

FOCUS

EIN OFFIZIELLES POSITIONSPAPIER DER UITP

Die Finanzierung des ÖPNV-Betriebs

Die Finanzierung des ÖPNV kann man in zwei allgemeine Bereiche untergliedern, nämlich einerseits in die Finanzierung der Infrastruktur und andererseits in die Finanzierung des Betriebs. Dieses Focus Paper konzentriert sich in erster Linie auf die Finanzierung des ÖPNV-Betriebs.

Einleitung

Einnahmenquellen finanziert:

- den Fahrgeldeinnahmen
- sonstigen gewerblichen Einnahmen (aus Werbung, Vermietung etc.)
- spezifischen Ausgleichsleistungen für Fahrpreismäßigungen und soziale/regionale Verpflichtungen, und
- allen weiteren Vergütungen, die der Aufgabenträger leistet, damit die gewünschte Bedienungsqualität erreicht werden kann.

Im Allgemeinen kann die Finanzierung des Betriebs (geschweige denn der Investitionen) im ÖPNV nicht in vollem Umfang durch die Fahrgeldeinnahmen bestritten werden. Die Höhe der Kosten, die im öffentlichen Nahverkehr durch die Fahrgelder gedeckt werden, kann von einem Fall zum anderen sehr unterschiedlich sein. Gleiches gilt für den Umfang der von den Betriebsgesellschaften zu tragenden Ausgaben, der beispielsweise davon abhängt, ob der Betreiber Eigentümer der Infrastruktur ist oder nicht, oder auch davon, wie die Abschreibungen behandelt werden, wie die Finanzierungskosten verteilt werden und ob für die Benutzung von Anlagen wie Busbahnhöfe Gebühren erhoben werden. Infolgedessen gibt es auch erhebliche Unterschiede im Hinblick auf die Anforderungen an die Förderung durch die öffentliche Hand sowie auf ihre Form.

Dass finanzielle Unterstützung von außen notwendig ist, um die Lücke zwischen den Fahrgeldeinnahmen und den Betriebskosten zu schließen, bedeutet nicht von sich aus, dass ein Unternehmen ineffizient oder nicht lebensfähig wäre. Es spiegelt lediglich die Tatsache wider, dass die Tarife und die Bedienungsqualität mit bestimmten Zielen vor Augen festgelegt wurden. Regierungen, Kommunalverwaltungen und sonstige Beteiligte, darunter auch die Privatwirtschaft, stellen dem ÖPNV somit aus wirtschaftlichen, sozialen, verkehrspolitischen oder ökologischen Gründen Finanzmittel zur Verfügung. Der Zweck dieses Focus Papers besteht darin, die unterschiedlichen Formen aufzuzeigen, die eine externe Förderung annehmen kann, sowie die Maßnahmen zu untersuchen, die erforderlich sind, um den größtmöglichen Nutzen aus einer derartigen Förderung zu ziehen, und Empfehlungen für eine künftige Förderpolitik abzugeben.

Dies ist ein offizielles Positionspapier der UITP, des Internationalen Verbands für öffentliches Verkehrswesen. Die UITP zählt mehr als 2000 Mitglieder in 80 Ländern der ganzen Welt und vertritt die Interessen der wichtigsten Akteure in diesem Sektor. Ihre Mitgliedschaft setzt sich aus Verkehrsbehörden und -verbänden, aus privaten und öffentlichen Verkehrsbetrieben aller Verkehrsarten des ÖPNV sowie aus der Industrie zusammen. Die UITP befaßt sich mit den wirtschaftlichen, technischen, organisatorischen und managementspezifischen Aspekten des Personennahverkehrs und setzt sich für die Entwicklung einer Politik zur Förderung der Mobilität und des öffentlichen Verkehrs in der ganzen Welt ein.

