



Redigiertes Wortprotokoll der 97. Sitzung

Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

Berlin, den 13. Januar 2021, 11:00 Uhr
10557 Berlin, Konrad-Adenauer-Straße 1
Paul-Löbe-Haus
E 600

Vorsitz: Cem Özdemir, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigster Tagesordnungspunkt **Seite 4**

**Künftige Modelle für Finanzierung und
Organisation des ÖPNV**

Selbstbefassung 19(15)SB-155

Anlagen **Seite 31**

Stellungnahmen:
Ausschussdrucksachen **19(15)442 A-I**

**Mitglieder des Ausschusses**

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Behrens (Börde), Manfred Bellmann, Veronika Donth, Michael Holmeier, Karl Jarzombek, Thomas Obner, Florian Ploß, Dr. Christoph Pols, Eckhard Rainer, Alois Schnieder, Patrick Schreiner, Felix Sendker, Reinhold Simon, Björn Storjohann, Gero Uhl, Markus	Damerow, Astrid Erndl, Thomas Hirte, Christian Koeppen, Jens Lange, Ulrich Lips, Patricia Möring, Karsten Müller (Braunschweig), Carsten Rehberg, Eckhardt Riebsamen, Lothar Schweiger, Torsten Stracke, Stephan Tebroke, Dr. Hermann-Josef Wegner, Kai Whittaker, Kai
SPD	Bach, Bela Herzog, Gustav Klare, Arno Korkmaz-Emre, Elvan Lühmann, Kirsten Müller (Chemnitz), Detlef Schiefner, Udo Schmidt, Uwe Stein, Mathias	Bartol, Sören De Ridder, Dr. Daniela Hartmann, Sebastian Martin, Dorothee Nissen, Ulli Rimkus, Andreas Rützel, Bernd Schmid, Dr. Nils
AfD	Büttner, Matthias Holm, Leif-Erik Magnitz, Frank Mrosek, Andreas Spaniel, Dr. Dirk Wiehle, Wolfgang	Bernhard, Marc Ehrhorn, Thomas Komning, Enrico Kraft, Dr. Rainer Schulz, Uwe Wildberg, Dr. Heiko
FDP	Herbst, Torsten Jung, Dr. Christian Kluckert, Daniela Luksic, Oliver Reuther, Bernd	Hessel, Katja Hocker, Dr. Gero Clemens Müller, Alexander Sauter, Christian Sitta, Frank
DIE LINKE.	Cezanne, Jörg Leidig, Sabine Remmers, Ingrid Wagner, Andreas	Domscheit-Berg, Anke Lenkert, Ralph Lutze, Thomas Zimmermann, Pia
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Gastel, Matthias Gelbhaar, Stefan Tressel, Markus Wagner, Daniela	Krischer, Oliver Müller, Claudia Nestle, Dr. Ingrid Özdemir, Cem



Liste der Sachverständigen

Mira Ball

ver.di, Fachbereich Verkehr, Bundesfachgruppenleiterin Busse und Bahnen

Timm Fuchs

Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB), Beigeordneter für Energiepolitik, Grundsätze der Verkehrspolitik, Ländliche Räume, Konzessionsverträge und Konzessionsabgaben

Dipl.-Ing. Robert Hänsch

Interlink GmbH

Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.

Friedrich-Schiller-Universität Jena, Rechtswissenschaftliche Fakultät, Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Öffentliches Wirtschaftsrecht, Forschungsstelle für Verkehrsmarktrecht, Geschäftsführender Direktor des Instituts für Energiewirtschaftsrecht

Prof. Dr. Andreas Knie

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB), Leitung der Forschungsgruppe Digitale Mobilität und gesellschaftliche Differenzierung

Prof. Dr. Kay Mitusch

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

Dr. Jan Schilling

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV), Geschäftsführer Öffentlicher Personennahverkehr

Prof. Dr.-Ing. Carsten Sommer

Universität Kassel, Fachgebiet Verkehrsplanung und Verkehrssysteme

Dr. Matthias Stoffregen

Geschäftsführer mofair e.V.



Einzigster Tagesordnungspunkt

Künftige Modelle für Finanzierung und Organisation des ÖPNV

Selbstbefassung 19(15)SB-155

Vorsitzender: Liebe Kolleginnen und Kollegen, meine Damen und Herren, ich begrüße Sie ganz herzlich zu der 97. Sitzung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur, der öffentlichen Anhörung zum Thema „Künftige Modelle für Finanzierung und Organisation des ÖPNV“, das wir im Rahmen einer Selbstbefassung behandeln. Bevor die Sitzung beginnt, möchte ich zunächst die Gelegenheit nutzen, allen Teilnehmenden und Gästen sowie den Zuschauerinnen und Zuschauern im Parlamentsfernsehen alles Gute und vor allem Gesundheit für das neue Jahr zu wünschen. Ich hoffe, dass wir uns möglichst bald wiedersehen, möglichst geimpft und uns dann wieder etwas näher begegnen können. Zu unserer Anhörung hier im Saal sind per Videokonferenz weitere Teilnehmerinnen und Teilnehmer zugeschaltet. Das Format ist den gegenwärtigen Abstandsregelungen und Beschränkungen wegen der Covid-19-Pandemie geschuldet. Mit den üblichen 150 Personen, die als Abgeordnete, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Sachverständige und Publikum an einer Anhörung in einem Sitzungssaal normalerweise teilnehmen, würden wir diese Regelungen offensichtlich nicht einhalten können.

Gestatten Sie mir eingangs noch ein paar technische Hinweise: Das Ausschusssekretariat administriert die Konferenz technisch. Sollten Sie technische Probleme haben, können Sie sich über die Chatfunktion im Videokonferenz-Modul an den Teilnehmer mit dem Namen „Verkehrsausschuss“ wenden oder per Telefon 030/227 32426 anrufen. Diese Nummer finden Sie auch auf der Tagesordnung zu dieser Sitzung. Ihr Mikrofon wurde durch den Administrator zunächst stumm gestellt, damit Hintergrundgeräusche in Ihrer Umgebung nicht für alle hörbar sind. Ich bitte daher die Mitglieder des Ausschusses bzw. die Sachverständigen, die per Web zugeschaltet sind, vor ihrem jeweiligen Redebeitrag ihr Mikrofon jeweils anzuschalten. Nach einem Redebeitrag bitte ich darum, das Mikrofon wieder zu deaktivieren. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die der Sitzung über Videokonferenz als Zuhörende folgen, halten das Mikrofon bitte die ganze Sitzung über ausgeschaltet.

Zu unserer Anhörung darf ich nun alle Gäste und besonders herzlich die Sachverständigen begrüßen: Herrn Timm Fuchs vom Deutschen Städte- und Gemeindebund, dort Beigeordneter u.a. für die Grundsätze der Verkehrspolitik; Herrn Dipl.-Ing. Robert Hänsch, er ist für die Interlink GmbH tätig und befasst sich dort mit Projekten der Verkehrsplanung sowie der Stadt- und Regionalplanung; Herrn Prof. Dr. Andreas Knie vom Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung WZB, er ist dort Leiter der Forschungsgruppe „Digitale Mobilität und gesellschaftliche Differenzierung“; Herrn Prof. Dr. Kay Mitusch vom Karlsruher Institut für Technologie, dort Inhaber des Lehrstuhls für Netzwerk-Ökonomie am Institut für Volkswirtschaftslehre; Herrn Dr. Jan Schilling, Geschäftsführer für den Öffentlichen Personennahverkehr im Verband Deutscher Verkehrsunternehmen VDV; Herrn Dr. Matthias Stoffregen, Geschäftsführer von mofair e.V., dem Verband der im Schienen-Personenverkehr tätigen privaten, unabhängigen und wettbewerblichen Verkehrsunternehmen. Und per Video zugeschaltet sind Frau Mira Ball, sie ist Bundesfachgruppenleiterin „Busse und Bahnen“ beim Bundesvorstand von ver.di; Herr Prof. Dr. Matthias Knauff, von der Friedrich-Schiller-Universität Jena, dort Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, insb. Öffentliches Wirtschaftsrecht, Forschungsstelle für Verkehrsmarktrecht und Herr Prof. Dr.-Ing. Carsten Sommer von der Universität Kassel, er lehrt und forscht dort am Fachgebiet Verkehrsplanung und Verkehrssysteme.

Ich möchte den Sachverständigen, die schriftliche Stellungnahmen eingereicht haben, dafür herzlich danken! Diese wurden als Ausschussdrucksache 19(15)442 verteilt und sind auf der Internetseite des Bundestages abrufbar. Die Anhörung soll nach folgendem Verfahren ablaufen: Wir haben uns darauf verständigt, dass es keine Eingangsstatements der Sachverständigen geben soll. Die Anhörung gliedert sich in Frage- und Antwortrunden. In jeder Fragerunde können die Ausschussmitglieder, die sich zu Wort melden, bis zu zwei Fragen stellen. Die Fragesteller können außerdem in einer Fragerunde höchstens zwei Sachverständige befragen. Die Fragesteller bitte ich, sich auf eine Redezeit von drei Minuten zu beschränken. Nach der Fragerunde schließt sich die Antwortrunde der Sachverständigen an. Ich bitte Sie, liebe Sachverständigen, sich die an Sie gerichteten Fragen zu notieren und diese in der Antwortrunde en bloc zu beantworten.



Ich werde Sie dann auch jeweils noch einmal gesondert ansprechen und zur Beantwortung der an Sie gerichteten Fragen auffordern. Die Sachverständigen bitte ich, sich auf eine Redezeit von fünf Minuten pro Frage zu beschränken, damit möglichst viele Fragen gestellt und beantwortet werden können. Das heißt, wenn beispielsweise drei Fragen an Sie gerichtet wurden, stehen Ihnen insgesamt 15 Minuten für die Beantwortung zur Verfügung.

Aufgrund dessen, dass die Sitzung auch als Videokonferenz stattfindet, haben wir nicht wie sonst üblich eine Uhr mit der Redezeit auf der Deckenampel. Ich bitte daher die Fragesteller und die Sachverständigen, die Redezeit auch selbst etwas im Blick zu behalten. Wir hier – also das Ausschusssekretariat und ich – verfolgen die Zeit auch mit und bei einer etwaigen Überschreitung erlaube ich mir, Ihnen dann auch einen kurzen Hinweis zu geben. Wir gehen von einem Zeitrahmen von etwa zwei Stunden aus, also bis etwa 13.00 Uhr. Es sind heute zwei Frage- und Antwortrunden vorgesehen. Von der öffentlichen Anhörung wird das Ausschusssekretariat – wie üblich bei öffentlichen Anhörungen – ein Wortprotokoll erstellen, das allen Interessierten im Internet zugänglich sein wird. Wie die aufgebauten Kameras vermuten lassen, wird diese Anhörung vom Parlamentsfernsehen live übertragen und ist im Internet in der Mediathek des Bundestages abrufbar.

Die erste Fragerunde beginnt mit der Fraktion der CDU/CSU: Herr Abgeordneter Rainer, Sie haben das Wort!

Abg. **Alois Rainer** (CDU/CSU): Ich gebe die Frage weiter an den Kollegen Donth.

Abg. **Michael Donth** (CDU/CSU): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, liebe Kolleginnen und Kollegen, vor allem liebe Sachverständigen, die Sie heute für uns zur Verfügung stehen. Ich darf auch Ihnen allen noch ein gutes, neues Jahr wünschen und mich bedanken, dass Sie heute gekommen sind und uns auch Ihre Stellungnahmen zur Verfügung gestellt haben. Meine erste Frage geht an Herrn Dr. Schilling und Herrn Prof. Dr. Mitusch vom KIT. Interessanterweise vor genau einem Jahr am 13. Januar haben wir an dieser Stelle in einer öffentlichen Anhörung über das Regionalisierungsgesetz und das GVFG beraten. Das Ziel war damals, deutlich mehr Geld und bessere Förderinstrumente für den Ausbau des ÖPNV im Zusammenspiel von Bund,

Ländern und Kommunen zur Verfügung zu stellen. Meine Frage nun: Wie bewerten Sie diese Neuerungen rückblickend? Können oder müssen wir künftig sicherstellen, dass auch rechtlich sichergestellt ist, dass die Länder neben den zahlreichen Milliarden vom Bund ihren eigenen finanziellen Anteil zum ÖPNV beisteuern, ohne dass sie womöglich mit eigenen Ausgaben zögern und am Ende sogar vielleicht weniger Geld investieren, weil ja mehr Geld vom Bund kommt?

Die zweite Frage, die ich in dieser ersten Runde habe, geht an Herrn Dr. Schilling und Herrn Fuchs. Mit dem neuen PBefG, das dann hoffentlich zeitnah auch beschlussreif ist – wir arbeiten heftig daran –, setzen wir ein weiteres wichtiges Ziel unseres Koalitionsvertrages um: Eine bessere digitale Vernetzung der Verkehrsträger im ÖPNV. Öffentlicher Verkehr ist aber heute mehr als nur Zug, Bus oder On-demand-Verkehr im eigenen Verbund. Auch über die Verbundgrenzen hinaus, mit den Mobilitätsketten im Zusammenspiel mit anderen Anbietern mobil zu sein, gehört heute dazu. Der VDV arbeitet auch schon an entsprechenden Digitalisierungskonzepten. Da die Frage: Reichen die gesetzlichen Rahmenbedingungen hierfür aus? Oder müssen wir künftig weitere Formen der Mobilität, wie Car- oder Bikesharing, auch gesetzlich in den ÖPNV besser integrieren? Oder wäre das vielleicht sogar kontraproduktiv? Danke!

Vorsitzender: Herr Kollege, Sie haben ein baden-württembergisches Abitur – nehme ich an. Dann wissen Sie, dass zwei Fragen oder zwei Sachverständige und drei nicht identisch sind. Ich bitte, die folgenden Redner darauf zu achten: an zwei Sachverständige die Fragen – bis zu zwei Fragen können gerichtet werden. Danke! Als nächstes ist Herr Wiehle für die Fraktion der AfD dran.

Abg. **Wolfgang Wiehle** (AfD): Herr Vorsitzender, vielen Dank, liebe Kolleginnen und Kollegen, sehr geehrte Damen und Herren Sachverständige! Aus der Sicht der AfD-Fraktion stehen wir vielleicht völlig ungeplant, aber doch auch vor einer gewissen Zeitenwende, was die Politik für den öffentlichen Nahverkehr, die Politik für die Städte, angeht. Denn aufgrund der Corona-Krise und dem, was sich in der Corona-Krise entwickelt, verändern sich ja Verhaltensweisen der Menschen erheblich und wahrscheinlich auch dauerhaft. Beispiel: mehr einkaufen über das Internet. Beispiel: mehr arbeiten zu Hause. Das bedeutet, die Städte kommen da-



durch unter Druck und es könnte sein, dass manche Maßnahmen, die heute angedacht werden, nicht mehr dazu führen, dass es den Städten besser geht, sondern schlechter. Beispiel: Autos aus den Städten aussperren. Beispiel: City-Maut. Beispiel: neue Steuern zur Finanzierung des ÖPNV. Die Städte könnten in ein Attraktivitätsringen kommen, wo solche Ressourcen nicht mehr so einfach gehoben werden können, ohne den Städten weiteren Schaden zuzufügen. Das möchte ich insbesondere Herrn Fuchs vom Städte- und Gemeindebund fragen, ob es denn da aktuelle Betrachtungen und Erkenntnisse gibt, in welcher Weise Städte und Gemeinden auf die neue und wahrscheinlich dauerhafte Situation reagieren. Und welche Maßnahmen hätte man jetzt in diesem Licht eher gern und eher nicht mehr so gerne?

Zweiter Punkt: Öffentlicher Nahverkehr muss einen Wohlfühlfaktor für die Menschen haben. Es reicht nicht, nur viele Fahrten von vielen Orten zu vielen Orten anzubieten, es geht um Sauberkeit und Sicherheit. Hier reicht es wahrscheinlich eben nicht, einfach nur mehr Mittel zur Verfügung zu stellen. Vielleicht braucht man auch bessere Schnittstellen. Auch Ressourcen in der inneren Sicherheit sind dann gefragt, mehr Polizei. Eine Frage auch hier nochmal an Herrn Fuchs: Was haben Sie für Erfahrungen oder Erkenntnisse auch gerade im Zusammenhang mit der Digitalisierung, was Zugangssysteme zum öffentlichen Nahverkehr angeht? So wie man das aus amerikanischen Städten kennt, dass also nur wer ein Ticket hat, da hinein kommt, was dann gleichzeitig das Sicherheitsniveau erhöht. Die Frage gleichzeitig dann auch an den VDV, an Herrn Dr. Schilling. Diese Frage möchte ich noch ergänzen um den Faktor „Beförderungerschleichung/Schwarzfahren“. Hier könnte ja auch durch technische Unterstützung etwas gemacht werden. Haben Sie da etwas im Blick? Wenn man das Problem – ungefähr drei Prozent Fahrgeldverlust bringt das auf jeden Fall mit sich – in den Griff bekäme, hätte man gleich schon mal drei Prozent mehr Geld, ohne dass der Staat mehr zuschießen müsste. Vorausgesetzt natürlich auch, dass man das Ganze nicht bagatellisiert. Vielen Dank!

Vorsitzender: Wenn ich es jetzt richtig verstanden habe, waren das jetzt aber auch drei Sachverständige.

Abg. **Wolfgang Wiehle** (AfD): Einerseits es sind

zwei Fragen und die eine geht an Herrn Fuchs und die andere geht an Herrn Fuchs und Herrn Dr. Schilling. Ist das okay?

Vorsitzender: Wir machen dann weiter mit Frau Korkmaz-Emre von der Fraktion der SPD. Bitte, Sie haben das Wort!

Abg. **Elvan Korkmaz-Emre** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Ich freue mich, dass wir heute die Gelegenheit haben uns ausführlich mit so einem wichtigen Thema zu beschäftigen. Der besondere Dank geht natürlich an alle Sachverständigen, auch für die Stellungnahmen, die wir im Vorfeld bekommen haben. Ich bin überzeugt, wenn wir über die Zukunft des ÖPNV sprechen, müssen wir genauso schauen, wo wir eigentlich gerade stehen und was die Instrumente und Stellschrauben sind, mit denen wir hantieren können. Damit wir auch schauen können, wo es eben noch Bedarf gibt. In diesem Kontext habe ich zwei Fragen. Die erste geht an Prof. Dr. Knauff. Sie haben sich in Ihrer Stellungnahme dafür ausgesprochen, dass der Bund seine Gesetzgebungskompetenz weitergehend in Anspruch nehmen sollte, als dies bislang der Fall ist. Ich würde Sie bitten, dies einmal insbesondere mit Blick auf die Frage der Kompetenzabgrenzung zwischen Bund, Ländern und Kommunen nochmal auszuführen.

Die zweite Frage geht an Prof. Dr. Knie. Sie schlagen vor, ein Prozent der Regionalisierungsmittel, also rund 90 Millionen Euro pro Jahr, sofort für die Ausschreibung der „Letzten Meile“ bereitzustellen. Wenn Sie uns nochmal erläutern würden, welchen Effekt Sie sich davon versprechen? Soviel von mir, vielen Dank!

Vorsitzender: Vielen Dank! Für die Fraktion der FDP Kollege Herbst, Sie haben das Wort!

Abg. **Torsten Herbst** (FDP): Ganz herzlichen Dank und auch von mir einen guten Tag in die Runde. Meine ersten beiden Fragen richten sich an Herrn Dr. Stoffregen. Meine erste Frage zum Thema „Regionalisierungsmittel“. Wir haben in den letzten Jahren eine deutliche Ausweitung des Volumens der Regionalisierungsmittel erlebt. Auf der anderen Seite – und da haben wir leider nur ältere Berichte, die nicht ganz so aktuell sind – sehen wir, dass bei den Aufgabenträgern doch erhebliche Mittel mittlerweile aufwachsen, die nicht für die laufenden Verkehre ausgegeben werden. Wie beurteilen Sie das? Und können Sie auch eine Auskunft darüber



geben, ob sich die Länder bei den aufwachsenden Mitteln des Bundes aus der Finanzierung zurückziehen? Oder ob die Länder auch eigene Mittel für den SPNV verstärkt bereitstellen?

Meine zweite Frage betrifft die Wettbewerbssituation im SPNV. Wir erleben ja von vielerlei Seiten, dass der politische Wunsch besteht, dass man auf Nachfrage schwächere Schienenstrecken reaktiviert, dort mehr Verkehrsangebote macht. Wie beurteilen Sie das einerseits unter Effizienzgesichtspunkten und andererseits unter Wettbewerbsintensität? Denn in der Vergangenheit – sage ich mal – hatten wir zum Teil durchaus bei Ausschreibungen eine ganze Menge Bieter. In letzter Zeit hat sich das teilweise auch ein bisschen verändert, da reden wir vor allem über die großen lukrativen Netze. Wie beurteilen Sie das bei den – ich sage mal – weniger lukrativen Netzen oder Strecken? Vielen Dank! Ich hoffe, das sächsische Abitur hat geholfen, richtig zu addieren.

Vorsitzender: Sensationell! Frau Kollegin Leidig für die Fraktion DIE LINKE., bitte!

Abg. **Sabine Leidig** (DIE LINKE.): Auch von meiner Seite ganz herzlichen Dank für Ihre Stellungnahmen. Das geht an alle Sachverständigen. Ich finde, es ist ein wirklicher Gewinn, die zu lesen und ich möchte es allen, die jetzt das vielleicht noch nicht getan haben – auch von den Gästen – wirklich empfehlen. Ich finde, da ist wirklich viel Stoff drin. Wir haben als Linke mit einem Antrag dazu beigetragen, dass wir heute zu dieser Anhörung kommen, weil wir der Überzeugung sind, dass der öffentliche Verkehr – also nicht nur der öffentliche Nahverkehr, aber jetzt geht es vor allem um den öffentlichen Nahverkehr – eine zentrale Rolle dabei spielt, die Mobilität klimagerecht auszugestalten. Wir haben gefordert, dass es einen ÖPNV-Gipfel geben soll, weil bisher unser Eindruck ist, dass die Bedeutung von der Bundesregierung nicht adäquat wiedergespiegelt wird. Wir haben zwei Autogipfel erlebt, aber wir erleben eben keine Beschäftigung der politischen Spitze mit der Frage, wie die Probleme des ÖPNV gelöst werden können. Ich möchte einsteigen mit zwei Fragen an Mira Ball von ver.di. Die erste Frage bezieht sich auf die jetzt vergangene Tarifaueinandersetzung, wo ja etwas Erstaunliches passiert ist, dass nämlich eine Gewerkschaft gemeinsam mit „Fridays for Future“ und Umweltverbänden an die Öffentlichkeit getreten ist. Ich würde Sie gerne fragen, wie Sie zu dieser Konstel-

lation gekommen sind und was das auch für die Rolle des ÖPNV in der öffentlichen Wahrnehmung bedeutet.

Die zweite Frage bezieht sich auf die Zahlen, die Sie in Ihrer Stellungnahme nennen. Erst einmal ist mir aufgefallen, dass eigentlich in keiner Stellungnahme über Zahlen gesprochen wird. Wieviel Geld wird eigentlich gebraucht? Der VDV sagt, dass 20 Milliarden Euro nötig seien, um die Barrierefreiheit herzustellen. Aber das bedeutet ja noch nicht, dass man das Angebot verdoppeln kann. Sie schreiben, dass zehn bis zwölf Milliarden Euro zusätzlich nötig seien. Ich würde Sie bitten auszuführen, wie Sie zu diesen doch erheblichen Summen kommen, die aus unserer Sicht gerechtfertigt sind. Aber das muss natürlich untersetzt werden. Dankeschön!

Vorsitzender: Vielen Dank! Für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN Kollege Gelbhaar, Sie haben das Wort!

Abg. **Stefan Gelbhaar** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Auch von meiner Fraktion an alle Sachverständigen nochmal herzlichen Dank für die Stellungnahmen, die wirklich sehr lesenswert sind. Ich glaube, dass wir da auf Bundesebene vielleicht einen Schritt nach vorne hinbekommen können, wenn die Bundesregierung das Thema in seiner Wichtigkeit vielleicht mehr erfassen könnte, als es bislang der Fall war. Es ist schon gesagt worden, wir hatten viele Autogipfel, so was wie ein ÖPNV-Gipfel oder ein Mobilitätsgipfel steht aus, fehlt, und ich glaube, er wäre bitter nötig. Wir haben das GVFG reformiert, das betrifft die Infrastruktur. Wir haben beim Regionalisierungsmittel-Gesetz was gemacht. Das betrifft insbesondere Regionalisierungsverkehre. Bleibt die große Frage: Wie kriegen wir es hin, den ÖPNV in seinen Betriebskosten so aufzustellen, dass wir die Fahrgäste möglichst verdoppeln können und dass wir den ÖPNV als Innovationstreiber als auch Beschäftigungsmagnet darstellen können? Ich glaube, das ist eine Frage, die uns heute hier umtreibt. Deswegen möchte ich dazu zwei Fragen formulieren. Ich glaube, das Ganze ist nötig, um Klimaziele zu erreichen.

Ich möchte Herrn Hänsch von der Interlink GmbH folgende Frage stellen: Zum einen, ich habe gerade skizziert, wie die Finanzierungsquellen aktuell aussehen. Allerdings wird da ja immer wieder nach mehr Geld gefragt, insbesondere sehen wir mehr Bedarfe im ländlichen Raum. In Städten ist,



glaube ich, ÖPNV häufig schon gut ausgebaut. Auch da gibt es Differenzierungsnotwendigkeiten. Aber Herr Hänsch, vielleicht können Sie uns einmal den Reformbedarf bei alternativen Finanzierungsquellen gerade für den ländlichen Raum schildern? Weil dort, was in Städten vielleicht denkbar ist – wie City-Maut, Parkraumbewirtschaftung –, nicht gerade naheliegt und auch eine Nahverkehrsabgabe da wirklich nicht vermittelbar ist, weil dort einfach das ÖPNV-Angebot grundsätzlich fehlt.

Zum zweiten die Frage, wie sich die Nutzerzahlen im ländlichen Raum steigern lassen, wenn man dort einen attraktives ÖPNV-Angebot schaffen und finanzieren könnte.

Vorsitzender: Vielen Dank. Dann fangen wir an mit Herrn Fuchs, bitte! Drei Fragen wurden an Sie gerichtet, wenn ich richtig mitgezählt habe.

Timm Fuchs (DStGB): Herr Vorsitzender, vielen Dank! Ich möchte mit der Frage beginnen, wie mit Hilfe der Digitalisierung die Vernetzung und das Angebot des ÖPNV insgesamt in der Stadt und auf dem Land verbessert werden kann. Die Digitalisierung ist natürlich ein Treiber für bessere Angebote, im öffentlichen Personennahverkehr, aber auch im Fernverkehr. Es gibt da gute Ansätze, die die Bundesregierung in den vergangenen Legislaturperioden – muss man sagen – in Angriff genommen hat. Das ist zum einen die Roadmap für die digitale Vernetzung im ÖPNV und zum anderen ein Handlungsleitfaden, der genau beschreibt, wie im Bereich Ticketing, Buchung, Auskunftssysteme, eingesetzt werden muss, um eine vernünftige Buchungskette, auch über das Handy, hinzubekommen, damit der Einstieg in den ÖPNV für die bestehenden Fahrgäste nutzerfreundlicher wird, aber auch für die Fahrgäste, die man hinzugewinnen möchte. Dies gilt es, nun in der Folge umzusetzen. Da steigen wir zum einen in die Mühen der Ebenen ein, denn wir haben sehr viel Aufgabenträger, Verkehrsverbände in Deutschland, die das alle parallel umsetzen müssen. Wir haben auf der anderen Seite natürlich bei der ganzen Frage auch wieder ein Finanzierungsproblem, denn es ist natürlich so, dass aus den vorhandenen Mitteln – die natürlich erhöht worden sind, GVFG- und Regionalisierungsmittel, das war ja schon Gegenstand der Fragestellung dieser Anhörung –, das nicht ohne weiteres auch noch zusätzlich finanzierbar ist. Dass wir da eine bessere Vernetzung auch mit Hilfe der Digita-

lisierung brauchen, ist auf der anderen Seite auch klar, denn wir wollen ja mehr Menschen in den ÖPNV bringen, im Sinne einer besseren Erschließung des ÖPNV in der Fläche, aber auch im Sinne der Erreichung der Klimaziele. Deshalb müssen wir in der Folge sicherstellen – und da sehen wir neben dem Bund auch die Länder in der Verantwortung –, dass das in der Zukunft ausfinanziert wird. Da geht es natürlich darum, die „Letzte Meile“ zu verbessern. Die Frage ging ja auch darum, wie man Carsharing und ÖPNV besser verbinden kann. Es geht im Übrigen auch um den Radverkehr und den ÖPNV, wie man die besser verbinden kann. Da ist es natürlich so, dass die Menschen – nicht nur in der Stadt, sondern auch auf dem Land – das auch mittels digitaler Systeme buchen wollen. Die wollen durchgängige Mobilitätsketten haben und erst wenn ihnen garantiert wird, dass sie zu einem vernünftigen Preis mit einem vernünftigen Angebot verlässlich von A nach B kommen, werden sie dies auch in Angriff nehmen.

Dann will ich gleich zu der Frage von Herrn Wiehle überschwenken zum Thema „Sicherheit und Sauberkeit im ÖPNV“. Das Thema wurde ja gerade vor dem Hintergrund der Corona-Krise nochmal auf die Agenda gesetzt. Man muss sagen, dass die Ordnungsämter der Kommunen in der Corona-Krise bislang Außerordentliches geleistet haben und dass es natürlich auch eine zusätzliche Aufgabe von denen ist, sicherzustellen, dass sich die Fahrgäste auch in Corona-Zeiten in den Bussen, Straßenbahnen und U-Bahnen wohlfühlen. Das ist eine Aufgabe, die zu den Kontrollaufgaben, die sie ja im öffentlichen Raum im Übrigen auch haben, nochmal hinzukommt. Da muss man schon sagen, da geraten die Kommunen, die Ordnungsämter, auch im Zuge des Andauerns der Krise immer mehr an ihre Grenzen. Das heißt, wir müssen sehen, wie wir das Personal in den Ordnungsämtern weiter ausbauen. Das ist natürlich auch eine Finanzierungsfrage. Die Kommunen wollen zusammen mit den Verkehrsunternehmen und den Sicherheitsbehörden sicherstellen, dass die Menschen sich im ÖPNV sicher fühlen. Die Frage der Sauberkeit ist natürlich eine Frage, die zum Gesamtangebot eines attraktiven ÖPNV gehört. Wir brauchen nicht nur sichere Fahrzeuge, wir brauchen saubere Fahrzeuge. Wir brauchen einen komfortablen Zugang in diese Fahrzeuge, damit die Menschen wirklich davon überzeugt sind, den ÖPNV mehr als bislang zu nutzen.



Da komme ich zu der Frage, inwiefern man Kontroll- und Zugangssysteme, so wie sie ja in Amerika, aber auch beispielsweise in Frankreich existieren, auf Deutschland übertragen kann. Das ist nicht ganz so leicht zu machen. Auf der einen Seite stimmt es natürlich, dass wir hohe Einnahmeverluste durch Schwarzfahren haben. Die Zahlen sind ungefähr so: 250 Millionen Euro pro Jahr auf der einen Seite, auf der anderen Seite müssen wir aber auch sehen, dass die Investitionen in die Infrastruktur, um solche Systeme zu etablieren, enorm sind. Es wird ungefähr von zwei Milliarden Euro für den gesamten ÖPNV in Deutschland ausgegangen, wenn man das einrichten wollte. Das sind aber nur die Investitionskosten und man müsste dann darüber hinaus auch noch die laufenden Betriebskosten einstellen. Das heißt, dass wäre ein enormer Aufwand. Im Übrigen müsste man natürlich auch Lösungen für behinderte Menschen schaffen, die ja nicht so ohne weiteres dann diese Systeme bedienen oder halt da durchgehen können. Oder beispielsweise, wie ist es mit den Fahrrädern? Wir wollen die Verknüpfung von Fahrrad und ÖPNV. Wir haben vielfach auch eine Fahrradmitnahme in den Städten und Gemeinden. Es müssten also auch Lösungen gefunden werden, wie man die Fahrradmitnahme dann im Rahmen dieser Systeme ermöglicht. Aus unserer Sicht funktionieren der Zugang zum ÖPNV und das Ticketing, so wie es im Moment funktioniert, sehr gut. Wir meinen, man sollte eher auf einen Ausbau der Digitalisierung der Angebote setzen, beispielsweise auch auf digitale Kontrollen. Dass man beispielsweise, wie das ja in der Schweiz schon etabliert worden ist, beim Zugang zur U-Bahn oder in den Bus, mit dem Handy einen Wisch macht und sich damit in das System einbucht und beim Rausgehen sich wieder ausbucht und dann über diese Art und Weise sicherstellt, dass der Fahrschein dann auch gelöst ist. Und dementsprechend kann man auch über diese Art den Zugang nachhalten und auf der anderen Seite die hohen Investitionen, die durch diese Zugangsbarrieren zu tätigen wären, vermeiden. Vielen Dank!

Vorsitzender: Vielen Dank! Als nächstes Frau Mira Ball mit zwei Fragen. Sie haben das Wort, bitte!

Mira Ball (ver.di): Vielen Dank! Ich bin zum einen nach unserer Tarifaueinandersetzung im vergangenen Jahr gefragt worden. Da ging es um die

Frage, wie wir zu der Konstellation unseres Bündnisses mit „Fridays for Future“ gekommen sind, aber auch den Umweltverbänden, mit denen wir im vergangenen Jahr tatsächlich viele Aktivitäten gemacht haben – von gemeinsamen Pressekonferenzen und der gemeinsamen Forderung für einen ÖPNV-Gipfel bis hin zu gemeinsamen öffentlichen Auftritten, verschiedenen Kundgebungen, Demonstrationen – wie das im Rahmen der Pandemie natürlich vielfach nur eingeschränkt möglich war. Ich will dazu nur ganz kurz Stellung nehmen, hinsichtlich der Frage, was wir miteinander gemeinsam haben und warum das Bündnis eigentlich überhaupt gar kein Problem gewesen ist, sondern sich im Grunde von selbst ergeben hat. Wir haben am Anfang des Jahres schon viel Kontakt mit der Umweltbewegung gehabt. Wir haben als Gewerkschaft ver.di relativ schnell festgestellt, dass es ein hohes Bewusstsein dafür gibt, dass die Qualität des öffentlichen Nahverkehrs, der ja zur Erreichung der Klimaziele von besonderer Bedeutung ist, auch davon abhängt, wie die Arbeitsbedingungen sind. Und auch die Frage des Personalmangels war vielen Akteuren in dieser Bewegung ziemlich bewusst, denn jeder kennt im Grunde die Situation, dass mal der Bus oder die Bahn, die ich erwartet habe, nicht kommt. Die Erklärung, die wir dafür liefern konnten, ist leider häufig die Ursache, dass eben das Personal dann an der Stelle in dem Moment nicht da ist. Es hat viele Treffen und umfangreichen Austausch zwischen den Beschäftigten und KlimaaktivistInnen gegeben und wir haben festgestellt, dass wir sehr gut voneinander lernen und die verschiedenen Sichtweisen vereinbaren können. In dem Zusammenhang gab es für uns als Gewerkschaft im Interesse der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, die nicht im ÖPNV arbeiten, sondern den ÖPNV täglich für ihren Weg zur Arbeit oder auch ihr privates Leben nutzen, und auch im Interesse des Klimaschutzes und der Zukunft des Planeten, überhaupt gar kein Problem, uns gemeinsam für diese Ziele einzusetzen. Wir haben als ver.di im Übrigen in der Tarifrunde im vergangenen Jahr, wie auch seit Jahren, das Thema „Finanzierung im öffentlichen Nahverkehr“ nach vorne gestellt. Im Zusammenhang mit der Erreichung der Klimaziele haben wir dann auch gemeinsam Ziele entwickelt, wie die Verdopplung der NutzerInnen mit dem Ziel der Verkehrsverlagerung vom motorisierten Individualverkehr auf den ÖPNV als effizientestes Verkehrsmittel.



Jetzt komme ich auch zur zweiten Frage, die an mich gestellt wurde. Nämlich woher kommen eigentlich die Zahlen? Zahlen, die wir im Übrigen auch gemeinsam mit dem Bündnis im September des vergangenen Jahres veröffentlicht haben. Wir haben gesagt, dass wir in einem Zehnjahreszeitraum für die Verdopplung der NutzerInnen im öffentlichen Nahverkehr bei gleichzeitiger Reduzierung der AutonutzerInnen etwa zehn Milliarden Euro pro Jahr benötigen. Ich will kurz skizzieren wofür. Also zunächst besteht im Moment immer noch ein Hemmschuh hinsichtlich der Investitionen. Ich spreche jetzt vom ÖPNV mit Bussen, U-Bahnen und Straßenbahnen. Wir müssen den Schienenpersonennahverkehr nochmal extra betrachten. Wir gehen davon aus, dass wir für eine Angebotsverdopplung durch kleine Zubringer und größere Fahrzeuge, Taktverdichtungen – wo ja auch viele Potenziale drinstecken – aber auch die Einrichtung von neuen Linien und – nicht zu vergessen – den Ausbau von Schienen und Betriebsanlagen über einen Zeitraum von zehn Jahren bis 2030 jährlich fünf Milliarden Euro für die Infrastruktur und zwei Milliarden Euro für die Fahrzeuge anzusetzen hätten. Das ist natürlich je nach Entwicklungsstand unterschiedlich, ist aber die Durchschnittsangabe, zu der wir kommen. Gleichzeitig haben wir noch immer einen Sanierungstau bei den Betriebsanlagen und auch bei den Leitsystemen. Für notwendige Modernisierungen für Barrierefreiheit und natürlich Digitalisierung – das ist in der Runde auch schon angesprochen worden – setzen wir zehn Milliarden Euro für den gesamten Zeitraum an. Wir haben das – weil es natürlich nicht einfach ist, es tatsächlich bei der Vielschichtigkeit des öffentlichen Nahverkehrs in Deutschland en detail zu errechnen – an Hand der aktuellen und vergangenen Infrastrukturinvestitionen errechnet. Es gibt aber auch Studien, die zu ähnlichen oder vergleichbaren Ergebnissen kommen. Die Verdopplung des Angebotes würde für den ÖPNV etwa 70.000 zusätzliche Arbeitsplätze schaffen. Also es ist nicht doppelt so viel, sondern es ist weniger, aufgrund vieler Potenzialeffekte, die durch die Betriebsführung erreicht werden könnten. Wir hätten damit zusätzlich noch umfangreiche zusätzliche Beschäftigungseffekte in den verbundenen Branchen, also der Bauwirtschaft, bei Fahrzeug- und Maschinenbauzulieferern und auch Sicherheitsunternehmen. Die zusätzlichen Personalausgaben im ÖPNV belaufen sich nach unseren

Berechnungen – jetzt geht es um aufwachsende Werte – auf knapp vier Milliarden Euro im Jahr 2030. Wenn man dann die Verdopplung geschafft hat, gerechnet nach heutigen Löhnen – muss ich dazu sagen. Im Durchschnitt bedeutet das für den Gesamtzeitraum von zehn Jahren zusätzliche Kosten in Höhe von knapp zwei Milliarden Euro, die natürlich nicht sofort durchschnittlich jedes Jahr so anfallen würden, weil es ja aufwachsend ist.

Wir haben allerdings auch ein Personalproblem im ÖPNV. Wir haben hier einen sehr hohen Altersdurchschnitt. Es sind nach Branchenverbandsangaben von BDO und VDV etwa 100.000 Neueinstellungen bis 2030 notwendig. Und wir haben, wenn wir vergleichen mit dem Jahr 2000, etwa 15.000 Vollzeitbeschäftigte weniger als heute. Wenn wir diese Beschäftigten gewinnen müssen, gewinnen wollen, müssen wir die Arbeitsbedingungen attraktiver machen. Dafür ist vor allem ein Personalaufbau auf ein adäquates Maß, in dem auch wieder Belastungen reduziert werden können, notwendig. Denn vor allem die Belastungen sind ein Problem bei der Personalrekrutierung. Dafür setzen wir einmal bei Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität der Arbeit an. Da geht es insbesondere um Entlastungen, auch wenn die Löhne ebenfalls deutlich hinter der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung seit 20 Jahren zurück liegen. Aber da setzen wir 1,6 Milliarden Euro jährlich für die Steigerung der Attraktivität der Arbeit bei den Arbeitsbedingungen an. Und für den Aufbau der Beschäftigung, um zumindest wieder auf den Stand des Jahres 2000 zu kommen, wo wir immerhin 16 Prozent weniger Fahrgäste als heute hatten, benötigen wir nochmal 800 Millionen Euro pro Jahr. Dabei muss bedacht werden, dass Aus- und Weiterbildung im ÖPNV ebenfalls erfolgen muss. Also diese 100.000 Beschäftigten, die wir brauchen, müssen ausgebildet werden. Die kann man nicht von der Straße holen. Da gibt es ganz viele sehr spezifische Arbeitsanforderungen und natürlich auch die Digitalisierung spielt eine Rolle. So kommen wir in der Berechnung mit unseren Bündnissen gemeinsam auf diese zehn bis zwölf Milliarden Euro pro Jahr. Vielen Dank!

Vorsitzender: Vielen Dank! Zwei Fragen sind an Sie, Herr Hänsch, gerichtet. Sie haben das Wort, bitte!

