

Positionspapier

Mobilität der Zukunft durch Neustrukturierung der ÖPNV-Finanzierung sichern Zweckgebundener Öffentlicher Nahverkehrs-Beitrag für Rheinland-Pfalz

Der ÖPNV - ein unübersichtlich und unterfinanzierter Standortfaktor

Ausgangssituation

Täglich nutzen 27 Millionen Fahrgäste den ÖPNV, das ist mehr als ein Drittel der Bevölkerung. Seit 2004 sind die Fahrgastzahlen um 7,4 % gestiegen, die öffentlichen Zuschüsse sanken dagegen um 6,4 % [vgl. /3/].

Von 2005 bis 2010 ist die Zahl der Fahrgäste im öffentlichen Nahverkehr mit Omnibus, Straßen- und Eisenbahn von rund 10,0 auf knapp 10,9 Milliarden Fahrgäste gestiegen (+4,4 %) [vgl. /2/, S. 7]. Wachstumstreiber ist dabei der Schienenpersonennahverkehr (SPNV), während der Öffentliche Straßen-Personen-Verkehr (ÖSPV; der öffentliche Verkehr mit Bussen, Stadt-, Straßen- und U-Bahnen) in seinem Volumen praktisch unverändert ist [vgl. /1/, S. 21ff sowie Abbildung 1 auf S. 5].

Diese Entwicklung macht die Bedeutung des ÖPNV als kommunaler Standortfaktor deutlich.

Vom ÖPNV profitieren nicht nur dessen Kunden. Nutznießer sind alle, die durch den ÖPNV einen Erschließungsvorteil haben. Dies sind z.B. Arbeitgeber, Handel, Einrichtungen mit Publikumsverkehr und letztlich alle Eigentümer der erschlossenen Grundstücke. Insofern drängt sich eine der sonstigen Versorgungsstruktur für Kanalisation, Wasser und Straßen analoge Finanzierung auf.

Bisher wird der ÖPNV aus Fahrpreiserlösen und staatlichen Zuschüssen - aus insgesamt rund 40 verschiedenen Quellen [vgl. /3/ sowie Abbildung 2 auf S. 5] äußerst unübersichtlich - finanziert.

Will man die Fahrpreise sozial verträglich und für die Nutzer attraktiv gestalten, verbietet sich eine Fahrpreiserhöhung. Der ÖPNV verschafft allen Bürgerinnen und Bürgern Vorteile. Eine Finanzierung allein auf Kosten der Nutzerinnen scheidet daher aus, zumal Preiserhöhungen die Nachfrage senken. Zudem sind die Fahrpreise im ÖPNV in den vergangenen 20 Jahren in Deutschland schneller gestiegen als beim Auto und bei den Verbraucherpreisen insgesamt [vgl. /3/, S. 7].

Die öffentlichen Zuschüsse für den ÖPNV stehen politisch zur Disposition. 2019 laufen die Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) u. a. für den Öffentlichen Straßen-Personen-Verkehr (ÖSPV) aus. Parallel ist eine Debatte um den ohnehin schon gekürzten Umfang und die Verteilung der Regionalisierungsmittel für den Schienen-Personen-Nahverkehr (SPNV) im Gange. Gleichzeitig besteht bei der kommunalen Verkehrsinfrastruktur ein hoher Finanzierungsbedarf für Erhaltungs-/ Sanierungsmaßnahmen und auch bei den kommunalen ÖPNV-Betriebskosten sind finanzielle Zuschüsse notwendig [vgl. /2/, S. 6].

FAZIT: Die Finanzierung des ÖPNV muss auf eine breitere, zukunftssichere Grundlage gestellt und effizient, d. h. bei den Kommunen gesichert werden.

Erfolgsgeschichte SPNV durch den Erhalt der Regionalisierungsmittel fortführen

Der sogenannte Schienen-Personen-Nahverkehr (**SPNV**), d. h. das öffentliche Verkehrsangebot auf Eisenbahnen wird seit der Bahnstrukturreform im Jahr 1993/94 aus **Regionalisierungsmitteln** finanziert.

