

Rödl & Partner

WIE GEHT ES WEITER MIT DEM AUSBAU- UND MODERNISIERUNGSPAKT (AMP)
NACH DEM URTEIL DES BUNDESVERFASSUNGSGERICHTS ?

DEUTSCHER NAHVERKEHRSTAG 2024

Koblenz,

17.04.2024

Jörg Niemann



AGENDA

1 Ziele des AMP

2 Strukturen überwinden -
Strukturen als Hemmnisse ?

3 Stand der Beratungen

4 Vorschläge zum weiteren Vorgehen

AMP IN DER PRESSE

ÖPNV **Tagesspiegel Background, 16.04.2024**

Ausbau- und Modernisierungspakt auf der Kippe

Kurz vor der Verkehrsministerkonferenz hat das Bundesverkehrsministerium deutlich gemacht, dass es sich an keiner neuen Studie zum ÖPNV-Finanzierungsbedarf beteiligen wird. Für Länder, Kommunen und Verkehrsbranche steht damit der Ausbau- und Modernisierungspakt vor dem Aus.

INFRASTRUKTURFONDS **Tagesspiegel; 12.04.2024**
Ampel-Partner fordern von Wissing konkretes Konzept

Die von Volker Wissing angestoßene Debatte um einen die Sanierung maroder Straßen, Schienen und Wasser. Neu ist die Idee nicht. Ein konkretes Konzept bleibt Verkehrsminister schuldig. Die Koalitionspartner zeigen dennoch offen.

Vor Verkehrsministerkonferenz NaNa-Ticker; 16.04.2024
Länder wollen Bund zu mehr Geld für ÖPNV drängen

Die Länder wollen den Bund bei der anstehenden Verkehrsministerkonferenz (VMK) in Münster zur raschen Bereitstellung von mehr Geld für ÖPNV drängen. Das berichtet die "Rheinische Post" unter Berufung auf einen Beschlussvorschlag für das Treffen. Darin heiße es, es bestehe laut einer vom Bundesverkehrsministerium in Auftrag gegebenen Studie ein Finanzbedarf von rund 40 Mrd Euro für den ÖPNV bis 2031. "Schon auf Grundlage dieser Studie ist die kurzfristige Bereitstellung weiterer Regionalisierungsmittel zwingend erforderlich, um zumindest die Bestandsverkehre ab dem Jahr 2025 weiter finanzieren zu können", heißt es von den Ländern. Gleichwohl würden in der Studie nur "die Mindestbedarfe" beziffert. Die Länder regen daher an, ein weiteres Gutachten erstellen zu lassen, "weil nur auf diese Weise Konsens zum Finanzierungsbedarf erzielt werden kann", schreibt das Blatt weiter. Zudem will die VMK dem Bund einen "Deal" anbieten: Als Gegenleistung für eine langfristige Absicherung der Finanzierung des Deutschlandtickets seien die Länder zu Reformen bei den Tariforganisationen und Verbänden bereit. Das hat die rheinland-pfälzische Mobilitätsministerin Katrin Eder (Grüne) heute zum Auftakt des Deutschen Verkehrsforums in Koblenz angekündigt. (jb/msa)

Süddeutsche Zeitung, 22.03.2024
Der Verkehrsminister will mehr Geld für Deutschlands Schienen und Straßen. Sein Infrastrukturfonds ist eine gute Idee. Und die Sache könnte für die FDP noch viel besser werden - wenn sie sich traut.



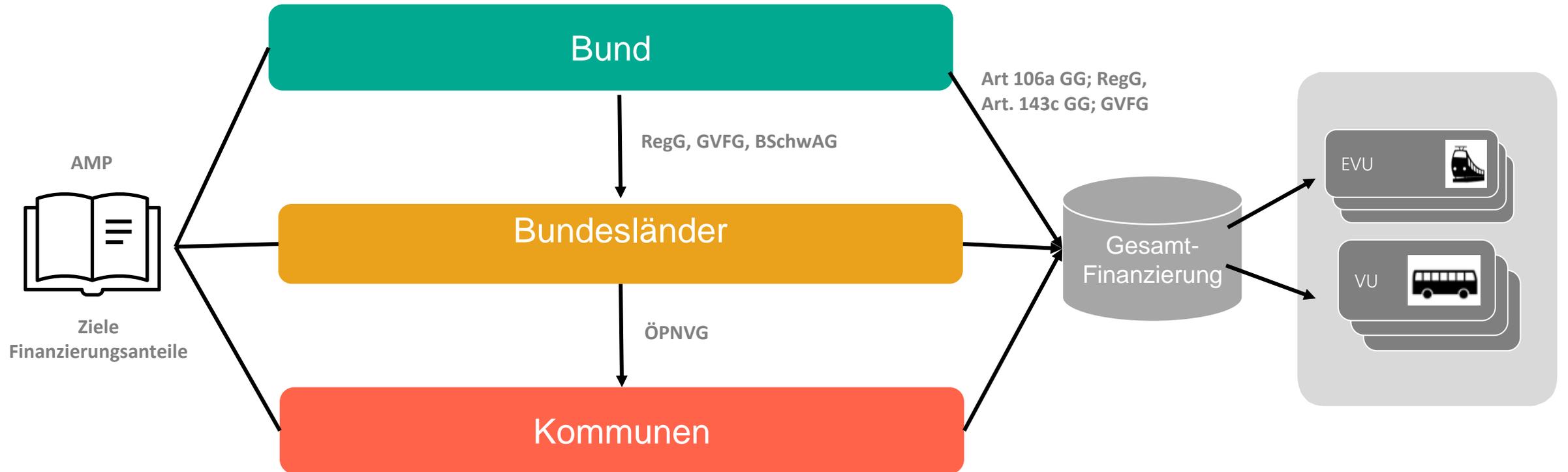
„Wir wollen Länder und Kommunen in die Lage versetzen, Attraktivität und Kapazitäten des ÖPNV zu verbessern.

