

Prof. Kay Mitusch

Prof. Kay Mitusch

Karlsruher Institut für Technologie (KIT)  
Institut für Volkswirtschaftslehre  
Lehrstuhl für Netzwerkökonomie

*Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Verkehr und  
digitale Infrastruktur  
Ausschussdrucksache*

**19(15)442-E**

Stellungnahme zur 97. Sitzung -  
Öffentl. Anhörung am 13.01.2021



11. Januar 2021

Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Verkehr und digitale Infrastruktur

Persönliche Stellungnahme anlässlich einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 13. Januar 2021:

### **„Künftige Modelle für Finanzierung und Organisation des ÖPNV“**

Im Folgenden wird auf einige Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Beirats aus den vergangenen Jahren verwiesen.<sup>1</sup> Dennoch handelt es sich um eine persönliche Stellungnahme.

## **1. Finanzierungs- und Organisationsmodelle des ÖPNV**

### **Fondsmodelle**

Die Diskussion vor knapp 10 Jahren angesichts von Unterfinanzierung und Nachholbedarf bei der kommunalen Verkehrsinfrastruktur inkl. ÖPNV führte zu Empfehlungen der Daehre-Kommission 2012 und des Wissenschaftlichen Beirats beim BMVS (heute BMVI) 2013:<sup>2</sup> Gründung von föderal übergreifenden **Verkehrsinfrastrukturfonds oder Verkehrsfinanzierungsgesellschaften** mit **hybrider Finanzierung** aus Steuern, Nutzerfinanzierung und Nutznießerfinanzierung.

Vorteile von Fondsmodellen:

- Nachhaltige und stabile Finanzierung des Verkehrs, die langfristige Erhaltungsstrategien erlaubt
- Durch abgestimmte Vorgehensweise Überwindung der Konkurrenz zwischen Kommunen um die niedrigsten Steuern oder Abgaben einer Nutzer- / Nutznießerfinanzierung. Auch bessere Voraussetzungen für abgestimmte Politiken, die den Kfz-Verkehr einschränken sollen.

Nachteile von Fondsmodellen:

- Politisches Hick-Hack um die Verwendung der Fondsmittel kann die Funktion der Fonds als effiziente Managementgesellschaften untergraben.
- Problem der Kontrolle der Fonds: Wie stellt man den effizienten (d.h. verschwundungsfreien) Einsatz der Mittel sicher?

<sup>1</sup> Abrufbar unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/G/wissenschaftlicher-beirat-gutachten.html>

<sup>2</sup> Bericht der Daehre-Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, 2012. Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim BMVBS „Verkehrsfinanzierungsreform – Integration des kommunalen Verkehrs“, 2013. Einen Überblick über die Themen gibt auch die aktuelle Wissenslandkarte „Kommunale Verkehrsinfrastruktur: Finanzierungsbedarf und -quellen und institutionelle Reformoptionen“ des Forschungsinformationssystem des BMVI:

<https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/Entry.516030.Display/?selectedAction=>

## Verbesserte Rahmenbedingungen seit 2019

In den letzten Jahren wurde die notorische Geldknappheit durch deutliche Erhöhungen der langfristigen Zuwendungen des Bundes (GVFG, RegG u.a.) aufgelöst. Außerdem wurde mit dem „Bündnis für moderne Mobilität“ ein regelmäßiger Gesprächskreis Bund-Länder-Kommunen gebildet.

Meine aktuelle Empfehlung: So sollte man erstmal ohne große institutionelle Änderungen weitermachen und den Nachholbedarf so weit wie möglich abbauen – solange die Gelder in dieser Höhe zur Verfügung gestellt werden.

## Rasches Agieren in der Zukunft vorbereiten

Wenn die Gelder in Zukunft wieder knapper werden und die föderale Abstimmung im Bündnis für moderne Mobilität nicht ausreichen sollte, so dass eine grundlegende institutionelle Neuordnung angestrebt wird, dann sollte man die Idee des Fondsmodells rasch aus der Mottenkiste holen können.

