

ÖPNV-Finanzzuweisung gemäß § 23 Abs. 1 FAG 2017

Aktueller Umsetzungsstand

verfasst von

Dr.ⁱⁿ Karoline Mitterer

DIⁱⁿ Marion Seisenbacher

Inhaltsverzeichnis

| | |
|---|-----------|
| Einleitung | 5 |
| I Hintergründe zur Regelung | 6 |
| II Unterschiede in der Erhebung der Netto-Ausgaben | 8 |
| 1 Vorgaben der Länder zur Erhebung der Netto-Ausgaben | 8 |
| 2 Konkretisierungsbedarfe..... | 11 |
| III Finanzielle Auswirkungen | 13 |
| IV Resümee..... | 14 |

Einleitung

Mit dem FAG 2017 kam es zu weitreichenden Veränderungen bei der Vergabe der ÖPNV-Finanzzuweisungen gemäß § 23 Abs. 1 FAG 2017 (ehemals § 20 Abs. 1 FAG 2008). Es änderten sich sowohl der Verteilungsprozess als auch die Verteilungskriterien, was zu veränderten Verteilungswirkungen auf Gemeindeebene führte.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Auswirkungen die Veränderungen im Vergabeprozess auf die Gemeinden haben. Nachfolgend werden daher die folgenden Fragestellungen vertiefend behandelt:

- Welche (finanziellen) Konsequenzen ergeben sich durch die Neuregelung?
- Inwieweit unterscheiden sich die Verteilungskriterien in den einzelnen Bundesländern?

Im Folgenden wird zuerst ein Überblick über die aktuelle Regelung und ihre Hintergründe gegeben. Weiters erfolgt eine Gegenüberstellung der Regelungen der Länder, nach welchen die Netto-Ausgaben der Gemeinden im ÖPNV-Bereich erhoben werden. Danach erfolgt eine Einschätzung zu den finanziellen Folgen der Regelungen. Schließlich erfolgt ein kurzes Resümee.

I Hintergründe zur Regelung

Regelung im Finanzausgleichsgesetz

Der Ursprung der Finanzzuweisung geht auf das Jahr 1999 zurück. **Ursprünglicher Zweck** war es, Finanzmittel für den Betrieb der **innerstädtischen öffentlichen Verkehrsmittel** bereitzustellen. Seitdem erfolgte eine Fortführung der Regelung. Bis zum Jahr 2016 erfolgte die Auszahlung der Finanzzuweisung direkt durch den Bund. Die Mittel wurden in Abhängigkeit der Streckenlänge und der Zahl der beförderten Personen auf die einzelnen Gemeinden verteilt.

Mit dem FAG 2017 wurde der Verteilungsprozess des ehemaligen § 20 Abs. 1 FAG 2008 deutlich verändert. Nach § 23 Abs. 1 FAG 2017 gilt nun folgender Prozess:

- Die Weiterleitung der Bundesmittel auf die Gemeinden erfolgt über die Länder.
- Hierzu werden neun „Ländertöpfe“ gebildet, welche sich an der Förderhöhe der Jahre 2013 bis 2015 orientieren.
- Die Städte Graz, Innsbruck, Linz und Salzburg erhalten jeweils fixe Vorausanteile an den Ländertöpfen.
- Die danach verbleibenden Mittel sind „entsprechend der finanziellen Belastung der Gemeinden auf Basis der Daten gemäß § 30a Abs. 1 (...) ÖPNRV-G“ (§ 23 Abs. 1) zu verteilen.

Dies bedeutet eine merkbare Veränderung gegenüber dem bisherigen Prozess. Gab es bei der alten Regelung einen direkten Zusammenhang zwischen Leistungsangebot und der erhaltenen Finanzmittelhöhe, fällt diese **aufgabenbezogene Finanzierung nun weg**. **Stattdessen** erfolgt eine **inputorientierte Verteilung**, welche sich an den Netto-Ausgaben, und nicht an den erbrachten Leistungen, orientiert.

