



AG Kommunalpolitik

Schroll
VerPolRef
28.11. 2006

Mobilität für alle – ÖPNV als Daseinsvorsorge Kommunale Handlungsstrategien zur Finanzierung

Vorbemerkung

Mobilität ist ein menschliches Grundbedürfnis. Mobilität ist Voraussetzung für Existenzsicherung und Kommunikation. Innerhalb unterschiedlicher „Mobilitäten“ (z.B. soziale, geistige) beziehen wir uns auf eine geografische Mobilität, die durch Raum und Zeit definiert ist. Mobilität und Verkehr werden häufig fälschlicherweise synonym gebraucht. Verkehr beschreibt einen prozessualen Vorgang, der Ortsveränderungen von Personen, Gütern etc. innerhalb eines Systems (Verkehrsinfrastruktur, Verkehrsmittel) beinhaltet. Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV¹) stellt ein solches System dar, das im Prinzip „Mobilität für alle“ gewährleisten könnte.

Wenn Mobilität ein menschliches Grundbedürfnis darstellt, dann ist sie im Prinzip durch eine Daseinsvorsorge zu gewährleisten. Der ÖPNV ist eine solche Aufgabe der Daseinsvorsorge. Das bedeutet, dass es im allgemeinen Interesse liegen müsste, dass ein Gut als öffentliche Dienstleistung zur Verfügung gestellt wird. Für öffentliche Dienstleistungen treten Staat und/oder kommunale Gebietskörperschaften ein. In staatlichen und kommunalen Institutionen liegen somit die Entscheidungs- und Handlungsebenen zur Finanzierung von öffentlichen Dienstleistungen.

Kommunale Handlungsstrategien sind derzeit im Wesentlichen von desolaten Haushaltslagen geprägt. Daher wird in vielen Kommunen der ÖPNV als so genannte freiwillige Leistung erbracht und wird deshalb nur in geringem Maße vom kommunalen Haushaltstopf bedacht. Es gibt bisher keine konsistente kommunale Handlungsstrategie zur Finanzierung des ÖPNV. Dabei müsste eine wichtige Frage im Mittelpunkt der Finanzierung stehen: Welchen Mindeststandard muss der ÖPNV aufweisen oder, andersherum gesagt, welches Grundangebot muss vorgehalten werden, was insbe-

¹ unter dem Begriff ist sowohl der straßengebundene (strÖPNV) als auch der schienengebundene Personennahverkehr (SPNV) zusammengefasst

sondere die Versorgung im ländlichen Raum und die Klein- und Mittelstädte betrifft. Soll sich das Grundangebot am heutigen Standard (der nicht unterschiedlicher sein kann) oder an der Bedarfslage derer, die über kein Auto und Führerschein verfügen (ca. 30 % der Bevölkerung), orientieren?

Der folgende Beitrag setzt sich mit möglichen kommunalen Finanzierungsstrategien für die Bereitstellung des ÖPNV als öffentliche Dienstleistung auseinander. Neben einem kurzen Aufriss des Status quo, sind vor allem zukünftige Herangehensweisen und Maßnahmen von Interesse. Eine kommunale Finanzierungsstrategie sollte bei der Beurteilung von Daseinsvorsorge vor allem auf volkswirtschaftlichen Analysen aufbauen.

1. Finanzierungsinstrumente des ÖPNV

ÖPNV ist nicht kostendeckend durchzuführen. Vor diesem Hintergrund sind historisch gewachsene Finanzierungsinstrumente entstanden. Neben dem schon seit Bestehen der Bundesrepublik Deutschland existierenden Kommunale Finanzausgleich in Form von Schlüsselzuweisungen für den ÖPNV, wurde 1972 das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) geschaffen, dem mit der Bahnreform 1994 das „Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs“ (RegG) folgte, welches „überwiegend“ die Finanzierung des SPNV regelt. Ähnlich wie die Bezuschussung des Schülerverkehrs (§ 45 a PbefG) gibt es finanzielle Förderung durch Bundesschwerbehindertenausgleichsgesetz (BSchwAG). Ein weiteres Finanzierungsinstrument ist der steuerliche Querverbund bei kommunalen ÖPNV-Unternehmen. Vier der Finanzierungsinstrumente werden kurz skizziert.