Dipl.-Ing. Robert Hänsch (Interlink): Herzlichen Dank! Wir als Unternehmen sind sehr stark auch



im ländlichen Raum im Bereich der Beratung aktiv. Dahin gehen ja auch die Fragen, herzlichen Dank dafür! Wir haben in unserer Position auch geschrieben, dass tatsächlich im städtischen Raum schon ein sehr guter ÖPNV vorhanden ist. Das zeigt sich durchaus auch an den Nutzerzahlen. Ich möchte aber auch deutlich machen, dort ist ganz klar auch noch weiteres Potenzial nach oben vorhanden. Also das soll nicht heißen „da ist alles in Butter“. Das ist okay, sage ich mal. Wir haben aber das Problem, dass die Lage im ländlichen Raum aus unserer Sicht eher prekär ist. Dort haben wir einerseits viele Regionen, die über einen Schulverkehr nicht hinausgehen. Wir haben ein extrem uneinheitliches Bild. Das heißt gerade in Bereichen, wo man nicht zu Hause ist, ist es schwer, sich zu recht zu finden. Selbst für mich als ÖPNV-Experte ist es manchmal eine Herausforderung. Ein ganz großer Haken ist auch die aktuelle Struktur der Verantwortung, die wir grundsätzlich begrüßen, die Situation, dass Körperschaftsgrenzen sehr stark wirken. Also, dass die Verkehre zu Nachbarkreisen oder zu Nachbarstädten mehr als schlecht sind. Da sind die städtischen Räume mit ihrem Umland auf jeden Fall schon deutlich weiter. Insofern haben wir tatsächlich eher eine prekäre Situation auf dem Land. Was wir in unseren Beratungen auch immer wieder erleben, sowohl mit den Akteuren vor Ort aber auch wenn wir mit den Menschen, mit den potenziellen oder auch den aktuellen NutzerInnen sprechen, dann geht es ganz klar um das Thema „Verlässlichkeit und gute Angebote“. Alle möglichen Experimente sind schon in der Praxis, aber die meisten Leute sagen immer: „Ich möchte gerne, dass hier ein Angebot ist, was ich tatsächlich regelmäßig nutzen kann, was ich auch sehe“. Die Barriere, nach einem Telefon zu greifen und den Rufbus zu rufen, ist relativ hoch. Wir kennen Beispiele, die gut laufen. Aber das wird ganz häufig von den Leuten gesagt und zwar nicht nur von den Senioren, sondern auch von Jüngeren: „Kommt er denn wirklich?“. Es gibt auch Erlebnisse, dass es nicht der Fall ist. Das kenne ich auch persönlich, dass auch der Rufbus nicht kommt, wenn er kommen soll. Das heißt, wir erleben eigentlich, dass wir im öffentlichen Nahverkehr im ländlichen Raum ein klares Angebot mit starken Linien brauchen, also einen Taktverkehr. Das muss nicht in jeder kleinsten Ortslage sein, aber es gilt die relevanten starken Achsen abzudecken und auch miteinander zu verknüpfen. Körperschaftsgrenzen zu überschreiten ist

tatsächlich ein Thema an der Stelle und es sollte vor allen Dingen bundesweit einheitlich sein. Das ist eine ganz schwierige Sache, dass es tatsächlich nicht diese individuellen Lösungen hier und dort gibt, sondern dass es ein System gibt, was ich wiedererkenne. Also die Tankstelle ist auch überall in Deutschland gleich, die hat die gleichen Zapfsäulen, auch wenn sie unterschiedlich aussehen, aber sie passen ins Auto rein. Ich muss nicht irgendwie gucken, ist das jetzt die richtige Tankstelle oder nicht, die passt. Im ÖPNV ist es extrem unterschiedlich. Daher haben wir auch in unserer Stellungnahme relativ klar gesagt: Wir sehen an der Stelle, dass die Kommunen – also die Kreise sind es ja meistens oder auch die kreisfreien Städte – unterstützt werden müssen. Wir finden, dass sie die richtigen Akteure sind, um den Verkehr vor Ort auch zu bestimmen und auch zu sagen, wo da eigentlich die richtige Nachfrage ist. Dass die aber ganz klar von Bund und Ländern unterstützt werden müssen, weil wir jetzt die Situation haben, dass einige wenige Kreise und auch kreisfreie Städte einen richtig tollen ÖV machen. Tatsächlich gibt es auch ländliche Räume, die einen tollen ÖV machen. Und wir haben aber die Mehrzahl und ganz viele, die sich dort in einer prekären Situation auch hinsichtlich der Finanzen sehen und sich gar nicht in der Lage sehen, sowohl personell – auch die Verwaltungen sind dort nicht so aufgestellt – als auch für die Dauerfinanzierung zu sorgen. Deswegen sehen wir da durchaus den Bedarf, dass Bund und Länder dort auch – also unterhalb des SPNV – ganz klar mit Verantwortung übernehmen. Woher kommt das Geld? Ja, also wenn wir von einem sehr niedrigen Anteil von Fahrgästen im ländlichen Raum ausgehen, dann haben wir es dort relativ leicht, auch Fahrgastzuwächse zu generieren. Das heißt, das Thema „Erlöse“ wird ein Baustein sein, der aber niemals die Kosten ausgleichen wird können. Das ist ganz klar. Wir haben auch das Thema „Nutznießer“ benannt, also das Thema „dritter Beitrag für die ÖPNV-Finanzierung“ ernsthaft zu prüfen. Da sehen wir durchaus Möglichkeiten. Wir erleben jetzt, dass Stellplätze für Pkw zwingend hergestellt werden müssen, wenn ich ein Einkaufszentrum errichte. Aber eine gute ÖPNV-Anbindung muss ich nicht zwingend herstellen. Das ist ein Ungleichgewicht, was gerade im ländlichen Raum, wo die Verkehrswege wenig überlastet sind, weil relativ viele Verkehrswege für relativ wenig Nutzer zur Verfügung stehen, sehr schwer-



wiegend wirkt. Und klar, das wird öffentliches Geld kosten.

Zur zweiten Frage vielleicht ein bisschen kürzer. Nutzerzahlen im ländlichen Raum, was ist dort erwartbar? Wir haben aktuell so fünf bis sechs Prozent ÖPNV-Anteil im ländlichen Raum – immerhin. Der motorisierte Individualverkehr hat ungefähr 65 bis 70 Prozent, also wesentlich mehr. Wir gehen davon aus, dass das Auto nicht zu 100 Prozent ersetzt werden kann, wenn wir nicht diktatorische Mittel einsetzen wollen. Ich glaube, da sind wir uns einig, dass wir das nicht wollen. Wir gehen davon aus, dass wir ein Potenzial von vielleicht 15 bis 20 Prozent im ländlichen Raum haben. Das ist tatsächlich ein Potenzial, was wir mit einem attraktiven Angebot erreichen können. Das bestätigen zum Beispiel auch andere Untersuchungen. Es gibt vom IGES-Institut im Auftrag des ADAC auch eine Untersuchung, die ebenfalls auf Werte je nach Qualität bei durchschnittlichen Attraktivitätssteigerungen von 12 bis 17 Prozent kommt. Also das sind durchaus Werte, die dort erwartbar sind. Wie wir das erreichen und mit welchen Mitteln? Ich will gar nicht sagen, dass wir da jetzt total hundertprozentig wissen, wie das geht. Das wäre vermessen. Deswegen halten wir den Vorschlag, der von entsprechenden Umweltverbänden, aber auch von ver.di kam – so ein ÖPNV-Gipfel, wo man sich wirklich nochmal eingehender auch damit beschäftigen kann, was die Lösungen sind, die wir angehen wollen – den finden wir tatsächlich auch förderlich. Das halten wir für ein sinnvolles Instrumentarium über so eine kurze Anhörung – wie wir sie heute haben – tatsächlich mit mehr Zeit und entsprechender Aufhängung auch weiter voranzuschreiten, um die richtige Lösung an der Stelle zu finden. Wir denken aber, dass das bisherige Kleinklein vieler Versuche seit 50 Jahren, in denen wir diese Modellprojekte machen, nicht geholfen hat. Wir erleben alle, dass wir heute nicht irgendwie wissen, toll, so machen wir den ländlichen Raum – alles super –, sondern dass es da an der Stelle auch mal einen großen Schritt braucht.

Vorsitzender: Vielen Dank! Wie ernst wir das Thema hier nehmen, sieht man ja daran, dass wir hier im Bundestag diese Anhörung durchführen. Der nächste ist Dr. Schilling, bitte, Sie haben das Wort! Und Dr. Stoffregen kann sich schon mal mental darauf einstellen, dass er danach dran kommt.

Dr. Jan Schilling (VDV): Vielen Dank für die Möglichkeit hier vorzutragen! Von meiner Seite aus erstmal auch ein frohes und vor allem auch gesundes neues Jahr an alle! Ich will, bevor ich jetzt inhaltlich auf das Thema „GVFG, Regionalisierungsgesetz, ÖPNV-Finanzierung“ eingehe, an dem Punkt die Gelegenheit nutzen, für die Branche auch einmal danke zu sagen. Ich glaube, in dieser Legislaturperiode ist mit Blick auf das, was in der ÖPNV-Finanzierung passiert ist, was hier in diesem Ausschuss diskutiert und beschlossen wurde, durchaus ein Paradigmenwechsel erkennbar. Wir hatten 20 Jahre lang eigentlich die strategische Ausrichtung auf die Aufrechterhaltung des Angebots bei Verringerung der Produktionskosten – also Erhöhung des Kostendeckungsgrades, Nutzerfinanzierung nach vorne stellen und ein wahrnehmbaren Rückzug des staatlichen Finanzierungsanteils. Ich glaube, dass in dieser Legislaturperiode – das ist zumindest meine Hoffnung – dieser Paradigmenwechsel gegriffen hat. Wir haben die Erhöhung der Regionalisierungsmittel, die Weiterentwicklung der Entflechtungsmittel und die Mittelerhöhung im GVFG. Also für uns ist das ein – ich nenne es mal – Mut machendes Signal in dieser Geschichte. Man kann natürlich nicht erwarten, dass sich jetzt auf Knopfdruck in einer sehr infrastrukturlastigen und durchaus auch mal ein bisschen „behäbigen“ Branche sofort alles verändert. Aber wir nehmen diesen Paradigmenwechsel ernst und gerade auch mit Blick auf die Klimaschutzziele, glaube ich, kann das auch nur ein Anfang sein. Wir werden da mehr tun müssen! Wir diskutieren auf der europäischen Ebene eine Erhöhung der Klimaschutzziele auf minus 55 Prozent und der Verkehrssektor ist auch weiterhin das Sorgenkind in diesem Bereich. Das kann also aus unserer Sicht nur der Anfang sein. Aber dieser Anfang ist an dem Punkt gemacht. Was die Mittel betrifft, glaube ich schon, dass wir in der kommenden Legislaturperiode auch weiter wegweisende Entscheidungen brauchen, gerade was das Thema „Betriebskostenfinanzierung“ betrifft. Ich glaube auch, dass neben den Ländern da weiterhin auch der Bund als Verpflichteter der Klimaschutzziele gefragt ist, sich dort seiner Verantwortung an dem Punkt zu stellen und eben auch weiter in die Betriebskostenfinanzierung reinzugehen und dort auch Mittel bereitzustellen, um die internationalen Verpflichtungen, die man eingegangen ist, auch mit Leben und Sub-



stanz zu erfüllen. Da sind das Regionalisierungsgesetz, die Mittelzerhöhung jetzt und auch der ÖPNV-Rettungsschirm, der über das Regionalisierungsgesetz abgebildet worden ist, natürlich schon mal ein wichtiger Beitrag und auch ein wichtiger Weg. Ich glaube aber, dass an dem Punkt auch einfach deutlich mehr Mittel notwendig sein werden, die der Bund da reinstecken will. Beziffern können wir das als VDV in der Mitte des Jahres. Wir haben ein Gutachten dazu beauftragt, mit Roland Berger, wo wir eben genau jetzt nochmal beziffern, was braucht man an zusätzlicher Betriebskostenfinanzierung, um die politisch vereinbarten Ziele an den Punkt zu erreichen. Ich will aber nicht nur auf die Mittelhöhe eingehen, sondern ich glaube, wir brauchen auch Kohärenz in dieser Finanzierung. Es reicht nicht, wenn der Bund seiner Verantwortung gerecht wird, sondern wir brauchen eben auch die Länder, die in ihrer verfassungsrechtlichen Zuständigkeit für den ÖPNV auch dort ihrer Verantwortung gerecht werden. Es ist ein bisschen schwierig, das immer nachzuweisen, weil die Verwendungsberichte über die Regionalisierungsmittel ja immer rückblickend sind. Wir haben jetzt den von 2017. Ob der jetzt das aktuelle Geschehen wirklich wiedergibt, das kann man, glaube ich, bezweifeln. Von daher wäre ein Wunsch, dort tatsächlich mehr an die Realität heranzukommen und diesen Verwendungsbericht auch aktueller zu haben, um das aktuelle Geschehen abzubilden und nicht das, was vor diesem Paradigmenwechsel lag, den man jetzt hatte. Ich glaube, das ist am Ende keine Strukturfrage. Ich halte die Subsidiarität in diesem Land – und die entspricht auch der Realität im Verkehr, der vor Ort stattfindet – eigentlich für das richtige strukturierende Element. Ich würde es nicht umdrehen wollen, sondern ich glaube, die Verantwortung der Kommunen und auch der Länder muss an dem Punkt gestärkt werden. Man muss ihr dann aber auch an diesem Punkt gerecht werden und da besteht in den Bundesländern eine aus meiner Sicht sehr heterogene Situation. Wenn man sich den Bericht über die Verwendung der Mittel anschaut, sieht man da Bundesländer, wo sehr viel getan wird, wo auch aktuell sehr viel getan wird und auch mit viel eigenem Landesgeld reingegangen wird. Und wir sehen Bundesländer, wo noch eine große Zurückhaltung herrscht, wo noch Bremsen gelöst werden müssen. Von daher ist es für mich keine strukturelle Frage, sondern eine Frage der Kohärenz über die einzelnen staatlichen Ebe-

nen hinweg. Ich nehme aber allerorten durchaus auch wahr, dass auch die Länder in mehr Angebot in der Breite investieren. Also von daher: das Thema „Kohärenz“ ist, glaube ich, ganz wichtig.

Das zweite Thema, was ich ansprechen möchte, ist das Thema „Planbarkeit und Berechenbarkeit“. Wir brauchen eine Mittelbereitstellung, die für Infrastrukturinvestitionen, die sich in diesem Land auf fünf bis zehn Jahre bis zur Realisierung strecken, auch eine sichere Finanzierung für die Kommunen mit ihrer Kofinanzierung ermöglicht. Wir haben, was das GVFG betrifft, die Entscheidung auf Bundesebene. Jetzt müssen die Landes-GVFG angefasst werden. Dort müssen die Maßnahmen eben auch mit flankierenden Landesmitteln ausgestattet werden. Und wir brauchen eine Überarbeitung der Standardisierten Bewertung, die ja jetzt ausgeschrieben ist. Aber man sieht, der Abstand von der politischen Entscheidung, bis dann tatsächlich irgendetwas auf der Schiene oder mit dem Bus passiert, ist tatsächlich sehr lang. Da wirkt das Paradigma der letzten 20 Jahre einfach erstmal noch ein bisschen wie ein Hemmschuh in dieser ganzen Geschichte. Von daher hoffen wir jetzt sehr darauf, dass die Standardisierte Bewertung schnell novelliert wird und passend zum Gesetz auch einen Verkehrswendeanteil erhält. Ich würde an dem Punkt keine strukturellen Schwerpunkte setzen.

Das Thema „Digitalisierung / Mobilitätsgesetz“, das war die weitere Frage, die ich zusammenfassen will. Ich glaube nicht, dass es ein Mobilitätsgesetz auf Bundesebene braucht. Der Struktur der Subsidiarität folgend, halte ich das PBefG als Marktordnungsinstrument von Seiten des Bundes für ausreichend. Ich würde an dem Punkt eher an die ÖPNV-Gesetze der Länder denken oder vor allem im Schwerpunkt an die Nahverkehrspläne der Kommunen, die anders intermodal ausgestattet werden sollten – auch mit einer anderen Verbindlichkeit. Ich glaube, da weist die Novelle des PBefG mit der Stärkung der kommunalen Steuerung den richtigen Weg in dieser Frage. Das ist die regulatorische Perspektive. Aus Kundenperspektive brauchen wir die Vernetzung der Mobilitätskenntnis. Das ist meine feste Überzeugung. Wir wollen von A nach B kommen und wir wollen das möglichst einfach und komfortabel. Deshalb brauchen wir die Vernetzung der Arbeiten der verschiedenen Projekte der Branche sowohl in Städten, aber auch in ländlichen Räumen. Das ist nicht immer ganz einfach und



manche Barrieren wurden auch schon benannt. Eine Weitere ist natürlich, dass wir eine Daseinsvorsorgeverantwortung haben. Also rein digitale Angebote werden so nicht funktionieren. Wir brauchen schon auch eine analoge Lösung für alle, die nicht nur mit einem Smartphone unterwegs sind. Das merken wir ja jetzt bei mancher Anmeldung zum Thema „Impfen“ auch, dass es vielleicht ganz gut ist, mal irgendwie auch noch mit einem analogen Angebot da zu sein und nicht nur rein digital. Manche Mobilfunkabdeckung und Infrastruktur für Digitalisierung und Glasfaser im ländlichen Raum lässt auch noch zu wünschen übrig. Auch das begrenzt die Potenziale einer Digitalisierung. Ich glaube, wir sind als ÖPNV aufgefordert, für alle Kundengruppen eine angemessene Lösung zu finden. Da wird Digitalisierung auch nicht das allein Seligmachende sein, weil ich damit auch die Qualitäts- und Sicherheitsprobleme im ÖPNV und das Angebot nicht substituieren. Also: der Bus muss fahren und dann muss er einfach buchbar sein. Dann würde ich immer dazu raten, den Umweltverbund als Ganzes zu sehen: Fahrrad, ÖPNV etc. nicht gegeneinander zu diskutieren, sondern als Einheit zu betrachten. Dafür braucht es aber, glaube ich, keinen gesetzlichen Rahmen, sondern das ist unternehmerische Verantwortung und aus meiner Sicht im Kontext der Subsidiarität vor Ort zu lösen.

Was das Datenthema betrifft, ganz kurz: Wir plädieren immer für open service anstatt open data. Also unsere Daten, die ja auch einen Wert für die Unternehmen darstellen, einfach in der Hoffnung kostenfrei auf den Tisch zu legen, dass irgendjemand sie aufgreift und damit etwas macht, ist aus unserer Sicht ein bisschen zu kurz gegriffen. Ich glaube schon, dass die unternehmerische Verantwortung auch für diese Daten dann bei uns sein muss, weil, wenn eine App zum Beispiel eine falsche Fahrplanauskunft gibt und wir überhaupt keinen Zugriff hätten – wie bei open data –, dann landet die Kundenbeschwerde am Ende beim ÖPNV-Unternehmen. Wenn ich an diejenigen, die meine Daten nutzt, keine Qualitätsanforderungen stellen kann – das könnte ich bei open data nach der Definition nicht –, dann gebe ich dieses Qualitätsthema aus der Hand und verärgere eventuell meine Kunden, ohne dass ich Zugriff auf diejenigen habe, die die Kundenkommunikation bei sich hat. Also von daher brauchen wir, glaube ich, Standards. Und das ist dann eher open service als open data. Offen gestanden, wir sind auch in einem Wettbewerbs-

markt mit dem MIV, wir haben Digitalkonzerne aus dem Silicon Valley, wir haben dort die UEMs, wir würden unsere Assets gerne nicht verschenken müssen in dieser ganzen Frage, die haben einen Wert für uns.

Dann ganz kurz zuletzt, ich glaube, dann bin ich zeitlich auch ordentlich im Rahmen, das Thema von Herrn Wiehle „Barrierefreiheit/Schwarzfahren“. Wir sind natürlich der Überzeugung, das ist auch nichts Neues, dass Schwarzfahren ein Straftatbestand bleiben muss, um eben auch eine Abschreckungswirkung zu erzielen und eine Handhabe zu haben, eben auch gegen Schwarzfahrer sinnvoll vorzugehen. Aber ansonsten schließe ich mich eigentlich Herrn Fuchs bei dem Punkt an. Wie auch in der schriftlichen Stellungnahme betont: also 250 Millionen Euro ist ungefähr der geschätzte Schaden durch Schwarzfahren in Deutschland bundesweit. Wenn wir da zwei Milliarden Euro ausgeben, um ein Barriersystem aufzubauen, dann ist das offen gestanden einfach ein Minusgeschäft. Ich glaube auch, dass diese Entscheidung in Deutschland für ein grundsätzlich barrierefreies System – und Herr Fuchs hat das auch betont mit dem Thema „Fahrrad etc.“ – die richtige Grundentscheidung ist. Wir müssen Barrieren abbauen, um im ÖPNV zu fahren und keine Barrieren aufbauen. Von daher halte ich das für keine sachgerechte Lösung. Vielen Dank!

Vorsitzender: Vielen Dank! Bevor wir weiter machen, ich musste gerade beim Zuhören daran denken: für meine 88-jährige Mutter, da ist es ja nicht nur das Problem, das Ticket zu lösen, sondern da fängt es schon dabei an, wenn der Bahnsteig wechselt oder die Wagenreihenfolge wechselt. Die können Sie alleine gar nicht an den Bahnhof stellen. Und so geht es, glaube ich, vielen. Insofern ist es mit der Digitalisierung eine wunderschöne Sache, aber sie sollte nicht dazu führen, dass wir ein Zweiklassensystem aufstellen, wo manche Leute dann eben ausgegrenzt sind. Und da habe ich noch nichts zu den Leuten gesagt, die vielleicht unserer Sprache nicht mächtig sind und sich in Deutschland gerade als Gäste und Touristen aufhalten. So, wir machen weiter. Dr. Stoffregen ist der Nächste. Auch an Sie sind zwei Fragen gerichtet.

Dr. Matthias Stoffregen (mofair): Herzlichen Dank! Auch von meiner Seite nochmal ein gutes neues Jahr und vielen Dank für die Möglichkeit, hier sprechen zu können! Wir hatten einmal das Thema



„Regionalisierungsmittel“. Auch da schließe ich mich dem Dank des Vorredners an. Ja, die Steigerung der Regionalisierungsmittel 2016 war einmal ein „dicker Schluck aus der Pulle“ und im vergangenen Jahr nochmal ein nicht ganz so großer. Es war sicherlich für die Branche insgesamt ein großer Sprung nach vorn. Die Fragen gingen konkret nach der Beobachtung, dass einige Bundesländer da so ein bisschen eine „Kriegskasse“ aufbauen und warum das eigentlich nicht abfließt. Und das Misstrauen der Bundesebene: Sind die Gelder da eigentlich richtig platziert? Wir meinen schon. Die Bundesländer, die das haben, haben in der Regel gute Gründe, warum sie das machen. Also da ist einmal, einige ostdeutsche Flächenländer, die ja wissen, was sie im Laufe der nächsten Jahre bis 2030/2031 an Mitteln haben werden, sehen, dass die Kurve ab ungefähr Mitte der Zwanzigerjahre deutlich nach unten geht. Und sie sehen gleichzeitig ihre Verkehrsverträge und sagen, ab 2025 beispielsweise, wenn ich jetzt nichts ändere, käme ich in die Situation, dass ich dann meine Leistung eigentlich nicht mehr bezahlen könnte. Das heißt, die müssen Rücklagen bilden, um das dann in der zweiten Hälfte der Zwanzigerjahre auch noch leisten zu können. Dieser „Schmerz“ ist durch die Regionalisierungsmittelanpassung des letzten Jahres ein bisschen gemildert worden, aber nicht grundsätzlich verschwunden. Also da ist dann möglicherweise der „Kipppunkt“ statt im Jahr 2025 jetzt im Jahr 2027, aber es gibt ihn immer noch. Und müssten sie auf der anderen Seite kurzfristig abbestellen, dann wäre das gerade für die ländlichen Räume an vielen Stellen ein echter Schlag. Insofern glaube ich, ist das grundsätzliche Vorgehen dieser Länder schon in Ordnung. Es gibt dann noch einige westdeutsche Bundesländer, die das auch machen. Da hat es häufig mit größeren Infrastrukturinvestitionen zu tun, wie etwa der zweiten Stammstrecke der Münchner S-Bahn oder dem RRX im Ruhrgebiet. Da sind für die nächsten Jahre deutliche Angebotsausweitungen geplant. Wenn das Geld jetzt schon „verfrühstückt“ wird, dann gibt es diese Angebotsausweitungen in den nächsten Jahren nicht. Das würde einfach der regionalen Politik total widersprechen. Insofern ist es natürlich nicht schön, wenn man sieht, da liegt Geld auf dem Sparbuch. Ich sehe aber an der Stelle nicht wirklich, wie man das anders lösen sollte. Die zweite Teilfrage war: Gibt es einen Rückzug der Länder aus der SPNV-Finanzierung? Ich glaube das nicht. An bestimmten

Stellen sehen wir, dass die Länder auch Regionalisierungsmittel nutzen, um Buslinien zu finanzieren. Aber auch das hat meistens seinen Sinn. Nicht selten handelt es sich da um Linien, die in der Vergangenheit eingerichtet wurden, um abbestellten SPNV zu substituieren. Das ist ja in gewisser Hinsicht so etwas wie SPNV, der bildet diese Relation, die es mal im SPNV gab, jetzt mit Hilfe von Bussen ab – manchmal sogar besser als vorher. Wenn die Buslinie jetzt durch die Ortsmitte fährt und der Haltepunkt früher irgendwie einen Kilometer draußen auf dem Feld war, dann war das vielleicht auch die richtige Entscheidung. Das ist jetzt – sage ich mal – für unsere Mitgliedsunternehmen vielleicht nicht so toll, denn die können an diesem Geschäftsteil dann nicht partizipieren. Aber aus Gesamtverkehrssicht sicherlich nachvollziehbar.

Die zweite Frage richtete sich auf die Frage: Wettbewerb im SPNV und die Frage der Reaktivierung von Bahnstrecken. Das ist wirklich ein kniffliges Thema. Also jeder, der sich mit Eisenbahnen beschäftigt, findet es toll, eine Deutschlandkarte zu sehen und greift die Karte von den Kollegen vom VDV und der Allianz pro Schiene über mögliche Reaktivierungen: viele bunte Strecken, tolle Sache. Ja, wenn man da mal wieder hinfahren könnte! Da bin ich auch nicht frei von. Ich glaube auch tatsächlich, dass die eine oder andere Reaktivierung wirklich auch das Gesamtnetz stärken und auch wirklich einen Beitrag für die Mobilität im ländlichen Raum leisten kann. Gerade auch als ein neues Rückgrat für weitere Verkehre, die sich dann da anschließen können. Man muss aber natürlich auch da sehen, ob der mögliche zusätzliche Regionalisierungsmittel-Euro – wenn er denn kommt – da gut angelegt ist oder er vielleicht besser in der zusätzlichen Verbindung im Ballungsraum oder dort, wo einfach noch mehr Leute auf Verkehr warten, besser angelegt wäre. Das kann man nicht pauschal beurteilen, das muss man sich im Einzelfall sehr genau anschauen. Was die Frage der wettbewerblichen Vergabe speziell von reaktivierten Strecken angeht, kann man immer nur sagen: Es kommt darauf an. Also die Fälle, die wir jetzt in den letzten Jahren erlebt haben, da waren es häufig kurzfristige Vergaben, die wahrscheinlich kaum anders gehen, weil man solche Strecken, die in der Regel ja nicht besonders lang sind, kein besonders großes Volumen haben, nicht mit großem Pomp in einem großen Vergabeverfahren vergeben will, sondern die



wird man mittelfristig in ein größeres Netz einbinden. Und unter der Voraussetzung, dass das dann tatsächlich auch passiert, haben wir als Wettbewerbsverband damit auch kein grundsätzliches Problem. Das muss dann eben auch passieren. Es kann keine Direktvergabe in alle Ewigkeit geben. Bei der Gesamtentwicklung der Intensivität des Wettbewerbes kann man im Verlauf der letzten 20 Jahre unterschiedliche Zyklen wahrnehmen. Bis 2000 ist überhaupt nicht viel passiert, dann wurde es mehr, dann kam die Finanzkrise, da wurde es wieder deutlich weniger. Wir hatten vor drei, vier, fünf Jahren eine besonders wettbewerbsintensive Zeit, in der viele auch für die Verkehrsunternehmen attraktive Netze zu vergeben waren. Da hat es einen sehr harten Wettbewerb gegeben, gleichzeitig allerdings auch eine Tendenz der Aufgabenträger, immer mehr Vorgaben zu machen, also den Verkehrsunternehmen immer weniger Gelegenheit zu geben, sich positiv von Mitbewerbern abzugrenzen. Und zum Teil gab es auch eine Verkürzung der Wertschöpfungskette, sodass viele Nebenleistungen separat ausgeschrieben wurden, wie Vertrieb, Fahrzeugbeschaffung und, und, und. Was ein bisschen dazu geführt hat, dass den Verkehrsunternehmen oftmals nur noch das Thema „Personal“ und noch ein paar andere Dinge übrig blieben. Und sich nur noch da wettbewerbsfähig bewähren zu können, ist keine gute Entwicklung, nicht aus Sicht der Mitarbeiter, aber auch nicht aus Sicht des Gesamtsystems. Weil eben die Gefahr besteht, wenn – tatsächlich ist genau das auch eingetreten – durch andere Entwicklungen zum Beispiel der Personalbedarf sehr stark steigt – also gar nicht so sehr, was der individuelle Mitarbeiter bekommt, aber das, was man an Personal braucht und das in den Verkehrsverträgen nicht abgebildet ist –, dann kann es eben schnell passieren, dass solche Verkehrsverträge notleidend werden. Die Situation haben wir im Moment an einigen Stellen, deswegen müssen wir mittelfristig oder eigentlich sogar kurzfristig das Vergabemodell an diesem Punkt nachjustieren. Das muss auch geschehen, sonst kommen wir wieder in die Situation, dass bei künftigen Ausschreibungen möglicherweise sich nur noch eine oder anderthalb Eisenbahnen beteiligen wollen. Dann kämen wir wieder dahin, wo wir vor 20 Jahren schon mal waren. Ich denke, das wollen wir nicht. Weder aus Sicht unserer Mitgliedsunternehmen natürlich, aber auch nicht aus Sicht des Gesamtverkehrssystems, weil sich der Wettbewerb eben ins-

gesamt bewährt hat. Er hat mehr value for money aus Sicht der Aufgabenträger und des Steuerzahlers gebracht, aber auch eine deutlich höhere Qualität beim Endkunden. Das ist eigentlich ein guter Weg, den wir auch weiter beschreiten wollen.

Vorsitzender: Vielen Dank! Wir machen weiter mit Prof. Dr. Knauff, dessen Universität den wunderbaren Namen Friedrich Schiller trägt. Bitte, Sie haben das Wort!

Prof. Dr. Matthias Knauff (Universität Jena): Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren, vielen Dank für die Möglichkeit, hier einen Beitrag zu leisten! Ich habe auf die Fragen, anders als die meisten meiner Vorredner, natürlich eine sehr juristische Perspektive. Insoweit habe ich mich, das haben Sie sicher an meiner Stellungnahme auch schon gemerkt, natürlich vor allem mit den juristischen Baustellen beschäftigt, die einfach auf Grundlage der bisherigen rechtlichen Ausgestaltung sichtbar geworden sind. Die Frage, die sich jetzt auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes speziell bezieht bzw. deren Ausübung, meine ich, bedeutet vor allem, dass man überlegen muss, wie man insbesondere das PBefG an der Stelle – was ja jetzt zur Novellierung ansteht – besser und auch vollzugsgerechter gestalten kann. Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes wirft insoweit kein grundsätzliches Problem auf. Wir befinden uns im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung. Die Erforderlichkeitsklausel ist zu beachten. Daran wird eine Bundesgesetzgebung im Bereich des Personenbeförderungsgesetzes meiner Meinung nach jedenfalls dann nicht scheitern, wenn man jetzt nicht versucht, auf der kommunalen Ebene alle Details vorzugeben. Wir müssen natürlich auch das Aufgabenübertragungsverbot an die Kommunen ohnehin beachten. Ich glaube, wenn man sich in dem Rahmen bewegt, dann gibt es da auch keine verfassungsrechtlich besonders großen Schwierigkeiten, bezogen auf die Kompetenzfrage. Was wir aus meiner Sicht tun müssen, ist nicht die grundsätzliche Aufgabenverteilung im ÖPNV infrage zu stellen. Ich halte es vom Prinzip her für ganz sinnvoll gelöst, dass man im Moment Bund, Länder und Kommunen jeweils bestimmte Beiträge leisten lässt. Und auch das Austarieren erscheint mir aus juristischer Perspektive durchaus ganz sinnvoll. Ich habe an zwei Stellen in meiner Stellungnahme auch gewisse Zweifel geäußert, was die Europarechtskonformität der bestehenden rechtlichen Ausgestal-



tung angeht. Da sollte man aus meiner Sicht dringend ran, insbesondere was diese so genannten nationalen Strategie-papiere auf Grundlage der Verordnung Nr. 1370/2007 angeht. Da habe ich aus dem Verkehrsministerium gehört, dass man glaubt, dass der Nahverkehrsplan in seiner derzeitigen Ausgestaltung alles wunderbar abbilde. Das halte ich allerdings für unzutreffend. Hier könnte der Nahverkehrsplan durchaus als Ansatzpunkt dienen, aber es müsste hier noch etwas dazu kommen. Insoweit ist das Thema „Europarechtskonformität“ etwas, was auf jeden Fall zu berücksichtigen wäre. Darüber hinaus gibt es eben bei der jetzigen Ausgestaltung, insbesondere im Personenbeförderungsrecht, viel mehr Baustellen und Änderungsnotwendigkeiten – aus meiner Sicht, das ist eine reine juristisch-technische Sicht – als das auch im Rahmen des vorliegenden Vorschlags für die Änderung des PBefG vorliegt. Dass man hier eine gewisse Modernität schafft und Digitalisierung ermöglicht und vorantreiben will, halte ich für in der Sache richtig, auch wie man das versucht, damit habe ich relativ wenig Probleme. Das lässt sich sicher so darstellen. Ob gerade flexible Bedienformen in der jetzt vorgesehenen Form jetzt der Weisheit allerletzter Schluss sind, das weiß man sowieso immer erst, wenn man es ausprobiert hat. Im Vergleich zu dem, wo wir im Moment sind, insbesondere § 2 Absatz 6 und 7 – diese Ausnahmezulassung von atypischen Verkehren bzw. die Versuchsklausel –, das ist aus meiner Sicht nicht tragfähig. Da muss der Bundesgesetzgeber auf jeden Fall ran – und das sehe ich auch in dem jetzt vorliegenden Entwurf. Also das ist auf jeden Fall ein Schritt in die richtige Richtung. Gewisse Schwierigkeiten sehe ich, dass wir etwas aus den Augen verlieren, worüber wir eigentlich bei diesem ÖPNV-Recht, was ja im Kern eben jenseits der Eisenbahnen auch im PBefG bedeutet, worüber wir da eigentlich sprechen. Historisch reden wir über einen Bereich, der sich aus dem Gewerberecht heraus entwickelt hat. Und wenn man sich das heutige PBefG ansieht, dann sieht man darin auch immer noch ganz viel Gewerberecht und relativ wenig Verkehrswende – die sowieso nicht –, aber man entdeckt zum Beispiel auch die öffentlichen Verkehrsunternehmen gar nicht. Das PBefG hat, schon als man in den Dreißigerjahren die erste Fassung geschaffen hatte, nicht die Realität widerspiegelt und daran hat sich seither leider in weiten Teilen nichts geändert. Ohne dass man deswegen unbedingt jetzt auf ein

Bundesmobilitätsgesetz oder so etwas hinausgeht. Also, ich lehne das nicht grundlegend ab, meine aber, es lässt sich auch durchaus im Rahmen der bestehenden Gesetze regeln, dass man die bestehenden Regelungen daraufhin hinterfragt, ob sie der Funktion des ÖPNV als Teil der Daseinsvorsorge gerecht werden und ob sie der sehr komplexen Grundrechtssituation, die wir in diesem Bereich finden, angemessen Rechnung tragen und auch die betroffenen Grundrechte hinreichend schützen. Und selbstverständlich das Thema "Klimaschutz" ist eines, was man da auch wahrscheinlich mehr berücksichtigen sollte, wenn man es ernst meint, als einfach „und umweltverträglich“ in zwei Vorschriften einzufügen. Das ist nicht schädlich, wird aber sicher auch jetzt schon mitberücksichtigt. Was schlecht funktioniert, jedenfalls nach dem, was ich so höre, ist das Zusammenwirken der Regelungskonzepte von Europarecht und nationalem Recht. Das nationale Recht geht ja eigentlich von einem eigenwirtschaftlich tätigen Unternehmer im ÖPNV aus, den gibt es aber zunehmend weniger. Das Problem ist, wenn diese eigenwirtschaftlichen Unternehmer erst einmal weg sind, dann kommen sie auch nicht so schnell wieder. Das ist jetzt kein in erster Linie juristisches Problem, nur man muss sich klar machen, dass die Anwendung des derzeitigen Rechtsrahmens perspektivisch dazu führen kann, dass sich unsere Anbieterstruktur sehr grundlegend ändern kann.

Das Thema „Wettbewerb“ ist eines, was im PBefG eigentlich angelegt ist, als Genehmigungswettbewerb, was auch in der Verordnung 1370/2007 angelegt ist, mit dem wettbewerblichen Vergabeverfahren und was im Eisenbahnbereich auch tatsächlich ganz gut klappt. Im Busbereich allerdings sehen wir ganz viele Direkt- bzw. Inhouse-Vergaben und dann bleibt von Wettbewerb eigentlich nicht mehr sehr viel übrig. Eine derartige Organisation des ÖPNV durch die öffentliche Hand setzt immer voraus, dass diese es besser weiß. Häufig weiß sie es leider nur dann besser, wenn sie sich dann auch entsprechend beraten lässt. Ich gönne all den Kollegen, die über Land fahren und ÖPNV-Unternehmen beraten, ihr Geschäftsfeld durchaus. Aber ich meine, hier sollte man doch vielleicht nicht das eine Geschäftsmodell, nämlich des Verkehrsunternehmens durch ein anderes Geschäftsmodell, nämlich des Verkehrsberaters einfach ersetzen und glauben, dann wird alles besser. Ich habe Ihnen die aus meiner Sicht wichtigen Punkte, wo man an-



setzen könnte, mit einigen Vorschlägen, in welche Richtung es gehen könnte, in meiner schriftlichen Stellungnahme zur Verfügung gestellt. Selbstverständlich kann man da auch viele Dinge anders sehen. Ich glaube, dass es dringend erforderlich ist, dass der Gesetzgeber sich etwas bewusster macht, welche Konsequenzen bestimmte gesetzliche Regelungen dann in der Praxis wahrscheinlich haben werden. Das Problem haben wir gerade bei den Allgemeinen Vorschriften zuletzt gesehen, bei denen der Bundestag 2012 davon ausgegangen ist, dass es die schon geben werde und dass sie dann die Eigenwirtschaftlichkeit sichern. Kürzlich hat das Bundesverwaltungsgericht uns mitgeteilt, dass es keinen Anspruch darauf gibt und die Kommunen entsprechend ein Wahlrecht haben, ob sie das nutzen oder nicht. Daraus folgt dann aber eben eine Marktstrukturverantwortung der Aufgabenträger – ich habe das mal so bezeichnet –, für die sie einfach nicht vorbereitet sind. Das sind Dinge, wo der Gesetzgeber meiner Meinung nach herangehen sollte. Insofern plädiere ich perspektivisch – das wird sicher nichts mehr diese Legislaturperiode – für eine große PBefG-Novelle, die dann auch unter Rückgriff auf eine gewisse ordnungspolitische Vorstellung dieses Feld neu ordnet. Das muss – insofern komme ich jetzt zurück zur Frage „Ausführen der Gesetzgebungskompetenz“ – im Wesentlichen durch den Bundesgesetzgeber erfolgen. Da sind die Landesgesetzgeber überfordert und die Kommunen als Aufgabenträger können es ohnehin nicht. Vielen Dank!

Vorsitzender: Vielen Dank! Als nächstes Prof. Knie, bitte! Dann kann sich schon mal Prof. Mitusch auf die nächste Runde einstellen.

Prof. Dr. Andreas Knie (WZB): Vielen Dank, Herr Vorsitzender, vielen Dank für die Frage! Es ging um die Erste und Letzte Meile. Bevor ich die aber beantworte, doch nochmal eine kleine allgemeine Anmerkung. Wenn man natürlich alles lassen will, wie es ist, oder wie Herr Hänsch, das, was wir jetzt im Moment in den Städten haben „okay“ findet. Wir haben in Berlin, der am besten ausgebauten ÖPNV-Stadt, die wir wahrscheinlich in der Welt kennen, 24,8 Prozent ÖV-Anteil der Wege – nicht mehr! Auf dem Land sind wir bei vier bis fünf Prozent. Wenn das „okay“ ist, dann können wir hier ein bisschen reparieren, ein bisschen was machen und dann ist es auch gut so. Sollten wir das aber nicht meinen, sollten wir denken, wir hätten so

was wie Klimawandel oder wir hätten sogar so was wie Verkehrswende vor uns, dann fühle ich mich so ein bisschen wie auf dem Sonnendeck der Titanic. Was sehen wir denn? Die Kunden laufen uns doch weg! Ich habe ein paar Zahlen für Sie, die wir mit Infas auf der MED-Basis machen: Wir haben noch 5 Prozent! Es wird auch nicht besser. Auch in den Städten nicht. Ich weiß nicht, wer jetzt gerade mal fährt. Ich fahre jeden Tag. Ich habe hier dieses wunderbare Kärtchen. Ich sage es noch mal, dass man das nochmal zeigt, das ist unsere Wunderkarte, kennt nur keiner. Übrigens analog, ein Dinosaurier. Können Sie digital gar nichts mit machen. Können Sie noch nicht mal buchen, das nur zum Zustand. Dann kommen wir zum Technischen. Wir laufen doch völlig weg. Technologisch ist das doch ein „analogisches Dinosaurium“, was wir haben. Und das dritte ist die rechtliche Konstruktion, in der diese Menschen, die das denn noch tun – um jetzt nochmal eine Wertschätzung denen zu geben, die das unter den Bedingungen machen –, doch gar nicht besser werden können. Das erste ist, es fängt schon damit an, dass wir gar keinen unternehmerischen Anreiz haben. Herr Stoffregen hat es so ein bisschen angedeutet. So lange die Zahl der beförderten Kunden nicht wichtig für die Gesamtstruktur ist, werden wir auch nichts ändern können. Es gibt sogar noch einige Finanzierungsmodelle, wo sich sogar die zusätzlich gewonnenen Kunden wieder schlecht auswirken, wenn man das wieder abzieht. Solange wir so etwas haben, werden wir keinen Anreiz haben, haben wir Lohndumping, haben wir Produkte, die keiner will und keiner versteht. Das zweite ist, um das auch mal ganz klar zu machen, das private Auto ist im deutschen Recht ein Gemeingebrauch. Wer in aller Welt hat erfunden, dass ich ein privates Auto auf öffentlichem Raum abstellen kann? Das ist kein Naturgesetz, das ist nicht vom Himmel gefallen, das ist erst von 1966, das berühmte Bremer Laternenparker-Urteil. Erst dann wurde es legal. Das muss man sich mal vorstellen! Wir haben eine Realität vor Augen, wo wir glauben, das ist so. Nein, das Abstellen von privaten Autos ist Gemeingebrauch und darf überall passieren. Wie wäre denn mal der Gedanke, wenn das nicht so wäre? Das private Abstellen ist verboten, Sie suchen sich bitte einen privaten Stellplatz! Schwuppdiwupp hätten wir eine ganz andere Situation. Übrigens die Schweiz ist gerade dabei, das zu tun. Carsharing-Modelle, die wir hier immer wieder gerne ansprechen – ich bin seit 25 Jahren



im Carsharing-Geschäft unterwegs und habe immer eine liebevolle Diskriminierung erlebt. Carsharing ist wunderbar! Alle wollen Carsharing. Nur: Carsharing ist eine Sondernutzung. Und selbst unser Berliner Senat plant, jetzt für das Carsharing-Modell eine Sondernutzungsgebühr für das Abstellen zu erheben. Denn das ist ja kommerzielle Nutzung des öffentlichen Raums. Das wird bestraft oder zusätzlich mit Abgaben belegt. Während ich mein privates Auto – hätte ich eins – abstellen könnte. Und mitten in Berlin kann ich es tun, ohne nur einen Cent zu bezahlen. Wir haben keine Parkraumbewirtschaftung in Berlin. Unter den Bedingungen reden wir über öffentlichen Nahverkehr! Was kann denn da noch bleiben? Da kann nicht mehr so viel bleiben. Jetzt wieder zurück zur Konstruktion. Wir müssen, um das jetzt auch wieder konstruktiv zu wenden, die Regionalisierungsmittel – das ist unser Vorschlag ... oder sagen wir mal ganz grundsätzlich: der ÖPNV war eine gute Idee, als es das Auto noch nicht gab. Seit wir in den letzten 50, 60 Jahren voll auf das private Auto setzen – und ich bin selber auch ein Nutznießer dieses privaten Autos gewesen – können wir nicht so tun, als ob es das nicht gäbe. Das Auto bringt uns leider von A nach B und zwar direkt, meistens sogar noch vor der Tür. Wenn wir die Menschen von den Autos in den ÖV holen wollen, müssen wir besser sein als das Auto. Das heißt, wir müssen mindestens mal A und B machen. Deshalb die Idee, die Regionalisierungsmittel zusätzlich mit einem Prozent Mittel zu versorgen, um genau diese Letzte Meile auszu-schreiben. Denn die sind natürlich jetzt nicht vorgesehen. Das, was bereitgestellt wird, sind Zug- und Buskilometer und zwar unabhängig, ob da Menschen mitfahren. Das muss man auch nochmal deutlich sagen. Solange das so bleibt, haben wir immer das Problem. Wenn die Letzte Meile aber mit ausgeschrieben wird und mit einem kombinierten Vertrag, wo wir unternehmerisches Tun mit da-seinsvorsorgenden Aufgaben – dass wir für die Menschen nämlich in den ländlichen Räumen erschließen und auch in den Städten gibt es noch riesige Lücken –, dann können wir hoffen, dass wir mehr Menschen in die bestellten Busse und Züge kriegen, sonst nicht. Mehr vom Gleichen hilft nicht, wenn ich vom Bahnhof nicht weg komme. Die Leute wohnen nicht im Bahnhof und sie wollen meistens auch nicht zum Bahnhof. Das sind leider nur Zwischenstationen. Wir vergessen diese simple Wahrheit.

