

Die Finanzierung des ÖPNV in den Kommunen – Herausforderungen und Lösungsmöglichkeiten

Dipl.-Pol. Oliver Mietzsch
Hauptreferent
Deutscher Städtetag
Berlin und Köln
Speyerer Kommunaltage
„Kommunal Finanzen nach/ in der Krise“
6./7. Oktober 2011

Verkehrsfinanzierung - Gliederung -

A Finanzbedarf

B Finanzierungsinstrumente

C Lösungen

GVFG-Anschlussregelung

Wertschöpfung durch ÖPNV

Nahverkehrsabgabe

Straßennutzungsgebühr

Kfz-Abgabe

Problem der Gegenleistung – Erschließungsqualität

Arbeitgeberabgabe

PPP

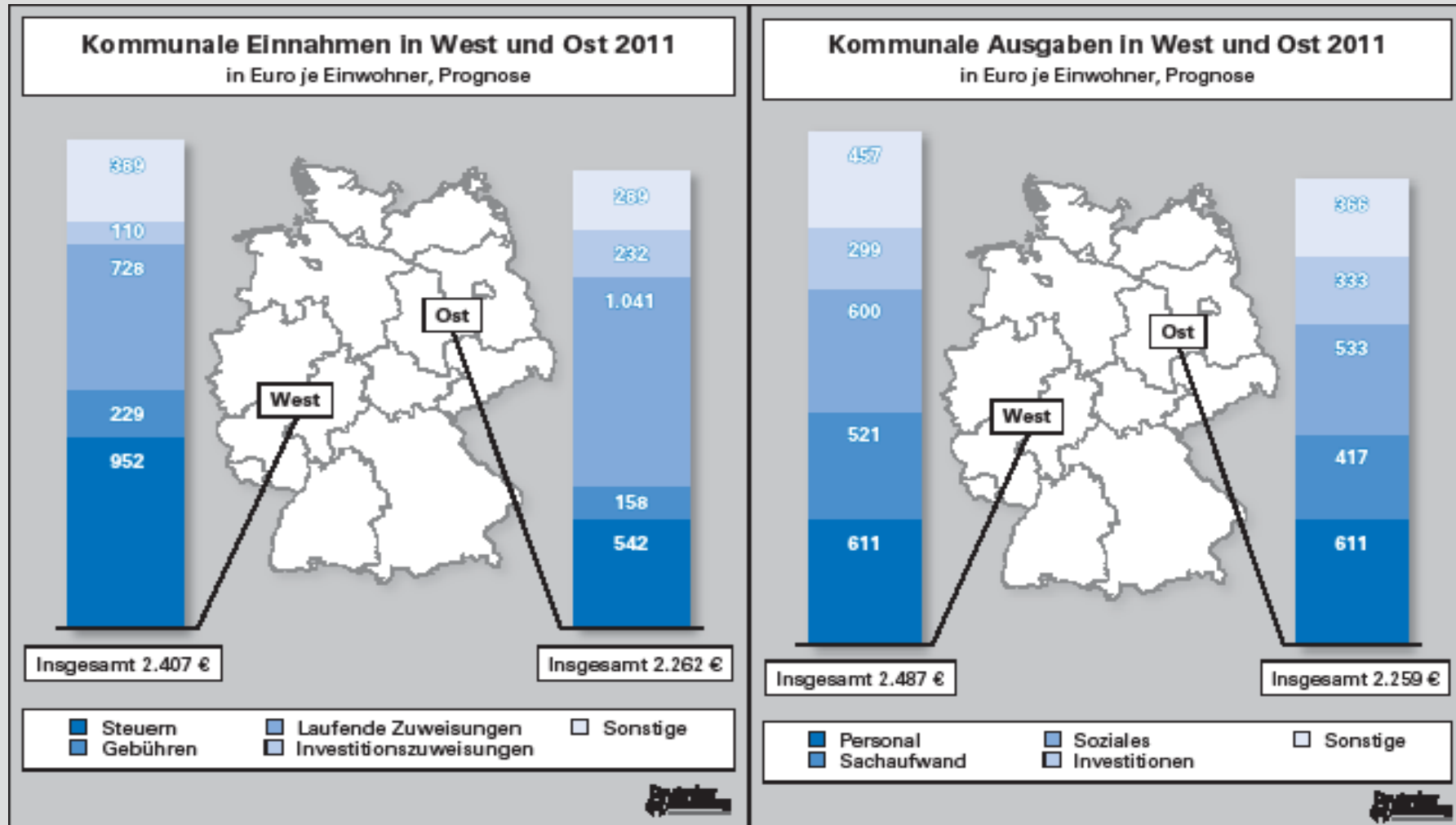
D Fazit/ Forderungen



A Finanzbedarf

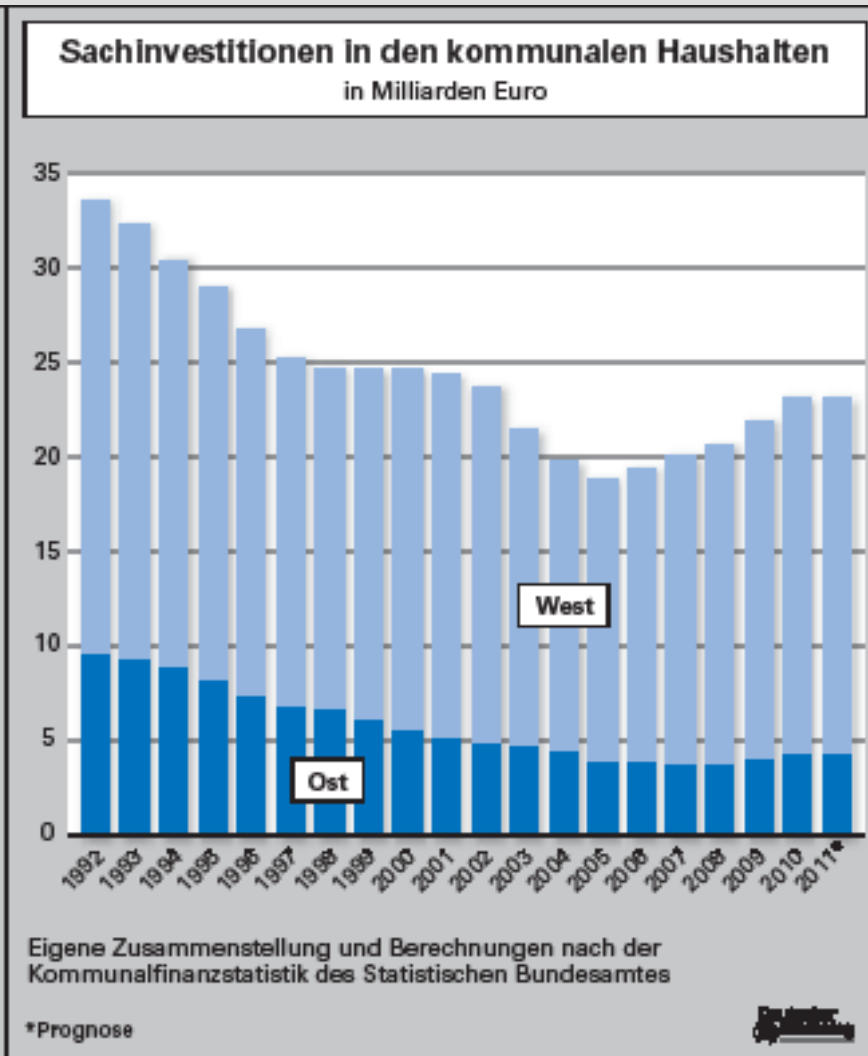