Aufgabenträger sind die Länder, der Bund stellt die zweckgebundenen Mittel bereit. Mittels dieser klar definierten Budgets bestellen die Länder SPNV-Leistungen bei den Eisenbahngesellschaften.

In Rheinland-Pfalz erfolgt dies über die Zweckverbände Schienen-Personen-Nahverkehr Süd und Nord (ZV SPNV Süd und SPNV Nord). Die Kommunen sind neben dem Land Mitglieder der Zweckverbände.

Die SPNV-Entwicklung ist daher bei allen föderalen Schwächen bundesweit eine Erfolgsgeschichte, die sich mit: Klare Aufgaben- und Budgetdefinition, Systematische Angebotsverbesserung und steigende Nachfrage bei gesunkenem Zuschussbedarf umschreiben lässt. Der Rheinland-Pfalz-Takt ist dafür ein leuchtendes Beispiel.

FAZIT: Die Finanzierung des SPNV über Regionalisierungsmittel ist beizubehalten!

Spaghetti-Finanzierung im ÖSPV durch ÖV-Beitrag beenden

Der Öffentliche-Straßen-Personen-Verkehr (**ÖSPV**), d. h. das öffentliche Verkehrsangebot auf Straßen mit Bussen, Stadt-, Straßen- und U-Bahnen dagegen ist völlig **unübersichtlich** und vor allem **unterfinanziert**.

Mitte der 1990iger Jahre wurde die Aufgabenträgerschaft für den ÖSPV von den Ländern auf die Kommunen ohne konkrete Bereitstellung entsprechender Mittel übertragen. Die Ausgestaltung dieser Aufgaben obliegt den Ländern. Insgesamt existiert weder ein einheitliches Regelwerk noch ein klarer Finanzrahmen. Die Kommunen haben eine Aufgabe, aber in den meisten Bundesländern kein Budget oder Finanzierungsinstrument. Die Folge: Eine Vielzahl unzureichender Finanzierungsstränge (Spaghetti-Finanzierung) [vgl. Abbildung 2 auf S. 5 sowie /1/ S. 17ff].

Derzeit erfolgt die ÖSPV-Finanzierung im Wesentlichen auf Grundlage von Fahrpreiserlösen und aus Mitteln des Personenbeförderungs- (PBefG) und des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG).

Die PBefG-Mittel dienen dem Ausgleich von Fahrpreisermäßigungen für Auszubildende und orientieren sich an den Schülerzahlen. Letztere sind rückläufig, so dass diese Finanzierungsbasis zusehends wegbricht. Die Ende 2019 auslaufenden GVFG-Mittel zielen auf die Infrastrukturverbesserung, aber nicht auf bauliche Maßnahmen zur Erhaltung und Sanierung oder gar die Betriebsfinanzierung des ÖSPV ab. Bisher verfügbare Finanzierungsquellen aus dem Querverbund innerhalb von Stadtwerken sind ebenfalls rückläufig.

Insgesamt schrumpfen also alle öffentlichen Mittel für die ÖSPV-Finanzierung. Damit ist nicht nur die Zukunft sondern auch der Erhalt des Status Quo im ÖSPV gefährdet.

Das gilt insbesondere für Rheinland-Pfalz, das beim Ländervergleich durch rückläufige Zahlen im Busverkehr trotz stabiler Einwohnerzahl auffällt [vgl. Abbildung 3 auf S. 6].

