

# Reform der finanziellen Rahmensetzungen für eine nachhaltige Siedlungs- und Verkehrsentwicklung

Tilman Bracher

Vortrag SRL-Halbjahrestagung „Kosten der  
Zersiedelung“ am 11.6.04 in Dresden

- **KONTEXT**
- REFORMBEDARF
- LÖSUNGSKONZEPT
- EMPFEHLUNGEN
- FAZIT

# Nachhaltigkeit heißt...

- ... Innenentwicklung, Verdichtung, Freiflächen sichern (Integration und Konzentration statt Zersiedelung und Zerschneidung)
- .... Raum-Zeit-orientiert planen (Standort- und Verkehrsplanung integriert verstehen und „leben“, Nähe und Detail statt Erreichbarkeit, Autoorientierung und hohe Geschwindigkeit), also städtebauliche Qualitäten und Qualitäten für Fuß, Rad und ÖPNV schaffen

# Demografischen Wandel berücksichtigen

Das heißt

- Langfristig sind relevante Schrumpfungsprozesse zu erwarten. Im Investitionshorizont (30 – 100 Jahren) ist ein Teil der vorhandenen und geplanten Infra-strukturen unwirtschaftlich.
- Investitionen können bei sinkenden Einnahmen (rückläufiger Finanzausgleich wegen (Bevölkerungsabnahme) nicht refinanziert werden
- „Remanenzkosten“ von Stilllegungen und Investitionen für Sanierung und Schrumpfung müssen kalkuliert werden

# Der richtige Handlungsraum ist die Region

- Die Lebensbeziehungen der Menschen (Verflechtungsraum) sind der geeignete Maßstab .
- Die administrativen Stadtgrenzen und Regionen decken weder die Problemlagen der Flächennutzung noch den Handlungsbedarf koordinierter Planungen ab
- 90% der Verflechtungen des Personenverkehrs und des Güterverkehrs bleiben innerhalb der Region (Kutter)

- KONTEXT
- **SIEBEN BEISPIELE FÜR  
REFORMBEDARF**
- LÖSUNGSKONZEPT
- EMPFEHLUNGEN
- FAZIT

# 1: Flächenausweisung

## Kommunale/regionale Fehlsteuerung

- Falsche fiskalische Erwartungen der Kommunen befördern Konkurrenzdenken und Flächenausweisung
- Akteure überschätzen Verbesserung der Kommunalfinanzen (Einkommensteuer, Gewerbesteuer, Schlüsselzuweisungen) und unterschätzen die Erschließungs- und Folgekosten (Gutsche
- Zweckgebundene Fördermittel führen zu Fehlallokationen im Wohnungsbau, bei Gewerbeansiedlung und Verkehrserschließung

## 2: Standortwahl

### Fehlentscheidungen durch kurzfristige und sektorale Perspektive

- Der aus der jeweiligen Lage resultierende Verkehrsaufwand wird bei Standortentscheidungen unterschätzt oder „vergessen“
- „Häuslebauer“ und Gewerbebetriebe orientieren sich an den Erschließungs-, Bau- und Finanzierungskosten, zu wenig jedoch an der Verkehrsnachfrage: Bedürfnisse Familien ändern sich im Laufe der Jahre, Standorte haben Kunden, Lieferanten, Besucher, Beschäftigte, ....)
- Die öffentliche Verwaltung legt ihre eigenen Standorte selbst weitgehend unabhängig von resultierenden verkehrlichen Wirkungen fest.

# 3: Straßenbau

## Institutioneller Rahmen des Straßenwesens verhindert Berücksichtigung von Bedarf- und Kosten

- Bundesverkehrswegeplanung bewirkt Kontinuität von Neu- und Ausbaumaßnahmen gegenüber Instandhaltung, Sanierung und Rückbau. Stabile Verankerung von Wachstumsträumen und Schreibtischplanungen.
- Top-down-Strukturen bewirken fernstraßengesteuerte Stadt- und Verkehrsplanung.
- Hauptverkehrsstraßen sind auch Hauptproblemstraßen, der meiste Verkehr ist Nah- und Regionalverkehr. Kommunaler Bedarf heißt: Nachhaltigkeit, Dichte + Nähe, Verkehrsberuhigung und Langsamverkehr
- „System Wahlkreisgeschenk“ (Wettbewerb der Abgeordneten um Fördermittel)