Ziel ist, die Fahrgastzahlen des öffentlichen Verkehrs deutlich zu steigern. [...]

Wir wollen einen Ausbau- und Modernisierungspakt, bei dem sich Bund, Länder und Kommunen unter anderem über die Finanzierung bis 2030 einschließlich der Eigenanteile der Länder und Kommunen und die Aufteilung der Bundesmittel verständigen sowie Tarifstrukturen diskutieren.

Regionalisierungsmittel werden ab 2022 erhöht. Gemeinsam werden wir Qualitätskriterien und Standards für Angebote und Erreichbarkeit für urbane und ländliche Räume definieren.“

AMP – GRUNDSTRUKTUR



Übergeordnetes Leitmotiv ÖPNV 2030

„Ein attraktiver und nutzerfreundlicher ÖPNV ist eine zentrale Säule der Mobilität in Deutschland mit einem dichten Angebot auf Basis einer leistungsfähigen Infrastruktur. Er ermöglicht allen Menschen eine verlässliche, inklusive, nachhaltige, bezahlbare Mobilität und vernetzt verschiedene Verkehrsangebote und -mittel mit Methoden und Technologien der Digitalisierung. Infolgedessen werden die Fahrgastzahlen des öffentlichen Verkehrs deutlich gesteigert und nach Möglichkeit verdoppelt und wird eine Verlagerung von motorisierten Individualverkehren auf den ÖPNV und andere nachhaltige Verkehrsmittel erreicht. Der ÖPNV trägt dadurch sowie durch eine Reduktion der eigenen Umweltauswirkungen maßgeblich dazu bei, die Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors zu senken.“

Angebotsausbau:
Qualitativ und quantitativ konkurrenzfähigen ÖPNV

Infrastruktur und Flottenmodernisierung:
Voraussetzungen für verlässlichen Betrieb mit Kapazitätssteigerungen

Stärkung ÖPNV-Kultur:
ÖPNV soll hohes Ansehen genießen

Attraktive Tarife:
Niedrige Einstiegshürden und nutzerorientierte nahtlose Reiseketten ermöglicht

Resiliente Finanzierung
Grundlage für Zukunftsinvestitionen und attraktive Angebote

Digitalisierung
Schlüssel zu einem attraktiven, effizienten und barrierefreien ÖPNV

Subziele: ...

