



# Ausblicke wagen

## Trendreport ÖPNV-Finanzierung 2014/2015

Eine Studie von Rödl & Partner

## Trends erkennen

---

*„Potenziale zu erkennen und Chancen schnell zu ergreifen – das ist entscheidend im Wettbewerb. Deswegen haben wir immer ein wachsames Auge auf den Markt.“*

*Rödl & Partner*

*„Man weiß ziemlich schnell, welche Formation für einen neuen Menschenturm geeignet ist. Daran machen wir fest, ob es sich lohnt, Zeit und Mühe zu investieren.“*

*Castellers de Barcelona*

# Trendreport ÖPNV-Finanzierung 2014/2015

Eine Studie von Rödl & Partner

Nürnberg/Hamburg, August 2015

*„Oft ist die Zukunft schon da, ehe wir ihr gewachsen sind.“*

*John Steinbeck, Literaturnobelpreisträger*

# Inhalt

---

<b>Vorwort</b>	6
<b>Management Summary</b>	7
<b>1 Einleitung</b>	8
1.1 Anlass der Studie	8
1.2 Methodik und Rahmenbedingungen	9
1.2.1 Erhebung und Rücklaufquote	9
1.2.2 Struktur der Studie	10
<b>2 Vorstellung der Studienergebnisse</b>	10
2.1 Finanzierung – das herausragende Thema der Zukunft	10
2.2 Trends der kommenden zehn Jahre	12
2.3 Eignung etablierter Ansätze und Umsetzungsperspektiven	18
2.4 Eignung neuer Finanzierungsansätze	19
2.4.1 Umlagemodelle	22
2.4.2 Bewertung verschiedener Umlagemodelle	23
2.4.3 Maßnahmen zur Förderung von Umlagemodellen	26
2.4.4 Private (Fonds-)Finanzierung	29
2.4.5 Maßnahmen zur Förderung von privaten Investitionen	29
2.5 Chancen-Risiken-Betrachtung	31
2.6 Gesamtbewertung	34
<b>3 Ausblick und Stand der aktuellen Diskussion</b>	36
<b>Vertiefungen</b>	40
<b>Abbildungsverzeichnis</b>	41
<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	41
<b>Fußnotenverzeichnis</b>	42
<b>Über Rödl &amp; Partner</b>	44
<b>Ihre Ansprechpartner</b>	44
<b>Impressum</b>	45

## Vorwort

---

Die Sicherstellung der Finanzierung kommunaler Belange stellt eine der drängendsten Zukunftsfragen in der Bundesrepublik dar. Deutschlands Kommunen übernehmen zunehmend mehr Aufgaben und haben nur einen eingeschränkten Einfluss auf ihre Ausgaben. Defizite sind daher programmiert. Viele Kommunen haben in den letzten Jahren einen Anstieg ihrer Verschuldensquote erfahren, der mit einer Verlagerung ihrer Ausgaben von öffentlichen Investitionen hin zu öffentlichen Konsumausgaben einhergeht. Die Investitionsschwäche in öffentliche Infrastruktur kennzeichnet die Lage vieler Städte, Gemeinden und Landkreise. Der kommunale Investitionsrückstand beläuft sich nach Schätzung des KfW-Kommunalpanels auf insgesamt 118 Mrd. Euro; 4,5 Mrd. Euro entfallen nach einer gemeinsamen Studie des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen und des Deutschen Städtetages auf den kommunalen öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV).

Der kommunale ÖPNV steht vor besonderen Herausforderungen. Technologische Sprünge in der Antriebs- und Kommunikationstechnologie, neue Mobilitätsdienstleistungen, ein gestiegenes Umweltbewusstsein sowie der beginnende demografische Wandel werden den ÖPNV vor neue praktische und finanzielle Herausforderungen stellen. Aufgabenträger, Verkehrsunternehmen und Verkehrsverbünde stehen vor der Frage, wie sie diesen Anforderungen gerecht werden. Zudem hat sich in den letzten Jahren die Tendenz verstetigt, dass die öffentliche Kofinanzierung des ÖPNV vonseiten des Bundes und der Länder nachgelassen hat. Das hat die Finanzierungssituation der Kommunen deutlich verschärft und die Situation des ÖPNV verschlechtert.

Im Auftrag von Rödl & Partner wurden Vertreter der ÖPNV-Branche zur Zukunft der ÖPNV-Finanzierung befragt. Welche Trends werden den ÖPNV bestimmen, können die bestehenden Finanzierungsinstrumente der Nutzerfinanzierung und der öffentlichen Kofinanzierung in dieser Form fortgeführt werden oder bedarf es für die notwendigen Investitionen in den ÖPNV neuer Finanzierungsmodelle? Die Einbeziehung privaten Kapitals oder die Einführung von Umlagemodellen prägen aktuell die politische Diskussion. Welchen Rückhalt finden solche Ansätze in der Branche und wie lassen sich neben den Investitions- auch die Betriebskosten in neue Finanzierungsansätze einbeziehen?

Die Studie „Trendreport ÖPNV-Finanzierung“ untersucht und dokumentiert die Brancheneinschätzung. Wir hoffen, damit die richtigen Impulse für einen konstruktiven Dialog zu geben.

Nürnberg/Hamburg, im August 2015



Jörg Schielein  
Rechtsanwalt  
Partner



Jörg Niemann  
Leiter Kompetenz-Center Verkehr  
Associate Partner

## Management Summary

---

Die wichtigsten Ergebnisse der Befragung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- › **Finanzierung als Top-Thema:** Die Sicherstellung der Finanzierung des ÖPNV ist für fast alle Teilnehmer der Studie die wichtigste Zukunftsaufgabe. Sie rechnen fast durchgängig mit einem steigenden Finanzierungsbedarf im ÖPNV in den kommenden zehn Jahren.
- › **Finanzierung als ungelöste Pflichtaufgabe:** Die Mehrheit der Befragten hat sich bislang nicht mit neuen Finanzierungsmodellen befasst.
- › **Eine Vielzahl von Themen wird den ÖPNV der Zukunft bestimmen:** Trends sehen die Befragten in Bezug auf den einsetzenden demografischen Wandel und die verkehrlichen Anpassungen im Hinblick auf die Multimodalität. Auch die Herstellung der Barrierefreiheit und die Anforderungen der Digitalisierung sieht die Mehrheit der Teilnehmer als Zukunftsthemen. Der Nahverkehr steht vor zahlreichen neuen Herausforderungen. Zwischen Stadt und Land bestehen die Unterschiede in der Gewichtung der Themen.
- › **Staatliche Transferleistungen bevorzugt:** Um die zukünftigen Finanzierungsherausforderungen zu lösen, favorisieren über 87 Prozent der Befragten höhere öffentliche Zuschüsse von Bund und Ländern. Leistungsreduzierungen und eine höhere Nutzerfinanzierung sieht nur eine Minderheit als geeignet an. Den Kommunalkredit lehnt eine klare Mehrheit der Befragten ab. In der Gruppe der Aufgabenträger gilt der Kommunalkredit nicht mehr als Finanzierungsmodell der Zukunft – eine Einschätzung, die sich in den aktuellen Entwicklungen der Verschuldungssituation der Kommunen nicht wiederfindet, die aber die Notwendigkeit alternativer Finanzierungsansätze aufzeigt.
- › **Umlagemodelle als dritte Säule der ÖPNV-Finanzierung:** Über 81 Prozent der Teilnehmer sprachen sich aber dafür aus, dass Umlagemodelle den bisherigen Finanzierungsmix aus Nutzerfinanzierung und öffentlichen Zuschüssen als dritte Finanzierungssäule ergänzen sollen.
- › **Klare Absage an einen ÖPNV zum Nulltarif:** Die Teilnehmer erteilten einem ÖPNV zum Nulltarif – bei dem die Umlage die Nutzerfinanzierung ersetzt – eine klare Absage.
- › **„Missing Link“ der ÖPNV-Finanzierung:** Umlagemodelle schneiden im Vergleich mit den etablierten Finanzierungsansätzen positiv ab. In der vergleichenden Bewertung aller Modellansätze belegen sie nach der Ausweitung von Bundes- und Landeszuschüssen Platz zwei.
- › **Umlagemodelle gegenüber privater Finanzierung bevorzugt:** Auch im direkten Vergleich neuer Finanzierungsansätze sehen die Teilnehmer Umlagemodelle als deutlich besser geeignet an als private Finanzierungsmodelle (ÖPP-Vorhaben und private Fonds).
- › **Keine einheitliche Bewertung der verschiedenen Umlagemodelle:** Nach der Eignung verschiedener umlagefinanzierter Modelle gefragt, finden Transferleistungen der Parkraumbewirtschaftung die höchste Zustimmung, gefolgt von einer Öko-Maut und einer ÖPNV-Erschließungsabgabe. Skeptischer äußerten sich die Teilnehmer zur ÖPNV-Grundgebühr, der verpflichtenden Abnahme eines ÖPNV-Jobtickets und der kommunalen Kfz-Abgabe sowie einer Abgabe für den Warenlieferverkehr.

- › **Zusatzfinanzierung nur mit Zusatznutzen:** Eine Vielzahl der Teilnehmer verbindet mit Umlagemodellen die Chance, Qualitätsverbesserungen vorzunehmen. Der Entlastung der kommunalen Haushalte oder der Nutzer sprechen sie hingegen keine hohe Vorteilsausprägung zu. Nur knapp 30 Prozent der Teilnehmer sehen es als erforderlich an, dass Umlagemodelle „aufwandsneutral“ für den Bürger sein müssen.
- › **Skepsis dominiert die private Finanzierung:** Negativ bis sehr negativ sehen die Befragten ein stärkeres privates Engagement im ÖPNV. Gefragt war nach einer Aufgabenprivatisierung und der Einbeziehung privaten Kapitals, etwa öffentlich-private Partnerschaften und die Finanzierung über private Fonds. Insgesamt dominierte Skepsis die Bewertung. Gründe hierfür sind die fehlende politische Akzeptanz, der hohe administrative Aufwand und Risiken bei der rechtlichen Umsetzbarkeit. Vorteile wurden in der Entlastung der öffentlichen Hand und der Nutzerfinanzierung gesehen, womit auch eine höhere Rendite als bei Kommunalkrediten akzeptiert würde.
- › **Veränderung des Rechtsrahmens als Innovationsvoraussetzung:** Zur Förderung alternativer Finanzierungsansätze sprachen sich mehr als 60 Prozent für Veränderungen des gesetzlichen Rahmens aus.

## 1 Einleitung

---

### 1.1 Anlass der Studie

Die prekäre Situation der Infrastrukturfinanzierung ist durch die Ergebnisse zahlreicher Kommissionen<sup>1</sup> belegt. Im Fokus der Betrachtung stehen dabei die Kommunen, die einen Großteil der Infrastrukturfinanzierung stemmen müssen. Das gilt für die Instandhaltung von Straßen und Brücken ebenso wie für die Finanzierung der Infrastruktur des ÖPNV. Dabei besteht zwischen den Kommunen eine hohe Heterogenität: Während einige Kommunen über einen ausreichend finanzierten ÖPNV verfügen, ist die Situation bei anderen besorgniserregend. Den erreichten Verschuldungsstand können viele Kommunen aus eigener Kraft nicht mehr reduzieren. Die Sicherstellung des ÖPNV ist aber Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge, auch wenn der ÖPNV dauerhaft defizitär ist. Ein Rückzug von dieser Aufgabe ist daher – aus verschiedenen Gründen – kaum vorstellbar. Die ab dem Jahr 2020 auch für die Länder geltende Schuldenbremse und die Finanzmarktkrise verschlechtern die Möglichkeiten der Finanzierung. Zwar spielen historisch niedrige Zinssätze den Kommunen derzeit noch in die Hände, aber die Finanzmarktregulierung – wie etwa Basel III – wird zu einer Verknappung und damit voraussichtlich zu einer Verteuerung der Kommunalkredite führen.

Betrachtet man die Gestaltungsoptionen der kommunalen Akteure, so dominierten in der Vergangenheit Bemühungen zur Effizienzsteigerung. Stichworte wie „Best Practice“ oder „Best Possible“ prägten diesen Prozess. Zum Teil wurden Verbesserungen der Wirtschaftlichkeit durch Privatisierungen, aber auch durch Kommunalisierungen angestrebt. „Einkaufsgemeinschaften“ wie etwa die VIA im Ruhrgebiet wurden gegründet, um „Reserven“ und Mengenvorteile zu heben. Andere Kommunen begegnen der steigenden Finanzierungslast mit kontinuierlichen Abbestellungen der



Verkehrsleistung – mit dramatischen Auswirkungen auf die Effizienz. ÖPNV nach Kassenlage ist daher als Zukunftsmodell nicht geeignet. Die bisherigen Bemühungen zeigen, dass mit ihnen allein die Herausforderungen kaum zu meistern sind.

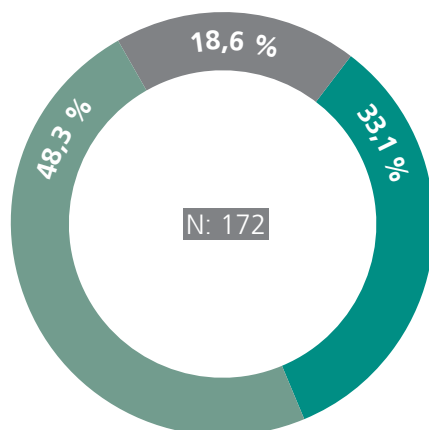
Das gilt erst recht vor dem Hintergrund der neuen Herausforderungen: Technologische Entwicklungen ermöglichen eine Vernetzung der verschiedenen Mobilitätsformen. Flexible Mobilitätsangebote sind insbesondere in Ballungsräumen gewünscht und werden auch für den ÖPNV neue Fahrgastgruppen erschließen. Der ÖPNV kann und muss dabei das Rückgrat der vernetzten Mobilität sein. Das kann jedoch nur gelingen, wenn ein ausreichender ÖPNV-Betrieb in hinreichender Qualität sichergestellt ist. Im ländlichen Raum muss primär die Erschließung gesichert bleiben. Denkbar ist, dass technologische Entwicklungen wie etwa im Bereich des autonomen Fahrens geeignet sind, diese Erschließung eines Tages sicherzustellen.

Insgesamt ist mit steigenden Kosten bei gleichzeitig rückläufigen Bundes- und Landeszuweisungen zu rechnen. Kann diese „strategische Finanzierungslücke“ ausschließlich durch eine Ausweitung der Nutzerfinanzierung geschlossen werden und/oder stehen andere Formen der Finanzierung zur Verfügung? Die Befragung zeigt hierzu deutliche Tendenzen auf.

## 1.2 Methodik und Rahmenbedingungen

### 1.2.1 Erhebung und Rücklaufquote

Die Befragung erfolgte teils schriftlich, teils telefonisch. 350 Personen wurden angesprochen, wovon insgesamt 172 an der Befragung teilgenommen haben. 70 Befragte haben eine schriftliche Rückmeldung gegeben, während die übrigen Personen ihre Antworten im Rahmen einer telefonischen Befragung gaben. Die Gruppe der Teilnehmer setzt sich zusammen aus 83 Vertretern – Aufgabenvertreter, Kämmerer und Beteiligungsverwaltung – von Städten und (Land-)Kreisen (Gruppe 1: Stadt, Landkreis), 32 Personen von kommunalen und privaten Unternehmen (Gruppe 2: Unternehmen) und 57 Personen aus Verbundunternehmen bzw. Zweckverbänden (Gruppe 3: Zweckverband, Verbund).



■ Stadt, Landkreis   ■ Unternehmen   ■ Zweckverband, Verbund

Abbildung 1  
Teilnehmer der Studie

Die Befragung selbst hat das Institut für empirische Sozial- und Kommunikationsforschung im Zeitraum vom 17. November 2014 bis 16. Januar 2015 durchgeführt. Die Fragen folgten einem festgelegten Fragenkatalog, den wir im Rahmen der nachfolgenden Auswertung wiedergeben. Antworten außerhalb der jeweils vorgegebenen Antwortvorschläge waren möglich, auch war es möglich, keine Angabe zu machen.

## 1.2.2 Struktur der Studie

Die Studie dokumentiert die Ergebnisse der Befragung zu folgenden Themen:

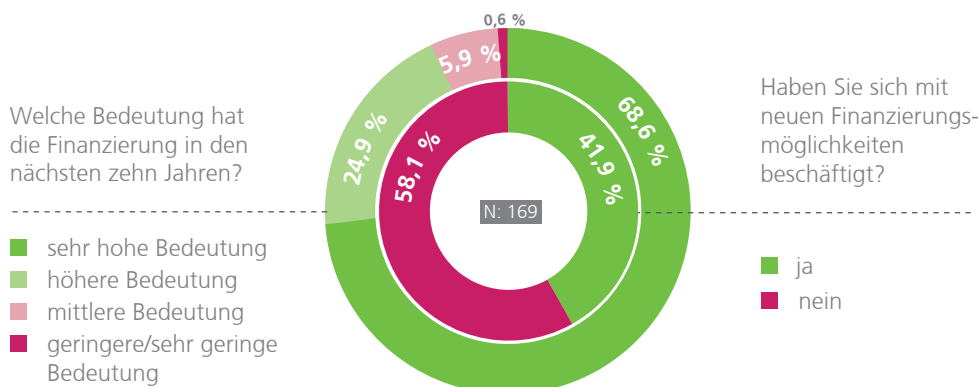
- › Welche Themen und Trends sehen die Akteure und welche Umsetzungsstrategien zur Finanzierung verfolgen sie derzeit?
- › Welche Bewertung erfahren die etablierten Finanzierungsansätze?
- › Wie bewerten die Akteure neue Finanzierungsmodelle? Welche Chancen und Risiken sehen sie und welche Maßnahmen sind zu ihrer Realisierung erforderlich?

Anschließend erfolgt eine Einordnung der Ergebnisse in die aktuelle Diskussion zur Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung.

