

# Die Finanzierung des ÖPNV muss reformiert werden

**Dr. Burkhard Huckestein, Umweltbundesamt**

Das Bundesverkehrsministerium geht in seiner Verkehrsprognose der Bundesverkehrswegeplanung davon aus, dass der Personenverkehrsaufwand im motorisierten Individualverkehr von 750 Mrd. Personenkilometern (Pkm) im Jahr 1997 um 22 % auf 915 Mrd. Pkm im Jahr 2015 steigen wird, falls keine weiteren verkehrspolitischen Maßnahmen zur Steuerung der Verkehrsentwicklung ergriffen werden. Trotz der Fortschritte bei der Emissionsminderung der Fahrzeuge ist damit eine erhebliche Zunahme der Umweltbelastungen verbunden, besonders der klimaschädlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen, des Lärms und des Flächenverbrauchs. Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) hat dagegen eindeutige Umweltvorteile - er emittiert pro Personenkilometer weniger als ein Drittel an CO<sub>2</sub>, verursacht weniger Lärm und benötigt weniger Flächen. Darüber hinaus entlastet er die Städte erheblich vom Parkraumdruck und gewährleistet eine auto-unabhängige Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen. Ein leistungsfähiger und attraktiver ÖPNV kann als Alternative zum wachsenden Autoverkehr dazu beitragen, die Verkehrs- und Umweltprobleme in Städten deutlich zu verringern.

Der ÖPNV steht derzeit vor tiefgreifenden Änderungen seiner Rahmenbedingungen. Die bevorstehende europaweite Liberalisierung wird dazu führen, dass Leistungen künftig ausgeschrieben und im Wettbewerb vergeben werden müssen. Dies stellt Städte und Gemeinden vor neue Herausforderungen. Auf die Kommunen kommen nicht nur zusätzliche planerische und organisatorische Aufgaben zu, sondern ihnen wird auch finanzielle Verantwortung für Ausgaben und Einnahmen auferlegt. Das heutige System der ÖPNV-Finanzierung in Deutschland ist ineffizient und nicht transparent. Es ist durch eine Vielzahl an Förderinstrumenten gekennzeichnet, beispielsweise Investitionsförderungen, Steuervergünstigungen und Zuschüsse, die größtenteils an den Kommunen vorbei direkt an die Verkehrsunternehmen fließen. Diese Förderinstrumente sind in der Regel zweckgebunden und aufwandsorientiert. Eine systematische Steuerung der Gelder ist wegen der Verschiedenartigkeit der Fördermaßnahmen und Eingriffsebenen schwierig. Es bestehen nur wenig Anreize, dass Verkehrsangebot zu verbessern, zusätzliche Fahrgäste zu gewinnen oder mit dem verfügbaren Budget mehr Verkehrsleistungen zu erbringen. Erzielte Wirkungen auf das ÖPNV-Verkehrsangebot sind kaum Maßstab für staatliche Förderungen. Nicht die erzielbaren Verkehrsleistungen, Fahrgastzuwächse, Qualitätsverbesserungen im ÖPNV und Umweltentlastungen bestimmen die Höhe der Fördergelder, sondern die Kosten einzelner Maßnahmen.

Die bevorstehende europaweite Öffnung des ÖPNV-Marktes für den kontrollierten Wettbewerb kann die Effizienz verbessern, falls er nicht nur zu einem Kostenwettbewerb führt, der die Einhaltung anspruchsvoller Qualitäts- und Umweltstandards schwieriger macht. Um den vorhandenen Standard zu sichern und möglichst hohe Anteile vom motorisierten Individualverkehr auf den ÖPNV zu verlagern, ist eine grundlegende Reform der Finanzierung erforderlich. Diese muss den rechtlichen, institutionellen, ökologischen, sozialen und ökonomischen Anforderungen genügen. Das heißt: Die ÖPNV-Finanzierung muss wettbewerbsneutral, transparent, flexibel und bedarfsgerecht und den unterschiedlichen lokalen Bedingungen angepasst sein. Sie sollte Anreize für hohe Verkehrsleistungen, Kundenzufriedenheit und Kosteneffizienz schaffen, eine effiziente Verwendung der Gelder gewährleisten und

Wettbewerb um die besten Ausbaustrategien ermöglichen, der den Kommunen größere Handlungsspielräume einräumt.

