

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache

19(15)442-A

Stellungnahme zur 97. Sitzung -
Öffentl. Anhörung am 13.01.2021

MOFAIR

„Künftige Modelle für Finanzierung und Organisation des ÖPNV“

Anhörung des Bundestagsausschusses
für Verkehr und digitale Infrastruktur

13. Januar 2021

Inhalt

1. Verkehrsangebot	3
2. Infrastrukturfinanzierung	3
3. Regionalisierungsmittel als Finanzierungsquelle des SPNV	4
3.1. Auskömmlichkeit	4
3.2. Umgang des ÖPNV-Systems mit externen Schocks	4
3.3. Perspektivische Finanzbedarfe	5
3.4. Kontrolle der Mittelverwendung, Eigenbeteiligung der Länder	6
4. Zeitgemäße Mobilität	6
5. Mobilität im ländlichen Raum	7
6. Elektrifizierung und alternative Antriebe	7
7. Künftige Finanzierungssäulen	8



Vorbemerkung:

mofair ist das Bündnis für fairen Wettbewerb im Schienenpersonenverkehr. Unsere Anmerkungen konzentrieren sich daher auf den SPNV als Teilmenge des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV).

1. Verkehrsangebot

Grundsätzlich hat sich die Verteilung der Verantwortlichkeiten auf die verschiedenen staatlichen Ebenen bewährt, insbesondere die Ansiedelung der Zuständigkeit für den SPNV bei den Ländern bzw. bei den von ihnen eingesetzten Aufgabenträgern. Über die Zahl der Aufgabenträger kann diskutiert werden, 27 von ihnen bei nur 16 Bundesländern sind zumindest nicht zwingend.

Die anstehende Implementierung des Deutschlandtakts als System „aus einem Guss“, das idealerweise mittel- bis langfristig von transnationalen Bahnverbindungen über den innerdeutschen Fernverkehr und Regionalverkehre hin zu lokalen Verbindungen funktionieren soll, steht dem nicht entgegen. Wichtig wird immer mehr, dass die vorhandenen Abstimmungsformate zwischen den Ebenen (SPFV-SPNV, SPNV-Bus) sowie der verschiedenen Institutionen auf derselben Ebene (SPNV-SPNV unter verschiedener Aufgabenträgerschaft) weiter verbessert werden.

Die Finanzierungsverantwortlichkeiten bezogen auf den Betrieb sind den einzelnen staatlichen Ebenen im Wesentlichen korrekt zugeteilt. Jedoch besteht auf der Ebene des bundesweiten Fernverkehrs ein Regelungsdefizit, das spätestens im Rahmen des Deutschlandtakts behoben werden muss. Dieses ist nicht notwendigerweise ein Finanzierungsdefizit. Zu vermuten ist, dass bei wettbewerbsfreundlicheren Lösungen keine Zuschüsse zum Betrieb des Fernverkehrsnetzes notwendig werden.

2. Infrastrukturfinanzierung

Größeren Reformbedarf gibt es bei der Finanzierung von Infrastrukturprojekten. Das gilt gerade für kleinere Projekte, die jedoch eine immense verkehrliche Bedeutung mit großen positiven Wirkungen für die Region haben können, selbst wenn es sich um überregionale Strecken handelt. So beschreiben die Regelungen für überlastete Schienenwege (ÜLS) im Eisenbahnregulierungsgesetz zwar die Aufstellung eines Plan zur Erhöhung der Schienenwegskapazität (PEK) (§ 59 ERegG). Wenn es aber um die Umsetzung konkreter Baumaßnahmen geht (häufig zusätzliche Weichen, Überleitstellen, Signalisierung, Gleisverlängerungen etc.), kann der Fall auftreten, dass mehrere Töpfe, häufig unterfinanziert, mit verschiedenen Fördervoraussetzungen, Fristen und Verfahren anzupapfen wären. Das führt oft dazu, dass lange nichts passiert. Daher ist es so wichtig, auch und gerade die Mittel für kleinere und mittlere Baumaßnahmen zu erhöhen, die nicht von der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV III) oder der Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung (BUV) erfasst sind. Besonders in Ballungsräumen und im Zulauf auf sie wird der Infrastrukturausbau in den nächsten Jahren entscheidend sein.

