Der ÖV-Beitrag – Sicherung der ÖPNV-Finanzierung in den Kommunen

– Studie –

Koblenz, den 24.11.2014

im Auftrag des

der ökologische Verkehrsclub

Kontakt

Dr. Christoph Zimmer

BPV Consult GmbH

Gesellschaft für Beratung und Projektmanagement im Verkehr

Löhrstraße 91a

56068 Koblenz

Tel.: 0261 – 20 16 50 – 0

Fax.: 0261 – 20 16 50 – 99

E-Mail: zimmer@bpv-consult.net

VCD e.V.

Wallstraße 58

10179 Berlin

Tel.: 030 – 28 03 51 – 0

Fax.: 030 – 28 03 51 – 10

E-Mail: info@vcd.org

Inhaltsübersicht

1 Einleitung 7

1.1 Problemlage und Grundansatz der Argumentation 7

1.2 Hintergrund 9

1.3 Entwicklung der Fahrpreise 10

1.4 Anforderungen aus der Aufgabenträgerschaft 11

1.5 Schlussfolgerungen 12

1.6 Lösungsansatz ÖV-Beitrag 13

2 Erweiterter Problemaufriss 14

2.1 Problemaufriss im Gesamtsystem 14

2.2 Perspektiven und Positionen für die Zukunft 18

3 Eckpunkte des ÖPNV in Deutschland 21

3.1 Entwicklung von Angebot und Nachfrage 21

3.2 Entwicklung des Modal Split 25

3.3 Entwicklung der ökonomischen Grundlagen des ÖPNV 26

3.4 Anmerkungen zur Struktur und Entwicklung der Fahrpreise im ÖPNV 30

3.5 Resultierende Entwicklung des laufenden ÖPNV-Finanzierungsbedarfs im Status quo 33

4 Finanzierungsbedarf des kommunalen ÖPNV 35

4.1 Ökonomisches Problem 36

4.2 Kommunale Perspektive 37

5 Kommunaler ÖV-Beitrag als zusätzliches Finanzierungsinstrument 39

5.1 Konzeptioneller Ansatz 39

5.2 Ausgestaltung des ÖV-Beitrags 40

5.3 Bemessung und Abwägung eines ÖV-Beitrags 44

5.4 Art einer ÖV-Abgabe und Konkretisierung 47

5.5 Umsetzung 49

6 Ergänzende Maßnahmen 52

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Entwicklung der Verkehrsleistung nach Verkehrsträgern 25
Tab. 2: Finanzierungsbedarf des ÖPNV im lfd. Betrieb (relativ) je Angebotsleistung 2007 29
Tab. 3: Finanzierungsbedarf des ÖPNV im lfd. Betrieb (relativ) je Beförderungsleistung 2007 29
Tab. 4: Kennwerte von SPNV und ÖSPV im Vergleich (2011) 36
Tab. 5: Resultierendes Volumen eines ÖV-Beitrags (bemessen analog der Grundsteuer) am Beispiel ausgewählter Städte 48

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Finanzierungsinstrumente der öffentlichen Hand für den ÖPNV im Überblick 14
Abb. 2: Entwicklung der ÖPNV-Nachfrage 21
Abb. 3: Entwicklung der ÖPNV-Verkehrsleistung 22
Abb. 4: Entwicklung der ÖPNV-Nachfrage nach Angebotssegmenten 22
Abb. 5: Entwicklung von Angebot und Nachfrage im SPNV 23
Abb. 6: Entwicklung des ÖPNV mit Bussen in Deutschland (2004 bis 2011) 24
Abb. 7: Entwicklung der Verkehrsleistung im Eisenbahnverkehr in Deutschland (Fernverkehr und Nahverkehr) 24
Abb. 8: Entwicklung Modal Split 25
Abb. 9: Entwicklung der Verkehrsträger im relativen Vergleich zueinander 26
Abb. 10: Verkehrsangebot im ÖPNV (2007) 27
Abb. 11: Verkehrsleistung im ÖPNV (2007) 28
Abb. 12: Vergleich der Fahrpreise für Abonnements ausgewählter Verkehrsverbünde 32
Abb. 13: Relative Preisentwicklung ausgewählter Verkehrsverbünde seit 2005 33
Abb. 14: Gesamtübersicht der ÖPNV-Finanzierung mit öffentlichen Mitteln 35
Abb. 15: Zuständigkeiten und Finanzierung für den ÖPNV 40
Abb. 16: Wirkungsweise eines ÖV-Beitrags als Beitrag der Nutznießer 44

1 Einleitung

1.1 Problemlage und Grundansatz der Argumentation

Die Finanzierung des straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehrs (ÖSPV) mit Bussen und Straßen-, Stadt- und U-Bahnen braucht eine neue Basis. Dafür gibt es mehrere Gründe:

- **Notwendige Mittel werden nach veralteten Schlüsseln verteilt**: Viele Finanzierungsinstrumente beruhen auf Annahmen und Grundlagen, die nicht mehr gültig sind. Teilweise sind Mittel bereits ausgelaufen (z.B. Fahrzeugförderung) oder das Auslaufen ist beschlossen (z.B. GVFG), ohne dass Ersatz zur Verfügung steht.
- **Notwendige Mittel stehen nicht in ausreichender Höhe zur Verfügung**: Die Städte und Landkreise sind durch die gesetzlichen Vorgaben der Bundesländer die Aufgabenträger für den ÖSPV. Sie sind damit für das Angebot und seine Finanzierung zuständig. Sie mussten diese Verpflichtung der Bundesländer übernehmen, zumeist ohne dass eine geeignete Aufgabenfinanzierung gewährleistet wurde.
- **Die Verfügbarkeit der notwendigen Mittel ist unsicher**: Auch die Bereitstellung der Mitteln für den ÖSPV durch die Bundesländer ist nicht sicher. Denn die Länder unterliegen der Notwendigkeit der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte und werden ihre Mittelzuweisungen an die Kommunen ganz allgemein tendenziell zurückfahren (müssen).
- **Notwendige Mittel fehlen sowohl in weniger dicht besiedelten Räumen als auch in den Städten**: Die Finanzierungsprobleme beschränken sich längst nicht mehr auf einzelne Angebotssegmente des ÖPNV oder auf einzelne spezifische Raumkategorien. Der Bedarf nach einer Grundsicherung der ÖPNV-Finanzierung gilt vielmehr flächendeckend, wenngleich sich der Finanzierungsbedarf und die Probleme je nach Raum- und Verkehrsstruktur sehr wohl unterscheiden.

Im Ergebnis ist schon der Bestand des straßengebundenen ÖPNV in seiner heutigen Qualität gefährdet. Wenn keine bessere Finanzierungsbasis gefunden wird, dann wird es in vielen Regionen den straßengebundenen ÖPNV, wie man ihn heute kennt, zukünftig so nicht mehr geben.

Dabei sind die mittlerweile allgemein anerkannten Erfordernisse der Angebotsverbesserung im ÖPNV, beispielsweise in der Abend- und Wochenendbedienung oder in Bezug auf die Mobilitätsbedürfnisse von älteren Menschen, noch nicht einmal berücksichtigt. Und das gilt selbst

auch in den Metropolen und Ballungsräumen, wo ein leistungsfähiger ÖPNV für das Alltagsleben insgesamt schon lange unabdingbar ist.

Folglich ist die Weiterentwicklung des ÖPNV zu einer attraktiven, umweltfreundlichen und preiswerten Alternative zum motorisierten Individualverkehr unmöglich. Dies wiegt umso schwerer, als dass auch der etablierte Individualverkehr sowohl technisch als auch wirtschaftlich in vielen Teilnetzen (z. B. im ländlichen Raum, z. T. auch in den Metropolen) längst seine Grenzen erreicht hat und seinem Volumen nach rückläufig ist.[1]

Hier nachfolgend wird dazu ein Lösungsansatz entwickelt, wobei dabei der Blick vorrangig auf Fragen der Finanzierung des ÖPNV gerichtet ist. Es wird jedoch nicht nur herausgearbeitet, dass das Gesamtbudget an die genannten Anforderungen angepasst werden muss. Es wird auch hergeleitet, dass die heutige Finanzierungspraxis längst nicht mehr dem zukünftigen Bedarf entspricht.

Die Argumentation zielt darauf ab, die Finanzierungsbasis ganz allgemein zu verbreitern und den ÖPNV nicht mehr nur (wie heute) aus den Fahrausweiserlösen der ÖPNV-Nutzer und staatlichen Zuschüssen zu finanzieren. Im Kern sollen auch alle anderen Nutznießer eines attraktiven ÖPNV an dessen Finanzierung beteiligt werden. Diese erweiterte Finanzierung soll gleichzeitig so ausgestaltet werden, dass damit auch ein unmittelbarer Anreiz zur Nutzung des attraktiver ausgestalteten ÖPNV gegeben wird.

Die Argumentation wird dabei nicht theoretisch hergeleitet. Sie folgt vielmehr einem begründeten Nachweis aus dem jeweiligen Bedarf heraus. Dabei kann der Bedarf an einem leistungsfähigen ÖPNV in Städten und Ballungsräumen längst als allgemein anerkannt gelten. In den ländlichen Räumen mit Verdichtungsansätzen (in den regionalen Zentren, auf zentralen Achsen dorthin) zeigt sich ein ambivalentes Bild mit Erfolgsmodellen einerseits und Beispielen einer beinahe systematisch zu nennenden Vernachlässigung des ÖPNV. Am schwierigsten gestaltet sich hingegen die Situation außerhalb davon, also in den dünn besiedelten Landkreisen.

[1] Anm.: Bei stagnierender Bevölkerung wird die Verkehrsentwicklung vorrangig von Umschichtungen bei einer weitgehend konstanten Anzahl von Reisen mit dem Auto geprägt. Demnach wächst die Anzahl „langer“ Reisen zu Lasten von „kurzen“ Reisen, beispielsweise im Urlaubsverkehr. Im Ergebnis kommt es auf Transitrouten, wie beispielsweise durch Deutschland, zu einem weiteren Wachstum.

Unter dem raumplanerisch korrekten Begriff „ländlicher Raum“ werden gemäß Definition des Bundesinstituts für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) alle ländlichen Kreise („Landkreise“) subsummiert. Dem gegenüber stehen die städtischen Räume, die aus den kreisfreien Großstädten und den städtischen Kreisen („Kreise“) bestehen. Im ländlichen Raum und seinen 199 Landkreisen mit 241.889 km^2 lebten in Deutschland Ende 2011 rd. 26 Mio. Einwohner (EW) mit einer mittleren Siedlungsdichte von gut 107 EW/km^2. Innerhalb des ländlichen Raum werden wiederum 102 ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen und 97 dünn besiedelte ländliche Kreise unterschieden (Anm.: Letztere mit einem Bevölkerungsanteil in Groß- und Mittelstädten unter 50% und einer Einwohnerdichte ohne Groß- und Mittelstädte unter 100 EW/km^2.). Sowohl in den Groß- und Mittelstädten des ländlichen Raums als auch in vielen nicht-städtischen Teilräumen außerhalb der Städte kann auf den Hauptachsen ein attraktiver, vertakteter ÖPNV mit Erfolg realisiert werden. Dafür gibt es viele gute Beispiele.

Je nach Raum- und Siedlungsstruktur sowie nach der Angebotsqualität des (noch) verfügbaren ÖPNV-Angebots gibt es also ganz unterschiedliche Gegebenheiten und Perspektiven. Sie lassen zudem eine Verallgemeinerung von Bewertungen und Schlussfolgerungen nicht zu. Dort, wo nachfolgend die benannten Räume explizit adressiert werden, soll damit jedoch der Blick auch auf die besonderen Erfordernisse der ÖPNV-Finanzierung auch in derartig strukturierten Räumen gelenkt werden.

1.2 Hintergrund

Die etablierten Finanzierungsinstrumente des ÖSPV bei den Städten und Landkreisen waren die Mittel nach § 45a Personenbeförderungsgesetz (PBefG) und nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG). Beide Instrumente wurden vor über 30 Jahren eingeführt und entsprechen nicht mehr dem heutigen Bedarf (siehe auch Kap. 2.1.):

- Die Mittel gem. § 45a PBefG werden als Ausgleich für den Preisnachlass bei Fahrausweisen von Auszubildenden gewährt. Mit diesem Ausgleich soll aber auch der ÖPNV für die Allgemeinheit, also nicht nur für Schüler, Auszubildende und Studenten, durch ein „Grundangebot“ besichert werden. Mit den rückläufigen Schülerzahlen gehen die gewährten Fördermittel zurück, obwohl der grundsätzliche Sicherungsbedarf für das ÖPNV-Angebot ganz allgemein weiterhin besteht, weil dieser Bedarf nicht von der Anzahl der Schüler abhängig ist.
- Die Mittel nach dem GVFG wurden gewährt, um die Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden sowohl auf der Straße als auch im ÖPNV zu verbessern. Mit dem GVFG wurden nicht zuletzt die großen (Neu-)Baumaßnahmen für Stadt- und U-Bahn-

Systeme in besonderer Weise gefördert. Die Finanzierung von baulichen Maßnahmen der Grundsicherung, beispielsweise zur Sanierung bereits bestehender Systeme, ist jedoch im Rahmen der GVFG-Finanzierung nicht vorgesehen. Zudem läuft das Instrument des GVFG aus.

Im Ergebnis ist das Budget der Mittel zur Sicherung des ÖSPV bei den Kommunen seit Jahren rückläufig. Zudem ist die Verteilung der wenigen, noch verfügbaren Mittel nicht überall nach den gleichen Maßstäben geregelt. Insofern kommt es zunehmend zu sehr widersprüchlichen Entwicklungen:

- Im ländlichen Raum und insbesondere in den dünn besiedelten Regionen schmilzt die Finanzierungsbasis des ÖPNV durch rückläufige Schülerzahlen besonders. Gerade dort ist durch eine weiter fortgeschrittene Zersiedlung selbst die Grundsicherung des ÖPNV schwierig.
- Fehlende Mittel zur Entwicklung der baulichen Infrastruktur wirken besonders negativ in Großstädten und Ballungsräumen. Ohne ein gutes Angebot von U-Bahnen, Stadtbahnen und Straßenbahnen ist die städtische Mobilität längst nicht mehr darstellbar. Gleichwohl fehlen selbst die Mittel, um die jetzt vielerorts anstehende Grundsanierung der bestehenden Systeme zu bezahlen.

In beiden Fällen fehlen aus Sicht der Kommunen geeignete Finanzierungsinstrumente mit langfristiger Perspektive. Damit ist der Bestand des ÖPNV ganz grundsätzlich gefährdet. Eine Verkehrswende zugunsten des ÖPNV ist erst recht nicht darstellbar.

1.3 Entwicklung der Fahrpreise

In dieser Situation kann eine vielfach erwogene Erhöhung der Fahrpreise keine Lösung sein. Fahrpreisanpassungen im Rahmen eines allgemeinen Inflationsausgleichs sind notwendig und angemessen. Fahrpreiserhöhungen können aber keinen Ausgleich bei einer rückläufigen Nachfrage gewähren. Das würde nämlich bedeuten, dass bei den (verbliebenen) Fahrgästen die Fahrpreise überproportional ansteigen würden, nur weil andere Fahrgäste mittlerweile verloren gegangen sind.

Trotz dieses Widersinns sind vielerorts, insbesondere außerhalb der Ballungsräume, die Fahrpreise sehr stark angestiegen. Gleichzeitig konnte das ÖPNV-Angebot nicht einmal verbessert werden; im Ergebnis sind das Angebot und die Fahrpreise nicht mehr attraktiv. Dies ist insbesondere ein Problem für Menschen mit einem niedrigen Einkommen, die auf den ÖPNV angewiesen sind. Gleichzeitig führt die überproportionale Erhöhung der Fahrpreise zu einem Rückgang der Nachfrage.

Stattdessen muss die Nachfrage nach ÖPNV durch günstige Konditionen erhöht werden. Das bringt – scheinbar paradoxer Weise – sogar höhere Erlöse. Ursächlich ist die Preiselastizität, die es auch im ÖPNV gibt. In einer ersten Näherung kann dieser Effekt mit einer Größenordnung von -0,3 bewertet werden[2]. Das bedeutet, dass bei einem Preisanstieg von +10% ein Rückgang der Nachfrage von -3% erwartet werden muss. Umgekehrt wäre ein Zuwachs von +3% bei einer Preissenkung von -10% als erste Annahme zu kalkulieren.

Zudem ist zu beachten, dass das ÖPNV-Angebot für alle BürgerInnen und Bürger vorgehalten wird. Dieses Angebot kann also nicht nur von den NutzerInnen des ÖPNV alleine durch deren Fahrausweiskäufe finanziert werden. Vielmehr ist die Aufgabe der Finanzierung des ÖPNV-Angebots – nicht zuletzt nach den geltenden Gesetzen – eine allgemeine Aufgabe der Daseinsfürsorge.

1.4 *Anforderungen aus der Aufgabenträgerschaft*

Mit der Bahnstrukturreform im Jahr 1993/94 wurden die Länder zu Aufgabenträgern für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) bestimmt. Für diese neue Aufgabe hat der Bund entsprechende Mittel mit dem Regionalisierungsgesetz an die Länder bereitgestellt. Mit diesen Mitteln sichern die Bundesländer wiederum die Bestellung von SPNV-Leistungen bei den Eisenbahngesellschaften.

Die Bundesländer haben also in Bezug auf die Verantwortung für den SPNV eine klar definierte Aufgabe und ein ebenso klar definiertes Budget mit einer (gewissen) Zweckbindung der entsprechenden Mittel. Sie müssen entsprechend definierte Budgets Jahr für Jahr gezielt verplanen und verausgaben. Im Ergebnis ist es überwiegend zu einem sehr erfolgreichen Zusammenspiel von Angebotsplanung, Mittelbereitstellung und Mittelverwendung gekommen.