# Netzlänge Straßen

Der größte Finanzbedarf besteht auf der regionalen und kommunalen Ebene

Klassifizierung Status Quo

- Bundesautobahnen 12.000 km
- Bundesstraßen 41.000 km,
- Landesstraßen 87.000 km
- Kreisstraßen 91.000 km
- Gemeindestraßen 448.000 km  
(65% von 685.000 km)

Zum Vergleich

Eisenbahnstrecken 41.000 km, Wasserstraßen 7.300 km

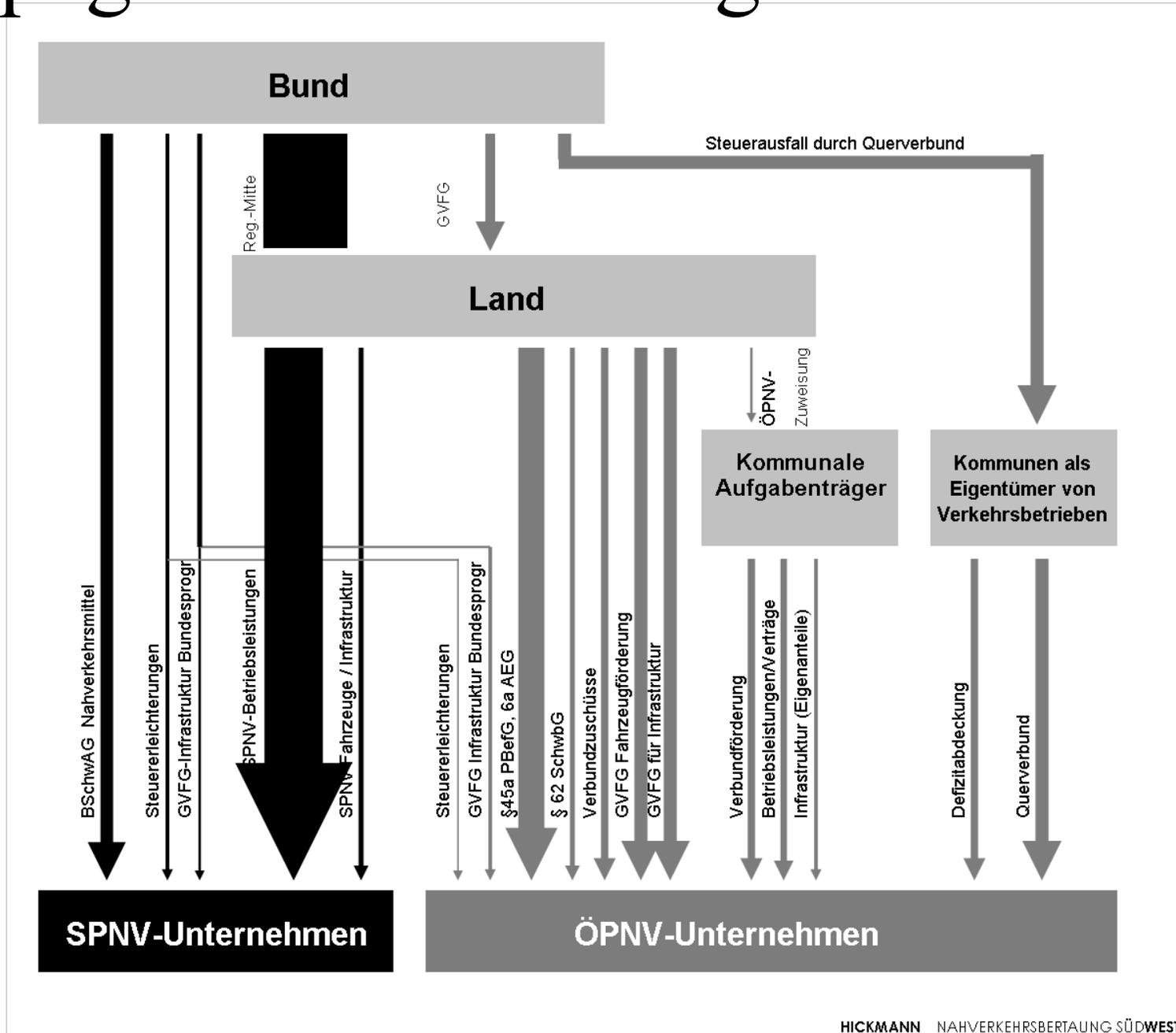
Quelle Statistisches Bundesamt / Quelle: W. Adler, Berichtsmodul Verkehr und Umwelt. Band 13 der Schriftenreihe Beiträge zu den umweltökonomischen Gesamtrechnungen. Hg. Statistisches Bundesamt, Wiesbaden 2004. Daten für 2002.

