zu kompensieren. Des Weiteren ist die Marktverträglichkeit solcher Erhöhungen im Einzelfall zu betrachten.

4. Die Kompensation von Kostensteigerungen durch Restrukturierungsbeiträge oder strukturelle Veränderungen bei den Verkehrserträgen, wie sie in den letzten Jahren überwiegend erfolgte, ist ebenfalls endlich, da die Potenziale irgendwann gehoben sind und viele Unternehmen und Verkehrsverbünde hier die letzten 10 – 20 Jahre sehr aktiv waren, wie die folgende Abbildung verdeutlicht.

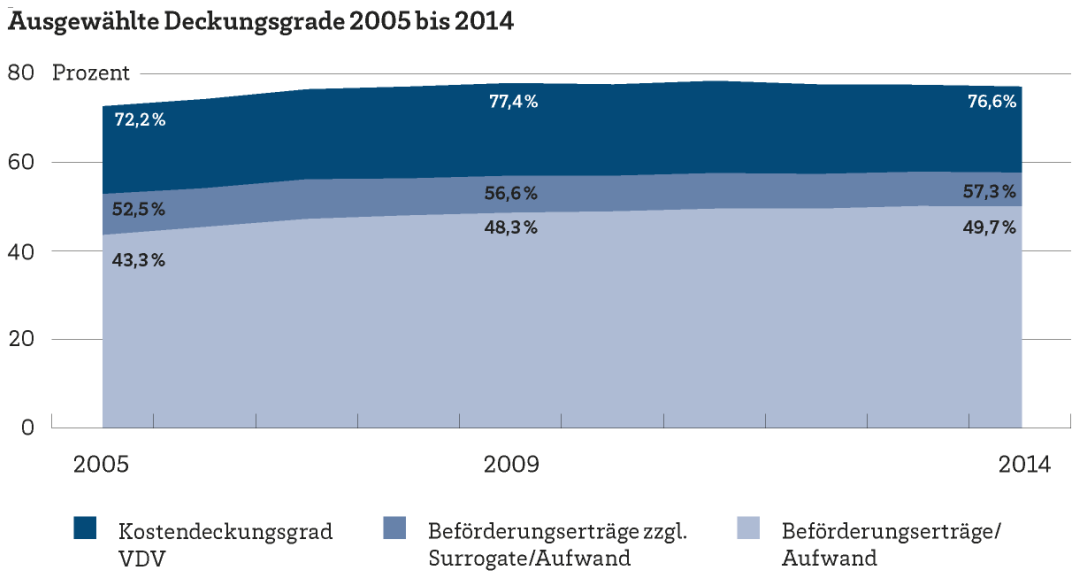


Abbildung 1: Entwicklung des Kostendeckungsgrades der VDV-Mitgliedsunternehmen 2000 - 2010

Durch die erfreulichen Erfolge bei der Restrukturierung, der Ertragssteigerung und die damit verbesserten Ergebnisse wurden die strukturellen Finanzierungsprobleme der Branche in den letzten Jahren allerdings (noch) nicht sichtbar.

5. Mehrere öffentliche Finanzierungsquellen (insbesondere Entflechtungsmittel) stehen grundsätzlich zur Disposition, da die gesetzlichen Grundlagen auslaufen. Wobei heute viele Mittel nur für Investitionen im Rahmen von Neubauten bzw. Erweiterungen zur Verfügung stehen. Dringend notwendig ist aber die Finanzierung der Reinvestitionen.

6. Insbesondere in ländlichen Räumen kommt durch Demografie-Effekte ein weiterer negativer Aspekt hinzu, da hier die Anzahl der Schüler sinkt bzw. bereits gesunken ist, die im ländlichen Raum zumeist den Großteil der Kunden ausmachen. Weniger Schüler bedeutet aber häufig nicht weniger Aufwand, sondern lediglich weniger Erträge durch geringere Auslastung.

III: VDV-Vorschlag 2005 „Neuer Konsens zur ÖPNV Finanzierung“

Bereits 2005 hat der VDV das Diskussionspapier „Neuer Konsens zur Finanzierung des ÖPNV“ (VDV-Mitteilung Nr. 9035) veröffentlicht. Hierin wurden sechs Bausteine als Vorschläge unterbreitet, um gemeinsam mit den politischen Verantwortlichen Lösungsansätze für eine gesicherte Finanzierung des ÖPNV zu entwickeln.

Baustein I: **Selbstverpflichtung des VDV und seiner Mitglieder zur weiteren Steigerung der Effizienz des ÖPNV**

Baustein II: **Stärkung der Nutzerfinanzierung**

Baustein III: **Bürokratieabbau**

Baustein IV: **Ermittlung des Umfangs und des Finanzbedarfs eines angemessenen ÖPNV-Grundangebots**

Baustein V: **Anpassung der Finanzierungsinstrumente auf Basis des Bausteins IV**

Baustein VI: **Flankierende gesetzgeberische Maßnahmen**

Viele Aussagen des Diskussionspapiers von 2005 haben heute, zehn Jahre später, nach wie vor Gültigkeit. Die Bausteine I und II wurden von den Mitgliedsunternehmen, teils mit starker politischer Unterstützung von Kommunen und Kreisen, Ländern und ihren Spitzenverbänden, deutlich vorangebracht. Der Kostendeckungsgrad wurde deutlich gesteigert (siehe Abb. 1), der Finanzierungsbedarf wurde in der Studie „Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025“ im Auftrag des VDV, des Deutschen Städtetags und von 13 Bundesländern ermittelt (Baustein IV) und von zwei Bund-Länder-Kommissionen bestätigt.

Auch in den weiteren Bausteinen gibt es wichtige Meilensteine bei den Bundesschienenwegen mit der zweiten Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV II) für Ersatzinvestitionen im Bestandsnetz und mit den Grundsatzbeschlüssen zu den Regionalisierungsmitteln (Reg.-Mittel; 8 Mrd. Euro 2016 mit Dynamisierung um 1,8 % p. a.) primär für die Bestellung von SPNV, sowie der angekündigten Fortführung des GVFG-Bundesprogramms (0,33 Mrd. Euro p. a.) auch über 2019 hinaus.

Es wurde seit 2005 also viel erreicht. Was aber noch weitgehend fehlt, ist die Umsetzung der Bausteine V und VI auch für den kommunalen und regionalen ÖSPV. Dies gilt auch für die NE-Bahnen.

Die Infrastrukturinitiative „Damit Deutschland vorne bleibt“ hat den Weg für die weitere Diskussion, zumindest bezogen auf die Infrastrukturthemen, in den letzten Jahren geöffnet. Das grundsätzliche Problemverständnis für diese Thematik ist mittlerweile in der Mitte der Gesellschaft angekommen. Für die Bundesschienenwege wurde mit der LuFV II als ein positives Resultat ein weiterentwickeltes und am Bedarf orientiertes Finanzierungsinstrument eingeführt. Bei der Straßeninfrastruktur wird der Finanzierungsschwerpunkt auf den Bestandserhalt verlagert.

Es geht jetzt darum, konkrete Lösungsansätze auch für den ÖSPV und im Anschluss auch für die NE-Bahnen zu erarbeiten und zur politischen Beschlussfassung zu bringen.

IV. Erkenntnisse aus der bisherigen Finanzierungskulisse

1. **Kaufmännische Systematik**

Die bisherige Praxis bei (GVFG-) Investitionszuschüssen und ihre handelsrechtliche Berücksichtigung führen im Ergebnis zu einem Problem bei der Finanzierung von Ersatzinvestitionen. Die geförderten Vermögenswerte werden entweder abzüglich der Investitionszuschüsse aktiviert (Nettomethode) oder sie werden vollständig aktiviert und ein Sonderposten auf der Passivseite der Bilanz in Höhe der Investitionszuschüsse gebildet (Bruttomethode). Dieser Sonderposten wird parallel zu den Abschreibungen erfolgsneutral aufgelöst.

Beide Verfahren führen im Ergebnis dazu, dass der Werteverzehr der geförderten Anlagen nicht angemessen über die Abschreibungen in der Gewinn- und Verlustrechnung berücksichtigt wird, d. h. der Finanzierungseffekt aus Abschreibung kann nicht genutzt werden. Für künftige Ersatzinvestitionen stehen keine ausreichenden Mittel zur Verfügung. Mindestens alle Schienenunternehmen mit wesentlicher GVFG-Förderung haben daher ein Refinanzierungsproblem. Vor dem Inkrafttreten des GVFG und seiner Vorläuferregelungen in den 1970er Jahren entstandene Systeme (z. B. Schwebebahn Wuppertal, U-Bahnen in Berlin und Hamburg, viele Straßenbahnsysteme) wurden sehr unterschiedlich finanziert und sind z. T. durch zwei Weltkriege, die deutsche Teilung und mehrere Währungsreformen gegangen. Sie befinden sich auch ohne GVFG-Förderung nicht in einer abgesicherten Finanzierungssituation mit Rücklagen aus den Abschreibungen der Vergangenheit. Ihre Finanzierungssituation kann letztlich nur im Einzelfall genau beurteilt werden. Die Refinanzierungsproblematik besteht aber auch bei diesen Systemen.

2009 wurden die Daten in „Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025" deutschlandweit für die Branche ermittelt (siehe im Folgenden Tabellen 1 und 2).

Insbesondere bei den mit GVFG-Mitteln gebauten Systemen stellt sich die Situation bilanziell, wie in der folgenden Abbildung gezeigt, dar.

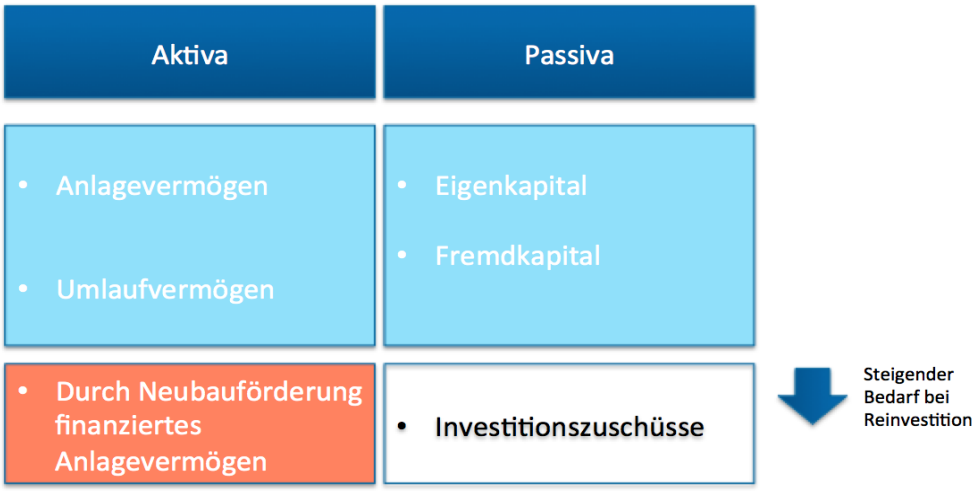


Abbildung 2: Bilanzverkürzung durch Objektförderung
Quelle: eigene Darstellung

Es fehlen damit langfristig Finanzmittel in Höhe der Abschreibung auf die geförderten Anlagen. Bundesweit sind dies allein nach GVFG-Bundesprogramm und EntflechtG kumuliert rund 40 Mrd. Euro bis 2015 für Anlagen des ÖPNV inklusive SPNV (insbesondere S-Bahnen und NE-Bahnen). Hinzu kommen Landes-GVFG-Mittel (mindestens 8 Mrd. Euro) für die Anlagen und weitere Mittel für Fahrzeugförderung. Es fehlen also erhebliche Beträge in den Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen der Verkehrsunternehmen. Teilweise stehen die Anlagen auch im Eigentum der Gebietskörperschaften.

Gebietskörperschaften und Unternehmen, welche in der Vergangenheit gebaut haben, haben GVFG-Förderung erhalten, die zu verminderten Kapitalkosten und dadurch „verbesserten" Unternehmensergebnissen führten, solange keine Refinanzierung notwendig wurde. Anerkanntermaßen hätten die Unternehmen und Gebietskörperschaften diese Investitionen nicht allein bewältigen können, darum hatte man seinerzeit das GVFG eingeführt. Bei der Reinvestition fallen nun die „wahren"/vollständigen Anschaffungskosten (plus Preissteigerung) und die damit verbundenen Kapitalkosten für die Unternehmen an, da es bisher in der Regel keine Förderung für die Reinvestition gibt (Ausnahme bilden insbesondere Schienenfahrzeugförderungen in einigen Bundesländern). Die Ergebnisse vieler Unternehmen verschlechtern sich in der Folge deutlich und systembedingt durch die steigenden Kapitalkosten. Der hierdurch steigende Finanzierungsbedarf muss in der Regel über steigende Verlustausgleiche durch die Gesellschafter/Aufgabenträger getragen werden. In den letzten Jahren wurde dieser Effekt durch die erfolgreichen Restrukturierungen gedämpft und damit in den Ergebnissen nicht sichtbar. Da die wachsenden Defizite nicht immer tragbar sind/ waren, entsteht bereits seit Jahren ein Reinvestitionsstau (Stand 2007 bereits rund 2,35 Mrd. Euro; siehe Abb. 4).

