



FAHRSCHEINLOS

Grundlagen- und Machbarkeitsstudie
Fahrscheinloser ÖPNV in Berlin

Piratenfraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin

FAHRSCHEINLOS

Grundlagen- und Machbarkeitsstudie
Fahrscheinloser ÖPNV in Berlin

Auftragnehmer:
Hamburg Institut Research gGmbH

Autoren:
Christian Maaß (Projektleiter)
Gregor Waluga
Raphael Weyland

Herausgeber:
Piratenfraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin

Berlin, Juni 2015

1. Auflage

**Eine Veröffentlichung der Piratenfraktion
im Abgeordnetenhaus von Berlin**

post@piratenfraktion-berlin.de
www.piratenfraktion-berlin.de

lizensiert unter Creative Commons BY-SA 3.0

ISBN: 978-3-9817262-1-3

VORWORT

von Andreas Baum

Der fahrscheinlose öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) ist eines der politischen Themen in Berlin, mit denen die Piraten im Jahr 2011 in das Berliner Abgeordnetenhaus gewählt wurden. Mit dieser Grundlagen- und Machbarkeitsstudie legen wir erstmals eine Datengrundlage vor, auf der die zu erwartenden Fahrgastzahlen und Kosten abgeschätzt werden können. Sie zeigt, wie ein fahrscheinloser ÖPNV finanziert werden kann und wie die nächsten Schritte zur Umsetzung eines fahrscheinlosen ÖPNV aussehen. Dabei verstehen wir die Studie nicht als abschließendes Konzept, sondern als Anregung, aus den genannten Maßnahmen und Finanzierungsinstrumenten die für Berlin geeignete Variante zu bestimmen.

Vor allem eines zeigt unsere Studie: Ein fahrscheinloser ÖPNV in Berlin ist machbar! Auf dieser Grundlage werden wir jetzt mit den anderen politischen Akteur*innen, Verkehrsunternehmen, interessierten Initiativen und Verbänden sowie wissenschaftlichen Institutionen die Diskussion um dessen Verwirklichung führen.

Weshalb ein fahrscheinloser ÖPNV?

Eine gleichberechtigte Teilhabe am sozialen Leben der Stadt setzt Mobilität voraus. Wir wollen allen, die sich in Berlin aufhalten, ermöglichen, sich ungehindert in der Stadt zu bewegen: unabhängig von ihrem Einkommen, ihrem Aufenthaltsstatus, ihrem Alter oder einer körperlich eingeschränkten Mobilität.

Viele Berliner*innen verzichten inzwischen bewusst darauf, ihre alltäglichen Wege mit dem eigenen Auto zurückzulegen. Durch einen fahrscheinlosen ÖPNV kann dieser erfreuliche Trend weiter verstärkt werden und ein weiterer Anreiz dafür geboten werden, das eigene motorisierte Fahrzeug stehen zu lassen, oder es sogar ganz abzuschaffen. Das würde für eine dringend nötige Entlastung der Verkehrsinfrastruktur sorgen. Berlin gehört zu den Städten mit der größten Emissionsbelastung in Deutschland. Immer wieder werden die Grenzwerte für Feinstaub und andere Schadstoffe in der Luft überschritten. Ein fahrscheinloser ÖPNV bietet eine Alternative zum größten Verursacher dieser Belastung – zum Auto – und hilft, Luftverschmutzung und Lärmbelästigung effektiv zu verringern.

Doch beim fahrscheinlosen ÖPNV geht es um mehr: Mobilität muss neu und zukunftsorientiert gedacht werden. Der Nahverkehr ist Teil einer sehr komplexen Verkehrsinfrastruktur, er darf daher nicht isoliert betrachtet und bewertet werden. Dazu gehören einerseits Autos, Lkw und Motorräder – der sogenannte motorisierte Individualverkehr (MIV) – und zum anderen der vielfältige Umweltverbund aus Bussen, Bahnen, Taxis, Carsharing und vor allem aus dem Fuß- und Radverkehr. Die Zukunft der Mobilität liegt im Umweltverbund. Sie ist „intermodal“, das heißt für einen Weg können unterschiedliche Verkehrsmittel miteinander kombiniert werden. Der fahrscheinlose ÖPNV stärkt den Nahverkehr als unverzichtbaren Teil einer sozialen, ökologischen und zukunftsfähigen Mobilität. Fahrgäste werden in Bussen und Bahnen wieder Gäste, und nicht potenziell Verdächtige. Eine solidarische Umlagefinanzierung beendet den Tarifdschungel und hilft, die Fahrpreis-Spirale zu durchbrechen.

Eine Sorge wurde von vielen Expert*innen in Gesprächen immer wieder vorgebracht: Ein fahrscheinloser ÖPNV würde den Fuß- und Radverkehr schwächen. Wir betrachten den fahrscheinlosen ÖPNV als Teil des Gesamtkonzepts, dass dem privilegierten motorisierten Individualverkehr sein Privileg nimmt, den größten Anteil der vorhandenen Verkehrsflächen zu nutzen. Der frei werdende Straßenraum muss so umgestaltet werden, dass sowohl Fußverkehr als auch Radverkehr eine massive Attraktivitätssteigerung erfahren.

Warum eine Machbarkeitsstudie?

Die Idee eines fahrscheinlosen ÖPNV hat bereits im Jahr 2011, in unserem Wahlkampf in Berlin, eine überwältigende Resonanz erfahren. Dieser Zuspruch und die vielen Nachfragen,

die nach der Wahl ins Abgeordnetenhaus an uns herangetragen wurden, haben uns darin bestärkt, an der Idee festzuhalten. Für eine Machbarkeitsstudie entschieden wir uns aus folgenden Gründen:

- Wir wissen genau, weshalb wir einen fahrscheinlosen ÖPNV politisch für sinnvoll halten, allerdings gab es bis zu unserer nun vorliegenden Studie kaum wissenschaftlich belastbares Datenmaterial, das die genauen Auswirkungen einer solchen Umstellung auf das Mobilitätsverhalten beschreibt und zumindest eine Einschätzung der Kosten bei Umsetzung beinhaltet. Auf parlamentarische Anfragen hin lieferten uns der Senat und die Verkehrsunternehmen zwar viele Kenngrößen zum Berliner Verkehr, doch kaum Erkenntnisse oder Bewertungen zum Vorschlag eines fahrscheinlosen ÖPNV. Somit war klar, dass wir selbst die Grundlagenarbeit leisten müssen.
- Wir haben bereits in den ersten Monaten unserer Fraktionsarbeit festgestellt, dass eine sachorientierte Debatte weder im Plenum (wo wir nichts anderes erwartet hatten) noch in den Fachausschüssen des Abgeordnetenhauses stattfindet. Die entscheidenden Auseinandersetzungen über politische Ideen und Konzepte werden nicht im parlamentarischen Raum ausgetragen. Um eine tatsächliche Debatte anzustoßen, war also mehr als ein Antrag unserer Fraktion ans Plenum erforderlich, der ohnehin durch die Ablehnung seitens der Regierungskoalition wieder in der Versenkung verschwunden wäre.

Daher haben wir uns für eine fundierte Studie entschieden, die zeigt, dass ein fahrscheinloser ÖPNV in Berlin nicht nur eine fixe Idee, sondern eine wirkliche Perspektive ist. Sie liefert nicht nur eine Grundlage für die Diskussionen im Parlament, in der Verwaltung und mit den Verkehrsunternehmen, sondern auch für Expert*innen von Verbänden, der Wissenschaft und von außerparlamentarischen Initiativen, die sich seit vielen Jahren mit dem Thema auseinandersetzen.

Im September 2014 haben wir die Hamburg Institut Research gGmbH damit beauftragt, eine solche Studie für die Piratenfraktion im Abgeordnetenhaus zu erstellen. Ein gemeinsames Fachgespräch im Januar 2015, zu dem wir sowohl Befürworter*innen als auch Kritiker*innen eines fahrscheinlosen ÖPNV einluden, hat gezeigt, wie groß das Interesse und wie groß der Diskussionsbedarf ist. Aus diesem Fachgespräch sind aktuelle Erkenntnisse und eine erste Bewertung der Zwischenergebnisse in unsere Studie eingeflossen.

Und jetzt?

Wir sind mit der Forderung nach einem solidarisch und nutzungsunabhängig finanzierten, fahrscheinlosen ÖPNV nicht mehr allein. Die Berliner Grünen haben die Forderung im Dezember 2013 in ihr Programm aufgenommen, der Landesverband der LINKEN ist im Mai 2015 dem Beispiel gefolgt. Somit setzen sich alle Oppositionsparteien im Abgeordnetenhaus für einen fahrscheinlosen ÖPNV (oder zumindest die Aufhebung oder Einschränkung der Fahrscheinfinanzierung für Berliner*innen) ein. Das zeigt, dass wir mit dieser Forderung bereits 2011 richtig lagen, und dass es nach den nächsten Wahlen sogar realistische Umsetzungschancen gibt.

Ich bin froh darüber, dass die Piratenfraktion mit dieser Studie eine entscheidende Grundlage für den fahrscheinlosen ÖPNV gelegt hat. Wenn in Berlin der Einzelfahrschein abgeschafft wird, waren wir daran nicht unbeteiligt.

Andreas Baum

Verkehrspolitischer Sprecher der Piratenfraktion
im Abgeordnetenhaus von Berlin





FÜNF FORDERUNGEN FÜR FAHRSCHEINLOSE MOBILITÄT IN BERLIN

1. Keep it simple! – Radikale Vereinfachung des ÖPNV-Tarifsystems

Sich im öffentlichen Nahverkehr zu bewegen, ist nicht nur teuer, sondern auch kompliziert. Regelmäßig steigende Fahrpreise, ein ausufernder Tarifdschunel, Wartezeiten am Automaten oder Kiosk und die ständige Drohung, sich durch (versehentliches) „Schwarzfahren“ strafbar zu machen, sind Hürden, die viele nicht überwinden können oder wollen.

Fahrscheinloser ÖPNV heißt nicht bloß, die Ticketpreise zu senken oder für Berliner*innen den Personalausweis als Ticketersatz einzuführen. Fahrscheinloser ÖPNV heißt, den Zugang zum Nahverkehr radikal zu vereinfachen – und zu verbessern. Denn mehr Nachfrage bedeutet: Mehr Angebot mit zusätzlichen Verbindungen, dichteren Taktzeiten, schnelleren Busverbindungen, kürzeren Umstiegszeiten und – dank wegfallender „Schwarzfahr“-Kontrollen – mehr Personal für die Fahrgastbetreuung und -sicherheit.

Die vorliegende Machbarkeitsstudie hat internationale Beispiele für ÖPNV-Nulltarife und Erfahrungen aus solidarischen Finanzierungsinstrumenten wie dem Semesterticket ausgewertet. Ausgehend davon und von der Berliner Bevölkerungs- und Verkehrsentwicklung liegt erstmals eine begründete Bedarfsabschätzung für einen fahrscheinlosen ÖPNV vor.

Fast 10 Prozent mehr Menschen als heute würden ihre Wege im Nahverkehr zurücklegen, wenn sie dafür keinen Fahrschein lösen müssten – der Anteil des Umweltverbunds (Fuß-, Rad- und Nahverkehr) würde auf mehr als drei Viertel aller zurückgelegten Wege steigen. Die mit dem eigenen Auto bewältigte Verkehrsleistung würde gleichzeitig um 25 Prozent zurückgehen. Kurzfristig würden CO₂-, Stickstoffoxid- und Feinstaubemissionen um jeweils rund 10 Prozent sinken.

2. Grundlagen für neue Finanzierungsinstrumente schaffen

Die bisherige Nutzerfinanzierung des Nahverkehrs ist gescheitert. Die Berliner Bruttolöhne sind ein Jahrzehnt lang nicht gestiegen, doch die Fahrpreise wurden jährlich um durchschnittlich 1,5 Prozent erhöht. Die zukünftig indexbasierten Erhöhungen werden deutlich höher ausfallen. Viele Menschen können sich den ÖPNV nicht mehr leisten, und dennoch decken die Fahrgeldeinnahmen nur weniger als die Hälfte der Kosten.

Seit der Erfolgsgeschichte des Semestertickets entdecken auch die Verkehrsunternehmen die Vorteile solidarischer Finanzierungsmodelle. Eine solidarische Umlage der Kosten nicht allein auf die Fahrgäste, sondern auf all diejenigen, die vom Nahverkehr profitieren, kann die ÖPNV-Finanzierung sichern und zugleich gerechter gestalten. Neben Berliner*innen und Pendler*innen aus dem Umland müssen auch Übernachtungs- und Veranstaltungsgäste sowie Arbeitgeber*innen, Einzelhändler*innen und Immobilieneigentümer*innen zur Finanzierung des Nahverkehrs beitragen.

Das Land Berlin muss die rechtlichen Grundlagen für eine Beitragsfinanzierung des Nahverkehrs schaffen. Die vorliegende Studie zeigt, dass hierfür bereits rechtssichere Instrumente zur Verfügung stehen. Doch die Studie zeigt auch, dass für einen fahrscheinlosen ÖPNV ein Weg gefunden werden muss, wie Pendler*innen an der Finanzierung beteiligt werden können. Der Berliner Nahverkehr ist Teil des Verkehrsverbunds Berlin-Brandenburg. Für einen fahrscheinlosen ÖPNV ist eine Zusammenarbeit mit dem Land Brandenburg zu empfehlen.

3. Die Zukunft des ÖPNV sichern: Berlin muss sich für Erhöhung und Fortschreibung der Bundesmittel einsetzen

Berlin wächst. Die Fahrgastzahlen steigen, trotz unübersichtlicher Tarife und höherer Preise. Doch die jährlichen Investitionsmittel von zuletzt rund 200 Millionen Euro (2013) reichen nicht einmal aus, um die bestehende Infrastruktur zu erhalten. Gleichzeitig ist es

parteiübergreifender Konsens, dass noch mehr mit dem Auto zurückgelegte Wege auf den Nahverkehr verlagert werden sollen.

Der Berliner ÖPNV lebt von der Substanz. Überalterte U-Bahnen zeugen davon genauso wie marode Brücken oder die Endloskrise der S-Bahn. Ein leistungsfähiger Nahverkehr für eine wachsende Stadt braucht Investitionen – das gilt für einen fahrscheinlosen ÖPNV genauso wie für den bestehenden. Gleichzeitig ist die Zukunft der ÖPNV-Finanzierung ungeklärt. Die Bundesmittel verharren auf dem Niveau der 1990er-Jahre und laufen im Jahr 2019 ganz aus. Eine Nachfolgeregelung gibt es noch nicht.

Das Land Berlin muss sich deshalb im Bundesrat für eine Fortschreibung und angemessene Erhöhung der vorhandenen Bundesmittel (Gemeindeverkehrsfinanzierungs-, Entflechtungs- und Regionalisierungsmittel) einsetzen. Mit einmaligen ÖPNV-Erschließungsbeiträgen, städtebaulichen Verträgen oder Transport Development Districts bietet die vorliegende Studie eine rechtliche Bewertung weiterer Finanzierungsinstrumente für den nötigen Ausbau der ÖPNV-Infrastruktur.

4. Recht auf Mobilität für alle verwirklichen

Der Zugang zu Mobilität entscheidet über die Möglichkeit gesellschaftlicher Teilhabe. Das Sozialticket, das Einkommensarmen diesen Zugang garantieren soll, ist fast doppelt so teuer wie das dafür vorgesehene Budget im Hartz-IV-Satz. Nicht alle, die es bräuchten, haben dazu Zugang, und ermäßigte Einzelfahrscheine für Einkommensarme gibt es nicht. Fast 700.000 Strafzahlungen wegen Schwarzfahren und mehr als 50.000 Strafanzeigen allein im Jahr 2014 treffen vor allem Geringverdiener*innen. Die ständigen Kontrollen stellen darüber hinaus gerade auch für Illegalisierte ein beständiges Risiko dar.

Ein fahrscheinloser ÖPNV garantiert ungehinderten Zugang zum Nahverkehr und garantiert allen ihr Recht auf Mobilität. Die vorliegende Studie enthält Vorschläge für ein tragfähiges Finanzierungskonzept, das einen sozialverträglichen, solidarisch finanzierten Nahverkehr ermöglicht.

Die Piratenfraktion schlägt ein dreistufiges Modell vor, das für ein Drittel der Berliner Bevölkerung erheblich niedrigere Mobilitätskosten vorsieht: Alle Kinder und Jugendlichen unter 18 Jahren werden ebenso wie die schon bisher unentgeltlich beförderten Gruppen vom Beitrag befreit. Das betrifft mehr als 600.000 Berliner*innen und bedeutet finanzielle Entlastungen vor allem für Familien. Mehr als 1,1 Millionen Berliner*innen zahlen einen ermäßigten Beitrag von 15 Euro. Die Mobilitätskosten der Empfänger*innen von Transferleistungen nach ALG II, SGB XII und Asylbewerberleistungsgesetz, von Wohngeldempfänger*innen, Studierenden und Auszubildenden über 18 Jahren sinken auf weniger als die Hälfte im Vergleich zum jetzigen Sozial- oder Semesterticket.

Auch die einkommensstärkeren Berliner*innen profitieren mit einem monatlichen Beitrag von 40 bis 50 Euro – noch immer deutlich unter dem günstigsten Monatsticket – vom ungehinderten Zugang zu einem verbesserten ÖPNV.

5. Dem Auto die Vorfahrt nehmen – Berliner Verkehr plattformneutral

Eine aktuelle Studie des Umweltbundesamts besagt: 82 Prozent der Befragten sind dafür, Städte so umzugestalten, dass man kaum noch auf ein Auto angewiesen ist. Die Realität ist eine andere. Berlin ist bundesweit die Großstadt mit der geringsten Autodichte. Trotzdem spiegelt sich die Dominanz des Autos sowohl im Berliner Straßenraum als auch in den öffentlichen Ausgaben. Jedes Auto wird vom Land Berlin mit rund 130 Euro jährlich subventioniert. Für den Radverkehr gibt die Stadt dagegen nicht einmal die 5 Euro pro Einwohner*in und Jahr aus, die der rot-schwarze Senat sich selbst als Ziel gesetzt hat.

Die Piratenfraktion verfolgt für den Berliner Verkehr die Vision der Plattformneutralität: Alle Verkehrsteilnehmer*innen sollen gleichberechtigten, diskriminierungsfreien Zugang zur Verkehrsinfrastruktur erhalten. Notwendige Voraussetzungen dafür sind:

- Flächengerechtigkeit – eine Neuaufteilung des Straßenraums zugunsten des Umweltverbunds, also des öffentlichen Nah-, Rad- und Fußverkehrs;
- Kostenwahrheit – Autofahrer*innen müssen an den direkten und indirekten Kosten des Autoverkehrs angemessen beteiligt werden; die ÖPNV-Finanzierung wird durch die solidarische Umlagefinanzierung transparenter; der Radverkehr muss entsprechend seiner Bedeutung als alltägliches Verkehrsmittel angemessen finanziert werden;
- Intermodalität – eine flexible, emissionsarme und schnelle Mobilität braucht Schnittstellen zwischen unterschiedlichen Verkehrsmitteln; und
- Barrierefreiheit – jede und jeder, d. h. auch ältere Menschen, Kinder, Menschen mit Kinderwagen oder Menschen mit Behinderung, muss sich ungehindert und sicher durch die Stadt bewegen können.

Die vorliegende Studie bettet den fahrscheinlosen ÖPNV in ein Gesamtkonzept fahrscheinloser Mobilität ein. Zwar wird der Umstieg von Fußgänger*innen und Radfahrer*innen auf einen fahrscheinlosen ÖPNV überschätzt, das zeigen die Erfahrungen aus internationalen Nulltarif-Beispielen sowie aus der Einführung von Semestertickets. Dennoch bringt nur ein rad- und fußverkehrsfreundlicher Umbau des Straßenraums die Vorteile eines fahrscheinlosen ÖPNV für eine soziale und ökologische Neugestaltung des Berliner Verkehrs zum Tragen. Der notwendige Umbau des Straßenraums ist durch zusätzliche Abgaben für den Autoverkehr, zum Beispiel aus der Parkraumbewirtschaftung oder auch durch eine City-Maut im Innenstadtring, finanzierbar.



HAMBURG
INSTITUT

sustainable strategies

Grundlagen- und Machbarkeitsstudie Fahrscheinloser ÖPNV in Berlin

Endbericht

für die Piratenfraktion im Berliner Abgeordnetenhaus

Hamburg, 01.06.2015

RA Christian Maaß (Projektleiter, Hamburg Institut)

Dipl. Geogr. Gregor Waluga (Hamburg Institut)

RA Dr. Raphael Weyland (Hamburg Institut)

Inhaltsverzeichnis

A.	Zusammenfassung	5
B.	Aufgabe und Vorgehen der Untersuchung	9
C.	Ermittlung des Finanzierungsbedarfs eines fahrscheinlosen ÖPNV in Berlin	12
C.1	Rahmenbedingungen und Mobilitätstrends	12
C.1.1	Raumstruktur und Mobilität der Bevölkerung	12
C.1.2	Demographische Entwicklung in Berlin und absehbare Trends des Mobilitätsverhaltens	14
C.1.3	Grundlagen der ÖPNV-Finanzierung	16
C.1.4	Das deutschen Abgabensystem als rechtlicher Rahmen für neue ÖPNV-Finanzierungsinstrumente	21
C.2	Potenzialabschätzung eines fahrscheinlosen Nahverkehrs in Berlin	23
C.2.1	Nulltarife im Nahverkehr	24
C.2.1.1	Werbewirksame Nulltarife	24
C.2.1.2	Steuerfinanzierte Nulltarife	27
C.2.1.3	Schlussfolgerungen	32
C.2.2	Solidarmodelle im Nahverkehr	34
C.2.2.1	Semesterticket	35
C.2.2.2	Weitere solidarisch finanzierte Fahrscheinmodelle	36
C.2.2.3	Schlussfolgerungen	37
C.2.3	Zeitkarten und Pauschalpreise im Nahverkehr	38
C.2.4	Zusammenfassung	40
C.3	Quantifizierung der Untersuchungsergebnisse	41
C.3.1	Funktionsweise des Berechnungsmodells	41
C.3.2	Ermittlung der Umweltwirkungen	43
C.3.3	Investiver Finanzierungsbedarf	45
C.3.4	Konsumtiver Finanzierungsbedarf	46
C.4	Auswahl von Szenarien	47
C.4.1	Finanzierungsgrundannahmen und Handhabung gegenwärtiger Finanzierungsstränge	48
C.4.2	Zahlungsverpflichtete eines Bürgertickets	49
C.4.3	Drittnutzerfinanzierung	50
C.4.4	Ableitung von Szenarien	51

D.	Finanzierungsinstrumente für einen (einzel-)fahrscheinlosen ÖPNV	55
D.1	Bürgerticket (ganztäglich unbeschränkt)	56
D.1.1	Rechtliche Bewertung	56
D.1.1.1	Abgaben- und finanzverfassungsrechtliche Vorgaben.....	56
D.1.1.2	Verfassungsrechtliche Vorgaben	58
D.1.1.3	Gesetzgebungskompetenz der Länder und kommunalabgabenrechtlicher Anpassungsbedarf	60
D.1.2	Kosten	61
D.1.3	Umweltwirkungen.....	63
D.2	Bürgerticket (nur Nebenverkehrszeit)	64
D.2.1	Rechtliche Bewertung	64
D.2.2	Kosten	65
D.3	Arbeitgeber-Beitrag	67
D.3.1	Rechtliche Bewertung	67
D.3.2	Kosten	70
D.4	Gästebeitrag	71
D.4.1	Rechtliche Bewertung	72
D.4.1.1	Abgaben-, finanzverfassungs- und grundrechtliche Vorgaben....	72
D.4.1.2	Gesetzgebungskompetenz der Länder und kommunalabgabenrechtlicher Anpassungsbedarf	73
D.4.2	Kosten	74
D.5	Veranstalterbeitrag bzw. Veranstaltungsticket	74
E.	Erschließungsbeiträge für einen fahrscheinlosen ÖPNV ...	76
E.1	Rechtliche Bewertung	76
E.1.1	Abgabenrechtliche Voraussetzungen, insbesondere Erschließungsvorteil	76
E.1.2	Freiheitsgrundrechte Art. 12 I, 14 I, 2 I GG	78
E.1.3	Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG	79
E.1.4	Zwischenergebnis.....	82
E.2	Ausgestaltungsfragen und Kosten	82
E.2.1	Nutzergruppen bzw. Verkehrsverursacher	82
E.2.2	Quantifizierung der Verkehrsverursachung je Nutzergruppe	85
E.2.3	Verteilungsschlüssel innerhalb von Nutzergruppen	86
E.2.4	Erschließungsstandards	87
E.2.5	Kosten	88

F.	Zusätzliche Finanzierungsinstrumente ohne ÖPNV-Zweckbindung	90
F.1	Grundsteuer.....	90
F.1.1	Rechtliche Bewertung	90
F.1.2	Kosten.....	91
F.2	Gewerbsteuer	92
F.2.1	Rechtliche Bewertung	92
F.2.2	Kosten.....	93
F.3	Grunderwerbsteuer.....	93
F.3.1	Rechtliche Bewertung	93
F.3.2	Kosten.....	94
G.	Einbettung des fahrscheinfreien ÖPNV in ein integriertes Verkehrs- und Finanzierungskonzept.....	96
G.1	Problembeschreibung und Zielsetzung.....	96
G.2	Maßnahmen zur Attraktivierung des Rad- und Fußverkehrs	97
G.3	Maßnahmen zur Deattraktivierung des MIV	98
G.4	City-Maut.....	99
G.4.1	Rechtliche Bewertung	99
G.4.2	Kosten.....	101
G.5	Parkraumbewirtschaftung	102
G.5.1	Rechtliche Bewertung	103
G.5.2	Kosten.....	104
H.	Finanzierungsinstrumente für Infrastruktur.....	106
H.1	Einmalige Erschließungsbeiträge.....	106
H.2	Städtebauliche Verträge	107
H.3	Transport Development Districts	108
H.4	Stellplatzablöse	110
I.	Finanzierungsszenarien	112
I.1	Finanzierungsszenario 1: Bürgerticket.....	113
I.2	Finanzierungsszenario 2: Fahrscheinfreier ÖPNV (ÖPNV-Beiträge)	115

J.	Ergebnisse und Schlussfolgerungen	117
K.	Abbildungsverzeichnis	119
L.	Tabellenverzeichnis.....	120
M.	Literaturverzeichnis	122

A. Zusammenfassung

Ziel dieses Gutachtens ist die Erarbeitung der verkehrswirtschaftlichen und rechtlichen Grundlagen für die mögliche Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV in Berlin. Die hiermit verbundenen Kosten und denkbare Finanzierungsinstrumente werden analysiert und bewertet. Berücksichtigt werden auch begleitende verkehrliche Maßnahmen und deren Finanzierung, die bei Einführung eines kostenfreien ÖPNV flankierend erforderlich sind.

