

**Mit Bus und Bahn in die Zukunft**

**Modell für einen nachhaltigen ÖPNV im europäischen Vergleich**

## **Zukunft der ÖPNV-Finanzierung in Deutschland**

- Wer finanziert den ÖPNV und wie?
- Was ist und was wird möglich?
- Was für einen ÖPNV wollen wir finanzieren?

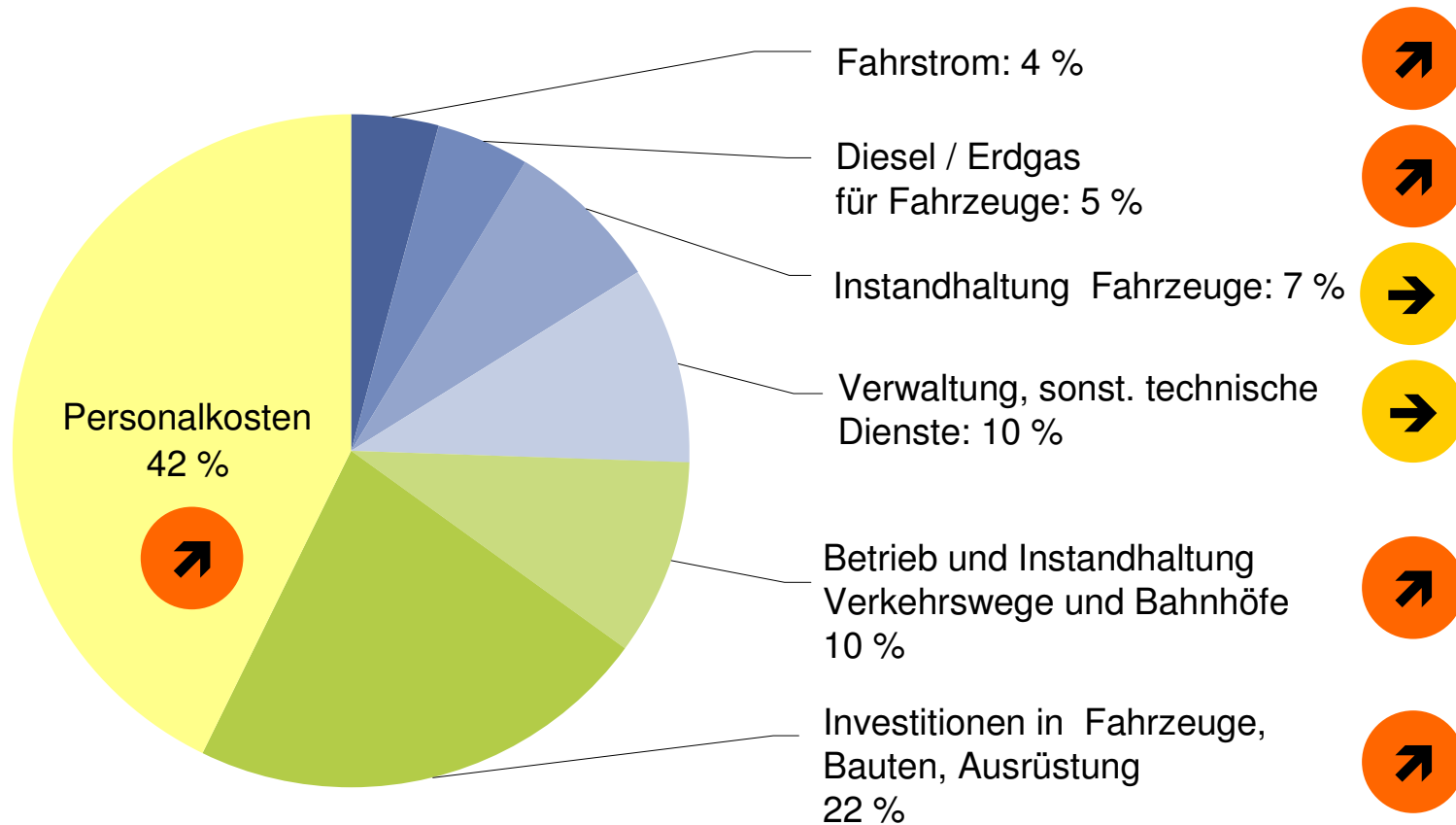


Dr. Jan Werner

Berlin, 7. Juni 2011

## Was ist ....

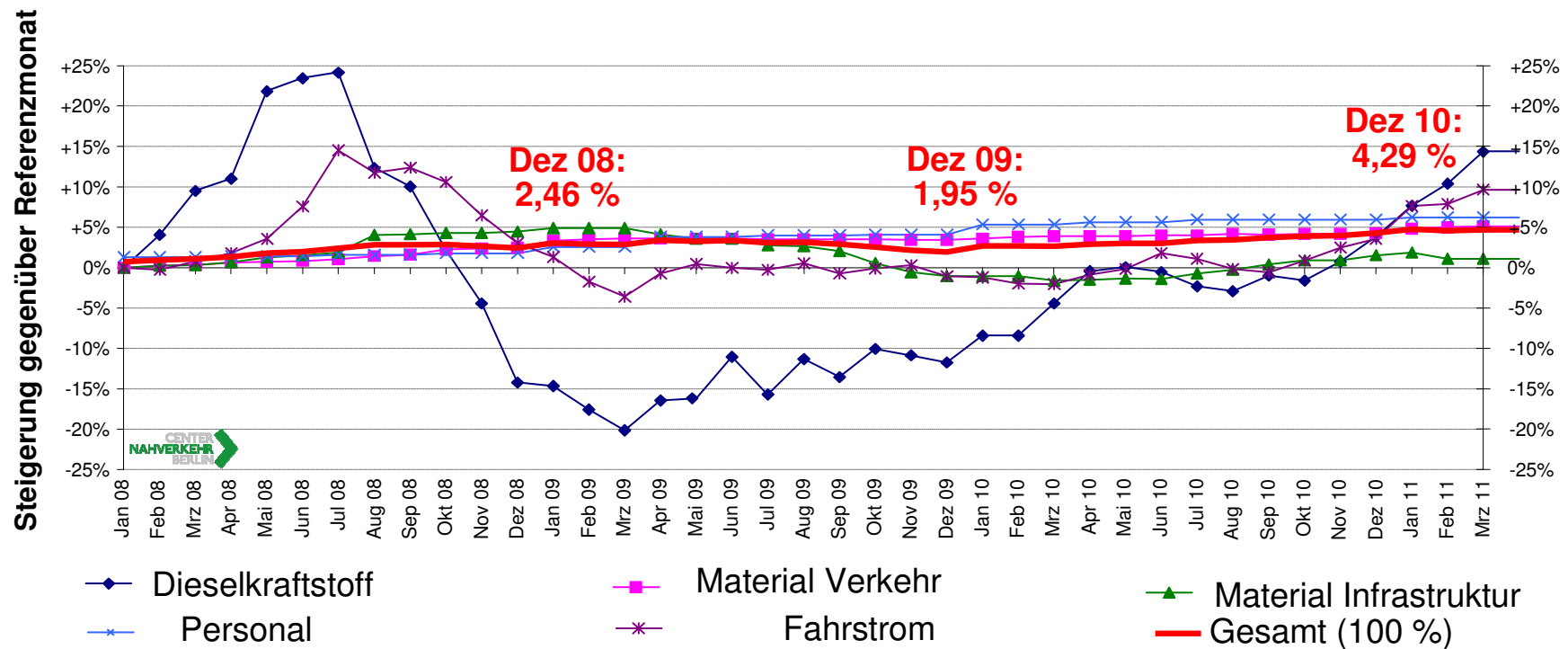
Ausgaben des ÖPNV in Höhe von ca. 23 Mrd. € p.a.\*



