

aus: Wino Zickur April 2011

System der kommunalen Abgabensystem

Kapitel: Finanzwirtschaft - Staat - Steuergesetz

Nach Artikel 106a Grundgesetz besteht eine Finanzierungspflicht des Bundes für den ÖPNV. Dieser Pflicht kommt er u. a. in Form von Zuwendungen an die Bundesländer (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, Entflechtungsgesetz, Regionalisierungsgesetz) nach. Der fortschreitende Abbau dieser Mittel bedroht jedoch die Zukunft des ÖPNV. So wurde im Rahmen der Föderalismusreform (und durch das Entflechtungsgesetz) vereinbart, dass sich der Bund mit Ablauf des Jahres 2019 aus der über Jahrzehnte bestehenden Forderung für die kommunale Infrastruktur auf Basis des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) bzw. des Entflechtungsgesetzes zurückzieht. Das betrifft auch die Finanzierung von Großvorhaben für den schienengebundenen ÖPNV ab 50 Millionen Euro (GVFG-Bundesprogramm). Bereits ab 2014 entfällt die verkehrsspezifische Zweckbindung der Entflechtungsmittel, während das sogenannte GVFG-Bundesprogramm noch bis 2019 Bestand hat. Ähnliches ist für die Mittel nach dem Regionalisierungsgesetz zu befürchten, deren Festsetzung und Verteilung im Jahr 2014 einer grundlegenden Revision unterzogen werden soll.

Das Angebot des ÖPNV ist damit zunehmend von der finanziellen Leistungsfähigkeit der einzelnen Kommune abhängig. In der Praxis sind daher große Unterschiede in Qualität und Quantität des ÖPNV vorzufinden.

Neben den genannten Investitionszuschüssen des Bundes und der Länder⁶ stellen die kommunalen Betriebskostenzuschüsse den Großteil der öffentlichen ÖPNV-Finanzierung dar. Direkte Zuwendungen aus den Kommunalhaushalten zur Finanzierung des ÖPNV sind dabei eher selten; viel verbreiteter ist die indirekte ÖPNV-Finanzierung in Gestalt des Ausgleichs von Betriebskostendeckelungen im Rahmen des kommunalen Querverbundes aus Versorgung und Verkehr. In dem

Maße jedoch, in dem aufgrund steuerrechtlicher Entwicklungen⁷ sowie genereller Änderungen der wirtschaftlichen Grundlagen des Querverbundes (Stichwort Beschränkung der Erlöse aus dem Energiesektor) dessen finanzielle Basis erodiert, stößt diese Form der ÖPNV-Finanzierung an die gleichen Grenzen, wie sie aus anderen kommunalen Haushaltsbereichen seit vielen Jahren bekannt sind. An erster Stelle sind hier die explodierenden Sozialausgaben zu nennen, bei gleichzeitig konjunkturell bedingtem Auf und Ab des kommunalen Steueraufkommens.

Aufgrund von EU-Vorgaben zum Abbau von Markthemmnissen und Wettbewerbsbeschränkungen sowie der desolaten Haushaltslage zahlreicher Städte und Gemeinden wurden vielerorts ehemals im kommunalen Eigentum stehende ÖPNV-Betriebe organisatorisch und teilweise auch materiell privatisiert. In der Folge ist ein Rückzug der ÖPNV-Unternehmen aus der gesamtgesellschaftlichen Ausrichtung zu beobachten bzw. zu befürchten. Das wiederum verpflichtet die Kommunalpolitik dazu, die Gesamtbelange des ÖPNV noch stärker als bisher in den eigenen Fokus zu nehmen, um das gewünschte Angebotsniveau und dessen Finanzierung gegebenenfalls auch im Widerstreit mit anderen öffentlichen Aufgabenbereichen durch vertragliche oder vertragähnliche Vereinbarungen zu sichern (vgl. Difu 2006: 13).

2.6 Zwischenfazit

Wie deutlich geworden ist, kann unabhängig vom jeweils gewählten Betreiber die „Gesamtauflage ÖPNV“ nur in der Verantwortung der Kommunen liegen. Nicht zuletzt wurde ihnen deshalb auch die Funktion des Aufgabenträgers gesetzlich zugewiesen.

⁶ Einige Länder wie z. B. Brandenburg haben sich allerdings schon weitgehend aus der ÖPNV-Förderung zurückgezogen.

⁷ Nachdem mehrere Finanzgerichte bis hin zum Bundesfinanzhof (BFH-Urteil vom 22.8.2007, BStBl. II 2007: 961) die Zulässigkeit der steueroptimierenden Gewinn- und Verlustverrechnung für kommunale Unternehmen in Zweitei gezogen haben, hat der Bundesgesetzgeber im Jahressteuergesetz 2009 den steuerlichen Querverbund, d. h. die Regelungen zur zulässigen Zusammenfassung von Tätigkeiten der öffentlichen Hand im Rahmen von Betrieben gewerblicher Art (BGA) oder in Kapitalgesellschaften, teilweise neu kodifiziert und damit – im Sinne der öffentlichen Hand – auf die Entfaltung der höchstzulässigen Rechtsprechung zum Verhältnisausgleich innerhalb des steuerlichen Querverbundes mit der Intention reagiert, die bisherige auf Gewohnheitsrecht stehende Verwendungspraxis nunmehr gesetzlich festzuschreiben.