Zunächst wird der Finanzierungsbedarf für die Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV ermittelt. Dabei wird auf der Grundlage umfassender methodischer Erwägungen die erwartete Verlagerung zwischen den Verkehrsträgern am Modalsplit abgeschätzt. Auf dieser Grundlage wird sowohl der – spürbar positive – Beitrag dieser Maßnahme für die Luftqualität ermittelt, als auch der erwartete Mehrbedarf für die betrieblichen Kosten des ÖPNV in Berlin abgeschätzt. Im Ergebnis ergibt sich folgender Finanzierungsbedarf:

in Mio. EUR pro Jahr	ganztäglich		nur Nebenverkehrszeit	
	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
ÖPNV-Kosten 2020 (ohne Mehrverkehr)	1.946	2.335	1.524	1.828
+ Kosten fahrscheinfreier Nahverkehr	271	326	212	255
+ flankierende Maßnahmen/Infrastruktur (vorsorgliche Kostenannahme)		20		20
ÖPNV-Kosten 2020 (mit Mehrverkehr)	2.217	2.681	1.736	2.103
- Erträge aus ÖPNV-Subventionen	719		563	
Umzulegende ÖPNV-Kosten 2020	1.498	1.962	1.173	1.540

Finanzierungsbedarf eines einzelfahrscheinfreien ÖPNV (ganztäglich oder auf die Nebenzeit beschränkt; Szenario 2.2; Jahr 2020)

Zur Deckung dieses Finanzbedarfs kann das Land Berlin verschiedene Abgaben erheben. Auf Basis des geltenden Landesrechts sind die Möglichkeiten zur Erzielung zusätzlicher Einnahmen zugunsten des ÖPNV jedoch stark begrenzt und beschränken sich im Wesentlichen auf die bekannten Landes- und Kommunalsteuern sowie die Parkraumbewirtschaftung. Durch Anpassung des Rechtsrahmens kann der Landesgesetzgeber jedoch umfassende zusätzliche Finanzierungsinstrumente schaffen.

Denkbar sind insbesondere Modelle zur Erhebung von Beiträgen von unterschiedlichen direkten und indirekten Nutznießerinnen und Nutznießern des ÖPNV. Beiträge sind ein bewährtes Instrument zur Finanzierung kommunaler Infrastrukturen; sie werden als Gegenleistung für die Möglichkeit der Nutzung einer staatlichen Einrichtung erhoben, die den Beitragspflichtigen als individueller Sondervorteil zugutekommt. Die in Frage kommenden Beitragsmodelle unterscheiden sich von ihren rechtlichen Voraussetzungen und in ihren praktischen Auswirkungen teils erheblich.

Im Beitragsmodell eines *Bürgertickets* besteht der Sondervorteil für die Beitragszahlenden darin, dass diese die Möglichkeit erhalten, den ÖPNV ohne

weitere Kosten nutzen zu können. Bekannt ist dieses Modell bereits durch das Semesterticket. In einem Bürgerticket-Modell sind alle Einwohnerinnen und Einwohner Berlins beitragspflichtig und erhalten eine entsprechende (kostenfreie) Fahrtberechtigung. Ausweiten ließe sich das Modell auch auf Übernachtungsgäste (*Gästeticket*). Um Kapazitätsengpässe zu vermeiden und den Finanzierungsbedarf zu reduzieren ist es innerhalb dieses Modells optional denkbar, die morgendliche Hauptverkehrszeit aus dem Geltungsbereich der kostenfreien Fahrtberechtigung auszunehmen.

Demgegenüber steht im – hierzu alternativ zu betrachtenden – Modell eines allgemeinen ÖPNV-Beitrags der Gedanke von wiederkehrenden Erschließungsbeiträgen. Das Beitragsaufkommen könnte verwendet werden, um die ÖPNV-Nutzung generell für alle kostenfrei zu gestalten. Der individuelle Sondervorteil für die Beitragspflichtigen liegt in einem solchen Modell in der Erschließung durch den ÖPNV. Beitragspflichtig sind alle, die einen entsprechenden Erschließungsvorteil durch den ÖPNV aufweisen. Bekannt sind Erschließungsbeiträge z.B. aus dem Straßenbaurecht; auch die Erhebung regelmäßig wiederkehrender Beiträge ist inzwischen grundsätzlich verfassungsrechtlich anerkannt.

Ein weiteres denkbare Instrument zur Erzielung von verkehrsbezogenen Einnahmen ist die Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr (City-Maut) für Landes- und Stadtstraßen. Ebenso wie das Instrument der Parkraumbewirtschaftung kann die City-Maut auch zur Lenkung des Autoverkehrs beitragen. Flankierende verkehrliche Maßnahmen erscheinen bei einer Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV angebracht, da durch die erwartende Veränderung bei der Verkehrsmittelwahl – vom Kfz in Richtung ÖPNV – der Straßenraum vom Autoverkehr entlastet wird und die Pkw-Nutzung dadurch attraktiver werden könnte. Solche frei werdenden Kapazitäten im Straßenraum sollten als Möglichkeit wahrgenommen werden, auch die Bedingungen für den Fahrrad- und Fußverkehr zu verbessern, z.B. durch die Anlage von Fahrradstreifen. Zur Finanzierung entsprechender baulicher Maßnahmen wird im Rahmen des Gutachtens eine pauschale finanzielle Vorsorge getroffen. Gleiches gilt für investive Maßnahmen zugunsten des ÖPNV.

Die abschließenden Szenarioberechnungen widmen sich der Frage, mit welchen Kosten die Umsetzung eines verkehrlichen Gesamtkonzepts zur Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV verbunden wäre und welchen Beitrag hierfür die einzelnen Abgabepflichtigen leisten müssten. Dies hängt von der genauen Auswahl der Finanzierungsinstrumente und deren Ausgestaltung ab. Die hier dargestellten Szenarien sind daher als Beispiele zu verstehen. Es sind verschiedenste andere Kombinationen von Finanzierungsinstrumenten denkbar, ebenso können einzelne Instrumente weggelassen oder ihr Aufkommen vergrößert werden.

Legt man das Modell *Bürgerticket* einer Szenariorechnung zu Grunde und kombiniert dieses mit verschiedenen weiteren Finanzierungsinstrumenten und einer sozialen Staffelung der Beiträge sowie optional einer

Ausklammerung der morgendlichen Hauptverkehrszeit, könnte eine Finanzierung wie folgt aussehen:

in Mio. EUR pro Jahr	ganztägig	nur Nebenverkehrszeit
Umzulegende ÖPNV-Kosten 2020	1.498 - 1.962	1.173 - 1.540
Drittnutzerfinanzierungsinstrumente		
Grunderwerbssteuer (Hebesatz 6,5 %)	30	30
Gästebeitrag (1,50 EUR/Übernachtung)	40	40
Flankierende Maßnahmen und Infrastruktur		
City-Maut (10 EUR je Fahrzeug/Monat)	105	105
Parkraumbewirtschaftung (Verdopplung der bisherigen Einnahmen)	10	10
	Bürgerticketbeitrag (pro Monat)	
Beitragshöhe (unter 18 Jahre; bisher Befreite)	frei	frei
Beitragshöhe (über 18 Jahre; ermäßigt) ¹	15 EUR	15 EUR
Beitragshöhe (über 18 Jahre; nicht ermäßigt)	42 - 61 EUR	29 - 43 EUR
Arbeitgeberbeitrag (je Erwerbstätigen)	-	21 EUR

Finanzierungsszenario „Einzelfahrscheinloser ÖPNV mit City-Maut“, jeweils mit ganztägig gültigem Bürgerticket (ohne Arbeitgeberbeitrag) und einem auf Nebenzeit beschränktem Bürgerticket (mit Arbeitgeberbeitrag); Szenario 2.2; Jahr 2020

Entfernt man in diesem Szenario – exemplarisch – das Finanzierungsinstrument *City-Maut* aus der Berechnung und kompensiert deren Erträge durch höhere Beiträge, ergibt sich folgende Finanzierung:

in Mio. EUR pro Jahr	ganztägig	nur Nebenverkehrszeit
Umzulegende ÖPNV-Kosten 2020	1.498 - 1.962	1.173 - 1.540
Drittnutzerfinanzierungsinstrumente		
Grunderwerbssteuer (Hebesatz 6,5 %)	30	30
Gästebeitrag (1,50 EUR/Übernachtung)	40	40
Flankierende Maßnahmen und Infrastruktur		
Parkraumbewirtschaftung (Verdopplung der bisherigen Einnahmen)	10	10
	Bürgerticketbeitrag (pro Monat)	
Beitragshöhe (unter 18 Jahre; bisher Befreite)	frei	frei
Beitragshöhe (über 18 Jahre; ermäßigt) ²	15 EUR	15 EUR
Beitragshöhe (über 18 Jahre; nicht ermäßigt)	47 - 66 EUR	33 - 48 EUR
Arbeitgeberbeitrag (je Erwerbstätigen)	-	21 EUR

Finanzierungsszenario „Einzelfahrscheinloser ÖPNV ohne City-Maut“, jeweils mit ganztägig gültigem Bürgerticket (ohne Arbeitgeberbeitrag) und einem auf Nebenzeit beschränktem Bürgerticket; Szenario 2.2; Jahr 2020

Legt man in einem weiteren Finanzierungsszenario einen allgemeinen ÖPNV-(Erschließungs-)Beitrag zu Grunde und kombiniert diesen mit verschiedenen

-
- 1 Auszubildende (über 18 Jahre), Studierende, Empfängerinnen und Empfänger von Wohngeld, ALG II, Grundsicherung, Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz, Asylbewerber, Schwerbehinderte über 80 % Schwerbehinderungsgrad.
 - 2 Auszubildende (über 18 Jahre), Studierende, Empfängerinnen und Empfänger von Wohngeld, ALG II, Grundsicherung, Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz, Asylbewerber, Schwerbehinderte über 80 % Schwerbehinderungsgrad.

weiteren Finanzierungsinstrumenten und einer sozialen Staffelung der Beiträge, könnte die Finanzierung wie folgt gestaltet werden:

in Mio. EUR pro Jahr	ganztäglich	
Umzulegende ÖPNV-Kosten 2020	1.498 - 1.962	
Drittnutzerfinanzierungsinstrumente		
Grunderwerbssteuer (Anhebung auf 6,5 %)	30	
Flankierende Maßnahmen und Infrastruktur		
City-Maut (10 EUR je Fahrzeug/Monat)	105	
Parkraumbewirtschaftung (Verdopplung der bisherigen Einnahmen)	10	
	Verursacher- anteil	Erschließungsbeitrag (pro Monat) ³
Bürgerinnen und Bürger (alle!)	50-60 %	17 - 21 EUR
Bürgerinnen und Bürger (über 18 inkl. Ermäßigte) ⁴	50-60 %	Ermäßigte: 15 EUR Übrige: 19-25 EUR
Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber	20-30 %	Abhängig von Unternehmensgröße und Publikumsverkehr
Touristinnen und Übernachtungsgäste	5-15 %	mangels statistischer Daten nicht berechenbar
Einzelhändlerinnen und Gastronomen	5-15 %	mangels statistischer Daten nicht berechenbar
Veranstaltungsorganisatoren	1-10 %	mangels statistischer Daten nicht berechenbar

Finanzierungsszenario „Gänzlich fahrscheinloser ÖPNV mit City-Maut“ (ganztäglich gültiges Bürgerticket); Szenario 2.2; Jahr 2020

Im Rahmen dieses Gutachtens können nicht alle Fragen abschließend geklärt werden können, die bei der realen Einführung eines Modells für einen fahrscheinfreien ÖPNV in Berlin relevant sind. Mit diesem Gutachten wird jedoch die grundsätzliche Machbarkeit dargestellt und eine näherungsweise Abschätzung der verkehrlichen, umweltbezogenen und finanziellen Folgen als Grundlage für die politische Willensbildung in Berlin zur Diskussion gestellt.

³ Aus Gründen der Übersichtlichkeit bezieht sich diese Spannweite lediglich auf die Spannweite des Verursacheranteils, nicht jedoch auf die Spannweite der Betriebskosten (vgl. C.3.4). Es wurde an dieser Stelle auf den Mittelwert der Betriebskosten zurückgegriffen.

⁴ Auszubildende (über 18 Jahre), Studierende, Empfängerinnen und Empfänger von Wohngeld, ALG II, Grundsicherung, Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz, Asylbewerber, Schwerbehinderte über 80 % Schwerbehinderungsgrad.

B. Aufgabe und Vorgehen der Untersuchung

Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) ist im Rahmen einer nachhaltigkeitsorientierten Verkehrspolitik ein zentraler Baustein und ist für viele Bürgerinnen und Bürgern Berlins bereits ein unverzichtbarer Bestandteil ihrer alltäglichen Mobilität.

Angesichts knapper öffentlicher Haushaltsmittel wirft die Finanzierung des ÖPNV zunehmend Probleme auf. Auf der einen Seite sinkt das Volumen der staatlichen Ko-Finanzierung für den laufenden Betrieb im Vergleich zur Kostenentwicklung für die Erstellung von Nahverkehrsleistungen. Auf der anderen Seite ist insbesondere die Finanzierung von Investitionen zum Erhalt der ÖPNV-Infrastruktur ungelöst. Obwohl bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Aufrechterhaltung des bestehenden Angebots Probleme bereitet, werden an den ÖPNV steigende Anforderungen gestellt: Zur Erreichung der Klimaschutz- und Luftreinhaltungsziele des Landes und des Bundes soll der Anteil des Umweltverbunds am Modalsplit gesteigert werden. Dies stellt die Aufgabenträger vor die Herausforderung, die Attraktivität des ÖPNV trotz stagnierender (oder sinkender) Haushaltsmittel zu steigern und die gesetzlichen Vorgaben zu erfüllen. Auf Grund der begrenzten Zahlungsbereitschaft der ÖPNV-Kunden – aber vor allem auch der ÖPNV-Nichtkunden – scheidet eine massive Erhöhung der Einnahmen aus Fahrgeldern der Nutzerinnen und Nutzer zur ÖPNV-Finanzierung aus. Zudem würde die soziale Inklusionswirkung des ÖPNV im Sinne einer allgemeinen Mobilitäts-Daseinsvorsorge durch hohe Fahrpreise gefährdet.

Ein Verzicht auf den Zwang zum Erwerb von Fahrkarten würde die wirtschaftlich-sozialen Zugangsbarrieren zur Nutzung des ÖPNV senken und hätte das Potenzial, mehr Menschen für öffentliche Verkehrsmittel zu gewinnen, die Mobilitätskultur zu verändern und die Umwelt- und Lebensqualität in Berlin zu verbessern. Die Piraten-Fraktion im Berliner Abgeordnetenhaus setzt sich auch aus diesen Gründen für die langfristige Realisierung eines ÖPNV in Berlin ein, bei dem in der Idealvorstellung gänzlich auf Fahrscheine und Tickets verzichtet werden kann.

Ziel ist es eine neue, wirtschaftlich auskömmliche und sozial gerechte Finanzierungsform für den ÖPNV zu etablieren, welche auf den Erwerb von Fahrscheinen verzichtet. Hier bietet eine Umlagefinanzierung nach dem Solidarprinzip viele Chancen. Der Realisierung eines solchen Systems, das bundesweit teilweise unter dem Begriff *Bürgerticket* diskutiert wird, wirft jedoch eine Vielzahl von Fragen auf, die wissenschaftlich bisher noch nicht eingehend untersucht wurden. Dabei geht es insbesondere um die Fragen,

- welche Auswirkungen die Einführung des fahrscheinlosen ÖPNV auf die Nachfrage hätte,
- wie die Einführung des fahrscheinlosen ÖPNV finanziert werden kann und wie hoch die finanzielle Belastung der einzelnen Nutzergruppen wäre,

- wie die Umweltauswirkungen eines solchen Gesamt-Konzepts wären,
- ob und wie ein solches Konzept ohne jegliche Fahrscheine und Tickets oder aber zumindest ohne Fahrscheine für den einzelnen Fahrtvorgang rechtlich umgesetzt werden kann,
- welche begleitenden Maßnahmen im Rahmen eines integrierten Verkehrskonzeptes bei der Einführung eines fahrscheinlosen ÖPNV umgesetzt werden sollten,
- was für nächste Schritte zur Umsetzung des Konzepts ergriffen werden können.

Mit der Studie sollen diese grundlegenden Fragen geklärt werden, um die Debatte zum fahrscheinlosen ÖPNV von der abstrakt-konzeptionellen Ebene auf ein konkret-umsetzungsbezogenes Niveau überzuleiten. Die Studie soll nachprüfbar und plausible Antworten auf die offenen Fragen zur Einführung eines fahrscheinlosen ÖPNV in Berlin formulieren und somit die wissenschaftliche Grundlage für den gesellschaftlichen und politischen Diskurs bilden. Gleichzeitig soll die Studie die Lücken im aktuellen Wissensstand identifizieren und ggf. notwendige weitere Forschungsarbeiten benennen, um zu robusten Aussagen hinsichtlich der oben genannten Fragen zu kommen.

Einleitend werden zunächst die für die Untersuchung relevanten Grundlagen zur Siedlungsstruktur, zur Finanzierung des ÖPNV und zu den aktuellen Diskussionen über eine Neuordnung der Finanzierungsstruktur dargestellt. Anschließend wird unter Einbezug vergleichbarer Finanzierungsmodelle das Potenzial eines fahrscheinlosen Nahverkehrs abgeschätzt und die möglichen Kosten einer Umlagefinanzierung überschlägig ermittelt. Bereits die hierfür vorgenommenen Modellierungen fußen auf zahlreichen Variablen, teilweise schwer miteinander vergleichbaren Daten und unterschiedlichen Prognosen, sodass die getroffenen Annahmen ausdrücklich als unverbindliche Kenngrößen in den Raum gestellt werden. Eine genaue belastbare Quantifizierung des Mehrbedarfs erscheint zum derzeitigen Zeitpunkt weder mit angemessenem Aufwand durchführbar, noch für das Ziel dieser Machbarkeitsstudie erforderlich. Ohne verkehrsraumspezifische Kenngrößen, die ggf. in einem Modellversuch erhoben werden könnten, ist eine belastbare, detaillierte quantitative Schätzung nicht möglich. Die Planung darüber hinausgehender infrastruktureller Erweiterungen inkl. deren Einfluss auf das Verkehrsmittelwahlverhalten wäre nur nach einer verkehrszellenbezogenen Bedarfsanalyse möglich. Der genaue ÖPNV-Aufwand ist nur in einer detaillierten Bedarfsanalyse ermittelbar, die mit den für diese Studie verfügbaren zeitlichen und personellen Ressourcen nicht zu leisten ist. Mit dem hier vorgeschlagenen Verfahren wird jedoch methodisch begründbar die erwartete Größenordnung der veränderten Nachfrage hergeleitet, auf dessen Grundlage Szenarien zu den überschlägigen Mehrkosten ermittelt werden können.

Um die finanzielle Belastung der Bürgerinnen und Bürger gering zu halten, werden danach unterschiedliche Finanzierungsinstrumente benannt, die so genannte Drittnutzer des ÖPNVs in dessen Finanzierung einbinden. Es wird bewusst eine große Bandbreite an möglichen Zahlungsverpflichteten aufgezeigt und hinsichtlich ihres Finanzierungspotenzials analysiert.

Dabei werden zwei alternative Beitragsmodelle vorgestellt. Von diesen lehnt sich eines an bestehende Beitragslösungen an, die Ausgestaltung kann sich daher auf gewisse Praxiserfahrungen stützen; das andere Beitragsmodell ist tendenziell besser geeignet, das langfristige Ziel eines gänzlich fahrscheinlosen ÖPNV zu realisieren – allerdings ist dieses Beitragsmodell in rechtlicher Hinsicht weniger erprobt und setzt in tatsächlicher Hinsicht aufwendigere Ermittlungen bei der Beitragsbemessung voraus.

Insgesamt wird mit den aufgezeigten Instrumenten den politischen Entscheidern die Möglichkeit gegeben, die künftige ÖPNV-Finanzierung je nach beabsichtigter Wirkung und Akzeptanz *modular* zu entwickeln: Von den vorgestellten Finanzierungsinstrumenten können je nach Zielsetzung und Präferenz einzelne oder mehrere Instrumente implementiert, andere hingegen weggelassen werden. Im Sinne einer wissenschaftlichen Untersuchung erfolgt daher ausdrücklich keine politische Bewertung der verschiedenen Instrumente – die letztendliche Auswahl eines geeigneten Bündels von Finanzierungsinstrumenten bleibt dem politischen Willensbildungsprozess vorbehalten.

Bei der Bearbeitung dieser Studie haben die Verfasser weiteren externen Sachverstand eingebunden. Insbesondere wurde ein Expertenworkshop durchgeführt, an dem verschiedene Wissenschaftlerinnen und Stakeholder des ÖPNV teilgenommen haben. Die Verfasser danken den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Workshops für den wertvollen Input. Besonderer Dank gilt Prof. Dr. Udo Becker, Lehrstuhl für Verkehrsökologie der TU Dresden und Prof. Dr. Tobias Bernecker, Institut für Nachhaltigkeit in Verkehr und Logistik der Hochschule Heilbronn für ihren wertvollen Input zum Workshop. Die Verantwortung für diesen Endbericht tragen ausschließlich die Verfasser.

C. Ermittlung des Finanzierungsbedarfs eines fahrscheinlosen ÖPNV in Berlin

Die Einführung eines fahrscheinlosen Öffentlichen Personennahverkehrs ist eine verkehrspolitische Entscheidung, die Auswirkungen auf das Verkehrsmittelwahlverhalten und den Umgang mit öffentlichen Verkehrsmitteln haben wird. Diese Maßnahme muss isoliert von den sonstigen Trends im Mobilitätsverhalten betrachtet und quantifiziert werden. Im Folgenden werden die allgemeinen Rahmenbedingungen der Mobilität in Berlin nachgezeichnet, die künftigen Trends beschrieben sowie die möglichen Einflüsse eines fahrscheinlosen Nahverkehrs abgeschätzt.

C.1 Rahmenbedingungen und Mobilitätstrends

Ausgangspunkt der Modellrechnung zur Ermittlung des Finanzierungsbedarfs eines fahrscheinlosen ÖPNV in Berlin sind die allgemeinen Rahmenbedingungen sowie die absehbaren gesellschaftlichen Entwicklungen. Hier werden insbesondere die Trends im Mobilitätsverhalten analysiert, welche letztendlich in das Referenzszenario einfließen.

C.1.1 Raumstruktur und Mobilität der Bevölkerung

Fläche (km ²)	892
Bevölkerung (2014)	3.441.000
Bevölkerungsdichte (Einwohner/km ²)	3.860
Haushalte	2.030.500
Erwerbstätige (2012)	1.754.100
Rentner (2012)	807.800
ALG II-Empfänger (2012)	547.400

Tabelle 1: Kennzahlen für Berlin⁵

Die Bundeshauptstadt Berlin gliedert sich in zwölf Bezirke und ist mit 3,4 Millionen Einwohnern die bevölkerungsreichste Stadt der Bundesrepublik Deutschland (vgl. Tabelle 1). Als Stadtstaat verfügt Berlin gleichzeitig über die verfassungsrechtlich gewährleisteten Kompetenzen eines Bundeslandes. Innerhalb der Metropolregion Berlin-Brandenburg (5,9 Millionen Einwohner) bildet Berlin den Kernpunkt mit einer hohen Bevölkerungsdichte, einer hohen Konzentration an Arbeitsplätzen sowie an kulturellen Einrichtungen.

Die Mobilität der Berliner Bevölkerung kennzeichnet sich – großstadttypisch⁶ – durch einen hohen Anteil an der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel: Jeder

⁵ Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, „Statistik Berlin-Brandenburg“; Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, *Statistisches Jahrbuch Berlin 2013*; Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, *Statistisches Jahrbuch Berlin 2014*.

vierte Weg wird mit Bus und Bahn zurückgelegt. Für 32 % aller Wege wird das Auto verwendet (vgl. Tabelle 2). Der Fahrrad- und Fußverkehr hat den größten Verkehrsanteil in Bezug auf die Wegezanzahl. Im Durchschnitt legt eine BerlinerIn oder ein Berliner täglich 3,0 Wege mit einer durchschnittlichen Wegelänge von 6,9 Kilometern zurück.