## 2 Vorstellung der Studienergebnisse

### 2.1 Finanzierung – das herausragende Thema der Zukunft

Die Befragten messen Investitionen und Finanzierung des ÖPNV (Infrastruktur und Betrieb) in den nächsten zehn Jahren eine sehr hohe Relevanz bei. Mehr als 90 Prozent der Befragten sehen in dem Thema eine sehr hohe bis höhere Bedeutung. Zugleich gaben nur rund 42 Prozent an, sich bereits intensiv mit neuen Finanzierungsmöglichkeiten befasst zu haben, rund 58 Prozent der Teilnehmer erklärten, sich bislang nicht oder kaum damit beschäftigt zu haben. Eine Diskrepanz, die die Handlungsnotwendigkeit aufzeigt, aber auch als Ausdruck bislang fehlender Gestaltungsoptionen zu werten sein kann.



**Abbildung 2**  
Investitionen und Finanzierung des ÖPNV

In der Vergangenheit wurden die Kosten des ÖPNV zu etwa 50 Prozent aus Fahrgelderlösen, 25 Prozent aus öffentlichen Zuschüssen und 25 Prozent über den kommunalen Defizitenausgleich gedeckt. Dabei hat sich das Verhältnis in den letzten Jahren kontinuierlich zulasten des kommunalen Finanzierungsanteils verändert. Gründe dafür sind, dass – bei gleichbleibenden oder sinkenden öffentlichen Mitteln – der allgemeine Preisanstieg ausschließlich über die Fahrgelderlöse auszugleichen ist und der Anstieg der Kosten des ÖPNV in den letzten Jahren über dem durchschnittlichen Anstieg des Verbraucherpreisindex lag. So sind die Personal- und Fahrzeugbeschaffungskosten in der ÖPNV-Branche stärker gestiegen als im allgemeinen Durchschnitt. Zugleich sank der Anteil der öffentlichen Transferzahlungen von Bund und Ländern. Insbesondere die fehlende Einigung bei der Festlegung der Regionalisierungsmittel – dem wichtigsten Finanzierungsinstrument des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) – sowie den GVFG- und Entflechtungsmitteln führt in der Branche zu einer hohen Verunsicherung. Der Koalitionsvertrag sieht eine Einigung erst ab dem Jahre 2019 im Rahmen der Föderalismuskommission vor. Die Verzögerung führt bereits jetzt zu einem Stau dringend benötigter Investitionen in diesem Bereich. Zudem führt die Dynamisierung der Regionalisierungsmittel um lediglich 1,5 Prozent zu einer kontinuierlichen Verschlechterung der Finanzierungssituation für den SPNV-Betrieb, da im Gegenzug die Stationsentgelte überproportional ansteigen.

## **„Bund blockiert Schienenpersonennahverkehr – Keine Einigung über Regionalisierungsgesetz – Bundesrat ruft Vermittlungsausschuss an“<sup>2</sup>**

Den einstimmig verabschiedeten Gesetzesentwurf der Länder zur Finanzierung des SPNV (Drucksache 18/3563) hatte der Bund abgelehnt und einen eigenen Gesetzesentwurf (Drucksache 18/3785) beschlossen.

Der Gesetzesentwurf des Bundesrates ist auf 15 Jahre angelegt und sieht eine Erhöhung der Regionalisierungsmittel von derzeit 7,3 Mrd. Euro auf rund 8,5 Mrd. Euro pro Jahr vor. Das würde im Nachhinein die bisherigen, nicht kompensierten Preissteigerungen abgelten. Zudem müssten künftige Kostensteigerungen durch eine Dynamisierungsrate von bis zu 2 Prozent abgedeckt und darüber hinausgehende Preissteigerungen bei der Infrastruktur vom Bund übernommen werden.

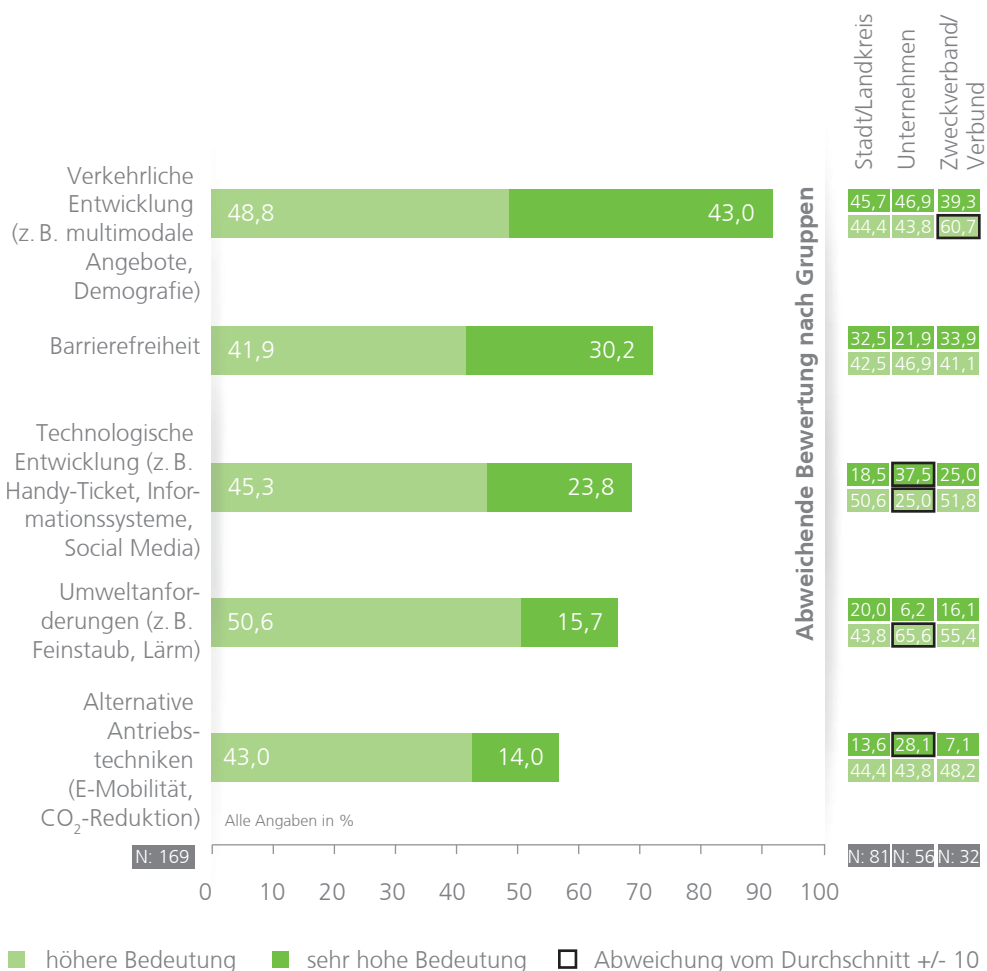
Demgegenüber hat der Bund einen Gesetzesentwurf ins Verfahren gebracht, der lediglich für 2015 noch einmal eine Erhöhung von 1,5 Prozent vorsieht. Wie damit der Schienenpersonennahverkehr durch die Länder zukunfts fest finanziert werden soll, bleibt jedoch unklar. Da das Gesetz zustimmungspflichtig ist, provoziert der Bund mit seinem Gegenentwurf ein Vermittlungsverfahren.

Neben den Regionalisierungsmitteln ist auch die Zukunft weiterer wesentlicher ÖPNV-Finanzierungssäulen gefährdet: Die Entflechtungsmittel (ca. 1,3 Mrd. Euro) und die Mittel aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (ca. 333 Mio. Euro), die seit Jahrzehnten erfolgreich für die Verbesserung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur eingesetzt werden, enden im Jahr 2019, dringend notwendige Anschlussregelungen sind vielfach versprochen, bisher aber nicht in Sicht.

Schon heute sind die genannten Mittel aufgrund bereits angemeldeter Projekte der Verkehrsunternehmen um ein Mehrfaches überzeichnet. Die kommunalen Verkehrsunternehmen haben deshalb bereits zahlreiche aktuelle Projekte zum Aus- und Neubau sowie zur Erneuerung ihrer Haltestellen, Fahrzeuge und technischen Anlagen auf Eis gelegt. Die unentschiedene Finanzierung führt bereits zum Sanierungs- und Modernisierungstau.

## 2.2 Trends der kommenden zehn Jahre

Neben den Unsicherheiten über die Finanzierung aus öffentlichen Kassen beschäftigen die Branche die verkehrlichen und technischen Veränderungen im ÖPNV. Die Teilnehmer wurden in Bezug auf die Bedeutung der „verkehrlichen Entwicklung“, der „technologischen Entwicklung“, „alternativer Antriebstechniken“, „Umweltanforderungen“ und „Barrierefreiheit“ befragt. Die Antworten zeigen die strategischen Zukunftsaufgaben auf.



**Abbildung 3**  
Trends der nächsten zehn Jahre

Die höchste Bedeutung messen die Teilnehmer der **verkehrlichen Entwicklung** infolge der demografischen Veränderungen und in Bezug auf die Einführung von multimodalen Verkehrsangeboten bei. Die Ergebnisse spiegeln dabei die allgemeine Wahrnehmung wider. Insbesondere in großen und mittleren Städten dürfte die zunehmende Vernetzung, Verzahnung und Einführung neuer Mobilitätsangebote bereits zur festen Erkenntnis gehören. In ländlichen Gebieten werden primär Lösungen für die demografischen Veränderungen gefunden werden müssen.

Zudem beeinflusst der demografische Wandel die Entwicklung des ÖPNV-Markts maßgeblich. Diese Entwicklung und die damit verbundenen Probleme hat die Branche erkannt. Bei der Vorausschätzung der Bevölkerung ist von einem nahezu stabilen Geburtenniveau, einem durchschnittlichen positiven jährlichen Wanderungssaldo und einer weiterhin steigenden Lebenserwartung für Frauen und Männer auszugehen. Trotz der relativ hohen Nettozuzüge wird die Einwohnerzahl Deutschlands bis 2025 um rund 2 Prozent zurückgehen. Dabei wird sich die Alterung der Bevölkerung mit weiterhin sinkenden Kinderzahlen bei einer stetig steigenden Anzahl der Älteren fortsetzen.<sup>3</sup>

Nach einer Studie der Bertelsmann-Stiftung wird die Hälfte der Bevölkerung im Jahr 2025 älter als 47 Jahre sein.<sup>4</sup> Besonders die Gruppe der über 80-Jährigen wird mit einer Zunahme von 70 Prozent überproportional wachsen. Damit verdoppelt sich diese Altersgruppe und steigt auf einen Anteil von 8 Prozent an der Gesamtbevölkerung. Während der Anteil der „Älteren“ an der Gesamtbevölkerung steigen soll, rechnet die Bertelsmann-Stiftung bis 2025 mit einer Verkleinerung der Bevölkerungsgruppe der „Grundschüler“ (6 – 9 Jahre). Die Bertelsmann-Stiftung erwartet keine bundesweit einheitliche, sondern eine nach Regionen stark unterschiedlich verlaufende Entwicklung. Um den Auswirkungen der demografischen Entwicklungen entgegenzuwirken, bedarf es also individueller regionaler Konzepte.

Ferner bilden die unterschiedlichen „Wanderungsbewegungen“ der Bevölkerungsgruppen einen verstärkenden Faktor der demografischen Entwicklung. Während innerhalb Deutschlands überwiegend die jungen, gut ausgebildeten und mobilen Menschen wandern, bleiben die älteren und weniger mobilen Menschen häufig zurück. Das bewirkt eine Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung in Städten und Gemeinden. Auch die Singularisierung der Gesellschaft mit dem Trend zu kleineren Haushalten verstärkt den demografischen Wandel. Die Entwicklung in der Arbeitswelt und auf dem Arbeitsmarkt führt zugleich zu neuen Mobilitätsanforderungen, die durch eine große Flexibilität und Individualität der Kunden gekennzeichnet sind. Diese Entwicklung geht mit einer Renaissance der Städte einher, die mit zum Teil deutlichem Bevölkerungszuwachs rechnen dürfen.

Eine überraschend hohe Bewertung hat die **Einführung der Barrierefreiheit** erfahren. Sie erhält nach den demografisch bedingten Veränderungen die zweithöchste Zustimmung. Ursächlich dafür dürften die neuen gesetzlichen Vorgaben zur Erreichung einer „vollständigen Barrierefreiheit“ sein, die erstmals ein breites Problembewusstsein und eine entsprechende Handlungsnotwendigkeit begründet haben.

Die Herstellung eines multimodalen Verkehrsangebots, dem die Befragten hinsichtlich der verkehrlichen Entwicklung die höchste Bedeutung zumessen, steht in enger Wechselwirkung zu den digitalen Veränderungen, die an dritter Stelle rangieren. In beiden Fällen bildet das Smartphone den Schlüssel zur neuen vernetzten Mobilität und neuen integrierten Abrechnungssystemen. Insbesondere in der Gruppe der Jugendlichen hat in den letzten Jahren ein Trend zur multimodalen Nutzung von Verkehrsangeboten eingesetzt. Ein markantes Stichwort dieser Entwicklung lautet „Nutzen statt Besitzen“. Der Wandel hin zur Share-Ökonomie bietet dem ÖPNV erkennbar neue Chancen, erfordert aber auch, dass nicht wie bisher ÖPNV-fremde Akteure die Entwicklung auf lokaler Ebene steuern. Initiatoren und Taktgeber waren bislang die internationalen Informationsdienstleister und Fahrzeughersteller, deren Motivation und Ziele nicht auf die Förderung des ÖPNV gerichtet sind. In den kommenden Jahren wird es darauf ankommen, die bisherigen Pilotansätze zu verstetigen und Strukturen für eine langfristige Nutzung und Entwicklung zu schaffen.

Aus der Gruppe der Teilnehmer erachten insbesondere die Verkehrsverbünde die Digitalisierung und Multimodalität als wichtige Themen. Verhaltener ist diesbezüglich die Bewertung in der Gruppe der Verkehrsunternehmen. Möglicherweise werten sie weiterhin die Beförderungsleistung als solche als primäre Dienstleistung. Die Vernetzung und die sich damit bietenden Möglichkeiten auch zur Verfolgung neuer Finanzierungsansätze, zum Beispiel über Online-Werbung oder die kostenpflichtige Bereitstellung von Informationsdienstleistungen, sollten die heutigen Betreiber jedoch nicht voreilig ausschließlich Dritten überlassen. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass sie den Kontakt zum Kunden verlieren und in die Rolle des „Carrieres“ absteigen, dessen Leistung austauschbar ist.

Auf den Plätzen vier und fünf stehen ein gestiegenes Umweltbewusstsein und Anforderungen an alternative Antriebstechniken. Da beide Aspekte eng miteinander verflochten sind, wollen wir sie hier gemeinsam thematisieren: Gegenwärtig fahren in Deutschland noch mehr als 90 Prozent der Busse im Dieselbetrieb. Angesichts stärker werdender politischer und rechtlicher Schranken sowie eines gesteigerten Umweltbewusstseins der Bevölkerung ist nicht davon auszugehen, dass der hohe Anteil an Dieselfahrzeugen mittelfristig aufrechterhalten bleibt. Vielmehr ist damit zu rechnen, dass verstärkt alternative Antriebstechniken im öffentlichen Personenverkehr zum Einsatz kommen, um Schadstoffe und klimarelevante Gase zu vermindern, Stickoxidemissionen zu reduzieren und die Abhängigkeit vom Erdöl zu verringern. Die verschiedenen neuen Antriebstechniken wie etwa Hybridantrieb, Elektro-, Gas- und Brennstoffzellenantrieb (Wasserstoff) können dazu einen entscheidenden Beitrag leisten. Zu den „traditionellen“ Stärken des ÖPNV gehört seine günstigere Öko-Bilanz gegenüber dem motorisierten Individualverkehr (MIV). Diese Vorteile sollten noch deutlicher im Sinne eines „Umweltverbundes Mobilität“ zum Tragen kommen, indem verschiedene umweltschonende Verkehrsangebote noch besser miteinander verzahnt werden.

