Rödl & Partner

REFORM DER ÖPNV FINANZIERUNG

Rolling Document

Stand Juni 2025

Vorschläge für eine ÖPNV-Reform zur Sicherstellung eines freiwilligen Deutschlandangebots im straßengebundenen Nahverkehr

Notwendigkeit einer Struktur- und Finanzreform im ÖPNV

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) hat großes Potenzial: Mobilität ermöglicht soziale Teilhabe und die Erreichung der Klima- und Umweltziele, wenn mehr Menschen vom motorisierten Individualverkehr auf den ÖPNV umsteigen. Der ÖPNV steckt jedoch in einem Dilemma. Einerseits erlaubt die technologische Entwicklung erstmals die Etablierung einer flächendeckenden, bedarfsgerechten öffentlichen Mobilität. Andererseits reichen die heutigen Finanzmittel nicht aus, um das derzeit bestehende ÖPNV-Angebot zu erhalten. Neben fehlenden Mitteln behindern bestehende Strukturen die Entwicklung. Der ÖPNV ist fragmentiert, intransparent und bürokratisch. Innerhalb dieser Strukturen ist weder ein effizienter Mitteleinsatz möglich, noch können so neue, zusätzliche Mittel für den ÖPNV erschlossen werden. Ohne ein Mehr an Transparenz wird es keine zusätzlichen Mittel geben. Ohne zusätzliche Mittel werden die Potenziale zugunsten eines individualisierten ÖPNV nicht erschlossen und die Klima- und Umweltziele nicht erreicht werden können. Die neue Bundesregierung muss daher jetzt die dicken Bretter bohren, um Veränderungen im Mobilitätsbereich zu ermöglichen.

Status quo: Strukturen als Hemmnis

Aktuell definieren ca. 400 lokale Aufgabenträger die Standards für den ÖPNV vor Ort. Bund und Länder beteiligen sich an der öffentlichen Co-Finanzierung. Jedoch fehlt es an einem abgestimmten Vorgehen. Es mangelt an abgestimmten, verkehrlichen Standards, an Planungssicherheit über die Höhe der Finanzierung und an einer klaren Aufgaben- und Verantwortungsteilung zwischen den Akteuren. Die Staatsquote, also der Anteil der öffentlichen Co-Finanzierung von Bund, Ländern und Kommunen zugunsten des ÖPNV, übersteigt inzwischen den Anteil der Tarifeinnahmen an den Gesamtkosten des ÖPNV. Ferner bestehen strenge nationale und europäische Regularien. In diesem administrierten und regulierten Umfeld sind grundlegende Veränderungen aus dem Markt heraus nicht zu erwarten. Veränderungen müssen zentral durch die öffentliche Hand veranlasst, finanziert und gesteuert werden.

Ziele der Bundesregierung

Die aktuelle Bundesregierung bekennt sich zum Pariser Klimaabkommen und strebt an, Deutschland bis 2045 treibhausgasneutral umzugestalten. Im ÖPNV sollen zudem die Fahrgastzahlen bis 2030 verdoppelt werden. Folgerichtig spricht sich die große Koalition für die Stärkung des öffentlichen Personennahverkehrs aus. Konkret sieht der Koalitionsvertrag (Zeile 875, 876) hierzu vor, die ÖPNV-Finanzierung von Bund und Ländern auf eine neue gesetzliche Grundlage zu stellen und einen Modernisierungspakt zu starten.

Mit dem neu geschaffenen Sondervermögen Infrastruktur stehen 500 Mrd. Euro bis 2037 zur Verfügung. Bereits jetzt zeichnet sich jedoch ab, dass diese Mittel nicht ausreichen werden, um die erheblichen Investitionsbedarfe zur Erneuerung des Schienennetzes, der Straßen und Brücken sowie die Energieinfrastruktur zu finanzieren. Das Sondervermögen dürfte daher für die Investitionen in den ÖPNV nur einen kleinen Beitrag leisten. Zudem fehlt bislang eine Lösung zur Deckung der laufenden Betriebskostendefizite im ÖPNV.