Für die Berechnung der Mobilitätskosten und Umweltwirkungen muss allerdings der Anteil der Verkehrsmittel an der Verkehrsleistung (Produkt aus durchschnittlicher Wegezanzahl und durchschnittlicher Wegelänge) betrachtet werden. Da mit den motorisierten Verkehrsmitteln längere Wege zurückgelegt werden können, haben diese mit rund 90 % den größten Anteil an der realisierten Personenmobilität. Im Vergleich zum Bundesdurchschnitt (Pkw-Anteil: 79 %, ÖPNV-Anteil: 15 %)⁷ ist mit 45 % der Anteil des Pkw an der Verkehrsleistung schon relativ niedrig, gemessen an den Herausforderungen des Klimaschutzes und der verkehrsinduzierten urbanen Immissionsschutzprobleme (Luftreinhaltung und Lärm) allerdings immer noch hoch.⁸

modal split (Berlin)	nach Wegen (Verkehrsaufkommen)		nach Verkehrsleistung
	Binnenverkehr	Gesamtverkehr	Gesamtverkehr
Fuß	29,8 %	28,6 %	4,5 %
Rad	13,1 %	12,6 %	6,4 %
ÖPNV	26,2 %	26,5 %	44,1 %
Pkw	30,9 %	32,3 %	45,0 %

Tabelle 2: Anteile der Verkehrsmittelnutzung in Berlin (2008)⁹

Im Öffentlichen Personennahverkehr werden jährlich 1,4 Milliarden Fahrgäste befördert, wobei eine Beförderungsleistung von 8,9 Milliarden Personenkilometern erstellt wird. Daran haben zu 53 % die Berliner S-Bahn sowie die Eisenbahn den Hauptanteil, Straßen- und U-Bahnen bewältigen 32 % und Busse 15 % dieser Verkehrsleistung.¹⁰ Die durchschnittliche Auslastung¹¹ über alle Fahrten beträgt 41 % in der S-Bahn, 18,5 % in der U-

6 KIT, *Deutsches Mobilitätspanel (MOP) - wissenschaftliche Begleitung und erste Auswertungen Bericht 2008*, 61, 64; infas und DLR, *Mobilität in Deutschland 2008. Ergebnisbericht*, 33.

7 infas und DLR, *Mobilität in Deutschland 2008. Ergebnisbericht*, 29 (Wochendurchschnitt).

8 Dazu Reutter, „Klimaschutz als Herausforderung für einen zukunftsfähigen Stadtverkehr – Strategien und Größenordnungen zur Minderung der Kohlendioxidemissionen“.

9 Eigene Berechnungen nach: Technische Universität Dresden, *Endbericht zur Verkehrserhebung „Mobilität in Städten – SrV 2008“ und Auswertungen zum SrV-Städtepegel*; Technische Universität Dresden, *Sonderauswertung zur Verkehrserhebung „Mobilität in Städten – SrV 2008“. Städtevergleich*. Ergebnisse der SrV 2013 in Bezug auf Berlin lagen zum Zeitpunkt der Erstellung der Studie noch nicht vor.

10 Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, *Statistisches Jahrbuch Berlin 2014*.

11 Die Auslastungszahl bei der BVG hat sich von 16 % (2003) auf 17,8 % erhöht. Abgeordnetenhaus Berlin, *Drucksache 17 / 14 373: Verzögerungen und Verspätungen durch obligatorischen Vordereinstieg in BVG-Bussen*.

Bahn, 17,6 % in der Straßenbahn und 16,4 % im Bus.¹² Ein Pkw ist in Berlin im Mittel mit knapp 1,3 Personen besetzt.¹³

Wegen der überörtlichen Bedeutung hat Berlin eine hohe Anzahl an Einpendlerinnen und Einpendlern von 260.000 Menschen, wobei sich dieses Pendleraufkommen in den kommenden Dekaden leicht erhöhen wird.¹⁴ Da etwa zwei Drittel¹⁵ dieser Fahrten mit dem Pkw durchgeführt werden, sollte idealerweise ein gesamtheitliches, überörtliches Konzept entwickelt werden. Dies stößt jedoch an faktische und rechtliche Grenzen, da sich landesrechtlich verbindliche Finanzierungsinstrumente nur auf das Berliner Hoheitsgebiet erstrecken können. Grundsätzlich untersucht dieses Gutachten nur solche Maßnahmen, die vom Land Berlin beschlossen werden können. Dabei werden jedoch punktuell Wege aufgezeigt, um auch Einpendlerinnen und Einpendler in ein kohärentes, vom Land Berlin zu beschließendes Gesamtkonzept einzubeziehen. Perspektivisch erscheint eine gemeinsame Entwicklung von Lösungsstrategien der Länder Berlin und Brandenburg für die hier behandelte Thematik in der Metropolregion Berlin sinnvoll.

C.1.2 Demographische Entwicklung in Berlin und absehbare Trends des Mobilitätsverhaltens¹⁶

	unter 18 Jahre	18-65 Jahre	über 65 Jahre	insgesamt
2010	501.863	2.297.780	661.082	3.460.725
2020	578.400	2.373.800	746.100	3.698.300
2030	583.700	2.314.000	857.800	3.755.500

Tabelle 3: Prognose der Bevölkerungsentwicklung Berlins nach Hauptaltersgruppen (2010-2030)¹⁷

Berlin wird zufolge der Bevölkerungsprognose des Senats im Vergleich zu anderen Bundesländern nicht von den allgemein prognostizierten demographischen Verwerfungen betroffen sein. Ausgehend von konservativen Annahmen bei der Bevölkerungsvorausberechnung wird es demnach zu Bevölkerungszugewinnen kommen (vgl. Tabelle 3). Vor allem der Anteil der Einwohnerinnen und Einwohner über 65 Jahre wird verhältnismäßig stark steigen und der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter weitgehend konstant bleiben. Gegen den Bundestrend wird die Anzahl der Kinder und Jugendlichen steigen.

12 Bezogen auf das Jahr 2013. Es besteht keine Erkenntnis darüber, wie die der Auslastungsgrad konkret ermittelt wird. Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17 / 15 639: *Auslastung und Kostendeckung im öffentlichen Nahverkehr*.

13 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, *Mobilität der Stadt. Berliner Verkehr in Zahlen 2013*, 14.

14 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung, *Gesamtverkehrsprognose 2025 für die Länder Berlin und Brandenburg. Ergebnisse*, 69; Amt für Statistik Berlin-Brandenburg, *Statistisches Jahrbuch Berlin 2014*.

15 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, *Mobilität der Stadt. Berliner Verkehr in Zahlen 2013*, 15.

16 Gekürzte Vorabveröffentlichung nach Waluga, *Flexibilisierung des ÖPNV durch ein umlagefinanziertes Bürgerticket. Dissertation (erscheint voraussichtlich Ende 2015)*.

17 Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, *Bevölkerungsprognose für Berlin und die Bezirke 2011-2030. Kurzfassung*; mittlere Variante.

Diese demographische Entwicklung geht einher mit sich wandelnden Einstellungen und Präferenzen in Bezug auf die Verkehrsmittelwahl. Zudem haben raumstrukturelle Änderungen, Infrastrukturmaßnahmen, Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und viele weitere Trends einen maßgeblichen Einfluss auf die künftige Mobilität der Bevölkerung. Allerdings kann auf Grund der Komplexität im Rahmen dieses Gutachtens keine detaillierte Prognose der Mobilitätsentwicklung erarbeitet werden, weswegen auf bereits vorliegende Untersuchungen zurückgegriffen wird.

Im Allgemeinen wurde in den vergangenen Dekaden eine steigende Verkehrsbeteiligung der Bevölkerung beobachtet, wobei in den vergangenen Jahren eine Stagnation der Gesamtverkehrsnachfrage messbar ist. Außerdem löst sich das autozentrierte Mobilitätsmuster zunehmend auf zu Gunsten einer Kombination mehrerer Verkehrsmittel auf einem Weg (Multimodalität). Damit einher geht der Trend der häufigeren Nutzung von Carsharing-Angeboten. Auf Grund des erhöhten Organisationsaufwandes wird sich dieser Mobilitätstrend wohl eher auf Bevölkerungsgruppen konzentrieren, welche sich bewusst dafür entscheiden und die technischen Fertigkeiten haben, mit diesen Mobilitätsangeboten umzugehen.¹⁸

Überwiegend wird davon ausgegangen, dass Personen mittleren Alters auf Grund der langjährigen Gewöhnung an das Automobil auch im Rentenalter häufiger das Auto benutzen werden. Gleichzeitig werden sie wegen der besseren medizinischen Versorgung länger mobil bleiben können, wobei durch die tendenziell niedrigere Wegeanzahl von einem Rückgang der Verkehrsleistung ausgegangen wird.¹⁹

Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen sieht in den Seniorinnen Senioren die einzige Zielgruppe mit Wachstumspotenzial und möchte das Angebot stärker auf die spezifischen Bedürfnisse ausrichten. Die mit dem Alter häufig verbundenen körperlichen Einschränkungen erfordern umfassende Barrierefreiheit. Die nachlassende kognitive Leistungsfähigkeit erfordert viel Zeit bei der Auseinandersetzung mit Fahrplänen, Tarifen und Vertriebswegen, sodass auch hier entsprechende Lösungen erarbeitet werden müssen.²⁰ Im Zusammenhang mit der tendenziell zunehmenden Altersarmut wird vor einer Mobilitätsarmut gewarnt, in der es zu einer wachsenden Ausgrenzung der betroffenen Bevölkerungsgruppen kommen kann, wenn die gewünschten

-
- 18 KIT, *Deutsches Mobilitätspanel (MOP) - Wissenschaftliche Begleitung und Auswertungen. Bericht 2012/2013: Alltagsmobilität und Fahrleistungen*; Flade, „Abkehr vom Auto?“; infas und DLR, *Mobilität in Deutschland 2008. Ergebnisbericht*; Ahrens, „Die Stunde der Wahrheit. Präsentation und Diskussion der Ergebnisse des SrV 2013“.
- 19 BMVBS, *Szenarien der Mobilitätsentwicklung unter Berücksichtigung von Siedlungsstrukturen bis 2050*, 107; David, Kugele, und Ratzenberger, „Demografischer Wandel und Mobilitätsentwicklung“, 383; Topp, „Demographischer Wandel und Verkehr: Wirkungen und Konsequenzen“, 86; Bäumer und Reutter, *Demographische Entwicklung und gesellschaftliche Trends. Konsequenzen für die Verkehrsnachfrage. Modul 1 des Projektes „Untersuchung zentraler Rahmenbedingungen, Instrumente und Zielkriterien der Landesverkehrsplanung NRW“*, 57; Ottmann, „Wie ändert sich die Verkehrsnachfrage im Leben eines Menschen? Mobilitäts-Biographien“, 40.
- 20 VDV, *Nutzerfinanzierte Tarifstrategien*. VDV Mitteilungen 9715, 27 ff.; BMVBS und BBSR, *ÖPNV: Planung für ältere Menschen. Ein Leitfaden für die Praxis*, 46, 69; Difu, *Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen*, 341; IVAS, vip, und S.T.E.R.N., *Verkehr in schrumpfenden Städten*, 25, 26.

Aktivitätsziele nicht erreicht werden können. Hier wird der ÖPNV im Rahmen der Daseinsvorsorge eine tragende Rolle spielen müssen.²¹

Während in der Vergangenheit bei jungen Erwachsenen der Erwerb des Führerscheins gesellschaftlich selbstverständlich war – welcher wiederum zu einer stärkeren Pkw-Nutzung motivierte und zur Ausbildung differenzierter Mobilitätsmuster mit großen Distanzen führte – wandelt sich in der jüngsten Vergangenheit diese Einstellung: Man beobachtet bei den unter 26-Jährigen einen Rückgang der Führerschein- und Pkw-Besitzquote. Zurückgeführt wird dies auf den Verlust der Statusfunktion des Automobils gegenüber anderen Konsumartikeln. Gleichzeitig sind Jugendliche auf Grund ihres Klimabewusstseins öfter bereit, das Auto stehen zu lassen. Die Mobilität kann – zumindest in Ballungsräumen – durch Car- und Bikesharing-Angebote gesichert werden. Der ÖPNV profitiert von dieser Entwicklung, da die Jugendlichen als Kundinnen und Kunden erhalten bleiben. Dennoch müssen auf Grund der vorwiegend dispersen Freizeitmobilität junger Erwachsener (Abend- und Nachtstunden) Nachtbusangebote vorgehalten werden, wobei hier erheblicher Nachbesserungsbedarf gesehen wird, um das Angebot an die Bedürfnisse der jungen Erwachsenen anzupassen.²²

Die zeitliche Verteilung des Verkehrsaufkommens wird sich auf Grund dieser Entwicklung verändern. Zwar wird es nach wie vor morgendliche Verkehrsspitzen geben, allerdings wird es auf Grund der zunehmenden Individualisierung des Mobilitätsverhaltens, des ökonomischen Strukturwandels und den flexibleren Arbeitszeiten voraussichtlich zu einer Verschiebung des Verkehrsaufkommens in die Abendstunden kommen.²³

Dennoch ist bei solchen Lebenszyklusmodellen zu beachten, dass das Mobilitätsverhalten durch zahlreiche Faktoren beeinflusst wird und dass sich diese beobachteten Trends verändern können. Langfristprognosen sind daher vorsichtig zu bewerten.

C.1.3 Grundlagen der ÖPNV-Finanzierung

Der Öffentliche Personennahverkehr gliedert sich in den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und den Öffentlichen Straßenpersonenverkehr (ÖSPV) mit Bussen und Straßenbahnen. Die Finanzierung des Verkehrsangebots wird weiterhin in den *konsumtiven*

21 Noll und Weick, „Altersarmut“, 6; Kopatz, *Energiewende - aber fair!*, 48 ff.; BMVBS und BBSR, *ÖPNV: Planung für ältere Menschen. Ein Leitfaden für die Praxis*, 29, 35, 40.

22 Hunecke, Tully, und Bäumer, *Mobilität von Jugendlichen. Psychologische, soziologische, und umweltbezogene Ergebnisse und Gestaltungsempfehlungen*, 221; KIT, *Deutsches Mobilitätspanel (MOP) - wissenschaftliche Begleitung und erste Auswertungen Bericht 2008*, 70, 71; Kuhnimhof, „Mobilitätstrends junger Erwachsener“, 53, 54; KBA, *Pressemitteilung Nr. 30/2013 - Rückgang bei den Fahrerlaubnisprüfungen*; Progenium, *Presseinformation: Auto ohne Status*; Progenium, *Pressemitteilung: Auto nicht mehr Wunschobjekt der Deutschen*; VZBV und Prognos AG, *Verbrauchermonitoring. Perspektiven der Verbraucher zum Klimaschutz: Mobilität & Ernährung*, 13 ff., 20; Kunert u. a., „Auto-Mobilität: Fahrleistungen steigen 2011 weiter“, 14; Waldhör, „Mobilität junger Menschen im Wandel. Die Jugend ist die Zukunft der Mobilität“, 57.

23 Scheiner, „Zeitstrukturen und Verkehr: Individualisierung der Mobilität? Tagesganglinien des Verkehrs 1976 bis 2002“, 581 ff.; Bertocchi, *Einsatzbereiche von ÖPNV-Bedienungsformen im ländlichen Raum*, 20.

Bereich für den Betrieb und den *investiven* Bereich für die Verkehrsinfrastruktur unterscheiden.

Das Personenbeförderungsgesetz²⁴ sieht in § 8 Abs. 4 S. 1 PBefG als Grundsatz die *eigenwirtschaftliche* Erbringung von Verkehren durch die Verkehrsunternehmen vor. Die Finanzierung soll also im Regelfall über Fahrgeldeinnahmen erfolgen, wobei sich ein Teil dieser Einnahmen aus öffentlichen Ausgleichszahlungen – so genannten Fahrgeldsurrogaten – zusammensetzt (siehe unten). Wo diese Einnahmen nicht ausreichen, um die Betriebskosten zu decken, können die Aufgabenträger *gemeinwirtschaftliche* Leistungen bestellen, bei denen durch öffentliche Zuschüsse ein ausreichendes Verkehrsangebot im Zuständigkeitsbereich gewährleistet wird.

Das Landes-ÖPNV-Gesetz Berlins²⁵ bestimmt hierzu, dass Berlin der zuständige Aufgabenträger ist (§ 3 ÖPNVG BE) und benennt die Sicherstellung des ÖPNV als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge (§ 2 ÖPNVG BE). Hinweise zur Finanzierung des Landes Berlin finden sich in § 6 ÖPNVG BE.

Im *investiven* Bereich gewährt die öffentliche Hand Investitionszuschüsse nach dem GVFG-Bundesprogramm für den ÖSPV sowie nach den Bestimmungen des Bundesschienenwegeausbaugesetz²⁶ für Investitionen in den SPNV. Zusätzlich erhalten die Länder in der Nachfolge der GVFG-Landesprogramme durch das Entflechtungsgesetz²⁷ gemäß § 3 Abs. 1 S. 1 EntflechtG bis 2019 jährlich Finanzhilfen des Bundes in Höhe von 1.335,5 Mio. EUR. Hiervon stehen Berlin 4,92 % bzw. 65,7 Mio. EUR zu. In Berlin werden 75 % der GVFG-Landesmittel für den ÖPNV und 25 % für den Straßenbau verwendet.²⁸ Ob und in welcher Höhe die Bundesmittel für den ÖPNV nach dem Jahr 2019 durch andere Finanzierungstöpfе ersetzt werden ist ungewiss.

Darüber hinaus erhält Berlin nach dem Hauptstadtfinanzierungsvertrag weitere Mittel für Investitionen. Ergänzend hierzu werden Landesmittel bereitgestellt. Für das Land Berlin ergeben sich für das Jahr 2013 folgende Eckwerte für den investiven Bereich, die gemäß den Vorgaben der Haushaltsgesetzgebung durch den Senat an die BVG AöR und die DB AG ausbezahlt wurden:²⁹

24 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) vom 21.03.1961, BGBl. I, S. 241, das zuletzt durch Art. 2 Abs. 147 des Gesetzes vom 07.08.2013, BGBl. I, S. 3154, geändert worden ist.

25 Gesetz über die Aufgaben und die Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs im Land Berlin (ÖPNVG BE) vom 27.06.1995, GVBl. 1995, S. 390.

26 Bundesschienenwegeausbaugesetz vom 15.11.1993, BGBl. I, S. 1874, das zuletzt durch Art. 309 der Verordnung vom 31.10.2006, BGBl. I, S. 2407, geändert worden ist.

27 Entflechtungsgesetz (EntflechtG) vom 5.09.2006, BGBl. I, S. 2098, 2102, das durch Art. 4 des Gesetzes vom 15.07.2013, BGBl. I, S. 2401, geändert worden ist.

28 BMJ, Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz - EntflechtG); Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 16 / 10 452: ÖPNV-Finanzierung I: Struktur der finanziellen Mittel für den ÖPNV.

29 Davon gingen 32 % für Erhalt der Verkehrsinfrastruktur, 40 % für Neubau der Verkehrsinfrastruktur und 28 % für Modernisierung des Fuhrparks. Ohne direkt an die DB AG vom Bund gezahlte Investitionsmittel z.B. für DB-Vorhaben aus dem GVFG-Bundesprogramm, dem Bedarfsplan sowie gemäß Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung; Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17 / 15 195: Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs.

- GVFG-Bundesprogramm: 11,2 Mio. EUR
- EntflechtG: 41,7 Mio. EUR
- Regionalisierungsmittel: 40,1 Mio. EUR
- Hauptstadtmittel: 7,8 Mio. EUR
- Landesmittel: 103,3 Mio. EUR

Weitere Finanzierungsbeiträge der öffentlichen Hand zur Sicherstellung des ÖPNV-Angebots (*konsumtiver Bereich*) erfolgen durch Ausgleichsleistungen an die Verkehrsunternehmen für die Erbringung von Leistungen im Ausbildungsverkehr (geregelt im Personenbeförderungsgesetz in § 45a PBefG bzw. im Allgemeinen Eisenbahngesetz³⁰ in § 6a AEG) und für die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter (geregelt im Neunten Buch Sozialgesetzbuch³¹ in § 148 SGB IX³²).

Zusätzliche Komplexität erhält die ÖPNV-Gesamtfinanzierung durch die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern. Das Regionalisierungsgesetz³³ überträgt in § 3 RegG den Ländern die Zuständigkeit für den ÖPNV. Gleichzeitig ist der Bund gemäß § 5 RegG den Ländern gegenüber in der (Mit-)Finanzierungsverantwortung und stellt den Ländern Regionalisierungsmittel zur Verfügung, deren Höhe 2014 bundesweit bei knapp 7,3 Mrd. EUR lag, wovon 399 Mio. EUR (5,46 %) auf Berlin entfielen.

Das komplexe Konstrukt an Finanzströmen für den ÖPNV ist in Abbildung 1 dargestellt.

Gemäß der für das Jahr 2009 durch die *Friedrich-Ebert-Stiftung* ermittelten, anteiligen Finanzierung des ÖPNV wird das System des ÖPNV in Deutschland zu einem guten Drittel aus Fahrgelderlösen finanziert (vgl. Tabelle 4). Die öffentliche Hand trägt knapp zwei Drittel zur Finanzierung des ÖPNV bei. Erhebliche Bedeutung haben auch steuerrechtliche Vergünstigungen, insbesondere der reduzierte Mehrwertsteuersatz im Nahverkehr und Steuervergünstigungen im kommunalen Querverbund. Instrumente der Drittnutzerfinanzierung spielen hingegen für die ÖPNV-Finanzierung derzeit keine Rolle.

30 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) vom 27.12.1993, BGBl. I, S. 2378, 2396; 1994 I, S. 2439, das zuletzt durch Art. 4 Abs. 120 des Gesetzes vom 07.08.2013, BGBl. I, S. 3154, geändert worden ist.

31 Das Neunte Buch Sozialgesetzbuch (SGB IX) – Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen – Art. 1 des Gesetzes vom 19.07.2001, BGBl. I, S. 1046, 1047, das zuletzt durch Art. 1a des Gesetzes vom 07.01.2015, BGBl. 2015 II, S. 15, geändert worden ist.

32 Diese Bestimmungen setzen bei den Fahrgelderlösen im Jedermannverkehr an. Bei Einführung eines fahrscheinlosen ÖPNV ist daher davon auszugehen, dass diese Finanzierungsbeiträge entfallen. In der Untersuchung wird allerdings davon ausgegangen, dass die Höhe dieses Finanzierungsbeitrags vernachlässigbar und insgesamt keine Korrektur erforderlich ist.

33 Regionalisierungsgesetz (RegG) vom 27.12.1993, BGBl. I, S. 2378, 2395, das zuletzt durch Art. 4 des Gesetzes vom 14.12.2012, BGBl. I, S. 2598, geändert worden ist.

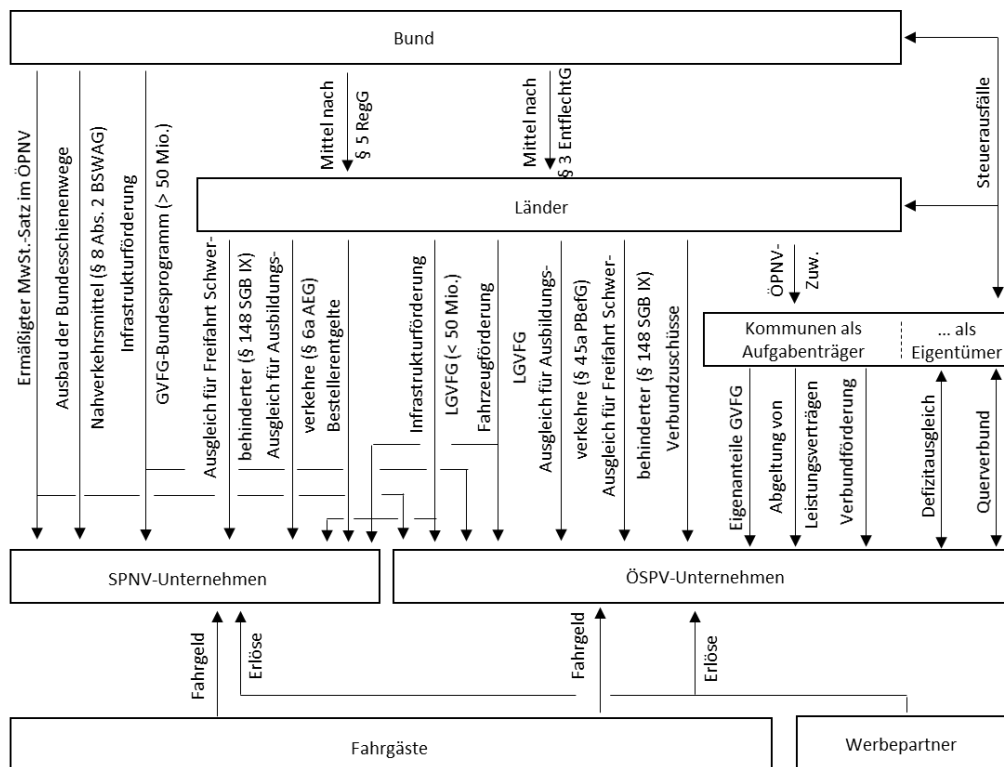


Abbildung 1: Finanzströme und Finanzierungsinstrumente des ÖPNV in Deutschland³⁴

Mittelart	Mittelherkunft	Summe	Anteil
Nutzerfinanzierung (37 %)	Fahrgeldeinnahmen	8,99 Mrd.	37 %
Öffentliche Zuschüsse (63 %)	Betrieb	8,39 Mrd.	34 %
	- darunter SPNV (inkl. Trassenentgelte)	5,34 Mrd.	
	- darunter ÖSPV	3,05 Mrd.	
	Investitionen	2,28 Mrd.	9 %
	- darunter SPNV	0,43 Mrd.	
	- darunter ÖSPV	1,85 Mrd.	
	Sonstiges	4,95 Mrd.	20 %
	- darunter Tarifersatzleistungen	2,17 Mrd.	
	- darunter steuerrechtliche Regelungen	2,78 Mrd.	
Summe		24,61 Mrd.	100 %

Tabelle 4: Finanzierungsquellen des ÖPNV in Deutschland³⁵

34 Darstellung von Prof. Dr. Tobias Bernecker nach Friedrich-Ebert-Stiftung, *Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Bündelung, Subsidiarität und Anreize für ein zukunftsfähiges Angebot*, 7.

