

# Ermittlung des Finanzbedarfs für den ÖPNV bis 2031 - Kurzbericht

Bundesministerium für Digitales und Verkehr



# Ermittlung des Finanzbedarfs für den ÖPNV bis 2031 - Kurzbericht

Bundesministerium für Digitales und Verkehr

Projektname	<b>ÖPNV-Finanzbedarf 2023 – 2031</b> <b>Kurzbericht</b>
Auftraggeber	<b>Bundesministerium für Digitales und Verkehr,</b> <b>Referat G 12</b> <b>Fachliche Begleitung: Referat E22</b>
Auftragnehmer	<b>Ramboll Deutschland GmbH</b>
Autoren	<b>Dr. Felix Berschin, Michael Holzhey, Thomas Petersen, Carolin Thalhofer,</b> <b>Jannis Voll</b>
Datum	<b>4.8.2023</b>

Die dieser Veröffentlichung zugrunde liegenden Arbeiten wurden im Auftrag des Bundesministers für Digitales und Verkehr unter FE-Nr. VB710017 im Rahmen des Forschungsprogramms Stadtverkehr (FoPS) durchgeführt. Die Verantwortung für den Inhalt liegt ausschließlich beim Autor.



## 1. Auftrag der Studie – Zielbild des ÖPNV bis 2031

Im Zuge der Bahnreform wurde den Ländern durch das Regionalisierungsgesetz (RegG) die Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung für den öffentlichen Personennahverkehr zum 1.1.1996 übertragen. Hierzu erhalten die Länder Mittel aus dem Steueraufkommen des Bundes. Wurde das RegG in den ersten 20 Jahren nach der Regionalisierung lediglich viermal novelliert – darunter 2016 die Einführung des sog. Kieler Schlüssels –, ist dies seit 2020 weitere fünf Male eingetreten. Auslöser der erhöhten Taktung sind drei Strukturbrüche (siehe auch 2.1), auf die die Politik kurzfristig reagieren musste.

### Entwicklung Regionalisierungsmittel 2015 - 2026

in Mrd. EUR, gerundet

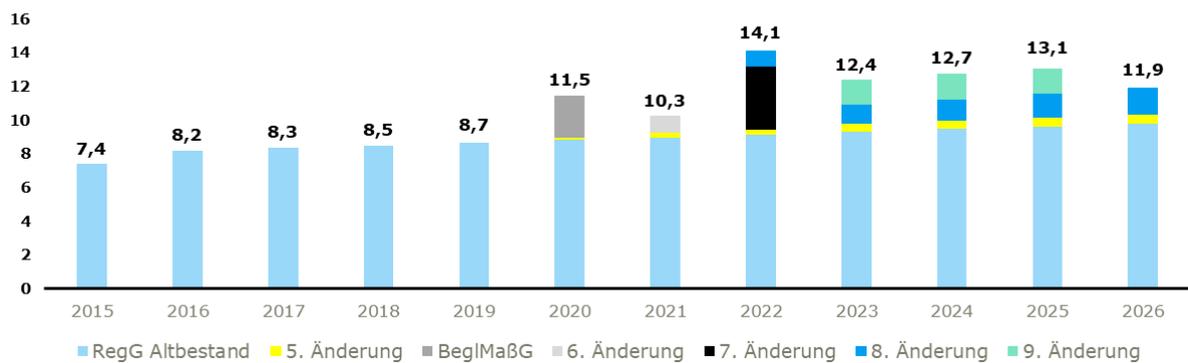


Abbildung 1: Entwicklung der RegG-Mittel 2015 bis 2026

Über die aktuellen Erfordernisse zur Anpassung der Mittel hinaus sieht der Koalitionsvertrag der Bundesregierung vor, einen **Ausbau- und Modernisierungspakt (AMP)** zu schließen, mit dem sich Bund, Länder und Kommunen über die Finanzierung des ÖPNV bis 2030 einschließlich der vertikalen Lastenteilung verständigen. Parallel legte der VDV im Sep. 2021 ein Gutachten zur Finanzierung der Leistungskosten öffentlicher Mobilität vor, das von den Ländern unterstützt wird. Das VDV-Leistungskostengutachten zielt darauf ab, die Klimaziele 2030 und 2045 mit Hilfe einer Leistungsoffensive zu erreichen, deren Mittelbedarf berechnet wird.

Vor diesem Hintergrund erteilte uns das BMDV im August 2022 den Auftrag für diese Studie. Ihre Kernaufgabe ist es, den Bedarf zur Finanzierung des ÖPNV im Berichtszeitraum 2023 bis 2031 zu ermitteln. Vorgelagert ist zu klären, auf welches **Zielbild** der Bedarf ausgerichtet werden soll.

In der Kurzbeschreibung der geforderten Leistung heißt es im Eingangssatz, dass die gezielte Verlagerung vom MIV zum ÖPNV einen Beitrag zur Mobilitätssicherung, dem Umwelt- und Klimaschutz leisten soll. Im weiteren Verlauf werden Ziele in den Bereichen Daseinsvorsorge, Verkehrsverlagerung und Klimaschutz identifiziert. Deutlich wird, dass der Klimaschutz bei der Diskussion des gewünschten Entwicklungspfades im ÖPNV künftig mindestens so gewichtig sein wird wie die klassische verkehrs-/sozialpolitische Aufgabe der Daseinsvorsorge und die Bedeutung des ÖPNV als Leistungsträger in Verdichtungsräumen.

Allerdings lässt sich aus dem Klimaschutzauftrag kein operationaler Sollwert für die Angebotskonzepte/-mengen im ÖPNV unmittelbar ableiten. Damit die angestrebte Senkung der THG-Emissionen eintritt, müssen jene Mobilitätssuchende jenseits technologischer Instrumente (z.B. E-Mobilität) ihr Verhalten ändern, die heute noch viel CO<sub>2</sub> ausstoßen. Optionen sind der Umstieg auf den ÖPNV bzw. andere Verkehrsträger des Umweltverbundes oder der Verzicht. Bei freier Verkehrsmittelwahl liegt der Hebel darin, die Attraktivität des Preis-Leistungs-Pakets ÖPNV (vor allem im Vergleich zum MIV) zu steigern. Ob die Angebote angenommen werden, beweist sich in der Praxis.

Volkswirtschaftlich ist die gesellschaftspolitische Diskussion zu führen, welche Instrumente die größten und ökonomisch effizienten Hebelwirkungen zur zeitgerechten Erfüllung der Klimaziele im Verkehr versprechen. Das kann und wird vielfach der ÖPNV sein. Es hilft aber nicht, pauschale Angebotssteigerungen in den Markt zu stellen, die anschließend schwach nachgefragt würden. Welchen klimapolitischen Beitrag der ÖPNV realistisch leisten kann, wird in der Studie analysiert. Der zentrale Unterschied zum VDV-Leistungskostengutachten liegt darin, die Reihenfolge zwischen Push- und Pull-Maßnahmen umzudrehen. Nach unserer Auffassung kommt dem MIV die Aufgabe zu, etwaige Lücken zur Erreichung der Klimaziele aufzufüllen – was aufgrund seiner Dominanz im modal split wie auch bei den Emissionsmengen unausweichlich ist.