Notwendigkeit eines ÖPNV-Gesamtkonzeptes

Die Eckpunkte des sog. „Modernisierungspaktes“ sind mehr als vage. Auch die übergeordneten Ziele zur Erreichung der Klima- und Umweltziele geben keine klare Orientierung. Entscheidend ist, dass die Reform konkrete und unmittelbare Vorteile für die Menschen bieten muss. Hierfür ist ein attraktives ÖPNV-Angebot zu schaffen, das eine echte Alternative zum Individualverkehr darstellt. Dies erfordert ein Gesamtkonzept, dessen Inhalte abgestimmte Leistungsstandards sein müssen. Ferner muss es Antworten darauf geben, wie neue (alternative) Finanzierungsquellen erschlossen und das zukünftige Zusammenwirken der Akteure (Governance) zwischen Bund, Ländern und Kommunen geregelt wird.

DAS ÖPNV-GESAMTKONZEPT BRAUCHT ...

1. abgestimmte Leistungsstandards

IST

Die Standards des straßengebundenen ÖPNV sind heute durch die jeweiligen Aufgabenträger vor Ort geprägt. Aus der bundesweiten Perspektive gleicht der ÖPNV einem Mosaik ohne Gesamtkonzept. Weder bestehen einheitliche qualitative und quantitative Standards noch gibt es abgestimmte Regeln für eine durchlässige Mobilität im Gesamtnetz. Für ÖPNV-Kunden stellen sich die vielen lokalen Besonderheiten als Zugangsbarriere zum Gesamtsystem dar. Eine positive Ausnahme bildet das Deutschlandticket. Das Deutschlandticket bildet die logische Klammer für ein zu schaffendes Deutschlandangebot.

NEU

Für die Etablierung eines Deutschlandangebots bedarf es eines abgestimmten Gesamtkonzeptes. Hierzu sind Leistungsstandards zwischen Bund, Ländern und Kommunen zu erarbeiten. Für deren Festlegung bietet sich eine Betrachtung nach Raumtypen an. Räume mit hoher Bevölkerungsdichte erfordern andere verkehrliche Standards als Räume mit geringer Bevölkerungszahl. Denkbar ist eine Differenzierung u. a. nach Ballungsraum, städtischer Raum, Stadt-Umlandgemeinden, ländlicher Raum. Den Raumtypen werden verkehrliche Leistungsstandards zugeordnet, die eine Mindesterschließung für die Menschen beschreiben. Leistungsstandards sollten zum Beispiel Festlegung von Taktzeiten und Bedienzeiten umfassen. Zudem ist der Einsatz von Verkehrsformen wie Bedarfsverkehren, Linienverkehren (lokale Verkehre, landesbedeutsame Verkehre) festzulegen. Durch die abgestimmten Leistungsstandards werden lokale Standards zugunsten eines abgestimmten Deutschlandangebots überwunden. Die Leistungsstandards sind dabei auf ein inhaltlich-zeitliches Zielbild auszurichten, das schrittweise umgesetzt wird. Das so definierte „Deutschlandangebot“ ermöglicht den Menschen einen leichteren Zugang zum Gesamtnetz – bundesweit.

2. klare Aufgaben- und Verantwortungsteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen

NEU

In dem Gesamtkonzept tragen Bund und Länder die für die Erreichung der verkehrlichen Leistungsstandards notwendigen Investitionen vollständig oder – in Abhängigkeit der Leistungsstandards – anteilig, nach einem festen Schlüssel. Den gesetzlichen Aufgabenträgern obliegt die konkrete Umsetzung im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge. Höhere verkehrliche Standards können die Aufgabenträger realisieren. Ein zwischen Bund und Ländern abgestimmtes Anreizsystem soll weitere Impulse für den Ausbau des Deutschlandangebots vor Ort geben. Denkbar ist, dass sich Bund und Länder an den zusätzlichen Investitionskosten beteiligen, die über das Deutschlandangebot hinausgehen. Die Aufgabenträger tragen die laufenden Betriebskostendefizite und finanzieren die (ungedeckten) Investitionsmehrbedarfe. Das Deutschlandangebot ist ein freiwilliges Leistungsniveau, um Konnexitätsverpflichtungen zu vermeiden. Es ist zugleich das abgestimmte Zielbild für die Leistungsverwaltung von Bund, Ländern und Kommunen, und Maßstab der öffentlichen Co-Finanzierung.