Da zumindest die kommunalen Verkehrsunternehmen in der Regel defizitär sind, können auch keine Gewinnrücklagen gebildet werden. Die Refinanzierung wirkt für die Unternehmen bilanziell wie ein Neubau, da zusätzliches Anlagevermögen entsteht, ohne, dass dafür im Vorfeld Abschreibungen anfielen. Häufig kann aber, anders als bei echten Neubauten, nicht die Abwägung erfolgen, ob man die Erneuerung, welche voll aktiviert wird, durchführt und die Investition tätigt oder eben nicht, da die Anlagen ja bereits vorhanden sind und genutzt werden.

Kaufmännisch gesehen sind die Unternehmen nur dann überlebensfähig, wenn sie potente Gesellschafter haben, die dem Substanzverzehr der geförderten Anlagen durch die Finanzierung des Bestandserhalts und der Ersatzinvestitionen selbständig gerecht werden können. Dies ist insbesondere bei den über den steuerlichen Querverbund verbundenen Stadtwerken schon bei den bisherigen Defiziten aber immer seltener der Fall. Die meisten Kommunen mit eigenen Unternehmen haben bisher keine direkten Haushaltstitel für den ÖSPV bereitstellen müssen/ können und haben dafür zumeist auch keinen finanziellen Spielraum.

Im Extremfall kann sich ein überproportionaler Refinanzierungsbedarf sogar zum Insolvenzrisiko entwickeln. Einigen Stadtwerken geht es heute erfreulicherweise immer noch wirtschaftlich gut. Erste Verkehrsunternehmen haben die anstehenden Reinvestitionen auch bereits mit Unterstützung ihrer Gesellschafter bewältigt, da Investitionen nicht weiter aufzuschieben waren. Da die Finanzierung in der Regel über Fremdkapital erfolgt, erhöht sich allerdings der Verschuldungsgrad und durch die in der Folge steigenden Kapitalkosten erhöhen sich die jährlichen Defizite.

Einige Städte (insbesondere in den alten Bundesländern) haben, als insbesondere die Reinvestition in Fuhrparks der Straßenbahnen anstand (vorwiegend in den 1970er und 1980er Jahren), den Straßenbahnbetrieb eingestellt und auf Bussysteme gesetzt, da die Finanzierung aus ihrer Sicht nicht tragbar war oder zumindest erschien. Das verkehrliche Leitbild war dort zumeist die autogerechte Stadt. Die Straßenbahnanlagen wurden eher als störend empfunden. Eine erneute derartige Welle des Infrastrukturrückbaus ist derzeit verkehrs- und umweltpolitisch nicht gewollt und wäre angesichts der Herausforderungen aus dem Klimaschutzabkommen von

Paris vom 12. Dezember 2015 auch kontraproduktiv. Daher sollte die Refinanzierung dieser Anlagen dringend geregelt werden.

2. Mittelbedarf und Mittelherkunft

Die Finanzierung des ÖSPV sollte ähnlich wie im SPNV ganzheitlich betrachtet werden. Eine Verengung auf die Schiene (U-Bahn, Stadt-und Straßenbahn) oder gar die Infrastruktur ist nicht zielführend. Es müssen Betrieb, Fahrzeuge und Infrastruktur bei Schiene und Bus finanziert werden. Der Bezug zwischen der Finanzierung und dem ÖSPV-Angebot als Output ist in der Diskussion und Wahrnehmung jedoch vielfach schwach ausgeprägt. Anstelle einer Förderung des Angebots (Leistung und Gegenleistung) steht im ÖSPV bislang politisch insbesondere die Förderung von einzelnen Projekten/Objekten primär bei Neubau im Fokus.

Die folgende Abbildung gibt den Mittelbedarf des ÖSPV insgesamt (Stand 2012) und die Mittelherkunft wieder. Darüber hinaus wird der durch Förderung gesenkte (fehlende) Mittelbedarf angedeutet (s. Kapitel IV.1.).

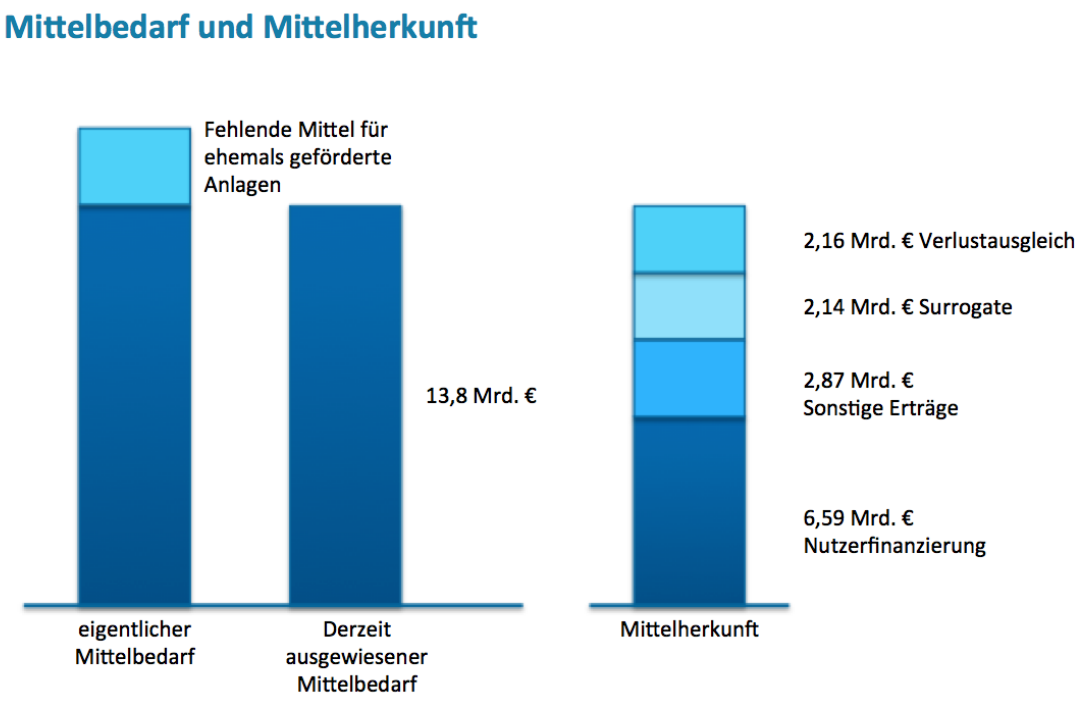


Abbildung 3: Mittelbedarf und Mittelherkunft im ÖSPV 2012

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten aus „7. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Kostendeckung im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)"

Die allgemeine Kostensteigerung im ÖSPV dürfte in den nächsten Jahren allein bei 2 – 3 % p. a. liegen und damit schon deutlich über den Steigerungen der letzten Jahre (gut 1 % p. a.), in welchen die Steigerung durch die Restrukturierungserfolge gedämpft wurde. Der Bedarf für die Refinanzierung wird in den nächsten Jahren deutlich steigen, da viele geförderte Anlagen und Schienenfahrzeuge zum Ersatz anstehen. Durch den steigenden Refinanzierungsbedarf, der durch die Förderung der Erstinvestition bisher kaum zu Aufwand führte (lediglich rund 20 % Eigenleistung), wird der Aufwand zusätzlich steigen, wenn keine neue Finanzierungssystematik gefunden wird. In Summe können jährliche Kostensteigerungen entstehen, die bei 5 % und darüber hinaus liegen können.

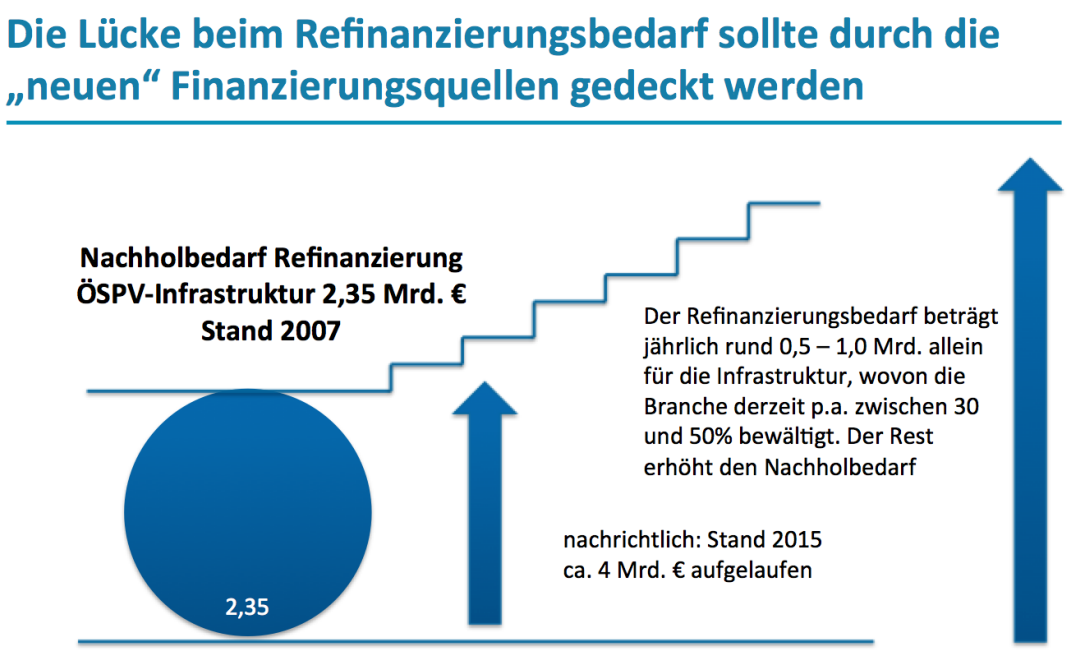


Abbildung 4: Nachholbedarf Refinanzierung ÖSPV 2007 ff.

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten aus „Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025; VDV et.al. S. 28“

Entweder müsste die Refinanzierung in gleicher, relativer Höhe wie die historische Neuinvestition gefördert werden oder die zusätzlich entstehenden Kapitalkosten müssten bezuschusst werden. Wenn nichts passiert (Status quo), steigen die Defizite bei den Unternehmen deutlich oder die Anlagen werden stillgelegt, da Unternehmen und Gesellschafter die Defizite in der Regel nicht werden tragen können.

Wichtig bei der Betrachtung der Finanzierung ist, dass es zwei grundsätzlich unterschiedliche Finanzströme aus öffentlichen Mitteln gibt, welche auch unterschiedlich wirken:

1. Zahlungen, die jährlich erfolgen und zumeist an bestimmte Leistungen gebunden sind (Surrogate), weit überwiegend gezahlt von den Ländern, sowie Verlustausgleiche gespeist aus dem Querverbund oder aus kommunalen Haushalten. Diese Zahlungen wirken als Ertrag bzw. gleichen den Verlust aus und führen zu unmittelbaren, mindestens jährlichen Liquiditätsströmen. Sie wirken damit langfristig, solange die Regelungen gelten.

2. Förderung von Anlagen, Projekten und Fahrzeugen reduzieren zumeist Investitionssummen. Sie senken damit den Kapitalbedarf und wirken indirekt reduzierend auf die aus der Investition resultierenden Kapitalkosten. Sie erscheinen daher nicht in den jährlichen Ergebnissen der Unternehmen und führen auch nicht zu jährlichen Liquiditätsströmen. Sie reduzieren das bilanzierte Anlagevermögen. Ihre Wirkung ist damit auf die Lebensdauer der Anlage beschränkt. Wird der Ersatzbedarf notwendig, so wirken sie nicht mehr.

Die öffentlichen Mittel bei den Erträgen (Abb. 2) stammen auf Landesebene aus unterschiedlichen Quellen. Teilweise werden hier Regionalisierungsmittel verwendet. Die Länder finanzieren die sonstigen Aufgaben aus diesen Mitteln, allerdings nach Aufgaben und der Höhe nach sehr unterschiedlich.

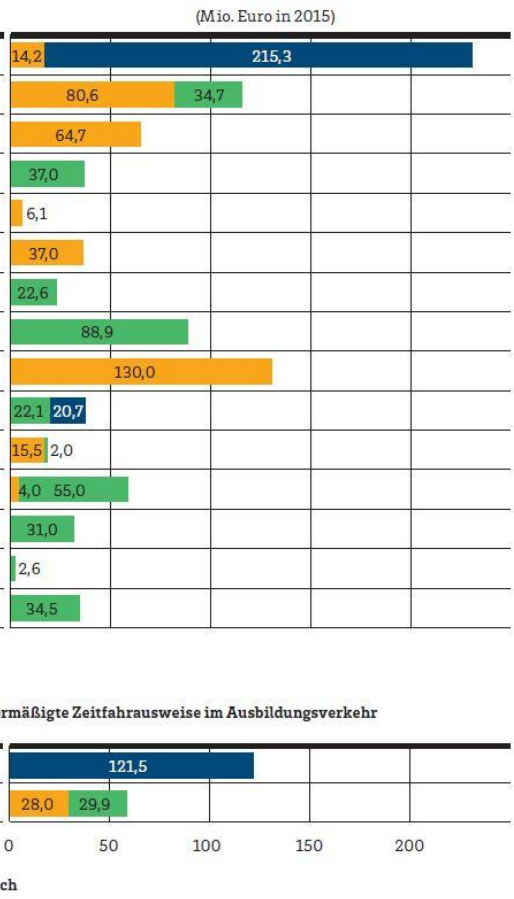
Die folgende Tabelle zeigt die Landesmittel für den Ausgleich im Ausbildungsverkehr (§ 45a PBefG sowie Landesersatzregelungen hierzu) sowie die Mittelherkunft.