\*Quelle: VDV (Hrsg.) 2009: S. 59; ohne Abschreibungen + Zinsen

## ... und was wird möglich?

### Dynamik im Finanzierungsbedarf - Preisentwicklung\*

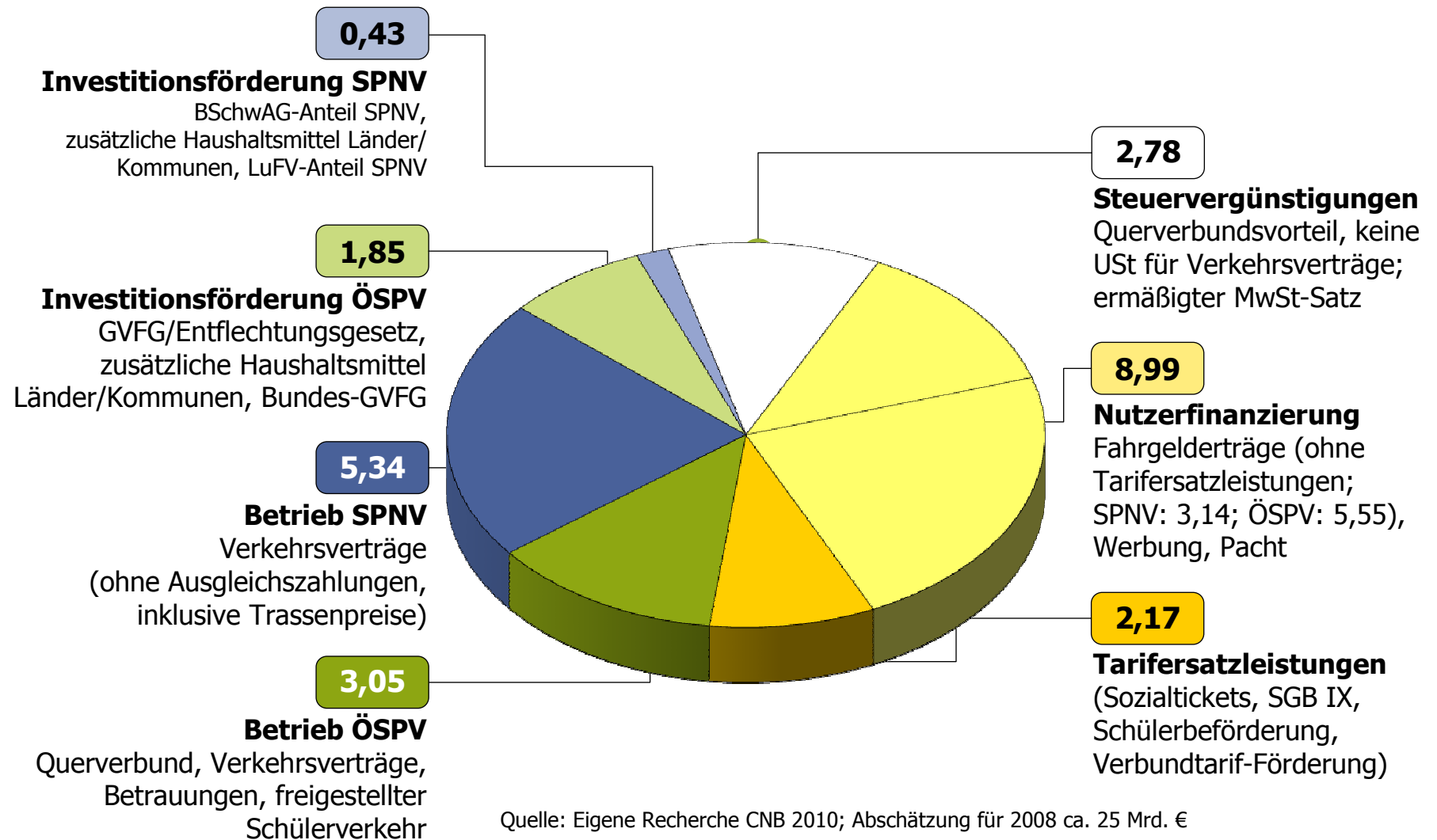


\*gewichtete Indizes der Preisentwicklung nach Verkehrsvertrag mit der BVG

**Die Kosten des ÖPNV steigen kontinuierlich. Die Steigerungsraten lagen im Zeitraum von 2008 bis 2010 bei ca. 1,5 % p. a. (2005 bis 2010: ca. 2,3 %)**

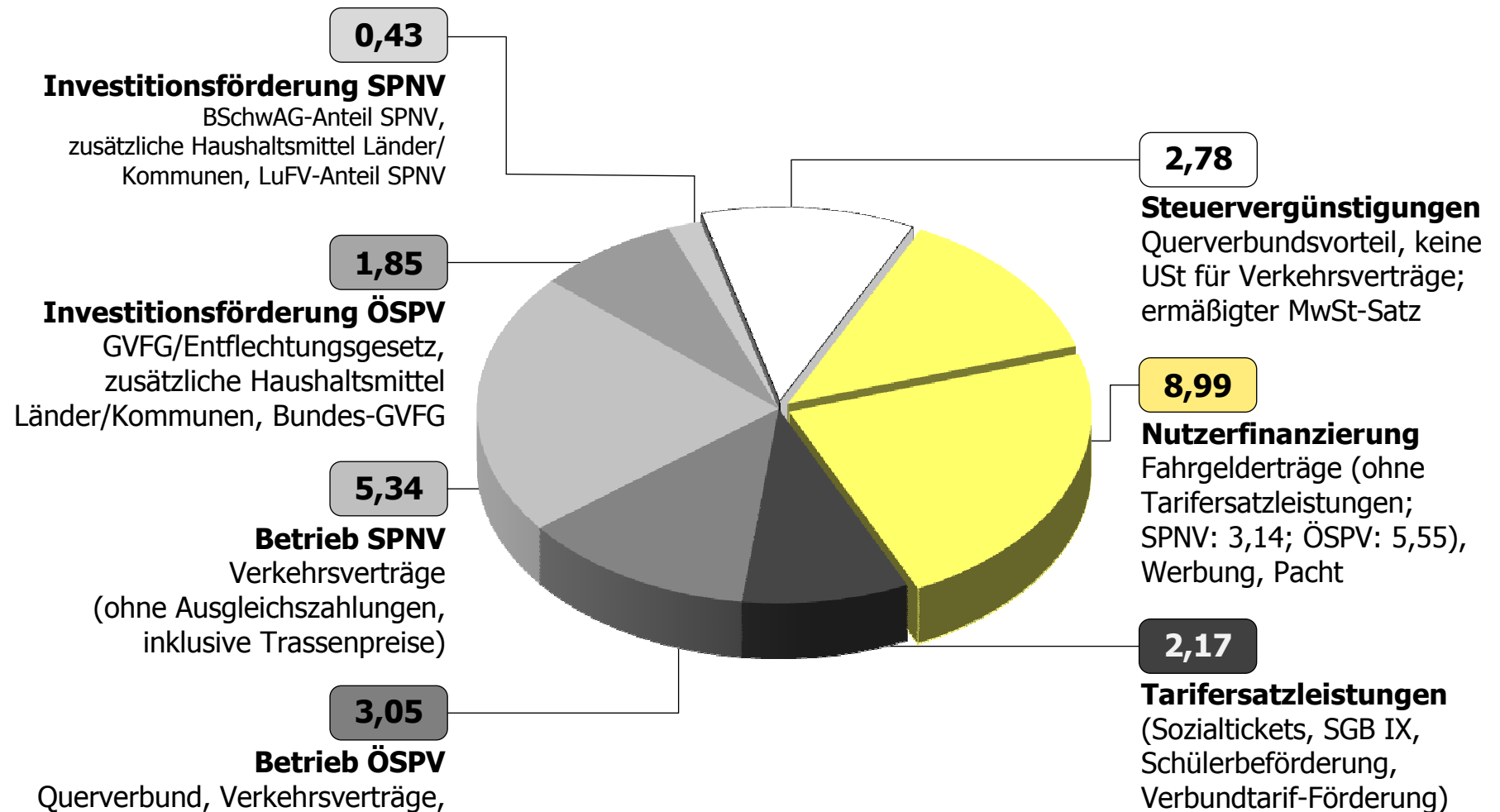
# Was ist...

