

ÖPNV-Finanzierung: Überlegungen im Deutschen Städtetag zur zukünftigen Finanzierung des Nahverkehrs

*Dipl.-Pol. Oliver Mietzsch
Hauptreferent
Deutscher Städtetag
Berlin und Köln*

Bundesweites Treffen der
Sozialticket-Initiativen
am 8. September
in Berlin

1

ÖPNV-Finanzierung - Gliederung -

A Finanzbedarf

B Finanzierungsinstrumente

C Lösungen

GVFG-Anschlussregelung

Finanzbeteiligung von Nutzern/ Nutznießern

Fallbeispiele aus den USA

Nahverkehrsabgabe

Straßennutzungsgebühr

Problem der Gegenleistung – Erschließungsqualität

Arbeitgeberabgabe – „Versement de Transport“ in Frankreich

PPP – Erfahrungen in den USA

Überblick über ÖV-Finanzierungsquellen in Europa

Verkehrsfinanzierung Zusammenfassung – Lösungsvorschläge

D Fazit

E Forderungen

Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag

2

A 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).

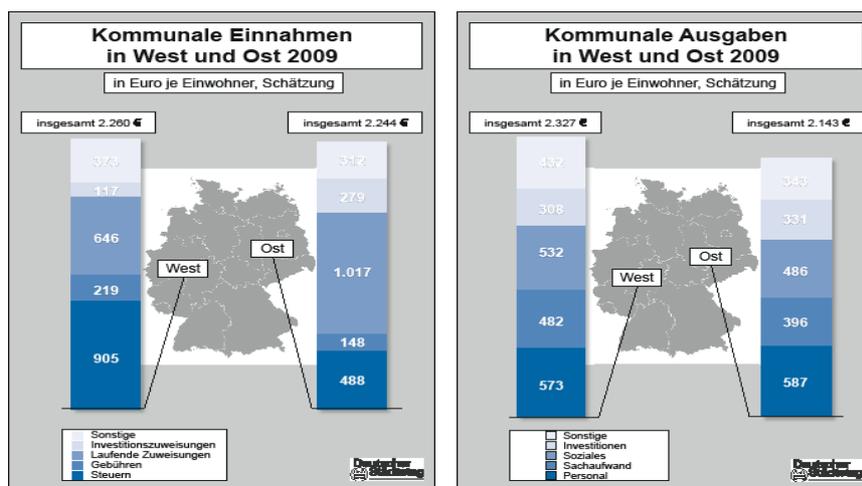
* Institut für Weltwirtschaftsforschung Kiel

Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag

3

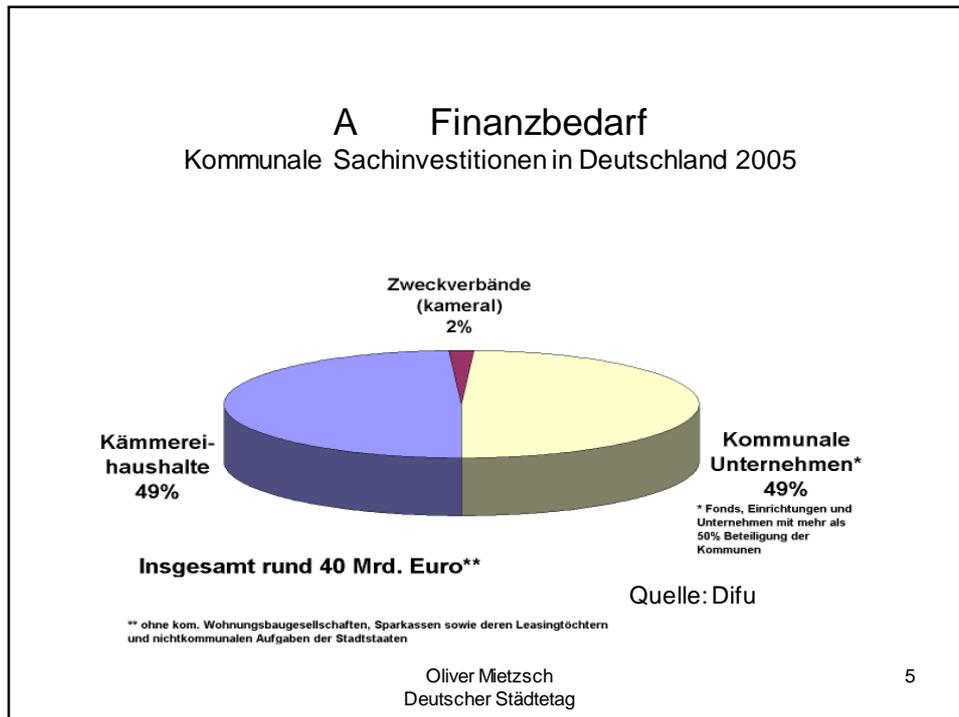
A Finanzbedarf

Kommunale Finanzsituation



Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag

4



A Finanzbedarf

ÖPNV

Grundannahmen und Tendenzen

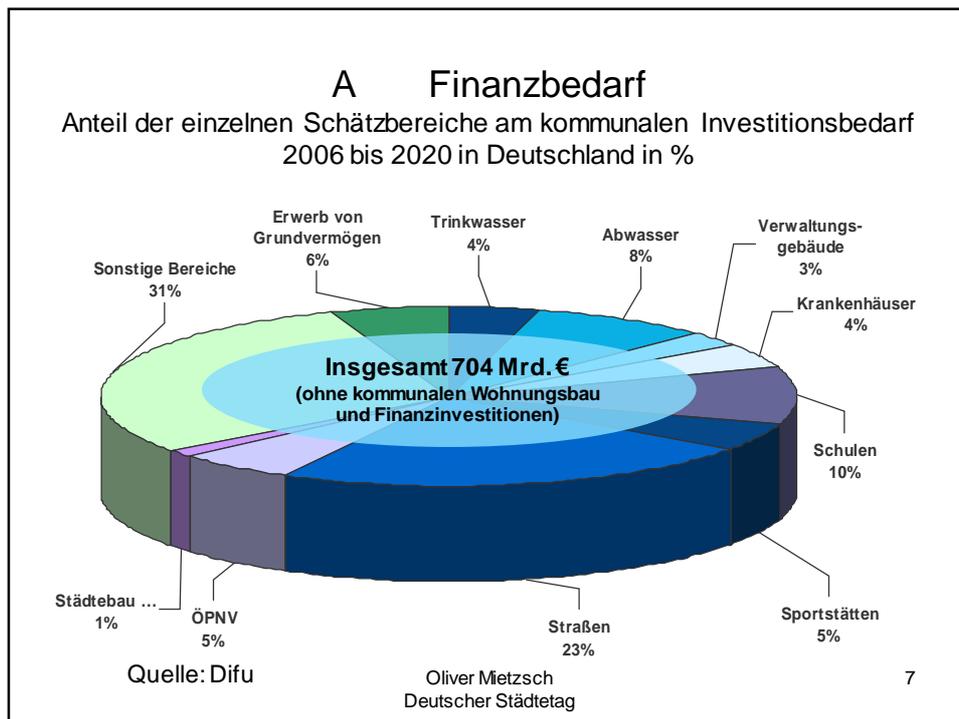
- ÖPNV = Daseinsvorsorge + Standortfaktor im Wettbewerb um Familien, Senioren und Gewerbe + ökologisch, sozial und ökonomisch nachhaltige Politik
- Bedeutungszuwachs in den Stadt-Umland-Verflechtungen und durch Stadtentwicklung (Erweiterungsbedarf Strecken und Fahrzeuge)
- Nachfrageeinbruch infolge des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

Investitionsschwerpunkte

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

Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag

6



- ### A 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
- Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag
- 8