Mit dem Blick auf den Analysezeitraum bis 2031 schlägt ein weiteres Argument bei der Zielbildung durch: Wesentliche Assets im ÖPNV wie die Infrastruktur und die Fahrzeuge bedingen Planungsvorläufe, die einen Großteil des verbleibenden Handlungsspielraums von 8,5 Jahren aufzehren. Der Verweis hierauf ist stets ambivalent und kritisch zu hinterfragen, weil er als Alibi des Bedenkenträgers taugen kann, welche Hindernisse einem ehrgeizigen Entwicklungspfad vermeintlich im Wege stünden. Angesichts der langen Warteschlange der BSWAG- und GVFG-Projekte, der jüngeren exorbitanten Steigerung der Bau- und Fahrzeugkosten und der angespannten Verfügbarkeit von Personalressourcen spricht u.E. viel dafür, die Erwartungen an Ausbaupläne im ÖPNV (so) hoch (wie möglich) zu hängen, ohne jedoch Illusionen zu wecken. Zu diesem Zweck wird ein **Realitäts-Check** bei der Szenarienbildung eingebaut.

## 2. Methodik und Szenarien

### 2.1 Methodik

Um den Finanzbedarf im ÖPNV für 2031 und den Entwicklungspfad bis dahin berechnen zu können, müssen zwei Voraussetzungen erfüllt sein:

- Auf der **Zielebene** ist zu klären, welches Leistungsniveau („Soll-Angebot“) aus welchen Gründen in welcher Arbeitsteiligkeit der Subsegmente bestellt werden soll. Dabei muss das Wünschbare mit den Restriktionen der Gegenwart und nahen Zukunft gespiegelt werden.
- Parallel ist der Finanzrahmen im Status quo im Wege einer **Bestandsaufnahme** zu ermitteln. Das zunächst deskriptive Ergebnis ist nicht automatisch mit dem Bedarf gleichzusetzen. Vorzuschalten ist die Prüfung, ob die (Besteller-)Marktprozesse effizient ablaufen und über einen längeren Zeitraum robust sein können. Hierzu gehört auch die Einschätzung, ob sich das Investitionsgeschehen im eingeschwungenen Zustand bewegt.

Die Komplexität der **Finanzarchitektur** im ÖPNV ist hinlänglich bekannt. Sie ist ein historisch gewachsenes Ergebnis, das verschiedene Merkmale begünstigt haben, insbes. die Akteursvielfalt auf beiden Marktseiten, die Bandbreite an Subsegmenten mit eigenen Organisations- und Produktionslogiken sowie die dezentrale, ortsgebundene Leistungserbringung in einem föderalen System. Da Änderungen nur langfristig vorstellbar sind, wird sie bis 2031 als konstant unterstellt.

Die ohnehin systemisch schwierige Bestandsaufnahme der Finanzierung im Status quo wird derzeit dadurch besonders erschwert, dass sich seit 2020 drei gravierende **Strukturbrüche** ereignet haben: die Corona-Pandemie, der Ausbruch des Ukraine-Kriegs und die temporäre Erprobung des 9-EUR-Tickets von Juni bis August 2022, das letztlich in die Einführung des Deutschlandtickets zum 1.5.2023 mündete.

Einst stabile Zeitreihen für die Nachfrage, Erlöse und das Preisgerüst der Produktionskosten sind erheblich „gestört“ worden – und werfen die Frage auf, ob und in welchem Ausmaß sie dauerhaft nachwirken. Dies gilt insbesondere für die Disruption durch die Corona-Pandemie, die Deutschland

einen Zwangsschub hin zur Digitalität verabreichte und die Arbeitswelt – Stichworte: Homeoffice, Videokonferenzen statt Geschäftsreise – nachhaltig verändert hat. Offen bleibt, wie sich die modifizierten Merkmale der Fahrtzwecke auf die künftige Nachfrage im ÖPNV quantitativ auswirken, aber auch in der zeitlichen Verteilung.

Die methodisch größte Herausforderung erwächst aus der Erlösseite. Ursächlich ist der Corona-bedingte Nachfrageeinbruch, dessen Folgen die öffentliche Hand durch Rettungsschirme bis heute auffängt. Auf welchem Niveau sich die Fahrgeldeinnahmen derzeit bewegen, lässt sich nur grob abschätzen.

Vor dem Hintergrund der geschilderten Unsicherheiten in der Datenlage ist es wichtig, die **Aufsetzpunkte** der zentralen Parameter des ÖPNV-Angebots (nach Subsegmenten), der Produktionskosten, der Nachfrage und der Erlöse im Basisjahr 2022 gründlich herzuleiten.

Die für den Zweck dieser Studie getroffenen Annahmen führen unter Zugrundelegung der gewählten Methodik zu den nachfolgend beschriebenen Ergebnissen, die Eingang in den weiteren fachpolitischen Diskussionsprozess finden können.

## 2.2 Szenarien

Der wichtigste Stellhebel in einem staatlich gelenkten Bestellermarkt wie dem ÖPNV ist das **Verkehrsangebot**, das sich quantitativ als **Leistungsmenge** in Zug- oder Fahrzeug- bzw. Nutzwagenkilometern (Bus) ausdrückt. In dieser Studie werden für den SPNV Zugkm und für den spg, ÖSPV sowie Stadt- und Regionalbus Fahrzeugkm als maßgebliche Größen verwendet.

Auf der obersten Ebene unterscheiden wir in dieser Studie hinsichtlich der Angebotsmengen zwischen **zwei** Szenarien, die beide auf **demselben** Punktwert für die Angebotsmenge im Jahr 2022 aufsetzen:

- Das **Länderszenario** beruht auf externen Datenquellen, und zwar im Wesentlichen auf ausgewählten Werten des VDV-Leistungskostengutachtens sowie im SPNV auf den Angaben der Länder in der Bund-Länder-Arbeitsgruppe, die den Ausbau- und Modernisierungspakt ausarbeiten soll.
- Das Vergleichsszenario zum Länderszenario ist das von uns entwickelte **Basisszenario**. Unter der Maßgabe eines **Realitäts-Checks** haben wir geprüft, welche Angebotsausweitungen in den Subsegmenten mit Redaktionsstand Mai 2023 im Zeitraum bis 2031 zwar ehrgeizig, aber noch machbar erscheinen. Zu beachten ist, dass das VDV-Leistungskostengutachten knapp zwei Jahre vor dieser Studie erschien, so dass zentrale Entwicklungen wie der Fortgang der Corona-Pandemie, die Folgen des Ukraine-Kriegs und das von Juni bis August 2022 angebotene 9-EUR-Ticket dort nicht einbezogen werden konnten.

Eine **ergänzende Dimension beider Szenarien** hat sich während der Ausarbeitung der Studie durch die Einführung des **Deutschlandtickets** (D-Ticket) ergeben. Um dessen Implikationen herauszuarbeiten, aber auch der originären Aufgabenstellung gerecht zu werden, betrachten wir beide oben genannten Szenarien in jeweils zwei Varianten, d.h.

- **a** ist jeweils die Variante **ohne** Deutschlandticket
- **b** ist jeweils die Variante **mit** Deutschlandticket

Abbildung 2 fasst die Szenarien mit ihren Unterausprägungen im Überblick zusammen.



Abbildung 2: Szenarien im Überblick

### 3. ÖPNV-Angebot und Produktionskosten

#### 3.1 Entwicklung der Angebotsmenge im ÖPNV

Die Ausweitung des ÖPNV-Angebots bis 2031 ist eine zentrale, quantitative Größe, um einen Beitrag zur Erreichung der Klima- und verkehrspolitischen Ziele zu leisten. Sie bildet das **Mengengerüst** zur Berechnung der Produktionskosten.

In der nachstehenden Abbildung 3 listen wir auf, welche Einflussgrößen als Bausteine der Angebotsausweitung in den Szenarien je Subsegment berücksichtigt werden. Die unterstellte Angebotsreaktion auf die preispolitische Maßnahme des D-Tickets setzen wir szenarioübergreifend an.