## Anteile an der Finanzierung des ÖPNV in Mrd. € p.a.



# Was ist...

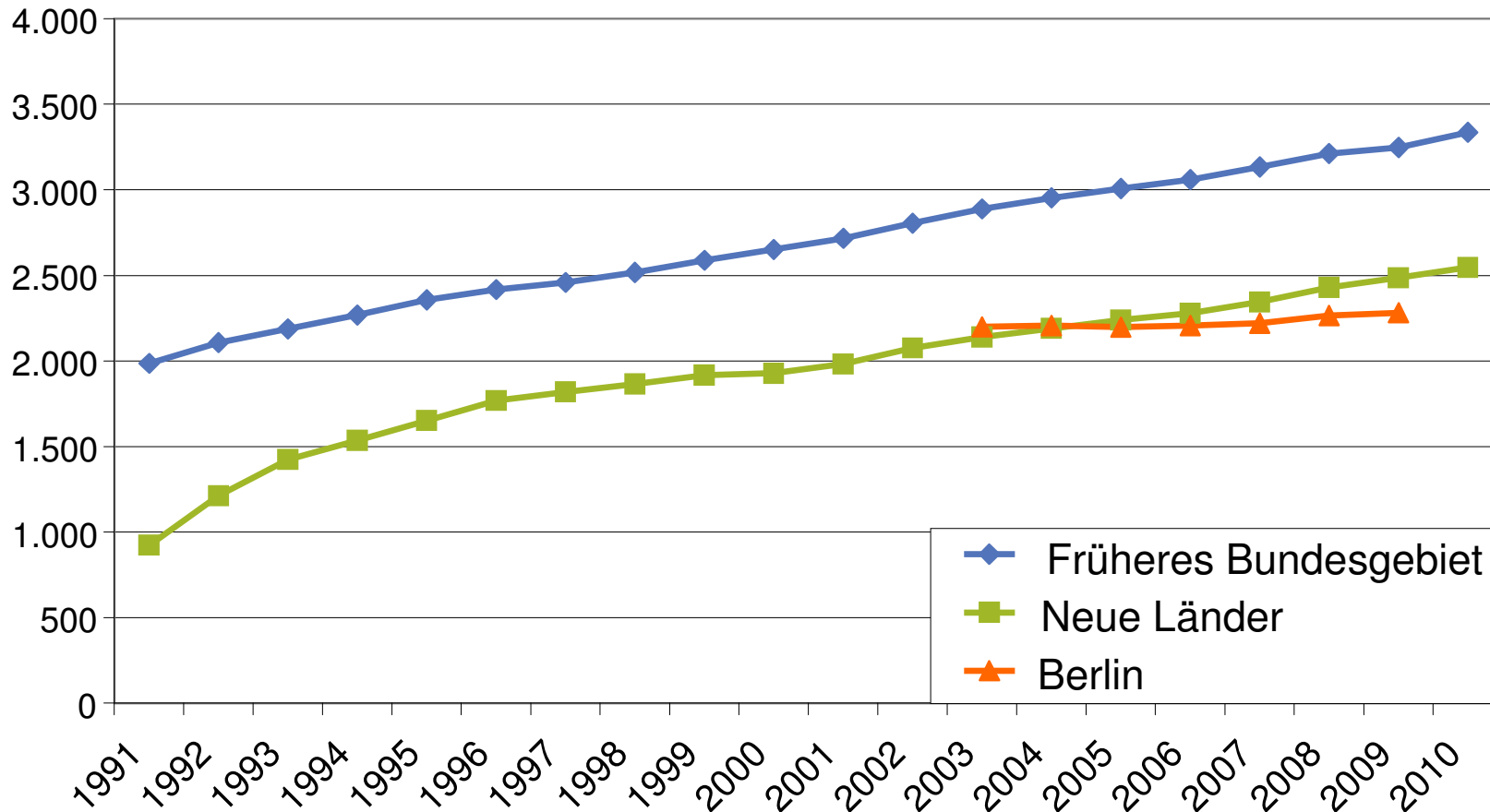
## Nutzerfinanzierung bei ca. 9 Mrd. € (meist zw. 20-50%)



Quelle: Eigene Recherche CNB 2010

## ... und was ist möglich bei der Nutzerfinanzierung?

Durchschnittliche Bruttomonatsverdienste 1991 - 2010 ( in Euro)\*

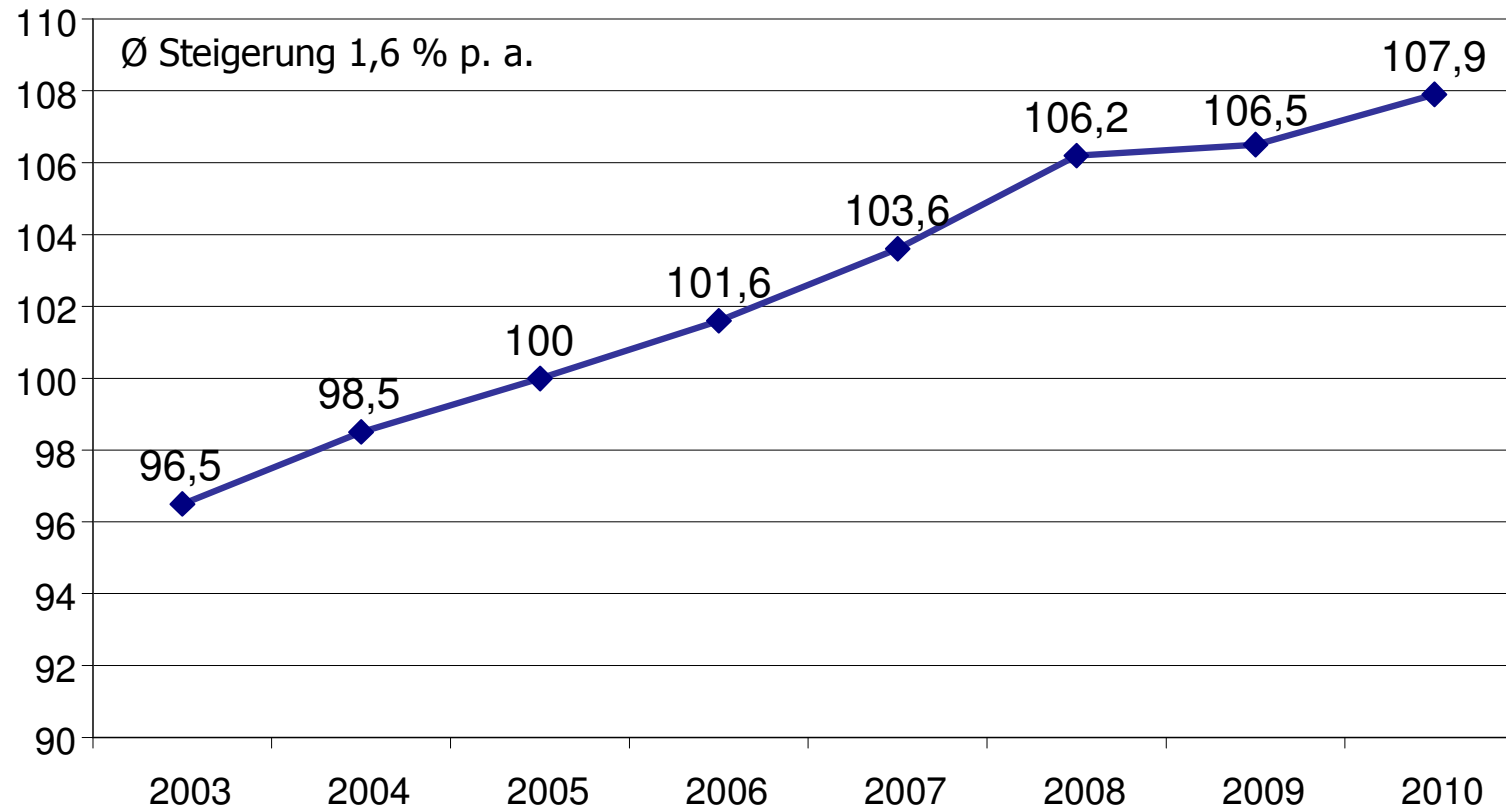


\* produzierendes Gewerbe und Dienstleistungsbereich ohne Sonderzahlungen, vollzeitbeschäftigte Arbeitnehmer  
Daten: Statistisches Bundesamt; Amt für Statistik Berlin Brandenburg