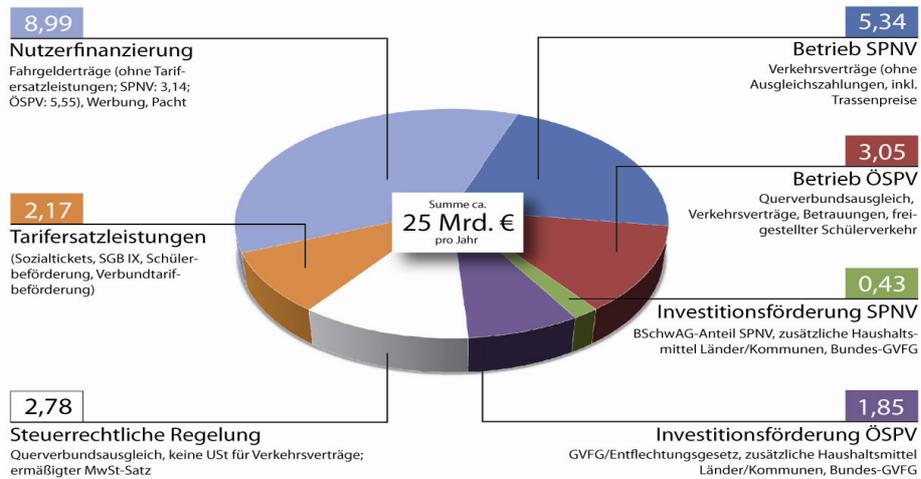
B Finanzierungsinstrumente

Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag

9

Heutiger Umfang der ÖPNV-Finanzierung

Grobe Abschätzung der Anteile der Finanzierung in Mrd. €
(Quelle: Datenauswertung cnb/kcw 2008)



Quelle: KCW GmbH

Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag

10

B Finanzierungsinstrumente

GVFG

- Jährliches Fördervolumen von 1,67 Mrd. EUR
 - Förderung mit investiver Zweckbindung für den Gemeindeverkehr
- Außerkrafttreten der Förderung im Rahmen der Förderalismusreform zum 31.12.2006
- Bis 2019: jährliche Förderungsbeträge von ca. 1,335,5 Mio. EUR
- Bis Ende 2013 Überprüfung der Angemessenheit dieser Finanzierungsmittel durch Bund und Länder
 - Sofern Zahlungen bis 2019 fortgesetzt werden, entfällt die Zweckbindung dieser Gelder

⇒ Erheblicher Mangel an Mitteln zur Finanzierung des ÖPNV!

Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag

11

B Finanzierungsinstrumente

Regionalisierungsmittel

- Regionalisierungsmittel speisen sich – wie auch das GVFG – aus den Einnahmen aus der Mineralölsteuer
- Zwar hauptsächlich für den SPNV, aber auch Mittel für die ÖPNV-Infrastrukturfinanzierung im Umfang von ca. 1 Mrd. EUR jährlich
- 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.

Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag

12

C Lösungen?!

Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag

13

C Lösungen?! GVFG-Anschlussregelung

- Erhalt des GVFG-Bundesprogramm auch nach 2019 im bisherigen Mittelumfang, Öffnung für Erhaltungsinvestitionen, Verzicht auf eigenen Bahnkörper als Fördervoraussetzung.
 - Verpflichtung zur Förderung auch von Erhaltungsinvestitionen in die kommunale Verkehrsinfrastruktur durch Bund bzw. Länder im Umfang von mindestens 1,9 Mrd. EUR/a (ggfs. höherer Mineralölsteueranteil für die Länder als Kompensation für den Wegfall der Entflechtungsmittel).
 - 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
- ⇒ Notwendigkeit zusätzlicher – konjunkturunabhängiger – Finanzierungsgrundlagen des ÖPNV.

Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag

14

C Finanzbeteiligung von Nutzern/ Nutznießern

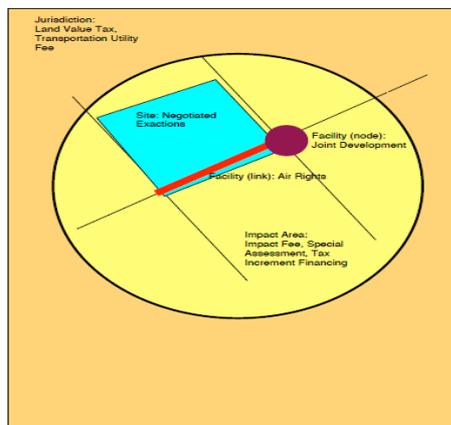
- Die i.d.R. als monetäre Lenkungsinstrumente genannten Straßenbenutzungsgebühren/ Maut bzw. Parkbewirtschaftung betreffen allerdings den motorisierten Individualverkehr (MIV) und dürften sich daher in der politischen Diskussion schwer als zusätzliche Finanzierungsinstrumente für den ÖPNV „bewerben“ lassen.
- Vor diesem Hintergrund sollen im folgenden Beispiele für zusätzliche Finanzierungsinstrumente des ÖPNV (Betrieb/ Infrastruktur) aus dem Ausland vorgestellt werden, die in keinem direkten Zusammenhang mit dem MIV stehen.
- Konkret werden Beispiele einer stärkeren Beteiligung des Privatsektors anhand von Fallbeispielen aus Frankreich und den USA untersucht, um daraus Schlussfolgerungen für eine etwaige Übertragbarkeit auf Deutschland zu ziehen.

Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag

15

C Lösungen?! Nutznießerfinanzierung

Figure 2: Value capture policies classified by spatial effects



- Verkehrsinfrastrukturinvestitionen erhöhen signifikant den Wert von Bauland entlang von Trassen sowie an Haltepunkten des ÖPNV (It. Uni Wien beträgt der Multiplikatoreffekt 2 – 2,5; It. VDV-Studie ist das Verhältnis von Finanzierungsbedarf und gesamtgesellschaftlichem Nutzen des ÖPNV in Ballungsräumen bis 2025 immer größer Faktor 4).

Quelle: Iacono, Levinson, Zhao: Value Capture for Transportation Finance, July 28, 2009

Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag

16

C Lösungen?! Nutznießerfinanzierung

- Fallstudien aus Hongkong, Seoul und San Francisco zeigen, dass durch die Konversion von Straßen in urbane Lebensräume mit guter ÖPNV-Erschließung ein Wertzuwachs bei den Baulandpreisen eintritt.
- Abschöpfung des Erschließungsvorteils am besten geeignet zur Infrastrukturunterhaltung, da Wertzuwachs i.d.R. erst nach Vollendung der ÖPNV-Anlage realisierbar.

Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag

17

C Lösungen?! – Fallbeispiele aus den USA

King County

- größter Kreis im Staate Washington
- mehr als 5.439 qkm Fläche
- 1.9 Mio. Einwohner
- 39 Städte
- Seattle mit 600.000 Einwohnern größte Stadt (1. Platz in ULI's 2009 "Emerging Trends in Real Estate" Ranking)

Seattle Streetcar

- 1km Strecke vom Geschäftszentrum zum South Lake Distrikt
- 1/2 der 52 Mio. Investitionskosten von privaten Grundstückseignern beigesteuert
- mehr als 7.500 neue Wohnungseinheiten und mehr als 180.000 qm Gewerbeflächen (davon 117.000 qm bereits im Bau) entstanden



Deutscher Städtetag

Foto O. Mietzsch

18

C Lösungen?! – Fallbeispiel aus den USA

Portland

- Bevölkerung: 582.130
- "grünste" Stadt der USA
- größte Stadt im Staate Oregon mit rund 2 Mio. Einwohnern im Ballungsraum



Portland Streetcar

- seit 2001 in Betrieb
- Baukosten von 103,15 Mio \$: 21,50 Mio. \$ finanziert von Grundstückseigentümern (BID), 20% finanziert über Wertzuwachssteuer im städtischen Erneuerungsgebiet, 20% aus Wohnungsbauamt des Bundes

Fotos O. Mietzsch
Deutscher Städtetag

19

C Lösungen?!

Nahverkehrsabgabe

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

Deshalb:

- Ausweitung der Mautpflicht (-> generelle Straßenmaut)
 - Erweiterung des bemauteten Netzes
 - Erweiterung der bemauteten Fahrzeugklassen

Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag

20

C Lösungen?!