Nicht nur die Politik erwartet einen umweltfreundlichen, effizienten und ressourcenschonenden ÖPNV, auch die Fahrgäste verlangen das von einem für sie attraktiven Verkehrsmittel. Die mit den Umweltvorgaben gestiegenen Ziele sind vielfältig. Sie betreffen die Klimastrategie ebenso wie die Lärm- und Feinstaubreduzierung: Der Europäische Rat hat sich im Oktober 2009 auf das Ziel geeinigt, die Emissionen der EU bis zum Jahr 2050 um 80 bis 95 Prozent gegenüber dem Niveau von 1990 zu verringern.<sup>5</sup> Die Bundesregierung hat deshalb beschlossen, die Treibhausgasemissionen in Deutschland bis zum Jahr 2020 um 40 Prozent, bis zum Jahr 2030 um 55 Prozent, bis zum Jahr 2040 um 70 Prozent und bis zum Jahr 2050 um 80 bis 95 Prozent unter das Niveau von 1990 zu senken.<sup>6</sup> Da in den Kommunen ein hoher Anteil der Treibhausgasemissionen entsteht, liegen dort zugleich große Potenziale für deren Minderung. Im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative (NKI) finden daher kommunale Klimaschutzkonzepte für alle klimarelevanten Bereiche einer Kommune vermehrt finanzielle Unterstützung.<sup>7</sup> Dabei hat insbesondere die Steigerung der Energieeffizienz der Infrastruktur eine herausragende Rolle. Der Verkehrssektor emittiert 19,5 Prozent des Kohlendioxids in der Europäischen Union und 18,1 Prozent in Deutschland.<sup>8</sup>

Dem ÖPNV wird daher zukünftig eine bedeutende Rolle bei der Umsetzung der Klimaschutzziele zukommen.<sup>9</sup> Erforderlich sind daher neben der Entwicklung von umweltfreundlichen Antriebssystemen

im MIV auch die Entwicklung und der Einsatz umweltschonender Technologien im ÖPNV. Deshalb ist auch weiterhin mit einer Förderung eines umweltfreundlichen ÖPNV zu rechnen,<sup>10</sup> etwa dem Ausbau von Hybridbusflotten mittels staatlicher Förderung.<sup>11</sup>

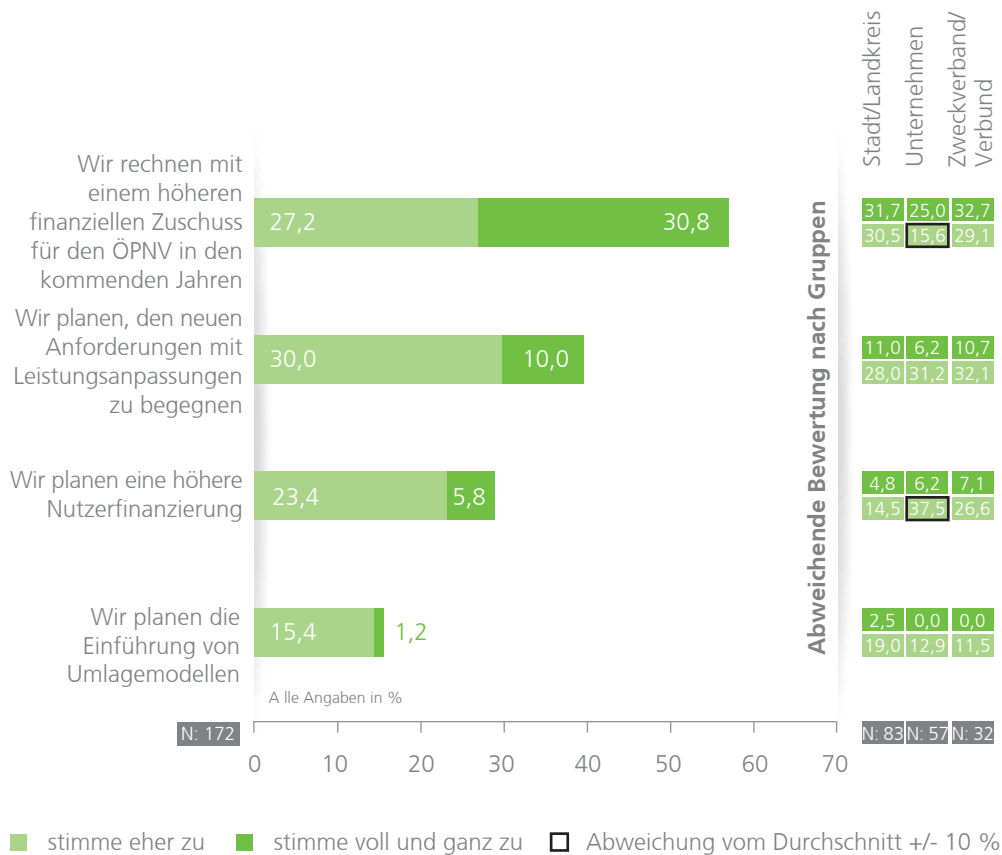
Auch der Straßenlärm spielt im Rahmen des Emissionsausstoßes eine bedeutende Rolle. In Deutschland fühlen sich 60 Prozent der Bevölkerung vom Straßenverkehrslärm gestört oder belästigt, mehr als zwölf Millionen Menschen sind tagsüber Straßenverkehrslärm mit gesundheitsschädlichen Lärmpegeln von über 65 dB(A) ausgesetzt. Verkehrsunternehmen setzen zum Teil Altfahrzeuge ein, deren Fahrgeräuschprüfwerte oberhalb von 80 dB(A) liegen. Das Umweltbundesamt empfiehlt daher, insbesondere für Neufahrzeuge fahrzeugbezogene Mindestanforderungen in den Vergabeunterlagen, Verkehrsverträgen oder Betrauungen zu definieren und verbindlich festzulegen.

### **Kommentar: Einschätzung aus Sicht eines regionalen Verkehrsunternehmens**

„Die Ergebnisse des Trendreports spiegeln die Situation innerhalb der Branche nach meiner Einschätzung und Erfahrung zutreffend wider: IT-Technologien, E-Mobilität und alternative Antriebe, Barrierefreiheit oder Umweltziele werden in sehr unterschiedlicher Weise – zum Teil recht ambivalent – als treibende Kräfte der Branche angesehen. Das ist zweifellos Ausfluss der zum Teil sehr gravierenden unterschiedlichen regionalen Akzentsetzungen, der ausgesprochen heterogenen Anforderungen und ‚ÖPNV-Kulturen‘ und Anspruchsniveaus der Aufgabenträger, der Fahrgäste, Verbände und der Verkehrsunternehmen. Je nachdem, ob wir uns in Ballungszentren mit hohen Standards, Qualitätsanforderungen und gewachsenen Kundenerwartungen befinden oder in peripheren Lagen, werden unterschiedliche Akzente gesetzt, geht es einerseits um weitere offensive Attraktivierung des ÖPNV und Schritthalten mit den Dienstleistungserwartungen und den technologischen Entwicklungen oder andererseits um eine defensive Positionierung und die Aufrechterhaltung von Minimalstandards. – Alle gemeinsam scheint neben den auf der Hand liegenden Finanzierungsfragen insbesondere die Multimodalität, aber vor allem die demografische Entwicklung umzutreiben. Letztere ist zweifellos als ein Megatrend zu bezeichnen, der alle Akteure – unabhängig von ihrer sonstigen Positionierung – erfasst. Hier werden Antworten auf drängende Fragen von allen Akteuren gefordert werden. Neben der Berücksichtigung der sich demografisch weiter ausdifferenzierenden Fahrgast-Nachfrage (räumlich, zeitlich, anlassbezogen) erscheinen mir die Beachtung der Mitarbeiterbindung und -gewinnung, der Attraktivität der Verkehrsunternehmen als gute Arbeitgeber, wettbewerbsfähiger Vergütungen und Arbeitsbedingungen, professioneller Rekrutierung und ein sehr viel stärkeres Augenmerk auf Personal- und Organisationsentwicklung und gesunde Belegschaften dringend erforderlich, um nachhaltige Unternehmensstrukturen für den ÖPNV zu schaffen.“

Dr. Georg Martensen, Geschäftsführer RegioBus Hannover GmbH & Verkehrsgesellschaft Landkreis Nienburg mbH

Als Ergebnis der aktuellen Trends ist insgesamt auch mit höheren Kosten für den ÖPNV in den kommenden Jahren zu rechnen. Bei einer Fortsetzung der bisherigen Finanzierungspraxis würde das zu weiter steigenden Zuschüssen vonseiten der Kommunen führen. Die Teilnehmer wurden zudem danach gefragt, welchen Umsetzungsmaßnahmen sie zustimmen, um die neuen Finanzierungsherausforderungen zu bewältigen.



**Abbildung 4**  
Umsetzungsperspektiven zur Bewältigung der Finanzierungslasten



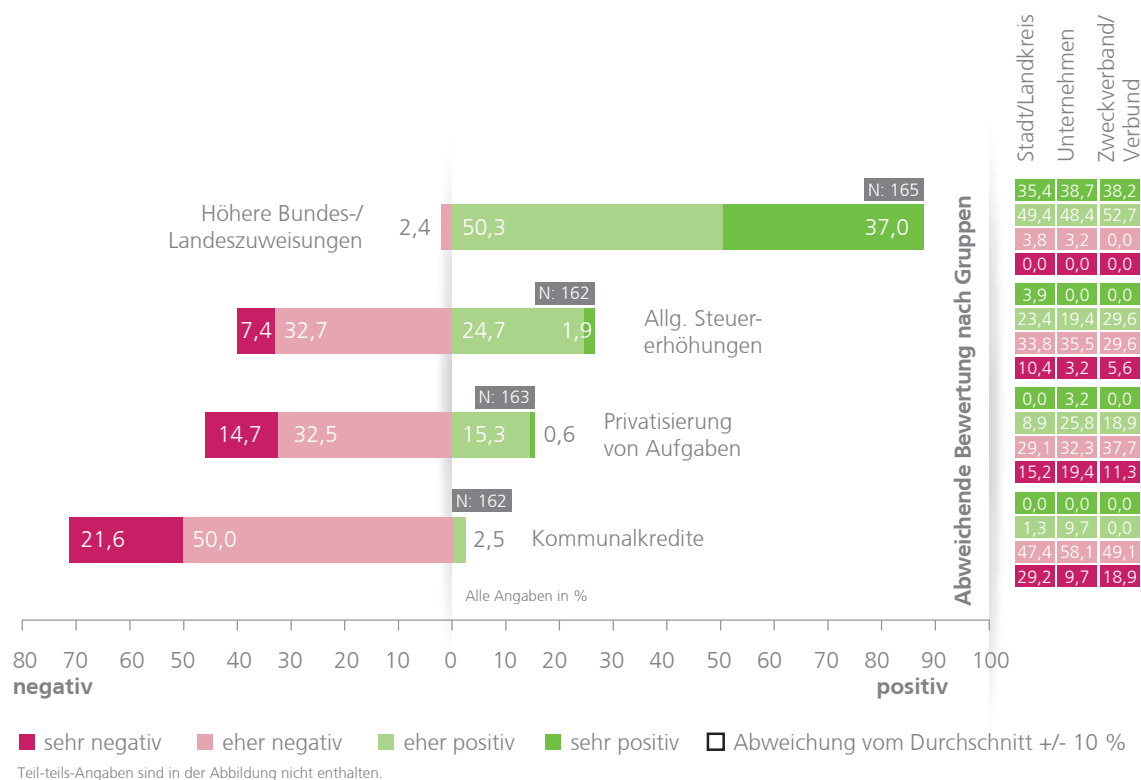
Insgesamt 58 Prozent der Befragten rechnen mit **höheren finanziellen Zuschüssen für den ÖPNV in den kommenden Jahren**. Zu beachten ist, dass die Gruppe der kommunalen Unternehmen gegenüber der Realisierung eines höheren finanziellen Zuschusses für den ÖPNV sehr skeptisch eingestellt ist. So können (im Vergleich lediglich) 25 Prozent dieser Gruppe der These eines künftigen höheren Zuschusses „voll und ganz zustimmen“, während nur weitere 15,6 Prozent der Aussage „eher zustimmen“.

40 Prozent der Teilnehmer planen, den neuen Anforderungen mit **Leistungsanpassungen** zu begegnen, wohingegen rund 30 Prozent einen höheren Anteil der **Nutzerfinanzierung** befürworten. Hinsichtlich der Nutzerfinanzierung wird vielfach argumentiert, eine höhere Zahlungsbereitschaft sei nicht mehr gegeben, weshalb mit jeder überproportionalen Steigerung ein höherer Fahrgastrückgang zu verzeichnen sei. Ein weiteres Argument gegen eine höhere Nutzerfinanzierung ist die Sozialverträglichkeit der Tarife. Insoweit ist jedoch zu prüfen, ob sich die Tarifstruktur an der Zahlungsbereitschaft der Schwächeren orientieren sollte oder ob die Einführung spezieller Tickets letztlich ökonomisch sinnvoller ist. Als Beispiel einer gelungenen Ausweitung der Nutzerfinanzierung kann die 12-prozentige Tarifierhöhung des VGN dienen: Mit der Steigerung der Tarife hat der Verkehrsbund – von einem niedrigen Niveau ausgehend – das Ziel einer höheren Nutzerfinanzierung erreicht.

Insgesamt deuten die Ergebnisse darauf hin, dass ein Großteil der Teilnehmer bislang über keine langfristigen Strategien zur Finanzierung der neuen Anforderungen verfügt. Strategisch planende Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen haben längst die maßgeblichen Herausforderungen identifiziert und daraus Strategien für die Finanzierung und die Entwicklung des Verkehrsangebots entwickelt. Sie münden in der strategischen Frage: „Welchen ÖPNV wollen wir und welchen ÖPNV können oder wollen wir uns leisten?“ Zum anderen sind mit der strategischen Entscheidung auch Auswirkungen auf die konkrete Steuerung und Finanzierung der kommunalen Unternehmen verbunden. Die EU-rechtlichen Anforderungen verlangen insoweit konkrete Vorgaben für die Finanzierung. Eine beihilferechtskonforme Finanzierung erfordert, dass zuvor objektiv und transparent die Parameter für den Ausgleich definiert sind. Die genaue Festlegung kann jedoch nur gelingen, wenn zuvor eine ökonomische Bestandsaufnahme des Unternehmens, differenziert in Standardprozesse und gemeinwirtschaftliche Zusatzleistungen, erfolgt ist. Nur so ist eine rechtlich und ökonomisch belastbare Fortschreibung von Sollkosten für die Standardprozesse möglich und nur so lassen sich neue gemeinwirtschaftliche Zusatzleistungen in einer flexiblen Ist-Kostenbetrachtung abbilden. Ein zukunftssicheres, ökonomisches Steuerungssystem sollte daher Teil der Direktvergabe sein. Aber auch über Ausschreibungen mit einer mehrjährigen Vertragslaufzeit reichen die Festlegungen bis weit in die Zukunft des kommenden Jahrzehnts.

### 2.3 Eignung etablierter Ansätze und Umsetzungsperspektiven

Gefragt wurde ferner nach der Eignung etablierter Finanzierungsansätze, die eine Bewertung von „sehr positiv“ bis „sehr negativ“ erhalten konnten.



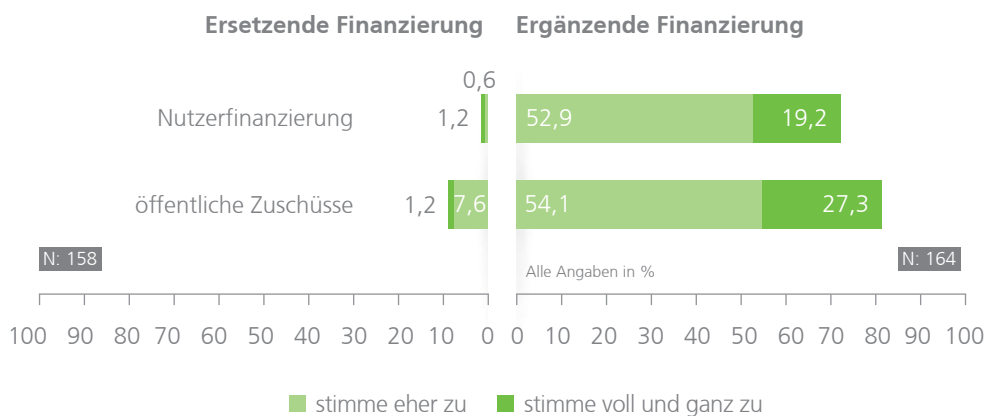
**Abbildung 5**  
Eignung etablierter Finanzierungsansätze

Die Eignung der „etablierten Finanzierungsansätze“ bewerten die Befragten sehr differenziert. Hervorstechend ist, dass über 85 Prozent höhere **Bundes-/Landeszuweisungen**, z. B. über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG), das sog. Entflechtungsgesetz und das Regionalisierungsgesetz, als geeigneten Finanzierungsansatz betrachten. Für **allgemeine Steuererhöhungen** zugunsten des ÖPNV sprechen sich „nur“ noch 26,6 Prozent der Befragten aus. Die Bewertung ist jedoch überwiegend ablehnend. In der differenzierten Darstellung nach Gruppen zeigt sich eine hohe Homogenität in der Bewertung der Maßnahmen. Lediglich in Bezug auf die Privatisierung von Aufgaben besteht zwischen Aufgabenträger und Verbänden einerseits und den Vertretern der Unternehmen andererseits eine hohe Divergenz.

Nach der Eignung des Kommunalkredits gefragt, dominiert eine weit überwiegende Ablehnung von 71,6 Prozent gegenüber einer Zustimmung von 2,5 Prozent.

## 2.4 Eignung neuer Finanzierungsansätze

Nach der Einschätzung der Teilnehmer sollen keine neuen Finanzierungsansätze zum Einsatz kommen, um den bisherigen Finanzierungsmix, bestehend aus Fahrgelderlösen und öffentlichen Zuschüssen, zu ersetzen (Abbildung 6). Lediglich knapp 9 Prozent sprechen sich für eine die öffentlichen Zuschüsse „ersetzende Finanzierung“ aus. Einer die Nutzerfinanzierung ersetzenden Regelung stimmen sogar nur 1,8 Prozent zu. Damit sprechen sich die teilnehmenden Branchenvertreter eindeutig gegen einen ÖPNV zum Nulltarif oder auch eine sog. „ÖPNV-Flatrate“ aus.



**Abbildung 6**  
Etablierte Finanzierung  
ersetzen oder ergänzen

Demgegenüber kann sich eine große Mehrheit der Teilnehmer eine Ergänzung zur bisherigen Finanzierung vorstellen. Die hohen Zustimmungswerte markieren eine klare Position der Branchenvertreter. Für eine die öffentlichen Zuschüsse ergänzende Finanzierung spricht sich eine deutliche Mehrheit von insgesamt rund 81 Prozent aus. Für eine die Nutzerfinanzierung ergänzende Finanzierung liegt die Zustimmung bei rund 72 Prozent. Das Ergebnis zeigt, dass jenseits der Schwarz-Weiß-Diskussion eines sog. kostenlosen ÖPNV eine ergänzende Drittnutzerfinanzierung über Umlagemodelle sehr wohl eine Zukunftsoption ist.

In der Studie haben wir sodann ergänzend nach der Eignung dieser Modelle gefragt, um weitere Informationen aus der Sicht der Branche zu erhalten. Insgesamt erfährt die Eignung neuer Finanzierungsansätze weiterhin eine skeptische Beurteilung (Abbildung 7). Gefragt nach den Zustimmungswerten für umlagefinanzierte Modelle äußern sich über 40 Prozent positiv und 14,5 Prozent negativ. In Bezug auf Modelle im Sinne einer privaten (Fonds-)Finanzierung liegt die Zustimmung sogar nur bei rund 15 Prozent, die Werte der Ablehnung erreichen rund 45 Prozent.