35 Eigene Darstellung nach ebd., 10.

Die Ausgestaltung des ÖPNV, und damit auch die Mehrzahl der konkreten Regelungen zur Aufgabenträgerschaft und zur Finanzierung des ÖPNV liegt gemäß § 1 RegG grundsätzlich in der Verantwortung der Länder. Diese haben die Möglichkeit, per Landesgesetz weitergehende Förderungen zu gewähren. Unter Bezugnahme auf die Planansätze im Haushaltsplan für das Jahr 2014 und weitergehende Auskünfte ergeben sich für das Land Berlin folgende Eckwerte für den konsumtiven Bereich:³⁶

- Die Höhe der Landesmittel (Ausgleichsleistungen) für den *Ausbildungsverkehr* nach § 45a PBefG und § 6a AEG betrug 2014 rund 64,8 Mio. EUR.
- Für Ausgleichsleistungen an die Verkehrsunternehmen für die *Freifahrt Schwerbehinderter* nach § 148 SGB IX waren im Haushalt 2014 insgesamt 34,6 Mio. EUR eingestellt.
- Die Zuschüsse für das *Berliner Sozialticket* betragen 11,9 Mio. EUR.
- Für die Erstattung der *Ruhegelder* wurden 26,9 Mio. EUR gezahlt.
- Die Erstattung der *BVG-Verwaltungskosten* kostete das Land 143,3 Mio. EUR (2012).
- Für den *Ausgleich von zu erbringenden Leistungen* wurden 90,4 Mio. EUR gezahlt.

Alle weiteren Betriebskosten werden – neben weiteren Einnahmequellen wie Werbeeinnahmen³⁷ – durch die Einnahmen aus dem Fahrkartenverkauf getragen (BVG: 636,3 Mio. EUR, S-Bahn Berlin: 393,66 Mio. EUR im Jahr 2014)³⁸. Dieser erfolgt durch die Verkehrsunternehmen selbst, wobei die Einnahmen im verbundweiten Einnahmeaufteilungsverfahren an die jeweiligen Verkehrsunternehmen ausgezahlt werden; bei der VBB entstanden dadurch Systemkosten in Höhe von 0,8 Mio. EUR im Jahr 2014.³⁹ Für Kontrolle und Vertrieb entstehen den Berliner Verkehrsunternehmen schätzungsweise Kosten in Höhe von 50 Mio. EUR.⁴⁰ In einer bundesweiten Erhebung wurde

36 Im Jahr 2014 teilten sich die Zahlungen des Landes Berlin wie folgt auf die Unternehmen der jeweiligen Verkehrsträger auf: Regionalverkehr: 45,3 Mio. EUR, S-Bahn: 244,8 Mio. EUR, BVG: 395,9 Mio. EUR. Die Zuschüsse aus dem Mehrbedarf TXL und der Wachsenden Stadt sind hier nicht enthalten; Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17 / 15 195: *Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs*.

37 Werbeeinnahmen BVG (2013): 3,4 Mio. EUR in Fahrzeugen und 4 Mio. EUR an Haltestellen etc.; S-Bahn in Fahrzeugen: 0,4 Mio. EUR. Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17 / 14 139: Werbeeinnahmen statt freie Sicht für Fahrgäste – stehen Einnahmen durch Werbung über dem Wohl der Fahrgäste?; Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17 / 14 372: Werbeeinnahmen und -ausgaben der BVG und S-Bahn.

38 Im Jahr 2011 waren es bei der BVG 557 Mio. EUR, die sich wie folgt zusammensetzten: aus Einzelfahrscheinverkauf 147,9 Mio. EUR, Tageskarten 50,6 Mio. EUR, Zeitkarten (inkl. Semesterticket) 204,6 Mio. EUR, Abonnements 152,6 Mio. EUR, Sonstigen 1,0 Mio. EUR. Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17 / 10 554: *Einnahmen der BVG im Fahrscheinverkauf/Nachtliniennetz*; Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17 / 15 639: *Auslastung und Kostendeckung im öffentlichen Nahverkehr*.

39 Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17 / 16 190: Ausgleichszahlungen im Rahmen der VBB-Einnahmeaufteilung.

40 Die Kosten aller Vertriebswege der BVG AÖR belaufen sich auf jährlich rund 31 Mio. EUR. Für die S-Bahn Berlin liegen keine Zahlen vor. Insgesamt sind die Zahlen sehr lückenhaft und unvollständig. Anschaffung und Wartung: 10,2 Mio. EUR (BVG und S-Bahn Berlin), Herstellung von Fahrscheinen: 1,6 Mio. EUR (BVG und S-

der Vertriebsaufwand für Stadtverkehre auf 6-8 % der Netto-Fahrgeldeinnahmen beziffert.⁴¹ Diese Kosten werden von den Verkehrsunternehmen getragen und sind somit durch die üblichen Fahrgeldeinnahmen zu decken.

C.1.4 Das deutschen Abgabensystem als rechtlicher Rahmen für neue ÖPNV-Finanzierungsinstrumente

Auf rechtlicher Ebene ist eine Zuordnung denkbarer neuer Finanzierungsinstrumente für den ÖPNV in die wichtigsten rechtlichen Abgaben-Kategorien wichtig. Diese Kategorien sind:

- *Gebühr*: Abgeltung für die individuelle Inanspruchnahme einer Leistung, wobei eine gewisse Konnexität zwischen Leistung und Gebühr erforderlich ist (klassische Gebühren finden sich z.B. im Bereich der Parkraumbewirtschaftung oder bei der Straßenbenutzungsgebühr/City-Maut).
- *Beitrag*: Zahlung für die Bereitstellung der Möglichkeit besonderer Einrichtungen oder der Ausnutzung besonderer Vorteile, unabhängig von der tatsächlichen Inanspruchnahme der Leistung. Wichtiges Beispiel aus dem ÖPNV ist das „Semesterticket“. Viel spricht dafür, auch ein Bürgerticket als beitragsfinanziertes Instrument zu entwickeln und dabei an Erfahrungen mit dem „Gästeticket“ (z.B. entsprechend der Regelung im Baden-Württembergischen Kommunalabgabengesetz⁴² in § 43 I KAG BW für die Ferienregion Schwarzwald) anzuknüpfen. Denkbar ist vor allem bei einer etwaig vollständig fahrscheinlosen Ausgestaltung des ÖPNV möglicherweise auch die Einführung von Abgaben, die Erschließungsbeiträgen ähneln.
- *Steuer*: Kommunale Steuer mit Finanzierungsfunktion für den allgemeinen Haushalt. Für das Land Berlin sind insbesondere die Grundsteuer, Grunderwerbsteuer und die Gewerbesteuer als wichtige Landes- bzw. Kommunal-Steuern zu nennen. Neuartige kommunale Steuern sind nur in begrenztem Umfang möglich und lassen in der Regel ein eher geringes Steueraufkommen erwarten. Im Unterschied zu Gebühren und Beiträgen ist es bei steuerartigen Instrumenten auch nicht oder nur begrenzt möglich, das Aufkommen explizit für den ÖPNV zu verwenden. Für die Frage der möglichen Finanzierung des

Bahn Berlin), Wartung der Kontrollgeräte: 0,5 Mio. EUR (BVG), Erhebung der erhöhten Beförderungsentgelte: 2 Mio. EUR (BVG). Kosten für die allgemeine Strafverfolgung von Schwarzfahrern sind hier nicht enthalten. Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17 / 15 618: *Wie viel kosten Herstellung und Vertrieb von Fahrscheinen?*; Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17 / 15 637: *Kosten und Einnahmen durch Fahrscheinkontrollen im öffentlichen Nahverkehr (I)*; Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17 / 11 612: *Aufschlüsselung der Höhe der Ausgaben der BVG*; Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17 / 11 474: *Schwarzfahrer und Fahrscheinkontrollen bei BVG und S-Bahn Berlin GmbH*; Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17 / 15 638: *Kosten und Einnahmen durch Fahrscheinkontrollen im öffentlichen Nahverkehr (II)*.

41 VDV, Benchmarking im Vertrieb. VDV-Mitteilungen Nr. 9713, 19–23.

42 Kommunalabgabengesetz Baden-Württemberg (KAG BW) vom 17.03.2005, GBl. BW 2005, S. 206.

fahrscheinlosen ÖPNV sollte daher eine Grundentscheidung getroffen werden, ob entweder auf eine Finanzierung über den allgemeinen (Steuer-)Haushalt oder aber auf eine Beitragsfinanzierung zurückgegriffen wird.

- *Sonderabgaben:* Unter engen Voraussetzungen lässt das Finanzverfassungsrecht Sonderabgaben zu, mit denen bestimmte homogene Gruppen aufgrund einer besonderen Sachnähe und Verantwortlichkeit eine Zahlungspflicht auferlegt werden kann, wenn das Aufkommen zum Nutzen der Zahlungspflichtigen verwendet wird. Diskutiert werden für den ÖPNV Sonderabgaben für bestimmte Veranlasser von Verkehr, beispielsweise Arbeitgeber (nach dem Vorbild der französischen „versement transport“ oder der „Dienstgeberabgabe“ in Wien). Wegen der hohen verfassungsrechtlichen Anforderungen sind Sonderabgaben nur bedingt zur Finanzierung des fahrscheinlosen ÖPNV geeignet.
- *Ausgleichsabgaben* bilden eine Kategorie der Sonderabgaben mit eigenen Voraussetzungen. Ansatzpunkt könnte beispielsweise die außer in Berlin in den meisten Landes-Bauordnungen bestehende generelle Pflicht zum Bau einer bestimmten Anzahl von Stellplätzen bei Neubauten sein. In vielen Ländern dürfen Bauherren auch deutlich weniger Stellplätze als gesetzlich vorgesehen bauen, wenn sie eine Ausgleichszahlung zugunsten des ÖPNV leisten – wodurch relevante Millionenbeträge in die Landeshaushalte zweckgebunden für den ÖPNV fließen. Allerdings erscheint diese Kategorie insofern weniger geeignet, als hierfür zunächst eine allgemeine Stellplatzpflicht in Berlin (wieder) eingeführt und hiervon sodann wieder eine kostenpflichtige Ausnahme erlassen werden müsste.
- *Städtebauliche Verträge:* Unter dem Stichwort „Value Capture“ wird diskutiert, die Wertsteigerungen von Grundstücken teilweise abzuschöpfen, die durch den Bau von ÖPNV-Infrastruktur entstehen. Bei Boden-Wertsteigerungen infolge der Ausweisung von Bauland erfolgt eine Gewinnabschöpfung unter dem Stichwort „Soziale Bodenordnung“ teilweise bereits durch städtebauliche Verträge zwischen Kommunen und Grundstückseigentümern. Dieses Instrument könnte auf die ÖPNV-bedingte Wertsteigerungen ausgeweitet werden. Allerdings lassen sich hierdurch Einnahmen nur in begrenztem Umfang und nur unter gewissen Voraussetzungen erzielen. Zu berücksichtigen ist außerdem, inwieweit bereits bisher unabhängig vom Vorteil durch ÖPNV-Erschließung von diesem Instrument Gebrauch gemacht wird.

C.2 Potenzialabschätzung eines fahrscheinlosen Nahverkehrs in Berlin⁴³

Für die im weiteren Verlauf der Machbarkeitsstudie durchzuführende Ermittlung des Finanzierungsbedarfs ist eine hinreichend belastbare Abschätzung der durch die Einführung eines fahrscheinlosen Nahverkehrs veränderten ÖPNV-Nachfrage notwendig. Da es bisher kein Praxisbeispiel für einen beitragsfinanzierten, fahrscheinfreien Nahverkehr gibt, wird die Wirkungsweise vergleichbarer Tarifmodelle analysiert. Darauf aufbauend wird eine Schätzung des möglichen Potenzials vorgenommen. Es wird erwartet, dass in Folge der Absenkung der tariflichen Zugangsbarriere neue Fahrgäste für den ÖPNV gewonnen werden. Letztendlich entsteht durch die angenommene zusätzliche Nachfrage ein weiterer Bedarf an Wagenmaterial und an die Bedienungsqualität insgesamt.

Sollte der fahrscheinfreie Nahverkehr durch Beiträge (und sodann z.B. in Form eines korrespondierend vermittelten *Bürgertickets* oder bei erschließungsbeitragsähnlichen Abgaben vollständig fahrscheinlos) finanziert werden, könnte die transparente Zahlungsweise zusätzliche positive Effekte auf die Verkehrsmittelwahl zu Gunsten des ÖPNV bewirken. Hinzu kommt, dass auf Grund des verbesserten ÖPNV-Angebotes (Takterweiterung, dichteres Haltestellennetz, mehr Linienwege) und der verbesserten Flexibilität und Reisegeschwindigkeit weitere Fahrgäste gewonnen werden, die den ÖPNV bisher nicht genutzt haben. Um dieses Potenzial abschätzen zu können, werden zunächst andere Tarifmodelle im In- und Ausland analysiert, deren Wirkungsweisen vergleichbar mit der eines Bürgertickets sind:⁴⁴

- Steuerlich finanzierte **Nulltarife** unterscheiden sich vom beitragsfinanzierten *Nulltarif* (Bürgerticket) in der Zahlungsweise, was sowohl Effekte auf die politische und bürgerliche Akzeptanz sowie auf die Wahrnehmung des Wertes der Mobilität hat.
- Besondere Tarifmodelle, wie etwa Semestertickets, Jobtickets, Gästetickets etc. kommen der beim Bürgerticket angestrebten **Solidarfinanzierung** am nächsten. Der Unterschied besteht hinsichtlich der Beschränkung auf jeweils nur eine Nutzergruppe.
- **Zeitkarten** (Monatskarte, Pauschalpreistickets etc.) sind etablierte *Flatrates im Nahverkehr*. Der Unterschied besteht in der Freiwilligkeit des Erwerbs.

43 Gekürzte Vorabveröffentlichung nach Waluga, *Flexibilisierung des ÖPNV durch ein umlagefinanziertes Bürgerticket. Dissertation (erscheint voraussichtlich Ende 2015)*.

44 Vgl. auch Waluga, „Das solidarische Bürgerticket als Baustein einer zukunftsfähigen Nahverkehrsfinanzierung. Gewinn für Klimaschutz und Bevölkerung am Beispiel der Stadt Wuppertal“.

C.2.1 Nulltarife im Nahverkehr

Bei einem Nulltarif steht die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel – häufig zielgruppenspezifisch sowie zeitlich und räumlich beschränkt – unentgeltlich zur Verfügung. Ein Nulltarif kann in ein bestehendes Tarifsystem eingebettet sein, es kann aber auch vollständig auf ein Tarif- und Fahrscheinvertriebssystem verzichtet werden.

Nulltarife im öffentlichen Nahverkehr lassen sich grob einteilen in:

- Werbewirksame Nulltarife, welche häufig als Marketingmaßnahme von Verkehrsunternehmen/-verbünden angeboten und finanziert werden.
- Steuerfinanzierte Nulltarife, welche dauerhaft bestehen und von der Allgemeinheit finanziert werden.

Diese werden im Folgenden auf ihre Beeinflussung des Verkehrsmittelwahlverhaltens der ÖPNV-Nutzerinnen und Nicht-ÖPNV-Nutzer analysiert.

C.2.1.1 Werbewirksame Nulltarife

Durch Werbewirksame Nulltarife wird versucht, neue Kunden für den Nahverkehr zu gewinnen, indem Vorteile der ÖPNV-Nutzung ohne weitere Zugangsbarrieren erlebbar gemacht werden. Dadurch sollen Vorurteile abgebaut werden, die Nichtnutzer des ÖPNV gegenüber dem Nahverkehrsangebot haben. Auch wenn die entgeltlose Ausgabe von Fahrtberechtigungen zu kurzfristigen Einnahmeausfällen führt, werden solche Schnupper-Angebote in der Nahverkehrsbranche häufiger durchgeführt, da diese Aktionen mittel- und langfristig zu einer verstärkten Kundengewinnung und -bindung beitragen.

So wurden zu bestimmten Anlässen **Aktionstage** durchgeführt, welche die Gratis-Nutzung des Nahverkehrs beinhalteten. So konnte in Tübingen an vier Adventssonntagen kostenlos mit dem ÖPNV in die Innenstadt gefahren werden. In Hamburg und Bremen wurden aus umweltpolitischen Gründen autofreie Sonntage veranstaltet. Beobachtet wurde stets eine stark gestiegene Nachfrage im ÖPNV, wobei diese punktuellen Aktionstage keinen Schluss auf langfristige Änderungen des Verkehrsmittelwahlverhaltens zulassen.⁴⁵

Keinen marketingstrategischen Hintergrund hatte im März 2014 und 2015 die Freigabe der Pariser Metro. Nachdem die Feinstaub-Grenzwerte im Stadtgebiet überschritten wurden, wurde aus Gründen der **Luftreinhaltung** die unentgeltliche Nutzung erlaubt. Durch diese Maßnahme konnte die Feinstaub-Konzentration binnen einer Woche um 6 % und die Stickstoffoxid-Konzentration um 10 % gesenkt werden. Ferner sank das gesamte

⁴⁵ VCD e. V., *ÖPNV zum Nulltarif – Möglichkeiten und Grenzen*, 2012, 3.

Verkehrsaufkommen um 18 %, im historischen Stadtzentrum ging der Verkehr um 13 % zurück.⁴⁶ Auch dies lässt keinen Schluss auf eine dauerhafte Verkehrsverlagerung und die genauen Beweggründe zu.

Durch **Tauschaktionen**, bei denen beispielsweise der Autoschlüssel oder der Führerschein gegen eine Fahrtberechtigung für den Nahverkehr eingetauscht wird, ist eine weitere Form der unentgeltlichen Nahverkehrsnutzung. Vergleichbare Aktionen wurden bereits in vielen Städten durchgeführt, bei denen der ÖPNV stets verstärkt genutzt wurde.⁴⁷ Medial präsent war vor allem die viertägige Mobilitätsaktion in Leipzig, wo der Kfz-Schein als Fahrtberechtigung für Busse und Bahnen innerhalb des Stadtgebietes diente. Diese Ergebnisse sind aussagekräftiger als gewöhnliche Tauschaktionen, da angenommen werden kann, dass sich die Personen grundsätzlich zwischen Pkw und dem Nahverkehr entscheiden konnten und dass eine Gleichwertigkeit des Zugangs zu beiden Verkehrsmitteln bestand. Die Stichproben ergaben, dass 19 % der Fahrgäste in diesen Tagen mit dem Kfz-Schein unterwegs waren.⁴⁸ Ergänzt wurde die Aktion durch eine Postwurfsendung, in der ein vergünstigtes 3-Monats-Abonnement beworben wurde. Langfristig schlossen 560 Personen ein solches Abo ab, weshalb die Verkehrsbetriebe ein positives Fazit ziehen.⁴⁹

In Köln gab es im Rahmen eines Pilotprojektes eine gezielte Marketingmaßnahme für Seniorinnen und Senioren. Durch so genannte **Patentickets** erhielten diese zusätzlich zu deren regulärer Jahreskarte eine zusätzliche Drei-Monats-Zeitkarte geschenkt, welche sie an ältere Freunde oder Bekannte weitergeben durften. Auf diese Weise konnten die beschenkten Seniorinnen und Senioren durch einen direkten Ansprechpartner Know-How im Umgang mit dem ÖPNV erwerben. Die Nutzung des Pkw ging signifikant zurück, wohingegen öfters mit Bus und Bahn gefahren und zu Fuß gegangen wurde. Ein Drittel aller ÖPNV-Neulinge schlossen danach ein eigenes Jahresabonnement ab. Interessant hierbei war, dass das Projekt im suburbanen Raum mit entsprechend geringerem Nahverkehrsangebot stattfand.⁵⁰

Eine kostenlose Nahverkehrsnutzung ist vielerorts durch so genannte **Neubürger-Tickets** möglich. Es wird durch Direktmarketing versucht, neue Kundinnen und Kunden für den lokalen ÖPNV zu gewinnen, die sich wegen des Umzuges in einer Neuorientierungsphase ihres Mobilitätsverhaltens befinden. Solche Zeitpunkte sind dazu geeignet, Routinen bei der Verkehrsmittelwahl zu überwinden. Studien in vielen Städten zeigen, dass die

46 Le Monde.fr und AFP, „Pollution à Paris“.

47 Hier ist allerdings zu beachten, dass auf Grund der Abgabe des Autoschlüssels keine Alternative zur ÖPNV-Nutzung bestand und es daher nicht verwunderlich ist, dass der ÖPNV häufiger genutzt wurde. Ein solches Ergebnis ist daher wissenschaftlich nicht verwertbar.

48 Wobei hier nicht differenziert wurde, welche Fahrgäste dadurch lediglich Einzel- und Mehrfachfahrkarten ersetzen (Kannibalisierungseffekt) oder welche Fahrgäste tatsächlich neu gewonnen wurden.

49 Middelberg und Nebe, „Marktchancen erkennen und nutzen. Wie eine schnelle Reaktion Erfolge bringt: Die Benzinpreiskampagne der Leipziger Verkehrsbetriebe ist ein Beispiel dafür“.

50 Holz-Rau, Kasper, und Schubert, „Die Mobilität Älterer verbessern - mit dem Patenticket“.

ÖPNV-Nutzung deutlich zunahm und neue Kundinnen und Kunden dauerhaft für den Nahverkehr gewonnen werden konnten.⁵¹ Sicherlich spielt der Probierereffekt hierbei eine wichtige Rolle: wird eine Ware kostenlos angeboten, wird diese zu passender Gelegenheit ausprobiert.

Im Rahmen von Mobilitätsexperimenten wurden kostenlose **Schnuppertickets**⁵² an die Probanden verteilt. Bei einer Untersuchung in Rostock wurden, aufbauend auf eine zuvor stattfindende quantitative Befragung, Teilnehmerinnen und Teilnehmer für das Experiment ausgewählt, welche bestimmte Voraussetzungen erfüllten (im Haushalt musste ein Pkw vorhanden sein und von der Person genutzt werden). Die ausgewählten 50 Versuchsteilnehmer erhielten eine kostenlose Monatskarte. Im Ergebnis stieg die Nutzungsintensität des ÖPNV von 22 % auf 74 %. Der Wegezweck entfiel hauptsächlich auf Wege in die Innenstadt, zum Arbeitsplatz und auf Freizeitwege. In den im Anschluss durchgeführten Interviews gaben die Probanden an, dass sie die Experimentalsituation als solche wahrnahmen und daher bewusst Fahrten generierten, sodass das o. g. Ergebnis zu relativieren ist. Dennoch möchten 42 % der Teilnehmerinnen und Teilnehmer den ÖPNV öfter nutzen. Daraus wurde der Schluss gezogen, dass Erfahrungen im Umgang mit dem ÖPNV durchaus zu Beurteilungskorrekturen führen, die sich positiv auf die Verkehrsmittelwahl zu Gunsten des ÖPNV auswirken. Viele Personen hätten durchaus die Bereitschaft zur Nutzung des ÖPNV, jedoch brauchte es eine Initialzündung in Form einer kostenlosen Monatskarte, damit der ÖPNV auch tatsächlich genutzt wird.⁵³ Auch in Kopenhagen fand ein Experiment statt, bei dem kostenlose Monatskarten an Autofahrerinnen und -fahrer verteilt wurden. Diese nutzten den Nahverkehr daraufhin doppelt so oft; ein halbes Jahr nach dem Experiment lag die ÖPNV-Nutzung immer noch um ein Drittel höher als vor dem Experiment. Auch hier wurde – im Vergleich zur Kontrollgruppe, welche kein Ticket erhalten hatte – der Schluss gezogen, dass solche Schnupperangebote die Einstellung gegenüber der Bus- und Bahnnutzung positiv beeinflussen und das Verkehrsmittelwahlverhalten zu Gunsten des ÖPNV beeinflussen.⁵⁴

Eine weitere Möglichkeit der (fast) kostenlosen ÖPNV-Nutzung bestand in Brüssel, wo Studierenden eine **Rückerstattung** der Kosten für eine Jahreskarte angeboten wurde.⁵⁵ Eine Untersuchung des Verkehrsmittelwahlverhaltens

51 Loose, *ÖPNV-Begrüßungspaket und Schnupperticket für Neubürger. Bericht zur Evaluation der Maßnahme zum ÖPNV-Direktmarketing*; ISB und Bamberg, *Evaluation von Dialogmarketing für Neubürger. FoPS Projekt Nr. 70.0795/2007 im Auftrag des BMVBS*; Abraham u. a., *Osnabrück (aus)probieren. Das Probe-Umwelt-Abo XXL für Neubürger in Osnabrück - Bericht zur Evaluation der Maßnahme im Rahmen des Osnabrücker Klimaschutzmanagements*.

52 Hiervon zu unterscheiden sind reguläre Schnupperticket-Angebote, bei denen man beispielsweise 3 Monatskarten zum Preis von zwei Monatskarten erwerben kann. Letztendlich bestehen hier durch die Senkung des Tarifniveaus die Erfahrungen, dass ein Großteil aller Schnupperticket-Kunden (bzw. Neukunden) ein Jahresabonnement abschließen. Noé, Schubert, und Lazinec, „Neukunden per Schnupper-Abo. Eine Marketing-Aktion des Rhein-Main-Verkehrsverbundes zur Neukundengewinnung im Zeitkartensegment“, 46; VRR, *Verbundbericht 2010/2011*, 25.

53 Wächter, *Determinanten der Verkehrsmittelwahl*.

54 Thøgersen, „Promoting public transport as a subscription service“.

55 Zunächst mussten diese das Geld für eine Jahreskarte vorlegen, konnten es sich jedoch gegen eine Zahlung einer Bearbeitungsgebühr in Höhe von 10 EUR zurückerstatten lassen. 8.000 der 22.000 berechtigten

ergab eine Zunahme der ÖPNV-Nutzung um 50 %, wobei die Autoren der Studie den induzierten Mehrverkehr mit 26 % bezifferten. Diesen teilten Sie wiederum auf in:

- generation effects: häufigere Nutzung des ÖPNV auf Grund des geringeren Preises (*unerwünschter Mehrverkehr*).
- substitution effects: Nutzung des ÖPNV in Folge des Umstieges von einem anderen Verkehrsmittel (*erwünschter Mehrverkehr*).