Rheinland-pfälzische Kommunen erhalten nach § 10 Nahverkehrsgesetz (NVG) eine auf die Einwohnerzahl bezogene geringe (1996: 2,00 DM je Einwohner) „zweckgebundene Zuweisung zur Aufstellung von Nahverkehrsplänen und ihre Umsetzung“. Daneben sind „besondere Fördermaßnahmen“ des Landes vorgesehen. Grundsätzlich aber gilt nach § 9 NVG: „Im Übrigen (d.h. soweit die Einnahmen nicht ausreichen) sichern die Aufgabenträger (...) die finanziellen Grundlagen des öffentlichen Personennahverkehrs (...) nach Maßgabe ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit ab“. Angesichts der Finanzsituation in den Kommunen sind kommunale Mittel für den ÖSPV nicht verfügbar.

FAZIT: Die Kommunen benötigen neue Finanzierungsmöglichkeiten für die Zukunftssicherung des ÖSPV, z. B. einen ÖV-Beitrag!

Rechtsgrundlagen, Struktur und Vorteile eines ÖV-Beitrages

Aus Studien im Auftrag des Verkehrsclub Deutschland, dem Deutschen-Institut für Urbanistik sowie der Friedrich-Ebert-Stiftung [vgl. /1/, /2/, /4/] ergibt sich, dass die ÖPNV-Finanzierung dringend der Neustrukturierung bedarf. Dazu wird ein im deutschen Abgabenrecht bekanntes Instrument in Form eines ÖV-Beitrages zur Finanzierung von Investitions- und Betriebskosten vorgeschlagen.

Beiträge können für öffentliche Einrichtungen von Personen erhoben werden, die durch diese Einrichtung einen Vorteil erlangen. Auf die tatsächliche Nutzung dieser Einrichtung durch den einzelnen Beitragspflichtigen kommt es dabei nicht an (abstrakter Vorteil). Beispiele sind in Rheinland-Pfalz kommunale Erschließungsbeiträge für Gemeindestraßen oder wiederkehrende Beiträge für die Niederschlagswasserbeseitigung. Die Beitragspflicht könnte am Grundstückseigentum anknüpfen¹.

Die Gesetzgebungskompetenz zur Einführung einer Beitragspflicht für den Nahverkehr liegt bei den Ländern. Ein ÖV-Beitrag könnte sowohl in den Nahverkehrsgesetzen als auch in den Kommunalabgabengesetzen der Länder verankert werden. Die Vorteile eines ÖV-Beitrags liegen auf der Hand: Beiträge sind streng zweckgebunden und werden getrennt vom übrigen Haushalt geführt. Diese Mittel kämen daher ausschließlich der ÖPNV-Finanzierung und -Verbesserung, d. h. den potenziellen Fahrgästen und damit den Beitragszahlern zu Gute.

1 In Hessen wird aktuell die rechtliche Umsetzung in Form einer Nahverkehrsabgabe für Immobilien-Investoren oder alternativ in Form von Stellplatzablösebeträgen im Rahmen entsprechender Satzungen geprüft (vgl. Frankfurter Rundschau vom 24.06.2015).

Daten und Fakten zur ÖPNV-Finanzierung in Deutschland und Rheinland-Pfalz:

Abbildung 1: Entwicklung der ÖPNV-Nachfrage (entnommen aus /1/ S. 22, Abb. 4)