# 4: ÖPNV

Die gegenwärtige „Spaghettifinanzierung“ ist ineffizient und bewirkt Fehlallokationen

- Öffentliche Verkehrsbetriebe erhalten Betriebsbeihilfen und Zuschüsse unabhängig von Leistung und Qualität
- Förderkatalog des GVFG „steuert“ Investitions- und Betriebsprioritäten (Töpfchenoptimierung)
- Effizienzeinbuße durch Orientierung auf steuerliche „Gestaltung“ (indirekte externe Mitfinanzierung des ÖPNV durch Bund und Land (Steuern) und per Gewinnverzicht durch Kommunen (Querverbund)
- Bund und Länder müssen mit dem Übergang zu Vertrags- und Wettbewerbswirtschaft die Aufgabenträger in den Kommunen aufgabengemäß ausstatten

# Spaghettifinanzierung des ÖPNV



# 5: Radverkehr

## Die beabsichtigte Förderung des Radverkehrs scheitert am schwachen institutionellen Rahmen

- Politische Beschlüsse, z.B. „Nationaler Radverkehrsplan“, werden administrativ nicht wirksam umgesetzt (Budget, Personal, Maßnahmenplanung, Qualitätskontrolle). Trotz hoher Wirtschaftlichkeit bleibt der Mitteleinsatz gering
- Die Zweckbindung der Fördermittel (z.B. GVFG) ermöglicht keine eigenwertige Förderung des Radverkehrs
- Fördermittel werden wegen der Finanznot eher für ÖPNV und Straßenbau genutzt

# 6: GVFG

## Das GVFG wirkt investitionslastig, unwirtschaftlich und diskriminierend:

- Der Bund weist Kommunen und Verkehrsbetrieben jährlich 1,7 Mrd. € für Investitionen zu, und zwar 80 % zur Verteilung durch die Länder, und 20 % für Bundesprogramme. Mehr als die Hälfte der Mittel fließen in den Straßenbau
- Die Zweckbindung (Förderkatalog) verpasst wandelnde Prioritäten: Aufgabenträgerschaft ÖPNV, eigenwertige Radverkehrsförderung, Sanierung und Rückbau, „schrumpfende“ Stadt, Mobilitätsmanagement
- Die Finanznot treibt die Kommunen in Projekte, die sie sich langfristig nicht leisten würden (z.B. Betriebshöfe statt Takte)
- Investitionsbeihilfen an Betriebe (Fahrzeugförderung, RBI) diskriminieren gegenüber Wettbewerbern

# 7: Schülerverkehr

## Der heterogene institutionelle Rahmen des Schülerverkehrs verursacht Fehlallokationen.

- Schülerverkehr als Schattenfinanzierung des ÖPNV durch die Länder (§ 45a PBefG) [über 1 Mrd. € p.a., Erlösanteil ~ 13%, im ländlichen Raum ~ 80% ] und durch die Schulträger [z.B. Bocholt 448 €/Fahrschüler]
- Aufwanderstattung verhindert Routenoptimierung
- Zeitkartensubventionen sind tarif- und siedlungspolitisch und im Hinblick auf die Verkehrsmittelwahl uneffizient
- drohendes Finanzierungsloch wegen Einbruch der Schülerzahlen
- Nebeneinander von Schulträger und ÖPNV-Aufgabenträger

