

**matters**

no.4

# Neue Einnahmequellen braucht der ÖPNV

**Plädoyer für eine dritte Säule  
zur Finanzierung der Verkehrswende**

**civity** Management  
Consultants

**BBG  
und  
Partner**

# Inhalt

|   |    |
|---|----|
| Executive Summary.....  | 4  |
| <b>1.</b> Die nachhaltige Finanzierung des ÖPNV der Zukunft erfordert<br>eine neue Finanzierungssäule ..... | 6  |
| <b>2.</b> Die drei Finanzierungssäulen des öffentlichen Verkehrs.....                                       | 10 |
| <b>3.</b> International ist die Finanzierungsbeteiligung von Nutznießern schon längst<br>Standard.....      | 14 |
| <b>3.1</b> Exkurs Nutznießerfinanzierung in Deutschland.....  | 16 |
| <b>4.</b> Finanzierungsinstrumente .....  | 18 |
| <b>4.1</b> Steckbrief Bürgerticket .....  | 22 |
| <b>4.2</b> Steckbrief Parkgebühren .....  | 24 |
| <b>4.3</b> Exkurs: Best Practice Wien.....  | 28 |
| <b>4.4</b> Exkurs: Bewohnerparken in Deutschland.....   | 32 |
| <b>4.5</b> Steckbrief City-Maut.....  | 34 |
| <b>4.6</b> Einmalige Erschließungsabgabe.....   | 38 |
| <b>4.7</b> Fortlaufende Erschließungsabgabe.....  | 42 |
| <b>4.8</b> Steckbrief Tourismus-/Übernachtungsabgabe.....   | 44 |
| <b>5.</b> Empfehlungen und Ausblick.....  | 48 |
| <b>6.</b> Bisherige Publikationen.....  | 52 |

# Executive Summary

Das Konzept der Nutznießerfinanzierung (oder auch Drittnutzerfinanzierung) ist mittlerweile geradezu zu einem geflügelten Begriff geworden. Als Teil der Diskussion, wie sich eine stadt- und umweltgerechte Verkehrspolitik auskömmlich finanzieren lässt, gewinnen bisher unterrepräsentierte Finanzierungsinstrumente zunehmend an Bedeutung.

Doch welche Potenziale haben diese Formen der Finanzierung wirklich? Welche Instrumente fallen eigentlich darunter? Wie lassen sich diese Instrumente begründen? Und was ist in Deutschland rechtlich überhaupt möglich?

Um diese Fragen zu beantworten und daraus erste Empfehlungen für die Verantwortlichen in den Städten abzuleiten, analysiert die vorliegende Studie die wesentlichen Instrumente aus ökonomischer, verkehrlicher und juristischer Perspektive. Ziel der Untersuchung ist es dabei, die relevanten Instrumente und Stellhebel der Nutznießerfinanzierung darzustellen und zu bewerten.

Die Berater/-innen von civity Management Consultants und die Rechtsanwält/-innen von BBG und Partner haben Kommunen und Aufgabenträger bereits in zahlreichen Projekten zu diesen Fragestellungen begleitet und beraten dürfen.

Unsere Studie zeigt deutlich: Der Bedarf für neue Instrumente zur Finanzierung des ÖPNV ist so hoch wie nie

zuvor. Die ökonomische und verkehrliche Wirkung einiger dieser Instrumente wäre sehr hoch und könnte einen entscheidenden Beitrag zur Verkehrswende leisten. Die Möglichkeiten der Kommunen sind unter den heutigen Bedingungen relativ begrenzt. Daher sind die Länder zum Handeln aufgerufen.

Wir brauchen dringend eine dritte Säule der ÖPNV-Finanzierung!

- › Unabhängig von der dramatischen Finanzierungssituation des ÖPNV, die sich durch die Covid-19-Pandemie aktuell und durchaus auch für die Folgejahre ergibt<sup>1, 2</sup>, ist aber bereits seit dem Höhepunkt im Jahr 2011 ein kontinuierlicher Rückgang in der Kostendeckung der Verkehrsunternehmen durch Erträge ohne Verlustausgleich festzustellen.
- › Dieses Finanzierungsdefizit wird nicht nur durch Corona, sondern auch aufgrund anderer Ursachen weiter ansteigen, wie zum Beispiel Angebotsausweitungen, steigende Abschreibungen durch Elektromobilität (Clean Vehicles Directive), weiter zunehmende Personalkosten und das Erreichen der Grenzen der Nutzerfinanzierung.
- › Daher bedarf es dringender denn je zusätzlicher Finanzierungsquellen für den öffentlichen Verkehr. Aufgrund

<sup>1</sup> civity Management Consultants (Hrsg.): Verkehrswende: aufgehoben oder aufgeschoben? — Corona-Szenarien für den ÖPNV, Hamburg, 2020.

<sup>2</sup> civity Management Consultants (Hrsg.): Verkehrswende: aufgehoben oder aufgeschoben? — Die zweite Welle und ihre Konsequenzen für den ÖPNV, Hamburg, 2020.

der aktuellen und sich absehbar deutlich verstärkenden Mittelknappheit spielen solche neuen Finanzierungsinstrumente eine zentrale Rolle für den Erfolg der Verkehrswende in Deutschland.

- › Als dritte Säule der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs neben Nutzererlösen und öffentlichen Mitteln sollen diese Finanzierungsinstrumente sogenannte Nutznießer/-innen bzw. Drittnutzer/-innen des öffentlichen Verkehrs adressieren, die von einem leistungsfähigen öffentlichen Verkehr direkt profitieren, ohne diesen aber (bislang) selbst zu nutzen. Aus ordnungspolitischer Sicht ist dieser positive externe Nutzen nicht über das Steuersystem zu internalisieren, sondern über spezielle Nutznießerabgaben.

Nutznießerfinanzierung ist vor allem ein urbanes Finanzierungsinstrument.

- › Als wesentliche, sprich vielversprechendste Finanzierungsinstrumente sehen wir hierbei die Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung, die Einführung von Erschließungsabgaben für den öffentlichen Personenverkehr sowie punktuell auch die Erhebung von Tourismus- und Gästebeiträgen.
- › Die Umsetzung dieser Finanzierungsinstrumente ist in Deutschland auf kommunaler Ebene unter den gegeb-

nen Umständen mit Ausnahme der Parkraumbewirtschaftung und punktuell des Gästebeitrags (sofern hierfür auf der Landesebene bereits Voraussetzungen geschaffen wurden) nur sehr schwierig bis gar nicht möglich.

- › Einen erheblichen Finanzierungsbeitrag und damit verbunden auch eine Steuerungswirkung können diese neuen Finanzierungsinstrumente mit Ausnahme des Gästebeitrags zudem nur in hochverdichteten (urbanen) Räumen leisten.

Insbesondere die Länder sind nun gefordert.

- › Damit neue Finanzierungsinstrumente eine ernsthafte dritte Säule werden können, bedarf es im Prinzip in jedem Bundesland zumindest einer Änderung des Kommunalabgabengesetzes.
- › Stadtstaaten haben dementsprechend einen klaren Vorteil, weil bei ihnen kommunaler Bedarf und Landesgesetzgebungskompetenz zusammenfallen.
- › Kommunen sind als kurzfristige Finanzierungsinstrumente die Parkraumbewirtschaftung sowie punktuell der Gästebeitrag zu empfehlen.

# Die nachhaltige Finanzierung des ÖPNV der Zukunft erfordert eine neue Finanzierungssäule

1.

**Seit dem Höhepunkt in der positiven Entwicklung des Kostendeckungsgrads Anfang der 10er Jahre verzeichnen die Verkehrsunternehmen in Deutschland einen kontinuierlichen Rückgang in der Kostendeckung. Diese Entwicklung ist also unabhängig von der dramatisch verschärften Finanzierungssituation, in der sich der ÖPNV infolge der Covid-19-Pandemie aktuell befindet und die auch in den Folgejahren zumindest zum Teil weiterbestehen wird.**

Der kontinuierliche Rückgang der Einnahmen seit 2011 hat verschiedene Ursachen, wie zum Beispiel Angebotsausweitungen, steigende Abschreibungen, Mehrkosten durch Elektromobilität, Kosten der digitalen Transformation, steigende Personalkosten je Produktivstunde, sinkende Fahrgeldsurrogate und politisch motivierte Tarifmaßnahmen, die zu Ertragsverlusten führen.

Durch das fortgesetzte Bevölkerungswachstum in den Metropolen wächst der Druck nicht nur auf den Wohnungsmarkt, sondern auch auf die Infrastruktur und die Verkehrswege – und hier insbesondere auf den ÖPNV. Dies erfordert einen systematischen Angebotsausbau. Gleichzeitig wird die Verkehrswende noch zu oft vorrangig als Tarifwende im ÖPNV verstanden, was deutliche Tarifabsenkungen impliziert. Zum „Wenden“ (und nicht nur dafür!) wird aber Fachpersonal benötigt, dessen Qualifizierungs- und Lohnkosten auch weiterhin steigen werden. Kann damit der ÖPNV der Zukunft überhaupt finanziert werden?

Das Verständnis der Verkehrswende als wesentlicher Treiber zur Erreichung der vom Bund ausgerufenen Klimaziele spiegelt sich in dem Ziel eines massiven Ausbaus des ÖPNV-Angebotes wider. Diese klimapolitische Zielsetzung wird insbesondere durch die Verdopplung der Fahrgastzahlen im ÖPNV bis zum Jahr 2030 beschrieben. Nach unseren indikativen Berechnungen – unter Berücksichtigung der zusätzlichen Kosten sowie der Erlöswirkungen und -elastizitäten einer Verkehrswende – benötigen die Verkehrsunternehmen bis zum Jahr 2030 jährlich etwa zehn bis zwölf und in der Spitze sogar bis zu 14 Milliarden Euro an zusätzlichen Mitteln. Dieser Mittelbedarf würde fortan einen jährlichen zu finanzierenden Mehrbedarf darstellen, um den Beitrag des ÖPNV für die vom Bund ausgerufenen Klimaziele im Sinne der Verkehrswende finanzieren zu können.

Der bayerische Ministerpräsident Markus Söder hat daher im Juni 2021 beim Future Mobility Summit des Tagesspiegels bereits einen Ausbau der Finanzierung des Bundes gefordert: „Für mich ist als Programm der Zukunft von Mobilität, sowohl für die Energiewende als auch für die Versorgung der ländlichen Räume, ein nationales ÖPNV-Konzept, das zu großen Teilen vom Bund finanziert wird, notwendig.“ Er forderte den Ausbau und einen Paradigmenwechsel bei der Finanzierung, die bisher vor allem bei den Ländern liegt. Vielmehr schwebt ihm eine „Erreichbarkeitsgarantie“ für Busse und Bahnen vor, die der Bund zu großen Teilen finanziert.

Dies wird auch notwendig sein, um die ambitionierten Verkehrswende- und Klimaschutzziele zu erreichen. Hierfür wird der Bund



dann aber eine andere Rolle spielen, denn bislang sind seine diesbezüglichen Kompetenzen nach Maßgabe des Grundgesetzes vorrangig auf Maßnahmen zur Luftreinhaltung sowie das Planungs- und Straßenrecht begrenzt. Katalysator dieser Forderungen aus dem Freistaat ist das umfassende Corona-Hilfspaket, das der Bund nach Forderungen der Länder und Kommunen im vergangenen Jahr aufgelegt hat.

Erstmals hat sich der Bund mit 2,5 Mrd. EUR an der direkten Finanzierung des ÖPNV beteiligt. Dieses finanzielle Engagement ist neben der erfolgreichen Abo-First-Strategie von Verkehrsverbänden und Verkehrsunternehmen der Grund, weshalb der öffentliche Verkehr in Deutschland im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern fast unbeschadet durch die Krise gekommen ist.

Der Bund muss auch in Zukunft eine tragende Rolle in der Finanzierung des ÖPNV übernehmen. Die Verkehrswende ist eine nationale Kraftanstrengung auf allen Ebenen des Staates. Der Bund wird diese aber nicht allein stemmen können, denn der Nahverkehr ist in Deutschland Aufgabe der Länder und der im Rahmen der Landesgesetzgebung damit be-

auftragten Kommunen. Der Bund leistet hier im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und der Regionalisierungsmittel vor allem einen wichtigen Finanzierungsbeitrag im Bereich der Investitionen und des SPNV. Dieser Finanzierungsbeitrag wird, gegebenenfalls ergänzt durch weitere Gesetze, in Zukunft hoffentlich größer sein als heute.

Sollte es in der nächsten Legislaturperiode aber keine fundamentale Änderung der Finanzierungsstrukturen und des Grundgesetzes geben, so müssen auch weiterhin Länder und Kommunen maßgeblich die Umsetzung der Clean Vehicles Directive, die Nachfragerlücke aus Corona und noch viel wichtiger den notwendigen Angebotsausbau für die Verkehrswende finanzieren. Dies wird mehr öffentliche Finanzmittel der Länder als je zuvor erfordern, aber auch schnell zur Konkurrenz mit anderen wichtigen Aufgaben der Länder, wie Schulen, Wissenschaft und innere Sicherheit, führen. Daher ist es dringend an der Zeit, über eine dritte Säule der Finanzierung für den öffentlichen Verkehr nachzudenken.



# Die drei Finanzierungssäulen des öffentlichen Verkehrs

2.