Zum PBefG: Herr Knauff hat es schon gesagt, das ist – ich sage mal ganz bewusst – ein Nazigesetz. So sieht es auch aus: eine sehr staatliche Fest-schreibung eines nicht unternehmerischen Tuns. Da wollen wir jetzt was reparieren und mein Peti-tum ist nur, dass wir wenigstens versuchen, den Geltungsbereich ein bisschen zu verändern. Dass wir mindestens bei 35 Cent pro Kilometer erst an-fangen, die PBefG-Regulierung anzusetzen. Und im ländlichen Raum bitte auf 65 Cent gehen, sodass wir bis 65 Cent Mitnahme ... und das ist mehr als die Betriebskosten; da sind wir nicht bei U-Bahn, da sind wir nicht bei kommerziellen Möglichkei-ten, aber wir sind bei einer sehr großen Vielfalt von digitalen Strukturen, die wir brauchen, um Men-schen anders zu transportieren als mit Bussen und Bahnen. Es gibt nämlich wunderbare Möglichkei-ten, dass Menschen andere mitnehmen. Letzter Satz: Wenn wir hier in Phoenix, Arizona wären, dann würden wir über so was gar nicht diskutie-ren, da würden wir rausgehen, da käme ein Auto, da säße keiner drin, und würde uns mitnehmen. Wann kommt das Robotaxi? Es ist da. Das nur mal so zur Realitätsvermittlung. Was wir uns hier ei-gentlich an Debatten erlauben, da sind andere schon schlauer. Wenn wir das mit großen Gefäßen verbinden könnten, wären wir wunderbar unter-wegs. Vielen Dank!

Vorsitzender: Vielen Dank! Prof. Mitusch, wie an-gekündigt, Sie haben das Wort, bitte!

Prof. Dr. Kay Mitusch (KIT): Vielen Dank für die Einladung, hier mal wieder im Verkehrsausschuss sprechen zu dürfen! Vielen Dank für die Frage, Herr Donth! Sie hatten zwei Fragen gestellt und beide auch an mich gerichtet. Erstens: Wie beweren Sie die Erhöhung der GVFG-Mittel, die in den letzten Jahren erfolgt ist? Das ist natürlich positiv zu sehen – auf jeden Fall. Es musste ja in Ordnung gebracht werden. Also die Mittel reichten ja über-haupt nicht. Es war alles notleidend. Auch der Zu-sammenhang zur Klimapolitik ist natürlich in dem Sinne klar mit Klimaenergiewende, man will ja woanders hin. Das kann man nur machen, wenn die Grundlagen repariert sind. Wenn die grundle-genden Systeme, die Infrastrukturen, die Verkehrs-systeme, die Verkehre die wir haben, die wir brau-chen, von den wir ausgehen können, wenn das überhaupt nicht am Kaputtgehen ist, sondern wei-ter existieren kann. Da sehe ich also insbesondere den Bezug, dass man das gemacht hat. Jetzt haben



wir doch die Hoffnung, dass man den ganzen Investitionsrückstand nachholen kann. Das ist sehr gut. Die Frage, ob man jetzt so hehre Ziele noch draufsetzen sollte, wie Verdopplung der Fahrgastzahlen – also zum Glück hat man nicht gesagt Halbierung der MIV-Fahrgastzahlen, das wäre dann zu viel gewesen. Aber eine Verdopplung der Fahrgastzahlen im ÖPNV ist ein hehres Ziel. Ich würde raten, es nicht allzu militant zu verfolgen. Es ist nicht sicher, ob es sinnvoll, machbar und insbesondere realistisch ist. Es wird dann auch immer teurer. Wenn wir die Fahrgäste verdoppeln wollen, müssen wir die Kosten eher verdreifachen, denn die wirtschaftlichen Verkehre sind als erste bedient. Wir kommen dann in die eher unwirtschaftlichen. Das würde ich eher als lockeres Ziel sehen.

Sie hatten dann die Frage gestellt, wie man die Länder hier animiert mitzuziehen. Generell, wenn wir die Mittel jetzt stärker ausbauen – man hat sie jetzt mächtig ausgebaut –, wenn man sie mit Perspektive auf eine Verdopplung oder sei es auch nur 50 Prozent Wachstum weiter ausbaut, dann muss man auch mehr auf den effizienten Einsatz der Mittel achten. So lange alles notleidend ist, braucht man sich nicht darum zu kümmern. Das wird natürlich verwendet, um das Nötigste zu machen. Aber wenn man jetzt wirklich Richtung Ausbau denkt, man will mehr haben, man will es ausreichend finanzieren, dann muss man sich auch darum kümmern, dass die Mittel nicht verschwendet werden. Sonst hat man sehr schnell eine Verdopplung der Kosten, ohne dass irgendetwas passiert. Wir brauchen also mehr Wettbewerbselemente, wir brauchen eventuell mehr Benchmark-Untersuchungen, um zu schauen, sind die Mittel effizient eingesetzt worden. Wir haben im SPNV natürlich einen Ausschreibungswettbewerb, der ist ganz wichtig. Aber Herr Stoffregen hat schon angedeutet, der ist auch nicht mehr so intensiv heutzutage. Vielleicht würde man da mit Effizienzanalysen nachhaken können, um zu schauen, ob es in Ordnung ist und ob man die Gelder effizienter einsetzen muss. Wir brauchen ein bisschen mehr Flexibilität und mehr Kontrolle und auch mehr Rückfragen, ob das Geld vernünftig eingesetzt ist. Wenn wir die Gelder erhöhen wollen, gehört das dazu. Ich habe hier auch die Kontrolle der Mittelverwendung bei den Regionalisierungsmitteln angesprochen. Der Bundesrechnungshof hat angemahnt, das muss ein bisschen schneller laufen mit den Nachweisen. Ich habe hier vorgeschlagen, vielleicht würden wir die

Länder auch fragen: Macht mal eine Planrechnung für die nächsten fünf oder zehn Jahre, sodass erkennbar ist, dass ihr die Gelder auch vernünftig ausgeben. Da könnte dann auch sowas dabei sein: ja, wir halten was zurück, weil wir schon absehen können, dass wir in fünf, sechs, sieben Jahren mehr Geld brauchen. Dann wäre das sozusagen im Begründungszusammenhang mit drin. Und dann könnte man auch in fünf, sechs, sieben Jahren nachprüfen, ist das auch so gelaufen, wie das anvisiert wurde. Dann hätte man einen besseren Rechtfertigungshintergrund, um hier die Kontrolle der Mittel und die richtige Verwendung der Regionalisierungsmittel durch die Länder zu regeln. Ansonsten würde ich aber davon abraten. Also wie gesagt, das sollte man einführen – auch vielleicht Benchmark-Untersuchungen zum SPNV. Ansonsten würde ich sagen, wir brauchen die Länder beim SPNV nicht zu beteiligen. Ich glaube, das ist schon ganz gut geregelt. Dafür haben wir sie ja beim GVFG. Da gibt es immer nur Teilfinanzierungen und da könnte man natürlich auch verstärkt auf den effizienten Mitteleinsatz schauen. Wie animiert man die Länder überhaupt, finanziell mitzuziehen? Es soll verstärkt Gespräche zwischen allen drei Ebenen geben. Die jetzigen Erhöhungen der Mittel sind gemacht worden. Es gibt aber hier in einigen Stellungnahmen von ver.di, VDV und Städtebund – wenn ich das richtig in Erinnerung habe – auch den Hinweis, es gibt Lohnsteigerungen, es gibt Probleme mit Überalterung und Verrentung. Wir brauchen neue Leute, wir brauchen Ausbildungsabgaben. Wir haben zu diesem Thema auch als wissenschaftlicher Beirat vor ziemlich genau einem Jahr eine Stellungnahme zum Fahrermangel beim Lkw-Verkehr gemacht. Also das ist ein Thema, was ziemlich wichtig ist. Darum sollte man sich auch kümmern. Man sollte damit die Kommunen nicht allein lassen. Aber man könnte hier schon überlegen, dass das vielleicht ein finanzieller Beitrag wäre, den die Länder bringen könnten. Von der Verantwortung her sollte sich der Bund auch beteiligen. Aber wenn man jetzt verstärkt zwischen den föderalen Stufen kommuniziert, könnte man sagen: Ja, okay, das ist vielleicht ein Beitrag, den die Länder an zusätzlicher Finanzierung bringen müssen, in der Zukunft, wenn er ankommt. Das mal so als konkreter Vorschlag in diese Richtung. Vielen Dank!

Vorsitzender: Vielen Dank! Mit Blick auf die Uhr wird es ein bisschen knapp mit der zweiten Runde.



Meine herzliche Bitte an die Kolleginnen und Kollegen wäre, jetzt einfach die Redezeit nicht ganz auszuschöpfen, sowohl was den Umfang als auch die Länge der Fragen angeht und an die Sachverständigen, wenn es irgend möglich ist, ebenfalls Ihr Kontingent nicht auszuschöpfen. Dann kriegt man es vielleicht noch hin mit der Punktlandung. Hintergrund ist, wir haben Plenum ab 13.00 Uhr. Deshalb machen wir jetzt gleich weiter. Kollege Donth für die CDU/CSU-Fraktion, bitte!

Abg. **Michael Donth** (CDU/CSU): Vielen Dank für die Antworten in der ersten Runde! In der zweiten Runde ginge meine erste Frage an Herrn Prof. Dr. Sommer. Eigentlich wollte ich sie an Herrn Fuchs stellen, aber die nehme ich jetzt für Herrn Sommer. Vielleicht kann der Herr Fuchs, wenn er sowieso was antwortet, drauf eingehen? Ganz plump und provokant gefragt: kann oder muss man sogar so etwas wie eine Grenze hinsichtlich der Abgelegenheit oder der Bevölkerungsdichte ziehen, ab der man dann sagen muss, ab hier lohnt sich eine weitere Anbindung an den ÖPNV wirtschaftlich nicht und die Bewohner müssen, dann zumindest mit dem Pkw einige Kilometer bis zum nächsten Park&Ride oder Anknüpfungspunkt zurücklegen? Jetzt andersherum gefragt: benötigen wir andere Ansätze und Förderinstrumente für mehr klimafreundliche Mobilität im ländlichen Raum oder gibt das neue PBefG da schon die richtigen Instrumente an die Hand?

Die zweite Frage nochmals an den Herrn Prof. Dr. Mitusch und vielleicht hört auch der Herr Knauff besonders zu. Die Frage der Umverteilung. Vielleicht wundert Sie das jetzt, dass ich das frage, aber wenn wir über Neustrukturierungen – was ja getan wird – in der ÖPNV-Finanzierung sprechen, dann taucht da auch das Problem auf, dass ich für dieselbe Entfernung, also in meinem Wahlkreis, von meinem Wohnort zum Flughafen nach Stuttgart mit dem ÖPNV das Doppelte bezahlen muss, als wenn ich vom BER hierher zum Bundestag fahre. Dieselbe Strecke, dasselbe System – nämlich öffentlicher Nahverkehr – aber doppelter Preis bei mir zuhause. Auch das hält ja Menschen auf dem Land von der Nutzung des ÖPNV ab. Und auf der anderen Seite hat ja der Berliner deutlich mehr Gründe und Möglichkeiten, auf sein Auto zu verzichten, als jemand, der auf dem Land wohnt. Trotzdem ist es bei ihm nur halb so teuer, wie bei mir auf dem Lande. Also wenn wir – was ja auch

in den Stellungnahmen zum Teil kam, mit der Nahverkehrsabgabe – darüber sprechen, muss man da nicht auch über den Effekt großflächiger Querfinanzierung zwischen Stadt- und Landbewohnern sprechen? Oder auch über Landesgrenzen hinaus? Warum ist das da relevant? Oder ist es nicht alles schon abgedeckt durch die Steuermilliarden, die von jedermann aufgebracht und die dann in das System hereingebracht werden? Und insofern die Frage, das was gerade angesprochen wurde, das Thema „Effizienz, Benchmarking“. Wie kann man dieses aufgreifen? Dankeschön!

Vorsitzender: Vielen Dank! Wir machen gleich weiter. Herr Wiehle für die AfD-Fraktion, bitte!

Abg. **Wolfgang Wiehle** (AfD): Vielen Dank! Ich konzentriere mich jetzt auf Nachfragen. Und zwar in dem Zusammenhang von den möglicherweise langfristigen, verhaltensmäßigen Folgen der Corona-Krise. Weil ich an ein paar Stellen das Gefühl habe, da sollte man schon nochmal ein Stückchen tiefer reinschauen. Meine Fragen gehen an Herrn Fuchs und Herrn Dr. Schilling nochmal. Da geht es jetzt einerseits darum, aus der Sicht der Städte und Gemeinden – vielleicht wäre es natürlich besser, wenn wir jemanden für die Großstädte vom Städtetag hier hätten, aber ich hoffe, Herr Fuchs kann auch was dazu sagen. Welche langfristigen Konsequenzen für die Städte hinsichtlich der Auslastung im öffentlichen Nahverkehr und vielleicht auch für die Durchsetzbarkeit bestimmter Maßnahmen – ich hatte ja vorhin schon autofreie Innenstädte angesprochen, in Bremen gibt es gerade eine Initiative davon abzurücken – erwarten Sie in diesem Zusammenhang – speziell zur Auslastung des ÖPNV und der Durchsetzbarkeit von restriktiven Maßnahmen auch gegenüber dem Wettbewerber zum ÖPNV, nämlich eben dem Individualverkehr?

Herrn Dr. Schilling möchte ich an der Stelle einerseits die gleiche Frage stellen, also mit Blick, aber dann auch verstärkt darauf, was Sie an Zahlen von Ihren Unternehmen kennen, die bei Ihnen organisiert sind. Mit welchen Fahrgastzahlen rechnen Sie für die Zukunft? Haben Sie schon irgendwelche Prognosen? Kommt das wieder auf die 100 Prozent von vor Corona zurück oder wird es da andere Zahlen in Zukunft geben?

Vorsitzender: Danke! Kollege Müller bitte für die SPD-Fraktion!



Abg. **Detlef Müller** (SPD): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Zunächst einmal möchte ich sagen, dass es aus meiner Sicht heute hier um eine Auftaktveranstaltung geht, weil das vorhin schon mal ein Thema war. Ob es dann ein Gipfelgespräch ist oder high level oder irgendwie, es wird ein Thema für die Zukunft sein, sich um den ÖPNV der Zukunft zu kümmern. Und zwar auf dieser Ebene juristisch, fachlich und so weiter. Das muss unser Thema sein! Weil – und das möchte ich voranstellen – wir hohe Anforderungen, hohe Ansprüche an den öffentlichen Personennahverkehr der Zukunft haben. Wir wollen einen höheren Anteil am modal split. Wir brauchen bessere Linien, höhere Vertaktung, Angebotserweiterungen. Wenn ich jetzt sage „365-Euro-Ticket“ – man konnte ja vor ungefähr einem Jahr sehen, wie hoch die Anmeldungen hier im BMVI waren, wo man sich um dieses Projekt beworben hat. Davon ist zurzeit auch keine Rede mehr, weil gerade alle zufrieden sind, wenn man den Status Quo finanzieren kann. Meine Frage geht an der Stelle überhaupt nicht in Richtung Infrastruktur, Fahrzeugförderung, Infrastruktur-Strecken ausbau, GVFG. Das ist aus meiner Sicht alles ganz gut geregelt, man könnte immer mehr reinstecken. Die Verkehrsunternehmen, seien es die kommunalen, die stehen vor dem Problem der Finanzierung des Betriebes. Personalkosten, das ist ein großes Thema. Materialkosten, wie Fahrgeldeinnahmen, Einnahmen vom Bund, decken zum großen Teil meistens nicht mal ganz genau die Personalkosten, weder Abschreibungen noch Material sind dabei gedeckt. Das kommt dann aus den kommunalen Zuschüssen. Das kommt aus dem steuerlichen Querverbund bei eigenwirtschaftlichen Unternehmen oder aus den Regionalisierungsmitteln. Meine erste Frage an Herrn Fuchs wäre: Wie kann man das für die Zukunft dauerhaft, zukunftsfähig, tragfähig, langfristig planen? Wir leben von der Hand in den Mund. Wir wissen, dass die Kommunen abhängig von ihren Haushalten sind. Wir wissen auch, dass die Länder von ihren Haushalten abhängig sind. Und dieser Punkt ÖPNV natürlich schon immer bei Haushaltsverhandlungen ein Stück weit Verhandlungsmasse ist. Wie kann es uns gelingen, diesen ÖPNV der Zukunft, der teuer sein wird, teuer sein muss, langfristig, tragfähig, planbar zu finanzieren?

Die zweite Frage geht an Herrn Schilling. Es wurde ja angesprochen: Regionalisierungsmittel werden unterschiedlich eingesetzt. Zum Großteil werden

sie für den SPNV eingesetzt, für Bestellerleistungen, nicht für den ÖPNV, nicht für Busse und Straßenbahn. Wie kann es aber gelingen, sie planbar, verlässlich, quotiert auch für Teile des ÖPNV einzusetzen, damit also Regionalisierungsmittel – möglicherweise als zweite Säule – auch einen Teil der Finanzierung im ÖPNV beitragen können? Vielen Dank!

Vorsitzender: Danke sehr, Kollege Müller hat meines Erachtens Recht, das kann heute allenfalls ein Auftakt hier sein. Wir werden uns mit dem Thema unabhängig davon, wie die nächste Bundestagswahl ausgeht, auf jeden Fall nochmal beschäftigen müssen. Trotzdem mit Blick auf die Uhr nochmal der Hinweis, dass alle sich bitte möglichst kurz fassen. Kollege Herbst hat das Wort für die FDP-Fraktion. Es ist jetzt ein bisschen mies, dass ich das jetzt gerade vor ihm gesagt habe, aber ich muss halt auf die Uhr schauen.

Abg. **Torsten Herbst** (FDP): Ich habe die erste Frage an Prof. Mitusch. Er hat in seiner Stellungnahme ausgeführt, dass das Klimathema zu groß und das realistisch erwartbare Ausmaß von Verkehrsvermeidung und -verlagerung zu klein sei. Jetzt die Frage: Thema „Effizienz“. Es geht ja darum, dass wir mit jedem Euro, den wir einsetzen, erstens das bestmögliche Angebot machen und zweitens auch die sinnvollste CO₂-Reduzierung erreichen wollen. Was lässt sich wie an Effizienz eigentlich steigern? Wie kann man das organisieren? Wo sind vielleicht auch die Grenzen des ÖPNV, wo auch ein weiterer eingesetzter Euro einfach keinen Sinn mehr ergibt, in den beiden beschriebenen Kriterien?

Meine zweite Frage richtet sich an Dr. Stoffregen. Da hatte ich ja angesprochen, das Thema „Wettbewerb und Wettbewerbsintensität“ und dass die darunter leidet, dass zum Teil, sagen wir mal die Wertschöpfungstiefe, die ausgeschrieben wird, zurückgegangen ist. Jetzt meine konkrete Frage, um da nochmal nachzubohren. Was kann man denn vom politischen und administrativen Rahmen her tun, damit der Wettbewerb belebt wird, dass mehr Angebote bei Ausschreibungen eingehen und es vielleicht auch Anreize gibt, sowohl qualitativ als auch quantitativ zusätzliche Beförderungsleistungen zu erbringen?

Vorsitzender: Vielen Dank, vorbildliches Zeitmanagement! Frau Kollegin Leidig bitte, für die Fraktion DIE LINKE.!



Abg. **Sabine Leidig** (DIE LINKE.): Meine erste Frage richtet sich an Prof. Sommer, der ja in Kassel unterrichtet, und nimmt Bezug auf das Thema kommunizierende Röhren mit dem motorisierten Individualverkehr. Sie haben dazu ja sehr explizit geforscht und auch interessante Messinstrumente erarbeitet und herausgefunden – ich sage es jetzt mal ganz flapsig zusammengefasst –, dass die Kommunen im Durchschnitt dreimal mehr für den motorisierten Individualverkehr zahlen, als für den ÖPNV. Dazu würde ich gern von Ihnen nochmal etwas hören: Was muss die Frage der Entwicklung des ÖPNV für Konsequenzen haben und kann der Bund – also der Bundestag in dem konkreten Fall – etwas dazu beitragen, sodass sich dieses Verhältnis ändert? Also natürlich ist es Aufgabe der Kommunen, aber wir sind hier der Bundestag und haben Sie da eine Idee?

Meine zweite Frage richtet sich nochmal an Mira Ball zum Thema „Arbeitsbedingungen“. Unsere These ist, dass mit Digitalisierung zwar auch eine gewisse Effizienz und Nutzerfreundlichkeit unterstützt werden kann, dass es im Kern aber tatsächlich darum geht, ausreichend qualifiziertes und auch motiviertes Personal in den öffentlichen Verkehrsmitteln zu haben. Da würde ich Sie nochmal fragen: Was sind da die konkreten Probleme, auf die Sie stoßen? Und ob sich die Ausschreibungsrunde doch auswirkt, von der vorhin die Rede war, also diese Welle, die ja bei den Busverkehren sehr gravierend in die frühere Bedienform eingegriffen hat?

Vorsitzender: Vielen Dank! Wir schalten ins Saarland, Kollege Tressel für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, bitte!

Abg. **Markus Tressel** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Ich bin in Berlin, aber es ist trotzdem schön, dass das Saarland Erwähnung findet. Ich würde gern nochmal zurückkommen auf die Rolle des Bundes, auch bei der Finanzierung. Der ländliche Raum hat ja in den letzten Jahren – zumindest in der politischen Debatte – deutlich mehr Bedeutung bekommen, sodass wir auch aus meiner Sicht darüber diskutieren müssen, wie der Bund auch in ländlichen Räumen noch stärker unterstützen kann. Heute besteht ja das, was der Bund tut, überwiegend aus Programmen zur Finanzierung, also sprich zur Investition und Modellförderung. Meine Frage wäre an Herrn Hänsch: Werden diese Finanzierungen, die wir

heute seitens des Bundes haben, dem Bedarf in ländlichen Räumen tatsächlich gerecht oder liegen die Probleme eigentlich woanders? Kollege Müller hat das eben schon mal angesprochen.

Meine zweite Frage, auch an Herrn Hänsch: Neben den finanziellen Hürden, wo sehen Sie denn die größten Hemmnisse? Sie haben das eben schon mal angesprochen – als Hemmnis zum Beispiel diese Körperschaftsgrenzen. Also, wo sehen Sie denn die größten Hemmnisse für einen attraktiven ÖPNV in ländlichen Räumen zum Beispiel im Hinblick auf die Organisation neben den Körperschaftsgrenzen, aber auch Tarife, bürokratische oder rechtliche Schwierigkeiten? Herzlichen Dank!

Vorsitzender: Danke sehr! Dann schreiten wir jetzt ganz schnellen Fußes in die Antwortrunde. Zunächst Herr Fuchs, zwei Fragen sind an Sie gerichtet, bitte!

Timm Fuchs (DStGB): Herr Vorsitzender, vielen Dank! Ich möchte zunächst auf die Frage von Herrn Donth eingehen, inwiefern man möglicherweise in ländlichen Räumen eine Grenze ziehen soll. Ob denen dann ein flächendeckendes ÖPNV-Angebot nicht mehr angeboten werden kann. Aus kommunaler Sicht müssen wir schon betonen, dass wir im Zuge der Daseinsvorsorge – die ja für alle gelten soll – keinen, auch im Bereich der Mobilität, zurücklassen dürfen. Insofern hätten wir Schwierigkeiten damit, eine Grenze zu ziehen, denn Daseinsvorsorge, da gehört ja eben gerade auch der ÖPNV dazu. Die Verkehrserschließung für alle, auch für diejenigen, die kein Auto haben. Wir haben gehört, wenn man über ganz Deutschland guckt, dass der ÖPNV-Anteil im ländlichen Raum nur fünf Prozent ausmacht, das ist das eine Ende der Betrachtung. Auf der anderen Seite brauchen wir diese fünf Prozent auch für die Leute, die eben gerade keine Alternativen haben. Insofern würden wir da keine Grenze ziehen wollen und ich glaube, die brauchen wir auch nicht zu ziehen. Da schlage ich den Bogen auf den zweiten Aspekt der Frage von Herrn Donth, inwiefern das PBefG hier helfen kann. Wir sehen schon, dass das PBefG im Entwurf, wie er jetzt vorliegt und beraten wird, hier gerade durch die flexibleren Bedienformen einige Verbesserungen vorsieht. Diese ermöglichen eben gerade auch zusätzlichen, neuen und modernen Verkehr, der auch angepasster auf die Nachfrage und auf die Bedürfnisse der Nutzer ist. Da sehen wir insbesondere die Ausweitung der Regelungen zur genehmi-



gungsfreien Mitnahme als ganz zentralen Baustein an, um hier zu einer besseren Verkehrserschließung für die Menschen zu kommen. Wir haben schon gehört, dass man die Grenze von 0,30 Cent pro km auf 0,60 Cent pro km anheben kann. Das können wir uns natürlich von Seiten der kommunalen Aufgabenträger auch vorstellen. Wir meinen aber auch – da ich beim PBefG bin – wir müssen so ein bisschen aufpassen, dass das Level playing field stimmt, zwischen den verschiedenen Bedienformen, die da jetzt vorgesehen sind, gebündelte Bedarfsverkehre, öffentliche Bedienformen, aber auf der anderen Ebene auch Mietwagenverkehre. Wir haben die Sorge, dass, wenn das so umgesetzt wird, wie es im Moment im Entwurf des PBefG drin steht, insbesondere durch die geringeren Anforderungen an die Mietwagenverkehre, diese eine sehr starke Rolle bekommen, dann geht das eben gerade zu Lasten der anderen Verkehre, die halt auch Daseinsvorsorgefunktionen wahrnehmen. Öffentliche Bedienformen beispielsweise auch der Taxen, also insofern würden wir uns wünschen, dass die, was die Genehmigungsvoraussetzungen anbelangt, in dieselben Genehmigungsanforderungen hineinkommen. Ein weiterer Punkt, um gerade auch die Letzte Meile abzudecken, ist aus unserer Sicht neben den flexiblen Bedienformen auch das autonome Fahren außerhalb geschlossener Ortschaften. Da sehen wir – nicht jetzt – aber mittel- und langfristig schon hohes Potenzial, um über die Schiene auch die Letzte Meile besser als bislang abzudecken.

Dann würde ich gerne zu den Fragen von Herrn Wiehle kommen, zu dem Thema, welche Auswirkungen eigentlich Covid-19 auf die Auslastung des ÖPNV hat und ob man das prognostizieren kann. Das ist natürlich sehr schwer. Eben gerade, weil es Zukunftsfragen sind, weil wir jetzt auch kurzfristig nicht wissen, wie es mit Covid-19 weitergeht. Aber wir sehen schon eine Grundtendenz. Die heißt, Individualverkehr wird gestärkt, Fahrradverkehr ist gestärkt worden, umweltfreundlicher Individualverkehr wird gestärkt, aber auf der anderen Seite eben gerade auch das Auto. Was natürlich klar ist, weil das Auto halt – der motorisierte Individualverkehr – das Ansteckungsrisiko begrenzt. Das hat natürlich zur Folge, dass bestimmte verkehrspolitische Ziele, die wir uns vorgenommen haben, in gewisser Weise konterkariert werden. Da meinen wir, da kann man nur dafür sorgen, dass jetzt eben gerade nicht bei der ÖPNV-Finanzierung zurückge-

gangen wird, beim Aufwuchs der Regionalisierungsmittel bzw. GVFG-Mittel, sondern dass im Gegenteil dagegen gesteuert wird. Damit nämlich, wenn Covid-19 vorbei ist, die Menschen wieder ein Angebot haben, das komfortabel ist und was sie gut und gerne nutzen wollen. Das Thema „autofreie Innenstädte“ ist natürlich ein Thema, das vor Ort in den Städten und Gemeinden, in den Großstädten, aber auch in den Mittelstädten immer wieder für sehr große Diskussionen sorgt. Da muss Kommunalpolitik viel aushalten. Wir meinen, dass wir eher auf der Angebotsseite Angebote schaffen sollten, die im Grunde dafür sorgen, dass die Leute von sich aus dazu kommen, auf den ÖPNV umzusteigen und wir da so gut sind, dass die Menschen sich überlegen, bevor sie ins Auto steigen – muss ich diese Fahrt gerade im Nahbereich innerhalb der Stadt machen – denn in dieser Fünf-Kilometer-Grenze finden in den Städten immer noch viel zu viele Fahrten mit dem Auto statt –, dass sie verzichten und eben gerade auf umweltfreundliche Verkehrsträger umsteigen. Deshalb sind autofreie Innenstädte natürlich ein politisches Ziel, aber wir meinen, man sollte insbesondere durch eine Stärkung der sauberen Mobilitätsangebote dazu kommen, dass man das nicht so vorgeben muss, sondern dass man die Leute durch gute Angebote überzeugt. In dem Zusammenhang zum „365-Euro-Ticket“, was ja auch angesprochen worden ist. Das kann man vertreten, aber auf der anderen Seite, das sind Fahrgeldeinnahmen, die dann auch wieder ausbleiben und nicht für den Betrieb zur Verfügung stehen, aber auch nicht für Infrastrukturinvestitionen. Und wenn man mal nach Luxemburg schaut, wo das schon gemacht worden ist, da muss man auch sagen, das ist ein Stadtstaat, der sich das leisten kann, der auf der einen Seite sehr viel Geld hat und auf der anderen Seite, wo man, glaube ich, acht Jahre erstmal einen Investitionsvorlauf in die Infrastruktur hatte, ehe man das überhaupt anbieten konnte. Das heißt, das kann man nicht mal eben so vorgeben und fordern oder umsetzen, sondern es bedarf langfristiger Investitionszyklen. Nicht, dass man auf einmal ein Angebot hat, das nicht einlöst, was man vorher politisch versprochen hat und die Leute sich dann enttäuscht wieder vom ÖPNV abwenden und wir genau das Gegenteil von dem erreichen, was wir eigentlich wollten. Dann, ich will es mal als die große Frage formulieren: Wie kann der ÖPNV langfristig planbar finanziert werden? Ich meine, das ist die Frage, die



stellen wir uns alle, nicht hier und heute in der Anhörung, sondern schon seit Jahren. Aber ich möchte da zurückkommen auf das, was – ich glaube Jan Schilling war es am Anfang dieser Anhörung – schon mal angesprochen wurde. Ich finde, wir sind da auf einem ziemlich guten Weg. Wir haben in dieser Legislaturperiode durch die Anhebung der Direktmittel, durch Anhebung beim GVFG sehr viel erreicht und wir sollten sehen, dass wir auch trotz der Einnahmeausfälle im Bereich der gesamten öffentlichen Hand – Bund, Länder und Gemeinden – dazu kommen, dass wir dieses Niveau halten und in der Zukunft auch verstetigen können, eben gerade um ein so gutes Angebot zu schaffen, dass letzten Endes die Menschen gar nicht anders können, als den ÖPNV stärker als bislang zu nutzen und damit möchte ich enden. Nochmal: Bitte keine kostenlosen Angebote oder jedenfalls erst dann, wenn man sich das wirklich leisten kann und wenn es ausfinanziert ist! Besser sind gute, qualitativ hochwertige Angebote, die die Menschen davon überzeugen umzusteigen. Vielen Dank!

Vorsitzender: Danke sehr! Wir haben jetzt noch fünf Sachverständige, an die Fragen gingen, darunter vier mit jeweils zwei Fragen. Mit Blick auf die Uhr nochmals mein dringender Hinweis, sich möglichst kürzer zu fassen, damit wir halbwegs bei Zeiten zum Ende kommen. Herr Hänsch, Sie sind der nächste mit zwei Fragen, bitte!

Dipl.-Ing. Robert Hänsch (Interlink): Danke schön! Ja, ich versuche es kurz. Erste Frage war zur Infrastrukturfinanzierung mit Bezug zum Thema „ländlicher Raum“. Ja, ganz klar Infrastrukturfinanzierung ist für den ländlichen Raum nicht das Top-Thema. Da gibt es auch in kleinen Bereichen Themen, das Thema „Haltestelle“, aber das ist für den ländlichen Raum nicht das Ding. Der Großteil der Investitionen geht auch in die verdichteten Räume, in die städtischen Räume. Insofern ist das Thema für den ländlichen Raum ganz klar „Angebot und Betrieb“. Das ist das Zentrale. Kleinteilige Förderungen sind sinnvoll. Wir erleben aber auch, dass die Kommunen sich schwer tun, für kleine Sachen Fördermittel abzurufen, weil sie entweder gar nicht die personelle Ausstattung dafür haben und der Aufwand dann im Verhältnis zu dem, was ansteht – um irgendwie eine Haltestelle umzubauen – zu groß ist. Da bedarf es vielleicht auch einfacherer, kleinteiligerer Abrufmöglichkeiten. Wir erleben es

aber andererseits, dass für die Straße durchaus das Engagement da ist, sich auch mit den größeren Förderungen zu beschäftigen. Im ÖPNV erleben wir das tatsächlich eher weniger. Das zweite, wesentlich schwierigere Thema: „ländlicher Raum“, außer den Finanzen. Was ja indirekt auch das Thema „Angebot“ ausmacht. Was ist das? Ja, es ist das angesprochene Thema „Grenzen“ und da geht es auch darum, vor Ort immer wieder die Akteure – hatte ich vorhin auch schon gesagt, die auch die richtigen Akteure finden – darauf hinzuweisen, dass das auch wichtig ist. Die Lebenswirklichkeit der Menschen orientiert sich selten an Kreis- oder Landesgrenzen, sondern am vorhandenen Angebot. Und da braucht es mehr Anstrengungen, bei den Verantwortlichen in den Kreisen oder kreisfreien Städten – vor allem in den Kreisen meines Erachtens für Engagement zu werben. Das Thema „Einheitlichkeit“ hatte ich vorhin schon ausführlich angesprochen. Es ist meines Erachtens ein ganz wichtiger Punkt, dass ein vertrautes, verlässliches Angebot überall in Deutschland vorhanden ist. Meines Erachtens braucht es auch das Vertrauen in die Attraktivität und in die Verlässlichkeit. Das ist ein ganz wichtiger Punkt! Das, was ich regelmäßig in Gesprächen mit Menschen vor Ort habe, ist; „Ja, was ist denn, wenn ich aus Berlin zurückkomme in den ländlichen Raum, und ich wohne tatsächlich richtig im ländlichen Raum, wenn ich in Berlin den Zug verpasse, dann gibt es irgendwie keinen weiteren mehr oder erst zwei Stunden später und dann gibt es keinen Bus mehr.“ Also die Frage: Wie komme ich wieder zurück nach Hause? Da ist das Thema „Verlässlichkeit“ eine ganz wichtige Sache, dafür gibt es auch Instrumente und Überlegungen. Das hat teilweise was mit Angebot zu tun, aber nicht nur. Tatsächlich geht es ein bisschen in Richtung Tarife, wobei wir grundsätzlich sagen, dass Tarife nachrangig sind. Das Angebot ist das zentralere Thema. Aber wenn ein Angebot vorhanden ist, dann kommt man natürlich irgendwann schnell auf das Thema „Tarife“. Im ländlichen Raum muss man für viele Wege tatsächlich motorisiert unterwegs sein. Anderes als in den Städten sind Fahrrad oder Fußverkehr wesentlich seltener das relevante Verkehrsmittel, sodass ich motorisiert unterwegs sein muss, entweder mit dem Auto oder mit dem ÖPNV und das kann man tariflich angehen, dass zum Beispiel über attraktive Tarifangebote Schülern oder auch anderen Menschen ermöglicht wird, zur Bibliothek zu fahren. Jetzt heißt es, ich muss



ein extra Ticket haben. Schüler haben oft nur für ihre entsprechende Relation eine Dauerfahrkarte, für andere Relationen nicht und da ist die Hürde, dafür nochmal Geld auf den Tisch zu legen, vorhanden. Anders als wenn ich das Fahrrad benutzen kann, was vielleicht vor dem Haus oder im Abstellraum steht. Da tariflich auch ranzugehen ... wobei wir uns ganz klar gegen Null-Tarifsysteme aussprechen, sondern eher dann gezielt auf einzelne Nutzungen oder Nutzergruppen vielleicht zu schauen und nicht grundsätzlich Null-Tarifangebote. Wir sind der Meinung, das ist auch eher eine Förderung des Mittelstands. Wer das finanzieren kann – und es gibt ja auch eine Bereitschaft zur Finanzierung –, der ist auch herzlich eingeladen, diesen Beitrag zu liefern.

Vorsitzender: Vielen Dank! Prof. Mitusch, Sie sind der nächste, bitte!

Prof. Dr. Kay Mitusch (KIT): Vielen Dank! Viele Fragen von Herrn Donth, aber auch von anderen. Wie können wir die Versorgung auf dem Lande sicherstellen und verbessern – rein finanziell? Herr Fuchs, Sie sagen, das Angebot müsste verbessert werden, um die Leute in den öffentlichen Verkehr zu ziehen, aber wenn leere Busse herumfahren, spart das kein CO₂ ein. Also man muss schon überlegen, was man macht, was effizient ist. Daseinsvorsorge, Grundvorsorge, da haben wir jetzt eine Konvention. Das bisherige ist finanziert, denke ich mal, das sollte man beibehalten. Aber wie weit ist es sinnvoll, drüber hinaus zu gehen? Ich denke schon, einige Schritte! Aber wer finanziert es? Ich denke, hier könnte man in einer föderalen Abstimmung zwischen Bund und Ländern sagen, hier sollen dann die Länder verstärkt in die Verantwortung gehen und die Angebote im ländlichen Raum etwas verbessern. Da auch die Preise niedrig zu halten, kostet dann Geld. Vielleicht wäre das auch etwas, was die Länder in der Abstimmung mit dem Bund übernehmen, nach dem Motto: „Das ist jetzt mal euer Part!“. Denn der SPNV ist ja durchfinanziert vom Bund und wenn wir jetzt die anderen ÖV-Angebote verbessern wollen, könnten das die Länder übernehmen. Da sehe ich gewisse Möglichkeiten. Aber man sollte nicht zu hohe Ziele im ländlichen Bereich setzen, eher Möglichkeiten für Wettbewerb fördern. Diese Grenze auf 65 Cent hochsetzen, dass sich da Dinge entwickeln können. Und die Kommunen das auch entscheiden können. Ja, wir wollen jetzt hier mal schauen, ob sich pri-

vatwirtschaftlich mit Wettbewerb, mit nicht gewerblicher oder halb gewerblicher Mitnahme etwas entwickelt – mit neuen Formen. Verkehrswende heißt eben auch, wir müssen uns ein bisschen überlegen, ob neue institutionelle Formen nötig sind, um zusätzliche Dinge zu ermöglichen. In die Richtung würde ich für den ländlichen Raum denken. Denn das Auto ist dort nun mal tatsächlich ein Verkehrsmittel, das nicht leicht zu schlagen ist.

