

VCD-Hintergrundpapier

Ein neues ÖPNV-Finan- zierungsmodell für Kommunen

Ausgangslage

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) ist für eine zukunftsfähige, soziale und umweltverträgliche Mobilität unverzichtbar. In Deutschland werden täglich knapp 30 Millionen Fahrten im ÖPNV zurückgelegt, mit steigender Tendenz. Um den ÖPNV in seiner heutigen Form nicht nur zu sichern, sondern darüber hinaus auch auszubauen, ist eine gesicherte Finanzierung unabdingbar.

Aufgrund der derzeit schon offensichtlichen und in Zukunft noch stärker zu erwartenden Probleme bei der Finanzierung des ÖPNV hat der Verkehrsclub Deutschland e.V. (VCD) eine Studie in Auftrag gegeben. Ziel dieser Studie ist es die drängendsten Lücken in der ÖPNV-Finanzierung herauszuarbeiten und neue Instrumente zur Sicherung des Nahverkehrs aufzuzeigen. Dieses Papier ist eine Kurzfassung der Studie. Unter dem Link <http://www.vcd.org/nahverkehr-finanzierung.html> finden Interessierte die vollständige Studie.

Probleme der ÖPNV-Finanzierung

Grob lässt sich der ÖPNV in den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und den öffentlichen Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) unterteilen. Für den SPNV, z. B. mit Regional- oder S-Bahnen, sind die Bundesländer verantwortlich, welche dafür Mittel vom Bund erhalten. Für den ÖSPV, also den Verkehr mit Bussen, Straßen-, Stadt und U-Bahnen, haben Städte und Landkreise die gesetzliche Aufgabenträgerschaft, sie sind somit für das Angebot und die Finanzierung zuständig. Vielerorts stehen jedoch die kommunalen Aufgabenträger vor großen finanziellen Herausforderungen, so dass sie ihrer Aufgabe nur noch schwer gerecht werden können. Dafür gibt es verschiedene Gründe:

- Die Übertragung der gesetzlichen Zuständigkeit für den ÖSPV von den Ländern an die Kommunen ist zumeist ohne eine korrespondierende Finanzausstattung geschehen.
- Bestehende Finanzierungsinstrumente (z. B. das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVFG) werden auslaufen, andere (wie z. B. die Fahrzeugförderung) sind es bereits.
- Eigene Mittel der Bundesländer werden nicht in dem Umfang erbracht wie notwendig. Zudem unterliegen die Länder der Notwendigkeit der Konsolidierung der öffentlichen Haushalte. Perspektivisch ist somit sogar von einer Reduzie-

rung der Mittelzuweisung an die Kommunen zu rechnen.

- Der in der Vergangenheit in den Kommunen häufig praktizierte Defizitausgleich des ÖSPV durch die Gewinne der Energiesparte (kommunaler Querverbund) ist aufgrund der Veränderungen am Energiemarkt stark rückläufig.
- Der Neubau der Infrastruktur des kommunalen ÖPNV wurde in der Vergangenheit durch das GVFG massiv gefördert – die Sanierung bestehender Systeme ist dagegen nicht förderfähig. Somit stehen viele Kommunen immensen Kosten gegenüber, die für eine notwendige Grundsanierung der in die Jahre gekommenen Verkehrsinfrastruktur entstehen werden.
- Die nach §45a Personenbeförderungsgesetz (PBefG) gewährten Ausgleichszahlungen für den Preisnachlass bei Fahrausweisen von Schülern und Auszubildenden werden in Folge der rückläufigen Schülerzahlen sinken. Gleichzeitig besteht der grundsätzliche Sicherungsbedarf für das ÖPNV-Angebot weiterhin, da dieser nicht von der Anzahl der Schüler abhängig ist.

In der Summe und aufgrund der (zumeist) allgemeinen schwierigen finanziellen Situation von Kommunen und Landkreisen ist nicht nur der Ausbau, sondern vielerorts sogar die Sicherung des bestehenden ÖPNV-Angebots gefährdet. Eine Angebots- und somit Kostenreduzierung ist heute bereits in verschiedenen Regionen sichtbar. Eine Stärkung und somit das Ziel, mehr Menschen in Bus und Bahn zu locken, wird somit immer schwieriger.