Gründe für eine zusätzliche Finanzierung des Betriebs

Eine Unterstützung für den Betrieb kann darauf ausgerichtet sein, eine höhere Bedienungsqualität oder bestimmte zusätzliche Dienste (Spätverkehre, Beförderungsangebote für Menschen mit Behinderungen oder in ländlichen Gebieten usw.) und/oder niedrigere Tarife, als andernfalls angeboten werden könnten, zu ermöglichen.

Der Zweck solcher Maßnahmen kann darin bestehen:

- (a) ein wettbewerbles Gleichgewicht zwischen dem öffentlichen Verkehr und dem motorisierten Individualverkehr herzustellen (kostenlose Nutzung des Straßennetzes, externe Kosten etc.) und somit eine Verlagerung der Nachfrage vom privaten Pkw hin zu öffentlichen Verkehrsmitteln zu fördern;
- (b) denjenigen, die über keinen Pkw verfügen, den Zugang zu grundlegenden Dienstleistungsangeboten zu erleichtern (Einkaufen, Ausbildung, Gesundheitsdiensten usw.). Dazu gehören auch Fahrpreismäßigungen oder -befreiungen für Fahrgastkategorien wie ältere Menschen, Menschen mit Behinderungen oder Lernschwierigkeiten sowie Kinder.

Alternative Förderquellen

Die Alternativen zu einer direkten Finanzierung durch die Benutzer lassen sich in drei grundlegende Kategorien unterteilen:

- Der Verursacher zahlt: diejenigen, die ein Problem verursachen, kommen für die Kosten, die der Gemeinschaft entstehen, auf. Die geleistete Entschädigung kann dann zur Förderung alternativer, weniger umweltbelastender Verkehrsarten verwendet werden – Beispiele wären hierzu etwa die Verwendung der Erlöse aus der deutschen Mineralölsteuer zur Finanzierung des ÖPNV oder Umweltsteuern auf die Benutzung und den Besitz von Kraftfahrzeugen sowie Parkgebühren (sofern sie zur Finanzierung des ÖPNV verwendet werden).
- Der Nutznießer zahlt: diejenigen, die von einem Dienst profitieren, tragen dessen Kosten. So ziehen etwa die Arbeitgeber und der Einzelhandel Nutzen aus dem öffentlichen Beförderungsangebot, da es ihnen Zugang zu einem breiteren Arbeitskräftemarkt bzw. zu einem breiteren Kreis potentieller Kunden gibt. In Frankreich müssen sich beispielsweise Arbeitgeber mit mehr als neun Beschäftigten im Rahmen der französischen Verkehrssteuer (Versement Transport) an den Investitions- und Betriebskosten des ÖPNV beteiligen (im Raum von Paris erstatten die Unternehmen ihren Arbeitnehmern zudem die Hälfte der Kosten ihrer ÖPNV-Dauerkarten). Und in Hongkong wird der Bau neuer U-Bahn-Infrastruktur zum Teil aus den Mieten und den Verkaufswerten von Immobilien finanziert, die in Nachbarschaft zu U-Bahnhaltestellen errichtet wurden.
- Die Allgemeinheit zahlt: durch staatliche oder kommunale Steuern, unabhängig davon, ob der betroffene Steuerzahler die öffentlichen Verkehrsmittel benutzt oder nicht. Dies ist in der Regel die Hauptquelle der externen Förderung.

Innerhalb dieser allgemeinen Mechanismen kann man eine breite Vielfalt möglicher Förderquellen beobachten. Die Zentral-, Regional- und Kommunalregierungen können allesamt in die Finanzierung des ÖPNV einbezogen werden. Dabei neigt jedes Land dazu, seine eigenen spezifischen Zuschuss- und Finanztöpfe zu haben.

