

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des
deutschen Bundestages am 13. Januar 2021

„Künftige Modelle für Finanzierung und Organisation des ÖPNV“

Stellungnahme

ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft

Am 11.01.2021 per Mail an verkehrsausschuss@bundestag.de

ver.di Bundesverwaltung
Bundesfachbereich Verkehr
Verantwortlich:
Christine Behle, Stellvertretende ver.di-Bundesvorsitzende

Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft
Bund | Ressort 03: FB 11 Verkehr
Paula-Thiede-Ufer 10, 10179 Berlin

Bearbeitung
Mira Ball
Bundesfachgruppenleiterin Busse und Bahnen



Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des deutschen Bundestages am 13. Januar 2021

„Künftige Modelle für Finanzierung und Organisation des ÖPNV“

Stellungnahme ver.di - Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft

1. Bedeutung des ÖPNV für den Klimaschutz	S. 3
2. Ist-Zustand und Veränderungsbedarf	S. 4
2.1 Bestehende Situation der Finanzierung des ÖPNV	S. 4
2.2 Entgelte und Tariflandschaft	S. 6
2.3 Arbeitsbedingungen	S. 6
2.4 Fachkräftemangel	S. 8
2.5 Investitionsbedarf beim Personal	S. 8
2.6 Digitalisierung	S. 8
3. Reformbedarf: Zielsetzung, Maßnahmen, politisches und finanzielles Konzept	S. 9
3.1 Finanzbedarf und Finanzierung eines bedarfsgerechten Ausbaus des ÖPNV im Zuge einer ökologischen Mobilitätswende	S. 9
Anhang mit Abbildungen	S. 13

Vorbemerkung

Die Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft ver.di begrüßt die Initiative des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur, die Finanzierung und Organisation des ÖPNV auf die politische Agenda zu setzen und dankt für die Gelegenheit zur Stellungnahme. Unserer Stellungnahme möchten wir voranstellen:

Das System des ÖPNV ist seit längerer Zeit unterfinanziert, mit deutlich negativen Auswirkungen auf Infrastruktur und Betrieb. Die Covid19-Pandemie erschwert die Situation zusätzlich.

- Der Erhalt und die Modernisierung der Infrastruktur muss endlich nachhaltig gesichert werden.
- In den nächsten zehn Jahren geht jede*r zweite Beschäftigte in den Ruhestand, bis 2030 sind zur Aufrechterhaltung des Status quo 100.000 neue Fachkräfte zu gewinnen. Es bedarf einer Investitionsoffensive für das Personal, die den aktuellen Personalmangel (bundesweit 15.000 Beschäftigte) beendet, Arbeitsbelastungen reduziert und die Attraktivität der Arbeitsplätze auch durch finanzielle Anreize verbessert. Darüber hinaus benötigen die Verkehrsunternehmen zusätzliche finanzielle Ressourcen zur Aus- und Weiterbildung.

Zur Erreichung der Klimaziele ist eine Mobilitätswende mit der Verdopplung der Fahrgastzahlen im öffentlichen Nahverkehr (ÖPNV) und gleichzeitiger Reduzierung des Autoverkehrs notwendig.

- Zur Hebung der Verlagerungspotentiale vom MIV auf den ÖPNV ist eine gezielte Verkehrsinfrastrukturplanung über kommunale und Landesgrenzen hinaus nötig, die den ÖPNV als wesentliches Element eines flächendeckenden Netzes öffentlicher Mobilität betrachtet.

- Der Ausbau der Infrastruktur kann nicht mit einzelnen Fördertöpfen, sondern nur mit einem umfassenden Investitionsprogramm umgesetzt werden.
- Zur Sicherung der Betriebsfinanzierung und Entwicklung des ÖPNV-Angebotes muss den Kommunen unabhängig von der jeweiligen Haushaltslage eine breite, verlässliche und nachhaltige Finanzierungssäule zur Verfügung stehen.
- Als Dienstleistung mit hohem Personaleinsatz sind beim Ausbau des ÖPNV-Angebotes zur Betriebsicherung auskömmliche Ressourcen für ausreichend Personal und attraktive Arbeitsbedingungen zu berücksichtigen.

ver.di fordert gemeinsam mit dem vom BUND, VCD e.V., ver.di, Fridays for Future, EVG, attac, Changing Cities, Campact! und Naturfreunde e.V. ins Leben gerufenen „Bündnis ÖPNV-Gipfel“ einen bundesweiten ÖPNV-Gipfel, auf dem die Herausforderung nachhaltiger Finanzierung und der Ausbau des ÖPNV konsequent angegangen werden.

1. Bedeutung des ÖPNV für den Klimaschutz

Im Verkehrssektor wurde gegenüber 1990 keine Reduzierung der CO₂-Emissionen erreicht, zu denen der motorisierte Individualverkehr (MIV) den größten Teil beiträgt. Dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) kommt daher eine Schlüsselrolle beim Klimaschutz zu, eine reine Antriebswende greift wegen des stark anwachsenden Energiebedarfs zu kurz. Die Fahrgastzahlen im ÖPNV sind in der Vergangenheit kontinuierlich gestiegen, jedoch hat die gesamte Verkehrsleistung (in Personenkilometern) ebenfalls stark zugenommen, insbesondere im MIV (um etwa 60 % seit 1990). Zur Erreichung der Klimaziele ist damit eine deutliche Verlagerung des Modal-Split vom MIV auf den Umweltverbund (ÖPNV, Rad- und Fußverkehr) unerlässlich. Der ÖPNV stellt das Rückgrat des Umweltverbunds dar.

Während der öffentliche Verkehr verglichen mit dem MIV im überregionalen Verkehr (über 50 Km) durch die Anstrengungen im Eisenbahnfernverkehr bereits einen Anteil von einem Drittel hat, ist sein Anteil bei lokalen Kurzstrecken (bis 20 Km) mit nur einem Fünftel gegenüber dem MIV deutlich ausbaufähig. Auch das Umweltbundesamt betont das besondere Entwicklungspotential beim ÖPNV mit Bussen, U- und Straßenbahnen (Texte 213/2020).