Straßenbenutzungsgebühren

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

Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag

21

C Lösungen?!

Das Problem der „Gegenleistung“

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

Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag

22

C Arbeitgeberabgabe „Versement de Transport“

8. DIE VERKEHRSSABGABE (1)

- Nur für **Stadtverkehr** – « Verkehrsperimeter »
 - Überland- und Regionalverkehr ausgeschlossen
- 1971 bis 1992 eingeführt
 - In 214 Agglomerationen/Stadtgebiete
- Prinzip
 - Steuer über die gesamte **Lohnsumme**
 - Prozentsatz : 0,55 % bis 2,6 %
 - Jeder **Gesellschaft** und öffentliche **Verwaltung**
 - Innerhalb des **Verkehrsperimeters**
 - Mit 9 und mehr Beschäftigten

© Veolia Transport 2011

VEOLIA
TRANSPORT

Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag

25

C Arbeitgeberabgabe „Versement de Transport“

9. DIE VERKEHRSSABGABE : INVESTITIONSORIENTIERT (2)

- **Ziele** der Verkehrsabgabe
 - Finanzierung der **Investitionen**
 - Ermäßigte Fahrpreise
- **Betrag** (2008)
 - Provinzstädten : 2,851 Mia €
 - Region Paris : 2,920 Mia €
- **Erweiterung in 2000** :
 - Intermodalitäts-Projekte
 - Kooperation mit Regionallinien
 - Neue Mobilitätsmittel : Car-Sharing, ...
- **23 neue U-Bahn- und Straßenbahnsysteme seit 1985 gebaut**

© Veolia Transport 2011

VEOLIA
TRANSPORT

Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag

26

C Arbeitgeberabgabe „Versement de Transport“

10. DER STAAT : EIN BEGRENZTER BEITRAG

- **Investitionszuschüsse**
 - 20 % des Gesamtprojekts (Max.)
 - In 2003 abgeschafft ...
- **Die « Grenelle » -Umwelt-Gesetze**
 - 60 städtische Projekte
 - 7 Mia € (Investition 2009-2011)
 - U-Bahnen, Stadtbahnen, BRT
 - **Staatliche Beteiligung : 8 00 Mio €**

© Veolia Transport 2011

11

VEOLIA
TRANSPORT

Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag

27

C Arbeitgeberabgabe „Versement de Transport“

12. NEUE FINANZIERUNGSMITTEL (2)

Novelle durch die « Grenelle » (Umwelt)-Gesetze

- **Immobilienmehrwert-Steuer** im Falle einer neuen Verkehrsinfrastruktur (10 %)
- **Eko-Steuer auf LKWs** (ab 2011) zugunsten eines Infrastrukturfinanzierungs-Fonds
- **Straßenbenutzungsgebühren** in Städten mit mehr als 300 000 Einwohnern (geplant)
- **Bußgeldeinnahmen ?** ÖPNV (Region Paris)
- **PPP's** für neue Schienenverkehrsmittel (BOT-Verträge)