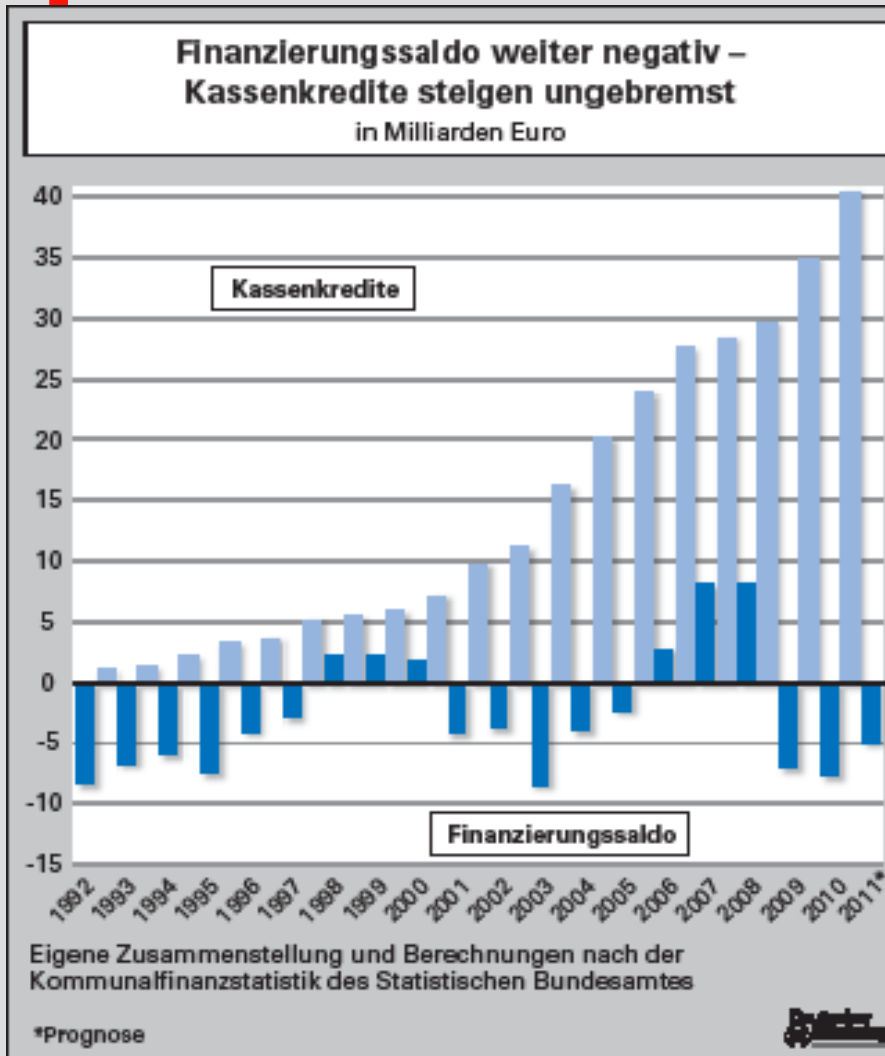
Finanzbedarf

Kommunale Finanzsituation



Finanzbedarf

Kommunale Finanzsituation



Finanzbedarf

Verkehrsspezifische Einnahmen und Ausgaben der Gebietskörperschaften

Beim Vergleich der verkehrsspezifischen Einnahmen und Ausgaben von Bund, Ländern und Kommunen* erwirtschaftet

- der Bund einen großen Überschuss (von 14,399 Mill. DM in 1997 auf 29,893 Mill. DM in 2001),
- die Länder einen leichten Überschuss (von 7,579 Mill. DM in 1997 auf 9,347 Mill. DM in 2001),
- die Kommunen ein großes Defizit (konstant zwischen 1997 und 2001 rd. 15,500 Mill. DM).