a) Kommunalen Finanzausgleich

Nach Art. 28 Abs. 2 GG ist der Kommunale Finanzausgleich durch die Bundesländer geregelt. Wie diese Regelung ausgeführt wird, obliegt den jeweiligen Bundesländern. Die kommunalen Ausgleichszahlungen werden überwiegend über „Schlüsselzuweisungen“ an die Kommunen vorgenommen. Bis etwa Mitte der 1990er Jahre wurden die „Schülerverkehre“ durch verbindlich festgelegte Zahlungen an die Kommunen/Gebietskörperschaften finanziert. Danach erfolgten die „Schlüsselzuweisungen“ pauschaliert, mit der Folge, dass auch die „Schülermittel“ im kommunalen Haushalt versanken. Gleichzeitig wurde der bis dahin „freigestellte Schülerverkehr“ sukzessive in den strÖPNV gemäß § 42 PbefG überführt, d.h. in den bestehenden Linienver-

kehr integriert. Die Kosten der Schülerverkehre werden über Zahlungen gemäß § 45 a PbefG ausgeglichen. Überwiegend im ländlichen Raum ist dieses ÖPNV-Angebot die Grundlage für eine öffentlich geförderte Mobilität „für Alle“, weil die Finanzierung bis zu 90% über diese Ausgleichzahlungen nach § 45 a PbefG erfolgt. Jedoch sind auch diese Mittel bereits von Kürzungen betroffen.

b) GVFG

Das GVFG ist mit einem Etat von ca. 1,7 Mrd. Euro jährlich ausgestattet. Das GVFG dient ausschließlich Investitionen für den Personenverkehr, wobei Maßnahmen mit einem Anteil von 75 % gefördert werden. Der Antragsteller muss ko-finanzieren. In verschiedenen Bundesländern werden auch Privatunternehmen durch Förderung von Fahrzeugen und Betriebshöfen für den ÖPNV bezuschusst. Dies Förderungs-instrument hat seit seinem Bestehen einige gravierende Änderungen erfahren. Vom reinen Straßenbau-Bezuschussungsinstrument in den 1970er Jahren wurden schrittweise auch ÖPNV-Finanzierungsanteile aufgenommen. Die beste Marke mit gut 60 % Anteil der Ausgaben für den ÖPNV wurden Mitte der 1990er Jahre gesetzt. Jetzt liegt der Anteil – grob ausgedrückt – bei etwa 55 % zu 45 % zugunsten der Straßenbauzuweisungen. Im Zuge der Föderalismusreform wird das Gesetz 2019 auslaufen.

c) Regionalisierungsmittel

Das RegG entstand im Rahmen der Bahnreform und ist unter Artikel 4 des Eisenbahnneuordnungsgesetzes am 1. Januar 1994 in Kraft getreten. Die aufgrund dieses Gesetzes verteilten Geldmittel werden als Regionalisierungsmittel (Reg-Mittel) bezeichnet. Nach § 5 RegG stehen den Ländern die Reg-Mittel aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes zur Verfügung. Diese Reg-Mittel werden vom Bund in Höhe von etwa 7 Mrd. Euro an die Länder, nach einem bestimmten Schlüssel (s. § 8 Abs. 1 RegG), durchgereicht. In den jeweiligen Länder-ÖPNV-Gesetzen, welche die Aufgabenträgerschaften und Zuwendungsberechtigten regeln, sind die Finanzierungsmodalitäten festgeschrieben. Im Zuge der Föderalismusreform 2006 ist die bis dato geltende Zweckbindung für den SPNV entfallen (der „Sockelbetrag“). Dadurch gewinnt die Passage im Gesetz, dass mit den Mitteln „insbesondere der Schienenpersonennahverkehr zu finanzieren“ sei (§ 7 RegG), dadurch erhebliche Bedeutung, weil sie auch für weitere „erforderliche“ ÖPNV-Leistungen verwendet werden können (BT 12/6229, S. 137). Da es keine Berichtspflicht gibt, ist die Verwendung von Reg-