## ... und was ist möglich bei der Nutzerfinanzierung?

Verbraucherpreise steigen stärker als das Haushaltsnettoeinkommen

Entwicklung Verbraucherpreisindex Berlin (2005 = 100)

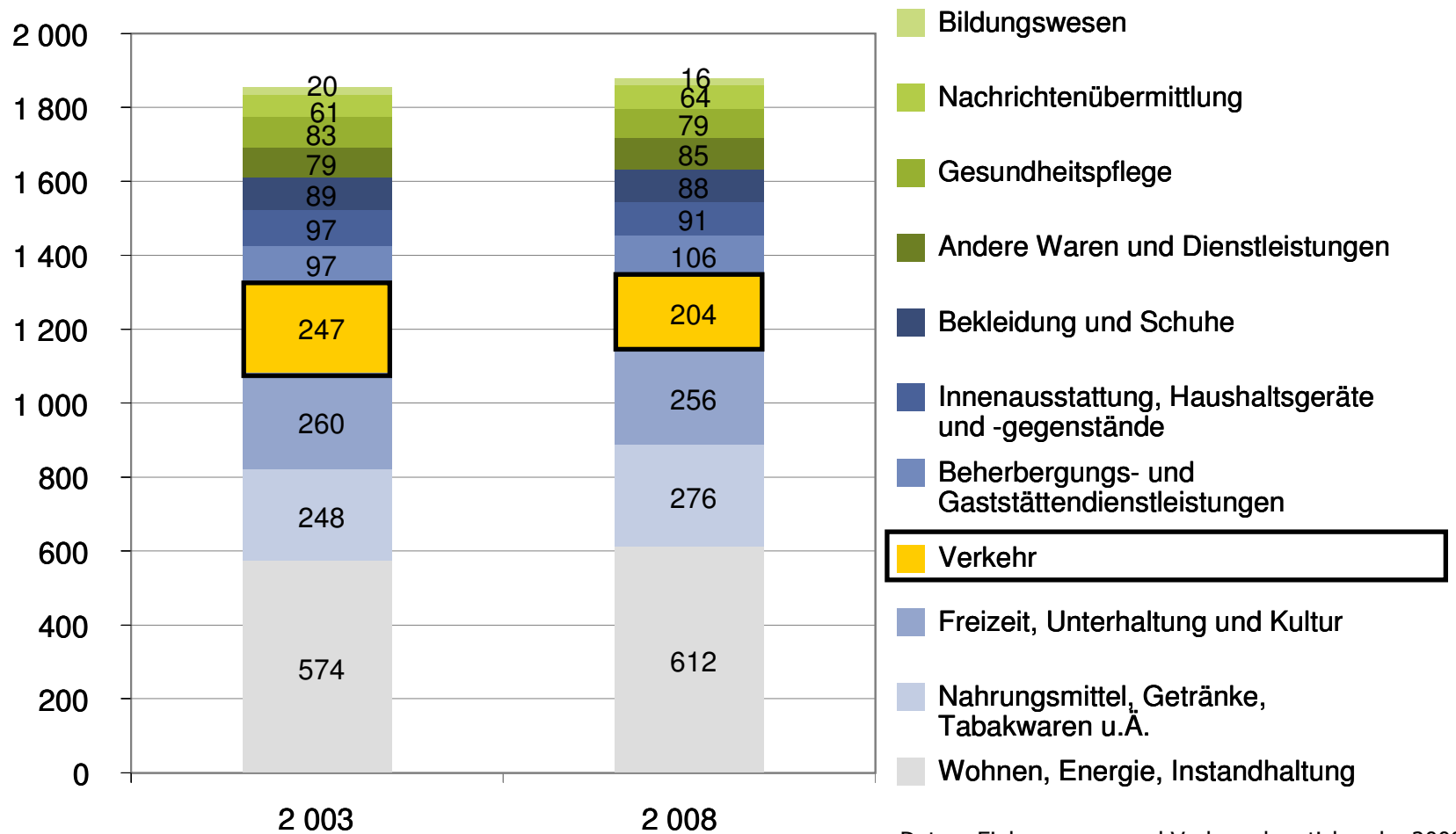


Daten: Amt für Statistik Berlin Brandenburg

## ... und was ist möglich bei der Nutzerfinanzierung?

Die privaten Haushalte schränken ihre Ausgaben für Verkehr ein

Konsumausgaben privater Haushalte im Land Berlin 2003 und 2008 (Euro pro Monat)



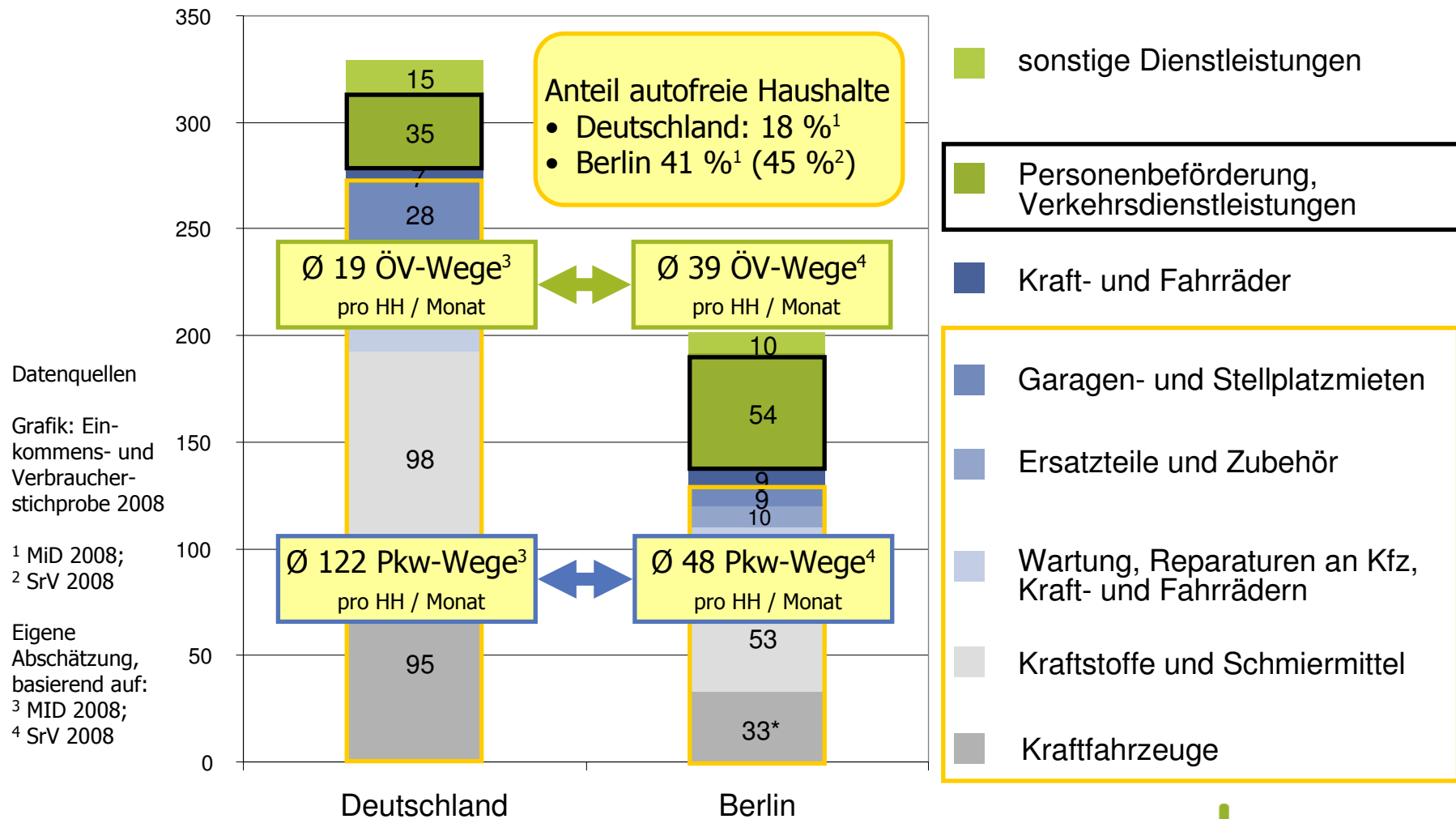
Daten: Einkommens- und Verbraucherstichprobe 2008



# ... und was ist möglich bei der Nutzerfinanzierung?

## Der Erhöhung der Nutzerfinanzierung sind Grenzen gesetzt!

Verkehrsausgaben privater Haushalte in Deutschland und Berlin 2008 (in Euro pro Monat)



Datenquellen  
 Grafik: Einkommens- und Verbraucherstichprobe 2008  
<sup>1</sup> MiD 2008;  
<sup>2</sup> SrV 2008  
 Eigene Abschätzung, basierend auf:  
<sup>3</sup> MID 2008;  
<sup>4</sup> SrV 2008

## ... und was ist möglich bei der Nutzerfinanzierung?

Neue Instrumente kaum/nur schwer zu etablieren!