In den Jahren vor Corona wurde der ÖPNV in Deutschland überwiegend durch die Fahrgäste finanziert: Nach Angaben des VDV im bundesweiten Durchschnitt zu knapp 60 Prozent<sup>3</sup> inklusive Fahrgeldsurrogaten und nach unseren Berechnungen zu ungefähr 40 Prozent ohne Fahrgeldsurrogate – in urbanen Räumen liegt der Finanzierungsanteil noch höher. Der verbleibende Teil wird im Wesentlichen durch die öffentliche Hand bereitgestellt. Eine Beteiligung weiterer Profiteure eines qualitativ hochwertigen ÖPNV – wie zum Beispiel von Immobilieneigentümer/-innen oder dem auf den Straßen verbleibenden MIV – erfolgt dagegen kaum. Dabei wäre eine Aktivierung dieser dritten Finanzierungssäule ein wesentlicher Schritt in Richtung ÖPNV der Zukunft.

1

Nutzer des öffentlichen Verkehrs

Fahrgäste haben einen direkten privaten Nutzen ihrer Mobilität und tragen daher zur Finanzierung des ÖPNV über **Ticketeinnahmen** bei.



2

Besteller des öffentlichen Verkehrs

Die Gesellschaft profitiert insgesamt vom Angebot des ÖPNV (positiver externer Nutzen), die öffentliche Hand trägt daher zu dessen Finanzierung basierend auf allgemeinen **Steuereinnahmen** bei.



3

Nutzníeßer des öffentlichen Verkehrs

Weitere Akteure sind Nutznießer des ÖPNV-Angebots, die durch dieses einen privaten Vorteil haben. Diese Akteure können daher zur Finanzierung des ÖPNV mittels **Nutzníeßerfinanzierung** beitragen.



Historisch bedingt bilden die Fahrgäste die **erste Säule** der ÖPNV-Finanzierung. Der ÖPNV war in seiner Frühzeit und teilweise in einigen Städten Deutschlands noch bis in die Nachkriegszeit eigenwirtschaftlich strukturiert. So war die Berliner Hochbahngesellschaft (als eines der Vorgängerunternehmen der BVG) ein Joint-Venture und Spin-off von Siemens und der Deutschen Bank.

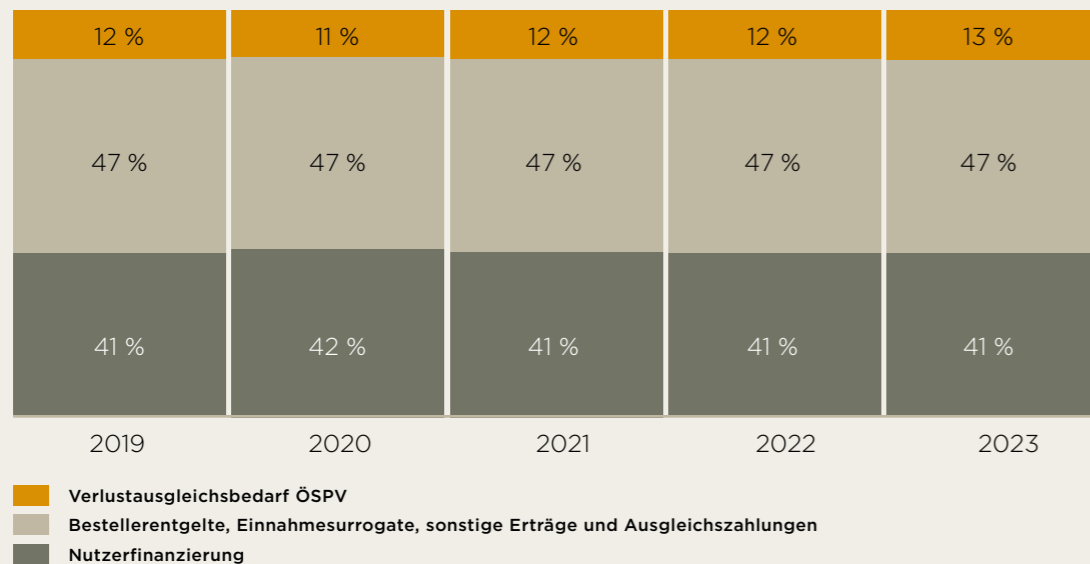
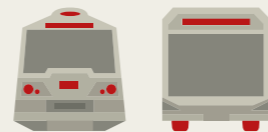
Die **zweite Säule** ist die Finanzierung durch die öffentliche Hand, das heißt durch die Besteller des öffentlichen Verkehrs. In der Regel wurde mit der politischen Regulierung von Tarifen in den meisten Städten Deutschlands auch die Subventionierung des öffentlichen Verkehrs eingeführt.

<sup>3</sup> VDV-Statistik 2018, S. 16 (Punkt 15).

Diese beiden Finanzierungssäulen des ÖPNV wurden durch die Covid-19-Pandemie vor eine neue Herausforderung gestellt. Während die Nutzerfinanzierung und die Finanzierung der öffentlichen Hand in der Vergangenheit eine stabile Finanzierung des bestehenden Verkehrsangebotes sicherstellten, brachen die Fahrgastzahlen pandemiebedingt ein. Dieser massive Rückgang spiegelt sich auch in der Auskömmlichkeit der Nutzerfinanzierung – wenngleich nicht 1:1 – wider und führt zunächst zu einer Finanzierungslücke der ÖPNV-Branche. Diese Lücke konnte durch das temporäre Finanzierungselement des ÖPNV-Rettungsschirms aufgefangen werden.

Abb. 1

### FINANZIERUNGSMIX DES ÖPNV VOR CORONA



Beide Finanzierungsquellen – Nutzerfinanzierung und öffentliche Finanzierung – sind aus ökonomischer Sicht gerechtfertigt und sind vereinbar mit den ordnungspolitischen Grundsätzen der sozialen Marktwirtschaft in Deutschland. Dass die Nutzer/-innen (Fahrgäste) an der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs durch die Entrichtung eines Fahrpreises beteiligt werden, ist selbstverständlich, da sie direkt von der Transportleistung des ÖPNV profitieren.

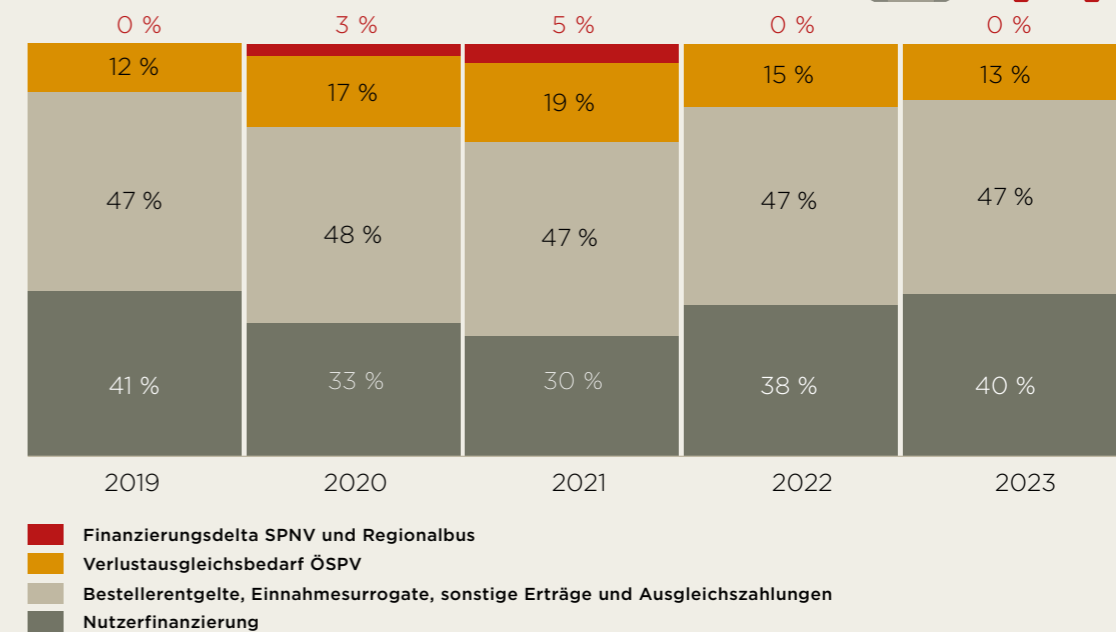
Vom öffentlichen Verkehr profitieren nicht nur die Nutzer/-innen des öffentlichen Verkehrs, die dieser tagtäglich zur Ausbildungsstätte, zur Arbeit sowie zu ihren Freizeit-

aktivitäten bringt. Der ÖPNV sorgt darüber hinaus aber eben auch dafür, dass Wirtschaft und Handel in unseren Städten gedeihen. Damit schafft er einen Mehrwert, der über die eigentliche Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel hinaus geht. Dies bezeichnen Ökonomen und Ökonomen als positiven externen Nutzen.

Durch die öffentliche Finanzierung beteiligt sich der Staat im weiteren Sinne an der Bereitstellung des öffentlichen Verkehrs, womit dieser positive externe Nutzen internalisiert wird.

Abb. 2

### FINANZIERUNGSMIX DES ÖPNV NACH CORONA OHNE RETTUNGSSCHIRM



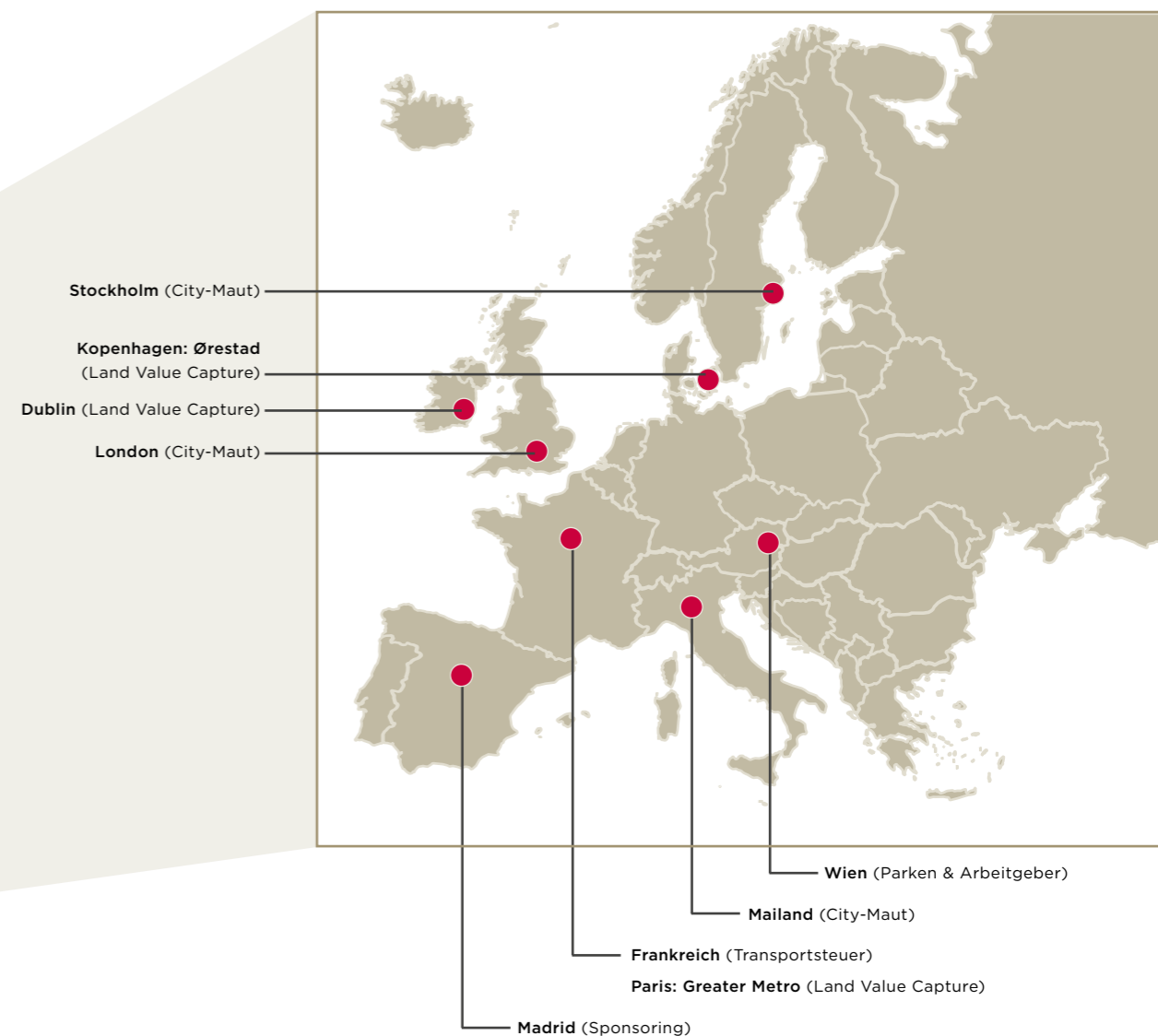
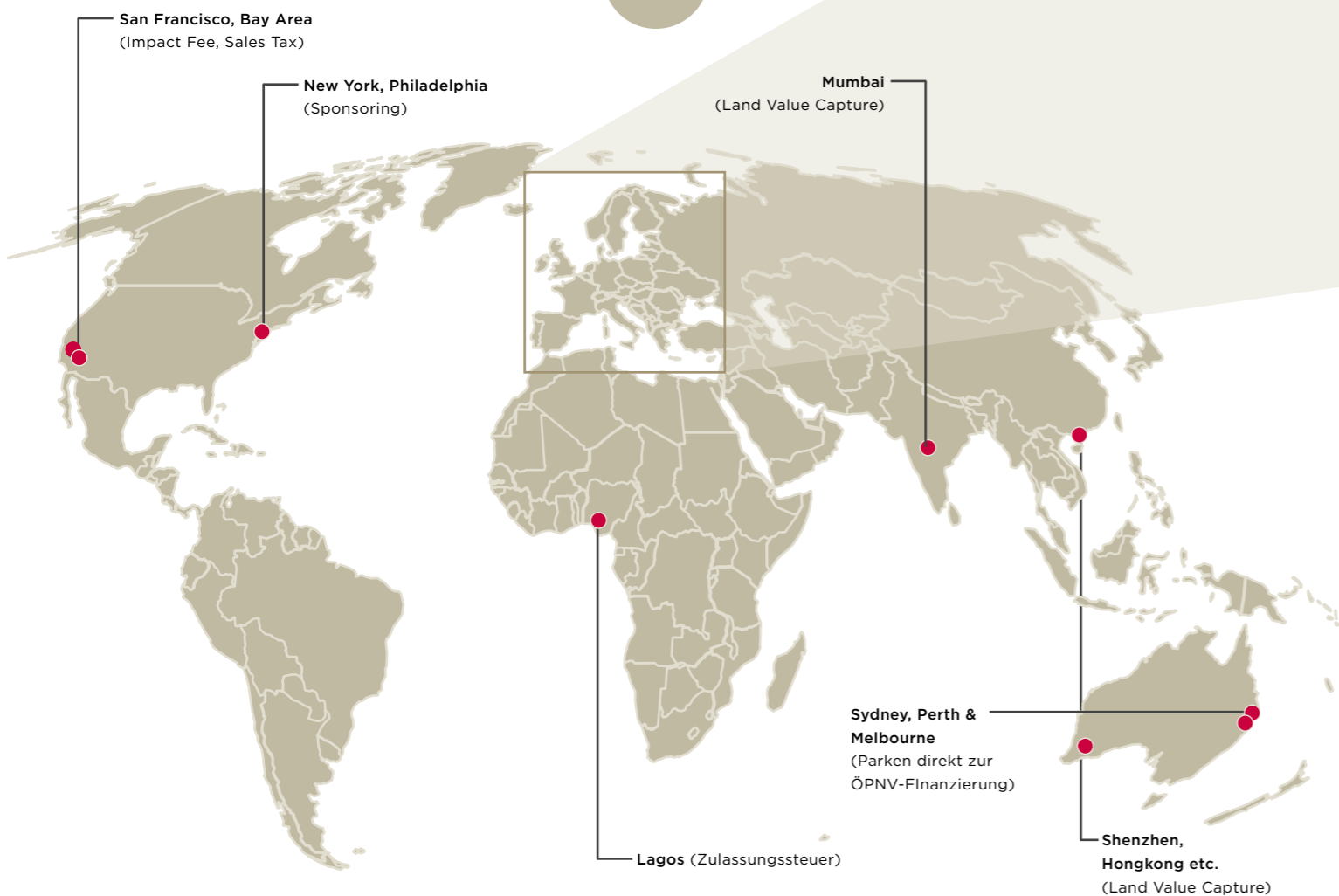
Wenn sich aber nun die Nutzerfinanzierung nicht mehr weiter steigern lässt und gleichzeitig auch die Finanzierung aus öffentlichen Haushalten an ihre Grenzen stößt – zumindest angesichts der enormen Mittel, die für einen Angebotsausbau im Sinne der Verkehrsverwendbarkeit erforderlich sind –, bedarf es einer neuen, einer **dritten Säule** der ÖPNV-Finanzierung.