STRUKTUREN ALS HEMMNISSE

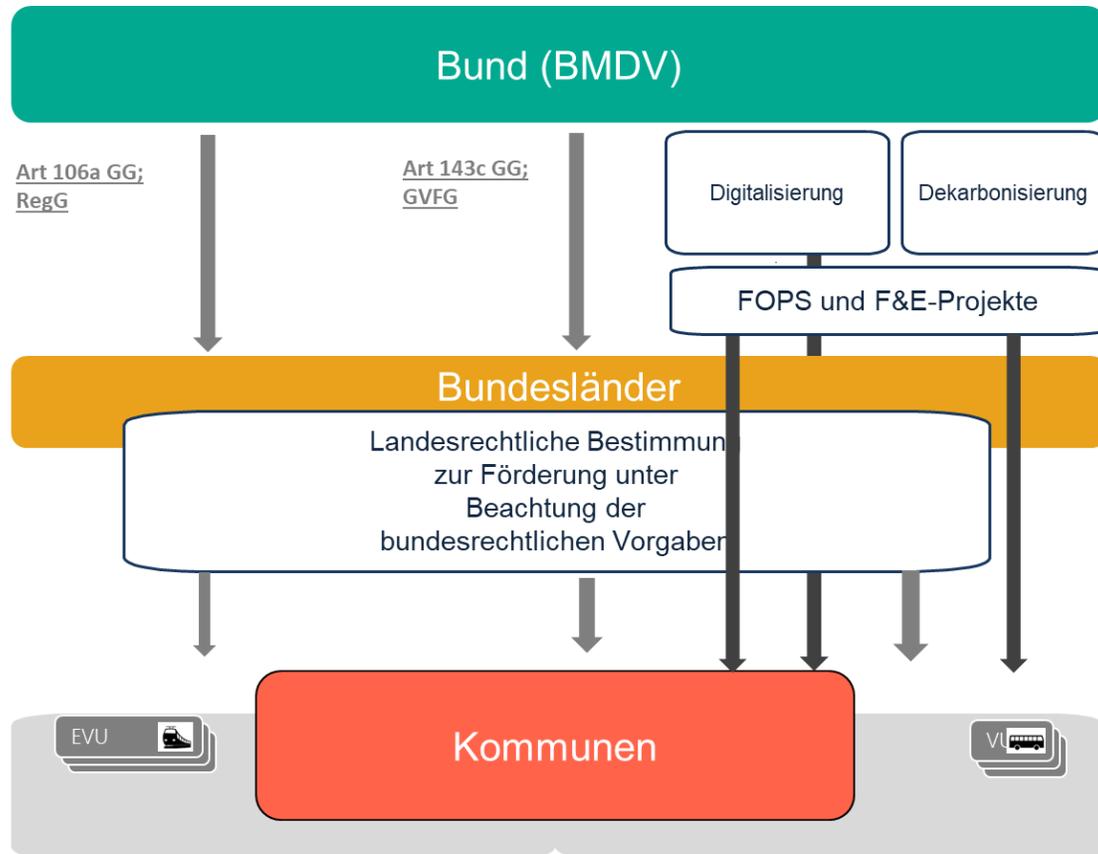


Der AMP hat sich zum Ziel gesetzt, bestehende strukturelle Hemmnisse zu überwinden

Sind es nun diese Strukturen die sich als Hemmnisse der Umsetzung erweisen?

STRUKTUREN ALS HEMMNIS

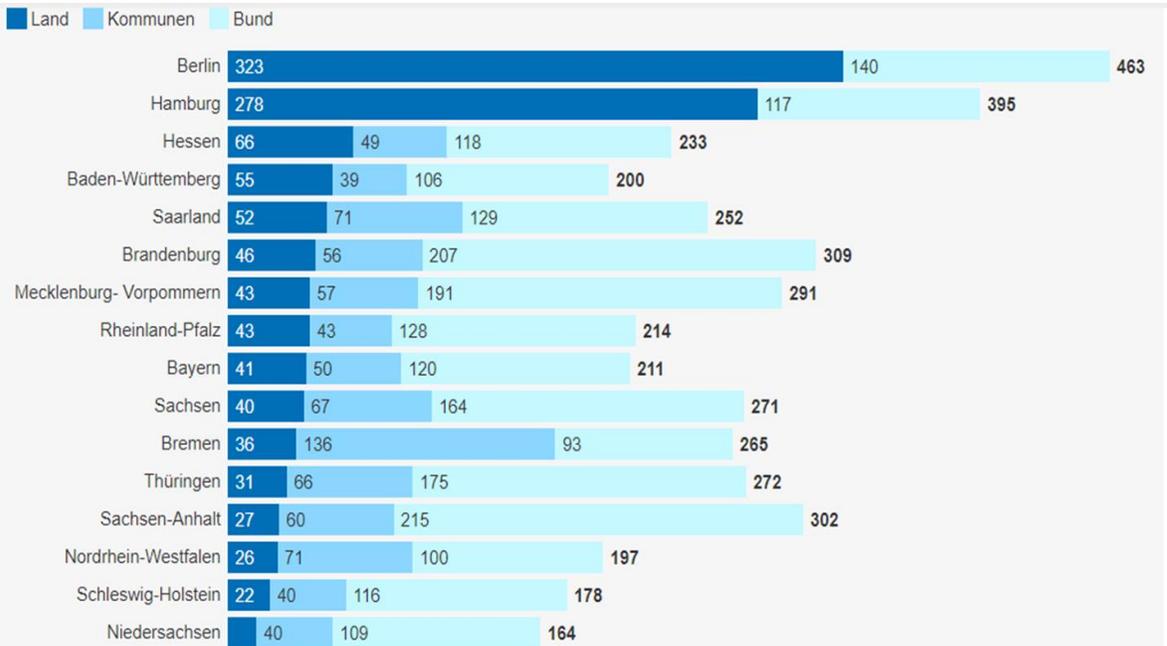
ÖPNV ALS GESAMTSTAATLICHE QUERSCHNITTSAUFGABE



Die Regulierung und Förderung des ÖPNV ist eine **Querschnittsaufgabe**, die eine verfassungsrechtliche **Zuordnung zwischen Bund & Ländern** erfordert

- **Bund:** Die Regulierung und Förderung des Klimaschutzes ist eine Aufgabe des Bundes (Klimaschutzgesetz, CVD, etc.),
- **Länder:** Die Gesetzgebungszuständigkeit zum Thema Verkehr liegt bei den Ländern (Artikel 72 GG)
- **Kommunen:** Die Ausgestaltung des ÖPNV ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge, die die Kommunen im eigenen Wirkungskreis nach Maßgabe der Gesetze ausüben

STRUKTUREN ALS HEMMNISSE LOKAL ADMINISTRIRTER UND FINANZIRTER MARKT



Grafik: NDR Niedersachsen • Quelle: Landesmittel: Datenerhebung für den Transparenzbericht der UAG 2 der BLAG zum Ausbau- und Modernisierungspakt im ÖPNV (Stand: Sommer 2022) Soll-Zahlen der Landeshaushalte
Kommunale Mittel: Datenerhebung für den Bericht "Kommunale ÖPNV-Finanzierungsanteile" der UAG 3 der BLAG zum Ausbau- und Modernisierungspakt im ÖPNV (Stand: November 2022) + Anteil der Stadtgemeinden Bremen und Bremerhaven
Bund: gemäß Anlagen des Regionalisierungsgesetzes • [Daten herunterladen](#)