Regelungen im ÖPNRV-G

Als Grundlage für die Verteilung der Mittel gemäß § 23 Abs. 1 FAG gilt die Erfassung der **Netto-Ausgaben** gemäß § 30a Abs. 1 ÖPNRV-G. Danach haben die Länder „für sämtliche in ihren örtlichen Wirkungsbereich fallenden nicht-kommerziellen Verkehrsdienste“ Erhebungen durchzuführen, „die sämtliche für diese Verkehrsdienste anfallenden Ausgleichszahlungen und Zahlungsflüsse erfasst und transparent“ darstellen. Die Begriffsbestimmung gemäß § 2 Abs. 1 ÖPNRV-G legt u.a. fest, dass unter Personennahverkehr im Sinne dieses Bundesgesetzes alle Verkehrsdienste fallen, die den Verkehrsbedarf innerhalb eines Stadtgebietes (Stadtverkehre) oder zwischen einem Stadtgebiet und seinem Umland (Vororteverkehre) befriedigen, zu verstehen sind. Neben dem **Personenregionalverkehr** bedarf es daher auch der vollständigen Abbildung des **Personennahverkehrs**.

Transparenzdatenstelle

Zur Umsetzung der Erhebungen gemäß § 30a Abs. 1 ÖPNRV-G wurde vom Bund eine Transparenzdatenstelle entwickelt und den Ländern zur Befüllung zur Verfügung gestellt. Die erste Befüllung erfolgte 2017 (für das Jahr 2016). Damit basierten die Finanzzuweisungen an die Gemeinden im Jahr 2017 erstmals auf den Einmeldungen in die Transparenzdatenstelle.

Zentrale Inhalte der Transparenzdatenstelle betreffen einerseits die Mittelaufbringung (Welche Gebietskörperschaft bringt welche Mittel auf? Inkl. detaillierter Gliederung nach Gemeinden und

Gemeindeverbänden), andererseits eine Übersicht zu Finanzierung und Leistungen (Gegenüberstellung Finanzierung und Leistungen auf Ebene der Verkehrsunternehmen).

Die Clearingstelle zur Befüllung der Transparenzdatenstelle wurde bei den Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften angesiedelt.

Erhebungen durch die Länder

Die Länder befragen über die Verkehrsverbundorganisationsgesellschaften die Gemeinden, ob sie Ausgaben im ÖPNRV haben. Zur Befüllung durch die Gemeindeebene und insbesondere auch die Städte wurden bisher keine Vorgaben von Seiten des BMVIT bereitgestellt. Die Erstellung eines Leitfadens, welcher eine bundesweit einheitliche Befüllung der Transparenzdatenstelle garantieren soll und welcher auch den Gemeinden als Grundlage dient, wurde grundsätzlich für das Jahr 2018 zugesagt, ist aber noch ausständig.

In einzelnen Bundesländern (insbesondere Kärnten, Niederösterreich und Burgenland) erfolgt im Wesentlichen keine Befragung der einzelnen Gemeinden, sondern die Netto-Ausgaben werden direkt vom Verkehrsverbund in die Transparenzdatenstelle eingespeist.

II Unterschiede in der Erhebung der Netto-Ausgaben

1 Vorgaben der Länder zur Erhebung der Netto-Ausgaben

Die Vorgaben der Bundesländer an die Gemeinden, welche Daten an die Transparenzdatenstelle zu melden sind, unterscheiden sich teils deutlich je Bundesland, wie folgend in Tabelle 1 und Tabelle 2 ersichtlich ist.

Die Vorgaben unterscheiden sich grundsätzlich hinsichtlich Detaillierungsgrad und Herangehensweise:

- Vergleichsweise ausführliche Vorgaben bestehen in Oberösterreich, Salzburg, in der Steiermark und in Tirol.
- In Niederösterreich, im Burgenland und in Kärnten werden die Zahlungen an den Verkehrsverbund als Grundlage herangezogen.
- In Niederösterreich und Burgenland können zusätzlich die Netto-Ausgaben für gemeindeeigene Verkehre eingebracht werden, in Kärnten ist dies nicht möglich.
- In Salzburg werden die Verbundbeiträge nicht den Netto-Ausgaben hinzugezählt.

Deutliche Unterschiede zeigen sich bei der Abgrenzung der Verkehre.

- In allen Bundesländern sind nicht-kommerzielle Verkehrsdienste erfasst.
- In Oberösterreich, Salzburg, in Tirol und Vorarlberg kommen alternative Betriebsformen hinzu (z.B. Anrufsammeltaxis). In der Steiermark sind diese ausgeschlossen.
- In Vorarlberg ist auch Gelegenheitsverkehr erfasst. Diese sind in Oberösterreich, Salzburg, Steiermark und Tirol ausgeschlossen.
- Im Burgenland und in Niederösterreich sind keine Abgrenzungen bekannt.