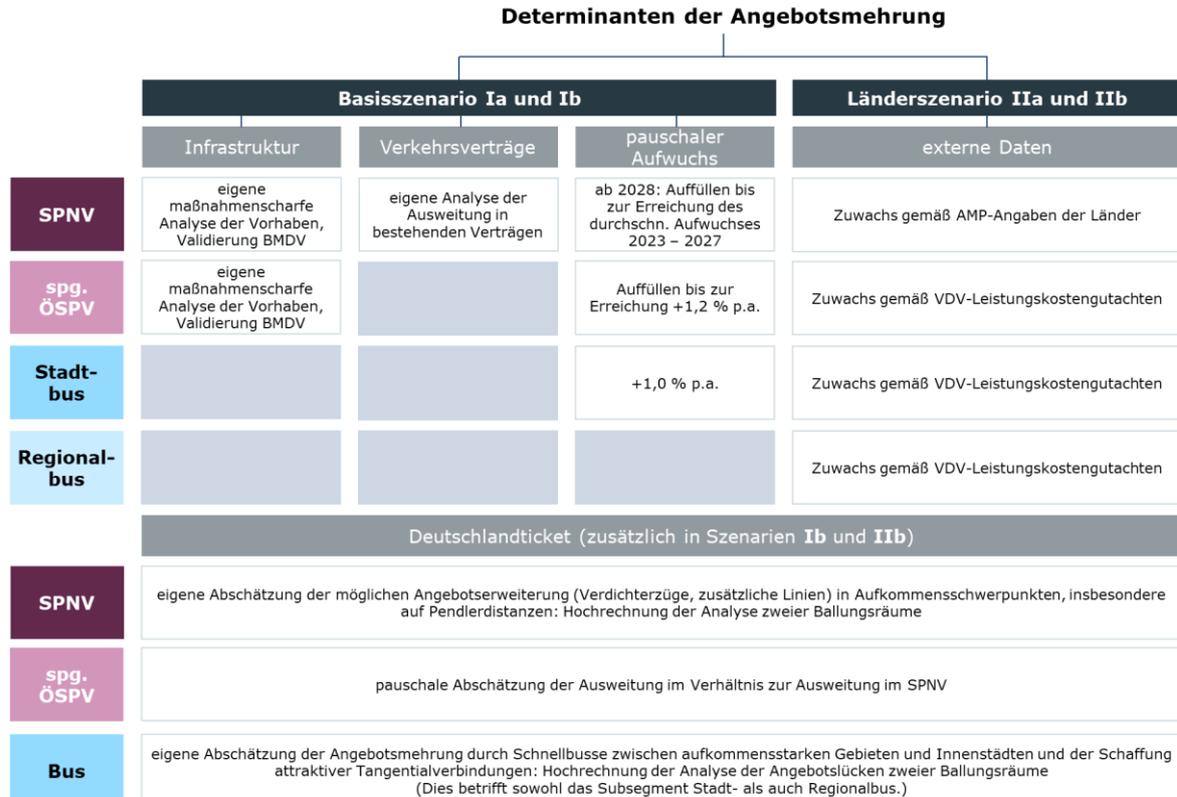


Abbildung 3: Übersicht über die Determinanten der Angebotsmehrung

Im Ergebnis modellieren wir die Leistungsmengen wie in Abbildung 4 ausgewiesen.

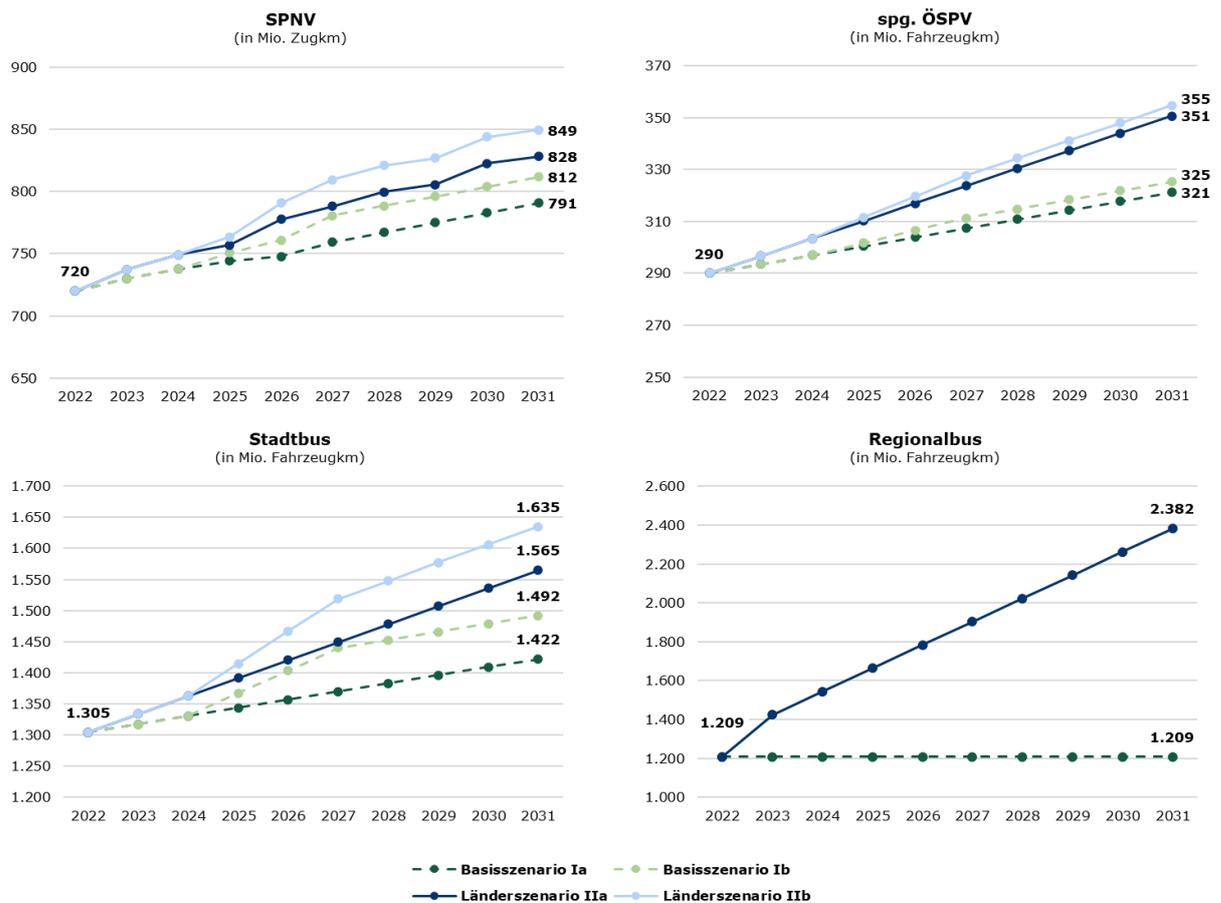


Abbildung 4: Angebotsmengen nach Subsegmenten und Szenarien (in Mio. Fahrzeugkm; SPNV in Mio. Zugkm)<sup>1</sup>

### 3.2 Berechnung der Produktionskosten

Zur Ermittlung der Gesamtkosten werden die Produktionskosten – differenziert nach den wesentlichen Kostenblöcken – vom ermittelten Aufsetzpunkt 2022 aus entlang der steigenden Leistungsmengen mit spezifischen Dynamisierungsraten fortgeschrieben (Tabelle 1). Diese sind mit der typischen Unsicherheit einer Prognose behaftet, insbesondere in Zeiten exogener Schocks und volatiler Märkte.

