

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

06.12.2022

Aktenzeichen
66.06.20 (DST)
III/830-02-10 (DLT)
IV/723-22 (DStGB)

Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes Anhörung des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages am 12. Dezember 2022

Stellungnahme der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Die Städte, Landkreise und Gemeinden sind als ÖPNV-Aufgabenträger für die Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) verantwortlich. Der ÖPNV ist eine zentrale Säule der Mobilität in Deutschland und wesentlicher Baustein der Daseinsvorsorge. Er ermöglicht allen Menschen gesellschaftliche Teilhabe durch bezahlbare Mobilität. Gleichzeitig ist er ein wesentlicher Schlüssel zur Erreichung der Klimaziele. Allerdings steht der ÖPNV aktuell finanziell vor enormen Herausforderungen:

- Massive Kostensteigerungen v.a. infolge des Ukrainekriegs und im Bereich der Energie beeinträchtigen die Finanzierung des **bestehenden ÖPNV-Angebots**.
- Der **erforderliche Angebotsausbau** für Ausbau und Modernisierung des ÖPNV bedarf einer vorausschauenden und verlässlichen Finanzierung.
- Die geplante Einführung eines Deutschlandtickets ist nicht finanzierungswirksam und verursacht bei nicht vollständigem Ausgleich **zusätzliche Einnahmeverluste**.

Mit dem Entwurf eines Achten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes reagiert der Bundesgesetzgeber nach mehrfacher ergebnisloser Aufforderung durch Länder, Kommunen und Verkehrsunternehmen an den Bund zur Mittelaufstockung nun auf die erstgenannte Herausforderung. Die beiden letztgenannten Herausforderungen bleiben davon unberührt und bedürfen nach wie vor dringend einer Lösung.

Die kommunalen Spitzenverbände begrüßen, dass der Gesetzentwurf gegenüber der vom Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) erstellten Formulierungshilfe noch eine wesentliche Änderung erfahren hat. In Einleitung und Begründung heißt es zu Zweck und Ziel jetzt: „So sollen dem System notwendige finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt werden, damit der ÖPNV mindestens auf

dem bestehenden Niveau seinen Beitrag zur Mobilitätssicherung leisten kann.“ Die vom BMDV ebenfalls genannte Finanzierung von Ausbau und Modernisierung wurde gestrichen. Diese klarstellende Anpassung begrüßen wir ausdrücklich, da die mit dem Gesetz verbundenen zusätzlichen Mittel allein zur Erhaltung bisheriger Angebote dringend notwendig sind. Allerdings werden die vorgesehenen zusätzlichen Mittel in Höhe von 1 Mrd. € ab 2022 sowie die Anpassung der Dynamisierungsrate auf 3 % angesichts der tatsächlichen Belastungen nicht ausreichen, um drohende Angebotsausdünnungen und -abbestellungen zu bannen. **Die auch von den Ländern geforderte weitergehende Aufstockung der zusätzlichen Regionalisierungsmittel zur Abfederung der v.a. energiekostenbedingten Kostensteigerungen auf 1,65 Mrd. € bleibt daher unabdingbar.**

Deutlichere Aufstockung der Regionalisierungsmittel erforderlich

Im Bereich Personal, Energie und Bau lagen bereits 2020 und 2021 erhebliche Kostensteigerungen vor, die infolge des russischen Angriffskriegs seit März 2022 eine weitere dramatische Steigerung erfahren haben. Die Kommunen sind als ÖPNV-Aufgabenträger und vor dem Hintergrund steigender kommunaler Ausgaben auch in vielen anderen Aufgabenbereichen nicht in der Lage, diese Kostensteigerungen auszugleichen. Dies gilt umso mehr als es 2023 keine weitere Verlängerung des ÖPNV-Rettungsschirms geben soll, obwohl unmittelbare wie mittelbare Wirkungen der COVID-19-Pandemie (z. B. als Folge einer Fortgeltung der Maskenpflicht im ÖPNV) fortbestehen und die Fahrgastzahlen voraussichtlich weiterhin unter dem Niveau von 2019 liegen werden. Der insoweit fortbestehende „Corona-Schaden“ beläuft sich nach VDV-Schätzungen auf rund 750 Mio. € für 2023 und verschärft die Finanzierungslage der kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger zusätzlich.

