Nahverkehrs-Zweckverband Niederrhein
Die Verbandsvorsteherin

öffentlich

Sitzungsvorlage			
Betreff			
Verkehrskonzept 2030/2045 - Ergänzende Finanzierungssäulen			
Organisation	Bereich/Periode/Jahr/Lfd. Nr./Nachtrag	Datum	TOP
NVN	**NVN/X/2022/0316**	**03.06.2022**	**9**

Beratungsfolge	Zuständigkeit	Sitzungstermin	Ergebnis
Verbandsversammlung des NVN	Kenntnisnahme	14.06.2022	☐

Beschlussvorschlag:

Die Verbandsversammlung des NVN nimmt die Vorlage zur Kenntnis.

Begründung/Sachstandsbericht:

Die Klimaschutzziele des Bundes sind ehrgeizig und erfordern auch im Verkehrssektor erhebliche Anstrengungen den CO2 Ausstoß zu reduzieren. Einerseits ist damit die Antriebswende gemeint, d.h. für den motorisierten Individualverkehr (MIV), weg von fossilen Brennstoffen hin zu emmisionsfreien Antrieben, andererseits die Stärkung des Umweltverbundes. Ein wesentlicher Bestandteil des Umweltverbundes ist dabei der Ausbau des Öffentlichen Personennahverkehrs als Alternative zum MIV.

Als grundsätzliches Ziel hat die Bundesregierung die Verdoppelung der Fahrgastzahlen im ÖPNV bis 2030 definiert. Um dieses Ziel erreichen zu können, bedarf es in erster Linie einer massiven Ausweitung des Leistungsangebotes.

Allen Beteiligten ist bewusst, dass die Umsetzung dieses Ziels sehr anspruchsvoll ist und mit den bestehenden Finanzierungsstrukturen nicht zu leisten ist, d.h. es werden erheblich mehr finanzielle Mittel benötigt. Erschwerend kommen aktuell die Auswirkungen aus dem Fahrgastrückgang als Folge der Corona Pandemie und die Auswirkungen des Ukraine Krieges hinzu. Auf der Erlösseite fehlen Fahrgeldeinnahmen und auf der Kostenseite sind erhebliche Steigerungen zu verzeichnen. Allein die Sicherung der Bestandsverkehre stellt die Kommunen vor große Herausforderungen und jeder zusätzliche finanzielle Beitrag ist willkommen.
Die Diskussion über die Notwendigkeit zusätzlicher Finanzmittel wird schon seit längerer Zeit geführt. Beispielhaft sei das Leistungskostengutachten des VDV aus 2021 erwähnt. Darin wird der zusätzliche Finanzbedarf bis 2030 auf ca. 10 Mrd. € beziffert. Auch der VRR beschäftigt sich seit längerem innerhalb des Projektes Verkehr und Mobilität im VRR 2030/2045 mit dieser Fragestellung.
In den folgenden Ausführungen zu möglichen ergänzenden Finanzierungsquellen wird daher nicht weiter auf die Erhöhung von Steuermitteln eingegangen, die zwingend vorausgesetzt wird, sondern auf mögliche Ergänzungen zur bestehenden Finanzierung des ÖPNV.
So heißt es z.B. in einer Veröffentlichung der DSW21 zur Finanzierung der Mobilität 2030 in Dortmund
„…….Diese Beträge können dauerhaft nur dann aufgebracht werden, wenn die Gelder nicht nur aus den Haushalten des Bundes, der Länder und den Gemeinden an die Nahverkehrsunternehmen fließen, sondern, wenn weitere Finanzierungsformen entwickelt werden. Wir raten daher auch zu einem Blick in die Nachbarländer, in denen andere Formen der Kofinanzierung des Öffentlichen Nahverkehrs seit langem erprobt sind.“
Zusammen mit dem Beratungsunternehmen KCW wurden VRR seitig die unterschiedlichsten Finanzierungsinstrumente analysiert und bewertet. Es gibt eine Vielzahl von ergänzenden Finanzierungsquellen für den ÖPNV, die jedoch hinsichtlich der Ergiebigkeit, Aufwand/Nutzen, Raumstruktur, Rechtlicher Rahmenbedingungen…. etc. sehr unterschiedlich zu bewerten und daher im VRR z. T nur bedingt oder gar nicht geeignet sind.
An dieser Stelle sei ausdrücklich darauf hingewiesen, dass es sich im Weiteren um ergänzende Finanzierungsquellen handelt, die von kommunaler Seite, bei Vorliegen der rechtlichen Voraussetzungen, beschlossen und umgesetzt werden könnten, nicht um alternative Finanzierungsquellen. Steuermittel und Fahrgeldeinnahmen sind und bleiben nach heutigem Stand die Basis der Finanzierung des ÖPNV.