Eine Erhöhung der Fahrpreise als Möglichkeit die drohende finanzielle Schieflage abzufangen, ist nur bedingt umsetzbar. Fahrpreisanpassungen im Rahmen eines allgemeinen Inflationsausgleiches sind notwendig und angemessen. Darüber hinaus gehende Erhöhungen können bei einer rückläufigen Nachfrage jedoch keinen Ausgleich gewährleisten. Die überproportionale Mehrbelastung der verbliebenen Fahrgäste würde zwangsläufig zu einer Abwanderung bestehender Nutzergruppen führen und die finanzielle Abwärtsspirale beschleunigen. Gleichzeitig führt ein aus Kostengründen reduziertes Angebot zu einem unattraktiveren Nahverkehr. Die Bereitschaft der Nutzerinnen und Nutzer, für diesen weiterhin und evtl. sogar mehr zu zahlen, sinkt.

Lösungsansatz »ÖV-Beitrag«

Aus den genannten Gründen benötigen Städte und Landkreise ein neues Finanzierungsinstrument, das sie in die Lage versetzt, ihre Aufgabenträgerschaft zu erfüllen. Ein mögliches Instrument ist der »ÖV-Beitrag«, der auf kommunaler Ebene erhoben wird. Mit diesem könnten die Kommunen Mittel generieren, die verlässlich zur Verfügung stehen und zielgerecht auf kommunaler Ebene ausgegeben werden. Dies würde zu einer größeren finanziellen Unabhängigkeit vom Bund bzw. den Ländern führen.

Wesentliches Merkmal eines ÖV-Beitrages ist die Tatsache, dass er gezielt und ausschließlich zur Sicherung und zum Ausbau des ÖSPV herangezogen wird. Die Mittel sind also zweckgebunden und müssen effizient verausgabt werden, was durch eine vorgegebene Berichtspflicht gegenüber den kommunalen Gremien sichergestellt wird. Zudem käme dieses Instrument ergänzend zu den bestehenden Finanzierungswegen des ÖPNV hinzu. Bund und Länder leisten auch weiterhin ihren finanziellen Beitrag für den ÖPNV.

Ausgestaltung des ÖV-Beitrages

Mit dem Beitrag soll die Finanzierungsbasis des ÖPNV gezielt verbreitert werden. Nicht nur die direkten Nutzer, also die Fahrgäste, zahlen, sondern auch Nutznießer des ÖPNV. Dies sind Personengruppen/ Unternehmen, die heute bereits indirekt vom ÖPNV profitieren, ohne jedoch dafür zu zahlen:

- Arbeitgeber, deren Mitarbeiter günstig und bequem zur Arbeit gelangen und für die keine Parkplätze vorgehalten werden müssen;
- Gewerbe- und Handelsbetriebe, die für ihre Kunden mit dem ÖPNV besser erreichbar werden und weniger Parkplätze vorhalten müssen;
- Großveranstalter, die einen günstigen und attraktiven Zugang zu ihrem Angebot anbieten können;
- Hauseigentümer, die wegen einer guten ÖPNV-Anbindung eine Wertsteigerung ihres Wohneigentums erhalten;
- Hotel- und Tourismusbetriebe, die besser erreichbar sind.

Die Erhebung des ÖV-Beitrages als Kopfpauschale, die jede Einwohnerin und jeder Einwohner zu leisten hat, steht direkt im Widerspruch zu dem Bestreben, alle Nutznießer des Nahverkehrs für dessen Finanzierung heranzuziehen. Zudem wäre eine Kopfpauschale sozial ungerecht, da einkommensschwache Schichten

überproportional belastet werden.

Vielmehr sollte eine flächenbezogene Bemessungsbasis herangezogen werden, die darüber hinaus auch die Intensität der Flächennutzung berücksichtigt. Aus diesem Grund sollte sich der ÖV-Beitrag an der Grundsteuer orientieren, die diese Bedingungen erfüllt. Maßgeblich ist dabei die Grundsteuer B, wie sie für bebaute bzw. bebaubare Grundstücke erhoben wird. Damit werden alle Grundstückseigentümer gleichermaßen in die Finanzierung des ÖPNV einbezogen, egal ob es sich bei der Nutzung um Wohnbebauung, Gewerbe- oder Dienstleistungsbetriebe handelt. Bewohner von Mietwohnungen kommen für die Grundsteuer anteilig über die Nebenkosten auf.

Die Orientierung des ÖV-Beitrages an der Grundsteuer hat auch den Vorteil, dass die Berechnung bzw. Höhe der Grundsteuer festgelegt und eine Kopplung daran relativ einfach umsetzbar und gut nachvollziehbar ist. Die Entwicklung eines gesonderten Bemessungsverfahrens kann so vermieden und der ÖV-Beitrag in ausgewählten Orten relativ schnell eingeführt werden.

