



Deutschland-Tag des Nahverkehrs 2014
Berlin, 10. September 2014

Hintergrundpapier: Zukünftige Sicherung der ÖPNV-Finanzierung

Dem ÖPNV fehlt das Geld für dringende Investitionen. Mit Blick auf die Finanzierung steuert der öffentliche Nahverkehr in den kommenden Jahren auf gewaltige Probleme zu, in Summe geht es um jährlich rund 9 Milliarden Euro, deren Finanzierung spätestens ab dem Jahr 2019 ungesichert ist. Die Höhe der Regionalisierungsmittel ist bereits ab 2015 ungewiss. Bislang liegt die jährliche Förderung bei 7,3 Milliarden Euro. Darüber hinaus muss eine Nachfolgeregelung für das Ende 2019 auslaufende Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, das den Länder bislang jährlich rund 330 Millionen Euro für Großvorhaben des kommunalen Nahverkehrs zur Verfügung stellt, gefunden werden. Ebenfalls noch unklar ist die Fortführung der Entflechtungsmittel von jährlich 1,33 Milliarden Euro über das Jahr 2019 hinaus. Es wird deutlich: Die Fortführung der drei gesetzlichen Förderprogramme ist bislang nicht geklärt, eine langfristige Investitions- und Planungssicherheit ist nicht gegeben.

Die Kommunen und Verkehrsunternehmen sind jedoch auf eine sichere Finanzierungsgrundlage angewiesen, um die notwendigen Investitionen in die Infrastruktur des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) zu stemmen und auch künftig einen leistungsfähigen Nahverkehr zu realisieren. Großvorhaben, Sanierungsmaßnahmen und Ausbauprojekte müssen oft mit einem Vorlauf von Jahren geplant, entsprechende Finanzierungskonzepte weit im Voraus erstellt werden. Dringender Handlungsbedarf besteht daher nicht erst 2019, sondern jetzt.

Die folgende Aufstellung gibt einen Überblick über gesetzliche Förderprogramme und Finanzierungsinstrumente:

1. Fortführung der gesetzlichen Förderprogramme

Die Bundespolitik muss dringend Beschlüsse zu wichtigen offenen Finanzierungsfragen treffen:

a) Regionalisierungsmittel

Das Regionalisierungsgesetz ist ein wichtiger Baustein für die Finanzierung des ÖPNV. Es wurde im Zuge der Bahnreform 1994 geschaffen. Damals übertrug der Bund den Ländern die Aufgabe der Daseinsvorsorge und damit eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Leistungen des öffentlichen Nahverkehrs sicherzustellen. Gewährleistet wird dies unter anderem über die Regionalisierungsmittel, die der Bund den Ländern zur Verfügung stellt. Sie dienen insbesondere zur Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs. Aktuell liegt die Höhe der Regionalisierungsmittel bei rund 7,3 Milliarden Euro im Jahr.

In diesem Jahr steht eine Revision der Regionalisierungsmittel an. Die Höhe der Förderung ab 2015 ist damit noch ungewiss. Die Verkehrsminister der Länder haben sich für eine Erhöhung auf 8,5 Milliarden Euro für 2015 ausgesprochen. Hintergrund ist ein von den Ländern in Auftrag gegebenes Gutachten. Danach reichen die Regionalisierungsmittel in ihrer bisherigen Höhe bei Weitem nicht mehr für einen

leistungsfähigen Betrieb und den notwendigen Ausbau des Nahverkehrs mit Bahnen und Bussen aus. Dem Gutachten zufolge besteht ein jährlicher Mehrbedarf von 1,2 Milliarden Euro.

Eine Anhebung und Dynamisierung der Regionalisierungsmittel ist gerade angesichts der Tatsache wichtig, dass seit Jahren die Kosten deutlicher als die Mittelausstattung steigen. Zwischen 2002 und 2013 sind die Trassenpreise pro Zugkilometer um 28,8 Prozent gestiegen. Die Regionalisierungsmittel wurden dagegen nur um sechs Prozent angehoben. Durch Kürzungen der Regionalisierungsmittel 2007 und die gleichzeitig gestiegenen Trassen- und Stationspreise sowie höhere Energie- und Personalkosten sind erhebliche Defizite bei der Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs entstanden. Hinzu kommen Mehrbelastungen der Branche durch die Erhöhung der EEG-Umlage und den vollständigen barrierefreien Umbau der Fahrzeuge und Verkehrsanlagen im öffentlichen Nahverkehr, der laut dem novellierten Personenbeförderungsgesetz bis 2022 umgesetzt werden soll. Neben der Anhebung der Regionalisierungsmittel muss auch die Frage geklärt werden, wie die Regionalisierungsmittel künftig unter den Ländern verteilt werden sollen.

b) Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)

Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz ist eine weitere zentrale Finanzierungssäule für den ÖPNV. Es gewährt den Ländern jährlich rund 330 Millionen Euro für Großvorhaben des kommunalen Nahverkehrs wie die Verlängerung der U5 in Berlin oder den Bau der Nord-Süd-Stadtbahn in Köln. Die Mittel kommen somit gerade dort zum Einsatz, wo die Fahrgastzahlen kontinuierlich ansteigen und die Kapazitäten dringend ausgebaut werden müssen.

Ende 2019 läuft das jetzige GVFG aus, eine Nachfolgeregelung ist noch nicht in Sicht. Das Fehlen einer Anschlussregelung ist für die Kommunen und Verkehrsunternehmen gerade wegen der langen Planungszeiten bereits jetzt ein Problem. Bauprojekte brauchen vom Entwurf bis zur Fertigstellung nicht selten 10 bis manchmal sogar 20 Jahre. Und sie dürfen erst dann begonnen werden, wenn eine vollständige Finanzierungsgrundlage besteht. Es gibt daher schon heute einen faktischen Baustopp und Planungsstillstand bei einer Reihe von dringend notwendigen Projekten, die aus GVFG-Bundesmitteln finanziert werden.

Die letzte Bundesregierung hatte in ihrem Koalitionsvertrag eine Anschlussregelung für das GVFG bis zur Mitte der Legislaturperiode (also bis spätestens 2011) angekündigt, jedoch nie vorgelegt. Die Länder haben sich bereits mehrfach für eine Fortführung der Mittel ausgesprochen und Mitte letzten Jahres einen entsprechenden Gesetzesentwurf vorgelegt. Zu einer Einigung ist es bislang nicht gekommen. Die Große Koalition sieht die Anschlussregelung für das GVFG als Teil der 2015 beginnenden Bund-Länder-Verhandlungen. Angesichts des schon jetzt vorhandenen Stillstands muss die Entscheidung über die Fortführung des GVFG dringend beschleunigt werden.

c) Entflechtungsmittel

Ungewissheit besteht auch bei der Fortführung der Entflechtungsmittel. Über das Entflechtungsgesetz zahlt der Bund den Ländern jährlich 1,33 Milliarden Euro für den Ausbau der kommunalen Verkehrsinfrastruktur. Rund 740 Millionen Euro, also etwa die Hälfte der Gelder, fließen in den ÖPNV.

Während die GVFG-Mittel für Großprojekte verwendet werden, sollen mit den Entflechtungsmitteln Vorhaben mit Gesamtkosten von bis zu 50 Millionen Euro finanziert werden, beispielsweise der Umbau von Haltestellen, der Bau von Aufzügen oder Lärmschutzwänden. Diese Maßnahmen sind für einen leistungsfähigen Nahverkehr ebenfalls unverzichtbar und werden in den kommenden Jahren durch den erforderlichen barrierefreien Umbau der Verkehrsanlagen weiter zunehmen.

Im Zuge der letztjährigen Finanzhilfen für die Hochwassergebiete sind die Entflechtungsmittel zunächst auf bisherigem Niveau bis 2019 verlängert worden (allerdings ohne verkehrliche Zweckbindung). Ob und wie es danach mit der Förderung weitergeht, ist ungewiss. Wie beim GVFG benötigen die Akteure im ÖPNV eine zügige Anschlussregelung, um Planungs- und Finanzierungssicherheit zu erhalten.