Diese dritte Säule umfasst die Nutznießer/-innen des öffentlichen Verkehrs. Nutznießer/-innen (teilweise auch Drittnutzer/-innen genannt) sind diejenigen, die überproportional vom externen Nutzen des ÖPNV profitieren. Daher erscheint es gerechtfertigt,

dass diese Personen auch einen stärkeren Beitrag zur Finanzierung des ÖPNV leisten. Beispiele hierfür sind etwa Immobilienbesitzer/-innen, deren Immobilie durch die Erschließung mit dem ÖPNV an Wert gewinnt. Die stärkere Beteiligung dieser Nutznießer/-innen an der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs ist in Deutschland zwar noch nicht üblich, im Ausland aber schon längst Standard.

# International ist die Finanzierungsbeteiligung von Nutznießern schon längst Standard

3.



## Beispiele direkter und indirekter internationaler Nutznießerfinanzierung

In Europa und weltweit ist eine Finanzierung des ÖPNV über Nutznießer/-innen bereits in vielen Städten und Ländern üblich:

- › **Frankreich** erhebt beispielsweise bereits seit 1971 eine verpflichtende Arbeitgeberabgabe, den sogenannten „Versement Transport“. Diese Abgabe ist wesentlicher Bestandteil der ÖPNV-Finanzierung und kann sowohl für den täglichen Betrieb als auch für Investitionen genutzt werden, was beispielsweise den Neubau diverser Straßenbahnsysteme in Frankreich erst ermöglicht hat.

- › Ähnlich wurde die Dienstgeberabgabe der Stadt **Wien** zunächst zur Finanzierung des U-Bahn-Ausbaus der Stadt und später zur Finanzierung von Tarifabsenkungen genutzt.
- › Andere Städte wie **Dublin** oder **Kopenhagen** haben Instrumente zur Beteiligung der Immobilieneigentümer/-innen beim Neubau von Straßensystemen und U-Bahn-Linien genutzt.
- › International gibt es diverse weitere Beispiele, in denen regelmäßige Einnahmen über Parkgebühren oder eine City-Maut direkt oder indirekt dem ÖPNV zugeführt werden (vgl. Karte).



# NUTZNIESSER-FINANZIERUNG

IN  
DEUTSCH-  
LAND



## Frankfurt am Main

In Deutschland werden diese Ansätze der Nutznießerfinanzierung dagegen bislang kaum genutzt. Die in einigen Bundesländern mögliche Erhebung einer „Stellplatzablöse“ ist je nach Ausgestaltung ein seltenes Ausnahmebeispiel, das ursprünglich rein der Finanzierung des MIV diente: Der anfängliche Zweck dieser Stellplatzverordnungen war die verpflichtende Herstellung einer definierten Anzahl an Stellplätzen in Geschäfts- und Wohnhäusern. Die Einführung erfolgte ab den 50er-Jahren im Rahmen des Leitbildes einer autogerechten Stadt.

Mit der Weiterentwicklung der Bauordnungen der Bundesländer im Lauf der Jahrzehnte wurde den Kommunen dann mehr und mehr die Möglichkeit gegeben, aus städtebaulichen oder verkehrlichen Gründen die Herstellung von eigentlich geforderten Stellplätzen zu untersagen und stattdessen einen

Ausgleichsbetrag zu erheben. Diese Kombination aus „Stellplatzablöse“ und Untersagung wurde über viele Jahre recht erfolgreich in Frankfurt am Main angewendet.

Dieser Betrag konnte dann oft unter anderem für investive Maßnahmen des ÖPNV verwendet werden. Doch obwohl mit diesem Instrument nur verhältnismäßige kleine Beträge erhoben werden konnten, wurde mit der Novelle der Hessischen Bauordnung 2011 diese Möglichkeit der Untersagung aus städtebaulichen oder verkehrlichen Gründen in Hessen sogar wieder abgeschafft, womit die Stadt Frankfurt am Main nicht mehr über solch ein Instrument verfügt.

<sup>4</sup> Verkehrsministerium Baden-Württemberg, 2020.



## Mobilitätspass Baden-Württemberg

Im Kontext des ambitionierten Ziels einer Verdoppelung der ÖPNV-Nachfrage bis 2030 werden in Baden-Württemberg neue Wege der Finanzierung diskutiert. Im Fokus steht dabei der sogenannte Mobilitätspass, der zur Abgabe einer Gebühr bzw. eines Beitrags verpflichtet und im Gegenzug zu einer vergünstigten oder kostenfreien Nutzung des ÖPNV berechtigt:

- › **Bürgerticket** für alle Einwohner/-innen
- › **Nahverkehrsabgabe** für alle Kfz-Halter/-innen
- › **Straßennutzungsgebühr** für alle Kfz-Nutzer/-innen von klar definierten Straßen

Seit 2019 werden diese Modelle mit unterschiedlicher Ausgestaltung in vier Modellregionen in Baden-Württemberg diskutiert:<sup>4</sup>

## Ausgestaltung des Mobilitätspasses in vier Modellregionen

| Modellregion        | Abgabe für Einwohner/-innen | Abgabe für alle Kfz-Halter/-innen | Nutzen  |
|---------------------|-----------------------------|-----------------------------------|---|
| Bad Säcklingen      | 10 Euro                     | 30 Euro                           | Taktverkehr Innenstadt plus On-Demand-Verkehr Stadtteile              |
| Mannheim/Heidelberg | 30 Euro                     | 40 Euro                           | Nulltarif im Stadtverkehr für Einwohner/-innen (inkl. Angebotsausbau) |
| Tübingen            | 17 Euro                     | 57 Euro                           | Nulltarif Stadtverkehr für alle (inkl. Angebotsausbau)                |
| Stuttgart           | 20 Euro                     | 30 Euro                           | 100 Mio. Euro zusätzlich für den Ausbau des Angebots                  |

Ein Rechtsgutachten von 2020 hat ergeben, dass die Umsetzung des Mobilitätspasses durch Gesetzesänderung auf Landesebene ermöglicht werden kann. Die Entscheidung, ob und welches Modell tatsächlich zur Finanzierung des ÖPNV eingeführt wird, verbleibt jedoch vollständig bei den Kommunen.

# Finanzierungs- instrumente

4.

**Das langfristige Ziel, ergänzende Formen der Finanzierung für den öffentlichen Verkehr einzuführen, ist nach unserem Verständnis ein wichtiges Instrument, um die Verkehrswende proaktiv zu gestalten.**

Alternative Finanzierungsinstrumente haben zwei Wirkungsdimensionen für die Verkehrswende: Erstens heben sie neue Finanzierungsmittel für den nötigen umfassenden Ausbau von Betrieb und Infrastruktur sowie für Tarifabsenkungen; zweitens entfalten einige alternative Instrumente eine Lenkungswirkung und steuern die Nachfrage weg vom motorisierten Individualverkehr (MIV) und hin zu Transportmitteln des Umweltverbundes (ÖPNV, Fahrrad, Fußverkehr).

Im Rahmen dieser Studie fokussieren wir uns auf vier Nutznießergruppen des öffentlichen Verkehrs sowie auf sechs Finanzierungsinstrumente, die wir im Folgenden jeweils kurz dargestellt haben.

1



Die **Bürger/-innen** einer Stadt im Allgemeinen, unabhängig davon, ob sie den öffentlichen Verkehr nutzen oder nicht. Hier steht vor allem das Instrument des **Bürgerickets** im Vordergrund.

2



Der **motorisierte Individualverkehr**, der davon profitiert, dass ein Teil der Bürger/-innen den flächeneffizienteren öffentlichen Verkehr nutzt und damit weniger Raum als der MIV beansprucht. Für den MIV betrachten wir vor allem die **Parkraumwirtschaft** und die **City-Maut**.

3



**Immobilienbesitzer/-innen und -entwickler/-innen** die direkt von der mit der ÖPNV-Erschließung verbundenen Wertsteigerung profitieren. Hier sehen wir **einmalige und fortlaufende Erschließungsbeiträge** als wesentliche Instrumente.