- KONTEXT
- REFORMBEDARF
- **LÖSUNGSKONZEPT**
- EMPFEHLUNGEN
- FAZIT

# Effizienz durch Kostenwahrheit

## Die Internalisierung der externen Kosten des Raum-Zeit-Systems verspricht Effizienz bei Standortwahl und Verkehrsverhalten

Das heißt:

- Anlastung der Erschließungskosten von Standorten den Nutzern dieser Standorte (Verursacher)
- Internalisierung der Folgekosten der Zerschneidung von Städten, Landschaften, öfftl. Raum
- Internalisierung der sozialen, ökologischen und ökonomischen Folgekosten des Verkehrs (Lärm, Luft/Klima, Unfälle/Bewegungsmangel)

# Schülerverkehr integrieren

## Effektivität durch Integration von Aufgabenträgerschaft und Finanzierung von Schülerverkehr und ÖPNV

Das heißt:

- Zusammenführung der Landesmittel nach § 45a PBefG und der Schülerbeförderungsmittel des Schulträgers beim kommunalen Aufgabenträger (Novelle PBefG)
- Umstellung der Schülertarife von Subjektförderung (Schülerticket) auf Objektförderung (Fahrt bzw. Verkehrsunternehmen). Angemessene Eigenbeteiligung für ÖPNV, Wegstreckenentschädigung bei Fahrradnutzung, generelle Altersermäßigung im ÖPNV
- Mitbestellung des Schülerverkehrs durch Aufgabenträger

# Aufgabenträgerschaft für Straße und ÖPNV verlagern

Kompetenzverlagerung bei gesicherter Finanzierung und Integration von Zuständigkeiten für Straße, ÖPNV/ SPNV und Schülerbeförderung auf die „richtige“ (regionale) Ebene:

- Regionale Aufgabenträgerschaft für den ÖPNV
- Regionale Baulastträgerschaft für die überwiegend regional genutzten Bundes- und Landesstraßen
- Sicherung und Umwandlung der bisherigen Budgets

# Wirkungsorientierte statt zweckgebundene Zuweisungen

## Aufgabengerechte Mittelausstattung unter Berücksichtigung von Subsidiarität und Effizienz

heißt

- Neutralisierung der Zweckbindung (GVFG bisher)
- Getrennte Schlüsselzuweisungen für ÖPNV und Straßen
- Bindung der Zuweisungen an Qualitätsziele (z.B. Nahverkehrsplan) und Wirkungskontrolle (z.B. Tariferlöse ÖV, Fahrgastzahlen (ggf. ohne Schüler, ab 3 km), (niedriger) MIV-Anteil oder –leistung)
- Anreiz zur freiwilligen Übernahme der regionalen Aufgabenträgerschaft für den ÖPNV durch erfolgsorientierte Komponente (statt „Töpfchenoptimierung“)

# Nahverkehrsabgabe?

## Für und wider:

- Unabhängiges Finanzierungsinstrument
- Arbeitgeberabgabe (Versement Transport) politisch blockiert (Lohnnebenkosten)
- Reine Innenstadtmaut benachteiligt (?) Stadt gegenüber „Fläche“
- Stellplatzabgabe, allgemeine Straßenmaut und Verkehrserzeugungsabgabe scheitern an praktikabler Bemessungsgrundlage und rechtlich
- was bleibt? Mineralölsteuer – eingeführtes Instrument, aber sinkende Relevanz bei Marktdurchdringung durch alternative Kraftstoffe und Diesel

- KONTEXT
- REFORMBEDARF
- LÖSUNGSKONZEPT
- **EMPFEHLUNGEN**
- FAZIT

# Reformkonzept

Instrument	Beurteilung	Empfehlung
GVFG	Fehlsteuerung	Regionalisierung (auch Straße), Schlüsselzuweisungen
PBefG	Fehlsteuerung	Ersetzen (Nahverkehrsplan, Regionalisierung)
Pendlerpauschale	Fehlallokation	Durch zielorientierte Mittelverwendung ersetzen
Eigenheimzulage	Gering	Bemessungsgrundlage ändern