Mit der Einführung muss für die Zahlenden aber auch eine konkrete Gegenleistung verbunden sein, z. B. eine Ermäßigung oder eine Anzahl an Freifahrten im ÖPNV. Der Beitrag ist dabei ausschließlich zur Finanzierung des verbesserten ÖPNV-Angebotes und der Vergünstigungen zu verwenden und am örtlichen ÖPNV-Bedarf und dem vorgesehenen ÖPNV-Angebot auszurichten.

Langfristig erscheint eine einheitliche Einführung eines ÖV-Beitrages nach diesem Muster denkbar. Der ÖPNV fällt allerdings in den Zuständigkeitsbereich der Bundesländer - dementsprechend können nur die Länder die rechtlichen Rahmenbedingungen schaffen, z. B. im Kommunalabgabengesetz und den Nahverkehrsgesetzen der Länder. Dabei wird für den ÖV-Beitrag 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. Die konkrete Höhe des Beitrages kann so jeweils vor Ort bemessen und am örtlichen ÖPNV-Bedarf und vorgesehenen ÖPNV-Angebot ausgerichtet sein. Dem muss jedoch jeweils auch ein entsprechendes ÖPNV-Angebot gegenüberstehen.

Mit der Einführung eines ÖV-Beitrages verbindet sich die Notwendigkeit einer Tarif- und Fahrpreisstrukturreform. Nur dann ist gewährleistet, dass für diejenigen, die sowohl den Beitrag als auch den ÖPNV-Ticketpreis zahlen, die Gesamtkosten für den ÖPNV

in einem attraktiven Verhältnis zur Angebotsqualität stehen. Zudem muss eine solche Tarifstrukturreform als Anreiz ausgestaltet werden, damit potenzielle ÖPNV-Nutzer die Zahlung des ÖV-Beitrages und des Fahrpreises als nicht zu hoch für das ÖPNV-Angebot einschätzen und somit gerne auf den ÖPNV umsteigen.

Höhe und mögliche Erlöse des ÖV-Beitrages

Grundsätzlich ist der ÖV-Beitrag eine jährlich vor Ort zu entrichtende, zweckgebundene Abgabe. Auf Landesebene wird langfristig der Rahmen vorgegeben, die konkrete Ausgestaltung obliegt dann den Kommunen und orientiert sich am örtlichen ÖPNV-Angebot und den kommunalen ÖPNV-Zielvorstellungen. Auch die bundesweit sehr unterschiedliche Höhe der Grundsteuer muss berücksichtigt werden. Demzufolge gibt es nicht den »einen« ÖV-Beitrag, der bundesweit einheitlich bemessen und erhoben wird.

Die vor Ort in der Summe erhobenen ÖV-Beiträge müssen auf kommunaler Ebene Volumina erreichen, die die Kommunen wirklich handlungsfähig machen und einen spürbaren Beitrag zur Verbesserung des aktuellen ÖPNV-Angebotes leisten können. Zudem muss bei der Berechnung des Beitrages berücksichtigt werden, dass durch das attraktivere ÖPNV-Angebot insgesamt eine höhere Nachfrage entstehen wird, was einen entsprechenden Kapazitätsausbau zur Folge hat.

In der vom VCD in Auftrag gegebenen ÖPNV-Finanzierungs-Studie schlägt der Gutachter einen ÖV-Beitrag in Höhe von 40 Prozent der Grundsteuer vor. Dies würde bundesweit zu einem jährlichen Gesamtaufkommen von rund 5 Mrd. Euro führen und somit das 2,5-fache der heute von den Kommunen aus eigenen Mitteln aufgebrauchten Zuschüsse für ihren ÖPNV betragen.

Beispielhaft hier für verschiedene Kommunen die zu erwartenden Beitrags-Volumina:

Stadt	Einwohner	Grundsteuer	Summe Steuern	Anteil Grundsteuer	ÖV-Beitrag bei 40% Grundst.
		[Mio. €]	[Mio. €]		[Mio. €]
Köln	1.017.156	210,00	1.467,39	14,3%	84,00
Frankfurt/M.	691.518	177,92	1.603,01	11,1%	71,17
Bonn	327.913	70,28	466,39	15,1%	28,11
Kiel	242.041	36,78	213,74	17,2%	14,71
Oldenburg (Old.)	162.481	28,60	144,37	19,8%	11,44
Regensburg	136.577	24,96	210,43	11,9%	9,98
Jena	105.463	10,00	83,57	12,0%	4,00
Gera	98.762	11,29	59,75	18,9%	4,52
Lahnstein	17.795	2,39	15,24	15,7%	0,96
Vallendar	8.195	0,96	6,11	15,7%	0,38