### Parkraumbewirtschaftung

- Flächendeckende Einführung („Parksteuer“ außerhalb wohnungsbezogener Stellplätze)

- Wirkung eher hinsichtlich Lenkung
- Keine zusätzliche Finanzierungsquelle (Kompensation an anderer Stelle)

### Pkw- oder City Maut

- Förderung des Umstiegs auf ÖPNV
- Positive Wirkung für ÖV nur bei gleichzeitiger Verbesserung der Angebote

- Differenzierte Betrachtung nötig
- Gefahr negativer Wirkung auf Standortentscheidung von Unternehmen

### Nahverkehrsabgabe

- Nach französischem Vorbild: Transportabgabe von Unternehmen ab einer bestimmte Anzahl Mitarbeiter

- Kopplung an Lohnniveau problematisch
- „Quer“ zu Steuern/Abgaben in Dtl.

### Finanzierung durch indirekte Nutzer

- z. B. Abschöpfung der Wertsteigerung von Immobilien bei Verbesserung der ÖPNV-Erschließung

- Finanziert nicht die vorhandene Erschließung /Ersatzinvestitionen
- Rechtsgrundlage nicht einfach zu kreieren

Quelle: Friedrich Ebert Stiftung 2010: S. 25 ff.



## Fazit:

- Fahrgelderträge sowie Nebenerträge des Verkehrsbetriebs (Pacht, Werbung) decken die Kosten des ÖPNV meistens nur zu 20-50 %
- Denkbar sind Tarifierhöhungen entlang der spez. Kostenentwicklung
- Preissteigerungen merklich oberhalb der Kostenentwicklung dürften am Markt kaum wirksam durchsetzbar sein (begrenzte Preishöheneffekte)
- Es gibt einen Trend zu mehr Fahrgästen (= Preismengeneffekte), massive Mehrerträge sind aber nur bei gezielten quantitativen oder qualitativen Angebotsverbesserungen möglich
- Die Einbindung der „mittelbaren Nutznießer“ in die Finanzierung des ÖPNV ist derzeit nicht möglich und nicht einfach zu etablieren



## These 1

### **Der Nutzerfinanzierung sind Grenzen gesetzt!**

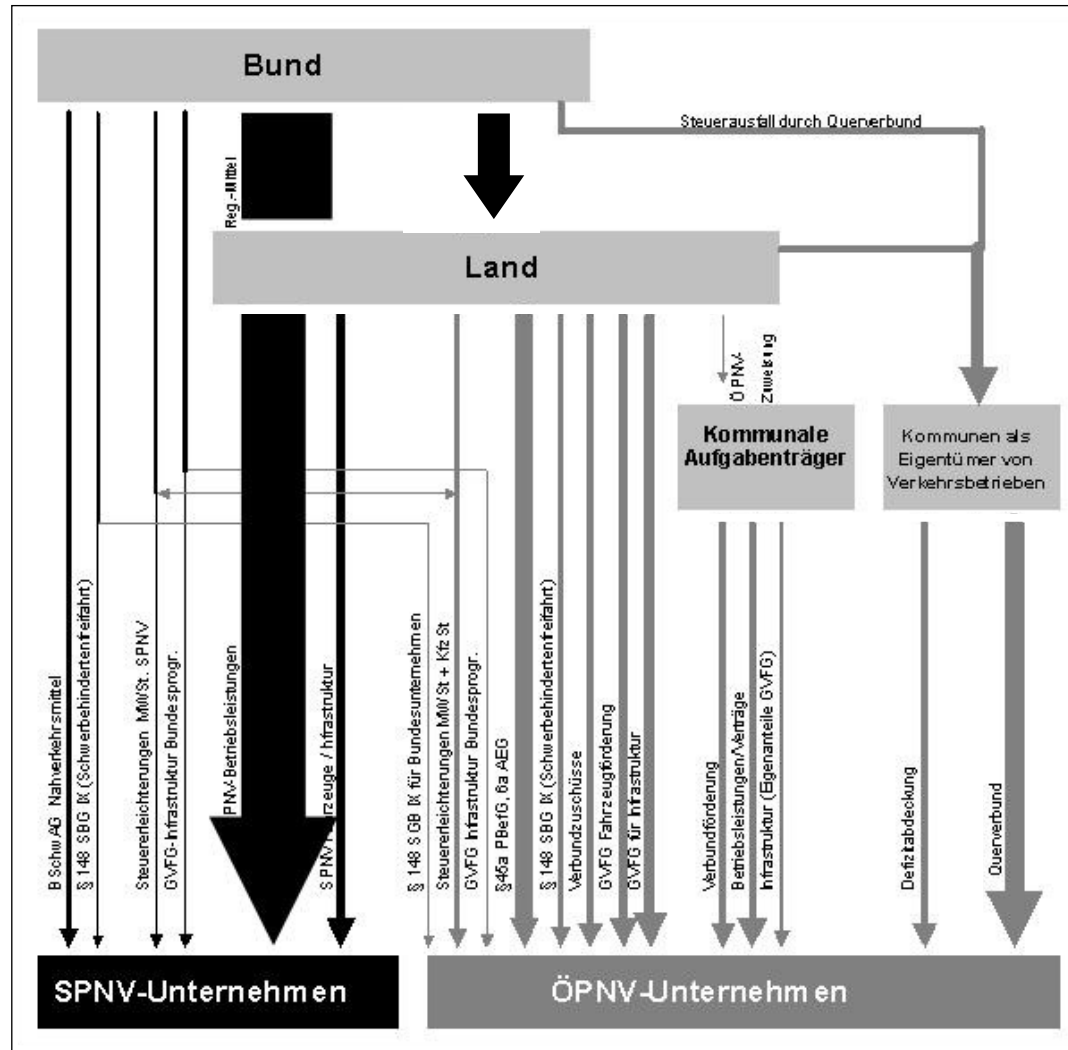
- Die Nutzerfinanzierung kann im Rahmen „ihres Anteils“ den gestiegenen Aufwand erwirtschaften
- Zur Finanzierung von massiven (Ersatz-)Investitionen oder zum Ersatz rückläufiger öffentlicher Mittel reicht die Nutzerfinanzierung nicht

# Was ist...

Finanzierung des ÖPNV ist unübersichtlich („Förderdschungel“)

- Die ÖPNV-Finanzierung in Deutschland ist historisch gewachsen und komplex.
- Die Finanzströme fließen weitgehend direkt vom Staat (Bundesländer) an die Verkehrsunternehmen und somit an den ÖPNV-Aufgabenträgern vorbei.
- Effizienz und Effektivität der Finanzierung sind nicht beurteilbar; die Gefahr widersprüchlicher Anreize ist in jedem Fall hoch.