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

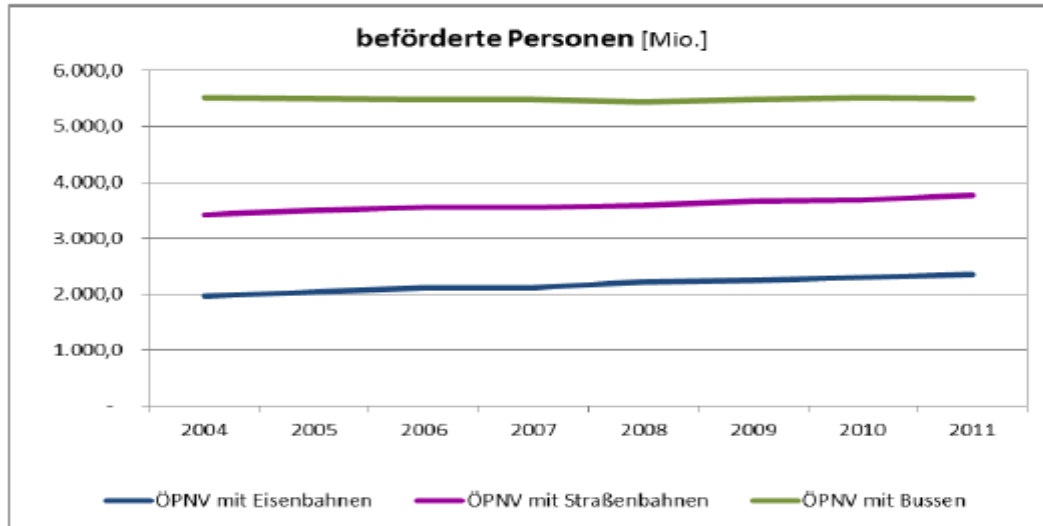


Abbildung 2: Übersicht zur ÖPNV-Finanzierung (entnommen aus /4/, S. 7)

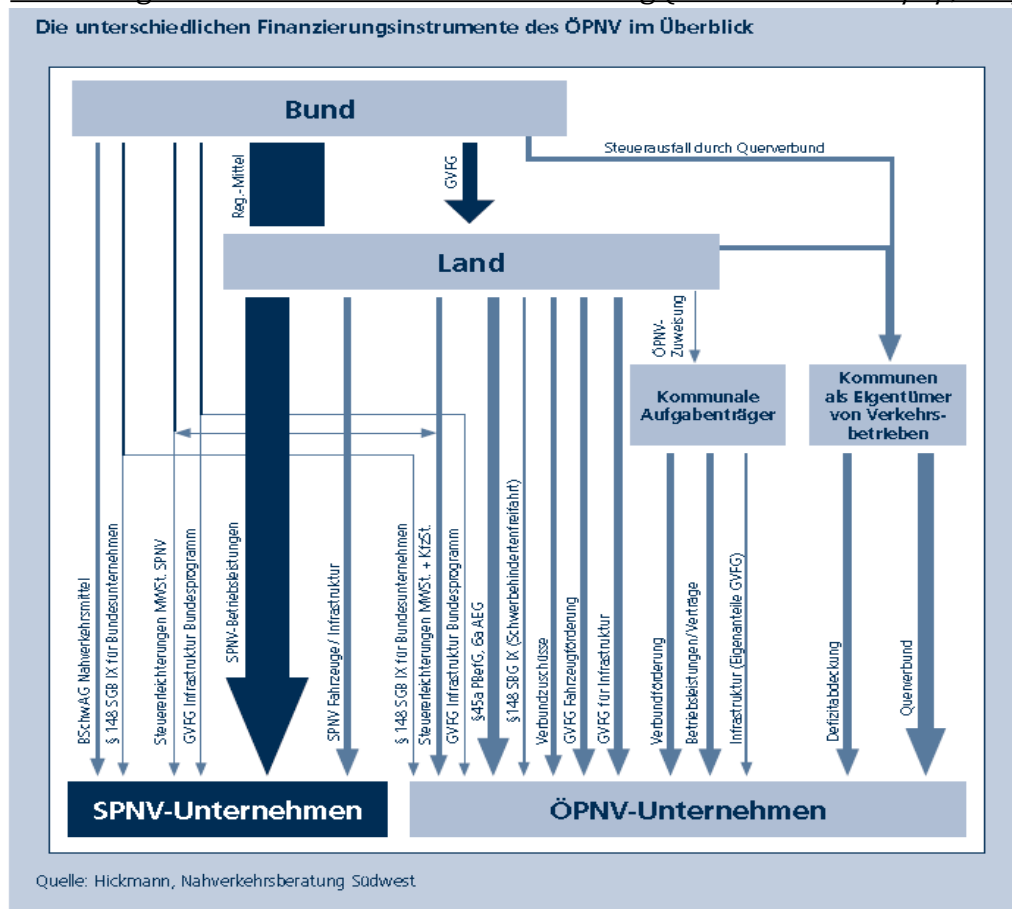
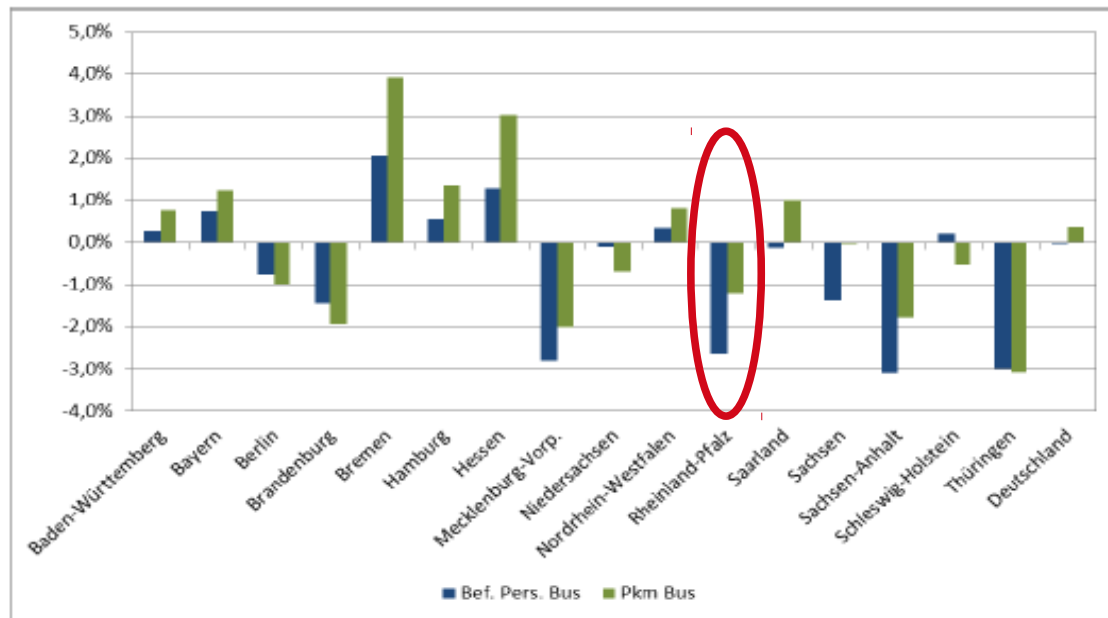