Zum Klimathema, die Frage, wie wir das Klimathema angehen können. Diese ganzen Fragen mit Verkehrswende sind auch kulturelle Fragen. Die Vorschläge von Herrn Knie, was die innerstädtischen Parkmöglichkeiten angeht: Mir ist das alles sympathisch, gibt es bestimmt auch andere, aber andere Leute sehen das anders. Herr Fuchs, Sie haben es gesagt, es müsste vor Ort ausgefochten werden. Von Herrn Wiehle gab es einen anderen Akzent dazu. Es müssen die Leute auch entscheiden, Verkehrswende kann man nicht durchpeitschen. Zugegeben, eine Energiewende kann man generalstabsmäßig planen, das ist ja die Überraschung gewesen. Die Rot-Grüne Regierung hat damals mit dem EEG irgendwas versucht zu machen und das war der Kracher. Die Hälfte unseres Stroms ist grüner Strom, das lässt sich durchziehen, das lässt sich organisieren. Und sowas könnten wir weiter machen, dann haben wir den grünen Strom, den wir für die Elektromobilität brauchen. Das ist für das Klimaziel das richtige Instrument. Ich denke nicht, dass wir die Zahl unserer Windräder hier vervierfachen wollen, was wir vielleicht bräuchten dafür. Wir sollten ein bisschen europäisch denken. Die Spanier haben viel Sonne, viel Wind, viel Platz, wenig Bevölkerung, wenig Industrie. Vielleicht bauen wir einfach mal ein Gleichstromkabel nach Spanien und machen dort mit Einspeiseverordnung grünen Strom. Davon können wir viel in unser Land bringen, auch über grünen Wasserstoff und Treibstoffen beimischen, sodass man schon früher auch im Verkehr den CO₂-Verbrauch faktisch senkt, aber insbesondere über Elektromobilität. Das ist die Hauptroute der Klimawende. Das Thema „Verkehrswende“, da muss man sich vorantasten. Mein Beitrag dazu.

Vorsitzender: Vielen Dank! Dr. Schilling bitte, Sie können gleich weiter machen!

Dr. Jan Schilling (VDV): Vielen Dank! Ich mache es sehr pointiert mit Blick auf die Zeit und für die Nachredner. Vieles, was Herr Fuchs gesagt hat zum



Thema „Folgewirkung von Corona“, teile ich auch. Wir haben momentan – klar aus einem subjektiven Sicherheitsempfinden – die Hinwendung zu eher individuelleren Lösungen. Wir sind im März vergangenen Jahres aus vollem Lauf gestoppt worden. Wir sind von Fahrgastrekord zu Fahrgastrekord jedes Jahr gekommen, da müssen wir wieder hin. Und Herr Wiehle: Wir brauchen keine 100 Prozent, sondern wir brauchen ja mehr! Wir wollen ja eine Verdopplung der Fahrgastzahlen. Also ich gehe davon aus, dass wir zwei Jahre brauchen werden. Aber das ist natürlich ein krasser Blick in die Kristallkugel, die sehr trüb ist, dann das hängt von Covid-Veränderungen ab, die wir alle nicht absehen können. Und da sind auch viele soziologische Fragen zu klären. Da bin ich als Jurist nicht der Richtige, um da wirklich tief einzusteigen. Ich glaube aber, es wird auch eine Hinwendung dazu geben, dass wir unser altes Leben wieder haben. Und viele Leute werden sehen, dass der jetzt schon eigentlich objektiv sichere ÖPNV – es gibt ja kein erhöhtes Ansteckungsrisiko, zeigen uns alle Studien, sowohl in Deutschland, als auch international – dann auch subjektiv wieder sicher wird. Da bemühen wir uns natürlich als Unternehmen auch gemeinsam mit Bund und Ländern, das auch zu kommunizieren. Wir werden einen Zeitverlust an dem Punkt haben, den wir aufholen müssen. Da gilt auch, was Herr Fuchs gesagt hat, wir müssen ein bisschen schneller werden, weil die Klimaschutzziele sind so, wie sie sind und die würde ich als übergeordnet bezeichnen. Dieses Jahr haben wir ungefähr 3,5 Milliarden Euro Einnahmeverluste an Fahrgeld. Die sind durch den ÖPNV-Rettungsschirm abgedeckt. Wir werden im kommenden Jahr höchstwahrscheinlich bei einer ähnlichen Größenordnung landen. Wir werden an diesem Punkt natürlich eine substantielle Marktverbesserung sehen. Aber Januar, Februar, ich erinnere daran, und auch bis Mitte März hatten wir kein Corona. Das heißt, der Rettungsschirm 2021 erstreckt sich über ein ganzes Jahr und nicht nur von März an. Das heißt, wir erreichen nach unseren Prognosen höhere Fahrgastzahlen basierend auf den Erkenntnissen, die wir heute haben – und da sind jetzt irgendwelche britischen Varianten nicht mit drin. Aber dadurch, dass der Zeitraum länger ist, wird die Summe etwa bei einer ähnlichen Größenordnung liegen.

Zum Regionalisierungsgesetz und zu den Fragen von Herrn Müller: Ich glaube, der Weg führt über den heutigen § 6 Absatz 1, demnach die Regionali-

sierungsmittel insbesondere für den SPNV eingesetzt werden müssen. Das heißt, es gibt eigentlich keine Zweckbindung im engeren Sinne, so wie Herr Stoffregen es auch ausgeführt hat. Es werden auch heute schon Busverkehre durch Direktmittel finanziert. Das ist auch im Bericht des Bundesrechnungshofes als zweckentsprechend gewertet worden. Ich glaube, das weist auch den richtigen Weg. Wovor ich allerdings warne, ist, dass man dann versucht, SPNV und Busverkehr gegeneinander auszuspielen. Das ist nicht das Spiel, was wir spielen dürfen! So nach dem Motto: „Schickt bitte beide Modi gegeneinander!“ Wir brauchen eine substantielle Erhöhung, die für beide Modi ausreicht, weil wir in einem Gesamtsystem denken müssen. Wir müssen zum Bahnhof im ländlichen Raum hinkommen und von dort weiter. Wir brauchen die vertakteten Systeme im ländlichen Raum. Da sind Schienenverkehre halt nicht immer so effizient, sondern dann sind es eben Busverkehre. Wenn ich jetzt auf Ihre Ausführungen zu dem Ausbau der erneuerbaren Energien mit Blick auf Benchmark schaue, wäre es ja vielleicht mal eine Idee, im Regionalisierungsgesetz das Ziel eines Modus-Shift, für eine Veränderung des Mobilitätsverhaltens zu verankern, dann hätte man auch ein Benchmark, woran man sehen könnte, wie man in den Ländern damit umgeht. Das ist ein bisschen analog zu dem, was Sie gesagt hatten, wir haben Ausbauziele für erneuerbare Energien. Warum haben wir keine „Ausbauziele“ als Veränderungsziele in der Verkehrswende für den ÖPNV? Dann hätte man ein Benchmark und auch der Bund hätte einen Maßstab, an dem man die Länder in diesem Veränderungsprozess begleitet und auch messen kann, jenseits einer Finanzausstattung, und bekäme auch einen gewissen Zugriff und an dem Punkt auch eine politische Debatte. Und dann teile ich die Ausführung von Herr Hänsch. Ich glaube, immer diese Pilotierung und immer nur Fördermittel, das ist super für „Fotos und Bändchen durchschneiden“. Entschuldigung, wenn ich das so sage! Aber ich glaube, ein Teil der Fördermittel muss irgendwann auch mal in eine planbare Finanzierung überführt werden. Wir haben in der Verkehrswende ja kein konzeptionelles Defizit, sondern ein Umsetzungsdefizit. Und das gehen wir nicht an, indem wir immer in Pilot-Einzelfördermaßnahmen reingehen, da müssen wir größer denken!

Vorsitzender: Vielen Dank! Prof. Sommer, Sie haben das Wort, bitte!



Prof. Dr.-Ing. Carsten Sommer (Universität Kassel): Dankeschön! Ich hatte zwei Fragen. Die eine Frage, das Thema mit der Grenze für die Bevölkerungsdichte bei der Bedienung. Das haben meine Vorredner schon kurz angesprochen. Aus Gründen der Daseinsvorsorge macht das keinen Sinn. Es ist aus meiner Sicht auch gar nicht notwendig, weil wir durchaus Angebotsformen haben, mit denen wir auch sehr dünn besiedelte Gebiete mit öffentlichen Angeboten anbinden können. Natürlich nicht unbedingt die große Bahn, sondern flexible Bedienformen kombiniert mit Mitnahmesystemen bzw. in der Zukunft Robotaxis. Die können beim Thema „Daseinsvorsorge“ mithelfen und dort die Mobilitätschancen der Menschen vor Ort erhalten. In dem Zusammenhang vielleicht noch ein Punkt. Ich sehe da durchaus ein Defizit, wo der Bund steuert, dann aber die Länder verantwortlich eingebunden sind. Das ist das Thema „Bedienstandards“, weil wir durchaus sehen, dass wir sehr unterschiedliche Bedingungen haben, die einerseits begründen, dass es ein unterschiedliches Angebot gibt. Aber andererseits – selbst bei gleichen Bedingungen sind die Unterschiede sehr groß – da würde ich mir aus Gründen der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse schon wünschen, dass man zum Beispiel über die Ministerkonferenz für Raumordnung, die ja durchaus im Straßenbau Vorgaben gemacht hat und die auch eine Richtlinie mit eingeführt hat, wo es um Straßenkategorien bis zu bestimmten Zentren geht, etwas erreicht. Braucht man sowas nicht auch für den Schienenverkehr und den öffentlichen Verkehr insgesamt? Ich glaube, das würde dem ganzen Thema auch einen Schub geben und der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse letztendlich auch helfen. Das heißt natürlich auch, dass auf der anderen Seite die Finanzausstattung da sein muss, das ist klar. Und ich gehe dann schon davon aus, wenn man da adäquate Standards vorgibt, dass das sicherlich auch eine höhere Finanzausstattung bedeutet. So ist es bei einzelnen Aufgabenträgern, wenn sie etwa den NVV betrachten. Der hat uns gesagt, dass sie im Prinzip in jeder Stunde ein Angebot wollen. Das muss dann nicht die Bahn sein, das kann auch ein Bedarfsangebot sein, aber in jedem besiedelten Gebiet von morgens bis abends. Also ich glaube, sowas brauchen wir letztendlich bundesweit, wenn wir vorankommen wollen und wenn wir auch in ländlichen Räumen eine Alternative bieten wollen. Wobei wir natürlich auch viele erfolgreiche Schienenprojekte und

Schnellbusprojekte, zum Beispiel PlusBus in Ostdeutschland, haben, die sehr erfolgreich laufen, wo ich durchaus noch viele Potentiale sehe, wenn die Rahmenbedingungen stimmen.

Dann komme ich zur zweiten Frage: Wir beschäftigen uns ja auch mit verkehrswirtschaftlichen Fragen, das Thema „Kostenwahrheit im Verkehr“. Es ist ja keine neue Erkenntnis: Wir wissen eigentlich schon seit Jahrzehnten, dass wir eben keine Kostenwahrheit im Verkehr haben, sondern dass letztendlich der motorisierte Individualverkehr sehr viele externe Effekte erzeugt, die von der Allgemeinheit und von anderen Generationen getragen werden müssen, angefangen beim Klimaschutz über Luftschadstoffe, Verkehrssicherheit, Flächenverbrauch und anderes. Wir haben Instrumente, so etwas auch zu monetarisieren und wir haben das in einem Verfahren für Kommunen beispielhaft umgesetzt, um dort mal Kostentransparenz zu schaffen. Sowohl aus betriebswirtschaftlicher Sicht, wo erstaunlicherweise die Kostendeckung im ÖPNV viel besser ist als im Pkw-Verkehr. Aber auch auf anderen Ebenen gibt es Untersuchungen. Und wenn Sie sehen – ich habe das auch in meiner Stellungnahme zitiert –, dass der MIV im Prinzip 110 Milliarden Euro pro Jahr an externen Kosten verursacht, die andere, der Steuerzahler, aber auch andere Generationen aufbringen müssen. Und darauf aufbauend kann man natürlich auch Instrumente und preisliche Interventionen schaffen und ich denke, dass das Instrument einer Pkw-Maut sehr hilfreich ist. Und die EU macht da ja auch Vorgaben, dass darin nicht nur die Infrastrukturkosten, sondern auch externe Effekte eingepreist werden können. Damit wir auch auf allen Planungsebenen davon profitieren, wäre das eben eine Pkw-Maut im gesamten Straßennetz an der Stelle. Und das hätte auch den Vorteil, dass wir natürlich dann, indem wir eben dieses Marktversagen ausgleichen, die Kostenwahrheit, die sozialen Kosten auch auf den Pkw-Verkehr umlegen. Das wäre natürlich auch ein Instrument, um die gewünschten Verlagerungen zum öffentlichen Verkehr zu erreichen. Und die technischen Voraussetzungen sind ja auch gegeben. Ich glaube, das kann man bei stringentem Vorgehen in drei bis fünf Jahren umsetzen. Ansonsten kann man durchaus versuchen, das über das Steuerrecht abzubilden. Aber beim Steuerrecht besteht ja immer das Problem, dass die Mittel vielleicht nicht dort ankommen, wo sie sol-



len. Ich denke, dass der Vorteil von Gebühren darin besteht, dass sie zweckgebunden für den Verkehr aufgebracht werden. Soweit zu diesen beiden Punkten. Herzlichen Dank!

Vorsitzender: Danke! Herr Dr. Stoffregen, bitte!

Dr. Matthias Stoffregen (mofair): Herzlichen Dank! Hier war noch mal die Frage nach den Möglichkeiten, den Wettbewerb ein bisschen anzufachen. Da gibt es natürlich vieles auf der Ebene der Aufgabenträger. Aber der Bund kann aus unserer Sicht durchaus auch ein paar Akzente setzen. Durch eine Anpassung des Wettbewerbsrechts wäre einiges möglich. Zum Beispiel könnte man vorsehen, dass es Losobergrenzen, Zwangslosbildung oder auch Loslimitierung in SPNV-Verfahren geben könnte. Wir hatten in den letzten Jahren einen Trend zu immer größeren Verfahren und wenn ein Verkehrsunternehmen auf einen Schlag 25 Millionen Zugkilometer bedienen soll, dann ist vollkommen klar, da ist der Kreis der Anbieter von vornherein extrem klein. Das können die meisten schlicht und ergreifend so nicht. Wir bräuchten tatsächlich auch auf Bundesebene bei vielen Dingen, gerade auch bei der Entwicklung von Infrastruktur, mehr Planungssicherheit. Das klingt banal, aber wir brauchen das auch aus Vergabegründen. Wenn wir beispielsweise immer noch nicht wissen, wie welche Strecken in den nächsten Jahren elektrifiziert werden, dann kann kein Aufgabenträger klare Angaben bei Vergaben dieser Netze machen. Es wird immer schwammiger. Und das flexibelste Unternehmen, ist im Zweifel immer die DB Regio, weil die noch einen Gebrauchtwagenpark hat, den sie für jeden Zweck in irgendeiner Form ertüchtigt. Andere müssen in ganz anderer Weise für den Fall Vorsorge treffen, dass eine bestimmte Strecke doch nicht zur Verfügung steht. Und das ist dann immer teurer und macht die Angebote weniger attraktiv. Wichtig wäre auch – und das ist jetzt gerade für das Eisenbahnregulierungsgesetz ganz wichtig –, wir brauchen eine klare Haftungsregelung des Infrastrukturbetreibers. Wir haben das Luxusproblem, dass immer mehr Geld in die Infrastruktur geht, aber es lange dauern wird, bis die Schieneninfrastruktur wieder in einem vernünftigen Zustand ist. Im Moment werden die Verkehrsunternehmen in der Regel auch dann pönalisiert, wenn sie für den Grund der Verspätung nichts können. Und wenn die Verspätung schlechte Infrastruktur ist, dann müssen sie unverschuldet zahlen. Das ist in den

Verkehrsverträgen auch nicht vernünftig abgebildet und macht die Angebote teurer und schlechter zu kalkulieren. Es führt auch dazu, dass Unternehmen im Zweifel auch mal ein Angebot weniger abgeben. Und natürlich nicht zuletzt aus Bundessicht: Es wäre nicht verkehrt, wenn die Bundesregierung auch selber weniger parteiisch handeln würde. Also wenn der Verkehrsminister sagt, die DB Regio möge sich mal anstrengen und künftig ein paar Verfahren mehr gewinnen, ist es natürlich schwierig, wenn eine Institution gewissermaßen gleichzeitig Spieler und Schiedsrichter auf dem Feld ist. In diesem Fall ist das wirklich klar erkennbar und das passt dann auch ganz gut zu dem Thema „Eigenkapitalerhöhung“ im Rahmen der Corona-Pandemie. Wenn ein Bieter weiß, er hat noch fünf Milliarden Euro zusätzlich in der Hinterhand und alle anderen nicht, dann ist auch klar, dass dann das Signal an Wettbewerber ist: „Also schön, dass ihr da seid, aber wir können notfalls auch auf euch verzichten.“ Und das ist, glaube ich, ein schlechtes Signal, was man da gesendet hat. Deswegen ist hier unser Petition: Wir brauchen Unterstützung für alle Akteure auf dem Markt nach transparenten Kriterien im Rettungsschirm. Für den ÖPNV haben wir das, im Fern- und Güterverkehr haben wir das nicht. Aber auch die DB Regio kann ja unter Umständen doppelt profitieren. Einmal aus der Eigenkapitalerhöhung und aus dem Rettungsschirm. Das ist bislang nicht wirksam ausgeschlossen und auch eine deutliche Marktverzerrung, die den Wettbewerb in Zukunft nicht unbedingt anreizt.

Vorsitzender: Vielen Dank! Frau Ball, bitte!

Mira Ball (ver.di): Vielen Dank! Ich werde beide Fragen, die an mich gerichtet waren, gemeinsam beantworten. Frau Leidig hat nach Ausschreibungen im Busverkehr gefragt. Das nehme ich zum Anlass, um auf die Gesamtsituation einzugehen – denn das passt recht gut – und da muss ich dann doch was zum PBefG sagen. Es ist in der Runde hier sicher bekannt, dass wir mit dem Schutz der Arbeitnehmerrechte im PBefG nicht zufrieden sind – und zwar weder in der Vergangenheit noch im neuen Entwurf. Und das Thema „Ausschreibungen“ ist eines, was gerade auch durch den SPNV sehr stark im öffentlichen Bewusstsein ist. Die Aufgabenträger sagen, man könne zweimal in den Wettbewerb gehen, dann sei eine maximale Reduzierung potentieller Bieter erreicht. Im ÖPNV mit Bussen haben wir eine sehr differenzierte Unter-



nehmenslandschaft. Aber auch bei Straßenbahnen und U-Bahnen gibt es Direktvergaben, Ausschreibungen und eigenwirtschaftliche Verkehre. Auf letzteres will ich jetzt mal nicht eingehen, sondern auf das Thema „Ausschreibungen und Direktvergaben“. Das PBefG und das europäische Recht sind in ihrer aktuellen Gestaltung seit etwa den Neunzigerjahren im Grunde schon so, wie es Professor Knauf auch eigentlich einfordert. Es gibt eine deutliche Stärkung des Wettbewerbs, Unternehmensanreize – oder den Versuch derselben – und das Ergebnis ist die Situation, die ich vorhin für das Thema „Personal“ geschildert habe. Wir arbeiten vor allem mit den Zahlen des VDV. Demnach gab es in den öffentlichen Unternehmen eine Reduzierung der Personalkosten am Gesamtaufwand von einem Viertel innerhalb von 20 Jahren. Und der Kostendeckungsgrad liegt deutlich über 70, fast 80 Prozent – in manchen Unternehmen bis zu 90 Prozent – in den öffentlichen Unternehmen bei Direktvergaben. Das hat was mit dem Thema „Direktvergabe“ zu tun und wie sie in der Vergangenheit umgesetzt worden ist, Stichwort „Benchmarksysteme“. Da sind unglaubliche Effekte entstanden! Und Kostendeckungsgrade, die reichen nicht trotz niedriger Personalkosten. Wir haben insgesamt – und Frau Leidig fragt mich ja nach den Arbeitsbedingungen – eine unglaublich diverse Landschaft in Deutschland, was die Arbeitsbedingungen angeht, irgendwas zwischen – ich rede nur von Tarifen – 12 bis 17 Euro, teilweise sind öffentliche Unternehmen im untersten Tarifbereich. Wir haben auch im ÖPNV nicht wenige nicht tarifgebundene Unternehmen. Das ist überwiegend abhängig von der kommunalen Kassenlage. Wenn man möchte, dass das endet, dass die Beschäftigten aus privaten, aber

auch aus schlechter zahlenden kommunalen Unternehmen abwandern, zu denen, die besser zahlen können und so der ländliche Raum auch noch Beschäftigte verliert, die dringend dort gebracht werden, dass sie auch keine Auszubildenden gewinnen, dann braucht man eine verlässliche Betriebsfinanzierung für die Kommunen, um gleiche Bedingungen für das Personal zu ermöglichen. Und diese Säule, die kann eben auch nur eine sein, die den Kommunen nach ihren Bedingungen verfügbar ist. Deshalb verweise ich noch mal auf unsere Stellungnahme zum Thema „Finanzierung“. Wir sind große Freunde des Themas „Drittnutzerfinanzierung und Unternehmensabgabe“, aber solche Instrumente sind nur dann anwendbar, wenn die Kommune auch einen entsprechenden Entwicklungsgrad hat. Wir brauchen eigentlich eine Finanzierungssäule, nicht nur für Infrastruktur und Ausbau, sondern auch für den Betrieb, die – wie es auch Herr Schilling gesagt hat – klare Ziele wie den modal split in die Zweckbindung aufnimmt und den ÖPNV als Teil eines bundesweiten öffentlichen Verkehrsnetzes entwickelt, um tatsächlich die Umstiegspotentiale zu heben, die wir haben.

Vorsitzender: Vielen Dank! Wir sind damit am Ende unserer Anhörung. Ich fand, das war eine sehr spannende Anhörung und, wie bereits mehrfach angesprochen, wird uns das Thema sicherlich noch häufiger beschäftigen. Ich schließe die Anhörung und wünsche Ihnen alles Gute! Bleiben Sie gesund und wir hören voneinander. Tschüss!

Schluss der Sitzung: 13:21 Uhr

Cem Özdemir, MdB
Vorsitzender



Inhaltsverzeichnis der Stellungnahmen

Öffentliche Anhörung am Mittwoch, 13. Januar 2021, 11:00 Uhr

A-Drs. 19(15)442-A Dr. Matthias Stoffregen Geschäftsführer mofair e.V.	Seite 1
A-Drs. 19(15)442-B Prof. Dr.-Ing. Carsten Sommer Universität Kassel, Fachgebiet Verkehrsplanung und Verkehrssysteme	Seite 9
A-Drs. 19(15)442-C Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur. Friedrich-Schiller-Universität Jena	Seite 15
A-Drs. 19(15)442-D Prof. Dr. Andreas Knie WZB Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH	Seite 23
A-Drs. 19(15)442-E Prof. Dr. Kay Mitusch Karlsruher Institut für Technologie (KIT), Lehrstuhl für Netzwerkökonomie, Institut für Volkswirtschaftslehre (ECON)	Seite 36
A-Drs. 19(15)442-F Mira Ball ver.di,	Seite 41
A-Drs. 19(15)442-G Dr. Jan Schilling Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV)	Seite 55
A-Drs. 19(15)442-H Dipl.-Ing. Robert Hänsch Interlink GmbH	Seite 67
A-Drs. 19(15)442-I Timm Fuchs Deutscher Städte- und Gemeindebund	Seite 73

*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

Bündnis für fairen Wettbewerb im Schienenpersonenverkehr

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 entfaltetete), 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.



Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages zum Thema „Künftige Modelle zur Finanzierung und Organisation des ÖPNV“

Univ.-Prof. Dr.-Ing. Carsten Sommer
Fachgebiet Verkehrsplanung und Verkehrssysteme, Universität Kassel
Mönchebergstraße 7, 34125 Kassel
Tel.: +49(0)561/804-3381
E-Mail: c.sommer@uni-kassel.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache
19(15)442-B
Stellungnahme zur 97. Sitzung -
Öffentl. Anhörung am 13.01.2021

Finanzierungsstrategie

Die bisherige Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) hat nach übereinstimmender Beurteilung von Verbänden und Sachverständigen bereits zu einem signifikanten Substanzverlust der ÖPNV-Infrastruktur geführt¹. Nach dem Abschlussbericht der Bodewig-Kommission aus dem Jahr 2016 war auch der laufende Erhalt und Betrieb der Verkehrsinfrastruktur unterfinanziert.² Um umwelt- und klimarechtliche Vorgaben einhalten und klimapolitische Ziele erreichen zu können, ist darüber hinaus u. a. ein massiver Ausbau des ÖPNV-Angebots erforderlich.³ Zudem gilt es, die anfallenden Kosten für den (verpflichtenden) Ankauf von Emissionszertifikaten laut Lastenteilungsentscheidung der EU in Höhe von 30 bis 60 Mrd. Euro zu vermeiden⁴. Modellrechnungen zeigen, dass eine Erhöhung der Betriebsleistung im ÖPNV um 50% in Kombination mit einschränkenden Maßnahmen im motorisierten Individualverkehr (MIV) zu einem hohen Rückgang verkehrsbedingten CO₂-Emissionen führen kann⁵. Andere Länder wie z. B. die Schweiz zeigen darüber hinaus, dass der Öffentliche Verkehr (ÖV) einen deutlich höheren Marktanteil als 19% der Verkehrsleistung im Personenverkehr⁶

¹ Vgl. u.a. Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ vom Dezember 2012 (Daehre-Kommission) (<https://www.vifg.de/downloads/service/Bericht-Daehre-Zukunft-VIF-Dez-2012.pdf>).

² Bericht der Kommission „Bau und Unterhalt des Verkehrsnetzes“ vom Februar 2016 (Bodewig-Kommission) (http://www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/16-02-23-sonder-vmk_kommission-bau-unterhaltung-verkehrsnetz/16-02-23-abschlussbericht.pdf?blob=publicationFile&v=3).

³ Vgl. u.a. Nationale Plattform Zukunft der Mobilität, AG 1: „Wege zur Erreichung der Klimaziele 2030 im Verkehrssektor. Zwischenbericht 03/2019, Berlin, März 2019 (<https://www.plattform-zukunft-mobilitaet.de/wp-content/uploads/2020/03/NPM-AG-1-Wege-zur-Erreichung-der-Klimaziele-2030-im-Verkehrssektor.pdf>); KCW GmbH: „Finanzierung des ÖPNV. Status Quo und Finanzierungsoptionen für die Mehrbedarfe durch Angebotsausweitungen“, Gutachten für das Umweltbundesamt, Berlin, Juli 2019 (https://www.kcw-online.de/content/6-veroeffentlichungen/165-finanzierung-des-oepnv/2019_finanzierung_des_oepnv_fin.pdf).

⁴ Agora Energiewende; Agora Verkehrswende: „Die Kosten von unterlassenem Klimaschutz für den Bundeshaushalt. Die Klimaschutzverpflichtungen Deutschlands bei Verkehr, Gebäuden und Landwirtschaft nach der EU-Effort-Sharing-Entscheidung und der EU-Climate-Action-Verordnung.“, Berlin, 2018 (https://static.agora-energiewende.de/fileadmin2/Projekte/2018/Non-ETS/142_Nicht-ETS-Papier_WEB.pdf).

⁵ Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg: „Verkehrsinfrastruktur 2030 – ein Klimaschutzszenario für Baden-Württemberg“, Stuttgart 2017 (https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/Brosch%C3%BCren/Klimaschutzszenario_10-2017_web.pdf); Enge, J.; Hölting, A.; Loder, S.; Meier, N.; Sieber, J.; Wies, M.: „Entwicklung des ÖPNV in Kassel vor dem Hintergrund der Verkehrswende“, Masterprojekt, Universität Kassel, 2020.

⁶ Mittelwert für Deutschland aus dem Jahr 2017, vgl. Infas: „Mobilität in Deutschland – Ergebnisbericht“, 2018. In der Schweiz lag der Anteil des Öffentlichen Verkehrs an der Verkehrsleistung im Jahr 2015 bei 28%, vgl. LITRA; Verband öffentlicher Verkehr (VöV); Bundesamt für Raumentwicklung (ARE): „Der Modal-Split des Personenverkehrs in der Schweiz – Bedeutung und Herausforderungen für den öffentlichen Verkehr“, 2019.



erreichen kann. Diese Länder stellen allerdings auch erheblich mehr Finanzmittel für den ÖV zur Verfügung als Deutschland.⁷

Ausbau und Erhalt der ÖPNV-Infrastruktur sowie zusätzliche Angebote erfordern zusätzliche Finanzmittel, die mit den vorhandenen Instrumenten der Nutzerfinanzierung nicht dauerhaft bereitgestellt werden können. Der Anteil der Nutzerfinanzierung im ÖPNV ist zwischen den Jahren 1993 und 2012 kontinuierlich gestiegen⁸. Dies hängt i. W. mit moderaten Fahrgastzuwächsen vor allem im SPNV und überproportional gestiegenen Fahrpreisen zusammen. Der Anstieg der Fahrpreise war zwischen den Jahren 2000 und 2018 um mehr als das Doppelte höher als der Preisanstieg für den Kauf und die Unterhaltung von Kfz.⁹ Da sich das ÖPNV-Angebot in vielen Gemeinden im selben Zeitraum nicht wesentlich verbessert hat, ist die Zahlungsbereitschaft für die ÖPNV-Nutzung bei vielen Kundengruppen weitgehend ausgeschöpft. Zukünftig weiter überproportional steigende Fahrpreise tragen darüber hinaus nicht zum für die Einhaltung der Klimaschutzziele erforderlichen Umstieg vom MIV auf den ÖPNV bei. Eine deutliche Erhöhung der Haushaltsmittel ist zwar grundsätzlich möglich, aber vor dem Hintergrund finanzpolitischer Rahmenbedingungen (Schuldenbremse, Anstieg der Verschuldung in Folge der Corona-Pandemie) unsicher. Um die erforderlichen Finanzmittel zu sichern, sind daher zusätzliche Finanzierungsinstrumente notwendig, vor allem aus dem Bereich der Nutznießerfinanzierung.

Eine Diskussion über die Finanzierung des ÖPNV sollte nicht isoliert, sondern in Zusammenhang mit der Finanzierung des Verkehrs insgesamt geführt werden. Im Gegensatz zum ÖV tragen die MIV-Nutzer nur in sehr geringem Maße zur Finanzierung der Kosten des Verkehrs bei. Darüber hinaus erzeugt der MIV externe Kosten in Höhe von ca. 110 Mrd. € pro Jahr in Deutschland¹⁰, die nicht von den Verursachern, sondern von der Allgemeinheit getragen werden. Eine Internalisierung dieser externen Kosten würde nicht nur zu zusätzlichen Einnahmen führen, die u. a. für die ÖPNV-Finanzierung genutzt werden könnten, sondern auch die Verkehrsziel- und Verkehrsmittelwahl positiv im Sinne geringerer umwelt- und klimaschädlicher Emissionen und einer höheren Effizienz beeinflussen.

⁷ Im Jahr 2019 hat Deutschland ca. 76 € pro Kopf für die Schieneninfrastruktur investiert, während im selben Zeitraum Österreich ca. 226 € und die Schweiz ca. 404 € pro Kopf investiert haben, vgl. Allianz pro Schiene, 07/2020 (<https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/infrastruktur/investitionen/>).

⁸ Wibera; Intraplan: „7. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Kostendeckung im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)“, 2016, Kurzfassung unter <https://dip21.bundes-tag.de/dip21/btd/18/081/1808180.pdf>.

⁹ „Während sich seit dem Jahr 2000 die Verbraucherpreise in Deutschland durchschnittlich um rund 30% erhöht haben, steigen die Preise für den Kauf und die Unterhaltung von Kraftfahrzeugen um gut 36%. (...) Mit einer Steigerung um fast 79% in den letzten 18 Jahren legten die Preise im öffentlichen Personennahverkehr noch stärker zu.“, Pressemitteilung des Statistisches Bundesamtes, Zahl der Woche Nr. 38 vom 18.09.2018.

¹⁰ Vgl. Infras: „Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland – Straßen-, Schienen-, Luft- und Binnenschiffverkehr 2017“, Zürich 2019, <https://www.allianz-pro-schiene.de/wp-content/uploads/2019/08/190826-infras-stu-die-externe-kosten-verkehr.pdf>. Zum Vergleich: Der ÖPNV hat im Jahr 2017 ca. 5 Mrd. € externe Kosten verursacht.



Organisation des ÖPNV, Haushaltsfinanzierung

Die Aufgabenteilung bei der Organisation des ÖPNV zwischen Bund, Ländern und Kommunen hat sich grundsätzlich bewährt, auch wenn die verschiedenen Finanzierungswege ein facettenreiches Gesamtbild ergeben („Spaghetti-Finanzierung“). Auf der Bundesebene werden die wettbewerbs- und unternehmensrechtlichen Aspekte u. a. durch das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) für den straßengebundenen ÖPNV (ÖSPV) und durch das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) für den SPNV geregelt. Die politische Verantwortung und die Finanzierung des ÖPNV werden im Regionalisierungsgesetz des Bundes (RegG) und in den Nahverkehrsgesetzen der Länder festgelegt. Für den SPNV sind die Bundesländer verantwortlich, wobei einige Länder die gesamte oder Teile dieser Verantwortung an regionale Organisationen wie Zweckverbände oder Verkehrsverbände weitergegeben haben bzw. die Wahrnehmung durch diese ermöglichen. Die Verantwortung für den ÖSPV wird in den Nahverkehrsgesetzen der Länder geregelt, i. d. R. sind die Landkreise und kreisfreien Städte für den ÖSPV zuständig; aber auch dort sind Übertragungen an regionale Organisationen wie Zweckverbände oder Verkehrsverbände durchaus möglich. Die Organisation des ÖPNV sollte auf Seiten der Länder durch großräumige Verbundorganisationen erfolgen, welche die SPNV- und ÖSPV-Angebote zu einem integrierten Verkehrsangebot zusammenführen.

Nach Artikel 106a des Grundgesetzes steht den Ländern für den ÖPNV als Teil der Daseinsvorsorge ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu, der über die im RegG definierten Regionalisierungsmittel an die Länder weitergegeben wird. Außer einer Zweckbindung der Regionalisierungsmittel für den ÖPNV existieren keine Vorgaben für die Verwendung der Mittel, so dass die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung entsprechend der ungleichen Ausgangssituationen, aber auch aufgrund verschiedener Ziele der Aufgabenträger zu unterschiedlichen ÖPNV-Standards führt. Um dem Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse näher zu kommen, wären räumlich differenzierte Vorgaben für eine Mindestbedienung (z. B. zur Bedienungshäufigkeit oder Reisezeit) sinnvoll. Während im Kfz-Verkehr verbindliche Zielvorgaben für die Entwicklung des Straßennetzes auf einem einheitlichen raumordnerischen Ansatz vorliegen und in der Praxis genutzt werden¹¹, fehlen verbindliche Zielvorgaben für die Netzgestaltung des Öffentlichen Verkehrs auf Bundesebene. Ergänzend zu Mindestbedienstandards könnte auch eine Rahmensetzung des Bundes bezüglich der Tarif- und Beförderungsbedingungen (z. B. Altersgrenzen, Gruppengrößen, Mitnahmeregelungen, Einführung von Landestarifen) die Attraktivität des ÖPNV erhöhen und die Umsetzung integrierter Tarif- und Vertriebslösungen (Mobilitätsplattformen) für Deutschland erleichtern. Die Einführung von Vorgaben zur Mindestbedienung erfordert eine Überprüfung und Anpassung des Finanzbedarfs. Da die Regionalisierungsmittel i. W. für die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienung verwendet und vom Bund zur Verfügung werden müssen, ist meiner Ansicht nach eine verpflichtende finanzielle Beteiligung der Länder derzeit weder inhaltlich begründet noch rechtlich zulässig.

¹¹ Vgl. FGSV (Hrsg.): „Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (RIN)“, Ausgabe 2008, FGSV-Verlag, Köln 2008.



Der finanzielle Beitrag der kommunalen Aufgabenträger ist bereits seit 1993 rückläufig. Während die Kommunen bundesweit 1993 etwa 4,5 Mrd. € für die ÖPNV-Finanzierung ausgegeben haben, waren dies 2005 nur noch 3,3 Mrd. € und 2012 3,2 Mrd. €. ¹² Die Gründe dafür sind vielfältig: Neben fehlenden eigenen Einnahmequellen und der Abhängigkeit von Landeszuweisungen spielt vor allem der geringere Defizitausgleich durch die sinkenden Gewinne der Energiesparte kommunaler Unternehmen (kommunaler Querverbund) eine bedeutende Rolle. Der ÖPNV steht als freiwillige Leistung in der Priorität hinter den kommunalen Pflichtaufgaben und in Konkurrenz zu weiteren freiwilligen Leistungen. Daher wird empfohlen, den ÖPNV als Pflichtaufgabe der kommunalen Selbstverwaltung zu verankern. Sowohl die Ziele der Daseinsvorsorge als auch die Umwelt- und Klimaschutzziele können ohne einen leistungsfähigen ÖPNV nicht erreicht werden, so dass eine rechtliche Aufwertung des ÖPNV aus fachlicher Sicht zwingend notwendig ist. Im Sinne des kommunalen Konnexitätsprinzips ist es zwingend, den Kommunen auch die entsprechenden Finanzmittel für die Pflichtaufgabe ÖPNV zur Verfügung zu stellen bzw. ihnen auch den rechtlichen Rahmen für die Einführung eigener Finanzierungsinstrumente zu geben (siehe Abschnitt Nutznießerfinanzierung).

Nutzerfinanzierung

Vor dem Hintergrund definierter Klimaschutzziele und Umweltgrenzwerte werden seit einigen Jahren zwei preispolitische Maßnahmen im ÖPNV intensiv diskutiert: 1. die Einführung eines Nulltarifs und 2. die eines 365-Euro-Tickets nach dem Vorbild Wiens.

Zu 1.: Ein Nulltarif wurde weltweit bereits in unterschiedlichen Kommunen eingeführt, meist in Kleinstädten, aber beispielsweise auch in der estnischen Hauptstadt Tallinn und im Großherzogtum Luxemburg. Parallel zur Einführung des Nulltarifs wird i. d. R. die Betriebsleistung durch zusätzliche Linienfahrten erhöht, so dass die Effekte der Nulltarifs-Einführung auch Angebotseffekte umfassen. Je nach Potential kam es zu teilweise erheblichen Fahrgastzuwächsen, wobei der überwiegende Teil der zusätzlichen Nachfrage induziert oder vom Fuß- und Radverkehr verlagert wurde. ¹³ Aufgrund der wegfallenden Erlöse und zusätzlichen Aufwendungen für eine Erweiterung des Angebots (um Kapazitätsengpässe zu vermeiden) sind dauerhaft zusätzliche Finanzmittel in beträchtlichem Umfang für den ÖPNV erforderlich. In Kombination mit einem beitragsfinanzierten Bürgerticket kann dieses Finanzierungsproblem vollständig oder teilweise gelöst werden. Aufgrund der hohen Kosten und der relativ geringen positiven Effekte (geringe Verlagerung vom MIV zum ÖPNV) kann die Einführung eines Nulltarifs nicht empfohlen werden.

Zu 2.: Im Jahr 2012 wurde in Wien ein überarbeitetes Tarifsystem für die ÖPNV-Nutzung eingeführt, das sogenannte „Wiener Modell“. Während die Preise für Jahres- und Monatskarten erheblich gesenkt wurden, stiegen die Preise für Einzelfahrt und Wochenkarte an. Parallel dazu wurden die Parkgebühren für Besucher im öffentlichen Raum um 67% erhöht. Während

¹² Wibera; Intraplan: „7. Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Kostendeckung im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)“, 2016, Kurzfassung unter <https://dip21.bundes-tag.de/dip21/btd/18/081/1808180.pdf>.

¹³ Vgl. u.a. Oswald, T.; Sommer, C.: „ÖPNV zum Nulltarif? - Wissenschaftliche Arbeit untersucht Wirkungen eines Nulltarifs im ÖPNV auf das Mobilitätsverhalten“, in: Der NAHVERKEHR, Heft 12/2020, DVV Media Group, Hamburg.



sich die Anzahl der verkauften Jahreskarten bis 2016 fast verdoppelt hat, stieg die Fahrgastnachfrage im selben Zeitraum insgesamt um nur etwa 7%. Dieser Zuwachs ist zum Großteil auf raumstrukturelle Effekte zurückzuführen (Bevölkerungszuwachs, Zunahme des Tourismus), lediglich etwa ein Drittel des Zuwachses können durch das Wiener Modell, die Parkgebührenerhöhung und Angebotsmaßnahmen im ÖPNV erklärt werden. Nach Umsetzung des Wiener Modells ist der Betriebskostenzuschuss der Stadt Wien um ca. 18% gestiegen (ca. 50 Mio. €/Jahr). Die Preisabsenkung der Jahreskarte auf 365,- € inkl. der weiteren o. g. Maßnahmen führte im Wesentlichen zu einer „Wanderung“ von Gelegenheitskunden in die Jahreskarte, für die sich der Kauf einer Zeitkarte aufgrund ihres Nutzungsprofils mit etwa 10 bis 20 ÖPNV-Fahrten pro Monat vorher nicht gelohnt hat. Neue Kunden mit einem großen Verlagerungspotential vom Pkw-Verkehr konnten kaum gewonnen werden. Insgesamt führte das Wiener Modell nicht zu einer nennenswerten Verlagerung des Pkw-Verkehrs auf den ÖPNV.¹⁴

Da Wien mit einem Marktanteil von 39% der ÖPNV-Fahrten am Verkehrsaufkommen der Wiener Bevölkerung bereits eine sehr hohe Ausschöpfung des Potentials erreicht hat, kann der Fahrgastzuwachs in anderen Räumen höher sein. Die grundsätzlichen Wirkungszusammenhänge – eine Zunahme der ÖPNV-Fahrten bei ÖPNV-affinen Kunden mit einem geringen Verlagerungspotential von Pkw-Fahrten – bleiben allerdings erhalten, wobei bei einer Zunahme der räumlichen Gültigkeit des Tickets das Potential an verlagerbaren Pkw-Fahrten steigt. Aufgrund der relativ geringen Effizienz kann auch die Einführung eines 365-€-Tickets nicht empfohlen werden.

Wesentlich wirksamer sind Preissenkungen für multimodale Selten- und Gelegenheitskunden, da diese im Vergleich zu ÖPNV-affinen Häufignutzern ein deutlich höheres Verlagerungspotential von Pkw-Fahrten aufweisen und darüber hinaus bei Preisänderungen stärker reagieren. Positive Beispiele sind Bahncard-Modelle im Nahverkehr (50%-Rabatt bei Zahlung eines geringen monatlichen Beitrages wie z.B. der Tarif RMVsmart 50¹⁵) und nutzungsabhängige Anreizmodelle, die auf E-Ticketing-Systemen basieren.¹⁶

Nutznießerfinanzierung¹⁷

Personen und Institutionen, die durch das Vorhalten des ÖPNV einen indirekten Vorteil haben, werden als Nutznießer oder Drittnutzer bezeichnet. Nutznießer ziehen einen Nutzen aus dem ÖPNV, ohne ihn selbst in Anspruch zu nehmen.¹⁸ Während im Ausland unterschiedliche Instrumente der Nutznießerfinanzierung bereits etabliert sind (z.B. Nahverkehrsabgabe in Frank-

¹⁴ Vgl. Sommer, C.; Bieland, D.: „Das ‚Wiener Modell‘ - ein Modell für deutsche Städte? – Auswirkungen günstiger Zeitkarten auf die Verkehrsnachfrage der Stadt Wien“, in: Der NAHVERKEHR, Heft 9/2018, DVV Media Group, Hamburg.