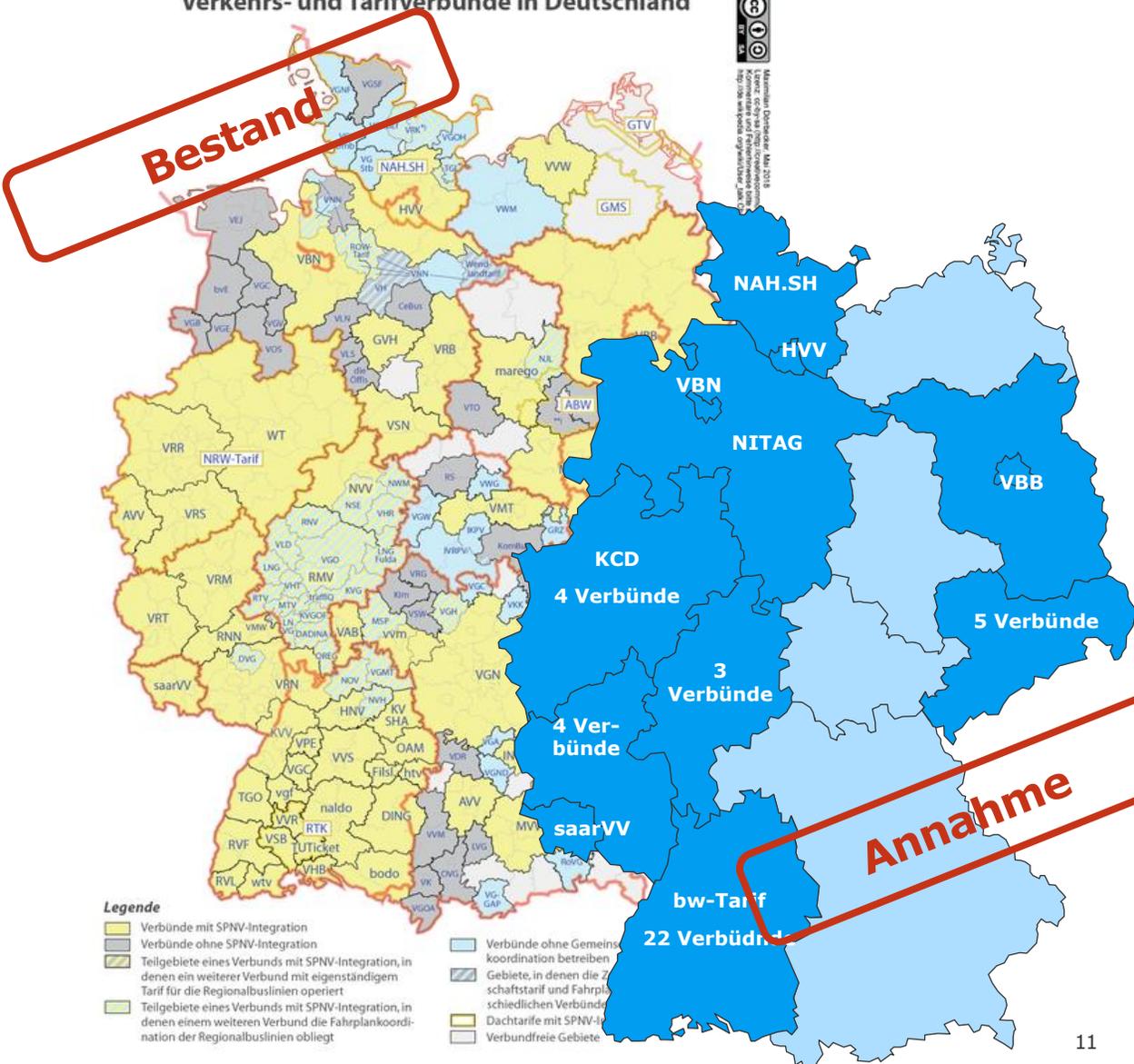
- Seit der Regionalisierung liegt die **Zuständigkeit für die Finanzierung** des öffentlichen Personennahverkehrs bei den Ländern; der Bund stattet diese dafür mit Finanzmitteln aus (Art. 106a GG)
- Es bestehen große Unterschiede zwischen den Bundesländern und Kommunen über deren Eigenanteil an der Finanzierung des ÖPNV
- Der Anteil des Bundes an der öffentlichen Co-Finanzierung dürfte derzeit bei > 50% liegen
- Im administrierten Markt des ÖPNV erfolgt die Umsetzung von Projekten entsprechend der Finanzierungs- und Förderwege.