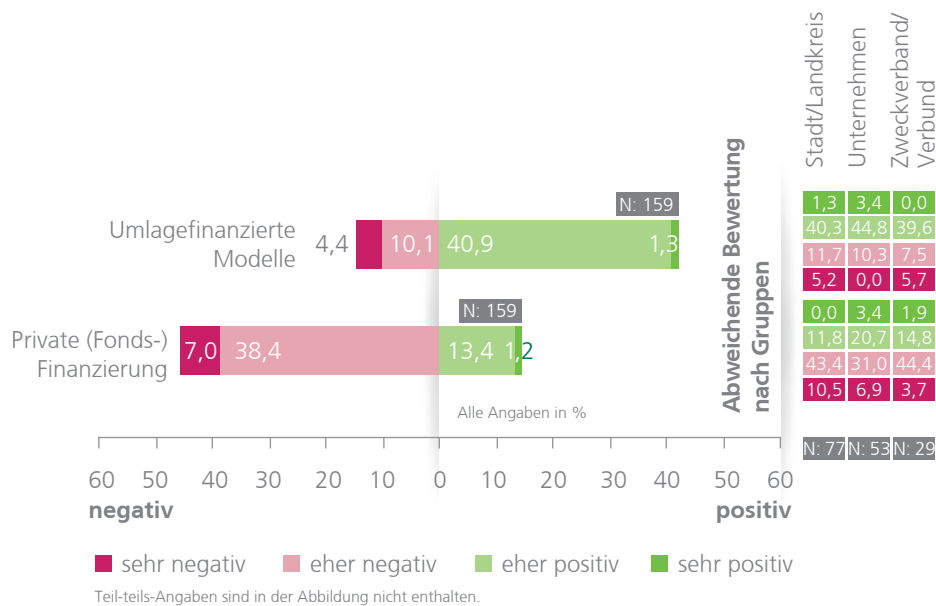


Abbildung 7  
Eignung neuer Finanzierungsansätze

Im Ergebnis bestätigt die Befragung die grundsätzlich sehr skeptische Haltung gegenüber der potenziellen Einbeziehung privater Finanzierungsmodelle, seien es ÖPP-Vorhaben oder über private Fonds finanzierte Modelle.

### Standpunkt Bundesrechnungshof und Landesrechnungshöfe<sup>12</sup>

Die Rechnungshöfe des Bundes und der Länder sehen eine ÖPP als eine wertneutrale Beschaffungsvariante zu konventionellen Finanzierungsmodellen. Sie lehnen eine öffentlich-private Partnerschaft (ÖPP) daher nicht grundsätzlich ab, fordern aber ausdrücklich den Nachweis, „dass die Vorteilhaftigkeit dieser Beschaffungsvariante gegenüber der Eigenbesorgung der öffentlichen Hand in jedem Einzelfall objektiv und transparent nachgewiesen wird.“ Wichtig ist dabei die Weichenstellung, dass die Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe Grundsätze beschlossen haben, nach denen sich die öffentliche Hand ein ÖPP-Projekt nicht leisten darf, wenn sie das Vorhaben nicht alternativ auch konventionell finanzieren könnte. Dieser Grundsatz fußt auf der Erfahrung, dass die laufenden Zahlungsverpflichtungen aus Projektverträgen in zumindest ähnlicher Weise an die Stelle der Zins- und Tilgungslasten treten und somit eine vergleichbare Belastung der Haushalte eintritt. Insbesondere dürfen ÖPP danach nicht zu einer Umgehung des Neuverschuldungsverbots führen. Eine solche Umgehungsmöglichkeit eröffnet sich ggf. deshalb, weil für die Finanzierung keine Kreditaufnahme notwendig ist, aber – ähnlich den Verpflichtungen aus einem Kreditgeschäft – eine Vorbelastung der Haushalte für viele Jahre erfolgt.

### Standpunkt der ÖPP-Kompetenzentren der Länder<sup>13</sup>

Die Arbeitsgruppe der ÖPP-Kompetenzentren der Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Sachsen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen hat in ihrer Stellungnahme zu den Bewertungen der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder nochmals die Vorteile von ÖPP-Projekten hervorgehoben. Die Arbeitsgruppe bemängelt, dass zwar die Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten nachgewiesen werden müsse, nicht aber umgekehrt auch die Wirtschaftlichkeit von konventionellen Projekten. Dadurch sei die angenommene Gleichwertigkeit der beiden Beschaffungsvarianten infrage gestellt. ÖPP-Projekte dürften danach mit bestimmten Anforderungen nicht einseitig belastet werden. Das gelte insbesondere auch für Kosten, die durch die Erstellung etwaiger Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen entstehen. Die Arbeitsgruppe fordert daher eine neutrale Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für alle Beschaffungsvarianten.

Hervorzuheben ist somit die deutlich positivere Bewertung von Umlagemodellen – im Verhältnis zur privaten Finanzierung: Insgesamt 42,2 Prozent bewerten umlagefinanzierte Modelle positiv, wohingegen nur 14,5 Prozent solchen Modellen eine negative Bewertung gegeben haben. Aus den vorgenannten Zahlen ergibt sich somit zwar eine gewisse Aufgeschlossenheit gegenüber umlagefinanzierten Modellen, zugleich machen die verhaltenen Zustimmungswerte aber auch deutlich, dass der überwiegende Anteil der Befragten dazu bislang keine gefestigte Position hat. Offenkundig genießen auch umlagefinanzierte Modellen noch kein vollständiges Vertrauen.

Bei einer nach Gruppen differenzierten Betrachtung ergeben sich für Umlagemodelle höhere Zustimmungswerte bei den Vertretern der Städte und Landkreise als bei den Vertretern der Unternehmen und Verbände. Zugleich ist aber auch die Ablehnung bei Aufgabenträgern höher als in den beiden anderen Gruppen. Das erlaubt eine Interpretation dahingehend, dass die Akteure insoweit eher eine polarisierende Position einnehmen.

### Standpunkt VDV

Zum Erhalt und zielgerichteten Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sowie zur Verdichtung der umweltfreundlichen Bus- und Bahnangebote sind bestehende Finanzierungsinstrumente zu sichern sowie mittel- bis langfristig zusätzliche Finanzierungsquellen zu erschließen. Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) befürwortet einen ausgewogenen Mix aus vorhandenen und neuen Finanzierungsbausteinen. Fahrgeldeinnahmen müssen weiterhin ein wesentlicher Bestandteil der ÖPNV-Finanzierung bleiben und dürfen nicht durch einen problematischen steuer- oder beitragsfinanzierten „Nulltarif“, z. B. in Form von Bürgertickets, erodieren. Zugleich müssen auch Bund, Länder und Kommunen weiterhin ihren Beitrag an der Verkehrsfinanzierung sicherstellen.

Der VDV befürwortet Finanzierungsinstrumente auf kommunaler Ebene, die den Nutzen Dritter durch vorhandene Infrastruktur und ÖPNV-Erschließung abschöpfen (z. B. Erschließungsbeitrag), eine Lenkungswirkung entfalten und dem ÖPNV zweckgebunden zugutekommen. Damit kommunale Finanzierungsinstrumente umsetzbar sind, müssen die Länder den bislang nicht vorhandenen Rechtsrahmen herstellen. Vor Ort sinnvolle Lösungen sind zu diskutieren und schließlich von den kommunalen Entscheidungsträgern zu entscheiden und umzusetzen.

Der VDV sieht die Beteiligung von privatem Kapital in Form öffentlich-privater Partnerschaften insbesondere auf kommunaler Ebene eher kritisch. Aus Sicht kommunaler Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen sind ÖPP-Projekte aufgrund der Renditeerwartungen meist wesentlich teurer und mit dem Verlust von Steuermöglichkeiten verbunden. Überjährige Fondslösungen zur ÖPNV-Finanzierung, die planbare, zweckgebundene und ergiebige Gelder sicherstellen, sind hingegen positiv zu bewerten.

In Bezug auf die private Finanzierung ist die Zustimmung aller Gruppen mit Werten um 5 Prozent deutlich verhalten. Die Ablehnung zeigt sich sodann in der Negativbewertung, wobei die Gruppe der Aufgabenträger noch skeptischer ist als die Vertreter der Verkehrsunternehmen und Verbände.

## 2.4.1 Umlagemodelle

Ein neuer Finanzierungsansatz sind die sog. Umlagemodelle. Darunter ist die Ausweitung der Nutzerfinanzierung auf potenzielle oder tatsächliche Nutznießer zu verstehen, weshalb solche Modellansätze auch als „Drittnutzerfinanzierung“ oder beitragsfinanzierte Modelle<sup>14</sup> bezeichnet werden. Über die Umlagefinanzierung ist es möglich, eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis zu erreichen und die Finanzierungslasten somit auf mehr Schultern zu verteilen. Der Terminus des Umlagemodells gibt noch keinen Aufschluss über die mit der Umlage intendierten Ziele. Dabei kann es sich zum Beispiel um eine Verbesserung des Verkehrsangebots oder die Erreichung von Umweltzielen handeln. Denkbar ist auch, dass eine Umlage den bisherigen Finanzierungsmix, bestehend aus Nutzerentgelten und öffentlichen Zuschüssen, ergänzt oder ersetzt.

## 2.4.2 Bewertung verschiedener Umlagemodelle

Im Rahmen der Studie wurden die Teilnehmer nach der Bewertung der Umlagemodelle befragt. Siehe dazu die Abbildung 8.

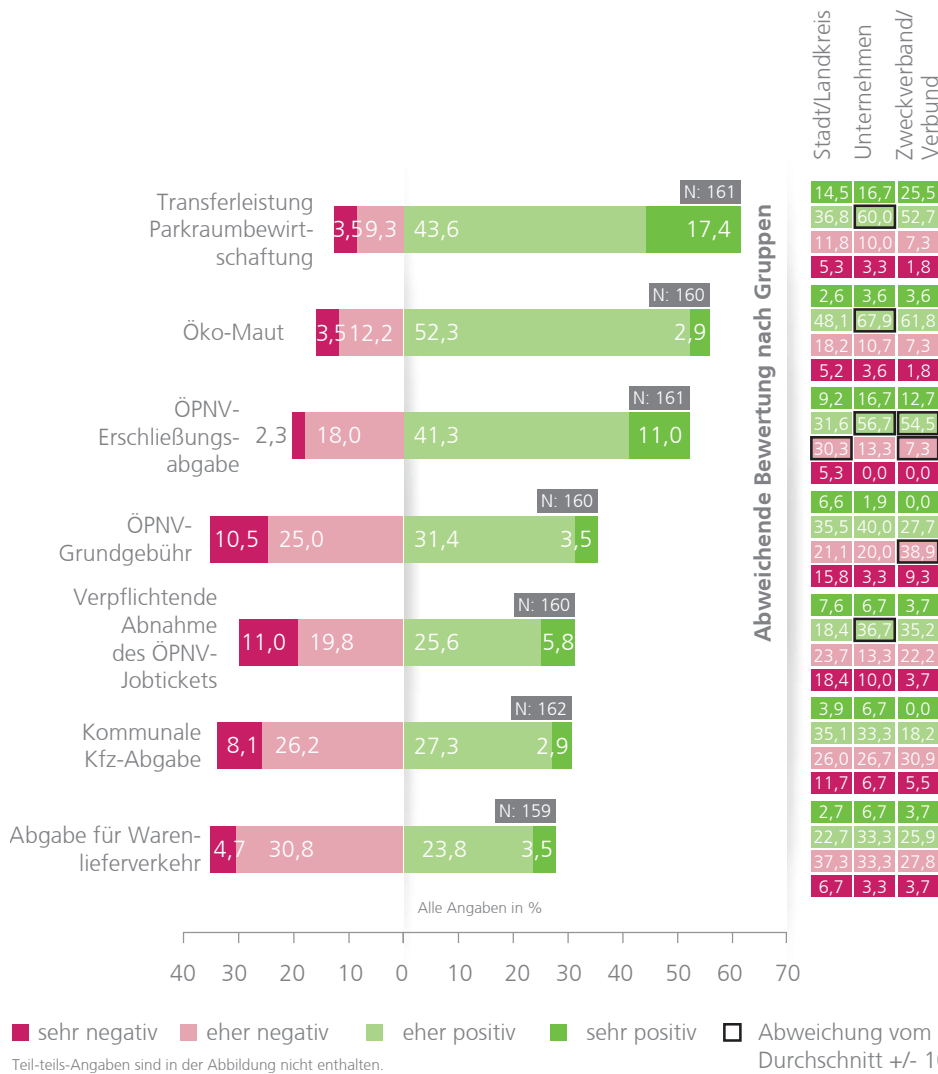


Abbildung 8  
Eignung von Umlagemodellen

Den größten Zuspruch haben **Transferleistungen aus der Parkraumbewirtschaftung** erfahren. Mehr als die Hälfte der Befragten steht einer solchen Maßnahme positiv gegenüber, während nur rund 13 Prozent den Ansatz negativ bewerten. Für eine „sehr positive“ Bewertung entschieden sich 17,4 Prozent der Befragten (der Höchstwert im Vergleich zu den anderen Maßnahmen), weitere 43,6 Prozent betrachten sie als „eher positiv“.

Durchaus positiv betrachten die Befragten auch den Vorschlag einer Öko-Maut (bei Nichtbeachtung strenger Umweltauflagen an Pkw, z. B. Lärm, Feinstaub, CO<sub>2</sub>). Zwar sehen nur 2,9 Prozent der Teilnehmer die Maßnahme als „sehr positiv“, allerdings ist in Bezug auf eine „eher positive“ Bewertung der Höchstwert von 52,3 Prozent zu verzeichnen. Rund 16 Prozent lehnen eine Öko-Maut ab, ca. 22 Prozent sind unentschieden.

Vergleichbare Werte bestehen für eine **ÖPNV-Erschließungsabgabe** (bei Anschluss von Wohn- und Gewerbegebieten an den ÖPNV). So bewerten 11 Prozent diesen Ansatz „sehr positiv“, 41,3 Prozent „eher positiv“. Insgesamt rund 52 Prozent bewerten die Erschließungsabgabe somit positiv (bei der Öko-Maut: 55,2 Prozent). Etwa 25 Prozent sieht die Erschließungsabgabe negativ, ein weiteres Viertel hat dazu keine Meinung. Hervorzuheben ist, dass die Erschließungsabgabe in der differenzierten Betrachtung nach Gruppen die höchsten Unterschiede in der Bewertung aufweist. Die Vertreter der Städte und Landkreise bewerten diesen Ansatz skeptischer als die Vertreter der Unternehmen und Verbände.

Eine **ÖPNV-Grundgebühr** (für alle Bürger innerhalb eines Gebietes) bewerten nur 3,5 Prozent der Befragten als „sehr positiv“. Ein Drittel findet die Maßnahme „eher positiv“. Insgesamt erfährt die ÖPNV-Grundgebühr damit nur eine Zustimmung von 35 Prozent der Befragten. Eine explizit ablehnende Haltung nehmen ebenfalls rund 35 Prozent der Befragten ein.

Etwas geringere Zustimmung, aber gleichzeitig auch etwas geringere Ablehnung erfuhr die **verpflichtende Abnahme eines ÖPNV-Jobtickets** (Abgabe bei Nichtabnahme eines Jobtickets). 5,8 Prozent der Befragten bewerten die Maßnahme mit „sehr positiv“, während 25,6 Prozent sie als „eher positiv“ einschätzen (zusammengenommen 31,4 Prozent tendenziell positiv Gestimmte). Auf der anderen Seite bewerten 19,8 Prozent die Maßnahme als „eher negativ“ und gar 11 Prozent (Höchstwert im Vergleich mit den anderen Modellen) als „sehr negativ“.

Durchaus vergleichbare Ergebnisse offenbart die **kommunale Kfz-Abgabe** (bei der Zulassung eines Kfz). Rund 30 Prozent sehen die Kfz-Abgabe positiv, ebenfalls rund 30 Prozent entschieden sich für eine „teils, teils“-Bewertung und rund 34 Prozent bewerten die Maßnahme negativ.

Eine **Abgabe für den Warenlieferverkehr** (Zunahme insbesondere durch E-Commerce) erfuhr im Verhältnis zu den anderen Maßnahmen die geringste Zustimmung und (zusammen mit der ÖPNV-Grundgebühr) die größte Ablehnung. 3,5 Prozent der Befragten qualifizieren die Abgabe als „sehr positiv“, während 23,8 Prozent (im Verhältnis der niedrigste Wert) sie als „eher positiv“ einstufen. Rund 30 Prozent entschieden sich für eine „teils, teils“-Bewertung. Zusammengenommen nehmen 35,5 Prozent der Befragten eine eher ablehnende Haltung ein.

Im Rahmen einer Gesamtbewertung ergibt sich, dass lediglich die „Transferleistungen aus der Parkraumbewirtschaftung“ eine „sehr positive“ Einschätzung für sich verbuchen können. Darüber hinaus sticht die „Öko-Maut“ heraus, zumindest was die „eher positiven“ Befürworter angeht. Beispiele dafür finden sich etwa in Stockholm und London, wo ein Teil der Innenstadtmaut für die Finanzierung des ÖPNV verwendet wird. Insgesamt ist festzuhalten, dass die Teilnehmer auf keines der Instrumente mehrheitlich negativ reagiert haben. Gleichzeitig erfuhren zumindest drei Maßnahmen eine im Verhältnis überwiegend positive Bewertung (Öko-Maut, ÖPNV-Erschließungsabgabe und die Transferleistungen aus der Parkraumbewirtschaftung). Bemerkenswert ist auch, dass die verpflichtende Abnahme eines Jobtickets durch den Arbeitgeber nur eine relativ geringe Zustimmung gefunden hat. In Frankreich erlaubt ein Gesetz (Versement Transport) den Kommunen und



Kommunalverbänden, eine Transportsteuer von Arbeitgebern zu erheben. Die Mittel sind zweckgebunden zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs zu verwenden und können sowohl für den laufenden Betrieb als auch für Investitionen eingesetzt werden. Im Jahr 2010 wurden 44,2 Prozent der Ausgaben für den städtischen Verkehr in Frankreich über den Versement transport finanziert. Damit war die Steuer das wichtigste Finanzierungsinstrument im französischen ÖPNV.

## Projekt Tallinn

Tallinn ist die größte europäische Stadt (rund 430.000 Einwohner), die flächendeckend eine kostenfreie Nutzung des ÖPNV anbietet. Seit dem 1. Januar 2013 können die Bürger von Tallinn einschließlich Studenten und Rentnern die Verkehrsleistungen kostenlos nutzen. Nicht kostenfrei ist die Nutzung für Auswärtige. Die Leistungen sind auf vier Straßenbahnlinien (rund 40 km Gesamtnetzlänge), acht Oberleitungsbuslinien und 62 Buslinien verteilt (insgesamt werden im ÖPNV rund 560 Fahrzeuge eingesetzt).