Mittel unklar. Außerdem sind jetzt mit der Föderalismusreform von 2006 die Reg-Mittel um 7,4 % zurück geschnitten worden, d.h. für den Zeitraum von 2006 bis 2009 um rund 3 Mrd. Euro vom ursprünglichen Betrag von ca. 29 Mrd. Euro.

d) Steuerlicher Querverbund

Kommunale ÖPNV-Unternehmen sind überwiegend „Töchter“ kommunaler Stadtwerke. Der steuerliche Querverbund gibt den Stadtwerken die Möglichkeit, mit den Gewinnen aus der Energieversorgung die Verluste aus dem kommunalen ÖPNV auszugleichen. Dadurch können die Betriebskosten der ÖPNV-Unternehmen subventioniert werden. Dabei entsteht ein durchaus problematischer Nebeneffekt: Die Gewinn- und Verlustrechnung der beiden Unternehmenssparten erlauben die gegenseitige Anrechnung, so dass unterm Strich weniger Körperschafts- und Gewerbesteuer bezahlt werden muss. Für die Kommunen eigentlich eine „Milchmädchenrechnung“. In der EU-Rechtssprechung (Beihilfeverordnung nach 1191/69) war diese Praxis bisher umstritten. Die Nachfolgeverordnung von VO 1191/69 regelt zumindest die Vergabepraxis bezüglich des Querverbunds positiv.

2. Träger des ÖPNV

Der ÖPNV ist hierarchisch, nach Landes- und Kommunalebene, gegliedert. Die Landes-ÖPNV-Gesetzgebung (Nahverkehrs- oder ÖPNV-Gesetze) regelt sowohl die Aufgaben des ÖPNV, seine Einzugsbereiche, die Finanzierung, setzt Planungsvorgaben (Nahverkehrsgesetze) und definiert die jeweiligen Aufgabenträger mit unterschiedlichen Zuständigkeiten.

a) Landesebene

Durchgehend durch alle ÖPNV- und Nahverkehrsgesetze der Länder ist festgeschrieben, dass der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) in der Hand der Länder bleibt. Per Gesetz sind Zweckverbände als „Aufgabenträger“ geschaffen worden, die ausschließlich für den SPNV zuständig sind: Verwaltung, operative Gestaltung, Bestellung von Leistung, Mitteleinforderung und -vergabe. In Ballungsräumen und Großstädten sind große Nahverkehrsverbände, die auch Busverkehre integrieren, entstanden.

b) Kommunale Ebene

Die Aufgabenträger auf kommunaler Ebene sind für den strÖPNV zuständig. Zur „kommunale Ebene“ gehören die Landkreise und kreisfreien Städte. Auf Antrag kann auch eine kreiseigene Stadt „Aufgabenträger“ für den dort stattfindenden Busverkehr werden. Die kommunalen Aufgabenträger agieren überwiegend im ländlichen Raum. Im Prinzip übernehmen sie das gleiche Aufgabenspektrum wie Zweckverbände. Jedoch aufgrund häufig mangelhafter personeller Ausstattung (keine ausgewiesene Zuständigkeit: Schul- und Kulturamt, Wirtschaftsressorts etc.) sind dort bereits Mängel angesiedelt, die dann auch insgesamt in der ÖPNV-Aufgabengestaltung sichtbar werden. Hinzu kommt, dass Busunternehmen, die eine Monopolstellung² einnehmen, häufig beträchtlichen Einfluss auf die Angebotsgestaltung und Preisentwicklung (durch sog. Fachberatungen) nimmt.

3. Veränderte Rahmenbedingungen zur Finanzierung des ÖPNV

Die herkömmlichen Finanzierungsinstrumente des ÖPNV unterliegen erfahrungsgemäß beständig der Gefahr von Kürzungen. Die Auswirkungen werden hauptsächlich im ländlichen Raum deutlich. Es sind zwei wesentliche Voraussetzung, die Einfluss auf die Rahmenbedingungen haben: zum einen der demografische Wandel, der überwiegend den ländlichen Raum tangiert, zum anderen die öffentlichen Finanzierungsinstrumente, die beständig einem „Liberalisierungswahn“, einhergehend mit Kürzungen für Mittel der Daseinsvorsorge, unterliegen.