Das SPNV-Angebot konnte systematisch verbessert werden; der Wettbewerb der Anbieter hat zu günstigen Preisen bei der Leistungsbestellung geführt. Gleichzeitig ist auch die SPNV-Nachfrage systematisch gewachsen; dieses Wachstum war im Regelfall sogar deutlich stärker als das Wachstum des Angebots. Dadurch ist in den vergangenen Jahren der Zuschussbedarf spezifisch, also je Fahrgast, gesunken. Die Bereitstellung entsprechender Mittel und die Notwendigkeit, diese Mittel zweckgebunden verwenden zu müssen, hat die positive Entwicklung ganz entscheidend beeinflusst. Das Ergebnis ist sowohl verkehrspolitisch als auch ökonomisch in den meisten Bundesländern höchst erfolgreich, deshalb

[2] Vgl.: Bastians, Martin: Preiselastizität im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPV). Anwendungspotenziale und ihre Übertragbarkeit im räumlichen Kontext (Dissertation an der Universität Kiel). Kiel, 2009

sollte die Finanzierung des SPNV über die zweckgebundenen Regionalisierungsmittel beibehalten werden.

Die Entwicklung der Aufgabenträgerschaft für den ÖSPV stellt sich ungleich differenzierter dar. Zur gleichen Zeit, Mitte der 1990er Jahre, hat man auf Seiten der Länder den Kommunen, den Städten und Landkreisen, die Aufgabenträgerschaft für den ÖSPV übertragen. Sie wurden damit verantwortlich für eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung im ÖPNV mit Bus und Straßenbahn.

Die Vorgabe für die Ausgestaltung der Aufgabenträgerschaft im Einzelnen ist jedoch gemäß Regionalisierungsgesetz Ländersache. Den ganz unterschiedlichen Gegebenheiten und Gestaltungszielen folgend, hat sich bis heute weder ein einheitliches Regelwerk noch ein einheitlicher Finanzierungsrahmen für den ÖSPV entwickelt. Entscheidend ist zudem, dass in den meisten Bundesländern die Aufgabenträgerschaft an die Städte und Landkreise übertragen wurde, ohne ihnen die dafür notwendigen Mittel zu geben. Die Kommunen haben eine Aufgabe der Daseinsfürsorge wahrzunehmen, in den meisten Bundesländern aber kein eigens dafür bestimmtes Budget, um die Aufgabe den realen Anforderungen entsprechend erfüllen zu können. Im Gegenteil wurden Eigenmittel zurückgefahren und in geringem Teil durch Zweckentfremdung von Regionalisierungsmitteln ersetzt.

1.5 Schlussfolgerungen

Die Kommunen (Städte und Landkreise) benötigen ein eigenes Finanzierungsinstrument, damit die Aufgabenträgerschaft auf eine eigene Finanzierungsbasis gestellt und die bestehende Finanzierungslücke auf einer gesetzlichen Grundlage geschlossen wird.

Folgende Randbedingungen und Anforderungen sind dabei zu beachten:

- Zusätzliche (steuerfinanzierte) Finanzmittel sind vom Bund bzw. den Ländern nicht realistisch zu erwarten.
- Es sollte zudem ein Instrument sein, über das die Kommunen selbst bestimmen; sonst bleiben sie weiterhin vom Bund bzw. den Ländern abhängig.
- Die Höhe der Mittel sollte von den Kommunen im Rahmen einer vorgegebenen Bandbreite selbst bestimmt werden. Nur dann haben sie einen eigenen Gestaltungsspielraum.
- Damit wird klar, dass die Mittel unabhängig vom bestehenden Angebot zu erheben sind.
- Unabhängig davon muss die Höhe an objektiven Grundlagen und einer konkret angestrebten Mittelverwendung festgemacht werden.

- Die Mittel müssen zweckgebunden und effizient verausgabt werden. Nur dann kann ein neues Finanzierungsinstrument gerechtfertigt werden.
- Aufgrund der Pflicht zur „Daseinsvorsorge“ sind die Mittel „bei der Allgemeinheit“ zu erheben; sonst würden nur ausgewählte Gruppen zur Finanzierung in Anspruch genommen.
- Die Mittel müssen nicht zuletzt auch sozial gerecht erhoben werden.

1.6 Lösungsansatz ÖV-Beitrag

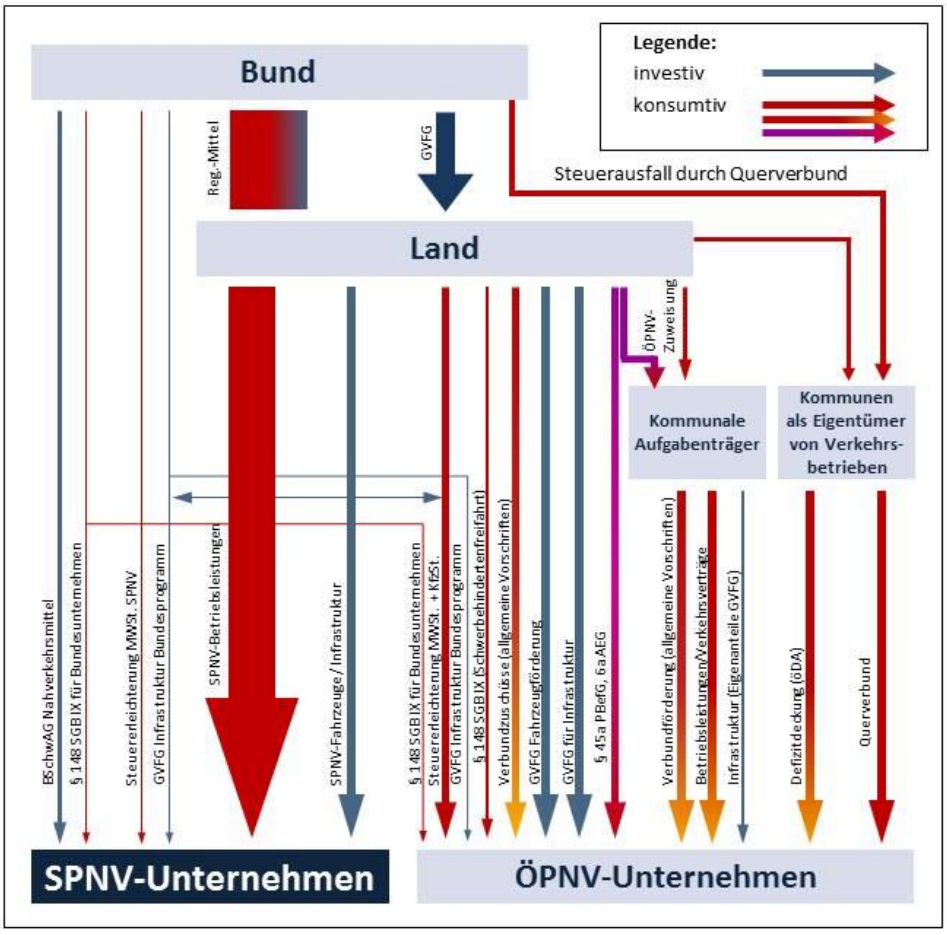
Nach Abwägung der dafür geeigneten Instrumente, auch unter Berücksichtigung von Lösungsansätzen aus dem Ausland (zum Beispiel in Frankreich) erscheint ein ÖPNV-Beitrag als ein geeignetes Instrument. Der ÖV-Beitrag sollte analog zur Grundsteuer bemessen werden, weil damit zunächst die Nutzungsdichte – und damit ein wesentlicher Einfluss auf den Verkehrsbedarf – mit berücksichtigt wird. Der Beitrag wird je Wohnung (in Abhängigkeit von der Wohnfläche) und damit indirekt je Einwohner verrechnet. Gleichzeitig wird Grundsteuer auch von allen Unternehmen gezahlt. Damit kommt es bei einer analogen Ausgestaltung des ÖV-Beitrags zu einer breiteren Bemessungsbasis. Gleichzeitig wird auch der Bedarf der ÖPNV-Erschließung von Arbeitsplätzen sowie von Dienstleistungs-, Einkaufs- und Veranstaltungsorten mit berücksichtigt.

2 Erweiterter Problemaufriss

2.1 Problemaufriss im Gesamtsystem

Dem allgemeinen Verständnis nach umfasst der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) all diejenigen Verkehrsangebote, die öffentlich zugänglich sind und von daher durch die Allgemeinheit genutzt werden können. Diese öffentlich zugänglichen Verkehre und die zugehörige Branche der Verkehrsunternehmen sind jedoch gewerblich (und damit privatwirtschaftlich) organisiert und werden daher nach dem deutschen Rechtsverständnis als eine Unternehmensbranche erfasst.

Abb. 1: Finanzierungsinstrumente der öffentlichen Hand für den ÖPNV im Überblick (Quelle: Hickmann, eigene Ergänzungen)



Tatsächlich erfolgt jedoch die Finanzierung des Verkehrsangebots – und damit der Ausgleich der Kosten der Unternehmen – in vielfältiger Weise auf mehrfach „verschlungenen“ Wegen. Daher kann das Begriffsbild einer „Spaghetti-Finanzierung“ als zutreffende bildliche Beschreibung

verwendet werden. Demnach stellen die Erlöse aus dem Verkauf von Fahrausweisen nur einen Anteil aller Mittel dar; daneben gibt es eine Vielzahl von öffentlichen Finanzierungen.

Diese öffentlichen Finanzierungsbestandteile sind notwendig, weil das ÖPNV-Angebot aus den Fahrausweiserlösen alleine nicht kostendeckend von den Unternehmen betrieben werden kann. Zudem erfüllt der ÖPNV wichtige soziale und gemeinwirtschaftliche Funktionen, so dass eine öffentliche Förderung gerechtfertigt ist. Eine in verschiedenen Regionen (insbesondere in Agglomerationen und Städten) stetig wachsende Nachfrage des ÖV und die korrespondierende Ausweitung des Angebots einerseits, sowie stark steigende Betriebskosten und rückläufige Mittel aus öffentlichen Quellen andererseits führen zu ganz unterschiedlichen, **strukturellen Verschiebungen im System**:

- Gut ausgelastete Systeme werden effizienter;
- Weniger ausgelastete Systeme haben einen wachsenden Mittelbedarf.

Zwischen beiden Teilsystemen bzw. den entsprechenden Räumen gibt es im Regelfall keinen wirtschaftlichen Ausgleich. Das bedeutet, dass die wirtschaftlichen Vorteile in einem Teilraum nicht an anderer Stelle eingebracht werden können.

Das bedeutet in vielen Räumen mit weniger gut ausgelasteten Systemen, dass eine notwendige Angebotsverbesserung, um neue Fahrgäste gewinnen zu können, gar nicht erst erfolgen kann, weil das notwendige Geld dafür fehlt. Alleine schon deswegen wird vielerorts die bestehende Finanzierungspraxis hinterfragt.

In gut ausgebauten Systemen ist eine Ausweitung ebenso oft nicht möglich, obwohl dies die positive Nachfrageentwicklung eigentlich erfordert. Dort ist aber der weitere Ausbau zumeist verhältnismäßig teurer, bedingt durch die höheren Kosten dieser überwiegend städtischen ÖPNV-Systeme. Rückläufige Tendenzen bestimmen hingegen vielerorts das Bild in weniger dicht besiedelten Räumen, zumeist infolge demografisch negativer Trends. Im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) ist umgekehrt derzeit bundesweit weitgehend einheitlich ein vergleichsweise starker Aufwuchs festzustellen. Dies ist im Wesentlichen bedingt durch eine starke und sichere Finanzierungsbasis aus den Regionalisierungsmitteln und eine darauf aufbauende systematische Angebotsverbesserung. Eine vergleichbare Basis kommt nur bei den „landes(weit) bedeutsamen Busverbindungen“, wie in einzelnen Ländern praktiziert, direkt zum Tragen. Regionalisierungsmittel werden aber auch insofern zweckentfremdet verwendet, als dass damit Landesmittel ersetzt werden (z. B. bei Ausgleichsleistungen im Auszubildendenverkehr), ohne dass diese Landesmittel an anderer Stelle dem ÖPNV zugute kämen. Im Ergebnis kommt es damit zu einer Kürzung der Mittel für den

ÖPNV. Es gibt aber keine bundesweit einheitliche Praxis in der Mittelverwendung, sodass eine allgemeingültige Aussage diesbezüglich nicht möglich ist.

Wesentliche **Merkmale der öffentlichen Finanzierung** sind also:

- Parallelität unterschiedlicher Förder- und Finanzierungsziele (Forschung & Entwicklung, Investitionen, laufender Betrieb)
- Unterschiedliche Ebenen und Zuständigkeiten (Bund, Länder, Kommunen)
- Unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen (AEG, PBefG, …)
- Komplizierte Abgrenzungen zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehrsangeboten und den Möglichkeiten der Finanzierung
- Unterschiedliche vertragliche Regelungen (gesetzliche Ansprüche, Ansprüche aus einmaligen Förderbescheiden, vertragliche Ansprüche über eine Laufzeit hinweg etc.).

Weite Teile der heute noch geltenden Finanzierungspraxis beruhen auf gesetzlichen Regelungen der 60er und 70er Jahre des letzten Jahrhunderts; sie fokussierten den Ausbau der Systeme (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzt, GVFG, zur Sicherung von Investitionen) und die Sicherung der laufenden Finanzierung in Begleitung grundsätzlicher Neuerungen (z. B. Integration freigestellter Verkehre in das ÖPNV-Angebot mittels § 45a PBefG zur Sicherung des laufenden Verkehrs von Auszubildenden).

Maßgeblich für die aktuelle Praxis und die damit verbundenen Klagen über eine unzureichende Finanzierungsbasis des ÖPNV sind folgende **aktuelle Zusammenhänge**:

- Die im Jahr 1993/94 erfolgte Regionalisierung der Verantwortung für den Schienenpersonennahverkehr führte zur Definition einer Verantwortung für die verschiedenen Verkehre („Aufgabenträgerschaft“) und zu einer korrespondierenden Finanzmittelausstattung durch den Bund.
- Diese Mittelausstattung erfolgt originär durch den Bund („Regionalisierungsmittel“), der die Mittel an die Länder zweckgebunden weiterreicht.
- Die Länder haben diese Aufgaben und Mittel ganz unterschiedlich verteilt; zudem sind neue Strukturen entstanden („Aufgabenträgerzweckverbände“).

- In einer typisch deutschen, ausgeprägt föderalen Vorgehensweise ist es zu einer (extremen) Diversifizierung des Umgangs mit den Mitteln gekommen.
- Die Unterschiede sind insbesondere in der Bereitstellung von Mitteln zur Finanzierung des straßengebundenen ÖPNV besonders groß.
- So hat beispielsweise Brandenburg die Finanzmittel und Finanzierungsinstrumente zu Gunsten der Aufgabenträger gebündelt. Diese haben damit eine verlässliche Grundlage auf niedrigem Niveau und können die vor Ort gewollten Leistungen bestellen und finanzieren.
- Demgegenüber waren die verfügbaren Mittel für den straßengebundenen ÖPNV in Rheinland-Pfalz stetig rückläufig. Zudem fließen die Mittel an die Unternehmen. Im Ergebnis haben die kommunalen Aufgabenträger dort praktisch keine unmittelbar dem ÖPNV gewidmeten Gelder zur Finanzierung des lokalen Verkehrsangebots.
- Bundesweit vergleichsweise ähnlich stellen sich die Probleme zur Finanzierung der notwendigen Sanierungsmaßnahmen und Ersatzinvestitionen bei U-Bahnen, Stadtbahnen und Straßenbahnen dar.

Demnach ist die heutige Finanzierungspraxis wenig systematisch bis kaum noch durchschaubar, in jedem Fall jedoch inhomogen und weiten Teils unkalkulierbar. **In der Praxis ist vielmehr sogar vielerorts die Fortentwicklung des ÖPNV ganz grundsätzlich substanziell gefährdet:**

- Besonders kritisch erscheinen aktuell die Grundlagen für die Sicherung des straßengebundenen ÖPNV (ÖSPV) zum einen in weniger dicht besiedelten Regionen und zum anderen bei der langfristigen Erhaltung und Weiterentwicklung der Straßenbahnen und großen Stadtbahnsysteme in den Metropolen und Ballungsräumen (Problem Ersatzinvestitionen).
- Selbst dort, wo die Fahrgastzahlen stetig wachsen, können oft keine oder nicht alle entsprechenden Ausbaumaßnahmen realisiert werden. Hier besteht zwar oft bereits ein geringer Zuschussbedarf pro Fahrgast, jedoch bei hohen Fahrgastzahlen entsteht insgesamt dennoch ein hoher Zuschussbedarf.
- Für eine angebotsorientierte Verkehrspolitik, die zusätzlichen Verkehr auf die umweltfreundlicheren Verkehrsträger verlagert, bleiben keine Mittel mehr übrig. Die Perspektiven für eine verkehrspolitische Wende sind noch schlechter, da schon der Bestand des ÖPNV im Status quo als gefährdet gelten muss.

Die aktuell laufenden Diskussionen in der Branche werden aber nicht nur von diesen Grundsatzfragen bestimmt. Eine entscheidende Wirkung auf die Finanzierungspraxis des ÖPNV haben auch die Initiativen der Europäischen Kommission zur Entwicklung eines gemeinsamen Binnenmarkts und des Wettbewerbs im Verkehrssektor. Sie zielen auf eine klare Trennung der Zuständigkeiten der Besteller von ÖPNV-Leistungen (Anm.: In Deutschland sind das die Aufgabenträger.) und der Ersteller, also der Verkehrsunternehmen.

Die dadurch greifenden Einflüsse und Veränderungen sind jedoch nur in zweiter Linie der Entwicklung eines besseren Verkehrsangebots gewidmet. Gleichwohl üben sie eine derart starke Wirkung aus, dass im Miteinander der Verkehrsunternehmen die dafür maßgeblichen Bedingungen einem starken Wandel unterworfen sind. Von besonderer Bedeutung ist das für die Verkehrsverbünde, die für die Einnahmenaufteilung zwischen den Unternehmen vielfach neue Regularien definieren müssen.

Ein erstes Fazit stellt sich demnach wie folgt dar: Obwohl u.a. laut Friedrich-Ebert-Stiftung[3] jährlich weit über 12 Mrd. € an öffentlichen Mitteln in das System gegeben werden, **entfalten diese Mittel nur eine geringe verkehrspolitische Lenkungswirkung grundsätzlicher Art**[4]. Insofern steht die Notwendigkeit zur Neuordnung der Finanzierung des ÖPNV außer Frage.

