

Mehr ÖPNV fürs Geld

Vorschläge für eine grundlegende Reform der ÖPNV-Finanzierung

von Gerd Hickmann, Tübingen

Angesichts des wachsenden Verkehrsaufkommens, einer nur noch begrenzt ausbaubaren Straßeninfrastruktur und aus Gründen der Umwelt- und Ressourcenschonung sollen größere Anteile des Verkehrs auf Bahnen und Busse verlagert werden. Neben den Großstädten rücken dabei zunehmend auch deren Randbereiche sowie ländliche Räume ins Blickfeld der Bemühungen. Angesichts der Situation der öffentlichen Finanzen kann es jedoch nicht allein darum gehen, für diese Zukunftsaufgabe einfach mehr Geld in die Hand zu nehmen. Angesichts der schon heute umfangreichen öffentlichen Mittel stellt sich nämlich auch die Frage: ist mehr ÖPNV fürs gleiche Geld möglich? Inzwischen stehen ÖPNV-Liberalisierung und -Wettbewerb aufgrund europäischen Rechts vor der Tür und werden in den kommenden Jahren den bislang zementierten ÖPNV-Markt grundlegend überprägen. Der Wettbewerb soll einen wichtigen Beitrag zur Effizienzsteigerung und Kostensenkung leisten. Erfahrungen aus anderen europäischen Ländern lassen Effizienzsteigerungen um 20-30 Prozent erwarten.

In diesem Prozess sind jedoch nicht nur die Verkehrsunternehmen gefordert sich umzustrukturieren, sondern auch die öffentliche Hand. Denn im Zuge dieser Liberalisierung ist auch das gewachsene System der öffentlichen ÖPNV-Finanzierung auf den Prüfstand zu stellen.

In der Diskussion um die Liberalisierung des ÖPNV-Systems in den vergangenen Jahren dominieren bis heute die Interessen der (großstädtischen) Verkehrsunternehmen und ihrer Verbände an ihren Besitzständen. Leitmotto dabei: wie können wir - trotz der von der europäischen Ebene in Gang gesetzten Liberalisierung - erreichen, dass sich möglichst wenig am "bewährten" deutschen ÖPNV-Rechtsrahmen ändert? Die Interessen der Fahrgäste spielen kaum eine Rolle und auch die kommunalen Aufgabenträger haben sich bis dato kaum mit eigenständigen Interessen und Positionen in die Diskussion eingemischt.

Dabei ist die heutige Situation der kommunalen Ebene höchst unbefriedigend. 1996 wurden die Landkreise und kreisfreien Städte im Zuge der Bahnreform und der ÖPNV-Ländergesetze zu ÖPNV-Aufgabenträgern bestimmt, die für eine ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen des ÖPNV sorgen sowie verkehrspolitische Ziele umsetzen sollen. Doch wirkungsvolle Instrumente zur Bewältigung dieser Aufgabe wurden ihnen nicht an die Hand gegeben. Der damals neu eingeführte Nahverkehrsplan wurde nicht zu einem verbindlichen und tauglichen Durchsetzungsinstrument ausgestaltet. Und die großen Finanzströme der staatlichen ÖPNV-Finanzierung fließen nach wie vor an den Aufgabenträgern vorbei direkt an die Verkehrsunternehmen.

Die anstehende Frage lautet also: wie muss sich das deutsche System der ÖPNV-Finanzierung ändern, um im Interesse der Fahrgäste und der öffentlichen Hand das bestmögliche ÖPNV-Angebot bei begrenzten Mitteln zu erreichen. Dieser Beitrag geht dieser Frage aus der Sicht der Aufgabenträger in der Fläche nach, die - mit Ausnahme der neuen Bundesländer - in der Regel nicht über eigene Verkehrsunternehmen verfügen.

ÖPNV als öffentliche Aufgabe

Der deutsche Rechtsrahmen des ÖPNV, das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) geht in seiner gewerberechtlichen Orientierung bis heute grundsätzlich von der Eigenwirtschaftlichkeit des ÖPNV aus. Eigenwirtschaftlicher ÖPNV ist aber unter heutigen Bedingungen nicht möglich. Dies gilt um so mehr bei verkehrspolitisch offensiven, angebotsorientierten ÖPNV-Strategien. Bundesweit werden heute im Durchschnitt nur rund 30-40 Prozent der Kosten des ÖPNV durch Fahrgelderträge der Kunden gedeckt. Bei einem ÖV-Marktumsatz von rund 40 Mrd. Mark leisten Bund, Länder und Kommunen Zuschüsse und Förderungen in Höhe von rund 25 Mrd. DM für den öffentlichen Verkehr auf Schiene und Straße.