a) Demografische Entwicklung

Die demografische Entwicklung verändert auf breiter Ebene und massiv die derzeitigen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen. Durch die Abnahme der Anteile nachwachsender Generationen verschiebt sich die Alterstruktur unserer Population nach oben: weniger Junge, mehr Alte. Abwanderungen aus dem ländlichen Raum sorgen für räumliche Disparitäten, auf die die Verkehrs- und Mobilitätsentwicklung zu reagieren hat. Für die bisherige Finanzierung des ÖPNV, insbesondere im ländlichen Raum, haben diese Fakten erhebliche Konsequenzen. Bereits im Jahr 2000 prognostizierte der Raumordnungsbericht des BBR für 2015 einen Rückgang der Schüleranteile um nahezu 50 %. Gleichzeitig nimmt die ältere Generation für sich in An-

² diese „Monopolisten“ sind häufig ehemalige Bahntöchter, die aufgrund des PBefG Konzessionen „bis in alle Ewigkeit“ (Fahrgastverband) besitzen

spruch, bis ins hohe Lebensalter selbstständig den motorisierten Individualverkehr (MIV) zu nutzen. Dadurch entfallen zwei bedeutende Bevölkerungsgruppen, die in der Vergangenheit für relativ stabile Finanzierungsgrundlagen des ÖPNV sorgten.

b) Öffentliche Finanzierung

Zwar wurde mit der Bahnreform ein neues Finanzierungsinstrument (Reg.-Mittel) für den öffentlichen Nahverkehr geschaffen. Jedoch sind im Zuge sowohl von EU-Vorgaben (Liberalisierung) als auch durch die desolaten Haushaltslagen des Bundes, die auf die kommunalen Haushalte „durchgereicht“ werden, Kürzungen beim ÖPNV in großem Umfang durchgehende Praxis (z.B. Reg.-Mittel, Schülerverkehr). Ein wesentlicher Umstand ist dabei der „Freiwilligkeit“ der öffentlichen Daseinsvorsorge geschuldet. Wo diese Freiwilligkeit herrscht, ist auch der „freiwillige“ Abbau von öffentlicher Leistung gegeben. Kommunale Mittelkürzungen wirken sich zweifach aus: zum einen wird das ÖPNV-Angebot verringert oder/und verteuert, zum anderen bedingt die Liberalisierung Sozialabbau im weitesten Sinne bei den im ÖPNV beschäftigten Mitarbeiter/innen. Beide Seiten haben zur Konsequenz, dass die Nachfrage zurückgeht, was sich dann auf der Einnahmeseite widerspiegelt. Eine Negativspirale setzt ein.

4. Zukünftige Finanzierungsstrategien

Für die Aufgaben und damit verbunden die Finanzierung öffentlicher Daseinsvorsorge sind auf der Basis von „Verpflichtung“ adäquate Finanzierungsstrategien zu entwickeln. Für den ÖPNV muss das heißen, dass einerseits die Einnahmeseite (Kundengewinnung), verbessert wird, andererseits der ÖPNV politisch/gesellschaftlich als „öffentliche Daseinsvorsorge“, der einer öffentlichen Förderung notwendigerweise bedarf, als Pflichtaufgabe anerkannt wird. Ein wesentliches Element, die zukünftige Finanzierungsstrategien und –instrumente untersetzen, ist ein entsprechendes ÖPNV-Marketing. Dies jedoch setzt ein ÖPNV-Angebot voraus, welches die Kunden „nicht ablehnen“ können, d.h. den (zukünftigen) Kunden muss eine echte Alternative zum PKW geboten werden. Schließlich liegt es an der Anzahl der Kunden, ob der ÖPNV politisch/gesellschaftliche Akzeptanz erhält. Denn die Kunden bringen das Geld, mithin ein ökonomisches Argument für ein attraktives ÖPNV-Angebot. Ob „Null-Tarif“ oder Umlagefinanzierung: entscheidend ist die ÖPNV-

Qualität. Im Folgenden werden einige Finanzierungsinstrumente, die zum Teil in der Praxis erprobt sind, zur Diskussion gestellt.

