



## **Finanzierung des Öffentlichen Personen- nahverkehrs in Deutschland**

**Gemeinsames Positionspapier  
von VDV und VDB**

# Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs in Deutschland

## 1 Der Öffentliche Personennahverkehr: Eine Erfolgsstory

Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) inklusive Schienenpersonennahverkehr (SPNV) in Deutschland sind ein Erfolgsmodell: Jeden Tag nutzen 28 Millionen Fahrgäste Busse und Bahnen. Obwohl in den USA fast vier Mal so viele Menschen leben wie in Deutschland, gibt es dort nur die gleiche absolute Zahl von Fahrgästen. Ohne den ÖPNV stünde Deutschland still. Denn ohne Busse und Bahnen müsste das Land über 18 Millionen Autofahrten am Tag mehr verkraften. Durch die Leistung des Öffentlichen Verkehrs in Deutschland werden jedes Jahr 15 Millionen Tonnen Kohlendioxid eingespart. Das ist so viel, wie die Stadt Hamburg jährlich emittiert.

In den vergangenen Jahren hat der ÖPNV immer mehr Menschen von seiner Leistung überzeugt. Von 2000 bis 2008 sind die Fahrgastzahlen um etwa acht Prozent gestiegen. Gleichzeitig sind die Unternehmen des ÖPNV immer effizienter geworden. In den vergangenen zehn Jahren ist der Kostendeckungsgrad trotz umfangreicher Kürzungen der öffentlichen Hände von 66,7 auf 76,4 Prozent im Jahr 2007 angestiegen.

Auch die seit 1996 eingeleiteten Reformen im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) sind ein eindrucksvoller Erfolg für Fahrgäste, Umwelt und die Bundesländer. In den letzten zwölf Jahren konnte ein Zuwachs von 44 Prozent allein bei den Fahrgästen erreicht werden, was für die hohe Akzeptanz des Modells »Regionalisierung« bei den Menschen spricht.

Wirtschaftlich ist die Branche ein wichtiger Faktor: Rund 12 Milliarden Euro werden von den ÖPNV-Unternehmen jedes Jahr für Investitionen und Vorleistungen ausgegeben. 90 Prozent davon fließen in die deutsche Wirtschaft. Insbesondere der regionale Mittelstand profitiert maßgeblich von Bussen und Bahnen. Rund 400.000 Arbeitsplätze hängen in Deutschland direkt und indirekt, z.B. auch bei der Fahrzeugindustrie, den Infrastrukturherstellern und Dienstleistern, vom ÖPNV ab. Wenn man die durch den Konsum zusätzlich induzierten Arbeitsplätze mitrechnet, dann ziehen drei Arbeitsplätze bei Verkehrsunternehmen, -verbänden oder bei Herstellern und Zulieferern zwei weitere nach sich.

International wird Deutschland oft um seinen guten Nahverkehr beneidet. Kein Wunder, denn die öffentlichen Hände haben viel in den Aufbau der ÖPNV-Infrastruktur und die Fahrzeugflotten investiert. Mithilfe des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) und seinen Vorläuferregelungen sowie dem Regionalisierungsgesetz wurde Erstklassiges geschaffen. Heute stellen wir fest: Insbesondere die baulichen Anlagen des Nahverkehrs in Städten und Kommunen sind in die Jahre gekommen. Wenn nicht erneuert wird, verrottet die ÖPNV-Infrastruktur langsam.

## 2 Politische Ausgangssituation

Leere Kassen und die Neuverteilung von Aufgaben zwischen Bund und Ländern in der Föderalismuskommission haben seit 2003 zu entscheidenden Veränderungen bei den politischen Rahmenbedingungen für den Nahverkehr geführt.



2003 beschlossen Bund und Länder Kürzungen bei den Ausgleichsleistungen für den Ausbildungsverkehr und den Erstattungszahlungen für die Freifahrt schwerbehinderter Menschen. Nach wie vor dürfen diese Fahrgastgruppen zum reduzierten Preis oder kostenlos mitfahren. Die Kürzungen mussten von den Verkehrsunternehmen und ihren Eigentümern aufgefangen werden. Die rund 200 Millionen Euro Mindererträge jährlich treffen insbesondere die mittelständischen Verkehrsunternehmen in der Fläche schwer.



