

# Herausfordernde ÖPNV-Finanzierung

Kommunen benötigen Unterstützung bei der Mobilitätswende

Dr. Dorothea Kalleicher, Prof. Dr.-Ing. Tom Reinhold; Frankfurt am Main

Die Zielsetzungen zur Luftreinhaltung und zum Klimaschutz, zur Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse zwischen ländlichen Regionen und Ballungsräumen sowie Mobilität als Daseinsvorsorge für jeden Menschen erfordern mehr bezahlbaren Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) – da sind sich alle einig. Die Bundesregierung hat sich im Koalitionspapier Anfang 2022 zum Ausbau des ÖPNV-Angebots bekannt und verpflichtet [1]. Neben dem regionalen Verkehr wird die Rolle und Bedeutung des lokalen Verkehrs hierin besonders hervorgehoben.

Die Kommunen tragen als Mitfinanziers der Verbünde einerseits und als kommunale Aufgabenträger andererseits Mitverantwortung für den regionalen und lokalen ÖPNV. Sie stehen jedoch vor der Herausforderung, dass die Schere zwischen laufenden Einnahmen und Ausgaben zunehmend größer wird und sie das betriebliche Defizit des ÖPNV kaum noch tragen können. Bereits jetzt leisten die Kommunen erhebliche Beiträge zur Finanzierung des ÖPNV, die in der öffentlichen Debatte häufig nicht hinreichend Berücksichtigung finden, wie zum Beispiel durch:

- Entgelte für bestellte Verkehre oder für Aufwendungen bei Direktvergaben,
- Übernahme der Querverbundverluste der kommunalen Verkehrsunternehmen durch die großen Städte mit Holdingstrukturen,
- unmittelbare Haushaltsmittel zur Kompensation von Durchtarifierungsverlusten und verbundbedingten Aufwendungen,
- Mitfinanzierung der Overheadkosten der Verbundgesellschaften,
- Übernahme sämtlicher Aufwendungen für die Planung, Organisation und Ausschreibung von lokalen Verkehren,
- Auffüllung von sozialverträglichen Fahrpreisen vor Ort,
- Finanzierung freigestellter Schülerverkehre, insbesondere der Landkreise et cetera.

Dieses Finanzierungssystem stößt jetzt an seine Grenzen. Die wenigsten Kommunen sehen sich in der Lage, zusätzliche Mittel für den ÖPNV aufzubringen und müssten beginnen, das Angebot zu reduzieren, was für das Ziel der Verkehrswende kontraproduktiv ist. Die kommunalen Verkehrsunternehmen sowie deren Subunternehmer sind von zahlreichen

Kostensteigerungen betroffen, die sie nicht beeinflussen können. Es gibt im Wesentlichen fünf Treiber, die zu weiteren Belastungen auf kommunaler Ebene führen:

- Der Anstieg bei Personalkosten und Energiekosten liegt deutlich über der Inflationsrate. Die Folgen des Ukraine-Kriegs werden zu einer weiteren Verschärfung dieses Problems führen.
- Durchschnittliche Fahrpreiserhöhungen erfolgen meist unter der Inflationsrate und es gibt politische Wünsche nach Fahrpreissenkungen (zum Beispiel 365-Euro-Tickets, verbundweit gültige Flatrate-Tickets).
- Viele Nahverkehrspläne sehen weitere Angebotsverbesserungen zur Unterstützung der Verkehrswende und zur besseren Bedienung des ländlichen Raums vor, die zusätzliche Mittel erfordern.
- Einnahmehausfälle aufgrund der Corona-Krise werden bis mindestens 2024 anhalten. Zur Rückgewinnung von Kunden sind auch tarifliche Anstrengungen, verbesserte und leichtere Zugangsbedingungen durch digitale Angebote und Ausweitungen der Rei-

