

Deutschland-Tag des Nahverkehrs 2015
Berlin, 17. September 2015

Hintergrundpapier: Sicherung der kommunalen Infrastrukturfinanzierung

1. Die Erfolgsgeschichte des ÖPNV

Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) in Deutschland ist eine Erfolgsgeschichte. Immer mehr Menschen im Land nutzen Bus und Bahn, gerade in den Großstädten und Ballungsräumen. Auch im ersten Halbjahr 2015 sind die Fahrgastzahlen erneut bundesweit gestiegen: 0,3 Prozent mehr Fahrgäste waren trotz Lokführerstreik im Vergleich zum Vorjahreszeitraum mit dem Nahverkehr unterwegs.

Zu verdanken ist der Boom der umweltfreundlichen Mobilität mit Bus und Bahn insbesondere der jahrzehntelangen Förderung von Verkehrsprojekten durch Bund und Länder. Mit der Einführung des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) im Jahr 1971 hat die Politik einen wesentlichen Beitrag zum Aufbau und Erhalt einer funktionierenden Infrastruktur in den Städten geleistet und damit das Wachstum des ÖPNV überhaupt erst möglich gemacht. Überall in Deutschlands Städten sind im Zuge der zweckgebundenen Förderung über das GVFG und die Entflechtungsmittel Modernisierungen und Erweiterungen der Verkehrsangebote realisiert worden, von denen die Menschen heute im Alltag profitieren. Zudem haben die Regionalisierungsmittel als Folge aus der Bahnreform Mitte/Ende der 90er-Jahre einen Qualitäts- und Modernisierungsschub im Schienenpersonennahverkehr ermöglicht, der immer mehr Fahrgäste in die Züge bringt.

2. Die aktuelle Situation der Kommunen und Verkehrsunternehmen

Aktuell allerdings sind die Verkehrsinfrastruktur in den Städten und damit die Leistungsfähigkeit des ÖPNV akut gefährdet. Mit dem GVFG und den Entflechtungsmitteln laufen Ende 2019 zwei wichtige Finanzierungsinstrumente aus, bei den Regionalisierungsmitteln ist das Gesetz bereits Ende 2014 ausgelaufen, über eine Fortsetzung (mit Erhöhung der Mittel) streiten sich Bund und Länder seit Monaten. Dazu kommt die schon heute schlechte Finanzlage vieler Kommunen in Deutschland, die sich durch die aktuelle Flüchtlingssituation weiter verschärft. Für 2015 rechnet der Deutsche Städtetag mit einem Anstieg der Sozialausgaben auf ein neues Rekordniveau von 50 Milliarden Euro. Vor diesem Hintergrund wird es für die Kommunen zunehmend schwierig, in die Infrastruktur und in die „freiwillige Aufgabe“ ÖPNV zu investieren. Das zeigt auch ein Blick auf das KfW-Kommunalpanel 2015, für das knapp 3.800 Städte, Gemeinden und Landkreise in ganz Deutschland befragt wurden. Danach beläuft sich der über Jahre angestaute Investitionsrückstand der Kommunen für das Jahr 2014 auf rund 132 Milliarden Euro.

Gerade bei der Straßen- und Verkehrsinfrastruktur gibt es viel zu tun: 26 Prozent des Investitionsstaus entfallen auf diesen Bereich. Nach einer jahrzehntelangen Unterfinanzierung geht es vielerorts um den Neubau von Tunneln und Brücken, deren Sanierung nicht mehr möglich oder zu teuer ist. Nach einer Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu) muss ein Großteil der 67.000 Straßenbrücken in der Zuständigkeit der Kommunen bis zum Jahr 2030 saniert oder komplett

neugebaut werden. Die dafür notwendigen Investitionsmittel belaufen sich auf rund 11 Milliarden Euro, hinzu kommen noch rund 5 bis 6 Milliarden Euro für den Ersatz von Brückenteilen. Auch die Verkehrsunternehmen stehen vor großen Herausforderungen. Die steigenden Fahrgastzahlen machen gerade in vielen Großstädten und Ballungsräumen den Aus- und Neubau von Straßenbahnlinien und U-Bahn-Strecken erforderlich. Hinzu kommt ein großer Sanierungsbedarf. Bereits 2009 hat ein Gutachten, das vom Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), dem Deutschen Städtetag sowie 13 Bundesländern in Auftrag gegeben worden war, einen Erneuerungsbedarf in Höhe von 2,35 Milliarden Euro bei der Infrastruktur von U-Bahnen, Stadt- bzw. Straßenbahnen und S-Bahnen in Deutschland ermittelt. Dieser steigt jedes Jahr um rund 330 Millionen Euro an und ist damit mittlerweile auf vier Milliarden Euro angewachsen. Darüber hinaus erfordert der im Personenbeförderungsgesetz bis 2022 vorgeschriebene barrierefreie Umbau des ÖPNV in den kommenden Jahren umfangreiche Umbaumaßnahmen.