Ebenfalls Unterschiede bestehen bei der Abgrenzung der zugrundeliegenden Einnahmen und Ausgaben. Ausgeschlossen sind:

- in Oberösterreich die Fahrgeldeinnahmen und eine Subjektförderung
- in Salzburg eine Subjektförderung, Anschaffungskosten von Fahrzeugen, Marketing- und Planungskosten, Kosten der stationären Infrastruktur
- in Kärnten die Netto-Belastungen der Stadt Klagenfurt für den innerstädtischen Verkehr

Insgesamt zeigt die Zusammenstellung, dass Qualität und Inhalte der Länder zur Erhebung der Netto-Ausgaben für die Transparenzdatenstelle sehr unterschiedlich sind und daher eine Vergleichbarkeit der Daten zwischen den Bundesländern nicht gegeben ist.

Tabelle 1: Vorgaben der Länder an Gemeinden zur Einnmeldung in die Transparenzdatenstelle – Teil 1

| BL | Allgemeines | Abgrenzung der Verkehre | | Abgrenzung der Kosten und Einnahmen | |
|------------------|---|---|---|--|--|
| | | Aufgenommene Verkehre | Ausgeschlossene Verkehre | Erhobene Kosten/Einnahmen | Nicht erhobene Kosten/Einnahmen bzw. Abgrenzungen |
| Burgenland | In der Regel automatische Berechnung durch den VOR; keine konkrete Vorgabe zur Meldung der Netto-Ausgaben der Gemeinden mit eigenen Verkehren | k.A. | k.A. | k.A. | k.A. |
| Kärnten | | Verkehrsverbund-Beiträge + Zusatzbestellungen, sofern sie über die VKG abgewickelt werden | Innerstädtische Verkehre, die nicht über die VKG abgewickelt werden | Verkehrsverbund-Beiträge + Zusatzbestellungen, sofern sie über die VKG abgewickelt werden | Ausgaben für innerstädtische Verkehre, die nicht über die VKG abgewickelt werden |
| Niederösterreich | In der Regel automatische Berechnung durch den VOR; keine konkrete Vorgabe zur Meldung der Netto-Ausgaben der Gemeinden mit eigenen Verkehren | k.A. | k.A. | k.A. | k.A. |
| Oberösterreich | Erhebungsschema entspricht im Wesentlichen dem bundesweiten Erhebungsschema (+ Adaptierung) | nicht-kommerzielle Verkehrsdienste (alle öffentlichen Eisenbahn-, Straßenbahn- und Kraftfahrlinienverkehre, die gänzlich oder teilweise durch öffentliche Ausgleichszahlungen finanziert werden) + alternative Betriebsformen (z.B. Anrufsammeltaxis) | Verkehre für eingeschränkte Benutzerkreise, z.B. Schülergelegenheitsverkehre, Kindergartentransporte, Jugendtaxis | * Förderungen von Land und Bund * Beiträge von Dritten aus öffentlichen und privaten Mitteln * Bestellermittel aus eigenem Budget * Zahlungen gemäß OÖ. Nah- und Regionalverkehrs-Finanzierungsgesetz | * Direktzuschüsse an Nutzer der öffentlichen Verkehrsmittel (Subjektförderung) * Fahrgeldeinnahmen |
| Salzburg | Erhebungsschema entspricht im Wesentlichen dem bundesweiten Erhebungsschema (+Zusatzinformationen) | konzessionierte Linienverkehre, alternative Betriebsformen: bedarfsorientierte, nicht fahrplanmäßige Verkehre wie z.B. Anrufsammeltaxis | Gelegenheitsverkehre (z.B. Kindergartentransporte) müssen nicht angegeben werden | * Förderungen von Land und Bund * finanzielle Beiträge von öffentlichen Dritten (z.B. Tourismusverbände) und sonstigen privaten Dritten (z.B. Bergbahnen) * Fahrgeldeinnahmen * Verkehrsdienstbestellungen (Leistungsbestellungen) und Tarifbestellungen (z.B. ermäßigter Citybustarif) | * Direktzuschüsse an den Fahrgast („Subjektförderungen“) * Anschaffungskosten von Fahrzeugen * Marketing- und Planungskosten * Kosten der stationären Infrastruktur |

Quelle: Auskünfte der Städte in den einzelnen Bundesländern.