Quelle: BPV-Consult (2014): Der ÖV-Beitrag – Sicherung der ÖPNV-Finanzierung in den Kommunen (Langfassung der Studie)

Mit den Budgets ließe sich eine spürbare ÖPNV-Angebotsverbesserung realisieren:

- Mit vier Millionen Euro für eine Stadt mit rd. 100.000 Einwohnern (z. B. Jena) können zusätzlichen Leistungen von ca. 1,1 Mio. Fahrplan-Kilometern (Fpl.-km) finanziert werden. Das entspricht vielerorts einem Angebotszuwachs in einer Größenordnung von ca. 25 Prozent.
- In einem Landkreis mit 250.000 Einwohnern kann mit einem Budget von 11 Mio. Euro pro Jahr (aus den einzelnen Gemeinden) ein zusätzliches Angebot im Regionalverkehr von rd. vier Mio. Fpl.-km pro Jahr finanziert werden. Das entspricht im Regelfall einer Verdopplung des Angebots.
- Das zusätzliche Budget von jährlich 28 Mio. Euro 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 mit einem ÖV-Beitrag in der beschriebenen Höhe eine große Attraktivitätssteigerung des ÖPNV-Angebots erzeugt werden kann. Der ÖV-Beitrag darf aber nur zweckgebunden erhoben werden und muss zu spürbaren Verbesserungen für die Beitragszahler führen. Ein Ersatz der bisherigen Zahlungen der öffentlichen Aufgabenträger durch den ÖV-Beitrag ist nicht durchsetzbar. Vergünstigungen bei ÖPNV-Tickets für die Beitragszahler und Angebotsverdichtungen sind eine Mindest-Gegenleistung bei Einführung des ÖV-Beitrages.

Ergänzende Maßnahmen

Mit der Einführung eines ÖV-Beitrages sollte die Aufgabenträgerschaft für den ÖSPV zur kommunalen Pflichtaufgabe werden. Dies wäre konsequent, weil damit erstmalig die notwendige finanzielle Ausstattung dafür gesichert wäre und mit der Pflichtaufgabe ergänzend ein systematischer Diskussionsprozess über die Ausgestaltung des ÖPNV vor Ort zum Tragen käme.

Mit der Einführung eines ÖV-Beitrages werden entsprechende Mittel erstmalig vor Ort für den ÖPNV in großem Umfang generiert. Das setzt in der Praxis eine Verwaltung voraus, die auf die neue Aufgabe vorbereitet ist. Zusätzlich erfordert die Verantwortung für den ÖPNV eine Zusammenarbeit zwischen benachbarten Kommunen: aus Gründen der Verwaltungseffizienz oder wegen notwendiger Abstimmungen gemeinsamer ÖPNV-Maßnahmen. Solche kommunalen ÖPNV-Zweckverbände gibt es bereits. Wo es sie nicht gibt, sind im regionalen Umfeld Zusammenschlüsse im Zuschnitt der Verkehrsverbände anzustreben. Die ÖSPV-Zweckverbände sollten zudem systematisch mit den zuständigen SPNV-Aufgabenträgern zusammenarbeiten.

Fazit

Aufgrund der steigenden Nachfrage, vor allem in den Städten, einem Sanierungsstau bei der kommunalen ÖPNV-Infrastruktur und wachsenden Problemen in ländlich geprägten Räumen, ist dringend eine zusätzliche ÖPNV-Finanzierung erforderlich. Dabei sind die bestehenden Bausteine der ÖPNV-Finanzierung beizubehalten.

Der ÖV-Beitrag ist aus Sicht des VCD schnell einzuführen und gibt damit den Kommunen die Möglichkeit, dringend benötigte Mittel ohne übermäßige Belastung von Bewohnern und Wirtschaft zu erhalten.

Mit dem gefundenen Ergebnis will der VCD zu einer zielorientierten Diskussion in der Fachwelt beitragen. Dem dazugehörigen Diskussionsprozess in Bezug auf die Umsetzung der Lösungsansätze steht der VCD offen gegenüber.

Eine gesicherte Finanzierung für den ÖPNV ist der zentrale, unabdingbare Punkt für eine weitere Verlagerung von Verkehren auf den Umweltverbund.

VCD Verkehrsclub Deutschland e.V. • Wallstraße 58
10179 Berlin • mail@vcd.org • www.vcd.org

Bei Rückfragen:

VCD-Bundesgeschäftsstelle • Gregor Kolbe •
Fon 030/280351-60 • gregor.kolbe@vcd.org

Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers
© VCD e.V. 05/2015