* Institut für Weltwirtschaftsforschung Kiel

Finanzbedarf

ÖPNV-Finanzierung

Grundannahmen und Tendenzen

- ÖPNV = Daseinsvorsorge + Standortfaktor im Wettbewerb um Familien, Senioren und Gewerbe + ökologisch, sozial und ökonomisch nachhaltige Politik
- Bedeutungszuwachs in den Stadt-Umland-Verflechtungen und durch Stadtentwicklung (Erweiterungsbedarf Strecken und Fahrzeuge),
- Nachfrageeinbruch infolge des demografischen Wandels in schrumpfenden Regionen / Fläche (weniger Fahrzeuge)
- Ersatzbedarf z.B. wegen fehlender Instandhaltung (Tunnelstrecken)

Investitionsschwerpunkte

- Erhalt, Anpassung und Qualifizierung
- Mobilitätsmanagement (verhaltenorientierte Maßnahmen)
- Netzergänzung und bedarfsgerechter Ausbau (Neu- und Ausbau) bedarfsgerechte Anpassung
- Betrieb (Verkehrsmanagement)
- Planung, Evaluation und Kommunikation
- F&E

Finanzbedarf

Schätzung des investiven Finanzierungsbedarfs im ÖPNV bis 2025

Investiver Finanzierungsbedarf

In Abbildung 4.4 ist die Dynamisierung des oben hergeleiteten turnusmäßigen Bedarfes an Reinvestitionen in die Verkehrsanlagen des schienengebundenen ÖSPV und der NE-Bahnen mit einer durchschnittlichen Inflationsrate von 2,0 % dargestellt.

Bei der angenommenen Dynamisierungsrate steigt der Reinvestitionsbedarf in die Verkehrsanlagen des schienengebundenen ÖSPV und der NE-Bahnen auf etwa 740 Mio. € im Jahr 2015 und auf 900 Mio. € im Jahr 2025. In der weiteren Zukunft dürfte dieser Reinvestitionsbedarf überproportional steigen, wenn die Verkehrsanlagen insbesondere des schienengebundenen ÖSPV entsprechend dem in Kapitel 4.2 dargestellten Neuinvestitionsbedarf erweitert werden.

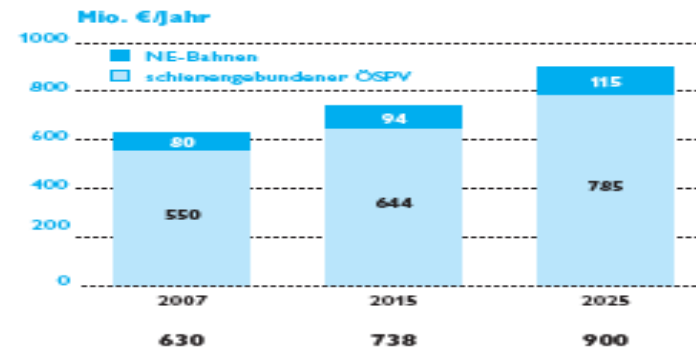
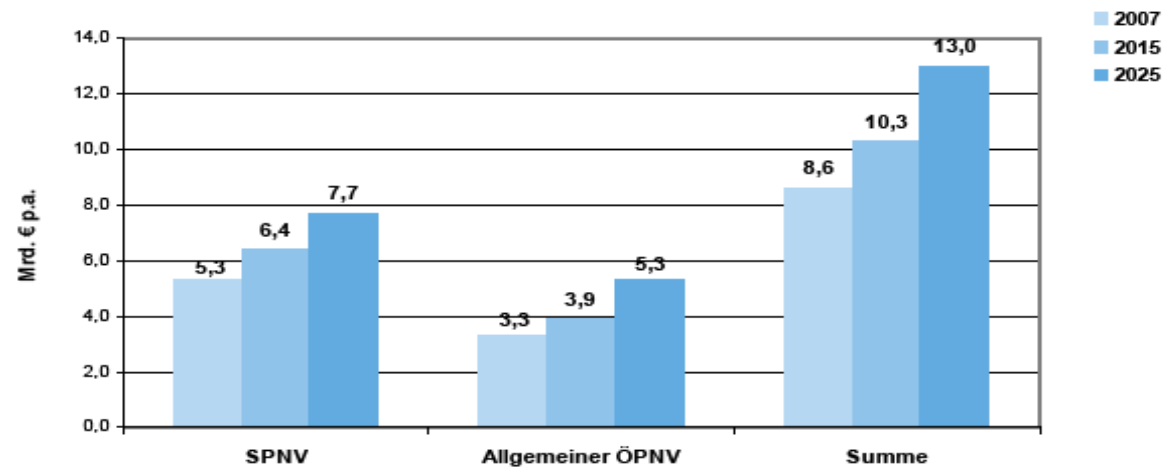


Abb. 4.4: Nominale Entwicklung des Bedarfes an Reinvestitionen in die Verkehrsanlagen des schienengebundenen ÖSPV und der NE-Bahnen

Finanzbedarf

Schätzung des konsumtiven Finanzierungsbedarfs im ÖPNV bis 2025

Entwicklung des konsumtiven Finanzierungsbedarfes bis 2025



- SPNV: Schienenpersonennahverkehr inkl. Zweisystembetrieb SPNV/Stadtbahn
- Allgemeiner ÖPNV: U-Bahnen, Stadt- und Straßenbahnen sowie Busse
- Angenommene Inflationsrate bei den Betriebskosten des ÖPNV und den Fahrgelderlösen: 2 % p. a.