In der aktuellen Situation wird es den kommunalen ÖPNV-Trägern daher ohne höhere Zuweisungen durch Bund und Länder nicht gelingen, das derzeitige Angebot im ÖPNV vollständig aufrechtzuerhalten. Vielmehr sind vielerorts Angebotskürzungen, die Ausdünnung von Takten oder gar die Streichung von Linien unausweichlich. In verschiedenen Städten und Landkreisen sind dazu bereits Beschlüsse gefasst worden. Im Bereich des schienengebundenen ÖPNV (weitgehend von den Ländern getragen, in verschiedenen Ländern sind aber auch die Kommunen Aufgabenträger) ist die Situation nicht anders. Seitens der Verkehrsunternehmen, der Länder und der Kommunen werden zusätzliche Regionalisierungsmittel von mindestens 1,65 Mrd. € für erforderlich gehalten, um das bestehende Angebot an ÖPNV-Leistungen aufrechterhalten zu können.

Die zwischen Bund und Ländern anlässlich der MPK vom 02.11.2022 vereinbarte und mit der 8. Änderung des Regionalisierungsgesetzes vorgesehene Anhebung der Regionalisierungsmittel um 1 Mrd. € ab 2022 ist vor diesem Hintergrund zu begrüßen. Sie ist aber bei weitem nicht ausreichend. Aktuell fließt ein Großteil der Regionalisierungsmittel in den schienengebundenen ÖPNV. Es steht daher bei einer insgesamt unzureichenden Mittelaufstockung zu befürchten, dass das negative „Delta“ vor allem den straßengebundenen ÖPNV treffen wird. Hinweise, dass die vorgesehenen 1 Mrd. € nahezu ausschließlich in den SPNV fließen werden, haben uns bereits aus einigen Ländern erreicht. **Wir bitten insoweit nachdrücklich um eine Aufstockung der Regionalisierungsmittel um 1,65 Mrd. € zur Aufrechterhaltung der bisherigen ÖPNV-Angebote.**

Anhebung der Dynamisierung

Zudem muss die gesetzliche Dynamisierung an die tatsächliche Kostenentwicklung angepasst werden. Dass mit dem Gesetzentwurf eine Erhöhung der Dynamisierungsrate ab 2023 auf 3 % p.a. vorgesehen ist, ist zwar zu begrüßen. Sie greift jedoch zu kurz. Die Dynamisierungsrate bleibt damit deutlich hinter der tatsächlichen Inflationsrate und den zu erwartenden Preisentwicklungen zurück. Die Länder gehen bei ihren Planungen für den Zeitraum von 2022 bis 2031 von durchschnittlichen jährlichen Kostensteigerungen von 4,8 % aus. Dabei liegen aktuell noch deutlich höhere Kostensteigerungen insbesondere bei den Bau- und Energiepreisen vor.

Vorgesehener Verteilmechanismus

Die vorgesehene Verteilung der zusätzlichen Finanzbeträge auf die Länder nach einem gemischten Schlüssel, der sich aus dem sog. Kieler Schlüssel und dem Verteilschlüssel für die als Nachteilsausgleich nachträglich vereinbarten zusätzlichen Regionalisierungsmittel für die ostdeutschen Länder und das Saarland zusammensetzt, ist für die Anhebung der Grundfinanzierung aus unserer Sicht folgerichtig und wird unterstützt.

Parallele Änderung des Eisenbahnregulierungsgesetzes erforderlich

Um sicherzustellen, dass ein Großteil der zusätzlichen Regionalisierungsmittel nicht über Trassen- und Stationsentgelte sogleich wieder zurück an den Bund bzw. die Deutsche Bahn fließen, ist zudem eine parallele Anpassung des Eisenbahnregulierungsgesetzes erforderlich, die im Gesetzentwurf noch nicht enthalten ist.

Die Trassen- und Stationspreise erhöhen sich nach § 37 Abs. 2 ERegG automatisch entsprechend der in § 5 Abs. 3 des Regionalisierungsgesetzes festgesetzten jährlichen Änderungsrate. Wird diese Rate jetzt von 1,8 % auf 3 % angehoben, würden auch die bestehenden Trassen- und Stationspreise automatisch um 3 % aufwachsen. Wesentliche Teile der höheren Regionalisierungsmittel würden damit erneut über die DB Netz und die DB Station und Service an den Bund zurückfließen.

Wir bitten daher darum, den § 37 Abs. 2 Satz 2 ERegG so zu ändern, dass Trassen- und Stationspreissteigerungen auf die heutigen 1,8 % begrenzt bleiben („Trassen- und Stationspreisbremse“).

Weiterhin noch zu lösen: Ausfinanzierung des Deutschlandtickets und des Ausbau- und Finanzierungspakts

Die mit dem 8. Gesetz zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes und anderer Vorschriften jetzt auf den Weg gebrachte – nicht ausreichende – Erhöhung der Regionalisierungsmittel dient nur der Abfederung der Bau-, Personal- und Energiepreissteigerungen mit der Zielsetzung der Sicherung des bestehenden Angebots.