¹⁵ Infos unter <https://sites.rmv.de/rmvsmart>.

¹⁶ Vgl. die Ergebnisse des Forschungsprojektes „FlexiTarife - Entwicklung, Anwendung und Wirkungsermittlung flexibler Tarife auf Basis von EFM-Systemen“ unter <https://www.tib.eu/de/suchen/id/TIBKAT:1666971537/>.

¹⁷ Details zu „neuen“ Finanzierungsinstrumente finden sich u. a. in FGSV (Hrsg.): „Hinweise zur Einführung und Anwendung neuer Finanzierungsinstrumente“, Ausgabe 2020, FGSV-Verlag, Köln, 2020.

¹⁸ Z. B. Arbeitgeber, die durch die ÖPNV-Anbindung ihres Unternehmens das Potenzial von Arbeits- und Ausbildungskräften besser auszuschöpfen und weniger Stellplätze vorhalten müssen oder MIV-Nutzende, die aufgrund der geringeren Verkehrsbelastung durch die ÖPNV-Nutzung anderer schneller und stressfreier unterwegs sind.



reich, Dienstgeberabgabe in Wien, City-Maut in London, Workplace Parking Levy in England und Wales), können in Deutschland aktuell nur wenige Instrumente aufgrund des fehlenden Rechtsrahmens umgesetzt werden. Eine Ausnahme bildet das Parkraummanagement, in dessen Rahmen die Kommunen die Höhe der Parkgebühren und den Umfang einer Parkraumbewirtschaftung festlegen können. Dabei muss allerdings beachtet werden, dass jede Reglementierung des zum Gemeingebrauch gehörenden Parkens im öffentlichen Straßenraum nach § 45 Abs. 1 StVO verkehrsrechtlich zu rechtfertigen ist. So können Parkbeschränkungen insbesondere aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs ergehen. Die Anordnung von Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen allein aus Gründen der Einnahmenerzielung ist von der Rechtslage nicht gedeckt. Hier ist eine Änderung des StVO notwendig, um den Handlungsrahmen der Kommunen zu erweitern und zu vereinfachen. Dass eine Parkraumbewirtschaftung ergiebig sein und zur Finanzierung des ÖPNV beitragen kann, zeigt das Beispiel Wien. In Wien werden pro Jahr etwa 120 Mio. € durch Parkgebühren eingenommen (etwa 61 €/Einwohner), von denen etwa 80% zur Förderung des ÖPNV verwendet werden.

Neue Instrumente zur ÖPNV-Finanzierung sind dann besonders wirksam, wenn sie eine hohe Ergiebigkeit erzielen. Dazu zählen neben der Parkraumbewirtschaftung i. W. folgende Instrumente:

- Arbeitgeberbeitrag (z. B. analog der Nahverkehrsabgabe in Frankreich),
- beitragsfinanziertes Bürgerticket (Abgabe für alle Haushalte bzw. Personen, die aus der ÖPNV-Anbindung einen Nutzen ziehen),
- Verkehrserzeugungsabgabe für Institutionen, die Kfz-Verkehr erzeugen (z. B. analog der Workplace Parking Levy in Nottingham),
- Pkw-Maut für das gesamte Straßennetz.

Alle genannten Instrumente verschaffen den Kommunen eigene Finanzierungsquellen¹⁹, mit denen das grundsätzliche Problem der fehlenden kommunalen Mittel für den ÖPNV verringert werden könnte. Damit die Kommunen außersteuerliche Abgaben zur ÖPNV-Finanzierung einführen können, ist eine Anpassung des Rechtsrahmens auf Bundes- und/oder Landesebene notwendig (z. B. Kommunalabgabengesetze der Länder)²⁰. Um die Verkehrsnachfrage im Sinne der Klimaschutz-, Umweltschutz- und Effizienzziele zu beeinflussen, sind Finanzierungsinstrumente, die zu weniger MIV führen, besonders wirksam. Daher kann insbesondere die Einführung einer Pkw-Maut im gesamten deutschen Straßennetz und auf kommunaler Ebene eine Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung und Einführung einer Verkehrserzeugungsabgabe empfohlen werden. Um den unterschiedlichen Gegebenheiten der Kommunen gerecht zu werden, sollte ein geänderter Rechtsrahmen die Einführung unterschiedlicher Instrumente auf kommunaler Ebene ermöglichen.²¹

¹⁹ Eine allgemeine Pkw-Maut könnte so ausgestaltet werden, dass die Gemeinden die Mauthöhe für die Nutzung innerörtlicher Straßen selbst festlegen können (ggf. innerhalb definierter Grenzen).

²⁰ Vgl. u.a. Ernst & Young: „Drittnutzerfinanzierter ÖPNV“, Präsentation, 08.11.2019, Jena.

²¹ Beispiele für kommunal unterschiedlich gestaltete Modelle der Nutznießerfinanzierung finden sich z.B. in: IGES: „Gutachten: Mobilitätspass. Finanzielle Auswirkungen ausgewählter Instrumente der Drittnutzerfinanzierung im ÖPNV für vier Modellkommunen/-regionen.“, 2020. (https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Datien/PDF/PM_Anhang/201120_ANHANG_Mobilit%C3%A4tspass_Gutachten_IGES.pdf).

*Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr und digitale
Infrastruktur
Ausschussdrucksache
19(15)442-C
Stellungnahme zur 97. Sitzung -
Öffentl. Anhörung am 13.01.2021*



**FRIEDRICH-SCHILLER-
UNIVERSITÄT
JENA** Rechtswissenschaftliche Fakultät
Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insb. Öffentliches Wirtschaftsrecht

Friedrich-Schiller-Universität Jena - Lehrstuhl Knauff - 07737 Jena

Univ.-Prof. Dr. Matthias Knauff, LL.M. Eur.
Richter am Thüringer Oberlandesgericht (Vergabesenat)

Geschäftsführender Direktor des Instituts für Energiewirtschaftsrecht

Forschungsstelle für Verkehrsmarktrecht

Carl-Zeiß-Str. 3, Raum 1.42
07743 Jena

Telefon: 0 36 41 9-422 20

Telefax: 0 36 41 9-422 22

E-Mail: LS-knauff@uni-jena.de

Jena, 11. Januar 2021

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages zum Thema „Künftige Modelle zur Finanzierung und Organisation des ÖPNV“

I. Bundesstaatliche Aspekte

1. Organisation

Die Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen im ÖPNV knüpft an den bundesstaatlichen „Normalfall“ an und ist insoweit grundsätzlich nicht zu beanstanden. Der gleichmäßigen und sicheren Rechtsanwendung förderlich wäre es jedoch, wenn der Bund seine Gesetzgebungskompetenz punktuell weitergehend in Anspruch nähme.

Dies ist – unabhängig von den nachfolgend angesprochenen Aspekten – zwingend erforderlich in Bezug auf eine Anpassung des deutschen Rechts an Art. 2a Abs. 1 VO (EG) Nr. 1370/2007. Die darin als Maßstab für Verkehrsbestellungen adressierten mitgliedstaatlichen Strategiepapiere für den öffentlichen Verkehr weisen nach der Konzeption der Vorschrift notwendig einen Bezug zur Bundesebene auf, werden doch ihr „Inhalt und Format ... und die Verfahren für die Konsultation der einschlägigen Interessengruppen ... nach Maßgabe der nationalen Rechtsvorschriften festgelegt.“ Die Qualifikation der Nahverkehrspläne¹ nach § 8 Abs. 3 S. 2 PBefG als Strategiepapiere i.S.v Art. 2a Abs. 1 VO (EG) Nr. 1370/2007 scheidert zum einen an einer fehlenden Ausgestaltung des Konsultationsverfahrens und zum anderen

¹ Für eine Gleichsetzung *Linke*, NZBau 2017, 331 (332 f.); dahingehend auch *Fiedler/Wachinger*, N&R 2017, 218.



am Fehlen ihrer Außenrechtsverbindlichkeit,² die zwar nicht europarechtlich zwingend erscheint, wohl aber im Hinblick auf die Wahrung der Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen. Der deutschen Rechtsordnung entspräche dabei eine Lösung, welche die Bestimmung der politischen Ziele im öffentlichen Personenverkehr mit zunehmendem Konkretisierungsgrad beginnend von der Bundes- über die Landesebene bis hin zu den Aufgabenträgern durch gesetzliche wie auch sonstige normative und planerische Instrumente (einschließlich des Nahverkehrsplans) festlegt.

2. Finanzierung

Der Bund stellt den Ländern insbesondere auf Grundlage von Art. 106a GG i.V.m. RegG und GVFG erhebliche Mittel für den ÖPNV zur Verfügung. Die zulässige Mittelverwendung wird jeweils hinreichend deutlich festgelegt. Aus Art. 104a Abs. 1 GG folgt zudem die Verantwortung der Länder für die Finanzierung des ÖPNV darüber hinaus. Aus juristischer Perspektive besteht diesbezüglich kein grundlegender Änderungsbedarf. Die Schaffung neuer Finanzierungsquellen für den ÖPNV (z.B. City-Maut) ist nicht per se ausgeschlossen, bedarf aber einer Einpassung in den finanzverfassungsrechtlichen Rahmen, die kaum gleichsam „nebenbei“ im Rahmen der anstehenden PBefG-Novelle erfolgen kann.

II. Marktdesign

1. Aufgabenträger, öffentliche und private Verkehrsunternehmen

Die Rolle der maßgeblichen Akteure im ÖPNV wird derzeit nur unzureichend normativ ausgestaltet. Hieraus haben sich in der Praxis zahlreiche Probleme und Rechtsstreitigkeiten ergeben. Eine Reform des Personenbeförderungsrechts bietet die Möglichkeit, Abhilfe zu schaffen.

Den Aufgabenträgern, auf Grundlage des Landesrechts regelmäßig Kreisen und kreisfreien Städten, obliegt nach § 8 Abs. 3 PBefG die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im straßengebundenen ÖPNV. Hierzu haben sie nach § 8a Abs. 1 PBefG Verkehrsbestellungen vorzunehmen, sofern ein entsprechendes Verkehrsangebot nicht eigenwirtschaftlich i.S.v. § 8 Abs. 4 PBefG nicht zustande kommt. Damit sind in der Praxis verschiedene Probleme verbunden.

Als Eigentümer kommunaler Verkehrsunternehmen weisen die Aufgabenträger häufig nicht die personenbeförderungsrechtlich vorausgesetzte Neutralität auf. Auf lokaler Ebene ist verbreitet und zumindest nicht wesentlich von wirtschaftlichen Erwägungen getrieben, ein politischer Wille zur wettbewerbsfreien (Re-)Kommunalisierung des ÖPNV mittels inhouse- oder Direktvergabe entgegen der Unternehmerorientierung des PBefG und dem wettbewerblichen

² Winnes, in: Saxinger/Winnes, Recht des öffentlichen Personenverkehrs, Stand 12/2020, Art. 2 lit. 1 VO 1370/2007 Rn. 10 f.; vgl. zu Verwaltungsvorschriften EuGH, Slg. 1991, I-2596 Rn. 20 – Kommission/Deutschland.



Grundansatz der VO (EG) Nr. 1370/2007 zu erkennen. Um ein Unterlaufen der bundes- und europarechtlichen Regelungskonzepte zu verhindern, sollte die Funktion der Aufgabenträger eindeutiger bestimmt werden. Dies gilt insbesondere für Möglichkeiten und Grenzen verkehrspolitischer Gestaltung. Neben einem Verbot von wettbewerbsfreien Gesamtvergaben in Anlehnung an die für wettbewerbliche Vergabeverfahren geltende Regelung des § 8a Abs. 4 S. 2 PBefG sind verfahrensrechtliche Regelungsansätze denkbar, da sie die Auswirkung von Entscheidungen einschließlich etwaiger Probleme – auch und gerade für die maßgeblichen politischen Entscheidungsträger in Stadträten und Kreistagen – transparent und verständlich machen.

Private und öffentliche (insbesondere kommunale) Verkehrsunternehmen, die im PBefG anders als in einzelnen Landesnahverkehrsgesetzen³ in ihrer Besonderheit nicht wahrgenommen und als „normale Gewerbetreibende“ angesehen werden,⁴ befinden sich häufig de facto in einem wechselseitigen Verdrängungswettbewerb.⁵ Dieser ist im Hinblick auf die Zugehörigkeit des ÖPNV zur Daseinsvorsorge nicht zielführend, auch wenn sich diese nicht durch Wettbewerbsabstinenz auszeichnen muss und – aus europarechtlicher Perspektive – soll. Eine Anerkennung der Existenz öffentlicher und privater Verkehrsunternehmen für die Funktionsfähigkeit des ÖPNV in seiner Gesamtheit im PBefG könnte dem entgegenwirken. Ohne dass damit Markterfolgs- oder gar Bestandsgarantien für einzelne Unternehmen verbunden wären, würde eine derartige Regelung ungeachtet ihres in erster Linie programmatischen Charakters klarstellen, dass weder eine umfassende (Re-)Kommunalisierung noch eine die legitimen Interessen der Kommunen an der Bewahrung ihrer überkommenen Aktionsfelder im ÖPNV missachtende Anwendung des Personenbeförderungsrechts dessen Zielrichtung entspräche.

Der in § 8 Abs. 4 S. 1 PBefG normierte Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit vor Verkehrsbestellungen, steht – ohne die Erfüllung der Daseinsvorsorgefunktion des ÖPNV in Frage zu stellen – konzeptionell einer umfassenden Verlagerung der Verkehrsgestaltung auf die Aufgabenträger und damit auf die Verwaltung entgegen. Er scheitert jedoch regelmäßig an der prekären Einnahmesituation der Verkehrsunternehmen. Für die im ÖPNV tätigen Verkehrsunternehmen ist es – nicht zuletzt aufgrund politisch gewollter Begrenzung der Fahrpreise bis hin zum Extremfall eines „kostenlosen“ ÖPNV-Angebots – regelmäßig nicht möglich, ihre Leistungen nur mithilfe von Fahrkartenverkauf und Nebeneinnahmen kostendeckend zu erbringen. Abhilfe könnte die vermehrte Verwendung allgemeiner Vorschriften i.S.v. Art. 3 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1370/2007 schaffen. Die auf deren Grundlage von der öffentlichen Hand geleisteten Ausgleichsleistungen für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen lassen nach § 8

³ Siehe etwa Gesetz über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNVG) Baden-Württemberg; Gesetz Nr. 1908 über den Öffentlichen Personennahverkehr im Saarland (ÖPNVG).

⁴ *Heinze*, in: *Heinze/Fehling/Fiedler*, PBefG, 2. Aufl. 2014, § 3 Rn. 8.

⁵ Vgl. den OLG Jena, NZBau 2020, 59, zugrunde liegenden Sachverhalt; zur Übernahme des zuvor kommunalen ÖPNV in Pforzheim siehe <https://www.derneuekaemmerer.de/nachrichten/beteiligungsmanagement/oepnv-pforzheim-privatisierung-wider-willen-30581/> und <https://www.wiwo.de/unternehmen/dienstleister/kommunale-vs-private-betriebe-praezedenzfall-in-pforzheim-schockt-private-betriebe/14853906-2.html>.



Abs. 4 S. 2 PBefG die Eigenwirtschaftlichkeit nicht entfallen. Zwar hat das BVerwG einen Anspruch der Verkehrsunternehmer auf Schaffung allgemeiner Vorschriften auf Grundlage des geltenden Rechts zutreffend abgelehnt.⁶ Das gerichtlich festgestellte „Wahlrecht“⁷ der Aufgabenträger zwischen dem Erlass allgemeiner Vorschriften und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge erstreckt sich de facto aber auch auf die Realisierung des Regelungskonzepts des PBefG. Der damit zugleich verbundenen Marktstrukturverantwortung können die Aufgabenträger kaum gerecht werden.⁸ In Anbetracht dessen erscheint dringend geboten, dass eine Reform des PBefG den Umgang der Aufgabenträger mit allgemeinen Vorschriften explizit thematisiert. So könnten diese zur Prüfung ihrer Verwendung einschließlich der lokalen Auswirkungen verschiedener Modelle auf die Verkehrswirtschaft sowie auf den Vorrang der Eigenwirtschaftlichkeit verpflichtet werden.

2. Straßen- und schienengebundener ÖPNV

Im Hinblick darauf, dass der ÖPNV zu wesentlichen Teilen mit Eisenbahnen erfolgt, wäre eine stärkere inhaltliche Abstimmung von Personenbeförderungs- und Eisenbahnrecht zu begrüßen. Sowohl dem Europarecht mit der VO (EG) Nr. 1370/2007 als auch den Nahverkehrsgesetzen der Länder liegt bereits ein verkehrsträgerübergreifender Ansatz zugrunde. Unterschiede, wie sie in Bezug auf die eisenbahnrechtlich nicht vorgesehene Nahverkehrsplanung, die Beförderung von Nahverkehrspassagieren im Fernverkehr⁹ oder die im Detail abweichenden Regelungen des Verkehrskartellrechts,¹⁰ bestehen, lassen sich sachlich kaum rechtfertigen und sollten daher beseitigt werden. Die Schaffung eines Bundesmobilitätsgesetzes ggf. unter Einbeziehung von Regelungen anderer lokaler und regionaler Verkehrsformen liegt insoweit nicht fern. Gleichwohl handelt es sich dabei vornehmlich um eine Frage der juristischen Kosmetik.

3. Einbeziehung flexibler Verkehrsangebote

Eine der zentralen Herausforderungen für eine Reform des PBefG im Hinblick auf das Marktdesign im ÖPNV ist die Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen dem herkömmlichen liniengebundenen ÖPNV und flexiblen Bedienformen. Es dürfte unzweifelhaft sein, dass sich in Gebieten mit großer Verkehrsnachfrage der liniengebundene ÖPNV, der mit Bussen und Straßenbahnen – sowie außerhalb des Anwendungsbereichs des PBefG mit Eisenbahnen und vergleichbaren schienengestützten Verkehrsmitteln – auf Grundlage eines Fahrplans erbracht wird, bewährt hat. Ebenso steht jedoch außer Frage, dass ein solcher in Bereichen mit geringer Verkehrsnachfrage, insbesondere im ländlichen Raum, häufig weder ökonomisch tragfähig ist noch den individuellen Verkehrsbedürfnissen hinreichend Rechnung trägt.¹¹ Flexible

⁶ BVerwG, NVwZ 2020, 244.

⁷ BVerwG, NVwZ 2020, 244 (246).

⁸ Näher *Knauff*, GewArch 2020, 321 (323).

⁹ Vgl. auch darüber hinaus zum wettbewerblichen Rahmen *Knauff*, N&R 2019, 28 ff.

¹⁰ Dazu *Knauff*, in: Immenga/Mestmäcker (Begr.), Wettbewerbsrecht I, 6. Aufl. 2019, Verkehr Rn. 72 ff.

¹¹ Siehe nur *Bertocchi*, Einsatzbereiche von ÖPNV-Bedienungsformen im ländlichen Raum, 2009, S. 12 ff.



Verkehrsangebote haben das Potenzial, den liniengebundenen ÖPNV sowohl im Hinblick auf die Deckung der Verkehrsnachfrage zu ergänzen als auch diesen erheblich zu schädigen. Dies lässt eine einheitliche normative Bewertung als zweifelhaft erscheinen. Im Interesse der Funktionsfähigkeit des Verkehrssystems in seiner Gesamtheit ist vielmehr sicherzustellen, dass negative Auswirkungen möglichst vermieden werden. Aus verkehrswissenschaftlicher Sicht bieten flexible Fahrdienste (nur) dann einen Vorteil, wenn sie den ÖPNV ergänzen, nicht aber in Konkurrenz zu ihm treten.¹² Dann können sie zugleich einen Beitrag zur Zurückdrängung des MIV und damit zur Verkehrswende leisten, während sie andernfalls zu einer weiteren Zunahme des MIV und dessen negativen Folgen für Umwelt und Klima, die sich nicht auf durch den Übergang zur Elektromobilität vermeidbare lokale Emissionen beschränken, beitragen.¹³

Rechtstechnisch kann eine Berücksichtigung derartiger positiver wie auch negativer Auswirkungen flexibler Bedienformen durch eine passgenaue, zugleich aber insgesamt weniger restriktive Ausgestaltung der Genehmigungsvoraussetzungen für derartige Verkehre erfolgen, wobei Typisierungen vorgenommen werden könnten. Die im geltenden Recht vielfach, u.a. in § 2 Abs. 6 und 7 PBefG in Bezug genommenen „öffentlichen Verkehrsinteressen“ können für die „Detailsteuerung“ nutzbar gemacht werden, wenngleich sich eine Konkretisierung, wie sie in § 13 Abs. 2 Nr. 3 PBefG für Linienverkehre vorgenommen wird, aus Gründen der Rechtssicherheit empfiehlt. § 13 Abs. 5a PBefG-E trägt diesen Anforderungen im Ansatz Rechnung. Auch sollte eine Bestimmung der Relevanz der Nahverkehrspläne insbesondere im Hinblick auf die Vernetzung mit dem ÖPNV erfolgen. Überdies erscheint die Begründung von spezifischen Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflichten (vgl. im Ansatz § 51a PBefG-E) nahe liegend, wobei es angemessener Differenzierungen bedarf, welche mit den Funktionen neuer Verkehrsangebote im Gesamtsystem korrespondieren. Hierdurch können zugleich Wettbewerbsverzerrungen zu Gunsten oder zu Lasten einzelner Anbietergruppen vermieden werden. Zweifel bestehen hinsichtlich der Praktikabilität einer zu erreichenden Bündelungsquote im gebündelten Bedarfsverkehr, die vom Aufgabenträger festzulegen ist, § 50 Abs. 3 PBefG-E. Überdies fehlt es an rechtlich belastbaren Maßstäben für eine solche Festlegung.

Im Zusammenhang mit der Öffnung des ÖPNV-Marktes für neue Akteure sollte der Bundesgesetzgeber zugleich die Frage beantworten, auf welche Verkehrsarten sich Bestellungen beziehen können und sollen. Als Anknüpfungspunkt dient diesbezüglich zwar notwendig der Begriff des öffentlichen Personenverkehrs i.S.v. Art. 2 lit. a VO (EG) Nr. 1370/2007. Was jedoch „Personenbeförderungsleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, die für

¹² Siehe dazu *Knie/Ruhrort*, Ride-Pooling-Dienste und ihre Bedeutung für den Verkehr. Nachfragemuster und Nutzungsmotive am Beispiel von „CleverShuttle“, WZB Discussion Paper SP III 2020-601 (<https://bibliothek.wzb.eu/pdf/2020/iii20-601.pdf>), sowie den Vortrag von *Kipke*, auf der Tagung der Forschungsstelle für Verkehrsmarktrecht an der Friedrich-Schiller-Universität Jena „Lokale Mobilität vor neuen Herausforderungen“ am 24.5.2019, Tagungsbericht: <https://www.internationales-verkehrswesen.de/44-1908/>, PPP: https://www.rewi.uni-jena.de/rewimedia/ls_knauff/dokumente/lokale+mobilität+vor+neuen+herausforderungen/kipke+ppp.pdf.

¹³ *Anair/Martin/Pinto de Moura/Goldman*, Ride-Hailing's Climate Risks. Steering a Growing Industry toward a Clean Transportation Future, 2020 (<https://www.ucsusa.org/resources/ride-hailing-climate-risks#ucs-report-downloads>).



die Allgemeinheit diskriminierungsfrei und fortlaufend erbracht werden“ im Einzelnen sind, ist in erheblichem Maße der mitgliedstaatlichen Ausgestaltung zugänglich. Bereits auf Grundlage des geltenden Rechts wird diskutiert, ob Taxiverkehre erfasst werden.¹⁴ Grundsätzlich erscheint daher die explizite Einbeziehung neuartiger Verkehrsarten in § 8a PBefG nicht ausgeschlossen, sofern deren normative Ausgestaltung „daseinsvorsorgeorientiert“ erfolgt.

4. Genehmigung

Wer eine dem Personenbeförderungsrecht unterfallende gewerbliche Verkehrsleistung erbringt, bedarf nach § 2 Abs. 1 PBefG der Genehmigung. Diese verfügt im ÖPNV jedoch nur noch bei eigenwirtschaftlichen Verkehren über eine eigenständige Bedeutung. Ungeachtet des damit verbundenen Traditionsbruchs erschiene es daher möglich, bei Verkehrsbestellungen auf die Genehmigung als zusätzliches Erfordernis neben der Erteilung des öffentlichen Dienstleistungsauftrags auf Grundlage der VO (EG) Nr. 1370/2007 zu verzichten und das Prüfprogramm in die Auftragsvergabe vollständig zu integrieren. Durch an § 13 Abs. 2c PBefG angelehnte Verfahrensvorgaben könnte dabei zur Gewährleistung übereinstimmender Maßstäbe eine Einbeziehung der jeweils zuständigen Genehmigungsbehörde erfolgen.

Hinsichtlich des Gegenstandes einer Genehmigung differenziert das PBefG zwischen Linien- und Gelegenheitsverkehren. Der überaus engen Begrenzung auf die Linie bei Ersteren steht eine allgemeine Betriebsberechtigung bei Letzteren gegenüber. Im Hinblick auf die Erhöhung der Flexibilität (und damit potenziell der Wirtschaftlichkeit), der verbreiteten Festlegung von Linienbündeln in Nahverkehrsplänen sowie vor dem Hintergrund vielfach großräumig erfolgender Verkehrsbestellungen im ÖPNV erscheint auch in Bezug auf diesen eine Abkehr vom strikten Linienbezug der Genehmigungen (bzw. äquivalent zu erteilender öffentlicher Dienstleistungsaufträge) erwägenswert.¹⁵ § 44 PBefG-E ist insoweit zu begrüßen. Allerdings kommt auch jenseits des neuen Linienbedarfsverkehrs die Ersetzung der Linien durch Korridore in Betracht, die sich zumindest in Randbereichen überlappen und damit zugleich eine Verbesserung zulässiger Verkehrsangebote als auch eine Intensivierung des Wettbewerbs bewirken können.

Bezogen auf den ÖPNV sollte darüber hinaus eine Modifikation der Genehmigungswirkungen erwogen werden. Seit Schaffung der VO (EG) Nr. 1370/2007 ist aufgrund ihrer Wirkungsweise umstritten, ob die Linienverkehrsgenehmigung i.S.v. § 9 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 PBefG ein ausschließliches Recht i.S.v. Art. 2 lit. f VO (EG) Nr. 1370/2007 vermittelt.¹⁶

¹⁴ Dafür *Bersch*, in: Säcker (Hrsg.), Münchener Kommentar Deutsches und Europäisches Wettbewerbsrecht IV, 2. Aufl. 2019, Art. 2 VO (EG) 1370/2007 Rn. 9; dagegen mangels fortlaufender Erbringung *Saxinger*, in: Saxinger/Winnes, Recht des öffentlichen Personenverkehrs, Stand 12/2020, Art. 1 Abs. 2 VO 1370/2007 Rn. 11.

¹⁵ Zur Annahme einer Vielzahl „virtueller Haltestellen“ *Baumeister/Fiedler*, Verkehr und Technik 2019, 17 (20 f.).

¹⁶ So etwa VG Augsburg, Urt. v. 24.3.2015 – Au 3 K 13.2063, Au 3 K 14.34; *Fandrey*, Direktvergabe von Verkehrsleistungen, 2010, S. 127 ff.; *Jürschik*, Verordnung über öffentliche Personenverkehrsdienste, 2. Aufl. 2020, Art. 2 VO 1370 Rn. 11; *Linke*, Die Gewährleistung des Daseinsvorsorgeauftrags im öffentlichen Personennah-



Dann wäre die Differenzierung zwischen eigenwirtschaftlichen und bestellten Verkehren hin-fällig, da ausschließliche Rechte stets die Erteilung eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags voraussetzen, vgl. Art. 3 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1370/2007, mithin zu bestellen sind. In Anbe-tracht des Umstandes, dass die EU-Kommission der Ansicht ist, dass auch Rechte, „die nicht-ausschließlich erscheinen, aber andere Unternehmen de facto an einer Marktbeteiligung hin-dern“¹⁷, als ausschließliche Rechte zu qualifizieren seien, besteht hier jedenfalls ein erhebli-ches Risiko der Europarechtswidrigkeit der derzeitigen Ausgestaltung der Genehmigungswir-kungen im ÖPNV. Diese kann der Bundesgesetzgeber mittels einer Reduzierung der wettbe-werbsbeschränkenden Wirkungen der Genehmigung minimieren. Solche ergeben sich insbe-sondere aus dem Ausgestaltungsrecht nach § 13 Abs. 2 Nr. 3 lit. c PBefG sowie dem aus § 13 Abs. 3 PBefG folgenden Umstand, dass sich im Wettbewerb um die Folgegenehmigung das schlechtere Angebot des Altunternehmers gegen das bessere Angebot eines Neubewerbers durchsetzen kann.¹⁸ Beide Aspekte erscheinen im Hinblick auf die Sicherung der Daseinsvor-sorgefunktion der Verkehre nicht zwingend erforderlich, so dass ihre Beseitigung als Mittel zur Gewährleistung der Nichtausschließlichkeit der Genehmigung dienen könnte.

Die Flexibilität von Verkehrsangeboten im ÖPNV wird schließlich nicht nur durch deren Li-niengebundenheit, sondern auch durch die mit der Genehmigung verbundenen Fahrplan-pflichten eingeschränkt. Jedenfalls bei eigenwirtschaftlichen Verkehren könnten diese zumin-dest in den Randzeiten durch zeitliche Bedienstandards jenseits starrer Fahrpläne ersetzt wer-den, die in den Nahverkehrsplan Eingang finden und infolgedessen als Genehmigungsmaß-stab dienen könnten.

III. Klimaschutz/Verkehrswende

Für Verkehrswende und Klimaschutz kommt dem Ausbau des ÖPNV zentrale Bedeutung zu. Gleichwohl kann das Personenbeförderungsrecht zur Reduzierung des Ausstoßes von Schad-stoffen und CO₂ nur einen überschaubaren Anteil leisten, etwa durch eine Vereinfachung der Planfeststellung für Straßenbahnen oder einer gewissen „Ökologisierung“ des Nahverkehrs-plans über die vorgesehene Ergänzung des § 8 Abs. 3 S. 1 PBefG um die Worte „und um-weltverträglichen“ hinaus, z.B. durch zwingende Vorgaben für eine Verbesserung der lokalen Rahmenbedingungen für umweltfreundliche Verkehre. Die wesentlichen Entscheidungen sind im Umwelt-, Fahrzeugzulassungs- und Straßenverkehrsrecht zu treffen. Nur symbolischer Wert kommt daher § 1a PBefG-E zu.

Eine umfassende Verdrängung des MIV durch den ÖPNV und damit verbundene flexible Verkehrsangebote im Zuge der Verkehrswende ist höchst unwahrscheinlich – und wäre als gesetzliche Vorgabe auch grundrechtlich zweifelhaft. Zwar kann die Nutzung des privaten Kfz insbesondere in den Großstädten durch verkehrsplanerische und finanzwirksame Maß-

verkehr, 2010, S. 172 ff.; *Saxinger*, in: *Saxinger/Winnes*, Recht des öffentlichen Personenverkehrs, Stand 12/2020, Art. 2 lit. f VO 1370/2007 Rn. 11 ff.; *Winnes*, DVBl. 2019, 969 (970).

¹⁷ Auslegungsleitlinien der Kommission, ABl. 2014 C 92/1 (7).

¹⁸ BVerwGE 148, 307 (323 ff.)



nahmen weniger attraktiv gestaltet und hierdurch rechtlich ein „Umstiegsdruck“ zugunsten des ÖPNV erzeugt werden. Solange es jedoch nicht gelingt, in ländlichen Bereichen den Verkehrsbedürfnissen der Pendler hinreichend Rechnung tragende öffentliche Verkehrsangebote zu etablieren, sind diese auf die Nutzbarkeit des MIV angewiesen. Dem tragen im Übergangsbereich zu städtischen Verkehren insbesondere Park & Ride-Angebote Rechnung. Ihr Erfolg ist wesentlich davon abhängig, ob ihre Nutzung den Betroffenen hinreichend attraktiv oder gar alternativlos erscheint.¹⁹ Eine Weiterentwicklung des PBefG könnte dem im Rahmen der Vorgaben über die Nahverkehrsplanung Rechnung tragen.

Eine Integration des Verkehrs muss schließlich den ÖPNV mit dem Fernverkehr verzahnen, um den Verkehrsbedürfnissen umfassend Rechnung zu tragen. Eine Vertaktung kann hierzu einen Beitrag leisten, die allerdings ihrerseits auf ökonomische und rechtliche Grenzen stößt.²⁰ In jedem Falle sollte die Zugänglichkeit sämtlicher verkehrsbezogener Informationen gewährleistet werden, wie dies bereits partiell durch § 12a Abs. 2 und 3 AEG vorgesehen ist. Der Regelungsansatz des § 3a PBefG-E ist insoweit zielführend.

¹⁹ Näher *Koch*, Potenziale der Verkehrsverlagerung vom MIV zum ÖPNV. Beispielhafte Analyse von P&R-Anlagen und Mobilitätsverhalten von Pendlern im Raum Jena, 2018.

²⁰ Näher *Knauff*, NVwZ 2019, 120 ff.



Neustart!

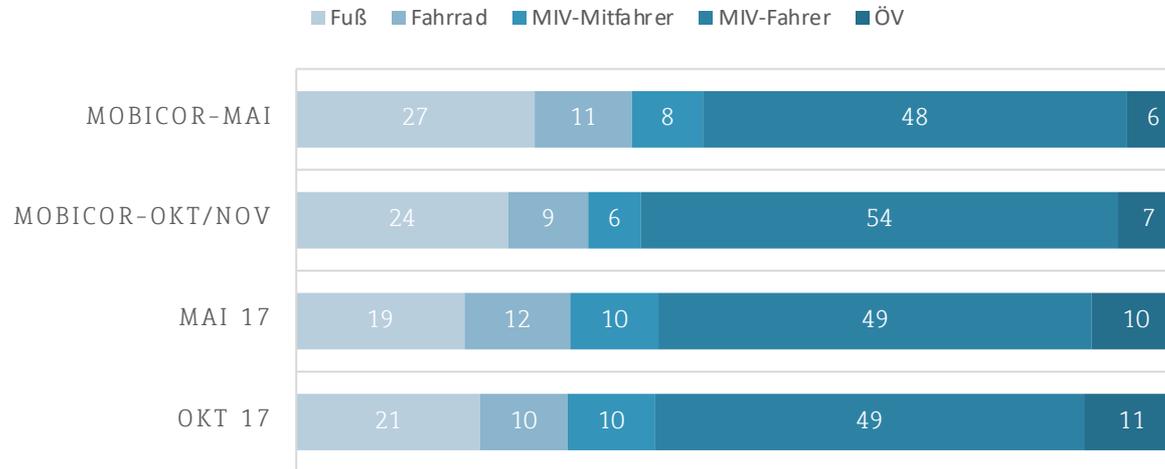
Der öffentliche Verkehr muss neu verstanden,
geordnet und finanziert werden!

Forschungsgruppe Digitale Mobilität
Prof. Dr. Andreas Knie



Mobilität am Berichtstag

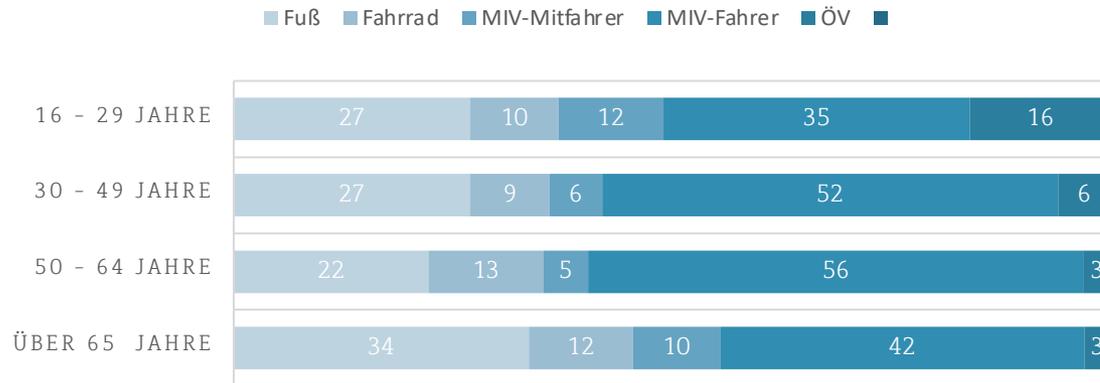
MODAL SPLIT IM ZEITVERGLEICH



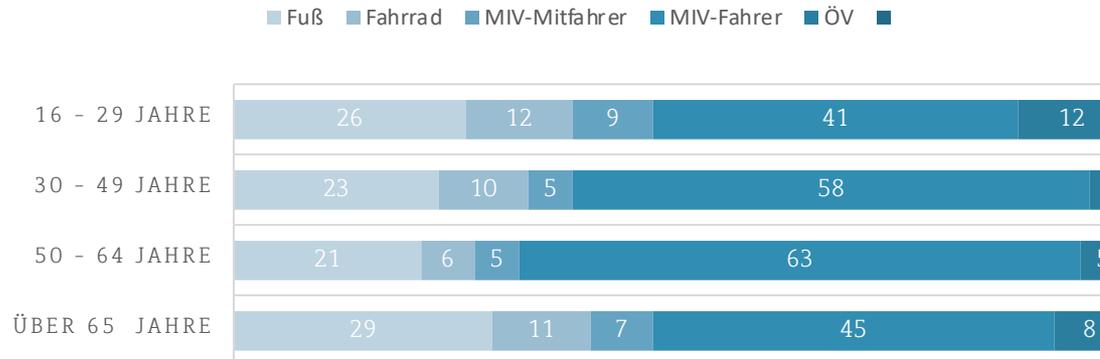
Datengrundlage: Verkehrsmittelnutzung am Berichtstag im MOBICOR-Mai und -Oktober, sowie im Corona-freien Mai und Oktober 2017



MAI: MODAL SPLIT NACH ALTER



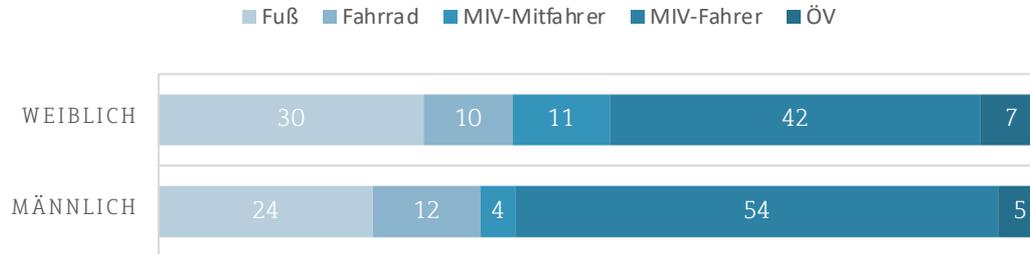
OKT/NOV: MODAL SPLIT NACH ALTER



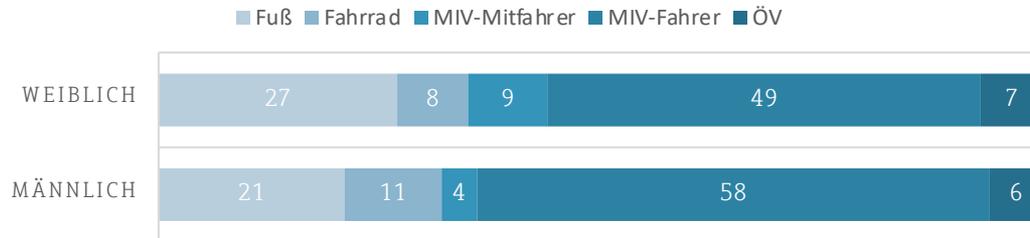
Datengrundlage: Verkehrsmittelnutzung am Berichtstag im MOBICOR-Mai und MOBICOR-Okt/Nov



MAI: MODAL SPLIT NACH GESCHLECHT

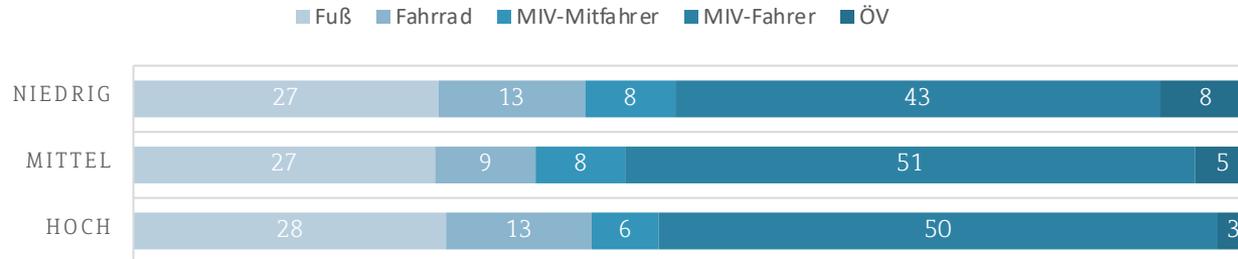


OKT/NOV: MODAL SPLIT NACH GESCHLECHT

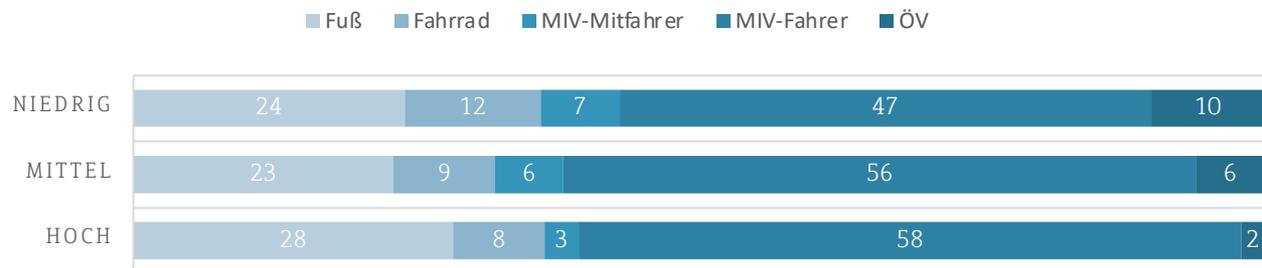




MAI: MODAL SPLIT NACH ÖKONOMISCHEN STATUS DES HAUSHALTES



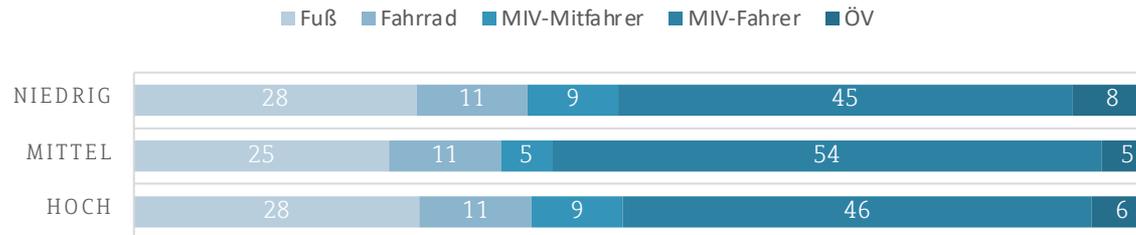
OKT/NOV: MODAL SPLIT NACH ÖKONOMISCHEN STATUS DES HAUSHALTES



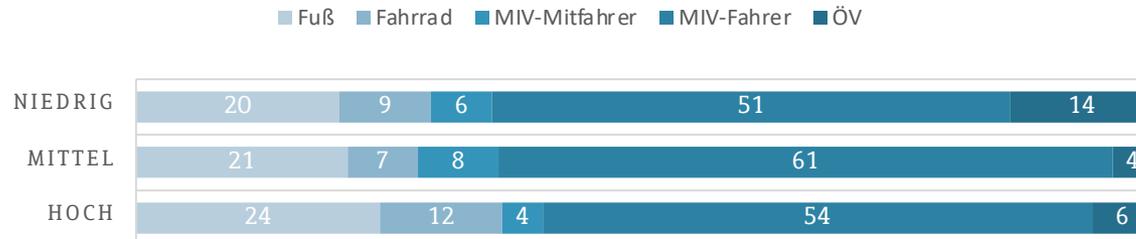
Datengrundlage: Verkehrsmittelnutzung am Berichtstag im MOBICOR-Mai und MOBICOR-Okt/Nov



MAI: MODAL SPLIT NACH SCHULISCHEM BILDUNGSGRAD



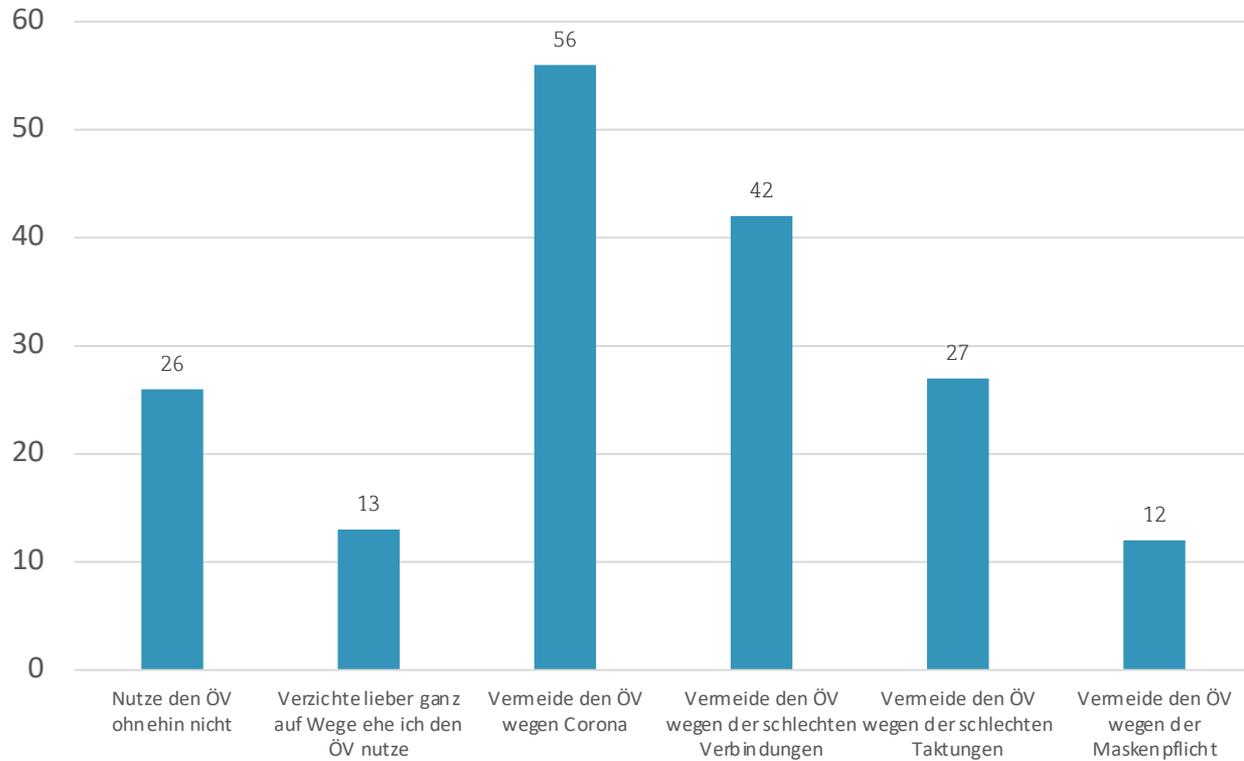
OKT: MODAL SPLIT NACH SCHULISCHEM BILDUNGSGRAD



Datengrundlage: Verkehrsmittelnutzung am Berichtstag im MOBICOR-Mai und MOBICOR-Okt/Nov; Bildungsgrad nach CASMIN-Skala: niedrig: noch Schüler*in, kein Abschluss, Hauptschulabschluss; mittel: mittlere Reife; hoch: Fachhochschulreife/Abitur



“Warum meiden Sie aktuell [Oktober 2020] den ÖV?”