Quelle: VDV

Finanzbedarf

Folgen unterlassener Investitionen

- Langfristig höhere Kosten
- Entgangene Produktion und Wachstum
- Gefährdung der Nutzer
- Zusätzliche Kosten der Nutzer
- Niedrigere Gebäudequalität und Leistung
- Folgen für die Umwelt

B Finanzierungsinstrumente

Finanzierungsinstrumente

Quellen der Finanzierung des ÖPNV (ohne SPNV)

Fahrgeld-einnahmen	Staatlicher Ausgleich für Sozialtarife	Querverbund (Kommunalunternehmen)	Staatliche Investitionszuschüsse	(kommunale) Zuschüsse für Leistungsangebot	Zuschüsse für Tarifverbände teilweise staatlich
Einnahmen von den Kunden; in Tarifverbänden teilweise Zuscheidungen auf der Basis von Alteinnahmen vor Verbundgründung	Ausgleichszahlungen an die Verkehrsunternehmen für verbilligte Ausbildungszeitkarten und für die kostenlose Beförderung Schwerbehinderter	Verlustabdeckung innerhalb von Stadtwerken aus Gewinnen des Versorgungsbereichs (Elektrizität, Gas)	Investitionszuschüsse nach dem GVFG für ÖPNV-Infrastruktur, Betriebshöfe (je bis zu 85 %) sowie Fahrzeuge (bis zu 50%)	Ausgleich für Mehrangebote durch Verkehrsverträge oder Vereinbarungen bzw. nachträgliche Verlustabdeckung bei kommunalen Betrieben	Ausgleich der Mindereinnahmen durch die Anwendung von Verbundtarifen sowie Übernahme der Organisationskosten der Verbände

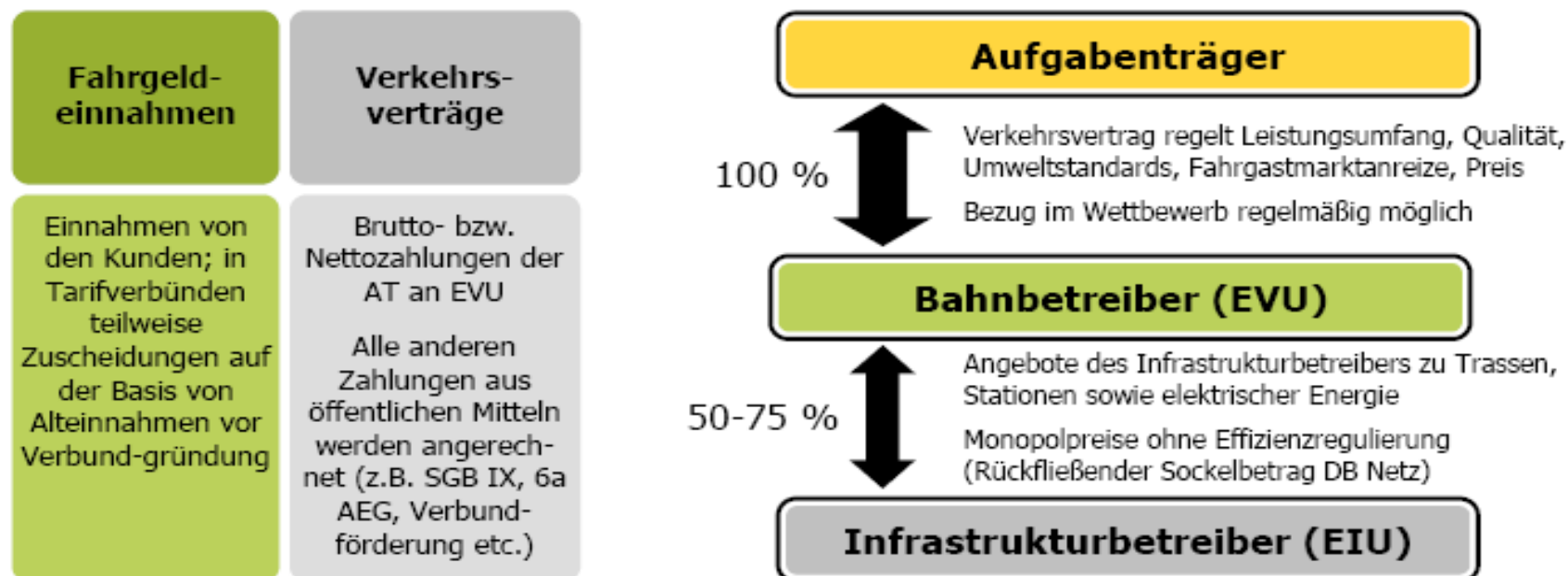
Die wichtigsten Säulen der deutschen ÖSPV-Finanzierung

- Finanzierungsanteile je nach Bundesland und Raum-/ÖSPV-Struktur unterschiedlich
- Vielzahl von Akteuren (16 Bundesländer, Tausende von Kommunen mit ÖPNV-Ausgaben) mit unterschiedlichen Finanzierungssystematiken
 - keine zuverlässigen Gesamtwerte für das Finanzierungsvolumen
 - gravierende Unterschiede von „Raum zu Raum“