Preisfortschreibungssätze	2023	2024	2025-2031
Personal	6,0 %	4,5 %	3,0 %
Energie	15,0 %	10,0 %	3,5 %
Material	5,0 %	1,5 %	1,5 %
Fahrzeuge	4,5 %	2,0 %	2,0 %
Wagnis/Gewinn	2,0 %	2,0 %	2,0 %
Infrastrukturentgelte (SPNV)	1,8 %	1,8 %	1,8 %

Tabelle 1: Angenommene jährliche Preisfortschreibungssätze von Einzelkosten 2023 – 2031

**Ergebnis:** Die Produktionskosten im ÖPNV steigen von 30,1 Mrd. EUR im Basisjahr 2022 auf 43,5 Mrd. EUR im Jahr 2031 im konservativen Marktentwicklungsszenario Basis Ia bzw. auf 44,6 Mrd. EUR im Basisszenario Ib, das einen Angebotsaufwuchs in Folge des D-Tickets berücksichtigt. In den

<sup>1</sup> Die Angebotsentwicklung im Regionalbussegment ist sowohl im Basis- als auch Länderszenario mit und ohne Einführung des D-Tickets identisch. Die Angebotsausweitung durch Schnellbusse und schnelle Tangentialverbindungen wurde hier dem Stadtbussegment zugeordnet, obwohl es auch Regionalbusverkehre betrifft.

beiden Länderszenarien wachsen die Kosten stärker auf bis zu 53,1 Mrd. EUR, weil höhere Angebotsmengen unterstellt werden. Anhang 1 weist die Kostenentwicklung detailliert aus.

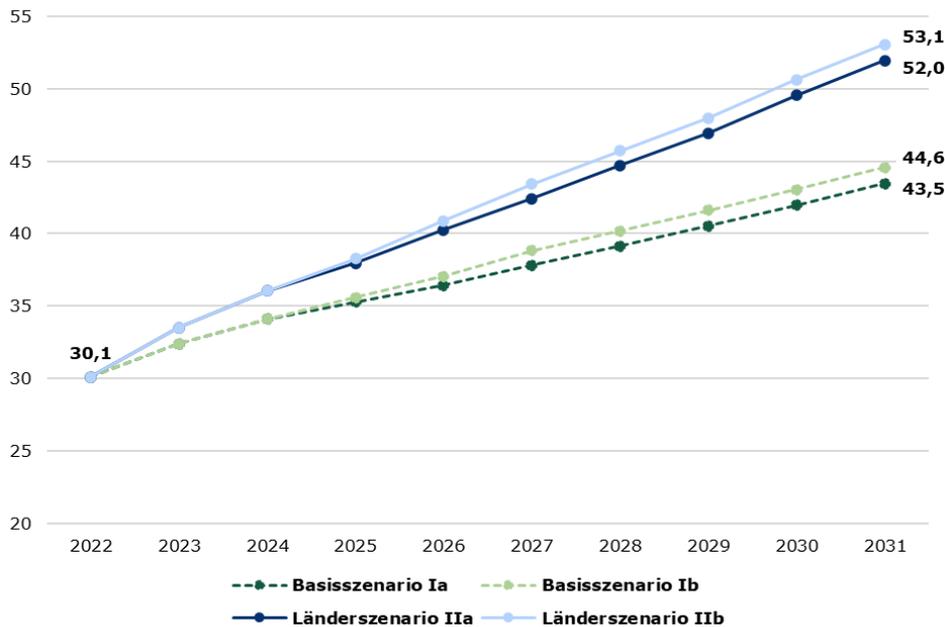


Abbildung 5: Entwicklung der Kosten in den Szenarien (in Mrd. EUR) 2022 – 2031

Schlüsselt man den Kostenaufwuchs nach dem allgemeinen Teuerungseffekt aus der Preisfortschreibung des Bestandsangebots des Jahres 2022, dem isolierten Mengeneffekt der Angebotsausweitung zum Preisstand 2022 sowie dem Inflationseffekt des Angebotsaufwuchses, ergibt sich das nachstehende Bild (Abbildung 6).

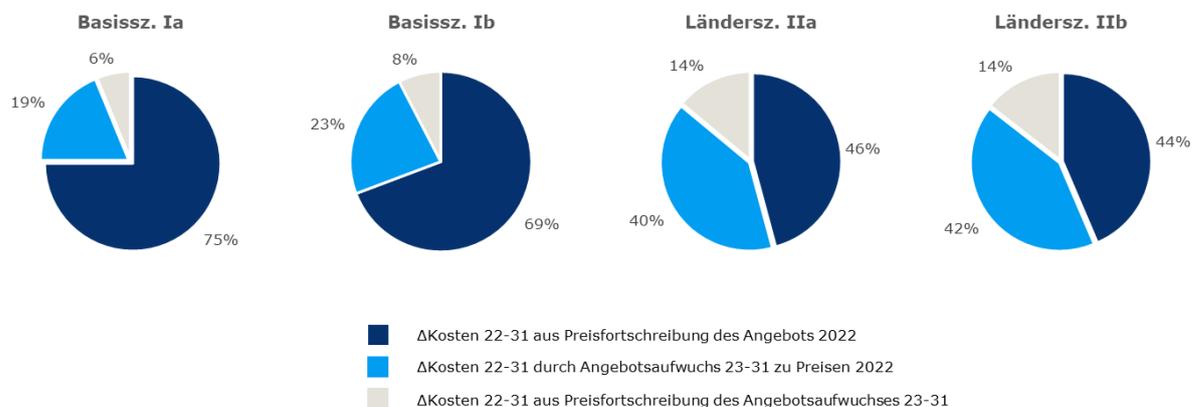


Abbildung 6: Kostenentwicklung nach Preis- und Angebotseffekten differenziert

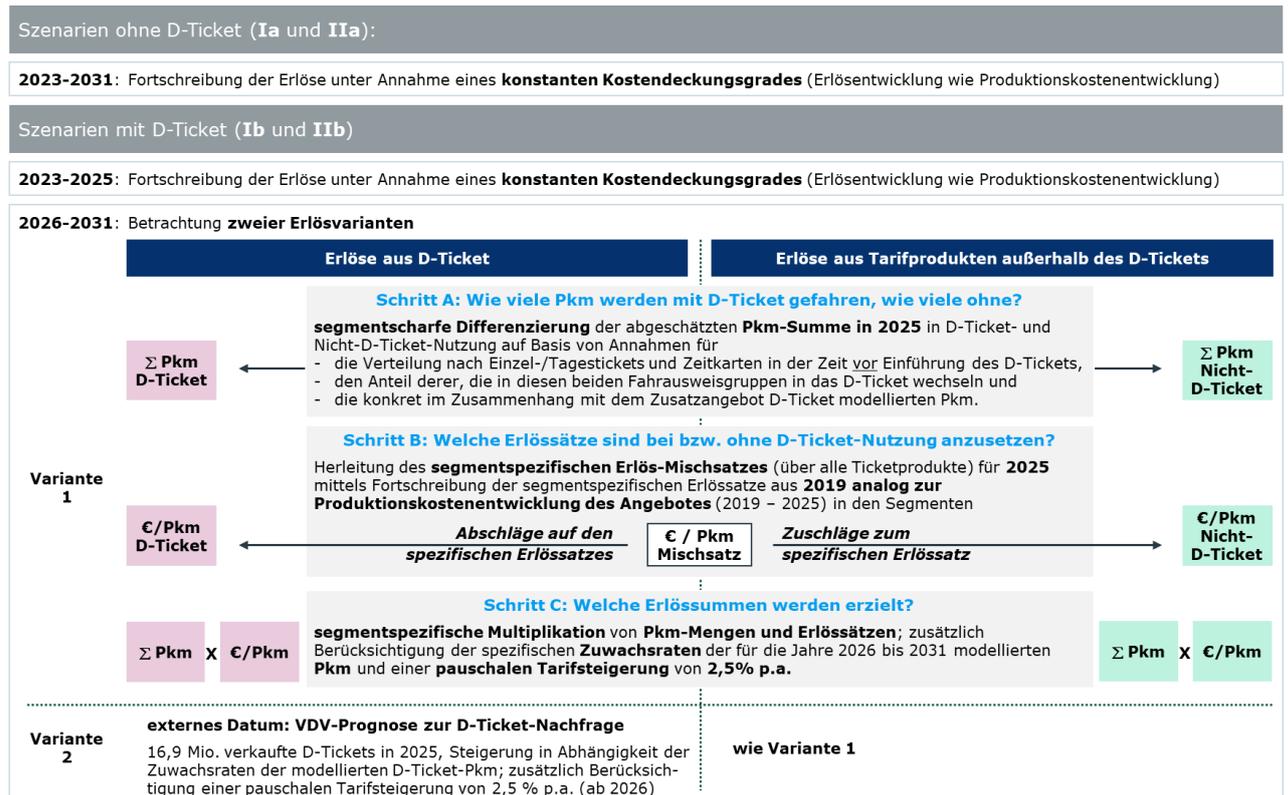
In den Basisszenarien Ia und Ib überwiegt mit 75 % bzw. 69 % der allgemeine Inflationseffekt, in den Länderszenarien hingegen dominiert der Treiber der Angebotsmenge.