# Pendlerpauschale

## Abschaffung:

- Der Verzicht auf eine Anerkennung von Aufwendungen für die Wege zwischen Wohnung und Arbeitsstätte als Werbungskosten (§ 9 Einkommensteuergesetz EStG) führt zur Internalisierung der Verkehrskosten
- Die Abschaffung der Entfernungspauschale verringert die Steuerausfälle der Einkommensteuer um 4 - 5 Mrd. €
- Beispiel: 210 Mrd Pkm \* 50 % steuerlich geltend gemacht \* 30 % Grenzsteuersatz \* 15 Cent/Km = 4,75 Mrd., davon 15% bei den Gemeinden und je 42,5% bei Bund und Ländern

# Eigenheimzulage

## Reduzierung der Neubaukomponente der Eigenheimzulage heißt:

- Anreiz zu Innenentwicklung und verringerten Siedlungsflächeninanspruchnahme durch Bindung der Eigenheimzulage an die Baudichte
- Die Mindestdichte der geförderten Wohnungen sollte 0,5 GFZ betragen.
- Sinnvolle Beibehaltung der Eigentumsförderung möglich

# Das neue GVFG

## Finanzierung des kommunalen und regionalen ÖPNV durch Schlüsselzuweisungen statt Zweckbindung

- Jeweils getrennte Zuweisung von Bundes- und Landesmitteln an die regionalen Aufgabenträger für ÖPNV (analog SPNV-Mittel lt. Regionalisierungsgesetz) und für die Straßen in Form einer Aufgabenträgerpauschale für den ÖPNV und einer Straßenpauschale
- Wirkungsorientierter Verwendungsnachweis
- Verwendung des Bundesanteils GVFG für bundesweite Sonderprogramme – z.B. von der WM 2006 zur Bundesstiftung FahrRad

# Wegfall PBefG

## Warum?

- Besonderer gewerberechtlicher Schutz des ÖPNV nicht mehr erforderlich
- Die Schülerbeförderung kann in den Schulgesetzen der Länder verankert werden
- Das Planungs-/Genehmigungsverfahren für den ÖPNV muß in den Regionalisierungsgesetzen der Länder stimmig geregelt werden (Maßgabe Nahverkehrsplan)
- Die für den ÖPNV bislang verfügbaren Mittel nach § 45a PBefG fließen an die Aufgabenträger des ÖPNV

# Aufgabenträgerpauschale ÖPNV

## Jährliche Pauschalzuweisung an die regionalen oder kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger

Das heißt:

- Schlüsselzuweisung bei wirkungsorientiertem Verwendungsnachweis, Evaluation, Monitoring
- Abdeckung eines durch Verkehrsverträge finanzierten ÖPNV auf heutigem Niveau (ohne SPNV ~ 3,4 Mrd. €)
- Gegenfinanzierung durch Wegfall § 45a PBefG und Pendlerpauschale (Einkommensteueranteile von Bund, Länder und Gemeinden)
- Alternative Vorschläge: 2c/1 Anteil an der Mineralölsteuer (DST) oder Mittelpooling (UBA)