Der Bericht des BMU identifiziert jedoch auch ein wesentliches Hindernis, welches auch den Hintergrund der Forderung des „Bündnis ÖPNV-Gipfel“ bildet. Obwohl im politischen Raum und der Öffentlichkeit hohe Anforderungen an einen attraktiven ÖPNV und große Sympathien für den Ausbau formuliert werden, ist der ÖPNV selten Teil der Verkehrsinfrastrukturplanung, die über die kommunale Sphäre hinausgeht. Darüber hinaus ist die Finanzlage der Kommunen je nach Wirtschaftsstruktur und Größe sehr unterschiedlich, eine Situation, die sich durch die Covid19-Pandemie zusätzlich verschärft. Viel Potential geht verloren, weil zeitlich und räumlich kein optimales Netz, manchmal gar keine Verbindung, besteht. Potentielle Nutzer*innen bewerten jedoch die ganze Reisekette bezüglich Reisezeit und Verlässlichkeit bei ihrer Entscheidung für ein Verkehrsmittel. Dass der ÖPNV hier so oft schlecht abschneidet, wird auch den Kommunen angelastet. Die in diesem Zusammenhang vielkritisierete „Kleinstaaterei“ hat durchaus tieferliegende Gründe als der provokante Begriff suggeriert: Es geht um finanzielle und personelle Ressourcen sowie Zielsetzungen zur Verkehrsinfrastrukturplanung, die aus kommunaler Sicht logischerweise an der Stadt-, Kreis- oder Gemeindegrenze Halt macht. Wenn die Kommunen die Hauptverantwortlichen der Mobilitätswende zur Erreichung der nationalen

Klimaschutzziele sein sollen, müssen sie auch in die Lage versetzt werden, diese Aufgabe zu erfüllen. Noch mehr zu begrüßen wäre es jedoch, wenn nicht nur, wie heute üblich, auf kommunaler Ebene, sondern auch mutiger und häufiger auf der Landesebene und überhaupt einmal auf der Bundesebene eine Verkehrsinfrastrukturplanung für ein flächendeckendes Netz öffentlicher Mobilität in Angriff genommen würde.

Es sollten ambitioniertere Ziele zur Verlagerung des Modal Split gesetzt werden. Die Bundesregierung hatte im Dezember 2016 beschlossen, ein Konzept mit einem Zielkorridor zum Modal Split vorzulegen. Die Nationale Plattform Mobilität formuliert eine Steigerung des ÖPNV-Anteils 7,5-8 Prozent in 2030, was hinsichtlich des dringenden Handlungsbedarfs nicht ausreichend ist. Deutschland hat ein deutlich höheres Potential und sollte dies so ambitioniert und engagiert heben, wie es z.B. mit der Schweiz oder Schweden auch andere Länder angehen.

Nationales Ziel sollte eine Mobilitätswende sein, die den Umweltverbund deutlich stärkt und den Anteil des MIV am Modal Split durch Attraktivierung und Ausbau des ÖPNV nachhaltig und klimawirksam reduziert. Gegenüber dem Schienenverkehr sollte die Zielsetzung für den ÖPNV mit Bussen, U- und Straßenbahnen nicht weniger ambitioniert sein und eine Verdopplung der Fahrgastzahlen im ÖPNV bis 2030 ausweisen.

2. Ist-Zustand und Veränderungsbedarf

2.1 Bestehende Situation der Finanzierung des ÖPNV

Die Erhöhung der Regionalisierungsmittel und des Bundes-GVFG sind ebenso wie die verschiedenen Förderprojekte positiv zu bewerten. Die im Rahmen des Länderfinanzausgleich erreichte Kompensation für den Wegfall der Entflechtungsmittel sollte in allen Ländern zweckgebunden der Förderung der kommunalen Infrastruktur der Daseinsvorsorge zugeordnet werden. Insgesamt sollte die Zweckbindung der Mittelverwendung noch stärker auf Klimaschutz und Nachhaltigkeit ausgerichtet und die Stärkung des Umweltverbunds in der Verkehrsinfrastrukturplanung stärker bevorzugt werden. Anzustreben ist eine Verbindung zwischen Projekten zur Verkehrsinfrastruktur mit der Stadt-, Raum und Siedlungsplanung, um neben Pull- auch Pushfaktoren zur Verlagerung des Modal Split implementieren zu können. Verschiedene Bundesländer haben mit der Förderung der Entwicklung des ÖPNV mit Bussen, U- und Straßenbahnen als Teil des gesamten öffentlichen Verkehrsnetzes zur Verbindung von Städten und Regionen begonnen und erschließen dadurch Verlagerungspotentiale vom MIV gerade bei Pendler*innen aus ländlichen Regionen. Die Weiterentwicklung des ÖPNV mit Bussen, U- und Straßenbahnen im flächendeckenden Netz öffentlicher Mobilität muss in den bestehenden Finanzierungsinstrumenten von allen Ländern gestärkt und vom Bund unterstützt werden. Auch die Bewertungsverfahren (Kosten-Nutzen-Bewertung / standardisierte Bewertung) sollten viel stärker auf klimapolitische Ziele ausgerichtet werden, um ihre Umsetzung nicht aufgrund rein finanzpolitischer Bewertung zu blockieren.

Laut KfW-Kommunalpanel 2020 beträgt der kommunale Investitionsrückstau in der Daseinsvorsorge insgesamt 147 Mrd. Euro, davon entfallen nach Angaben der Kommunen nur 0,2 Prozent auf den ÖPNV. Der Bericht räumt allerdings ein, dass dies deutlich zu tief gegriffen sein dürfte. Der Anteil des ÖPNV an den gesamtwirtschaftlichen Anlageinvestitionen ist seit 2001 kontinuierlich gesunken (**Abb. 1**). Die kommunale Haushaltslage stellte sich schon vor

Ende des Krisenjahres dramatisch und sehr unterschiedlich dar: 44 Prozent der Kommunen beklagten fehlende finanzielle Mittel, um Investitionen zu finanzieren oder auch nur den Eigenanteil für Förderprogramme von Bund und Ländern aus dem eigenen Haushalt bereitzustellen. Auch Personalmangel in der Bauverwaltung wurde von 39 Prozent der Kommunen als Hemmnis des Infrastrukturausbaus genannt. Der Personalmangel in den Behörden stellt auch hinsichtlich der Verkehr- und Raumplanung ein großes Problem dar. Zum Ausbau des ÖPNV und Ausschöpfung vorhandener Verlagerungspotentiale vom MIV benötigen viele Kommunen in deutlichem Umfang finanzielle Unterstützung für infrastrukturelle Maßnahmen und Personal.