Die finanzielle Förderung des ÖPNV und des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) wurde zum Zwecke der Haushaltssanierung in den vergangenen Jahren erheblich reduziert: 2006 wurden die Regionalisierungsmittel über vier Jahre um insgesamt 2,8 Milliarden Euro gegenüber dem seinerzeit rechtlichen Status quo gekürzt.



Durch die Föderalismusreform wurden wichtige Finanzierungsinstrumente befristet: Das Bundesprogramm des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes endet 2019. Die den Ländern nach dem Entflechtungsgesetz noch zur Verfügung stehenden Mittel sind sowohl mit Blick auf die Höhe als auch auf die verkehrliche Zweckbindung bis Ende 2013 befristet.

Die Finanzierung des ÖPNV inklusive SPNV steht vor großen Herausforderungen: Einerseits sind und bleiben die Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen angespannt. Andererseits benötigt ein guter Nahverkehr auch künftig eine planbare Mitfinanzierung aus öffentlichen Kassen. Dies gilt sowohl für die langfristigen Investitionen in die Infrastruktur als auch für den Betrieb.

### 3 Die Studie

Aufgrund der beschriebenen Ausgangssituation haben sich 13 Bundesländer, der Deutsche Städtetag und der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) entschlossen, den zukünftigen Finanzbedarf für ein angemessenes ÖPNV-Angebot in Deutschland untersuchen zu lassen. Die von den Auftraggebern an zwei renommierte Gutachter erteilten Vorgaben wurden – wegen der finanziell schwierigen Rahmenbedingungen der öffentlichen Hand – bewusst »bodenständig« gewählt. So konnte sichergestellt werden: Die Ergebnisse sind kein »politischer Wunschzettel«! Die Arbeit der Gutachter wurde begleitet durch einen Lenkungs-kreis, in dem neben den Auftraggebern auch Vertreter des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung beratend tätig waren. Alle ÖPNV-Angebote wurden unter den Gesichtspunkten der Effizienz und des demografischen Wandels auf den Prüfstand gestellt. Damit stellt sich das Ergebnis als untere Grenze dessen dar, was zukünftig tatsächlich notwendig sein wird.



Die Studie »Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025« wurde während einer Pressekonferenz am 8. Juni 2009 in Frankfurt am Main der Öffentlichkeit vorgestellt

### 4 Ergebnisse und Forderungen

Die Ergebnisse der im Sommer 2009 vorgelegten Studie und die daraus folgenden Forderungen betreffen vier Themenfelder. Beim **Aus- und Neubau von ÖPNV-Infrastruktur** werden Projekte angesprochen, bei denen z. B. neue Betriebshöfe oder Straßenbahnstrecken gebaut bzw. U-Bahnnetze ausgebaut werden. Heute wird der Bedarf dafür aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und dem Entflechtungsgesetz finanziert. Doch wie bereits angesprochen: Die den Ländern vom Bund gewährten Mittel nach dem Entflechtungsgesetz verlieren 2013 ihre spezifische investive Zweckbindung für die Verbesserung der gemeindlichen Verkehrsverhältnisse, und das GVFG-Bundesprogramm wird 2019 ganz auslaufen. Was folgen soll, ist offen.

Bei den **Erneuerungsinvestitionen in die ÖPNV-Infrastruktur** in Städten und Kommunen geht es um den Substanzerhalt. Was der Kunde sieht, sind Rolltreppen, Aufzüge oder die Anpassung von Bahnsteigen für einen niveaugleichen Ein- und Ausstieg. Was er nicht sieht, was für den Betrieb aber entscheidend ist, sind rechnergesteuerte Betriebsleitsysteme, Energieversorgung, Werkstätten, Stellwerke, Gleise, Tunnel etc. In Nürnberg stehen z. B. Erneuerungsinvestitionen in Millionenhöhe in Weichensteuerungen von Straßenbahnen und die Digitalisierung von Videoanlagen in den U-Bahnhöfen und Leitstellen an. Vielerorts muss das Betriebsleitsystem dringend erneuert werden. Bis heute gibt es keine gesetzliche Grundlage, über die der Erhalt der Substanz finanziert werden könnte.