In vielen Regionen spielen auch die Schieneninfrastrukturen nichtbundeseigener Eisenbahninfrastrukturunternehmen (EIU) eine bedeutende Rolle, die noch weiter steigen wird. Der Bund muss auch für diese Infrastrukturen Verantwortung übernehmen. Dass Gleise der Albtalverkehrsgesellschaft, der Niederbarnimer Eisenbahn oder der Westfälischen Landeseisenbahn (künftige S-Bahn Münster) sich nicht in der Hand der DB Netz befinden, ist meist eher historischer Zufall und wird ihrer heutigen, wachsenden Bedeutung nicht mehr gerecht. Einige dieser Strecken können zudem als Umleiterstrecken bei Baustellen und/oder für den Güterverkehr genutzt werden, was wiederum die Kapazitäten an anderer Stelle entlastet.



3. Regionalisierungsmittel als Finanzierungsquelle des SPNV

3.1. Auskömmlichkeit

Die Finanzierung des Regionalverkehrs durch die Länder durch die Regionalisierungsmittel ist sinnvoll, da vor Ort in den Regionen die tatsächlichen Bedarfe eingeschätzt werden können. Auch dieses gilt bei der Implementierung des Deutschlandtakts weiterhin.

Die Höhe der Regionalisierungsmittel ist mehrfach Gegenstand politischen Streits gewesen. Die Kürzungen des Koch-/Steinbrück-Papiers in den Jahren 2006 ff. haben deutliche Spuren hinterlassen, auch wenn die Zahl der Fahrgäste trotz der Angebotseinschränkungen nicht sank. Die Anpassung der Regionalisierungsmittel im Jahr 2016 auf seinerzeit 8,2 Mrd. Euro p. a. und ihre Dynamisierung sowie die Trassenpreisbremse aus § 37 (2) ERegG haben das SPNV-Angebot stabilisieren können und an vielen Stellen eine Ausdehnung ermöglicht. Die neuerliche Steigerung im Februar 2020 mit einem Volumen von insgesamt gut fünf Mrd. Euro bis zum Jahr 2030 war ein weiterer wichtiger Schritt, der zum Glück nach erster Orientierungslosigkeit durch eine Anpassung der Trassenpreisbremse abgesichert worden ist – andernfalls wäre eine gute Hälfte der zusätzlichen Mittel über die EIU der Deutschen Bahn AG gleich wieder an den Bund zurückgeflossen.

3.2. Umgang des ÖPNV-Systems mit externen Schocks

Externe Schocks wie die COVID-19-Pandemie können schlecht im Vorhinein geplant und abgesichert werden. Grundsätzlich hat der Corona-Rettungsschirm des Jahres 2020 gezeigt, dass das System – pragmatisches Handeln aller vorausgesetzt – für den öffentlichen Nahverkehr angemessen reagieren konnte. Überall konnte ein angemessenes Angebot aufrechterhalten werden. Der Weg zur Arbeit gerade der Beschäftigten systemrelevanter Berufe stand niemals in Gefahr.

Zum Gesamtbild gehört allerdings auch, dass im Jahr 2021 erneut zusätzliche Mittel zur Aufrechterhaltung des gemeinwirtschaftlichen Verkehrs notwendig sein werden. Die Verkehrsministerkonferenz hat bereits deutlich gemacht, dass die Bundesländer zu weiteren Stützungsmaßnahmen bereit sind. Hier muss sich auch der Bund bekennen.

Die Fahrgeldmindereinnahmen, die Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger im Bruttovertrag 2021 treffen werden, werden nach derzeitigem Kenntnisstand in etwa auf dem Niveau des Vorjahres (ca. 3,5 Mrd. Euro) liegen. Zum einen beginnt das Jahr 2021 gleich in der Krise (während 2020 zunächst zwei sehr gute Einnahmenmonate hatte, ehe sich die Pandemie entfaltete), und zum anderen werden sich die erwarteten positiven Effekte durch die zunehmende Immunisierung durchs Impfen voraussichtlich erst im Spätsommer in den Fahrzeugen von SPNV und üÖPNV bemerkbar machen.