Quelle: KCW GmbH

Finanzierungsinstrumente

Quellen der Finanzierung des SPNV (nur Betrieb)



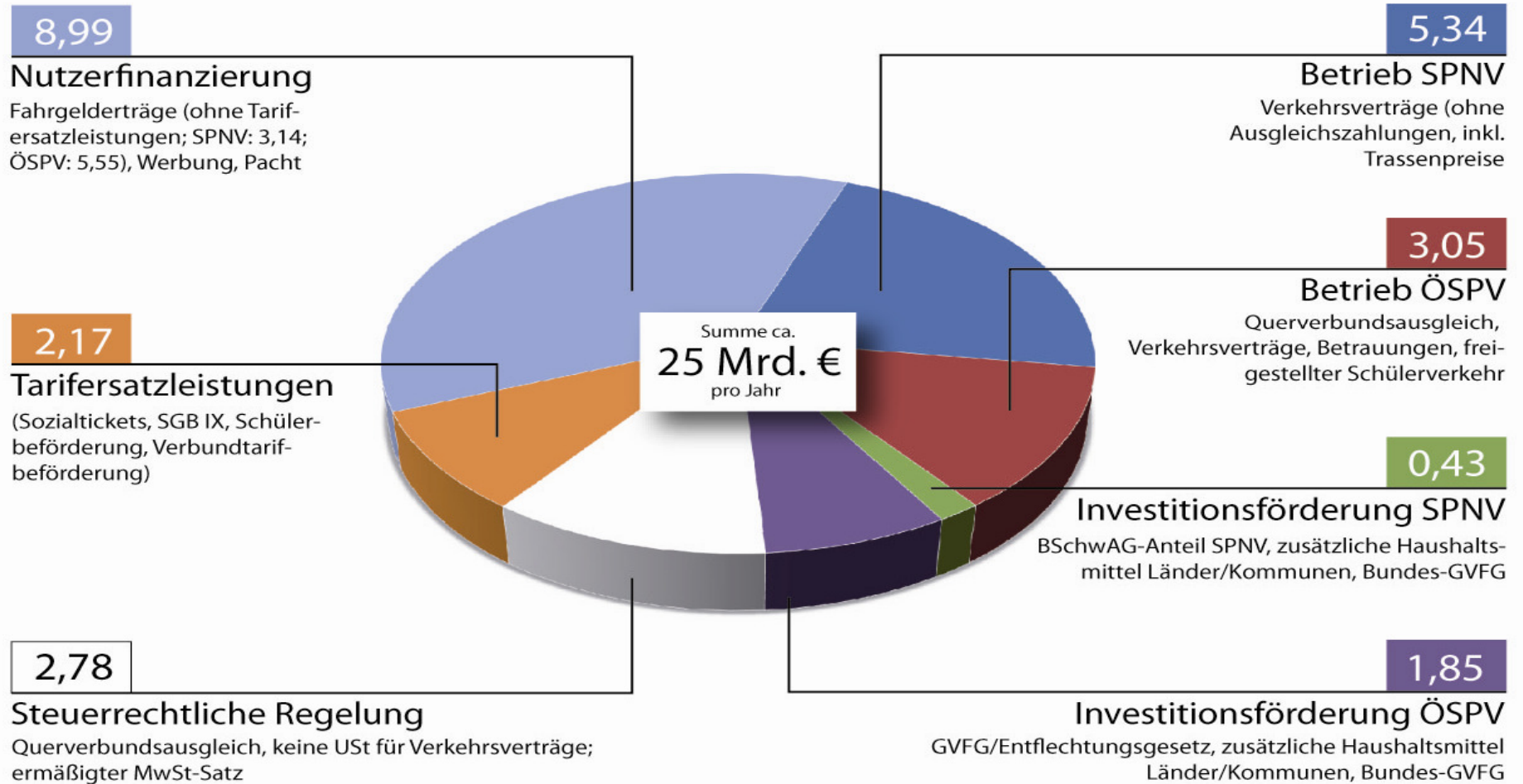
Abhängigkeit des Mittelbedarfs der Auftragsträger

- Bedingungen im Verkehrsmarkt (Nachfragepotenzial zu IV/SPFV, Demographie, Arbeitsplätzen, ...)
- Nutzungsbedingungen (z.B. Geschwindigkeit) und Preise der Schieneninfrastruktur
- Bestreitbarkeit des Marktes, Preisdruck (Vertrieb, Tarif, Fahrzeuge)
- Standards und Vorgaben der Vergabe (Umwelt, Qualität, soziale Aspekte)