3. Der Handlungsbedarf bei den Finanzierungsinstrumenten

Angesichts der schwierigen Situation bei Kommunen und Verkehrsunternehmen muss die Bundespolitik dringend Beschlüsse zu allen drei zentralen Finanzierungsinstrumenten des kommunalen ÖPNV treffen:

a. Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)

Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz gewährt den Ländern jährlich rund 330 Millionen Euro für Großvorhaben des kommunalen Nahverkehrs. Die Mittel kommen somit gerade dort zum Einsatz, wo die Fahrgastzahlen kontinuierlich ansteigen und die Kapazitäten dringend ausgebaut werden müssen. Ende 2019 läuft das jetzige GVFG, das aktuell bereits 20fach überzeichnet ist, aus, eine Nachfolgeregelung gibt es bislang nicht. Schon heute gibt es deshalb vielerorts einen faktischen Baustopp und Planungsstillstand bei einer Reihe von dringend notwendigen Projekten, die aus GVFG-Bundsmitteln finanziert werden. Die ÖPNV-Branche fordert bereits seit Jahren eine Anschlussregelung, bislang aber haben die Bund-Länder-Verhandlungen diesbezüglich kein Ergebnis gebracht. Die Ministerpräsidenten der Länder hatten eine Einigung noch vor der Sommerpause angestrebt, allerdings führten weder eine Konferenz im Juni noch ein Kaminesgespräch im Juli zum Erfolg. Und auch das erneute Treffen der Ministerpräsidenten am 9. September brachte noch keine Lösung.

b) Entflechtungsmittel

Wie beim GVFG benötigen die Akteure im ÖPNV auch bei den Entflechtungsmitteln eine zügige Anschlussregelung, um Planungs- und Finanzierungssicherheit zu erhalten. Über das Entflechtungsgesetz zahlt der Bund den Ländern jährlich 1,33 Milliarden Euro für den Ausbau der kommunalen Verkehrsinfrastruktur. Rund 740 Millionen Euro, also etwa die Hälfte der Gelder, fließen in den ÖPNV. Während die GVFG-Mittel ausschließlich für den Neubau von Großprojekten verwendet werden dürfen, finanzieren die Entflechtungsmittel Vorhaben mit Gesamtkosten von bis zu 50 Millionen Euro. Das Entflechtungsgesetz läuft wie das GVFG Ende 2019 aus. Ende 2013 ist zudem bereits die grundsätzliche Zweckbindung der Mittel für Verkehrsinvestitionen weggefallen.

Und nicht alle Bundesländer (aktuell nur 9 von 16) haben eigene Zweckbindungsgesetze, die sicherstellen, dass die Mittel dort auch weiterhin in den ÖPNV fließen. Ein Verteilungskampf mit anderen Investitionsfeldern (Schule, Bibliotheken, Schwimmbäder, etc.) in den Kommunen könnte negative Folgen für die Entwicklung des Nahverkehrssystems vor Ort haben.

c) Regionalisierungsmittel

Das Regionalisierungsgesetz ist ein weiterer wichtiger Baustein für die Finanzierung des ÖPNV, genauer gesagt vor allem für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV). Es wurde im Zuge der Bahnreform 1994 geschaffen. Die künftige Höhe der Regionalisierungsmittel ist zwischen Bund und Ländern derzeit strittig, eine Einigung konnte in einer ersten Sitzung des Vermittlungsausschusses am 9. September nicht erzielt werden. Aktuell erhalten die Länder rund 7,4 Milliarden Euro im Jahr vom Bund. Der Bund will die Mittel ebenso konstant halten wie die bisherige Dynamisierungsrate von 1,5 Prozent im Jahr. Die Länder fordern dagegen eine Erhöhung auf bis zu 8,5 Milliarden Euro sowie eine jährliche Aufstockung um 2,5 Prozent. Hintergrund sind die anhaltenden Kostensteigerungen im SPNV: Nicht nur die Trassen- und Stationspreise wurden in den vergangenen Jahren spürbar angehoben, auch Energie- und Personalkosten fallen deutlich höher aus. Zudem lassen steigende Fahrgastzahlen die Nachfrage nach schnellen, modernen Zügen steigen. Bei ihrer Forderung berufen sich Verkehrsminister auf ein von den Ländern in Auftrag gegebenes Gutachten, demzufolge die Regionalisierungsmittel in ihrer bisherigen Höhe bei Weitem nicht mehr für einen leistungsfähigen Betrieb und den notwendigen Ausbau des Schienenpersonennahverkehrs ausreichen.