<u>Finanzverfassungsrechtliche Einordnung</u>

Grundsätzlich ist die ÖPNV-Finanzierung Aufgabe der Länder und Gemeinden im Rahmen der Daseinsvorsorge. Sie erfolgt i.d.R. aus Haushaltsmitteln der jeweiligen Kommune und damit in erster Linie aus den Steuereinnahmen der jeweiligen Gebietskörperschaft (vgl. Grundsatz in Art. 104a Abs. 1. GG). Abweichend von diesem Grundsatz finanziert zusätzlich

der Bund den ÖPNV aus Steuereinnahmen nach dem Regionalisierungsgesetz und mittels Finanzhilfen auf Grundlage des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes.
Öffentlich-rechtliche Abgaben (Steuern, Beiträge, Gebühren, Sonderabgaben) erfordern eine spezielle gesetzliche Ermächtigung (Bundes- oder Landesgesetz) als Voraussetzung für eine kommunale Abgabensatzung. Kommunale Abgaben dürfen nur auf Grundlage einer Satzung erhoben werden (§ 2 Kommunalabgabengesetz NRW, KAG). Aufgrund des sog. Gesetzesvorbehaltes braucht es für einen Grundrechtseingriff gegenüber den abgabeverpflichteten Personen ein formales Gesetz, auf das die Satzung zurückgeht. Das KAG enthält bereits gesetzliche Ermächtigungen für Gebühren und Beiträge, die ggf. nutzbar gemacht bzw. gesetzlich erweitert/ergänzt werden können.
Ausgewählte Beispiele ergänzender Finanzierungsquellen:

City-Maut

Die Einführung einer City-Maut in NRW wäre problematisch, da die Ballungsräume sehr dicht zusammenliegen: Würde die City-Maut nur in einigen Städten eingeführt werden, führe dies zu erheblichen Standortnachteilen, bringt die Gefahr der Verlagerung des Verkehrs auf autofreundliche Nachbarkommunen und fördert die Ansiedlung von Unternehmen außerhalb der Mautgebiete.

Parkraumbewirtschaftung

Die Parkraumbewirtschaftung ist ein etabliertes Mittel für Kommunen und kann sofort umgesetzt werden, da die rechtlichen Grundlagen bereits gegeben sind. Eine Zweckbindung der Mittel für den ÖV müsste geprüft werden. Generell besteht ein ähnliches Problem wie bei der City-Maut bei einer nicht flächendeckenden Einführung (Ausweichverkehr).

Erschließungsbeitrag

Die Einrichtung eines Erschließungsbeitrags bietet sich vor allem in städtischen Räumen mit kommunaler Schieneninfrastruktur an. Eine Umsetzung im ländlichen Raum wäre nur schwer durchzusetzen. Bei einer nicht flächendeckenden Umsetzung kann es zu Standortvorteilen kommen.

ÖPNV-Beitrag

Eine Einführung in einzelnen VRR-Städten wäre problematisch, da es dadurch zu veränderten politischen Interessen an verbundweiten Tariffragen käme. Dadurch könnte eine Tarifschieflage entstehen.

Bürger:innenticket

Eine Einführung in einzelnen VRR-Städten wäre problematisch, da es dadurch zu veränderten politischen Interessen an verbundweiten Tariffragen käme. Dadurch könnte eine Tarifschieflage entstehen.

Arbeitgeber:innenbeitrag

Bei einer nicht flächendeckenden Umsetzung besteht insb. im Standortwettbewerb das Risi-

ko, dass Gemeinden mit Arbeitgeber:innenbeitrag einen Nachteil erleiden, weil Unternehmen ihre Standortentscheidungen von den Beiträgen abhängig machen.