Zweckgebundene Ausgleichsleistungen für ermäßigte Zeitfahrausweise im Ausbildungsverkehr

Bundesland		2012	2013	2014	2015
Baden-Württemberg		226,6	229,3	232,2	229,5
Bayern [1]		112,0	110,4	106,5	115,3
Berlin	P	64,7	64,7	64,7	64,7
Brandenburg	P	37,0	37,0	37,0	37,0
Bremen		6,0	6,3	5,8	6,1
Hamburg	P	37,0	37,0	37,0	37,0
Mecklenburg-Vorpommern	P	24,0	23,5	23,1	22,6
Niedersachsen		84,9	88,9	87,9	88,9
Nordrhein-Westfalen	P	130,0	130,0	130,0	130,0
Rheinland-Pfalz		41,3	40,0	42,8	42,8
Saarland		17,3	17,5	17,5	17,5
Sachsen	P	54,0	57,0	57,0	59,0
Sachsen-Anhalt	P	31,1	31,0	31,0	31,0
Schleswig-Holstein [2]	P	2,3	2,4	2,6	2,6
Thüringen		31,8	30,2	35,1	34,5
Deutschland		**900,0**	**905,2**	**910,2**	**918,5**

Zuweisungen an ÖPNV-Aufgabenträger inklusive anteiliger Ausgleichsleistungen für ermäßigte Zeitfahrausweise im Ausbildungsverkehr

Hessen [1]		101,5	121,5	121,5	121,5
Schleswig-Holstein [1]	P	57,3	57,3	58,8	57,9



© VDV | Statistik 2014 | Quelle: Landesverkehrsministerien | Die Angaben für 2015 sind ausschließlich Planzahlen. Wenn Länder abweichende Ist-Zahlen für die Vorjahre gemeldet haben, wurden die Vorjahreswerte angepasst. | P Pauschaliert [1] Angaben aus Landeshaushaltsplänen [2] Ausgleichsleistungen an private Unternehmen.

Tabelle 1: Zweckgebundene Ausgleichsleistungen für ermäßigte Zeitfahrausweise im Ausbildungsverkehr

Auf Landesebene hinzukommen können Mittel für ÖPNV-/SPNV-Investitionen (ergänzende Landesanteile GVFG), Aufstockung Reg.-Mittel (Baden-Württemberg), Ausgleich Sozialticket (Nordrhein-Westfalen). Hier ist die Vielfalt in den Ländern sehr groß.

Aus den Reg.-Mitteln werden teilweise auch (Neu-)Investitionen finanziert. Hierfür und für sonstige Aufgaben wurden anteilig für den ÖPNV von 2002 – 2012 in Summe absolut nahezu konstant rund 1,4 Mrd. Euro p. a. verwendet (Quelle: Wettbewerber Report Eisenbahnen 2013/14).

Innerhalb dieses Blocks ist der Anteil für Investitionen bundesweit von rund 20 % in 2002 (über 1 Mrd. Euro) auf rund 7 % der Reg.-Mittel bis 2012 (480 Mio. Euro) zurückgegangen. Es erfolgten also deutliche Verschiebungen zwischen den Verwendungsarten. Allein die in der Tabelle angegebenen Reg.-Mittel summieren sich auf knapp 360 Mio. Euro. Wie die Länder die künftigen Reg.-Mittel (8 Mrd. Euro) auf Basis der Nachfolgeregelung einsetzen werden, ist wegen des ungelösten Streits über die horizontale Verteilung der Mittel ab 2016 und über die Preisbremse bei den Stations- und Trassenpreisen im SPNV zurzeit noch offen. Klar ist aber, dass die bereits laufenden SPNV-Verträge (Bestellerentgelte) finanziert werden müssen. Die ÖSPV-Finanzierung droht daher zu einer Residualgröße zu werden, wenn diesbezüglich nicht jetzt verlässliche Regelungen auf Bundes- und Landesebene getroffen werden.

Die Mittel für den SPNV konnten mit den aktuellen Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern gestärkt, verstetigt und dynamisiert werden. Auch die Perspektive, eine langfristige Regelung für die Infrastrukturkosten (Entwicklung Trassen- und Stationsentgelte) als Planungsbasis für alle Marktakteure zu haben, ist für die Weiterentwicklung der SPNV-Finanzierung zukunftsweisend.

Basis für die Stärkung der Finanzierungsquellen im SPNV und bei den Bundesschienenwegen waren Bedarfsanalysen von Bund und Eisenbahninfrastrukturunternehmen zum Bestandserhalt sowie zum bestellten SPNV, welche im Rahmen der Revisionsgutachten von Bund und Ländern erstellt wurden. Aktuelle und genaue Analysen für den ÖSPV liegen zurzeit auf der Ebene der Länder nicht flächendeckend vor

Als Finanzierungsinstrumente zwischen den Unternehmen und den Ländern bzw. den Aufgabenträgern der Länder werden Mehrjahresverträge angewandt. Die Bestellerentgelte (5,54 Mrd. Euro; Stand 2012) werden weit überwiegend aus den Regionalisierungsmitteln, die vom Bund bereitgestellt werden, gespeist.

Die Finanzierung des SPNV-Betriebes und des Infrastrukturerhalts ist damit weitestgehend auch in Zukunft gesichert. Dies gilt auch, wenn noch einige Aspekte zwischen den Ländern sowie zwischen Bund und Ländern zu klären sind. Auf jeden Fall erhalten die Unternehmen auskömmliche Mittel auf Basis der abgeschlossenen Verträge. Bei nicht ausreichenden Mitteln muss der Besteller entscheiden, welche Anpassungen (zusätzliche Mittel bereitstellen oder Leistungsreduktion) er vornimmt.

Zu klären ist nun, wie entsprechende, auskömmliche und ganzheitliche Finanzierungsregelungen für den ÖSPV aussehen könnten und aus welchen Töpfen diese gespeist werden. Z. B. stellt sich aktuell die Frage, ob auch künftig und ggf. in welcher Höhe Reg.-Mittel für sonstige Aufgaben, den Infrastrukturausbau und/ oder neu die Refinanzierung bereitstehen.

Für den Infrastrukturneu- und -ausbau stehen nach den aktuellen Beschlusslagen auch über 2019 hinaus 330 Mio. Euro aus dem GVFG-Bundesprogramm zur Verfügung. Ein höherer Betrag an Fördermitteln stammte aber zuletzt aus den Entflechtungsmitteln.

Knapp 40 % (rund 500 Mio. Euro p. a.) der Entflechtungsmittel sind z. B. 2012 in Investitionen im ÖPNV geflossen. Die meisten Länder haben eine Zweckbindung für den Verkehrsbereich auch für die Jahre 2014 – 2019 beschlossen, in denen diese Gelder noch zur Verfügung stehen.

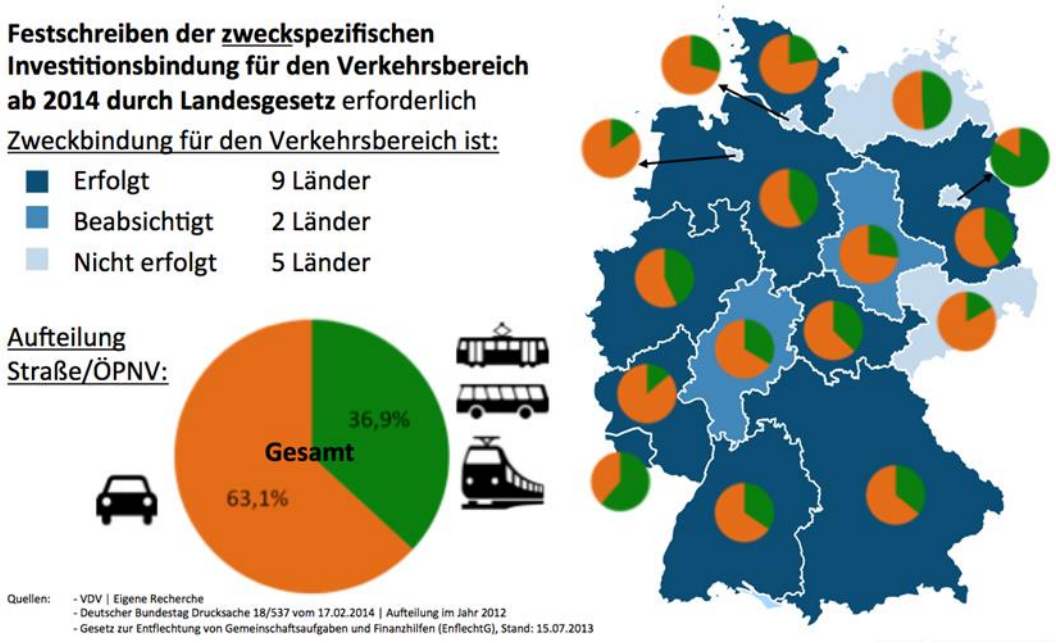


Abbildung 5: Verwendung der Entflechtungsmittel in den Ländern
Quelle: VDV 2015

Die komplexe Finanzierungsstruktur des ÖPNV ist seit 2005 weitgehend erhalten geblieben und mit den Beschlüssen der Föderalismusreform I im Jahr 2007 noch komplexer geworden.

Wegen der Unsicherheit und der andauernden Diskussion über das Auslaufen der Regelungen zur ÖPNV-Finanzierung lag das Augenmerk bei der bisherigen Diskussion auf einzelnen, bisherigen Finanzierungsquellen (Reg.-Mittel; GVFG-Bundesprogramm; EntflechtG). Im Ergebnis dieser Diskussion werden die Reg.-Mittel fortgeführt und dynamisiert. Darüber hinaus wird das GVFG-Bundesprogramm, allerdings in bisheriger Höhe und ohne Dynamisierung, fortgeführt. Das sind beachtliche Erfolge für den ÖPNV.

Andere Mittel (insbesondere die verkehrlichen Enflechtungsmittel; bis 2019 1,335 Mrd. Euro p. a.) werden aber im Rahmen der Aufgabenverlagerung insgesamt bezüglich der Finanzierung ab 2020 zwischen Bund und Ländern verhandelt. Es gilt daher, Teile dieser Finanzierungsmittel mit Zweckbindung für den ÖSPV aus dem Gesamtvolumen zu sichern (bisher rund 500 Mio. Euro p. a.).

Wichtige Fragen sind daher, was ab 2020 auf der Landesebene mit diesen Mitteln geschieht und in welcher Höhe Reg.-Mittel auch in Zukunft für den ÖSPV zur Verfügung stehen werden. Eine Klärung dieser Fragen zu möglichen Finanzierungsquellen ist aber noch keineswegs allein ausreichend, um die Finanzierungsfragen im ÖSPV zu lösen.

3. Mittelverwendung und Anpassung der Finanzierungsinstrumente

Neben der Sicherung von (bisherigen) Mitteln / Finanzierungsquellen gilt es, ganzheitlich auf die Finanzierungssituation im ÖSPV zu blicken und insbesondere die Mittelverwendung in den Fokus der Diskussion zu stellen. So wird z. B. die Methodik der bisherigen Investitionsförderung als eine zentrale Ursache der heute bestehenden Finanzierungslücke beim Erhalt der mit diesen Mitteln geschaffenen Verkehrsinfrastruktur noch zu wenig betrachtet. Es sollte daher nicht allein Ziel sein, Mittel wie bisher für den Neu- und Ausbau zu sichern und mit einer Zweckbindung zu versehen. Vielmehr müssen vor allem auch Refinanzierung und Betrieb ganzheitlich finanziert werden und daher die Mittelverwendung angepasst werden.

Bei den meisten Betrachtungen und Darstellungen zu den Finanzströmen fällt auf, dass regelmäßig investive Mittel und Mittel zur Aufwandsdeckung zusammengefasst werden. Darüber hinaus werden häufig Steuererleichterungen aufgeführt, welche aber gar nicht zu Liquiditätsströmen führen. Für die Betrachtung der Unternehmensseite und für deren verlässliche Finanzierung sind solche Vermengungen wenig hilfreich.

Wenn es darum geht darzustellen, welche politische Ebene welchen Beitrag für den ÖSPV leistet, so sind diese Aspekte durchaus einzubeziehen (s. Kostenberichte). Dies kann aber nicht Grundlage einer verlässlichen Finanzierung sein.

Die GVFG-Mittel sind vollständig und die Entflechtungsmittel waren bis zum Wegfall der Zweckbindung für den Verkehrsbereich nur auf Aus- und Neubauinvestitionen ausgerichtet. Sie senkten seit 1967 und senken auch heute noch den Finanzbedarf der Unternehmen. Kumuliert sind seit 1967 rund 40 Mrd. Euro Förderung vom Bund zur Verfügung gestellt worden. Mittel, die sonst aus Eigenmitteln oder über Fremdkapital durch Unternehmen und Gebietskörperschaften zu finanzieren gewesen wären. Ohne diese Mittel hätten die heute auch im internationalen Vergleich vorbildlichen deutschen ÖPNV-Systeme niemals aufgebaut werden können. Leider wurde aber versäumt, auch die Refinanzierung zu klären.