ÖPNV ist also eine öffentliche und überwiegend öffentlich finanzierte Aufgabe. Angesichts dieser Zahlen stellt sich die Frage nach dem effizienten Mitteleinsatz der knappen öffentlichen Mittel um so mehr.

Ein Blick zurück auf die Bahnreform

Vor der Bahnreform 1994 übernahm der Bund als Eigentümer der DB deren Defizit. Den Zahlungen stand jedoch kein klar definierter Leistungsauftrag gegenüber. Die DB erbrachte im gemeinwirtschaftlichen Bereich des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) Leistungen im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten. Der "Aufgabenträger" Bund bzw. Bundestag konnte in der Praxis allerdings nur hoffen und wünschen, dass mit den eingesetzten Milliarden ein halbwegsvernünftiges Angebot erbracht wurde - taugliche Steuerungsinstrumente gab es nicht. Diese Organisationsform, den Subventionsempfänger DB das gemeinwirtschaftliche Angebot selbst ausgestalten zu lassen, hatte sich nach übereinstimmender Meinung nicht bewährt.

Mit der Bahnreform wurde im SPNV ein klares Besteller-Ersteller-Prinzip eingeführt. Die staatlichen Zuschussmittel fließen nun als sogenannte Regionalisierungsmittel vom Bund an die Aufgabenträger (in der Regel die Länder). Diese wiederum definieren das verkehrspolitisch gewünschte Nahverkehrsangebot und bestellen bei der DB oder anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen klar definierte Leistungen.

Es wird also nicht mehr das Unternehmen DB als Institution subventioniert. Stattdessen werden die gewünschten Leistungen (Output) vom Aufgabenträger politisch definiert, bestellt und finanziert. Die Leistungen werden zu im Grundsatz nicht subventionierten Marktpreisen und im Wettbewerb eingekauft. Angesichts der noch immer dominierenden Marktstellung des Ex-Monopolisten DB kommt dieser Wettbewerb in der Praxis zwar nur langsam in Gang, nimmt aber jedes Jahr zu.

Die heutige Organisation des ÖPNV

Eine solche grundlegende Reform steht im ÖPNV auf der Straße noch aus. Hier hat der Staat im straßengebundenen ÖPNV den Verkehrsunternehmen Liniemonopole verliehen und gewährt ihnen gesetzliche Ausgleichszahlungen (z.B. für den Schülerverkehr) und freiwillige Förderungen (z.B. Investitionszuschüsse nach GVFG usw.). Im Gegenzug sind die ÖPNV-Unternehmen gehalten, ein ausreichendes ÖPNV-Angebot sicherzustellen. Im Zentrum des Rechtsrahmens steht nicht das Angebot, nicht der Aufgabenträger, nicht der Fahrgast, sondern das Verkehrsunternehmen. Unmittelbare Gestaltungskompetenzen und -instrumente haben die kommunalen Aufgabenträger nicht, nur dort, wo sie Eigentümer der Unternehmen sind. Dies ist in der Regel nur in den Großstädten der Fall.

Wir erkennen zahlreiche Parallelen zur Organisation der alten Bundesbahn: Zwar handelt es sich nicht um ein bundesweites Bedienungsmonopol, jedoch um eine Vielzahl lokaler oder Linien-Monopole. Wettbewerb zwischen den Unternehmen

besteht bislang nicht. Der Staat subventioniert die ÖPNV-Unternehmen als Institution und nicht konkrete gewünschte Leistungen. Mit der Förderung ist kein konkreter Leistungsauftrag verbunden (wenn der Staat bspw. einen neuen Betriebshof mit 85 Prozent der Kosten bezuschusst, werden im Gegenzug keine konkreten Angebotsverbesserungen verlangt). An den eigentlich zuständigen Aufgabenträgern, vor allem den Landkreisen in der Fläche, laufen die staatlichen Zuschüsse an die Unternehmen vorbei (vgl. Abbildung 1).

Hier Abbildung 1: Die Abbildung kann aus technischen Gründen in der Internet-Version leider nicht wiedergegeben werden

Historisch hat sich eine solche verworrene Vielzahl an Förderwegen entwickelt ("Spagettifinanzierung"), dass die ÖPNV-Finanzierung auch für die zuständigen Politiker ein Buch mit sieben Siegeln ist.