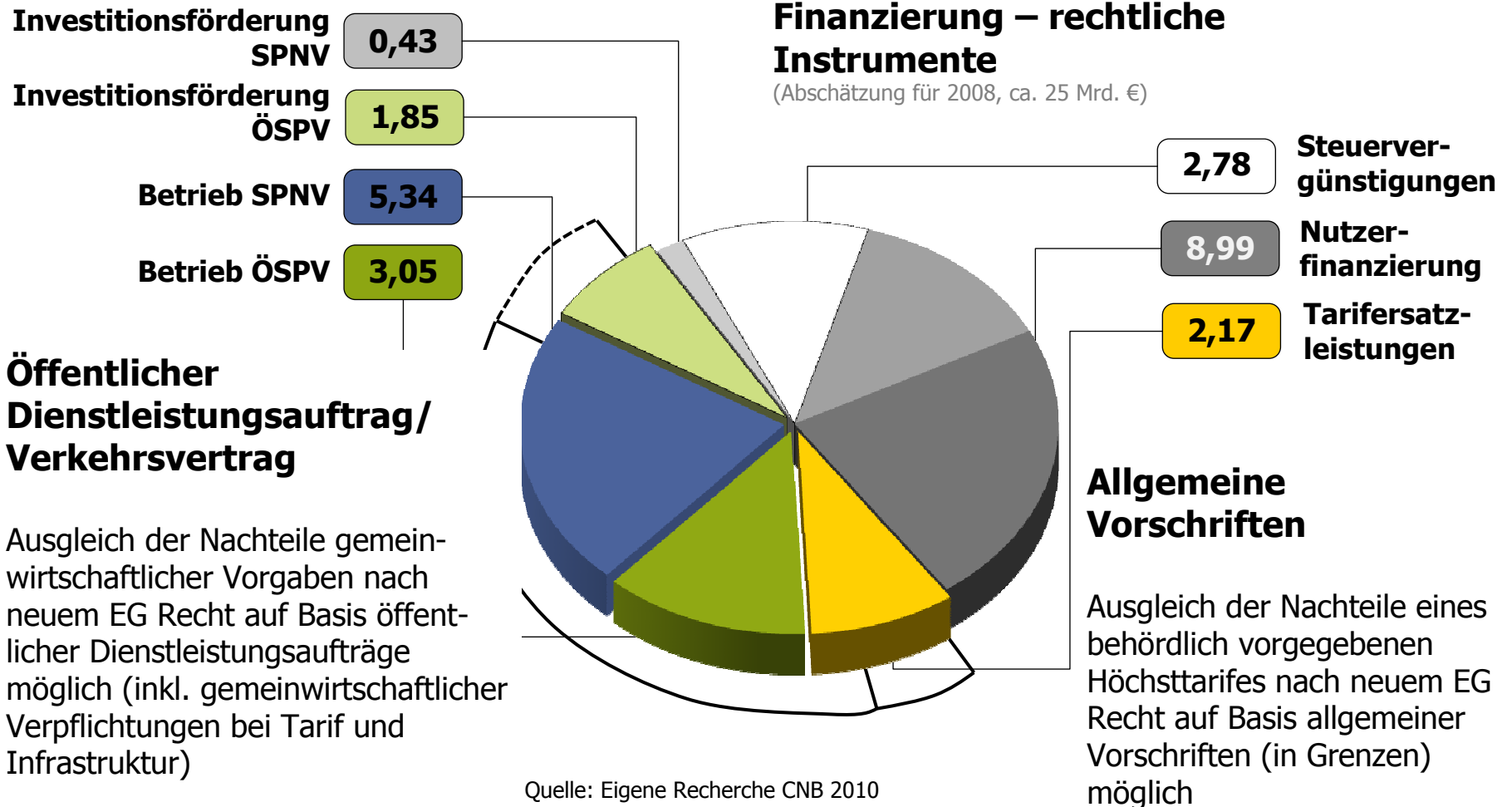
Die Stärke der Pfeile entspricht dem Volumen der Finanzströme  
 → hier exemplarisch für ein größeres Flächenland



Nicht aktualisierte Darstellung

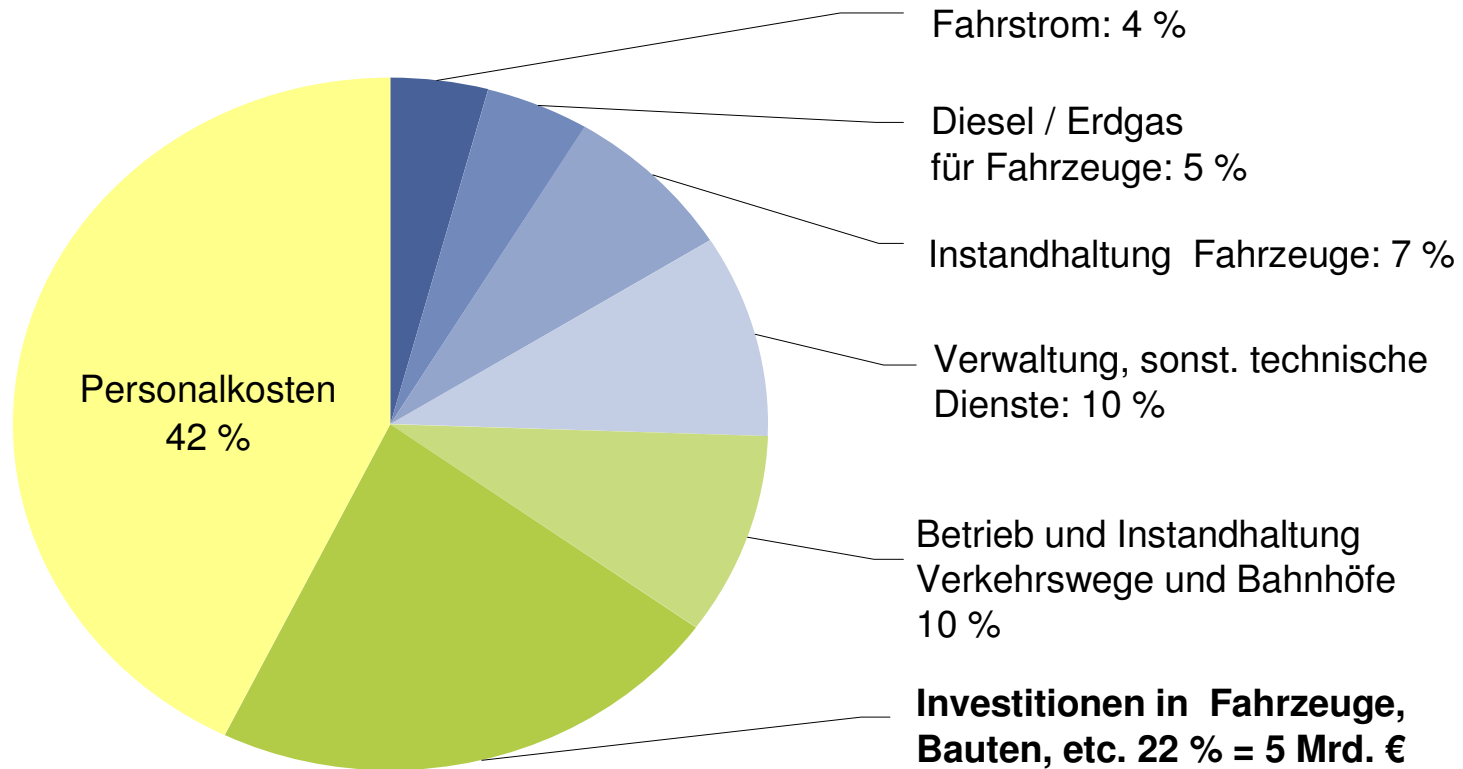
# Was ist...

Das EG Recht erlaubt öffentliche Finanzierung des ÖPNV setzt aber bestimmte Anforderungen (Transparenz etc.)