2. Weiterentwicklung des Finanzierungsinstrumentariums

Angesichts steigender Kosten und Anforderungen sind Kommunen und Verkehrsunternehmen auf eine bessere Mittelausstattung angewiesen. Die Entscheidung darüber, wo die zusätzlichen Gelder herkommen, ist Sache der Politik. Es gibt aber eine Reihe interessanter Ansätze:

a) Umwandlung des Solidaritätszuschlags

Der Solidaritätszuschlag wurde 1991 eingeführt, um die Kosten der Deutschen Einheit zu decken. Er ist eine Ergänzungsabgabe zur Einkommens- und Körperschaftssteuer, das Steueraufkommen von rund 14 Milliarden Euro im Jahr fließt direkt in den Bundeshaushalt. In der Politik wird immer wieder darüber diskutiert, den Solidaritätszuschlag ab 2019 zweckgebunden für konkrete Finanzierungsmaßnahmen einzusetzen. Eine Möglichkeit besteht darin, einen Teil des Soli-Zuschlags zu einem Infrastrukturzuschlag weiterzuentwickeln.

Wie eine repräsentative Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Forsa im Mai diesen Jahres ergeben hat, befürwortet die Mehrheit der Bundesbürger einen solchen Infrastrukturzuschlag. Danach sprachen sich 52 Prozent der Befragten für eine Umwandlung des Solidaritätszuschlags in einen Infrastrukturzuschlag aus. Bei den 18- bis 29-Jährigen waren es sogar 72 Prozent – ein Zeichen dafür, wie wichtig gerade der nachfolgenden Generation eine intakte und leistungsfähige Infrastruktur ist.

b) Daehre-Kommission

Ende 2011 hat die Verkehrsministerkonferenz in Hinblick auf den zunehmenden Substanzverlust bei Bund, Ländern und Kommunen die Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ eingesetzt. Unter Vorsitz des ehemaligen Landesverkehrsministers Karl-Heinz Daehre kommt die Kommission in ihrem Ende 2012 vorgelegten Anschlussbericht zu dem Ergebnis, dass in den nächsten 15 Jahren allein für den Erhalt der deutschen Verkehrswege jährlich 7,2 Milliarden Euro fehlen – Aus- und Neubauprojekte nicht eingerechnet. Im ermittelten Finanzbedarf sind 1,4 Milliarden Euro für das deutsche Schienennetz und 0,6 Milliarden Euro für die Infrastruktur der kommunalen ÖPNV-Unternehmen vorgesehen.

Auf Basis dieser Analyse hat die Daehre-Kommission Lösungsvorschläge für eine zukunftsfähige Finanzierung der Verkehrswege vorgelegt. Kerngedanke des Konzepts ist die Schaffung eines haushaltsunabhängigen Fonds zur dauerhaften und verlässlichen Finanzierung von Erhaltungsmaßnahmen.

c) Bodewig-Kommission

Als Nachfolge zur Daehre-Kommission hat die Verkehrsministerkonferenz im Frühjahr 2013 die Kommission „Nachhaltige Infrastrukturfinanzierung“ unter dem Vorsitz des ehemaligen Bundesverkehrsministers Prof. Kurt Bodewig eingesetzt. Ziel der Bodewig-Kommission war es, aus der Analyse der Daehre-Kommission konkrete Handlungsempfehlungen für die Politik abzuleiten. Die vorgelegten Empfehlungen wurden im Oktober 2013 in noch nie erlebter Einmütigkeit von allen 16 Länderverkehrsministern übernommen.

Die Bodewig-Kommission plädiert dafür, bis spätestens 2015 eine Nachfolgeregelung für das GVFG und die Entflechtungsmittel zu realisieren. Die Finanzierungsinstrumente sollten künftig zudem nicht mehr nur für Aus- und Neubauprojekte, sondern auch für Sanierungsmaßnahmen zur Verfügung stehen. Darüber hinaus schlägt die Kommission einen Stufenplan vor, mit dem über mehrere Jahre hinweg die fehlenden 7,2 Milliarden Euro zur Deckung des Mehrbedarfs aufgebracht werden sollen. Ein Kernstück dabei ist die Einrichtung von haushaltsunabhängigen und mehrjährigen Infrastrukturfonds, die zugriffssicher und zweckgebunden Gelder für Straße, Schiene und Wasserstraße bereitstellen. Die Bodewig-Kommission plädiert zudem für eine stärkere Nutzerfinanzierung, beispielsweise über eine schrittweise Ausweitung der Lkw-Maut.