Die Folgen dieses Rechtsrahmens sind zementierte Monopolstrukturen, ein fehlendes Besteller-Ersteller-Verhältnis, ein weitverbreitetes Besitzstandsdenken und fehlende Marktorientierung bei den Verkehrsunternehmen. Schwerfällige Verhandlungen und teure Lösungen bei jeder politisch gewünschten Änderung sind die Folge (man bedenke nur die Vorlaufzeit und Kosten von Tarifverbänden!). Es fehlt die Transparenz über Verwendung und Effekte der öffentlichen Mittel im ÖPNV. Dadurch sind suboptimaler Einsatz der Mittel und Mitnahmeeffekte vorprogrammiert.

Bewertung der staatlichen Förderinstrumente

Ein Großteil der heutigen unternehmensbezogenen Finanzierungsinstrumente ist nicht wettbewerbskonform und steht daher mit der Einführung des Wettbewerbs ohnehin zur Disposition (GVFG-Fahrzeug- und Betriebshofförderung, Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG). Daher sollten sich die kommunalen Aufgabenträger im Interesse einer dauerhaft gesicherten ÖPNV-Finanzierung von sich aus Gedanken über eine zukunftsfähige Reform der ÖPNV-Finanzierung machen.

Außerdem ist es an der Zeit, die bisherigen ÖPNV-Förderinstrumente einer kritischen Bewertung zu unterziehen und ihre Effekte, aber auch Fehlsteuerungen zu untersuchen.

Die wichtigste öffentliche Alimentierung des ÖPNV in der Fläche sind die staatlichen Ausgleichszahlungen an die Unternehmen für verbilligte Ausbildungszeitkarten nach § 45a PBefG. In einem Flächenland wie Baden-Württemberg summieren sich diese Zahlungen auf immerhin rund 400 Mio Mark/Jahr (im Vergleich dazu: die allgemeinen ÖPNV-Zuweisungen an die Landkreise/kreisfreien Städte beträgt gerade einmal 30 Mio Mark/Jahr!). Diese Zahlungen haben sich längst zu einer allgemeinen ÖPNV-Subvention entwickelt. Denn ausgeglichen wird mitnichten die reale Verbilligung der Karten, sondern ein kompliziertes Berechnungsverfahren führt dazu, dass Unternehmen in der Fläche je Schülerzeitkarte unter dem Strich rund das 1,5-fache einer Erwachsenenzeitkarte in der Kasse haben. Dies führt zu einer Konzentration der Unternehmensaktivitäten (oder besser: einem Ausruhen) auf die anspruchlose Kundengruppe Schüler. Erwachsene Neukunden, Umsteiger vom Auto sind da vergleichsweise uninteressant. Das kann verkehrspolitisch eigentlich nicht gewollt sein.

Der Erfolg von Bahnen und Bussen in der Schweiz mit vergleichsweise niedrigen baulichen Standards (z.B. keine U-Bahnen/Stadtbahn-Tunnelstrecken), aber mit dichten Fahrplänen, Direktverbindungen, motiviertem Personal und exzellentem Marketing lassen zudem Zweifel an der Investitionslastigkeit der deutschen ÖPNV-Förderung (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz/GVFG) aufkommen. Während Investitionen in hochgezüchtete Fahrzeuge, schlecht ausgelastete U-Bahn-Tunnel

oder überdimensionierte Betriebshöfe hoch bezuschusst werden, gibt es in Deutschland kaum staatliche Fördermittel für die anderen genannten Erfolgsfaktoren. Durch die Beschränkung auf Investitionen und Großprojekte sind die Flächenlandkreise bis heute die Verlierer bei der Mittelverteilung.

Vorschlag für eine Reform der ÖPNV-Finanzierung

Die anstehende Liberalisierung des ÖPNV-Marktes sollte von den Aufgabenträgern zum Anlass genommen werden, ihre abwartende Haltung abzulegen und eine grundlegende Reform der ÖPNV-Finanzierung analog der Bahnreform und SPNV-Regionalisierung einzufordern, welche die Aufgabenträger umfassend stärkt:

- an die Stelle der monopolartigen Linienkonzessionen der Unternehmen muss eine umfassende Bestellerfunktion der Aufgabenträger (Landkreise, Verbände) treten.
- sämtliche öffentlichen ÖPNV-Fördermittel müssen in ihrer Hand gebündelt werden.
- die Aufgabenträger definieren das Verkehrsangebot und den Tarif.
- sie kaufen die Verkehrsleistungen über Verkehrsverträge ein, in der Regel durch Ausschreibungen.
- die Verkehrsunternehmen produzieren die Leistungen zu Marktpreisen im Wettbewerb.

