

Nahverkehrsfinanzierung

Wie geht es weiter mit dem ÖPNV?

Bisher tragende Säulen der Finanzierung der Infrastruktur¹ waren befristet und ihre Fortführung stand lange Zeit in den Sternen. Mit einer im September erzielten vorläufigen Einigung bei den so genannten Regionalisierungsmitteln, ist Bewegung in wichtige Finanzierungsfragen gekommen. Doch für die Kommunen bleiben große Unsicherheiten. Städte und Gemeinden alleine sind nicht in der Lage die notwendigen Mittel aufzubringen. Unser Autor fordert daher eine ernsthafte Diskussion über neue Finanzierungsinstrumente.

> Stephan Kühn

Eigentlich hatte Bundeskanzlerin Angela Merkel (CDU) am 24. September 2015 die Ministerpräsidenten eingeladen, um über die Asyl- und Flüchtlingspolitik zu beraten. Doch am Rande des Zusammentreffens wurde gleich über die Zukunft der Finanzierung des Nahverkehrs auf der Schiene mitentschieden und damit die seit einiger Zeit verfahrenere Situation aufgelöst. Eckpunkte der grundsätzlichen Verständigung zwischen Bund und Ländern ist demnach die Erhöhung der Regionalisierungsmittel von derzeit 7,3 auf 8 Milliarden Euro jährlich. Gleichzeitig sollte die Dynamisierung der Mittel von jetzt 1,5 auf künftig 1,8 Prozent im Jahr anwachsen.

Der Vermittlungsausschuss bestätigte am 14. Oktober grundsätzlich die Eckpunkte vom September, ließ aber die Verteilung der Mittel auf die Länder weiterhin offen. In einer Protokollnotiz wurde festgehalten, dass der Bund dies nun mit einer Rechtsverordnung nachholen wird, die zum 1. Januar 2016 in Kraft treten soll. Dazu müssen Bund und Länder sich abermals abstimmen - dann hoffentlich endgültig. Einigkeit konnte im Vermittlungsausschuss bei der Begrenzung der Preise für die Infrastrukturnutzung erzielt werden. Nach dem Willen der Vermittler soll diese Regelung Eingang in das Eisenbahnregulierungsgesetz finden, das in den nächsten Monaten beraten werden soll. Es bestehen aber Zweifel, ob das ungezügelter Ansteigen der Trassen- und Stationspreise tatsächlich wie

gedacht damit wirksam begrenzt werden kann.

GVFG auch nach 2019

Mit der grundsätzlichen Verständigung bei den Regionalisierungsmitteln auf dem „Flüchtlingsgipfel“, sagte der Bund auch eine Fortführung des Bundesprogramms nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG-Bundesprogramm) über 2019 hinaus zu. Mit dem Bundesprogramm fördert der Bund ÖPNV-Projekte mit zuwendungsfähigen Kosten von über 50 Millionen Euro. Dafür sollen nun weiterhin jährlich 330 Millionen Euro pro Jahr zur Verfügung stehen. Profitieren werden davon vor allem Ballungsräume und Großstädte, die ihre Stadtbahn- und U-Bahn-Netze ausbauen und erweitern wollen. Vor dem Hintergrund der gerade dort teils stark wachsenden Fahrgastnachfrage und der notwendigen Stärkung der Verkehrsmittel des Umweltverbands, ist die Fortsetzung des Programms grundsätzlich zu begrüßen.²

Allerdings hat der Bund die Chance verpasst, mit der Verlängerung des Investitionsförderungsgesetzes es gleichzeitig auch zu modernisieren. Die Förderung von Infrastruktur durch den Bund führte in der Vergangenheit dazu, dass einige Städte später nicht mehr die Mittel für Unterhalt und Ersatzinvestitionen stemmen können. Die kommunalen Verkehrsunternehmen müssen künftig Vorsorge treffen, dass sie Rücklagen für spätere grundlegende Sanie-

rungen und den langfristigen Erhalt der Infrastruktur auch erwirtschaften können. Nur wenn das gesichert ist, sollten künftig Mittel vom Bund fließen. Entsprechende Veränderungen in diese Richtung sind jedoch nicht vorgesehen.

Für den Abbau des Sanierungsstaus bei der Infrastruktur des Nahverkehrs ist die befristete Öffnung des Programms für den Erhalt ein sinnvoller Weg. Insofern weist der von der Bundesregierung vorbereitete Beschluss dazu in die richtige Richtung. Auf diese Weise wäre es denkbar, die dringend notwendigen Investitionen für die nachholende Sanierung bestehender Infrastruktur aufzubringen – allerdings zusätzlich zu den Mitteln für Neu- und Ausbau. Sanierung sowie Aus- und Neubau der Nahverkehrsinfrastruktur sollten vom Bund künftig zusammengefasst werden und über ein besser ausgestattetes „Zukunftsprogramm Nahverkehr“ bereitgestellt werden. Vom Volumen bedeutender als das GVFG-Bundesprogramm ist das ehemalige GVFG-Länderprogramm, das seit der Föderalismusreform in geänderter Form von „Kompensationszahlungen nach dem Entflechtungsgesetz“ fortbesteht aber 2019 auslaufen soll. Den Ländern stehen danach 1,335 Milliarden Euro jährlich zur Verfügung. Die Länder sind frei in der Entscheidung, wie sie die Mittel einsetzen. Ein erheblicher Teil fließt auch in den kommunalen Straßenbau, während insbesondere Stadtstaaten in erster Linie Projekte im ÖPNV damit finanzieren.