## Ausgangssituation

Der Schritt zum kostenlosen ÖPNV war notwendig geworden, nachdem sich der Modal Split so sehr zugunsten des Pkw-Verkehrs verschoben hatte, dass im Jahre 2011 nur noch 22 Prozent den ÖPNV nutzten. Darüber hinaus war der ÖPNV in Tallinn ohnehin bereits in sehr hohem Maße durch öffentliche Zuschüsse gekennzeichnet. So betrug das Jahresbudget für den ÖPNV 53 Mio. Euro, wobei Fahrgelderlöse nur in Höhe von rund 17 Mio. Euro realisiert werden konnten. 5 Mio. Euro der Einnahmen leisteten Personen, die keine Bürger der Stadt Tallinn waren. Im Ergebnis war daher nach Einführung des kostenlosen ÖPNV für die Bürger der Stadt „lediglich“ von Mehrkosten in Höhe von rund 12 Mio. Euro auszugehen.

Neben einer Erhöhung des Modal Split zugunsten des ÖPNV standen verschiedene andere Zwecke hinter der Einführung des kostenfreien ÖPNV. So sollten auch die Mobilitätsoptionen für arbeitslose oder geringverdienende Bürger erhöht werden. Zudem versprach man sich eine Ankurbelung der Wirtschaft sowie eine Verbesserung der Umweltsituation.

### Erwartungen

- Verschiebung des Modal Split zugunsten des ÖPNV
- weniger Staus
- weniger Umweltverschmutzung (Senkung der Kohlendioxidemissionen von 45.000 Tonnen/Jahr)
- Lärminderung
- Höhere Konsumaktivität in den Innenstadtbereichen

### Folgen

- Die Nutzung des ÖPNV ist um 12,6 % gestiegen bei gleichzeitiger Minderung der Fahrzeugnutzung innerhalb der Stadt Tallinn um 9 %.
- Im ersten Quartal des Jahres 2013 sank das Stauaufkommen um 15 % im Vergleich zu Ende 2012.
- Die Einnahmeverluste aus Fahrgeldern sind durch Lohnsteuereinnahmen ausgeglichen worden, da der ÖPNV nur für gemeldete Bürger der Stadt Tallinn kostenlos ist und mit Einführung der Kostenfreiheit mehr Menschen ihren Wohnsitz in Tallinn angemeldet haben. Seit April 2012 haben sich 13.000 mehr Menschen in Tallinn angemeldet, wobei 1.000 zusätzlich gemeldete Bürger Steuermehreinnahmen von einer Million Euro für die Stadt bedeuten.

Abbildung 9  
Erwartungen und  
Folgen in Tallinn

## 2.4.3 Maßnahmen zur Förderung von Umlagemodellen

Weiterhin wurde gefragt, welche Maßnahmen die Teilnehmer für erforderlich halten, um die Akzeptanz umlagefinanzierter Modelle zu fördern.

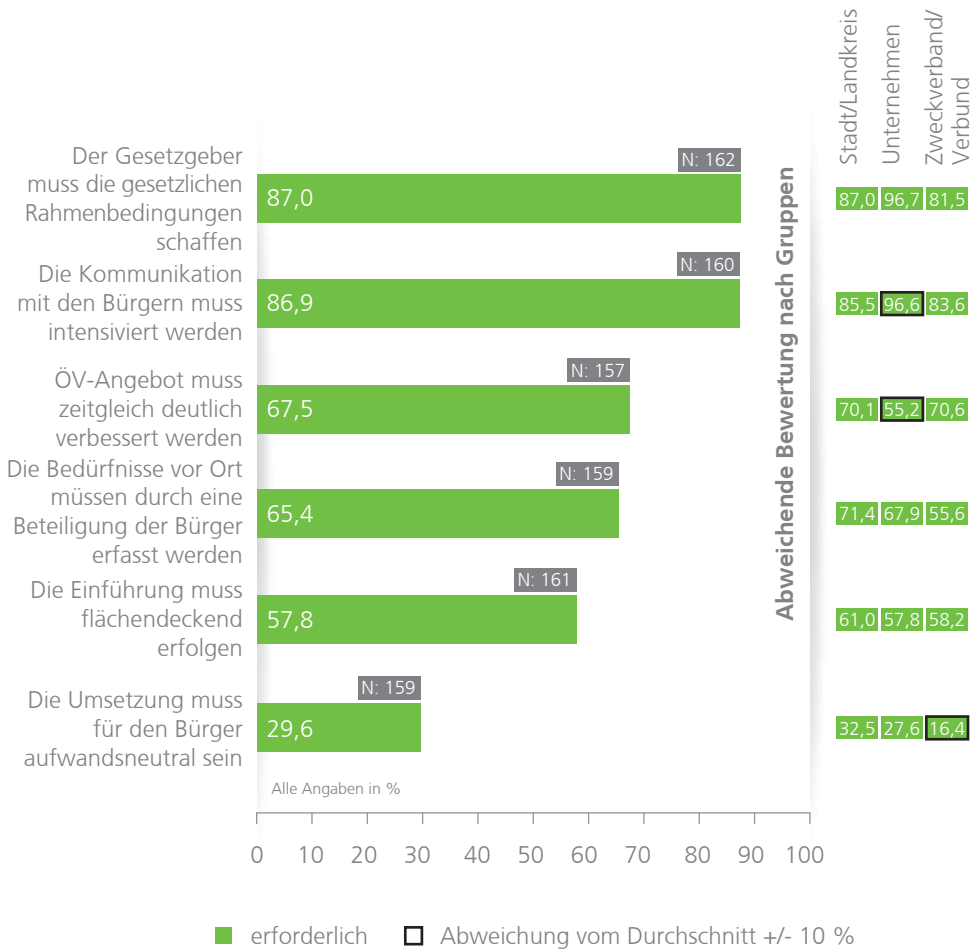


Abbildung 10  
Förderung von  
Umlagemodellen

87 Prozent votierten dafür, dass **der Gesetzgeber gesetzliche Rahmenbedingungen schaffen muss**. Eine vergleichbar hohe Zustimmung erlangt auch die **Intensivierung der Kommunikation mit dem Bürger**. 67,5 Prozent der Teilnehmer sehen es als „erforderlich“ an, dass **das ÖV-Angebot zeitgleich deutlich verbessert werden muss**. Konsequenz ist insoweit auch die Bewertung, wonach **die Bedürfnisse vor Ort durch eine Beteiligung der Bürger erfasst werden müssen**; diese Maßnahme halten rund 65 Prozent der Befragten für „erforderlich“. Mehr als 50 Prozent sprechen sich zudem für eine **flächendeckende Einführung** aus. Den geringsten Zustimmungswert erhält die **aufwandsneutrale Umsetzung für die Bürger**. Knapp 30 Prozent der Befragten halten das zur Steigerung der Akzeptanz der Modelle für „erforderlich“. Anders formuliert, kann sich der weit überwiegende Teil höhere Belastungen für die Bürger vorstellen.

## Projekt Hasselt

In der belgischen Stadt Hasselt (rund 75.000 Einwohner) ist die kostenlose Nutzung des ÖPNV bereits im Jahre 1997 eingeführt worden. Das Verkehrssystem bestand damals aus zwei Buslinien, auf denen acht Busse eingesetzt wurden. Pro Jahr wurden rund 360.000 Fahrgäste befördert. Im Jahre 2013 beschloss der Stadtrat aufgrund von Haushaltsproblemen die Wiedereinführung der Kostenpflicht.

## Ausgangssituation

Die Stadt Hasselt hatte unter einer hohen Verkehrsbelastung gelitten. Ein für die Verkehrsbelastung notwendiger Umfahrring ist seinerzeit nicht zu finanzieren gewesen. Zur Lösung des Problems wurde neben der Einführung des kostenfreien ÖPNV auch der Ausbau des ÖPNV beschlossen. Die von der Kostenfreiheit verursachten Einnahmehausfälle, die die Stadt und das Land Flandern je hälftig übernahmen, beliefen sich auf rund 800.000 Euro. Die Finanzierung sollte stadtseitig mit Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung erfolgen.

### Erwartungen

- Steigende Nutzerzahlen und damit einhergehende Verkehrsbelastung

### Folgen

- Steigerung der Fahrgastzahlen um mehr als 1.300 %
- Verdreifachung des Umsatzes und der Arbeitsplätze in der Innenstadt von Hasselt innerhalb von 15 Jahren
- Verkehrsberuhigung in der Innenstadt
- Einbruch der Einnahmen aus Parkplatzgebühren (infolge des Umstiegs der Nutzer auf die öffentlichen Verkehrsmittel, aber auch des gezielten Rückbaus von Parkplätzen)

Abbildung 11  
Erwartungen und  
Folgen in Hasselt

Die Befragten sehen eine breite Akzeptanz in der Bevölkerung als wesentlich für den Erfolg von Umlagemodellen an. Das belegt die Bewertung zur „Intensivierung der Kommunikation mit dem Bürger“. Die Akzeptanz dürfte auch eine Voraussetzung dafür sein, dass Umlagemodelle keinen Bürgerentscheiden oder Bürgerbegehren zum Opfer fallen.

Die Ergebnisse zeigen auch die Notwendigkeit von gesetzlichen Anpassungen. Dafür spricht, dass durch die Schaffung von Rahmenbedingungen durch den Gesetzgeber die Legitimationsbasis breiter und belastbarer angelegt ist. Zum anderen sind rechtliche Risiken zu vermeiden. Insoweit mögen die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts zur Allgemeinen Rundfunkgebühr und zum Semesterticket und insbesondere auch zum Anwohnerparken Zweifel an der rechtlichen Belastbarkeit solcher Modelle für den ÖPNV wecken. Auch jenseits der komplexen verfassungsrechtlichen Fragen wirft die Auseinandersetzung mit dem aktuellen Rechtsrahmen zu Umlagemodellen viele Fragen auf.<sup>15</sup> So birgt die Finanzierung im Wege von Abgaben gewisse Hürden. Im Falle einer Gebühr erfolgt die Zahlung für besondere Leistungen einer öffentlichen Körperschaft oder für die Inanspruchnahme von öffentlichen Leistungen. Das bedeutet, dass eine Gebühr nur im Falle einer konkreten Nutzung in Betracht kommt. Das dürfte im Falle einer „Nutznießerfinanzierung“ nicht zu bejahen sein, da in diesen Fällen eine „Abschöpfung“ des durch den ÖPNV veranlassten Mehrwertes, z. B. einer Immobilie, ange-

strebt wird. Im Falle eines Beitrags erfolgt ein Aufwandsersatz für eine mögliche Inanspruchnahme einer konkreten öffentlich angebotenen Leistung. Der Beitrag muss dabei angemessen sein. Im Falle des Anwohnerparkens hält die Rechtsprechung Werte zwischen 30 bis 60 Euro pro Jahr für angemessen, da die Zurverfügungstellung eines Parkplatzes als Gegenleistung nicht garantiert werden kann. Für den ÖPNV, der einer Betriebspflicht unterliegt, wäre zu hinterfragen, welcher Wert für die Bereitstellung einer öffentlichen Mobilitätsoption als angemessen zu bewerten ist. Welche Anforderungen im Detail zu beachten sind, hängt sehr stark von der konkreten Ausgestaltung des jeweiligen Modellansatzes ab. Die Anforderungen an eine rechtssichere Umsetzung steigen, je allgemeiner die mit der Umlage formulierten Zielsetzungen sind. Für die Einführung von Umlagemodellen kann es rechtlich geboten sein, den ÖPNV als Pflichtaufgabe auszugestalten. Im Sinne des Konnexitätsprinzips müsste der Einführung der Pflichtaufgabe die Möglichkeit der Finanzierung folgen.

Ebenfalls rechtlich nicht unproblematisch ist die Frage, wie die über eine Umlage erhobenen Mittel rechtskonform für Investitionen in den Markt gelangen können. Insoweit sind beihilfe- und vergaberechtliche Anforderungen zu beachten.

## Vertiefungen

zum Thema Steuern und Abgaben und zur Marktöffnungsverordnung (EG) Nr. 1370/2007 finden Sie auf Seite 42

Schließlich ist zu hinterfragen, ob und wie die mittels einer Umlage erhobenen Mittel mit der Marktorganisation nach dem Personenbeförderungsgesetz eingesetzt werden können. Nach der Wertung des Personenbeförderungsgesetzes genießen Verkehre ohne öffentliche Zuschüsse (sog. eigenwirtschaftliche Verkehre) Vorrang vor solchen, die öffentliche Ausgleichsleistungen im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge empfangen. Erhalten Verkehrsunternehmen Mittel zur Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages, ist der Verkehr grundsätzlich nicht mehr eigenwirtschaftlich. Die Ausgleichsleistung unterliegt dann den vergaberechtlichen Bestimmungen. Eine Ausnahme davon besteht im Falle sog. allgemeiner Vorschriften, die einen Ausgleich für die Festlegung von Höchsttarifen erlauben. Wird jedoch über die Umlage ein verkehrlicher ökologischer Zusatznutzen angestrebt, so ist die Gewährung von Mitteln kaum mehr als Ausgleich von Tarifmaßnahmen zu bewerten. Das Instrument der allgemeinen Vorschrift dürfte dann nicht mehr zur Verfügung stehen. Welche rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten bei der Finanzierung bestehen, hängt sehr stark von der Intention und der Ausgestaltung im Einzelfall ab.



- › Kürzere Einstiegszeiten aufgrund des Wegfalls der Ticketverkäufe
- › Wegfall der Vertriebskosten
- › Steigerung des Handels in den Geschäftszentren
- › Weniger MIV
- › Reduzierung der Luftverschmutzung
- › Nutzungsmöglichkeiten auch für Mittellose

- › In der Realität teilweise längere Einstiegszeiten, da sich Fahrgastzahlen erhöhen und folglich eine höhere Zahl von Personen in die Fahrzeuge einsteigen muss
- › Zunehmender Vandalismus
- › Verkehrsmittel werden als Obdachlosenunterkünfte missbraucht
- › Höhere Sicherheits- und Wartungskosten
- › Beschwerden der Fahrer und Mitarbeiterfluktuation steigen trotz des Wegfalls der vertriebsbezogenen Beschwerden des Personals

**Abbildung 12**  
Auswertung der Vor- und Nachteile des sog. „kostenlosen“ ÖPNV

Ein wichtiges Ergebnis der Studie ist, dass über die Einführung neuer Finanzierungsmodelle ein (verkehrlicher) Zusatznutzen erreicht werden soll. Dafür sprechen sich insgesamt 62 Prozent der Befragten aus. Auf die Frage, wie ein solcher Zusatznutzen genau aussehen könnte, etwa Erhöhung des Leistungsangebots oder Steigerung von Qualitäten, ging die Studie nicht vertiefend ein. Interessant ist zudem, dass eine aufwandsneutrale Regelung lediglich knapp 30 Prozent der Befragten für erforderlich halten. Setzt man die beiden Aspekte eines erwarteten Zusatznutzens bei gleichzeitigem Verzicht auf eine aufwandsneutrale Finanzierung zueinander in Beziehung, so stimmen die Befragten einer zusätzlichen Belastung bei gleichzeitiger Verbesserung des Angebots zu. Wir leiten daraus die These ab, dass eine Zusatzfinanzierung mit einem Zusatznutzen einhergehen muss.

#### 2.4.4 Private (Fonds-)Finanzierung

Für die Beteiligung Privater an der Finanzierung von Investitionen und zur Erhaltung des ÖPNV-Betriebes kommen verschiedene Finanzierungsansätze in Betracht. Zudem lassen sich damit verschiedene Ziele verfolgen. Die wohl bekanntesten Modelle sind die sog. Public Private Partnerships (PPP-Modelle), auch öffentlich-private Partnerschaften (ÖPP-Modelle) genannt.<sup>16</sup> Bei diesen Modellen beteiligt sich – vereinfacht gesprochen – der private Investor an der Finanzierung öffentlicher Vorhaben. Der private Investor übernimmt in der Regel zusätzlich zur Finanzierung die Errichtung und ggf. auch den (Infrastruktur-)Betrieb der Anlage, wofür er über eine festzulegende Laufzeit des Vorhabens ein Entgelt erhält, mit dem er seine Investitions- und die Betriebskosten abgelenken kann. Möglich sind auch reine Finanzierungsmodelle, bei denen die Bereitstellung zusätzlicher Mittel vonseiten der Privatwirtschaft im Mittelpunkt stehen dürfte. Denkbar ist, dass eine private Finanzierung oder zumindest Beteiligung an Vorhaben neben die Kommunalfinanzierung tritt, um so einerseits Kapital zu beschaffen und andererseits ein Risikosplitting zu erreichen. Schließlich sind sog. Fondsmodelle zu nennen: In erster Linie ist hierunter die Bereitstellung privaten Kapitals zu verstehen. Auf staatlicher Seite werden aktuell aber auch Fondsmodelle diskutiert, die sich als „Spezialhaushalt für bestimmte Aufgaben“ beschreiben lassen, an denen Private sich beteiligen können (zum Beispiel im Wege eines Bürgerfonds). Da die verschiedenen Modelle eine sehr hohe individuelle Ausprägung und Gestaltung haben, beschränkte sich die Befragung auf die Bewertung zur Einbeziehung privater Finanzierungsansätze im Allgemeinen.

#### 2.4.5 Maßnahmen zur Förderung von privaten Investitionen

Die private Beteiligung an der Finanzierung des ÖPNV (Infrastruktur und Betrieb) sehen die Teilnehmer tendenziell negativ (Abbildung 7, S. 22). Gefragt nach den Maßnahmen zur Förderung der Akzeptanz haben sich rund 74 Prozent für geänderte gesetzliche Rahmenbedingungen ausgesprochen. Hervorzuheben ist aber, dass rund 22 Prozent davon ausgehen, dass die Einbeziehung von Privaten zu höheren Renditen als denen bei Inanspruchnahme eines Kommunalkredites führen darf. Eine weitgehend „aufwandsneutrale“ Finanzierung wird daher nicht für erforderlich erachtet, um solche Modellansätze zu fördern.