## ... was wird möglich?

### Problemfeld Investitionsfinanzierung\*



\*Quelle: VDV (Hrsg.) 2009: S. 59; ohne Abschreibungen + Zinsen

**Bei Investitionsförderung durch Zuwendung fallen beim VU keine Zinsen an und wird der Wertverzehr nicht ergebniswirksam**

## Für Ersatzinvestitionen fehlt häufig jede Vorsorge Folge der Zuwendungsförderung bei Investitionen!

- Insbesondere auf Basis des GVFG aber auch aus „freien Stücken“ wurden Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur sowie in Schienenfahrzeuge häufig durch Zuwendungen der öffentlichen Hand mit hohen Fördersätzen (50-100 %) finanziert.
- Der Empfänger der Zuwendung weist den Wertverzehr der Investition nur in Höhe der Eigenmittel aus (keine Abschreibung des Zuwendungsanteils; insoweit auch keine Zinszahlungen).
- Steht die Ersatzinvestition an und muss diese (erstmalig) voll aus Eigenmitteln finanziert werden, dann steigt der (ausgewiesene) Aufwand des ÖPNV schlagartig an (Abschreibung/Zinsen).
- Wenn nicht erneut ein „Spender“ gefunden wird, dann steht oft erstmalig mit der Ersatzinvestition die Frage an, ob sich eine bestimmte Investition wirklich „rechnet“ .
- **Verdeckter Ersatzinvestitionsbedarf ohne geregelte öffentliche (Ko-)Finanzierung derzeit bei ca. 2,35 Mrd. €\***

\*Quelle: Finanzierungsbedarf ÖPNV 2025; VDV (Hrsg.) 2009: S. 29

## **Fazit:**

- Aufwand des ÖPNV steigt stetig an. Die Größenordnung lag in den letzten Jahren bei ca. 1,5 % p. a. Für die Zukunft sind Werte entlang der Inflation zu erwarten, soweit es keine überproportionalen Lohnsteigerungen oder extreme Energiepreissteigerungen gibt.
- Der Aufwand des ÖPNV bildet den Bedarf an Ersatzinvestitionen insoweit nicht ab, als der Wertverzehr der durch Zuwendung „geschenkten“ Güter in Bilanz und GuV nicht erfasst wird.
- Punktuell wird mit den anstehenden Ersatzinvestitionen der wirkliche Aufwand des ÖPNV deutlich. Die damit verbundenen Entscheidungen müssen bald bewältigt werden.

## **These 2**

### **Konsequenzen des steigenden Finanzierungsbedarfs**

- Der Ersatzinvestitionsbedarf muss adäquat im „notwendigen Aufwand des ÖPNV“ berücksichtigt werden.
- Der notwendige Aufwand des ÖPNV muss durch Nutzerbeiträge und durch öffentliche Mittel gedeckt werden.



# Landesmittel für kommunale Verkehrsaufgaben

... keine rosigen Aussichten ...

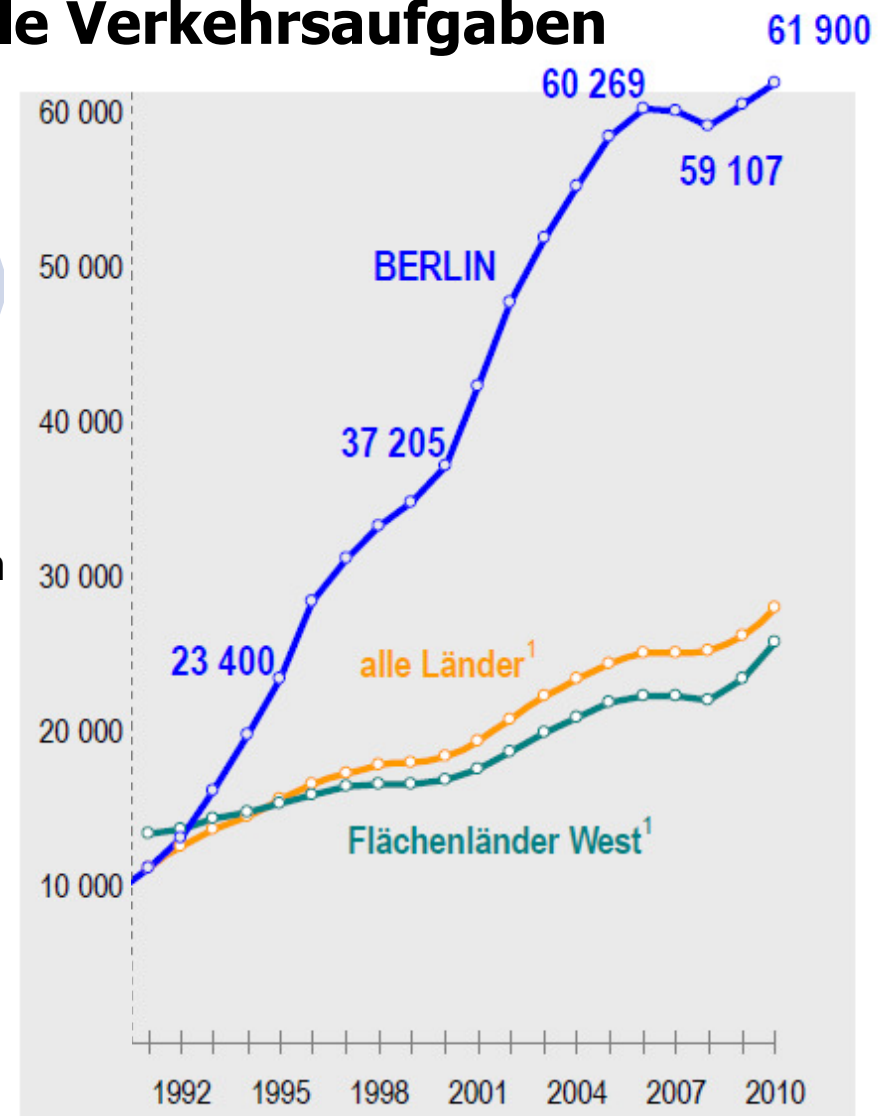
Exemplarisch dargestellt an der Entwicklung des Berliner Schuldenstands seit 1990 (in Mio. Euro)

## Vorgabe aus Art. 109 Abs. 3 GG

Die Haushalte von Bund und Ländern sind grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten auszugleichen. (gilt ab 2020)

## Diese „Schuldenbremse“ wirft ihre Schatten voraus ...

Der Stabilitätsrat hat in seiner 3. Sitzung am 23. Mai 2011 festgestellt, dass in den Ländern Berlin, Bremen, Saarland und Schleswig-Holstein eine Haushaltsnotlage droht und die betroffenen Länder Vorschläge für Sanierungsprogramme vorlegen müssen.



<sup>1</sup> Benchmark-Vergleichswert auf Einwohnerbasis, Flächenländer einschließlich Kommunen  
© Senatsverwaltung für Finanzen: Haushalt und Finanzen Berlins. Ein Überblick. Mai 2011

## **Bundesmittel für Verkehrsaufgaben der Länder**

... keine rosigen Aussichten ...

### **Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz: Ergebnis der Föderalismusreform**

Abschaffung der Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden mit Übergangsregelung in Art. 143c GG:

Den Ländern stehen ab dem 1. Januar 2007 bis zum 31. Dezember 2019 (...) für den durch die Abschaffung der Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden (...) bedingten Wegfall der Finanzierungsanteile des Bundes jährlich Beträge aus dem Haushalt des Bundes zu.

### **Regionalisierungsgesetz: Kein „Automatismus“ für die Zeit nach 2014**

Ländern steht für den ÖPNV (inkl. SPNV) ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu. Basisbetrag bei 6,7 Mrd. € p.a. Anteil des Landes Berlin bei 5,46 %.

Steigerung von 2009 bis 2014 um 1,5 % p. a. Die Festsetzung der Höhe des den Ländern ab 2015 zustehenden Betrages wird durch Bundesgesetz mit Zustimmung des Bundesrates geregelt.