So stiegen 66 % der Studierenden auf Grund des geringeren Preises vom Pkw auf den ÖPNV um. 22 % nutzen den ÖPNV für wenige Haltestellen, anstatt zu Fuß zu gehen. 5 % sind zuvor mit dem Fahrrad gefahren. Diejenigen, die den ÖPNV schon zuvor nutzten, sind nicht öfter Bus und Bahn gefahren. Induzierte Mehrverkehre schienen sich also nur auf die ÖPNV-Neulinge zu beschränken. In Interviews betonten die Studierenden, dass für sie die Möglichkeit, ein Ticket zu besitzen, im Vordergrund stand, unabhängig davon, ob sie den ÖPNV letztendlich nutzen. Sie hoben hervor, dass Sie sich auf Grund des Ticketbesitzes in der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel freier fühlten, da sie sich nicht mehr über Preise oder Tickets informieren mussten.⁵⁶

Die Erkenntnis aus diesen aktionsartigen Nulltarifbeispielen lässt vermuten, dass ein Nahverkehrsangebot, welches ohne tariflich-mentale Barrieren angeboten wird, zu einer Änderung des Verkehrsmittelwahlverhaltens zu Gunsten des ÖPNV führt. Es dient als Initialzündung zum Durchbrechen von Routinen. Daraus lässt sich jedoch nicht ableiten, dass explizit die kostenlose Nutzungsmöglichkeit des Nahverkehrs zu einer dauerhaften Mehrnutzung des ÖPNV führt. Da durch diese kostenlosen Aktionstage viele Kundinnen und Kunden für ein Abonnement gewonnen werden konnten, kann angenommen werden, dass durchaus Zahlungsbereitschaft bei den bisherigen Nicht-Nutzern des ÖPNV besteht. Die genau Anzahl derjenigen Nicht-ÖPNV-Nutzerinnen und -Nutzer, welche den ÖPNV allein auf Grund des Preises nicht nutzen, und denjenigen, welche lediglich Vorbehalte sonstiger Art (Komfort, Flexibilität, Schnelligkeit, etc.) gegenüber dem ÖPNV haben, lässt sich aus dem Datenmaterial der vorliegenden Untersuchungen nicht ermitteln.

C.2.1.2 Steuerfinanzierte Nulltarife

Hier liefern Untersuchungen zu langfristig durchgeführten Nulltarifen im ÖPNV weitere Hinweise, welche aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden.⁵⁷ Diese können einerseits aus sozialen Erwägungen nur für **bestimmte Gruppen** zugestanden werden, wie etwa die

Studierenden machten im ersten Jahr mit. Im zweiten Jahr nahmen 5.100 Studierende dieses Angebot gegen die gestiegene Bearbeitungsgebühr von 25 EUR wahr.

56 De Witte u. a., „The impact of ‚free‘ public transport“.

57 VCD e. V., *ÖPNV zum Nulltarif – Möglichkeiten und Grenzen*, 2012, 9; Keuchel u. a., *Kommunaler Nutzen von ÖPNV-Angeboten am Beispiel fahrscheinfreier Tarif- / Finanzierungskonzepte bei Stadtbusverkehren von Klein- und Mittelstädten. Forschungsbericht FE 70.588/99 im Auftrag des BMVBS*, 9.

Schwerbehindertenfreifahrt in Deutschland (diese hat sich mittlerweile zu einer etablierten Finanzierungsform des ÖPNV entwickelt; vgl. C.1.3).⁵⁸

Andererseits kann es **allgemein zugängliche** Nulltarife geben, die allen Nutzern offen stehen und ggf. nur wenige Gruppen ausgeschlossen werden. Diese Form des Nulltarifes setzt sich von anderen Finanzierungsformen dadurch ab, dass die Fahrgäste in der Regel keine Tickets oder sonstige Nachweise mit sich führen müssen.

Zwar gibt oder gab es in zahlreichen Städten auf der ganzen Welt einen kostenlosen, fahrscheinfreien Nahverkehr, allerdings wurden diese preispolitischen Maßnahmen selten wissenschaftlich begleitet. Soweit wissenschaftliche Begleituntersuchungen stattfanden, bezogen sich diese auf unterschiedliche Forschungsschwerpunkte mit unterschiedlichen Methoden.⁵⁹ Daher ist es schwierig, die Maßnahme Nulltarif von übrigen Effekten zweifelsfrei zu isolieren und daraus belastbare, allgemeingültige Erkenntnisse abzuleiten. Es soll dennoch eine Auswahl der am besten untersuchten Nulltarifbeispiele dargestellt werden.

Das von Befürwortern und Kritikern gleichermaßen hervorgehobene Beispiel für einen Nulltarif im Nahverkehr befindet sich in der belgischen 70.000-Einwohner-Gemeinde **Hasselt**, in der zwischen Juli 1997 und Mai 2013 die Nutzung aller mit „H“ gekennzeichneten Busse für alle (auch für Touristinnen und Touristen) kostenfrei war.

Initiiert wurde dies durch den damaligen Bürgermeister, der in dem stark zunehmenden Autoverkehr einen Anlass zum radikalen Umdenken der kommunalen Verkehrspolitik sah. Gelder, die zum Ausbau einer Umgehungsstraße vorgesehen waren, wurden zur Erweiterung des Busnetzes verwendet.⁶⁰ Parallel dazu wurde die Innenstadt für Pkw gesperrt, die wenigen verbliebenen Parkplätze mit hohen Parkgebühren belegt und eine mehrspurige Straße zu einem fußgänger- fahrradfreundlichen Grünen Boulevard zurückgebaut; eine geschickte Anordnung von Push- und Pull-Maßnahmen, in deren Folge

- das ÖPNV-Fahrgastaufkommen zwischen 1997 (0,36 Mio.), 2000 (3,2 Mio.) und 2007 (4,6 Mio.)⁶¹ um das Dreizehnfache anstieg,
- das Pkw-Verkehrsaufkommen in der Innenstadt zurückging, und
- die Anzahl der Stadtbesucher um 30 % stieg.

58 Die Kinderfreifahrt wird nicht aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert.

59 Gramm und Pesch, *Kostenlose Nutzung des ÖPNV am Beispiel der Stadt Hasselt (Belgien). Grundlagen, Umsetzung und Evaluation sowie Übertragungsmöglichkeiten des Modells auf deutsche Verhältnisse am Beispiel des Aachener Verkehrsverbundes (AVV). Abschlussbericht*, 19; Fearnley, „Free Fares Policies“, 81.

60 Eine solche Umschichtung von zweckgebundenen Mitteln – bspw. Verwendung von Mitteln für den Straßenbau zur Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs – sind nach deutschem Haushaltsrecht nicht möglich.

61 Stad Hasselt, „Bus (De Lijn) - Mobiliteit en verkeer“.

In einer Untersuchung wurde festgestellt, dass ein Drittel des – nunmehr höheren – Verkehrsaufkommens von bisherigen Busnutzerinnen und -nutzern verursacht wurde, ein weiteres Drittel auf eine häufigere Nutzung der Busse zurückgeführt werden konnte und das restliche Drittel verlagert Verkehr war. Davon wären 23 % mit dem Auto gefahren, 18 % mit dem Rad gefahren und 14 % wären zu Fuß gegangen.⁶² Zusammengefasst bedeutet es, dass durch den Nulltarif auf der einen Seite viele Fahrten generiert wurden, die ansonsten nicht gemacht worden wären. Auf der anderen Seite wurden mehr Fahrten vom Fuß- und Radverkehr verlagert als vom Pkw-Verkehr, was das ursprüngliche Ziel der Einführung des Nulltarifs gewesen war. Dennoch konnte das Pkw-Verkehrsaufkommen offenbar stark minimiert werden.⁶³

Der kostenlose Nahverkehr in Hasselt wurde Ende 2013 in einen günstigen, zahlungspflichtigen Nahverkehrsbetrieb überführt. Ursächlich hierfür war zum einen der auslaufende Verkehrsvertrag zwischen der Stadt und dem Verkehrsunternehmen, welcher in Zukunft deutliche Preissteigerungen vorsah. Zum anderen erhielt Hasselt wegen einer Finanzreform weniger Zuweisungen, so dass insgesamt weniger Haushaltsmittel zur Verfügung standen, die mangels politischen Willens nicht mehr in die Finanzierung des Nahverkehrs gesteckt wurden.⁶⁴

In der brandenburgischen Stadt **Templin** gab es zwischen 1998 und 2003 auch einen Nulltarif, welcher allerdings nicht aus klima- und verkehrspolitischen Gesichtspunkten etabliert wurde, sondern weil man durch den Rückzug des Landkreises aus der ÖPNV-Finanzierung dazu gezwungen war, einen alternativen Finanzierungsweg zu beschreiten, um in der auf Tourismus und Kurbetrieb ausgerichteten Kleinstadt nicht das bestehende ÖPNV-Angebot noch weiter auszudünnen. Auf Grund des ohnehin geringen Kostendeckungsgrades in Höhe von 15 % war ein hoher Zuschussbedarf unvermeidbar. So entschloss man sich, die Busse zur kostenlosen Nutzung freizugeben, was durch eine Erhöhung der Kurtaxe und der Parkgebühren in der Innenstadt sowie durch Sponsoring gegenfinanziert wurde. Gleichzeitig verbesserte man das ÖPNV-Angebot (Taktverdichtung, bessere Umstiegsbedingungen, längere Bedienungszeiten, besserer Erschließungsgrad).⁶⁵ Dies führte zu

62 Stad Hasselt, *Mobility policy in Hasselt*.

63 von Oesen, „Vorteil Hasselt - Kostenloser Nahverkehr“.

64 Die Stadt ging davon aus, dass nur 1-2 % des kommunalen Haushaltes zur Finanzierung des Nulltarifs aufgewendet werden mussten. Pro Kopf und Jahr werden 9,35 EUR aufgewendet. Beispielhaft wird es mit dem Kulturretat verglichen, der umgerechnet pro Kopf 23,23 EUR beträgt. Für die Kultur wird also das Zweieinhalbfache aufgewendet, als für den ÖPNV, trotz Übernahme aller Beförderungskosten. Stad Hasselt, *Mobility policy in Hasselt*; von Oesen, „Vorteil Hasselt - Kostenloser Nahverkehr“.

65 Hoffmann, „Der fahrscheinfreie Stadtbusverkehr in Templin“; Hoffmann, *Projektbeschreibung „Fahrscheinfreier Stadtbusverkehr in Templin“*; Schneewolf und Stein, „Templin schafft Fahrpreise ab. Modellversuch mit Ortsbusverkehr in brandenburgischer Kleinstadt“; Grohmann, *Angebotsänderungen im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und Auswirkungen auf die Nachfrage*, 81 ff.

- vielen Schnupper- und Vergnügungsfahrten in den Anfangsmonaten,⁶⁶
- einem dauerhaften, massiven Anstieg des ÖPNV-Fahrgastaufkommens zwischen 1997 (41.000) und 2001 (613.000),⁶⁷
- einem Rückgang des Pkw-Verkehrsaufkommens in der Innenstadt, wobei die Erwartungen nicht erfüllt wurden,⁶⁸
- einer Attraktivitäts- und Umsatzsteigerung des innerstädtischen Einzelhandels,⁶⁹
- einer verbesserten, selbstständigeren Mobilitätsbeteiligung der Stadtbewohner.⁷⁰

In einer Untersuchung wurde festgestellt, dass die Hälfte aller Fahrgäste den Bus zuvor nicht genutzt hatte und somit Neukunden des ÖPNV waren. Von den Altkunden nutzte etwa die Hälfte den Bus häufiger als vor Einführung des Nulltarifs. Zwischen 10 % und 25 % dieser Fahrten wären ansonsten mit dem Auto durchgeführt worden. Allerdings wurden auch 30-45 % vom Rad- sowie 35-50 % vom Fußverkehr verlagert. Ein Fünftel aller Fahrgäste suchte andere Aktivitätsstandorte (Einzelhandel, Ärzte, etc.) entlang der Buslinien auf.⁷¹ Somit hat sich das Verkehrsmittelwahlverhalten in Folge des fahrscheinfreien und kostenlosen Nahverkehrs deutlich verändert.

Weil auf Grund der regen Nutzung des Nahverkehrs die selbst auferlegte Finanzierungsgrenze erreicht wurde, hat man das Templiner Nahverkehrssystem im Jahr 2003 wiederum auf eine Nutzerfinanzierung umgestellt. Nunmehr wurde eine – freiwillig zu entrichtenden – Jahrespauschale in Höhe von 29 EUR (2003), später für 44 EUR (2007) notwendig; Kinder bis 15 Jahre erhielten diese kostenlos. Realisiert wurde dies über den Erwerb einer Kurkarte, die nicht nur Kurgäste, sondern auch alle Bewohner der Stadt erwerben konnten.⁷² Daraufhin gingen die Fahrgastzahlen

66 Schneewolf und Stein, „Templin schafft Fahrpreise ab. Modellversuch mit Ortsbusverkehr in brandenburgischer Kleinstadt“, 56.

67 Stadt Templin, Leitfaden „Fahrscheinfreier Stadtverkehr“ der Stadt Templin (unveröffentlicht).

68 Grohmann, *Angebotsänderungen im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und Auswirkungen auf die Nachfrage*, 87.

69 Schneewolf und Stein, „Templin schafft Fahrpreise ab. Modellversuch mit Ortsbusverkehr in brandenburgischer Kleinstadt“; Grohmann, *Angebotsänderungen im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und Auswirkungen auf die Nachfrage*, 94; Keuchel u. a., *Kommunaler Nutzen von ÖPNV-Angeboten am Beispiel fahrscheinfreier Tarif- / Finanzierungskonzepte bei Stadtbusverkehren von Klein- und Mittelstädten. Forschungsbericht FE 70.588/99 im Auftrag des BMVBS*, 98.

70 Hoffmann, *Projektbeschreibung „Fahrscheinfreier Stadtbusverkehr in Templin“*.

71 Keuchel u. a., *Kommunaler Nutzen von ÖPNV-Angeboten am Beispiel fahrscheinfreier Tarif- / Finanzierungskonzepte bei Stadtbusverkehren von Klein- und Mittelstädten. Forschungsbericht FE 70.588/99 im Auftrag des BMVBS*, 32 ff, 46 ff, 54 ff; Grohmann, *Angebotsänderungen im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und Auswirkungen auf die Nachfrage*, 87.

72 Hoffmann, *Projektbeschreibung „Fahrscheinfreier Stadtbusverkehr in Templin“*; Grohmann, *Angebotsänderungen im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und Auswirkungen auf die Nachfrage*, 82.

zurück: 2007 waren es 288.000 Fahrgäste und 320.000 im Jahr 2008. Insgesamt wurden weniger Jahreskarten verkauft als erwartet.⁷³

In jüngster Vergangenheit erregt die estnische Hauptstadt **Tallinn** mediale Aufmerksamkeit durch ihre demokratisch legitimierte Einführung eines fahrscheinfreien Nahverkehrs im Jahr 2013. Da der Anteil des ÖPNV am modal split in den vergangenen Jahren zurückging und der Autoverkehr zunahm, sah man sich in der Stadt dazu veranlasst, alternative Vorschläge zur Stärkung des kommunalen Nahverkehrs zu prüfen. In einer 2012 durchgeführten Bürgerbefragung stimmten drei Viertel der 430.000 Bürgerinnen und Bürger für die Einführung eines für sie kostenlosen Nahverkehrs.⁷⁴

Dieser ist für alle gemeldeten Einwohner der Stadt verfügbar. Notwendig für die Nutzung ist eine kontaktlose Chipkarte. Auswärtige nutzen entweder eine Chipkarte (1,10 EUR je Fahrt) oder verwenden eine Papierfahrkarte für 1,60 EUR.⁷⁵ Die durch die Freifahrt verursachten Einnahmeausfälle in Höhe von 12 Millionen EUR werden zum großen Teil durch höhere staatliche Zuweisungen in Folge zunehmender Einwohnerzahlen ausgeglichen. Viele lebten auf Grund des Arbeitsplatzangebotes zwar in Tallinn, waren dort aber nicht gemeldet. Insgesamt legten nun 13.000 Einwohner ihren Hauptwohnsitz auf Tallinn; nach Informationen der Stadt entsteht je 1.000 Einwohner ein erhöhtes Steueraufkommen von 1 Millionen EUR.⁷⁶

Die verkehrlichen Effekte sind allerdings ernüchternd: das Fahrgastaufkommen im ÖPNV stieg um 3 %, wovon nach einer Studie der Technischen Hochschule Stockholm lediglich 1,2 % direkt auf den kostenlosen Zugang zum Nahverkehr zurückgeführt werden und der Rest durch ein verbessertes Busangebot geworben wurde.⁷⁷ Nach Angaben der Stadt, welche sich auf das erste Quartal nach Einführung des Nulltarifs beziehen, nahm das Pkw-Verkehrsaufkommen um 9 % ab, wodurch Staus seltener und weniger intensiv auftraten. Die Nutzung des ÖPNV nahm um 10-20 % zu; 8 % waren Neukunden des ÖPNV. Nur wenige Fußgänger und Radfahrer nutzten nunmehr den Bus.⁷⁸

73 Stadt Templin, Leitfaden „Fahrscheinfreier Stadtverkehr“ der Stadt Templin (unveröffentlicht); „Fahrscheinfrei aber nicht umsonst!“, Grohmann, *Angebotsänderungen im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und Auswirkungen auf die Nachfrage*, 82.

74 Alle estnischen Schüler, Studenten, Rentner, Behinderte und Eltern von Kleinkindern haben ebenso freie Fahrt.

75 Gamillscheck, „Estland als Vorreiter in der EU: In Tallinn wird der öffentliche Verkehr gratis“.

76 Fearnley, „Free Fares Policies“, 80; Laiksoo, „Economic and social results of the first year of Tallinn Free Public Transport“.

77 Cats, Reimal, und Susilo, „Public Transport Pricing Policy–Empirical Evidence from a Fare-Free Scheme in Tallinn, Estonia“.

78 Europäische Kommission, „Tallinn wird ‚Hauptstadt des kostenlosen öffentlichen Nahverkehrs‘“, Laiksoo, „Economic and social results of the first year of Tallinn Free Public Transport“.

C.2.1.3 Schlussfolgerungen

Chancen	Risiken
Betrieb	
- Reduzierung der Vertriebskosten - Verbesserung der Fahrzeugauslastung - Netzausbau durch Bedarf besser begründbar - Senkung der Haltestellenverweildauer (kein Fahrkartenerwerb/Kontrolle)	- steigende Kosten für Kommunen - Investitionen in Infrastruktur notwendig - Überlastung in den Stoßzeiten - Abhängigkeit von wechselnden politischen Meinungen - Verkehrsunternehmen verlieren Marktorientierung und Anreiz - Wettbewerbskiller - Qualitätsverlust des Nahverkehrs
Verkehrslenkung	
- steigende Fahrgastzahlen - Verlagerung vom Pkw auf ÖPNV	- Steigende Kosten bei höherer Nachfrage - Mehrnutzung durch Bestandskunden - Nulltarif allein bewirkt keine Nutzungsänderung bei Autofahrern - Verlagerung von Fuß- und Radverkehr auf ÖPNV
Bürger	
- Erhöhung Akzeptanz und Wertschätzung des ÖPNV - Stärkung der Mobilität sozial schwacher Gruppen	- sinkende Wertschätzung gegenüber Mitarbeitern und Fahrzeugen - Anspruch der Fahrgäste verfällt - Zweckentfremdung des ÖPNV als Obdach für Wohnungslose

Tabelle 5: Chancen und Risiken eines Nulltarifs (Literaturauswertung)⁷⁹

Bei allen Nulltarif-Beispielen wurden, parallel zur Nicht-Erhebung von Fahrgeldern, weitere verkehrswirksame Maßnahmen umgesetzt, wie etwa die teilweise massive Ausweitung des ÖPNV-Angebotes (dichter Takt, verbesserte Linienführungen), aber auch restriktive Maßnahmen gegenüber dem Pkw-Verkehr (Ausweitung der Fußgängerbereiche, Rückbau der Straßen, intensivisierte Parkraumbewirtschaftung). Somit kann der Nettoeffekt, welcher ausschließlich auf die kostenlose Beförderungsmöglichkeit zurückgeführt werden kann, nicht zweifelsfrei eruiert werden.⁸⁰

Mit der Einführung eines Nulltarifes im Nahverkehr sind viele Chancen und Risiken verbunden, welche aus unterschiedlichen Blickwinkeln betrachtet werden können (vgl. Tabelle 5). Teilweise basieren diese auf tatsächlichen Beobachtungen diverser Praxisbeispiele, teilweise auf Befürchtungen ohne empirische Belege.

⁷⁹ Keuchel u. a., *Kommunaler Nutzen von ÖPNV-Angeboten am Beispiel fahrscheinfreier Tarif- / Finanzierungskonzepte bei Stadtbusverkehren von Klein- und Mittelstädten. Forschungsbericht FE 70.588/99 im Auftrag des BMVBS*, 12; Geißler und Jetzki, „Finanzierungsalternativen im ÖPNV“; VCD e. V., *ÖPNV zum Nulltarif – Möglichkeiten und Grenzen*, 2012, 14; Fearnley, „Free Fares Policies“; Middelberg, „Nulltarif für Bus und Bahn: ohne Preis viel Fleiß?“.

⁸⁰ Storchmann, *Das Defizit im öffentlichen Personennahverkehr in Theorie und Empirie*, 26; Gramm und Pesch, *Kostenlose Nutzung des ÖPNV am Beispiel der Stadt Hasselt (Belgien). Grundlagen, Umsetzung und Evaluation sowie Übertragungsmöglichkeiten des Modells auf deutsche Verhältnisse am Beispiel des Aachener Verkehrsverbundes (AVV). Abschlussbericht*, 14, 15.

Befürworter eines Nulltarifs deuten die massiv gestiegenen Fahrgastzahlen als Indiz für das große Potenzial, das ein Nulltarif bietet. Kritiker bemängeln allerdings, dass die Fahrgastzunahme größtenteils auf den induzierten Mehrverkehr zurückzuführen sei, also einer (unbedachten) Mehrnutzung des ÖPNV in Folge eines zusätzlich geweckten Mobilitätsbedarfs, welcher ohne den Nulltarif nicht vorhanden war. Eine gestiegene Verkehrsleistung im ÖPNV resultiert ebenso aus der Verkehrsverlagerung von anderen Verkehrsmitteln, wobei hier differenziert werden muss: werden Fahrten vom emissionsfreien Fuß- und Radverkehr auf den ÖPNV verlagert, ist es ein – aus ökologischer Sicht – unerwünschter Mehrverkehr. Erwünscht sind dagegen vom Pkw verlagerte Fahrten, da Nahverkehrsmittel emissionsärmer sind.

Insgesamt wird der Nulltarif in der Fachwelt eher kritisch gesehen und diesem eine eher geringe Effizienz attestiert, da die ursprünglich angepeilten Ziele (in den analysierten Praxisbeispielen) nicht erreicht wurden. Es wird ebenso bezweifelt, ob preispolitische Maßnahmen hier zielführend sind. Viel effektiver sei es, eine Kostenwahrheit im Verkehr anzustreben. Den negativen Effekten des Pkw-Verkehrs sollte daher nicht mit einer Verbilligung des ÖPNV begegnet werden, sondern mit einer verursachergerechten Verteuerung der Pkw-Nutzung. Ein Nulltarif sei kein Allheilmittel für verkehrs-, sozial- und umweltpolitische Probleme.⁸¹

Befürchtet werden ebenfalls Vandalismusschäden, die in Folge einer geringeren Wertschätzung des kostenlosen Nahverkehrs auftreten („Was nichts kostet ist nichts wert“; Albert Einstein 1927). Doch weder in Hasselt noch in Templin wurden mehr Beschädigungen festgestellt. Auch haben sich die Befürchtungen nicht bewahrheitet, wonach ein kostenloser Nahverkehr Jugendgruppen oder Obdachlose zum sinnfreien Herumfahren verleiten könnte.⁸²

Grundsätzlich kann aber Folgendes über die Wirkungsweise eines Nulltarifs festgestellt werden:

- Ein fahrscheinfreier Nahverkehr dient als Initialzündung zum Ausprobieren und Nutzen des Nahverkehrs. Psychologisch scheinen Nulltarife, also massive Preisnachlässe bei völliger Aufhebung des Tarifsystems, dazu geeignet zu sein, den Fokus der Verkehrsmittelwahl auf den Nahverkehr zu lenken.
- Die kostenlose Fahrtberechtigung führt zu einer häufigeren, jedoch nicht ausschließlichen Nutzung des ÖPNV.

81 Dujmovits und Steger-Vonmetz, „Nulltarif im Öffentlichen Personennahverkehr: Ökonomische und verkehrspolitische Aspekte“, 5 ff., 15 ff.; Storchmann, *Das Defizit im öffentlichen Personennahverkehr in Theorie und Empirie*, 50, 133; Storchmann, „Nulltarife im Öffentlichen Personennahverkehr – ein Paradigmenwechsel?“, 654; VCD e. V., *ÖPNV zum Nulltarif – Möglichkeiten und Grenzen*, 2012, 16; Fearnley, „Free Fares Policies“, 85 ff.

82 VCD e. V., *ÖPNV zum Nulltarif – Möglichkeiten und Grenzen*, 2012, 11; Hoffmann, „Der fahrscheinfreie Stadtbusverkehr in Templin“, 225.