a) Nulltarif

„Null“-Kosten für den ÖPNV ist für Bürger/innen – aus verständlichen Gründen – ein attraktiver Tarif. Er setzt ein verdichtetes ÖPNV-Netz voraus, d.h. innerhalb eines städtischen ÖPNV-Netzes ist ein „Null-Tarif“ eher zu realisieren, als in einer ländlichen Region. Voraussetzung eines „Null-Tarifs“ ist die Zusammenführung von Finanzmitteln, die einerseits für den geförderten ÖPNV anfallen, die andererseits für den MIV verausgabt werden (würden). Beispiel dafür ist die Stadt Hasselt/Belgien (ca. 70.000 Einw.), wo die Finanzmittel für eine Umgehungsstraße in Höhe von 15 Mill. Euro in die Ausstattung des kommunalen ÖPNV einfließen, die laufenden Kosten durch Synergieeffekte in der Verwaltung sowie Parkhausgebühren finanziert werden. Nutzerzuspruch wurde durch PKW-Stellplatzverknappung aktiviert.

b) Ko-Finanzierungen

Unter Ko-Finanzierung versteht man eine Variante des „Null-Tarifs“ für die Bevölkerung, wo kommunale Finanzmittel für den ÖPNV durch einen externen Partner ergänzt (ko-finanziert) wird. Diese externen Partner finden sich häufig im touristischen oder im Hotel- und Gaststättenbereich sowie Gesundheitseinrichtungen, die ein gewerbliches Interesse (z.B. über Marketing) an einem guten ÖPNV-Angebot haben. So wird z.B. in der Stadt Templin der ÖPNV über die Kurtaxe finanziert. Nachteil dieses Finanzierungsmodells: Abhängigkeit von der gewerblichen Seite, was sich vor allem darin ausdrückt, wenn die Kurtaxe für andere laufende Kosten verwandt werden soll. Außerdem stehen regionale Vertretungen des Deutsche Hotel- und Gaststättenverbands (DeHoGa) einem solchen Finanzierungsmodell nicht unbedingt positiv gegenüber (in der Eifel war dem dortigen DeHoGa der Aufschlag von 0,50€-Cent je Gast, zur Finanzierung des ÖPNV im ländlichen Raum zu hoch).

c) Mischförderung

Eine Mischförderung, ähnlich wie eine Ko-Finanzierung, könnte durch eine kommunale Satzung bestimmt werden. Eine solche Mischförderung setzt sich einerseits aus den Fahrgeldeinnahmen, andererseits aus einer prozentualen Beteiligung von Unternehmen sowie öffentliche Förderung zusammen. Beispielhaft hierzu die Region Gre-

noble (Frankreich): zur Finanzierung des dortigen ÖPNV-Systems werden ca. 10 % aus dem Fahrscheinverkauf, 50 % aus einer ÖPNV-Abgabe entnommen, die restlichen 40 % von der öffentlichen Hand aufgebracht. Die 50%-ige ÖPNV-Abgabe leitet sich von 1,8 % der Lohnsumme von Unternehmen über 10 Mitarbeiter/innen her (in etwa ein „verkapptes“ Job-Ticket).

d) Umlagefinanzierung

Die sinnfälligste Finanzierungsart wäre, wenn eine Umlagefinanzierung zum Tragen käme, d.h. die Nutzer/innen tragen im Prinzip selbst dazu bei, den ÖPNV insgesamt zu finanzieren. Das scheint wenig opportun. Wenn sich jedoch die eigentumsrechtlichen und ökonomischen Voraussetzungen ändern würden, mit entsprechenden positiven Einflüssen in die Angebotsstrukturen und –leistungen, was dann?

In der Schweiz z.B. besitzt mehr als die Hälfte der Bevölkerung ein kostengünstiges „Halb-Tax-Ticket“, welches den Kunden erlaubt, jedes Verkehrsmittel an allen Orten in der Schweiz zu jedem Verkehrszweck zu nutzen. Das Angebot reicht bis zur letzten Alm und endet selbst im ländlichen Raum nicht mit dem Berufsverkehr (ca. 20.00 Uhr).