Die vielerorts schwierige kommunale Haushaltslage schlägt sich auf die Möglichkeiten zur Betriebsfinanzierung nieder und bestimmt dadurch maßgeblich das Angebot sowie auch die Qualität der Arbeitsplätze. Viele Kommunen verfügen nicht über das wichtige Mittel der Finanzierung über den Querverbund, teilweise als Ergebnis der Aufgabe des Verkehrs- oder Energiebetriebs oder beider im Zuge der Privatisierungen der 90er und 2000er Jahre. Das in den 90er Jahren teilweise erprobte Konzept wirtschaftlicher Mischbetriebe (kommunal-private Partnerschaften) ist nach dem Ausstieg vieler privater Unternehmen aus dem Modell (aufgrund mangelnder Rentabilität) fast überall wieder aufgegeben worden. Die Mittel, die Kommunen für den öffentlichen Verkehr verausgaben, unterscheiden sich erheblich, teilweise besteht lediglich ein eigenwirtschaftlich betriebener ÖPNV, der kaum über das zur Schüler*innenbeförderung notwendige Grundangebot hinausgeht und damit natürlich keine Alternative zum eigenen Auto bietet. Die unterschiedliche finanzielle Ausstattung schlägt sich auch in den Fahrpreisen nieder. Laut dem ÖPNV-Report Baden-Württemberg aus 2020 kostet zum Beispiel in Backnang mit etwa 34.500 Einwohner*innen ein Monatsticket genauso viel wie in Stuttgart, nämlich 56 Euro. Das Preis-Leistungs-Verhältnis beträgt für den Fahrgast 37 Cent pro Kilometer in Backnang und 15 Cent pro Kilometer in Stuttgart. In ländlichen Regionen, in denen das Auto immer auch für einige Wege wichtig bleiben dürfte, stellt so ein hoher Fahrpreis keinen Anreiz dar, seinen eigenen Mobilitätsmix zumindest für einen Teil der Wege neu zu justieren. Allerdings rangieren auf der Wunschliste von (potentiellen) Fahrgästen im Allgemeinen ein umfassendes Angebot und Verlässlichkeit höher als der Fahrpreis.

Hinsichtlich der Betriebsfinanzierung besteht in vielen Kommunen kein ausreichender Haushalt für ein ÖPNV-Angebot, dass in den Augen potentieller Nutzer, die nicht auf den ÖPNV angewiesen sind, als attraktiv angesehen würde. Das ist vor allem ein Problem für die Kommunen, die sich verkehrspolitisch entwickeln wollen. Und auch in Großstädten gab und gibt es immer wieder Diskussionen über Einsparungen am Angebot bzw. ist der eigentlich politisch gewünschte Ausbau meist finanziell nicht umsetzbar. Die derzeitige Finanzierungsstruktur beinhaltet eine Vielzahl von Töpfen, die überwiegend zur Infrastrukturentwicklung und Fahrzeuganschaffung dienen. Die Surrogate für Schüler*innen und körperlich eingeschränkte Personen sind in den vergangenen Jahrzehnten zurückgegangen. Pro Einwohner*in investiert die öffentliche Hand jährlich 19,30 Euro in die Infrastruktur und 113,50 Euro in die Betriebsfinanzierung, das entspricht 0,82 Euro pro Fahrt. Allerdings tragen die Fahrgäste mit 1,11 Euro pro Fahrt den höheren Anteil an der Finanzierung des Betriebes. Eine Neujustierung der Finanzierungsströme muss daher besonders die Betriebsfinanzierung stützen, indem eine weitere auskömmliche, verlässliche und nachhaltige Finanzierungssäule für den Betrieb geschaffen wird.

2.2 Entgelte und Tariflandschaft

In den vergangenen drei Jahrzehnten haben fast alle Kommunen Maßnahmen zur Kosteneinsparung durchgeführt, die vor allem auf die Absenkung der Personalkosten abzielten, wie die Gründung kommunaler Tochterunternehmen zur Tarifflicht, vermehrter Beauftragung von Subunternehmen und Privatisierungen kommunaler Unternehmen und Verkehrsleistungen. Das Tarifgefüge geriet in der Folge derart unter Druck, dass zur Sicherung der Arbeitsplätze Tarifentgelte abgesenkt und zur Produktivitätssteigerung Arbeitsbedingungen verschlechtert werden mussten. Für kommunale ÖPNV-Unternehmen wurde das System der unterschiedlichen TV-N (Tarifverträge Nahverkehr) in den einzelnen Bundesländern entwickelt. Auch in den privaten Unternehmen ist der durch Ausschreibungen ausgelöste Kostensenkungsdruck an die Beschäftigten weitergegeben worden und führte dazu, dass noch heute Beschäftigte trotz Vollzeit Anspruch auf Transferleistungen haben und gerade Subunternehmer oft nicht tarifgebunden sind.

Die im gesamtwirtschaftlichen Vergleich bis heute unterdurchschnittliche Entwicklung der Entgelte hatte in den Jahren 2000 bis 2012 sogar Reallohnverluste für die Beschäftigten im ÖPNV zur Folge, dies traf ganz besonders die unteren Einkommensgruppen. **(Abb. 2 und 3)**

In den vergangenen Jahren ist es ver.di in mehreren oft sehr konfliktreichen Tarifrunden gelungen die Entgelte zu erhöhen und auch Arbeitsbedingungen zu verbessern. Dennoch hinken die Entgelte der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung um durchschnittlich 9 Prozent hinterher und variieren in den etwa 30 Flächentarifverträgen und unzähligen Haustarifverträgen im ÖPNV mit Bussen, U- und Straßenbahnen für identische Tätigkeiten um mehrere 100 Euro monatlich.

Tarifentgelt Fahrpersonal (Einstieg)	Flächentarifvertrag kommunale Unternehmen	Flächentarifvertrag privates Busgewerbe
Bayern	15,08 €	12,81 €
Baden-Württemberg	17,35 € (17,69 ab 01.04.2021)	15,59 €
Brandenburg	12,78 € (13,79 ab dem 01.03.2021)	
Hessen	13,52 € (14,11 € ab 01.04.2021)	15,00 €
Nordrhein-Westfalen	14,86 € (15,32 € ab 01.04.2021)	12,91 € (14,06 € ab 01.04.21)

Beispiel aktuelle Stundenentgelte im ÖPNV für neueingestellte Fahrpersonale Bus, U- und Straßenbahn (tarifliche Arbeitszeit variiert zwischen 38,5 und 39 Std. pro Woche)

2.3 Arbeitsbedingungen

Die jährlichen Statistiken des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) ermöglichen eine Analyse der Ist-Situation für die Verbandsmitglieder (kommunale Unternehmen und Konzerne, u.a. DB Regio), bei denen etwa drei Viertel der Beschäftigten im ÖPNV tätig ist. Die Daten zur Personalentwicklung unterscheiden sich von den bei der Bundesanstalt für Arbeit verfügbaren Daten, da ausschließlich der ÖPNV mit Bus, U- und Straßenbahn berücksichtigt ist. Beschäftigte im Reise- und Fernbusverkehr, SPNV / SPFV und bei anderen Fahrdienste (Taxen, Mietwagen, neue Mobilitätsdienste, besondere Transportleistungen) können so herausgerechnet werden. Die

Analyse der Statistik gibt Einblick in die Entwicklung von Personalsituation, Produktivität und Leistungsumfang der vergangenen zwanzig Jahre und ermöglicht den Vergleich mit heute.