In der Praxis kann bei der Förderung des ÖPNV eine Kombination unterschiedlicher Mechanismen zur Anwendung kommen. So mag es nur über fiskalische Maßnahmen (wie etwa die Versement Transport) möglich sein, die Vorteile für Dritte „einzufangen“. Straßenbenutzungsgebührensysteine können Elemente sowohl des Verursacher- wie auch des Nutznießerprinzips enthalten. Die Fahrzeuge, die Verkehrsstaue verursachen, zahlen eine Gebühr für die Benutzung des Straßenraums. Auf diese Weise profitieren die Autofahrer auch von weniger verstopften Straßen. Die Erlöse aus der Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren können in zunehmendem Maße als Einnahmenquelle für Verkehrsinvestitionen dienen. Außerdem haben derartige Gebühren den Vorteil, dass sie eine sogenannte „Push-Maßnahme“ darstellen, die eine Verkehrsverlagerung hin zum ÖPNV unterstützt und somit zur Steigerung der Fahrgeldeinnahmen im ÖPNV beiträgt. Die explizite Anwendung der sektorenübergreifenden Quersubventionierung zur Unterstützung des ÖPNV ist selten geworden – nur in Deutschland ist sie noch verbreitet. Im Wesentlichen funktioniert sie durch die interne Übertragung von Gewinnen aus anderen öffentlichen Dienstleistungsunternehmen wie den Strom-, Gas- und Wasserversorgungsbetrieben, wo diese gemeinsam mit den öffentlichen



Verkehrsdiensten unter dem Dach eines einzigen kommunalen Dienstleistungsunternehmens (den Stadtwerken) stehen. Die Quersubventionierung innerhalb öffentlicher Verkehrsnetze ist allerdings allgemein üblich. Tatsächlich mag sie eine wesentliche Voraussetzung für den Erhalt eines integrierten Netzes sein. Beitragseinnahmen und die „gewerbliche“ Quersubventionierung sind wesentliche Bestandteile eines öffentlichen Verkehrsnetzes – und in der Tat auch des Betriebs in vielen großen Industrieunternehmen. Den Öffentlichen Verkehrsbetrieben sollte es gestattet sein, solche Aktivitäten weiterzuführen.

Öffentlichen Verkehrsbetrieben sollte es außerdem erlaubt sein, von rentablen Zusatzaktivitäten wie dem Ausflugsfahrtenverkehr, Immobiliengeschäften, Werbung etc. zu profitieren. So erzielt etwa die Taipei Rapid Transit Corporation in Taipei 10 % ihrer Einnahmen aus derartigen gewerblichen Zusatzaktivitäten.

Der Beitrag seitens der Arbeitgeber kann sich auf Maßnahmen wie die Versement Transport (siehe oben), die Bezuschussung der ÖPNV-Dauerkarten der Beschäftigten (in Frankreich, Belgien und andernorts) oder die Ausarbeitung Grüner Verkehrspläne erstrecken, in deren Rahmen Unternehmen unter anderem Entwicklungen wie den Ausbau des Beförderungsangebots, Werbekampagnen oder einen verbesserten Zugang zu den öffentlichen Verkehrsangeboten sponsern.

Eine finanzielle Unterstützung des ÖPNV-Betriebs durch die Privatwirtschaft lässt sich am ehesten im Hinblick auf einen spezifischen Nutzen erzielen, etwa im Rahmen des Sponsoring von Haltestellen oder von Serviceangeboten oder auch durch die Erweiterung einer Linie bis zum Standort eines Arbeitgebers oder bis vor die Türen eines Einzelhändlers.

Öffentlich-private Partnerschaften, bei denen die Risiken im Zusammenhang mit der Konstruktion und/oder dem Betrieb zwischen der öffentlichen Hand und der Privatwirtschaft aufgeteilt werden, entwickeln sich in vielen Staaten zu einer akzeptierten Lösung für die Aufteilung der wirtschaftlichen Risiken im ÖPNV und für die Erhöhung des Projektkapitals. Solche Vereinbarungen bedürfen allerdings einer Fundierung der von der Privatwirtschaft eingegangenen Schulden, was in der Regel über eine jährliche Servicegebühr geschieht, deren Umfang durch die Höhe der Kapitalkosten des privaten Unternehmens und die Risikobewertung bestimmt wird. Derartige Vereinbarungen sind nur dann von Nutzen, wenn die zusätzliche Belastung, die somit durch die Privatwirtschaft eingegangen wird, etwa durch Einsparungen bei den Baukosten, durch Leistungszuwächse oder durch eine Steigerung der Produktivität ausgeglichen werden kann.