STRUKTUREN ALS HEMMNIS LOKAL ADMINISTRIERTE UND FINANZIERTE MARKT

Verkehrs- und Tarifverbünde in Deutschland



Verkehrs- und Tarifverbünde in Deutschland
Stand: 31.12.2018
www.vvob.de



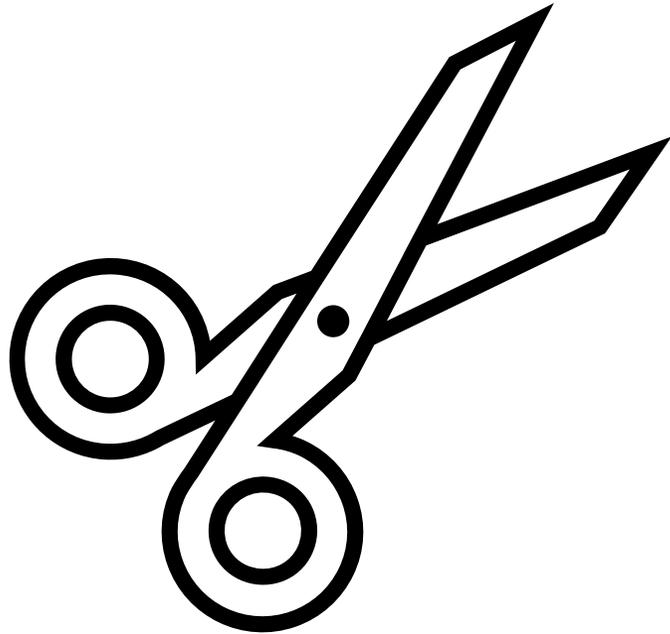
Status quo

- Länder mit zentraler Verbundorganisation, BE/BB, HVV
- Kommunale Organisation z.B. in HE, NW über Zweckverbände/Verbünde
- Flächendeckende und kleinteilige Verbundlandschaften z.B. BW
- Länder mit weißen und grauen Flecken (teilweise ohne koordinierte Verbundstrukturen) z.B. in BY, MV, NI, TH

Zukünftig

- Die Gestaltung der Transformationsprozesse überfordert lokale Strukturen, zumindest regionale Strukturen sind weiterhin notwendig.

Kommt nach der Tarifreform jetzt die Strukturreform ?



Schere zwischen Kosten und Erlösen geht weiter auf

DeutschlandTicket, Pandemie, weltpolitische Lage verändern die Rahmenbedingungen für den ÖPNV drastisch

- **Alte Welt:** hohe Konstanz und Vorhersehbarkeit
Fahrgelderlöse decken > 60% der Kosten,
Kosten und Erlöse steigen moderat
= Zuschussbedarf ist planbar
- **Neue Welt:** hohe Volatilität, Ende der
Nutzerfinanzierung
Fahrgelderlöse decken ca. 40% der Kosten
= der Zuschussbedarf
steigt stark an

AUSWIRKUNGEN DES HAUSHALTSURTEILS



Das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 ist mit dem Grundgesetz (GG) **unvereinbar** und **nichtig**.

Der Senat stützt seine Entscheidung auf drei, jeweils für sich tragfähige Gründe:

- Notwendigen **Veranlassungszusammenhang** zwischen der festgestellten Notsituation und den ergriffenen Krisenbewältigungsmaßnahmen nicht ausreichend dargelegt.
- Zeitliche Entkoppelung der Feststellung einer Notlage gemäß Art. 115 Abs. 2 Satz 6 GG vom tatsächlichen Einsatz der Kreditermächtigungen den Verfassungsgeboten der **Jährlichkeit** und **Jährigkeit**. Die faktisch unbegrenzte Weiternutzung von notlagenbedingten Kreditermächtigungen in nachfolgenden Haushaltsjahren ohne Anrechnung auf die „Schuldenbremse“ bei gleichzeitiger Anrechnung als „Schulden“ im Haushaltsjahr 2021 ist demzufolge unzulässig.
- Die Verabschiedung des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 nach Ablauf des Haushaltsjahres 2021 verstößt gegen den Haushaltsgrundsatz der **Vorherigkeit aus Art. 110 Abs. 2 Satz 1 GG**

Sondervermögen „KTF“

Milliardeninvestitionen in Energiewende, Klimaschutz und Transformation

Als Finanzierungsinstrument leistet der Klima- und Transformationsfonds einen zentralen Beitrag zur Erreichung der energie- und klimapolitischen Ziele Deutschlands. Für die Förderung der Energiewende, des Klimaschutzes und der Transformation sollen von 2024 bis 2027 insgesamt 211,8 Milliarden Euro zur Verfügung stehen.

Mittwoch, 9. August 2023 ⌚ 2 Min. Lesedauer

Neuausrichtung des WSF beschlossen

Finanzierung des 200-Milliarden-Euro-Abwehrrschirms gesichert

Um Menschen und Unternehmen finanziell zu entlasten, hat die Bundesregierung einen umfassenden Abwehrrschirm angekündigt – Gesamtvolumen: 200 Milliarden Euro. Um die Finanzierung zu sichern, wird der Wirtschaftsstabilisierungsfonds reaktiviert und neu ausgerichtet. Diesem Vorhaben haben Bundestag und Bundesrat nun zugestimmt.

Freitag, 28. Oktober 2022 ⌚ 1 Min. Lesedauer

FOLGEN DES HAUSHALTSURTEILS (KFT /WSB)

ca. 100 Mrd. bis 2031

für Dekarbonisierung ÖPNV ca. 15 Mrd./a (VDV) und
Instandsetzung Schiene mind. 40 Mrd. Euro

ca. 372 Mrd. bis 2030 (Difu)

zum Erhalt und die Erweiterung von Schienennetzen, Straßen und
Wegen in deutschen Städten, Landkreisen, Gemeinden

FOLGEN DES HAUSHALTSURTEILS (KFT /WSB)

Gesamtfinanzierungsbedarf Antriebswende...