Die Einsparungsmaßnahmen beim Personal waren aus Sicht der öffentlichen Hand äußerst erfolgreich, denn da es sich bei den vorliegenden Daten um öffentliche Unternehmen und private Unternehmen mit mindestens zwei aufeinanderfolgenden Ausschreibungen handelt, dürften die Einsparungen im Wesentlichen den Verlustausgleich reduziert und die im selben Zeitraum gesunkenen Surrogate für Schüler- und Behindertenverkehre ausgeglichen haben. Der Anteil der Personalkosten am betrieblichen Gesamtaufwand ist zwischen 2000 und 2016 um ein Viertel (von 46,5 Prozent auf 37 Prozent) gesunken (VDV-Statistik 1998-2017). Zwischen 2001 und 2015 sanken die Aufwendungen für Personal zeitweise um über 10 Prozent. **(Abb. 4)**

Ein erheblicher Anteil der Einsparungen beim Personal wurde durch Einstellungsstopps erreicht, die erst seit 2008 nach und nach wieder aufgehoben wurden. Seit 2010 wird wieder vermehrt eingestellt, dennoch fehlen heute 15.000 Vollzeitbeschäftigte im Vergleich zum Jahr 2000. Im Bundesdurchschnitt liegt die Zahl der Beschäftigten heute um 18 Prozent niedriger als 1998, die Anzahl der Fahrgäste im ÖPNV stieg dagegen im selben Zeitraum um 16 Prozent **(Abb. 5)**.

Die Sparmaßnahmen hatten erhebliche Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen in den Unternehmen. Durch Personalabbau und Flexibilisierungen der Arbeitszeitregelungen haben Arbeitsverdichtung, Belastung und Stress in den öffentlichen Nahverkehrsunternehmen erheblich zugenommen. Betroffen sind alle Bereiche, jedoch besonders der Fahrdienst. Fahrer*innen von Bussen, U-Bahnen und Straßenbahnen sind aufgrund des Schichtdienstes und der Abhängigkeit von den Fahrplänen ohnehin besonderen Belastungen ausgesetzt. Ihre Arbeitszeiten richten sich nach den Zeiten, zu denen öffentlicher Nahverkehr angeboten wird. Das sind je nach Verkehrsgebiet bis zu 24 Stunden an allen 7 Wochentagen, höchstens 15 freie Sonntage im Jahr sind die Regel. Die Dienste beginnen nicht zu regelmäßigen Zeiten, sondern wechseln mit dem Fahrplan. Ein regelmäßiger Schlafrythmus und die Organisation des Familienlebens werden dadurch zu besonderen Herausforderungen. Für den Fahrdienst sind außerdem kürzere tägliche Mindestruhezeiten erlaubt als für Beschäftigte mit anderen Tätigkeiten. Durch fahrplanbedingte Fahrtunterbrechungen ergeben sich Dienste bis zu 12 Stunden, die in betriebsnotwendigen Fällen auf bis zu 14 Stunden ausgedehnt werden können. Die Zeit der oft langen Unterbrechungen innerhalb der Dienste wird üblicherweise nicht bezahlt. In den Ballungsräumen sind die Belastungen für das Personal mit der Zunahme des Verkehrsaufkommens und der Anzahl der Fahrgäste zusätzlich gestiegen. Pausen können für Fahrer*innen im öffentlichen Nahverkehr auf Kurzpausen von mindestens acht Minuten aufgeteilt werden. Durch Verspätungen und zu enge Taktungen im Fahrplan fallen diese Kurzpausen jedoch oft aus. Es fehlt die Zeit zur notwendigen Erholung und auch der Gang zur Toilette ist nicht möglich. Die Beschäftigten reagieren teilweise darauf, indem sie weniger trinken.

Aber auch den Bereichen Verwaltung, Service, Werkstätten und Infrastruktur führt die zu dünne Personaldecke regelmäßig zu Überstunden. Im Rahmen der ver.di-Arbeitszeitbefragung 2019 im ÖPNV gaben 71 Prozent der befragten Beschäftigten in ÖPNV-Unternehmen an, regelmäßig bis zu 3,1 Stunden pro Woche länger als vereinbart zu arbeiten. 77 Prozent der Befragten würden gern ihre Arbeitszeit verkürzen. Allerdings sind auch Zuschlagsregelungen für Überstunden und Schichtdienste Inhalt der Sparmaßnahmen der vergangenen zwanzig Jahre gewesen. So kommt

es zu Situationen, in denen Beschäftigte regelmäßig 50 Überstunden auf ihrem Arbeitszeitkonto stehen haben, diese jedoch durch Ausgleichszeiträume bis zu 12 Monaten so gut wie nie mit einem Zuschlag ausgezahlt werden. In vielen Tarifbereichen gibt es darüber hinaus im Fahrdienst keinerlei Zulagen für den Schichtdienst. Die besonders hohen Belastungen durch den Personalmangel und die nur geringe finanzielle Kompensation für unvermeidbare Belastungen wie Schicht-, Wochenend- oder Nachtdienste gibt, schreckt viele potentielle Beschäftigte ab. Dies ist neben der Höhe der Entgelte möglicherweise von noch entscheidender Bedeutung in der Diskussion darum, ob und wie Beschäftigte aus Krisenbranchen für die Tätigkeit im ÖPNV gewonnen werden können.

2.4 Fachkräftemangel

Bis 2030 werden nach Angaben des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen und des Bundesverbands Deutscher Omnibusunternehmer im ÖPNV mit Bussen, U- und Straßenbahnen etwa 100.000 neue Beschäftigte benötigt, jede*r Zweite geht bis dahin in den Ruhestand (davon 60.000 im Fahrdienst, 14.000 in Verwaltung und Service sowie 20.000 in Werkstätten und Infrastruktur und ca. 5.000 IT-Spezialist*innen und Ingenieur*innen).