Davon abgeleitet müssten folgende Grundforderung aufgestellt werden:

- die Verkehrsunternehmen müssen mehrheitlich in öffentlicher Hand sein,
- der ÖPNV muss jeden Winkel zu jeder Zeit bedienen können,
- der Wettbewerb um Marktanteile muss gegenüber dem MIV forciert werden,
- die Tarife müssen vereinfacht, transparenter und kostengünstiger werden,
- die ÖPNV-Leistungen müssen einem öffentlichen Controlling unterzogen werden (Fahrgastbeiräte),
- durchgehende Barrierefreiheit für mobilitätsbehinderte Menschen,
- Sicherheitskonzepte für (nächtliche) Begleitung, Einstieghilfen etc.
- weit reichender Service in Information, Aufenthaltsqualität, Unterstützung etc.,
- vereinfachte Abbuchung der Umlagesumme (monatlich),
- kein Lohn- und Sozialdumping für Beschäftigte im ÖPNV.

Ein „Halb-Tax-Ticket“ für die Bevölkerung, wo kommt die andere Hälfte her? Dafür gibt es genügend ökonomische Quellen, die die öffentliche Hand nutzbringend für die Finanzierung des ÖPNV erschließen könnte. Zu nennen ist zum einen die LKW-Maut, zum anderen wird auch eine PKW-Maut nicht zu umgehen sein. Des Weiteren werden Subventionen wie Pendlerpauschalen abzuschaffen sein, um sie, unter den

w.o. genannten Bedingungen, in die ÖPNV-Finanzierung einzubringen. Einen erheblichen Einfluss auf die positive Entscheidung für eine Umlagefinanzierung wird die Anlastung der wahren externen Kosten des MIV haben: „Die überfällige Internalisierung dieser Kosten würde die Wettbewerbsposition des ÖPNV gegenüber dem Auto erheblich verbessern“ (Hartmut Topp, Uni K'lautern). Dadurch erhöht sich auch die Legitimation einer Umlagefinanzierung.

5. Zusammenfassung

Kürzungen von öffentlichen Finanzmitteln auf breiter Basis – es sind alle beschriebenen Finanzierungsinstrumente davon betroffen – verlangen eine neue strategische Herangehensweise zur Finanzierung der öffentlichen Daseinsvorsorge generell. Der ÖPNV ist davon mehrschichtig betroffen. Seine bisherige Finanzierung wird sich aufgrund der gesellschaftlichen (demografisch) und politischen Rahmenbedingungen (Haushaltsslage) stark ändern müssen. Die vier vorgestellten Finanzierungsmodelle könnten die Grundlage für ein neues, breit umfassendes Finanzierungsmodell abgeben. In der Bewertung muss jedoch davon ausgegangen werden, welches Modell birgt die besten Chancen, sowohl im Ballungsraum, Groß- wie Kleinstadt und ländlicher Raum anwendungsfähig zu sein. Bei Einrechnung aller Verkehrskosten scheint die Kombination eines Modells von „Mischfinanzierung“ und „Umlagefinanzierung“, ausgehend von den Maßstäben „Gerechtigkeit“ und „öffentliche Daseinsvorsorge“, die größte gesellschaftliche Akzeptanz und verlässliche ökonomische Basis vorzuhalten (ÖPNV-Grundgebühr). Grundlegende Voraussetzung sind dabei einerseits markt-, wettbewerbs- und kundenorientierte Systeme, andererseits eine entsprechende verkehrssichere Infrastruktur (Schienenwege, Straßenoberfläche).

Dabei sollten durch einen kontrollierten Wettbewerb und durch Verkehrskooperationen Synergieeffekte möglich werden, die zu weiteren Kostensenkungen und damit zu geringeren Finanzierungsaufwendungen führen würden. Gleichmaßen ist es erforderlich das bisherige Finanzierungssystem weiterhin in die ÖPNV-Gestaltung einzubeziehen. Jedoch müsste hinsichtlich der Finanzierungsmodalitäten durchgehend mehr Transparenz in der Mittelvergabe, -einsatz und -verteilung herrschen als bisher. Gleichmaßen trüge ein hohes Maß an Planungseffizienz – bei stringenter Beachtung des in den ÖPNV-Gesetzen vorgegebenen Nahverkehrsplan – ebenfalls zur Verbesserung der Ausgabenseite bei.