Auch unabhängig von einer zukünftigen Fondslösung können folgende **zusätzliche, zweckgebundene Finanzierungsquellen** für die kommunale Verkehrsinfrastruktur inkl. ÖPNV erwogen werden:

- Eine maßvolle **ÖPNV-Erschließungs- oder Nahverkehrsabgabe** für Bewohner und Gewerbe, ähnlich dem „Versement Transport“ in Frankreich, als Element einer Nutznießerfinanzierung.
- Eine elektronische, **streckenbezogene Maut** für alle Kfz und alle Straßenkategorien, mit entsprechender Verteilung der Einnahmen auf die Baulastträger. Eine solche Maut wird langfristig, insbesondere im Kontext autonomes und vernetztes Fahren nicht zu vermeiden sein
- Eine bundesweite kommunale Steuer, ggf. mit kommunal differenzierbaren Hebesätzen, die sich an der **Größe der Autos** orientiert: Länge x Breite x halbe Höhe als Besteuerungsgrundlage. Die Erhebung könnte zunächst als Ergänzung zur Kfz-Steuer jährlich erfolgen, sollte später jedoch im Rahmen einer umfassenden elektronischen Mauterhebung variabel vorgenommen werden. Dies würde auch eine Feinverteilung ihres Aufkommens erlauben, zum Beispiel in Abhängigkeit von der **Aufenthaltsdauer** eines Pkw in den jeweiligen Gemeinden.

## 2. Die Gesetze

### GVFG

Der starke Aufwuchs und die langfristige Verstetigung der GVFG-Mittel in den Jahren 2019 und 2020 (auch abgesehen von den Corona-Aufschlägen) waren wichtig, um den Nachholbedarf und die zukünftigen Anforderungen der Kommunen zu bewältigen. Die alleinige Widmung dieser Gelder für bestimmte Infrastrukturinvestitionen kann jedoch bei diesen großen Dimensionen zu Verzerrungen in der Mittelverwendung führen. Die weitgehende **Beschränkung auf den spurgebundenen Verkehr (Bahnen aller Art) sollte daher aufgegeben werden**, so dass **auch Infrastrukturinvestitionen für öffentliche Verkehre auf der Straße förderfähig werden**, zum Beispiel Haltepunkte für Busse, Fernbusse, Taxis, Sharing-Angebote, Verkehrslenkungssysteme etc. Auch die Beschränkung auf Infrastrukturen sollte wenigstens aufgeweicht werden. Wenn zum Beispiel die Wahl besteht, moderne Sensorik entweder in den Fahrzeugen oder in der entsprechenden Infrastruktur unterzubringen, dann führt die gegenwärtige Art der Förderung dazu, dass man sie in der Infrastruktur unterbringt. Aus ökonomischer Sicht wäre es aber grundsätzlich vorzuziehen (bei etwa gleichen Gesamtkosten für gleiche Qualität), solche Investitionen in die Fahrzeuge vorzunehmen, da dort ein höherer

Angebotswettbewerb möglich ist. Die Verwendung von GVFG-Mitteln sollte daher **auch für Investitionen in Fahrzeuge geöffnet** werden, insbesondere für den Einbau zusätzlicher Komponenten (auch bei Neufahrzeugen) zum Beispiel für Fahrerassistenz, Sensorik, Fahrgastinformation, Infektionssicherheit. Ein weiterer Schritt könnte darin bestehen, **auch Bereitschafts-, Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflichten** von ÖV-Anbietern (z.B. Taxis) aus GVFG-Mitteln direkt finanziell kompensierbar zu machen. Ob als letzter Schritt das GVFG auch für die Finanzierung der variablen laufenden Kosten (Personal, Energie) geöffnet werden sollte, möchte ich hier offenlassen.