2.2 Perspektiven und Positionen für die Zukunft

Vor dem Hintergrund des bestehenden Geflechts der „Spaghetti-Finanzierung“ muss eine Stärkung der Mittelausstattung „auf einzelnen Wegen“ als kritisch gewertet werden. Sie wird kaum strukturell geradlinig wirkend ausgestaltet werden können und aller Voraussicht nach im bestehenden Geflecht verwässert und damit „verpuffen“. Zudem erscheint die Verfügbarkeit neuer Mittel vom Bund oder von den Ländern illusorisch; wesentlich für diese Einschätzung ist nicht zuletzt die Notwendigkeit der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte.

In diesem Kontext sind auch die Erfordernisse dazu zu beachten. Demnach können zusätzliche Mittel nicht automatisch aus dem bestehenden Volumen der Mittel des Staates, die ja zum weit überwiegenden Anteil aus Steuern und Abgaben generiert werden, abgefordert werden.

---

[3] Vgl. Bormann, Bracher, Dümmler et. al.: Neuordnung der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs. In: WISO Diskurs, Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, November 2010

[4] Vgl. Zimmer, Christoph et. al.: Ein neues ÖPNV-Finanzierungsmodell für die Kommunen. Studie der BPV Consult GmbH im Auftrag des Verkehrsclubs Deutschland e.V. (VCD). Langfassung. Koblenz, 2014 (unveröffentlicht)

Zur Sicherung einer verkehrspolitischen Wende muss die **Finanzierung des ÖPNV insofern in mehrfacher Hinsicht neu geordnet** werden[5]:

- Der bestehende Spaghetti-Knoten muss möglichst weitgehend entwirrt werden. Es müssen für die bestehenden Mittel klare Finanzierungsströme geschaffen werden, die den Bestand des Systems im Status quo sichern können.
- Zielstellung der Entwirrung muss die Bündelung der Mittel bei den gesetzlich zuständigen Aufgabenträgern sein. Entsprechende strukturelle Neuordnungen sind in Sachsen oder in Nordrhein-Westfalen in ähnlicher Weise erfolgt. Die stringenteste Strukturierung der ÖPNV-Finanzierung ist in Brandenburg realisiert worden.
- Zudem ist die dauerhafte Finanzierung der straßengebundenen Bahnsysteme (U-Bahnen, Stadtbahnen, Straßenbahnen) in Bezug auf die Sicherung des Infrastrukturbestands (Tunnel, Fahrwege, Stationen) zu klären.

Mit Klärung der Finanzierungserfordernisse ist ein **Kassensturz der ÖPNV-Finanzierung** zu erstellen, um die Differenz zwischen Mittelbedarf und verfügbaren Mitteln klar zu identifizieren. Fehlende Mittel für die Sicherung des Status quo und neue Mittel zur Finanzierung eines Grundangebotes im ÖPNV sind auf gesondertem Weg zu generieren. Im Ergebnis sind geeignete, neue Quellen der ÖPNV-Finanzierung zu entwickeln.

Dem deutschen Rechtsrahmen nach liegt die gesetzliche Zuständigkeit für die Gestaltung des ÖPNV bei den Bundesländern. Sie haben dabei für den SPNV mit entsprechenden Organisationseinheiten und Finanzierungsregeln tragfähige Grundlagen und Strukturen dauerhaft festgelegt. Die Aufgabenträgerschaft für den straßengebundenen ÖPNV wurde hingegen in den meisten Fällen auf Zweckverbände bzw. Städte und Landkreise übertragen, zumeist ohne eine weitere Ausgestaltung der Aufgabenträgerschaft.

Ebenso wie der Bund die Finanzmittel an die Länder zur Verfügung stellt, damit diese den SPNV bestellen können, so erscheint es nur logisch, dass die Länder den Zweckverbänden bzw. Kommunen die notwendigen Finanzmittel dauerhaft zur Verfügung stellen, damit diese den ÖSPV bestellen können. Eben dieses ist bis heute in den meisten Bundesländern nicht erfolgt, obwohl entsprechende Forderungen immer wieder erhoben werden.

---

[5] Anm.: Natürlich wäre auch eine integrierte Betrachtung und Entwicklung eines insgesamt neuen Finanzierungsansatzes tragfähig. Der Weg, einen solchen unter den gegebenen politischen Voraussetzungen erfolgreich zu entwickeln und im Konsens zu implementieren, erscheint jedoch als wenig aussichtsreich.

Wenn nun ein effektiv wirkender, verkehrspolitischer Lenkungseffekt neu erzeugt werden soll, dann bedarf es dazu aber trotzdem einer verpflichtenden Vorgabe „für alle“ im Wege einer bundesgesetzlichen Regelung. Wegen der Zuständigkeit der Länder für den ÖPNV ist die Umsetzung dann jedoch auf der jeweiligen Landesebene zu vollziehen.

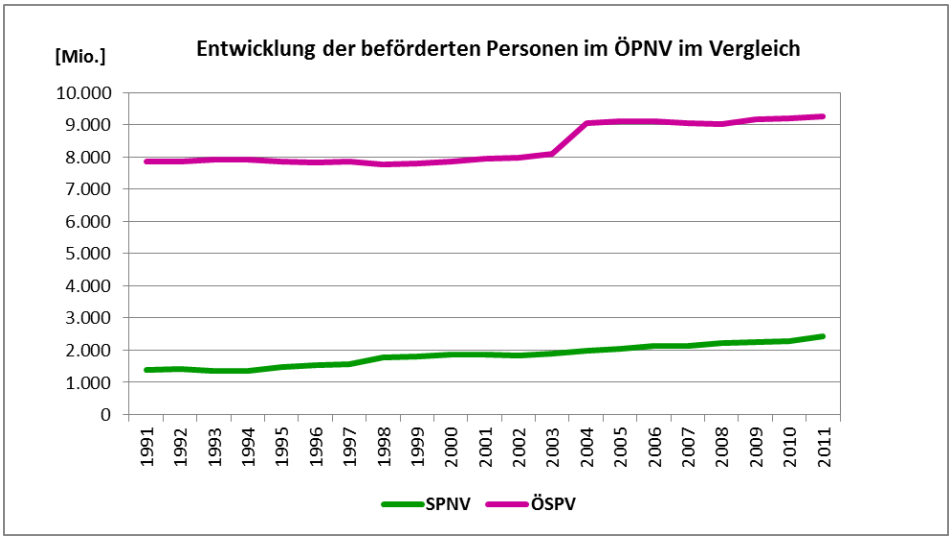
3 Eckpunkte des ÖPNV in Deutschland

3.1 Entwicklung von Angebot und Nachfrage

Die Entwicklung der Nachfrage im ÖPNV ist in den Statistiken allgemein gut dokumentiert. Wie die nachfolgende Abbildung zeigt, stellt sie sich für die verschiedenen Zweige des ÖPNV jedoch unterschiedlich dar.

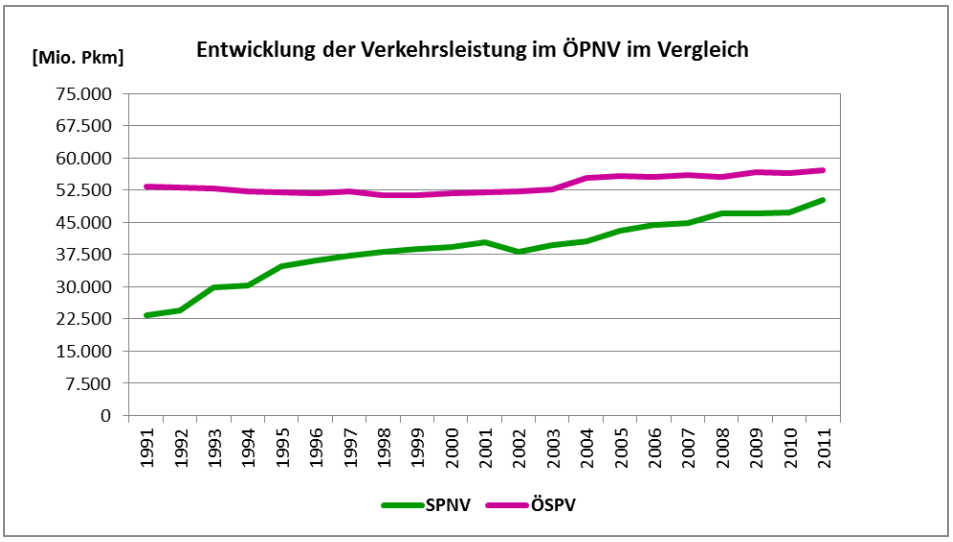
Demnach ist die Nachfrage im SPNV, hier gemessen in der Anzahl der beförderten Personen, seit 1991 vergleichsweise leicht, aber stetig angestiegen. Beim ÖSPV gab es dem gegenüber in der langfristigen Betrachtung praktisch keine Veränderung der Anzahl der beförderten Personen (Anm.: Der Sprung von 2003 auf 2004 ist – auch bei der Verkehrsleistung – lediglich einer Änderung der Zählsystematik geschuldet.). Erst seit 2008 ist ein leichter Anstieg zu beobachten.

Abb. 2: Entwicklung der ÖPNV-Nachfrage (Quelle: Statistisches Bundesamt)



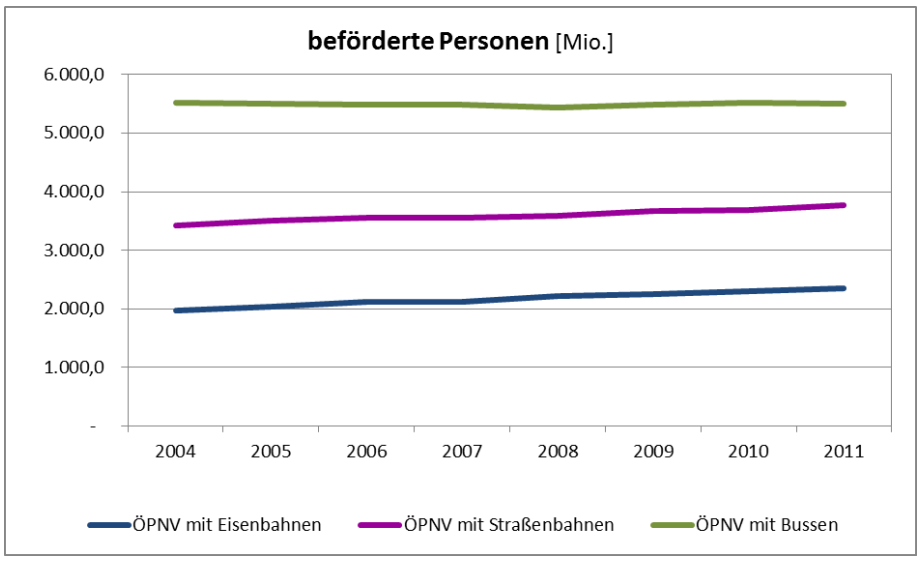
Im 2. Schritt soll die Verkehrsleistung des ÖPNV betrachtet werden; sie beschreibt die Gesamtwegstrecke, wie sie von den beförderten Personen zurückgelegt wurde. Hier stellt sich die Entwicklung dem Grundsatz nach ähnlich dar, gleichwohl aber deutlich ausgeprägter. Auch nach dieser Betrachtungsweise ist der ÖSPV praktisch unverändert in seinem Volumen. Der SPNV hat hingegen ein weitgehend stetiges Wachstum der Verkehrsleistung entwickeln können.

Abb. 3: Entwicklung der ÖPNV-Verkehrsleistung (Quelle: Statistisches Bundesamt)



Der ÖSPV umfasst sowohl den Straßenbahnverkehr (U-Bahn, Stadtbahn, Straßenbahn) als auch den Busverkehr. Auf die Entwicklung stabilisierend wirkt die Nachfrage auf den Straßenbahnen, die deutlich positiv verlief, wohingegen der Busverkehr tendenziell eine leicht rückläufige Entwicklung aufweist, insbesondere außerhalb der Verdichtungsräume. Das zeigt die folgende Abbildung für die Entwicklung von 2004 bis 2011.

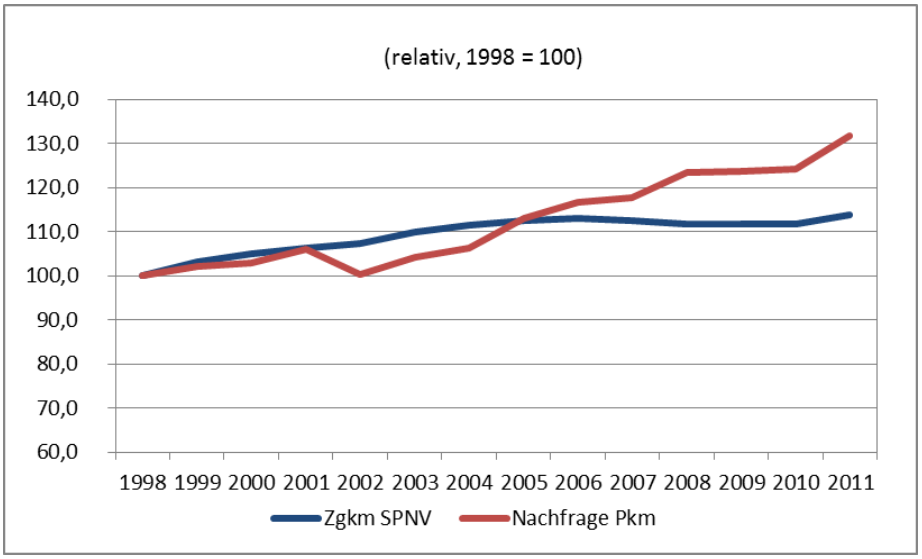
Abb. 4: Entwicklung der ÖPNV-Nachfrage nach Angebotssegmenten (Quelle: Statistisches Bundesamt)



Der positive Trend in der SPNV-Nachfrage ist grundsätzlicher Art, denn die Angebotsentwicklung als mögliche Ursache für den Zuwachs war nur in den Jahren 1998 bis 2005 stetig steigend. Danach war sie zunächst sogar leicht rückläufig; das Volumen nach Zugkilometern hat sich dann aber auf dem Niveau von 2005 wieder eingependelt. Das Angebot er-

fährt allerdings insofern noch ein weiteres Wachstum, als dass vielerorts bei konstanten Zugkilometern größere Zugeinheiten mit mehr Plätzen eingesetzt werden.

Abb. 5: Entwicklung von Angebot und Nachfrage im SPNV
(Quelle: Statistisches Bundesamt, BAG SPNV)

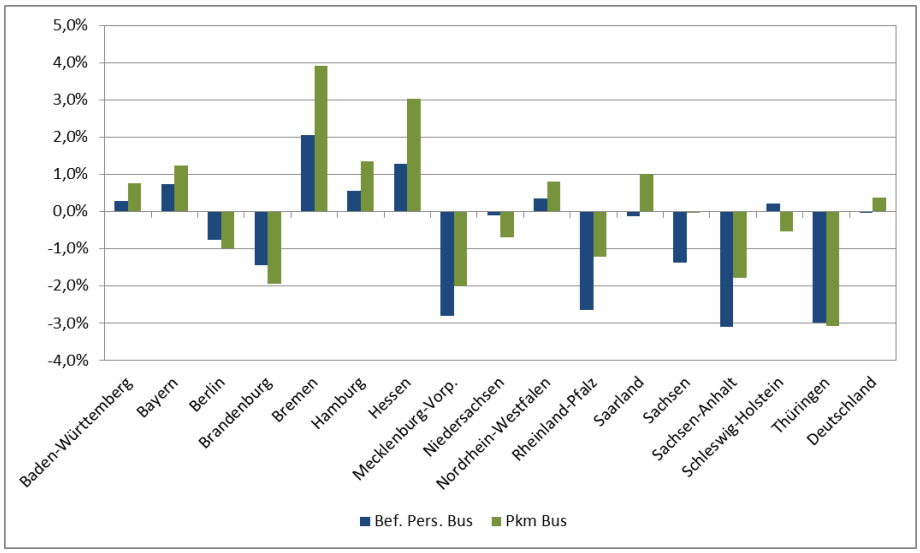


Seit 2002 hat es letztlich ein stetiges Nachfragewachstum gegeben. In der Folge liegt das Gesamtvolumen der Verkehrsleistung (Pkm) heute bei +31,8% im Vergleich zu 1998; das Angebotsvolumen wurde in der gleichen Zeit aber „nur“ um +13,9% gesteigert. Diese positive Tendenz konnte überall, also in allen Bundesländern und Teilräumen, verzeichnet werden. Das Wachstum ist zudem seit 2002 de facto unberührt von der zuvor erfolgten Einstellung des InterRegio-Verkehrs der DB Fernverkehr.

In der gleichen Zeit war die Entwicklung im Busverkehr deutlich differenzierter. Wie die nächste Abbildung aufzeigt, ist in der Zeit von 2004 bis 2011 für Deutschland als Ganzes lediglich eine geringfügige Steigerung der Verkehrsleistung (Pkm) festzustellen gewesen. Die Anzahl der beförderten Personen blieb im ÖPNV mit dem Bus nahezu konstant.

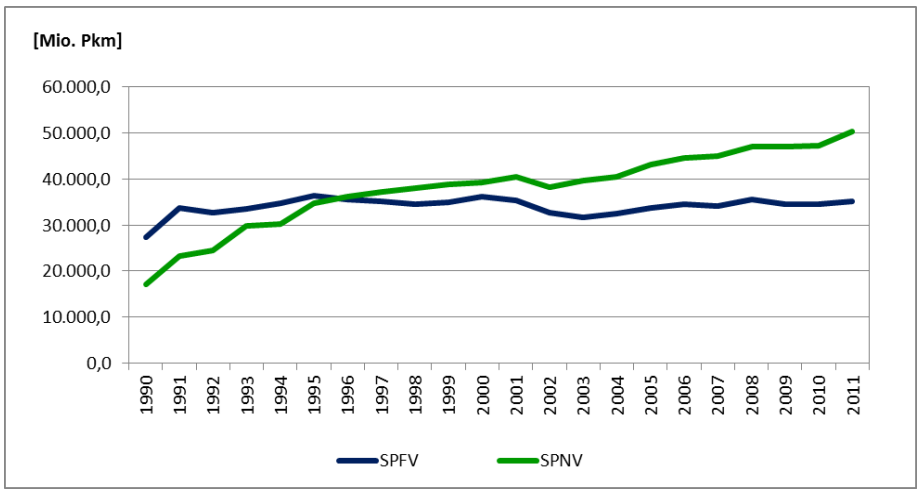
Bezogen auf die einzelnen Bundesländer sieht der Trend jedoch ganz unterschiedlich aus. Demnach gab es in den Ländern mit Einwohnerzuwachs (z.B. Bayern und Baden-Württemberg) sowie in den städtisch geprägten Ländern (z.B. Nordrhein-Westfalen) Zuwächse. Diese waren für die Verkehrsleistung höher als für die Anzahl der beförderten Personen. In den Teilräumen mit Bevölkerungsrückgang war die Entwicklung negativ. Außerhalb des allgemeinen Trends bewegt sich Rheinland-Pfalz, wo im ÖPNV mit dem Bus ein starker Rückgang verzeichnet wurde, gleichzeitig aber die Zahl der Einwohner nur ganz geringfügig rückläufig war (-1,25% in der Zeit von 2004 bis 2011).