Eine klare Beziehung zwischen dem öffentlichen Finanzierungsbeitrag einerseits und dem unternehmerisch gebotenen und politisch gewollten Substanzerhalt wird bisher kaum hergestellt. Es ist auch nicht nachvollziehbar, dass beim Neubau erkannt wurde, dass eine Finanzierung (Bau und Beschaffung) ohne Bundes- und Landesförderung nicht möglich gewesen wäre, bei der Reinvestition der gleichen Anlagen aber bisher keine Unterstützung für die Unternehmen und Gebietskörperschaften vorgesehen ist.

Abbildung 6: Transparente Beziehung von Leistung, Aufwand und Finanzierung
Quelle: eigene Darstellung

Wer künftig gar nicht mehr neu baut, erhält auch keine Mittel mehr aus den heutigen Fördertöpfen. Dies gilt mittlerweile allerdings für die weit überwiegende Zahl der Verkehrsräume und die dort agierenden Verkehrsunternehmen. Zur Deckung des laufenden Aufwands inklusive

der Kapitalkosten aus Reinvestitionen leisten diese Fördermittel dagegen bisher keinen Beitrag. Hier liegt aber der wachsende Bedarf, der sich zu großen Teilen (Refinanzierung) eben gerade aus der bisherigen Förderung des Anlagenbaus ergibt.

Bei den Bundesschienenwegen wurde mit den Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV) für die Infrastruktur mittlerweile ein neues Finanzierungsinstrument geschaffen, das auf Instandhaltung und Ersatzinvestitionen ausgerichtet ist. Dies kann grundsätzlich als Vorbild für die ÖSPV-Infrastruktur dienen. Auch dort sollte der Fokus der Förderung von Neubau auf Bestandserhalt verschoben werden.

Ein anderes Vorbild können die Verkehrsverträge zwischen Aufgabenträgern und Bahnen im SPNV sein. Diese richten sich auf die Finanzierung von Fahrzeugen und Betrieb, einschließlich des Aufwands für Trassen und Stationen, der mittelbar über Trassen- und Stationsentgelte gedeckt wird. Die Bereitstellung der Mittel obliegt den Bestellern. Der gesamte Aufwand inklusive eines Gewinns für die Ersteller muss durch den Besteller und die Nutzerfinanzierung sowie weitere Erträge finanziert werden.

Auch einzelne VDV-Mitgliedsunternehmen haben mittlerweile mit ihren Eigentümern / Aufgabenträgern längerfristige Vereinbarungen „Verkehrsverträge" geschlossen, die Fahrzeuge und Betrieb finanzieren, aber auch Sonderfinanzierungsbeiträge für die Infrastruktur umfassen.

Die folgende Abbildung zeigt beispielhaft die Ertragsstruktur der Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) ausgehend von ihrem Verkehrsvertrag mit dem Land Berlin.

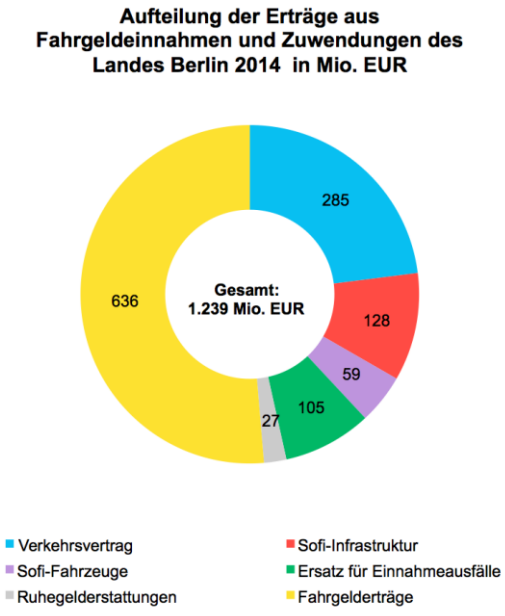


Abbildung 7: Finanzierungsstruktur der BVG
Quelle: BVG 2015

Mit diesen Regelungen wurden erste positive Erfahrungen gewonnen, die Anlass geben, derartige Systeme als möglichen Lösungsansatz für den ÖSPV insgesamt näher zu betrachten.

Der VDV regt daher an, nachdem die LuFV II abgeschlossen und die Reg.-Mittel und GVFG-Mittel zumindest der Höhe nach beschlossen sind, nun eine Diskussion zu einer weiteren Reform der Finanzierungsstruktur mit Fokus auf Betrieb und Erhalt bestehender Anlagen des ÖSPV zu führen. Des Weiteren wird auch eine Diskussion zur Finanzierung der NE-Bahnen notwendig.

Dabei sollten Finanzierungsinstrumente künftig eher als langfristig angelegte Leistungsfinanzierung konzipiert werden und die Objektförderung (wenn überhaupt) insbesondere auf Anteile des GVFG-Bundesprogramms für Neubau-Großprojekte beschränkt werden. Die derzeitigen Gesetzesvorlagen sehen eine Öffnung des GVFG-Bundesprogramms für Reinvestitionen vor, was grundsätzlich zu begrüßen ist. Es stellt sich dann aber die Frage, wie eine Mittelallokation erfolgen soll und wie mit der Überzeichnung der Mittel durch Neubauvorhaben bei heutigem Gesamtvolumen umzugehen ist.

Mit Blick auf die Finanzierungsquellen auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene sind Regelungen zu schaffen, die künftig alle Verwendungen / Bedarfe basierend auf der „bestellten" Leistung abdecken, wie dies auch beim SPNV bereits der Fall ist.

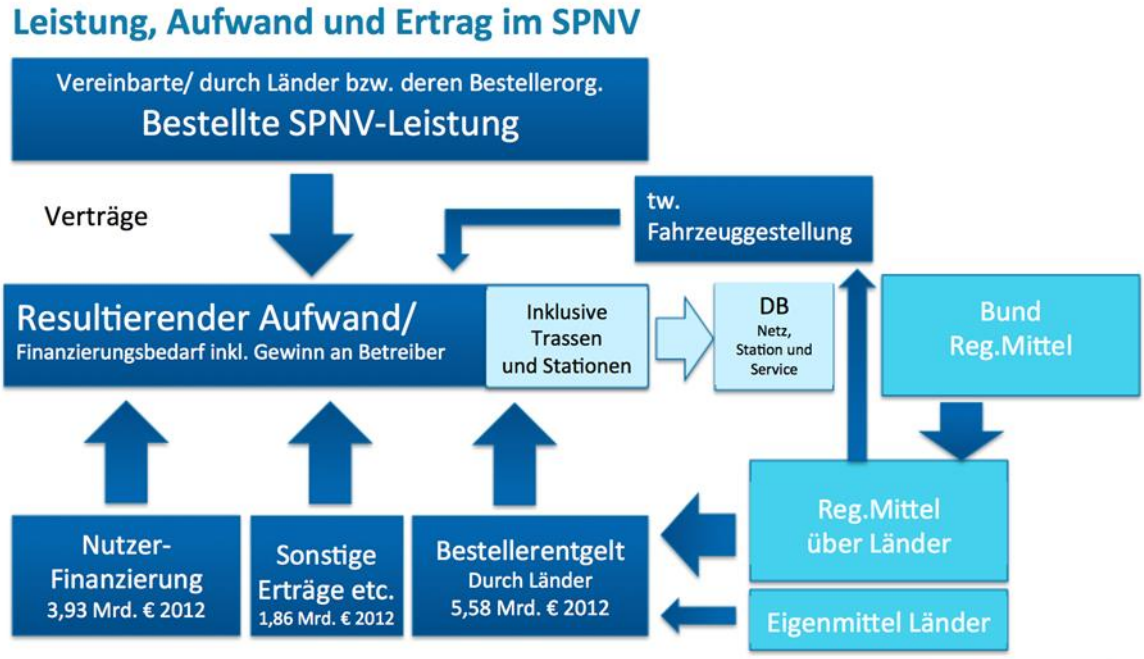


Abbildung 8: Leistung, Aufwand und Ertrag im SPNV (Daten 2012)
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis von Daten aus „7. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Kostendeckung im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)"

Ob eine Ausreichung künftiger Mittel im ÖSPV über die Aufgabenträger / Gebietskörperschaften erfolgen soll, wie es bereits in einigen Bundesländern Praxis ist, oder die Unternehmen direkt Mittel erhalten, ist dabei grundsätzlich offen und steht nicht im Fokus der hier angestellten Betrachtungen. Beides wird als mögliche Option angesehen. Es geht uns hier um eine bedarfsgerechte, langfristige Zurverfügungstellung von Mitteln und nicht um die Frage der Zuständigkeiten, welche landesspezifisch auch unterschiedlich geregelt werden könnte, was auch den heutigen Realitäten entspricht.

Hervorzuheben ist zudem, dass der Begriff „Vertrag" hier untechnisch zu verstehen ist und nicht einen gegenseitigen Leistungsaustauschvertrag meint. Die genaue Ausgestaltung ist mit Rücksicht auf die örtlichen Verhältnisse (z. B. Betrauung mit öffentlichen Dienstleistungsaufträgen im Sinne der EG-Verordnung 1370/2007) und auf die steuerrechtlichen Gegebenheiten (insbesondere Querverbund, Umsatzsteuer) vorzunehmen, da ansonsten auf kommunaler Ebene noch mehr Mittel für das ÖSPV-System notwendig wären. Ebenso gehen wir davon aus, dass andere steuerliche und sonstige Begünstigungen (z. B. Umsatzsteuer, Kfz-Steuer, ermäßigte EEG-Umlage) erhalten bleiben. Ansonsten würde es zu weiteren Kostensprüngen kommen.

Die unternehmerische Gestaltungsfreiheit im Sinne der sachgerechten Mittelverwendung sollte darüber hinaus auf jeden Fall gestärkt werden. Dies ist bei den Lösungen zwischen DB AG und Bund sowie BVG und Land Berlin auch gelungen.

4. Fehlender Fokus auf Erhalt und laufenden Betrieb

Dank des GVFG wurden insbesondere neue Stadtbahnsysteme aufgebaut, die teilweise auch Straßenbahnsysteme substituiert haben. In den neuen Bundesländern wurden die Systeme mit Fördermitteln neu aufgebaut.

In Deutschland gibt es weiterhin wachsende Ballungsräume und Stadt-Umland-Verkehre, für die auch heute unbestritten noch Neu- und Ausbaubedarf im ÖPNV (ÖSPV und SPNV) von hoher Bedeutung ist. Dies gilt nicht nur für die vier Millionenstädte. Betrachtet man allerdings die Prognose der regionalen Bevölkerungsentwicklung, so handelt es sich um eine begrenzte Anzahl wachsender Räume in ganz Deutschland.

Die Auswirkungen der derzeit stark steigenden Zuwanderung sind dabei allerdings noch nicht berücksichtigt.

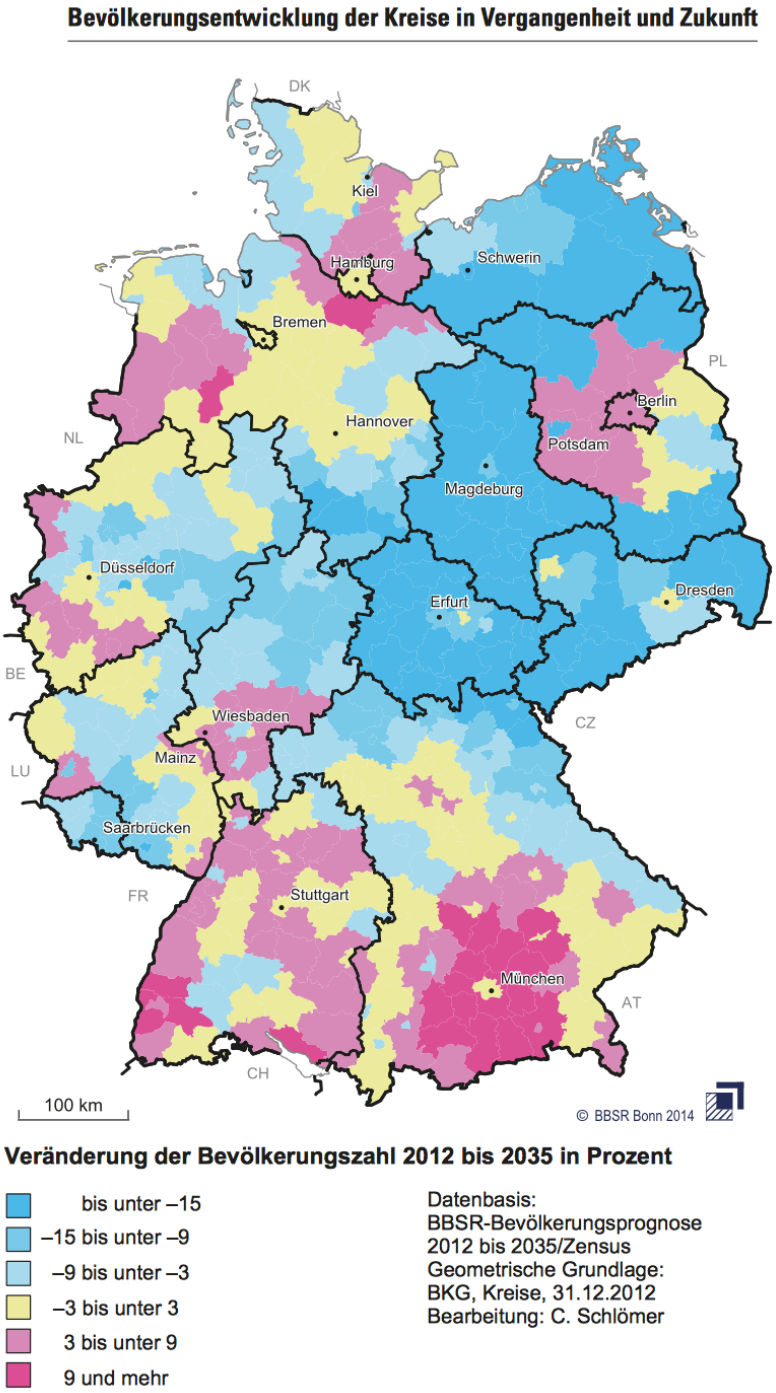


Abbildung 9: Regionale Bevölkerungsentwicklung 2012 – 2035
Quelle BBSR 2014, Die Raumordnungsprognose 2035 nach dem Zensus