### 3.3 Berechnung der Erlöse

Um den öffentlichen Finanzbedarf zu ermitteln, sind von den Produktionskosten der Leistungserbringung diejenigen Erlöse abzuziehen, die im Berichtszeitraum aus Fahrgeldeinnahmen (Säule der Nutzerfinanzierung) voraussichtlich erzielt werden können. Die drei in den bisherigen Einnahmeregimen zentralen Determinanten der Fahrgelderlöse sind die Zahl der **Fahrten** („P“ für Personen/Beförderungsfälle), die **Reiseweite** einer Fahrt (km) und der **Tarif** als – nominaler oder rechnerischer – Preis der Nutzung.

Auf der Ebene der **Nachfrage** differenzieren wir in (originär) angebots- und preisinduzierte Wirkungen. Ein Sonderfall sind kapazitäre Anpassungsreaktionen auf das Deutschlandticket, dem wir im SPNV einen spürbaren Verlagerungseffekt auf Pendlerrelationen zuschreiben. Erlös- und emissionsseitig ist zudem in verlagerte wie induzierte Verkehre zu unterscheiden.

Abbildung 7 ist zu entnehmen, dass die Projektion der **Erlöse** bis 2031 hochkomplex ist. Ursächlich ist vor allem die infolge der Strukturbrüche (noch) unsichere Datenbasis im Status quo, insbesondere als Folge der Corona-bedingten Rettungsschirme zur finanziellen Absicherung des Nachfrage-rückgangs. Aus diesem Grund schreiben wir in den Szenarien **ohne** D-Ticket die Erlöse unter der Annahme eines konstanten Kostendeckungsgrades fort – als hätte es Corona nicht gegeben.



**Abbildung 7: Vorgehensweise in der Erlösberechnung mit dem Fokus Deutschlandticket**

Bis 2025 ist unser Vorgehen in den Szenarien **mit** Deutschlandticket identisch – danach setzen zwei Varianten der Erlösberechnung ein.

- In **Variante 1** modellieren wir eine Aufteilung der Pkm des Jahres 2025 auf das D-Ticket und Nicht-D-Ticket, um diese anschließend mit Ticketart-spezifisch hergeleiteten Erlössätzen zu multiplizieren. Berücksichtigt wird die Entwicklung der Verkehrsleistung und eine 2,5 %ige Steigerung der Erlössätze.
- In **Variante 2** bildet die vom VDV prognostizierte Stückzahl von 16,9 Millionen D-Tickets die Grundlage zur Ermittlung des Erlöses aus D-Tickets. Die Einnahmen aus allen anderen Fahrausweisen werden analog zu Variante 1 angesetzt.

**Ergebnis:** Abbildung 8 zeigt die Einnahmenentwicklung, die innerhalb der Szenarien **bis 2025** wegen der Annahme des fixierten Kostendeckungsgrades grundsätzlich gleich verläuft. Unterschiede ergeben sich nur durch verschiedenartige Leistungsentwicklungen.

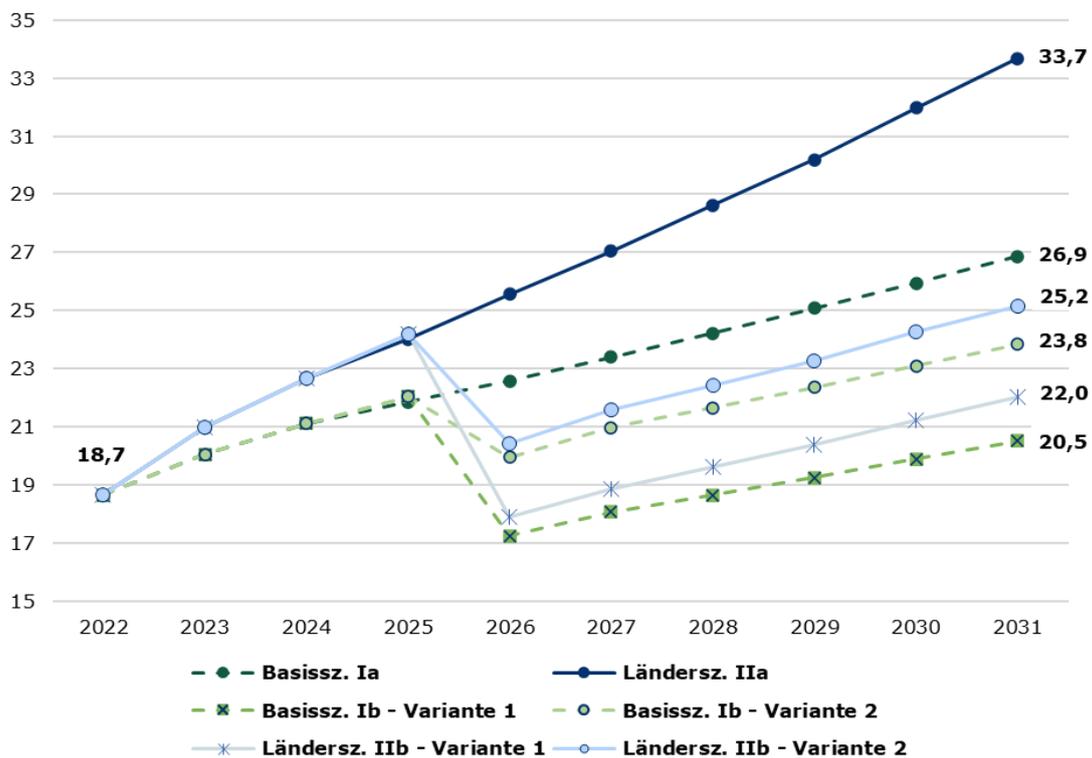


Abbildung 8: Entwicklung der Erlöse in den Szenarien (in Mrd. EUR) 2022 – 2031

Ab 2026 laufen die Erlöswerte der Szenarien zunehmend auseinander:

- Die Szenarien Ia und IIa ohne Deutschlandticket werden rechenlogisch wie die Vorjahre bis 2031 weitergeführt. Zentrale Annahme ist, dass Fahrgeldeinnahmen plus Corona-Surrogat zu festen Anteilen die eintretende Kostensteigerung tragen. Die deutlich höheren Erlöswerte im Länderszenario bedingen sich ausschließlich durch die höheren Leistungszuwächse als in dem plausibilisierten Mengenwachstum des Basisszenarios.
- Um negative Folgen des Deutschlandtickets auf die Liquidität der Verkehrsunternehmen zu vermeiden, wird auch in den Szenarien Ib und IIb noch bis 2025 angenommen, dass ein konstanter Kostendeckungsgrad durch die Erlöse erreicht wird. Jedoch werden bis dahin die finanziellen Folgen durch die (bis dorthin unterstellte) Reichweite der Rettungsschirme nur verdeckt.
- Die Erlöse je Subsegment fallen stets geringer aus als unter der Annahme eines konstanten Kostendeckungsgrades. Eine Ausnahme markiert der SPNV in Variante 2. Dieser Effekt ergibt sich aus dem Zusammenspiel der unterstellten Anzahl an verkauften D-Tickets (16,9 Mio.) mit der Aufteilung auf die Subsegmente anhand der abgeschätzten Pkm im D-Ticket. Diese sind im SPNV insbesondere durch die hohe Ausgangs-Pkm-Zahl und die angenommene Wechselquote von 80 % im Zeitkartensegment getrieben.
- In den Länderszenarien verliert vor allem das Subsegment Regionalbus. Grund ist, dass unter Annahme eines konstanten Kostendeckungsgrades die Erlöse stark zunehmen müssten, um die Kosten des Angebotsausbaus zu kompensieren. Ein ähnlicher Effekt zeigt sich im spurgeführten ÖSPV.

Die 9. Änderung des RegG sieht vor, 2025 eine Revision durchzuführen, um den Finanzbedarf für das Deutschlandtickets rückwirkend ab 2023 zu ermitteln und zwischen Bund und Ländern spitz abzurechnen. Die Notwendigkeit einer solchen Neubestimmung können wir mit Blick auf die Datenlage und die vielen Unwägbarkeiten der Erlösprojektion nur bekräftigen.

## 4. Nettofinanzbedarf

Der künftige Bedarf der Länder und kommunalen Aufgabenträger an öffentlichen Mitteln zur Finanzierung des ÖPNV ergibt sich aus dem Delta der modellierten Produktionskosten und Erlöse.

- In den **Szenarien ohne D-Ticket** hängt die Zuschussentwicklung primär von dem unterstellten Angebotspfad ab. Daher schlagen die Länderszenarien mit einem höheren Angebotsaufwuchs deutlich stärker zu Buche. Die Differenz zwischen dem für realistisch erachteten Zuwachs im Basisszenario Ia und dem Länderszenario IIa baut sich jährlich weiter auf und beträgt im Jahr 2031 etwa 1,7 Mrd. EUR
- Durch die Einführung des D-Tickets wächst der Zuschussbedarf in den **Szenarien mit D-Ticket** in beiden Erlösvarianten. Die Bruchkante zwischen den Jahren 2025 und 2026 ist besonders markant. Sie macht die vorher in den Erlösen enthaltenen öffentlichen Ersatz-Zuweisungen („Corona-Surrogat“) sichtbar.

In den Anhängen 2 und 3 sind die segmentspezifischen Zuschussbedarfe der unterschiedlichen Szenarien und Varianten ausgewiesen. Abbildung 9 stellt die Zuschussbedarfe in den einzelnen Szenarien im Jahr 2031 dem Ausgangspunkt 2022 gegenüber. Um die Gesamtkosten des Systems ÖPNV zu decken, ist in den Szenarien mit D-Ticket ein Zuschuss zwischen 20,7 und 31,0 Mrd. EUR nötig (ohne D-Ticket 16,6 bzw. 18,3 Mrd. EUR). Damit erhöht sich dieser im Vergleich zum Jahr 2022 um bis zu 19,5 Mrd. EUR.

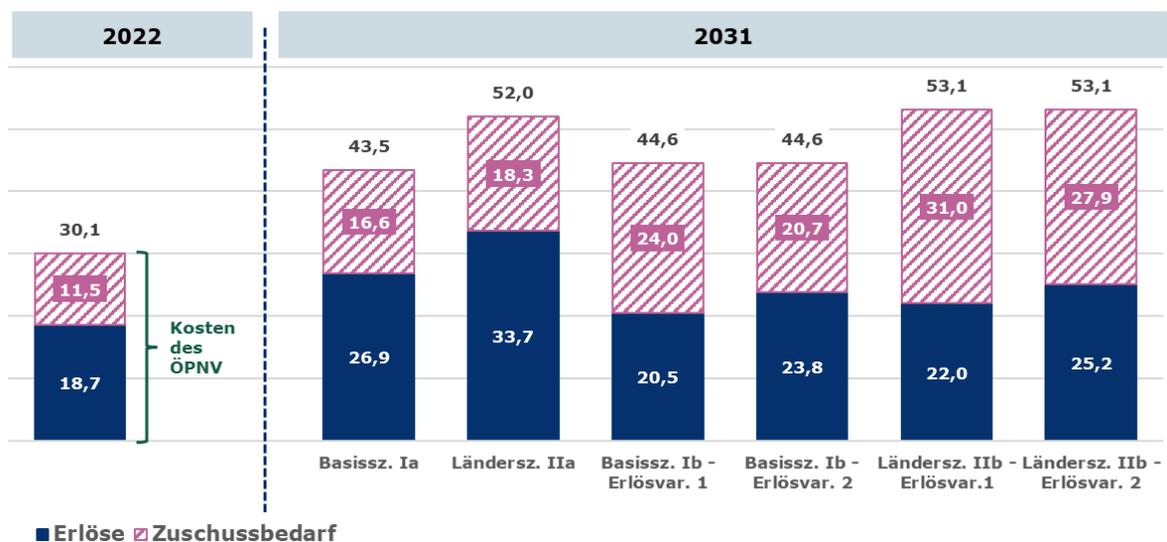


Abbildung 9: Vergleich des Zuschussbedarfs 2022 und 2031 nach Szenarien (in Mrd. EUR)

Ferner untersuchen wir den Finanzbedarf einer ergänzenden **Mobilitätsgarantie** in Deutschland, die die Daseinsvorsorgefunktion des ÖPNV stärken soll. Die Prämissen:

- Den Bürgern wird garantiert, mit dem ÖPNV unabhängig vom Wohnort mobil sein zu können, und zwar montags bis freitags im Stundentakt von 6 bis 21 Uhr, samstags und sonntags im 2-Stundentakt.
- Das SPNV-Angebot wird als gegeben und unverändert angenommen.
- Abseits der Bahnlinien und in SPNV-Fahrplanlücken werden landesweite Taktbusse und Rufbusse (in Brandenburg: zusätzlich PlusBus) eingeführt:
  - Taktbusse verkehren nach vertakteten Fahrplänen. Die bestehenden Linien wurden hierzu analysiert und auf einen Stundentakt verdichtet.

- Rufbusse (On-Demand) verkehren bedarfsgesteuert im fahrplanfreien Flächenbetrieb. Motto: „wenn weder Bahn noch Bus verkehren, fährt der Rufbus“.

Rechnet man die für Brandenburg und Thüringen in zwei Studien ermittelten Aufwendungen auf das Bundesgebiet mit Hilfe von Umlegungs- und Korrekturfaktoren hoch, sind jährliche Kosten für eine Mobilitätsgarantie in Deutschland in Höhe von **718 Mio. EUR** (Preisstand 2022) zu erwarten.

Im Hinblick auf Effizienzpotenziale markiert dieser Wert eine Obergrenze, die sich deutlich absenken ließe, wenn die Mobilitätsgarantie an institutionelle Reformen geknüpft würde. Hierzu zählen eine Flexibilisierung der Schulanfangszeiten sowie die Verzahnung der bis dato abgeschotteten Bedarfsverkehrssysteme mit der Taxi-/Mietwagenbranche in der Disposition und Produktion, insbesondere im rund 3,5 Mrd. EUR schweren Teilssegment der Sozialtransportsysteme.