Kur-/ Gästebeitrag

Die Rechtsgrundlage für eine Einführung eines Kur-/Gästebeitrags wäre zu prüfen und voraussichtlich schnell herzustellen (falls sie nicht schon besteht). Eine reine Kurabgabe wäre im VRR-Raum aufgrund der wenigen Kurorte wenig ergiebig. Die Einführung eines Gästebeitrags für alle Tourist*innen wäre denkbar. Dies könnte eine Ergänzung bei der Umsetzung eines Bürger*innentickets für Gäste darstellen.

Fazit

Es gibt zahlreiche mögliche ergänzende Finanzierungsinstrumente, die zur Finanzierung des ÖPNV einen Beitrag leisten könnten. Bislang sind sie in Deutschland noch wenig erprobt (Ausnahmen: Parkraumbewirtschaftung, Kur- / Gästebeitrag) und verfügen über noch keine hinreichende rechtliche Grundlage. Somit müssen die Voraussetzungen für den Einsatz dieser Instrumente z. T. noch geprüft und geschaffen werden. Weiterhin ist davon auszugehen, dass die hier betrachteten Finanzierungsinstrumente auf Widerstand in der Politik und bei der Bevölkerung stoßen könnten, da in erster Linie weitere Beitragszahlungen gesehen werden könnten. Umso wichtiger ist es, die Prüfung und Einführung der Instrumente kommunikativ gut zu begleiten und die Bevölkerung z. B. bei der Entscheidung, welches Instrument für die jeweilige Kommune das richtige ist, einzubeziehen. Es gilt, die Vorteile, die mit der Umsetzung der Instrumente einhergehen, herauszustellen. Kurzfristig werden die ergänzenden Finanzierungsquellen aufgrund der beschriebenen Rahmenbedingungen nur einen kleinen Beitrag zur Finanzierung des ÖPNV leisten können. Die Finanzierung über die öffentliche Hand sowie die Einnahmensicherung bleiben zunächst die zentralen Säulen der Finanzierung.

Für die ergänzenden Finanzierungsquellen kann folgendes Fazit gezogen werden:

a. Die ergänzenden Finanzierungsquellen haben ein z. T. hohes Einnahmepotenzial.
b. Der rechtliche Rahmen müsste für nahezu jedes Finanzierungsinstrument angepasst werden.
c. Eine kommunenübergreifende Umsetzung im VRR-Verbundraum ist notwendig, um Standortnachteile bzw. Ausweichverkehre zu vermeiden.
d. Die Art und Weise der Kommunikation der einzuführenden Instrumente sowie der Einbindung der Bevölkerung in die Entscheidungsprozesse ist essenziell für die Akzeptanz bei den politischen Akteuren und innerhalb der Bevölkerung.
e. Eine Kombination der Finanzierungsinstrumente ist erfolgsversprechender hinsichtlich Umsteigeeffekten und Einnahmepotenzialen (Push- und Pull Maßnahmen) als die Umsetzung von Einzelmaßnahmen.

Die eingehendere Betrachtung der Parkraumbewirtschaftung als kurzfristig umsetzbares und vielfach angewandtes Instrument ergänzender Finanzierungsquellen zeigte, dass sich mit einer Erhöhung der Gebühren für Kurzzeit- und Bewohnerparken die Einnahmen von Kommunen steigern lassen. Durch eine Ausweitung des Erhebungsgebietes und/oder -zeitraumes könnten hier weitere Potenziale gehoben werden. Parkraumbewirtschaftung sollte dabei als Teil eines Parkraummanagements verstanden werden, indem es grundsätzlich um die Frage der Verteilung des öffentlichen Raums (zu Lasten des Pkw) geht. Neben einer Parkraumverknappung für private Pkw und/oder Umwidmung zugunsten z.B. des Radverkehrs kann die Bewirtschaftung der Parkplätze folgende Signale aussenden: Ausrichtung der Kommune auf den Umweltverbund. In dem Sinne ist mit Parkraumbewirtschaftung als Teil des Parkraummanagements mehr zu bewirken als ausschließlich die Erhöhung der Einnahmen.

Vertiefende Informationen zu dem Thema werden von den Gutachtern in den jeweiligen Fraktionssitzungen vorgestellt.