NEU

Das Deutschlandticket wird fortgeführt. Es bildet das Korrelat zum Deutschlandangebot. Bund und Länder sichern den Nachteilsausgleich ab und tragen neben den Mindererträge auch die zusätzlichen vertrieblichen Investitionskosten. Die Tarifsetzungsbefugnis für das Deutschlandticket wird auf eine gemeinsame Einheit von Bund und Ländern übertragen, welche den Preis in Abhängigkeit zur Umsetzung des Deutschlandangebots festsetzt, die Re-Finanzierungsbedarf berechnet und die Mittelverwendet steuert.

Die Aufgaben- und Verantwortungsteilung wird über abgestimmte ÖPNV-Gesetze des Bundes und der Länder geregelt.

3. eine neue Finanzierungsarchitektur

IST

Die heutige ÖPNV-Finanzierung ist eine kaskadierende Mittelverteilung von Bund, Ländern und Kommunen. Die öffentlichen Mittel werden über die verschiedenen staatlichen Ebenen bis zu den Unternehmen geleitet. Hierfür hat sich der Begriff der „Spaghettifinanzierung“ etabliert. Zudem ist das Finanzierungssystem auch durch eine Vielzahl an Einzelregelungen gekennzeichnet, die hochgradig intransparent sind und zu Parallelförderungen führen. Beispielhaft sei die Förderung der E-Mobilität genannt. Zudem speisen sich die Mittel aus verschiedenen Quellen: Neben gesetzlichen Regelungen bestehen Steuererleichterungen und Einzelmaßnahmen. Allein der Bund verwaltet mehr als 3.000 Einzelprogramme, die durch weitere Initiativen der Länder und der Kommunen ergänzt werden. Zu Recht kritisiert der Bundesrechnungshof die Intransparenz des Finanzierungsökosystems, das keinen abgestimmten Zielen folgt. Planungsunsicherheiten und bürokratische Hemmnisse sind die Folge, welche die weitere Entwicklung auf lokaler Ebene behindern.

NEU

Im Gesamtkonzept des freiwilligen Deutschlandangebots wird das kaskadierende Finanzierungssystem durch zentrale Bewilligungsstellen ersetzt. Die Bewilligungsstellen gewähren den Aufgabenträgern aus einer Hand die von Bund und Ländern bereitgestellten Mittel. Maßstab der Mittelgewährung ist die Erreichung bzw. Erhaltung des verkehrlichen Deutschlandangebots. Hierzu legt der antragstellende Aufgabenträger einen „Investitions- und Aktionsplan“ vor, welcher auch Aussagen zum Umsetzungskonzept und zur dauerhaften Finanzierung des Betriebskostendefizits umfasst. Entspricht der Antrag den verkehrlichen Leistungsstandards, wird eine Förderung gewährt. Dabei ist entscheidend, dass die verkehrlichen Leistungsstandards als übergeordnetes Ziel erreicht werden. Die Gesamtförderung löst das bisherige System der Einzelmaßnahmenförderung ab. Zur Steuerung der Mittelvergabe und Verwendung wird eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen der Bewilligungsstelle und dem Aufgabenträger geschlossen. Die Vereinbarung regelt die geplanten Maßnahmen, eröffnet aber zugleich einen Spielraum, wie die (übergeordneten) Ziele erreicht werden. Mehr steuern und weniger verwalten. Die Förderung der Bewilligungsstellen ist – entsprechend der Aufgaben- und Verantwortungsteilung – auf investive Maßnahmen beschränkt. Die Zuordnung der Bewilligungsstelle erfolgt durch die Länder, hierbei sind vorhandene Strukturen einzubeziehen.