- Wegen parallel durchgeführter Angebotsverbesserungen kann die ausschließlich im *Kostenlosen* begründete Nahverkehrsnutzung nicht eindeutig von anderen Effekten isoliert werden. Dennoch wird von 20-30 % Nachfragesteigerung im ÖPNV ausgegangen.⁸³
- Der Fahrgastrückgang nach Wiedereinführung eines Zahlungsentgeltes weist darauf hin, dass der freiwillige Erwerb einer Fahrkarte – sei sie noch so günstig und einfach zu erwerben – eine gewisse Barriere zur Nutzung des Nahverkehrs darstellt.

Ein kostenloser Nahverkehr kann als *ein* – wenn auch nicht unbedeutendes – Element in einem aufeinander abgestimmten Maßnahmenbündel umgesetzt werden. So sollten parallel auch attraktivitätsmindernde und fiskale Maßnahmen beim Pkw-Verkehr umgesetzt werden, um unerwünschte Effekte des fahrscheinlosen Nahverkehrs zu vermeiden bzw. die angestrebten Ziele zu erreichen.

Inwiefern dann allerdings – aus dem Blickwinkel externer Beobachter – *sinnvolle* ÖPNV-Fahrten durchgeführt werden und welches Verkehrsmittel durch die Nahverkehrsnutzung substituiert wurde, kann auf Grund der Befunde nicht zweifelsfrei ausgesagt werden. Doch diese Frage lässt sich genauso kritisch beim Pkw-Verkehr stellen, da auch mit diesem Verkehrsmittel viele vermeidbare Wege zurückgelegt werden, auch wenn andere Verkehrsmittel hätten genutzt werden können.

C.2.2 Solidarmodelle im Nahverkehr

Nach einem Solidarmodell finanzierte Fahrscheine zeichnen sich dadurch aus, dass alle Mitglieder einer bestimmten Gruppe einen verpflichtenden Beitrag bezahlen müssen und im Gegenzug öffentliche Verkehrsmittel in einem definierten Geltungsbereich – meist uneingeschränkt – nutzen dürfen. Hierbei gibt es zwei unterschiedliche Finanzierungsmodelle:

- Sockelmodell: Lediglich eine Grundfinanzierung wird durch die solidarische Gemeinschaft über einen verpflichtenden, geringen Beitrag geleistet. Die Gruppenmitglieder haben keine oder nur eingeschränkte Nutzungsrechte. Es besteht die Möglichkeit, diese individuell und zu besonders günstigen Konditionen zu erweitern.
- Solidarmodell: Alle Gruppenmitglieder finanzieren sämtliche Kosten des ihnen zugestandenen Angebotes. Durch Mengenrabatte und den natürlichen Ausgleich zwischen Wenig- und Vielnutzern sind die verpflichtend zu zahlenden Beiträge besonders günstig.

Grundgedanke einer Solidarfinanzierung ist, dass die Gruppe einen Vorstand dazu legitimiert, die entsprechenden Vertragsverhandlungen mit dem

83 Fearnley, „Free Fares Policies“, 81.

Verkehrsunternehmen bzw. –verbund zu führen. Dies reduziert den Vertriebsaufwand und ist auf Grund der mehrjährigen Verkehrsverträge eine zuverlässige und vom Volumen her relevante Finanzierungssäule.⁸⁴

Weil das Gruppenmitglied einen verpflichtenden Beitrag zur Finanzierung des Nahverkehrs leistet und diesen uneingeschränkt nutzen kann, entsteht für es dadurch eine Zwangsverfügbarkeit: Es kann den ÖPNV jederzeit nutzen, muss ihn aber nicht nutzen. Der Beitrag reduziert sich nicht, egal ob der ÖPNV intensiv genutzt wird, oder gar nicht genutzt wird. Folglich unterscheidet sich die Solidarfinanzierung grundsätzlich von einer konventionellen, nutzungsabhängigen Finanzierung durch individuell zu erwerbende Fahrkarten. Diese scheinbare Ungerechtigkeit relativiert sich durch die Solidarität aller Gruppenmitglieder.

Da bei einem Sockelmodell nach wie vor eine entsprechende Fahrtberechtigung freiwillig erworben werden muss, wird dieses Modell im Folgenden nicht weiter betrachtet.

C.2.2.1 Semesterticket

Der Prototyp und gleichzeitig erfolgreichstes solidarisch finanziertes Fahrscheinmodell ist das **Semesterticket**, welches alle eingeschriebenen Studierenden einer Hochschule erhalten. Semestertickets werden unabhängig von in Verbünden geltenden Tarifen kalkuliert.⁸⁵ Wegen der großen Abnahmemenge können entsprechend hohe Rabatte eingeräumt werden, die zum Teil durch die Regelungen in § 45a PBefG ausgeglichen werden. Für die Verkehrsverbünde bzw. –unternehmen sind die aus Semestertickets generierten Erlöse eine wichtige und nicht unbedeutende Finanzierungssäule.

Bei der Analyse des Verkehrsmittelwahlverhaltens in Folge des Semesterticket-Besitzes ist zu beachten, dass Studierende auf Grund ihres Bildungsniveaus, ihres Haushaltseinkommens und ihrer differenzierten Tagesmobilität ein spezifisches Mobilitätsverhalten haben, welches Flexibilität zu einem günstigen Preis erfordert.⁸⁶

Die Größenordnung des Verlagerungseffektes kann nicht eindeutig bestimmt werden, da sich die vorhandenen Studien in ihren Bezugsräumen und Methoden stark unterscheiden. Viele Studien belegen jedoch einen deutlichen Effekt auf die Verkehrsmittelwahl. In einigen wurde eine Veränderung des modal splits im Nahverkehr zwischen 7 % und 37 % beobachtet. Gleichzeitig sank die Pkw-Nutzung um 3 % bis 31 %. Der Anteil

84 Deutsches Verkehrsforum, *ÖPNV-Markt der Zukunft. Endbericht zur Delphi-Studie*, 123; Müller, „Mehr Mobilität und weniger Auto: Landesweit gültige Semestertickets. Das NRW-Semesterticket als Beispiel erweiterter Semesterticket-Reichweiten: eine Evaluation“.

85 Haase, „Tarife im ÖPNV“, 12.

86 Müller, *Das NRW-Semesterticket. Akzeptanz, Nutzung und Wirkungen dargestellt am Fallbeispiel der Universität Bielefeld*, 8 ff.; Kuckartz und Rheingans-Heintze, *Trends im Umweltbewusstsein – Umweltgerechtigkeit, Lebensqualität und persönliches Engagement*, 51.

des nichtmotorisierten Verkehrs veränderte sich nur in geringem Maße, wobei tendenziell eher Fußwege durch die Nahverkehrsnutzung ersetzt werden. Insgesamt führen Semestertickets dazu, dass der Anteil der ÖPNV-Nutzung deutlich zunimmt, die Nutzung des Pkw eingeschränkt wird und dass nur wenige Fuß- und Radwege ersetzt werden.

Bei Untersuchungen zum NRW-Semesterticket (Semesterticket mit Gültigkeit im gesamten Bundesland Nordrhein-Westfalen) wurde die Zunahme des ÖPNV-Anteils (Mehrverkehr) weiter differenziert in den erwünschten Mehrverkehr und den unerwünschten Mehrverkehr: auf der einen Seite gibt es bei einem Viertel aller Befragten eine Verlagerung von motorisierten Verkehrsträgern auf den ÖPNV (erwünscht), auf der anderen Seite gibt es eine unerwünschte Verlagerung des nichtmotorisierten Verkehrs sowie den – ebenfalls unerwünschten – induzierten Mehrverkehr, der ohne die mengenmäßig unbegrenzte Nutzungsmöglichkeit des Semestertickets nicht zu Stande gekommen wäre und ein Drittel der Zunahme des ÖPNV-Anteils ausmacht.⁸⁷ „Der hohe Anteil verlagerter Verkehre [verdeutlicht], dass die Studierenden unter geeigneten Rahmenbedingungen, wie hier der fahrtkostenfreien Nutzung des ÖV, durchaus bereit sind, auf öffentliche statt individualmotorisierte Verkehrsträger zurückzugreifen.“⁸⁸ So kann man davon ausgehen, dass das gesamte Mobilitätsverhalten zu Gunsten öffentlicher Nahverkehrsmittel beeinflusst wird.

Hinsichtlich der Autobesitzquote war das Semesterticket für ein Drittel der Befragten ausschlaggebend dafür, über Pkw-Verzicht und -abschaffung nachzudenken. 37 % der Studierenden schafften zu Beginn des Studiums ihren eigenen Pkw ab, 17 % überlegen noch. 44 % der bisher autolosen Studierenden haben sich auf Grund des Semesterticketbesitzes gegen die Anschaffung eines Pkw entschieden.⁸⁹

Grundsätzlich sind die Studierenden – trotz der Erhebung eines Zwangsbeitrages – zufrieden mit den Semestertickets, obwohl nicht alle einen hinreichen persönlichen Nutzen aus diesem ziehen können. Die Zufriedenheit mit dem Semesterticket sinkt mit dessen individuellen Nutzbarkeit, welche wiederum vom örtlichen ÖPNV-Angebot bestimmt wird.⁹⁰

C.2.2.2 Weitere solidarisch finanzierte Fahrscheinmodelle

In vielen Tourismus- oder Kurregionen werden **Gästetickets** angeboten, mit denen die Gäste für die Dauer des Aufenthalts den örtlichen oder regionalen Nahverkehr ohne weitere Kosten nutzen können. Finanziert wird dies durch

87 Müller, *Das NRW-Semesterticket. Akzeptanz, Nutzung und Wirkungen dargestellt am Fallbeispiel der Universität Bielefeld*, 89, 100 ff.

88 Ebd., 100.

89 Ebd., 100 ff.

90 Kurbatsch, *Auswirkungen des Semestertickets auf die Verkehrsmittelwahl von Studierenden*; Hungler, „Das Semesterticket als Solidarmodell?“, Müller, *Das NRW-Semesterticket. Akzeptanz, Nutzung und Wirkungen dargestellt am Fallbeispiel der Universität Bielefeld*, 58, 60, 63 ff.

eine von den Gästen zu entrichtende Kurtaxe oder Übernachtungspauschale. Während eine Kurtaxe von allen Beherbergungsbetrieben einer Kommune erhoben wird, sind Übernachtungspauschalen Aufschläge auf den Übernachtungspreis nur bei den (freiwillig) teilnehmenden Beherbergungsbetrieben. Lokale Untersuchungen belegen durchweg einen positiven Effekt im Sinne der Verkehrsverlagerung zu Gunsten der öffentlichen Verkehrsmittel. Auch die lokalen Verkehrsunternehmen profitieren von höheren Fahrzeugauslastungen, steigenden Nutzungszahlen und gesicherten Fahrgeldeinnahmen.⁹¹

Mit den so genannten **Kombitickets** haben die Teilnehmer von Veranstaltungen (Konzerte, Fußballspiele, etc.) die Möglichkeit, ohne weitere Kosten den öffentlichen Nahverkehr für die An- und Abreise zu nutzen. Der Geltungsbereich dieser Tickets kann variieren, gilt jedoch in der Regel für den gesamten Verkehrsverbund. Finanziert wird dies durch einen Beitrag, der auf den Preis der Hauptleistung, also z. B. der Eintrittskarte, aufgeschlagen wird. Auf diese Weise zahlt jeder Veranstaltungsbesucher einen Beitrag, ohne dass dieser die Möglichkeit der ÖPNV-Nutzung in Anspruch nehmen muss.

Die ursprünglich⁹² als Solidarmodell eingeführten **Jobtickets** werden heutzutage nach dem Rabattmodell finanziert, bei dem sich der Arbeitnehmer freiwillig zum Kauf einer Fahrtberechtigung entschließen muss. Die Nutzungsquote betrug durchschnittlich 50 %.⁹³ Insgesamt wurde das Konzept der 100 %igen Solidarfinanzierung zu Gunsten eines flexibleren Rabattmodells aufgegeben. In Berlin wird für die Firmentickets ein einheitlicher Rabatt in Höhe von 5 % auf die im VBB verfügbaren Abonnements gewährt. Bei BVG und der Berliner S-Bahn haben rund 60.000 Personen ein Firmenticket, durch welches die Unternehmen jährlich etwa 45 Mio. EUR Einnahmen erzielen.⁹⁴

C.2.2.3 Schlussfolgerungen

Die Analyse solidarisch finanzierter Fahrscheine gibt wertvolle Hinweise zur möglichen Wirkungsweise eines Bürgertickets beziehungsweise eines komplett fahrscheinlosen beitragsfinanzierten ÖPNV auf das Verkehrsmittelwahlverhalten. Allgemein lässt sich eine deutlich positive Wirkung auf die Nutzungsintensität öffentlicher Verkehrsmittel feststellen, die zu Lasten anderer Verkehrsmittel geht. Vorwiegend werden dabei Fahrten mit dem Pkw unterlassen; eine untergeordnete Rolle spielt die Verlagerung von

91 Rennspieß und Speer, „ÖPNV für Touristen zum Nulltarif“, 55; Dürkop und Groß, „ÖPNV-Gästekarten im Tourismus. Ein Beitrag zur Sanften Mobilität in deutschen Tourismusregionen“, 22.

92 Ursprünglich gab es aber auch 100 %-Modelle, bei denen sich der Arbeitgeber – sofern er das wollte – zum Kauf eines Jobtickets für jeden Arbeitnehmer verpflichten konnte, wobei die Tickets auf Grund der großen Abnahmemenge besonders günstig waren. Er konnte die entstandenen Kosten ganz oder teilweise an die Arbeitnehmer weitergeben. Ein solches 100 %-Modell stieß bei den Unternehmen zunehmend auf wenig Resonanz, da das finanzielle Risiko bei den Arbeitgebern lag und die Belegschaft dieses nicht in ausreichendem Maße mittragen wollte.

93 Schadewaldt, *Habit und Zufriedenheit*, 101 ff.

94 Brutto vor dem Einnahmeverfahren. Abgeordnetenhaus Berlin, *Drucksache 17 / 14 986: Verbreitung und Förderung von Firmentickets*.

Fuß- und Radwegen, die nur einen geringen Anteil an der gesamten, verkehrsleistungsbezogenen Gesamtmobilität hat und nur auf lokaler Ebene bei kurzen Wegen zum Tragen kommt. Neben der Verlagerung von anderen Verkehrsmitteln lässt sich ein zusätzlicher Effekt der Mehrnutzung feststellen: Offenbar wirkt der verpflichtende Besitz einer Fahrberechtigung zusätzlich positiv auf die Nutzung des ÖPNV. Diese Zwangsverfügbarkeit weckt Begehrlichkeiten zur Ortsveränderung, die ohne eine entsprechende Mobilitätsmöglichkeit scheinbar nicht vorhanden wären (induzierter Mehrverkehr), jedoch nur in geringem Maße tatsächlich realisiert werden. Betrachtet man das Potenzial der Pkw-Abschaffung bzw. Nicht-Anschaffung, scheint dieser Umstand vernachlässigbar. Schließlich verleitet vor allem der Pkw-Besitz zu (sinnlos) häufigeren und längeren Fahrten.

Die Verkehrsunternehmen und -verbünde entdecken zunehmend die Vorteile eine Solidarfinanzierung für sich und entwickeln derzeit immer neue nutzergruppenspezifische Konzepte zur solidarischen Finanzierung des Nahverkehrs. Es besteht jedoch die Gefahr, dass durch die zunehmende Ausdifferenzierung des Solidargedankens auf unterschiedliche Nutzergruppen der Unmut gegenüber einer Solidarfinanzierung wächst. Mit jedem Ausdifferenzierungsschritt steigt die Gefahr, dass die Kunden unerschwinglich doppelt zur Finanzierung des Nahverkehrs herangezogen werden (z. B. Semesterticketbesitz bei gleichzeitigem Erwerb eines Kombitickets). Außerdem kann dies zur Exklusion von Bürgerinnen und Bürgern führen, die keiner Nutzergruppe angehören und nicht an der günstigen Fahrtmöglichkeit partizipieren können.

C.2.3 Zeitkarten und Pauschalpreise im Nahverkehr

Die Flatrate⁹⁵ im Nahverkehr gibt es schon: Zeitkarten – häufig auch Pauschalfahrkarten genannt. Diese ermöglichen eine mengenmäßig unbegrenzte Nutzungsmöglichkeit für öffentliche Verkehrsmittel zum Festpreis. Pauschalpreistickets sind in der Regel zeitlich und / oder räumlich begrenzt, wonach sich letztendlich auch der Fahrpreis richtet. Auf der Zeitachse können diese differenziert werden in Tageskarten, Wochenkarten, Monatskarten und Jahreskarten. Räumlich können sie anhand der jeweiligen tariflichen Regelungen differenziert werden in Verbundkarten und Überregionale Zeitkarten. Neben den *klassischen*, meist relationsbezogenen bzw. lokalen Zeitkarten, gibt es weitere (meist zielgruppenspezifische) Pauschalangebote der Deutschen Bahn AG, die eine relations- und verkehrsmittelunabhängige Nutzung in einem großen Geltungsbereich ermöglichen: Landestickets und Schönes-Wochenende-Ticket / Quer-Durchs-Land-Ticket. Der Preis bezieht sich zunächst auf einen Reisenden und kann

⁹⁵ „Die Grenzkosten liegen, wenn der Fahrgast einmal die Karte gekauft hat, innerhalb des Gültigkeitszeitraums für jede zusätzliche Fahrt bei Null. Aus Sicht der ÖPNV-Unternehmen werden mit den Zeitkarten die Fahrgäste stark an den ÖPNV gebunden. Der Anreiz, den ÖPNV statt anderer Verkehrsmittel zu benutzen, ist durch die Grenzkosten von Null relativ groß“ Grünendieck, *Die Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Eine betriebswirtschaftliche Analyse unter besonderer Berücksichtigung der gesetzlichen Vorschriften.*, 141.

gegen Zahlung einer geringen Gebühr pro Person um jeweils eine Person auf maximal vier Mitreisende erweitert werden.

Anhand zahlreicher Studien zum Mobilitätsverhalten nach Einführung von Verkehrsverbünden, in denen die Möglichkeit besteht Zeitkartenangebote für einen größeren Geltungsbereich einzuführen, konnte langfristig ein Nachfrageschub im ÖPNV beobachtet werden. Zu beachten ist allerdings auch, dass die Bildung von Verkehrsverbünden auch mit Angebotserweiterungen und einer besseren Vernetzung der Linien untereinander verbunden war.⁹⁶ Der Besitz einer Zeitkarte führt offenbar auch zu zusätzlichen Fahrten, die ohne Zeitkartenbesitz wohl nicht durchgeführt worden wären. Methodisch ist dieser induzierte Mehrverkehr allerdings nur schwer zu fassen, da die inneren Beweggründe einer unterlassenen Nutzung des ÖPNV in der Retrospektive nicht ermittelt werden können.

Eine Studie im Berliner Nahverkehr ermittelte anhand eines einmonatigen Mobilitätsprofils die Nutzungsintensität von Monatskarteninhabern. Im Ergebnis stimmte der Literaturwert von 50-70 Fahrten pro Monat nicht mit der tatsächlichen Nutzung überein, welche nur 40-50 Fahrten pro Monat betragen. Die Zeitkarteninhaber verhielten sich zunehmend multimodal und verwendeten nicht ausschließlich den ÖPNV. Schlussfolgerung war, dass Monatskartenbesitzer den Optionsnutzen haben möchten, den ÖPNV jederzeit und ohne zusätzliche Kosten nutzen zu können. Der gleichzeitige Pkw-Besitz führt zu einer deutlich niedrigeren Nutzungsintensität des öffentlichen Nahverkehrs. Auf der anderen Seite wurde festgestellt, dass Zeitkartenbesitzer ohne Pkw nicht ausschließlich den ÖPNV benutzen: die Hälfte der Wege werden zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurückgelegt.⁹⁷ Es wird deutlich, dass die individuelle Nutzungsintensität überschätzt wird, aber durchaus Zahlungsbereitschaft für die gelegentliche ÖPNV-Nutzung ohne weitere Zugangshürden besteht.

Eine repräsentative Umfrage ergab, dass 50 % der Deutschen den Nahverkehr öfters nutzen würden, wenn es die Möglichkeit gäbe, alle Formen des Nahverkehrs mit einem Ticket zu nutzen. 23 % würden den Nahverkehr nur vielleicht öfter nutzen, wohingegen 25 % ihn nicht häufiger nutzen würden.⁹⁸ Da es in Deutschland fast flächendeckend Verkehrsverbünde gibt, besteht die Möglichkeit zur Nutzung aller Nahverkehrsformen zwar schon heute, jedoch schränken zeitliche, räumliche und produktbezogene Zeitkartendifferenzierungen die Freiheit der ÖPNV-Nutzung ein, sodass häufig Zusatztickets zur Erweiterung der Fahrscheingültigkeit notwendig sind.

96 Abrate, Piacenza, und Vannoni, „The impact of Integrated Tariff Systems on public transport demand: Evidence from Italy“, 126; Bundesamt für Verkehr, Evaluation Tarifgestaltung im Personenverkehr. Schlussbericht, 52 ff.; Martl, Malbach, und Mauch, Wirkungen tariflicher Massnahmen im Personenverkehr: Auswirkungen der Bundestarifmassnahmen und regionalen Tarifmassnahmen. Technischer Schlussbericht, 48 ff, 56, 67.

97 Dähne und Reinhold, „Monatliche Mobilitätsprofile vollständig ermitteln“, 70 ff.

98 The Gallup Organisation, Survey on passengers' satisfaction with rail services. Analytical report., 22.

Die Größte räumliche und zeitliche Flexibilität bietet die BahnCard 100 der Deutschen Bahn AG. Mit dieser Karte ist es möglich (fast) den gesamten deutschen Nah- und Fernverkehr zu nutzen. Hinsichtlich des Nutzerverhaltens beim Besitz einer Mobility BahnCard 100 gibt es wenige öffentlich zugängliche Untersuchungsergebnisse. Weil häufig immer die gleichen Ziele angefahren werden, wird davon ausgegangen, dass eine BahnCard 100 insbesondere für Fernpendler interessant ist. Es konnte anhand einer Untersuchung gezeigt werden, dass BahnCard 100-Besitzer im Generellen andere Verkehrsmittel bei ihrer Verkehrsmittelwahl ausblenden und signifikant häufiger die Bahn bevorzugen. Nur rund ein Fünftel der Personen ziehen es in Erwägung alternativ einen Pkw für die gewünschte Strecke zu benutzen, während Nicht-Besitzer einer BahnCard drei Mal so häufig einen Pkw in ihr Entscheidungsverhalten einbeziehen. Allerdings haben sich die BahnCard 100-Besitzer bewusst für den Erwerb einer BahnCard entschieden, weil sie davon ausgegangen sind, dadurch Geld zu sparen. Folglich muss davon ausgegangen werden, dass schon zuvor eher die Bahn im Fokus des Verkehrsmittelwahlverhaltens stand.⁹⁹

Zusammenfassend scheinen Zeitkarten dazu geeignet zu sein, unter gegebener Wahlfreiheit durch die Schaffung einer deutlichen tariflich-monetären Anreizwirkung, einen nicht zu vernachlässigenden Beitrag für eine Verkehrsverlagerung zu leisten. Die Analyse zeigt, dass Zeitkarten zu (induziertem) Mehrverkehr führen, aber dennoch einen großen Beitrag zur Verlagerung von Pkw-Verkehr leisten. Der Zeitkartenbesitz führt zu einer stärkeren Berücksichtigung des ÖPNV bei der Verkehrsmittelwahl. Der Optionsnutzen, jederzeit und ohne weitere Zugangshürden auf den ÖPNV zugreifen zu können, ist für die Zeitkarteninhaber wesentlich. Nach wie vor gehen diese auch zu Fuß oder nutzen das Fahrrad oder den Pkw.

C.2.4 Zusammenfassung

Die Analyse der Tarifförmlichkeiten, die dem Ziel eines *fahrscheinfreien* ÖPNV ähneln, ergibt, dass sie einen starken Einfluss auf das Verkehrsmittelwahlverhalten haben. Hieraus lassen sich Annahmen hinsichtlich des zu erwartenden Verhaltens bei Einführung eines fahrscheinlosen ÖPNV ableiten:

- Nulltarife werden in der Regel als Marketinginstrument zur Kundengewinnung verwendet und machen auf diese Weise den Nahverkehr erfahrbar. Steuerfinanzierte Nulltarife führen stets zu starken Fahrgaststeigerungen, wobei es zu einer Nutzung kommen kann, die aus ökologischer Sicht bedenklich erscheint. Die Verlagerungswirkung vom Fuß- und Radverkehr ist nur geringfügig.

99 Nießing, Kundenbindung im Verkehrsdienstleistungsbereich, 106 ff., 179; Doll, „Personenverkehr: Vielen Regionalstrecken der Bahn droht das Aus“.

- Solidarmodelle haben durchweg ein hohes Verlagerungspotenzial. Durch die Zwangsverfügbarkeit bieten sie einen zusätzlichen Antrieb zur Nutzung des ÖPNV, da dieser verstärkt in den Fokus der individuellen Verkehrsmittelwahl genommen wird. Die Besitzer ziehen aus der Option, den Nahverkehr ohne tarifliche Barrieren nutzen zu können, einen hohen Nutzen.
- Zeitkarten erfordern zwar eine (freiwillige) Auseinandersetzung mit dem eigenen Mobilitätsverhalten, allerdings vereinfachen sie die Nutzung des Nahverkehrs. Der Besitz einer unbegrenzten Fahrtberechtigung führt zu einer stärkeren Berücksichtigung des ÖPNV bei der Verkehrsmittelwahl, wobei es zu keiner oder nur geringfügigen Nutzung kommt, die aus ökologischer Sicht bedenklich erscheint.