Beim **Betrieb** geht es vor allem um die notwendigen Anpassungen im ÖPNV, die sich aus dem demografischen Wandel und Wanderungsbewegungen ergeben. Im ländlichen Raum gilt es, der Daseinsvorsorge gerecht zu werden. Ein angemessenes ÖPNV-Grundangebot ist jedoch mit Kosten verbunden. Auch der zu erwartende Fahrgastzuwachs in den Ballungsräumen und damit die Ausweitung des Angebots erhöht die Kosten für den Betrieb.

Zu guter Letzt wird in der Studie der Finanzierungsbedarf für die **Infrastruktur der nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE-Bahnen)** im Personenverkehr festgestellt. Von den rund 37.000 Kilometern Schienennetz in Deutschland betreibt die Deutsche Bahn zwar knapp 90 Prozent. Doch 4.150 Kilometer der Gleisanlagen gehören nichtbundeseigenen Eisenbahnen – wie z. B. den Ostthannoverschen Eisenbahnen – und werden von ihnen betrieben. Während die Netze der Deutschen Bahn öffentlich kofinanziert werden, gibt es bislang kein gesetzliches Finanzierungsinstrument, um die Strecken der NE-Bahnen auf den notwendigen Stand zu bringen und zu erhalten. Auch dann nicht, wenn dem NE-Gleis eine landes- oder gar bundesweite verkehrspolitische Bedeutung zukommt.

## 4.1 Aus- und Neubau der ÖPNV-Infrastruktur

### Die Ergebnisse der Studie im Überblick:

Sowohl mittel- als auch langfristig gibt es weiterhin Bedarf für den Aus- und Neubau des ÖPNV-Netzes. In vielen Städten und Ballungsräumen wird die Verkehrsleistung weiter zunehmen: Bis 2025 im Durchschnitt über sieben Prozent. Im überregionalen Expressverkehr wird die Zunahme sogar über 13 Prozent betragen. Dieses Leistungs- und Nachfragewachstum macht eine Weiterentwicklung des bestehenden Angebotes notwendig. Jedes Jahr besteht ein Bedarf von nominal 1,77 Milliarden Euro für den Aus- und Neubau der ÖPNV-Infrastruktur in Deutschland.

Quelle	jährlich
GVFG-Bundesprogramm	0,33 Mrd. €
50 % der Mittel gemäß EntflechtG (0,5 x 1.336)	0,67 Mrd. €
7,6 % der RegG-Mittel (6,7 Mrd. € im Jahr 2007)	0,51 Mrd. €
Eigenmittel der Aufgabenträger und/oder Verkehrsunternehmen	0,26 Mrd. €
<b>Summe</b>	<b>1,77 Mrd. €</b>

*Theoretisch denkbare Finanzierung des jährlichen Mittelbedarfes für reine ÖPNV-Projekte im Zeitraum von 2008 bis 2015*

### Daher fordern wir:

Für die ÖPNV-Investitionsmittel, die die Länder nach dem Entflechtungsgesetz erhalten, muss ein hälftiger Anteil für den ÖPNV auch über 2013 hinaus zweckgebunden bleiben. Außerdem muss eine Ersatzfinanzierungsquelle für das auslaufende GVFG nach 2019 gesetzlich fixiert, bzw. das GVFG-Bundesprogramm auch nach 2019 weitergeführt werden. Die genannten Beträge müssen darüber hinaus um mindestens zwei Prozent im Jahr (Anpassung entsprechend der Entwicklung der Inflationsrate) dynamisiert werden.