Tabelle 2: Vorgaben der Länder an Gemeinden zur Einmeldung in die Transparenzdatenstelle – Teil 2

| BL | Allgemeines | Abgrenzung der Verkehre | | Abgrenzung der Kosten und Einnahmen | |
|------------|---|--|--|--|---|
| | | Aufgenommene Verkehre | Ausgeschlossene Verkehre | Erhobene Kosten/Einnahmen | Nicht erhobene Kosten/Einnahmen bzw. Abgrenzungen |
| Steiermark | | <ul style="list-style-type: none"> * Von Gemeinden kommunal betriebene Stadt- bzw. Ortsverkehre * (Mit)finanzierte Linienverkehre im Busbereich * (Mit)finanzierte Linienverkehre auf der Schiene | <ul style="list-style-type: none"> * Gelegenheitsverkehre für SchülerInnen und Kindergartenkinder * Anrufsammeltaxi * Zuschüsse zu Fahrkarten, Taxigutscheine etc. * Verkehrsinfrastruktur (z.B. Haltestellen) und Marketing | Zahlungen zur Finanzierung nicht-kommerzieller Verkehrsdienstleistungen im öffentlichen Verkehr | k.A. |
| Tirol | Erhebungsschema entspricht im Wesentlichen dem bundesweiten Erhebungsschema (+ Zusatzinformationen) | nicht-kommerzielle Verkehrsdienste, die gänzlich oder teilweise durch öffentliche Ausgleichszahlungen finanziert werden + alternative Betriebsformen (z.B. Anrufsammeltaxis) | Sämtliche Verkehre nach dem Gelegenheitsverkehrs-Gesetz 1996 | <ul style="list-style-type: none"> * Förderungen von Land und Bund * finanzielle Beiträge von öffentlichen Dritten (z.B. Tourismusverbände) und sonstigen privaten Dritten (z.B. Bergbahnen) * Fahrgeldeinnahmen | k.A. |
| Vorarlberg | Erfassen der Ausgaben und Einnahmen - ohne ausführlicher ergänzender Erläuterungen | Stadt-, Land-, Regional- und Ortsbusse, Schibusverkehr, Schüler- und Kindergartentransporte, sonstiges Bussysteme, Sammeltaxis | k.A. | <ul style="list-style-type: none"> * Investitionsausgaben * laufende Betriebsausgaben (z.B. Beiträge an andere Gemeinden, Instandhaltung, lfd. Ausgaben) * Betriebseinnahmen (Fahrkartenerlöse, Abgeltung aus Verkehrsverbund) * Abgangsdeckungsbeiträge (z.B. Förderungen von Land und Bund, Ersätze von anderen Gemeinden) | k.A. |

Quelle: Auskünfte der Städte in den einzelnen Bundesländern.

2 Konkretisierungsbedarfe

Dass es Konkretisierungsbedarfe für die Gemeindeebene gibt, war relativ schnell klar. Bereits Mitte Juli trafen sich Vertreterinnen und Vertreter des Österreichischen Städtebundes zwecks einer kritischen Auseinandersetzung zur Transparenzdatenstelle. Dabei wurden insbesondere jene Aspekte herausgearbeitet, in welchen es einen Konkretisierungsbedarf gibt, um die Vergleichbarkeit der erhobenen Daten zu erhöhen. Nachfolgend werden die damaligen Ergebnisse dargestellt und um aktuelle Entwicklungen aktualisiert.

Abgrenzung der Verkehre

Eine Einschränkung der Verkehre hat lediglich gemäß dem Kriterium „nicht-kommerziell“ zu erfolgen. Dies führte dazu, dass die Anzahl der Gemeinden, welche Förderungen nach der neuen Regelung erhält, deutlich erhöht wurde.

Von der Arbeitsgruppe wurde daher vorgeschlagen, die Verkehre auf Linienbetriebe gemäß § 2 Abs. 1 ÖPNRV-G zu beschränken. Mikro-ÖV sollte nur dann berücksichtigt werden, wenn er substitutiv zu Linienverkehren bzw. als Teil eines integrierten Stadtverkehrs geführt wird. Nicht einzubeziehen sind jedenfalls Gelegenheitsverkehre oder Kindergartenbusse.