14,60 Milliarden Euro/a bis 2030 (VDV)

20- 25 Milliarden Euro/a bis 2030 (greenpeace)

...Umfang der Förderung sinkt...

2024: 77 Mio. weniger für die E-Busförderung
ab 2027: Verpflichtungsermächtigung sinkt von
350 Mio. Euro auf 64 Mio. Euro

...Anteil der E-Busse am Gesamtmarkt beträgt 3%

1.900 emissionsfreie Fahrzeuge zugelassen (1.1.2023)

84.600 Kraftomnibusse zugelassen (1.1.2024)

STAND DER BEARBEITUNG



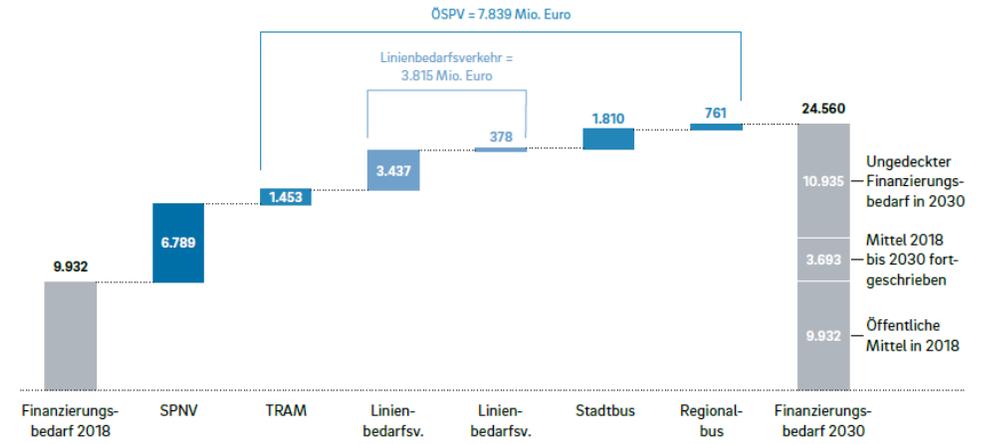
AMP: STAND DER BERATUNGEN: DER GUTACHTERSTREIT

Roland Berger

Entwicklung Leistungskosten 2018-2030 [EUR Mio.]



