

ANHÖRUNG NRW – 21. August 2015

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN 16. WAHLPERIODE
STELLUNGNAHME 16/2825
A25

Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV in Frankreich am Beispiel der Transportsteuer "*versement de transport*"

Zunächst vielen Dank für die Einladung, das französische System der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs und insbesondere der speziellen Steuermittel darzustellen: der französischen Transportsteuer. Ich spreche hier für die *Union des Transports Publics et ferroviaires* UTP, der französischen Entsprechung des VDV. Der VDV hat die UTP um diesen Vortrag gebeten.

In den kommenden 5 bis 10 Minuten werde ich Ihnen die besonderen Merkmale der Drittnutzerfinanzierung vorstellen, die in Frankreich übersetzt "Finanzierungsbeitrag indirekter Nutzniesser" heisst.

Zusammenfassung

Der öffentliche Personen(nah)verkehr in den französischen Ballungsräumen weist einige für das Verständnis seiner Funktionsweise und seiner Finanzierung wesentliche Besonderheiten auf.

- Die politische Zuständigkeit und volle Verantwortung für das Verkehrswesen liegt bei interkommunalen Behörden.
- Die Finanzierung erfolgt zu grossen Teilen aus speziellen Steuermitteln.
- Die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung wird in den allermeisten Fällen nach einer wettbewerblichen Ausschreibung über Netzverträge an private oder öffentliche Unternehmen übertragen.

Der innerstädtische öffentliche Personenverkehr bedient mehr als 30 Millionen Einwohner, wickelt fast 6 Milliarden Fahrten jährlich ab und beschäftigt 90 000 Mitarbeiter.

Die zuständigen Stadtbehörden sichern die Finanzierung fast vollständig selbst. Zu den Einnahmen tragen bei: die Fahrgäste, lokale Steuermittel und spezielle Steuermittel in Form der Transportsteuer "*versement de transport*". **Diese Transportsteuer ist eine örtliche Steuer, die von allen öffentlichen und privaten Unternehmen mit mehr als 9 Beschäftigten erhoben wird, die ihre Geschäftstätigkeit im Zuständigkeitsbereich des vom entsprechenden ÖPNV-Netz versorgten Ballungsraums ausüben. Bemessungsgrundlage ist**

die Lohnsumme. Der Hebesatz richtet sich nach der Grösse des Ballungsraums und den dort geplanten grösseren Investitionsvorhaben. Aus dieser speziellen Steuermitteln konnten seit den 1980er Jahren nicht weniger als 28 neue Strassenbahn- und U-Bahnnetze errichtet werden.

Der französische Staat subventioniert zwar den ÖPNV in der Hauptstadtregion *Ile de France* für ihre 12 Millionen Einwohner mit erheblichen Mitteln, leistet zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs in den anderen Städten und Ballungsräumen in Frankreich aber nur einen geringen Beitrag.

Seit zusätzlich zur Krise der kommunalen Finanzen seit etwa zehn Jahren die Betriebskosten steigen und die Verkaufserlöse stagnieren, wird verstärkt nach anderweitigen Ressourcen Ausschau gehalten: Neben der Verbesserung der Effizienz und der Produktivität der Verkehrsunternehmen, den verstärkten Bemühungen um Servicequalität und der Erhöhung der Fahrpreise wird parallel bei den "indirekten Nutzniessern" nach Finanzierungsquellen gesucht, oder es werden öffentlich-private Partnerschaften und Konzessionsverträge für Dienstleistungen (im Sinne des EU-Rechts: gemäss der EU-Richtlinie 2014/23 über die Konzessionsvergabe; die Begriffsbestimmung dort deckt sich nicht mit dem gängigen deutschen Begriff) geschlossen.

1/ Wie schätzen Sie den Bedarf an einer Sicherung des ÖPNV-Standards bzw. der Verbesserung des ÖPNV ein?

Der ÖPNV steht heute vor einer dreifachen Herausforderung.

Erstens reichen die **Einnahmen aus dem Fahrscheinverkauf nicht** aus, um die Investitionskosten und teilweise auch die Betriebskosten der Verkehrsnetze zu decken. (Der Kostendeckungsgrad liegt durchschnittlich bei nur einem Drittel). Es müssen also neue Finanzierungsquellen gefunden werden.