© Veolia Transport 2011

13

VEOLIA
TRANSPORT

Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag

28

C 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

Oliver Metzsch
Deutscher Städtetag

29

C Lösungen?! Erfahrungen mit PPP in den USA

Exhibit 3.1: Summary of PPP Impacts on Selected Transit Projects since 2000

Project (PPP Approach)	Project Cost	Project Timeline	Project Quality	Funding Sources
Denver FLEX Southeast Corridor LRT (DB)	<ul style="list-style-type: none"> Project completed within budget. Estimated building materials cost savings. 	<ul style="list-style-type: none"> 22 months saved due to design-build. 	<ul style="list-style-type: none"> Meets agency's usual design standards. 	<ul style="list-style-type: none"> N/A
South Florida Commuter Rail Upgrades (DB)	<ul style="list-style-type: none"> Slightly higher costs for DB than estimated for DBB delivery approach. 	<ul style="list-style-type: none"> 4-6 years saved by completing upgrades as one project. 	<ul style="list-style-type: none"> Higher quality design and construction. 	<ul style="list-style-type: none"> N/A
Minneapolis Hiawatha Corridor LRT (DB)	<ul style="list-style-type: none"> Completed within budget as amended. Estimated \$25-\$3M in over-head savings from design-build. 	<ul style="list-style-type: none"> 1 year saved due to design-build. 	<ul style="list-style-type: none"> Meets agency's usual design standards. 	<ul style="list-style-type: none"> N/A
Hudson-Bergen LRT M09+1 & M09+2 (DBOM)	<ul style="list-style-type: none"> Insulated from capital & O&M cost overruns through risk transfer. 	<ul style="list-style-type: none"> 1-2 years saved due to DBOM approach. 	<ul style="list-style-type: none"> O&M portion of DBOM provides incentives for quality product. 	<ul style="list-style-type: none"> N/A
Portland MAX Airport Extension (DB & FJ) - with PFC Funding	<ul style="list-style-type: none"> Completed within budget. \$10-15M in building materials cost savings. 	<ul style="list-style-type: none"> Estimated 3+ years saved due to PPP. Construction started 9 weeks early. 	<ul style="list-style-type: none"> Meets agency's usual design standards. 	<ul style="list-style-type: none"> Up-front private funding of \$2M, 23% of project cost.
WMATA Largo Metrorail Extension (DB)	<ul style="list-style-type: none"> Completed \$1M under budget. Overhead cost savings from fewer contractors. 	<ul style="list-style-type: none"> Estimated 2 years saved due to DB. 	<ul style="list-style-type: none"> Innovative and cost-effective design lead to life-cycle cost savings and higher quality product. 	<ul style="list-style-type: none"> N/A
BART Oakland Airport Connector (DBFO) - with PFC Funding	<ul style="list-style-type: none"> Slightly higher cost for private financing. Redhead estimated cost for O&M as DBFO. 	<ul style="list-style-type: none"> Project may otherwise never occur without DBFO. 	<ul style="list-style-type: none"> DBFO provides incentive to build higher quality project. 	<ul style="list-style-type: none"> Up-front private funding for 50% of estimated \$32M project capital cost.

Quelle: Report to Congress on the Costs, Benefits, and Efficiencies of Public-Private Partnerships - Private Partnerships for Fixed guideways Capital Project, December 2007

Oliver Metzsch
Deutscher Städtetag

30

ÖPP lassen sich typisieren entsprechend der Rolle des Privatsektors:

- Größere Rolle des Privatsektors
- Build-Own-Operate (BOO)
 - Design-Build-Finance-Operate-Maintain (DBFOM)
 - Design-Build-Finance-Operate (DBFO)

- Kleinere Rolle des Privatsektors
- Build-Operate-Transfer (BOT)
 - Design-Build-Operate-Maintain (DBOM)
 - Design-Build (DB)

C Lösungen?!

Erfahrungen mit PPP in den USA

- ÖPP ist kein Förder,- sondern vielmehr ein Finanzierungsinstrument.
- ÖPP ist am erfolgreichsten, wenn Risikoaufteilung entsprechend den individuellen Stärken (Fahrgastrisiko und Umweltrisiko sollten bei der öffentlichen Hand verbleiben).
- Verträge sollten eher Kriterien der Leistungserbringung definieren, anstatt detaillierte Leistungsvorgaben zu machen.
- ÖPP ergibt nur Sinn bei tatsächlichem Realisierungsbedarf, ausreichender politischer Unterstützung und der Notwendigkeit zur Einbeziehung privater Geldgeber.

Dipl.-Pol. Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag, 01.09.2010

31

C Lösungen?!