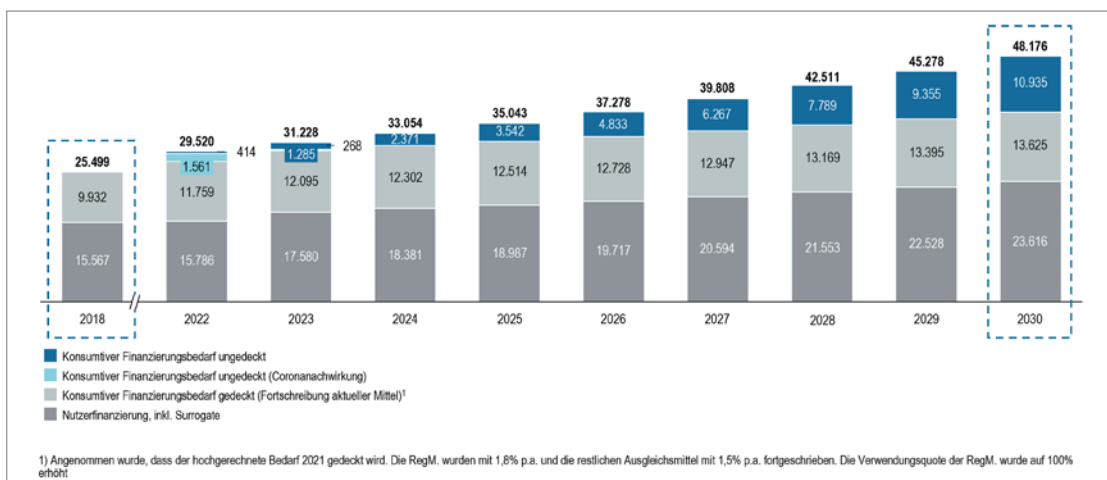
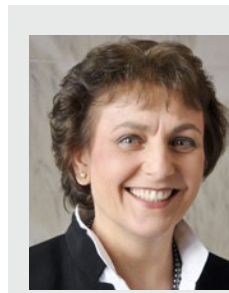


Abb. 1: Prognostizierte Finanzierungslücke von 48 Mrd Euro bis 2030 aufgrund der Angebotsoffensive in Betriebs- und Verkehrsleistungen.  
 Grafik: VDV, Roland Berger [2]

seweiten politisch gewünscht – wie das durch den Bund initiierte 9-Euro-Ticket belegt.

- Der breite Einsatz innovativer On-Demand-Systeme, um für größere Bevölkerungsteile ein vollständiges Mobilitätsangebot ohne eigenen Pkw-Besitz zu ermöglichen, wird zusätzliche Mittel erfordern, so lange kein vollständig autonomer Betrieb ohne Fahrer möglich ist.

Die Verkehrsminister der Länder haben sich in ihren Konferenzen (VMK) seit 2019 – unterstützt durch den Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) und den Gutachter Roland Berger – auf die für die Verkehrswende erforderlichen Verkehrsleistungen und die daraus resultierenden Kosten für den regionalen und lokalen ÖPNV verständigt [3]. Das Leistungskostengutachten weist Mehrkosten von circa 1,5 Mrd Euro zusätzlich jährlich ab 2022 aus. Die hierin genannten Fehlbeträge zur Bestellung der für die Verkehrswende erforderlichen Leistungen summieren sich



### Zur Autorin

**Dr. Dorothea Kalleicher (61)** ist seit 2003 Prokuristin bei traffiQ, der Lokalen Nahverkehrsgesellschaft Frankfurt am Main, und schwerpunktmäßig für Verbund- und Finanzierungsthemen zuständig. Seit 2010 leitet sie die Geschäftsstelle der Landesarbeitsgemeinschaft ÖPNV Hessen und vertritt die AG Finanzierung im Vorstand. Sie beschäftigte sich wissenschaftlich unter anderem mit der Internalisierung externer Effekte des Individualverkehrs und bezog Stellung zu den Novellen des Regionalisierungsgesetzes zur Finanzierung des ÖPNV. Sie veröffentlichte ein E-Book zu Grundlagen der Finanzierung des ÖPNV.