Abb. 6: Entwicklung des ÖPNV mit Bussen in Deutschland (2004 bis 2011) (Quelle: Statistisches Bundesamt)



Abschließend wird an dieser Stelle kurz die Entwicklung der Verkehrsleistung (Pkm) im Eisenbahnverkehr in Deutschland adressiert. Wie die nachfolgende Abbildung zeigt, konnte der Fernverkehr seit 1991 praktisch keine Zuwächse verzeichnen; demgegenüber ist die Verkehrsleistung im SPNV stetig angestiegen. Ursächlich dafür war – neben einem verbesserten Angebot im SPNV – sicherlich auch die Tatsache, dass Fernverkehrsangebote (z. B. der InterRegio) gestrichen und (anteilig) im Regionalverkehr (RE-Linien) aufgegangen sind.[6]

Abb. 7: Entwicklung der Verkehrsleistung im Eisenbahnverkehr in Deutschland (Fernverkehr und Nahverkehr) (Quelle: Statistisches Bundesamt)

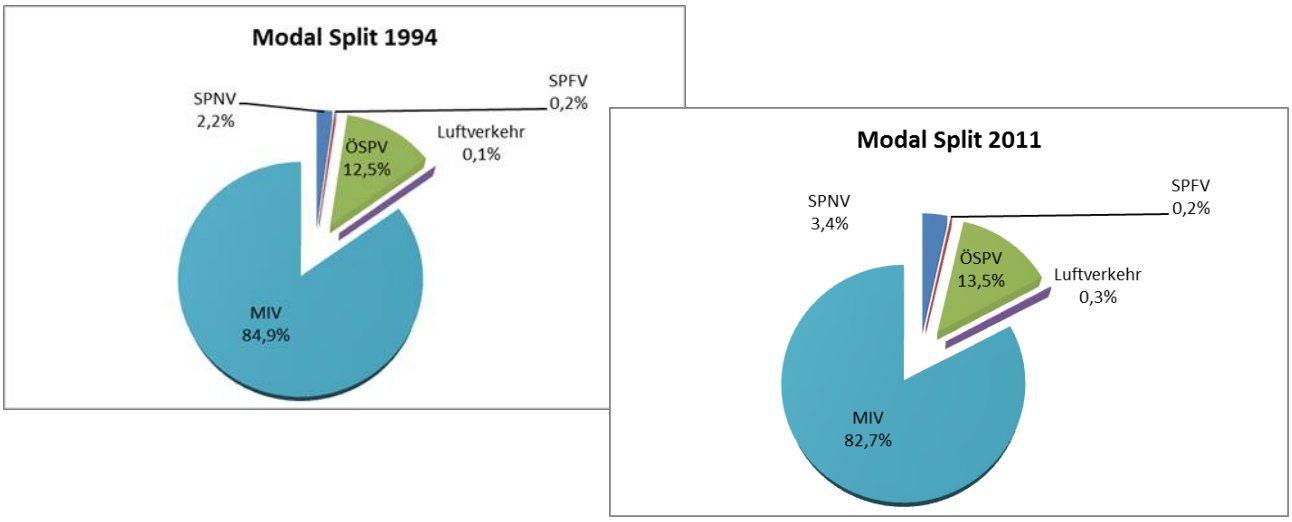


[6] Interessant ist, dass parallel zur Einstellung und Umwandlung des InterRegios 2002 auch die Verkehrsleistung im SPNV gesunken ist – ohne dass in dieser Studie ein Zusammenhang hergestellt werden wird.

3.2 *Entwicklung des Modal Split*

Die dargestellte Entwicklung des ÖPNV war nicht ohne Folgen für die Entwicklung des Gesamtverkehrs in Deutschland. In Bezug auf die Anteile der einzelnen Verkehrsträger, gemessen in der Anzahl der Wege, ist der Modal Split des MIV von 84,9% (1994) auf 82,7% (2001) gesunken. Der Anteil des Fernverkehrs auf der Schiene (SPFV) liegt konstant bei 0,2%, während der Anteil des SPNV von 2,2% auf 3,4% angestiegen ist. Der ÖSPV wuchs von 12,5% auf 13,5%. Zeitgleich wuchs der Luftverkehr auf einem niedrigen Gesamtniveau von 0,1% auf 0,3%.

Abb. 8: Entwicklung Modal Split (Quelle: Verkehr in Zahlen)



Unter Berücksichtigung der Wegelängen, also gemessen als Verkehrsleistung, ergibt sich ein etwas anderes Bild. Dies wird im Vergleich der Verkehrsanteile (nach Pkm) der Jahre 1994 und 2011 entsprechend der nachfolgenden Tabelle deutlich. Demzufolge haben nur der Luftverkehr und der SPNV ihre Position verbessern können; alle anderen Verkehrsträger haben relativ an Bedeutung verloren. Beim MIV ist dies jedoch wegen des immer noch überragenden Volumens von über 80% an der Gesamtverkehrsleistung kaum spürbar.

Tab. 1: Entwicklung der Verkehrsleistung nach Verkehrsträgern[7] (Quelle: Verkehr in Zahlen)

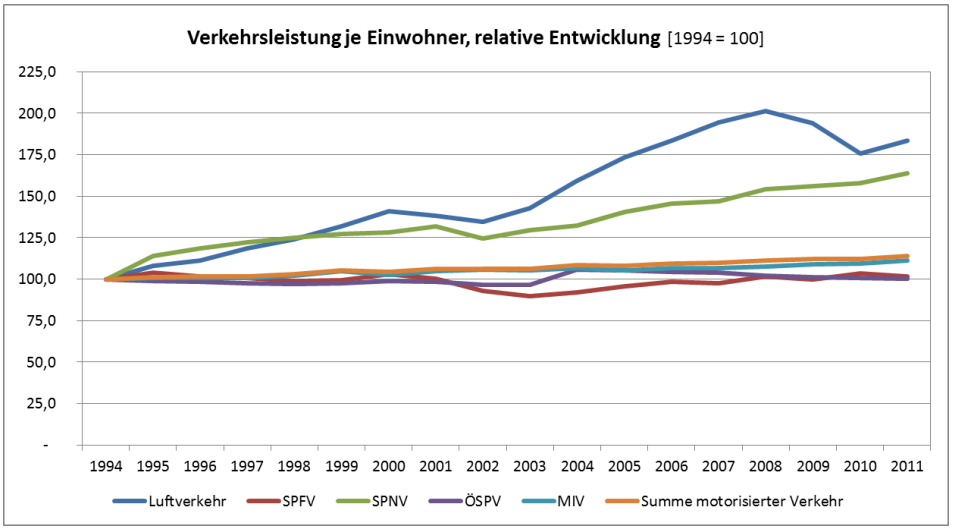
	1994	2011
SPNV	3,0%	4,4%
SPFV	3,5%	3,1%
ÖSPV	7,8%	6,9%
Luftverkehr	3,0%	4,9%
MIV	82,6%	80,8%
Summe	**100,0%**	**100,0%**

[7] Gesamt, bis zur deutschen Grenze

Die dargelegten Veränderungen sind in der Betrachtung der summarischen Gesamtwerte schwer nachvollziehbar. Stellt man die dargestellten Ergebnisse jedoch in ein Verhältnis zur Anzahl der Einwohner, so kann man die relative Entwicklung der Bedeutung der einzelnen Verkehrssegmente für die Bevölkerung bzw. für jeden einzelnen Bürger gut beurteilen. Nachfolgend findet sich die entsprechende Darstellung, bezogen auf die Verkehrsleistung je Einwohner, die auf die relative Veränderung seit 1994 (1994 = 100) abzielt.

Die Gesamtentwicklung und die Veränderung der Mobilität werden demnach von der Entwicklung des MIV dominiert; ÖSPV und Schienenfernverkehr liegen leicht unter der durchschnittlichen Entwicklung. Deutlich darüber liegt der Luftverkehr, gefolgt vom SPNV.

Abb. 9: Entwicklung der Verkehrsträger im relativen Vergleich zueinander (Quelle: Verkehr in Zahlen)



3.3 Entwicklung der ökonomischen Grundlagen des ÖPNV

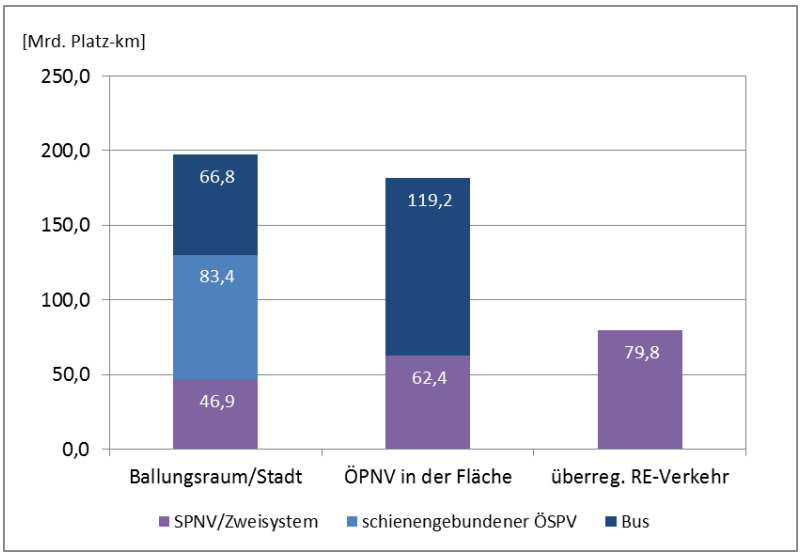
Die Gegebenheiten des ÖPNV unterscheiden sich nach Verkehrsangebot und Teilräumen in Deutschland stark. Mit Blick in die Zukunft werden diese Unterschiede eher noch wachsen, nicht zuletzt auch durch ganz unterschiedliche demografische Tendenzen. Es stellt sich die Frage, welche Veränderungen für den ÖPNV erwartet werden können und wie sich diese strukturell unterscheiden.

Derzeit liegt nur eine geeignete Studie vor, in welcher versucht wurde, diese Effekte abzubilden. Die Studie hatte dabei jedoch „nur“ das Ziel, die aus demografischen Effekten resultierenden Wirkungen einzuschätzen. Verschiebungen in der Verkehrsnachfrage der Bevölkerung, beispielsweise in den Großstädten und Ballungsräumen zu Gunsten einer höheren Akzeptanz des ÖPNV, nicht zuletzt auch in Folge der wachsenden Probleme im Straßenverkehr und der hohen Kostensteigerungen im

MIV, sind hingegen nicht berücksichtigt worden. Die Studie von Intraplan und VWI basiert auf der Analyse der Gegebenheiten im Jahr 2007 und fokussiert (zunächst) auf das Jahr 2015. Im Folgenden werden die Analyseergebnisse für das Jahr 2007 betrachtet.

Abbildung 11 unterscheidet demnach das Verkehrsangebot im ÖPNV (in Platz-km) in einer raumstrukturellen Gliederung nach den Ballungsräumen und Städten, dem ÖPNV in der Fläche und dem überregionalen Expressverkehr, wie er zwischen allen Teilräumen aufgespannt ist. Zudem werden die Teilsysteme SPNV (inkl. S-Bahnen, Zweisystem-Bahnen[8]), schienengebundener ÖSPV und Bus unterschieden.

Abb. 10: Verkehrsangebot im ÖPNV (2007) (Quelle: Intraplan/VWI)



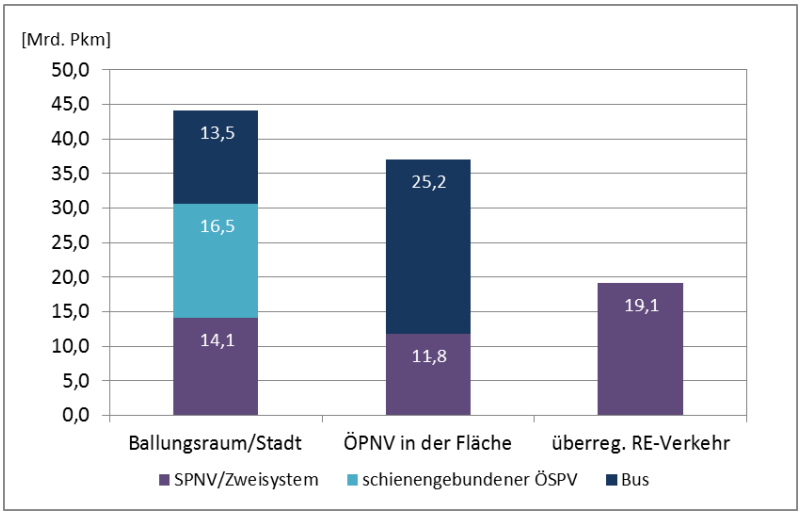
Das Verkehrsangebot wird dabei über die Platz-km beschrieben und weist für die Ballungsräume und Städte ein Gesamtvolumen von knapp 200 Mrd. Platz-km aus. Das Verkehrsangebot außerhalb der Ballungsräume und Städte ist etwas geringer und beträgt rund 180 Mrd. Platz-km; im überregionalen Expressverkehr im SPNV waren es knapp 80 Mrd. Platz-km in 2007.

In den Ballungsräumen und Städten dominieren die ÖSPV-Angebote, wobei die schienengebundenen Angebote mit 83 Mrd. Platz-km den höchsten Anteil stellen. Der ÖPNV in der Fläche wird vom Busangebot bestimmt, der mit 119 Mrd. Platz-km knapp zwei Drittel der Angebotsleistung umfasst.

[8] Anm.: Zweisystem-Bahnen sind Bahnsysteme, die technisch-betrieblich (in Teilen) sowohl als SPNV zählen, aber auch in schienengebundenen ÖSPV eingebunden sind (Karlsruhe, Kassel, Chemnitz).

In Abbildung 11 findet sich eine Aufteilung der zugehörigen Gesamtverkehrsleistung von 100 Mrd. Pkm in der gleichen Systematik. In der Gesamtschau fällt – im Vergleich zur Darstellung der Angebotsleistung – auf, dass in den Ballungsräumen und Städten bei annähernd gleichem Angebotsvolumen die Nachfrage vergleichsweise höher ist als außerhalb der Ballungsräume und Städte, zudem der Expressverkehr einen relativ hohen Anteil hat.

Abb. 11: Verkehrsleistung im ÖPNV (2007) (Quelle: Intraplan/VWI)



Wie die Analysen im Abschnitt 3.1 gezeigt haben, wächst der ÖPNV in den Ballungsräumen und Städten, insbesondere bei den schienengebundenen Systemen. Ebenso ist ein stetiges Wachstum im SPNV und nicht zuletzt bei den Expressverkehren zu verzeichnen. Letztere wachsen gerade dort, wo sie im Zulauf bzw. als Rückgrat des SPNV-Angebots in den Ballungsräumen dienen. Demgegenüber verzeichnete der ÖSPV außerhalb der Ballungsräume mit Bus und Bahn Rückgänge in der Verkehrsleistung.

Es stellt sich insofern die Frage, wie der ÖPNV bei (wie gezeigt) wegbrechenden Mitteln sowie einem weiteren Nachfragewachstum finanziert werden kann, denn der ÖPNV kann seine Kosten im lfd. Betrieb nicht aus Fahrausweiserlösen alleine decken. In den nachfolgenden Tabellen findet sich dazu zunächst eine differenzierte Analyse der benötigten Mittel für das Jahr 2007. Dabei wurde als Maßstab die Angebotsleistung in Platz-km herangezogen. Diese Betrachtung beruht somit auf einem einheitlichen Standard für alle ÖPNV-Angebote, unabhängig von der Größe der Fahrzeuge und/oder den Spezifika für den Fahrweg.

Tab. 2: Finanzierungsbedarf des ÖPNV im lfd. Betrieb (relativ) je Angebotsleistung 2007 (Quelle: Intraplan/VWI)

[€/Platz-km]	Ballungsraum/ Stadt	ÖPNV in der Fläche	überregionaler Expressverkehr
Bus	0,013	0,007	
schienengeb. ÖSPV	0,019		
SPNV/Zweisystem	0,024	0,045	0,017
je Teilraum im Mittel	**0,018**	**0,020**	**0,017**
ÖPNV gesamt	**0,019**		

Die Analyse im relativen Vergleich der jeweiligen Angebotsleistung zeigt in Tabelle 2 ein differenziertes Bild. Für den Busverkehr ist der laufende Finanzierungsbedarf in den Ballungsräumen und Städten mit 0,013 €/Platz-km etwa doppelt so hoch wie in der Fläche mit 0,007 €/Platz-km. Ursächlich ist einerseits das qualitativ und quantitativ deutlich bessere Angebot mit dichteren Takten und deutlich ausgeweiteten Bedienungszeiten, andererseits die im Allgemeinen deutlich geringere Geschwindigkeit des Busverkehrs in Ballungsräumen.

Der Finanzierungsbedarf für den lfd. Betrieb von U-Bahnen, Stadt-Bahnen und Straßenbahnen liegt im Durchschnitt bei 0,019 €/Platz-km.

Demgegenüber beträgt der Mittelbedarf im SPNV im lfd. Betrieb zwischen 0,017 €/Platz-km für den Expressverkehr und 0,045 €/Platz-km für SPNV in der Fläche. Auch hier spielt neben der allgemein kleineren Fahrzeuggröße die geringere Geschwindigkeit der Regionalbahnen eine Rolle. Zudem sind beim SPNV die Infrastrukturkosten zu beachten, diese sind pro Sitzplatz besonders bei kleineren Fahrzeugen hoch.