Datengrundlage: Befragungsergebnisse aus der zweiten MOBICOR-Welle im Oktober 2020, Personen ab 16 Jahren



Zur augenblicklichen Lage des ÖV

- Der öffentliche Nah- und Fernverkehr soll seine Marktanteile zur Erreichung der Klimaziele bis 2030 auf bundesweit rund 30 Prozent verdoppeln (Basisjahr 2018: angenommen waren 15 Prozent).
- Tatsächlich hat der ÖV Ende 2020 einen Anteil von 6 Prozent am Modal Split (Anteil Wege)
- Kunden sind augenblicklich: untere Einkommensklassen, niedriger Bildungsstand, mehr Frauen als Männer



Unterschiedliche Voraussetzungen

- Der ÖV ist in Deutschland als Teil der Daseinsvorsorge organisiert: Der Staat zahlt und schafft an! Ergebnis: Finanziert wird die Bereitstellung von Bus- und Zugkilometer, es gibt auf kommunaler Ebene keine finanzielle Kopplung an die tatsächlich transportierten Personenmengen. Das Resultat: der ÖV stellt kein attraktives Leistungsspektrum dar und wird mehrheitlich nur von Menschen ohne Alternativen genutzt (Anteil des Schüler- und Auszubildendenverkehrs im ländlichen Bereich: 90 Prozent).
- Das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) materialisiert diesen Gedanken der Daseinsvorsorge; geregelt wird die Ordnung der Bereitstellung; unternehmerische Ansätze werden ausgeblendet.
- Verkehrspolitik ist spätestens seit 1934 klar fokussiert: Vorfahrt für das private Auto als Mittel zum privaten Glück und beruflichen Fortkommen: straßenverkehrsrechtlich stellt das private Auto ein Gemeinwohl dar, Sharingangebote sind Sondernutzungen; beim Bauen wird über Stellplatzordnungen (Reichsgaragenordnung) die Voraussetzungen für eine infrastrukturelle Vorsorge für das private Kfz gelegt; ein analoger Ansatz für den ÖV fehlt; die Pendlerpauschale ist beim ÖV gedeckelt, beim MIV nicht



Das Ergebnis

- Der ÖV war immer als „Überlauf“ für den MIV gedacht und nie als eigenständige Alternative zum privaten Auto. Die Zuständigkeiten sind aus Sicht des Kunden unübersichtlich (Verkehrsunternehmer, Verbund, Aufgabenträger, Bestellerorganisationen).
- Der Kerngedanke des Regionalisierungsgesetzes, durch eine immer stärkere Aufteilung der Wertschöpfungsketten mehr Wettbewerb und damit günstige Einkaufspreise für die öffentlichen Hände zu organisieren, hat sich weder aus Kundensicht (keine erkennbare Gesamtleistung, sondern nur Teilangebote von Haltestelle zu Haltestelle), noch für die Anbieter (Lohndumping bei der Erstellung), noch für die öffentliche Hand gelohnt (weniger Nettoleistung an Schiene und Busleistung durch zu hohen bürokratischen Bestellaufwand)
- Die Form der kommunalen Daseinsvorsorge sowie die der Bestellungen haben technische Innovationen verhindert: eine durchgehende Digitalisierung („Roaming) ist nicht eingetreten und die BahnCard 100 zum analogen Saurier geworden



Vorschlag

- Die Erbringung einer öffentlichen Verkehrsleistung muss neu definiert werden: Ziel ist eine Raumerschließung, die sozial und nachhaltig organisiert ist und von Haustür zu Haustür reicht und dabei Busse, Bahnen, Sharing, Hailing, Pooling einbezieht. Das Leitungsspektrum kann unterschiedlich sein. Die öffentliche Verkehrsleistung hat Vorrang vor dem privaten Autobesitz. Das Auto als Gemeingebrauch wird aus den straßenrechtlichen Bestimmungen gestrichen
- Zentrales Instrument ist eine vom kommunalen und regionalen Aufgabenträger ausgeschriebene Leistung, die auf Basis einer Zielvereinbarung abgeschlossen wird: Öffentlich finanziert wird ein Sockelbetrag, das unternehmerische Risiko trägt der Erbringer; je mehr Fahrgäste transportiert werden umso höher aber auch der Gewinn



Vorschlag

- Ziel ist es, unter öffentlicher Aufsicht unternehmerische Anreize für die Erbringung von Verkehrsleistungen in der Stadt wie auch auf dem Land zu produzieren, die rechtlich nicht gegenüber dem privaten Auto benachteiligt werden
- Auf überregionaler Ebene kann die DB AG als integrierter Konzern erhalten bleiben, die Leistungen werden aber von „Dritten“ gebucht und vermarktet (Analog zum Telekommunikationsmarkt)
- Ordnungs- und Leistungsgesetze zur Regelung und Finanzierung öffentlicher Verkehrsleistungen müssen in ein bundesweites Mobilitätsgesetz (Artikelgesetz) integriert werden



Übergangslösungen:

- Das private Abstellen von PKW aus dem Straßengesetz herausnehmen
- PBefG Reform: Geltungsbereich beginnt bei Bediengebieten über 500.000 Einwohnern bei 35 Cent und bei Bediengebieten darunter erst bei 65 Cent; Datenregelung wird erweitert durch das Roaminggebot; Mietwagennutzung nur bei Vorbuchung von mindestens 30 Minuten; Wegfall der Rückkehrpflicht
- Ein Prozent der Regionalisierungsmittel (rund 90 Mio. pro Jahr) werden sofort für die Ausschreibung der letzten Meile bereit gestellt

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.¹ 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) 2013:² 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?

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

² 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.³ 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.⁴ 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.

³ 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).

⁴ 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.⁵

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 CO₂-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.⁶

⁵ 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.

⁶ 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.

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 Schlafrhythmus 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

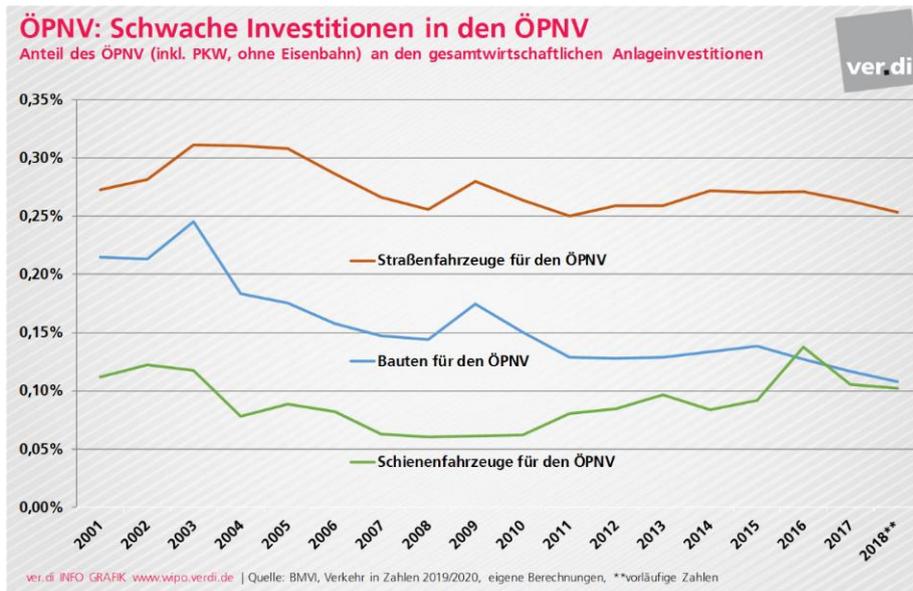


Abbildung 1

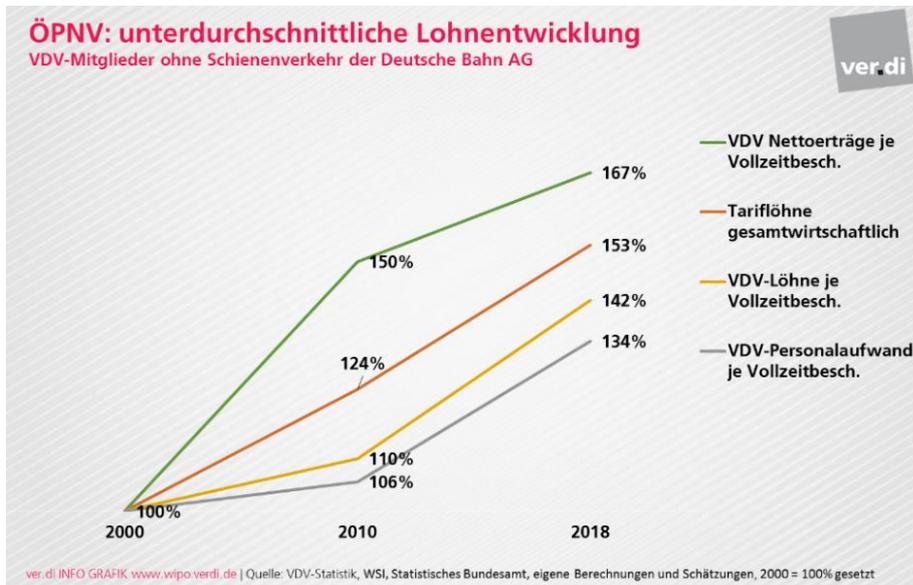


Abbildung 2

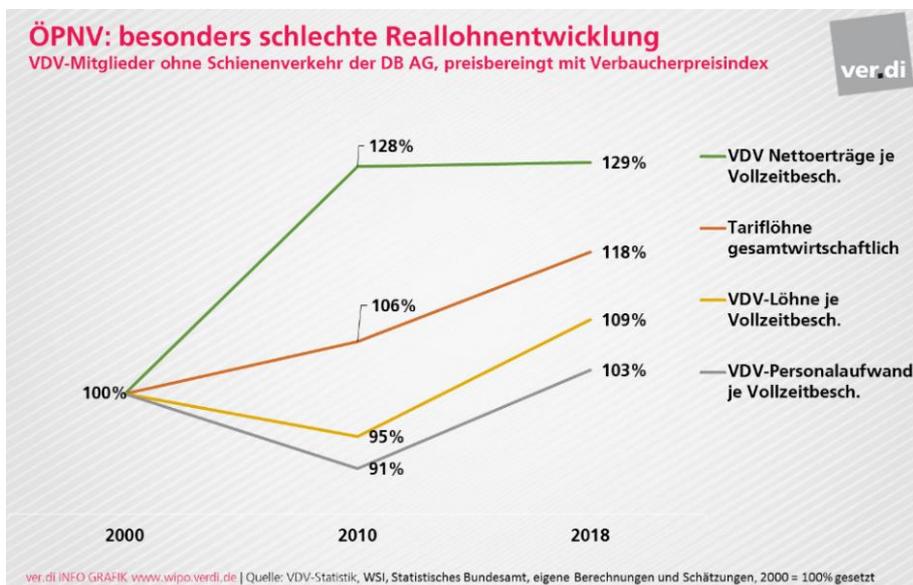
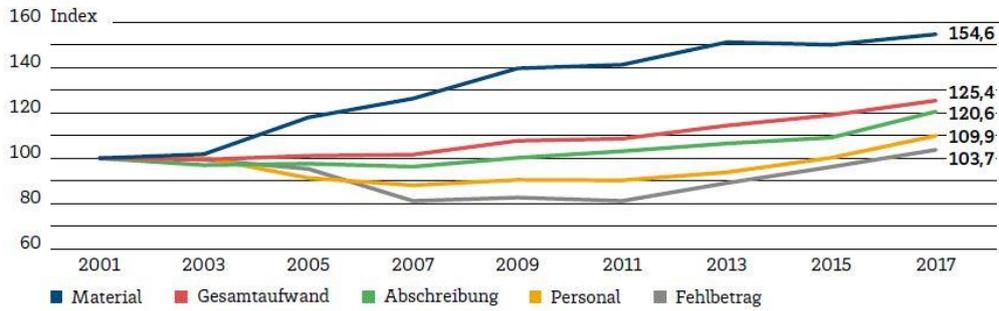


Abbildung 3

49 Entwicklung der Aufwendungen



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

Abbildung 4

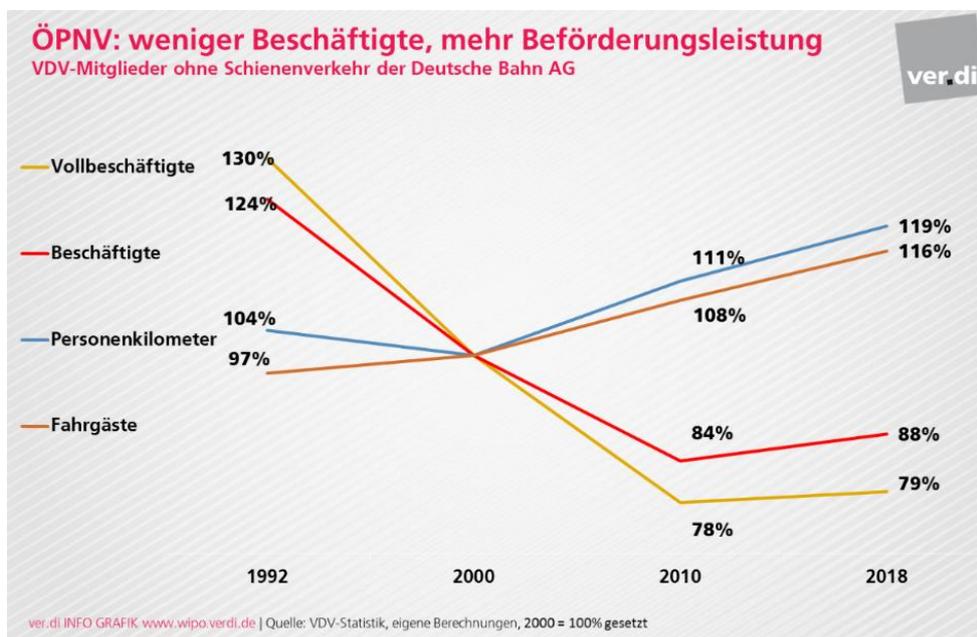


Abbildung 5

Stellungnahme zur Anhörung „Künftige Modelle für Finanzierung und Organisation des ÖPNV“ im Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 13. Januar 2021

Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Branchenverband für über 600 Unternehmen des Öffentlichen Personen- und Schienengüterverkehrs in Deutschland, begrüßt die parlamentarische Initiative zur Weiterentwicklung der ÖPNV-Finanzierung. Denn der Öffentliche Verkehr mit Bussen und Bahnen steht gegenwärtig vor der Hausforderung, die Angebote an neue Klima- und Umweltschutzvorgaben anpassen und zugleich die wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie kompensieren zu müssen.

Ergänzende Modelle zur ÖPNV-Finanzierung, die bereits von verschiedenen Fachkommissionen unter der Leitung von Dr. Karl-Heinz Daehre (2012), Prof. Kurt Bodewig (2013 und 2016) sowie Prof. Marcel Fratzscher (2015) vorgeschlagen wurden, gewinnen somit zusätzlich an Bedeutung. Ferner stellt sich die Frage, ob vor dem Hintergrund der aktuellen Erfahrungswerte über eine grundsätzliche Pandemiefinanzierungsplanung für den Öffentlichen Verkehr nachgedacht werden sollte. Denn einerseits ist gegenwärtig nicht abzusehen, wie lange weitere Maßnahmen zum Gesundheitsschutz notwendig sein werden. Andererseits muss davon ausgegangen werden, dass die globale Bevölkerungsentwicklung, Konsumgewohnheiten oder auch eine weitere Intensivierung der Landwirtschaft und Tierhaltung zu weiteren Pandemien führen können. Darüber hinaus kann damit abgesichert werden, dass die vereinbarten Ziele bei Klimaschutz und Luftreinhaltung nicht zur Disposition gestellt werden.

Ein wichtiger Baustein bleibt dabei der vor einigen Monaten beschlossene **ÖPNV-Rettungsschirm** von Bund und Ländern in Höhe von bis zu fünf Mrd. Euro, ohne den die Aufrechterhaltung der Mobilitätsangebote in den vergangenen Monaten nicht möglich gewesen wäre. Von den bis zu fünf Mrd. Euro werden bis Ende 2020 etwa 3,5 Mrd. als Ausgleich benötigt. Die übrigen rund 1,5 Mrd. können – in Abhängigkeit von den aktuellen politischen Beschlüssen – voraussichtlich bis März/April 2021 die Verluste kompensieren. Hier sind die Länder – wie auch teils bereits geschehen – gefordert, ihre Verantwortung zu tragen und entsprechende haushaltsrechtliche Beschlusslagen herbeizuführen. Anschließend wird nach aktuellen Prognosen ein **ÖPNV-Rettungsschirm II** notwendig sein, über den bereits im Rahmen der Sonder-VMK am 10. Dezember 2020 beraten wurde. Zugleich arbeitet die Branche selbstverständlich selbst an der Begrenzung der coronabedingten Verluste. Vor allem mit flexibleren Ticketangeboten konnten gute Erfahrungen gemacht werden.

Diese und andere Aspekte greifen die Bundestagsfraktionen in dem vorgelegten Themen- und Fragenkatalog auf, der aus Sicht des Öffentlichen Personenverkehrs wie folgt beantwortet werden kann:

Fragen der CDU/CSU-Bundestagsfraktion

1.) Verantwortlichkeit

- Sind die föderalen Zuständigkeiten richtig und klar verteilt? Oder müsste die Zuständigkeit in eine Hand zusammengefasst werden?
- Sind Regelungshoheit und Finanzierungspflichten zwischen Bund, Ländern und Kommunen richtig zugeordnet?

Antwort VDV: Die Finanzierung der Nahverkehrsangebote mit Bussen und Bahnen hat sich in Deutschland über viele Jahrzehnte entwickelt und basiert auf einem **zwei-Säulen-Modell** bestehend aus Fahrgeldeinnahmen und der ÖPNV-Finanzierung durch Bund, Länder und Kommunen, die in ihren jeweiligen Verantwortungsbereichen öffentliche Mittel bzw. Ausgleichszahlungen für die Finanzierung der vielfältigen Nahverkehrsangebote bereit stellen. Zwar sind im Zuge der zurückliegenden Föderalismusreform die Aufgaben vor allem auf die Länder übertragen worden, was im Sinne der Subsidiarität und der regionalen Bedeutung des ÖPNV sowie die Daseinsvorsorgeaufgabe des ÖPNV ein sachgerechter Gedanke ist. Gleichwohl kommt im Rahmen der ÖPNV Finanzierung auch dem Bund weiterhin eine besondere und wichtige Rolle zu. So zeigt auch die Folgenbewältigung der Corona-Pandemie zunehmend, dass mit einem bloßen Verweis auf die Zuständigkeit der Länder nicht alle Fragen sachgerecht beantwortet werden können. Und auch in Zukunft wird der Bund sich bei der Finanzierung des ÖPNV stärker engagieren müssen. Insbesondere im Hinblick auf die internationalen und europäischen Ziele bei Klimaschutz und deren weiterer Verschärfung muss Deutschland über alle Ebenen konsistent agieren. Der Bund hat hier aufgrund der durch ihn eingegangenen internationalen Verpflichtungen eine besondere Verantwortung bei der Mitfinanzierung. Dieses partnerschaftliche Modell sollte weiter gestärkt werden. Das betrifft nicht nur den vor einigen Monaten beschlossenen **ÖPNV-Rettungsschirm** von Bund und Ländern zum Ausgleich der coronabedingten Verluste bei Fahrgeldeinnahmen, sondern beispielhaft darf an dieser Stelle sicher auch an die damalige Aufbauhilfe für die von der **Sommerflut 2013** betroffenen Länder und Kommunen erinnert werden. Teil dieser Aufbauhilfe war seiner Zeit eine Fortschreibung der sog. „**Entflechtungsmittel**“ bis 2019, für die anschließend auf Ebene der Länder Anschlussfinanzierungen vereinbart wurden.

2.) Regionalisierungsgesetz (RegG)

- Ist das RegG ausreichend als Finanzierungsinstrument?
- Sind die Durchgriffsrechte des Bundes ausreichend für einen effizienten Mitteleinsatz oder bedarf es weiterer Überwachungs-/Regulierungsinstrumente?
- Wie wäre es beispielsweise, eine verpflichtende finanzielle Beteiligung des Landes an den ÖPNV Ausgaben Prozentual zu den verausgabten Bundesmitteln einzusetzen (ähnlich GVFG)?

Antwort VDV: Das RegG wurde Anfang der 1990er Jahre im Rahmen des Eisenbahnneuordnungsgesetzes erlassen. Hierüber erhalten die Länder in Form der sog. **Regionalisierungsmittel** einen finanziellen Ausgleich aus dem Steueraufkommen des Bundes, insbesondere zur Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV). Darüber hinaus dürfen die Länder mit den bereit gestellten Mitteln auch andere ÖPNV-Projekte im Bus- und Bahnverkehr finanzieren. Die Höhe der Mittel wurde seither mehrfach angepasst. Zuletzt erhielten die Länder im Jahr 2020 einschließlich der coronabedingten Aufstockung fast 11,5 Mrd. Euro von Seiten des Bundes. Ferner sind die Mittel bis 2031 jährlich mit 1,8 % dynamisiert. Die Regionalisierungsmittel sind damit eine tragende Säule der ÖPNV-Finanzierung. Ohne diese Beiträge des Bundes wären keine Mobilitätsangebote in Randzeiten oder in dünn besiedelten Räumen im Rahmen der Daseinsvorsorge möglich.

Im Hinblick auf die Frage, wie die Mittel des Bundes in den Ländern verwendet werden, sieht das RegG vor, dass die Länder gegenüber dem Bund jährlich nachweisen müssen, für welche SPNV- bzw. ÖPNV-Projekte die Mittel verwendet wurden. Die Bundesregierung erstellt wiederum auf dieser Grundlage stets einen jährlichen Gesamtbericht, der dem Deutschen Bundestag zugeleitet und damit öffentlich wird. Aus Sicht des VDV wird mit diesem Verfahren dem Anspruch an Transparenz ausreichend Rechnung getragen und in den Berichten wird durchgängig eine zweckentsprechende Mittelverwendung durch die Länder bestätigt. Bedenkenswert wäre indes, die Berichte schneller zu erarbeiten und zu veröffentlichen um zeitnah ein aktuelleres und nicht so stark nachlaufendes Gesamtbild zu erhalten.

Was die Mitfinanzierung von ÖPNV- bzw. SPNV-Projekten von Seiten der Länder angeht, sind inzwischen flächendeckend **ländereigene ÖPNV-Gesetze** festgeschrieben worden, was auch mit den am 31. Dezember 2019 ausgelaufenen „Entflechtungsmitteln“ des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zusammenhängt. Der Umfang der jeweiligen Mitfinanzierung in den Ländern ist sehr

heterogen und auch stark von den jeweiligen haushalterischen Konstellationen geprägt. Sie lässt daher keine generellen Rückschlüsse zu.

3.) Personenbeförderungsgesetz

- Sind die Regelungen ausreichend?
- Benötigen wir ein "Mobilitätsgesetz", in dem auch das Zusammenwirken mit weiteren öffentlichen Verkehrsdienstleistern (Car-, Bike-, E-Roller, ...-Sharing) gemeinsam mit dem übrigen ÖPNV-Angebot reguliert wird?
- Sollten letztgenannte auch Daten bereitstellen müssen?
- Wie können die Ziele des Koalitionsvertrags hinsichtlich der Vereinheitlichung/Digitalisierung im Verkehrssektor erfüllt werden? Bedarf es hierfür weiterer Regelungen? (KoaVertrag: "Wir wollen, dass die Nutzerinnen und Nutzer des ÖPNV künftig mit einem elektronischen Ticket (eTicket) bargeldlos – vorzugsweise mit einer Anwendung im Smartphone – über Verkehrsverbünde hinweg, bundesweit fahren können. Wir werden die Verknüpfung der Verkehrsträger verbessern, indem wir bessere Informationen in Echtzeit zur Verfügung stellen.")
- Insbesondere: Reicht die Regelung zu Datenschnittstellen aus, um einen Markt für die Entwicklung entsprechender Apps zu schaffen?

Antwort VDV: Car-, Bike-, E-Roller-Sharingangebote bzw. neue bzw. flexible Mobilitätsangebote können grundsätzlich eine gute Ergänzung zum Kernangebot mit Bussen und Bahnen bilden – gerade auf der „ersten und letzten Meile“. Bereits mit der **PBefG-Novelle 2012/13** wurde dem Rechnung getragen, indem die Regelungen für flexible und bedarfsorientierte Verkehrsangebote geöffnet wurden. So wurde seiner Zeit die sog. Flexibilisierungsklausel § 2 VI im PBefG festgeschrieben. Darüber hinaus wurde eine zusätzliche Experimentierklausel (§ 2 VII) in das PBefG aufgenommen, um weitere Möglichkeiten zur praktischen Erprobung neuer Verkehrsarten oder Verkehrsmittel zu schaffen. Auf dieser Rechtsgrundlage testen und betreiben seit vielen Jahren auch städtisch/kommunale Verkehrsunternehmen eine Vielzahl an innovativen On-Demand Angebote in städtischen und ländlichen Räumen.

Dieser Regelungskatalog wird gegenwärtig mit dem „Entwurf eines **Gesetzes zur Modernisierung des Personenbeförderungsrechts**“ weiter angepasst. Der vorliegende Gesetzentwurf stellt aus Sicht des VDV eine taugliche Diskussionsbasis dar und ist in den überwiegenden Teilen zu begrüßen. Denn der Entwurf unterstützt die Steuerungsmöglichkeiten der Kommunen und sorgt für mehr Rechtssicherheit im ÖPNV-Pooling. Ferner soll die Rückkehrpflicht für Mietwagen erhalten bleiben. In anderen Teilen des Gesetzentwurfes besteht hingegen **Änderungsbedarf**. So sind insbesondere beim Thema Daten sowie bei den Regelungen zum „gebündelten Bedarfsverkehr“ Anpassungen nötig. Auch bei den Vorschriften zum Mietwagen sind Änderungen im Gesetzentwurf erforderlich. Denn es besteht vor dem Hintergrund der aktuellen Formulierungen ein erhebliches Risiko, dass im Verkehr mit Mietwagen versucht werden wird, außerhalb der beiden neuen Verkehrsformen „Linienbedarfsverkehr“ und „gebündelter Bedarfsverkehr“ weitere Angebote zu etablieren, die im Ergebnis die Regulierung umgehen. Hier ist dringend erforderlich, ergänzende Möglichkeiten für die Kommunen zu schaffen, eventuelle erhebliche negative Auswirkungen auf öffentliche Verkehrsinteressen zu beseitigen.

Im Hinblick auf das Thema **Datenbereitstellung und -weitergabe** ist klar, dass zwischen der Datenweitergabe an Aufgabenträger und Kommunen und dem Datenaustausch zwischen Unternehmen zu unterscheiden ist.

Eine Verpflichtung aller Anbieter zur Datenweitergabe an Aufgabenträger und Kommunen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse, zur Optimierung der Verkehrssteuerung und zur Kontrolle von Genehmigungsvoraussetzungen ist ausdrücklich zu begrüßen.

Die Integration von Angebotsdaten ist Grundvoraussetzung für die nötige digitale Vernetzung von Mobilitätsangeboten. Denn Nutzer des Öffentlichen Personenverkehrs sollen künftig mit einem elektronischen Ticket bargeldlos (und damit vermehrt kontaktlos) über Länder- und Verbundgrenzen hinweg, bundesweit fahren können. An diesem Ziel arbeiten Bund, Länder und Verkehrsunternehmen gemeinsam; u.a. unter dem Dach der Initiative „Digitale Vernetzung im Öffentlichen Personenverkehr“ oder auch im Rahmen der

Brancheninitiativen „Gegenseitiger Verkauf“ (BIGV) und *Mobility inside* (MI). Auch die durchgängige elektronische Fahrplaninformation (DELFI) leistet einen wichtigen Beitrag bei der deutschlandweiten Verbindungsauskunft im öffentlichen Verkehr. Mit diesen und anderen Initiativen ist es inzwischen gelungen, einzelne Städte und Ballungsräume bzw. Verkehrsunternehmen und Verbände digital zu vernetzen und auch neue Mobilitätsanbieter in die Angebote und Online-Plattformen einzubinden. Dabei ist wichtig, dass der Öffentliche Personenverkehr selbst Gestalter und Treiber dieses Prozesses bleibt und die kommunale Daseinsvorsorge nicht gefährdet wird. Grundsätzlich müssen neue Anbieter in die Tarifstruktur, in Mitnahme- und Bedienpflichten des Öffentlichen Personenverkehrs eingebunden werden, um die Qualität für die Kunden zu sichern. Der Personenverkehr mit Bussen und Bahnen ist dabei das Rückgrat der Multimodalität und es ist sein Selbstverständnis, die ergänzenden Mobilitätsservices im Sinne der Kunden sinnvoll zu integrieren. Ein eigenständiges Mobilitätsgesetz auf Ebene des Bundes ist vor diesem Hintergrund nicht zwingend erforderlich. Sinnvoller erscheinen im Kontext der Subsidiarität entsprechende Regelungen auf Ebene der Länder und Öffnungsklauseln für Festlegungen auf kommunaler Ebene.

Darüber hinaus stellen Daten aber auch einen Wert für den Öffentlichen Personenverkehr dar, um Angebote zu verbessern oder wirtschaftlicher vermarkten zu können. **Pauschale Verpflichtungen zur Datenweitergabe an Dritte sind damit grundsätzlich abzulehnen.** Das gilt insbesondere dann, wenn die Verpflichtungen nur öffentliche Unternehmen betreffen. Daher sind die im Regierungsentwurf zum PBefG vorgesehenen Regeln zur Datenbereitstellung und -weitergabe noch überarbeitungsbedürftig. Hier sollte das **Prinzip des Open-Service** gelten und nicht der Grundsatz von Open Data. Grundsätzlich ist wichtig, dass die Beziehung zum Kunden und auch die Sicherung der Qualität weiterhin in der Hand der Verkehrsunternehmen verbleibt und nicht ohne weiteres auf Drittanbieter übergeht. Denn auch unabhängig von der PBefG-Novelle ist es sinnvoll, dass Verkehrsunternehmen und neue Mobilitätsanbieter einen Datenaustausch im Rahmen der Vertragsfreiheit vereinbaren können, etwa auf vertraglicher Basis eines kosten- und wertorientierten Nutzungsabkommens oder im Rahmen von Lizenzen. Das betrifft vor allem strategische Betriebsdaten und kommerzielle Marktdaten (Echtzeit-Betriebsdaten, Markterhebungen usw.). Fahrplandaten oder Informationen zu Haltestellen sind bereits öffentlich zugänglich und können frei genutzt werden.

Dies wäre auch vereinbar mit dem derzeit laufenden **Projekt „Datenraum Mobilität“**, das in Organisation des Bundeskanzleramtes von der Deutschen Akademie der Technikwissenschaften (acatech) entwickelt wird. Ziel ist die **gleichberechtigte** Vernetzung von Daten von unterschiedlichen Verkehrsträgern als Basis für ein verkehrsträgerübergreifendes und intermodales Mobilitätssystem nach „europäischen Spielregeln“. Hierdurch soll in den kommenden Jahren die wirtschaftliche und technische Abhängigkeit von digitalen Plattformen privater Anbieter – wie etwa aus den USA oder Asien – reduziert werden. Die **Daten-souveränität** der Teilnehmer sowie eine gerechte Teilhabe, also eine möglichst gemeinwohlorientierte Bereitstellung und Nutzung von Daten, soll auf diese Weise gesichert werden. Der Bund als Initiator des Projektes „Datenraum Mobilität“ hat dabei sicher zu stellen, dass hier alle Verkehrsträger an der weiteren Realisierung mitwirken und im Rahmen der Vertragsfreiheit Mobilitätsdaten zur Verfügung stellen. Nur so kann ein gesellschaftlicher Mehrwert entstehen, indem neue nutzerfreundliche, nachhaltige und bezahlbare Mobilitätsangebote und Services für Menschen in der Stadt und auf dem Land geschaffen werden.

4.) Mobilität im ländlichen Raum

- Ist es mittelfristig überhaupt möglich und im Schulterschluss von Bund, Ländern und Kommunen finanzierbar, im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse die Mobilität im ländlichen Raum so umzugestalten, dass der Privat-Pkw nicht mehr das Haupt-Fortbewegungsmittel ist?
- Welche (neuen) Ansätze sind für mehr klimafreundliche Mobilität im ländlichen Raum denkbar? Bedarf es hierfür einer Umstrukturierung der Förderinstrumente?
- Besteht Anpassungsbedarf am GVFG, zumindest hinsichtlich der Bewertungskriterien des gesamtwirtschaftlichen Nachweises (Standardisierte Bewertung)? Müssen hier verstärkt auch strukturpolitische Aspekte bei der Anbindung ländlicher Räume durch Eisenbahnstrecken/bessere ÖPNV Anbindung und damit eine Steigerung der Attraktivität und Möglichkeiten zur Belebung des ländlichen Raums mit berücksichtigt werden?

Antwort VDV: ÖPNV muss im Gesamtsystem gedacht werden. Der Anteil von Bussen und Bahnen am Modal Split in ländlichen Räumen liegt gegenwärtig im Mittel nur bei etwa fünf Prozent. Mit Blick auf die Ziele bei Klimaschutz und Luft Reinhaltung muss es das Ziel sein, den Anteil des Öffentlichen Verkehrs auf dem Land spürbar zu erhöhen und damit Alternativen zum Pkw-Verkehr bereit zu stellen. Hierzu würde sich – analog wie die Ausbauziele und –pfade bei den erneuerbaren Energien – die Verankerung eines übergeordneten politischen Ziels zur Veränderung des modal-split anbieten. Andernfalls ist auch eine Verlagerung von Pendlerverkehren nicht möglich.

Der ÖPNV in ländlichen Regionen benötigt hierzu eine abgestimmte und mutige Strategie. Aus dem vielerorts erlebten „Restverkehr“ für „Zwangskunden“ wird ein modernes, integriertes Mobilitätsangebot für alle Einwohner. Folgende Leitplanken erscheinen sinnvoll, die Bund und Länder politisch flankieren müssen:

- Aufbau eines flächendeckenden Bahn-Bus-Gesamtsystems mindestens im Stundentakt
- Konsequente Orientierung auf Angebote, Anschlüsse und Qualität
- Erschließung der Klein- und Mittelstädte
- mehr flexible Bedienformen (bspw. On-Demand-Verkehre)
- einfache Zugänglichkeit zum Gesamtsystem (Haltestellen, Verständlichkeit und Tarifstruktur)
- Kooperation und Vernetzung

Besonders die Verlagerung von langen Autofahrten zwischen Umland und Stadt auf Schiene und Bus führt zu einer Verringerung der Verkehrsleistung. Eine intensivere **Vernetzung der Planungsträger** kann dazu beitragen, den Verkehrsbedürfnissen durch eine ganzheitliche Systemplanung der Verkehrsträger zu entsprechen und auch periphere und ländliche Räume unter Einschluss innovativer Angebots- und Betriebsformen des ÖPNV wie etwa Schnellbus- oder Bedarfsverkehren zu erschließen. Darüber hinaus müssen für neue Angebote wie flächendeckende On-Demand Verkehre dauerhaft und planbar notwendige Betriebsfinanzierungen gesichert werden. Auch die digitale Transformation z.B. durch flächendeckende Echtzeitinformation, elektronische Tarife und digitale Vertriebsformen sowie zunehmend **automatisiertes Fahren** müssen grundfinanziert werden. Eine weitere fast ausschließliche Finanzierung aus Forschungsmitteln ist für den Beginn existentiell, aber nicht auf Dauer zielführend.

Aber auch die **Reaktivierung stillgelegter Eisenbahnstrecken** kann die Mobilität im ländlichen Raum sinnvoll ergänzen. Deutschlandweit geht es dabei um über 180 Strecken mit rund 3.000 km Länge. Insbesondere der Wiederanschluss von Orten mit zentralörtlicher Bedeutung (Mittelzentren) an die Schiene sollte grundsätzlich förderwürdig sein. Hier besteht im Übrigen zunehmend die Herausforderung, dass viele Trassen in Straßen oder Radwege umgewandelt werden und nun eine Reaktivierung für den Bahnverkehr mit erheblichen Kosten verbunden oder gar nicht mehr möglich ist. Hier sind bessere Absprachen zwischen Bund, Ländern und Kommunen nötig.

Teil der Strategie ist auch das in der Fortschreibung befindliche Verfahren der **Standardisierten Bewertung** für Investitionen in Schienenbahnen, das in den kommenden Wochen und Monaten „verkehrswendefähig“ umgesetzt werden muss. Die Kriterien Klima- und Umweltschutz, Verkehrsverlagerungen im Zuge von Push- und Pullmaßnahmen sowie Aspekte der Daseinsvorsorge, der sozialen Teilhabe oder auch die Neutralisierung von Kosten gesellschaftlicher Lasten müssen stärker Berücksichtigung finden um die Aufstockung der GVFG-Mittel operativ umsetzen zu können.