Heutiger Umfang der ÖPNV-Finanzierung

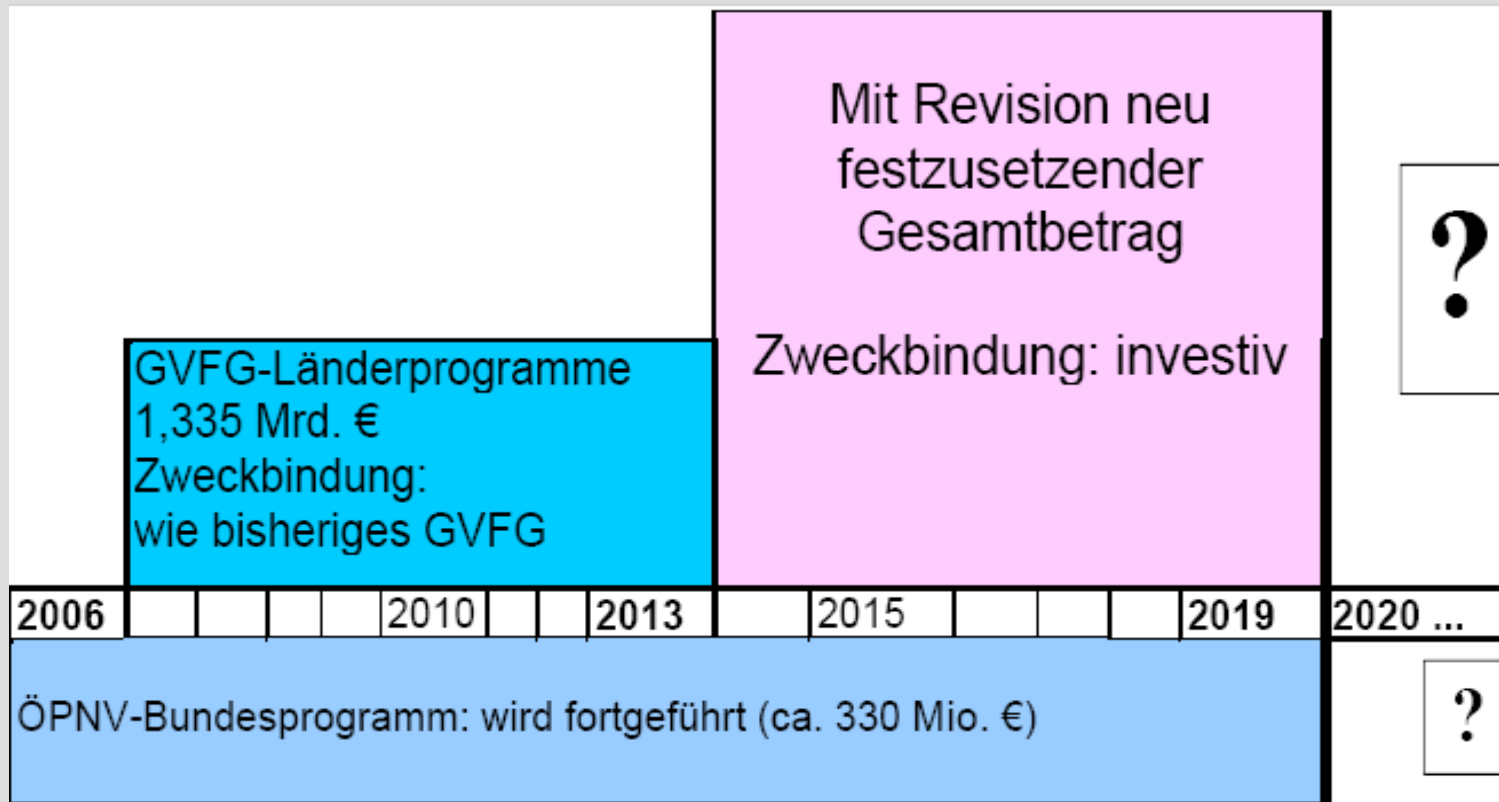
Grobe Abschätzung der Anteile der Finanzierung in Mrd. €

(Quelle: Datenauswertung cnb/kcw 2008)