Tabelle 3 weist den lfd. Finanzierungsbedarf im Verhältnis zur Beförderungsleistung (Pkm), also der Anzahl und der Reiseweite der Fahrgäste, aus. Die absoluten Werte sind jeweils (deutlich) höher, weil die Betrachtung nunmehr nur auf die in Anspruch genommenen Plätze Bezug nimmt. Die Darstellung kann als Effizienzbewertung verstanden werden, wird doch der Zuschussbedarf in das Verhältnis zur erreichten Beförderungsleistung gesetzt.

Tab. 3: Finanzierungsbedarf des ÖPNV im lfd. Betrieb (relativ) je Beförderungsleistung 2007 (Quelle: Intraplan/VWI)

[€/Pkm]	Ballungsraum/ Stadt	ÖPNV in der Fläche	überregionaler Expressverkehr
Bus	0,063	0,035	
schienengeb. ÖSPV	0,094		
SPNV/Zweisystem	0,081	0,239	0,070
je Teilraum im Mittel	**0,080**	**0,100**	**0,070**
ÖPNV gesamt	**0,086**		

Bei dieser Bewertung spielt die durchschnittliche Auslastung von durchgängig rund 20% eine entscheidende Rolle. Nur beim SPNV im überregionalen Expressverkehr mit 25% sowie in Ballungsräumen mit rund 30% liegt diese deutlich höher. Beim SPNV ist zudem zu beachten, dass dieser Infrastrukturnutzungsentgelte zahlen muss, die rund 50% der Kosten ausmachen.

Für den ÖPNV als Ganzes („gesamt“) ist im Mittel ein Finanzierungsbedarf im lfd. Betrieb je Pkm in Höhe von 0,086 € zu verzeichnen. In Ballungsräumen und Städten wurden für 2007 im Mittel 0,080 €/Pkm verausgabt, während es zur gleichen Zeit in der Fläche 0,100 €/Pkm waren. Der überregionale Expressverkehr ist das effizienteste Angebot mit einem Ausgleichsbedarf von nur 0,070 €/Pkm in 2007. Den RE-Linien sind im Regelfall keine Verstärkerleistungen zur Hauptverkehrszeit zugeordnet, sodass die daraus resultierenden, besonders hohen Kosten für solche Einzelfahrten im Regelfall nicht gegeben sind. Gleichzeitig ist das Angebot durch hohe Anteile im Jedermann-Verkehr sowie Freizeit- und Erholungsverkehr auch tagsüber und nicht zuletzt an den Wochenenden gut ausgelastet. Schließlich erzielt schon ein 1-h-Takt die nachgefragte verkehrliche Funktion, gerade auf interregionalen Relationen.

Betrachtet man die Teilsysteme in den Ballungsräumen und Städten, so hatten dort die schienengebundenen Systeme mit 0,094 €/Pkm in 2007 den höchsten Wert, während der Bus bei nur 0,063 €/Pkm zu veranschlagen war. Der ÖPNV in der Fläche weist beim Bus mit nur 0,035 €/Pkm die günstigsten Werte auf, liegt aber für den SPNV mit 0,239 €/Pkm für 2007 mit Abstand auf dem höchsten Niveau.

Den summarisch höchsten Durchschnittswert des lfd. Finanzierungsbedarfs hat also der ÖPNV in der Fläche. Dies resultiert aus dem vergleichsweise sehr hohen Mittelbedarf für den SPNV, während der Regionalbusverkehr hoch effizient ist. Demgegenüber ist der relative Unterschied im Mittelbedarf zwischen den unterschiedlichen ÖPNV-Teilsystemen in den Ballungsräumen und Städten vergleichsweise gering.

3.4 Anmerkungen zur Struktur und Entwicklung der Fahrpreise im ÖPNV

In der Diskussion der Sicherung der Finanzierung des ÖPNV wird auch der notwendige Finanzierungsbeitrag der Nutzer, also der Fahrgäste, mittels der Erlöse aus dem Fahrausweisverkauf immer wieder adressiert. Zielstellung ist dabei nicht selten eine „angemessene Erhöhung“ der Fahrpreise in den im Regelfall jährlichen Tarifanpassungen. Auf der Basis einer objektiven Gesamtschau mit Bewertung der Gesamtkosten ist der Preis für die ÖPNV-Nutzung im Durchschnitt im Vergleich zum MIV real relativ günstig. Eine solche Bewertung zu Vollkosten wird je-

doch vielfach nicht gemacht; vergleicht man die Preise für den ÖPNV mit den Kosten für Treibstoffe im MIV, so ist der ÖPNV nicht günstiger.

In der Diskussion über die Preisentwicklung im ÖPNV bleibt vielfach unbeachtet, dass die Fahrgäste in unterschiedlichen Regionen stark unterschiedliche Preise für vergleichbare Leistungen zu zahlen haben. Die Höhe der Fahrpreise orientiert sich dabei in keinster Weise an den Lebenshaltungskosten der Regionen.

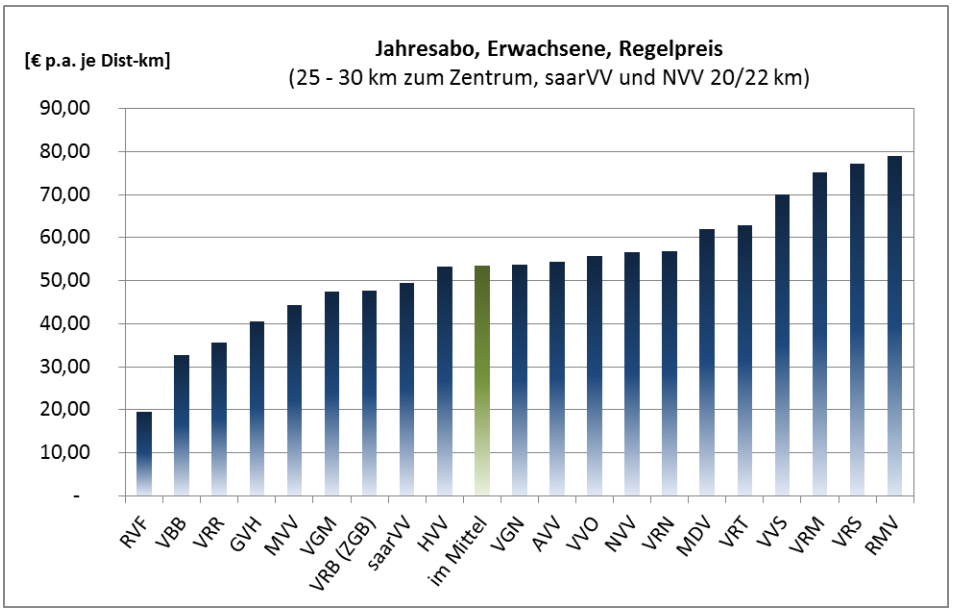
Ursächlich ist die Tatsache, dass die Unternehmen selbst den Anpassungsbedarf der Tarife ermitteln. Da der ÖPNV in Deutschland nach geltendem Recht im Regelfall eigenwirtschaftlich sein soll, also ohne Zuschüsse auskommen soll, werden hohe Preise dem Grundsatz nach dann notwendig, wenn das Verkehrsaufkommen vergleichsweise niedrig oder rückläufig ist.[9]

Aus Sicht des Kunden ist jedoch nicht nur der Fahrpreis entscheidend; vielmehr ist auch zu berücksichtigen, welche Distanz mit dem Fahrpreis zurückgelegt werden kann und welche Angebotsqualität (Fahrplanfrequenz, Angebot in Nebenverkehrszeiten, Netzdichte etc.) tatsächlich gegeben ist. So können in einem gut entwickelten Verbund in den zentralen Orten neben verschiedenen SPNV-Angeboten auch U-Bahnen und Stadtbuslinien in einem dichten Netz verfügbar sein; und selbst in den peripheren Räumen kann das Angebot in Richtung des Zentrums gut entwickelt sein. In vielen Verkehrsverbünden in weniger dicht besiedelten Räumen ist das Angebot außerhalb der Zentren jedoch gering.

Da für Fahrten vom Umland in die Zentren ein großes Wachstumspotenzial besteht, sollen die Preise dafür in einigen Verkehrsverbünden im Vergleich betrachtet werden. Bestimmend sind dabei die Unterschiede in der Preisdegression, also in Bezug auf den Rabatt für Fahrten auf langen Distanzen. In der folgenden Abbildung findet sich eine Auswahl für vergleichsweise lange Pendlerdistanzen von 25 bis 30 km Luftlinie. Basis dieses Vergleichs sind Jahresabonnements für Erwachsene ohne Nutzungsbeschränkungen.

[9] Anm.: Dass die steigenden Preise ggf. eine nicht unerhebliche Ursache für eine sinkende ÖPNV-Nachfrage sind, wird dabei oftmals nicht beachtet. Gerade der rückläufige Regionalverkehr wird vielerorts von dieser Entwicklung bestimmt. Zusätzlich gewährte Ausgleichsleistungen im Auszubildendenverkehr dämpfen die ökonomischen Folgen ein wenig, ändern jedoch nicht den aufgezeigten Problemkreis. Dies gilt insbesondere dort, wo hohe Fahrpreise im Regionalbusverkehr zu zahlen sind.

Abb. 12: Fahrpreisvergleich für Abonnements ausgewählter Verkehrsverbünde (Quelle: eigene Recherche)

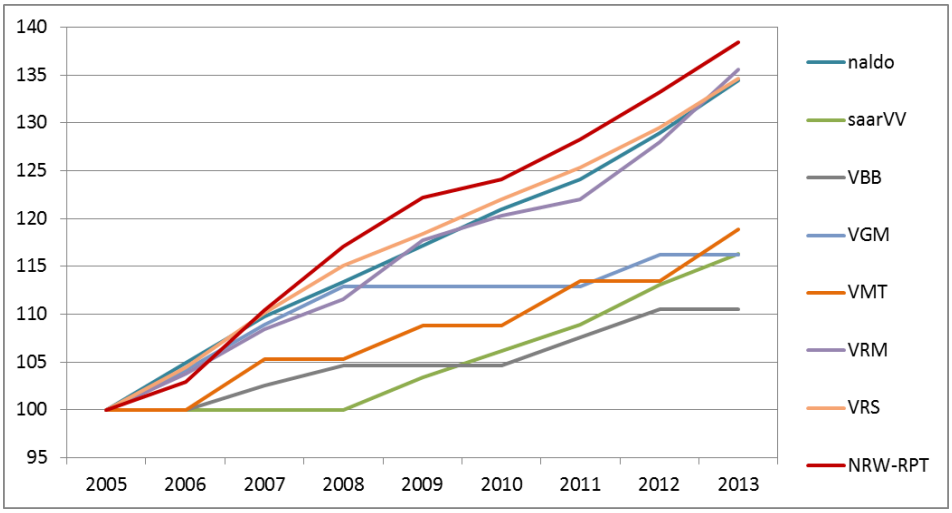


In dieser Übersicht wird deutlich, dass die Höhe der ÖPNV-Preise nicht einheitlich ist bzw. starke Unterschiede aufweist. Zudem fällt auf, dass auch die Größe der Verbünde oder die Qualität des Verkehrsangebots keine einheitlich bestimmenden Kriterien für die Fahrpreisbildung sind. So weisen der Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV) und der Verkehrsverbund Rhein-Sieg (VRS) vergleichsweise hohe Preise aus, während der Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) oder der Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) sehr niedrige Preise haben. Ein Teil der Verbünde „in der Fläche“ weist trotz eines tendenziell nicht so guten Angebots vergleichsweise hohe Fahrpreise auf (z. B. VRM, VRT).

Aus Sicht der Fahrgäste, aber auch in struktureller Hinsicht ist jedoch noch bedenklicher, dass auch die Preisentwicklung ganz unterschiedlich verlaufen ist. Zielstellung der Angebotspreisentwicklung im ÖPNV in Deutschland ist also nicht die Erreichung einer einheitlichen Zielvorgabe bzw. Strategie. Vielmehr erscheint die Entwicklung weitgehend von individuellen Effekten in den verschiedenen Tarifräumen bestimmt. Dies zeigt die nachfolgende Abbildung, in der die Preisentwicklung in der Zeit von 2005 bis 2013 abgebildet ist. Die Darstellung ist normiert und beginnt für alle Tarife im Jahr 2005 bei 100.

Es sind dabei 8 Verbünde ausgewählt worden, um die Übersicht zu wahren. In der Grafik finden sich dabei die Verbünde mit den 4 stärksten/schwächsten Preisanpassungen in dem benannten Zeitraum.

Abb. 13: Relative Preisentwicklung ausgewählter Verkehrsverbünde seit 2005 (Quelle: eigene Recherche)



Damit hat sich im Ergebnis der hier betrachten ÖPNV-Tarife eine Schere in der Preisanpassung von rd. 30% zwischen den niedrigsten und den höchsten Anpassungen in nur 8 Jahren ergeben, unabhängig vom ohnehin bestehenden, unterschiedlichen Ausgangspreisniveau. Es ist unmittelbar nachvollziehbar, dass damit auch ganz unterschiedliche Wirkungen auf die ÖPNV-Nachfrage generiert werden, insbesondere Nachfragerückgänge dort, wo hohe Preisanpassungen stattfinden.

Bei der Ableitung des zusätzlichen Bedarfs zur Finanzierung des ÖPNV sollte also insofern auch die Entwicklung der Fahrpreise mit berücksichtigt werden.

3.5 *Resultierende Entwicklung des laufenden ÖPNV-Finanzierungsbedarfs im Status quo*

Aus der schon benannten Studie von Intraplan und VWI lassen sich die maßgeblichen Trends wie folgt ableiten. Die Schlussfolgerungen ergeben sich dabei aus dem Grundfinanzierungsbedarf der jeweiligen Teilsysteme und den Nachfragetrends, wie sie als gültig anzunehmen sind:

- Der laufende Finanzierungsbedarf im SPNV steigt weiter an, weil dieses Angebotssegment den summarisch niedrigsten Kostendeckungsgrad hat. Das Nachfragewachstum erfordert auch in Zukunft weitere Angebotsverbesserungen.
- Der laufende Finanzierungsbedarf für den ÖPNV in den Ballungsräumen und Städten wird ebenfalls ansteigen, nicht zuletzt weil auch dort das ÖPNV-Angebot weiter ausgebaut werden muss und niemals kostendeckend betrieben werden kann.

- Der laufende Finanzierungsbedarf des ÖPNV in der Fläche wird, ausgehend von einem günstigen Ausgangsniveau, stetig steigen, da dort vielerorts eine Grundsicherung der ÖPNV-Erschließung erstmalig wieder neu hergerichtet werden muss.

Der nicht selten propagierte Ansatz, die Kostendeckung im ÖPNV durch überproportionale Fahrpreiserhöhungen auszugleichen, ist hochgradig kontraproduktiv, denn schon heute verbindet sich damit ein stetiger Rückgang der ÖPNV-Nachfrage.

Vielerorts ist das Fahrpreisniveau mittlerweile so hoch, dass dort viel eher über (relative) Preissenkungen bei gleichzeitigen Angebotsverbesserungen nachgedacht werden sollte.

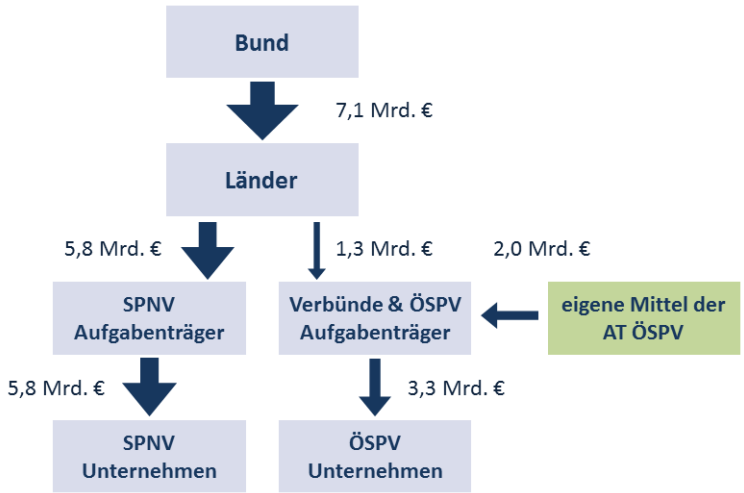
4 Finanzierungsbedarf des kommunalen ÖPNV

Es wurde bereits herausgestellt, dass der SPNV aus einem eigenen Budget, nämlich den Mitteln nach dem Regionalisierungsgesetz (RegG), mit rd. 5,8 Mrd. € vollständig finanziert werden kann. Zwar zeichnen sich auch im SPNV Finanzierungsprobleme ab, die jedoch mit dem Gesamtvolumen der Regionalisierungsmittel von 7,1 Mrd. € bei ausreichender Dynamisierung auch längerfristig lösbar erscheinen.

Das Delta von rd. 1,3 Mrd. € fließt heute auf verschiedenen Wegen in den kommunalen ÖPNV, ohne dass dieses Budget zur Finanzierung des kommunalen ÖPNV langfristig sicher bestimmt wurde. Wegen des wachsenden „Eigenbedarfs" des SPNV müssen auch diese Mittel als gefährdet gelten.

Der notwendige Bedarf zur Finanzierung des ÖPNV-Betriebs ergibt sich ganz allgemein aus dem Fehlbetrag zwischen den Kosten für das ÖPNV-Angebot und den Erlösen aus der Nachfrage. Im Status quo werden daher rd. 3,3 Mrd. € zur laufenden Finanzierung der ÖSPV-Unternehmen benötigt. Neben der genannten 1,3 Mrd. € aus Regionalisierungsmitteln werden rd. 2 Mrd. € von den Kommunen selbst, entweder aus dem allgemeinen Haushalt (rd. 0,8 Mrd. €) oder aus Überschüssen im Querverbund der kommunalen Versorgungsbetriebe (rd. 1,2 Mrd. €), aufgebracht. Auch diese Geldquellen der Kommunen sind eigentlich nicht sicher und nicht originär (nur) für die Finanzierung des ÖPNV-Angebots bestimmt.