Die weiteren Finanzierungsherausforderungen im Zusammenhang mit der Einführung eines Deutschlandtickets und dem weiteren flächenhaften Aufbau des ÖPNV bleiben offen und bedürfen dringend einer Lösung.

- Mit der **Einführung des Deutschlandtickets** wird das Finanzierungssystem des ÖPNV grundlegend verändert. Die bisherige Finanzierungssäule der Fahrgeldeinnahmen wird gedeckelt und in größeren Teilen durch Zuweisungen von Bund und Ländern ersetzt. Neben der noch zu lösenden Frage, wie bei einem bundesweit buchbaren Deutschlandticket bei der Zuweisungsverteilung sichergestellt werden kann, dass die Zuweisungen zum Fahrgeldersatz auch tatsächlich dort ankommen, wo die Leistung erbracht wird, führt dieser Systemwandel insbesondere dazu, dass der Weg, Kostensteigerungen über eine Erhöhung der Fahrgeldeinnahmen zu kompensieren, weitgehend verschlossen wird. Die Kommunen müssten die Einführung eines nicht auskömmlichen Tarifs ablehnen. Sie können die dadurch ausgelösten zusätzlichen Kosten nicht schultern. Zusätzliche Kosten für ein rabattiertes Ticket werden die bestehenden Liquiditätseingänge weiter verschärfen und auch die Finanzierung anderer kommunaler Aufgaben (Unterbringung und Integration von Geflüchteten, Kita, Schulen, Infrastrukturen der Energie- und Verkehrswende etc.) würde weiter unter Druck geraten. **Die Kommunen können ein bundesweit gültiges Deutschlandticket deshalb nur einführen, wenn die dadurch ausgelösten Kosten vollständig kompensiert werden und durch eine Nachschusspflicht sichergestellt ist, dass Bund und Länder die mit dem Ticket verbundenen Kosten und Einnahmeverluste der kommunalen Aufgabenträger auch bei einem Überschreiten des bisher vorgesehenen und gedeckelten Rahmens von 3 Mrd. Euro vollständig**

ausgleichen. Die Einigung zwischen Bund und Ländern vom 02.11.2022 bietet hierfür noch keine ausreichende Grundlage. Die Nennung eines potenziellen Einführungsdatums ohne gesicherte Finanzierung halten wir für nicht zielführend.

- Um die Klimaziele nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz zu erreichen, ist im Koalitionsvertrag richtigerweise ein massiver Ausbau des ÖPNV vorgesehen. Grundlage dafür soll ein zwischen Bund, Ländern und kommunalen Spitzenverbänden geschlossener **Ausbau- und Modernisierungspakt** werden. Eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe arbeitet derzeit unter Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände mit hohem Zeit- und Personaleinsatz an der Ausarbeitung des Pakts. **Die kommunalen Spitzenverbände haben jedoch von Anfang an verdeutlicht, dass sie den Ausbau- und Modernisierungspakt nur zeichnen werden, wenn die Finanzierung des bestehenden ÖPNV-Angebots gesichert und die Ausfinanzierung des Deutschlandtickets sowie eine ausreichende finanzielle Ausstattung des Paktes dauerhaft gewährleistet sind. Es muss bereits 2023 eine finanzielle Perspektive und Planungssicherheit für den künftigen Angebotsausbau geschaffen werden.** Die mit der MPK vom 02.11.2022 getroffene Verständigung, erst Ende 2024 über weitere Erhöhungen der Regionalisierungsmittel zu beraten, käme deutlich zu spät und verhindert zeitkritische Entscheidungen zum ÖPNV-Ausbau. Die lediglich in Aussicht gestellten zusätzlichen Mittel ab 2025 könnten aufgrund der erforderlichen Planungsvorläufe und der zwingenden Dauer entsprechender Ausschreibungsprozesse von regelmäßig mehr als zwei Jahren damit nicht vor 2027 „auf der Straße und Schiene“ ankommen. Der notwendige Beitrag des ÖPNV zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und zur Erreichung der Klimaschutzziele 2030 würde damit in weite Ferne rücken. **Wir bitten daher, in einer Entschließung des Deutschen Bundestages das BMDV aufzufordern, die zur Sicherung der Finanzierung und Ausgestaltung des Ausbau- und Modernisierungspakts des ÖPNV notwendige Steigerung der Regionalisierungsmittel nebst der erforderliche Finanzierungsstruktur schnellstmöglich mit Ländern und Kommunen abzustimmen und Finanzierung- und Planungssicherheit zu schaffen, um die erforderlichen Angebotsausweitungen zur Sicherung gleichwertiger Lebensverhältnisse und zur Erreichung der Klimaziele perspektivisch vorbereiten und umsetzen zu können.**