### Zum Autor

**Prof. Dr.-Ing. Tom Reinhold (54)** ist seit 2018 Alleingeschäftsführer von traffiQ, die als Aufgabenträgerorganisation für die Planung, Vergabe, Qualitätssteuerung und das Einnahmenmanagement des Frankfurter ÖPNV zuständig ist. Er war nach dem Studium der Verkehrsplanung an der TU Berlin und einem Forschungsaufenthalt an der University of California, Berkeley in verschiedenen Managementfunktionen, unter anderem bei BMW, den Berliner Verkehrsbetrieben, der Deutschen Bahn AG, den Österreichischen Bundesbahnen und Veolia transdev sowie als Unternehmensberater tätig und hat einen Lehrauftrag zu Organisation und Finanzierung des Öffentlichen Verkehrs an der Hochschule RheinMain in Wiesbaden.

auf mindestens 48 Mrd Euro insgesamt bis 2030 (Abb. 1). Die aktuellen, drastischen Inflationsraten treiben das Delta noch weiter in die Höhe.

Eine Präzisierung der Defizite für das Gebiet des Rhein-Main-Verkehrsverbundes (RMV) im Auftrag von RMV und der lokalen Nahverkehrsgesellschaft traffiQ durch

ANZEIGE

**HEUTE NEU DENKEN.** Wir elektrifizieren Busse zum Beispiel mit unseren IMC®- (In Motion Charging) und HPC-Systemen (High Power Charging). Mit innovativen und zuverlässigen elektrischen Systemen sind wir Ihr Partner für die sofortige Umsetzung nachhaltiger Verkehrskonzepte. Denn in unseren kompletten elektrischen Ausrüstungen steckt einmalige Systemkompetenz: ELECTRIFIED BY KIEPE ELECTRIC. | [www.kiepe.knorr-bremse.com](http://www.kiepe.knorr-bremse.com) |



**KIEPE ELECTRIC**

Roland Berger zeigt auf, dass die lokalen Defizite sogar noch überproportional ansteigen, da hier die Nachholbedarfe im ÖPNV, besonders in ländlichen Gebieten, besonders hoch sind.

Der Bundesminister fordert von der Branche, dass vor dem Einsatz zusätzlicher Mittel auch erfolgreich Anstrengungen zu einer weiteren Effizienzsteigerung unternehmen werden [4]. Dieser Anspruch ist durchaus nachvollziehbar, insbesondere da das Leistungskostengutachten des VDV hierzu keine Aussagen trifft. In der Praxis dürften die Effizienzsteigerungspotenziale jedoch gleichwohl gering sein und die bestehende Finanzierungslücke keinesfalls schließen.

In wettbewerblich vergebenen Verkehren (insbesondere SPNV, regionaler Busverkehr) sind die Renditen auf Unternehmensseite so gering, dass Potenziale nur auf Aufgabenträgerseite bestehen, was schwer zu beziffern ist und von den betroffenen Aufgabenträgern anders gesehen werden dürfte. Ein kontrovers diskutiertes Beispiel ist die Trennung der Wertschöpfungskette (mit Fahrzeugpools, Bereitstellung von Infrastruktur et cetera), mit der zusätzliche Schnittstellen und Risiken für die Unternehmen entstehen können. Auch individuelle Vorgaben zum Fuhrpark können Fahrzeugpreise nach oben treiben und

Wiedereinsatzmöglichkeiten begrenzen. Beide Beispiele führen zu einem höheren Preisniveau bei allen Angeboten, die der Aufgabenträger erhält, ohne dass aber die Mehrkosten aufgrund solcher Vorgaben transparent würden.

Bei nicht-wettbewerblich vergebenen Verkehren (insbesondere kommunalen Inhouse-Vergaben) erscheint zweifelhaft, ob Effizienzgewinne, wie sie bei der Umstellung auf wettbewerbliche Vergaben in der Vergangenheit aufgetreten sind (Erfahrungen von traffiQ weisen auf ein Potenzial im Bereich von 20 Prozent hin), durch Bundesvorgaben gehoben werden könnten – mit erheblichen Widerständen der Betroffenen ist zu rechnen.