Bei relativ gesehen gleicher Nachfrage nach ÖPNV wird die absolute Nachfrage somit in den meisten Räumen sinken. Dies gilt für den Regionalverkehr bereits seit mehreren Jahren. Der kommunale ÖSPV hat dagegen weit überwiegend ein Wachstum zu verzeichnen (bundesweit 0,6 % von 2005 bis 2012). Ganz besonders gilt dies für die wachsenden Ballungsräume, in denen auch eine Verschiebung des Modal Split hin zum ÖPNV erreicht werden konnte. In manchen Ballungsräumen lag das jährliche Wachstum zuletzt bei 0,5 – 2 % p. a. In diesen Räumen muss das Angebot wegen der hohen Nachfrage dringend weiter ausgebaut werden. Für die überwiegende Zahl der Verkehrsräume stehen aber der Erhalt vorhandener Verkehrsangebote und ein Ersatz der, häufig erst durch das GVFG möglich gewordenen, bereits vorhandenen

Verkehrsinfrastruktur im Mittelpunkt. Dies schließt allerdings den Bedarf an punktueller Erweiterung oder von Umbauten im Rahmen technologischer Erneuerung (z. B. Automatisierung; Dekarbonisierung der Dieselbusflotten; Digitalisierung im Vertrieb) und / oder Innovationen auch dort nicht aus.

Laut der Studie zum Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025 lag der turnusmäßige Reinvestitionsbedarf in der ÖSPV-Infrastruktur bereits 2007 bei rund 550 Mio Euro p. a.

Streckentyp	spezifische Reinvestitionen in Mio. €/km	Streckenlänge in km		turnusmäßiger Reinvestitions-bedarf in Mio. €/Jahr
		gesamt	jährlich zu erneuern [1)]	
U-Bahn	10,5	369,7	12,3	129
Stadtbahn (Tunnel)	10,5	199,6	6,7	70
Stadtbahn Rest/ Straßenbahn	4,5	2.643,8	88,1	396
Zwischensumme (1)		3.213,1	107,1	596
Stahlbrücken der Hamburger Hochbahn				18
Zwischensumme (2)				614
abzüglich 10 % eingesparte Reinvestitionen im Auswirkungsbereich von Neuinvestitionen				–64
Endbetrag				**550**

Tabelle 2: Turnusmäßiger Reinvestitionsbedarf des ÖSPV Stand 2007
Quelle: Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025; VDV et.al. S. 28

Der aufgelaufene Reinvestitionsbedarf (Investitionsstau) lag 2007 bereits bei 2,35 Mrd. Euro.

Streckentyp	spezifische Reinvesti-tionen in Mio. €/km	Strecken-länge in km	Anteil Strecken älter als 30 Jahre in %	Strecken-länge mit bisher unter-lassenen Re-investitionen in km	Reinvesti-tionsnach-holbedarf in Mio. €
U-Bahn	10,5	369,7	13	48,1	505
Stadtbahn (Tunnel)	10,5	199,6	13	25,9	272
Stadtbahn Rest/ Straßenbahn	4,5	2.643,8	7	185,1	833
Zwischensumme erneuerungspflichtige Anlagen		**3.213,1**		**259,1**	**1.610**
U-Bahn-Tunnel in Berlin und Hamburg					740
Gesamtsumme					**2.350**

Tabelle 3: Nachholbedarf bei den Reinvestitionen in die Verkehrsanlagen des schienengebundenen ÖSPV
Quelle: Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025; VDV et.al. S. 29

Wenn die Finanzierungspraxis nicht grundlegend verändert wird, drohen teils drastische Leistungseinschränkungen und / oder Streckenstillegungen. Dies ist letztlich eine politische Entscheidung, der man sich aber bewusst sein sollte. Sie wäre angesichts der Ziele einer nachhaltigen Verkehrs- und Umweltpolitik und der nun zumindest weitgehend gesicherten Finanzierung des SPNV aber völlig kontraproduktiv, da damit auch die Zubringer und Verteilerverkehre des SPNV geschwächt würden. Der ÖPNV funktioniert schließlich nur als Gesamtsystem. Natürlich sind sinnvolle Leistungsreduktionen durchaus ein vertretbares Anpassungsinstrument, soweit die Nachfrage zurückgeht. Es gibt aber viele Verkehrsräume, in denen die ÖPNV-Nachfrage konstant bleibt oder sogar steigt und deren Finanzierung dennoch nicht gesichert ist.

Insbesondere Schienenunternehmen, welche bereits Langfristplanungen erstellt haben, beschreiben z. T. recht düstere Zukunftsaussichten. Die jährlichen Defizite können sich gemäß diesen Planungen in Zeiträumen von 15 – 20 Jahren gegenüber dem Status quo durchaus verdoppeln oder verdreifachen.

Deshalb ist zu empfehlen, die bisherige Finanzierungspraxis an die ökonomischen Notwendigkeiten anzupassen. Wir brauchen darüber hinaus eine kaufmännisch langfristig tragfähige Systematik. Dies bedingt eine bedarfsgerechte Mittelausstattung und die primäre Verlagerung der vorhandenen, öffentlichen Mittel von der Investitionsförderung im Bereich Aus- und Neubau hin zur Finanzierung des ÖSPV-Angebotes und der Ersatzinvestitionen. Dies gilt auch für die NE-Bahnen.

V. Reformvorschläge zur Finanzierung des ÖSPV

1. Von der Objektförderung zur Leistungsorientierung für Bestand und Betrieb

Das ÖPNV-System sollte künftig leistungsorientiert gefördert werden. Dies können eine bestimmte Infrastrukturqualität und -dimension sowie ein definiertes Verkehrsangebot sein. Der optimale Einsatz der Mittel (auch für Investitionen) würde dann den Verantwortlichen (Aufgabenträger / Verkehrsunternehmen) vor Ort obliegen. Damit würde weit überwiegend Abschied von der bisherigen Praxis der Objektförderung mit Förderanträgen etc. im Sinne von Einzelprojekten genommen werden. Dieses System war und ist für den gezielten Systemaufbau angemessen. Bei der Zielsetzung „Erhalt und Betrieb" führt die Objektförderung aber zu unnötigem Verwaltungs-aufwand, möglichen Doppelstrukturen und ggf. zu Fehlanreizen. Darüber hinaus ergeben sich auch künftig die dargestellten kaufmännischen Probleme (siehe oben Punkt IV.3) von neuem. Wir brauchen daher eine Weiterentwicklung des heutigen Finanzierungssystems zu einem nachhaltigen und langfristig tragfähigem Zukunftssystem.

2. Künftige Mittelherkunft und Mittelverwendung

Die heute aus Entflechtungsmitteln (deren Zweckbindung für den Verkehrsbereich per Landesgesetz / -regelung sicherzustellen ist) und Reg.-Mitteln für den ÖPNV zur Verfügung gestellten investiven Mittel müssen einerseits mit Zweckbindung langfristig gesichert werden und andererseits künftig im Schwerpunkt für die Finanzierung der bereits bestehenden Angebote und des Erhalts der Verkehrsanlagen zur Verfügung stehen. Ergänzt würden diese Finanzierungsquellen durch die künftig zur Verfügung stehenden anteiligen Mittel aus dem GVFG-Bundesprogramm für Systemerhalt. Bedarfsorientiert wären darüber hinaus, wo notwendig, weitere Mittel von den Ländern zur Verfügung zu stellen.

Das GVFG-Bundesprogramm (330 Mio. Euro p. a.) soll künftig auch für die Sanierung GVFG-geförderter Infrastruktur zur Verfügung stehen. In welcher Höhe dies geschieht und wie eine Zuordnung der Mittel erfolgt, ist noch offen. Die grundsätzliche Entscheidung, auch die Reinvestition zu fördern, ist, im Sinne der hier aufgezeigten Defizite in der Finanzierungslogik, grundsätzlich zu begrüßen. Die Mittel für den Neu- und Ausbau aus dem GVFG-Bundesprogramm werden sich damit allerdings um die der Refinanzierung zugeordneten Beträge reduzieren, sofern es keine zusätzlichen Mittel geben sollte.

Soweit die heutigen Systeme und Verkehre in ihrem Umfang erhalten bleiben sollen, sollte eine neue Fördersystematik, die in den einzelnen Ländern durchaus unterschiedlich ausgestaltet werden kann, erarbeitet werden. In der Gesamtbetrachtung sind darüber hinaus in den meisten Ländern absehbar (weitere) Eigenmittel der Länder für den ÖSPV nötig und die heute bereits vorhandenen Mittel zum Ausgleich im Ausbildungsverkehr sowie Nachfolgeregelungen und ggf. andere Erträge aus den öffentlichen Haushalten in die Diskussion einzubeziehen.

Zweckgebundene Ausgleiche für die kostenlose Beförderung bzw. für abgesenkte Beförderungs-tarife (SGB IX, Ausgleiche für Sozialtickets) sind ausdrücklich nicht in die Diskussion einzubeziehen, da sie Bestandteile der Nutzerfinanzierung sind (Ausgleich für abgesenkte Tarife).

Im ersten Schritt ist als Grundlage der Diskussion zwischen den Verkehrsunternehmen und den Kommunen und Kreisen sowie Ländern vor Ort das gewünschte Angebot (die Leistung) in den relevanten Merkmalen zu definieren.

Im zweiten Schritt ist für dieses Angebot von den Verkehrsunternehmen und / oder Aufgabenträgern der Finanzierungsbedarf (Aufwand) langfristig zu hinterlegen (Bedarfsanalyse). Auf dieser Grundlage kann unter Einbeziehung der Erträge und der künftigen

Aufwandsentwicklung (inklusive der Kapitalkosten aus der Reinvestition) der jeweilige Finanzierungsbedarf abgeleitet werden.

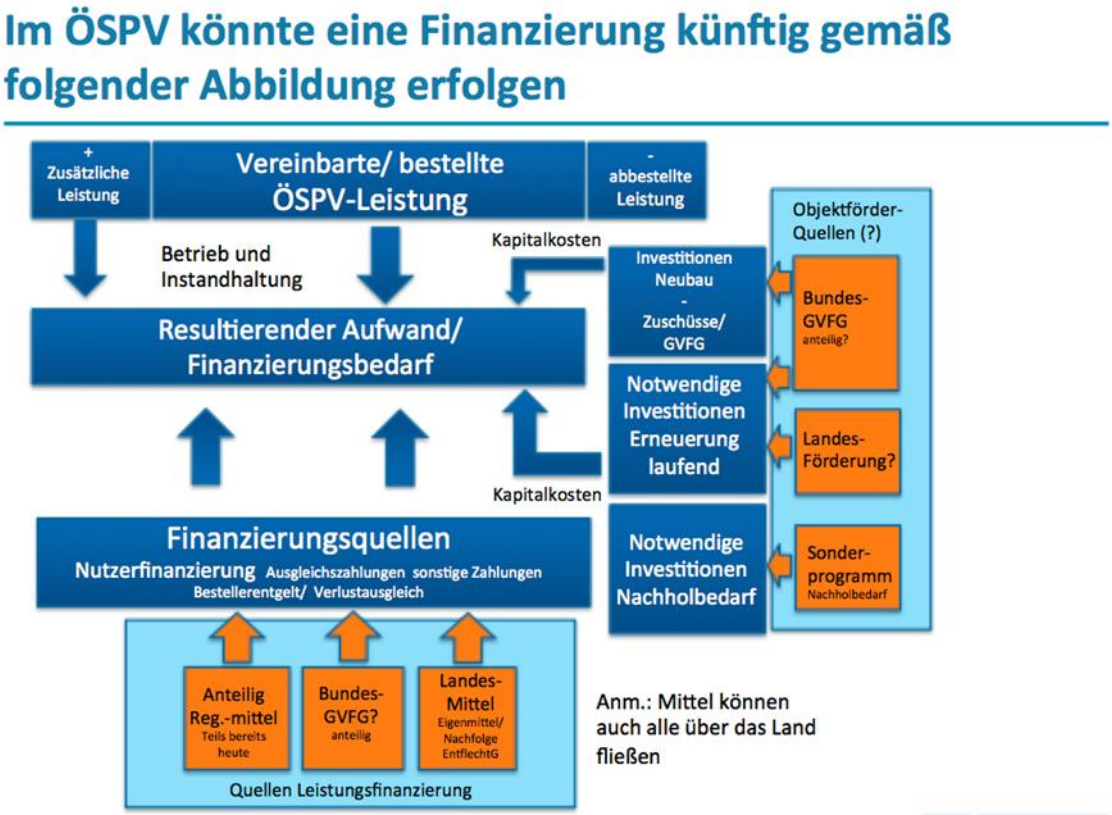


Abbildung 10: Vorschlag zur zukünftigen Finanzierung des ÖSPV
Quelle: Eigene Darstellung

Die konkrete Ausgestaltung dieses Grundprinzips muss auf der Ebene der Gebietskörperschaften (Land, Kommune) erfolgen.