Zweitens zwingt die **Entwicklung des Städtebauwesens und der Lebensweise** der Menschen mit ihrer immer mehr durch Individualismus geprägten Verhalten zu Investitionen in den ÖPNV, um dem neuen Mobilitätsbedarf entsprechen zu können. Neue Entwicklungen wie beispielsweise bedarfsabhängige Verkehrsangebote und Fahrgemeinschaften stellen unsere "klassischen" Produktionsmittel wie Bus oder Strassenbahn in Frage. Im Konzert der Mobilitätsangebote müssen die Verkehrsnetze und -unternehmen sich zum "Dirigenten" entwickeln.

Und schliesslich spielt der **private Pkw** bei der Deckung des vielfältigen und steigenden Bedarfs der Bevölkerung eine wichtige Rolle. Er steht in unmittelbarem Wettbewerb mit dem öffentlichen Verkehrsangebot. Der ÖPNV muss insbesondere in neue Informations- und Ticketingtechnologie investieren.

Der Bedarf an Forschung und Entwicklung ist in unserem Sektor also gross. Ausserdem ist er von strategischer Bedeutung für den ÖPNV, der mit seinen sozialen, wirtschaftlichen und ökologischen Funktionen insbesondere im städtischen Umfeld von wesentlicher Bedeutung für die Gesellschaft ist.

2/ Welche Erfahrungen gibt es mit der Erhebung kommunaler Abgaben zur Finanzierung des ÖPNV?

In Frankreich wurde Anfang der 1970er Jahre die Transportsteuer (*versement de transport*) zunächst für die Hauptstadtregion *Ile-de-France* eingeführt (Gesetz von 12. Juli 1971) und nach und nach auf alle Ballungsräume ausgeweitet:

- 1973 auf Städte mit mehr als 300 000 Einwohnern,
- 1974 auf Städte mit mehr als 100 000 Einwohnern,
- 1982 auf Städte mit mehr als 30 000 Einwohnern,
- 1992 auf Städte mit mehr als 20 000 Einwohnern
- und 2001 auf Städte mit mehr als 10 000 Einwohnern.
- Seit 2010 können auch Gebiete mit weniger als 10 000 Einwohnern die Transportsteuer erheben, wenn sie mindestens eine touristische Gemeinde umfassen.

Aus dem Steueraufkommen konnten nicht nur günstige Monatskarten für Arbeitnehmer finanziert, sondern auch 28 U-Bahn und Strassenbahnnetze mit 812 km Streckenlänge in französischen Städten errichtet werden.

Dieser nach Massgabe der Lohnsumme aller privaten und öffentlichrechtlichen Unternehmen im Einzugsbereich des ÖPNV-Netzes mit mehr als 9 Arbeitnehmern erhobene Transportsteuer verdankt der ÖPNV seine spektakuläre Wiederbelebung zu Beginn der 1980er Jahre. Und diese Entwicklung dauert immer noch an. Immer noch werden in französischen Städten neue Strecken eröffnet. Dieser seit 30 Jahren ungebrochene Aufschwung hätte allein aufgrund der Einnahmen aus dem Fahrscheinverkauf und lokalen Steuern natürlich nicht finanziert werden können.

Die eingeführte Transportsteuer ist heute die **Haupteinnahmequelle** und damit unumgänglicher Baustein des Finanzierungssystems des ÖPNV in Frankreich. Im Jahr 2012 betrug das Transportsteueraufkommen insgesamt 6,9 Milliarden €, die wiederum etwa hälftig auf den Raum Paris und die anderen Städte des Landes entfallen. Sie bringt 42% der für die Finanzierung der Betriebs- und Investitionsausgaben des ÖPNV in Ballungsräumen aufgebrauchten Mittel ein.

Bis heute haben sich **214 Ballungsräume** für die Einführung der Transportsteuer entschieden, um Betrieb und Weiterentwicklung ihres städtischen Personennahverkehrssystem zu gewährleisten.

Ausserhalb der Hauptstadtregion liegt die Entscheidung über die Einführung der Transportsteuer bei der für die Organisation des städtischen ÖPNV zuständigen Behörde. Der Höchstsatz ist gesetzlich festgelegt. Die Steuersätze richten sich vor allem nach Kriterien wie der Einwohnerzahl, der Rechtsform des Aufgabenträgers und dem Vorhandensein bzw. Fehlen von Investitionen in eine zu errichtende öffentliche Personenverkehrsinfrastruktur.

In der **Hauptstadtregion** schwankt der Satz je nach Departement zwischen 1,5% und 2,7% (zuletzt geändert 2013).