Beim „Flüchtlingsgipfel“ war das ehemalige Länder-GVFG nicht Gegenstand der Beratungen, auch wenn einige Länder im Nachgang die Ergebnisse so auslegten, als hätte der Bund auch die Fortführung dieses Programms zugesagt. Dem ist definitiv nicht so. Die Kompensationszahlungen nach dem Entflechtungsgesetz werden im Zuge der Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen beraten – Ausgang ungewiss.

Neue Wege bei der ÖPNV-Finanzierung diskutieren

Der in Großstädten jahrzehntelang praktizierte steuerliche Querverbund, mit dem die Gewinne von kommunalen Energieunternehmen zur Abdeckung von Betriebskostendefiziten bei den Verkehrsunternehmen verwendet werden, kommt nur noch abgeschwächt oder gar nicht mehr zum Tragen. Um die Position des öffentlichen Verkehrs zu stärken ist daher zu überlegen, ihn grundsätzlich als Pflichtaufgabe von Städten und Gemeinden zu definieren. Wäre der öffentliche Nahverkehr eine Pflichtaufgabe wie die Bereitstellung von Kita-Plätzen oder dem Brand- und Katastrophenschutz, müsste er sich bei der Verteilung von Finanzmitteln nicht mehr hinten anstellen. Die Kommunen hätten damit auch eher die Möglichkeit, für die Erfüllung der Leistung eigene Abgaben zu erheben. Dafür müssten in den Kommunalabgaben- und Nahverkehrsgesetzen der Länder die rechtlichen Grundlagen geschaffen werden. Neue Finanzierungsinstrumente sollen die Einnahmehasis und damit den kommunalen Gestaltungsspielraum beim ÖPNV verbessern, um eine Abwärtsspirale beim Angebot zu vermeiden.

Nutznießerfinanzierung

Eines dieser Instrumente ist die so genannte Nutznießerfinanzierung. Dabei sollen auch diejenigen an der Finanzierung beteiligt werden, die indirekt vom Ausbau öffentlicher Verkehrsmittel profitieren. So haben nicht nur die Fahrgäste, sondern beispielsweise auch Immobilienbesitzer durch erhebliche Wertsteigerungen beim Bau von Stadt- oder U-Bahn-Strecken einen Nutzen. Unternehmen profitieren, indem sie bei



ÖPNV-Finanzierung auf Tauchstation

Foto: Ingolf / flickr.com

spielsweise weniger Parkplätze für ihre mit dem ÖPNV anreisenden Mitarbeiter oder Kunden bauen müssen. Nutznießer öffentlicher Verkehrsmittel werden in Deutschland aber bisher nicht zur ÖPNV-Finanzierung herangezogen.

Bürgerticket

Ein anderer Weg, zur Verbesserung der Einnahmesituation und des Nahverkehrsangebots, wäre das Bürgerticket. Dieses kann grundsätzlich als ein Grundbeitrag für den Nahverkehr vor Ort verstanden werden. Dieser wird von den BürgerInnen einer Kommune quasi nach dem Umlageverfahren erhoben. Die genaue Umsetzung liegt aber bei den Kommunen. Als Variante kann eine Kopplung an die Grundsteuer angesehen werden. Der Beitrag, den alle BürgerInnen entrichten müssten, wäre verknüpft mit einer sichtbaren Ausweitung und Verbesserung des bestehenden Nahverkehrsangebots und der ermäßigten bzw. freien Nutzung des ÖPNV-Angebots. Dadurch würde eine breitere Einnahmehasis geschaffen.

Nicht zu verwechseln ist das Bürgerticket mit dem so genannten „Nulltarif“, bei dem die laufenden Kosten des ÖPNV vollständig über den kommunalen Haushalt gedeckt werden. Die Einführung des „fahrloslosen ÖPNV“ würde eine große Umschichtung von Finanzmitteln bedeuten: Da Fahrgeldeinnahmen fehlen, müsste der Betrieb des ÖPNV dann mit

großen Summen aus den Kommunalhaushalten bezuschusst werden. Geld, das de facto nicht vorhanden ist. Außerdem ginge bei den Verkehrsunternehmen jeglicher Anreiz verloren, die Qualität des Angebots zu gewährleisten und zu verbessern.

Die heutige ÖPNV-Finanzierungsstruktur steht weiterhin vor großen Unwägbarkeiten. Die „Nutzerfinanzierung“ über höhere Fahrpreise stößt bereits heute an ihre Grenzen, gleichzeitig steigen die Finanzierungsbedarfe in der Zukunft. Die finanzielle Ausstattung durch Bund und Länder wird dafür absehbar nicht ausreichen. Wenn Nahverkehrsangebote in Städten und Regionen attraktiv bleiben sollen, ist eine ernsthafte Auseinandersetzung über neue Finanzierungsinstrumente unerlässlich.

- 1) Z. B. das Bundesprogramm nach Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, Kompensationszahlungen nach Entflechtungsgesetz und früheres Länder-GVFG
- 2) Zumal der aufgestaute Sanierungsbedarf in den kommunalen Schienennetzen sich mittlerweile auf deutlich mehr als 3 Milliarden Euro beläuft

> Stephan Kühn ist seit 2009 Mitglied des Deutschen Bundestages und zur Zeit verkehrspolitischer Sprecher der grünen Fraktion.