8 Aufschlüsselung des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs [EUR Mio.]



Ramboll

Entwicklung Regionalisierungsmittel 2015 - 2026

in Mrd. EUR, gerundet

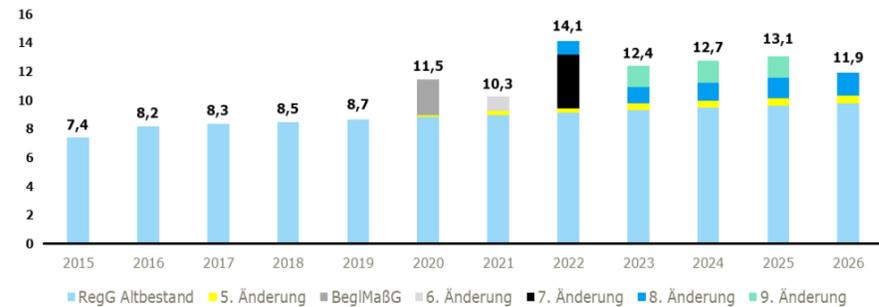


Abbildung 1: Entwicklung der RegG-Mittel 2015 bis 2026

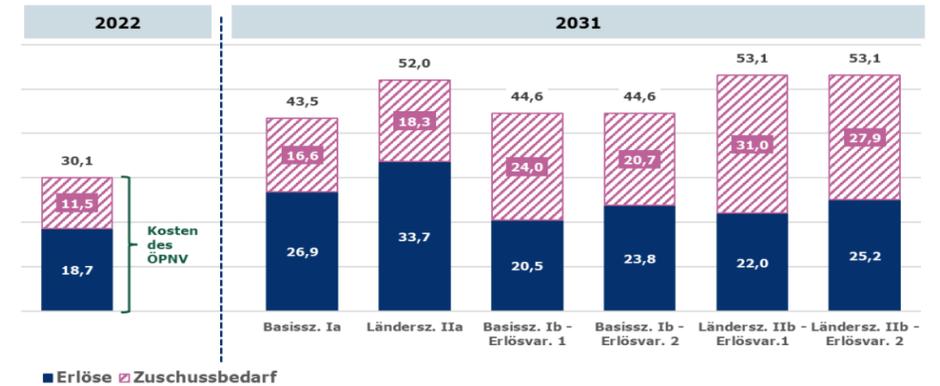


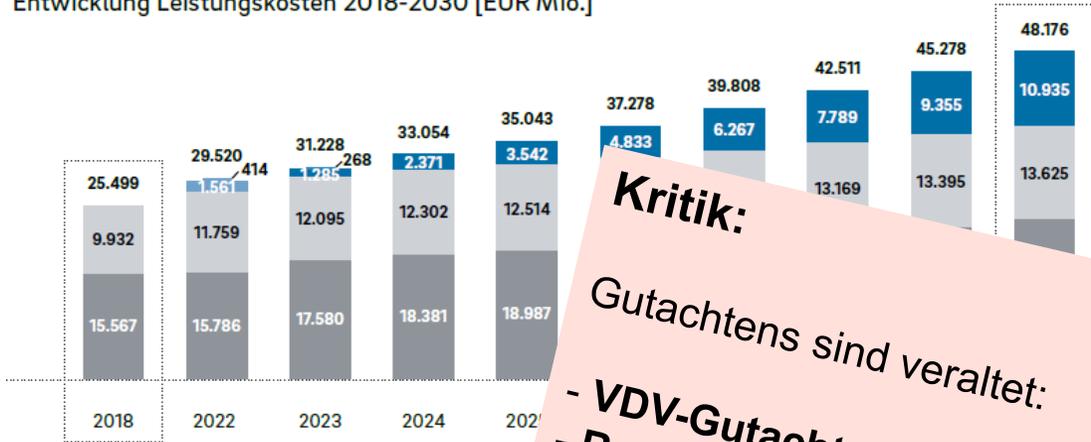
Abbildung 9: Vergleich des Zuschussbedarfs 2022 und 2031 nach Szenarien (in Mrd. EUR)

skoste

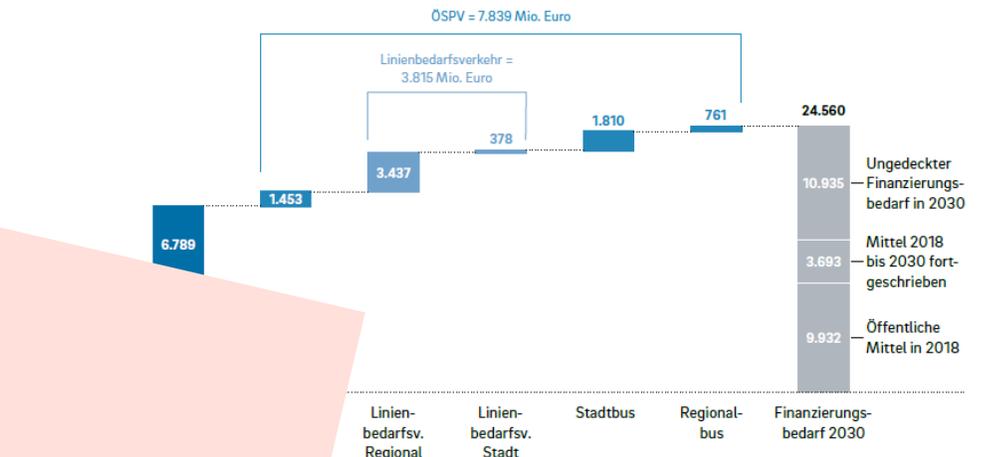
AMP: STAND DER BERATUNGEN: DER GUTACHTERSTREIT

Roland Berger

Entwicklung Leistungskosten 2018-2030 [EUR Mio.]



8 Aufschlüsselung des zusätzlichen Finanzierungsbedarfs [EUR Mio.]



Kritik:
Gutachtens sind veraltet:
- VDV-Gutachten (2019) kennt das D-Ticket nicht
- Ramboll-Gutachten (2022) erfasst nicht die aktuelle Kostenentwicklung (so dass ein Mehraufwand von 40 Mrd. bis 2031 nicht erfasst sei und zu Lasten der Länder wirken würde)