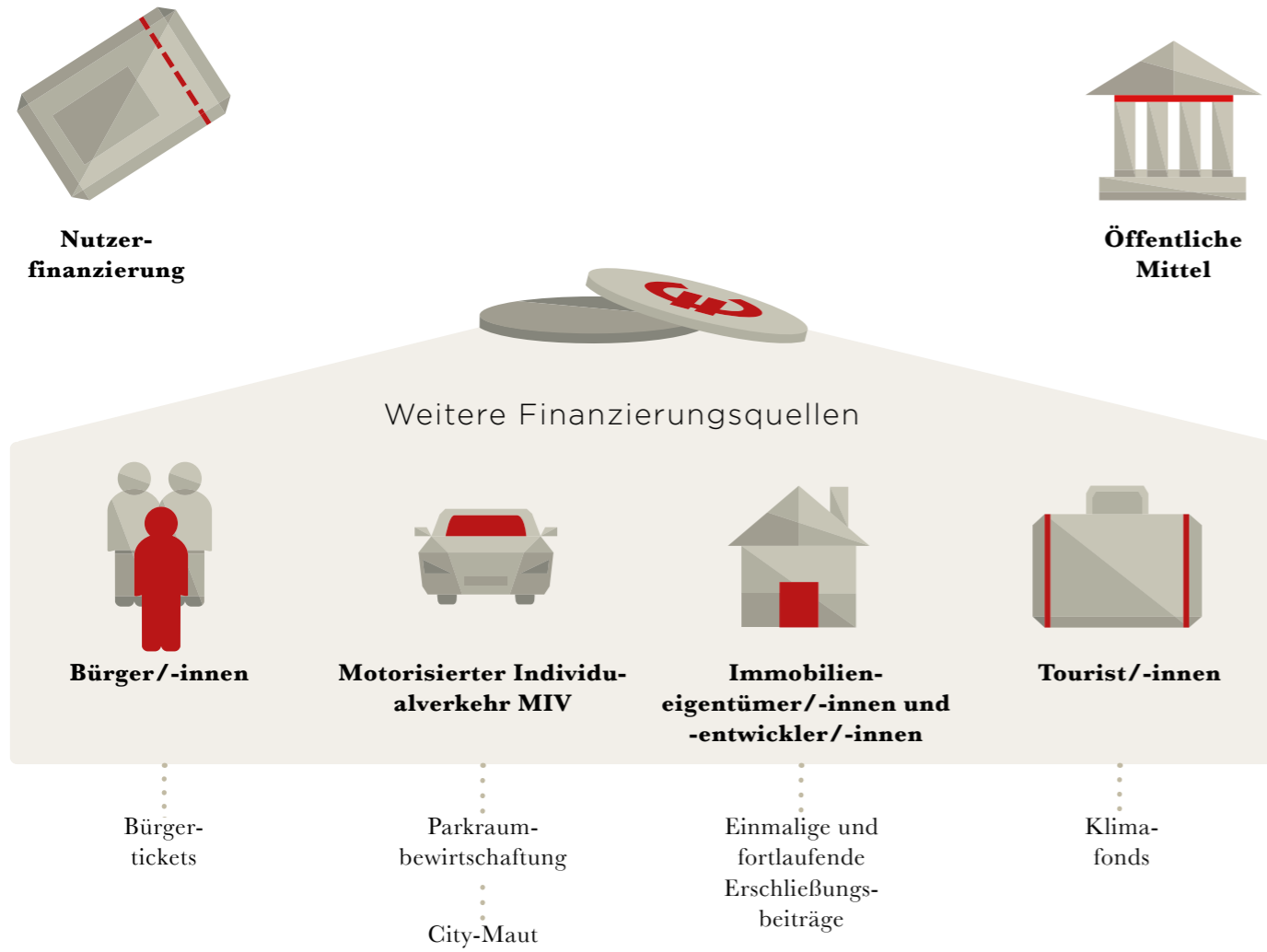
4



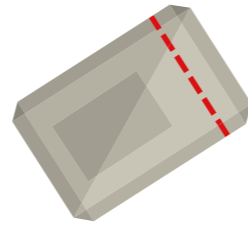
**Tourist/-innen** und andere Ortsfremde, die von einem gut ausgebauten ÖPNV profitieren, ohne sich an dessen Kosten zu beteiligen. Hier steht vor allem das Instrument der **Übernachtungsabgabe** im Fokus.

Abb. 3

### FINANZIERUNGSTRUMENTE IM ÜBERBLICK



# BÜRGERTICKET



## Das Bürgerticket überträgt das einfache und nachvollziehbare Modell des solidarischen Semestertickets oder der Solidarmodelle im Jobticketbereich auf alle Bürgerinnen und Bürger einer Stadt.

- › Alle Bürger/-innen einer Kommune (differenziert nach Alter) haben eine wiederkehrende Abgabe zu leisten und erhalten im Gegenzug dafür eine Berechtigung, den ÖPNV kostenlos zu nutzen.
- › Die dadurch generierten Mittel fließen in die Finanzierung des ÖPNV auf dem Gebiet der jeweiligen Kommune ein. Dazu sind die Mittel von den Kommunen an die jeweiligen Verkehrsunternehmen weiterzuleiten.
- › Der Preis für das Bürgerticket kann von verschiedenen Faktoren abhängig gemacht werden, wie zum Beispiel dem räumlichen Geltungsbereich des Tickets oder der Bedienungsqualität des ÖPNV.

### Verkehrlich-ökonomische Bewertung



Abhängig von der genauen Ausgestaltung eines Bürgertickets ließe sich mit einem solchen Instrument grundsätzlich der gesamte öffentliche Verkehr finanzieren. Es gibt aber zwei wesentliche Kritikpunkte:

1. Ein Bürgerticket hätte zumindest in Großstädten massive Auswirkungen auf die Nachfrage in der Hauptverkehrszeit, die dazu führen würden, dass auch ein sehr leistungsfähiges System sehr schnell an seine Kapazitätsgrenzen stieße.
2. Verteilungs- und sozialpolitisch ist ein Bürgerticket weniger gerecht. Die Internalisierung des positiven externen Nutzens des ÖPNV über ein Bürgerticket wäre zwar möglich, aber aus verteilungspolitischer Perspektive durch das allgemeine Steueraufkommen bzw. durch ein spezielles Steuer- oder Abgabensystem deutlich gerechter, das Verkehrserzeuger/-innen oder -verursacher/-innen adressiert.

### Juristische Bewertung



Das Bürgerticket muss per Gesetz eingeführt werden, da die Erhebung einer Geldleistung in Grundrechte eingreift. Die Länder können durch Änderung des Kommunalabgabengesetzes eine gesetzliche Ermächtigung für Kommunen schaffen. Eine Rechtfertigung für einen Eingriff in die Grundrechte sind ökologische Aspekte der Nutzung des ÖPNV. Die Änderung durch die Länder wäre zulässig, wenn sie sich rechtlich als Beitrag einordnen ließe, vorausgesetzt, dass den Zahlenden ein individueller Vorteil gewährt wird. Der individuelle Vorteil kann in der Möglichkeit der Bürger/-innen zur verbilligten Nutzung des ÖPNV liegen, ähnlich wie bei dem durch Studierende finanzierten Semesterticket. Eine Abgabe nur für die Bereitstellung des ÖPNV ist nach dem Bundesverwaltungsgericht kein Beitrag, weil es an einem individuellen Vorteil mangelt.<sup>5</sup> Die Mittel sind zur Finanzierung der Kosten des ÖPNV beihilfenrechtskonform für den Betrieb der Verkehrsdienste und die Infrastruktur zu verwenden.

<sup>5</sup> Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 17.03.2016, Az. 6 C 6/15, Textziffer 28.

### Stärken

- › Sehr umfassendes Aufkommen beziehungsweise hohe Einnahmen
- › Sehr stetiges Aufkommen (da nicht zeitgebunden und an Einwohnerzahl gekoppelt)
- › Hohe Verkehrslenkungswirkung, sofern ausreichend leistungsstarkes Angebot vorhanden

### Schwächen

- › Einführung per Landesgesetz sofern Beitrag mit einer verbilligten Nutzung des ÖPNV gekoppelt ist
- › Aus ökonomischer Perspektive de facto Kopfsteuer, verteilungspolitisch sehr schwierig
- › Sehr geringe politische und gesellschaftliche Akzeptanz

S

W

### Chancen

- › Hohe Lenkungswirkung

O

T

### Risiken

- › Hohes rechtliches Risiko
- › Zu erwartende umfangreiche Nachfragesteigerung in Hauptverkehrszeiten führt zu hohen sprungfixen Kosten
- › Geringe politische und gesellschaftliche Akzeptanz bei Nicht-Nutzenden des öffentlichen Verkehrs (Radfahrer/-innen, Fußgänger/-innen und Autofahrer/-innen)



### Empfehlungen

Aus ökonomischer Sicht ist das Bürgerticket eine Kopfsteuer. Da es keinen direkt zurechenbaren individuellen Vorteil erzeugt, ist es aus ökonomischer und juristischer Sicht keine allgemein empfehlenswerte Variante und wird nach unserer Einschätzung daher keine signifikante Rolle in der dritten Säule zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs spielen. In Klein- und Mittelstädten, im ländlichen Raum und in Kombination mit weiteren Instrumenten kann individuell die Bewertung eine andere sein.

Die politische Akzeptanz ist bei allen nicht ÖPNV-Nutzendengruppen (insbesondere Radfahrenden) sehr gering. Durch die juristische Notwendigkeit, das Bürgerticket mit einer individuellen Nutzungsberechtigung für

den öffentlichen Verkehr zu verbinden, hätte es de facto die gleichen Konsequenzen wie ein Gratis-ÖPNV. Dabei würde die Kosten dieses kostenlosen ÖPNV jedoch im Falle des Bürgertickets nicht über ein sozial gerecht gestaltetes Steuersystem finanziert, sondern über eine pauschale kopfsteuerähnliche Abgabe voraussichtlich weniger gerecht ausgestaltet.

Zumindest für Großstädte mit leistungsfähigen ÖPNV-Systemen halten wir daher ein Bürgerticket nur für schwierig umsetzbar.

# PARKGEBÜHREN



**Das Erheben von Parkgebühren kann wesentlich zur Finanzierung des ÖPNV beitragen. Dabei wird zwischen Bewohnerparkgebühren und allgemeinen Parkgebühren unterschieden. Die Kommunen können die Ausweitung des bewirtschafteten Parkraums verändern, die Parkdauer steuern und die Gebühren innerhalb der gesetzlich festgelegten Grenzen erhöhen.**

Parkraum am Straßenrand ist in der Regel im öffentlichen Besitz und wird im Falle des Parkens teilweise unbegrenzt zur individuellen Nutzung zur Verfügung gestellt. Gleichzeitig ist in Städten der Parkraum häufig knapp. Daher ist Parkraum zumindest in den Bereichen, in denen der Parkdruck hoch ist, nach marktwirtschaftlichen Grundsätzen zu gestalten, das heißt der Markt sollte den Preis bestimmen, um eine optimale Allokation zu ermöglichen. Dies ist gerechtfertigt, da Parkraum kein öffentliches Gut wie zum Beispiel öffentliche Grünanlagen ist, sondern im urbanen Kontext ein knappes Gut, das zur individuellen Nutzung überlassen wird.

Gleichzeitig ist es gerechtfertigt, diese Gebühreneinnahmen zur Finanzierung des ÖPNV heranzuziehen, da ohne einen leistungsfähigen öffentlichen Verkehr die Nachfrage nach Parkraum noch höher wäre und damit auch dessen Preise.

Im ländlichen Raum oder in äußeren Stadtbezirken, in denen die Nachfrage nach Parkraum sehr gering und kostenloses Parken der Regelfall ist, gibt es kaum eine Möglichkeit, dieses Finanzierungsinstrument einzusetzen.



## Verkehrlich-ökonomische Bewertung



Die Bewirtschaftung des Parkraums kann oder leistet schon heute in einigen deutschen Städten einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung des ÖPNV im Rahmen des kommunalen Querverbunds. Auch in Wien wurden die Mindereinnahmen aus der Einführung des 365-Euro-Jahrestickets ziemlich genau durch eine flächendeckende Ausweitung des Parkraums kompensiert.

Zusätzlich führt eine systematische Bewirtschaftung des Parkraums zu einer höheren Kostenwahrheit des MIV, was einen lenkenden Effekt hat und zu zusätzlicher Nachfrage und damit verbundenen Einnahmen führt.

Darüber hinaus ist es für Kommunen besonders attraktiv, diese Einnahmen auch noch in den kommunalen ertragsteuerlichen Querverbund zu integrieren, die Gewinne aus dem Parken mit den Verlusten aus dem ÖPNV zu verrechnen und dadurch Steuern zu sparen.

Kommunen profitieren mit diesem Modell also gleich dreifach: Durch zusätzliche Fahrgäste und Einnahmen für den ÖPNV und weniger Steuerlast für den kommunalen Querverbund.

## Juristische Bewertung



Die Kommunen können Gebiete zur Parkraumbewirtschaftung aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs ausweisen, nicht aber allein aus Gründen der Einnahmeerzielung. Die Voraussetzungen müssen in Bezug auf jede betroffene Straße vorliegen. Das Aufstellen von Verkehrsschildern für das Parken muss „zwingend erforderlich“ sein.

Die Länder können Regelungen zu allgemeinen Parkgebühren festlegen. Fast alle Länder haben den örtlichen Ordnungsbehörden die Ermächtigung dazu übertragen, aber nur wenige haben Höchstsätze festgelegt. Die Länder sind ermächtigt, Gebührenordnungen für das Bewohnerparken zu erlassen oder die Kommunen dazu zu ermächtigen. Bei der Ermittlung der Höhe kann die „Bedeutung der Parkmöglichkeiten, deren wirtschaftlicher Wert oder sonstiger Nutzen für die Bewohner/-innen“ berücksichtigt werden. Dies ermöglicht eine politische Lenkungswirkung der Gebühren sowie eine solidarische Umlegung von Preisen für die Errichtung von Ladeinfrastruktur.

## Stärken

- › Ohne Gesetzesänderung umsetzbar
- › Etabliertes Instrument in der Verkehrslenkung
- › Kleinräumige verkehrliche Lenkungswirkung
- › Auch für Mittelstädte und kleinere Großstädte ein treffsicheres Finanzierungs- und Verkehrslenkungsinstrument

S

## Schwächen

- › Beträchtlicher Aufwand für die Bewirtschaftung des Parkraums.
- › Teilweise hoheitliche (ordnungspolizeiliche) Aufgabe
- › Kein Finanzierungsinstrument im Sinne der Gesetzgebung; Sicherheit und Ordnung des Verkehrs stehen im Vordergrund

W

## Chancen

- › Integration der Bewirtschaftung in den ertragssteuerlichen kommunalen Querverbund möglich
- › Rechtsgrundlage liegt auf einer Landesgebührenordnung und lässt sich dort ändern; Bund spielt dabei keine Rolle
- › Durch Bereitstellung von öffentlicher Ladeinfrastruktur und digitaler Parkraumbewirtschaftung entstehen neue Möglichkeiten

O

T

## Risiken

- › Teilweise geringe politische Akzeptanz
- › Trotz lokaler Entscheidungskompetenz oft kompliziertes Stakeholdergeflecht



## Empfehlungen

Die Parkraumbewirtschaftung ist ein vielversprechendes Instrument für die dritte Säule der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs. Im Gegensatz zu vielen anderen alternativen Finanzierungsinstrumenten hat sie neben einem hohen Einnahmepotenzial auch eine verkehrslenkende Wirkung und zählt daher zu den zentralen Maßnahmen für eine Verkehrswende, die den gesamten Umweltverbund stärkt und den MIV-Anteil am Modal Split signifikant senken kann.