Finanzierungsinstrumente

Entflechtungsgesetz



Quelle: VDV

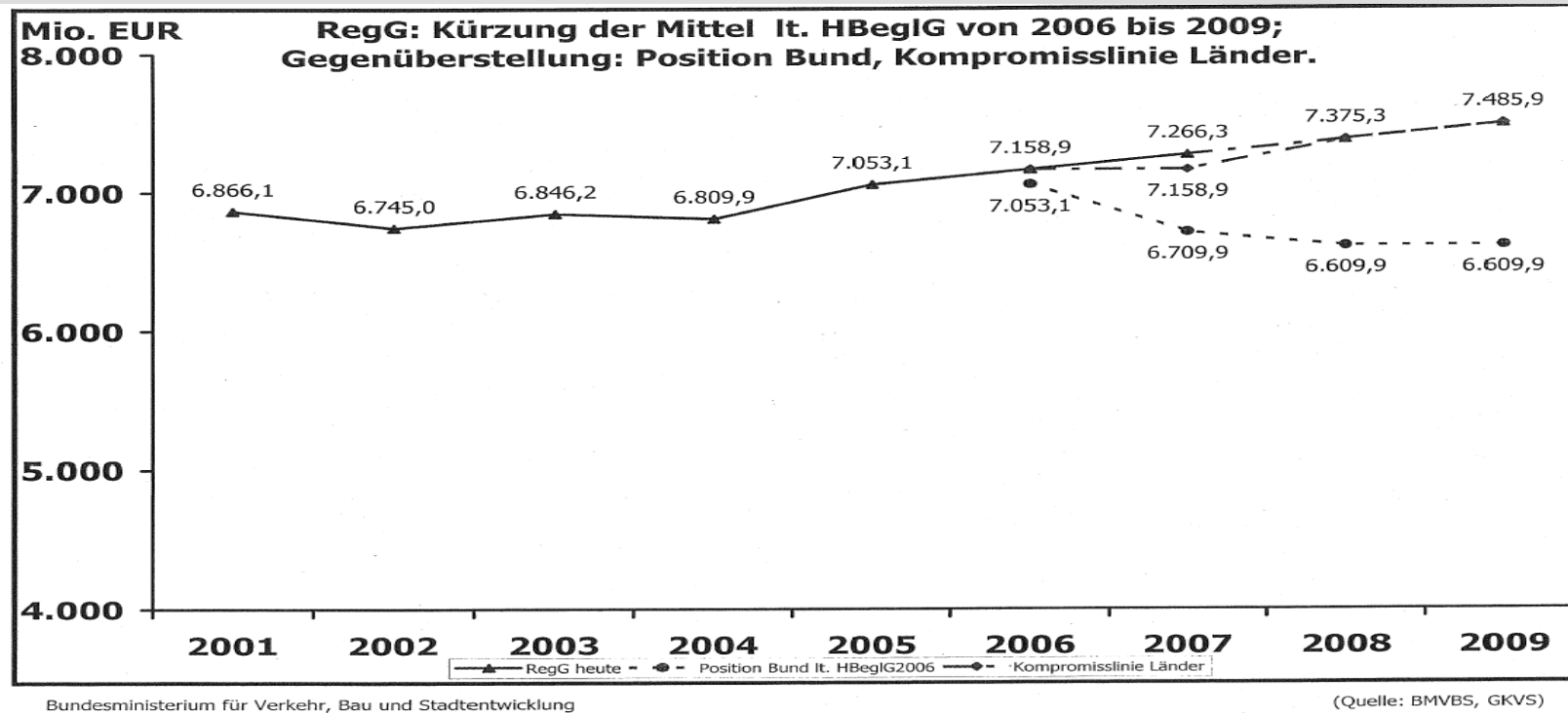
Finanzierungsinstrumente

Regionalisierungsmittel

- n Regionalisierungsmittel speisen sich – wie auch das GVFG – aus den Einnahmen aus der Mineralölsteuer
- n Zwar hauptsächlich für den SPNV aber auch Mittel für die ÖPNV-Infrastrukturfinanzierung im Umfang von ca. 1 Mrd. EUR jährlich
- n Ab 2014 wird der Finanzbedarf für die Zeiträume ab 2015 geprüft werden
- ⇒ In Anbetracht eines knappen Bundeshaushaltes und einer ab 2016 in Kraft tretenden Schuldenbremse, bleibt abzuwarten, wie diese Prüfung ausfällt.

B Finanzierungsinstrumente

Regionalisierungsmittel im Zeitablauf



- Kürzung der Regionalisierungsmittel im Zeitraum 2006 bis 2009 um 2,3 Mrd. EUR.
- Erst ab 2009 wieder Dynamisierung der im Haushaltsbegleitgesetz 2006 festgelegten Regionalisierungsmittel in Höhe von 6.675 Mio. EUR um jährlich 1,5 %.

C Lösungen?!

Lösungen?!

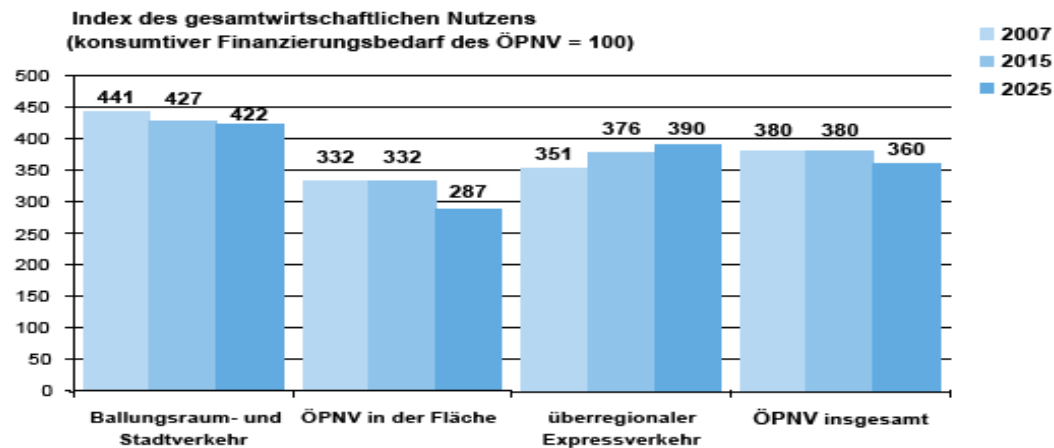
GVFG-Anschlussregelung

- n Selbstverpflichtung der Länder, die ab 2014 nicht mehr zweckgebundenen Bundesmittel auch weiterhin – bis 2019 – in den Bereich der ÖPNV-Infrastrukturfinanzierung einzuspeisen.
 - Diesbezügliche Ansätze bereits in mehreren Ländern zu beobachten
- n Aufgrund klammer Haushalte auf Bundes- und Landesebene (Schuldenbremse im GG) ist eine ausreichende Finanzierung des ÖPNV über das Jahr 2019 hinaus sehr unwahrscheinlich; bis 2019 wäre laut VDV-Untersuchung ein zusätzlicher Betrag für den kommunalen Verkehr insgesamt in Höhe von 1,96 Mrd. EUR erforderlich.
- n Höherer Mineralölsteueranteil für die Länder als Kompensation für den Wegfall der GVFG-Mittel?
- ⇒ Notwendigkeit anderer – konjunkturunabhängiger – Finanzierungsgrundlagen des ÖPNV

Lösungen?!

Wertschöpfung durch ÖPNV-Erschließung

Gesamtwirtschaftlicher Nutzen des ÖPNV



- Im Durchschnitt ermöglicht ein im ÖPNV aus öffentlichen Mitteln für Betriebskostenzuschüsse eingesetzter Euro einen gesamtwirtschaftlichen Nutzen im Gegenwert von fast 4 €
- Der tendenzielle Rückgang des gesamtwirtschaftlichen Nutzens bis 2025 ist unter anderem auf die Vorhaltung eines angemessenen Verkehrsangebotes in der Fläche aus Gründen der Daseinsvorsorge zurückzuführen

13

Quelle: VDV

Lösungen?!