*Ohne nachhaltige Investitionen in die Verkehrsanlagen ist die ÖPNV-Infrastruktur vom Verfall bedroht*

## 4.2 Erneuerungsinvestitionen für die ÖPNV-Infrastruktur

### Die Ergebnisse der Studie im Überblick:

Für turnusmäßige **Erneuerungsinvestitionen** in die Fahrwege und Bahnhöfe der U-Bahnen, Stadt- und Straßenbahnen sind jährlich 550 Millionen Euro notwendig. Hiervon können zurzeit aus Eigenmitteln der Aufgabenträger und Infrastrukturbetreiber jährlich 220 Millionen Euro finanziert werden. Es bleibt jedoch eine Finanzierungslücke von 330 Millionen Euro. Schon jetzt ist ein Nachholbedarf von 2,35 Milliarden Euro aufgelaufen. Jedes Jahr steigt dieser um den Betrag der Finanzierungslücke von 330 Millionen Euro weiter.

### Daher fordern wir:

Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und das Entflechtungsgesetz müssen wegen der alternden Infrastruktur in ihrer Zweckbindung auch für Erneuerungsinvestitionen geöffnet werden. Der Rückstau bei Erneuerungsinvestitionen in Höhe der bisher aufgelaufenen 2,35 Milliarden Euro muss dringend abgebaut werden. Hierfür sollten fünf Jahre lang besondere Investitionsmittel in Höhe von durchschnittlich 480 Millionen Euro im Jahr, beginnend 2011, bereitgestellt werden.

Auch die Finanzierungslücke für laufende Erneuerungsinvestitionen muss geschlossen werden. Daher sollten ab 2010 dauerhaft 330 Millionen Euro im Jahr zur Verfügung gestellt werden.



Foto: Photocase, www.photocase.de

Streckentyp	spezifische Reinvestitionen	Streckenlänge in km	Anteil Strecken älter als 30 Jahre in %	Streckenlänge mit bisher unterlassenen Reinvestitionen in km	Reinvestitionsnachholbedarf in Mio. €
	in Mio. €/km				
U-Bahn	10,5	369,7	13	48,1	505
Stadtbahn (Tunnel)	10,5	199,6	13	25,9	272
Stadtbahn Rest/ Straßenbahn	4,5	2.643,8	7	185,1	833
<b>Zwischensumme erneuerungspflichtige Anlagen</b>		<b>3.213,1</b>		<b>259,1</b>	<b>1.610</b>
U-Bahn-Tunnel in Berlin und Hamburg					740
<b>Gesamtsumme</b>					<b>2.350</b>

Nachholbedarf bei den Reinvestitionen in die Verkehrsanlagen des schienengebundenen ÖSPV

Streckentyp	spezifische Reinvestitionen in Mio. €/km	Streckenlänge in km		turnusmäßiger Reinvestitionsbedarf in Mio. €/Jahr
		gesamt	jährlich zu erneuern <sup>1)</sup>	
U-Bahn	10,5	369,7	12,3	129
Stadtbahn (Tunnel)	10,5	199,6	6,7	70
Stadtbahn Rest/Straßenbahn	4,5	2.643,8	88,1	396
<b>Zwischensumme (1)</b>		<b>3.213,1</b>	<b>107,1</b>	<b>596</b>
Stahlbrücken der Hamburger Hochbahn				18
<b>Zwischensumme (2)</b>				<b>614</b>
abzüglich 10 % eingesparte Reinvestitionen im Auswirkungsbereich von Neuinvestitionen				- 64
<b>Endbetrag</b>				<b>550</b>

Turnusmäßiger Reinvestitionsbedarf in die Verkehrsanlagen des schienengebundenen ÖSPV