In den **anderen Ballungsräumen** belaufen sich die Höchstsätze auf:

- 0,55% zwischen 10 000 und 100 000 Einwohnern,
- 1% bei mehr als 100 000 Einwohnern
- Und 1,75%, wenn die Errichtung einer geführten oder strassengebundenen ÖPNV-Infrastruktur vorgesehen ist.

Der *versement de transport* ist eine **Steuer und keine an die Beschaffenheit der Dienstleistung oder der Verkehrsversorgung gebundene Abgabe.**

3/ Welche Vor- und Nachteile sehen Sie bei den verschiedenen möglichen Modellen in Bezug auf die Akzeptanz bei den Zahlungsverpflichteten, den Bürokratieaufwand und die Einsatzmöglichkeiten der so erwirtschafteten Mittel?

Die Abwägung der Vor- und Nachteile der Transportsteuer und ihrer Akzeptanz bei den mitfinanzierenden Dritten ergibt eine überwiegend positive Bilanz.

Dazu eine erste Anmerkung: Die Transportsteuer hat nichts mit **parteipolitischer Abgrenzung** zu tun: Die Steuer wurde von einer politisch rechten Regierung beschlossen und von politischen linken und rechten Regierungen ausgeweitet. Sowohl sozialistisch geführte als auch liberale Städte haben sie – auf freiwilliger Grundlage – eingeführt. Ausserhalb der Hauptstadtregion ist die Erhebung nicht verbindlich.

Diejenigen **Arbeitgeber**, die diese nach Massgabe ihrer Lohnsumme erhobene Steuer bezahlen, betrachten sie als legitim. "Grabenkriege" hat es im Vorfeld ihrer Einführung nicht gegeben. Die im französischen **Unternehmerverband** MEDEF (*Mouvement des Entreprises de France*) zusammengeschlossenen Unternehmen stehen dieser speziellen Steuer eher aufgeschlossen gegenüber und setzen sich gemeinsam mit dem französischen Verband UTP (*Union des Transports Publics et ferroviaires*; entspricht dem deutschen VDV) dafür ein, dass

die Steuermittel für die Weiterentwicklung des Angebots der lokalen Wirtschaft eingesetzt werden.

Der MEDEF strebt eine Umwandlung dieser Steuer in eine nach Massgabe von Dienstgütekriterien und systematischen Nutzungserhebungen zu erhebende Abgabe an, um die Angebote in Verbindung mit der Wirtschaftstätigkeit weiter entwickeln zu können.

Alle französische Ballungsräume, die ein ÖPNV-System besitzen, haben diese Steuer eingeführt. Sie ist heute die **Hauptfinanzierungsquelle** des ÖPNV. Im Jahr 2012 gingen 47% der Gesamtmittel für den ÖPNV in den französischen Städten (ohne den Pariser Raum) auf die Transportsteuer zurück. Seit der Einführung ist das Transportsteueraufkommen **ständig gewachsen**, zwischen 1999 und 2012 um 40%. Und es wächst trotz der Krise der letzten Jahre weiter, allerdings etwas langsamer.

Bürokratischen Aufwand hat die Einführung dieser Steuer nicht verursacht. Für die Einziehung der Steuer ist die URSSAF – Frz. Einrichtung für die Einziehung von Sozialversicherungsbeiträgen und Familienzulagen – zuständig, die 1% für die Kosten der Einziehung einbehält. Sie leitet die eingezogenen Beträge an die städtische Verkehrsbehörde weiter.

Der Erfolg ist untrennbar mit zwei Bedingungen verbunden:

- **Schrittweise Einführung** (wie schon oben erwähnt)
- Und Errichtung eines **Dialogs zwischen den Arbeitgebern und den Verkehrsbehörden**. Gemäss dem Gesetz aus dem Jahr 2000 soll dieser Dialog in einem "Partnerschaftsausschuss" stattfinden, der allerdings leider nicht überall eingerichtet wurde.

Und schliesslich muss erwähnt werden, dass die Transportsteuer "**zweckgebunden**" ist. Das Steueraufkommen darf nur zur Finanzierung des städtischen Verkehrsnetzes eingesetzt werden.

4/ Wie beurteilen Sie die Modelle zur Drittnutzerfinanzierung im Hinblick auf ihre Europa- und verfassungsrechtliche Vereinbarkeit?

Gesetzliche oder verfassungsrechtliche Schwierigkeiten gibt es nicht.