Alle Analogien sind für das Entstehen von Mehrverkehr verantwortlich, da diese mit einer Entkoppelung zwischen Zahlung und Nutzung verbunden sind, wobei nach Sichtung vorhandener Studien nicht eindeutig nachgewiesen werden kann, dass es zu einer unerwünschten Mehrnutzung des Nahverkehrs durch *Spaßfahrten* kommt. Es scheint aber, dass auf Grund des ökologischen Vorteils des Nahverkehrs der Umstand der Verkehrsinduktion vernachlässigt werden kann. Die Verlagerung des Fuß- und Radverkehr wirkt sich auf Grund der kurzen Fuß- und Raddistanzen in der Klimabilanz nicht signifikant nachteilig aus.

Auf Grund dieser positiven Befunde wird davon ausgegangen, dass ein solidarisch finanzierter fahrscheinloser ÖPNV einen deutlichen Verlagerungseffekt vom Pkw auf den ÖPNV auslösen wird.

C.3 Quantifizierung der Untersuchungsergebnisse

Mit Hilfe einer Modellrechnung können die Kosten und Umweltwirkungen der aus der qualitativen Potenzialabschätzung hergeleiteten Nachfragezuwächse quantifiziert werden. Zunächst wird die allgemeine Funktionsweise des Modells erläutert, bevor auf die Kostenrechnung eingegangen wird.

C.3.1 Funktionsweise des Berechnungsmodells¹⁰⁰

Das Modell dient der Berechnung der Kosten eines fahrscheinlosen Nahverkehrs. Diese Kosten können wahlweise über unterschiedliche Drittnutzerfinanzierungsinstrumente gegenfinanziert werden und / oder durch eine Umlage auf die Bürger. Weiterhin dient das Modell der Quantifizierung der Umweltwirkungen eines solchen Systems. Insgesamt lassen sich unterschiedliche Szenarien mit jeweils unterschiedlichen Kombinationen an kostenbeeinflussenden Faktoren berechnen.

100 Dieses Berechnungsmodell wurde entwickelt in Waluga, *Flexibilisierung des ÖPNV durch ein umlagefinanziertes Bürgerticket. Dissertation (erscheint voraussichtlich Ende 2015)*. Das Modell wurde in vereinfachter Form neu programmiert und an die Erfordernisse dieses Projektes angepasst.

So muss das Modell verschiedene Annahmen berücksichtigen und hierfür entsprechende Daten hinterlegt haben:

- Das allgemeine sowie Alters- und Nutzergruppenspezifische Mobilitätsverhalten der Berliner Bevölkerung.
- Die zukünftige Entwicklung der Bevölkerungs-, Erwerbstätigen- und Haushaltsstruktur bis 2030.
- Die spezifischen Kostensätze des ÖPNV-Betriebs.
- Der Höhe der gegenwärtigen Subventionen für den ÖPNV-Betrieb in Berlin.
- Die verschiedenen Ausprägungen unterschiedlicher Drittnutzerfinanzierungsinstrumente mit Bezug auf das Berliner Stadtgebiet und deren potenzielle Erlöse (jeweils durch manuelle Auswahl an Drittnutzerfinanzierungsinstrumenten).
- Die Verkehrsmengen im Tagesverlauf zur optionalen zeitlichen Beschränkung der Gültigkeit eines Bürgertickets.

Sämtliche Grundlagedaten wurden aus Veröffentlichungen des Statistischen Amtes, der Senatsverwaltung, dem TREMOD-Modell sowie aus schriftlichen Anfragen des Abgeordnetenhauses übernommen. Fehlende Daten wurden durch plausible Annahmen vervollständigt.

Zur Berechnung der Kosten und Umweltwirkungen bis zum Jahr 2030¹⁰¹ war es notwendig, Trendfortschreibungen durchzuführen. Diese basieren auf plausiblen Annahmen, die wiederum aus Literaturquellen hergeleitet wurden (vgl. C.1). Alle Annahmen sind gesondert gekennzeichnet und transparent dokumentiert. Die jeweiligen Annahmen sind konservativ gehalten und geben die – nach jetzigem Wissensstand – wahrscheinlichste Entwicklung wider; die Berechnung alternativer Szenarien ist möglich. Bei Bedarf können Sensitivitätsbetrachtungen durchgeführt werden, welche auch extreme Entwicklungen berücksichtigen. Etwaige Anpassungen der Trendfortschreibungen wirken sich automatisch auf die weiterführenden Berechnungen aus. Basisjahr aller Berechnungen ist 2010.

Ausgehend von der Herleitung des Nachfragepotenzials lässt sich anhand statistischer Daten der modal split errechnen. Dies erfolgt sowohl in Bezug auf das Verkehrsaufkommen als auch auf die Verkehrsleistung. Mögliche *Kannibalisierungseffekte* innerhalb des Umweltverbundes – also die Verlagerung von Rad- und Fußverkehr zum ÖPNV – werden bereits bei der

101 Da die Einführung eines fahrscheinfreien Nahverkehrs in Berlin mutmaßlich einen mehrjährigen Vorlauf benötigen wird und sich Verhaltensänderungen oft erst mit mehrjähriger Verzögerung einstellen, wurde dieser Zeithorizont gewählt.

nutzergruppenspezifischen Betrachtung im Rahmen der Herleitung der ÖPNV-Nachfragesteigerung erörtert.

Das Modell verwendet intern die Verkehrsleistung in Personenkilometern (Pkm) als Berechnungsgrundlage für alle finanz- und umweltbezogenen Berechnungen. Grundsätzlich berechnet sich die Verkehrsleistung wie folgt:

$$\text{Anzahl der Wege pro Person und Tag} \times \text{durchschnittliche Wegelänge}$$

Da für Berlin lediglich werktägliche Erhebungen vorliegen – die gleichzeitig den Anforderungen der Modellrechnung entsprechen – werden die Werte nach dem vereinfachten Bereinigungsverfahren¹⁰² auf die jährliche Verkehrsleistung hochgerechnet.

Die verwendete Datengrundlage (SrV 2008, Sonderauswertung Berlin)¹⁰³ lässt unterschiedliche Zugänge zur Ermittlung der jährlichen Verkehrsleistung zu. Für diese Studie wurde die Verkehrsleistung nach dem verkehrsmittelspezifischen Mobilitätsverhalten pro Person und Tag ermittelt, da hierdurch die aktuellen Trends bei der Verkehrsmittelwahl (vgl. C.1.2) besser abgebildet werden können. Die auf diese Weise errechneten Verkehrsmengen decken sich mit den in der Statistik ausgewiesenen Daten.¹⁰⁴

C.3.2 Ermittlung der Umweltwirkungen

Durch die mit einem fahrscheinlosen Nahverkehr einhergehenden Verkehrsverlagerungen von anderen Verkehrsmitteln hin zum ÖPNV können die untersuchten Finanzierungsinstrumente Auswirkungen auf die Umweltwirkungen des Personenverkehrs haben. Allerdings sind die Umweltwirkungen eines Finanzierungsinstruments nicht pauschal zu ermitteln. Sie hängen stark von den mithilfe der zusätzlichen Finanzmittel durchgeführten Änderungen des ÖPNV-Angebots sowie von den damit wiederum je nach lokaler Ausgangssituation konkret erreichten verkehrlichen Wirkungen ab. Daher werden die möglichen Umweltwirkungen lediglich für die Variante *Fahrscheinfreier ÖPNV ganztägig* (vgl. D.1.3) berechnet. Berechnungsgrundlage hierfür war das TREMOD-Modell Version 5.3 des

102 ITP und VWI, Standardisierte Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen des ÖPNV und Folgekostenrechnung. Version 2006, 65.

103 Technische Universität Dresden, *Endbericht zur Verkehrserhebung „Mobilität in Städten – SrV 2008“ und Auswertungen zum SrV-Städtepegel*; die Daten aus der Erhebung von SrV 2013 lagen zum Zeitpunkt der Gutachtenerstellung noch nicht vor.

104 So z. B. die für das Jahr 2013 ermittelte Anzahl der Personenkilometer für Berlin: 8,2 Mrd. Pkm (Bus/Fähre: 1,3 Mrd. Pkm, Straßenbahn: 0,5 Mrd. Pkm, U-Bahn: 2,3 Mrd. Pkm, S-Bahn: 4,1 Mrd. Pkm). Abgeordnetenhaus Berlin, *Drucksache 17 / 15 639: Auslastung und Kostendeckung im öffentlichen Nahverkehr*.

Umweltbundesamtes.¹⁰⁵ Der spezifische Verkehrsträgermix von Bus, Straßenbahn-, U- und S-Bahnverkehr in Berlin wurde hierbei berücksichtigt.¹⁰⁶

In vergangenen Studien wurden die Umweltvorteile der öffentlichen Verkehrsmittel gegenüber dem motorisierten Individualverkehr belegt. Grundsätzlich gilt: Je mehr Menschen den ÖPNV nutzen und dafür auf eine Pkw-Fahrt verzichten, desto weniger Schadstoffe werden emittiert. Im Jahr 2010 benötigten die Verkehrsmittel im ÖPNV pro beförderter Person und Kilometer etwa halb so viel Energie als ein Pkw bei entsprechend hohem Schadstoffausstoß.¹⁰⁷ In Zukunft wird der spezifische Energieverbrauch voraussichtlich bei allen Verkehrsmitteln weiter abnehmen. Bei Pkw werden durch technische Effizienzsteigerungen bei Verbrennungsmotoren stärkere Rückgänge beim Schadstoffausstoß erwartet als bei den ÖPNV-Verkehrsmitteln. Dennoch werden im Jahr 2030 durch eine Personenfahrt im ÖPNV bei unverändertem Auslastungsgrad immer noch deutlich weniger Schadstoffe emittiert gegenüber einer Pkw-Fahrt (vgl. Tabelle 6).

	CO ₂		NO _x		PM ₁₀		Verbrauch (Benzinäquivalente)	
Einheit	g/Pkm		g/Pkm		g/Pkm		Liter/100 km	
Jahr	2010	2030	2010	2030	2010	2030	2010	2030
Pkw	140,7	84,5	0,31	0,13	0,0087	0,0012	6,16	3,90
Linienbus	74,3	53,9	0,54	0,07	0,0065	0,0003	3,24	2,48
Bahn (Nahverkehr)	73,4	60,9	0,24	0,16	0,0028	0,0018	3,85	3,13

Tabelle 6: Emissionen und Verbrauch ausgewählter Verkehrsmittel (Vergleich 2010/2030; inkl. Vorkette)¹⁰⁸

Die Bedeutung eines attraktiven ÖPNV-Angebots für die Umwelt kann grundsätzlich über den Vergleich von berechneten Umweltwirkungen für die Ausgangssituation mit einer Vergleichssituation untersucht werden. Allerdings können Anpassungen des ÖPNV-Angebots lokal sehr unterschiedlich sein und damit auch zu unterschiedlichen Verhaltensweisen der Verkehrsteilnehmer führen, z. B. durch einen Umstieg vom Pkw oder vom Rad auf den ÖPNV sowie eine generell erhöhte Mobilität. Vereinfacht wird in diesem makroskopischen Modell angenommen, dass mit einer Erhöhung der ÖPNV-Nachfrage

¹⁰⁵ Eine Abschätzung der Lärmemissionen ist in diesem Makromodell nicht möglich, da Lärmemissionen kleinräumig auftreten und vom verwendeten Verkehrsträger sowie der Ausstattung der Verkehrsmittel abhängig sind.

¹⁰⁶ Vereinfachend wurde angenommen, dass sich an diesem Mix bis 2030 nichts Grundlegendes ändern wird, auch nicht durch die Einführung des fahrscheinlosen Nahverkehrs.

¹⁰⁷ Die Höhe der Schadstoffemissionen hängt hauptsächlich von der Höhe des Energieverbrauchs sowie von den genutzten Energieträgern ab. Bei Bussen sowie Pkw mit Verbrennungsmotor entstehen Emissionen vor allem direkt während der Fahrt und nur ein verhältnismäßig geringer Anteil in der Vorkette zur Kraftstoffbereitstellung. Dagegen entstehen bei elektrisch betriebenen Bahnen die Treibhausgasemissionen vollständig in der Vorkette zur Bereitstellung des Fahrstroms. Für einen objektiven Vergleich der Verkehrsmittel müssen daher sowohl direkte als auch indirekte Treibhausgasemissionen einbezogen werden.

¹⁰⁸ Knörr, Heidt, und Schacht, *Daten- und Rechenmodell: Energieverbrauch und Schadstoffemissionen des motorisierten Verkehrs in Deutschland 1960-2030 (TREMOT, Version 5.3) für die Emissionsberichtserstattung 2013 (Berichtsperiode 1990-2011)*.

gegenüber einer sinkenden Pkw-Nachfrage eine positive Umweltwirkung verbunden ist.

C.3.3 Investiver Finanzierungsbedarf

Damit das ÖPNV-System die erwarteten Nachfragezuwächse stemmen kann, müssen vorhandene Kapazitäten erweitert werden. Dies erfordert nicht nur eine Erweiterung des Rollmaterials, sondern – und vor allem – den Neu- und Umbau, die Ertüchtigung sowie die Erweiterung der bestehenden Infrastrukturen. Die hierfür erforderlichen Maßnahmen sind im Rahmen dieses Gutachtens nicht quantifizierbar, da hierfür eine verkehrszellenscharfe Betrachtung durchgeführt werden müsste. Faktoren, die den Investitionsbedarf bestimmen, sind insbesondere:

- Räumliche Verteilung der Bevölkerung sowie die Bevölkerungsentwicklung in den jeweiligen Teilräumen.
- Gezielte, nutzergruppenspezifische Prognose des künftigen Verkehrsmittelwahlverhaltens in Folge der Einführung eines fahrscheinlosen Nahverkehrs.
- Bessere Ausnutzung vorhandener Kapazitäten in den Fahrzeugen, die mit geringem finanziellen Aufwand gesteigert werden können (Veränderung der Sitzabstände, Umwidmung von Mehrzweckabteilen, Fahrgastlenkung auf Alternativrouten etc.).
- Bessere Ausnutzung vorhandener Kapazitäten auf den Schienen bzw. den Tunnelanlagen, die mit größerem finanziellen Aufwand gesteigert werden können (moderne Signaltechnik, kreuzungsfreie Linienführungen, Verlängerung der Bahnsteige, etc.).
- Wahl des geeigneten Verkehrsmittels und -konzepts für die entstandenen Nachfragezuwächse (ober- oder unterirdische Verkehrsführung, elektrischer oder konventioneller Dieselbetrieb, Tangential- oder Direktverbindungen, Anzahl der Haltestellen, Takt und integrale Vernetzung, etc.).
- Politische und gesellschaftliche Vorstellungen (Umwidmung von Pkw-Fahrspuren in Busspuren, Ampelvorrangschaltungen, gesetzliche Anforderungen an Fahrzeug-Wartungsintervalle oder Bahnsteighöhen, etc.).

Auf Grund dieser vielfältigen Faktoren kann hier keine valide und belastbare Schätzung des investiven Finanzierungsbedarfs erstellt werden.

Auch aus Veröffentlichungen und Äußerungen des Senats in parlamentarischen Vorgängen lassen sich keine näheren Schlüsse ziehen. In einer Schriftlichen Anfrage an den Senat wurde lediglich die Frage nach einer Kapazitätsausweitung der Kleinprofilinien U1 und U3 beantwortet. Sollten

diese Linien mit 8-Wagen-Zügen befahren werden, müssten nach Auskunft der BVG zusätzliche 48 Kleinprofilwagen eingesetzt werden, wobei der Beschaffungspreis für einen Kleinprofilwagen bei etwa 1,5 Mio. EUR liegt. Bei einem ganztägigen Einsatz von 6-Wagen-Zügen auf der Linie U8 käme es außerdem zu erhöhten Folgekosten (verkürzte Wartungsintervalle durch höhere Laufleistungen und damit ein höherer Wagenbedarf; höherer Verschleiß und Energieverbrauch). In der Antwort wird ferner darauf hingewiesen, „dass eine pauschale Vergrößerung der Zuglängen nicht sinnvoll ist. Vielmehr muss linienscharf die aktuelle und künftige Nachfrageentwicklung analysiert und auf dieser Basis der kapazitative Handlungsbedarf identifiziert werden, der neben Erhöhungen der Zuglängen auch durch Taktverdichtungen abgedeckt werden kann.“¹⁰⁹ Folglich sind Kapazitätsausweitungen im Einzelfall zu bilanzieren.

Weitere Modellrechnungen zu Kapazitätsausweitungen liegen nicht vor. Insoweit besteht weiterer Forschungsbedarf, der in weiteren Untersuchungen zu bearbeiten wäre. Um diesen für die Finanzierung wichtigen Punkt nicht gänzlich zu vernachlässigen, wird im Rahmen der Betrachtung verschiedener Drittnutzerfinanzierungsinstrumente deren Eignung für Infrastrukturmaßnahmen geprüft (vgl. Kapitel H). Es werden damit verschiedene Finanzierungsinstrumente untersucht und benannt, mit denen sich zusätzliche Finanzmittel generieren lassen, die zur Deckung von investiven, die ÖPNV-Kapazitäten erhöhenden Maßnahmen im Zuge der Einführung eines fahrscheinlosen ÖPNV beitragen können.

C.3.4 Konsumtiver Finanzierungsbedarf

Der konsumtive Finanzierungsbedarf leitet sich unmittelbar aus den allgemeinen Prognosen zur Mobilitätsentwicklung und der Potenzialabschätzung eines fahrscheinlosen Nahverkehrs ab.

Auf Grund des Wettbewerbsdrucks in der Nahverkehrsbranche werden die Erstellungskosten der jeweiligen Verkehrsunternehmen nicht offengelegt, da Kostensätze gerne als Effizienzmaß herangezogen werden. Dennoch lassen sich auf Basis von Geschäftsberichten, wissenschaftlichen Veröffentlichungen und plausiblen Annahmen valide Kostensätze herleiten, die in der Praxis je nach Verkehrsmittel, Linienweg, eingesetztem Personal und Wagenmaterial etc. schwanken. Da im Rahmen der hier durchgeführten makroskopischen Betrachtung solche linienscharfen Detailbetrachtungen nicht darstellbar sind, wird stattdessen mit einem allgemeinen Kostensatz und einer Schwankungsbreite gerechnet.

Als Kostensatz zur Erstellung von Nahverkehrsleistungen in Berlin wurden 0,22 EUR/Pkm angesetzt. Dieser Wert leitet sich aus dem Berliner Kostensatz

¹⁰⁹ Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17 / 14 534: Schluss mit Kurzzügen.

zum Ausgleich von Verkehrsleistungen nach § 45a PBefG¹¹⁰, einem bundesweiten Vergleich sowie eigenen Berechnungen ab und gilt als ausgewogen und für den Berliner Verkehrsmix anwendbar. Zur besseren Vergleichbarkeit im zeitlichen Verlauf ist der zukünftige Kostensatz ohne Inflation berechnet worden.

Auf Grund der schlechten Datenlage wurde mit einer Spanweite von +/- 0,02 EUR/Pkm gerechnet. Dadurch können potenzielle Effizienzsteigerungen bei der Erstellung der Verkehrsleistungen eingepreist werden, die sich beispielsweise durch Mengenrabatte im (Fahrzeug-) Einkauf, der Beschaffung von Energieträgern oder Optimierungen der Verwaltungs- und Wartungsstruktur ergeben können.¹¹¹ Zusätzlich erlaubt es die Korridorbetrachtung auch die sprungfixen Kosten einzupreisen. Diese entstehen, wenn vorhandene Fahrzeugkapazitäten erschöpft sind und neue Fahrzeuge beschafft werden müssen, wodurch sprunghaft höhere Kosten durch den Fahrzeugerwerb, den Personaleinsatz, Versicherungen etc. entstehen.

Die Kosten beziehen sich auf die Betriebskosten inklusive Abschreibungen für die (vorhandene) Infrastruktur. Inwieweit weitere Infrastrukturausbaumaßnahmen durchgeführt werden müssen, um die errechneten Verkehrsmengen betrieblich zu stemmen, kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht valide ermittelt werden (s.o.). Unterschiedliche Linienführungen, Betriebsumläufe, Verkehrsströme, Verkehrsträger, Haltestellen- und Fahrzeugausstattungen usw. sind ggf. in weiterführenden Untersuchungen zu diskutieren und zu quantifizieren (vgl. C.3.3).

Die Kostenrechnung bezieht sich auf das Mobilitätsverhalten der Berliner im Gesamtverkehr (inklusive ein- und ausbrechender Verkehre). Inwieweit in diesem *Grenzverkehr* Ausgleichszahlungen an andere Verkehrsunternehmen oder -verbünde vorzunehmen sind und inwieweit hierfür Systemkosten anfallen, bleibt unberücksichtigt.

C.4 Auswahl von Szenarien

Auf Grund der zahlreichen Einflussfaktoren bei der Modellrechnung sind verschiedene Szenarien denkbar. Im Folgenden wird die Vielfalt der denkbaren Szenarien dargestellt und eine Auswahl desjenigen Szenarios getroffen,

110 Aus einer Kleinen Anfrage an den Senat geht hervor, dass der bis 2004 verwendete Kostensatz in Höhe von 0,268 EUR/Pkm, basierend auf einem Gutachten, folgende Kostenbestandteile enthielt: Energie, Treib- und Heizstoffe (5,6%); Material, Fremdleistungen, Versicherungen (8,7%); Personalkosten einschl. Sozialkosten, Zuwendungen an Pensions- und Unterstützungskassen sowie Pensions-Rückstellungen (54,5%); Steuern einschl. Umsatzsteuern (2,0%); Raum- und Gebäudemieten und Pachten (0,3%); Sonstige Kosten (0,3%); Kalkulatorische Abschreibungen (10,0%); Kalkulatorische Zinsen (16,6%). Es ist anzunehmen, dass diese Kostensätze auskömmlich sind und den tatsächlichen Bedarf überkompensieren, weshalb bei der vorliegenden Studie ein geringerer Kostensatz angesetzt wurde. Abgeordnetenhaus Berlin, *Drucksache 17 / 15 456: Kostensätze zur Personenbeförderung im öffentlichen Nahverkehr*.

111 Für diesen Fall wäre die untere Grenze der Spannweite heranzuziehen.

welches bei der weiteren Bearbeitung des Gutachtens zur Anwendung kommt.

C.4.1 Finanzierungsgrundannahmen und Handhabung gegenwärtiger Finanzierungsstränge

Die gegenwärtige ÖPNV-Finanzierung in Berlin (vgl. C.1.3) ist hauptsächlich durch eine staatliche Grundfinanzierung (Betriebskostenzuschüsse, Fahrgeldsurrogate) und Fahrgelderlöse geprägt.¹¹² Die Einführung eines fahrscheinlosen Nahverkehrs wird auf Grund des Mehrbedarfs an ÖPNV-Verkehrsleistungen auch eine zusätzliche Finanzbasis erfordern, die auf unterschiedliche Weise gegenfinanziert werden kann (vgl. Abbildung 2). Es gibt unterschiedliche Grund-Ansätze zur Finanzierung eines fahrscheinfreien ÖPNV:

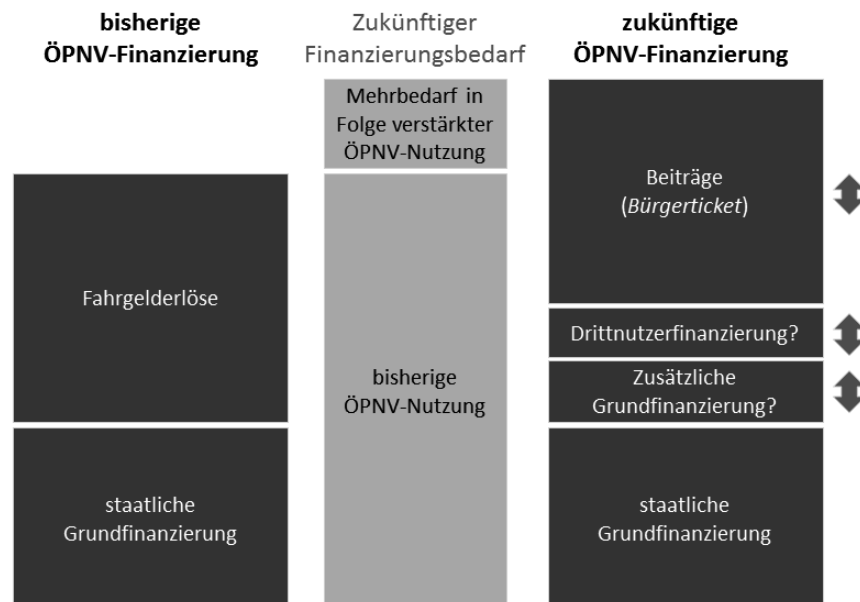


Abbildung 2: Vergleich zwischen bisheriger und zukünftiger ÖPNV-Finanzierung

- Ansatz 1: Die ÖPNV-Finanzierung erfolgt, bis auf die bestehenden Subventionsstränge, vollständig durch Umlage aller Kosten über Beiträge auf eine oder mehrere zu definierende Gruppen von Zahlungsverpflichteten, welche im Gegenzug hierfür die Berechtigung zur freien ÖPNV-Nutzung erhalten („**Bürgerticket-Modell**“).
- Ansatz 2: Die ÖPNV-Finanzierung des ÖPNV-Betriebs geschieht vollständig (oder weitgehend) über die allgemeinen Steuern oder ähnlich wirkende neue Abgaben oder aber über einen auf alle relevanten Verkehrsverursacher zu erstreckende erschließungsbeitragsähnliche Abgabe (Modell „**Drittnutzerfinanzierung**“). Darüber hinaus kann durch

¹¹² Eine Ko-Finanzierung durch den kommunalen Querverbund ist in Berlin nicht bzw. kaum erforderlich..BVG AöR, *Meine Stadt. Meine BVG. Geschäftsbericht 2013*, 115.

infrastrukturbezogene Drittnutzerfinanzierungsinstrumente eine zusätzliche Grundfinanzierung erfolgen. Eine Freifahrtberechtigung als Gegenwert wird den Zahlungsverpflichteten nicht ausgehändigt, jedoch wird der Fahrpreis auf null gesenkt oder erheblich reduziert.