Es bleibt damit bei der Feststellung, dass für den ÖPNV weitere zusätzliche öffentliche Mittel vom Bund, den Ländern und Kommunen in erheblichem Umfang erforderlich sind, um den ÖPNV weiter auszubauen und die vorgegebenen Ziele zur Mobilitätswende und dem Klimaschutz zu erreichen. Es ist wünschenswert, wenn bereits bei der Erhöhung der Regionalisierungsmittel ab 2022 festgelegt wird, dass ein gewisser Mindestanteil der Mittel grundsätzlich dem kommunalen Verkehr zugutekommen muss. Durch diesen Weg wird nicht in die originären verfassungsgemäßen Zuständigkeiten von

Bund, Ländern und Kommunen eingegriffen und der zusätzliche administrative Aufwand zur Abrechnung kann geringgehalten werden. Eine schnellstmögliche Weiterleitung von Regionalisierungsmitteln, zum Beispiel aus nicht verbrauchten Mitteln der letzten Jahre oder aus Rückzahlungen nicht zweckentsprechend verwendeter Beträge einzelner Bundesländer [5] auch auf die lokale Ebene, ist aus Sicht der Kommunen dringend angezeigt. Die vom Bundesminister geforderte Transparenz kann unter anderem über die Bestellerentgelte der Kommunen im ÖPNV hergestellt werden.

## Literatur/Anmerkungen

- [1] Protokollerklärung der Bundesregierung zum Siebten Gesetz zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes (BR-Drs. 220/22). TOP 47 der 1021. Sitzung des Bundesrats am 20. Mai 2022.
- [2] Alexander Möller/Roland Berger GmbH: Verkehrswende gestalten – Leistungsstark und nachhaltig. Vortrag auf der VDV-Jahrestagung 2022 am 21.6.2022. Folie 5.
- [3] Antrag der Länder Bremen, Mecklenburg-Vorpommern, Saarland zu Punkt 47 der 1021. Sitzung des Bundesrats am 20. Mai 2022. Drucksache 220/1/22 vom 20.05.2022. Siebtes Gesetz zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes. Punkt 8.
- [4] Bericht des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr zur Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleitungen der Länder (GKVS) am 30./31. März 2022 in Bremerhaven und zur Verkehrsministerkonferenz (VMK) am 4./5. Mai 2022 in Bremen. 04.03.2022 TOP 5.4. Klimaschutz durch ÖPNV-Offensive 2030: Aufstockung der Regionalisierungsmittel und Modernisierungspakt des Öffentlichen Personennahverkehrs.
- [5] Bericht des Bundesrechnungshofes nach § 99 BHO über den Einsatz von Bundesmitteln für den Öffentlichen Personennahverkehr vom 08.02.2022, S. 22.

## Zusammenfassung/Summary

### Herausfordernde ÖPNV-Finanzierung

Die Kommunen tragen als Mitfinanziers der Verbände einerseits und als kommunale Aufgabenträger andererseits Mitverantwortung für den regionalen und lokalen ÖPNV. Sie stehen jedoch vor der Herausforderung, dass die Schere zwischen laufenden Einnahmen und Ausgaben zunehmend größer wird und sie das betriebliche Defizit des ÖPNV kaum noch tragen können. Für den zur Erreichung der Mobilitätswende notwendigen Ausbau bedarf es der finanziellen Unterstützung durch den Bund und die Länder. Eine Festschreibung eines bestimmten Mindestanteils höherer Regionalisierungsmittel ab 2022 durch den Gesetzgeber und die Weiterleitung als pauschale Zuwendungen an die lokalen Aufgabenträger wird angeregt.

### Challenging public transport financing

Municipalities, co-financing transport associations and being authorities for public transport at the same time, are among others responsible for regional and local public transport. However, the gap between revenues and expenses is continually growing and municipalities can hardly bear the operational deficits in public transport anymore. In order to move towards mobility transformation and achieve the necessary growth of public transport it is required that the state of Germany and its federal states provide financial support. It is suggested that from 2022 on a minimum share of regionalized funds, which has to be passed to local authorities as a fixed payment, be defined by law.