Überblick über weitere ÖV-Finanzierungsquellen in Europa

- „suppletie“ in den Niederlanden:
 - Verteilung staatlicher Subventionen auf 35 Gebietskörperschaften
 - Hauptbestandteil: zu jedem eingenommenen € kommt ca. 1,5 €
 - Die Gebietskörperschaften schließen Verträge mit den Verkehrsunternehmen
 - .. und können selbständig das Finanzierungsmodell bestimmen
- Schweden:
 - Die Finanzierung erfolgt direkt aus eigenen Steuermitteln (Zuschlag zur Einkommenssteuer)
 - Der Staat fördert nur Infrastruktur der Eisenbahn (Übernahme der Netzkosten bis auf marginales Nutzungsentgelt)
 - ... und große Straßenbahninvestitionen
- Schweiz:
 - Finanzierung direkt aus eigenen Steuermitteln (kommunale Steuerhoheit; d.h. ÖPNV-Maßnahme ist direkt mit Steuersatz verbunden)
 - Volksabstimmung bei größeren Investitionen (Zürich ab ca. 5 Mio. €)
 - Keine direkten staatlichen Ausgleichszahlungen an Verkehrsunternehmen
 - Zürcher Verkehrsverbund deckt Kosten zu 50 % aus Einnahmen, 25% von Kanton, 25% von Gemeinden; "Gemeindeschlüssel" ist nach Bahn, Bus, Tram gewichtet und berücksichtigt die Steuerkraft der Kommune.

Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag

32

Quelle: Rönnau

D Fazit

- Finanzierungsbedarf nimmt nicht ab, sondern zu (sozial-, verkehrs- und umweltpolitisch motiviert).
- Verfügbarer Finanzrahmen nimmt unter gegebenen Rahmenbedingungen (Finanzpolitik des Bundes, Veränderungen im Finanzierungsinstrumentarium) mit einiger Sicherheit ab.
- Konsequenz u. a. erforderlicher Angebotseinschränkungen im ÖPNV wäre mit erheblichen gesellschaftspolitischen Zielkonflikten verbunden.
- Handlungsbedarf zur Vermeidung, zumindest Abmilderung; verschiedene Ansatzpunkte müssen zusammenwirken
 - Bund, Länder und Gemeinden müssen Effizienzpotentiale heben
 - Bund muss Umverteilung zu Lasten von Ländern/Gemeinden stoppen oder zumindest begrenzen; grundlegender Reformansatz erforderlich
 - Bund und Länder müssen Verteilungskriterien überprüfen, Verwendung erweitern, grundsätzliche Zweckbindung erhalten
 - Bund, Länder und Gemeinden müssen ergänzende Finanzierungsinstrumente entwickeln

Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag

33

D Fazit

- Beseitigung von steuerlichen Nachteilen für ÖPNV (wie z.B. bislang die Eigenheimzulage und immer noch Entfernungspauschale oder die – wenngleich ermäßigte - Umsatzsteuerpflicht sowie Öko-bzw. Stromsteuer für den Nahverkehr).
- Ermittlung und Sicherung des Grundfinanzierungsbedarfs für Infrastruktur und Betrieb des ÖV.
- Effizientere Bewirtschaftung der vorhandenen Mittel (PPP-Modelle bei Instandhaltung, stärkere Nutzung wettbewerblicher Steuerungsinstrumente beim Betrieb des ÖV).
- Stärkung der kommunalen Verantwortung für Mittelbewirtschaftung (Aufgaben- und Budgetverantwortung müssen einher gehen).
- Neue Finanzierungsquellen erschließen (Nutzerfinanzierung: Lkw-Maut, Nahverkehrsabgabe).

Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag

34

E Forderungen

des Deutschen Städtetages

- Gewährleistung der Verantwortung von Bund und Ländern für die Finanzierung des kommunalen ÖPNV auch in der Zukunft.
- Umstrukturierung der bestehenden Finanzierungsformen.
- Zusätzliche Generierung von Finanzhilfen des Bundes insb. aus Mineralölsteuer, konkret 10 Cent je Liter und Mauteinnahmen.
- Ausweitung der Lkw-Maut auf allen Straßen und Fahrzeuge.
- Flächendeckende Bewirtschaftung des ruhenden Verkehrs.
- Prüfen: Erschließungsbeiträge für ÖV-Anlagen.

Oliver Mietzsch
Deutscher Städtetag

35