In vielen Städten liegen Parkhäuser und Parkplätze schon heute in der Hand der Kommunen und sind teilweise Teil des ertragssteuerlichen kommunalen Querverbunds. So können Strategien für Preise und Kapazitäten für öffentlichen Parkraum auf und neben der Straße abgestimmt werden. Auch eine Integration der Parkraumbewirtschaftung in den ertragssteuerlichen Querverbund wäre möglich. Die Einnahmen stehen der Stadt und dem Querverbund zur Verfügung.

Die Digitalisierung der Parkraumbewirtschaftung und die Integration in die kommunale Mobilitätssteuerung werden dabei bislang nur unzureichend genutzt. Gleichzeitig wird die Bereitstellung der öffentlichen Ladeinfrastruktur und des kommunalen Parkraumangebots mit wenigen löblichen Ausnahmen (zum Beispiel Osnabrück) noch zu wenig genutzt.

Deswegen sehen wir in der Parkraumbewirtschaftung ein zentrales Element für die Ausgestaltung der dritten Finanzierungssäule für den öffentlichen Verkehr in Deutschland. Ein Ausbau dieses Instruments ist dabei in vielen Fällen bereits ohne Gesetzesänderung möglich. Zur Erhöhung der Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen ist auf Bundesebene aber zu empfehlen, die Parkraumbewirtschaftung auch aus Gründen der Beschränkung des MIV zuzulassen und das nicht nur aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs.



# BEST PRACTICE WIEN



## Parkraumbewirtschaftung in Wien

Bei der Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs ist Wien im Vergleich zu deutschen Städten deutlich besser aufgestellt. So generiert die Donaumetropole wesentlich höhere Einnahmen durch die Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung. Eine Besonderheit der Finanzierung in Wien ist dabei die „Zweckbindung“ der durch die Parkraumbewirtschaftung generierten Mittel.

Die Parkraumpolitik Wiens unterscheidet sich signifikant von der deutscher Großstädte. Sie ist ein wesentlicher Stellhebel des Wiener Wegs<sup>6</sup>, da sie eine verkehrssteuernde Wirkung entfaltet, maßgeblich zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur beiträgt und zudem eine klare verkehrspolitische Signalwirkung besitzt.

Wien bewirtschaftet bereits seit den 1980er-Jahren gezielt den knappen Straßenraum. Im Zuge der Tarif-

anpassung wurde damit begonnen, die Parkraumbewirtschaftung noch einmal deutlich zu intensivieren. Bis heute werden regelmäßig neue Stadtbezirke in die Bewirtschaftung integriert und Gebühren sowie Kontrolldruck weiter erhöht. Die damit erzielten Einnahmen übertreffen die deutscher Städte um ein Vielfaches und tragen ganz wesentlich zur Finanzierung eines attraktiven ÖPNV bei.

## Eckpunkte und Vergleich der Wiener Parkraumpolitik

- › Ausweitung der bewirtschafteten Stadtbezirke von zehn im Jahr 2011 auf 17 im Jahr 2017. Das entspricht einer Zunahme um 70 Prozent. Die Stadt Wien bewirtschaftet damit einen signifikant höheren Anteil der Siedlungsfläche und der Straßenkilometer als die deutschen Städte.

6 civity Management Consultants: Matters No. 2: Das beste Angebot ist nicht der Preis – Der „Wiener Weg“: Weit mehr als die 365-Euro-Jahreskarte, Berlin/Hamburg, 2019.

- › Deutliche Erhöhung der Gebühren für das sogenannte Kurzparken (1 Stunde) von 1,20 EUR auf 2,10 EUR im Jahr 2017. Das entspricht einer Zunahme von 75 Prozent. Die Parkgebühren sind im Vergleich zu deutschen Großstädten zwar eher moderat, werden dafür aber nahezu flächendeckend erhoben.
- › Deutliche Ausweitung des Kontrolldrucks zur Ahndung von Verstößen gegen die Parkverordnung. Der Kontrolldruck ist deutlich höher als in deutschen Vergleichsstädten. Dies macht sich unter anderem in hohen Einnahmen pro bewirtschaftetem Straßenkilometer bemerkbar.
- › Zweckbindung der Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung, unter anderen auch für die attraktivere Gestaltung und den Ausbau des öffentlichen

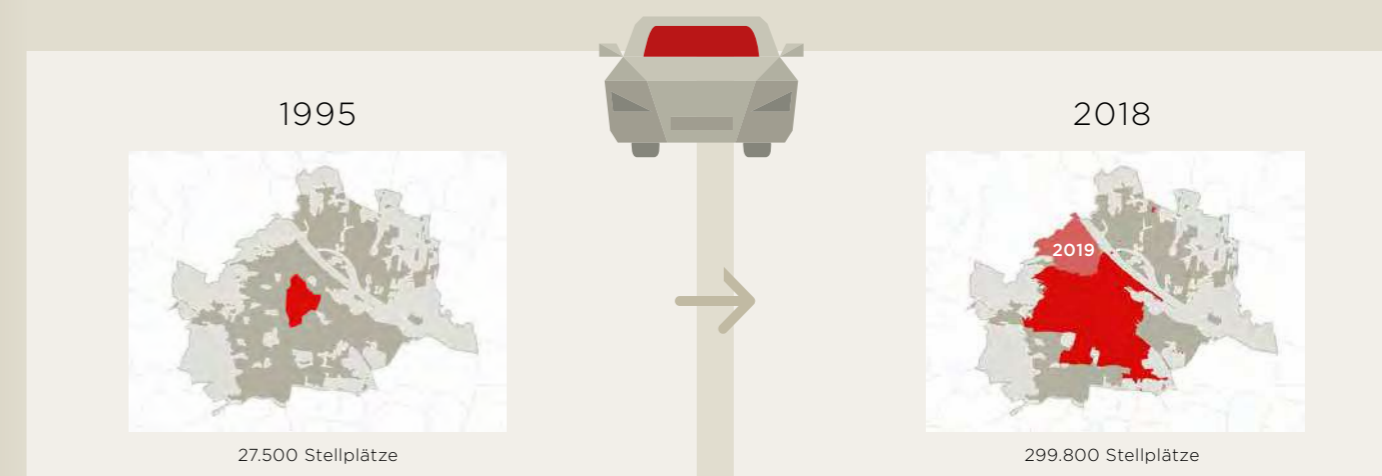
Verkehrs. Wien generiert mit Parkgebühren und Bußgeldern Einnahmen, die die Werte deutscher Städte um ein Vielfaches übertreffen.

## Finanzierungsquelle Parkraumbewirtschaftung

Die Finanzierungswirkung ist durch eine zwar weit gefasste, aber dennoch gesetzlich festgeschriebene Zweckbindung der Einnahmen gegeben, die vorschreibt, den „Nettoertrag der Parkometerabgabe für Maßnahmen zu verwenden, die der Erleichterung des innerstädtischen Verkehrs [...] dienen“<sup>7</sup>. Sollte allerdings die verkehrspolitische Zielsetzung aufgehen und der Autoverkehr signifikant reduziert werden, würde sich diese Einnahmequelle verkleinern (Steuerungs- versus Finanzierungswirkung).

Abb.  
4

## ENTWICKLUNG DER BEWIRTSCHAFTETEN STADTBZIRKE IN WIEN 1995–2018

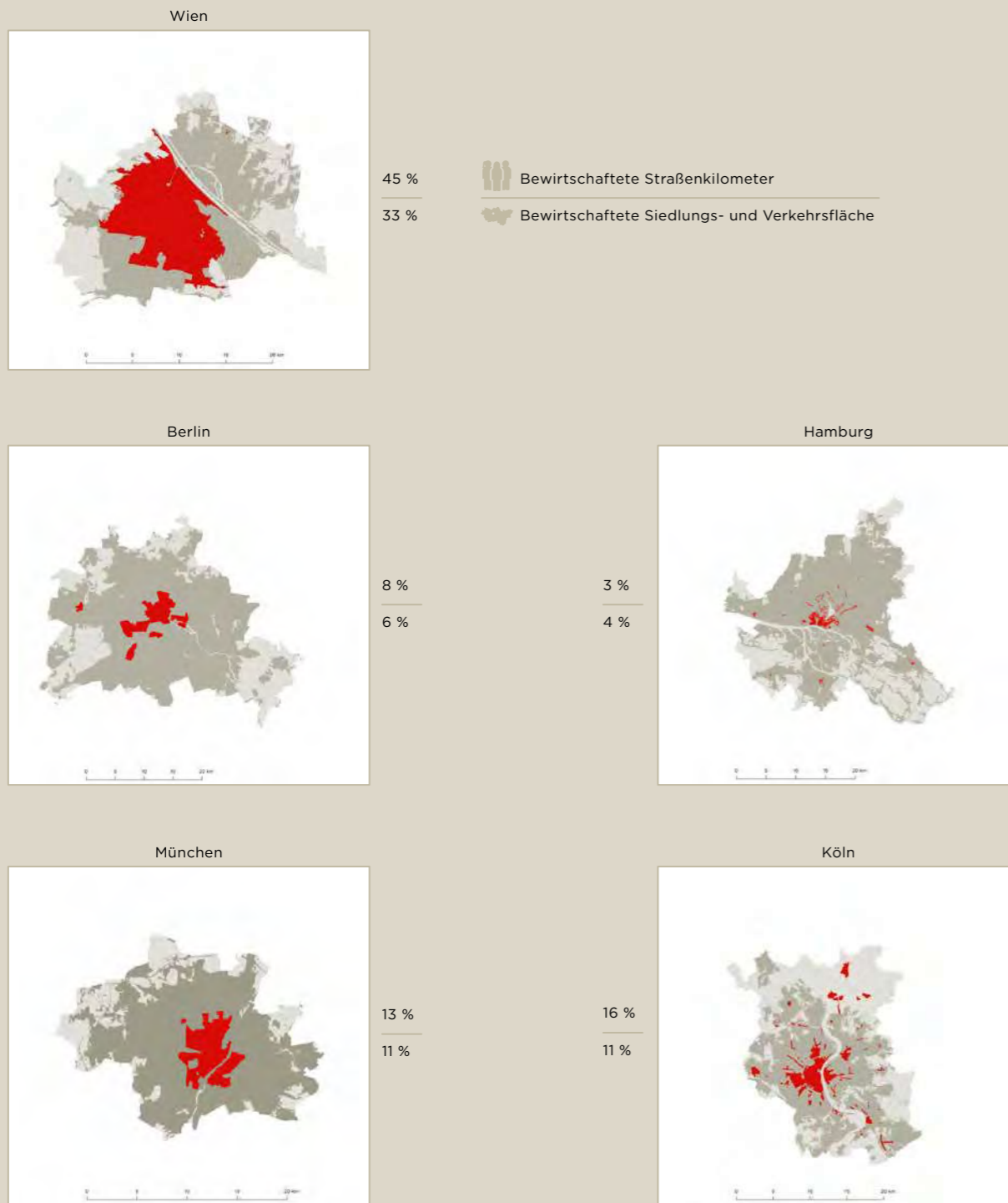


Quellen: civity Analyse 2019, Corine Land Cover 2018

7 § 7 Parkometerabgabeverordnung.

Abb. 5

ZUM VERGLEICH: DIE PARKRAUMBEWIRTSCHAFTUNG IN DEUTSCHEN STÄDTEN IST DEUTLICH ZURÜCKHALTENDER AUSGEPRÄGT

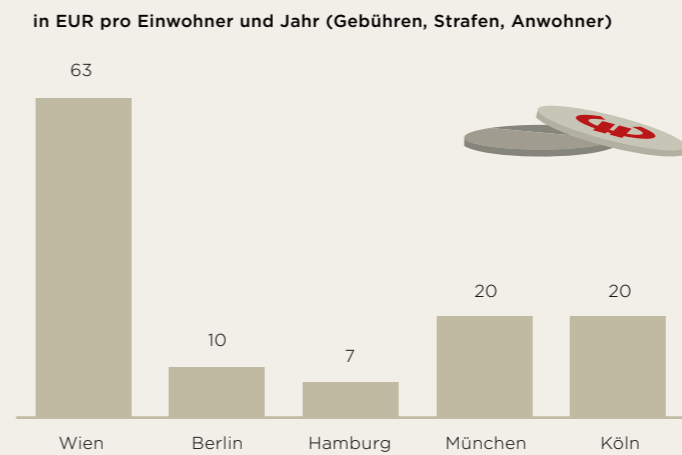


Quellen: civity Analyse 2019, Corine Land Cover 2018, Openstreetmap 2019.