Fragen der SPD-Bundestagsfraktion

5.) Ist-Zustand und Problemlagen

- Wie gestalten sich die aktuellen Finanzierungsstrukturen des ÖPNV in unterschiedlichen Kontexten?
- Sind diese Finanzierungsstrukturen dauerhaft tragfähig und ermöglichen sie einen ÖPNV, der mit Blick auf die Verkehrs- und Klimawende zukunftsfähig ist?
- Gibt es Problemlagen, die sich aus unterschiedlichen Regelungs- und Finanzierungshoheiten ergeben?

Antwort VDV: Antworten auf diese Fragen ergeben sich zum Teil aus den Antworten auf den Seiten 1-5 auf die hier verwiesen wird. Ergänzend kann aber hier an die bereits oben erwähnten Vorschläge zur zukünftigen ÖPNV-Finanzierung der verschiedenen Fachkommissionen unter der Leitung von Dr. Karl-Heinz Daehre (2012), Prof. Kurt Bodewig (2013 und 2016) sowie Prof. Marcel Fratzscher (2015) erinnert werden, die für weitere Angebots- und Infrastrukturverbesserungen im Öffentlichen Personenverkehr nicht an Bedeutung verloren haben. Dazu gehören beispielsweise mehrjährige und haushaltsunabhängige **Fondsmodelle**, die sich am Bedarf und nicht an Länderquoten orientieren. Solche Infrastruktur- und Klimafonds mit fixen Finanzierungsbudgets sind als Investitionen in die bestehenden ÖPNV-Betriebsanlagen besonders hilfreich, weil sie dauerhaft angelegt sind. Auch **Straßennutzungs- und Parkgebühren** für Anwohner und Besucher, sofern sie zum Teil zweckgebunden den ÖPNV-Aufgabenträgern zur Verfügung stehen, können einen Beitrag leisten. Dies würde die Planung und Umsetzung von Infrastrukturprojekten deutlich erleichtern. Insbesondere in den wachsenden Kommunen wäre damit auch der Ausbau der städtischen Schienenbahnen zu finanzieren. Sofern der Bau einer städtischen Schienenbahn finanziell gesichert ist, stellt sich aber auch die Frage, wie ein attraktiver Betrieb dauerhaft und planbar finanziert werden kann. Hier erscheinen weitere örtlich durchaus unterschiedliche Ansätze der Drittnutzerfinanzierung sinnvoll, wie sie bereits in vielen Ländern erfolgreich verankert sind:

- Nahverkehrsabgabe von Arbeitgebern,
- Erschließungsbeiträge bei Immobilienbesitzern
- Beteiligung des Kraftfahrzeugverkehrs z. B. durch Road-Pricing
- örtliche Steuern zur Finanzierung von Nahverkehrsprojekten

Dabei sind bundes- und landesrechtliche Voraussetzungen zu schaffen, damit Länder und Kommunen einzelne Instrumente der Drittnutzerfinanzierung erproben und einführen können. Die Klimaziele werden ohne eine Steigerung der Nutzerkosten für den Individualverkehr und finanzielle Maßnahmen mit Lenkungswirkung im Verkehrsbereich nicht erreicht werden können.

Auf Seiten der Unternehmen gilt es umgekehrt neue Entwicklungen, wie das verstärkte Nutzen des Homeoffice, in die Tarifwelt einzubauen und attraktive neue Angebote zu machen, sodass beispielsweise das Jobticket in abgewandelter Form auch in der Zukunft erhalten bleibt. Wegen der großen Bedeutung dieses Themas wurde im VDV eine Ad-hoc-Arbeitsgruppe eingesetzt, die seit einigen Wochen an den **neuen Tarifmodellen** arbeitet, um hier für die Branche gute Beispiele zusammenzutragen, mit denen langfristig Kunden gebunden werden können.

6.) Handlungsbedarfe und Entwicklungspotentiale

- Welche Bedarfe und Potentiale bietet der ÖPNV sowohl in urbanen als auch in ländlichen Kontexten in Bezug auf einen wesentlichen Beitrag zur Klima- und zur Verkehrswende?
- Wie können notwendige/gewünschte Angebotserweiterung/Attraktivitätssteigerung im ÖPNV im Rahmen der derzeitigen Finanzierungsstränge nachhaltig umgesetzt werden?
- Welche Hürden stehen dem entgegen?
- Welche Voraussetzungen müssen geschaffen werden, um nicht nur Investitionssicherheit (GVFG) für die Infrastruktur zu gewährleisten, sondern um diese Infrastrukturen auch mit neuen, klimaschonende Fahrzeugen und gesteigerten Kapazitäten zu bedienen – insbesondere mit Blick auf eine auskömmliche Finanzierung der dauernden Kosten: Betrieb, Personal, Abschreibungen?
- Wie können die Bedarfe fundiert ermittelt werden und was ist bedarfsgerecht, auch unter Berücksichtigung der Probleme finanzschwacher Kommunen, die keine umfangreiche Quersubventionierung sicherstellen können?

Antwort VDV: Die Potenziale des ÖPNV im Hinblick auf die Klima- und Verkehrswende sind erheblich. So ersetzen Busse und Bahnen täglich rund 20 Mio. Autofahrten. Bemerkenswert sind in diesem Zusammenhang sicher auch die regelmäßigen Veröffentlichungen des Umweltbundesamt (UBA). Demnach sind die klimaschädlichen CO₂-Emissionen im Öffentlichen Personennah- und -fernverkehr seit 1990 um rund 30 Prozent zurückgegangen. Im Schienengüterverkehr ist der CO₂-Ausstoß im gleichen Zeitraum sogar um über 50 Prozent gesenkt worden. Noch deutlicher wird der Klimaschutzbeitrag von Bussen und Bahnen im Vergleich zur Minderung der Treibhausgasemissionen (THG) im gesamten Sektor Verkehr. Denn

hier ist in einem vergleichbaren Zeitraum lediglich ein Rückgang der THG-Emissionen in Höhe von zwei Prozent zu verzeichnen.

Was die Fragen angeht, wie diese aktive Partnerschaft bei Klima- und Umweltschutz weiter gestärkt werden kann und welchen „Hürden“ bestehen, wird auf die Seiten 1-6 verwiesen. Ergänzend kann hier hinzugefügt werden, dass mit Blick auf die steigenden Betriebs- bzw. Investitionskosten im Zuge der Umstellung der Fahrzeugflotten auf **alternative Antriebe** ebenfalls **neue Finanzierungsmodelle** nötig sein werden. So sind bei einem durchschnittlichen ÖPNV-Unternehmen rund 115 Linienbusse im Einsatz. Die vollständige Umstellung einer solchen Fahrzeugflotte auf Elektromobilität hätte einen Investitionsbedarf in Höhe von etwa 126,5 Mio. Euro zur Folge. Das entspricht den dreifachen Ausgaben, die bei einem entsprechenden Neukauf und Betrieb von emissionsarmen Diesel-Euro-VI-Linienbussen anfallen würden. Grund hierfür ist neben der Neubeschaffung von Fahrzeugen und Ersatzfahrzeugen vor allem der nötige Zu- und Umbau von Betriebshöfen, die Bereitstellung von Lade- und Trafostationen oder auch die Beschaffung von Ersatzbatterien. Die gegenwärtigen Förderkulissen von Bund und Ländern bilden diese und andere Ausgaben noch nicht vollständig ab.

Was die Bedarfe bei emissionsfreien bzw. -armen Linienbussen angeht, sind vor allem die in der **Clean-Vehicles-Richtlinie** festgeschriebenen verbindlichen Quoten für die Beschaffung von sauberen Linienbussen maßgebend. Auch in Deutschland müssen die neuen EU-Quoten in den kommenden Monaten erfüllt werden. Hierfür würde sich beispielsweise die Einführung eines **branchenweiten Registers** eignen, in dem die Beschaffungen von sauberen und emissionsfreien Linienbussen zentral erfasst werden. Ferner erscheint eine bundesweite bzw. **nationale Beschaffungsquote** sachgerecht, die im Übrigen auch von der Verkehrsministerkonferenz (VMK) vorgeschlagen wird. Ein Herunterbrechen der Quoten auf einzelne Länder oder sogar Unternehmen kann so vermieden werden. Denn dies würde volkswirtschaftlich zu enormen Kosten führen und ist von einem Großteil der Verkehrsunternehmen und Kommunen weder technisch, betrieblich noch personell leistbar.

Kurz: Bei der Umsetzung der neuen Quotenregelung ist es wichtig, dass die *unterschiedlichen* ökonomischen Möglichkeiten der Busunternehmen und der Kommunen berücksichtigt werden.

7.) Regelungsmöglichkeiten und Regelungsgrenzen

- Welche aktuellen Finanzierungsinstrumente eignen sich am ehesten dazu, die Resilienz des ÖPNV im Hinblick auf externe Schocks zu erhöhen – sowohl im negativen (bspw. Nachfrageeinbruch im Rahmen der Coronapandemie) wie im positiven Sinne (Nachfragesteigerung)? Wie müssten diese ggf. reformiert werden?
- Gibt es im internationalen Vergleich Best-Practice-Beispiele für die Finanzierung eines zukunftsfähigen ÖPNV und wären diese unter der derzeitigen Regelungssystematik in Deutschland umsetzbar?
- Wie wird die im Entwurf zum PBefG angedachte Rechtsgrundlage für das Pooling innerhalb des ÖPNV (Linienbedarfsverkehr) und außerhalb des ÖPNV (gebündelter Bedarfsverkehr) bewertet?
- Welche alternativen Finanzierungsmodelle werden in der Mobilitätsforschung debattiert und wären diese in der aktuellen Regelungssystematik in Deutschland umsetzbar?

Antwort VDV: Antworten auf diese Fragen ergeben sich aus den Antworten auf den Seiten 1-7. Was die Frage zu **Best-Practice-Beispielen** im Hinblick auf die ÖPNV-Finanzierung bzw. neuen Finanzierungsmodelle angeht, liegen inzwischen zahlreiche Studien vor, die die einzelnen Modelle erfasst haben. Neben rechtlichen Aspekten wird in vielen Studien auch ein besonderes Augenmerk auf die verkehrlenkenden Effekte gelegt. Herausragend sind die Beispiele Frankreich (Versement de Transport), Wien (Dienstgeberabgabe), London (Congestion Charging), Singapur (Autolizenzen und Straßennutzungsgebühren) und einige skandinavische Städte wie Stockholm oder Oslo (Straßennutzungsgebühren zugunsten des ÖPNV). Auch für Deutschland könnten diese Maßnahmen umgesetzt werden, wenn die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen werden. In Baden-Württemberg wurde in verschiedenen Kommunen beispielsweise ein „Mobilitätspass“ untersucht. Die Grundidee eines Mobilitätspasses ist, dass z. B. die Kfz-Halterinnen und -Halter einen wesentlichen Beitrag bezahlen, für den sie auch ein ÖPNV-Ticket bzw. eine entsprechende Ermäßigung bekommen, den Mobilitätspass. Je nach der Höhe der Beiträge oder der Abgaben kann eine

Verbesserung des ÖPNV-Angebotes und eine Ticketermäßigung finanziert werden. Hier einige weitere Beispiele:

- Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung und anteilige Zuführung an die ÖPNV-Aufgabenträger (z. B. auch in Form einer Parkplatzsteuer für die Parkraumvorhaltung)
- Flächengerechte Erhöhung der Nutzergebühren für Anwohnerparken
- Parkraumverknappung z. B. durch Änderungen der Stellplatzordnungen im Baurecht und weiteren Bevorrechtigungen für Personen mit eingeschränkter Mobilität
- Ausbau von Park & Ride Parkraum, um die Einfahrten von Pkws in die Innenstadt zu reduzieren
- Leistungsabhängige Straßenbenutzungsgebühren bzw. City-Maut für die Innenstadt und eine flächendeckende Parkraumbewirtschaftung innerhalb der Umweltzone
- Absenkung von Energiesteuern und Neutralisierung aller Energieabgaben und -umlagen für den Öffentlichen Personenverkehr, da die Verteuerung des ÖV durch diese Abgaben deren Zweck widerspricht, die Umwelt zu entlasten
- Einstieg in eine Nutzerfinanzierung im MIV mit dem Ziel einer verursachergerechten Internalisierung externer Kosten und Einführung einer fahrleistungs- bzw. zeitabhängigen Pkw-Maut
- Bürger*innen-Ticket mit einer ÖPNV-Umlage (analog zum Rundfunkbeitrag)
- Aufhebung der durch die Grundsteuerreform ausgelösten überproportionalen Belastung der Grundstücke, Betriebshöfe und Werkstätten von Verkehrsunternehmen

Frage der AfD-Fraktion

8.) Ohne Kategorie

- Wenn richtig ist, dass die Erlöse der Nahverkehrsunternehmen deutlich erhöht werden können, wenn die ‚Schwarzfahrerquote‘ (Erschleichung einer Beförderungsleistung) verringert werden kann, welche Vorschläge und Überlegungen gibt es, elektronische Zugangskontrollen einzuführen? Im Blickpunkt stehen hierbei nicht die traditionellen ‚Drehkreuze‘, sondern moderne, kontaktlose Zugangssysteme, die beispielsweise dann Alarm geben, wenn ein Zugang ohne gültigen Fahrausweis erfolgt. Gibt es Kosten-Nutzen-Analysen und wenn ja, können diese dem Ausschuss zur Verfügung gestellt werden?

Antwort VDV: Den Nahverkehrsunternehmen gehen in Deutschland pro Jahr rund 250 Mio. Euro durch das Fahren ohne gültige Fahrausweise verloren. Vor dem Hintergrund wird vereinzelt die Forderung nach Zugangsbarrieren aufgestellt. Prüfungen haben ergeben, dass in Summe rund 15.000 Bahnhaltstellen mit Zu- und Abgangskontrollen in Deutschland umgerüstet werden müssten. Die Berechnungen sind dabei zu dem Ergebnis gekommen, dass dies zu zusätzlichen Infrastrukturkosten in Höhe von mind. 2 Mrd. Euro führen würde; zzgl. Wartungskosten. Geschlossene Zugangssysteme bedeuten ferner, dass ein barrierefreier Zugang zu den Haltestellen vor allem für mobilitätseingeschränkte Personen, Menschen mit Kinderwagen oder Personen mit größerem Gepäck sowie für Fahrradfahrer erheblich erschwert würde. Eine Nachrüstung von Bahnhaltstellen mit Zu- und Abgangskontrollen wie etwa Drehkreuzen ist somit nicht zielführend und mit Blick auf die Verkehrswende kontraproduktiv. Eine automatisierte kontaktlose Kontrolle setzt eine komplette Umstellung des Ticketings auf elektronische Tickets für alle Fahrgäste, also auch für die zur kostenfreien Nutzung des ÖPNV Berechtigten (Schwerbehinderte, Kinder etc.), voraus.

Themen und Fragen der FDP-Bundestagsfraktion

9.) Ohne Kategorie

- Funktionalität der heutigen Organisation des ÖPNV (Stärken und Schwächen im Zusammenspiel der drei Verwaltungsebenen)
- Kritische Beurteilung der aktuellen Finanzierung des ÖPNV (Zur Verfügung stehende Mittel, mögliche Mischfinanzierungen, Kontrolle der Mittel)
- Herausforderungen für eine bessere Vernetzung der verschiedenen Verkehre (Abstimmung Fahrpläne, Mobilitätsplattformen, Bezahlssysteme)
- Ausblick: Stärkere Integration des Bundes in den ÖPNV vs. Mehr Subsidiarität und Kompetenzabgrenzung zwischen den Ebenen? (Gesetzgebungskompetenz, Entscheidungskompetenz, Finanzierung)

- Langfristige Auswirkungen der Corona-Pandemie auf Fahrgastzahlen, Nutzerverhalten und Finanzierung

Antwort VDV: Antworten auf diese Fragen ergeben sich grundsätzlich aus den Antworten auf den Seiten 1-8. Im Hinblick auf die Auswirkungen der andauernden Corona-Pandemie ist in den ersten Tagen des Jahres 2021 festzustellen, dass die Fahrgastzahlen weiter auf sehr niedrigem Niveau sind. Aktuell nutzen aufgrund von Reisebeschränkungen, Home-Office-Regelungen oder Homeschooling nur etwa 40 bis 50% der sonst üblichen Fahrgäste den Nahverkehr. Durch die jüngste Verschärfung der Kontaktbeschränkungen bzw. Einschränkungen des individuellen Aktionsradius in besonders betroffenen Gebieten soll die Mobilität der Bevölkerung temporär weiter sinken. Mit weiteren Verlusten bei den Fahrgeldeinnahmen muss deswegen gerechnet werden. Wie oben bereits ausgeführt, werden alleine für 2021 Ausfälle in Höhe von rund 3,5 Mrd. Euro prognostiziert.

Ein nötiger **Rettungsschirm II** für den Öffentlichen Personenverkehr muss diesmal jedoch auch die Situation des **Eigenwirtschaftlichen Eisenbahnverkehrs** berücksichtigen, der vielerorts ebenfalls die regionale Verkehrserschließung sichert.

Bislang ist der eigenwirtschaftliche Verkehr auf der Schiene von den bestehenden Überbrückungs- und Liquiditätshilfen nicht hinreichend erfasst. Dazu gehören Reise-, Ausflugs- und Charterverkehre auf der Schiene, aber auch Touristik- und Museumsbahnen, Nachtzugverbindungen, Autoreisezüge und nicht zuletzt die Güterbahnen. So werden für den eigenwirtschaftlichen Eisenbahnpersonenverkehr außerhalb der DB-Gruppe allein für das erste Halbjahr 2020 Verluste in Höhe von rund 15 Mio. Euro erwartet. Grund hierfür ist, dass die Kriterienkataloge für die Bereitstellung der Mittel aus den verschiedenen allgemeinen Hilfsprogrammen von einem Großteil der Eisenbahnverkehrsunternehmen nicht erfüllt werden können. So fallen viele Eisenbahnen grundsätzlich nicht in die üblicherweise zu Grunde gelegte Kategorie kleiner und mittlerer Unternehmen (KMU); entweder weil sie die betriebswirtschaftlichen Kriterien nicht erfüllen oder weil der öffentliche Anteilsbesitz zu hoch ist bzw. durch die öffentliche Trägerschaft keine Möglichkeit besteht, auf die Mittel zugreifen zu können. Aber auch die im Eisenbahnverkehr verbreitete Zugehörigkeit von Einzelunternehmen zu Unternehmensgruppen stellt in vielen Fällen ein Ausschlusskriterium dar. Hinzu kommt die Herausforderung, dass sich das Geschäftsfeld von anderen Branchen in vielerlei Hinsicht unterscheidet: Viele eigenwirtschaftlich tätige Bahnen können grundsätzlich nur niedrige Renditen erwarten und somit wird die Geschäftstätigkeit bei der Beantragung von Liquiditätshilfen – beispielsweise bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) – häufig als zu riskant bewertet. Im Fall einer positiven Risikobewertung sind die Kreditprogramme hingegen oft nur eine sehr kurzfristige Lösung, weil die tatsächlichen Ertragseinbrüche deutlich höher sind. Aber auch die stark schwankenden Umsätze im Eisenbahnverkehr können die Inanspruchnahme von Hilfsprogrammen erschweren, wenn diese auf Vorjahresvergleichen aufsetzen.

In **Österreich** wurde auf diese Herausforderung bereits reagiert. Hier wurden mit Zustimmung der EU-Kommission auch die Personenbahnen des eigenwirtschaftlichen Verkehrs bis Ende 2020 von der Zahlung jeglicher Trassenentgelte befreit. Eine Fortschreibung wird gegenwärtig beraten.

Zu berücksichtigen ist ferner, dass auch die **Infrastruktur nichtbundeseigener Bahnen** eine oft „unsichtbare“, aber gleichwohl unersetzbare Aufgabe erfüllt. Neben der regionalen Verkehrserschließung allgemein gehört dazu beispielsweise die Erreichbarkeit und Versorgung von Kraftwerken, Sendeanlagen, Forschungseinrichtungen oder auch Truppenstandorten der Bundeswehr. Im Kontext ÖPNV-Finanzierung ist wesentlich, dass nichtbundeseigene Eisenbahnen viele Strecken für den SPNV vorhalten und somit die technisch-betriebliche Voraussetzung für diesen Teil des Nahverkehrs sichern.

Fragen der Bundestagsfraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen

10.) Block: Analyse und Bewertung des Ist-Zustandes und Veränderungsbedarf

Wie bewerten sie bestehende Situation bei der Finanzierung des ÖPNV bezüglich

- der Verteilung der finanziellen Lasten zwischen Bund – Ländern – Kommunen?

- des Querverbundes kommunaler Unternehmen?
- bezüglich der Vielzahl von zu Grunde liegenden gesetzlichen Regelungen (RegG, GVFG, BSchWAG, LuFV III, Ausgleichszahlungen für Schwerbehinderte, Ausgleichszahlungen für Schüler*innen und weiterer) und daraus resultierenden getrennten Finanzströmen?
- des Anteils und der Ausgestaltung der Nutzerfinanzierung?
- der Verteilung der finanziellen Mittel auf städtische vs. ländliche Regionen (wie viel €/Einwohner werden durchschnittlich in Städten und auf dem Land ausgegeben)?

Antwort VDV: Antworten auf diese Fragen ergeben sich grundsätzlich aus den Antworten auf den Seiten 1-9. Was die Frage zum **kommunalwirtschaftlichen Querverbund** betrifft so hat sich dieser seit vielen Jahrzehnten als sinnvoll erwiesen, weil defizitäre Geschäftsbereiche im Rahmen der Daseinsvorsorge durch Bezuschussung von gewinnträchtigen Sparten aufrechterhalten werden bzw. zu sozialverträglichen Konditionen angeboten werden können. Dieses gewachsene Verständnis einer umfassenden öffentlichen Daseinsvorsorge mit grundlegenden Dienstleistungen ist ein hohes Gut, das aus Sicht des VDV nicht zur Disposition stehen darf. Im Übrigen ist diese Form der Finanzierung von kommunalen Leistungen von der EU-Kommission anerkannt und genehmigt.

Wie bewerten sie die bestehende Struktur und den Umfang der ÖPNV-Finanzierung bezüglich der Finanzierung

- von substanzerhaltenden Maßnahmen?
- der gesetzlich vorgegebenen Schaffung von Barrierefreiheit?
- des Betriebs?
- einer angemessenen Bezahlung der Beschäftigten, im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen, die zu erwartende Bedarfe, die Altersstruktur?
- der gewünschten Angebotserweiterungen im ÖPNV?
- der gewünschten Attraktivitätssteigerung des ÖPNV?
- tariflicher Maßnahmen zur Attraktivitätssteigerung („365 €-Ticket“, Nulltarif)?

Antwort VDV: Antworten auf diese Fragen ergeben sich aus den Antworten auf den Seiten 1-9. Was die Frage zum **barrierefreien Umbau des ÖPNV** angeht, gilt grundsätzlich die nach wie vor gültige Zielsetzung im PBefG. Demnach soll der ÖPNV bis zum 1. Januar 2022 barrierefrei sein. Mit Hilfe verschiedener Förderkataloge von Bund und Ländern sind hier erhebliche Fortschritte erzielt worden. Auch die jüngsten Gesetzesinitiativen zur Planungsbeschleunigung auf Bundesebene tragen dazu bei, dass neue technische Lösungen realisiert werden können. Trotzdem besteht noch Nachholbedarf bei der barrierefreien Ausgestaltung von öffentlichen Verkehrsmitteln und -anlagen. Dies hängt auch damit zusammen, dass bei der weiteren Realisierung der Barrierefreiheit im ÖPNV die Anforderungen von *allen* Menschen mit Behinderungen bzw. Mobilitätseinschränkungen im Sinne des „Design für Alle“ berücksichtigt werden müssen. Das betrifft Zugang und Nutzung von Haltestellen, Bahnhöfen und Fahrzeugen sowie neben der Mobilitätskette auch die Informationskette. Prognosen gehen von Gesamtinvestitionskosten in Höhe von 20,5 Milliarden Euro aus.

Grundsätzlich sollten die Kosten für die Herstellung der Barrierefreiheit von der öffentlichen Hand finanziert werden, ohne diese Kosten in die Beurteilung der Investitionswürdigkeit aufzunehmen, da sich diese gesellschaftlichen Ziele einer Kosten-Nutzen-Betrachtung entziehen.

Die **Arbeitsmarktsituation im ÖPNV** hat sich in den vergangenen Jahren verändert. Während durch den gewachsenen Personal- und Fachkräftebedarf von Seiten der Unternehmen immer attraktivere Angebote für potenzielle Bewerber oder Auszubildende gemacht werden, fehlt vielerorts qualifiziertes Personal. Denn vor allem die Umrüstung der Fahrzeuge auf alternative Antriebe, die Digitalisierung der Instandhaltungsprozesse oder der Betrieb von digitalen Mobilitätsplattformen bzw. die Vernetzung der Verkehrsangebote stellen neue Anforderungen an die Unternehmen und ihre Beschäftigten. Die Anforderungen an Qualifikationen und Kompetenzen verändern sich. Gleichzeitig entstehen insbesondere in den technischen und betrieblichen Sektoren Bedarfe nach neuen Berufen, die die neuen Anforderungen widerspiegeln. Aber auch der demografische Wandel wird spürbarer. Alleine im ÖPNV müssen bis 2030 rund 50 Prozent der Beschäftigten ersetzt werden. Vor dem Hintergrund ist es u.a. wichtig, dass der Bund Modelle

für eine bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie ausbaut und systematisiert. Dazu können beispielsweise lebensphasenbezogene Arbeitszeitmodelle oder neue Formen betrieblicher Arbeit mit belastungs- und altersgerechten Dienstplänen gehören. Auch berufliche Weiterbildungsmöglichkeiten sind auszubauen und neue betriebliche Karrieremuster zu entwickeln. Vor allem im IT-Sektor des öffentlichen Verkehrs ist es schwer, den Bedarf an qualifizierten Kräften zu decken. Deshalb sind hier besondere Anstrengungen notwendig und ggf. unternehmensübergreifende **Kompetenzzentren** zu unterstützen. Auch bei der Weiterentwicklung der Berufsbilder durch das automatisierte Fahren in der anstehenden Novellierung der STVO ist darauf zu achten, dass die zukünftigen Leitstellenmitarbeiter aus dem bisherigen Pool der Fahrer gestellt werden können und keine „Ingenieurserfordernis“ festgeschrieben wird. Zugleich ist die Branche aber auch selbst gefordert.

Ein wichtiger Baustein ist dabei das **Karriereportal in-dir-steckt-zukunft.de** der Arbeitgeberinitiative unter dem Dach des VDV, das seit einem Jahr online ist und inzwischen rund 135.000 Nutzerinnen und Nutzer hat.

Was die Frage zur weiteren **Attraktivitätssteigerung des ÖPNV** durch tarifliche Anpassungen betrifft, haben alle bisherigen Erfahrungen aus dem Ausland gezeigt, dass nicht der Fahrpreis das entscheidende Kriterium zum Umstieg auf den öffentlichen Verkehr ist, sondern Art und Umfang der Angebote. Vor dem Hintergrund lehnt VDV weiterhin eine bundesweite Einführung von **365-Euro-Jahrestickets** oder Tickets zum sog. „Nulltarif“ ab. Vielmehr ist es aus Sicht des VDV sinnvoll, die aufgestockte ÖPNV-Finanzierung zunächst in den Ausbau und in die Grunderneuerung der Systeme sowie in neue Angebote und mehr Kapazitäten zu investieren. Dass dies als erster Schritt unumgänglich ist, belegen auch die Diskussionen über die Einhaltung der coronabedingten Distanz- und Hygieneregeln im öffentlichen Verkehr. Vor allem zusätzliche Fahrzeuge sind dabei in wichtiger Baustein. Aber auch die wirtschaftlichen Folgen solcher Ticketpreissenkungen wären für die Branche erheblich. So hat eine VDV-eigene Abfrage ergeben, dass bei einem „typischen“ Verkehrsverbund, der Großstädte bzw. Ballungsräume und ländliche Regionen umfasst, die Einführung einer Jahreskarte mit verbundweiter Gültigkeit zum Preis von 365 Euro zu unmittelbaren Einnahmeverlusten von etwa 66 Prozent bei den Abokunden führen würde. Bundesweit wären Einnahmeverluste für die ÖPNV-Unternehmen in Höhe von rund vier Mrd. Euro jährlich zu erwarten. Ein vollständig kostenloser, bundesweiter Nahverkehr würde sogar zu Einnahmeverlusten in Höhe von rund 13 Mrd. Euro jährlich führen. Ferner ist – wie oben beschrieben – die Branche durch die Folgen der Corona-Pandemie nach wie vor mit erheblichen Verlusten bei Fahrgeldeinnahmen konfrontiert.

11.) Block: Reformbedarf – alternative Finanzierungsquellen – Gesamtkonzept

- Wie ist die Bedeutung des ÖPNV für den Klimaschutz und die Erreichung der von der europäischen Kommission und der Bundesregierung gesetzten Klimaziele, insbesondere im Bereich der Nahmobilität, einzuschätzen?
- Welche Fortschritte könnten diesbezüglich mit einem Ausbau des ÖPNV unter welchen Bedingungen erreicht werden, einerseits in den Städten mit einem bereits guten ÖPNV-Angebot, andererseits insbesondere im ländlichen Raum mit einem bislang geringen Angebot?
- Welcher finanzielle Bedarf besteht hier absehbar für die kommenden Jahre (in 5 bzw. in 10 Jahren)?
- Welche Bedarfe bestehen insbesondere im Bereich des ländlichen Raums für einen substantiellen Beitrag des ÖPNV an der Verkehrswende?
- Welcher Bedarf ergibt sich aus für die Qualifizierung der Beschäftigten und Gewinnung neuer Beschäftigter (aus den Krisenbranchen)?
- Welche Reformvorschläge für die bestehenden Finanzierungsquellen (RegG, GVFG, etc. und der Nutzerfinanzierung) haben Sie? Welche sollte man so lassen, welche wie ändern und welche ganz weglassen? Sollte man die Finanzströme nach dem „Vorbild“ Brandenburgs und anderer Länder bündeln? Welcher gesetzgeberischer Handlungsbedarf ergibt sich daraus?
- Welche alternativen Finanzierungsquellen halten Sie für sinnvoll und wie sollte man sie ggfs. ausgestalten (Nahverkehrsabgabe für Unternehmen nach französischem und Wiener Vorbild, Umlagefinanzierung / Erschließungsbeitrag für alle Einwohner*innen, Tourismus-/Gästebeitrag, Parkgebühren / City-Maut, weitere)? Wie sähe ihrer Auffassung nach ein ideales Finanzierungskonzept für den ÖPNV aus?

Antwort VDV: Antworten auf diese Fragen ergeben sich aus den Antworten auf den Seiten 1-11. Als ergänzende Bemerkung zum Stichwort „Gesamtkonzept“ darf an dieser Stelle aber sicher auch an die Bedeutung des **Deutschlandtaktes** erinnert werden. Denn die intelligente Verknüpfung des Schienenpersonen- und des Eisenbahnpersonenfernverkehrs mit kurzen Anschluss- und Wartezeiten spielt ebenfalls eine wesentliche Rolle für die Entscheidung, den Öffentlichen Verkehr zu nutzen. Eine solche übergreifende Vernetzung bietet die Chance auf spürbare Angebotsverbesserungen aus Kundenperspektive und auf eine weitere Verkehrsverlagerung. Mit der Realisierung eines solchen Deutschlandtaktes, ergänzt durch ein elektronisches Ticketing, das einen deutschlandweiten Zugang zu Bussen und Bahnen jenseits aller Länder- und Verbundgrenzen ermöglicht, kann dieses Ziel erreicht werden. Dringend erforderlich hierfür ist jedoch, dass vor allem infrastrukturelle Voraussetzungen geschaffen werden. So müssen Engpässe im gesamten Eisenbahnnetz weiter beseitigt und Knotenpunkte ausgebaut werden. Ferner darf der Deutschlandtakt nicht allein der Optimierung des Eisenbahnpersonenverkehrs dienen. Vielmehr muss die Infrastruktur im Zielzustand auch dem Schienengüterverkehr bessere Bedingungen bieten, damit dieser seinen Beitrag zur umweltgerechten Entwicklung des Verkehrs leisten kann.

Zugleich ist festzuhalten, dass weder alle Ausbaumaßnahmen des Deutschlandtaktes, der Masterpläne Schienenverkehr und Schienengüterverkehr noch der notwendigen infrastrukturellen Kapazitätsausweitung in Ballungsräumen in ihrer Finanzierung gesichert sind. Neben diesen Infrastrukturmaßnahmen ist ein Einstieg des Bundes in die oben genannte Betriebskostenfinanzierung des allgemeinen ÖSPV zur Erreichung der Klimaschutzziele ebenso unumgänglich, wie eine signifikante Steigerung der Nutzerkosten des motorisierten Individualverkehrs.

Abschließend darf an dieser Stelle sicher auch an die Arbeit „**Nationalen Plattform Zukunft der Mobilität**“ erinnert werden, die die Bundesregierung vor über zwei Jahren eingesetzt hat. Das Gremium hat zielführende Empfehlungen für ein weitgehend treibhausgasneutrales und umweltfreundliches Verkehrssystem entwickelt. Dazu gehören unter anderem eine Stärkung des Öffentlichen Personenverkehrs mit Bussen und Bahnen; verbunden mit einem kurzfristigen Ausbau der Kapazitäten im Linienbusverkehr.

Stellungnahme

ZUR

Anhörung „Künftige Modelle für Finanzierung und Organisation des ÖPNV“

im Ausschuss „Verkehr und digitale Infrastruktur“
des Deutschen Bundestages am 13.01.2021

durch die

Interlink GmbH

Wallstraße 58

10179 Berlin

13. Januar 2021

www.interlink-verkehr.de

Hinweis: Wir konzentrieren uns in der vorliegenden Stellungnahme im Besonderen auf die Aspekte der Organisation und Finanzierung von gemeinschaftlichen Mobilitätsangeboten im ländlichen Raum.

Gesamteinschätzung

Insbesondere in den Großstädten sind umfassende und attraktive ÖPNV-Angebote mit klarem Nachfrage-Potential für den weiteren Ausbau vorhanden. In Kleinstädten und im ländlichen Raum sind die Angebote jedoch überwiegend lückenhaft und gehen an vielen Orten über ein Angebot im Schulverkehr kaum hinaus, so dass eine Nutzung breiter Bevölkerungsgruppen nicht erwartet werden kann. Nach unserer Einschätzung ist für eine spürbare Verbesserung der Situation die aktuell häufige Modell- oder Infrastrukturförderung nur von nachrangiger Bedeutung gegenüber einer Strategie zur (Mit-)Finanzierung eines bundesweit flächendeckenden attraktiven Grundangebots.

C13
LG 2

Der private Pkw ist im großstädtischen Raum bereits heute meist ersetzbar. In Kleinstädten und dem ländlichen Raum wird er aber weiterhin eine zentrale Rolle in der Mobilität darstellen, wenngleich wir im ÖPNV mit starken hierarchisch gegliederten Netzen durchaus das Potential sehen, deutliche Verkehrsanteile zu übernehmen. Auch bietet das autonome Fahren in diesen wenig verdichteten Räumen langfristig die Möglichkeit, gemeinschaftliche und geteilte Mobilitätsangebote zu stärken.

C11

Im Sinne einer zielgeleiteten Push-and-Pull-Strategie stellt das ÖPNV-Angebot nur einen Aspekt dar – auf der anderen Seite sind die aktuellen Rahmenbedingungen mit Wirkung auf die Verkehrsmittelwahl zu hinterfragen. So ist im Rahmen der Bauleitplanung bereits die Anbindung und Erschließung der jeweiligen Räume auch mit den Verkehrsmitteln des Umweltverbundes mitzudenken wie auch im Rahmen der Gewerbeansiedlung von großen Arbeitgebern, Einkaufszentren oder Freizeiteinrichtungen in Randlagen.

S11
LG 5

Wir würden es sehr begrüßen, den von einigen Verbänden kürzlich vorgeschlagenen ÖPNV-Gipfel  anzugehen, um dort eingehend die aktuellen Herausforderungen zu diskutieren und gemeinsam von politisch Verantwortlichen, lokalen Akteuren sowie Verbänden mit Anbieter-, Kunden- und Umweltsicht die kurz-, mittel- und langfristigen Ziele und die zugehörigen konkreten Maßnahmen abzustimmen.

Dabei sind aus unserer Sicht mit Konzentration auf die Nutzerinnen und Nutzer folgende Aspekte in den Blick zu nehmen:

LG 6

- Finanzielle Verantwortung von Bund und Länder für die Sicherstellung von gemeinschaftlichen Verkehrsangeboten auf Basis von Mindestbedienstandards und Qualitätsvorgaben zur Sicherstellung eines flächendeckenden attraktiven Angebotes;
- Konzeption von Landesnetzen mit Integration von SPNV- und Busverkehren und Sicherstellung dieser Netze als Pflichtaufgabe der Länder;
- Aufbau einer einfachen und klaren deutschlandweit einheitlichen Systematik und Benutzeroberfläche der ÖPNV-Angebote sowie
- Fortschreibung der rechtlichen Grundlagen mit Einbeziehung einer Pflichtbeteiligung der Bundesländer für die Gestaltung von lokalen und regionalen gemeinschaftlichen Mobilitätsangeboten.

Die Aufgabenteilung für die Organisation des ÖPNV ist passfähig

Die aktuelle Strukturierung der Verantwortung zwischen Bund, Ländern und Kommunen wird von uns grundsätzlich als sinnvoll eingeschätzt. Die Verantwortung für den ÖPNV in den Kreisen und Gemeinden ermöglicht individuell angepasste Lösungen und sichert die Innovationskraft. Negativ ist jedoch anzumerken, dass die Angebote trotz bestehender Mobilitätsbedürfnisse zu oft an Verwaltungsgrenzen enden. Die strukturellen Rahmenbedingungen führen allerdings dazu, dass die Angebote unterhalb des SPNV sehr stark von der individuellen Leistungsfähigkeit der Kommunen abhängen und kein bundesweit einheitliches Angebot ermöglicht und vermarktet wird.

C1
 F1, F4
 S3, S5
 LG 1

Der ÖPNV ist aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzer außerhalb des eigenen Wohnumfeld oft ein „Buch mit sieben Siegeln“, da in jeder Region ein anderer Auftritt, ein anderer Tarif, eine andere Zugangsregelung besteht. Die Einbindung in regionale Verkehrsregionen (bspw. Verbünde) ist von großer Bedeutung, um einerseits handlungsfähige Sachkompetenz zu stärken und Verkehre über Verwaltungsgrenzen hinaus zu fördern.

Dabei ist zu beachten, dass der maßgeblich über das Regionalisierungsgesetz aus Bundesmitteln finanzierte SPNV aufgrund historischer Entwicklungen bundesweit sehr unterschiedlich ausgeprägt ist und die Busangebote nahezu ausschließlich regional verantwortet werden. Dabei gibt es Regionen bzw. Kreise mit sehr guten Angeboten, aber auch eine Vielzahl von Regionen mit einem als unzureichend einzuschätzenden Angebot.

F2
 LG 2

In den letzten 50 Jahren wurden in einer Vielzahl von „Modellprojekten“ besonders für ländliche Räume neue Ansätze erprobt, ohne dass aus unserer Sicht spürbare Verbesserung in Angebot und Nutzung festgestellt werden können. Eine strukturierte Evaluation dieser Projekte wurde bis jetzt nicht durchgeführt. Wir sind der Meinung, es ist an der Zeit, statt in zahllosen weiteren kleinteiligen Lösungsversuchen einen großen Wurf zu wagen, um die Rahmenbedingungen für den ÖPNV – insbesondere auch in den strukturschwachen ländlichen Räumen – deutlich zu verbessern.

Bund und Länder sollten mehr Verantwortung übernehmen

Aus unserer Sicht wäre es zur nachhaltigen Verbesserung flächendeckender attraktiver ÖPNV-Angebote die mit Abstand wichtigste Maßnahme, wenn Bund und Länder Verantwortung für deren Sicherstellung übernehmen und eine dauerhafte Mitfinanzierung von Verkehrsangeboten auf Grundlage klarer Kriterien (Mindestbedienstandards und Qualitätsanforderungen ³⁾) etablieren.

C2
 S1, S11
 F2, F4
 LG 3/4

Ein ÖPNV-Angebot mit Erfolg in der Fläche weist unserer Auffassung nach folgende Eigenschaften bzgl. Bedienung und Qualität auf:

- Etablierung eines hierarchischen Netzes nach dem Konzept des ITF mit Abend- und Wochenendverkehr mit starken Linien auf direkten Wegen (mind. Stundentakt).
- Ergänzungslinien im Taktverkehr mit Einbindung in die Taktknoten, dabei kann der Verzicht auf die Bedienung von einzelnen kleinen Ortslagen angemessen sein (Attraktivität statt Gießkanne)
- Rufbusangebote sind als Ergänzung (räumlich/zeitlich) denkbar, nicht als attraktives Grundangebot; weitere Alternativen als Zusatzangebote.
- Optimierung des Angebots für nicht oder wenig bediente Ortslagen durch Ausbau der Fuß- und Radinfrastruktur (inkl. Abstellanlagen und Wetterunterstand) zu einer Haltestelle im attraktiven Hauptnetz.

Dazu empfehlen wir, dass die Länder verbindlich Landesnetze in Verknüpfung von SPNV und ergänzenden Busangeboten aufstellen und die Sicherstellung dieser Angebote als Pflichtaufgabe übernehmen. Einige Bundesländer beschreiten diesen Weg bereits. S7

Für die von uns vorgeschlagenen Mitverantwortung von Bund und Ländern der durch die Kreise und Gemeinden zu organisierenden ÖPNV-Angebote halten wir die unterschiedliche Ausdifferenzierung bzgl. des Umfangs der Unterstützung in Abhängigkeit von sozio-ökonomischen Kriterien für sinnvoll, um insbesondere – aber nicht ausschließlich! – strukturschwache Regionen zu unterstützen und ein bundesweites Grundangebot zu fördern.

Zum Aufbau und zur Stärkung der Angebote im ländlichen Raum schlagen wir ferner vor, dass die Länder oder großen Verbünde Beratungs- und Unterstützungsangebote einrichten, um die Sicherstellung von attraktiven Angeboten und deren nachhaltigen Betrieb zu unterstützen. In unserer Beratungstätigkeit zeigt sich, dass sich viele lokale Akteure allein gelassen fühlen und aufgrund fachfremder Ausbildungshintergründe oder zu geringer Personalausstattung unzureichend auf ihre Aufgaben vorbereitet sind. Dabei gibt es Kreise und Regionen, die gemeinsam starke Strukturen des Mobilitätsmanagements aufgebaut haben, aber auch Kreise, bei denen die Aufgabe des ÖPNV als Teilleistung in der Verantwortung von Unternehmensbeteiligungen oder als Nebenaufgabe zur Schulverwaltung organisiert wird. Kompetenzzentren können dabei unterstützend tätig werden und auch die Einwerbung von Fördermitteln unterstützen.