## 5. Aufteilung Finanzierungslasten und alternative Finanzierungsinstrumente

Wie sich die Gebietskörperschaften die ÖPNV-Finanzierung künftig teilen sollen, wirkt auf die zentrale methodische Basisfrage bei der Bemessung des ÖPNV-Finanzbedarfes im RegG zurück. Die Formulierung in Art. 106a GG

*„Den Ländern steht [...] für den öffentlichen Personennahverkehr ein Betrag aus dem Steueraufkommen des Bundes zu“*

lässt viel Interpretationsspielraum zu. Auch im RegG als konkretisierendem Bundesgesetz fehlt eine klare Abgrenzung, für welche Leistungen bzw. Verkehre den Ländern Bundesmittel zustehen. Die Verwendung der RegG-Mittel „insbesondere für den SPNV“ deutet auf den ursprünglichen Kern der Grundgesetzänderung, der mit der Bahnreform einherging und vor allem eine historische Abfederung bewirken sollte. Die Schwerpunktsetzung zugunsten des SPNV schließt aber ausdrücklich nicht aus, Verkehrsleistungen im ÖSPV oder Investitionen, Tarifersatz- und Ausgleichsleistungen im ÖPNV mitzufinanzieren.

Festzuhalten sind u.E. zwei Leitplanken der künftigen Finanzierungsverteilung:

- Stellt man die grundlegende Zuständigkeit der Länder und kommunalen Aufgabenträger für den ÖPNV nicht in Frage, beschränkt sich die Rolle des Bundes auf die Mitfinanzierung. Der Bundesanteil sollte nicht mehr als 50 % des gesamten ÖPNV-Finanzierungsbedarfs betragen. In jedem Fall muss der Bund die Tragfähigkeitsaufschläge auf die Infrastrukturnutzungsentgelte in voller Höhe schultern.
- Darüber hinaus kann der Bund Aufgaben – zumindest vorübergehend – finanzieren, die der Erfüllung des grundgesetzlichen Ziels dienen, gleichwertige Lebensverhältnisse zu schaffen. Die Mobilitätsgarantie erfüllt diesen Daseinsvorsorgecharakter.

Soll der Finanzierungsanteil der Länder und Kommunen steigen, müssen nicht nur Aufgaben- und Ausgabenverantwortung möglichst weitgehend übereinstimmen, sondern die Instrumente der Einnahmehoheit gestärkt werden. Dies gilt für Landessteuern, aber insbesondere auch für Gebühren- und Beitragsmodelle auf der kommunalen Ebene.

In dieser Studie werden verschiedene Ansätze kompakt beleuchtet, die eine dritte Finanzierungssäule für den ÖPNV formieren könnten. Potenzielle Adressaten der Maßnahmen sind Nutznießer von öffentlichen Verkehrsangeboten, aber auch die Nutzer des MIV. Ökonomisch sind das Vorliegen der Nutznießereigenschaft und deren erstmalige Abschöpfung stets schwer nachzuweisen, weshalb diese Instrumente als rechtlich problematisch gelten.

Größere Erfolgchancen sehen wir in Instrumenten, die vor allem in Verdichtungsräumen sowohl verkehrliche als auch finanzielle Verbesserungen durch regelmäßige Einnahmen in Aussicht stellen. Beispiele sind:

- Beitragsmodelle wie allgemeine ÖPNV-Beiträge bzw. Beiträge für Übernachtungsgäste oder
- Park- bzw. Straßennutzungsgebühren mit Push-Charakter.

Das bundesweit gültige Deutschlandticket wird die Einführung von umlagefinanzierten Beitragsmodellen rechtlich wie in der politischen Praxis insoweit erschweren, als die Eingrenzung des Sonder Vorteils schwerer fällt, wenn ein Konkurrenzprodukt mit breitem Nutzwert auf freiwilliger Basis erhältlich ist.

## Anhang 1: Kostenentwicklung

Basissz. Ia	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
SPNV	13.811	14.838	15.621	16.151	16.631	17.303	17.917	18.552	19.208	19.886
Spg. ÖSPV	5.192	5.635	5.975	6.211	6.455	6.709	6.972	7.244	7.527	7.820
Stadtbus	6.671	7.161	7.536	7.815	8.104	8.404	8.714	9.035	9.367	9.711
Regionalbus	4.432	4.746	4.974	5.114	5.257	5.405	5.557	5.714	5.875	6.041
<b>Summe</b>	<b>30.105</b>	<b>32.380</b>	<b>34.106</b>	<b>35.290</b>	<b>36.448</b>	<b>37.821</b>	<b>39.160</b>	<b>40.545</b>	<b>41.977</b>	<b>43.459</b>

Basissz. Ib	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
SPNV	13.811	14.838	15.621	16.292	16.920	17.786	18.412	19.059	19.728	20.420
Spg. ÖSPV	5.192	5.635	5.975	6.238	6.512	6.796	7.061	7.336	7.622	7.918
Stadtbus	6.671	7.161	7.536	7.951	8.383	8.833	9.155	9.488	9.832	10.189
Regionalbus	4.432	4.746	4.974	5.114	5.257	5.405	5.557	5.714	5.875	6.041
<b>Summe</b>	<b>30.105</b>	<b>32.380</b>	<b>34.106</b>	<b>35.594</b>	<b>37.072</b>	<b>38.820</b>	<b>40.186</b>	<b>41.597</b>	<b>43.057</b>	<b>44.567</b>

Ländersz. IIa	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
SPNV	13.811	14.987	15.866	16.425	17.293	17.963	18.679	19.283	20.186	20.831
Spg. ÖSPV	5.192	5.698	6.106	6.413	6.733	7.066	7.412	7.772	8.147	8.537
Stadtbus	6.671	7.247	7.715	8.092	8.483	8.890	9.313	9.753	10.210	10.685
Regionalbus	4.432	5.591	6.353	7.037	7.756	8.509	9.299	10.127	10.995	11.904
<b>Summe</b>	<b>30.105</b>	<b>33.522</b>	<b>36.040</b>	<b>37.967</b>	<b>40.265</b>	<b>42.428</b>	<b>44.703</b>	<b>46.935</b>	<b>49.538</b>	<b>51.957</b>

Ländersz. IIb	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
SPNV	13.811	14.987	15.866	16.566	17.582	18.446	19.175	19.790	20.707	21.364
Spg. ÖSPV	5.192	5.698	6.106	6.441	6.789	7.153	7.501	7.864	8.241	8.634
Stadtbus	6.671	7.247	7.715	8.227	8.762	9.319	9.754	10.206	10.675	11.163
Regionalbus	4.432	5.591	6.353	7.037	7.756	8.509	9.299	10.127	10.995	11.904
<b>Summe</b>	<b>30.105</b>	<b>33.522</b>	<b>36.040</b>	<b>38.272</b>	<b>40.889</b>	<b>43.428</b>	<b>45.729</b>	<b>47.987</b>	<b>50.618</b>	<b>53.065</b>

## Anhang 2: Zuschussbedarf Szenarien ohne Deutschlandticket

Basissz. Ia	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
SPNV	7.431	7.984	8.405	8.690	8.948	9.310	9.640	9.982	10.335	10.700
Spg. ÖSPV	1.730	1.878	1.991	2.070	2.152	2.236	2.324	2.415	2.509	2.607
Stadtbus	1.780	1.911	2.011	2.086	2.163	2.243	2.326	2.411	2.500	2.592
Regionalbus	511	547	574	590	607	624	641	659	678	697
<b>Summe</b>	<b>11.453</b>	<b>12.321</b>	<b>12.982</b>	<b>13.436</b>	<b>13.870</b>	<b>14.413</b>	<b>14.931</b>	<b>15.467</b>	<b>16.022</b>	<b>16.595</b>