Die reformierten Finanzströme, die alle Fördermittel als "Regionalisierungsmittel straßengebundener ÖPNV" bündeln sind schematisch in Abbildung 2 dargestellt.

Hier Abbildung 2

Damit wird die öffentlich finanzierte Aufgabe ÖPNV durch die Aufgabenträger direkt politisch gestaltbar und steuerbar. Marktpreise können die Kosten senken und die Qualität erhöhen. Durch ein klares Besteller-Ersteller-Verhältnis entstehen unkomplizierte und transparente Entscheidungsstrukturen mit klaren Verantwortlichkeiten zwischen Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen.

Von der Aufwands- zur Erfolgsförderung

In diesem Zusammenhang muss im Interesse effizienter Lösungen im ÖPNV auch das Prinzip der Aufwandsfinanzierung auf den Prüfstand. Bisher ist die ÖPNV-Förderung so angelegt, dass der Input (betriebener Aufwand) und nicht der Output (erzielter Effekt) gefördert wird: je teurer eine Baumaßnahme, desto höher der GVFG-Zuschuss, je höher das Defizit eines Tarifverbands, um so höher der staatliche Zuschuss. Eine solche Systematik unterstützt kosteneffiziente Lösungen sicherlich nicht. Grundsätzlich sollten die ÖPNV-Zuweisungen an die kommunalen Aufgabenträger daher - analog den SPNV-Regionalisierungsmittel an die Länder - als Pauschalbetrag fließen. Vor Ort sollte entschieden werden können, wie die Mittel am sinnvollsten eingesetzt werden, um die gewünschten verkehrspolitischen Ziele (viele Fahrgäste) zu erreichen. Je nach Region und gewachsenen Verhältnissen kann es sinnvoller sein, den Schwerpunkt des Mitteleinsatzes auf Infrastrukturausbau, neue Fahrzeuge, Tarifsenkungen, Erhöhung des Fahrtenangebots oder Marketingmaßnahmen zu legen. Ein Wettbewerb zwischen den Aufgabenträgern um die erfolgreichste Strategie beim Mitteleinsatz ist dabei durchaus erwünscht.

Ein noch stärkerer Anreiz zur effizienten Mittelverwendung könnte entstehen, wenn die Schlüsselung dieser ÖPNV-Zuweisungen von den Ländern an die Aufgabenträger nicht nur auf Strukturdaten (Einwohner, Fläche o.ä.) basieren, sondern auch der Erfolg des ÖPNV (Output) eine Rolle spielen würde. So könnte zumindest ein Teil der ÖPNV-

Zuweisungen nach der Zahl der ÖPNV-Fahrgäste, der erreichten Steigerung der Fahrgastzahlen oder der ÖPNV-Stammkunden (Zeitkarteninhaber) bemessen werden. Jeder zusätzliche Fahrgast als Folge einer erfolgreichen, effizienten kommunalen Nahverkehrspolitik hätte dann höhere ÖPNV-Zuweisungen zur Folge. Damit könnte bei den Aufgabenträgern sicherlich eine ganz neue Dynamik zugunsten des ÖPNV in Gang gesetzt werden.

Auch über die Schaffung eigener Finanzierungsquellen in der Hoheit der kommunalen Aufgabenträger (z.B. Nahverkehrsabgabe mit kommunalem Hebesatzrecht analog Frankreich, ähnlich in Schweden und der Schweiz) sollte in diesem Zusammenhang neu diskutiert werden.

Vertiefte Darstellungen zu den vorgestellten Überlegungen finden Sie hier:

Hickmann, Gerd / Berschin, Felix: Von der Bahnreform zur ÖPNV-Strukturreform, Internationales Verkehrswesen 12/1998

Hickmann, Gerd: Die Zukunft des ÖPNV - Vorschläge zur effizienzorientierten Weiterentwicklung des ÖPNV-Rechtsrahmens im europäischen Wettbewerbsmarkt, Tübingen 2000, abrufbar unter: www.nahverkehrsberatung.de