Die Fahrgäste werden jedoch auch längerfristig eine gewisse Skepsis behalten. Dieser kann und muss durch weitere digitale Angebote (Auslastungsanzeigen, alternative Verbindungen etc.) entgegengewirkt werden. Damit dies funktionieren kann, müssen alle Verkehrsunternehmen ihre vorhandenen Daten in übergreifende Systeme (eigene sowie Dritt-VU-Apps sowie Apps der Aufgabenträger und Verbände) einspeisen, ohne dafür zusätzlich Kosten zu verlangen. Hier darf kein Exklusivwissen aufgebaut werden. Darüber hinaus muss das Verkehrsangebot weiterhin so gesteuert werden, dass Überfüllungen vermieden werden. Das bedeutet erhebliche Mehraufwendungen, vor allem in der HVZ. Die dafür notwendigen Kapazitäten (Infrastruktur, Fahrzeuge, Personal!) müssen zügig aufgebaut werden.



Nicht hilfreich war die Entscheidung von Bundesregierung und Bundestag, den DB-Konzern vor die Klammer zu ziehen und durch eine Eigenkapitalerhöhung gesondert zu bedenken. Dadurch würde der Wettbewerb massiv verzerrt: Die DB Regio kann durch die Eigenkapitalerhöhung und durch den ÖV-Rettungsschirm doppelt kompensiert werden. Dies wirksam auszuschließen, ist nicht möglich.

Und die Wettbewerbsbahnen in den eigenwirtschaftlichen Verkehrsarten SPFV und SGV haben bisher keinerlei Unterstützung erhalten. Einige Unternehmen stehen an der Schwelle zum finanziellen Kollaps. Auch nichtbundeseigene Infrastrukturbetreiber haben keine Ausgleichs erhalten. Es ist höchste Zeit, diese Fehlentscheidung des vergangenen Frühsommers zu korrigieren und an die Stelle der Eigenkapitalerhöhung für die Deutsche Bahn AG unternehmensgreifende Hilfen nach einheitlichen, transparenten Kriterien zu setzen. Die Notifizierung durch die EU-Kommission kann dann sehr schnell erfolgen, wie die Erfahrung des ÖV-Rettungsschirms gezeigt hat: Nach nur vier Wochen gab es das Plazet aus Brüssel.

3.3. Perspektivische Finanzbedarfe

Die Steigerungen der Regionalisierungsmittel der vergangenen Jahren waren sehr positiv, werden aber mittelfristig nicht ausreichen:

- Die Fahrgastzahlen sollen nach übereinstimmenden politischen Willensäußerungen bis 2030 verdoppelt werden. Das bedeutet u. a. Mehrbestellungen von Leistungen, die entsprechend vergütet werden müssen.
- In den vergangenen Jahren sind die Personalkosten im Mobilitätssektor weit überdurchschnittlich gestiegen. Attraktive Gehälter sind auch richtig, um guten Nachwuchs gewinnen zu können. Die Tarifsteigerungen verteuern aber die Produktion des Angebots und müssen im Rahmen der Leistungsentgelte aus Verkehrsverträgen über Regionalisierungsmittel finanziert werden.
- In den vergangenen Jahren wurden zunehmend Bestimmungen in die Tarifverträge aufgenommen, die den Personalbedarf deutlich stärker als zuvor absehbar haben steigen lassen (Verkürzung Arbeitszeit, gesicherte Freizeit, in der kein Bereitschaftsdienst verordnet werden darf, Wahlmodelle zwischen für mehr Freizeit u.v.a.m.). Diese für die Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht absehbaren Mehrkosten müssen in laufenden Verkehrsverträgen in angemessener Weise ausgeglichen werden. In zukünftigen Ausschreibungen müssen sie berücksichtigt werden.
- Gerade aufgrund der Erfahrungen aus der COVID-19-Pandemie wird es auch Mehrbestellungen von Leistungen geben müssen, allein nur um Überfüllungen von Fahrzeugen besser als bisher zu vermeiden. Fahrgäste werden Überfüllungen auch nach dem Ende der COVID-19-Pandemie weniger tolerieren, als es bis 2019 der Fall war. Auch für diese Mehrbestellungen müssen Kapazitäten (Infrastruktur, Fahrzeuge, Personal etc. pp.) geschaffen bzw. akquiriert werden.