Auch in einer Arbeitssitzung des BMVIT mit Ländern und dem ÖSTB im November 2017 erfolgte eine Einigung, dass Gelegenheitsverkehre (= öffentliche Verkehre, denen kein Fahrplan unterlegt ist) von der Transparenzdatenstelle und damit auch bei der Vergabe der Finanzausweisungen gemäß FAG 2017 auszunehmen ist.

Ausgaben

Gemäß Transparenzdatenstelle sind folgende Ausgabenkategorien der Kommunen vorgesehen:

- GuF¹-Mittel: Mittel der Kommunen auf Basis der GuF oder anderer Regelungen (z.B. Landesgesetz) zur Finanzierung der Aufwendungen aus einem Kooperationsvertrag;
- Bestellerförderung, andere Regelung: Mittel der Kommunen zur Förderung der Bestellungen des Landes;
- Studententickets: Zahlungen für Studententickets, falls gesondert vereinbart.
- Weitere Bestellermittel: weitere Mittel aus eigenen Budgets.

Die Arbeitsgruppe sieht hier Konkretisierungsbedarf etwa bei den Studententickets. Hier ist die Klarstellung notwendig, dass es sich hierbei um zusätzliche Gemeindemittel handelt (z.B. gesonderter Studententarif in der Gemeinde).

Die letzte Kategorie der Bestellermittel ist vergleichsweise grob angelegt. In diese Kategorie sollten die folgenden Zahlungsströme integriert sein:

- Transfers der Gemeinde an das eigene kommunale Verkehrsunternehmen: z.B. Zuzahlungen zu Abtarifierungen im Gemeindegebiet (etwa Seniorenticket), Leistungsverträge, Abgangsdeckung;
- Transfers an das eigene kommunale Verkehrsunternehmen im Rahmen eines Querverbundes: gemäß § 2 Körperschaftssteuergesetz ist eine Querfinanzierung für den öffentlichen Verkehr zulässig (Versorgungsbetriebe einer Körperschaft des öffentlichen Rechts, der dem öffentlichen Verkehr dient). Diese sind daher ebenfalls hier anzuführen.

¹ Grund- und Finanzierungsvertrag

- Transfers der Gemeinde an weitere Verkehrsunternehmen im Rahmen von Bestelleistungen.

Es wird vorgeschlagen, bei den Ausgaben sowohl den laufenden Betrieb, Finanzierungskosten sowie einmalige Ausgaben, wie insbesondere die Investitionstätigkeit, zu erfassen.

Einnahmen

Gemäß Transparenzdatenbank sind folgende Einnahmenkategorien der Kommunen vorgesehen:

- FAG Betrieb (§20 Abs.1 FAG, §23 Abs.1 FAG): FAG-Mittel vom BMF (über die Länder);
- Studententickets: Zahlungen für Studententickets vom Bund;
- Bestellerförderung ÖPNRV-G 1999;
- Bestellerförderung andere Regelung: Zahlungen des Landes an Kommunen, z.B. Landesförderung für Ortsverkehre;
- Zahlungen Dritter aus öffentlichen Mitteln: Zahlungen Dritter (z.B. Einkaufszentrum, Tourismusbetrieb), die direkt an den jeweiligen Aufgabenträger erfolgen und aus öffentlichen Mitteln (z.B. Unternehmensförderungen) gespeist werden;
- Zahlungen Dritter aus privaten Mitteln: Zahlungen Dritter (z.B. Einkaufszentrum, Tourismusbetrieb), die direkt an den jeweiligen Aufgabenträger erfolgen und aus eigenen Mitteln (z.B. Gewinn) gespeist werden.

Nach Einschätzung der Arbeitsgruppe wurden diese Kategorien grundsätzlich als ausreichend angesehen.

Einer Klarstellung bedarf es, in welcher Kategorie Landesförderungen zu verbuchen sind – etwa eine einmalige Förderung für ein Investitionsvorhaben.

III Finanzielle Auswirkungen

Ein vollständiges Bild über die finanziellen Auswirkungen der Neuregelung ist nicht möglich, da die ausbezahlten Mittel nach einzelnen Gemeinden von den einzelnen Bundesländern nicht mehr veröffentlicht werden. Basierend auf einer Umfrage bei Städtebundmitgliedern kann jedoch eine erste Einschätzung zu den finanziellen Auswirkungen gegeben werden. Insgesamt antworteten 17 Städte².