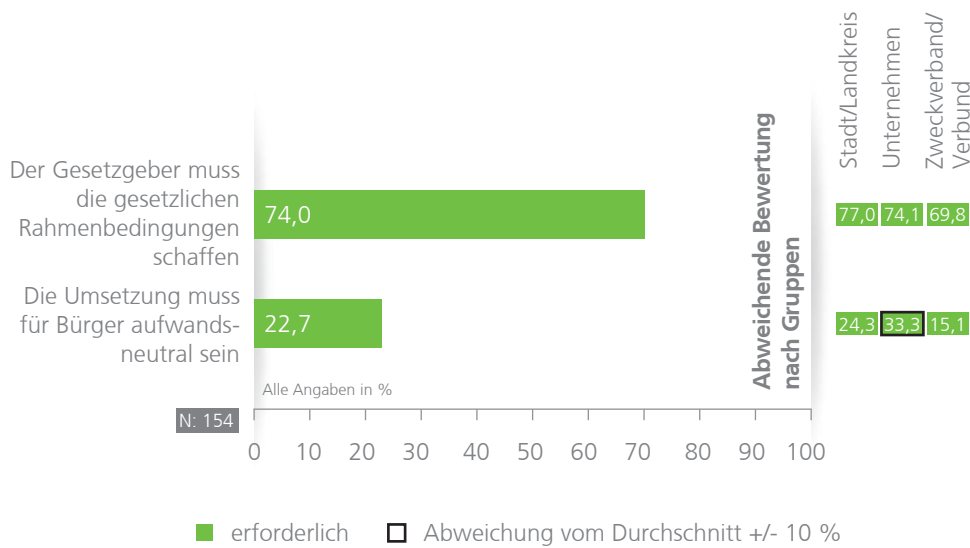


Abbildung 13  
Förderung privater  
Finanzierung

Das ÖPP-Kompetenzzentrum einiger Bundesländer<sup>17</sup> weist daraufhin, dass in die Bewertung eines ÖPP-Projekts nicht nur die Höhe des Effektivzinses Eingang finden dürfe, sondern vielmehr der gesamtwirtschaftliche Nutzen zu bewerten sei. Zu nennen sei insoweit ein professionelles Projektmanagement, das insbesondere bei komplexen Bauvorhaben zu einer zügigen Umsetzung und damit zu einem früheren volkswirtschaftlichen Nutzen beitragen könne. Beispiele dafür finden sich insbesondere im Bundesfernstraßenbau.<sup>18</sup> Im ÖPNV sind – abgesehen von den Möglichkeiten der institutionellen Fahrzeug- (mit)finanzierung – bislang keine ÖPP-Vorhaben realisiert worden. Das Projekt „Bürgerbahn Krefeld“ zeigt, wie Privatpersonen an derartigen Maßnahmen teilhaben können. Mag in diesem Fall die Bindung von Kunden und weniger die Finanzierung von neuen Straßenbahnwagen im Vordergrund gestanden haben, so zeigt das Beispiel gleichwohl, dass von privater Seite Interesse an der Finanzierung des ÖPNV besteht.

#### Befragung: Beispiel „Bürgerbahn Krefeld“<sup>19</sup>

Die Volksbank Krefeld und die Stadtwerke Krefeld haben einen Bürgersparbrief aufgelegt: die „Krefelder Bürgerbahn“. Mit der Inbetriebnahme der letzten beiden Niederflurstraßenbahnen Anfang 2015 wurde die Modernisierung der Straßenbahnflotte in Krefeld abgeschlossen. Die Sparanlage „Krefelder Bürgerbahn“ ermöglicht nun den Bürgerinnen und Bürgern, sich mittels eines Sparbriefs an der Finanzierung dieser letzten beiden Straßenbahnen zu beteiligen und somit gewissermaßen eine eigene Bahn zu erwerben.

Unsere Sparanlage „Krefelder Bürgerbahn“ bietet den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit, in eine sichere Geldanlage zu investieren und gleichzeitig den heimischen ÖPNV zu unterstützen. Es ist eine Investition von Bürgern für Bürger. Das Zeichnungsvolumen liegt bei vier Mio. Euro. Damit werden die letzten beiden SWK-Niederflurstraßenbahnen finanziert.

Als Stückelung werden Beteiligungen in Höhe von 1.000, 2.500 und 5.000 Euro angeboten. Die Sparanlage hat eine feste Laufzeit von fünf Jahren. Die Verzinsung beträgt im ersten und zweiten Jahr jeweils 0,4 Prozent, im dritten und vierten Jahr jeweils 0,5 Prozent und im fünften Jahr ein Prozent.

Die Gestaltung der beiden Straßenbahnen sieht vor, einige ihrer „Unterstützer“ abzubilden.

## 2.5 Chancen-Risiken-Betrachtung

Abschließend wurde von den Teilnehmern eine Chancen-Risiken- bzw. Vorteil-Nachteil-Betrachtung erbeten. Gefragt wurde nach der Chancen-/Vorteils- bzw. Risiken-/Nachteilsausprägung für Umlagemodelle und private Finanzierungsmodelle. Dazu wurden verschiedene Facetten abgefragt, zu denen die Teilnehmer eine Einschätzung abgeben sollten. Für fast alle Merkmale sehen die Akteure Vor- und Nachteile. Die Ergebnisse sind in den folgenden Grafiken dargestellt.

Für Umlagemodelle weist die Grafik eine hohe Chancen-/Vorteilsausprägung von insgesamt sechs überdurchschnittlich positiven Merkmalen aus. Dies sind die Verbesserung des ÖPNV-Angebots, die Finanzierung ortsfester Infrastruktur, die Steuerung des Verkehrsverhaltens, die Reduzierung der Umweltbelastung und die Schonung natürlicher Ressourcen sowie die Entlastung der kommunalen Haushalte. Die Zustimmungswerte betreffen damit primär Verbesserungen der qualitativen Standards. Zwei Merkmale, nämlich die Verbesserung des Standortimages und die Entlastung der Nutzer, erfahren sowohl Zustimmung als auch Ablehnung. Eine relativ hohe Risikoausprägung wird für die politische Akzeptanz, den administrativen Aufwand und die rechtliche Umsetzbarkeit beschrieben. Die Einschätzung bestätigt damit die Bewertung zur Eignung von Umlagemodellen. Sie hat ergeben, dass Umlagemodelle mit einer Verbesserung des ÖPNV-Angebots einhergehen sollten. Zudem werden im jetzigen Rechtsrahmen Risiken für die Umsetzung der Modelle gesehen.

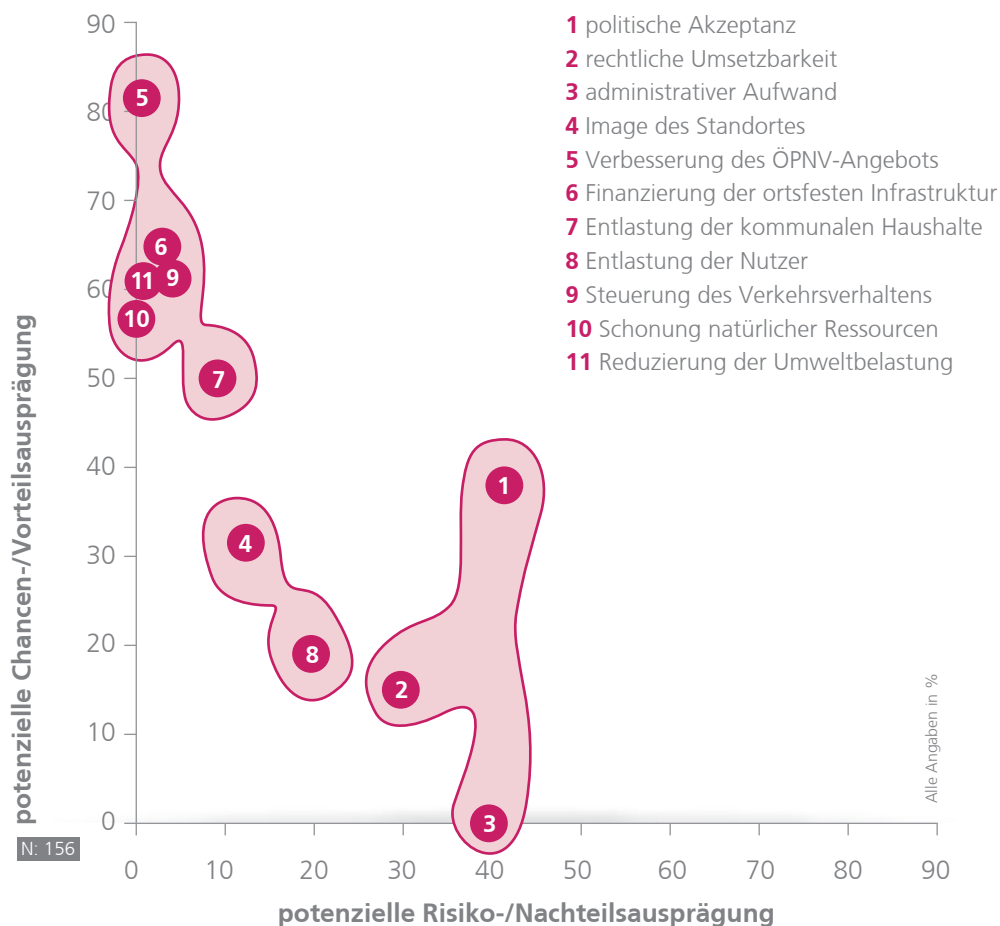
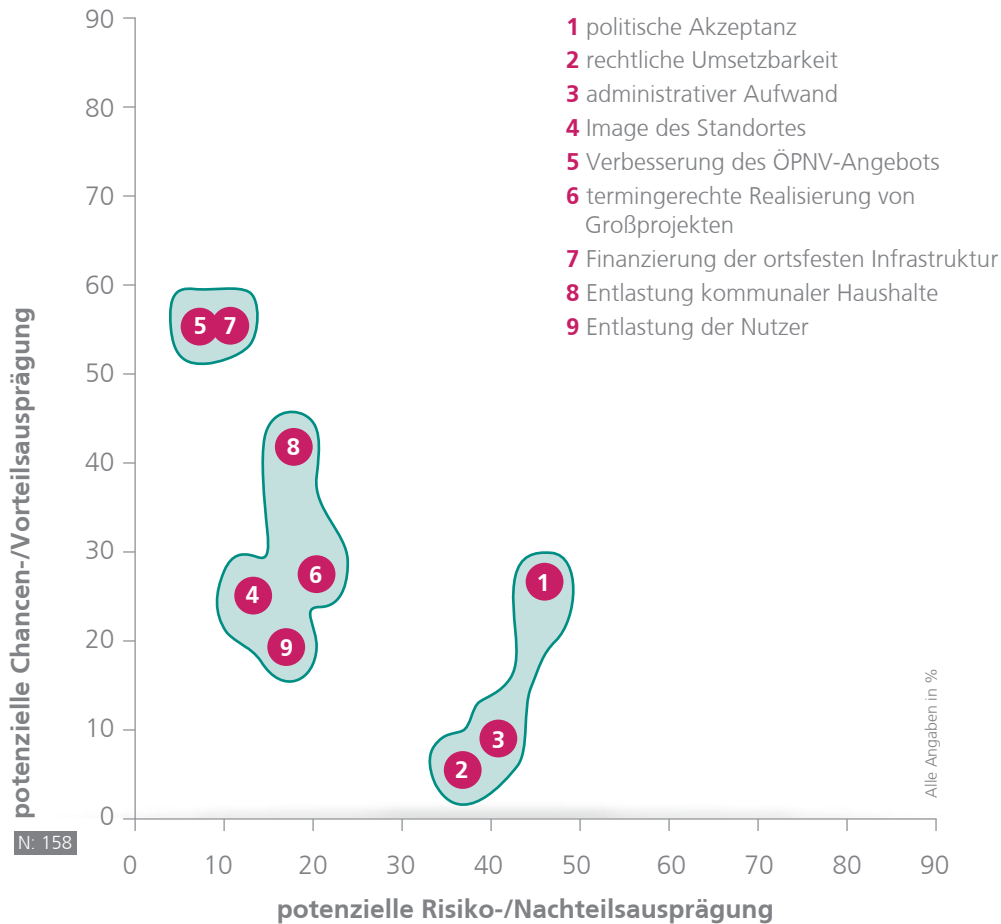


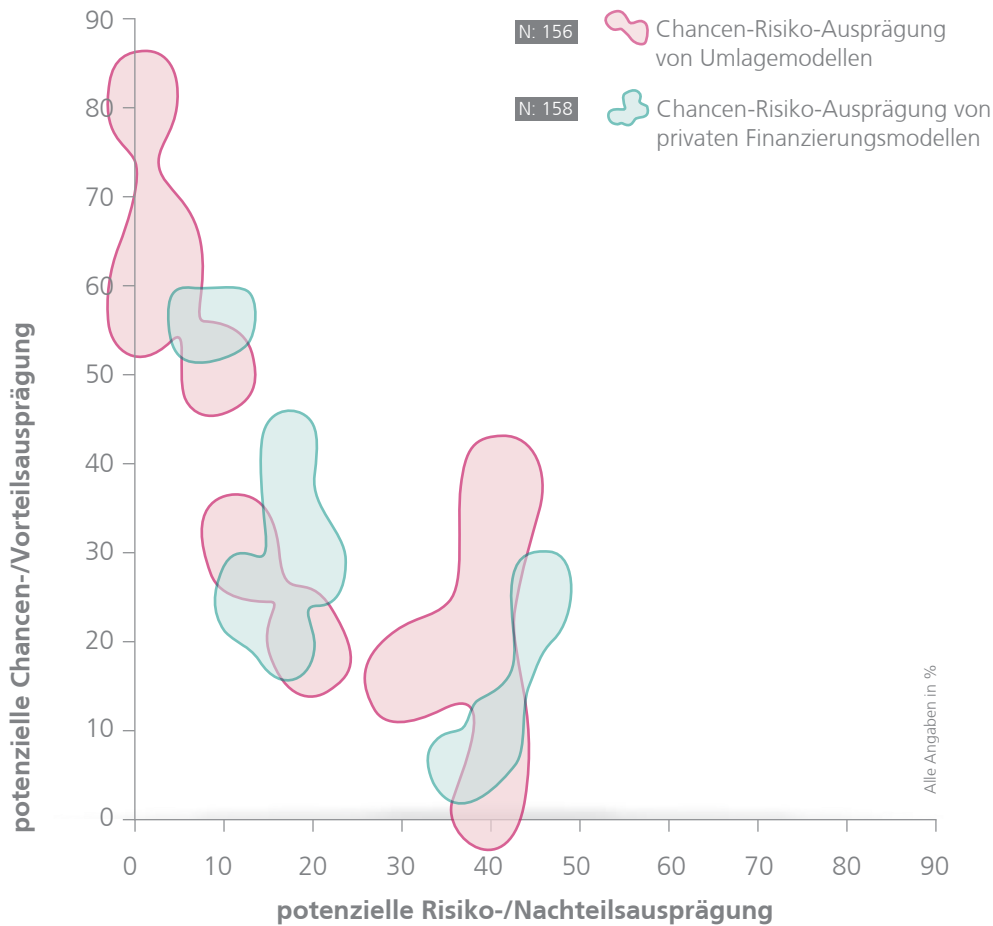
Abbildung 14  
Chancen-Risiko-  
Ausprägung von  
Umlagemodellen



**Abbildung 15**  
Chancen-Risiko-Ausprägung von privaten Finanzierungsmodellen

Für private Finanzierungsmodelle erfolgte eine vergleichbare Abfrage. Eine überdurchschnittlich hohe Chancen-/Vorteilsausprägung sprechen die Befragten nur zwei Merkmalen zu: der Verbesserung des ÖPNV-Angebots und der Finanzierung ortsfester Infrastruktur. Eine zweite Gruppe von Merkmalen weist nur eine geringe Chancenausprägung bei gleichzeitig geringer Risikoausprägung aus. Die in dieser Gruppe enthaltenen Merkmale sind die Entlastung kommunaler Haushalte, die termingerechte Realisierung von Großprojekten, das Image des Standortes und die Entlastung der Nutzer. Eine dritte Gruppe weist eine relativ hohe Risiko- bzw. Nachteilsausprägung aus. Die höchste Nachteilsbewertung erfahren auch hier die politische Akzeptanz, der administrative Aufwand und die rechtliche Umsetzbarkeit.