Die vorhandenen Regionalisierungsmittel lassen in den Bundesländern sehr unterschiedlich viel Spielraum für die Entwicklung des Angebots. Gerade in den ostdeutschen Flächenländern steht bis Ende der Zwanzigerjahre eher eine gewisse Angebotsreduktion zu erwarten. Daran haben die kürzlichen Steigerungen der Mittel im Grunde nichts geändert; sie haben nur Zeit gekauft. Zu beachten ist ferner, dass das Angebot in laufenden Verträgen nicht von einem auf das andere Jahr einfach gekürzt werden kann (und auch nicht sollte).

3.4. Kontrolle der Mittelverwendung, Eigenbeteiligung der Länder

Gelegentlich wird vermutet, dass die Länder Regionalisierungsmittel „zweckentfremden“. Dabei ist zu bedenken: Das RegG besagt nicht, dass die Mittel „nur“ für Bestellungen im SPNV ausgegeben werden dürfen, sondern dass durch sie „insbesondere“ (§6 Abs. (1)) die Finanzierung des SPNV geleistet werden soll. Wenn sich aber vor Ort zeigt, dass etwa eine regelmäßige Buslinie regionale Verkehrsbedürfnisse besser bedienen kann, muss das auch möglich sein.

Allerdings sollte das Berichtswesen der Länder nach § 6 Abs. (2) RegG beschleunigt werden. Maximal ein Jahr nach Ablauf eines Kalenderjahres sollte der Bericht über die Mittelverwendung stehen, ggf. mit als solchen gekennzeichneten vorläufigen Werten.

Von einer verpflichtenden Komplementärfinanzierung durch die Länder raten wir ab. Sie könnte dazu führen, dass das Angebot in den eher finanzschwachen Bundesländern ausgedünnt wird. Die grundgesetzlich angemahnte „Gleichwertigkeit“ der Lebensverhältnisse würde dadurch eher erschwert als gefördert. Schon heute ist es zwar positiv zu sehen, dass einzelne Bundesländer und in Einzelfällen auch einzelne kommunale Gebietskörperschaften Eigenmittel zur Finanzierung von SPNV-Leistungen beisteuern – aber das können eben längst nicht alle.

4. Zeitgemäße Mobilität

Eine moderne und zukunftsfähige Mobilität kann und sollte grundsätzlich alle Mobilitätsformen umfassen. Die Nutzung von Sharingangeboten, On-Demand-Verkehren und anderen flexiblen Formen bietet die große Chance, dass die Fahrgäste der öffentliche Verkehrs „personalisieren“ können. So würden die Grenzen zum Individualverkehr überwunden, ohne dessen schädliche Klimawirkungen.

Damit dies möglich ist, sollten alle Mobilitätsanbieter einander ihre relevanten Daten zu gleichen und nichtdiskriminierenden sowie kommerziell tragfähigen Bedingungen zur Verfügung stellen. Das gilt für Fahrplandaten (Soll-, Prognose- und Echtzeitdaten), für Tarif- und Vertriebsdaten sowie für Auslastungsdaten. Grundsätzlich sollten alle Mobilitätsanbieter über Schnittstellen Angebote im eigenen „Look & Feel“ machen dürfen und dabei auf dieselben Daten zugreifen können, so dass den Reisenden immer konsistente Auskünfte gegeben werden.

Nur so kann der der Fahrausweis von Tür zu Tür Wirklichkeit werden. Zwar sollte die Branche ermuntert werden, eigene Lösungen zu entwickeln. Für den Eisenbahnbereich und die Verkehrsverbünde gibt es etwa die Brancheninitiative gegenseitiger Verkauf (BIGV), die schon gute Zwischenergebnisse erzielt hat.