4. die Erschließung neuer Finanzmittel auf der Ebene von Bund und Ländern

IST

Die vorhandenen Bundesmittel aus dem Klima- und Transformationsfonds und dem Sondervermögen Infrastruktur werden perspektivisch nicht ausreichen, um die verkehrlichen und tariflichen Standards dauerhaft zu sichern. Nur wenn die, für die Transformation der öffentlichen Mobilität notwendigen Mittel von der Schuldenbremse vollständig ausgenommen würden (z. B. „Hebelung“ von Zukunftsinvestitionen mit faktischer Deckelung, vollständige Ausnahme von Nettoinvestitionen, vollständige Ausnahme von Infrastrukturinvestitionen), könnte auf die Einbeziehung privaten Kapitals bzw. die Erschließung neuer öffentlicher Finanzierungsquellen verzichtet werden. Die Erfolgschancen hierfür sind eher skeptisch zu bewerten.

NEU

Die Erschließung neuer Finanzmittel auf Ebene des Bundes und der Länder kann durch die Einbeziehung privaten Kapitals, etwa durch die Schaffung öffentlich-privater Fonds erfolgen. Die Fonds werden durch öffentlich getragene Verwahrgesellschaften gemanagt, die ausschließlich auf die Ziele des jeweiligen Fondsgesetzes verpflichtet sind, die ihrerseits auf die Standards des Deutschlandangebots ausgerichtet sind. Die Verwahrgesellschaften vergeben aus der jeweiligen Fondmasse Einzeldarlehen. Die wirtschaftlichen Konditionen richten sich nach dem Grad der geplanten Zielerreichung bzw. der Übererfüllung des Deutschlandangebots. Die Verwahrgesellschaften können mit den Bewilligungsstellen identisch sein. Gegenüber dem Aufgabenträger sollte lediglich die Bewilligungsstelle auftreten. Die Aufgabenträger leiten als Empfänger der Darlehen die Mittel entsprechend der lokalen Marktorganisation an die Unternehmen weiter. Die privaten bzw. institutionellen Investoren erhalten keinen Einfluss auf die Mittelvergabe im Einzelfall. Über einen Transparenzbericht werden die Mittelvergabe und die Verwendung dokumentiert. Diese bildet zugleich die Grundlage für ein bundesweites Qualitäts-Monitoring. In den ÖPNV-Gesetze sind die Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung der jeweiligen Fondsgesetze des Bundes und der Länder zu regeln. Die Finanzierung des Bundes- und Landesanteils sowie die Refinanzierung der öffentlich-privaten Fonds erfolgt über deren Haushalte im Rahmen der mittelfristigen Finanzplanung (Verpflichtungsermächtigung) und im Falle des Bundes auch über den Infrastrukturfond und den Klima- und Transformationsfond (KTF), jeweils unter Wahrung der Schuldenbremse. Für die Finanzierung bzw. Refinanzierung des kommunalen Anteils sind die Kommunen in die Lage zu versetzen, zusätzliche Mittel zu generieren.

5. ermöglichen der Refinanzierung auf Ebene der Kommunen

IST

Die Finanzausstattung der Kommunen ist unzureichend und bedarf einer grundlegenden Reform. Bereits heute reichen die Mittel nicht aus, um die Aufgaben im kommunalen Wirkungskreis entsprechend der Daseinsvorsorge zu erbringen.