Durch die neue Regelung kam es teils zu gravierenden Veränderungen (2016 bis 2017):

- Massive Einbrüche gab es in vier Städten (-63 bis -77 Prozent).
- Deutlich mehr Mittel bestanden in fünf Städten (+108 bis +463 Prozent).
- Zwei der antwortenden Städte erhielten erstmals Finanzausweisungen.
- Linz und Graz blieben aufgrund der oben genannten Sonderregelung (Vorwegabzug) konstant.
- Nur bei vier Städten blieben die Mittel aus der Finanzausweisung weitgehend stabil.

Von 2017 auf 2018 kam es erneut zu teils sehr deutlichen Schwankungen.

Insgesamt zeigt das Bild eine hohe Heterogenität. So kam es teils zu massiven Verlusten für einzelne Städte, in anderen hingegen zu deutlichen Zugewinnen. Dies ist ein im Rahmen des Finanzausgleichs sehr unübliches Ergebnis eines Verhandlungsprozesses, da üblicherweise zumindest Übergangsregelungen, wenn nicht auch Ausgleichszahlungen, vorgesehen sind.

² Amstetten, Baden, Bregenz, Bruck an der Mur, Graz, Innsbruck, Kapfenberg, Klagenfurt, Klosterneuburg, Leoben, Linz, Schwechat, St. Pölten, Steyr, Villach, Wels, Wr. Neustadt.

IV Resümee

Fehlende bundesweite Einheitlichkeit

Zur Befüllung durch die Gemeindeebene gibt es keine bundesweit einheitlichen Vorgaben von Seiten des BMVIT. Im vom BMVIT eingeladenen Workshop zur Transparenzdatenstelle vom 29.11.2017 wurde zugesagt, im Jahr 2018 einen Leitfaden zu entwickeln, welcher eine bundesweit einheitliche Befüllung der Transparenzdatenstelle garantieren soll und welcher auch den Gemeinden als Grundlage dient. Ein solcher Leitfaden fehlt jedoch bisher.

Dadurch ergeben sich deutliche Interpretationsspielräume für die Länder, welche einer einheitlichen Befüllung der Transparenzdatenstelle entgegenstehen. Dies bedeutet auch, dass die Vergleichbarkeit der Daten der Transparenzdatenstelle nicht gegeben ist.

Unterschiede in den Vorgaben der Länder zeigen sich auf mehreren Ebenen. So bestehen insbesondere unterschiedlich tiefe Vorgaben hinsichtlich der Abgrenzung der Verkehre (OÖ: ohne Gelegenheitsverkehre, Kindergartentransporte und dergleichen; Stmk: keine alternativen Betriebsformen und Gelegenheitsverkehre; Ktn: ohne innerstädtische Verkehre, die nicht über den Verbund organisiert werden; Vbg: inkl. alternativer Betriebsformen und Gelegenheitsverkehre).

Da es sich bei der Finanzausweisung um eine Zuweisung des Bundes handelt – und die Länder nur als Überweisungsstelle dazwischen geschaltet sind – kann auch davon ausgegangen werden, dass es in der Intention des Bundes ist, hier die Gemeinden nach Bundesländern nach einheitlichen Kriterien zu behandeln. So wird im Finanzausgleichsgesetz ausgeführt, dass die Gemeindemittel gemäß den Bestimmungen des (bundesweit geltenden) ÖPNRV-G an die Gemeinden zu überweisen sind. Interpretationsspielräume für die Länder sind daher nicht vorgesehen.

Erweiterung des Fördergegenstandes bei gleichbleibenden Mitteln

Der ursprüngliche Zweck der Finanzausweisung, welcher von 1999 bis 2016 galt, lag in der Förderung des innerstädtischen Verkehrs. Durch die Orientierung am ÖPNRV-G wurde der Fördergegenstand seit 2017 erweitert und sowohl Personennah- als auch Personenregionalverkehr miteinbezogen. Gleichzeitig wurden jedoch nicht mehr Mittel zur Verfügung gestellt, wodurch es zwangsläufig zu Verlusten bei Städten kommen muss, wenn die Gemeinden innerhalb eines Bundeslandes auch Kosten für den Regionalverkehr tragen.