Abb. 14: Gesamtübersicht der ÖPNV-Finanzierung mit öffentlichen Mitteln



Eine Neukonzeption der ÖPNV-Finanzierung muss aus diesem Grund insbesondere auf die Sicherstellung der notwendigen Mittel der Aufgabenträger des ÖSPV fokussieren.

4.1 Ökonomisches Problem

Es gibt zwei entscheidende Gründe, warum das ökonomische Problem der Finanzierung des kommunalen ÖPNV, insbesondere im Vergleich zur Finanzierung des laufenden Betriebs im SPNV, vergleichswiese groß ist:

- Der kommunale ÖPNV verfügt über keine eigene, zweckgebundene Finanzierungsquelle.
- Der kommunale ÖPNV hat strukturelle Aufgaben zu bewältigen, die einen steigenden Mittelbedarf zur Folge haben.

Dies zeigt Tabelle 4 mit dem Vergleich beider Segmente des ÖPNV für die Verkehrsmengen und –leistung sowie für den jeweiligen Zuschuss für den laufenden Verkehrsbetrieb (Jahr 2011). Demnach war die Anzahl der Reisenden im ÖSPV mit 9,3 Mrd. fast 4 Mal so hoch wie die Anzahl der Reisenden im SPNV; bei der Verkehrsleistung betrug das Verhältnis 57 Mrd. Pkm zu 50 Mrd. Pkm. Beim Zuschuss für den laufenden Betrieb stellt sich das Verhältnis jedoch anders herum dar: Danach nahm der SPNV rd. 5,8 Mrd. € in Anspruch, während nur 2,5 Mrd. € in den ÖSPV flossen. Die verbleibenden 0,8 Mrd. € an Mitteln zu Gunsten der ÖSPV-Unternehmen (vgl. Abb. 14) werden nicht direkt zur Finanzierung des laufenden Verkehrsbetriebs verwendet. Sie fließen in Investitionen oder in Tarifmaßnahmen etc.

Tab. 4: Kennwerte von SPNV und ÖSPV im Vergleich (2011)
(Quelle: Statistisches Bundesamt; eigene Auswertungen)

Anzahl Reisende	**ÖSPV**	9.276,6	Mio. Einsteiger	3,8
	SPNV	2.434,8	Mio. Einsteiger	1,0
Verkehrsleistung	**ÖSPV**	57.123,4	Mio. Pkm	1,1
	SPNV	50.203,7	Mio. Pkm	1,0
Zuschuss lfd. Betrieb	**ÖSPV**	2,5	Mrd. €	0,4
absolut	**SPNV**	5,8	Mrd. €	1,0
Zuschuss lfd. Betrieb	**ÖSPV**	0,044	€/Pkm	0,4
relativ	**SPNV**	0,116	€/Pkm	1,0

Der Zuschuss für den laufenden Betrieb ist beim SPNV mit 0,116 €/Pkm um das 2,5fache höher als im ÖSPV mit 0,044 €/Pkm. Allerdings muss der SPNV seine eigenen Infrastrukturnutzungsentgelte finanzieren, die rd. 50% der genannten Mittel binden.

Der vergleichsweise günstige Zuschussbedarf des ÖSPV berücksichtigt nicht den Tatbestand, dass in vielen kommunalen Schienensystemen ein großer Investitionsbedarf besteht und auch das ÖSPV-Angebot längst

nicht überall dem tatsächlichen Bedarf entspricht. Folglich ist der tatsächliche Zuschussbedarf des kommunalen ÖPNV höher als die Summe der heutigen Ausgaben und der heute gewährten Zuschüsse dafür.

Es wird deutlich, dass die Kosten für die Infrastrukturvorhaltung ganz entscheidend den realen Zuschussbedarf im ÖPNV bestimmen. Dies gilt für den SPNV und den ÖSPV gleichermaßen. Vergleicht man die Zuschussbedarfe für den SPNV und den ÖSPV jeweils ohne die Infrastrukturkosten, so liegen die Bedarfswerte deutlich näher beieinander.

Dieser Vergleich macht anschaulich deutlich, dass die Finanzierung des ÖSPV nicht nur gestärkt werden muss. Es erscheint vielmehr auch geboten, die Finanzierung des ÖSPV unabhängig von den Mitteln zu machen, die für den SPNV (vorrangig) zur Verfügung gestellt werden: Steigt nämlich der Mittelbedarf im SPNV „nur“ um 10%, so entspricht dies dem gesamten Mittelbedarf für den ÖSPV (relativ gesehen, je Reisenden).

Die Finanzierung des kommunalen ÖPNV sollte also nicht in direkter Verbindung mit den anstehenden Neuregelungen zur Zukunft der Regionalisierungsmittel gelöst werden. Es bedarf vielmehr einer eigenständigen Lösung.

4.2 *Kommunale Perspektive*

Daher stellt sich die Frage, inwieweit die Kommunen einen solchen, eigenen Finanzierungsbeitrag zu Gunsten des ÖSPV überhaupt dauerhaft leisten können. Dabei stellt sich die aktuelle Lage, in einer ersten, groben Zusammenschau, wie folgt dar:

- Die Länder sind zwar für den ÖPNV zuständig, finanzieren aber wenig bis praktisch keine eigenen Mittel in den ÖPNV. Die von ihnen verausgabten Mittel werden vielmehr zum Großteil aus den Regionalisierungsmitteln des Bundes gespeist.
- Eigene kommunale (Haushalts-) Mittel werden systematisch nur im Osten aufgebracht, da dort eine „Tradition“ der Finanzierung des kommunalen ÖPNV besteht und dieser vielerorts eine kommunale Pflichtaufgabe ist.
- Im Westen ist der kommunale ÖPNV zumeist eine freiwillige Aufgabe, ohne dass Mittel zur Finanzierung des ÖPNV-Angebots vom Bund oder dem jeweiligen Land im nennenswerten Umfang zur Verfügung gestellt und verausgabt werden.
- Die einzig stetige, eigene Finanzierungsquelle war bisher in vielen Städten lediglich der steuerliche Querverbund zwischen einem kommunalen Verkehrsunternehmen und kommunalen Versorgungsbetrieben.

- Zudem fließen regional unterschiedlich nicht unerhebliche Ausgleichszahlungen für den Auszubildendenverkehr (nach §45a PBefG bzw. nach korrespondierenden Landesgesetzen), welche jedoch indirekt auch zur Finanzierung eines Grundangebotes im Sinne der Daseinsvorsorge dienen.

Vor dem Hintergrund der genannten Anforderungen ist die Finanzierungsbasis für den kommunalen ÖPNV als völlig unzureichend zu bezeichnen.

Die wirtschaftlich schwache Position der Kommunen wird zudem mit der nach 2019 erforderlichen Neuordnung der föderalen Finanzverfassung von Bund, Ländern und Gemeinden aller Voraussicht nochmals geschwächt. Ursächlich ist, dass die im Jahr 2001 erfolgte Neuordnung der Zuständigkeit von Bund und Ländern nicht zu einer abschließenden Regelung kam; vielmehr gilt bis Ende 2019 nur eine Übergangsphase.

Für die Zeit danach wird nicht nur die notwendige Neuordnung noch abzuwarten sein; vielmehr wird diese ganz maßgeblich von den Regelungen zur Schuldenbremse bestimmt werden. Der Bund und die Länder, die ab 2016 (Bund) bzw. 2020 (Länder) nur noch in Ausnahmefällen neue Schulden machen können, müssen daher ihre Haushalte entsprechend nachhaltig sanieren. Es steht zu befürchten, dass dabei seitens der Länder die Mittel an die Kommunen gekürzt werden und/oder Länderaufgaben an die Kommunen weitergereicht werden.

Die Finanzierungserfordernisse für den ÖSPV-Betrieb stehen damit vor einer unsicheren Zukunft. Zudem kann auch aus der anstehenden Neuregelung für die Regionalisierungsmittel vom Bund an die Länder für die Zeit nach 2014 keine Stärkung der Mittel an die Kommunen sicher erwartet werden.

Soll vor diesem Hintergrund die Angebotsqualität des ÖSPV nicht nachhaltig schlechter werden, müssen die Kommunen Mittel aus eigener Kraft zu Gunsten des ÖSPV generieren (können). Die Zielsetzung eines Ausbaus des ÖSPV ist ohne ein gesondertes, neues Finanzierungsinstrument zu Gunsten der Kommunen gänzlich undenkbar.

5 Kommunaler ÖV-Beitrag als zusätzliches Finanzierungsinstrument

5.1 Konzeptioneller Ansatz

Es ist deutlich geworden, dass die Kommunen zukünftig eine eigene Quelle zur Finanzierung des ÖSPV benötigen. Da die Kommunen aber nur geringe eigene Erträge haben, muss ein Beitrag zu Gunsten des ÖPNV gesondert erhoben werden. Es wäre eine Abgabe, die als „ÖV-Beitrag“ ausgestaltet würde. Andernfalls müssten andere kommunale Aufgaben zu Gunsten des ÖSPV geschwächt werden.

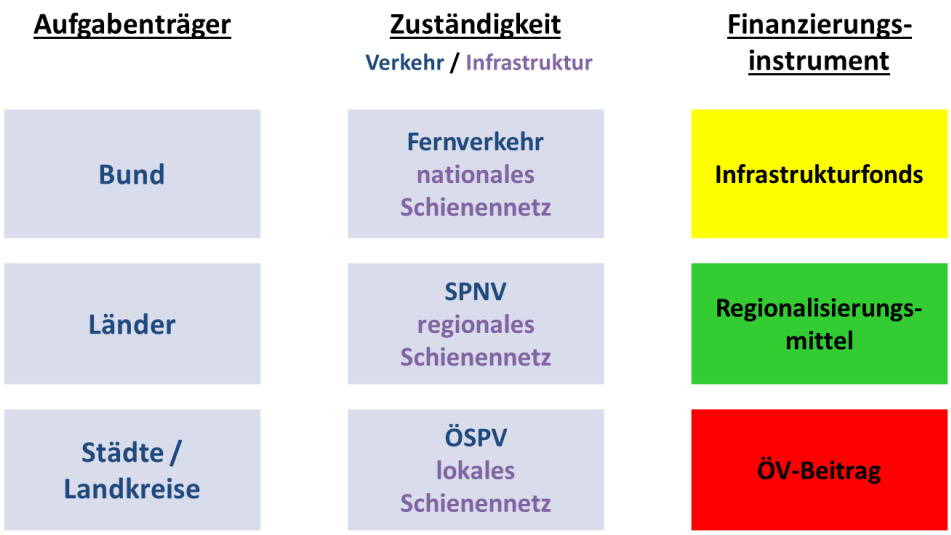
Abgabe ist ein Oberbegriff für alle vom Staat kraft seiner öffentlichen Finanzhoheit erhobenen Zahlungen zur Erzielung von staatlichen Einnahmen. Zu den Abgaben zählen Steuern (Zahlungen, denen keine besondere Leistung gegenübersteht, die zudem in den allgemeinen Haushalt fließen), Gebühren (Zahlungen für spezifische Leistungen der öffentlichen Hand bzw. für die Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung) sowie Beiträge (Zahlungen für den Aufwandsersatz einer möglichen Inanspruchnahme einer konkreten Leistung der öffentlichen Hand). Gebühren und Beiträge sollen in ihrer Höhe in etwa äquivalent zu einer Leistung sein. Dabei wird eine Gebühr für die tatsächliche Nutzung erhoben, während ein Beitrag nur die Möglichkeit der Nutzung erforderlich macht.

Wesentliches Merkmal eines ÖV-Beitrags als eigenes Finanzierungsinstrument ist die Tatsache, dass ein solches Instrument gezielt nur zur Sicherung des ÖSPV herangezogen würde. Dieses Instrument käme ergänzend zu den bestehenden Finanzierungsbedingungen hinzu. Anders als die bestehenden Finanzmittelquellen würden die neuen Mittel jedoch unabhängig davon und nur auf kommunaler Ebene fließen.

Mit Beginn der neuen Legislaturperiode der Bundesregierung ist die Stärkung der Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturbereitstellung beschlossen worden. Mittels Infrastrukturfonds und Nutzerfinanzierung soll eine (stärkere) Unabhängigkeit von Steuermitteln erreicht werden. Nachfolgend wird diese Zielstellung ebenso wie der heutige Fluss der Regionalisierungsmittel berücksichtigt.

Die Aufgabenverantwortung bzw. Aufgabenträgerschaft und die Zuständigkeiten für das Verkehrsangebot und die Infrastruktur stellen sich in Gegenüberstellung mit den genannten Finanzierungsinstrumente wie folgt dar (vgl. Abbildung 15).

Abb. 15: Zuständigkeiten und Finanzierung für den ÖPNV



Damit ist der Bund für den Fernverkehr und das nationale Schienennetz verantwortlich. Er finanziert seine Ausgaben aus dem geplanten Infrastrukturfonds nach dem von der Daehre-Kommission entwickelten Konzept. Der Eisenbahnfernverkehr selbst gilt dabei als „eigenwirtschaftlich".

Die Länder finanzieren auf der Basis der Bundesmittel nach dem Regionalisierungsgesetz den SPNV und damit die Vorhaltung des regionalen Schienennetzes.

Die Kommunen, also Städte und Landkreise, sind Aufgabenträger für den ÖSPV; sie finanzieren ihre eigene Aufgabe künftig zusätzlich auf der Basis eines kommunalen ÖV-Beitrags. Dieser ÖV-Beitrag ergänzt die heute schon bestehenden Finanzierungsinstrumente, die auch weiterhin der Sicherung der Investitionen und den gesetzlichen Ausgleichsleistungen dienen.

5.2 Ausgestaltung des ÖV-Beitrags

Die Einführung eines ÖV-Beitrags stellt zunächst und in einer vereinfachten Wahrnehmung eine zusätzliche finanzielle Belastung für die BürgerInnen bzw. für die Allgemeinheit dar. Die Höhe eines solchen ÖV-Beitrags ist aber abhängig von einer damit korrespondierenden Verbesserung des ÖV-Angebots vor Ort. Der ÖV-Beitrag kann insofern in einem konzeptionellen Ordnungsrahmen gut begründet werden, wie dies zuletzt bereits in einer jüngst vom Difu veröffentlichten Studie[10] erfolgt ist.

[10] Vgl. Bracher, Tilman; Gies, Jürgen; Schlünder, Irene; Warnecke, Thomas: Finanzierung des ÖPNV durch Beiträge. Ist das Beitragsmodell eine Handlungsoption zur Finanzierung eines attraktiven ÖPNV-Betriebs. In: Difu-Papier, Hrsg. v. Deutschen Institut für Urbanistik, Berlin, Januar 2014

Zielstellung des ÖV-Beitrags ist es, die Finanzierungsbasis des ÖPNV gezielt zu verbreitern und die konkrete Höhe des Beitrags sowie die Ausgestaltung des damit zu verbessernden ÖV-Angebots der Entscheidung vor Ort zu unterwerfen. Demnach soll der ÖPNV auf kommunaler Ebene zukünftig von allen (möglichen) Nutzern finanziert werden:

- Direkte Nutzer, nämlich die Fahrgäste, zahlen unmittelbar für die Nutzung des ÖPNV bzw. ihren Nutzen in Form des Fahrpreises auch weiterhin; als Beitragszahler erhalten sie aber ein verbessertes ÖV-Angebot und möglicherweise zusätzlich einen Rabatt;
- Potenzielle Nutzer, nämlich alle BürgerInnen, die den ÖPNV nutzen könnten, dies aber bisher – aus welchen Gründen auch immer – nicht tun, zahlen einen Beitrag für diese Möglichkeit;
- Nutznießer, die die Vorteile des ÖPNV schon heute in Anspruch nehmen, zahlen künftig einen Beitrag für ihren Nutzen, den ÖV-Beitrag, es sind dies
    - Arbeitgeber, deren Mitarbeiter günstig und bequem zur Arbeit gelangen und für die der Arbeitgeber weniger Parkplätze vorhalten muss;
    - Gewerbe- und Handelsbetriebe, die für ihre Kunden weniger Parkplätze etc. vorhalten müssen;
    - Großveranstalter, die einen günstigen Zugang zu ihren Angeboten allgemein anbieten können;
    - Hauseigentümer, die wegen einer guten ÖPNV-Erreichbarkeit eine Wertsteigerung für ihr Eigentum erhalten;
    - alle Einwohner der Region (auch ohne ÖV-Anschluss) bzw. alle Verkehrsteilnehmer, welche aufgrund der entstehenden Verlagerungen zum ÖPNV freiere Straßen vorfinden und leichter einen freien Parkplatz finden;
    - Hotel- und Tourismusbetriebe, die ebenfalls eine bessere Erreichbarkeit erhalten.

Gerade in großstädtischen Lagen ist eine gute ÖPNV-Erreichbarkeit schon heute ein Standortfaktor. Dies ist durch viele Erhebungen und auch durch die eigenen Erfahrungen unmittelbar nachvollziehbar. Da alle genannten Nutznießer bereits heute Grundsteuern und Straßenerschließungsbeiträge zahlen, ist die Inanspruchnahme der Allgemeinheit zur Finanzierung eines guten ÖPNV-Angebots nur folgerichtig.

Vielerorts werden die Straßenerschließungsbeiträge mittlerweile wieder aus der Grundsteuer gezahlt. Würde man nun allerdings einen „ÖPNV-Aufschlag“ auf die Grundsteuer für den ÖPNV vorgeben, so wäre dieser nicht zweckgebunden für den ÖPNV.

Gleichzeitig ergibt die Ausgestaltung und Neuordnung der resultierenden Mittelflüsse sowohl unter Berücksichtigung eines ÖV-Beitrags (auf lokaler Ebene) als auch mit Blick auf die neuen Instrumente der Nutzerfinanzierung (Maut) und der Verkehrsfonds zur Finanzierung von Investitionen (auf übergeordneter Ebene) eine schlüssige Gesamtkonzeption.

Dabei ist die Aufgabenstellung der Vorhaltung und Finanzierung der Infrastruktur nur im überregionalen, übergeordneten Netzkontext, als staatlicher Beitrag bzw. unter gesamtstaatlicher Kontrolle, sinnvoll. Nur aus einer solchen Perspektive ist eine neutrale Gesamtschau dafür möglich. Auch die Sicherstellung des SPNV als übergeordnetes ÖPNV-Angebot ist als eine übergeordnete Aufgabe aus Sicht der Kommunen zu verstehen und weiterhin als solche zu finanzieren.