1) bei einer wirtschaftlichen Nutzungsdauer von 30 Jahren

## 4.3 Betrieb des ÖPNV

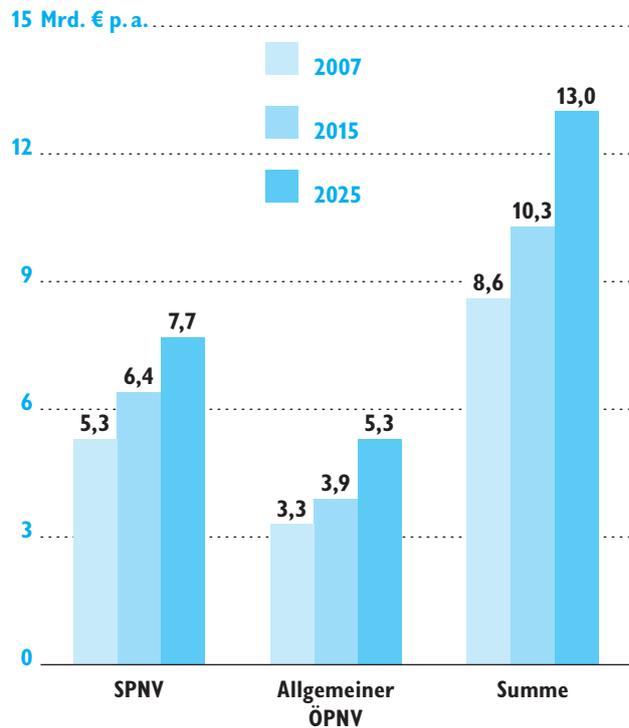
### Die Ergebnisse der Studie im Überblick:

Preissteigerungen im ÖPNV sind realisierbar. Doch die Preisspirale hat Grenzen: Der politische Stellenwert des ÖPNV hängt in starkem Umfang von seiner Nutzung durch die Bevölkerung ab. Bei Preismaßnahmen ist daher die Elastizität der Nachfrage zu beachten, um höhere Fahrgeldeinnahmen möglichst ohne nennenswerte Verluste von Fahrgästen zu erzielen. Daher ist es unrealistisch, die gesamten Kosten des ÖPNV inklusive der Infrastrukturkosten durch originäre Fahrgelderlöse zu decken.

Die Studie erörtert vier Szenarien mit Blick auf Preissteigerungen und Inflation. Das von den Gutachtern konservativ unterstellte Szenario geht davon aus, dass Kostensteigerungen in Höhe von zwei Prozent im Jahr durch Preissteigerungen in gleicher Höhe zu einem gewissen Teil aufgefangen werden können. Bei einem Kostendeckungsgrad von 76,4 Prozent im Jahr 2007 ist jedoch klar: Der weitere Kostenanstieg ist nicht zu 100 Prozent durch höhere Fahrgelderlöse zu erzielen.

2007 lag der Finanzierungsbedarf aus öffentlichen Kassen bei 8,6 Milliarden Euro. Der Betrag enthält sowohl den straßengebundenen ÖPNV als auch den

SPNV. 2015 wird dieser Bedarf auf 10,3 Milliarden und 2025 auf 13 Milliarden Euro ansteigen. Der Löwenanteil davon muss wie bereits heute durch die so genannten Regionalisierungsmittel gestemmt werden.



Entwicklung der Betriebskosten 2007–2025

Der Erfolg der Regionalisierung des SPNV wurde mit der im Haushaltsbegleitgesetz 2006 vorgenommenen Kürzung der Regionalisierungsmittel auf eine harte Probe gestellt. Allein im Jahr 2009 standen statt der ursprünglich vorgesehenen 7,5 Milliarden Euro nur noch knapp 6,8 Milliarden Euro für den SPNV zur Verfügung. Der SPNV hat also bereits erhebliche Mittelkürzungen zur finanziellen Sanierung des Staatshaushalts erbringen müssen.

**Daher fordern wir:**

Der Bund muss – so wie im Koalitionsvertrag festgeschrieben – zu den Finanzierungsverpflichtungen des Regionalisierungsgesetzes stehen. Zur Finanzierung der SPNV-Betriebskosten muss das Regionalisierungsgesetz des Bundes statt mit 1,5 Prozent mit 2,5 Prozent im Jahr (Inflation plus Mehrleistungen) dauerhaft und über das Jahr 2014 hinaus dynamisiert werden.