Nahverkehrsabgabe

n Erschließungsbeitragsrechtliche Nahverkehrsabgabe

- Begründung: einzelwirtschaftlicher Nutzen von ÖPNV-Infrastrukturinvestitionen
- Jedoch Gerechtigkeitsproblem, da ÖPNV-Nutzung auch durch Pendler

Deshalb:

n Ausweitung der Mautpflicht (-> generelle Straßenmaut)

- Erweiterung des bemauteten Netzes
- Erweiterung der bemauteten Fahrzeugklassen

Lösungen?!

Straßenbenutzungsgebühren

- n Gedanke den Internalisierung externer (Stau-)Kosten.
- n Hohe Ausbaustandards der kommunalen Verkehrsnetze sowie vergleichsweise geringe Nutzungsdichte in Deutschland lassen eine durch Stau begründete Gebühr City-Maut fraglich erscheinen.
- n Einführung einer isolierten City-Maut ist aus Sicht des DST abzulehnen:
 - ⇒ Störung des Stadt-Umland-Verhältnisses in Agglomerationsräumen mit Standortwettbewerb zwischen Kommunen, sofern kein gemeinsames Vorgehen möglich.
 - ⇒ Keine Abnahme des Verkehrs zu erwarten Wahrscheinlichkeit der Verlagerung in nicht/weniger belastete Bereiche.

Lösungen?!

Straßenbenutzungsgebühren

- n Ausweitung der Schwerverkehrsabgabe auf das gesamte Straßennetz denkbar (Lkw-Maut).
 - ⇒ Überproportionale Schädigung des kommunalen Straßennetzes durch Schwerlastverkehr
 - ⇒ Belastung mit Luftschadstoffen und Lärm
 - ⇒ Erhöhtes Verkehrssicherheitsrisiko

Lösungen?!

Das Problem der „Gegenleistung“

- n Es ist fraglich, inwieweit die vorgestellten Modelle nach den Maßstäben des Finanzverfassungsrechts zulässig sind.
- n Abgesehen von der Steuer setzen alle Abgabentypen einen hinreichend spezifischen Vorteil des Abgabepflichtigen voraus (Gegenleistung/Nutzen).
- n Die Erhebung nichtsteuerlicher Abgaben muss sachlich begründet und die Gegenleistung adäquat sein.

Lösungen?!

Das Problem der „Gegenleistung“

- n Eine ÖV-Erschließung von Standorten könnte bei standortbezogenen Kfz- oder Grundbesitzabgaben eine angemessene Gegenleistung darstellen.
- n Anlehnung an Modell der Beitragserhebung für die technische Infrastrukturererschließung (Wasser, Abwasser, Straße).
- n Verpflichtung entsprechender Qualitätsstandards seitens der Aufgabenträger.
- n Vertragliche Verankerung dieser Qualitätsstandards gegenüber Verkehrsbetrieb.

Lösungen?!

Arbeitgeberabgabe

- n „Nahverkehrsabgabe“ seitens der Arbeitgeber größerer Unternehmen in Ballungsräumen auf die Lohnsumme (Frankreich).
- n Fiskalische Ergiebigkeit hoch.
- n Politisches Umfeld eines derartigen Instrumentes schwierig.
 - ⇒ Diskussion zu hoher Lohnnebenkosten
- n Denkbar wären solche Überlegungen im Rahmen einer europäischen Debatte.

Lösungen?!

PPP-Finanzierung

- ⇒ Effizientere und schnellere Projektrealisierung sowie Schonung personeller und sachlicher Ressourcen durch Übertragung von Finanzierung, Planung, Bau und ggf. auch Unterhaltung der Anlage auf den Privatinvestor
- ⇒ Allerdings: höhere Refinanzierungskosten der privaten Kapitalgeber sowie langfristige Vertragsbindungen mit entsprechend hohen Zahlungsverpflichtungen der öffentlichen Hände

D Fazit/ Forderungen

- n Beseitigung von steuerlichen Nachteilen für ÖPNV (wie z.B. bislang die Eigenheimzulage und die Entfernungspauschale oder die –wenngleich ermäßigte - Umsatzsteuerpflicht sowie Öko-bzw. Stromsteuer für den Nahverkehr).
- n Effizientere Bewirtschaftung der vorhandenen Mittel (PPP-Modelle bei Instandhaltung, stärkere Nutzung wettbewerblicher Steuerungsinstrumente beim Betrieb des ÖPNV).
- n Stärkung der kommunalen Verantwortung für Mittelbewirtschaftung (Aufgaben- und Budgetverantwortung müssen einher gehen).
- n Neue Finanzierungsquellen erschließen (Nutzerfinanzierung: Road Pricing, Nahverkehrsabgabe, Erschließungsbeiträge f. ÖPNV-Infrastruktur).
- n Ausbau und Förderung der relativ kostengünstigen alternativen Verkehrsmittel (Fahrrad, Fußgängerverkehr).

Zum Weiterlesen!

Oliver Mietzsch



Neue Finanzierungsinstrumente für die ÖPNV-Infrastruktur

Beteiligung von Privaten auf kommunaler Ebene

Non-Fiscal Instruments of Public Transit Infrastructure Funding:

Engaging Beneficiaries and Private Capital at the Local Level

ksv-verlag

Verkehrspraxis

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Dipl.-Pol. Oliver Mietzsch

Deutscher Städtetag

Hausvogteiplatz 1

10117 Berlin

oliver.mietzsch@staedtetag.de