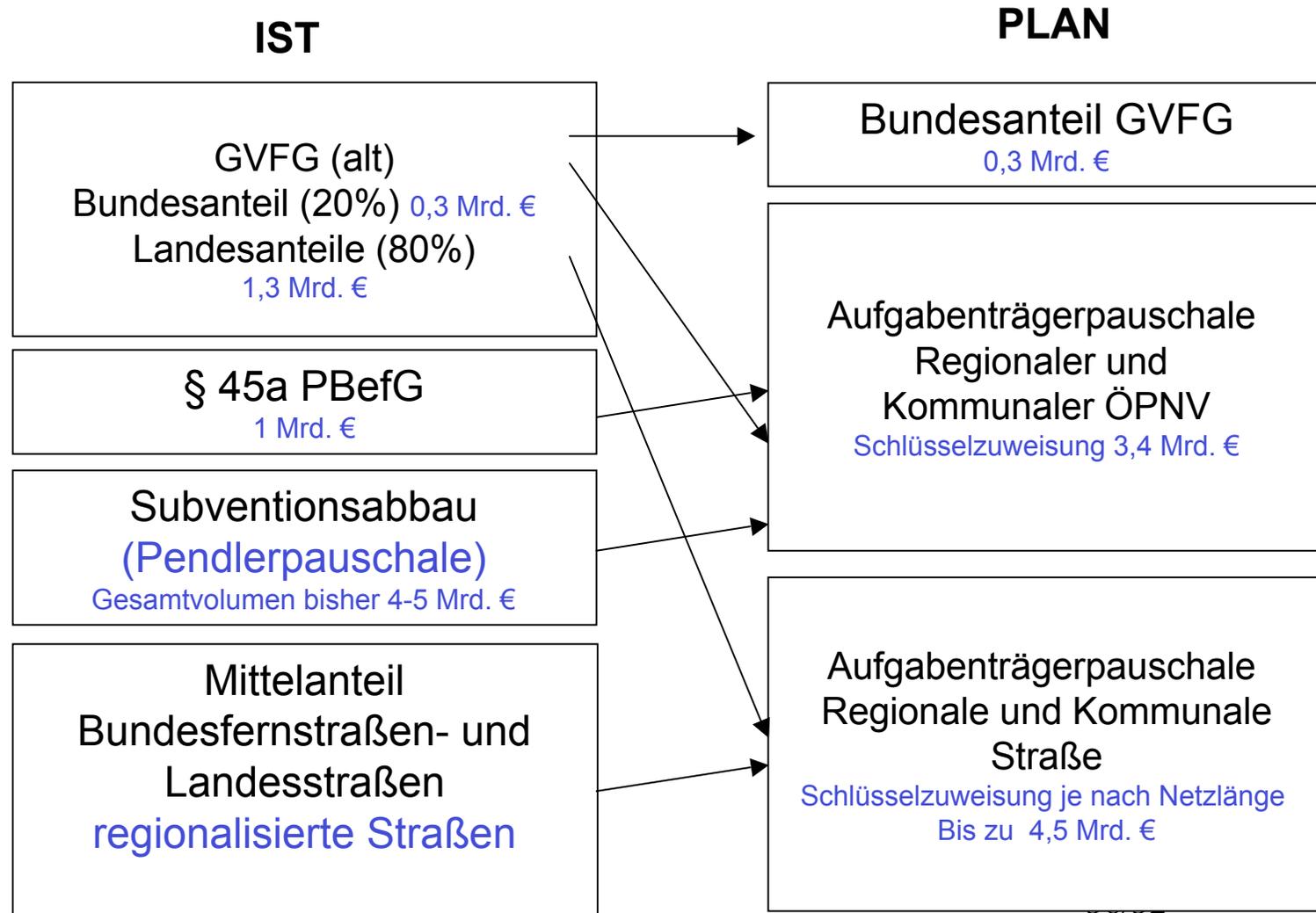
# Straßenpauschale

## Jährliche Pauschalzuweisung an die regionalen und kommunalen Aufgabenträger

heißt:

- Der jährliche Finanzbedarf der Straßenpauschale wird entsprechend des Straßenanteils an allen Bundes- bzw. Landesstraßen einmalig kalkuliert
- Baulastträger erhalten dann jeweils regelmäßig eine entsprechende Schlüsselzuweisung
- Finanzierung aus Fernstraßen- und Landesstraßenmitteln sowie aus den Straßen-Anteilen des „alten“ GVFG
- effiziente Nutzung von Zuschüssen durch Wirkungskontrolle, sowie Evaluation und Monitoring

# Finanzierungsmodell



- KONTEXT
- REFORMBEDARF
- LÖSUNGSKONZEPT
- EMPFEHLUNGEN
- **FAZIT**

# Fazit

- Die Lösung der aufgezeigten Probleme und Defizite erfordert grundsätzliche gesetzliche und fiskalische Strukturveränderungen
- Die Fehlallokation von Mitteln und eine oft völlige Verfehlung raumordnerischer, ökonomischer und ökologischer Ziele, erfordern weitgehende Eingriffe in Jahrzehnte alte – und auch nicht völlig erfolglose - Strukturen
- Gesetzliche und fiskalische Instrumente können nur dann effektiv wirken, wenn auch auf der planerischen und organisatorischen Ebene die Weichen richtig gestellt, Hemmnisse beseitigt und Anreize geschaffen werden, und eine bessere Integration von Siedlungs- und Verkehrsplanung erfolgt