Schon heute suchen viele Verkehrsunternehmen händeringend Fachkräfte, offene Stellen können häufig nicht rechtzeitig besetzt werden, die Fluktuation ist hoch. Die Sinnhaftigkeit der Tätigkeit bewerten viele potentielle Beschäftigte durchaus als attraktiv, aber selbst ein besseres Image gleicht nur begrenzt die Belastungen und niedrige Entgelte aus. Nach 20 Jahren Sparprogramm fehlen heute am Jahr 2000 gemessen 15.000 Beschäftigte. Die Belastung ist außerordentlich hoch, zweistellige Krankenstände sind die Regel. Laut Angaben von Betriebsräten fallen in 60 Prozent der Unternehmen regelmäßig Fahrten wegen Personalmangels aus. Um Personal zu finden und zu halten, müssen die Arbeitsbedingungen attraktiver werden. Geschieht dies nicht, ist die Verlässlichkeit des Systems in akuter Gefahr.

2.5 Investitionsbedarf beim Personal

Zur Steigerung der Attraktivität der Arbeitsbedingungen sind jährlich etwa 1,6 Mrd. Euro zusätzlich in Löhne, entlastende Maßnahmen und Kompensationen für unvermeidbare Belastungen zu investieren. Der zur Reduzierung der belastenden Überstunden notwendige Beschäftigungsaufbau auf mindestens den Stand des Jahres 2000 erfordert darüber hinaus 15.000 zusätzliche Einstellungen und damit ca. weitere 800 Millionen Euro im Jahr (nach heutigen Personalkosten). Für die Ausbildung mit Führerschein für Bus- oder Bahn müssen die Unternehmen 10.000 Euro pro Person aufbringen, auch fast jede andere Tätigkeit erfordert spezifische Aus- und Weiterbildung. Nach jahrelangem Sparen steht nun eine Investitionsoffensive zum Neuaufbau der Belegschaften an.

2.6 Digitalisierung

Digitalisierung im ÖPNV birgt Potentiale zur Qualitätsverbesserung auf verschiedenen Ebenen, in Betriebsablauf und Arbeitsorganisation sowie im Service für die Nutzer*innen. Mobilitätsdaten ermöglichen darüber hinaus Bedarfsanalysen, die zur Planung und Optimierung von ÖPNV-Angeboten genutzt werden können und damit vorrangig der öffentlichen Hand zur Gestaltung der Daseinsvorsorge zur Verfügung stehen sollten. Der entscheidende Beitrag, den neue Mobilitätsdienste als Zubringer und Ergänzung des ÖPNV-Netzes zur Mobilitätswende liefern können, wäre auf diesem Wege bestmöglich gestaltbar. Ein wesentliches Ergebnis des durch das

Arbeitsministerium der Landesregierung Nordrhein-Westfalen geförderten Projektes „ÖPNV 2.0 – Den digitalen Wandel sozialpartnerschaftlich gestalten“ zu Digitalisierungsprojekten in sechs ÖPNV-Unternehmen war die Feststellung der unzureichenden personellen und finanziellen Ressourcenausstattung zur Hebung der vorhandenen Potentiale. Auch hier besteht Investitionsbedarf im Bereich der Aus- und Weiterbildung sowie für passgenaue Tools und Anwendungen, die den Anforderungen der hochkomplexen Verkehrsunternehmen genügen.

3. Reformbedarf: Zielsetzung, Maßnahmen, politisches und finanzielles Konzept

3.1 Finanzbedarf und Finanzierung eines bedarfsgerechten Ausbaus des ÖPNV im Zuge einer ökologischen Mobilitätswende

Der ÖPNV in Deutschland weist bundesweit einen hohen Erneuerungs- und Modernisierungsbedarf (etwa für Barrierefreiheit und Qualitätsverbesserungen) auf. Er ist zudem geprägt von Personalmangel und belastenden Arbeitsbedingungen. In Hauptverkehrszeiten ist die Grenze der Leistungsfähigkeit erreicht und teils überschritten. Zugleich ist das Netz für durchgängige und attraktive Reiseketten nicht ausreichend entwickelt.

Der ÖPNV bietet die Chance, die seit 1990 nicht gesunkenen CO₂-Emissionen im Verkehr deutlich zu verringern und damit die Erreichung der Klimaziele im Verkehr zu unterstützen. Die Zahl der Nutzer*innen muss dafür bis 2030 verdoppelt werden, bei gleichzeitiger Reduzierung der Autonutzer*innen. Dafür sollte auch das Angebot in diesem Zeitraum verdoppelt werden, wobei der Schwerpunkt auf kurzen Wartezeiten, zeitnahen und verlässlichen Anschlüssen sowie der Abstimmung des regionalen und kommunalen ÖPNVs auf den nun geplanten Deutschlandtakt im Zugfernverkehr liegen muss.

Die im Folgenden angegebenen Investitionsanforderungen beziehen sich ausschließlich auf den ÖPNV mit Bussen, U- und Straßenbahnen, für den S-Bahnverkehr und den regionalen Schienenpersonennahverkehr (SPNV) muss eine gesonderte Berechnung erfolgen.

- Für eine Angebotsverdopplung durch kleine Zubringer und größere Fahrzeuge, Taktverdichtungen, Einrichtung von neuen Linien und Ausbau von Schienen- und Betriebsanlagen wären über einen Zeitraum von 10 Jahren bis 2030 jährlich für die Infrastruktur 5 Milliarden und für zusätzliche Fahrzeuge 2 Mrd. Euro anzusetzen. Zum Abbau des Sanierungsstaus bei Betriebsanlagen und Leitsystemen sowie Modernisierungen für Barrierefreiheit und Digitalisierungsmaßnahmen sind insgesamt weitere 10 Mrd. Euro bis 2030 notwendig. Insgesamt geht es um Investitionen von etwa acht Mrd. Euro jährlich.

Eine Verdopplung des Angebotes schafft in den Verkehrsunternehmen selbst etwa 70.000 zusätzliche Arbeitsplätze. Hinzu kommen umfangreiche Beschäftigungseffekte in den verbundenen Branchen wie der Bauwirtschaft, Fahrzeug- und Maschinenbau, Zulieferer oder Sicherheit.