Dennoch zeigt sich, dass etwa der frühere de-facto-Monopolist Deutsche Bahn AG noch immer erhebliche Vorbehalte betreffend die Freigabe von Daten und Vertriebsrechten hat. Das haben mehrere Verfahren vor dem Bundeskartellamt dokumentiert und tun es derzeit erneut. Auch deshalb ist es sehr wichtig, dass die Leitplanken des Austauschs von Daten und Rechten in den einschlägigen Gesetzen – im PBefG, im AEG und im ERegG – verankert werden.

Die deutsche Gesetzgebung ist hier bisher zu zögerlich gewesen. Die EU ist etwa mit der Verpflichtung an die Mitgliedsstaaten, bis Ende 2019 so genannte „National Access Points“ einzurichten, vorangeschritten. Allerdings umfassen diese bisher nur Fahrplansolldaten. Zu erwarten ist, dass die europäische Ebene aber nicht dabei stehen bleiben wird. Der bundesdeutsche Gesetzgeber sollte sich nicht treiben lassen und hier selbst tätig werden. Selbstverständlich müssen die neuen Regeln für alle gelten, unabhängig davon, ob sie sich in öffentlicher oder privater Eigentümerschaft befinden.



5. Mobilität im ländlichen Raum

Die SPNV-Infrastruktur im ländlichen Raum ist durch die LuFV III nicht bessergestellt worden als in der LuFV II. Die Mittel wurden nur geringfügig angehoben, nämlich von bisher 1,1 Mrd. Euro für fünf Jahre auf künftig 2,8 Mrd. Euro für zehn Jahre. Angesichts der Baukostensteigerungen dürfte das kaum ein Inflationsausgleich sein. Das bedeutet, dass die 28 Regionalnetze bei der Sanierung weiter stiefmütterlich behandelt werden. Einzelne von ihnen wären bei der Fortschreibung der Mittel erst in vier Jahrzehnten an der Reihe. Bis dahin müssten die Fahrgäste weiter mit defekten Bahnübergängen, Langsamfahrstellen usw. leben – oder eben aufs Auto umsteigen. Von dem daraus resultierenden Ärger werden die Wettbewerbsbahnen übrigens stärker betroffen als die DB Regio: Aufgrund der schrittweisen Ausschreibungspraxis ist der Marktanteil der Wettbewerbsbahnen in den Regionalnetzen deutlich höher als bezogen auf das Gesamtnetz.

Ohne Zweifel ist die Sicherstellung öffentlicher Mobilität im ländlichen Raum ein entscheidender Faktor zur Gewährleistung von gleichwertigen Lebensverhältnissen gem. Art 72 Abs (2) GG. Dabei sollte, wo vorhanden, der regionale SPNV das Rückgrat bilden. Sinnvoll ergänzt werden kann er durch ein hochfrequentes Busnetz auf den stärker nachgefragten Achsen (siehe das Beispiel der „PlusBusse“ in Brandenburg und anderen Bundesländern), die auf die SPNV-Fahrpläne abgestimmt sind. Hier kann die Abstimmung zwischen den Bestellern bzw. Aufgabenträgern gelegentlich noch verbessert werden.

Für sehr nachfrageschwache Regionen, in denen kein Taktverkehr wirtschaftlich angeboten werden kann, bietet sich die Ausweitung von on-demand-Angeboten an. Die Digitalisierung bietet hier viel bessere Möglichkeiten als bisher, die wenigen Verkehre zu bündeln. Auf längere Sicht sind auch autonom fahrende „Gefäße“ denkbar. Nicht zuletzt können Park-and-Ride-Plätze ein probates Mittel sein.

Die Berechnungsverfahren für Verkehrsprojekte (Nutzen-Kosten-Untersuchungen, Standardisierte Bewertung) müssen dringend stärker auf die Erreichung klimapolitischer Ziele ausgerichtet werden. Geschieht dies nicht, besteht bei vielen Einzelprojekten die Gefahr, dass sie nicht finanzierungsfähig wären, obwohl ihre positive Netzwirkung – etwa aus Sicht des Deutschlandtakts als umfassendem Konzept – unstrittig ist.