Zur Frage der **Einbeziehung strukturpolitischer Aspekte in die Standardisierte Bewertung** von Projekten: Die monetäre Erfassung und Bewertung strukturpolitischer Aspekte **ist schwierig**. Ihre regelmäßige Einbeziehung in die Bewertungsstudien würde die Kosten für solche Studien erhöhen, ohne dass die Studien dabei verlässlicher werden. Eine pauschalisierte Form der Einbeziehung nach einfachen Kriterien wäre vielleicht besser. Dazu könnten auch separate strukturpolitische Fördertöpfe eingerichtet werden, die nach standardisierten Kriterien vorgehen; deren Mittel bilden dann einen Abzug von den Kosten, die in die Standardisierte Bewertung der Verkehrsprojekte eingehen, so dass die Projekte leichter die Nutzen-Kosten-Hürde von 1 überschreiten können.

## RegG

Die Finanzierung der Eisenbahnen durch **RegG, BSchwAG und LuFV** sollte weiterhin separat von der Finanzierung des übrigen ÖPNV bleiben. Die Eisenbahn ist zu sehr eine eigene Welt. Maßvolle Querverwendungen der Mittel aus RegG und GVFG für den jeweils anderen Bereich können erlaubt sein, wie aktuell der Fall ist.

Nach dem **Referentenentwurf** für ein Gesetz zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts vom 3.11.2020 (Art. 2, Änderung des RegG § 2) sollen die Regionalisierungsmittel auch zur Finanzierung von Taxen eingesetzt werden können, sofern diese zur Beseitigung einer räumlichen oder zeitlichen Unterversorgung beitragen. Während dies zwar grundsätzlich sachgerecht ist, sollten **für Taxen lieber die Mittel des GVFG** zugänglich gemacht werden (wie oben zum GVFG vorgeschlagen), in welchem auch eine finanzielle Beteiligung der Länder vorgesehen und geregelt ist.

Zur **Kontrolle der RegG-Mittelverwendung**: Die Mahnung des Bundesrechnungshofs hinsichtlich rechtzeitiger und vollständiger Übermittlung der Verwendungsnachweise durch die Länder nach § 6.2 RegG unter Einhaltung des Formats der Anlage 4 des Gesetzes sollte ernst genommen werden. Darüber hinaus wäre es wünschenswert, wenn die Länder auch eine jährliche **Planrechnung** für die Mittelverwendung in den nächsten fünf oder zehn Jahren vorzulegen hätten, die eine weitgehend zweckentsprechende Verausgabung der Mittel vorsehen soll und mit der die Verwendungsnachweise später verglichen werden können. Besonders wichtig wären zudem **Benchmarking-Studien** zur Prüfung der effizienten Bereitstellung der SPNV-Verkehre. Denn Ausschreibungswettbewerb ist zwar vorhanden (und natürlich das wichtigste), aber die Wettbewerbsintensität ist oft nicht sehr hoch. Vergleichende Studien zur Effizienz des Mitteleinsatzes, auf gesetzlicher Grundlage mit weitgehenden Datenzugriffsrechten, könnten Aufschluss über die vorhandenen Effizienzpotenziale und die Auswirkungen unterschiedlicher Markt- und Randbedingungen geben. Dies könnte eine denkbare Beteiligung der Länder an der SPNV-Finanzierung entbehrlich machen.

## PBefG

Der Art. 1 des Referentenentwurfs vom 3.11.2020 zur Änderung des PBefG weist eine **Schiefelage zuungunsten der Entwicklung innovativer, eigenwirtschaftlicher und wettbewerblicher ÖPNV-Modelle** auf. Die Genehmigungsbehörden erhalten vielfältige Möglichkeiten, Bedarfsverkehre zu beschränken (Rückkehrpflichten, Bündelungsquote u.a. im neuen § 50 (Art. 1 Nr. 24 des Referentenentwurfs)), die leicht zur Folge haben können, dass diese innovativen Verkehrsangebote vom Markt verschwinden werden oder sich kaum entfalten können. Hingegen erhalten die Genehmigungsbehörden nicht die Möglichkeit, die traditionellen Wettbewerbsverbote des PBefG selektiv aufzuheben. Dies wäre leicht möglich, indem der **§ 13, Abs. 2, Nr. 3 in eine Kann-Regelung** überführt würde (also die einführende Formulierung des Abs. 2 „ist die Genehmigung zu versagen“ für die Nr. 3 in „kann die Genehmigung versagt werden“ umgewandelt wird).