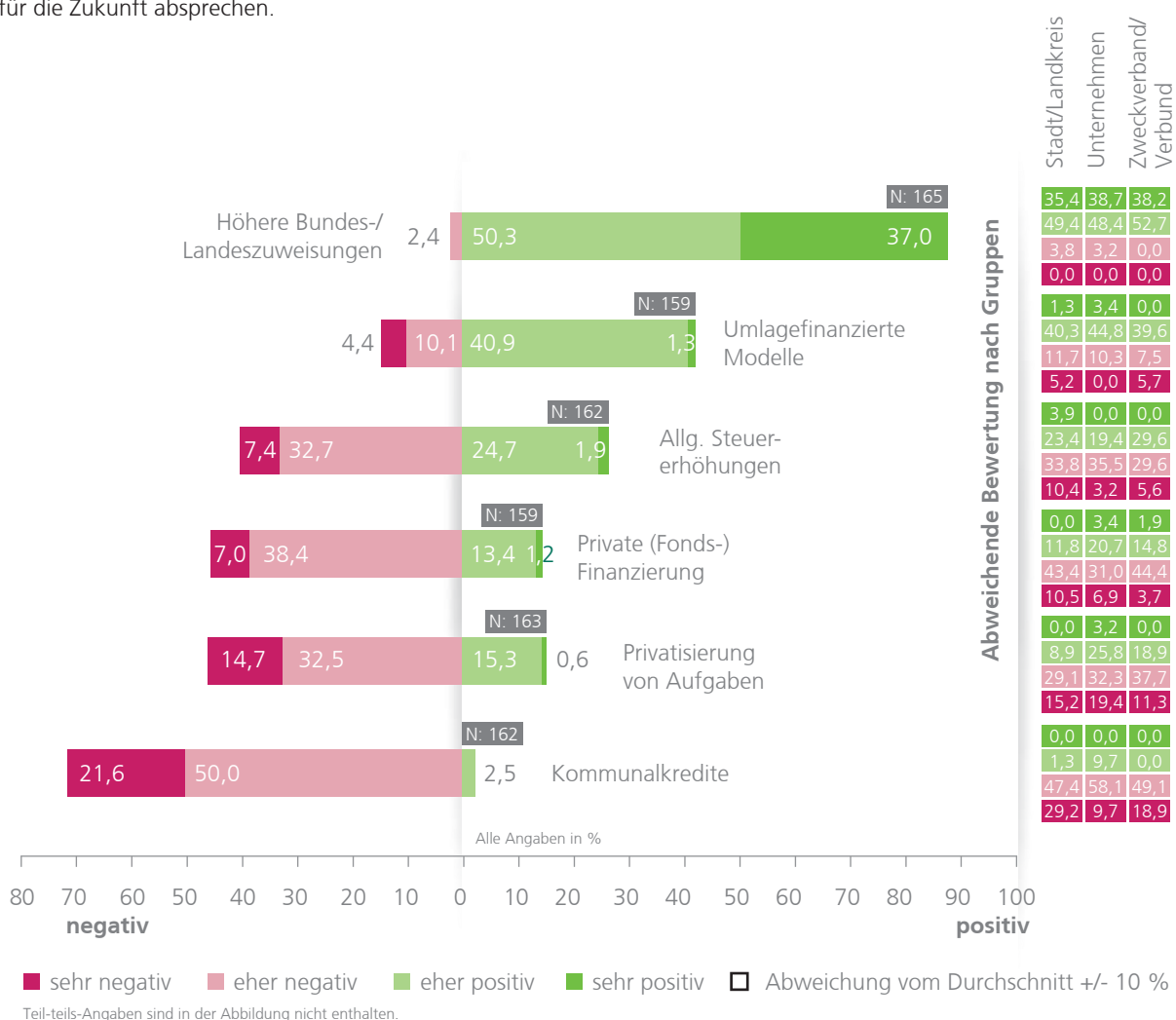


**Abbildung 16**  
Chancen-Risiko-Ausprägung im Überblick

Setzt man beide Darstellungen in Bezug zueinander, so bestätigen sich die bereits eingangs erzielten Ergebnisse. In beiden Modellen konzentriert sich die Risikoausprägung nach Meinung der Befragten auf drei wesentliche Merkmale: politische Akzeptanz, administrativer Aufwand, rechtliche Umsetzbarkeit. In der Risiko-/Nachteilsbetrachtung besteht danach eine hohe Übereinstimmung zwischen den Modellansätzen. Unterschiede bestehen in der Chancen-/Vorteilsbewertung, wo Umlagemodelle eine deutlich positivere Bewertung als private (Fonds-)Finanzierungsmodelle erhalten.

## 2.6 Gesamtbewertung

Vergleicht man die Eignung der neuen Finanzierungsansätze mit den Bewertungen für die etablierten Finanzierungsansätze, so zeigt sich eine insgesamt eher positive Bewertung für Umlagemodelle. Sie belegen nach der favorisierten Ausweitung von Bundes- und Landeszuschüssen Platz zwei und sind damit deutlich positiver bewertet als die sonstigen etablierten Ansätze. Private (Fonds-) Finanzierungsmodelle belegen Platz vier und sind damit nur geringfügig besser bewertet als eine vollständige Aufgabenprivatisierung. Den letzten Platz belegen schließlich Kommunalkredite. Bemerkenswert ist insoweit, dass lediglich 2,5 Prozent der Befragten Kommunalkredite als geeignetes Instrument ansehen, wohingegen über 70 Prozent dem heute „üblichen“ Instrument eine Eignung für die Zukunft absprechen.



Sind Umlagemodelle nach der Einschätzung der Befragten somit das „Missing Link“ der ÖPNV-Finanzierung? Immerhin erreicht dieses Instrument die zweit höchsten Zustimmungswerte (Abbildung 17) im Vergleich aller erfragten Modellansätze. Zudem stimmen über 80 Prozent (Abbildung 6) der Befragten einer die bisherigen Finanzierungsansätze ergänzenden Finanzierung zu. Werden sich somit Umlagemodelle als „dritte Säule“ der ÖPNV-Finanzierung etablieren? Für eine Beantwortung dieser Frage dürfte es noch zu früh sein. Die bisherigen Umlagemodelle in den Städten Tallinn und Hasselt zeigen, dass ein ÖPNV zum Nulltarif Vorteile in Städten mit zuvor geringer ÖPNV-Auslastung bieten

**Abbildung 17**  
Bewertung der Eignung etablierter und neuer Finanzierungsmittel

kann. In Ballungszentren, die bereits heute vor erheblichen Kapazitätsproblemen stehen, lassen sich diese Modelle ohne zusätzliche neue Kapazitäten und damit zusätzliche Kosten kaum realisieren. Insoweit kommt es auf die konkreten Anforderungen vor Ort an. Die Bewertung muss sich dabei an den verkehrlichen, umweltpolitischen und gesellschaftlichen Zielsetzungen orientieren. Als Restriktion sind die rechtlichen Rahmenbedingungen zu nennen. Die Anforderungen aus dem kommunalen Abgabenrecht, dem Beihilfe- und Vergaberecht sowie dem Personenbeförderungsrecht weisen einige Fallstricke auf. Auch insoweit wird es darauf ankommen, wie die konkrete Ausgestaltung erfolgen soll. Letztlich werden die Modelle aber nur dann realisiert werden können, wenn die Zusatzfinanzierung mit einem Zusatznutzen verbunden ist, den sich eine breite Bevölkerungsschicht wünscht. Solange der gesellschaftliche Konsens nicht besteht oder herbeigeführt werden kann, ist Umlagemodellen ein hohes rechtliches wie politisches Umsetzungsrisiko zu attestieren.

Zu erwägen ist, den Kommunen durch Landesgesetz die Möglichkeit zu geben, örtliche Verbrauchs- und Aufwandsteuern (vgl. Art. 106 Abs. 6 GG) zu erheben und zur Förderung des ÖPNV einzusetzen. Hierzu müsste der Landesgesetzgeber eine entsprechende Ermächtigung beschließen. Als denkbare Finanzierungsinstrument steht den Kommunen bereits heute die Grundsteuer zur Verfügung. Aus rechtlicher Sicht erscheint es zumindest gestaltbar zu sein, die Grundsteuer zur Mitfinanzierung des ÖPNV heranzuziehen. Hierzu sollte der ÖPNV sinnvollerweise als Pflichtaufgabe ausgestaltet werden, um eine sachliche Rechtfertigung für eine Veränderung der lokalen Hebesätze zu schaffen. Ob die Kommunen sodann dieses Instrument nutzen oder vor dem Hintergrund eines zunehmenden Standortwettbewerbs davon Abstand nehmen, bleibt abzuwarten.

In Bezug auf private Finanzierungsmodelle zeigt die Studie eine ablehnende Haltung der ÖPNV-Branche. Das Beispiel der Bürgerbahn in Krefeld verdeutlicht aber auch, dass private Finanzierung nicht a priori negativ bewertet sein muss. Bürgerschaftliches Engagement ist eben auch Teil einer möglichen privaten Finanzierung. Es scheint, als wirkten in der Bewertung der Branchenvertreter negative Erfahrungen der Vergangenheit nach. Insoweit kann es lohnend sein, aus den Erfahrungen entsprechende Schlussfolgerungen zur Verbesserung der Ergebnisse für die Kommunen und den ÖPNV zu ziehen. Insbesondere vor dem Hintergrund der Schuldenbremsen in Bund und Ländern sollte die Option zur Einbeziehung privaten Kapitals für den ÖPNV nicht vorschnell aufgegeben werden. Die Ergebnisse der Fratzscher-Kommission beispielsweise weisen in diese Richtung (siehe unten). Ob im ÖPNV – über die bestehenden Fahrzeugfinanzierungsmodelle hinaus – erstmals neue private und öffentliche Kooperationsformen erprobt werden, wird aktuell skeptisch zu bewertet. Dafür sind die Strukturen des ÖPNV komplexer und heterogener als die bisherigen Beispiele im Bereich der Infrastrukturfinanzierung. Etwaige Pilotvorhaben dürften nur schwer auf andere Kommunen übertragbar sein: Mehr als 400 Aufgabenträger, unterschiedlichste Tarif- und Verkehrsverbünde und kommunale wie private Unternehmen prägen die jeweilige kommunale Situation. Zur Förderung privater Finanzierungsmodelle könnte es sinnvoll sein, thematische Cluster mit begrenztem Risikopotenzial zu identifizieren, die zugleich einen möglichst hohen Überschneidungsbereich zu anderen Kommunen aufweisen. Diese Themen könnten ggf. als Versuchsfelder für eine Umsetzung in den ÖPNV dienen. Zudem sollten Strukturen für einen Know-how-Transfer erwogen werden, z. B. in Form einer beratenden Infrastrukturgesellschaft, um die Ergebnisse für alle Kommunen nutzbar zu machen.

Um die Finanzierungssituation nicht zusätzlich zu verschärfen, sollte eine Selbstverpflichtung der Kommunen dahingehend erfolgen, den Anteil der Nutzerfinanzierung zu erhalten bzw. schrittweise auszubauen. Dadurch würde der ÖPNV zumindest dauerhaft durch die Finanzierungssäule der Fahrgeldeinnahmen gestützt. Bei rückläufigen Transferzahlungen von Bund und Ländern und einem gleichzeitig rückläufigen Anteil der Nutzerfinanzierung würde der kommunale ÖPNV andernfalls langfristig die Finanzierungsgrundlage entzogen.

### 3. Ausblick und Stand der aktuellen Diskussion

Die Bewertung und Einschätzung der „Stakeholder“ im ÖPNV steht teilweise im Widerspruch zu den aktuellen Lösungsvorschlägen, die die sog. Fratzscher-Kommission<sup>20</sup> im Auftrag des Bundeswirtschaftsministeriums präsentiert hat. Gemeinsamkeiten bestehen bei der Bewertung der Ausgangslage. Zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur sind danach dringend erforderlich. Die Ergebnisse der Kommission beziehen sich auf die Verkehrsinfrastruktur insgesamt. Sie befassen sich daher nicht ausschließlich mit dem ÖPNV. Zudem steht im Fokus der Fratzscher-Kommission die Frage, wie die kommunale Investitionsschwäche beseitigt werden kann. Folgerichtig mahnt die Kommission zusätzlich private Investitionen an und unterbreitet dahingehend Vorschläge. Die in der vorliegenden Studie ebenfalls angesprochene Option von Umlagemodellen thematisiert die Kommission nicht.

#### **Position der sog. Fratzscher-Kommission: „Stärkung von Investitionen in Deutschland“ Zusammenfassung v. 13. April 2015**

Die Modernität des deutschen Kapitalstocks ist im Vergleich zu anderen großen Volkswirtschaften gering und muss verbessert werden. Die Überwindung dieser Investitionslücke erfordert einen breiten Ansatz.

#### **Mechanismen zur Sicherung nachhaltiger öffentlicher Investitionen**

- › Prüfung der Einrichtung einer haushaltsrechtlichen Verpflichtung zu öffentlichen Investitionen in einer Höhe, die zumindest die Abschreibungen auf das Vermögen der öffentlichen Hand kompensiert.
- › Eine haushaltsrechtliche Festlegung auf Bundesebene, unerwartete Überschüsse im Haushalt prioritär für höhere öffentliche Investitionen zu verwenden. Auf diese Weise würde die symmetrische Behandlung von öffentlichen Investitionen wiederhergestellt.
- › Die Schaffung spezialisierter Institutionen, die öffentliche Gebietskörperschaften bei Neuinvestitionen und Instandhaltung in bestimmten Infrastrukturkategorien unterstützen können.

#### **Wege zur Stärkung kommunaler Infrastruktur**

Von zentraler wirtschaftspolitischer Bedeutung ist die Stärkung der Investitionen in den Städten, Gemeinden und Landkreisen.

- › Schaffung eines „Nationalen Investitionspakts für Kommunen“ (NIK), der eine Erhöhung kommunaler Investitionen mindestens in Höhe des rechnerischen kommunalen Substanzverzehr der letzten drei Jahre (15 Mrd. Euro) über die nächsten drei Jahre ermöglichen soll. Die Stärkung kommunaler Kapazität, um Projekte so wirtschaftlich wie möglich zu planen und durchzuführen. Außerdem sollte die Schaffung einer von Bund und Ländern getragenen „Infrastrukturgesellschaft für Kommunen“ (IfK) oder alternativ mehrerer regionaler oder infrastrukturenspezifischer Infrastrukturgesellschaften geprüft werden. Diese sollen den Kommunen helfen, zwischen verschiedenen Projekt- und Beschaffungsvarianten die für sie beste [...] Alternative auszuwählen. Die Entscheidungsgewalt sollte dabei bei den betroffenen Kommunen verbleiben. Alle Kommunen, unabhängig von ihrer Finanzkraft, Größe und Kapazitäten, sollten Zugang zu dieser kommunalen Infrastrukturgesellschaft haben.

- › Prüfung und gegebenenfalls Weiterentwicklung von „Öffentlichen Kooperationen“ (ÖfK) – Beschaffungsmodellen, bei denen öffentliche Unternehmen und interkommunale Kooperation im Vordergrund stehen. Diese können eine sinnvolle Alternative oder Ergänzung zu existierenden Beschaffungsvarianten sein, die gegenüber einer konventionellen Realisierung und ÖPP bestimmte Vorteile bieten.

### **Mobilisierung zusätzlicher privater Infrastrukturfinanzierung**

Die Expertenkommission spricht sich dafür aus, zusätzliche Beschaffungs- und Finanzierungsstrukturen zu prüfen. Konkret schlägt sie die Prüfung zweier Modelle vor.

- › Ein öffentlicher Infrastrukturfonds des Bundes und der Länder, der ähnliche Aufgaben übernehmen würde wie ein privater Infrastrukturfonds. Private institutionelle Investoren hätten die Möglichkeit, auf eigenes Risiko in diesen Fonds zu investieren. Durch die Bündelung vieler Projekte würde außerdem das Risiko gestreut und der dadurch der erzeugte Effizienzgewinn zwischen öffentlichen Auftraggebern und Investoren geteilt.
- › Zur Förderung der Bürgerbeteiligung Gründung eines „Bürgerfonds“ als Sammelstelle für Infrastrukturfinanzierung durch individuelle Sparer. Er würde Bürgern eine neue Anlageform bieten, die bei vertretbarem Risiko bessere Renditen ermöglichen würde als Anlagealternativen wie etwa Spar- und Sichteinlagen oder Staatsanleihen, und könnte darüber hinaus einen gesellschaftlichen Beitrag leisten.

Bürgerbeteiligungen sollten nach dem Vermögensbildungsgesetz (Arbeitnehmersparzulage) gefördert werden. Um die Identifikation der Bürger mit den von ihnen finanzierten Investitionen zu stärken, sollten u. a. im Anlegerschutzgesetz besondere Transparenz- und Informationspflichten für die Beteiligungsformen an Infrastrukturprojekten eingefordert werden.

Soweit thematische Überschneidungen zwischen den Empfehlungen der Fratzscher-Kommission und den Ergebnissen der Studie bestehen, besteht auch Einigkeit darin, dass die politische Akzeptanz und die Risiken bei der rechtlichen Umsetzbarkeit die maßgeblichen Gründe sind, die einem höheren privaten Engagement in Investitionen in den Verkehrsbereich entgegenstehen. Die Kommission schlägt unter anderem die Einrichtung einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft vor, um diesen Bedenken zu begegnen. Aufgabe einer solchen Verkehrsinfrastrukturgesellschaft soll es sein, Kommunen bei der Realisierung von ÖPP zu unterstützen und so auf Augenhöhe mit den privaten Investoren zu bringen. Die Einrichtung einer Infrastrukturgesellschaft könnte auch für den ÖPNV eine Option zu sein, um die rechtlichen und administrativen Hemmnisse zumindest zu relativieren und die Kommunen in ihren Belangen beratend zu unterstützen.

### Position Verband öffentlicher Banken – VÖB (Auszug)

Die aktuelle verkehrspolitische Diskussion in Deutschland ist von der Forderung nach mehr Mitteln für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur geprägt. Die öffentlichen Banken sind überzeugt: Wir brauchen mehr Investitionen auf den Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen!

Die öffentlichen Banken unterstützen das Vorhaben der Bundesregierung, **mehr Kapital für die Infrastrukturmodernisierung** zu mobilisieren.

- › Die Mittel aus dem Solidaritätszuschlag und Mauteinnahmen sollten zweckgebunden für die Infrastrukturfinanzierung genutzt werden.
- › Die verstärkte Einbindung institutioneller Anleger ermöglicht Kooperationen und Konsortialfinanzierungen zwischen Banken und Versicherungen. Die öffentlichen Banken sehen hier die Chance, gemeinsam mit den Versicherungen nützliche Synergien zu erzielen.

Mit einer eindeutigen Zweckbindung von Einnahmen an die investive Verwendung wird ein wichtiger Schritt zur Erhöhung der Finanzierungsfähigkeit eingeschlagen.

- › Ein staatsgarantierter Infrastrukturfonds kann die institutionellen Investoren bei marktgängigen Verkehrsprojekten in der aktuellen Niedrigzinsphase stärker einbinden. Es ist aber unsicher, ob diese Anlageform auch das Problem der institutionellen Anleger (insbesondere der Versicherungen) löst, die nach höheren Renditen suchen.
- › Eine Anpassung der Kapitalanlagevorschriften für institutionelle Investoren ist die geeignetere Lösung, sie in die Lage zu versetzen, ihr Kapital leichter und renditeorientiert in Infrastrukturprojekte zu investieren. Wir brauchen eine separate und etablierte Asset-Klasse für Infrastrukturinvestments.

**Lebenszyklusorientierte Beschaffungsalternativen** sind für öffentliche Infrastrukturprojekte – trotz der Inflation durch die negative politische Stimmung infolge der Finanzkrise – nach den bisherigen Erfahrungen geeignet, Kapital für die Infrastrukturmodernisierung zu mobilisieren.