Bahnreform und Föderalismusreform I haben die Verantwortung für die ÖPNV-Finanzierung in die Hoheit der Länder gelegt. Jetzt geht es um die ausreichende Finanzierung dieser Aufgaben, und zwar nicht nur im SPNV, wo dies über die Grundsatzeinigung zu den Regionalisierungsmitteln weitestgehend gelungen ist.

Die Länder sollten in ihren Verhandlungen mit dem Bund, im Rahmen der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen nach 2019, für eine bedarfsgerechte und zweckgebundene Mittelausstattung sorgen, um ihren Aufgaben inklusive denen im ÖSPV, gerecht werden zu können. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die 2019 auslaufenden Entflechtungsmittel.

Sollten die bisher für den ÖSPV bereitstehenden Mittel nicht ausreichen, um die Finanzierung der heutigen Angebote zu gewährleisten, so müssen die Länder Eigenmittel für den ÖSPV und die NE-Bahnen einbringen. Um die genaue Mittelhöhe zu ermitteln, sollten auf Landesebene – wenn nötig – aktuelle Bedarfsanalysen analog dem Vorgehen für die Regionalisierungsmittel durchgeführt werden. Auch diese Landesmittel müssen zweckgebunden gewährt werden.

Die Länder sollten jeweils eine eigene Systematik zur Verteilung der Mittel entwickeln. Hier ist eine Unterscheidung der Finanzierung des laufenden Betriebs und der Infrastruktur durchaus sinnvoll, aber nicht zwingend. Für die Infrastruktur, insbesondere dort wo es viele Schienensysteme gibt, empfiehlt der VDV, sich an den Überlegungen zu einer LuFV für ÖSPV-Infrastruktur gemäß den Vorüberlegungen aus Nordrhein-Westfalen (NRW) bzw. an den

Regelungen für die Bundesschienenwege zu orientieren. Die Systematik ist im politischen Raum durch die Bundesschienenwege bekannt und im Grundsatz akzeptiert. Für die Verteilung von Mitteln für den ÖSPV können durchaus verschiedene Systeme auf Länderebene zur Anwendung kommen.

Die Regelung müsste also nicht zwingend bundeseinheitlich in allen Ländern gleich erfolgen. Eine Differenzierung entspricht auch mehr den unterschiedlichen Bedarfen / Schwerpunkten in den jeweiligen Ländern. So hat z. B. Schleswig-Holstein kein einziges kommunales Schienensystem mehr seit Einstellung der Straßenbahnbetriebe, NRW dagegen in 13 Städten Stadtbahnsysteme. Auch die Bedeutung von Regional- und Stadtverkehr unterscheidet sich deutlich zwischen z. B. den Stadtstaaten und den Flächenländern.

Es ergeben sich somit neue Systemanforderungen an diejenigen Länder, in denen es bisher keine systematischen Regelungen gibt. Richtungweisend scheint hier das Land Berlin zu sein, welches diese Aspekte über die Verträge mit der BVG langfristig geregelt hat. Auch z. B. Brandenburg, Thüringen und Nordrhein-Westfalen haben bereits erste Regelungsansätze.

2009 wurde die Studie des VDV et al. zum Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025 veröffentlicht. Damit lagen und liegen erstmals Daten zum jährlichen Reinvestitionsbedarf im ÖSPV (550 Mio. Euro Stand 2007) sowie dem aufgelaufenen Nachholbedarf (2.350 Mio. Euro, Stand 2007) vor. Eine weitgehend länder- bzw. regionalspezifische und auf den ÖSPV bezogene aktuelle Bedarfsermittlung liegt nicht flächendeckend vor. NRW und der Mitteldeutsche Verkehrsverbund (MDV) haben hier z. B. entsprechende Analysen durchgeführt. Die Daten der Finanzierungsstudie (Stand 2007) sind - wo noch nicht vorhanden - regionalspezifisch zu aktualisieren und ggf. um weitere Aspekte zu ergänzen. Dies gilt insbesondere deshalb, weil der Reinvestitionsbedarf in den letzten Jahren deutlich steigt. Auch für die NE-Bahnen wären derartige Analysen durchzuführen.

Der aufgelaufene „Investitionsstau" sollte durch ein zeitlich beschränktes Sonderprogramm (Bund und / oder Länder) behoben werden. In den 1990er Jahren wurde vergleichbar das GVFG erhöht, um den Erneuerungsbedarf in den neuen Bundesländern bewältigen zu können.

Des Weiteren wären ggf. alternativ oder ergänzend die rechtlichen Voraussetzungen für die Aufgabenträger / Gebietskörperschaften zu schaffen, neue Finanzierungsbausteine (Gebühren, City-Maut) einzusetzen und zweckgebunden für die ÖPNV-Finanzierung zu nutzen.

3. Bei Objektförderung für Neubau Bestandserhalt berücksichtigen

Ohne Zweifel wird es auch künftig Projekte des Neubaus geben, welche Gebietskörperschaften nicht allein finanzieren können. Die Anzahl dürfte zwar geringer sein als in der Vergangenheit, dafür haben manche Projekte aber einen sehr hohen Finanzierungsbedarf (mehrere Milliarden Euro). Es ist daher zu diskutieren, wie künftig mit Regionen umzugehen ist, welche große Projekte (z. B. U 5 in Hamburg; zweiter S-Bahn-Tunnel in München) zu finanzieren haben. Darüber hinaus sind die Herausforderungen der Barrierefreiheit flächendeckend zu meistern.

Wohl oder übel wird auch wegen der künftigen, anteiligen Mittelverlagerung im GVFG auf den Erhalt von Anlagen, der Ausbau der Systeme, wie bereits in den letzten Jahrzehnten, bundesweit weiter an Bedeutung verlieren. Was helfen aber neue Anlagen, wenn dafür Bestandsanlagen stillgelegt werden müssen?

Das GFVG-Bundesprogramm erscheint für den Neubau von Großprojekten unabdingbar und ist derzeit auf Jahre hinaus überzeichnet. Die jetzt beschlossenen Mittel (330 Mio. Euro p. a.) werden für die Umsetzung der Planungen nicht ausreichen.

Der Neu- und Ausbau von kleineren, lokal aber notwendigen Projekten sowie die neuen Fahrzeuge und notwendige Innovationen werden aus diesen Mitteln ohnehin nicht finanziert. Ob die Länder hierfür auch weiterhin objektbezogene Landesprogramme zur Verfügung stellen, ist dort zu diskutieren.

Zu empfehlen ist allerdings, die Mehrzahl der Projekte künftig über die Kapitalkosten langfristig zu finanzieren und nicht mehr über eine einmalige Objektförderung.

Im Falle der Objektförderung ist grundsätzlich gleichzeitig sicherzustellen, dass auch die Refinanzierung des späteren Bestandserhalts geklärt / gefördert wird.

In der finanziellen Dimension müssen auf jeden Fall für den Betrieb und den Anlagenerhalt bzw. die Reinvestitionen (s. Punkt 3) künftig weitaus mehr Mittel zur Verfügung stehen als für den Neubau und derartige Sonderprogramme. Diese Logik bildet eine Parallele zu den Diskussionen / Planungen bzgl. der künftigen Bundesmittel für den Straßenbau.

In vielen Verkehrsräumen wird es ohnehin gar keine Neubauten mehr geben. Dort stehen Erhalt und Betrieb sowie Innovation ohnehin im Fokus. Die neue Systematik würde dann aber auch solche Räume fördern.

4. Dynamisierungsproblematik

Auch ohne das (große) Problem der Refinanzierung von Anlagen steigt der Verlust / der Finanzierungsbedarf bei den Unternehmen derzeit systematisch und stärker als in den letzten Jahren.

Dies liegt:

- insbesondere an den nach Restrukturierungsphasen wieder steigenden Betriebskosten (v. a. Personal- und Energiekosten); künftig jährlich 2 – 3 %,

- an der nur anteiligen und dynamisierten Nutzerfinanzierung (rund 50 %),

- sowie an der häufig fehlenden Dynamisierung bei öffentlichen Geldern / Zuschüssen.

Rund zwei Milliarden Euro (ohne Verlustausgleich) kommen jährlich aus öffentlichen Kassen für den ÖSPV. Werden diese Mittel nicht dynamisiert, was eher die Regel als die Ausnahme ist, so fehlen der gesamten ÖSPV-Branche allein hierdurch jährlich 40 bis 60 Mio. Euro zur Finanzierung des künftig wieder um regelmäßig 2 – 3 % p. a. steigenden Aufwands.

Durch Restrukturierung und / oder Nutzerfinanzierung, wie in den letzten 10 – 20 Jahren erfolgt, kann das nicht mehr kompensiert werden.

Daher müssen auch die öffentlichen Mittel zwingend dynamisiert werden, wie dies auch künftig bei den Regionalisierungsmitteln der Fall sein wird. Dies ist auch bei Bestellerverträgen das übliche Verfahren (Preissteigerung oder Preisgleitklauseln). Bei Systemerweiterungen (Neubauten, erweiterte Anforderungen) müssen die Mittel darüber hinaus orientiert an der zusätzlichen Leistung aufgestockt werden. Ansonsten entsteht nach einigen Jahren das gleiche Problem erneut.

5. Einbeziehung Bus

Bei den Busunternehmen gibt es die beschriebene (Refinanzierungs-) Problematik auch, aber in geringerer Dimension. Hier kamen größere Beträge an GVFG- und Entflechtungsmitteln zumeist

für Betriebshöfe, Werkstätten, Fahrzeuge und / oder Beschleunigungsmaßnahmen zum Einsatz. Der Höhe nach ist das Refinanzierungsproblem bei Busunternehmen daher weitaus geringer. Auch die bilanziellen Effekte der Busfahrzeugförderung sind in der Dimension weit geringer und darüber hinaus wegen der kürzeren Nutzungsdauer der Busse (ca. 10 – 12 Jahre) auch nicht so langfristig wirksam.

Dennoch sollten auch Fahrzeuge (Busse) künftig besser über die Finanzierung des ÖSPV-Angebotes gefördert werden. Die anderen beschriebenen Probleme der Finanzierung gelten aber für den ÖSPV insgesamt und sollten daher für Bus und Schiene gelöst werden.

Darüber hinaus kämpfen nicht nur ländliche Räume mit Fahrgastrückgängen, insbesondere durch Demografie-Effekte. Der Ausgleich im Ausbildungsverkehr (landesrechtliche Nachfolgeregelungen zu § 45a PBefG) als wichtiger Finanzierungsbaustein des ÖSPV verliert damit an Substanz. Im ländlichen Raum hat allein dieser Finanzierungsbaustein von 2005 bis 2012 gut 20 % eingebüßt. Auch dort ist allein durch Tariferhöhungen die negative Ergebnisentwicklung zumeist nicht mehr aufzufangen. Aktuell bleiben die Tariferhöhungen in vielen Verbundräumen sogar eher hinter den Kostensteigerungen zurück, da der IV als potentieller Wettbewerber derzeit sinkende Treibstoffkosten verzeichnet und man daher Fahrgastverluste befürchten muss. In diesen Räumen werden insbesondere Busverkehre eingesetzt.

Die künftige Finanzierung des ÖSPV sollte alle Einflussfaktoren einbeziehen, ganzheitlich erfolgen und somit Bus- und Schienenleistungen berücksichtigen. Letztlich geht es um den Erhalt von ÖSPV-Verkehrsleistung und nicht um die (einseitige) Förderung spezifischer Systeme.

6. Leistungsanpassungen

Natürlich sind dort Leistungsanpassungen vorzunehmen, wo die Nachfrage die bisherigen Angebote nicht mehr rechtfertigt. Gerade in vielen ländlichen Räumen ist diese Anpassung aber vielerorts bereits die Regelpraxis (Einführung von Bedarfsverkehren bis hin zur Leistungseinstellung). Künftig werden sicher auch in vielen, insbesondere kleineren Städten, verstärkt flexible und alternative Bedienformen zur Anwendung kommen.

In vielen (insbesondere Ballungs-)Räumen ist die Nachfrage aber ungebrochen bzw. steigt sogar und die Finanzierung des ÖSPV ist dennoch nicht geklärt. In anderen Räumen steht die ÖPNV-Grundversorgung zur Disposition.

Eine neue Finanzierungssystematik des ÖSPV sollte daher den Leistungsbezug herstellen.