Die Aufrechterhaltung und Erweiterung der klinischen **Trennungen zwischen verschiedenen Formen von Gelegenheitsverkehren** (Taxi, Mietwagen und jetzt noch Gebündelter Bedarfsverkehr) ist im Geiste antiquiert. Die Abgrenzung zwischen Taxi und Mietwagen beruhte ursprünglich auf der Vorstellung oder Gegebenheit getrennter Märkte für unterschiedliche Arten von Dienstleistungen, doch hat sich diese Trennung durch die neuen Kommunikationstechnologien aufgelöst.<sup>3</sup> Die entsprechenden Regelungen in den §§ 47, 49.4 und den neuen 50 und 51a.2 **sollten daher in Kann-Regelungen umgewandelt werden**, so dass die Kommunen hier Gestaltungsspielräume erhalten. Kommunen sollten in der Lage sein, eine vertraglich vereinbarte Übernahme von Bereitschafts-, Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflichten durch Verkehrsbetreiber direkt finanziell oder auch durch Privilegierungen im Rahmen einer innerstädtischen Verkehrslenkung zu entlohnen (und auch für die Verkehrslenkung brauchen sie mehr Spielraum). Kommunen sollten auch in der Lage sein, neben einem so vereinbarten Grundangebot auch freie Wettbewerber zuzulassen, die an solche vertraglichen Vorgaben nicht gebunden sind. Kommunen sollten auch in der Lage sein, von allen Unternehmen, die eine Genehmigung haben, eine „Universaldienstabgabe“ zur Finanzierung derjenigen Unternehmen zu erheben, die für die Übernahme genannter vertraglicher Pflichten finanziell kompensiert werden müssen.

**Um neue Mobilitätsformen und städtische Konzepte entwickeln zu können, müssen die Kommunen experimentieren und variieren können**, und zwar stärker als mit Experimentierklauseln nach Dauer und Umfang möglich ist. Die Kommunen sollten also mehr gesetzlichen Handlungsspielraum bekommen, dessen Nutzung dann im Rahmen von gezielten Förderprogrammen des Bundes unterstützt werden kann. Das bedeutet unter Umständen einen **Verzicht auf Bundeseinheitlichkeit** in der kommunalen Mobilitätsgestaltung.

Die **Mobilitätsdatenverordnung** (Art. 6) ist der eigentliche innovative Kern des Referentenentwurfs. Unter anderem sollten diese Daten eine effektive **Kontrolle** von Vorgaben ermöglichen, wie zum Beispiel die Einhaltung von Lenk- und Ruhezeiten.<sup>4</sup> Hingegen ist die im neuen § 50.4 Nr. 3 vorgesehene Möglichkeit, auch Sozialstandards für den gebündelten Gelegenheitsverkehr setzen zu können, sehr allgemein gefasst und birgt die Gefahr eines Wildwuchses. Eine Alternative könnte darin bestehen, den Genehmigungsbehörden besondere Maßnahmen zur Durchsetzung und Prüfung der **Einhaltung des Mindestlohns** im ÖPNV zu erlauben und vielleicht auch einen lokalen ÖPNV-Aufschlag auf den Mindestlohn festzusetzen.

---

<sup>3</sup> Siehe dazu Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim BMVI „Die Chancen der Digitalisierung im Taximarkt nutzen: Liberalisieren und Verbraucherschutz stärken“, 2017. Auch veröffentlicht in List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik, 43, S. 125-137 (2017).