Abbildung 3: Negativentwicklung in der Busnutzung in RLP (entnommen aus /1/ S. 24!)

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



Literatur:

/1/ Verkehrsclub Deutschland VCD (Hrsg.), 2014: Der ÖV-Beitrag – Sicherung der ÖPNV-Finanzierung in den Kommunen, <https://www.vcd.org/themen/oeffentlicher-personennahverkehr/oepnv-finanzierung/>

/2/ Deutsches Institut für Urbanistik DIFU (Hrsg.), 2014: Finanzierung des ÖPNV durch Beiträge. Ist das Beitragsmodell eine Handlungsoption zur Finanzierung eines attraktiven ÖPNV-Betriebs?, in: Difu-Papers, <http://www.difu.de/projekte/2013/zur-finanzierung-des-oepnv-durch-beitraege.html>

/3/ VERDI, Bundesfachgruppe Straßenpersonenverkehr, 2014: Hintergrundinformationen zur ÖPNV-Finanzierung, <https://www.verdi.de/themen/nachrichten/++co++c692034a-fed8-11e4-b5d4-52540059119e>

/4/ Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010 (Hrsg.): Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs, in: WISO Diskurs, Expertisen und Dokumentationen zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07641.pdf>

/5/ Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV); Deutscher Städtetag; Länder Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen (Auftraggeber), 2009: Untersuchung zum Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025, <https://www.vdv.de/broschueren---weitere-veroeffentlichungen.aspx>