- Die zusätzlichen Personalausgaben im ÖPNV dafür belaufen sich aufwachsend auf knapp vier Milliarden Euro im Jahr 2030 (nach heutigen Löhnen). Im Durchschnitt bedeutet das für den Gesamtzeitraum von 10 Jahren zusätzliche Kosten in Höhe von knapp zwei Mrd. Euro im Jahr.

Hinzu kommen aufgrund des hohen Altersdurchschnitts etwa 100.000 Neueinstellungen bis 2030 und 15.000 Vollzeitbeschäftigte, die bereits heute für einen reibungslosen Betriebsablauf fehlen.

- Die Rekrutierung der benötigten Fachkräfte gestaltet sich bereits heute schwierig, daher sind Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität der Arbeit in Höhe von etwa 1,6 Mrd. Euro jährlich zu ergreifen, für den Aufbau der Beschäftigung auf den Stand von 2000 weitere 800 Millionen Euro. Hinzu kommen Kosten für Aus- und Weiterbildung.

Für den genannten Ausbau des ÖPNV-Angebots und das entsprechende Personal braucht es bis 2030 insgesamt etwa 10 - 12 Mrd. Euro pro Jahr.

Gelingen kann dies nur mit einer Investitionsoffensive, an der sich Bund, Länder und Kommunen gemeinsam beteiligen. Es sind neue und erhöhte Förderprogramme des Bundes insbesondere für den Ausbau und die Modernisierung der Busflotten, zur Attraktivitätssteigerung und Barrierefreiheit erforderlich. Die Regionalisierungsmittel für den ÖPNV und die Finanzierung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes sind entsprechend auszuweiten und eine Zweckbindung festzulegen. Grundsätzlich muss die Finanzsituation der Kommunen und insbesondere der hoch verschuldeten Kommunen mit Arbeitslosigkeit und anderen sozialen Problemlagen verbessert werden. Dazu bedarf es eines Altschuldentilgungsfonds für hoch verschuldete Kommunen. Zudem sollte der Bund auch über 2020 hinaus Covid19-bedingte Mehrausgaben und Steuerausfälle der Kommunen übernehmen.

Bei einer gesamtwirtschaftlichen Betrachtung kann man hohe Selbstfinanzierungseffekte einkalkulieren. Es ist davon ausgehen, dass die Ausgaben eines Programms zum Ausbau des ÖPNV sich zu mehr als der Hälfte selbst finanzieren würden. Empirische Untersuchungen ergeben, dass um 1% des BIP erhöhte öffentliche Investitionen das BIP um mehr als 1% steigen lassen (der Fiskalmultiplikator ist über 1, vgl. Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2020, S. 86). Ein Anstieg des BIP um 1% führt wiederum zu einem Anstieg der Steuer- und Sozialbeitragseinnahmen von etwa 0,4% bis 0,5% des BIP. Bei zusätzlichen Personalausgaben (die zum Staatskonsum gehören) ist der Fiskalmultiplikator etwas unter 1, andererseits fließen bereits von den ursprünglichen Personalausgaben 45 – 50% wieder als Sozialbeiträge und Lohnsteuern an die staatlichen und Sozialversicherungshaushalte zurück.

Bezieht man die gesellschaftlichen und ökologischen Vorteile mit ein, sieht die Bilanz eines Ausbaus des ÖPNV noch günstiger aus. Nach Angaben des Verbands deutscher Verkehrsunternehmen gilt: „Der gesamtwirtschaftliche Nutzen des ÖPNV übersteigt die Höhe der für den Betrieb eingesetzten Mittel durchschnittlich um den Faktor 3,8. Jeder Euro des ÖPNV kommt somit drei- bis vierfach zurück.“ (VDV-Statistik 2018, S. 16). Auch bisher noch offene Zahlungen bei Nichterreichen der europäischen Klimaziele wären zu vermeiden.

In der aktuellen Krisensituation, die auch die kommenden Jahre noch prägen wird, sind die notwendigen Finanzmittel für einen Ausbau des ÖPNV über zusätzliche öffentliche Kreditaufnahme hauptsächlich des Bundes aufzubringen. Eine zusätzliche Kreditaufnahme von 10 Mrd. Euro und ein daraus resultierendes zusätzliches gesamtstaatliches Finanzierungsdefizit von 5 Mrd. Euro entspräche einer Erhöhung des Schuldenstandes am BIP um etwa 0,15 Prozentpunkte, für den gesamten Zehnjahreszeitraum um weniger als 1,5 Prozentpunkte, das ist fast zu vernachlässigen.

Durch die Covid19-Krise und die staatlichen Maßnahmen zu ihrer Bewältigung wird der Schuldenstand voraussichtlich um etwa 10 Prozentpunkte von 60% auf 70% des BIP steigen. Trotzdem wird laut der neuen Gemeinschaftsdiagnose der Wirtschaftsforschungsinstitute von Herbst 2020 (S. 61) in Folge der anhaltenden Niedrigzinsbedingungen die Zinsbelastung der öffentlichen Haushalte in Relation zu den Steuereinnahmen (Zinssteuerquote) in den nächsten Jahren weiter sinken, von 3,3% in 2019 auf 2,2% in 2002 – 2012 betrug sie noch 10,1%. Faktisch profitiert der Staat von der Aufnahme zusätzlicher Kredite, weil die Zinsen unter der Inflationsrate liegen, dazu kommen zusätzliche Steuereinnahmen durch die – beim ÖPNV-Ausbau zugleich ökologisch vorteilhaften – Wachstumswirkungen. Um die notwendige Kreditaufnahme zu ermöglichen ist nötigenfalls auch über 2021 hinaus die Ausnahmeregelung der Schuldenbremse in Anspruch zu nehmen. Die Tilgungszeiträume sind so lang wie möglich zu strecken, möglichst auf 50 Jahre oder mehr.

Auch nach Überwindung der Krise sollten die zusätzlichen Investitionen soweit möglich durch Kreditaufnahme finanziert werden. Die Spielräume der Schuldenbremse und des Fiskalpakts sind dazu auszuschöpfen, wie dies in einer gemeinsamen Studie vom Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung der gewerkschaftlichen Hans-Böckler-Stiftung und des arbeitgeberfinanzierten Instituts der deutschen Wirtschaft bereits im November 2019 gefordert wurde (vgl. IMK Report 153). Darüber hinaus können Möglichkeiten zusätzlicher Kreditfinanzierung durch öffentliche Investitionsgesellschaften genutzt werden (vgl. IMK Study Nr. 70, Oktober 2020), wogegen ÖPP-Modelle klar abzulehnen sind. Anzustreben wäre eine dauerhafte Abschaffung der Schuldenbremse und des EU-Fiskalpaktes oder mindestens ihre Modifizierung dahingehend, dass die Finanzierung öffentlicher Investitionen von der Begrenzung ausgenommen werden. Trotz einer weiteren dauerhaften Kreditaufnahme würde nach Überwindung der Krise die Schuldenquote wieder sinken.