VI. Vorschlag 2015: Vier Handlungsfelder

Der VDV unterbreitet in Weiterentwicklung der sechs Bausteine von 2005 des Diskussionspapiers „Neuer Konsens zur Finanzierung des ÖPNV“ (VDV-Mitteilung Nr. 9035) sowie der aktuellen Erkenntnisse zur Finanzierungskulisse als Vorschlag vier Handlungsfelder, um gemeinsam mit den politisch Verantwortlichen Lösungsansätze zu entwickeln.

Vier Handlungsfelder zur ÖPNV-Finanzierung

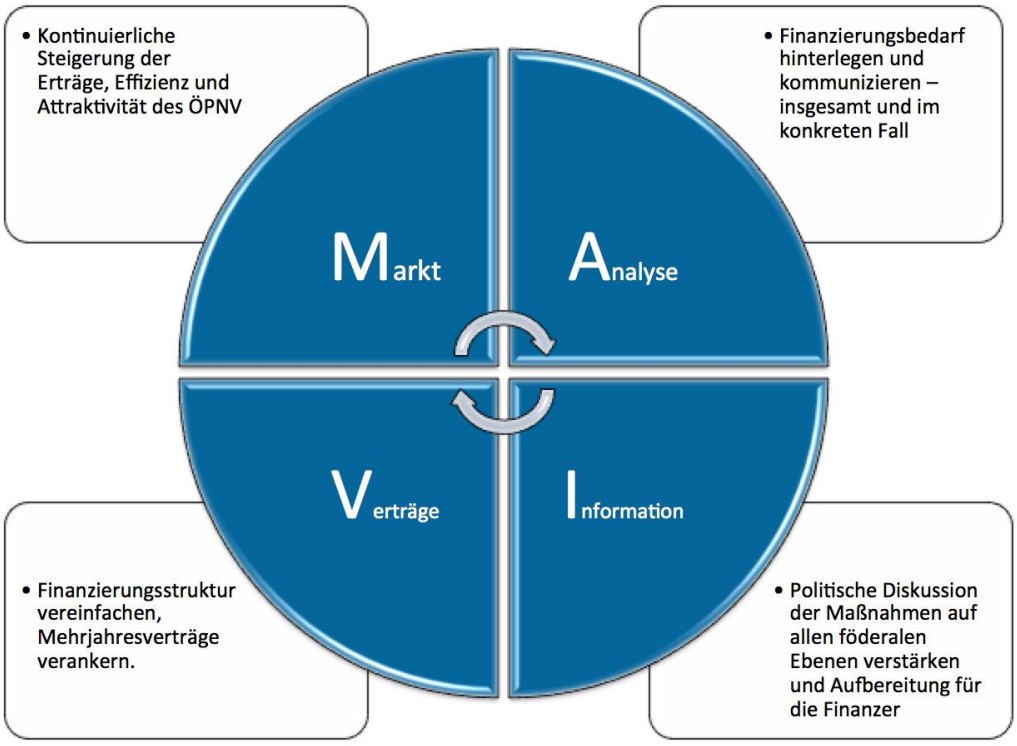


Abbildung 11: Vier Handlungsfelder zur ÖSPV-Finanzierung
Quelle: Eigene Darstellung

Die vier Handlungsfelder werden im Folgenden näher erläutert und mit Daten hinterlegt.

Handlungsfeld I / Markt:

Kontinuierliche Steigerung von Ertrag, Effizienz und Attraktivität des ÖPNV

Diverse Kennziffern belegen die erfolgreiche, bereits in den 1990er Jahren gestartete Restrukturierung in den Verkehrsunternehmen. Die VDV-Mitgliedsunternehmen sind ihrer Selbstverpflichtung zur Restrukturierung gemäß Baustein I von 2005 somit nachgekommen. Belegschaft, Management und Eigentümer waren bei diesem Weg extrem gefordert. Die Kosten wurden durch erhöhte Produktivität und nicht zuletzt mit angepassten Vergütungsstrukturen nachhaltig gesenkt. Damit wurden Mittel aus öffentlichen Kassen eingespart. Naturgemäß kann dies aber keinen Dauereffekt im Sinne stets weiter sinkender Aufwendungen entfalten, da die Potenziale inzwischen weitgehend erschöpft sind und die Kosten wieder (wie bei jedem anderen Wirtschaftsunternehmen) im Rahmen der allgemeinen Kostenentwicklung vom nachhaltig abgesenkten Niveau aus steigen, soweit nicht durch weitere optimierte Prozesse und Innovationen Produktivitätssteigerungen erzielt werden können. Solange allerdings der Hauptprozess das Erbringen von Verkehrsleistungen mit fahrerbesetzten Fahrzeugen ist, sind die Potenziale zur Produktivitätssteigerung, anders als z. B. in der Industrie oder bei anderen Dienstleistungen, deutlich eingeschränkt. Gerade im Betrieb liegen aber die größten Kostenanteile der ÖPNV-Unternehmen.

Die Situation der Unternehmen ist, wie auch aktuelle Benchmark-Studien zeigen, unterschiedlich. Der nationale Kostenbericht verdeutlicht , dass es zwar Unterschiede zwischen den Unternehmen und Verkehrsräumen gibt, also einzelne Unternehmen noch Potenziale aufweisen, die Branche ist aber mittlerweile als Ganzes weit überwiegend restrukturiert.

Durch die Restrukturierungen wurde von der Branche ein Beitrag zur Ergebnisverbesserung von 1 – 2 Mrd. Euro p. a. erbracht.

Anders als 2005 kann 2016 keine pauschale Aussage mehr zur möglichen, weiteren Kostensenkung der Branche getroffen werden.

Gleichwohl bekennt sich die Branche weiterhin zu kontinuierlichen Verbesserungsprozesses im Rahmen der technologischen und prozessualen Möglichkeiten als selbstverständliche Regelaufgabe. Für jedes Unternehmen bzw. jede Region muss spezifisch ermittelt werden, welche Beiträge hier noch erbracht werden können.

Bei der Nutzerfinanzierung wird grundsätzlich noch Potenzial gesehen, dieses lässt sich aber nur durch differenzierte Tarife bei hoher Qualität der Leistung heben. Hier muss also auch teilweise erst investiert werden. Wie bei der Restrukturierung gilt, dass vor Ort analysiert werden muss, welche Potenziale der Nutzerfinanzierung noch zu realisieren sind. Die Unternehmen sind dabei in manchen Verbundräumen nicht mehr Herr des Verfahrens, da sich die Gebietskörperschaften teilweise die Entscheidung vorbehalten haben. Die sinkenden Kraftstoffkosten sind bei derzeitigen Tariferhöhungen hinderlich, da der Individualverkehr als Angebotsalternative zum ÖPNV zurzeit gegenüber den letzten Jahren wieder günstiger geworden ist.

Das weitere Heben von Potenzialen bei der Nutzerfinanzierung kann nur gemeinsam mit den politisch Verantwortlichen erfolgen.

Der überproportionale Anstieg der Erträge in den letzten Jahren verdeutlicht aber eindrucksvoll, dass auch hier bereits große Erfolge erzielt wurden. Wie bei der Kostensenkung ist dies aber auch irgendwann endlich.

Die Steigerung der Nutzerfinanzierung hat seit 2005 bundesweit einen Beitrag von 0,75 – 1,25 Mrd. Euro im ÖPNV erbracht.

Auch im europäischen Vergleich hat Deutschland bereits eine sehr hohe Nutzerfinanzierung erreicht.

Durch Erhöhung der Produktivität, der Fahrgastzahlen und der Nutzerfinanzierung konnte der branchenweite Fehlbetrag je Fahrgast zwischen 2003 und 2012 um 18 % verringert werden. Dies entspricht einer Gesamtoptimierung von rund 2,5 Mrd. Euro p. a.

Diese Erfolge in die Zukunft einfach fortzuschreiben dürfte nicht möglich sein. Einerseits können strukturelle Defizite nur einmal behoben werden. Andererseits ist die Fahrgastentwicklung im ÖPNV auch von externen Effekten abhängig (siehe Kraftstoffkosten). Insbesondere die demografische Entwicklung wirkt leider negativ auf die Branche, da gerade die Zahl der besonders an den ÖPNV gebundenen Schüler sinkt. Wie hoch das Potenzial zur Nutzerfinanzierung in einzelnen Räumen noch ist, kann auch daher nur im Einzelfall betrachtet werden.

Nach der erfolgreichen Steigerung der letzten Jahre ist das Potenzial gegenüber 2005 branchenweit aber auf jeden Fall deutlich gesunken. Es wird von Experten Stand 2015 bundesweit auf immerhin noch 0,25 – 0,5 Mrd. Euro p. a. abgeschätzt.

Durch Angebotsverbesserungen, Digitalisierung und Einbindung multimodaler Angebote sollen neue Kunden gewonnen oder Vorhandene länger gebunden werden. Viele Unternehmen und Verbünde sind hier erfolgreich. Insbesondere in den Ballungsräumen zeichnet sich ein Wertewandel ab, der absehbar zu weniger Autobesitz bzw. Fahrleistung und zur verstärkten Nutzung multimodaler Angebote führt. Dies ist derzeit allerdings in den Statistiken noch nicht sichtbar, da der Autobesitz insbesondere bei „älteren" Frauen und dadurch auch in Summe derzeit noch steigt.

Als Regelaufgabe wird das Handlungsfeld I / Markt „Kontinuierliche Steigerung von Ertrag, Effizienz und Attraktivität des ÖPNV" vorgeschlagen.

Mögliche Potenziale aus diesem Baustein müssen individuell in jedem Verkehrsraum ermittelt und anschließend von den Verantwortlichen gehoben werden. Die kontinuierliche Verbesserung ist eine unternehmerische Regelaufgabe der VDV-Mitglieder.

Künftig müssen aber alle Ertragsbestandteile, auch die öffentlich finanzierten, dynamisiert und damit jährlich gesteigert werden. Erfolgt dies nicht, so fehlen branchenweit jedes Jahr 40 – 60 Mio. Euro, die sich über die Jahre kumulieren. Es ist also auch ein Anpassungsbedarf auf Seiten der öffentlichen Hand gegeben.

Handlungsfeld II / Analyse:

Finanzierungsbedarf hinterlegen und kommunizieren – insgesamt und im konkreten Fall

Auf Grundlage des VDV-Papiers von 2005 wurde die Studie zum „Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025" im Auftrag von 13 Bundesländern, dem Deutschen Städtetag und dem VDV erstellt. Sie bildet mittlerweile die unumstrittene Datengrundlage für die Diskussion und die Arbeit von Kommissionen. Damit ist auch die Dimension des Bedarfs und des Finanzierungsproblems für die Infrastruktur im Grundsatz und bundesweit auf dem Stand des Jahres 2007 analysiert. Also wurde auch der Baustein IV des Ursprungspapiers für die Infrastruktur umgesetzt. 2007 lag der jährliche Erneuerungsbedarf bei 550 Mio Euro. Dieser dürfte mittlerweile durch das Altern der Anlagen weiter gestiegen sein. Der hierfür notwendige Cash flow wird nur zum geringen Teil erwirtschaftet. Bereits 2007 war ein Reinvestitionsbedarf von 2,35 Mrd. Euro aufgelaufen. Dieser dürfte heute bei deutlich über 4 Mrd. Euro liegen.

Für die Ableitung konkreter Konzepte auf Landes- bzw. Regionalebene sind jetzt Vertiefungen und insbesondere Aktualisierungen notwendig. Um die künftige Diskussion zur Finanzierung sachorientiert führen zu können, ist eine differenzierte und ganzheitliche (nicht nur bzgl. der Infrastruktur) Bedarfsanalyse dringend zu empfehlen. Dieses Vorgehen hat sich auch bei der politischen Abstimmung zu den Regionalisierungsmitteln bewährt.

Der VDV empfiehlt daher, im **Handlungsfeld II / Analyse den Finanzierungsbedarf zu kommunizieren und im konkreten Fall regional- und unternehmensspezifisch für den jeweiligen Verkehrsraum aktuell zu hinterlegen**.

Dabei ist auch der Reinvestitionsbedarf für Fahrzeuge zu berücksichtigen und vor dem Hintergrund der jeweiligen Förderkulisse regionalspezifisch zu bewerten.

Die VDV-Landesgruppe NRW und der Mitteldeutsche Verkehrsverbund (MDV) haben bereits vertiefende und regionalspezifische Analysen erstellt, an denen sich andere Regionen orientieren können. Auch einige Unternehmen haben bereits Langfristplanungen erstellt, die als Grundlage dienen können, aber noch für die jeweiligen Regionen zusammenfassend zu erstellen sind.

Zur guten Aufbereitung von Daten und Fakten kann auch das Beispiel der Bundesschienenwege dienen. Für die Hinterlegung und Verhandlung zur LuFV II wurden nicht nur Daten zusammengestellt, sondern die Aufbereitung zu einzelnen Gewerken betrieben und eindrucksvoll aufbereitet. Die Diskussion über Brückenbauwerke, Stellwerke etc. ist sehr viel greifbarer als Unterlagen, die allein auf aggregierte und übergreifende Daten abstellen. Primärer Adressat der spezifischen Bedarfsanalyse sind die Eigentümer und Aufgabenträger in den Kommunen und Regionen sowie die Länder.