Für eine „richtige“ Verteilung von Finanzmitteln zwischen Ballungsräumen und ländlichen Regionen dürfte es kaum übergreifende Richtwerte geben. Dass eher dünn besiedelte Regionen ein Interesse haben, ein Grundangebot trotz schlechter Wirtschaftlichkeit aufrechtzuerhalten oder auszubauen, um weitere Landflucht zu vermeiden, ist nachvollziehbar. Allerdings muss immer darauf geachtet werden, wo ggf. zusätzliche Euros den meisten Nutzen stiften: In suburbaner Mobilität oder in rein ländlichen Strecken?

6. Elektrifizierung und alternative Antriebe

Wichtig ist eine schnelle Entscheidung zur genauen Elektrifizierungsstrategie des Bundes im Eisenbahnverkehr. Es reicht nicht mehr, abstrakte Prozentwerte als Ziele auszugeben. Es muss entschieden werden, welche Strecken genau wann elektrifiziert werden. Umgekehrt ist eine Entscheidung, welche Strecken dauerhaft nicht elektrifiziert werden, ebenso wichtig. Auch sie schafft Klarheit.



Erst an einer solchen Planung können die Aufgabenträger im SPNV ihre Ausschreibungen ausrichten. Jahrelanges Nichtentscheiden des Bundes führt nur zu immer neuen Interimsverträgen zwischen den Aufgabenträgern und im Zweifel der DB Regio, weil diese allein verfügbare Fahrzeuge in ausreichender Zahl hat.

Die z. T. bereits vorhandenen Förderprogramme für die Umrüstung von Fahrzeugen müssen besser dotiert werden, unbürokratischer abgewickelt und vom BMVI mit höherer Priorität bearbeitet werden. Der Teufelskreis zu geringen Mitteln – verzögerte Schaffung der Förderrichtlinie – bürokratisches Antragsverfahren – drohende Kürzung der Haushaltsmittel wegen Nichtabruf zum Ende des Budgetjahres muss durchbrochen werden.

7. Künftige Finanzierungssäulen

Grundsätzlich darf ein gutes System auch etwas kosten. Eine angemessene Nutzerfinanzierung sollte immer beibehalten werden. Mobilität im Sinne sozialer Teilhabe sollte im Bedarfsfall über Sozialtarife u. ä. sichergestellt werden, wie es auch heute schon der Fall ist.

Eine zu starke Finanzierung des öffentlichen Verkehrs allein aus allgemeinen Steuermitteln macht das System zu abhängig von jährlichen Budgetentscheidungen. Zu groß ist dann die Gefahr, dass zwar (niedrige) Preise wie das 365 Euro-Ticket stabil gehalten werden, aber das dahinterstehende Angebot ausgedünnt wird, um Kosten zu sparen. Das wäre im Sinne einer nachhaltigen Mobilitätsentwicklung fatal.

Dennoch ist es sehr sinnvoll, auch weitere Instrumente zu untersuchen, die die Finanzierungsbasis des ÖV stärken und zweckgebunden eingesetzt werden können, ohne einem jährlichen Budgetvorbehalt zu unterliegen. Solche Instrumente könnten etwa ein Planungswertausgleich, eine Nahverkehrsabgabe („versement transport“ in Frankreich) oder eine *Nutznießerfinanzierung* sein. Auch eine City-Maut in größeren Städten wäre denkbar. Aber für alle diese Instrumente müssten die rechtlichen Voraussetzungen erst geschaffen werden.

Eine Eindämmung der Schwarzfahrerquote ist im Sinne der Gerechtigkeit zugunsten der ehrlichen Zahler und der Einnahmensicherung der Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger dringend geboten. Das Herstellen von geschlossenen Systemen stößt in Deutschland aber sehr schnell an Grenzen und ist daher keine sinnvolle Strategie. Allein im Bahnverkehr gibt es gut 5.700 Stationen, von denen ein Großteil überhaupt nicht abriegelbar wäre. Gleiches gilt für die meisten schienengebundenen Systeme des kommunalen ÖPNV. Bei Beispielen aus dem Ausland, wo es geschlossene Systeme gibt, handelt es sich meist um proprietäre Systeme, die ein Umsteigen zu anderen Verkehrsmitteln mit demselben Fahrausweis gerade nicht ermöglichen – ein Umstand, den wir durch die Verkehrsverbände seit den Sechzigerjahren schrittweise überwunden haben und nicht aufgeben sollten.