Es muss allerdings betont werden, dass die Transportsteuer durch **ein Gesetz** eingeführt und später durch weitere Gesetze ausgeweitet wurde. Ihr Höchstsatz ist gesetzlich festgelegt und ihre Verwendung wird durch die Rechnungshöfe der Regionen überprüft. Die Städte können über die Einführung der Transportsteuer frei entscheiden, aber ihre Modalitäten und Rahmenbedingungen sind gesetzlich festgelegt.

Keines der Transportsteuergesetze wurde an das französische Verfassungsgericht *Conseil Constitutionnel* verwiesen.

In europarechtlicher Hinsicht gehört diese Initiative in den Bereich der Subsidiarität. Und die Europäische Kommission will derartige Vorgehensweisen zur Mitfinanzierung des ÖPNV durch mittelbare Nutzniesser bzw. Drittnutzer wohl fördern.

Ich bezweifle, dass Europa eines Tages bei dieser Art von Steuern mitreden kann: Unser *versement de transport* ist eine Steuer, und im Steuerbereich ist in Europa Einstimmigkeit erforderlich. Einheitliche europäische Steuer-Gesetze halte ich für sehr unwahrscheinlich.

5/ Fazit

Die Transportsteuer ist und bleibt als dauerhafte Finanzierungsquelle für die Erneuerung und die Weiterentwicklung des städtischen ÖPNV in Frankreich unverzichtbar. Aber die Wirtschaftskrise und die gleichzeitige Krise der örtlichen Finanzen zwingen die politisch Verantwortlichen auf der lokalen Ebene ebenso wie auf der nationalen Ebene, über **neue Wege zur Finanzierung** des ÖPNV als wesentlicher Wirtschaftstätigkeit nachzudenken.

Den französischen Ballungsräumen stehen diesbezüglich heute schon drei andere gesetzliche Möglichkeiten zur Verfügung:

- Die **City-Maut** darf gemäss dem Gesetz vom 12. Juli 2010 in Ballungsräumen von mehr als 300 000 Einwohnern erprobt werden.
- Dem selben Gesetz zufolge dürfen die städtischen Verkehrsbehörden eine Pauschalsteuer auf die Erträge aus dem **Wertzuwaches von Grundbesitz**, also von unbebauten Grundstücken und Gebäuden infolge der Durchführung von öffentlichen Verkehrsinfrastrukturvorhaben mit systemeigenem Fahrweg erheben. Diese örtliche Steuer gilt für Vermögenswerte in weniger als 1 200 m Entfernung von einem Bahnhof (Eisenbahn, U-Bahn, Strassenbahn) und wird von den städtischen Verkehrsbehörden vereinnahmt, die diese Einnahmen wiederum für die Finanzierung neuer Verkehrsinfrastrukturen verwenden.
- Die **Einnahmen aus Buss- bzw. Verwarnungsgeldern für unzulässiges Parken** im öffentlichen Raum fliessen künftig in den Nahverkehrshaushalt des Ballungsraums und sind für globale und abgestimmte Massnahmen zur Förderung der Mobilität zu verwenden. Durch diese Massnahme dürften den Ballungsräumen Einnahmen in Höhe von etwa 400 Millionen € jährlich zufließen.

Ferner wird eine Berücksichtigung von **nachteiligen externen Faktoren** nachgedacht. So könnten jedem Privatfahrzeug die Kosten der von ihm verursachten Belästigungen in Rechnung gestellt werden (Inanspruchnahme des öffentlichen Raums, Verkehrsstaus,

Treibhausgasemissionen, Lärmbelästigung, Unfälle ...). Im Auftrag des UTP (*Union des Transports Publics et ferroviaires*; s.o.) durchgeführte Untersuchungen haben bereits Zahlenmaterial zur Untermauerung dieses Ansatzes geliefert. So beliefen sich die Kosten für **Strassenverkehrsunfälle** in Frankreich im Jahr 2010 auf 23,4 Milliarden €, und fast zwei Drittel der tödlichen Arbeitsunfälle sind Strassenverkehrsunfälle. Für die **Umweltverschmutzung** hat die Allgemeinheit 2012 finanzielle Kosten in Höhe von 27,4 Milliarden € getragen, also fast 450 € pro französischem Bürger.

Dieser Ansatz ist Bestandteil des Arbeitsprogramms des UTP. Es schliesst sich an die Überlegungen der **europäischen Kommission** für einen umfassenden Aktionsplan zu urbanen Mobilität an.

Michel Quidort.

30. Juli 2015