Ländersz. IIa	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
SPNV	7.431	8.064	8.536	8.838	9.305	9.665	10.050	10.375	10.861	11.208
Spg. ÖSPV	1.730	1.899	2.035	2.138	2.244	2.355	2.470	2.591	2.715	2.845
Stadtbus	1.780	1.934	2.059	2.160	2.264	2.373	2.486	2.603	2.725	2.852
Regionalbus	511	645	733	812	895	982	1.073	1.168	1.269	1.373
<b>Summe</b>	<b>11.453</b>	<b>12.542</b>	<b>13.364</b>	<b>13.947</b>	<b>14.708</b>	<b>15.375</b>	<b>16.079</b>	<b>16.737</b>	<b>17.570</b>	<b>18.279</b>

## Anhang 3: Zuschussbedarf Szenarien mit Deutschlandticket

Basissz. Ib Variante 1	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
SPNV	7.431	7.984	8.405	8.766	11.306	11.823	12.257	12.685	13.123	13.582
Spg. ÖSPV	1.730	1.878	1.991	2.079	3.464	3.624	3.755	3.916	4.079	4.263
Stadtbus	1.780	1.911	2.011	2.122	3.263	3.465	3.614	3.768	3.928	4.095
Regionalbus	511	547	574	590	1.775	1.836	1.899	1.964	2.032	2.102
<b>Summe</b>	<b>11.453</b>	<b>12.321</b>	<b>12.982</b>	<b>13.557</b>	<b>19.808</b>	<b>20.748</b>	<b>21.525</b>	<b>22.334</b>	<b>23.162</b>	<b>24.042</b>

Ländersz. IIb Variante 1	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
SPNV	7.431	8.064	8.536	8.913	11.846	12.367	12.885	13.289	13.929	14.360
Spg. ÖSPV	1.730	1.899	2.035	2.147	3.693	3.918	4.118	4.352	4.590	4.855
Stadtbus	1.780	1.934	2.059	2.196	3.461	3.719	3.927	4.144	4.371	4.608
Regionalbus	511	645	733	812	3.980	4.563	5.177	5.823	6.502	7.216
<b>Summe</b>	<b>11.453</b>	<b>12.542</b>	<b>13.364</b>	<b>14.068</b>	<b>22.979</b>	<b>24.567</b>	<b>26.108</b>	<b>27.609</b>	<b>29.393</b>	<b>31.039</b>

Basissz. Ib Variante 2	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
SPNV	7.431	7.984	8.405	8.766	8.604	8.898	9.240	9.563	9.889	10.236
Spg. ÖSPV	1.730	1.878	1.991	2.079	3.254	3.405	3.527	3.681	3.835	4.011
Stadtbus	1.780	1.911	2.011	2.122	3.521	3.744	3.901	4.064	4.234	4.410
Regionalbus	511	547	574	590	1.741	1.801	1.863	1.928	1.994	2.063
<b>Summe</b>	<b>11.453</b>	<b>12.321</b>	<b>12.982</b>	<b>13.557</b>	<b>17.120</b>	<b>17.848</b>	<b>18.531</b>	<b>19.235</b>	<b>19.952</b>	<b>20.720</b>

Ländersz. IIb Variante 2	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
SPNV	7.431	8.064	8.536	8.913	9.200	9.510	9.931	10.237	10.749	11.076
Spg. ÖSPV	1.730	1.899	2.035	2.147	3.510	3.727	3.918	4.144	4.375	4.632
Stadtbus	1.780	1.934	2.059	2.196	3.758	4.043	4.263	4.493	4.734	4.984
Regionalbus	511	645	733	812	3.978	4.562	5.176	5.822	6.501	7.214
<b>Summe</b>	<b>11.453</b>	<b>12.542</b>	<b>13.364</b>	<b>14.068</b>	<b>20.446</b>	<b>21.841</b>	<b>23.288</b>	<b>24.696</b>	<b>26.358</b>	<b>27.906</b>

## Anhang 4: Methodischer Abgleich der Studie mit dem VDV-Leistungskostengutachten

Methodik	VDV-Leistungskostengutachten	Studie im Auftrag des BMDV
<b>Zielkriterien für die Bedarfsbestimmung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Emissionsminderungsziele <b>Personenverkehr</b> abgeleitet aus dem KSG: – 60 Mio. t CO<sub>2</sub>e bis 2030</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Emissionsminderungsziele <b>Nahverkehr</b> abgeleitet aus dem KSG und fortgeschrieben: – 26,2 Mio. t CO<sub>2</sub>e bis 2031</li> <li>Daseinsvorsorge (Mobilitätsgarantie)</li> </ul>
<b>Betrachtete Verkehrsegmente</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Personenverkehr gesamt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nahverkehr (RegG-Regelkreis)</li> </ul>
<b>Aufsetzpunkt Mengen- und Preisgerüste</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2018</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>2019/2022</li> </ul>
<b>Maßnahmentreppe zur Erreichung des Klimaziels 2030/2031 (Push-/Pull-Reihenfolge)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bestimmung Emissionsreduktion aus Push-Maßnahmen MIV</li> <li>Ermittlung Pull-Effekt aus angen. Angebotsausweitungen ÖV</li> <li>Schließen der Emissionslücke zum Zielwert durch Angebotsausbau Busverkehr</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Bestimmung Emissionsreduktion aus Antriebswende MIV u. ÖV</li> <li>Ermittlung Pull-Effekt aus angen. Angebotsausweitungen ÖV</li> <li>Ausweisen von Emissionslücke, die durch Push-Maßnahmen o.ä. zu schließen ist</li> </ul>
<b>Szenarienbetrachtung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nein</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Basisszenario:</b> Angebotsausweitung gemäß eigener Analyse inkl. Realitätscheck</li> <li><b>Länderszenario:</b> Angebotsausweitung gemäß externen Quellen</li> </ul>
<b>Berücksichtigung D-Ticket</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Nein</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Szenarien werden um je eine Variante „D-Ticket“ ergänzt</li> </ul>
<b>Mengenentwicklung SPNV</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Angebotsausweitungen gemäß D-Takt 2030</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Basisszenario:</b> Plausibilitätsprüfung geplanter Infrastrukturmaßnahmen und Angebotsausweitungen; Projektion historischer Aufwuchs; (Aufwuchs D-Ticket)</li> <li><b>Länderszenario:</b> Angebot gemäß Angaben der Länder; (Aufwuchs D-Ticket)</li> </ul>
<b>Mengenentwicklung Spurführter ÖSPV</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mögliche Ausweitungen der Betriebsleistung bis 2030 aus Sicht der Verkehrsunternehmen (differenziert nach mit/ohne Tunnel)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Basisszenario:</b> Plausibilitätsprüfung geplanter Infrastrukturmaßnahmen und Angebotsausweitungen; Projektion historischer Aufwuchs; (Aufwuchs D-Ticket)</li> <li><b>Länderszenario:</b> gemäß VDV-Leistungskostengutachten; (Aufwuchs D-Ticket)</li> </ul>
<b>Mengenentwicklung Busverkehre</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Starke Angebotsausweitung, höhere Bedienungshäufigkeiten, Busbeschleunigung sowie Aufwuchs der Großgefäße differenziert nach Stadt- und Regionalbus</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><b>Basisszenarien:</b> Taktverdichtung durch strategische Angebotsplanung und Taktverdichtung; (Aufwuchs D-Ticket)</li> <li><b>Länderszenarien:</b> gemäß VDV-Leistungskostengutachten; (Aufwuchs D-Ticket)</li> </ul>