Abb. 6

DIE EINNAHMEN AUS DER PARKRAUMBEWIRTSCHAFTUNG IN WIEN ÜBERTREFFEN DIE EINNAHMEN DEUTSCHER STÄDTE DEUTLICH



Erläuterung

- › Nahezu alle deutschen Großstädte könnten mit einer Intensivierung der Parkraumbewirtschaftung signifikant höhere Einnahmen generieren
- › Bundesweit liegt das Potenzial im Milliardenbereich



# BEWOHNERPARKEN IN DEUTSCHLAND



Während die Preise für den ÖPNV kontinuierlich und auch die allgemeinen Parkgebühren in deutschen Städten zumindest teilweise angestiegen sind, blieben die Gebühren für Bewohnerparken auf Niedrigniveau: 30,70 EUR pro Jahr ist die Maximalgebühr, die Kommunen gemäß GebOSt bundesweit für einen Bewohnerparkausweis erheben dürfen.<sup>8</sup>

Mit diesem Gebührenniveau wird weder eine Lenkungswirkung erzielt noch werden die Kosten für die Nutzung des öffentlichen Raums angemessen gedeckt. In Berlin fallen pro Parkplatz (ca. 12 m<sup>2</sup>) beispielsweise allein ca. 220 EUR/Jahr für Reinigung und Winterdienst an.<sup>9</sup> Auch der Blick ins Ausland auf Städte wie Zürich (290 EUR/Jahr), Amsterdam (535 EUR/Jahr) oder Stockholm (827 EUR/Jahr) verdeutlicht das

geringe Gebührenniveau in Deutschland. Neben dem geringen Gebührenniveau ist auch die pauschale Gültigkeit der GebOSt für ganz Deutschland problematisch, da sich sowohl Parkdruck als auch Bodenrichtwerte für öffentlichen Raum stark zwischen Ländern und Kommunen unterscheiden.

Die Bundespolitik hat nun reagiert und 2020 eine Novelle des Straßenverkehrsgesetzes (StVG) beschlossen. Darin ist geregelt, dass Länder eigene Gebührenverordnungen für Bewohnerparken erlassen oder dieses Recht an die Kommunen weitergeben können.<sup>10</sup> In der Theorie werden so die beiden wesentlichen Probleme adressiert, da die Gebühren nun je nach regionaler Situation festgesetzt bzw. erhöht werden können.

8 Gebührenordnung für Maßnahmen im Straßenverkehr (GebOSt) Nr. 265.

9 Deutsches Institut für Urbanistik, 2020.

10 Straßenverkehrsgesetz (StVG) § 6a Absatz 5a Satz 3.



In der politischen Praxis ist die große Welle der Gebührenerhöhungen zunächst jedoch ausgeblieben. Als einziges Bundesland hat bisher Hamburg im Juni 2021 eine eigene Gebührenverordnung erlassen und die jährliche Gebühr für Bewohnerparkausweise auf 50 bzw. 45 EUR (bei Online-Antrag) erhöht.<sup>11</sup> Einige andere Bundesländer wie Niedersachsen, Rheinland-Pfalz oder Baden-Württemberg haben bereits angekündigt, ihre Kommunen mit der Gebührenfestsetzung zu beauftragen. Insbesondere in Baden-Württemberg haben einzelne Kommunen dabei ambitionierte Pläne und peilen eine Verzehnfachung der jährlichen Gebühren an. Während Ulm mit ca. 300 EUR/Jahr plant, werden in Tübingen und Freiburg sogar durchschnittlich 360 EUR/Jahr angestrebt (Anpassungen und Rabatte je nach Fahrzeugart und

-größe)<sup>12</sup>. Mit Bewohnerparkgebühren in diesen Dimensionen kann eine wirksame Lenkungswirkung gelingen und ein wertvoller Beitrag für die Finanzierung des ÖPNV erreicht werden.

11 Hamburger Parkgebührenordnung § 2.

12 SWR Aktuell, 04.06.2021, URL: <https://www.swr.de/swraktuell/baden-wuerttemberg/teures-anwohnerparken-100.html>.

# CITY-MAUT



**Das Erheben einer City-Maut für die Nutzung des öffentlichen Straßenraums kann zur Finanzierung des ÖPNV beitragen. Dabei gibt es auch hier zwei grundsätzliche Modelle: Eines mit einer einfachen Vignette und ein digitales, nachfrageabhängiges, dynamisches City-Maut-System wie zum Beispiel in London oder Stockholm. Die Kommunen können die räumliche Verteilung des bewirtschafteten Straßenraums verändern. Auch können sie mit Hilfe des Preises die Zufahrt zur Innenstadt steuern.**

Das ordnungspolitische Rational bei der City-Maut ist das Gleiche wie bei der Parkraumbewirtschaftung. Nur dass hier nicht der ruhende, sondern der fließende Verkehr zur Finanzierung des ÖPNV herangezogen wird.

Auch Straßenraum ist in den Hauptverkehrszeiten unserer Städte ein knappes Gut und müsste daher eigentlich nach marktwirtschaftlichen Kriterien bereitgestellt werden. Gleichzeitig ist hier aber die individuelle Nutzung des Raumes deutlich kürzer.

Auch Autofahrer/-innen sind Nutznießer/-innen des ÖPNV, da ohne diesen mehr PKW die innerstädtischen Straßen befahren würden. Daher ist es legitim, die Autofahrer/-innen über eine City-Maut an der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs zu beteiligen.



## Verkehrlich- ökonomische Bewertung

Auch die City-Maut wird nach unserer Einschätzung in keiner deutschen Großstadt den ÖPNV komplett finanzieren können. Gleichzeitig kann sie aber genauso wie die Parkraumbewirtschaftung einen wesentlichen verkehrslenkenden Effekt haben.

Da es mit einer Einführung bis heute keine Erfahrung in Deutschland gibt, ist sie mit deutlich größeren Risiken verbunden. Nach den uns bekannten Zahlen ist die City-Maut zumindest in der digitalen Variante mit deutlich höheren Fixkosten verbunden und daher wahrscheinlich nur eine Option für die Millionenstädte in Deutschland mit ihrer sehr hohen MIV-Verkehrsnachfrage.

Zusätzlich lässt sich eine City-Maut nur auf die Einfahrt in einen bestimmten Bereich erheben, welcher groß genug sein muss, um die notwendigen Fixkosten zu decken. Eine systematische Parkraumbewirtschaftung mit kleinen Parkzonen kann daher viel spezieller individuelle Verkehrserzeugungsschwerpunkte adressieren. Wir halten die systematische Parkraumbewirtschaftung aus diesem Grund für das deutlich treffsichere verkehrspolitische Instrument im Vergleich zur City-Maut. Gleichzeitig ist die Parkraumbewirtschaftung in den meisten Städten schon etabliert und daher gesellschaftlich und politisch einfacher umzusetzen.



## Juristische Bewertung

Die Einführung einer City-Maut bedarf eines Gesetzes. Die Erhebung einer City-Maut durch Landesgesetz käme nur als Straßenbenutzungsgebühr oder als Lenkungsabgabe in Betracht; als Steuer wäre der Bund zuständig. Die Erhebung der City-Maut als Gebühr oder Sonderabgabe liegt in der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz der Länder und des Bundes gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG (Straßenbenutzungsgebühren) bzw. Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung).

Hinsichtlich der Straßennutzungsgebühren bedarf es einer bundesgesetzlichen Regelung, Art. 72 Abs. 2 GG. Daran bestehen bei der Einführung der City-Maut allerdings erhebliche Zweifel. Soweit sie keine Regelung zur Luftreinhaltung und Lärmbekämpfung bezweckt, sondern vielmehr der Finanzierung des ÖPNV dienen soll, könnten die Länder je nach Ausgestaltung eine City-Maut jeweils in ihren Gebieten aber außerhalb von Bundesfernstraßen einführen.

## Stärken

- › Großräumige verkehrliche Lenkungswirkung
- › Umfangreiche Einnahmen

## Schwächen

- › Kein etabliertes Instrument in Deutschland
- › Bundesstraßen können nach der geltenden Gesetzgebung nicht einbezogen werden
- › Weniger treffsicher bei kleinen Verkehrsschwerpunkten, zum Beispiel außerhalb der Stadtzentren
  - › Sehr hohe Fixkosten für Kontrolle und Infrastruktur; wahrscheinlich nur eine Lösung für sehr große Städte
  - › Für kleinere Städte dagegen nicht wirtschaftlich

S

W

## Chancen

- › Zeitliche und damit nachfrageabhängige Bepreisung des motorisierten Individualverkehrs möglich

O

T

## Risiken

- › Dynamisches City-Maut-System technologisch bisher in Deutschland nicht etabliert
- › Hohe Kostenrisiken bezüglich des Gesamtsystems
- › Geringe politische und gesellschaftliche Akzeptanz



## Empfehlungen

Die City-Maut ist international ein etabliertes Instrument zu Steuerung des motorisierten Individualverkehrs in urbanen Ballungsräumen und insbesondere in hoch verdichteten Stadtzentren.

Der Investitions- und Betriebsaufwand für ein digitales, dynamisches City-Maut-System ist nicht zu unterschätzen. Zur Finanzierung der notwendigen Anlagen bedarf es daher einer hinreichend großen Verkehrsnachfrage. Daraus lässt sich schließen, dass die City-Maut eher ein Verkehrslenkungs- als ein Finanzierungsinstrument ist.

Die City-Maut wurde daher auch international nur in wenigen sehr großen Städten eingeführt. In Bevölkerungsdichte und Stadtstruktur mit diesen Städten vergleichbar sind nur eine Handvoll deutscher Städte. Das Instrument der City-Maut bestimmt zwar häufig die

politische Diskussion, de facto ist es aber eher eine Randdiskussion für einige wenige potenzielle Anwendungsfälle in Deutschland.

Die Parkraumbewirtschaftung bietet aus unserer Sicht die gleichen Chancen, da auch bei ihr noch nicht im Ansatz die Chancen der Digitalisierung genutzt werden, das heißt insbesondere die zeit- und damit nachfrageabhängige Bepreisung des Parkraums.

Um eine City-Maut vollumfänglich einzuführen (zum Beispiel innerhalb des S-Bahn-Rings in Berlin) wären auch umfangreiche Änderungen gesetzgeberischer Natur auf Bundesebene notwendig.

Zusammenfassend gehen wir nicht davon aus, dass die City-Maut ein wesentlicher Baustein der dritten Finanzierungssäule des öffentlichen Verkehrs sein wird.



# EINMALIGE ERSCHLIESSUNGS- ABGABE



**Eine einmalige Erschließungsabgabe für den ÖPNV würde ähnlich funktionieren wie die Erschließungsabgaben für den Straßenbau. Zahlreiche internationale empirische Studien haben gezeigt, dass insbesondere bei einer infrastrukturellen Erschließung mit ÖPNV-Infrastruktur der Bodenwert beziehungsweise die Immobilienpreise steigen.**

Sofern der Boden in privatem Besitz ist, sind in diesem Falle die Gewinne aus der Wertsteigerung privatisiert und die Verluste aus den Investitionen des ÖPNV sozialisiert. Da die Verluste dementsprechend aus Steuern aufgebracht werden müssen, sollten die Rentiers der Erschließung nach rationaler Logik angemessen an den Kosten beteiligt beziehungsweise der Bodenwertgewinn teilweise oder vollständig abgeschöpft werden (international nennt man dies Land Value Capture).

Eine gute ÖPNV-Anbindung führt nachweislich zu Wertsteigerungen von Immobilien –

laut einer Untersuchung des Bundesamts für Bauwesen und Raumordnung um mindestens vier Prozent<sup>13</sup> selbst in dezentralen Lagen mittlerer Großstädte, wie Saarbrücken oder Erfurt. In guten Lagen größerer Städte, wie etwa Frankfurt am Main, sind teilweise Wertsteigerungen weit im zweistelligen Prozentbereich möglich, wie internationale Studien zeigen.<sup>14</sup> Diese Wertsteigerungen fließen derzeit allein den Immobilieneigentümer/-innen und -nutzer/-innen zu, auch unter Berücksichtigung einer gegebenenfalls abzuführenden Stellplatzabläse.

<sup>13</sup> BBSR: „Ökonomischer Mehrwert von Immobilien durch ÖPNV-Erschließung“, 2015.

<sup>14</sup> z. B. als Ausgangsbasis der weiteren Analyse die Metastudie: Mohammad et al. „A meta-analysis of the impact of rail projects on land and property values“ in Transportation Research Part A 50 (2013) 158–170.

Daher sollte im Rahmen der Stadtentwicklung das Instrument städtebaulicher Verträge stärker auch zur Finanzierung einer angemessenen ÖPNV-Anbindung genutzt werden. Für die bessere ÖPNV-Erschließung in bereits verdichteten Gebieten – wie zur Finanzierung eines U-Bahn-Neubaus – ist eine Beteiligung der Immobilieneigentümer/-innen ebenfalls denkbar und sachlogisch, hierfür sind allerdings neue juristische Instrumente zu entwickeln.

Neben einmaligen Einnahmen für Investitionen sind insbesondere weitere wiederkehrende

Einnahmen ein wesentlicher Bestandteil der Finanzierung des ÖPNV der Zukunft. Das Beispiel des Versement Transport zeigt, dass der Beteiligung von Arbeitgeber/-innen hier eine wesentliche Rolle zukommen kann. Auch das ist in urbanen Räumen sachlogisch: Der Wettbewerbsvorteil einer Großstadt gegenüber dem weiteren Land ist ihr groß, oft in bestimmten Branchen hochspezialisierter Arbeitsmarkt. Dies gilt genauso für gut an diese Zentren angebundene Orte im weiteren Land – dementsprechend suchen Arbeitgeber/-innen gezielt diese Standorte für ihr weiteres Wachstum.