Ramboll

Entwicklung Regionalisierungsmittel 2015 - 2026
in Mrd. EUR, gerundet

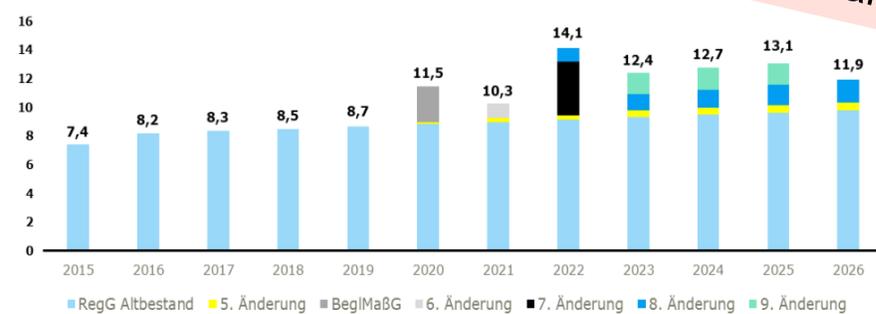


Abbildung 1: Entwicklung der RegG-Mittel 2015 bis 2026

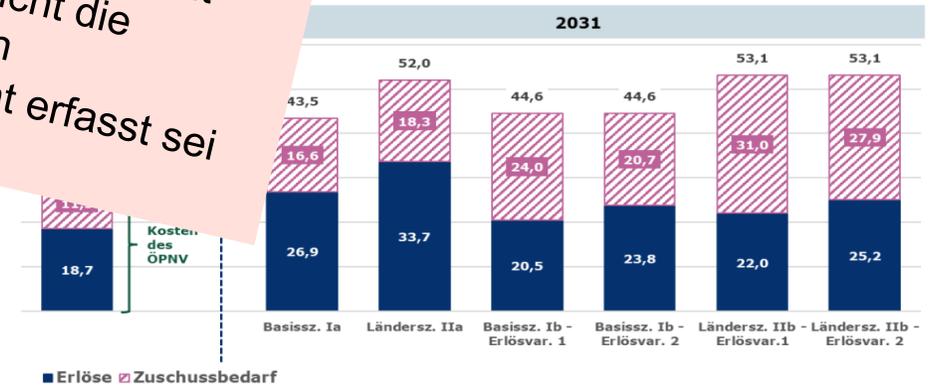


Abbildung 9: Vergleich des Zuschussbedarfs 2022 und 2031 nach Szenarien (in Mrd. EUR)

skoste



„Für diese Legislaturperiode gestorben“

„Der vorgesehene Ausbaupakt zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist ohne Finanzierungsperspektive ein Muster ohne Wert.“

Tagesspiegel, 16.04.2024

WIE GEHT ES WEITER...



WIE GEHT ES WEITER ? METHODISCH-INHALTLICHER VORSCHLAG



- **Gemeinsamkeiten:** bestehen in der AMP-Zielbestimmung
- **Unterschiede:** bei Finanzierungsumfang und Anteilen
- Fokussierung auf **offene Punkte:**
 - **Strukturelle Anpassungsbedarfe** definieren (z.B. Verbündestruktur) und Umsetzungsfahrplan erstellen.
 - **Verbindlichkeiten schaffen** für Finanzierunganteile, verkehrl. Standards, Monitoring (z.B. Staatsvertrag, GG)
 - **Quellen der Finanzierung** definieren:
 - Kommunen: Die kommunale Finanzierungshoheit ist zu stärken (dritte bzw. vierte Säule der ÖV-Finanz.)
 - Bund/Länder: Zu prüfen ist ein öffentlich-privates Sondervermögen (Infrastruktur- und Transformationsfond) unter Einbeziehung verschiedener (z.B. auch mautfähiger) Verkehrsträger, um über die (Maut-)Einnahmen einen Return on Investment auch für den dauerdefizitären Bereich des ÖPNV zu ermöglichen (Idee: „Verkehr finanziert Verkehr“)

TAKE AWAYS



- Der Erfolg des AMP-Prozesses ist für die Erreichung der Klima- und Umweltziele UND zur Stärkung der kommunalen Daseinsvorsorge unerlässlich („alternativlos“). Andernfalls ist der ÖPNV perspektivisch in seinem Kernbestand gefährdet.
- Der begonnene Prozess zwischen Bund, Ländern und Kommunen ist unbedingt fortzusetzen
- Zielkonflikte sind unvermeidlich – mit Widerständen war zu rechnen, diese müssen überwunden werden
- Der AMP sollte nicht auf die Frage des Finanzierungsbeitrags reduziert werden. Mindestens ebenso wichtig sind die notwendigen Strukturveränderungen
- Methodisch sollte die Frage der Finanzierung und der Strukturveränderungen getrennt entwickelt werden
- **Der AMP-Prozess darf nicht aufgrund knapper Kassen gestoppt werden, er muss wegen der Haushaltslage forciert werden !**

ANSPRECHPARTNER

Jörg Niemann

Partner
Leiter Kompetenz-Center Mobilität
Diplom-Jurist (Universität Bonn)

T	+49 40 229 297 733
M	+49 40 229 297 739
Mail	joerg.niemann@roedl.com



REFERENZENZEN

- TraffiQ: "Erarbeitung und Begleitung des Vergabeverfahrens im Bündel B – E-Busverkehr" (mit Roland Berger)
- VDV: „Manöverfreigabe autonomer Fahrzeuge im fahrerlosen ÖPNV-Einsatz“
- ADAC: Argumentationspapier zur PBefG-Novelle zum Einsatz neuer Verkehrsformen
- BMVI: Gutachten zur Finanzierung und Förderung der digitalen Infrastruktur zur Vernetzung des ÖPV (mit Ramboll)
- BMVI: LEA(Klein-)Bus - Voraussetzungen und Einsatzmöglichkeiten von automatisiert und elektrisch fahrenden (Klein-)Bussen im ÖPNV (mit PTV AG, PTV GmbH, FAST, KIT)
- BMDV: Handbuch zum automatisierten und vernetzten Fahren (mit IFOK, PTV AG, KIT)
- VZBV: Konzept einer öffentlichen Mobilitätsgarantie „Hausanschluss Mobilität“ (mit IGES)
- ZWS: „Fiktives Klimaticket“ zur Förderung der E-Mobilität
- Landkreis München: Übernahme des Abschnitts der U-Bahnlinie 6-Nord

KENNEN SIE SCHON UNSEREN KOMPASS MOBILITÄT?



Unser „Kompass Mobilität“ informiert zweimal monatlich über die aktuellen Mobilitätsentwicklungen und zeigt Gestaltungsansätze für den kommunalen Nahverkehr auf.



Jetzt kostenfrei abonnieren:

<http://www.roedl.de/medien/publikationen/newsletter/kompass-mobilitaet/>