**Inflationsbereinigt gleichbleibende Mittelzuweisungen vom Bund an die Länder zu erstreiten ist eine ambitionierte Aufgabe**

## X Fazit:

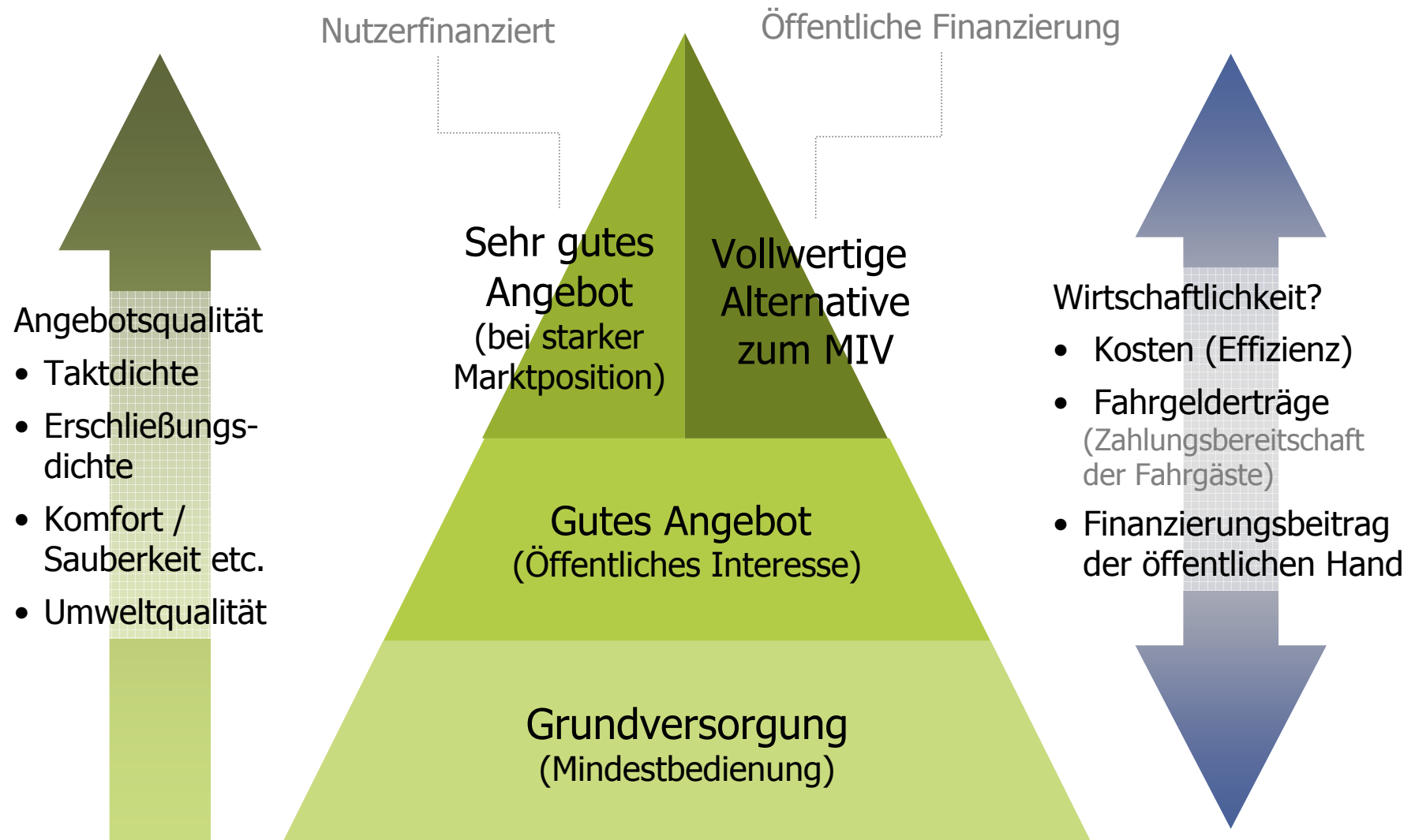
- Schuldenbremse führt zu Mittelverknappung in allen Haushalten
- Wenn die Ergebnisse der Föderalismusreform nicht „zurückgeholt“ werden, zieht sich der Bund aus der Finanzierung kommunaler Infrastruktur zurück.
- Die zukünftige Höhe der Regionalisierungsmittel ist noch offen

## These 3

### **Eine verbesserte finanzielle Ausstattung der Länder (durch den Bund) im Bereich Verkehr ist schwer zu erstreiten!**

- Es kann nicht damit gerechnet werden, dass der Bund den Ländern mehr Mittel für den Verkehr zur Verfügung stellt.
- Die für den Verkehr erforderlichen Mittel müssen zukünftig stärker im Rahmen des Landeshaushaltes „erstritten“ werden
- Im Ergebnis muss damit gerechnet werden, dass mittel- bis langfristig (inflationbereinigt) keine zusätzlichen öffentlichen Haushaltsmittel für Zwecke des Verkehrs zur Verfügung stehen werden!

# Was für einen ÖPNV wollen wir finanzieren?



Darstellung angelehnt an: Verkehrsverbund Luzern 2011

# Was für einen ÖPNV wollen wir finanzieren?

## Was tun bei (zu) knappen Budgets?

- Organisatorische Prämissen
  - Konzentration der Finanzmittel bei den Aufgabenträgern
  - Anreize bei der Verteilung der Haushaltsmittel (Bund/Länder; Länder/Kommunen)
- Infrastrukturelle Prämissen
  - „Bestandserhalt vor Neubau“;
  - „rechtzeitige“ Sanierung zur langfristigen Kostenoptimierung;
  - „substituierender Neubau“
- Rahmenbedingungen/Umfeld
  - z.B. Förderung kompakte Stadt,
  - Auslastung bestehender Infrastruktur
- Effizienz erhöhen / überprüfen
  - effiziente Strukturen (in Verkehrsbetrieb und Bewirtschaftung Infrastruktur)
  - Ausrichtung Verkehrsraum und Verkehrslenkung auf effektive Produktion des ÖPNV (Beschleunigung, Haltestellengestaltung, Verkehrsraumaufteilung...)
  - Prüfstand: (auch) Qualität muss sich rechnen
- Wirtschaftlichkeit bei der Planung des Angebotes betrifft u.a.
  - Folgekosten
  - Fahrgastmarkteffekte

## X Fazit:

- Einfache Lösungen à la „Rasenmäher“ oder „Gießkanne“ werden dem komplexen Problem der nachhaltigen Finanzierung öffentlicher Infrastruktur nicht gerecht
- Effektive Steuerung und Lenkung und langfristige Planung gewinnen noch mehr an Bedeutung
- Eine Optimierung des Gesamtsystems des Verkehrs in Richtung mehr Effizienz bleibt/wird „unbequeme“ Daueraufgabe

## ➔ These 4

### Was tun bei (zu) knappen Budgets?

- Prioritäten (richtig) setzen (z.B. Bestandserhalt vor Neubau)
- Effizienz des Mitteleinsatzes überprüfen
  - Kosten/Nutzen Analysen bzgl. Angebot, Produktionsweise, Investitionsverhalten, Ersatzinvestitionszeitpunkte...
- Vorausschauend planen!
  - Fahrgastmarkteffekte, Folgekosten, ...

# Zukunft der ÖPNV Finanzierung in Deutschland

## Fazit in Thesen



### Thesen

- 1. Der Finanzierungsbedarf steigt!**
- 2. Der Nutzerfinanzierung sind Grenzen gesetzt!**
- 3. Eine verbesserte finanzielle Ausstattung der Länder (durch den Bund) im Bereich Verkehr ist kaum zu erwarten!**



### 4. Agenda:

- Für Erhalt/Verbesserung der Finanzmittelausstattung des ÖPNV im föderalen Gefüge einsetzen (Struktur und Höhe)
- Finanzierungswege transparent und übersichtlich gestalten und Mittel für ÖSPV beim kommunalen Aufgabenträger bündeln (Bsp. Brandenburg)
- Erfolgsanreize setzen und Effizienz des Mitteleinsatzes überprüfen!  
Vorausschauend planen und Prioritäten setzen!
- ... über alten Zöpfe / heilige Kühe / u.ä. nachdenken...

## Kontakt

Dr. Jan Werner  
Geschäftsführer

KCW GmbH  
Büro Berlin  
Bernburger Str. 27  
D-10963 Berlin

Fon: +49 (0) 30/40 81 768 – 60  
Fax: +49 (0) 30/40 81 768 – 61  
Mail: [info@kcw-online.de](mailto:info@kcw-online.de)  
Web: [www.kcw-online.de](http://www.kcw-online.de)

KCW GmbH  
Büro Hamburg  
Steindamm 94  
D-20095 Hamburg

Fon: +49 (0) 40/32 57 75 – 600  
Fax: +49 (0) 40/32 57 75 – 818  
Mail: [info@kcw-online.de](mailto:info@kcw-online.de)  
Web: [www.kcw-online.de](http://www.kcw-online.de)