## Verkehrlich- ökonomische Bewertung



Das Modell kann insbesondere bei Investitionen in ÖPNV-Infrastruktur einen entscheidenden Beitrag zu deren Finanzierung leisten. Hierzu bedarf es eines kohärenten Ansatzes, der die Erschließungsqualität weiträumig, aber auch die direkte negative Externalität (zum Beispiel Lärm der Straßenbahn) berücksichtigt. Entscheidend ist, dass nicht nur die direkten Anlieger/-innen einer Strecke, sondern auch die indirekten in Reichweite der Stationen ausreichend an der Abgabe beteiligt werden.

Eine verkehrliche Wirkung, die über die Effekte der Angebotsausweitung hinausgeht, erwarten wir bei diesem Instrument nicht. Das Modell ist vielmehr bei der Erschließung von Neubaugebieten (Gewerbe und Wohnen) zielführend, um Investoren ausreichend an der Finanzierung des Ausbaus zu beteiligen. Verkehrliche Lenkungseffekte sind ausschließlich durch die Angebotsausweitung zu erwarten.

## Juristische Bewertung



Einmalige ÖPNV-Erschließungsbeiträge in Verbindung mit der ÖPNV-Infrastruktur sind durch Gesetz einzuführen. Die Kommunalabgabengesetze sehen bisher nur die klassischen Erschließungsbeiträge vor, aber die Länder haben die Gesetzgebungskompetenz, neue ÖPNV-Erschließungsbeiträge anzufügen. Um einer Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes entgegenzutreten, kann die Steigerung des Boden- oder Immobilienwertes durch den Anschluss an den ÖPNV als sachlicher Grund dafür angeführt werden, dass die Grundstückseigentümer/-innen gegenüber anderen Nutzer/-innen des ÖPNV höher belastet werden. Allerdings wäre auch innerhalb der Gruppe der Grundstückseigentümer/-innen auf die Einhaltung der Belastungsgleichheit zu achten und eine willkürliche Ungleichbehandlung zu vermeiden.

## Stärken

- › Keine juristischen Begründungsschwierigkeiten
- › Änderung bzw. Erweiterung des Kommunalabgabengesetzes nur auf Länderebene notwendig
- › Signifikanter Finanzierungsanteil bei Neubauprojekten, denen Bodenwertgewinne gegenüberstehen

S

W

## Schwächen

- › Keine verkehrlichen Lenkungseffekte, die über die eigentliche Erschließung hinausgehen

## Chancen

- › Hohe gesellschaftliche Akzeptanz, sofern es Neubaugebiete/Entwicklungsflächen sind, die durch Investoren erschlossen werden
- › Gegebenenfalls auch als formal freiwillige städtebauliche Verträge umzusetzen

O

T

## Risiken

- › Geringe politische und gesellschaftliche Akzeptanz, sofern die Erschließung bereits entwickelter Wohn- und Gewerbegebiete im Fokus steht und diese überwiegend im Privatbesitz sind



## Empfehlungen

Die einmalige Erschließungsabgabe ist ein Finanzierungsinstrument, bei dem man sich fragen muss, warum es nicht schon längst eingeführt wurde. Während es selbstverständlich ist, die Anlieger/-innen bei der Entwicklung von Gebieten an den Erschließungskosten im Straßenbereich zu beteiligen, ist dies für den ÖPNV noch ausgeschlossen.

Vor dem Hintergrund der angestrebten Klimaneutralität muss in Zukunft jedes städtische Entwicklungsgebiet von vornherein mit einem leistungsfähigen öffentlichen Verkehrsanschluss verbunden sein. Um dies zu finanzieren, bedarf es dringend des Instruments der einmaligen Erschließungsabgabe.

Die Länder verfügen auch über alle nötigen gesetzgeberischen Kompetenzen, um solch eine Erschließungsabgabe unverzüglich umzusetzen.

Daher gehen wir davon aus, dass eine derartige einmalige Erschließungsabgabe nicht nur ein ganz wesentlicher Baustein für eine Verkehrswende, sondern vor allem auch für eine dritte Säule der Finanzierung des öffentlichen Verkehrs sein wird.



# FORTLAUFENDE ERSCHLIESSUNGS- ABGABE



**Eine fortlaufende Erschließungsabgabe würde wie die einmalige Erschließungsabgabe von Immobilieneigentümer/-innen erhoben werden. Das Konzept unterscheidet sich von der einmaligen Erschließungsabgabe dadurch, dass regelmäßige Kosten zur Erhaltung der ÖPNV-Erschließung anstelle der einmaligen Herstellung von ÖPNV-Infrastruktur finanziert werden.**

Eine weitere Möglichkeit der ÖPNV-Finanzierung ist, dass Immobilieneigentümer/-innen eine wiederkehrende Abgabe zur Deckung des Aufwands für die Erschließung ihres Grundstücks mit ÖPNV-Infrastruktur zu leisten haben, die auch deren Unterhaltung und Wartung umfasst. Eine Nutzung der Mit-

tel auch für den Betrieb des ÖPNV kann hier ebenfalls erwogen werden. Je nach Ausgestaltung könnte die ÖPNV-Erschließungsabgabe entweder den allgemeinen Ausbau- oder den Erschließungsbeiträgen des Straßenbaus ähneln oder aber einen Beitrag eigener Art darstellen.

## Verkehrlich- ökonomische Bewertung



Das ökonomische Rational hinter der fortlaufenden Erschließungsabgabe ist das Gleiche wie hinter der einmaligen Erschließungsabgabe. So profitieren insbesondere Vermieter/-innen nachweislich von höheren Mieten, sofern ihre Gebäude gut mit dem ÖPNV erschlossen sind, während die öffentliche Hand auf den Verlusten des ÖPNV sitzenbleibt. Mit der Investition in Unterhaltung und Betrieb des ÖPNV bleibt dieser Vorteil auch langfristig erhalten. Diese zusätzliche Bodenrente sollte mit einer entsprechenden Abgabe abgeschöpft werden.

Solch eine Abgabe kann einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung des ÖPNV leisten. Insbesondere in Städten mit hohem Gewerbeimmobilienbestand können somit auch Verkehrserzeugende direkt beziehungsweise Arbeitgeber/-innen über die Mieten für Gewerbeflächen indirekt an der Finanzierung des ÖPNV beteiligt werden.

Verkehrliche Lenkungseffekte sind nicht zu erwarten.

## Juristische Bewertung



Die Einführung einer fortlaufenden Erschließungsabgabe bedarf eines Gesetzes, weil hierdurch in die Grundrechte eingegriffen wird. Die Länder sind nach grundgesetzlicher Kompetenzordnung ermächtigt, diese Abgaben in das Kommunalabgabengesetz einzuführen. Erschließungsbeiträge werden in einigen Ländern nur für die erstmalige Herstellung öffentlicher Einrichtungen und Anlagen erhoben. Andere haben die landesrechtlichen Grundlagen geschaffen, die es den Kommunen ermöglichen, auch wiederkehrende Erschließungsbeiträge zu erheben. Eingriffe in die Grundrechte, insbesondere in den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz nach Art. 3 GG und die Eigentumsgarantie nach Art. 14 GG, können durch entsprechende Ausgestaltung der Abgabe gerechtfertigt werden. Wiederkehrende Erschließungsbeiträge zur Finanzierung des ÖPNV können gegenüber einer einmaligen Erhebung eine größere Beitragsgerechtigkeit gewährleisten, da sich die Lasten so besser auf eine größere Anzahl an Beitragsschuldern verteilen.

### Stärken

- › Juristische Begründung grundsätzlich möglich; in vielen Bundesländern gibt es schon fortlaufende Erschließungsabgaben bei den klassischen Ausbau- und Erschließungsabgaben
- › Änderung bzw. Erweiterung des Kommunalabgabengesetzes nur auf Länderebene notwendig
- › Signifikanter, kontinuierlicher Finanzierungsbeitrag für Erneuerung, Instandhaltung und Betrieb

### Schwächen

- › Keine verkehrlichen Lenkungseffekte, die über die eigentliche Erschließung hinausgehen

S

W

### Chancen

- › Konsequente Abschöpfung der Bodenwertgewinne des ÖPNV-Anschlusses

O

T

### Risiken

- › Juristisch noch nicht durchexerziert
- › Geringere gesellschaftliche und politische Akzeptanz



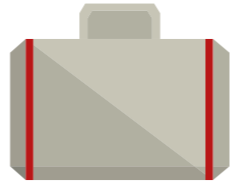
## Empfehlungen

Mit einer fortlaufenden Erschließungsabgabe wird das Finanzierungsinstrument der Einbeziehung der Bodenwertgewinne des ÖPNV (Land Value Capture) im Vergleich zur einmaligen Erschließungsabgabe nochmals konsequenter umgesetzt.

Die gesellschaftliche wie politische Akzeptanz ist jedoch gegenüber der einmaligen Abgabe deutlich geringer: Zum einem wird der Mehrwert der erhobenen Abgabe für Unterhaltung und Betrieb im Vergleich zu einer Abgabe für einen Infrastrukturausbau in der öffentlichen Wahrnehmung voraussichtlich als wesentlich geringer wahrgenommen. Zum anderen wird eine fortlaufenden Erschließungsabgabe überwiegend in bereits entwickelten Wohn- und Gewerbegebieten anfallen, so dass häufig mehr Immobilieneigentum in Privatbesitz betroffen sein kann.

Daher gehen wir davon aus, dass die fortlaufende Erschließungsabgabe durchaus einen ergänzenden Baustein zur Finanzierung des ÖPNV und der Verkehrswende darstellen kann. Da in der öffentlichen Diskussion jedoch leicht eine Vermischung der einmaligen und der fortlaufenden Erschließungsabgabe erfolgen kann und die gesellschaftliche wie politische Akzeptanz der einmaligen Erschließungsabgabe höher ist, empfehlen wir den Fokus zunächst auf die einmalige Erschließungsabgabe zu legen.

# TOURISMUS-/ ÜBERNACHTUNGS- ABGABE



**Bei diesem Finanzierungsinstrument bezahlen alle in der Kommune übernachtenden Gäste einen Aufschlag zu den Übernachtungskosten, der ihnen die Nutzung des ÖPNV entweder entgeltlos oder zu ermäßigten Tarifen ermöglicht. Der Aufschlag kann im Rahmen der Kurtaxe oder als Beitrag von einem Beherbergungsbetrieb erhoben werden. Die Teilnahme der Beherbergungsbetriebe lässt sich entweder freiwillig oder als zwingende „Bettensteuer“ ausgestalten.**

Unter der Annahme, dass die verkehrliche Infrastruktur nicht ausschließlich aus Fahrgeleinnahmen zu finanzieren ist, sind weitere Finanzierungsquellen zu erschließen. Dies erfolgt heute traditionell über den öffentlichen Haushalt respektive eine Steuerfinanzierung. Da in Regionen beziehungsweise Kommunen mit einem hohen touristischen Besucheraufkommen oder mit einem hohen Anteil an Messebesucher/-innen die jeweiligen Gäste nicht oder nur unzureichend indirekt an der Steuerfinanzierung beteiligt werden, ist es aus ökonomischer Sicht überlegenswert, eine

direkte Beteiligung an der ÖPNV-Finanzierung zu schaffen.

Dies gilt ganz besonders, wenn ÖPNV-Infrastruktur speziell für Tourist/-innen aufrechterhalten wird, wie zum Beispiel Ski- und Wanderbusse oder Bäderbahnen. Insbesondere in ländlich geprägten Gegenden ist dies eine Möglichkeit zur Sicherung der Einnahmen der Verkehrsunternehmen beziehungsweise Aufgabenträger.



## Verkehrlich- ökonomische Bewertung

In Skiregionen in der Schweiz und Österreich ist die vollständige Finanzierung durch Gästekarten bereits gängige Praxis. Kombiniert mit der Fahrtberechtigung führt dies auch zu einem hohen Modal-Split-Anteil des öffentlichen Verkehrs.

In touristischen Regionen, wie beispielsweise an Nord- und Ostsee oder im voralpinen Raum, könnte ein solches Finanzierungsmodell einen deutlich größeren Beitrag zur Finanzierung eines touristisch orientierten Verkehrs ermöglichen.

Grundsätzlich ist auch in großen Messe- und Kongressstädten, wie zum Beispiel Frankfurt am Main, Hannover oder Düsseldorf, darüber nachzudenken, das Hotel- und Gaststättengewerbe beziehungsweise die Messe- und Kongressbesucher/-innen an der Finanzierung des ÖPNV zu beteiligen.

Bei der Ausgestaltung einer solchen Übernachtungsabgabe ist dabei zu beachten, dass die bei Einführung einer vergünstigten beziehungsweise entgeltlosen Nutzung entstehenden Mindereinnahmen aufgrund entfallener Ticketverkäufe durch die Übernachtungsabgabe auch ausgeglichen werden müssen, bevor ein Finanzierungsbeitrag für den ÖPNV entsteht. Dies ist nach unserer Einschätzung regelmäßig möglich. Dieser Effekt begrenzt jedoch den Finanzierungsbeitrag in Großstädten mit bereits bestehender hoher ÖPNV-Nutzung durch Übernachtungsgäste auf ein mäßiges Niveau.