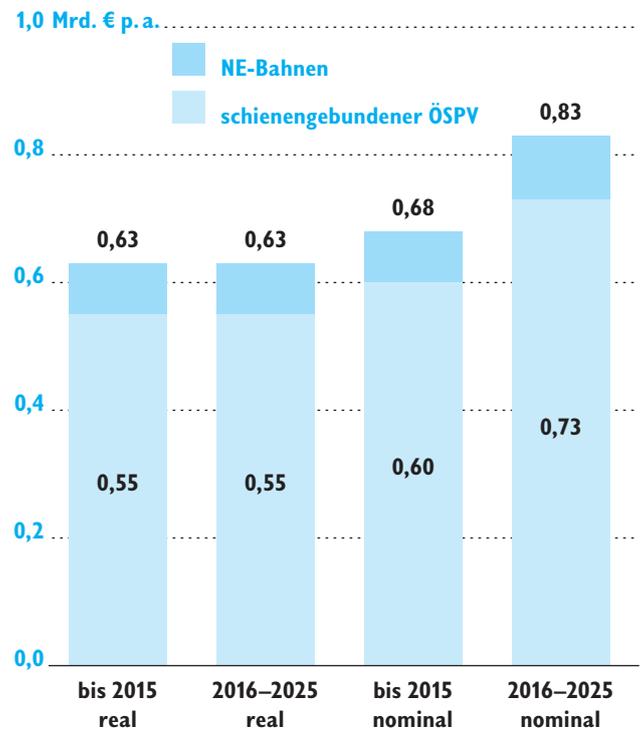
## 4.4 Infrastruktur der nicht-bundeseigenen Eisenbahnen

**Die Ergebnisse der Studie im Überblick:**

Für die Fahrwege der nichtbundeseigenen Eisenbahnen besteht ein jährlicher Erneuerungsbedarf allein für den SPNV in Höhe von etwa 80 Millionen Euro im Jahr. Betrachtet man zusätzlich den Schienengüterverkehr, beziffert sich der Bedarf auf insgesamt 150 Millionen Euro jährlich.

**Daher fordern wir:**

Der Erneuerungsinvestitionsbedarf für die Verkehrsanlagen der NE-Bahnen in Höhe von 150 Millionen Euro im Jahr (davon 80 Millionen Euro im Jahr für den SPNV) muss durch die öffentliche Hand sichergestellt und um mindestens zwei Prozent im Jahr dynamisiert werden.



Durchschnittlicher jährlicher Finanzierungsbedarf für Reinvestitionen in die ÖPNV-Infrastruktur (angenommene Preissteigerungsrate 2 % p. a.)

## 5 Fazit

Öffentliche Verkehrsmittel garantieren die Mobilität aller Bürger. Doch das leistungsfähige System bedarf eines neuen Konsenses zur ÖPNV-Finanzierung. Die oben angeführte Studie zeigt den dringenden Handlungsbedarf auf. Die Bewältigung dieser Herausforderungen bedarf einer Kraftanstrengung aller Beteiligten.

**Die Verkehrsunternehmen und -verbände** im VDV bekennen sich daher in aller Deutlichkeit zu einem eigenen Leistungsbeitrag. Sie verpflichten sich, ihre Kosten weiter zu senken und die Erträge zu steigern. Dazu gehören der konsequente Einsatz neuer Instandhaltungsstrategien, die weitere Optimierung aller Teilprozesse im Planungs- und Produktionsprozess sowie Einkaufskooperationen und andere Maßnahmen. Mit einer Offensivstrategie beim Leistungsangebot sollen zusätzliche Fahrgäste gewonnen werden. So soll die Effizienz weiter erhöht werden.