- › Die Absicherung der baulichen Qualität, der Verfügbarkeit des Investitionsobjektes und seine Finanzierung, die wegen der abgesicherten Tilgung am Ende der Laufzeit zu einer schuldenfreien Infrastruktur auf hohem Instandhaltungsniveau führt, ist mit den haushaltspolitischen Konsolidierungszielen vereinbar. Da die Infrastrukturen über mehrere Generationen genutzt werden, ist die gleichmäßige Verteilung der Lasten über den gesamten Lebenszyklus auch ein Ausdruck von intergenerativer Gerechtigkeit.

Ob eine rechtlich-administrative Unterstützung – wie etwa eine Infrastrukturgesellschaft – ausreicht, um auch private Investitionen über „neue ÖPP-Vorhaben“ im ÖPNV zu fördern, ist fraglich. Zu gering ist derzeit die politische Zustimmung zu solchen Kooperationen; zudem besteht die Sorge, dass sie die kommunale Selbstverwaltung schmälern. Denkbar erscheint jedoch die Einrichtung eines entsprechenden „ÖPNV-Fonds“, wie ihn die Fratzscher-Kommission für die Bundes- und Landstraßen vorschlägt. Ein vergleichbarer „ÖPNV-Fonds“, zum Beispiel für nachholende Sanierungsmaßnahmen, ließe sich auf Landesebene unter Beteiligung der kommunalen Ebene etablieren. Im Rahmen des Fonds wäre auch die mehrjährige Festschreibung von Investitionsmitteln sicherzustellen. Ob dazu der politische Wille der Beteiligten besteht und letztlich auch zusätzliche öffentliche Mittel, insbesondere durch das jeweilige Bundesland, in einen „ÖPNV-Fonds“ einfließen werden, wird die politische Diskussion zeigen.

Die aktuellen Vorschläge entlasten die Akteure vor Ort nicht, nach eigenen Lösungen zu suchen. Einfache Lösungen sind weiterhin nicht Sicht. Das deutliche Votum der Befragten zugunsten einer die bisherigen Finanzierungsinstrumente ergänzenden Umlagefinanzierung (als dritte Säule der ÖPNV-Finanzierung) kann aber ein Fingerzeig für die weitere Entwicklung sein.

## Vertiefungen

---

### Steuern und Abgaben

Innerhalb der nicht steuerlichen Abgaben sind Sonderabgaben und Vorzugslasten zu unterscheiden:

- › Sonderabgaben sind eine seltene Ausnahme und nur zur Finanzierung eines besonderen Finanzierungsbedarfs zulässig. Im Gegensatz zu Vorzugslasten gibt es keine staatliche Gegenleistung für die Abgaben. Die Sonderabgabe darf auf der anderen Seite aber keine Gemeinlast finanzieren, da sie andernfalls als allgemeine Steuer einzustufen wäre. Allein Steuern haben nach der Finanzverfassung Gemeinlasten zu finanzieren. Für eine Sonderabgabe bedarf es daher einer besonderen sachlichen Rechtfertigung. Dafür ist die Formulierung eines besonderen Sachzwecks erforderlich, der nicht nur in einer allgemeinen Mittelbeschaffung münden darf. Ferner darf die Sonderabgabe nur eine bereits vorgefundene homogene Gruppe von Personen treffen, die sich gerade durch eine besondere Sachnähe oder Erfüllungsverantwortung zu dem besonderen Sachzweck auszeichnet.
- › Vorzugslasten dienen dem Ausgleich besonderer Vorteile, die der Abgabepflichtige durch Inanspruchnahme einer individuellen Leistung (dann wird von einer Gebühr gesprochen) oder einer Einrichtung (dann ist von einem Beitrag die Rede) erlangt. Kennzeichnend ist die Belastung eines abgrenzbaren Personenkreises der Vorteilsnehmer.

Nicht steuerliche Abgaben unterliegen somit engen Zulässigkeitsvoraussetzungen. Beschränkungen ergeben sich insbesondere aus der Finanzverfassung.<sup>19</sup>

### Marktöffnungsverordnung (EG) Nr. 1370/2007

Jede staatliche (Ko-)Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs hätte sich an den Vorgaben der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 (VO 1370) zu orientieren. Nach Art. 3 Abs. 1 VO 1370 hat die Gewährung von Ausgleichsleistungen gleich welcher Art für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages zu erfolgen. Das gilt in jedem Fall bei einer unmittelbaren Gewährung öffentlicher Mittel an die Verkehrsunternehmen, etwa im Fall der Finanzierung eines kostenlosen ÖPNV durch den Staat. Aber auch die Umverteilung von Mitteln vom Bürger auf bestimmte Unternehmen kann darunter fallen, etwa im Rahmen umlagefinanzierter Finanzierungsmodelle. Dabei ist insbesondere strittig, ob solche Maßnahmen aus öffentlichen Mitteln i.S.d. Art. 2 lit. g VO 1370 gewährt werden und somit als für die Einschlägigkeit der VO 1370 relevante Ausgleichsleistungen einzustufen sind. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum allgemeinen Beihilferecht können staatliche Mittel auch durch eine Zurechnung von Mitteln zur öffentlichen Hand begründet werden. Eine solche Zurechnung ist etwa möglich, wenn die Mittel in gewisser Weise von der öffentlichen Hand kontrolliert werden.



## Abbildungsverzeichnis

---

<b>Abbildung 1</b>	Teilnehmer der Studie
<b>Abbildung 2</b>	Investitionen und Finanzierung des ÖPNV
<b>Abbildung 3</b>	Trends der nächsten zehn Jahre
<b>Abbildung 4</b>	Umsetzungsperspektiven zur Bewältigung der Finanzierungslasten
<b>Abbildung 5</b>	Eignung etablierter Finanzierungsansätze
<b>Abbildung 6</b>	Etablierte Finanzierung ersetzen oder ergänzen
<b>Abbildung 7</b>	Eignung neuer Finanzierungsansätze
<b>Abbildung 8</b>	Eignung von Umlagemodellen
<b>Abbildung 9</b>	Erwartungen und Folgen in Tallinn
<b>Abbildung 10</b>	Förderung von Umlagemodellen
<b>Abbildung 11</b>	Erwartungen und Folgen in Hasselt
<b>Abbildung 12</b>	Auswertung der Vor- und Nachteile des sog. „kostenlosen“ ÖPNV
<b>Abbildung 13</b>	Förderung privater Finanzierung
<b>Abbildung 14</b>	Chancen-Risiko-Ausprägung von Umlagemodellen
<b>Abbildung 15</b>	Chancen-Risiko-Ausprägung von privaten Finanzierungsmodellen
<b>Abbildung 16</b>	Chancen-Risiko-Ausprägung im Überblick
<b>Abbildung 17</b>	Bewertung der Eignung etablierter und neuer Finanzierungsmittel

## Abkürzungsverzeichnis

---

<b>%</b>	Prozent	<b>NIK</b>	Nationaler Investitionspakt für Kommunen
<b>ca.</b>	circa	<b>NKI</b>	Nationale Klimaschutzinitiative
<b>Abs.</b>	Absatz	<b>Nr.</b>	Nummer
<b>Art.</b>	Artikel	<b>ÖfK</b>	Öffentliche Kooperation(en)
<b>EG</b>	Europäische Gemeinschaft	<b>ÖPNV</b>	öffentlicher Personennahverkehr
<b>EU</b>	Europäische Union	<b>ÖPP</b>	öffentlich-private Partnerschaften
<b>GG</b>	Grundgesetz	<b>PPP</b>	Public Private Partnership
<b>GVFG</b>	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz	<b>SPNV</b>	Schienenpersonennahverkehr
<b>IfK</b>	Infrastrukturgesellschaft für Kommunen	<b>VDV</b>	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen
<b>i. S. d.</b>	im Sinne des	<b>vgl.</b>	vergleiche
<b>KfW</b>	Kreditanstalt für Wiederaufbau	<b>VGN</b>	Verkehrsverbund Großraum Nürnberg GmbH
<b>Kfz</b>	Kraftfahrzeug	<b>VO</b>	Verordnung
<b>lit.</b>	Buchstabe	<b>VÖB</b>	Verband öffentlicher Banken
<b>Mio.</b>	Million(en)	<b>z. B.</b>	zum Beispiel
<b>MIV</b>	motorisierter Individualverkehr		
<b>Mrd.</b>	Milliarde(n)		

## Fußnotenverzeichnis

---

- <sup>1</sup> Bodewig-Kommission (2013), Konzeptsdokument „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, online: [http://www.vifg.de/\\_downloads/service/Bericht\\_Bodewig-Kommission\\_13-10-02.pdf](http://www.vifg.de/_downloads/service/Bericht_Bodewig-Kommission_13-10-02.pdf); Daehre-Kommission (2012), Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, online: <http://www.bundesrat.de/VMK/DE/termine/sitzungen/12-12-19-abschlussbericht-komm-zukunft-vif.html>; Pällmann-Kommission (2000), „Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, Schlussbericht, 5. September 2000.
- <sup>2</sup> Baden-Württemberg, Ministerium für Verkehr und Infrastruktur, Pressemitteilung vom 27. März 2015: Bund blockiert Schienenpersonennahverkehr: Länder und ver.di fordern mehr Mittel für den SPNV.
- <sup>3</sup> Mobilität 2025, Der Einfluss von Einkommen, Mobilität und Demografie, ifmo-Studie, Institut für Mobilitätsforschung, 2008, S. 28, abrufbar unter [http://www.ifmo.de/tl\\_files/publications\\_content/2008/ifmo\\_2008\\_Schlussbericht\\_Mobilitaet\\_und\\_Einkommen\\_2025\\_de.pdf](http://www.ifmo.de/tl_files/publications_content/2008/ifmo_2008_Schlussbericht_Mobilitaet_und_Einkommen_2025_de.pdf).
- <sup>4</sup> Bertelsmann-Stiftung (2009), „Blick in die Zukunft – Deutschland verändert sich“.
- <sup>5</sup> Tagung vom 28./29. Oktober 2009, S. 3, abrufbar unter [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/de/ec/110896.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/de/ec/110896.pdf).
- <sup>6</sup> Energiekonzept der Bundesregierung vom 28. September 2010, [http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/\\_Anlagen/2012/02/energiekonzept-final.html](http://www.bundesregierung.de/ContentArchiv/DE/Archiv17/_Anlagen/2012/02/energiekonzept-final.html)
- <sup>7</sup> Nationale Klimaschutzinitiative des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, 2013, S. 17 ff.
- <sup>8</sup> Positionspapier Elektromobilität, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (2011).
- <sup>9</sup> Klimaschutz in Kommunen, Praxisleitfaden, Deutsches Institut für Urbanistik (2011), abrufbar unter <http://www.leitfaden.kommunaler-klimaschutz.de/leitfaden.html>.
- <sup>10</sup> Positionspapier Elektromobilität, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (2011).
- <sup>11</sup> Richtlinien des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit vom 26. April 2012 zur Förderung der Anschaffung von diesel-elektrischen Hybridbussen im öffentlichen Nahverkehr, abrufbar unter [http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/richtlinie\\_hybridbusse\\_bf.pdf](http://www.bmu.de/fileadmin/bmu-import/files/pdfs/allgemein/application/pdf/richtlinie_hybridbusse_bf.pdf).

- <sup>12</sup> Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder (Hrsg.) (2011), Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten – Erfahrungsbericht, 14. September 2011.
- <sup>13</sup> Stellungnahme einer Arbeitsgruppe der ÖPP-Kompetenzzentren der Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Sachsen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen zum Bericht der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder „Gemeinsamer Erfahrungsbericht zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten“, April 2013.
- <sup>14</sup> Difu-Paper (2014): Zur Finanzierung des ÖPNV durch Beiträge. Ist das Beitragsmodell eine Handlungsoption zur Finanzierung eines attraktiven ÖPNV-Betriebs?, Berlin; bpv im Auftrag des vcd (2014), Der ÖV-Beitrag – Sicherung der ÖPNV-Finanzierung in den Kommunen; Piratenfraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin (2015), Grundlagen- und Machbarkeitsstudie, Fahrscheinloser ÖPNV in Berlin.
- <sup>15</sup> Matz, IR 2014, Umlagefinanzierung im ÖPNV, S. 2–4 (Teil 1), S. 32–35 (Teil 2); Manssen, Gerrit „Fianzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. Nahverkehrsabgabe, DÖV 1996, 12–18.
- <sup>16</sup> World Bank (2014), Public-Private Partnerships – Reference Guide, Version 2.0, Washington, D.C. Leitfaden (2007); „Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei PPP-Projekten“ im Auftrag der Finanzministerkonferenz; Roland Berger Strategy Consultants (2013); „Best-Practices-Studie zur Verkehrsinfrastrukturplanung und -finanzierung in der EU“, Studie im Auftrag von BDI, AGV MoVE, BBS, Allianz für eine zukunftsfähige Infrastruktur e.V., VDA und VDV, Oktober 2013, Berlin.
- <sup>17</sup> ÖPP-Kompetenzzentrum der Länder Schleswig-Holstein, Niedersachsen, Sachsen, Rheinland-Pfalz und Nordrhein-Westfalen (2013), Stellungnahme der Länderarbeitsgruppe zu dem Bericht der Präsidentinnen und Präsidenten der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder, April 2013, [http://www.ppp.nrw.de/öffentlichkeitsarbeit/veroeffentlichungen/stellungnahmen\\_brh-bericht\\_anlage.pdf](http://www.ppp.nrw.de/öffentlichkeitsarbeit/veroeffentlichungen/stellungnahmen_brh-bericht_anlage.pdf).
- <sup>18</sup> Bundesrechnungshof (2014), Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO über Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) als Beschaffungsvariante im Bundesfernstraßenbau.
- <sup>19</sup> Pressemitteilung, Krefeld, 9. Januar 2015, SWK STADTWERKE KREFELD AG.
- <sup>20</sup> Fratzscher-Kommission (2015), Bericht der Expertenkommission des BMWi, „Stärkung von Investitionen in Deutschland“.

## Über Rödl & Partner

---

Rödl & Partner ist als integrierte Beratungs- und Wirtschaftsprüfungsgesellschaft an 102 eigenen Standorten in 46 Ländern vertreten. Den dynamischen Erfolg in ihren Geschäftsfeldern Rechtsberatung, Steuerberatung, Steuerdeklaration und Business Process Outsourcing, Unternehmens- und IT-Beratung sowie Wirtschaftsprüfung verdankt sie circa 4.000 unternehmerisch denkenden Partnern und Mitarbeitern.

Im Verkehrssektor beraten wir Ministerien, Genehmigungsbehörden, Verkehrsverbünde, Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen auf Straße und Schiene im In- und Ausland. Unsere Expertise umfasst die Kernthemen im Personennahverkehr: Genehmigungen, Vergaben, Finanzierungen, Tarif, multimodale Verkehrsangebote, Elektromobilität und Barrierefreiheit, automatisiertes Fahren.

## Ihre Ansprechpartner

---



**Jörg Schielein**  
Rechtsanwalt  
Partner  
Tel.: +49 (9 11) 91 93-35 54  
E-Mail: joerg.schielein@roedl.com



**Jörg Niemann**  
Leiter Kompetenz-Center Verkehr  
Associate Partner  
Tel.: +49 (40) 2 29 29 77 33  
E-Mail: joerg.niemann@roedl.com



## Impressum

### Herausgeber:

Rödl & Partner GbR  
Äußere Sulzbacher Str. 100  
90491 Nürnberg  
Tel.: +49 (9 11) 91 93-35 03  
E-Mail: [pmc@roedl.de](mailto:pmc@roedl.de)

### Verantwortlich für den Inhalt:

Jörg Niemann  
E-Mail: [joerg.niemann@roedl.com](mailto:joerg.niemann@roedl.com)

### Layout/Satz:

Katharina Muth  
E-Mail: [katharina.muth@roedl.com](mailto:katharina.muth@roedl.com)

Bei der Erstellung der Studie und der darin enthaltenen Informationen ist Rödl & Partner stets um größtmögliche Sorgfalt bemüht, jedoch haftet Rödl & Partner nicht für die Richtigkeit, Aktualität und Vollständigkeit der Informationen. In der Darstellung der Umfrageergebnisse können Rundungsdifferenzen auftreten.

Der gesamte Inhalt der Studie und der fachlichen Informationen – mit Ausnahme der eindeutig als solche gekennzeichneten Fremdzitate – ist geistiges Eigentum von Rödl & Partner und steht unter Urheberrechtsschutz. Nutzer dürfen den Inhalt nur für den eigenen Bedarf laden, ausdrucken oder kopieren. Jegliche Veränderungen, Vervielfältigung, Verbreitung oder öffentliche Wiedergabe des Inhalts oder von Teilen hiervon, egal ob on- oder offline, bedürfen der vorherigen schriftlichen Genehmigung von Rödl & Partner.

**ISBN 978-3-00-050661-1**



„Jeder Einzelne zählt“ – bei den Castellers und bei uns.

Menschentürme symbolisieren in einzigartiger Weise die Unternehmenskultur von Rödl & Partner. Sie verkörpern unsere Philosophie von Zusammenhalt, Gleichgewicht, Mut und Mannschaftsgeist. Sie veranschaulichen das Wachstum aus eigener Kraft, das Rödl & Partner zu dem gemacht hat, was es heute ist.

„Força, Equilibri, Valor i Seny“ (Kraft, Balance, Mut und Verstand) ist der katalanische Wahlspruch aller Castellers und beschreibt deren Grundwerte sehr pointiert. Das gefällt uns und entspricht unserer Mentalität. Deshalb ist Rödl & Partner eine Kooperation mit Repräsentanten dieser langen Tradition der Menschentürme, den Castellers de Barcelona, im Mai 2011 eingegangen. Der Verein aus Barcelona verkörpert neben vielen anderen dieses immaterielle Kulturerbe.

## Rödl & Partner

Rödl & Partner  
Äußere Sulzbacher Straße 100  
90491 Nürnberg

Telefon: +49 (9 11) 91 93-35 03  
Fax: +49 (9 11) 91 93-35 88  
E-Mail: [pmc@roedl.de](mailto:pmc@roedl.de)

**ISBN 978-3-00-050661-1**