Die zusätzlichen Personal- und anderen Betriebsausgaben für einen Ausbau des ÖPNV sollten dagegen über zusätzliche Steuereinnahmen aufgebracht werden. Ticketeinnahmen decken durchschnittlich nur etwa 50% der Betriebskosten im ÖPNV, Preiserhöhungen sollten mit Blick auf den Anreiz zum Umstieg vom PKW unbedingt vermieden werden. Die Finanzierung des ÖPNV liegt zwar primär bei den Kommunen, aber dennoch sind hier die Steuereinnahmen insgesamt in den Blick zu nehmen, da große Teile der zusätzlichen ÖPNV-Aufwendungen durch zusätzliche Mittel des Bundes und der Länder gedeckt werden müssen.

Die gewerkschaftlichen Vorschläge dazu beschreiben die steuerpolitischen Eckpunkte des DGB, die zur Bundestagswahl 2017 entwickelt wurden und gegenwärtig aktualisiert und überarbeitet werden. Sie würden bei vollständiger Umsetzung zu steuerlichen Mehreinnahmen von etwa 70 Mrd. Euro führen. Die wesentlichen Elemente sind:

- Reform der Einkommensbesteuerung +/- 0 Mrd €
- Spitzensteuersatz für besonders hohe Einkommen auf über 50%, kleine und mittlere Einkommen entlasten
- Kapitalerträge tariflich besteuern statt Abgeltungssteuer
- Höheres Kindergeld für alle statt Kinderfreibeträge
- Gleiches Mobilitätsgeld pro km statt Entfernungspauschale
- Vermögenssteuer 1% ab über 1 Mio. €, max. 2% 25 Mrd. €
- Erbschaftssteuern auch für Unternehmenserben 5 Mrd. €
- Vollständigere und höhere Besteuerung von Unternehmensgewinnen, insb. von Konzernen 15 Mrd. €

- Umfassende Finanztransaktionssteuer 15 Mrd. €
- Besserer Steuervollzug, Steuerbetrug bekämpfen 10 Mrd. €
- Insgesamt Mehreinnahmen jährlich 70 Mrd. €

Grundsätzlich spricht für eine umfassendere Steuerfinanzierung des ÖPNV aus Steuern, dass das öffentliche Verkehrsangebot als Teil der Verkehrsinfrastruktur anzusehen ist, von dem nicht nur die Nutzer, sondern auch andere Verkehrsteilnehmende, Handel und Unternehmen profitieren. Weitere alternative Finanzierungsquellen, die gezielt Nutznießer einbeziehen, sind PKW-Maut, Tourismusabgaben oder Parkraumbewirtschaftung, von denen allerdings nur die großen Ballungsräume spürbar profitieren könnten. Auch eine Nahverkehrsabgabe für alle Einwohner*innen oder an den Grundstückswert bzw. die Grundsteuer gebunden, wird diskutiert. Bei diesem Instrument droht allerdings eine unsoziale Benachteiligung von Menschen mit geringeren Einkommen, die nur durch komplizierte Gestaltung der Abgabenstruktur ausgeschlossen werden könnte. Ein Mix dieser Maßnahmen kann Kommunen durchaus unterstützen, ihre Umsetzung bedarf jedoch verschiedener gesetzlicher Initiativen. Auch für eine Drittnutzerfinanzierung nach dem Modell des französischen „versement transport“ in Kombination zu einem verpflichtenden Arbeitgeberzuschuss zu einem Jobticket wären gesetzliche Änderungen nötig. Dieses Instrument ist am einfachsten steuerbar und kann bedarfsgerecht ausgerichtet werden, der zu erwartende Umfang für die Kommunen wäre gut einzuschätzen und auch auf Dauer zu kalkulieren. In Kombination mit der Förderung des Jobtickets wäre zusätzlich ein Anreiz zum Umstieg enthalten. Es stellt daher das sinnvollste Instrument einer Drittnutzereinbeziehung dar und ist zu präferieren.