Auch **die Fahrgäste** werden einen Beitrag leisten müssen, um das hochwertige Angebot des ÖPNV zu erhalten und weiter auszubauen. Bei den VDV-Unternehmen ist im vergangenen Jahrzehnt die Kostendeckung durch die Fahrgeldeinnahmen und damit durch die Nutzerfinanzierung kontinuierlich gestiegen. Dieses Ergebnis konnte nur durch regelmäßige Tarifanpassungen erzielt werden. Dieser Weg wird auch künftig konsequent fortgesetzt, um weiter alle Potenziale des Marktes unter Beachtung der Preiselastizität der Nachfrage auszuschöpfen. Das bedeutet aber auch, dass Sozialtarife vom Veranlasser – also der Sozialpolitik – und nicht mittelbar von den Verkehrsunternehmen finanziert werden müssen.

Mit der vorgelegten Studie ist der Finanzbedarf eines angemessenen ÖPNV-Angebots ermittelt sowie der Umfang einer notwendigen Mitfinanzierung durch **den Staat** definiert. Nun gilt es, die sich daraus ergebenden Forderungen konsequent umzusetzen. Dazu gehören vor allem:

**1** Die Zweckbindung der Mittel aus dem GVFG und dem Entflechtungsgesetz ist auch nach 2013 in den Ländern fortzuführen. Insgesamt muss das GVFG für Erneuerungsinvestitionen geöffnet werden. Das Bundesprogramm des GVFG muss auch nach 2019 erhalten bleiben.

**2** Für die Erneuerungsinvestitionen im städtischen ÖPNV muss ab 2011 ein fünfjähriges Sonderprogramm eingeführt werden, das den Investitionsrückstau von 2,35 Milliarden Euro abbaut. Außerdem müssen jährlich 330 Millionen Euro für die Erneuerungsinvestitionen zur Verfügung gestellt werden. Hier müssen Bund und Länder zu einer Einigung kommen. Alle Infrastrukturmittel müssen in Höhe von zwei Prozent dynamisiert werden.

**3** Die Regionalisierungsmittel des Bundes müssen in gleicher Höhe über 2014 hinaus erhalten bleiben und mit 2,5 Prozent für Inflation und Mehrleistungen dynamisiert werden.

**4** Der Erneuerungsinvestitionsbedarf für die Verkehrsanlagen der NE-Bahnen in Höhe von 150 Millionen Euro im Jahr muss gedeckt werden. Hier hat die schwarz-gelbe Koalition bereits einen ersten Schritt unternommen, indem sie die Förderung der NE-Infrastruktur in den Koalitionsvertrag aufgenommen hat. Auch einige Länder haben bereits lobenswerte Anstrengungen zur Finanzierung der Infrastruktur von NE-Bahnen unternommen.

Die Bundesrepublik Deutschland braucht angesichts der großen arbeitsmarkt-, umwelt- und verkehrspolitischen Herausforderungen dringend einen neuen Konsens zur Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs in Städten, Kommunen und Regionen. Nur so kann auch in Zukunft in Deutschland ein leistungsfähiger Nahverkehr in Städten, Gemeinden und Regionen sichergestellt werden. Dies ist im Sinne der wirtschaftlichen Entwicklung unseres Landes und für unsere Menschen unerlässlich.

*Ein zukunftsfähiges ÖPNV-System erfordert eine gemeinsame Kraftanstrengung von Politik, Aufgabenträgern, Verbundorganisationen und Verkehrsunternehmen*



Foto: Bggestra

**Verband Deutscher  
Verkehrsunternehmen e. V. (VDV)**  
Kamekestraße 37–39 · 50672 Köln  
Telefon 0221 57979-0  
Telefax 0221 57979-8000  
E-Mail [info@vdv.de](mailto:info@vdv.de)  
Internet [www.vdv.de](http://www.vdv.de)

**Verband der Bahnindustrie  
in Deutschland (VDB) e. V.**  
Jägerstraße 65 · 10117 Berlin  
Telefon 030 206289-0  
Telefax 030 206289-50  
E-Mail [info@bahnindustrie.info](mailto:info@bahnindustrie.info)  
Internet [www.bahnindustrie.info](http://www.bahnindustrie.info)