<sup>4</sup> Siehe dazu ebenfalls die Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats zum Taximarkt, Abschnitt 4.1.

### 3. Allgemeine Themen

#### Neue Mobilität und Pkw in städtischen und ländlichen Räumen

In vielen Städten hat der Pkw-Verkehr, fahrend und ruhend, überhandgenommen in Hinblick auf die lebenswerte Stadt. Aber nach wie vor brauchen und lieben die Menschen ihr eigenes Auto. Es zurückzudrängen ist ein langwieriger Prozess, der Stück für Stück politisch ausgehandelt werden muss. Die wachsende Zahl von Fahrrädern und Elektrokleinstfahrzeugen stellt eine Gegenkraft, sozusagen eine Armee von Leichtbewaffneten dar, die bei der Rückdrängung des Autos eine wichtige Rolle spielen kann. Doch bislang nehmen auch die Autos in Zahl und Größe kontinuierlich zu.

Städte, die hier neue Wege gehen wollen, sollten den gesetzlichen Spielraum und finanzielle Förderung dafür erhalten, auch für Modelle mit Wettbewerb im ÖPNV. Nach dem Durchbruch des autonomen Fahrens wird es notwendig sein, den städtischen Verkehrsraum viel strenger zu regulieren, zu bewirtschaften und zu kontrollieren als heute.

Im ländlichen Raum ist der Pkw ein ideales Verkehrsmittel für viele, aber nicht für alle Personen und Zwecke. Für die anderen Personen und Zwecke sind die ÖV-Alternativen im ländlichen Raum ungenügend. Auch hier sollten moderne lokale Initiativen gefördert werden: Plattformen / Apps für Sharing oder für neue Formen des Taxis, kleinere Fahrzeuge des ÖV, frühzeitige Ermöglichung autonomer Fahrzeuge, wettbewerbliche Modelle im ländlichen ÖPNV. Nach dem Durchbruch des autonomen Fahrens werden sich die Anbindungsprobleme im ländlichen Raum wesentlich besser lösen lassen; möglicherweise wird dann auch hier eine Regulierung oder Bewirtschaftung nötig.

#### Bezug zu Corona

Nach dem Ende von Corona könnte das Bewusstsein für Infektionsrisiken im ÖV dauerhaft erhöht bleiben. Damit wird es noch schwerer werden als bisher, Nutzer des MIV zum Wechsel auf den ÖV zu bewegen. Notwendig ist eine Stabilisierung des Vertrauens in den ÖV durch umfassende und regelmäßige Analysen der Infektionsgefahren im ÖV und die Etablierung und Fortentwicklung von Standards eines (weitgehend) infektionssicheren Betriebs des ÖV.<sup>5</sup>

#### Bezug zur Klimapolitik

Die Förderung des ÖPNV (und der Bahn) steht grundsätzlich im Einklang mit den Zielen der Klimapolitik. Das ist gut. Man darf aber keinen wesentlichen zusätzlichen Effekt erwarten. Dazu ist das Klimathema zu groß und das realistisch erwartbare Ausmaß von Verkehrsvermeidung und -verlagerung zu klein. Eine signifikante Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen des Verkehrssektors muss vom Energiesektor ermöglicht werden. Das Angebot von grünem Strom muss massiv gesteigert werden, auch durch Importe aus anderen EU-Ländern, und vom Verkehr in Form von Elektromobilität, Wasserstoff oder von Wasserstoff abgeleiteten synthetischen Kraftstoffen genutzt werden.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Siehe dazu Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim BMVI „Folgerungen für die zukünftige Verkehrspolitik nach den Erfahrungen und dem Umgang mit der COVID-19-Pandemie“, 2020.

<sup>6</sup> Siehe dazu Stellungnahmen des Wissenschaftlichen Beirats beim BMVI „Nach der Klimakonferenz in Paris: Wird eine neue Klimastrategie für den Verkehr benötigt?“, 2016, sowie „Beitrag zur Überarbeitung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie“, 2019.