Handlungsfeld III / Verträge:

Finanzierungsstruktur vereinfachen, Mehrjahresverträge als Modell verankern

Beim ÖSPV sind die Kreise und Kommunen die Aufgabenträger. Anders als im SPNV erhalten sie für die bestellten Verkehre aber weit überwiegend nicht pauschale Mittel vom Land, um hieraus Bestellerentgelte zu finanzieren. Die Zahlungen des Landes beschränkten sich in der Regel auf Zuschüsse für Projekte, gesetzliche Zahlungen als Ausgleich für abgesenkte Tarife sowie Zahlungen, die aus Verbundgründungen resultieren (Tarifierungs- und Harmonisierungsverluste). Die Mittelherkunft in den einzelnen Ländern ist dabei sehr unterschiedlich geregelt. Parallelen gibt es häufig bezüglich der fehlenden Dynamisierung, der nicht langfristig angelegten vertraglichen Regelung sowie der Tendenz, diese Mittel regelmäßig grundsätzlich in Frage zu stellen oder zumindest zu kürzen. Insbesondere fehlt eine bedarfsorientierte Ermittlung der Finanzierungshöhe.

Eine langfristig verlässliche Finanzierung des ÖSPV ist somit fast überall nicht gegeben. Ausnahmen bilden hier das Land Berlin, welches über die Verträge mit der BVG den ÖPNV in der Stadt langfristig finanziert und in gewisser Weise z. B. das Land Brandenburg, welches den ÖSPV ganzheitlich finanziert. Die dafür verwendeten Mittel kommen dort weit überwiegend aus Reg.-Mitteln und Entflechtungsmitteln. Allerdings wurde auch in Brandenburg keine Bedarfsanalyse durchgeführt. In Berlin wurde dagegen auf die Planung der BVG aufgesetzt.

Genau beim Punkt der bedarfsorientierten Finanzierung setzen die Vorschläge des VDV an. Es geht darum, langfristige Finanzierungsvereinbarungen mit den Aufgabenträgern / Gesellschaftern und Ländern abzuschließen. Auf welcher rechtlichen Grundlage dies erfolgt und ob hier von Verträgen zu sprechen ist, ist im Einzelfall zu klären, für die grundlegende Empfehlung an dieser Stelle aber unerheblich.

Unabhängig von der Frage des Wettbewerbsverfahrens, also auch im Falle einer Direktvergabe an das eigene Unternehmen, sollte klar geregelt werden, welche Leistung erbracht werden und welchen finanziellen Ausgleich (Finanzierungsbedarf) es hierfür gibt. Dies kann, wie viele Direktvergaben mittlerweile belegen, auch im Rahmen einer solchen erfolgen. Der VDV wird zu solchen und weiteren Lösungsansätzen ein Kompendium erstellen, in dem Beispiele für derartige Regelungen vorgestellt werden. Neben der Ausgestaltung solcher Vereinbarungen ist auch zu klären, ob die Länder für bestimmte Aufgaben künftig auch Vertragspartner der Verkehrsunternehmen werden oder Regelungen mit den Aufgabenträgern finden.

Handlungsfeld IV / Information:

Politische Diskussion auf Länderebene verstärken und Aufbereitung für „Finanzer“

Das Ziel der politischen Kommunikation ist die Zweckbindung zukunftsfester, am Bedarf orientierter ausreichender Mittel für den gesamten ÖSPV durch den Bund in Richtung der Länder, die auch mit ergänzenden Eigenmitteln gemeinsam mit den Aufgabenträgern für eine verlässliche Gesamtfinanzierung des ÖSPV sorgen sollten. Dabei sollte ein Konsens über die Möglichkeiten zusätzlicher Finanzierungsbausteine erzeugt werden.

Um dieses Ziel zu erreichen, muss zunächst Verständnis für die Ausgangssituation hergestellt werden und der Finanzierungsbedarf dargestellt werden.

Bei dieser Thematik wurden seit 2005 Fortschritte insbesondere bei der Finanzierung der Bundesschienenwege sowie des SPNV erzielt. Mit dem Instrument der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen und der Dotierung der LuFV II an den abgeleiteten Bedarfen wurde für die Bundesschienenwege eine mehrjährige Finanzierungssicherheit erzielt, die auch den Erneuerungsbedarf berücksichtigt.

Bei der Revision des Regionalisierungsgesetzes konnten sich Bund und Länder 2015 auf einen grundsätzlichen Kompromiss verständigen. Auch wenn nicht die vollständige Forderung der Länder durchgesetzt werden konnte, so wurden Mehrbedarfe gegenüber dem Status quo und Dynamisierung im Grundsatz akzeptiert. Das Ergebnis der Bund-Länder-Einigung unter der Bedarfslage laut Ländergutachten führt allerdings inklusive des Kieler Schlüssels nicht für alle Länder zu befriedigenden Ergebnissen.

Mit dem Inkrafttreten der Beschlüsse der Föderalismusreform I im Jahr 2007 haben die Bundesländer mehr Verantwortung für den Verkehrsbereich gefordert und auch erhalten. Daher wurde die finanzielle Unterstützung des Bundes für die entflochtenen Politikbereiche bis Ende 2019 befristet. Für den Verkehrsbereich betrifft dies das GVFG-Bundesprogramm und die Entflechtungsmittel nach dem Entflechtungsgesetz (EntflechtG). Bei der Bund-Länder-Einigung vom September 2015 wurde dennoch die Fortsetzung des GVFG-Bundesprogramms über das Jahr 2019 hinaus mit gleichbleibendem Mittelvolumen beschlossen. Hierfür ist eine Änderung oder Abschaffung von Art. 125c GG notwendig. Zugleich ist der Grundsatzbeschluss des Bundestages erfolgt, das GVFG-Bundesprogramm für Sanierung GVFG-geförderter Infrastruktur zu öffnen.

Bei der Bund-Länder-Einigung zum GVFG-Bundesprogramm fehlt somit weiterhin eine Dynamisierung, um mit der Entwicklung der Baukosten Schritt halten zu können. Seit der Anfangszeit des GVFG im Jahr 1979 hat der GVFG-Euro bereits bis heute einen Werteverlust von etwa zwei Dritteln erfahren. Baupreissteigerungen sowie höhere technische Anforderungen bei ausbleibender Dynamisierung führten somit dazu, dass mit dem vom Bund zur Verfügung gestellten Mittelvolumen heute zwei Drittel weniger an Verkehrsinfrastruktur finanziert werden kann. Diese schleichende Entwertung wird sich mit der jetzt gefundenen Vereinbarung auch in Zukunft fortsetzen. In der Folge werden weniger neue Anlagen gebaut werden. Der Bedarf an Neubau sinkt allerdings auch mit den bereits gebauten Anlagen. Das Programm ist derzeit dennoch deutlich überzeichnet.

Andererseits aber steigt insbesondere der Refinanzierungsbedarf (Erhalt der Anlagen) im ÖSPV weiter, welcher (zumindest in Bezug auf die Infrastruktur) durch keinen bestehenden Finanzierungstopf gedeckt wird. Das GVFG-Bundesprogramm bietet hier, so erfreulich die Fortsetzung ist, insbesondere schon der Höhe nach, keinen vollständigen Lösungsansatz. Welche

Anteile des GVFG künftig für Erhalt eingesetzt werden und wie diese zugeteilt werden sollen, ist noch völlig offen.

Die bisher über das EntflechtG ausgereichten Mittel werden in den Ländern sehr unterschiedlich zwischen den Verkehrsträgern aufgeteilt.

Weit überwiegend werden auch diese Mittel nicht für Reinvestitionen eingesetzt, bzw. stehen dafür gar nicht zur Verfügung. Künftig sollen sie über höhere Anteile der Länder am Umsatzsteueraufkommen kompensiert werden. Bisher aber ohne, dass entsprechend Ländermittel zweckgebunden für den ÖSPV in Ansatz gekommen wären. Der hohe Rückstau an Erneuerungsinvestitionen im ÖSPV von aktuell etwa 4 Mrd. Euro (2,35 Mrd. Euro ermittelter Stand 2007 plus Zuwachs bis heute) könnte auch mit diesen Mitteln allein nicht beseitigt werden. Hier bedarf es dringend zukunftsweisender Lösungen. Hierfür sind temporäre Sondermittel, wie jetzt für die Legislaturperiode zum Thema Infrastruktur generell realisiert, für den Abbau des Investitionsstaus im ÖSPV über einige Jahre aufzulegen und einzusetzen.

Die geforderte Finanzierung der Grunderneuerung ist als Thema, auch dank der Infrastrukturinitiative des VDV, für alle Infrastrukturbereiche im politischen Raum angekommen. Leider wird im Moment aber hauptsächlich über Straßen (insbesondere Brücken), Versorgungsnetze, Bildungsinfrastruktur und Bundesschienenwege (hier durchaus mit Erfolg s. LuFV) diskutiert. Die Finanzierung der kommunalen ÖSPV-Infrastruktur wird als eigenständiges Themenfeld mit Handlungsbedarf bislang noch nicht hinreichend im politischen Raum wahrgenommen. Die Zusage, das GVFG zu verlängern, mag sogar dazu führen, dass viele Politiker denken, das Problem sei damit gelöst, was aber schon deshalb nicht der Fall sein kann, weil die Mittel zumindest überwiegend für Neubauten vorgesehen sind.

Weiterhin sind kaum gesetzgeberische Maßnahmen, die für den kommunalen und regionalen ÖSPV (Stadt- und Kreisverkehre) in Deutschland neue Finanzierungsbausteine schaffen, in der Umsetzung. Die Kommunen sollten ggf. auch in die Lage versetzt werden, eigene verkehrsbezogene Gebühren und / oder Abgaben zu erheben.

Grundsätzlich sollten Finanzierungkreisläufe wie „Verkehr finanziert Verkehr" verkehrsträgerübergreifend organisiert werden, denn der ÖPNV entlastet schließlich auch die Straßen. Es sollte daher angesichts drohender ÖSPV-Leistungskürzungen betrachtet werden, welche zusätzlichen Kapazitäten in der Straßeninfrastruktur notwendig würden, wenn die ÖSPV-Infrastruktur wegen fehlender Finanzierung zurückgebaut würde.

Seit Jahren sind sich Verkehrsexperten in Deutschland einig, dass das Schweizer Finanzierungsmodell in Form von überjährigen und haushaltsunabhängigen Fondslösungen auch für die große Herausforderung der Infrastruktursanierung in Deutschland ein sinnvolles Modell ist. Aufgrund der Planungsvorläufe großer Baumaßnahmen werden entsprechend langfristig gesicherte Finanzierungslösungen benötigt. Leider stößt dies in Deutschland bei vielen Haushalts- und Finanzpolitkern immer noch auf wenig Gegenliebe. Auf Dauer gibt es aber keinen anderen sinnvollen Weg, als die Mittel unabhängig vom jährlichen Haushalt, der Höhe nach am Bedarf orientiert und über mehrere Jahre gesichert zur Verfügung zu stellen, sonst ist die Gefahr zu groß, dass nicht nach tatsächlichem Bedarf, sondern nach Kassenlage finanziert wird.

Der im VDV-Positionspapier von 2005 vorgeschlagene und geforderte Konsens zeichnet sich zumindest für den ÖSPV mit den bisherigen Regelungen noch nicht ab. Für den SPNV wurden dagegen mittlerweile weitestgehend Regelungen gefunden.

Es geht jetzt darum, konkrete Lösungsansätze auf regionaler Ebene und auf Landesebene auch für den ÖSPV zu erarbeiten und zur politischen Beschlussfassung zu bringen. Die laufende

Finanzierungsdebatte und die bisher diskutierten Instrumente / Quellen auf der Bund- / Länderebene sind hierfür als Grundlage bedeutend, können die Probleme aber nicht allein lösen.

Die VDV-Mitglieder und -Landesgruppen sollten die Daten jetzt aufbereiten, damit eine am Bedarf orientierte Diskussion mit den Aufgabenträgern und Ländern (Finanz- und Verkehrsressorts) erfolgen kann.

Im **Handlungsfeld IV / Information wird daher ergänzend empfohlen: Politische Diskussion und Maßnahmendiskussionen auf jeder föderalen Ebene verstärken und Aufbereitung für „Finanzer".**

Anschließend sind in den jeweiligen Ländern und Gebietskörperschaften geeignete Regelungen für die Finanzierung (Mittelherkunft) und Verteilung (Mittelallokation) zu entwerfen.

Bildverzeichnis

Abbildung 1	Entwicklung des Kostendeckungsgrades der VDV-Mitgliedsunternehmen 2000 – 2010	7
Abbildung 2	Bilanzverkürzung durch Objektförderung	9
Abbildung 3	Mittelbedarf und Mittelherkunft im ÖSPV 2012	11
Abbildung 4	Nachholbedarf Refinanzierung ÖSPV 2007	12
Abbildung 5	Verwendung der Entflechtungsmittel in den Ländern	15
Abbildung 6	Transparente Beziehung von Leistung, Aufwand und Finanzierung	16
Abbildung 7	Finanzierungsstruktur BVG	17
Abbildung 8	Leistung, Aufwand und Ertrag im SPNV (Daten 2012)	18
Abbildung 9	Regionale Bevölkerungsentwicklung 2012 - 2035	20
Abbildung 10	Vorschlag zur zukünftigen Finanzierung des ÖSPV	24
Abbildung 11	Vier Handlungsfelder zur ÖSPV-Finanzierung	28