## Juristische Bewertung

Die Einführung einer Tourismusabgabe bedarf einer gesetzlichen Regelung. Die meisten Länder haben diese im Rahmen ihrer Kommunalabgabengesetze geschaffen. Erhebungsberechtigt sind in einigen Ländern nur Kommunen, die staatlich anerkannte Kurorte sind oder die bestimmte Erholungsgebiete in ihrem Gebiet nachweisen können. Die Tourismusabgabe erfüllt das Merkmal des Beitrages, da der Geldleistung die Möglichkeit einer Inanspruchnahme des ÖPNV gegenübersteht. Beiträge können auch auf Angebote mit gemischter Nutzung durch Ortsansässige und Ortsfremde erhoben werden.



## Stärken

- › Juristische Begründung grundsätzlich möglich; in viele Bundesländern schon in den Kommunalabgabengesetzen verankert
- › Signifikanter Finanzierungsbeitrag für den ÖPNV-Betrieb
- › Verkehrliche Lenkungswirkung durch damit verbundene Fahrberechtigung

S

W

## Schwächen

- › Verkehrliche Lenkungseffekte, die über die eigentliche Erschließung hinausgehen
- › Möglicherweise Anpassungsbedarf je nach Land

## Chancen

- › Große politische gesellschaftliche Akzeptanz, da Bürger/-innen nicht direkt betroffen
- › Gute politische Akzeptanz bei Wahrnehmung des Instruments auch zur Tourismusförderung möglich

O

T

## Risiken

- › Negativer Finanzierungsbeitrag bei fehlerhafter Ausgestaltung der Übernachtungsabgabe möglich
- › Geringe politische Akzeptanz bei Wahrnehmung des Instruments als Kostentreiber in der Hotellerie-Branche möglich



## Empfehlungen

Eine Übernachtungsabgabe in Kombination mit einer vergünstigten oder kostenfreien Nutzung des ÖPNV erzeugt umso stärker einen direkt zurechenbaren individuellen Vorteil, umso bedeutsamer das ÖPNV-Angebot für den Übernachtungsgast ist. Dies ist einerseits insbesondere in touristischen Regionen mit entsprechendem touristischen ÖPNV-Angebot sowie andererseits allgemein in Regionen mit sehr dichtem ÖPNV-Angebot wie regelmäßig in Großstädten der Fall. Insbesondere in diesen Regionen kann eine Übernachtungsabgabe daher einen sinnvollen Finanzierungsbeitrag darstellen.

Im Hinblick auf die pandemiebedingt hohe finanzielle Belastung nicht nur der ÖPNV-, sondern auch der Hotellerie-Branche sollte

dabei die Finanzierung der Übernachtungsabgabe durch den Übernachtungsgast klar herausgestellt werden. Gegebenenfalls kann auch eine Begrenzung auf touristische Reiseanlässe beziehungsweise auf Messe- und Kongressbesucher vorgenommen werden.

Insgesamt ist dieses Instrument insbesondere in Regionen mit einem hohen touristischen ÖPNV-Anteil zu empfehlen, da es dort einen signifikanten Finanzierungsbeitrag leisten kann. Auch in Großstädten kann das Instrument sinnvoll sein, der Finanzierungsbeitrag fällt dort jedoch voraussichtlich geringer aus.

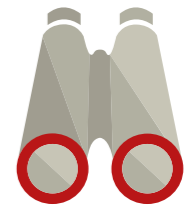




# Empfehlungen und Ausblick

5.

Während die Beteiligung von Nutznießer/-innen international schon längst ein Erfolgsmodell ist, bleibt sie in Deutschland noch eher eine Ausnahmeerscheinung. Wo es sie doch schon gibt, werden eher begrenzte Sonderregeln erlassen, als dass die Nutzung solcher Instrumente rechtlich beziehungsweise politisch weitreichend vorgesehen ist. Dabei könnten Instrumente zur Nutznießerfinanzierung nicht nur einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs leisten, sondern auch beträchtliche Lenkungseffekte zu dessen Gunsten ermöglichen.



Es zeigt sich, dass ein wesentlicher Beitrag zur ÖPNV-Finanzierung durch die Bewirtschaftung kommunaler Flächen entstehen kann. Mit steigendem Druck auf die Infrastruktur wird Stadtfläche insbesondere in Großstädten mehr und mehr zu einem knappen Gut und muss daher gerecht und effizient genutzt werden.

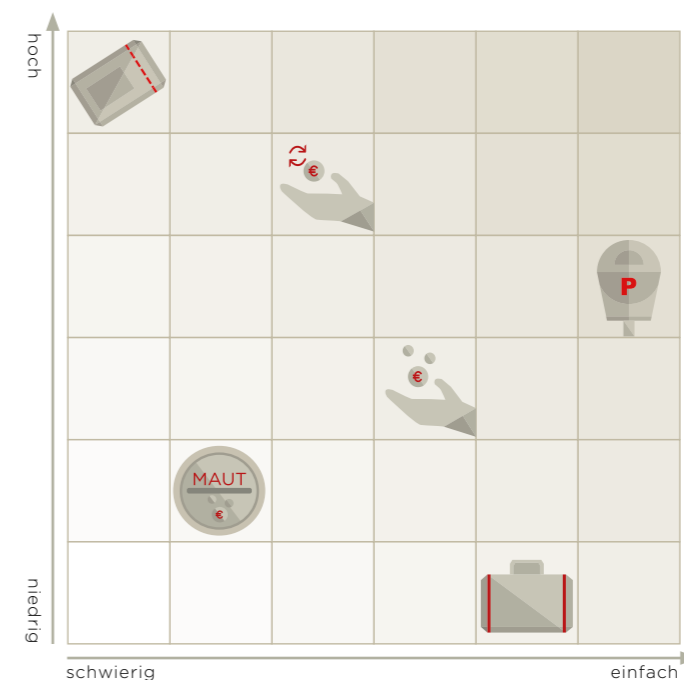
Während die Abwägung der Flächennutzung zwischen Zwecken wie Wohnen, Mobilität oder Freizeit eine überwiegend gesellschaftspolitische Fragestellung ist, können verkehrspolitische Abwägungen auch anhand von konkreten Effizienzkriterien erfolgen, wie beispielsweise den täglichen Verkehrsbewegungen pro Flächeneinheit. So ist nur sachlogisch, dass für ineffizientere Nutzer/-innen beispielsweise Parkgebühren erhoben werden, die dann effizienteren Nutzer/-innen zugelei-

tet werden. Anhand des Blicks auf den Modal Split und den bestehenden Flächenverbrauch in Großstädten werden regelmäßig ÖPNV und Fahrradverkehr von einer solchen Regelung profitieren.

Die Beurteilung des ÖPNV-Finanzierungsbeitrags ist dabei auch von der Siedlungsstruktur abhängig, wie sich beim Ansatz der City-Maut zeigt: Aufgrund der in der Erstabschätzung hohen Komplexität in der Umsetzung und daraus resultierenden hohen Investitions- und Betriebskosten, empfehlen wir dieses Instrument grundsätzlich nicht. Unter spezifischen Umständen kann in den Millionenstädten die Bewertung jedoch anders ausfallen.

€ Verkehrlich-ökonomische Wirkung

- Bürgerticket
- Parken
- City-Maut
- Einmalige Erschließungsabgabe
- Fortlaufende Erschließungsabgabe
- Tourismusabgabe



Juristische Bewertung

Für **Kommunen** empfehlen wir unter den gegebenen gesetzgeberischen Umständen zunächst, sofern ausreichender Parkdruck vorhanden, das Instrument der Parkraumbewirtschaftung und, sofern ausreichend touristische Nachfrage vorhanden, das Instrument der Übernachtungsabgabe für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs zu nutzen.

Die **Länder** sollten ihren gesetzgeberischen Fokus auf die Erschließungsbeiträge legen. Hier zunächst auf den einmaligen Erschließungsbeitrag als gesetzgeberischen Quick-Win und ergänzend dazu auf den fortlaufenden Erschließungsbeitrag.

Die Instrumente Bürgerticket und City-Maut spielen aus unserer Sicht im Rahmen einer dritten Finanzierungssäule für den öffentlichen Verkehr keine besondere Rolle.

Die meisten Instrumente erfordern eine Gestaltung durch die Legislative, sind aber nach juristischer Ersteinschätzung grundsätzlich möglich. Für die Einführung ist dabei in der Regel mindestens eine Änderung des Landes-

rechts notwendig. Je nach Ausgestaltung können einzelne Instrumente auch die Einbeziehung des Bundes erfordern, beispielsweise bei der Einbeziehung von Bundesstraßen oder bei einzelnen Maßnahmen der Parkraumbewirtschaftung. Darüber hinaus sind zur Umsetzung überwiegend kommunale Tätigkeiten erforderlich, die sowohl Legislative (zum Beispiel Anpassung von Satzungen) als auch exekutive Elemente (zum Beispiel die Erhöhung des Kontrolldrucks bei der Parkraumbewirtschaftung) umfassen.

Die Instrumente der Nutznießerfinanzierung haben damit das Potenzial, eine wesentliche zusätzliche Finanzierungssäule für den öffentlichen Verkehr zu werden. Für den Aufbau dieser Säulen sind hierzu weitere Umsetzungsschritte der Branchenakteure auf Ebene der Bundesländer erforderlich, die einer konzentrierten prozessualen Steuerung sowie einer zielgerichteten, „sensiblen“ Kommunikation bedürfen. Doch angesichts der politischen Rahmenbedingungen ist jetzt genau der richtige Zeitpunkt, die Finanzierung des ÖPNV der Zukunft nachhaltig zu gestalten.



## Empfehlungen für Städte

Für **Kommunen** empfehlen wir unter den gegebenen gesetzgeberischen Umständen zunächst, sofern ausreichender Parkdruck vorhanden, das Instrument der Parkraumbewirtschaftung und, sofern ausreichend touristische Nachfrage vorhanden, das Instrument der Übernachtungsabgabe zu nutzen und für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs zu gestalten.

Aufgrund der begrenzten rechtlichen Freiheitsgrade sehen wir aktuell drei Instrumente als relevant für Kommunen an:

- › Ausweitung, Intensivierung und Professionalisierung der Parkraumbewirtschaftung zur Finanzierung und verkehrlichen Lenkung
- › Einführung von Erschließungsabgaben für Erweiterungsinvestitionen
- › Einführung einer Tourismus- bzw. Gästeabgabe zur Finanzierung von spezifisch touristischer ÖPNV-Infrastruktur



## Empfehlungen für kommunale Verkehrsunternehmen

- › Einbindung der Nutznießerfinanzierungsinstrumente in den ertragssteuerlichen Querverbund
- › Hier bietet sich vor allem Parkraumbewirtschaftung an; mit deren Digitalisierung, der Vernetzung des Parkraums mit weiteren

Verkehrsträgern und der Bereitstellung öffentlicher Ladeinfrastruktur eröffnen sich für den kommunalwirtschaftlichen Querverbund ganz neue Geschäftsfelder und -modelle



## Empfehlungen für die Landesregierungen

- › Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen für eine einmalige Erschließungsabgabe als gesetzgeberischen Quick-Win
- › Schaffung der gesetzgeberischen Grundlagen für die fortlaufende Erschließungsabgabe
- › Fallsnoch nicht geschehen, Ermächtigung der Kommunen, die allgemeinen Parkgebühren festzulegen (ohne einen Höchstwert anzugeben!)

- › Für das Bewohnerparken können die Länder die Kommunen ermächtigen, Gebührenordnungen für Bewohnerparkausweise zu erlassen, die verkehrspolitische Lenkungswirkung haben und bei Bedarf auch die Kosten für die Errichtung von Ladeinfrastruktur solidarisch umlegen



## Empfehlungen für die nächste Bundesregierung

- › Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen, damit Kommunen auch den Parkraum an Bundesstraßen in die Parkraumbewirtschaftung einbeziehen können

- › Zulassung der Parkraumbewirtschaftung aus Gründen der Beschränkung des MIV, nicht nur aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs



# Bisherige Publikationen

6.



**Herausgeber:**

civity Management Consultants  
GmbH & Co. KG  
&  
BBG und Partner Partnerschafts-  
gesellschaft mbB

**Kontakt:**

civity Management Consultants  
GmbH & Co. KG  
Große Reichenstraße 27  
20457 Hamburg

Telefon: +49.40.181 22 36-50  
info@civity.de  
www.civity.de  
&

BBG und Partner Partnerschafts-  
gesellschaft mbB  
Contrescarpe 75 A  
28195 Bremen

Telefon: +49.421.33 54 -10  
kontakt@bbgundpartner.de  
www.bbgundpartner.de

ISSN (Print): 2629-7345  
ISSN (Online): 2629-7353

**Bearbeitung:**

Dr. Sibylle Barth (BBG und Partner)  
Friedemann Brockmeyer  
(civity Management Consultants)  
Dr. Heike Gading (BBG und Partner)  
Jonathan Laser  
(civity Management Consultants)

**Unter Mitarbeit von:**

Jan Heistermann  
(civity Management Consultants)  
Paul Moritz  
(civity Management Consultants)  
Tarik Shah  
(civity Management Consultants)

**Lektorat und Grafik:**

Jasmin Häußermann  
(civity Management Consultants)  
Ulrike Roser  
(civity Management Consultants)  
Sandra Rudnik  
(civity Management Consultants)

Zitierhinweis: civity Management Consultants (Hrsg.): Neue Einnahmequellen braucht der ÖPNV – Plädoyer für eine dritte Säule zur Finanzierung der Verkehrswende, Hamburg und Berlin, 07/2021

© civity Management Consultants GmbH & Co. KG, Hamburg, 2021

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung der civity Management Consultants GmbH & Co. KG, Hamburg. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitung, Übersetzungen, Mikroverfilmungen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.