Ganz allgemein bieten Einnahmequellen, die keinen großen Schwankungen infolge einer Veränderung des politischen Klimas oder infolge staatlicher Haushaltserwägungen unterliegen (z.B. zweckgebundene Steuern), große Vorteile.

Maximale Wertschöpfung aus externer Förderung

Ein zentrales Anliegen von Aufgabenträgern und Betreibern muss darin bestehen, sicherzustellen, dass jegliche externe Förderung den maximalen Nutzen hervorbringt. Es müssen klar definierte und klar verstandene Strukturen für die Gewährung und den Erhalt finanzieller Unterstützung geschaffen werden.

Die wichtigsten Grundprinzipien sind dabei folgende:

- Wo Kosten aus politischen Gründen anfallen, etwa durch die Forderung einer höheren Bedienungsqualität oder niedrigerer Tarife als aus rein wirtschaftlichen Gründen vertretbar wären, müssen diejenigen dafür aufkommen, die dafür verantwortlich sind.
- Sogenannte Zuschüsse sollten daher als Zahlungen für geleistete Dienste betrachtet und verbucht werden, für die der Betreiber in vollem Umfang vergütet werden sollte, damit er die aufgestellten politischen Ziele erfüllen kann. Der Umfang dieser Zahlungen sollte dabei so bemessen sein, dass sie die Ausgaben und Risiken ausgleichen, die diese Ziele mit sich bringen und die über dem Maße liegen, das durch die Fahrgeldeinnahmen gedeckt werden kann. Dies beinhaltet auch die Vergütung, die erforderlich ist, um für den Dienstleister einen Anreiz zu schaffen und um die Tätigkeit geeigneter Investitionen zu erleichtern.
- Die Höhe der Förderung muss im Voraus zwischen Aufgabenträgern und Betreibern vereinbart werden. Diese Vorgehensweise ist bei weitem einer Situation vorzuziehen, in der ohne Plan Defizite auflaufen, die dann gelegentlich abgeschrieben werden.
- Die Verwendung von Dienstleistungsverträgen, in denen die Zuständigkeiten einer



- jeden Partei klar definiert werden. Darin sollte die Inflationsrate berücksichtigt und festgelegt werden, dass die Betreiber einen Ausgleich für begründete Preissteigerungen erhalten – etwa für höhere Kraftstoffpreise oder Lohnkosten, mit denen man nicht rechnen konnte, sowie für weitere größere Kostensteigerungen, die nicht vorhergesehen werden konnten und auf die der Betreiber keinen Einfluss hat. Dadurch lassen sich nicht geplante Fahrpreiserhöhungen oder Defizite oder auch eine Reduzierung der Bedienungsqualität vermeiden.
- Solche Verträge sollten finanzielle Anreize in Form eines Bonus/Malus-Systems enthalten, um einen Ansporn für die Steigerung der Fahrgastzahlen und der angebotenen Bedienungsqualität zu schaffen. Auf diese Weise werden die Verkehrsbetriebe dazu angeregt, den bestmöglichen Service bei geringstmöglichen Kosten anzubieten, während die Aufgabenträger dazu animiert werden, die betrieblichen Voraussetzungen für den ÖPNV zu verbessern.
 - Es bedarf guter Kenntnisse darüber, wo Gewinne erzielt und Verluste gemacht werden, wobei die Trennung rentabler von unrentablen Diensten nicht zum Schaden der politischen oder wirtschaftlichen Ziele sein darf.
 - Es sollten Maßnahmen ergriffen werden, mit denen sichergestellt wird, dass der Aufgabenträger einen vernünftigen Gegenwert für sein Geld erhält. Solche Maßnahmen können Benchmarking-Untersuchungen, Ausschreibungsverfahren oder die Fremdvergabe von Leistungen an Dritte beinhalten.

SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

Die UITP empfiehlt kein spezielles Verhältnis zwischen der finanziellen Unterstützung und den Fahrgeldeinnahmen. Allerdings macht sie darauf aufmerksam, dass der ÖPNV in den meisten Fällen externe Mittel benötigt, um ein Bedienungsniveau und eine Bedienungsqualität zu einem Preis anbieten zu können, der ansonsten nicht erreicht werden könnte. Hierfür gibt es zwei Hauptgründe.

- Es soll eine Verlagerung der Nachfrage vom privaten Pkw auf öffentliche Verkehrsmittel gefördert werden, um Staus und Umweltschäden, die durch den Autoverkehr verursacht werden, zu reduzieren;
- Es soll ein Beitrag dazu geleistet werden, dass Bürger, die über keinen Pkw verfügen, nicht vom normalen sozialen und wirtschaftlichen Leben ausgegrenzt werden.

Damit der ÖPNV sein Potential im Hinblick auf die Erleichterung der Mobilität, die Verbesserung des städtischen Umfelds und die Vermeidung von sozialer Ausgrenzung entfalten kann, gibt die UITP folgende Empfehlungen ab:

- Es sollte klar anerkannt werden, dass eine Förderung durch die öffentliche Hand in den meisten Fällen notwendig ist. Der ÖPNV sollte deshalb aber nicht als ineffiziente Aktivität betrachtet werden.
- Der Beitrag, den der ÖPNV zur Mobilität, zur Funktionsfähigkeit der städtischen Wirtschaft, zur Verbesserung des städtischen Umfelds und zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung leisten kann, sollte in den Zielen, die für die ÖPNV-Dienstleister aufgestellt werden, in vollem Umfang anerkannt werden.
- Der ÖPNV sollte gefördert werden, damit er diese politischen Ziele erfüllen kann. Bei der benötigten Förderung handelt es sich nicht um Zuschüsse, sondern um die Bezahlung von Leistungen, die für die Gemeinschaft erbracht werden.
- Die Höhe dieser Zahlung sollte ausreichend bemessen sein, damit solche Dienste in dem Umfang gefördert werden, in dem die durch sie entstehenden Kosten die Summe übersteigen, die durch die Fahrgeldeinnahmen gedeckt werden kann. Dies sollte auch die Vergütung beinhalten, die erforderlich ist, um für den Dienstleister einen Anreiz zu schaffen und um die Tüchtigkeit geeigneter Investitionen zu erleichtern.
- Es sollte die volle Bandbreite möglicher Förderquellen in Betracht gezogen werden.
- Förderquellen wie belastungsabhängige Abgaben, die auch dazu beitragen, die Benutzung des privaten Pkw unattraktiv machen, werden in besonderem Maße empfohlen.
- Zur Unterstützung der Betriebsaufwendungen sind auch zweckgebundene Steuern wie die Versement Transport zu favorisieren, da sie relativ stabil sind.

Es sollten Maßnahmen ergriffen werden, die sicherstellen, dass aus der externen Förderung der maximale Wert gezogen wird. Hierzu gehören:

- die vertragliche Regelung/Formalisierung der Beziehungen zwischen Aufgabenträgern und Betreibern;
- die Schaffung von Anreizen für die Betreiber sowie die Einplanung von Vertragsanpassungen, um damit Kostensteigerungen Rechnung zu tragen, die außerhalb des Einflusses des Betreibers liegen;
- Maßnahmen (z.B. Benchmarking), die zeigen, dass für das investierte Geld ein angemessener Gegenwert erzielt wird.

Dieses Focus Paper der UITP wurde vom Allgemeinen Ausschuss für Verkehrswirtschaft ausgearbeitet.