Fehlende Abgrenzung der Verkehre

Auch das Einbeziehen von Gelegenheitsverkehren oder Kindergartenbussen ist eine Erweiterung des Fördergegenstandes. Diese sollten daher klar von den Finanzausweisungen gemäß § 20 Abs. 2 FAG 2008 ausgenommen werden. Auch in den vom BMVIT veranstalteten Workshops wurde festgelegt, dass Gelegenheitsverkehre auszuschließen sind. Dies wurde jedoch nicht in allen Bundesländern umgesetzt.

Fehlen von Übergangsregelungen bzw. Ausgleichszahlungen

Die Neuregelung der ÖPNV-Finanzausweisung hat bei den Städten zu teils massiven Verlusten geführt. Dies ist ein im Rahmen des Finanzausgleichs sehr unüblicher Vorgang, da in der Regel zumindest Übergangsregelungen, wenn nicht Ausgleichszahlungen, vorgesehen sind.

Mangelhafte Transparenz

Bei den Finanzzuweisungen des Bundes ist es seit vielen Jahren gelebte Praxis, dass diese gemeindeweise veröffentlicht werden und damit eine ausreichende Transparenz hinsichtlich der Finanzströme gegeben ist. Dies traf bisher auch auf die ÖPNV-Finanzzuweisungen gemäß § 20 Abs. 1 FAG 2008 zu. Mit der Übertragung der Weiterleitung der Mittel an die Länder fehlt nun diese Transparenz, da die Daten von den Ländern bisher nicht veröffentlicht wurden.

Zur Erhöhung der Nachvollziehbarkeit wäre es daher notwendig, dass die Höhe der Finanzzuweisungen gemeindeweise von allen Bundesländern veröffentlicht wird.

Input- statt Outputorientierung

Bei der bis zum Jahr 2016 geltenden Regelung lag eine aufgabenorientierte Mittelverteilung zugrunde (in Abhängigkeit der Streckenlänge und der Zahl der beförderten Personen). Mit der Regelung 2017, welche sich an den Netto-Ausgaben orientiert, wird hingegen auf einen inputorientierten Indikator abgestellt. Angesichts der langjährigen Forderung im Zusammenhang mit Reformen im Finanzausgleich ist dies als Rückschritt zu qualifizieren, da inputorientierte Regelungen tendenziell Ineffizienzen fördern (Geld folgt Ausgaben). Eine Verknüpfung mit aufgabenorientierten Indikatoren hingegen erhöht die Qualität der Steuerung und verfolgt das Ziel, dass sich die Finanzmittel an der Leistungserbringung orientieren (Geld folgt Aufgaben).

Eine Möglichkeit wäre es, die Gewährung von Mitteln gem. §23 Abs. 1 FAG verbindlich mit den anzugebenden Leistungsindikatoren des Datenblatts der Transparenzdatenstelle zu verknüpfen und zu gewichten (Streckenlänge, Anzahl der Fahrzeuge, Fahrplan-km, Platz-km, Personen-km, Anzahl der Fahrgäste,...). Damit wäre wieder eine aufgabenorientierte Mittelzuteilung möglich.

Bezweckte Wirkungen sind ungeklärt

Grundsätzlich sollte bei den Verkehren auch die Wirkungsadäquanz berücksichtigt werden. Das alleinige Abstellen auf die finanzielle Belastung wird äußerst kritisch gesehen, da insbesondere das Verhältnis von Wirkung/Leistung und Ausgaben von Relevanz ist und entsprechend berücksichtigt werden sollte. Eine Berücksichtigung der Wirkungen/Leistungen würde dazu beitragen, etwaige Anreize zu verringern, ineffiziente und ineffektive Verkehre zu betreiben.

Evaluierung der aktuellen Regelung notwendig

Zusammenfassend zeigt sich, dass eine bisher unpraktikable Regelung (FAG 2008) durch eine noch unpraktikablere Regelung (FAG 2017) ersetzt wurde. Die Zeit bis zu den nächsten Finanzausgleichsverhandlungen sollte daher jedenfalls dafür genutzt werden, konkrete Lösungsansätze zu finden.

K
D
Z

KDZ
Zentrum für Verwaltungsforschung

Guglgasse 13 · A-1110 Wien
T: +43 1 892 34 92-0 · F: -20
institut@kdz.or.at · www.kdz.or.at