Die vielfältigen, für den ÖPNV verwendeten Budgets des Bundes und der Länder sollten zusammengefasst und als "Globalbudget für den straßengebundenen ÖPNV" nicht zweckgebunden an die Kommunen als Aufgabenträger verteilt werden. Das würde den Entscheidungsspielraum der Kommunen deutlich erhöhen. Die Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV sollten bei den Kommunen gebündelt werden. Die Aufgaben der Genehmigungsbehörden, beispielsweise der Bezirksregierungen oder der Regierungspräsidien, die bisher über die gewerberechtlichen Voraussetzungen von ÖPNV-Unternehmen entscheiden und Konzessionen - d.h. das ausschließliche Nutzungsrecht für bestimmte Linien - erteilen, sollten sich künftig auf die Prüfung der gewerberechtlichen Voraussetzungen - Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebs, Zuverlässigkeit und fachliche Eignung des Antragstellers - beschränken. Bei den Aufgabenträgern und den Verkehrsunternehmen sollten Anreize geschaffen werden, das Verkehrsaufkommen und die Qualität zu verbessern, um Autofahrer zum Umsteigen auf den ÖPNV zu bewegen. Dabei sollte ein Teil des gebündelten Budgets den Kommunen nach erfolgsorientierten Kriterien zugewiesen werden, damit auch unter diesen ein Wettbewerb um das beste Konzept in Gang gesetzt und Anreize für ein kundenorientiertes, attraktives Angebot geschaffen werden. Den Ländern sollte ermöglicht werden, besonders erfolgreiche Kommunen zusätzlich zu fördern, ohne gleichzeitig anderen Aufgabenträgern die für die Daseinsvorsorge erforderlichen Budgets vorzuenthalten. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, einen Teil der vom Bund für den ÖPNV vorgesehenen Gelder anhand leistungsbezogener Kriterien an die Länder zu verteilen, die die nach objektivierbaren Kriterien - beispielsweise Fläche, Siedlungsdichte, Anteil schienengebundener ÖPNV - zugewiesenen Gelder des Bundes ergänzen.

Zum wichtigsten kommunalen Planungs- und Steuerungsinstrument sollte der Nahverkehrsplan werden, in dem Umfang und Art des ÖPNV innerhalb der Kommunen beschrieben und in dem Qualitätsanforderungen und Umweltauflagen festgelegt werden. Der Nahverkehrsplan ist die Grundlage für die Bestellung von Verkehrsleistungen durch die Kommune. Grundsätzlich sollten alle Verkehrsleistungen des ÖPNV im Wettbewerb ausgeschrieben werden. Die ökonomisch nicht tragfähige, weil künstliche Unterscheidung zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen, die faktisch kaum möglich ist und in der Praxis die Transparenz der Finanzierung behindert, sollte beseitigt werden. Mit dem ÖPNV-Unternehmen, das die umweltverträglichste, attraktivste und effizienteste Verkehrsleistung bietet, sollte ein Verkehrsvertrag abgeschlossen werden. Es bietet sich an, ihn als "Anreizvertrag" zu gestalten. Dieser Vertragstyp sieht eine fest vereinbarte Vergütung vor, mit der ein Grundangebot sichergestellt wird, das um leistungsbezogene Prämien nach bestimmten Erfolgskriterien, wie Fahrgastzahlen, Modal-Split oder bestimmte Qualitätsziele - beispielsweise Kundenzufriedenheit, Pünktlichkeit und Sauberkeit - ergänzt wird.

Der hier nur grob skizzierte Reformvorschlag für die ÖPNV-Finanzierung weist den Kommunen als Aufgabenträger die wichtigste Rolle zu. Diese zusätzliche Verantwortung mag für einige Städte und Gemeinden ungewohnt sein, sie bietet jedoch die Möglichkeit, den ÖPNV aktiv zur Lösung kommunaler Verkehrsprobleme und damit verbundener Umweltbelastungen zu nutzen. Nähere Informationen unter: <http://www.umweltdaten.de/daten/nahverkehr.pdf>