Ein ÖV-Beitrag als Nutzenbeitrag der Nutznießer (s.o.) wird zusätzlich, nur auf kommunaler Ebene, eingeführt. Neben den staatlichen Beiträgen (aus Steuern) und dem neuen Nutzenbeitrag als ÖV-Beitrag soll es jedoch auch zukünftig (weiterhin) einen Nutzerbeitrag durch Bezahlung der ÖV-Nutzung geben. Das bedeutet, dass nach diesem Ansatz der **Nutzenbeitrag eine Grundfinanzierungskomponente** darstellt, welche aber **nicht die Bezahlung der Nutzung des ÖPNV ablösen** soll. Dafür gibt es mehrere Gründe:

- Eine vollständige Bezahlung des ÖPNV über den ÖV-Beitrag hätte zur Konsequenz, dass der Beitrag entsprechend hoch ausfallen müsste, unabhängig von der tatsächlichen Nutzung durch den einzelnen Bürger.
- Schon eine Basisfinanzierung mittels des ÖV-Beitrags wirft das Problem auf, dass ein solcher Beitrag in Einzelfällen ggf. erhoben wird, ohne dass den betroffenen BürgerInnen überhaupt (heute) ein ÖPNV-Angebot zur Verfügung steht.
- Die gesonderte Bezahlung für die Nutzung des ÖPNV ist ein (zusätzlicher) Beitrag der Nutzer für die tatsächliche Inanspruchnahme des Angebots, insbesondere wenn diese Nutzer nicht ortsansässig sind und den ÖPNV ansonsten gänzlich unentgeltlich nutzen könnten.
- Der ÖV-Beitrag und die verbleibenden Fahrpreise müssen demnach in einer ausgewogenen Balance festgelegt werden.

Ein Nutzenbeitrag stellt insofern nicht nur eine Finanzierungsbasis dar; er ist auch ein **Grundanreiz für die Nutzung des ÖPNV**. Es verbleiben nach diesem Ansatz in jedem Fall die Notwendigkeit und ein genügend großer Spielraum für die Ausgestaltung (s. u.).

Damit die Einführung eines ÖV-Beitrags als Nutzenbeitrag ganz allgemein überzeugen kann, müssen nachfolgende Randbedingungen erfüllt werden:

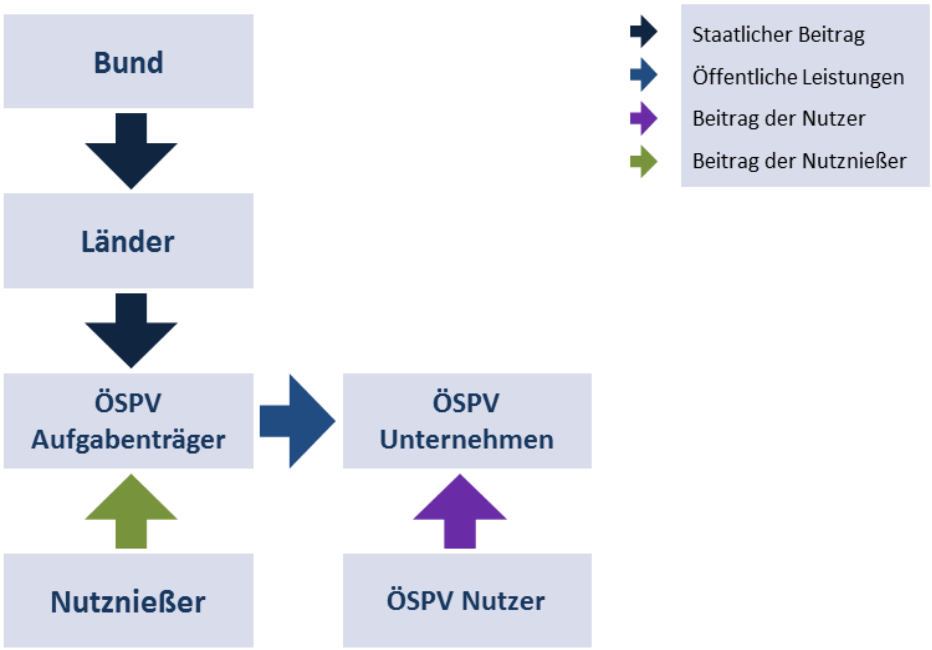
- Die Verwendung des ÖV-Beitrags muss transparent und demokratisch erfolgen: Es muss nachvollziehbar sein, wohin die Gelder fließen und welche Qualitäten mit dem Geld erreicht werden. Über die Mittelverwendung muss demokratisch entschieden werden; die Mittel dürfen also nicht in „irgendwelchen Töpfen verschwinden“.
- Der Nutzenbeitrag des ÖV-Beitrags muss dem Grundsatz nach und in seiner Höhe nachvollziehbar sein (s. u.), also den jeweils örtlichen Qualitäten und Bedingungen des ÖPNV-Angebots entsprechen. Wegen der vielen Unterschiede im ÖPNV-Angebot wird also auch der ÖV-Beitrag jeweils nach den örtlichen Belangen auszurichten sein.
- Das ÖPNV-Angebot muss „preiswert“ sein/werden: Unterschiedliche Preise für die Nutzung des ÖPNV, gerade auch in Unterscheidung von seltener Nutzung und regelmäßiger Nutzung, sind zwar nachvollziehbar und angemessen; starke Preisunterschiede bei ansonsten vergleichbaren Qualitäten und Gegebenheiten darf es hingegen zukünftig nicht mehr geben.
- Die Mittel müssen effizient und zielführend nach anerkannten Standards[11] eingesetzt werden: Die Mittel aus dem ÖV-Beitrag müssen folglich so eingesetzt werden, dass ein hoher Nutzen erreicht werden kann. Dies kann dann als gegeben angenommen werden, wenn allgemeingültige Regularien und Kennzahlen nach planerischen und ökonomischen Standards eingehalten werden.

In allen Fällen ist dabei ein entsprechender Rahmen gemeint, nicht eine bundeseinheitliche und eng vorgegebene Ausgestaltung. Zielstellung muss es sein, dass sich die Allgemeinheit als Mittelgeber innerhalb eines definierten Rahmens sicher sein kann, dass „ihr“ Geld „ordentlich“ verwendet wird. Gleichzeitig muss für die Mittelverwendung ein genügend großer Spielraum für die konkrete Ausgestaltung vor Ort verbleiben. Da die Mittel zweckgebunden erhoben und verwendet werden, ist ein Nachweis darüber ohnehin schon nach den gesetzlichen Grundlagen zwingend. Das gleiche gilt für eine Diskussion darüber in den jeweiligen kommunalen Gremien, in Ergänzung und zur weiteren Ausgestaltung des Nahverkehrsplans als etabliertes Planungsinstrument.

[11] Anm.: Der Rahmen zur Ausgestaltung der ÖV-Abgabe als Beitrag ist mittels entsprechender Beitragssatzungen durch die Bundesländer zu regeln. Da diese auch für die Ausgestaltung des ÖPNV zuständig sind, wird es bei Einführung einer ÖV-Abgabe jeweils auf Landesebene zu entsprechenden Regelungen und Vorgaben kommen (müssen). Für den Nachweis über die bestimmungsgemäße Mittelverwendung ist eine Überprüfung mit Gegenüberstellung geeigneter Kennwerte bzw. Maßzahlen des Verkehrsangebots (z.B. Fahrplankilometer) und der Verkehrsnachfrage (z.B. Einsteiger/Linienbeförderungsfälle, Verkehrsleistung) zu einer verpflichtenden Vorgabe zu machen.

Die Wirkungsweise eines ÖV-Beitrags zur Finanzierung des ÖSPV auf kommunaler Ebene gestaltet sich entsprechend der folgenden Abbildung 16. Es wird deutlich, dass ein neuer Finanzmittelstrom geschaffen wird und dieser dem ÖSPV-Aufgabenträger direkt zufließt. Zu der Verantwortung für das kommunale ÖPNV-Angebot als gesetzlich bestimmte Aufgabenträgerschaft kommt nun erstmalig eine korrespondierende, eigene Finanzierungsgrundlage.

Abb. 16: Wirkungsweise eines ÖV-Beitrags als Beitrag der Nutznießer



5.3 *Bemessung und Abwägung eines ÖV-Beitrags*

Mit der Einführung eines ÖV-Beitrags als Nutzenbeitrag für den ÖPNV ist auch dessen Ausgestaltung zu konkretisieren. Dabei geht es hier zunächst darum, den ÖV-Beitrag konkreter zu fassen. In der bereits zitierten Difu-Studie finden sich umfassende Herleitungen dazu.[12]

Dem Grundsatz nach wird mit dem ÖV-Beitrag ein finanzieller Beitrag adressiert, der jährlich zu entrichten ist. Zudem ist an einen Beitrag gedacht, der „bürgernah“, aber nicht notwendiger Weise und zwingend direkt von den BürgerInnen alleine geleistet werden muss. Die „versement transport“[13] in Frankreich kann als ein Beispiel genannt werden,

[12] Vgl. auch: Bracher, Tilman, Gies, Jürgen et.al.: a.a.O.

[13] Anm.: Die „versement transport“ ist eine Transportsteuer, die Kommunen oder Kommunalverbände in Frankreich zweckgebunden zur Finanzierung des ÖPNV von Arbeitgebern erheben. Bemessungsbasis ist die Lohnsumme, sodass diese Steuer die Arbeitskosten erhöht. Die eingenommenen Gelder können sowohl für den laufenden Betrieb als auch für Investitionen eingesetzt werden.

wobei diese Abgabe dort nur von den Unternehmen erhoben wird, weil auch diese Nutznießer eines guten ÖV-Angebots sind. Die Erhebung auf Basis der Lohnsummen führt jedoch zu einer Verteuerung des Personaleinsatzes, ohne dass der Personaleinsatz alleine ein solcher Beitrag begründen kann.

Vielmehr erscheint es auch notwendig, Flächeninanspruchnahme, insbesondere wenn diese extensiv ausgestaltet ist, mit zur Bemessung der Abgabe heranzuziehen. Die bekannteste Abgabe mit einem Bezug zur bebauten Fläche ist die Grundsteuer B, die damit als Vorbild für einen ÖV-Beitrag dienen kann. Sie könnte zudem auch mit Bezug auf den Einheitswert der Grundstücke bemessen werden.

Dem Grundsatz nach gibt es **verschiedene Formen von öffentlichen Abgaben**, nämlich Steuern, Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben (s.o.). Diese unterscheiden sich nach der Frage, ob ein spezieller Nutzungsbezug gegeben ist, eine tatsächliche Nutzung als Voraussetzung gegeben sein muss oder nur eine ganz spezielle Gruppe Zahlungspflichtiger fokussiert wird.

Im konkreten Fall ist ein **„ÖPNV-Beitrag“** als gut geeignet zu bewerten. Denn dieser Beitrag soll eine breite Basis erreichen, die Abgabe soll aber nicht zwingender Weise die ÖPNV-Nutzung voraussetzen. Ein solcher Beitrag ist dann systematisch vergleichbar mit dem „Rundfunkbeitrag“ oder dem „Pflegeversicherungsbeitrag“ bzw. im kommunalen Bereich dem „Erschließungsbeitrag“ nach Baugesetzbuch oder dem „Kur- oder Fremdenverkehrsbeitrag“ in Kur- bzw. Fremdenverkehrsorten.

Da der ÖV-Beitrag jedoch zweckgebunden dem ÖPNV zufließen soll, ist sie nicht als Steuer ausgestaltbar (Anm.: Steuern fließen in den allgemeinen Haushalt und dürfen keine Zweckbindung haben.). Da dieser Beitrag zur Finanzierung des ÖPNV unmittelbar vor Ort verwendet werden soll, muss ein realer Bezug zu dem jeweils vor Ort angebotenen ÖPNV gegeben sein. Denn jeder öffentliche Beitrag muss nach dem Äquivalenzprinzip bemessen werden. Insofern unterscheidet sich der ÖV-Beitrag von der Grundsteuer, die letztlich von den Gemeinden mittels des Hebesatzes vergleichsweise frei bemessen werden kann. Allerdings gilt nach dem Äquivalenzprinzip auch, dass ein vergleichsweise hoher Beitrag nur dann erhoben werden kann, wenn damit auch ein vergleichsweise besseres ÖPNV-Angebot vor Ort damit finanziert wird.

Mit Blick auf die erwogene **Höhe eines ÖPNV-Beitrags** wird man von einem Pflichtbeitrag ausgehen, wie er auch nach Kriterien der Angemessenheit und Sozialverträglichkeit vertretbar erscheint. Zudem ist abzuwägen, ob mit einem solchen Beitrag ein (anteiliges) Recht zur ÖPNV-Nutzung erworben wird oder nicht. Würde ein entsprechendes Recht anteilig erworben, so erhielten BürgerInnen einen allgemeinen Rabatt bzw. eine Rabattkarte (analog der BahnCard oder einen Gutschein für

ein definiertes Fahrtenvolumen) für die ÖPNV-Nutzung. Nachfolgend werden mehrere Ansätze zur Ermittlung einer angemessenen Höhe eines ÖPNV-Beitrags exemplarisch zu Anwendung gebracht. Damit soll hergeleitet werden, welche Höhe des Beitrags vertretbar erscheint.

Als 1. Ansatz für die Bemessung des Nutzenbeitrags können die heutigen Ausgaben für Fahrkarten im ÖPNV gelten. Die 11,7 Mrd. Fahrgäste im ÖPNV (SPNV und ÖSPV zusammen) und das Erlösvolumen von rund 11 Mrd. € (Quelle: Verkehr in Zahlen, Statistiken des VDV) führen zu einem durchschnittlichen Preis bzw. Erlös je Fahrgast und Fahrt von rd. 1,00 €. Würde man eine entsprechende Budgetvorgabe für den ÖV-Beitrag in Höhe von 11,7 Mrd. € auf die rd. 81 Mio. BürgerInnen in Deutschland umlegen, so ergäbe sich ein ÖV-Beitrag von rd. 144 € pro Person und Jahr bzw. von 12 € pro Monat.

Ein Beitrag in dieser Höhe würde sämtliche Fahrgeldeinnahmen ersetzen, sodass sich die Frage stellt, ob nicht dadurch auf die Erhebung von Fahrgeld verzichtet werden sollte. Gleichzeitig wird mit einer allgemein erhobenen Abgabe die Frage nach einem allgemein verfügbaren ÖPNV-Angebot zu Recht gestellt werden. Wie schon zuvor herausgearbeitet wurde, dient die Abgabe ausdrücklich dazu, das Angebot zu verbessern. Das Mittelvolumen aus der Abgabe kann insofern keinen Verzicht auf die Bezahlung des ÖPNV begründen. Der Wert von 12 € pro Monat kann aber gleichwohl als Obergrenze für den ÖV-Beitrag angesehen werden, ohne dass hierdurch ein kostenloser ÖV eingeführt werden könnte[14].

Als 2. Ansatz kann die Preisbildung von Bewohnerbeiträgen für das Bewohnerparken betrachtet werden. Demnach wäre ein Niveau in der Größenordnung von 30 bis 60 € pro Jahr als mögliches Maß zu sehen. Mit einem solchen Beitrag verbindet sich jedoch kein Anrecht auf einen Parkplatz „vor Ort“ bzw. eine spezifische Qualität. Ein Beitrag in dieser Höhe entspräche also einem niedrigen Abgabenniveau bzw. einer Abgabe für einen ÖV auf niedrigem Niveau.

Die Festsetzung eines Niveaus von rund 5,- € pro Monat und Einwohner und Jahr könnte als Richtwert erfolgen; dann käme jeder Stadt bzw. jedem Landkreis das Recht bzw. die Verpflichtung zu, die genaue Höhe vor Ort festzusetzen. Das hätte den Vorteil, dass eine Anpassung an den Bedarf und die Bereitschaft zur Entwicklung des ÖSPV berücksichtigt würde. Nachteilig wäre der Tatbestand, dass damit – einmal mehr – ungleiche Verhältnisse im ÖPNV in Deutschland dauerhaft definiert würden. Insofern sollte eine Mindesthöhe des ÖV-Beitrags festgeschrieben werden.

[14] Bei einem Kostendeckungsgrad von 67% wäre zur Finanzierung einer Verdoppelung des Angebotes ein vierfacher ÖV-Beitrag (48,- € pro Monat) zu erheben.

5.4 Art einer ÖV-Abgabe und Konkretisierung

Ein ausschließlich von den BürgerInnen zu zahlender Beitrag als öffentliche (Zwangs-)Abgabe hat jedoch in systematischer Hinsicht einen entscheidenden Nachteil: Sie adressiert zwar die Nutzer des Systems, denn das sind die BürgerInnen, aber sie berücksichtigt nicht die schon genannten Nutznießer eines guten ÖPNV, wie er mit der Abgabe sichergestellt werden soll. Vorteile erwachsen nämlich auch bei allen Unternehmen (in Form der Arbeitsplätze) und Dienstleistungsstandorten (in Form von Zielpotenzialen) von Handel, Verwaltung (öffentliche Verwaltung) sowie sozialer Versorgung (Krankenhäuser, Altenheime, Kindergärten und Bildungsstätten, Kirchen etc.).

Folglich sollten in die **Verpflichtung zur Zahlung einer Abgabe auch Unternehmen und Dienstleistungsstandorte** von Handel, Verwaltung und sozialer Versorgung mit einbezogen werden. Dabei käme eine flächenbezogene Bemessungsbasis in Frage, die sowohl eine extensive Flächennutzung außerhalb der Verdichtungsräume als auch eine intensive Flächennutzung, insbesondere in Metropolen und Ballungsräumen berücksichtigen würde. Die Grundsteuer ist eine Abgabe, die diesen Kriterien gerecht wird. Insofern sollte der ÖPNV-Beitrag an der Grundsteuer orientiert werden. Maßgeblich ist dabei die Grundsteuer B, wie sie für bebaute bzw. bebaubare Grundstücke erhoben wird.