Die Heranziehung von Finanzierungsbeiträgen Dritter könnte durch entsprechende rechtliche Anpassungen geregelt werden. Dabei denken wir konkret an große Verkehrserzeuger in Gewerbe, Einzelhandel und Tourismus sowie großflächige Wohnbauvorhaben. Dort sollten nicht nur Pkw-Stellplätze, sondern auch Konzepte und Finanzierungsbeiträge für gemeinschaftliche Mobilitätsangebote verbindlich eingefordert werden. Die Nutzung von Tourismus-Gästekarten zur ÖPNV-Mitfinanzierung – wie bspw. in vielen Regionen Österreichs – halten wir für praktikabel und sachgerecht. S11
LG 1/5

Rechtliche Rahmenbedingungen den aktuellen Entwicklungen anpassen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen werden von uns als anpassungsbedürftig eingeschätzt. Die Modernisierung des PBefG ist überfällig und wir sehen insbesondere bei der Experimentierklausel Korrekturbedarf zur Ermöglichung von neuen Lösungsansätzen. C6

Das Regionalisierungsgesetz wird von uns insgesamt als Erfolg bewertet, jedoch besteht dort aus unserer Sicht Handlungsbedarf bezüglich der klaren Regelung zur Finanzierung von Angeboten unterhalb des SPNV und die Pflicht zur Mitfinanzierung der Angebote durch die Bundesländer halten wir für dringend geboten. C3-5
F2

Das GVFG ist weiterhin ein wichtiges Instrument der Infrastrukturfinanzierung. Damit spielt es aus unserer Sicht für die Angebotsgestaltung in den ländlichen Räumen nur eine untergeordnete Rolle, da das Problem in der Regel dort eher in der dauerhaften Finanzierung von Angeboten und weniger in der passenden Infrastruktur liegt. Das Instrumentarium der GVFG-Förderung hingegen sollte geprüft werden, insbesondere deren Bewertungsbasis: Die Standardisierte Bewertung legt aus unserer Sicht aktuell ein zu großes Gewicht auf Reisezeitvorteile, was i. d. R. teure Maßnahmen nach sich zieht. Anderen Bewertungskriterien wie z. B. gesellschaftliche Zielstellungen, Umweltwirkungen oder die Einbettung in die Stadtlandschaft sollte mehr Bedeutung beigemessen werden, damit die Planungen und Maßnahmen kostengünstiger werden und die Akzeptanz vor Ort wegen geringerer baulicher Eingriffe steigt. C13
LG 4

Die Nutzerperspektive stärken

Aktuell erleben wir trotz aller Bemühungen und jahrzehntelangen Erfahrungen mit Verkehrsverbänden immer noch eine „Kleinstaaterei“ in der ÖPNV-Welt und erkennen darin insbesondere im Vergleich zum Konkurrenten Pkw einen klaren Wettbewerbsnachteil. Dies muss auch bei den aktuellen Aufgabenverteilungen nicht so sein. Eine bundesweit abgestimmte einheitliche Angebotsstruktur und Benutzeroberfläche wären aus Sicht der Nutzerinnen und Nutzern sehr zu begrüßen. F3

Dies betrifft vor allem die Vorhaltung der Infrastruktur für eine verlässliche Echtzeitauskunft zu den ÖPNV-Angeboten über einheitliche Datenschnittstellen sowie eine verbund- bzw. anbieterübergreifende Vertriebsstruktur. Damit könnten Zugangsbarrieren zum System ÖPNV spürbar abgebaut werden. Weiterhin betrifft dies auch Rahmenbedingungen wie der Reduzierung des Begriffs-Wirrwarrs mit dem Ziel „ein Angebot – ein Name“ bundesweit und den technischen Grundlagen für die Etablierung einheitlicher Nutzungssystematiken für alternative Angebote (Baukastensystem mit Buchungsplattformen, Abrechnungslösungen etc.). C9/10

Die Einführung einer Beförderungsgarantie bei Systemausfällen wäre ein wünschenswertes Instrument, um potentielle Nutzerinnen und Nutzer mit der Garantie der Verlässlichkeit für den ÖPNV zu gewinnen. Diese Anforderungen bedingen ggf. auch die Vorhaltung von mehr Reserveleistungen, was in der Konzeption, aber auch in der Finanzierung ausreichend berücksichtigt werden muss. Auch mit Blick auf die aktuelle Pandemielage oder „Schocks“ sehen wir v. a. die Verlässlichkeit des ÖPNV-Angebot im Zentrum. S8
F5

Das Konzept „Nulltarif“ sehen wir kritisch, da dieses eine Förderung v. a. mittlerer und höherer Einkommensgruppen darstellt und ÖPNV-Systeme an ihre Leistungsfähigkeiten bringen kann (auch Nutzung als Aufenthaltsraum statt als Mobilitätsangebot). Demgegenüber sind attraktive Dauerticketangebote, Schnupperangebote für Gelegenheitsfahrgäste und gut dosierte Freifahrtregelungen (bspw. Jugendliche in einer begrenzten Region, Transferleistungsempfänger) aus unserer Sicht zu bevorzugen. LG 2

Ein erfolgreicher ÖPNV erfordert aus unserer Sicht auch attraktive Anknüpfungspunkte für andere Verkehrsmittel. Die Haltestelle als sichtbares Aushängeschild des ÖPNV kann dabei weiterentwickelt werden und den Umstieg fördern. Dabei sind nicht nur Park&Ride-Plätze von Bedeutung, sondern auch kleinteilige Lösungen für die sichere und attraktive Abstellmöglichkeit von Fahrrädern. Dies kann die Nutzung auf der „letzten Meile“ von einem starken Taktangebot zu den individuellen Siedlungsbereichen stärken und die Unabhängigkeit vom Pkw ermöglichen. Die Förderung von kleinen Maßnahmen (inkl. Wegebau zur Haltestelle) zur Stärkung der Fußwege- und Radnutzung wäre sehr sinnvoll. C12

Zum Gutachter

Die **Interlink GmbH** arbeitet in drei Schwerpunktthemen: der *Integrierten Verkehrsplanung* bei der Erstellung und Umsetzung von Mobilitätskonzepten mit einem Schwerpunkt auf dem Umweltverbund sowie der klassischen ÖPNV-Angebotsplanung, dem *automatisierten und vernetzten Fahren im ÖPNV* und der verkehrsträgerübergreifend wirkenden *Logistik*. Die Arbeiten finden im Auftrag von Gebietskörperschaften und Aufgabenträgern, Verkehrsunternehmen, privaten Unternehmen und politischen Institutionen überwiegend für Projekte innerhalb Deutschlands – von Sylt bis zum Bodensee, von der Dorfgemeinde bis zur Metropole – statt. Der Sitz der 2004 gegründeten Gesellschaft befindet sich in Berlin und eine Niederlassung existiert in Potsdam, darüber hinaus besteht für die Projekte im Norden ein Projektbüro in Kiel.

Dipl.-Ing. **Robert Hänsch** hat Stadt- und Regionalplanung sowie Verkehrsplanung in Berlin und Oxford studiert. Seit etwa 16 Jahren ist er in der Mobilitätsbranche beruflich tätig und hat in Beratungsunternehmen Projekte von der Millionenmetropole bis zur kleinen Gemeinde begleitet. In seiner forschenden Tätigkeit hat er sich besonders mit der Evaluation von Modellprojekten für die Mobilität in Räumen und Zeiten geringer Nachfrage beschäftigt.

Weitergehende Hinweise

- 1** Bei unseren Ausführungen haben wir zum besseren Verständnis in der Seitenspalte Verweise zu den Fragen aus dem Fragenkatalog ergänzt. Dazu haben wir die Fragen der Fraktionen nach dem Kennbuchstaben entsprechend der Reihenfolge durchnummeriert. Zu folgenden Einzelfragen nehmen wir nur sehr kurz Stellung: A1: Die Schwarzfahrerquote stellt aus unserer Sicht nur ein untergeordnetes Thema dar und spielt bei der Diskussion über die Finanzierung des ÖPNV keine relevante Rolle. S6: Zur Fahrzeugfinanzierung verzichten wir hier auf Ausführungen. S9: International sind zum Beispiel die skandinavischen Länder bekannt, die durch eine stärker regionale und zentrale Finanzierung der Angebote einheitliche und leistungsfähigere Angebote in der Fläche ermöglichen.
- 2** Details dazu sind bspw. unter <https://www.vcd.org/artikel/wir-fordern-von-der-bundesregierung-einen-oepnv-gipfel/> verfügbar.
- 3** Das Konzept „PlusBus“ hat sich bspw. in den letzten Jahren erfolgreich etabliert. Wichtig ist aus unserer Sicht die Berücksichtigung realer Wegekettens (z. B. Dauer Regelarbeitsstag, Freizeitangebote), die neben einem verlässlichen Taktangebot insb. auch zusätzliche Angebote im Abend- und Wochenendverkehr erfordern. Vgl. dazu auch die Vorschläge des ADAC unter https://assets.adac.de/image/upload/v1587133942/ADAC-eV/KOR/Text/PDF/expertendialog-17-zukunft-des-oeffentlichen-verkehrs-adac-bro_qisiso.pdf; wir schlagen weitergehend vor, auch Orte ab 200 Einwohnern in die Betrachtung einfließen zu lassen.
- 4** Z. B. das „Kompetenzzentrum Neue ÖPNV-Angebotsformen Baden-Württemberg“ oder die „Fachzentren Mobilität“ in Hessen.

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



DEUTSCHER
LANDKREISTAG



DStGB
Deutscher Städte-
und Gemeindebund

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

12.01.2021

Herrn Vorsitzenden
Cem Özdemir
Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Aktenzeichen
66.71.00D (DST)
830-02-10 (DLT)
IV/741 (DStGB)

Per E-Mail: verkehrs ausschuss@bundestag.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr und digitale
Infrastruktur
Ausschussdrucksache
19(15)442-I
Stellungnahme zur 97. Sitzung -
Öffentl. Anhörung am 13.01.2021

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 13. Januar 2021 zum Thema „Künftige Modelle für Finanzierung und Organisation des ÖPNV“

Ihr Geschäftszeichen: PA 15 - 5410

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

für die Einladung zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 13.01.2021 bedanken wir uns und nehmen vorab wie folgt Stellung:

Beitrag des ÖPNV zur Erreichung der Klimaschutzziele

Der ÖPNV bildet das Rückgrat für eine nachhaltige Mobilität in der Stadt und auf dem Land. Zur Erreichung der Klimaziele, für saubere Luft in den Städten, Landkreisen und Gemeinden und für eine bessere Erreichbarkeit der Fläche im Interesse der Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse brauchen wir eine Investitions- und Angebotsoffensive für den ÖPNV. Wer die Verkehrswende ernsthaft will, muss nachhaltig in Infrastruktur, Digitalisierung, Fahrzeuge und Personal investieren. Das darf sich durch die Pandemie nicht ändern. Das vor der Krise politisch gesetzte Ziel einer Verdoppelung der Fahrgastzahlen ist nur durch einen massiven Aufwuchs der Mittel zu erreichen. Dazu müssen Bund und Länder weiterhin Verantwortung übernehmen und ggf. zusätzliche Finanzierungsquellen erschlossen werden.

Aktuelle Situation des ÖPNV

Der ÖPNV ist auch während der Corona-Pandemie Garant dafür, dass Beschäftigte ihre Arbeitsplätze erreichen und die Gesellschaft mobil bleibt. Während die Angebote im ÖPNV durch das Engagement

von Bund, Ländern und Kommunen weitgehend aufrechterhalten werden konnten, sanken die Fahrgastzahlen erheblich, mit unmittelbaren Auswirkungen auf die ÖPNV-Finanzierung vor Ort. Dank des ÖPNV-Rettungsschirms des Bundes und der Länder konnten tiefgreifende Angebotsreduzierungen im ÖPNV in Deutschland bislang vermieden werden. Die einmalige Erhöhung der Regionalisierungsmittel des Bundes in Höhe von 2,5 Milliarden Euro zeigt, dass diese Relevanz des Nahverkehrs in der Krise erkannt wurde. Für die Kommunen war das ein ganz wichtiges Zeichen, hier nicht alleine gelassen zu werden.

Die Kommunen sind als ÖPNV-Aufgabenträger bereit, ihren Anteil zum Gelingen der Verkehrswende beizutragen. Gleichzeitig sinkt jedoch der ohnehin begrenzte kommunale finanzielle Handlungsspielraum durch die Pandemie weiter. Wegen der weit bis ins Jahr 2021 absehbaren pandemiebedingten Einnahmeausfälle, bedarf es aus Sicht der Kommunen auch weiterhin einer Beteiligung des Bundes an den Gesamtkosten eines Rettungsschirms für 2020 und 2021, die wie bisher hälftig erfolgen sollte. Auch die Verkehrsministerkonferenz sieht die Notwendigkeit, für 2021 einen zusätzlichen und gemeinsamen Rettungsschirm des Bundes und der Länder für den ÖPNV in Höhe von rund 3,5 Mrd. Euro aufzuspannen. Wir begrüßen zudem, dass die Verkehrsministerkonferenz auch in Zeiten der Corona-Pandemie an ihrem Ziel festhält, den Anteil des ÖPNV am Modal Split mittelfristig verdoppeln zu wollen.

Organisation des ÖPNV

Die Aufgabenverteilung und Finanzierungsverantwortung zwischen Bund, Ländern und Kommunen hat sich grundsätzlich bewährt. Die im Zuge der Regionalisierung erfolgte Übertragung der Zuständigkeit für den Nahverkehr auf die Länder hat sich als Erfolgsmodell erwiesen und zu einer deutlichen Ausweitung des Nahverkehrsangebots in den Ländern und Kommunen geführt. Der ÖPNV wird richtigerweise insbesondere vor Ort von den Städten, Landkreisen und Gemeinden gestaltet. Denn die Bedarfe und Potenziale können lokal am besten beurteilt werden. Im Rahmen regionaler Verkehrsverbünde und verbundübergreifender Kooperationen erfolgt zudem eine Abstimmung zwischen kommunalen Aufgabenträgern im ÖPNV und den SPNV-Aufgabenträgern. Diese Abstimmungsprozesse sind aus unserer Sicht weiter zu intensivieren, um interkommunale Mobilitätsketten noch besser mit einem integrierten ÖPNV-Angebot (z.B. durch abgestimmte Tarife) bedienen zu können. Der Fokus auf die örtliche bzw. regionale Ebene ist jedoch unabdingbar, denn er sichert eine auf die örtlichen Rahmenbedingungen ausgelegte Nahverkehrsplanung und eine enge Verzahnung mit der der Stadt-, Kreis- und Gemeindeentwicklung und der Regionalplanung. Die eng mit den Kommunen abgestimmten Nahverkehrspläne bilden hier das geeignete Instrument, um Ziele und Maßnahmen der ÖPNV-Planung festzulegen. Sie sind vor dem Hintergrund neuer Mobilitätsangebote bzw. alternativer Bedienformen und technologischer Fortschritte wie der Digitalisierung sowie alternativer Antriebe fortzuentwickeln, um auch hier gewünschte Ziele von Bund, Ländern und Kommunen letztlich zu verankern und entsprechende Maßnahmen in die Umsetzung zu bringen. Nahverkehrspläne sind auch das geeignete Instrument, um das Zusammenwirken mit weiteren Verkehrsdienstleistern im Sinne des Klimaschutzes und einer guten Mobilität für alle zu gewährleisten.

Wir halten es für erforderlich, die Vielfalt der unterschiedlichen Mobilitätsangebote künftig noch stärker zusammen zu denken. Es ist fraglich, ob es hierzu eines bundesweiten Mobilitätsgesetzes bedarf. Das Personenbeförderungsrecht ist fachlich zwar auf Unternehmen beschränkt, die Personen gewerblich befördern, und erfasst andere Anbieter von Mobilitätslösungen wie Car- oder Bikeshaaring etc. nicht. Aufgrund der Unterschiedlichkeit der zu regelnden Lebenssachverhalte müssten für diese jedoch auch in einem bundesweiten Mobilitätsgesetz unterschiedliche Kapitel vorgesehen werden. Zudem wäre eine einheitliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes zu klären. Insofern stehen aus kommunaler Sicht im Zuge der Novelle des Personenbeförderungsrechts ein geeigneter und auf die heutigen Anforderungen ausgerichteter rechtlich-regulatorischer Rahmen sowie ausreichende

Mittel für die kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger im Vordergrund. Eine andere Frage wäre, ob es perspektivisch nicht eines Mobilitätsdatengesetzes bedarf, da die derzeit diskutierten Änderungen und Ergänzungen des PBefG sich auf PBefG-Verkehre beschränken und damit die anderen Mobilitätsangebote (einschließlich des SPNV) nicht umfassen.

Finanzierung des ÖPNV

Die Finanzierung des ÖPNV in Deutschland ist komplex und setzt sich aus verschiedenen Säulen zusammen. Grundsätzlich und länderübergreifend bilden neben den Ticketerlösen, die – mit starken regionalen Unterschieden – im bundesweiten Durchschnitt zu einem Kostendeckungsgrad von nur etwa 75-80 % beitragen, insbesondere Ausgleichszahlungen der öffentlichen Hand an die Verkehrsunternehmen die Basis für eine auskömmliche ÖPNV-Finanzierung. Hierzu zählen einerseits Tarifersatzleistungen (bspw. für reduzierte Schülertickets oder Tickets für Schwerbehinderte) als auch weitere Finanzierungsstränge des Bundes und der Länder (bspw. Regionalisierungsmittel) zur Finanzierung bestimmter Verkehrsleistungen. Gerade für den lokalen ÖPNV sind es jedoch insbesondere die Kommunen als ÖPNV-Aufgabenträger, welche Verkehrsleistungen vergeben oder durch die Gewährleistung von Tarifausgleichsmaßnahmen direkt bzw. indirekt finanzieren. Investitionen in die Infrastruktur werden durch die Förderung von Bund und Ländern (bspw. GVFG) und durch Eigenmittel der Kommunen ermöglicht.

Wir sehen die dringende Notwendigkeit, zeitnah einen **ÖPNV-Rettungsschirm auch für 2021** aufzuspannen und sehen uns im jüngsten Beschluss der Verkehrsministerkonferenz bestätigt. Neben den krisenbedingten Mindereinnahmen bildet zudem die Umrüstung von Fuhrparks und Betriebshöfen auf alternative Antriebe einen weiteren Kostenfaktor. Auch hier bedarf es einer entsprechender Gegenfinanzierung, insbesondere durch eine dauerhaft verankerte Förderung, damit die Erreichung der Zielvorgaben aus der so genannten Clean Vehicles Directive letztlich nicht auf Kosten des ÖPNV-Angebots oder mittels Tarifierhöhungen erfolgt.

Da im Sinne des Klimaschutzes, sauberer Luft und besserer Mobilitätsangebote in Stadt und Land der Ausbau der ÖPNV ein zentrales politisches Ziel darstellt, wird aus Sicht der Kommunen die Debatte um kostenlosen Nahverkehr bzw. **365-Euro-Tickets vielerorts kritisch bewertet**. Um Menschen zum Umstieg auf den ÖPNV zu bewegen, müssen die Angebote zunächst qualitativ und quantitativ gut sein und weiter ausgeweitet werden. Für die Finanzierung dieser Angebotsausweitungen müssen auch die Nutzer beteiligt werden. Letztlich muss anhand der Rahmenbedingungen vor Ort politisch über Ticketpreise als auch adäquate ÖPNV-Angebote entschieden werden. Für bestimmte Bedarfssfälle stehen etablierte Instrumente wie Sozialtarife auch weiterhin zur Verfügung.

Um den Kommunen Handlungsspielraum für einen guten ÖPNV zu ermöglichen, braucht es eine aufgabenangemessene kommunale Finanzausstattung sowie ergänzend angemessen ausgestattete Programme des Bundes und der Länder, damit bspw. Investitionen in Infrastruktur und Fuhrparks jetzt getätigt werden können, welche für Angebotsausweitungen notwendig sind. Hierzu dient das Beispiel reaktivierter Bahnstrecken, die nach einer Instandsetzung auch zusätzliche Regionalisierungsmittel zur Betriebsfinanzierung benötigen. Bund, Länder und Kommunen sind über die genannten Mechanismen dafür verantwortlich, den ÖPNV solide zu finanzieren und können mit vorhandenen Instrumenten den notwendigen und politisch gewollten ÖPNV-Ausbau maßgeblich vorantreiben. Für eine bessere und resilientere ÖPNV-Finanzierung **sollten auch zusätzliche Instrumente etabliert werden**.

Die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände begrüßt die im Zuge des Klimaschutzpakets der Bundesregierung umgesetzten Änderungen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und des Regionalisierungsgesetzes ausdrücklich als Meilenstein. Die Mittel werden den Ausbau sowie die Sanierung der Infrastruktur ermöglichen und eine Attraktivitätssteigerung des ÖPNV-Angebots bewirken. Somit leisten sie einen wichtigen Beitrag

zum Erfolg des Klimaschutzpakets. Für eine **umfassende Verkehrswende**, die Erreichung der Klimaschutzziele im Verkehrssektor und eine adäquate ÖPNV-Bedienung in Stadt und Land im Sinne gleichwertiger Lebensverhältnisse bedarf es jedoch noch weitergehender Mittel und Maßnahmen. Da die genannten Ziele eine bundesweite Bedeutung haben, darf die Weiterentwicklung des ÖPNV vor Ort letztlich nicht von finanziellen Handlungsspielräumen einzelner Kommunen abhängen. Die Städte, Landkreise und Gemeinden müssen vielmehr in die Lage versetzt werden, weitere Investitionen in die ÖPNV-Infrastruktur zu tätigen, attraktive ÖPNV-Angebote dauerhaft zu finanzieren und bei Bedarf hierzu auch weitere Finanzierungsquellen zu erschließen.

Das Regionalisierungsgesetz hat sich aus Sicht der Kommunen als Finanzierungsinstrument bewährt. Insbesondere ist seine Ausgestaltung, die es seit der Übertragung der Aufgabenverantwortung für den Nahverkehr vom Bund auf die Länder erfahren hat, als Erfolgsmodell zu sehen. Mit dem Regionalisierungsgesetz wurde ein Finanzierungsweg etabliert, der bewiesen hat, dass er die unerlässliche Planungssicherheit für das SPNV-Angebot dauerhaft sicherstellt. Perspektivisch wird es durch den Mittelaufwuchs bei den Regionalisierungsmitteln zu einer weiteren Verbesserung dieses Angebots kommen.

Wir sprechen uns in diesem Zusammenhang dezidiert gegen eine Mit- bzw.

Mischfinanzierungssystem von Bund und Ländern im Bereich der Regionalisierungsmittel aus. Die vom Bund an die Länder überwiesenen Regionalisierungsmittel dienen der Kompensation der von den Ländern übernommenen Verantwortung für den Nahverkehr und entsprechen dem Grundsatz, dass die Finanzen der Aufgabenverantwortung folgen. Seinerzeit wurde von einer Neuregelung der Bund-Länder-Finanzen insoweit abgesehen und mit Art. 106a GG stattdessen eine Sonderregelung geschaffen. Die Aufgaben- und Finanzverantwortung darf hierdurch jedoch nicht vermengt werden. Auch für die Infrastrukturfinanzierung wurden die Mischfinanzierungstatbestände des Grundgesetzes (GVFG) gerade infolge der Föderalismusreform entflochten. Konkret haben wir die Befürchtung, dass durch eine Mischfinanzierung das bewährte System der dauerhaften und planbaren Finanzierung des SPNV geschwächt würde. Grund dafür ist, dass es zu Auseinandersetzungen von Bund und Ländern über die Finanzierungsverantwortung und die Finanzierungsbeträge kommen kann, wenn die Finanzierungsverantwortung nicht mehr in einer Hand ist. Folge wäre, dass Ausgaben nicht mehr planbar wären und die Qualität des Angebots abnehmen würde. Auch befürchten wir, dass im Falle einer Mitfinanzierung durch die Länder dazu kommen kann, dass diese nicht eigene, zusätzliche Mittel bereitstellen, sondern diese aus anderen Quellen wie dem kommunalen Finanzausgleich speisen. Entsprechende Probleme haben sich erst jüngst bei der Mitfinanzierung des ÖPNV-Rettungsschirms durch die Länder gezeigt.

Es bedarf stattdessen aus unserer Sicht einer **dauerhaften weiteren Anhebung der Regionalisierungsmittel** des Bundes und einer Bereitstellung sowie Ergänzung dieser durch die Länder. Dadurch kann insbesondere im Regionalverkehr durch den SPNV, aber auch den straßengebundenen ÖPNV (z.B. Schnellbusverkehre) ein qualitativ hochwertiges und attraktives Angebot flächendeckend erreicht werden, insbesondere um Berufs- und Ausbildungsverkehre stärker als bisher in den ÖPNV zu verlagern.

Für den Ausbau und die Modernisierung der ÖPNV-Infrastruktur waren die Aufnahme von Grunderneuerung und die Senkung der Förderschwellen im GVFG dringend notwendig, um die vielerorts in die Jahre gekommenen ÖPNV-Systeme zu modernisieren und fit für die Zukunft zu machen. Gerade in der Fläche erreichen jedoch viele Vorhaben nicht die notwendigen Schwellenwerte, weswegen **weitere Infrastrukturprogramme des Bundes und der Länder**, beispielsweise zum barrierefreien Haltestellenausbau oder der Verknüpfung zwischen dem MIV und Radverkehr mit dem ÖPNV notwendig sind. Ebenso unterstützen wir nachdrücklich die vom Bund seit Mitte 2020 angekündigte Weiterentwicklung der standardisierten Bewertung. Insbesondere sollten Ziele des Klimaschutzes und der Sicherstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse stärker Berücksichtigung finden, um weitere Einzelprojekte mit Verkehrsverlagerungspotenzial und zur Schaffung von Mobilitätsalternativen und zur Erschließung in der Fläche zu ermöglichen.

Im Rahmen des **Umstiegs auf alternative Antriebe** und der Einhaltung der Ziele der Clean Vehicles Directive (CVD) ist sicherzustellen, dass den Kommunen bzw. den öffentlichen und privaten Verkehrsunternehmen im städtischen wie im ländlichen Raum keine unverhältnismäßigen Kosten entstehen, welche die Finanzierung der öffentlichen Mobilitätsversorgung in einigen Bereichen gefährden könnten. Für die Umsetzung der CVD in Deutschland ist jetzt entscheidend, dass die Einhaltung der Quote nicht auf jede einzelne Beschaffung heruntergebrochen, sondern ein möglichst flexibler Umsetzungsrahmen gewährleistet bleibt. Vor dem Hintergrund der mit dem Umstieg auf alternative Antriebe einhergehenden Mehrkosten, ist zwingend sicherzustellen, dass den Kommunen bzw. kommunalen Aufgabenträgern sowie den Verkehrsunternehmen ausreichend finanzielle Mittel durch **dauerhafte Förderprogramme für Fahrzeuge und notwendige (Netz-) Infrastruktur** zur Verfügung gestellt werden, solange die Beschaffung sauberer Fahrzeuge und die Schaffung der erforderlichen Begleitinfrastruktur (Lade- und Wasserstoff-Tankinfrastruktur, Werkstätten etc.) mit erheblichen Mehrkosten verbunden ist.

Mit der Roadmap 2.0 zur Digitalen Vernetzung des Öffentlichen Personenverkehrs (ÖPV) wurden im Dezember 2020 unter Mitwirkung von Schienenverkehr, der ÖPNV-Branche sowie der kommunalen Spitzenverbände Ziele und Maßnahmen zur Vernetzung von Fahrgast- und Kundeninformation sowie Tarifen und E-Ticketing-Systemen definiert. Ziel ist neben dem leichteren Zugang zum ÖPV auch die bessere Vernetzung der Verkehrsträger und Mobilitätsangebote. Um den ÖPNV fit für die digitale Zukunft zu machen, bedarf es jetzt auch der Umsetzung der in den Ergebnisdokumenten dargestellten Maßnahmen. Insbesondere müssen vorhandene Standards weiterverbreitet und digitale Plattformen der Verkehrsunternehmen, Verbünde als auch der Länder und des Bundes weiterentwickelt werden, damit Fahrgästen flächendeckend sowie verbund- und anbieterübergreifend beispielsweise Tickets und Reiseinformationen zur Verfügung gestellt werden können und der ÖPNV somit an Attraktivität gewinnt. Es bedarf daher einer **Digitalisierungsoffensive mit entsprechenden Förderprogrammen** des Bundes und der Länder, da weder die GVFG-Förderung noch die Regionalisierungsmittel dies in erforderlichem Maß abdecken können.

Aus Sicht der Kommunen bedarf es letztlich auch der Erprobung und Schaffung eines Rechtsrahmens für neue Instrumente der **Drittnutzerfinanzierung**, beispielsweise durch die Länder durch Änderungen in den Kommunalabgabengesetzen oder eine bundesweite Infrastrukturabgabe. Dabei wird hinsichtlich ergänzender Finanzierungsinstrumente sicherzustellen sein, dass diese tatsächlich „zusätzlich“ wirken und nicht lediglich andere Mittel substituieren. Zudem wird beispielsweise hinsichtlich einer Infrastrukturabgabe zu betrachten sein, ob diese für dünn-besiedelte Räume gleichermaßen geeignet ist wie für Verdichtungsräume, in denen sich entsprechende Abgabenlasten auf viele Schultern verteilen lassen. Es ist hierbei jedoch darauf hinzuweisen, dass Instrumente wie eine „City-Maut“ kein Allheilmittel darstellen. Sie können den Handel in den Städten beeinträchtigen, nur einem begrenzten Kreis von Begünstigten zu Gute kommen und ggf. keine oder nur unzureichende Lenkungswirkung entfalten. Abgaben müssten zudem so ausgestaltet werden, dass Pendlerinnen und Pendler nicht zusätzlich belastet und insbesondere der Verkehr zwischen Stadt und Region nicht benachteiligt würden.

Die Möglichkeiten zur Erhebung von **Nahverkehrsabgaben von Arbeitgebern**, welche Nutznießer eines guten ÖPNV-Angebots sind, sollten geprüft werden. Ausländische Beispiele zeigen, dass dadurch zusätzliche Ausbauprojekte mitfinanziert werden können. Die Entscheidung über den Einsatz solcher Instrumente muss zudem stets vor Ort getroffen werden, denn sie erfordert eine besondere Berücksichtigung lokaler Rahmenbedingungen und eine hohe gesellschaftliche Akzeptanz. Es ist für uns eine Grundbedingung, dass durch Nutzer- bzw. Drittnutzerfinanzierung generierte Mittel die Mittelbereitstellungen seitens des Bundes und der Länder stets ergänzen müssen und nicht lediglich andere Mittel substituieren dürfen. Mittel aus einer Nutzer- bzw. Drittnutzerfinanzierung müssen zudem, mit Blick auf die gesellschaftliche Akzeptanz, dauerhaft zweckgebunden und für den Bestandserhalt und/oder den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur eingesetzt werden.

Der Bund muss daher seine Investitionsoffensive aus dem Klimaschutzprogramm und dem Konjunkturpaket fortsetzen und gemeinsam mit den Ländern die Finanzierung des ÖPNV dauerhaft anheben. Die **Kommunen brauchen langfristige Planungs- und Finanzierungssicherheit**. Somit können größere Vorhaben für den Ausbau von Bus und Bahn, aber auch die bessere Verknüpfung des ÖPNV mit dem Radverkehr und dem motorisierten Individualverkehr (Bike+Ride, Park+Ride, Mobilitätsplattformen, Sharing-Angebote) und Investitionen in digitale Verkehrssysteme (E-Ticketing, Echtzeit-Information usw.) gestärkt werden. Diese Planungssicherheit ermöglicht auch den Kommunen letztlich die Einstellung von qualifiziertem Personal für die Umsetzung der Verkehrswende.

Stärkung des ÖPNV im ländlichen Raum

Die pandemiebedingten Rückgänge im Verkehrsaufkommen können nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Klimaschutzziele, saubere Luft und gleichwertige Lebensverhältnisse nur durch umfangreiche Investitionen in den ÖPNV zu erreichen sind. Dort, wo Verkehre gebündelt werden können, beispielsweise auf nachfragestarken Pendlerstrecken, braucht es mehr denn je eine deutliche Verbesserung der Angebote, um die Menschen beim Umstieg auf den ÖPNV zu unterstützen. Daneben muss zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse, aber auch zur Erreichbarkeit touristischer Destinationen eine attraktive ÖPNV-Anbindung der Fläche gewährleistet werden. So werden Ballungsräume entlastet und ländliche Strukturen gestärkt. Bei der Debatte um die Verkehrswende darf nicht vernachlässigt werden, dass mehr als die Hälfte der Menschen in Deutschland im ländlichen Raum lebt. Bei dieser Diskussion sind die 11 Millionen Pendler in Deutschland sowie Berufs- und Ausbildungsverkehre in der Fläche stärker als bislang in den Blick zu nehmen. Dabei muss es im Rahmen der Daseinsvorsorge um die Sicherstellung eines attraktiven Grundangebots und um die Schaffung von Mobilitätsalternativen gehen. Ein vollständiger Ersatz des Privat-PKWs als Haupt-Fortbewegungsmittel breiter Bevölkerungsteile wird vielfach nicht realistisch und finanzierbar sein. Mit Blick auf die Klimaschutzziele muss die Verkehrswende durch Maßnahmen zur Unterstützung der Antriebswende im privaten Bereich ergänzt werden.

Für die attraktive Anbindung der Fläche und gute Verbindungen in der Fläche spielt der **Deutschlandtakt im Fernverkehr eine entscheidende Rolle**. Im Bereich des SPNV regen wir neben der nachfolgenden Vertaktung und Verdichtung der Angebote eine bundesweite Offensive zur Streckenreaktivierung an, um mehr Mittelzentren als bisher an das Schienennetz anzubinden. Dazu sollte insbesondere die Bahn als Netzbetreiber eine herausragende Rolle einnehmen. Wo die Möglichkeiten des SPNV begrenzt bzw. Infrastrukturen erst noch (wieder) zu erstellen sind, kann auch durch Schnellbuskonzepte attraktiver Regionalverkehr angeboten und mit Regionalisierungsmitteln kofinanziert werden. Der Deutschlandtakt wird sich u.E. letztlich bis in den lokalen ÖPNV auswirken, wo durch Plus-Bus-Konzepte o.ä. der verzahnte Umstieg zwischen Bahn und Bus erfolgen muss. Dabei muss sichergestellt werden, dass auch den besonderen regionalen Bedürfnissen stets Rechnung getragen werden kann und der Deutschlandtakt nicht allein aus der Perspektive einer Fernverkehrsoptimierung heraus gestaltet wird, sondern einem Gegenstromprinzip folgt. Insgesamt sehen wir Bund und Länder gemeinsam in der Verantwortung, solche Konzepte voranzutreiben und mitzufinanzieren und dabei auch den organisatorischen Rahmen für eine bessere Verkehrsbedienung im ländlichen Raum zu schaffen.

Die Kommunalen Spitzenverbände begrüßen eine Modernisierung des Personenbeförderungsrechts im Hinblick auf die Integration digitalbasierter neuer Mobilitätsangebote. Insbesondere mit der anvisierten Einführung des „Linienbedarfsverkehrs“ in § 44 PBefG können flexible Bedienangebote im ländlichen Raum sowie zwischen Stadt und Land entstehen, die abseits von festen Fahrplänen, die Mobilität spürbar verbessern können. Wichtig ist dabei die Schaffung integrierter Verkehrsangebote, bei denen Linienverkehre auf nachfragestärkeren Hauptachsen ggf. durch flexible Zu- und Abbringerangebote ergänzt werden. Ein entsprechend effizientes Zusammenwirken der Angebote

muss durch kommunale Steuerungsmöglichkeiten sichergestellt werden können, um unerwünschtes Rosinenpicken zu vermeiden. Der aktuelle Entwurf für eine Novelle des Personenbeförderungsrecht ist insoweit ein wichtiger Schritt, bedarf aus kommunaler Sicht aber weiterer Ergänzungen und Schärfungen. Insoweit verweisen wir auf die Stellungnahme der kommunalen Spitzenverbände zur Änderung des Personenbeförderungsrechts.

Die in der Sache wünschenswerten Ergänzungsverkehre brauchen jedoch auch Fahrerinnen und Fahrer, an denen es vielerorts mangelt, und bleiben zudem sehr kostenintensiv, wie Erfahrungen aus bisherigen Pilotprojekten zeigen. Aus diesem Grund erwarten wir auch im Zuge der Einführung der so genannten gebündelten Bedarfsverkehre und der vorgesehenen Änderungen im Mietwagenbereich keine wesentlichen Beiträge durch private Anbieter abseits der Ballungszentren mit verdichteter Nachfrage.

Auch unter Einbeziehung der Möglichkeiten digitaler Vernetzung, um Verkehre effizienter und attraktiver zu gestalten, wird eine gute Mobilitätsversorgung im Rahmen der Daseinsvorsorge auf dem Land insofern weiterhin in großem Umfang auf öffentliche Zuschüsse angewiesen bleiben und eine angemessene Finanzausstattung der verantwortlichen ÖPNV-Aufgabenträger erfordern! Mit Blick auf den heute schon bestehenden Fahrermangel halten wir es zudem für erforderlich, auch das autonome Fahren frühzeitig hinsichtlich seiner besonderen Anwendungsvoraussetzungen in der Fläche (u.a. höhere Geschwindigkeiten außerhalb geschlossener Ortschaften) zu erproben.

Modernisierung des Personenbeförderungsrechts und digitale Vernetzung des ÖPNV

Durch die Digitalisierung in Verbindung mit flexiblen Bedienformen ergibt sich die Möglichkeit, die Mobilitätsversorgung nachhaltig gerade dort zu verbessern, wo das ÖPNV-Angebot nur gering ausgeprägt ist. Einzelne Steuerungsinstrumente und Verpflichtungen müssen allerdings so ausgestaltet werden, dass sie praxistauglich, wirkungsvoll und rechtssicher handhabbar sind. Die Änderungen des Rechtsrahmens dürfen nicht zu unerwünschten Nebenwirkungen führen, z.B. durch übermäßige Mietwagenverkehre mit Einzelbeförderung und somit zusätzlichem Verkehrsaufkommen. Dieser Beförderungstyp muss nach dem nun vorliegenden Regierungsentwurf zum PBefG keine Beförderungs-, keine Tarifpflichten und keine sonstigen Vorgaben zur Verkehrseffizienz und zur Barrierefreiheit erfüllen. Für den Fall, dass öffentliche Verkehrsinteressen und Aspekte wie Verkehrseffizienz und Klimaschutz beeinträchtigt werden, sollten die Kommunen hier stärker als im Entwurf vorgesehen gegensteuern können. Ebenso bedarf es einer Konkretisierung der wichtigen Kontrollfunktion der Genehmigungsbehörden gegenüber gebündelten Bedarfsverkehren durch private Anbieter, damit auch hier öffentliche Verkehrsinteressen gewahrt werden. Im Blick muss stets der kostengünstige ÖPNV im Sinne der Daseinsvorsorge und einer Mobilität für alle bleiben.

Es bedarf im Zuge der PBefG-Novelle zudem einer klar definierten Datenlieferung der Anbieter an die Kommunen für die entsprechenden Aufsichts- und Kontrollzwecke. Daten sind zudem für die Vernetzung der Verkehrsangebote entscheidend. Hierbei sollten wiederum vorhandene Datenplattformen der Verkehrsverbände und der Länder genutzt werden, um nach dem Bottom-Up-Prinzip die Sicherung einer hohen Datenqualität zu ermöglichen.

Die Weitergabe von Daten zur Entwicklung entsprechender Apps sollten auf der Grundlage der etablierten Systeme und Schnittstellen zur Datenbereitstellung bei Bund und Ländern erfolgen. Es ist richtig, Verkehrsträger übergreifende Mobilitätsangebote und Tickets zu etablieren und bei der Vermarktung im Interesse der Nutzerfreundlichkeit auf digitale Apps zu setzen. Bei der Öffnung von Schnittstellen muss zugleich sichergestellt werden, dass das Level-Playing-Field zwischen den Verkehrsunternehmen, die die eigentliche Beförderungsleistung erbringen, und der für die

Unterhaltung und Bereitstellung von Daseinsvorsorgeinfrastruktur verantwortlichen öffentlichen Hand einerseits und den Plattformbetreibern andererseits fair ausgestaltet wird.

In einem breit angelegten Beteiligungsprozess haben die Stakeholder im Bereich des Öffentlichen Personenverkehrs (ÖPV) in den letzten anderthalb Jahren neue bzw. angepasste Ziele, Visionen und Maßnahmen für die digitale Vernetzung des ÖPV erarbeitet. Die Ergebnisse sind seit Dezember in der so genannten **Roadmap 2.0** dargestellt. Aus Sicht der Kommunen bedarf es für die dringend notwendige weitere Verbreitung von E-Ticketing und integrierten Auskunftssystemen nun eine **Investitionsoffensive des Bundes und der Länder, um den ÖPNV fit für die digitale Zukunft zu machen**. Nicht zuletzt die Corona-Pandemie hat die Bedeutung digitaler Ticket- und Informationssysteme aufgezeigt.

Die digitale Vernetzung zwischen den Verkehrsverbänden bietet zudem die Chance auch den Zugang zum ÖPNV durch ein automatisiertes Ticketing zu ermöglichen. Statt des Kampfes durch den Tarifdschungels unterschiedlicher Regionen bedarf es aus Sicht der ÖPNV-Nutzenden deutschlandweit der Möglichkeit, regions- und anbieterübergreifende Fahrscheine zu erwerben. Hierzu sind entsprechende Systeme zu ertüchtigen. Die Aufgabenträger und Verkehrsverbände spielen hierbei eine entscheidende Rolle. Die Buchbarkeit von Angeboten über Dritte, namentlich über Plattformanbieter, sollte dabei an vertragliche Vereinbarungen mit den jeweiligen Verkehrsunternehmen, Aufgabenträgern und Verbänden geknüpft sein. Verpflichtende gesetzliche Vorgaben, auch allen möglichen Plattformanbietern den Ticketverkauf zu gestatten, hielten wir für einen unverhältnismäßigen Eingriff in Kundenbeziehungen und Vertriebsstrukturen der Unternehmen und Aufgabenträger, die sich letztlich wiederum nachteilig auf die Finanzierbarkeit des ÖPNV-Angebots auswirken würde.