NEU

Über eine Reform der Kommunalfinanzierung hinaus sind die Kommunen kurzfristig in die Lage zu versetzen, eigene, zusätzliche Mittel für den ÖPNV zu erschließen. Die zusätzlichen Mittel dienen sowohl der Refinanzierung der Darlehen, der Deckung des Betriebskostendefizits und für Investitionen von Leistungsstandards oberhalb des Deutschlandangebots. Ein notwendiger Ansatz ist die Ermöglichung der Mitfinanzierung des ÖPNV durch Dritte (sog. Drittnutzerfinanzierung). Hierzu sind die kommunalen Abgabengesetze der Länder zu ändern. Die landesrechtlichen Instrumente sind ähnlich zu gestalten, um eine vergleichbare Finanzierungspraxis z. B. über eine allgemeine ÖPNV-Abgabe oder eine verpflichtende Abnahme des Deutschlandtickets durch Arbeitgeber zu gewährleisten. Weitere Finanzierungsquellen sollten z. B. über die Drittverwertung (Zugang der Logistikunternehmen zu kommunaler Ladeinfrastruktur), Sektorenkopplung (E-Busflotten nehmen am Stromhandel teil) und über eigene Green-Finance-Ansätze (verbilligte grüne Schuldscheine) erschlossen und bestehende Hemmnisse hierfür (z. B. Infrastruktur Förderbedingungen) überwunden werden.

6. Verkehrsverbünde zur regionalen Gestaltungsebene der Zukunft entwickeln

IST

Die heutigen Verkehrsverbünde sind aktuell primär den klassischen Verbundzielen „Ein Fahrplan. Ein Tarif. Ein Ticket.“ verpflichtet. Doch Verkehrsverbünde können viel mehr sein.

NEU

Verkehrsverbünde können im Umweltverbund der Zukunft Kompetenzcluster bilden und zentrale Aufgaben übernehmen. Die Kommunen bleiben als Aufgabenträger in der Verantwortung. Für eine effiziente Steuerung einer zunehmend vernetzten öffentlichen Mobilität ist die Ausbildung und Bündelung von regionalen Kompetenzen sinnvoll.

7. einen strukturierten Prozess

IST

Bislang unterstützen der Bund, die Länder und die Kommune den ÖPNV. Jeder Akteur agiert auf eigener Bühne. Die Vielzahl der staatlichen Ziele, die mit dem ÖPNV gefördert werden sollen, führt zu Unklarheiten über die exklusive oder kumulative Zuständigkeit. Wer etwa ist Zuständigkeit für den Klimaschutz, wer für das Deutschlandticket? Die Rechtslage ist nicht eindeutig.

SOLL

Die Unklarheiten und Parallelzuständigkeiten sind im Rahmen eines strukturierten Prozesses dauerhaft zu überwinden. Bereits die Ampelkoalition hatte sich mit dem Ausbau- und Modernisierungspakt (AMP) ähnliche Ziele zur Modernisierung des ÖPNV gesetzt. Aus dem Scheitern des AMP-Prozesses sind nun die richtigen Schlüsse zu ziehen:

1. Das Zielbild (das Deutschlandangebot) muss erreichbar und finanzierbar sein.
2. Rechts- und Finanzierungssicherheit kann nur über abgestimmte Gesetze des Bundes und der Länder erfolgen. Hierzu sind Ziele und Strukturen abzustimmen und zu beschließen.
3. Die kommunale Ebene ist bei der Entwicklung des Deutschlandangebots einzubeziehen.
4. Ein Zeitplan ist zu erarbeiten, der eine abgestimmte Bearbeitung [möglichst vieler Themen] ermöglicht und einen Vorlauf – für die politische Diskussion vor Ort – schafft.

Ergebnis:

Der „Modernisierungspakt“ für den ÖPNV ist die notwendige Voraussetzung für die inhaltliche Neuausrichtung des ÖPNV. Die sogenannten dicken Bretter müssen jetzt gebohrt werden, um die gewachsenen intransparenten Strukturen zu überwinden, Innovationen zu ermöglichen und mehr Menschen für die öffentliche Mobilität zu begeistern.

Ihr Ansprechpartner

JÖRG NIEMANN

Diplom-Jurist, Leiter Kompetenz-Center Mobilität

Partner

T +49 40 2292 977 33
E joerg.niemann@roedl.com