Anhang

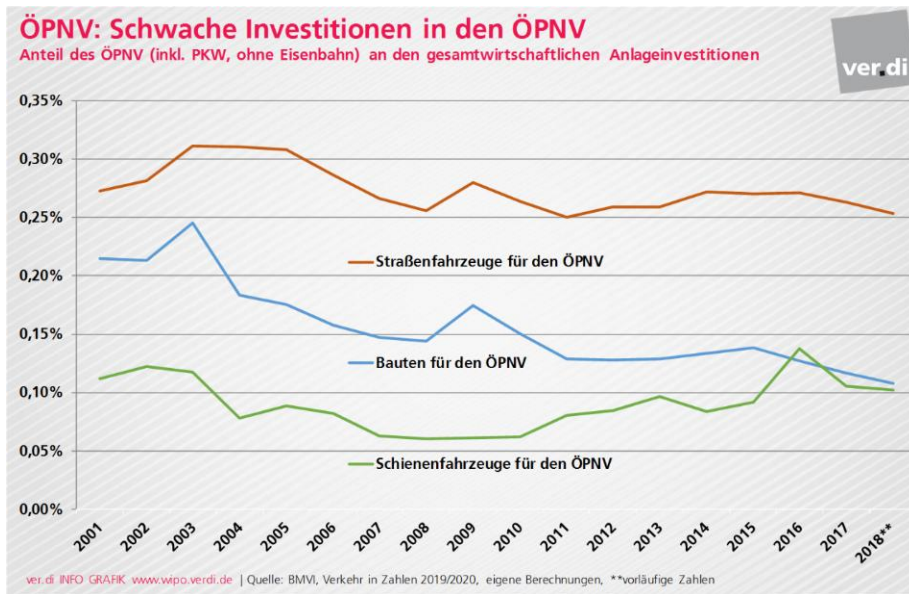


Abbildung 1

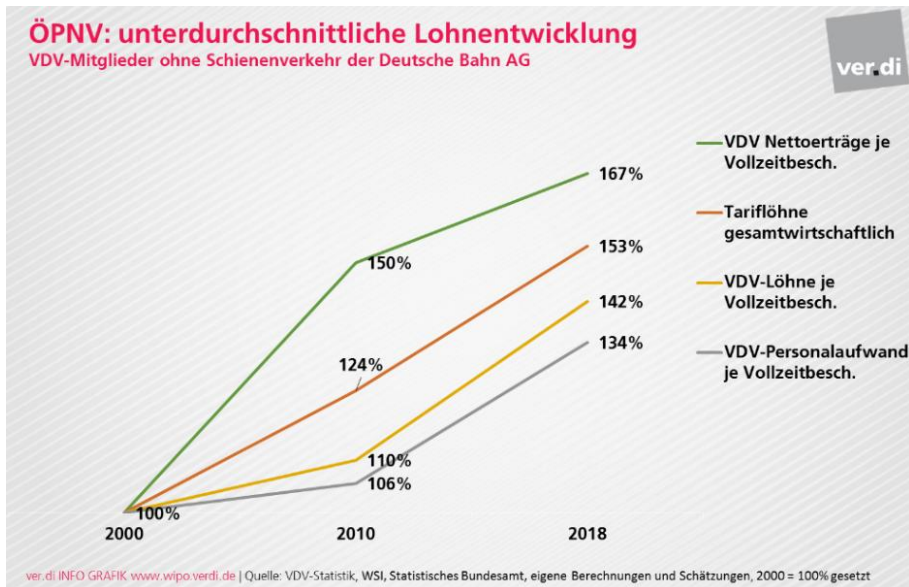


Abbildung 2

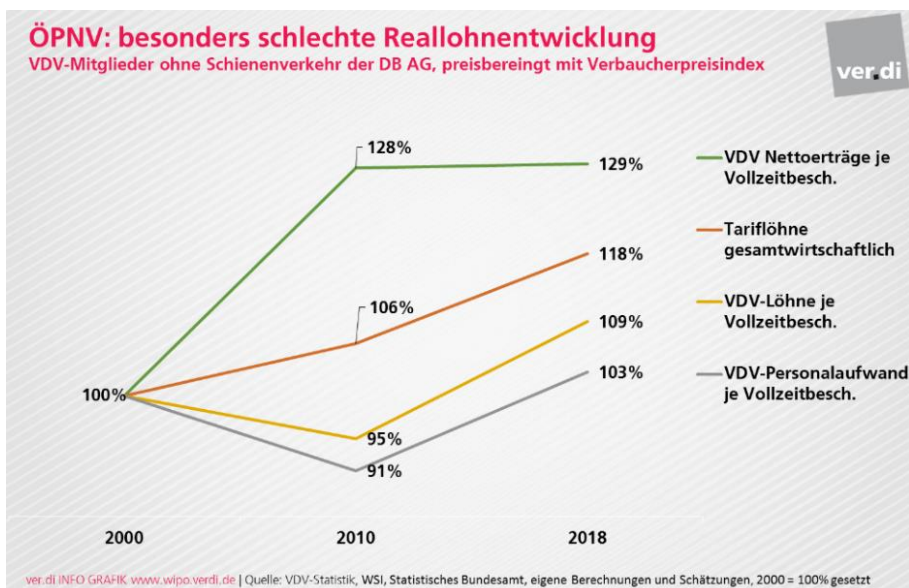
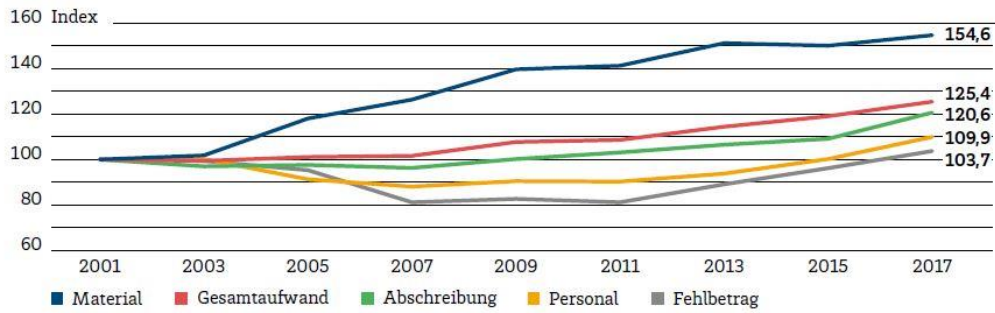


Abbildung 3

49 Entwicklung der Aufwendungen



© VDV | Statistik 2018 | Quelle: VDV | Angaben ohne SPNV der DB-Gruppe.

Abbildung 4

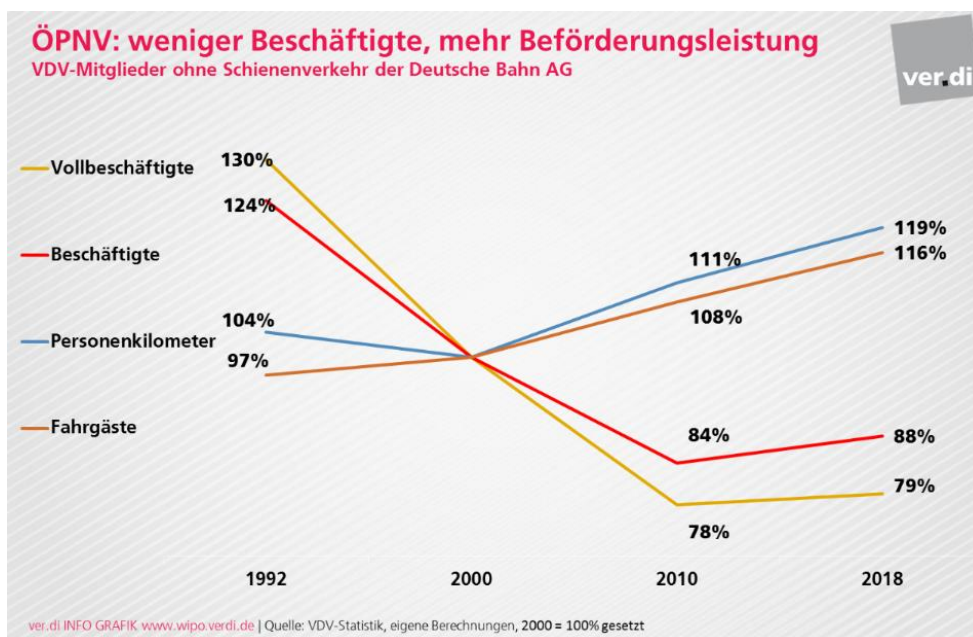


Abbildung 5