Die Höhe der Grundsteuer variiert, liegt aber dem Grundsatz nach (deutlich) höher als der zuvor erwogene Betrag zur Bemessung des ÖV-Beitrags je Einwohner. Die Grundsteuer ist vergleichsweise hoch in dicht besiedelten Räumen, sie wird sowohl für Wohn- als auch für Geschäftsgrundstücke gezahlt. Sie betrug 2010 im Mittel je Einwohner rd. 135 € pro Jahr. In Mecklenburg-Vorpommern waren es dabei rd. 88 € je Einwohner und Jahr, in Hamburg rd. 237 €.

Nachfolgend wird die Bemessung beispielhaft abgeleitet und dabei auf das Gesamtaufkommen der Grundsteuer B in Deutschland im Jahr 2012 von 11,64 Mrd. € bezogen. Gleichzeitig wird auf ein Gesamtaufkommen von knapp 5 Mrd. € orientiert. Das entspräche einem ÖV-Beitrag in Höhe von 40% der Grundsteuer B. Ein Budget von 5 Mrd. € pro Jahr zu Gunsten des straßengebundenen ÖPNV entspräche etwa knapp 40% der heutigen laufenden Aufwendungen dort für das aktuelle Verkehrsangebot. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass eine Angebotsverbesserung anteilig auch einmalige investive Ausgaben erfordert, könnte dieses Budget nicht nur für zusätzliches Angebot verwendet werden. Es kann aber eingeschätzt werden, dass eine Angebotsausweitung von knapp einem Drittel des heutigen Verkehrsangebots damit möglich wäre. Damit käme es zu einer spürbaren Angebotsverbesserung.

Das insofern mögliche Budget aus einem ÖV-Beitrag würde sich in ausgewählten Städten entsprechend der nachfolgenden Tabelle darstellen.

Eine Zahlung von 5 € pro Erwachsenen und Monat erscheint dabei angemessen, die tatsächliche Zahlung pro Wohnung bzw. pro Person lässt sich allerdings für Mieter nur aus der Nebenkostenabrechnung, für Eigentümer aus dem Grundsteuerbescheid ermitteln. Ebenso lässt sich die Zahlung für Gewerbebetriebe ermitteln.

Tab. 5: Resultierendes Volumen eines ÖV-Beitrags (bemessen analog der Grundsteuer) am Beispiel ausgewählter Städte

Stadt	Einwohner	Grund-steuer	Summe Steuern	Anteil Grund-steuer	Grund-steuer je EW	Steuern je EW	ÖV-Beitrag bei 40% Grundst.	spezifisch
		[Mio. €]	*[Mio. €]*		*[€/EW]*	*[€/EW]*	*[Mio. €]*	*[€/EW]*
Köln	1.017.156	210,00	1.467,39	14,3%	206,46	1.442,64	84,00	82,58
Frankfurt/M.	691.518	177,92	1.603,01	11,1%	257,29	2.318,10	71,17	102,92
Bonn	327.913	70,28	466,39	15,1%	214,33	1.422,30	28,11	85,73
Kiel	242.041	36,78	213,74	17,2%	151,96	883,07	14,71	60,78
Oldenburg (Old.)	162.481	28,60	144,37	19,8%	176,02	888,53	11,44	70,41
Regensburg	136.577	24,96	210,43	11,9%	182,75	1.540,74	9,98	73,10
Jena	105.463	10,00	83,57	12,0%	94,82	792,41	4,00	37,93
Gera	98.762	11,29	59,75	18,9%	114,32	604,99	4,52	45,73
Lahnstein	17.795	2,39	15,24	15,7%	134,31	856,42	0,96	53,72
Vallendar	8.195	0,96	6,11	15,7%	117,14	745,58	0,38	46,86

Aus den vorgenannten Gründen wäre ein solches Budget allerdings mit einer anteiligen „Rückausschüttung“ an die Viel-Nutzer des ÖPNV zu verbinden. Wie bereits dargelegt wurde, könnte dies am einfachsten durch Preissenkungen bei Jahrestickets bzw. Abonnements erfolgen.

Das hier erwogene Niveau des ÖV-Beitrags mit einem Aufkommen von rd. 5 Mrd. € pro Jahr betrüge somit das 2,5fache der heute von den Kommunen aus eigenen Mitteln aufgebrachten Zuschüsse in ihren kommunalen ÖPNV (vgl. Abb. 14). Es wird deutlich, dass damit ein Mittelvolumen erreicht wird, welches zunächst einen spürbaren Beitrag zur Verbesserung des laufenden ÖPNV-Angebots vor Ort zulässt. Dieses Volumen lässt aber auch (alternativ) die Finanzierung von notwendigen Investitionen (zur Sanierung, zur Systemerweiterung) in bauliche Anlagen im spürbaren Umfang zu. Ein derartiges Niveau für den ÖV-Beitrag sichert insofern 3 Zielstellungen gleichermaßen:

- Langfristige Sicherung eines attraktiven ÖPNV-Angebots in den Kommunen zu vertretbaren Fahrpreisen, auch im ländlichen Raum;
- Finanzierung von notwendigen Ersatz- und Ausbauinvestitionen, insbesondere zur bedarfsgerechten Angebotsverbesserung des ÖPNV in den Großstädten und Ballungsräumen;

- Spürbare Stärkung des ÖPNV-Angebots hin zu einer Qualität, die ganz allgemein eine nachhaltige Verbesserung der ÖPNV-Nachfrage ermöglicht, selbst im ländlichen Raum und in besonders dünn besiedelten Teilräumen.

In einer Stadt mit 100.000 Einwohnern (z.B. Jena oder Gera) kann mit den obigen Festlegungen ein Budget von 4 - 4,5 Mio. € jährlich generiert werden, wobei Einnahmen nicht nur von den Einwohnern sondern zu einem nicht unerheblichen Teil auch von den Gewerbebetrieben stammt. Auf einen Landkreis mit 250.000 Einwohnern gerechnet, entspräche dies einem Budget von etwa 11 Mio. € pro Jahr und in einer Großstadt von 330.000 Einwohnern (z.B. Bonn) würden so pro Jahr 28 Mio. € pro Jahr neu generiert. Auf Deutschland als Ganzes bezogen sind das jährlich etwa 4 Mrd. € zusätzlich für den kommunalen ÖPNV.

Mit einem solchen Budget ließe sich jeweils eine spürbare Angebotsverbesserung realisieren:

- Das genannte Budget von 4,2 Mio. € pro Jahr für die Stadt mit 100.000 Einwohnern würde zusätzliche Leistungen von ca. 1,1 Mio. Fpl-km jährlich finanzieren können. Das dürfte vielerorts einem Angebotszuwachs in einer Größenordnung von 25% entsprechen.
- Im Landkreis mit 250.000 Einwohnern würde ein Budget von 11 Mio. € pro Jahr (aus den einzelnen Gemeinden) ein zusätzliches Angebot im Regionalverkehr von rd. 4 Mio. Fpl-km pro Jahr finanzieren können. Das entspräche im Regelfall ebenfalls einer Verdopplung des Angebots.
- Das zusätzliche Budget von jährlich 28 Mio. € für eine Großstadt von 330.000 Einwohnern ermöglicht anteilig sowohl die Finanzierung des (Aus-)Baus eines städtischen Bahnsystems (z. B. Straßenbahn) als auch dessen Grundsanierung (v.a. für ein aufwendiges Untergrund- und Stadtbahnsystem).

Es wird deutlich, dass ein ÖV-Beitrag eine sehr große Hebelwirkung erzeugen kann. Die Zahlenbeispiele verdeutlichen, dass mit einem solchen Beitrag ein **strukturell spürbarer Beitrag zur Stärkung des ÖPNV-Angebots** möglich ist, ohne dass der Beitrag in seiner Höhe als unverträglich oder unangemessen erscheint.

5.5 *Umsetzung*

Die Konkretisierung des ÖV-Beitrags in Verbindung mit den Grundlagen für die Veranlagung und Erhebung der Grundsteuer B ist sowohl sachlogisch als auch operativ gut begründet. Der ÖV-Beitrag könnte damit einfach nachvollzogen und ohne „lange Debatten“ vor Ort eingeführt werden. Die weitere Entwicklung könnte dann mit den jeweiligen Erfahrun-

gen vor Ort verknüpft werden. Im Ergebnis würde das Charakteristikum einer lokalen Abgabe mit lokalem Bezug von Anfang an sichergestellt.

In der Literatur bzw. in jüngsten Veröffentlichungen, insbesondere auch im Abschlussbericht der Daehre-Kommission, wird die Zulässigkeit und Machbarkeit einer solchen Abgabe nach geltenden verfassungsrechtlichen Bedingungen explizit adressiert. Zudem ist in der bereits benannten Veröffentlichung des Difu die finanz- und verfassungsrechtliche Realisierbarkeit abgeleitet worden.[15]

Natürlich bedarf es einer Prüfung im Detail; gleichwohl können grundsätzliche Hemmnisse insofern ausgeschlossen werden. Wichtig für die Konkretisierung und Umsetzung sind jedoch folgende Aspekte:

- Da die Länder für den ÖPNV und seine Finanzierung zuständig sind, muss die Ausgestaltung letztlich von den Ländern in dem jeweiligen Rahmen geregelt werden.
- Dieses kann sowohl in den entsprechenden Kommunalabgabengesetzen als auch in den Nahverkehrsgesetzen der Länder geschehen. Die Kommunen werden damit ermächtigt, eine entsprechende Beitragssatzung zu erlassen.
- Der ÖV-Beitrag ist damit nach dem gültigen Rechtsverständnis eine „Entgeltabgabe“ bzw. „Vorzugslast“; sie muss daher im rechtlichen Sinn einen Vorteil gewähren bzw. sich mit einem Aufwand für eine spezielle Gruppe verbinden.
- Folglich muss eine konkrete Gegenleistung für den ÖV-Beitrag bemessen werden, wofür sich zunächst eine Verbesserung des lokalen ÖV-Angebots anbietet.
- Als ergänzende Gegenleistung sowie zur Steigerung der Akzeptanz für den ÖV-Beitrag vor Ort gibt es bspw. die folgenden Möglichkeiten:
    - Erwerb von Fahrausweisen zu ermäßigten Preisen (z. B. analog der BahnCard);
    - Erwerb einer definierten Anzahl von Fahrtberechtigungen pauschal (z. B. 25 Freifahrten innerhalb der Kommune);
    - Erwerb einer Fahrtberechtigung zu besonderen Zeiten (Freifahrt im ÖV am Wochenende);

    In allen Fällen müssen der zeitliche, der sachliche und der räumliche Geltungsbereich konkret festgelegt werden.
- Dem Wesen einer Abgabe entsprechend muss die Höhe des ÖV-Beitrags vor Ort konkret bemessen und an dem ÖPNV-

[15] Bracher, Tilman; Gies, Jürgen et. al. : a.a.O.

Bedarf und dem vorgesehenen ÖPNV-Angebot ausgerichtet werden. Der ÖV-Beitrag ist dann ausschließlich zur Finanzierung eben dieses ÖPNV-Angebots zu verwenden.

- Für den Beitrag wird eine Bemessungsgrenze festgelegt, für welche gleichzeitig ein korrespondierendes Mindestangebot bestimmt wird. Der Beitrag kann dann von den Kommunen (z. B. nach einem Hebesatz wie bei der Grundsteuer)nach eigenem Ermessen höher festgesetzt werden. Da die Mittel jedoch zweckgebunden sind, bedingt dies die Vorhaltung eines entsprechend besseren ÖPNV-Angebots.
- Mit der Einführung eines ÖV-Beitrags verbindet sich die Notwendigkeit einer Tarif- und Fahrpreisstrukturreform: Nur dann ist gewährleistet, dass sich aus der Sicht derjenigen, die sowohl den ÖV-Beitrag als BürgerIn als auch Fahrpreise als ÖPNV-Nutzer zahlen, der Gesamtaufwand für den ÖPNV in einem attraktiven Verhältnis zur Angebotsqualität steht.
- Eine solche Tarifstrukturreform sollte auch als Anreiz ausgestaltet werden, damit potenzielle ÖPNV-Nutzer die Zahlung des ÖV-Beitrags und die verbleibenden Fahrpreise als hoch attraktiv einschätzen und insofern gerne auf den ÖPNV umsteigen.

Der Zeitpunkt für die nähere Auseinandersetzung mit einem solchen Beitrag ist richtig. Die jetzt gerade begonnene Diskussion über die Fortführung der Mittel nach dem Regionalisierungsgesetz wirft zwangsläufig die Frage nach einer auskömmlichen Finanzierung des kommunalen ÖPNV mit auf. Auch dieses Gesetz kann nur als Ergebnis einer Verhandlung der Länder mit dem Bund fortgeschrieben werden.

In diese Verhandlungen wäre der Ansatz eines ÖPNV-Beitrags in Anlehnung an die Grundsteuer B zielführend einzubinden. Da die konkrete Ausgestaltung nach der Zuständigkeit der Länder für die ÖPNV-Finanzierung auch weiterhin dort im Einzelnen geregelt werden muss, verbleibt den Ländern auch die Verpflichtung zur Ausgestaltung. Sie ist damit gleichzeitig aber auch eine eigene Gestaltungsoption der Länder, die sie nach ihren Vorgaben somit auch an den Erfordernissen für die Ausgestaltung der kommunalen ÖPNV-Aufgabenträgerschaft orientieren können.

6 Ergänzende Maßnahmen

Mit der Einführung eines ÖPNV-Beitrags als Nutzenbeitrag muss die **Aufgabenträgerschaft für den ÖSPV zur Pflichtaufgabe** werden. Dies ist möglich, weil erstmalig die notwendige finanzielle Ausstattung der Kommunen dafür besichert wird. Der ÖV-Beitrag stellt insofern eine kongruente Größe zu der bundesweit gesetzlich definierten Zuständigkeit für das örtliche ÖPNV-Angebot dar; nicht zuletzt deshalb sollte sie auch jeweils in den Nahverkehrsgesetzen der Länder verankert werden. Ein kommunaler ÖV-Beitrag sichert wirtschaftlich die Zuständigkeit der Kommunen für den ÖSPV in vergleichbarer Weise wie die Aufgabenträgerschaft der Länder für den SPNV durch die Regionalisierungsmittel ökonomisch besichert wird.

Der ÖV-Beitrag schließt damit ein strukturelles Defizit der Regionalisierung der Aufgabenträgerschaft im straßengebundenen ÖPNV. Der Widerspruch, einerseits für das ÖPNV-Angebot zuständig zu sein, anderseits aber nicht mit Sicherheit über die notwendigen Mittel verfügen zu können, wird aufgelöst. Die Finanzierung erfolgt in räumlicher Kongruenz zur Aufgabenträgerschaft; Städte und Landkreise erhalten Mittel, die zielgerichtet vor Ort zu verwenden sind.

Wird das Angebot im ÖPNV gezielt verbessert, dann wird auch eine zusätzliche Nachfrage erreicht. Insofern kann der Einsatz der Mittel aus einem ÖV-Beitrag gezielt ausgerichtet werden. In technischer Hinsicht gibt es zudem verschiedene Alternativen für eine denkbare Angebotsverbesserung, die alle in Bezug auf die Erfolgsfaktoren für die Nachfragesteigerung genügend gut bekannt sind.

Gleichwohl ist damit der Mitteleinsatz im ÖPNV nicht notwendiger Weise auch effizient. Die Novellierung der ÖPNV-Finanzierung muss daher zwingend auf einen effizienten Mitteleinsatz hinwirken und eine **Effizienzkontrolle zu einem verpflichtenden Nachweis** machen. Sinnvoll erscheint diesbezüglich eine standardisierte Vorgabe für einen Mittelverwendungsnachweis auf der Grundlage von objektiven Messgrößen.

Das können sowohl Fahrgastzahlen und Angebotskenngrößen sein; in einer fortgeschritten Betrachtung kann dann auch eine Wirkung auf dem Modal Split mit berücksichtigt werden. Damit werden eine gute Transparenz der Mittelverwendung und ein Vergleich des jeweils erreichten Erfolges erstmals systematisch möglich. Die Höhe des Beitrags und das damit zu finanzierende ÖPNV-Angebot müssen aber immer in einem ausgewogenen Verhältnis gemessen an der örtlichen Qualität des ÖPNV-Angebots und der Fahrpreise stehen.

Um den ÖPNV nutzen zu können, bedarf es auch zukünftig eines Fahrausweises. Für die Ausgestaltung der Tarifsysteme und Preisgestal-

tungsmodelle müssen Richtwerte und/oder normierende Empfehlungen eingeführt werden. Zielstellung ist ein Deutschland weit einheitliches Tarifsystem, so dass besondere Tarifbedingungen kein Zugangshemmnis mehr sind; stattdessen kommt es zu einem einfachen und verlässlichen Standard aus Sicht der Kunden. Ein einheitlicher Standard ist auch eine zwingende Voraussetzung für die Einführung von eTicketing (Abo-Chip-Karte, Handy-Ticketing[16]).

Mit der Einführung eines ÖV-Beitrags werden entsprechende Mittel vor Ort erstmalig in großem Umfang generiert. Das setzt in der Praxis eine funktionierende Verwaltung voraus. Es ist zu erwarten, dass dort, wo heute in den kommunalen Verwaltungen nur eine minimale personelle Ausstattung gegeben ist, diese mit der neuen Aufgabenverantwortung überfordert sein dürfte.

Sowohl aus Gründen der Effizienz der Verwaltung als auch aus der Notwendigkeit der Abstimmung der ÖPNV-Konzeption und der Mittelverwendung mit den Nachbarn erscheint die **interkommunale Zusammenarbeit in der Aufgabenwahrnehmung** geboten. Bereits heute existieren vielerorts eigene kommunale ÖPNV-Zweckverbände. Dort, wo diese nicht gegeben sind, sollten sie eingerichtet werden. Dazu ist im regionalen Umfeld im Regelfall ein Zusammenschluss im Zuschnitt der Verkehrsverbünde anzustreben. Die ÖSPV-Zweckverbände sollten zudem systematisch mit den zuständigen SPNV-Aufgabenträgern zusammenarbeiten.

[16] Anm.: Dem Grundsatz nach, ohne dessen Sinnhaftigkeit ganz allgemein und/oder die heute dafür in Deutschland diskutierten Ziele und Standards hier bewerten zu wollen.