- **Ansatz 3: Kombination** aus Ansatz 1 und Ansatz 2. Durch höhere Zuweisungen aus dem Haushalt (z.B. aufgrund von Grund- oder Gewerbesteuererhöhungen) wird der durch Fahrgelderlöse zu erbringende Finanzierungsanteil verringert. Für die Allgemeinheit oder näher zu bestimmende Gruppen wird zudem eine Beitragspflicht und im Gegenzug die Berechtigung zur kostenfreien ÖPNV-Nutzung geregelt.

Im Rahmen dieses Gutachtens wird zunächst Ansatz 1 verfolgt, also eine vollständige Umlage bisheriger Fahrgelderlöse und der finanziellen Mehrbedarfe auf Beitragspflichtige, welche im Gegenzug ein Ticket erhalten; die gegenwärtige staatliche Grundfinanzierung bleibt dabei erhalten (unten D.). Im weiteren Verlauf werden Ansatz 2 näher untersucht. Dabei wird ein Modell von wiederkehrenden Erschließungsbeiträgen untersucht, die von den Einwohnerinnen und Einwohnern sowie weiteren Gruppen erhoben werden, die einen Erschließungsvorteil durch den ÖPNV haben (unten E.). Ebenfalls dem Ansatz 2 sind Instrumente zuzuordnen, bei denen bestehende Steuern erhöht werden, um mit den zusätzlichen Einnahmen den ÖPNV zu finanzieren, ohne dabei jedoch die Steuereinnahmen rechtlich zweckbinden zu können (unten F.). Weitere Drittnutzerfinanzierungsinstrumente mit verkehrslenkender Wirkung werden gesondert betrachtet (vgl. G). Darüber hinaus werden auch Drittnutzerfinanzierungsinstrumente benannt, die sich insbesondere zur Finanzierung der Infrastruktur eignen (vgl. H).

C.4.2 Zahlungsverpflichtete eines Bürgertickets

Kosten, die nicht durch die staatliche Grundfinanzierung oder diverse Drittnutzerfinanzierungsinstrumente gegenfinanziert werden, werden über eine Umlage auf die Bürger finanziert. Die Bestimmung der Zahlungspflichtigen kann auf zweierlei Weise erfolgen,¹¹³ ohne dass es zu einer Doppelbelastung kommt:

- **Alter der Einwohner:** Die Zahlungspflicht kann auf bestimmte Altersgruppen beschränkt werden. Beispielsweise wurde in der Modellrechnung berechnet, wie hoch die Beitragspflichten wären, wenn nur Einwohner zwischen 18 und 65 Jahren oder nur Einwohner über 18 Jahren herangezogen würden.
- **Erwerbstätigkeit und Einkommen:** Theoretisch denkbar ist auch eine Beschränkung der Zahlungspflicht auf Personengruppen mit einem

¹¹³ Neben diesen pro-Kopf-bezogenen Betrachtungen wäre theoretisch auch noch eine haushalts- bzw. grundstücksbezogene Erhebung vorstellbar. Diese scheint bei einem Bürgerticket aber wenig zweckdienlich, da sie das Verhalten der Nutzerinnen und Nutzer nicht hinreichend abzubilden vermag.

bestimmten Einkommen, z. B. Erwerbstätige (alle Erwerbstätigen inkl. Selbstständigen und Freiberuflern), Erwerbstätige oder Rentnerinnen und Rentner oder Personen, die bereits heute bestimmte Transferleistungen erhalten. Hierfür wurden jeweils Modellrechnungen durchgeführt.

Um das Recht auf Mobilität gerade auch aus sozialpolitischer Perspektive zu gewährleisten, könnte eine Gebührenstaffelung nach beiden aufgezeigten Kriterien – also nach Alters- und nach Einkommensaspekten – sinnvoll sein. Im Folgenden wird daher eine Berechnung vorgestellt, die alle bisher bereits befreiten Fahrgastgruppen sowie Fahrgäste unter 18 Jahren von der Zahlungspflicht ausnimmt. Mit einem reduzierten Satz (von maximal 15 EUR) herangezogen werden sollen Auszubildende (über 18 Jahre), Studierende, außerdem alle Empfängerinnen und Empfänger von Wohngeld, ALG II und Grundsicherung. Aber auch Asylbewerber, Empfänger von Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz sowie Schwerbehinderte über 80 % Schwerbehinderungsgrad zahlen diesen ermäßigten Satz. Insgesamt sind dies rund 1,1 Mio. Nutzer, die einen ermäßigten Beitrag leisten müssen.

Für alle anderen Gruppen soll der sodann erforderliche volle Beitrag erhoben werden.

Die verschiedenen Umlagevarianten können – aufgrund sozialpolitischer Erwägungen – unterschiedlich ausgelegt und modelliert werden

C.4.3 Drittnutzerfinanzierung

Es kann sinnvoll sein, neben oder anstelle der Einwohner weitere Gruppen in die Finanzierungsverantwortung in einem Umlagesystem einzubeziehen. Hierfür kommen insbesondere in Frage: Gewerbe/Arbeitgeber, Veranstalter, Einzelhandel, Grundeigentümer und Kfz-Nutzer. Dieser erweiterte Kreis der Zahlungspflichtigen wird im Rahmen der komplementären Drittnutzerfinanzierungsinstrumente betrachtet.

Um eine Grundlage für diesen Endbericht der Machbarkeitsstudie zu schaffen, wurden zunächst unterschiedliche Drittnutzerfinanzierungsinstrumente rechtlich bewertet und auf die finanzielle Ergiebigkeit hin geprüft. Diese wurden in einem Zwischenbericht nebeneinander dargestellt. Darauf aufbauend erfolgte eine Diskussion über die vertieft zu verfolgenden Instrumente. Dieses mehrstufige Vorgehen unterstützte die Bearbeiter darin, ein schlüssiges Gesamtkonzept zu erarbeiten, in dem ein Instrumentenmix identifiziert wird, der den fahrscheinlosen ÖPNV finanziert und diesen gleichzeitig im Sinne eines verkehrlichen Gesamtkonzeptes für Berlin mit entsprechenden Begleitmaßnahmen flankiert. Die Instrumente zur Finanzierung eines fahrscheinlosen ÖPNV müssen finanziell ausreichend ergiebig und stabil, sowie zugleich rechtlich tragfähig und politisch-sozial vermittelbar sein. Zugleich sollen sie nach Möglichkeit einen verkehrspolitisch positiven Beitrag für ein Gesamtkonzept liefern.

C.4.4 Ableitung von Szenarien

Das Modell gibt in den einzelnen Berechnungsstufen unterschiedliche Szenarien wieder:

- **Entwicklung des Mobilitätsverhaltens:** Studien prognostizieren einen Wandel des Mobilitätsverhaltens, welches einerseits durch den Wandel des Verkehrsmittelwahlverhaltens, andererseits und ergänzend durch den demographischen Wandel beeinflusst wird. Diese Trends beeinflussen maßgeblich das künftige Verkehrsaufkommen und sind dementsprechend relevant bei der Berechnung der Erstellungskosten für den ÖPNV-Betrieb (vgl. C.1.2).
- **Verkehrsverlagerung durch einen fahrscheinlosen ÖPNV:** Die angestrebte Umlagefinanzierung durch ein Bürgerticket beziehungsweise eine erschließungsbeitragsähnliche Abgabe bei einer gänzlich fahrscheinlosen Ausgestaltung ist in der gegenwärtigen Verkehrslandschaft unbekannt. Es liegen daher keine Erkenntnisse zu der möglichen Wirkung auf das Verkehrsmittelwahlverhalten vor. Allerdings lässt sich das Verlagerungspotenzial qualitativ anhand von vergleichbaren Tarifmodellen herleiten (vgl. C.2).

Die mögliche Entwicklung des Mobilitätsverhaltens lässt sich – wie oben ausgeführt (vgl. C.3.1) – anhand der derzeitigen Mobilitätstrends quantifizieren. Diese Ergebnisse werden als Referenz für die darauf aufbauenden Szenarien verwendet, welche zusätzlich Veränderungen des Mobilitätsverhaltens durch einen fahrscheinlosen Nahverkehrs einbeziehen. Zu berücksichtigen ist hiernach also auch, dass es auch unabhängig von der Einführung eines fahrscheinlosen Nahverkehrs bzw. eines Bürgertickets zu gewissen kostensteigernden Effekten durch eine Mehrnutzung des ÖPNV kommt, diese also nicht dem fahrscheinlosen ÖPNV angelastet werden können.

Daraufhin werden in einem zweiten Schritt, ableitend aus der Analyse über die Entwicklung des zukünftigen Mobilitätsverhaltens, zwei Szenarien bis 2030 berechnet:

- **Szenario 1:** Mobilitätsverhalten bis 2030 bleibt gleich.
- **Szenario 2:** Mobilitätsverhalten bis 2030 verändert sich. Radverkehr nimmt zu sowie minimal ÖPNV (entsprechend der gegenwärtigen Mobilitätstrends). Die Gesamtmobilität bleibt konstant.

Auf diesen Szenarien aufbauend, können die Annahmen hinsichtlich der Verlagerungswirkung des fahrscheinlosen ÖPNV simuliert werden. Auf Grund mangelnder empirischer Befunde wurde das Potenzial auf Basis einer breiten Literaturanalyse geschätzt (vgl. C.2). Eine Übertragbarkeit dieser Erkenntnisse auf die spezifischen Verhältnisse in Berlin ist schwierig. Um dennoch Aussagen bezüglich möglicher Kosten der Umlagefinanzierung und der Umweltwirkung zu treffen, werden für jedes dieser Szenarien drei verschiedene Annahmen zur

Wirkung eines fahrscheinlosen Nahverkehrs auf das Verkehrsmittelwahlverhalten getroffen. Die Annahmen gelten ab 2020 und bleiben bis 2030 konstant:

- **Szenario x.1**, pessimistisch: Es wird angenommen, dass der fahrscheinlose Nahverkehr nur geringe Verlagerungswirkungen zu Gunsten des ÖPNV hat. Der nichtmotorisierte Umweltverbund wird nur geringfügig, über die normale Änderung des Mobilitätsverhaltens hinaus, tangiert.
- **Szenario x.2**, konservativ: Es wird angenommen, dass der fahrscheinlose Nahverkehr moderate Verlagerungswirkungen zu Gunsten des ÖPNV hat. Die Änderung des Verkehrsmittelwahlverhaltens durch den fahrscheinlosen Nahverkehr führt zu einer Änderung des Mobilitätsverhaltens insgesamt. Die sichere und kostengünstige Mobilitätsalternative führt zu einer sinkenden Nutzung des Pkw. Einbußen der persönlichen Mobilitätsfreiheit werden durch eine verstärkte Fahrradnutzung z. B. durch BikeSharing-Angebote kompensiert.
- **Szenario x.3**, optimistisch: Es wird angenommen, dass der fahrscheinlose Nahverkehr große Verlagerungswirkungen zu Gunsten des ÖPNV hat. Da der fahrscheinlose Nahverkehr das Mobilitätsverhalten in hohem Maße beeinflusst und die Pkw-Nutzung und der Pkw-Besitz deutlich zurückgeht, können entsprechende Umnutzungen von frei gewordenem Straßenquerschnitt umgesetzt werden. Dies führt vor allem zu einer Verstärkung des latent vorhandenen Mobilitätstrends bei der häufigeren Nutzung des Fahrrades.

Die hier angenommenen Änderungen des modal splits beziehen sich auf die Wirkung eines fahrscheinlosen Nahverkehrs bzw. des dadurch ausgelösten Umdenkens im Mobilitätsverhalten. Es wird implizit angenommen, dass die Bevölkerung auch nach Einführung eines fahrscheinlosen Nahverkehrs dieselben Aktivitätsziele aufsucht, also die Wahl des Verkehrsmittels nicht die Wahl von Einkaufsorten etc. beeinflusst. In dieser makroskopischen Simulation erscheint diese Annahme plausibel, kann jedoch in Mikrosimulationen weiter spezifiziert werden. Flankierende Maßnahmen, wie etwa die Einführung einer City-Maut, eine Intensivierung der Parkraumbewirtschaftung oder sonstige Maßnahmen wie der Aufbau eines integrierten Fahrradverleihsystems können diese Entwicklungen begünstigen und verstärken (vgl. G). In diesem Fall sind entsprechende Neuberechnungen der Kosten und Umweltwirkungen durchzuführen.

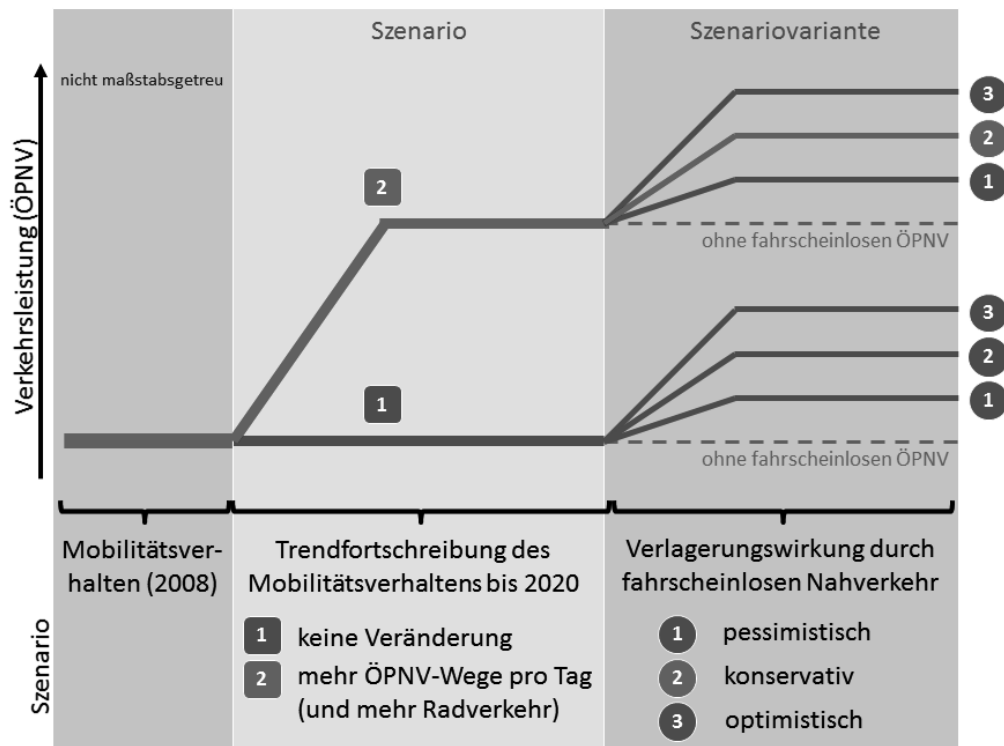


Abbildung 3: Schematische Darstellung der Szenarien und Szenariovarianten. Das im Gutachten verwendete Szenario ist Szenario 2, Szenariovariante 2.

Aus den Szenarien und Szenariovarianten ergibt sich eine Fülle an möglichen Konstellationen (vgl. Abbildung 3). In diesem Gutachten werden allerdings plausible und konservative Annahmen zu Grunde gelegt. So wird von einem veränderten Mobilitätsverhalten gegenüber 2008 ausgegangen (**Szenario 2**), bei dem insbesondere die Fahrradnutzung und die ÖPNV zugenommen haben (vgl. C.1.2). Diese Annahme erscheint plausibel und führt gegenwärtig – auch ohne fahrscheinlosen Nahverkehr – zu steigender Nutzung des ÖPNV und folglich auch höheren Erstellungskosten.

Hinsichtlich der Wirkung eines fahrscheinlosen Nahverkehrs auf das Verkehrsmittelwahlverhalten wird ebenso von einer durchschnittlichen Wirkung ausgegangen, welche auf Grund der Literaturanalyse als plausibel und abgesichert begründbar erscheint (**Szenariovariante 2**).

Mit diesen Annahmen wird das Verkehrsmittelwahlverhalten unter veränderten Bedingungen simuliert, wodurch sich auch die jeweiligen Anteile der Verkehrsmittel am modal split (bezogen auf die Wege) verändern (vgl. Tabelle 7).

modal split nach Wegen	Fuß	Fahrrad	ÖPNV	Pkw
ohne fahrscheinlosen Nahverkehr				
SrV 2008 Berlin	28,7%	12,7%	26,3%	32,3%
Mobilitätstrend 2020	27,0%	15,0%	27,0%	31,0%
mit fahrscheinlosem Nahverkehr				
Szenario 2 pessimistisch	27,0%	16,7%	30,3%	26,0%
Szenario 2 konservativ	27,0%	16,7%	33,7%	22,7%
Szenario 2 optimistisch	27,0%	18,3%	35,3%	19,3%

Tabelle 7: Vergleich des modal split (nach Wegen) in den jeweiligen Szenarien

Die Annahmen dieser hier gewählten Szenariovariante führen zu einem Mehrbedarf an öffentlichen Verkehrsleistungen von ca. 14 % gegenüber dem Niveau ohne fahrscheinfreien Nahverkehr (vgl. Tabelle 8), was – ableitend aus dem konsumtiven Finanzierungsbedarf (vgl. C.3.4) – jährlich zwischen 271 Mio. EUR und 326 Mio. EUR Mehrkosten verursacht. Insgesamt werden zur Erstellung aller ÖPNV-Leistungen in Berlin zwischen 2,2 Mrd. EUR und 2,7 Mrd. EUR pro Jahr notwendig sein (Betriebskosten).

modal split nach Verkehrsleistung	Fuß	Fahrrad	ÖPNV	Pkw
ohne fahrscheinlosen Nahverkehr				
SrV 2008 Berlin	4,2%	6,6%	44,5%	44,7%
Mobilitätstrend 2020	3,9%	7,8%	45,5%	42,8%
mit fahrscheinlosem Nahverkehr (Szenario 2.2; Jahr 2020)				
modal split	4,0%	9,9%	53,2%	32,8%
Verkehrsleistung (absolut in Mio. Pkm)	839	2.071	11.086	6.830
Veränderung ggü. Mobilitätstrend 2020	-	-	+13,9%	-25,3%

Tabelle 8: Gegenüberstellung der Verkehrsleistung in Berlin nach Verkehrsmitteln ohne fahrscheinlosen Nahverkehr und mit fahrscheinlosem Nahverkehr (Szenario 2.2; Jahr 2020)

D. Finanzierungsinstrumente für einen (einzel-)fahrscheinlosen ÖPNV

Nachdem nun die verschiedenen Grundlagen der ÖPNV-Finanzierung dargelegt wurden und der Versuch erfolgte, den Finanzierungsbedarf eines fahrscheinlosen ÖPNV in Berlin zu quantifizieren, sollen im Folgenden ausgewählte Instrumente vorgestellt werden, die sich zur Finanzierung des ÖPNV eignen. Dabei werden grundsätzlich zwei Varianten von Beitragslösungen vorgeschlagen, die optional jeweils durch steuerliche und weitere Abgaben ergänzt werden können.

In der in diesem Kapitel behandelten – an bestehende Lösungen (Semesterticket, Gästeticket) angelehnten – Variante lassen sich von den Einwohnern und/oder verschiedenen weiteren Nutzergruppen Beiträge erheben, die dafür im Gegenzug das Recht erhalten, den ÖPNV ohne weitere Kosten bzw. einzelnen Fahrschein zu nutzen. Diese Berechtigung zur Nutzung des ÖPNV ohne zusätzliche (über den Beitrag hinausgehende) Kosten erstreckt sich jedoch nur auf die Beitragszahlerinnen und -zahler. Grundsätzlich müssten in dieser Variante daher Personen, die nicht beitragspflichtig sind, weiterhin einen Fahrschein erwerben.

Haupt-Zielgruppe dieses meist als *Bürgerticket* bezeichneten Modells sind die Bürgerinnen und Bürger einer Kommune. Von diesen wird ein Beitrag erhoben, mit dessen Aufkommen der ÖPNV in der Kommune finanziert wird. Im Gegenzug erhalten die Beitragszahlerinnen und -zahler eine generelle Freifahrtberechtigung (hierzu D.1). Vorstellbar ist dabei auch, die die morgendliche Zeit des Berufsverkehrs von der Gültigkeit des Bürgertickets auszunehmen (hierzu D.2). Ohne Systemwidersprüche lässt sich in diesem Fall neben der Beitragspflicht für die Bürgerinnen und Bürger ein Beitrag für Arbeitgeber einführen, durch welchen im Berufsverkehr für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ebenfalls eine Fahrtberechtigung finanziert wird (hierzu D.3). Diese den Bürgerinnen und Bürgern und gegebenenfalls auch den Arbeitgebern auferlegten Beiträge lassen sich außerdem mit einem Gästebbeitrag kombinieren, um auch nicht in Berlin lebenden Gästen die unbeschränkte Nutzung des ÖPNV zu ermöglichen (hierzu D.4). Geprüft wird darüber hinaus auch, inwieweit dieses Beitragsmodell mit einem Veranstaltungsticket kombinierbar ist (hierzu D.5).

In einer anderen – bisher nicht erprobten und damit weniger rechtssichereren und in der Ausgestaltung aufwendigeren – Variante wird eine erschließungsbeitragsähnliche (ÖPNV-)Abgabe entwickelt, welche auf verschiedene Verkehrsverursacher und Drittnutzergruppen erstreckt wird. Die Beitragspflichtigen erhalten in dieser Variante keine unmittelbare Freifahrtberechtigung, jedoch können in diesem Modell bei entsprechender Beitragshöhe die Fahrpreise in Richtung bzw. auf null reduziert werden. Bei konsequenter Umsetzung dieser Variante könnte es grundsätzlich möglich sein, auf individuelle Fahrtberechtigungen zu verzichten, den ÖPNV also

tatsächlich gänzlich fahrscheinlos auszugestalten. Diese Variante wird im folgenden Kapitel behandelt (hierzu E).

Ergänzend zu beiden Beitragsvarianten sind außerdem Anpassungen bei der Grund-, Gewerbe- oder Grunderwerbssteuer möglich, um – wie oben ausgeführt – ohne näheren Bezug zum ÖPNV allgemeine Haushaltseinnahmen zu generieren. Für jedes dieser Instrumente wird im Einzelnen aufgezeigt, welche rechtlichen Vorgaben für die Einführung bestehen und welche finanziellen Erträge mit dem Instrument erzielt werden können (hierzu F).

Mögliche Instrumente zur Finanzierung flankierender (verkehrlicher) Maßnahmen sowie zur Finanzierung zusätzlich erforderlicher Infrastruktur werden gesondert im Anschluss an den hiesigen Gutachtenteil untersucht (vgl. G).

D.1 Bürgerticket (ganztägig unbeschränkt)

Mit dem Begriff *Bürgerticket* wird eine solidarische Umlage der ÖPNV-Betriebskosten auf alle Bürgerinnen und Bürger umschrieben, die im Gegenzug eine Fahrtberechtigung in einem definierten Geltungsbereich erhalten. Die Zahlungspflicht ist unabhängig von der tatsächlichen Nutzung der Fahrtberechtigung. Wegen des solidarischen Ansatzes sollen dabei auch diejenigen eine Fahrtberechtigung erhalten, die aus sozialen Gründen keinen oder nur einen geringen finanziellen Beitrag leisten können.

D.1.1 Rechtliche Bewertung

Da in der Praxis noch keine Erfahrungen mit einem abgabenfinanzierten Bürgerticket bestehen, ist im Folgenden zunächst zu prüfen, welche rechtlichen Vorgaben für dieses Finanzierungsinstrument gelten.

D.1.1.1 Abgaben- und finanzverfassungsrechtliche Vorgaben

Abgabenrechtlich wird – wie eingangs aufgezeigt – zwischen den Kategorien der Beiträge, Gebühren und Steuern unterschieden. Zur Finanzierung des (einzeln-)fahrscheinfreien ÖPNV eignen sich innerhalb dieser Kategorien vor allem Beiträge. Diese kennzeichnen sich dadurch, dass sie im Gegenzug für einen Sondervorteil, der dem Abgabepflichtigen durch die bloße Möglichkeit der Inanspruchnahme einer öffentlichen Einrichtung erwächst, erhoben werden.¹¹⁴

Gebühren scheinen hingegen weniger zur Finanzierung des fahrscheinlosen ÖPNV geeignet zu sein, da sie eine tatsächliche Inanspruchnahme des ÖPNV durch die Gebührenpflichtigen voraussetzen. Zwar könnte eine solche ÖPNV-

¹¹⁴ Vgl. hierzu und zum Nachfolgenden grundlegend Arndt, in: Henneke, Pünder, und Waldhoff, *Recht der Kommunalfinanzen – Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich*, § 16 Rn. 7 ff.

Inanspruchnahme bei Gebühren unter Umständen durch einen Anschluss- und Benutzungszwang fingiert werden.¹¹⁵ Dies bringt aber eine zusätzliche Intensität möglicher Grundrechtseingriffe mit sich und ist insofern bedenklich. Auch Steuern kommen als Abgabenart weniger in Betracht, da nach den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben für Kommunen nur ein geringer Spielraum für örtlich neuartige Steuern besteht,¹¹⁶ und Steuern in der Regel auch nicht zweckgebunden zur ÖPNV-Finanzierung verwendet werden können.

Abgaben- und finanzverfassungsrechtlich bestehen gewisse Vorgaben für die Erhebung von Beiträgen. Was den Gegenstand angeht, für den der Beitrag erhoben werden soll, wird regelmäßig auf öffentliche Anlagen beziehungsweise öffentliche Einrichtungen abgestellt. Auch das Berliner Gesetz über Gebühren und Beiträge¹¹⁷ stellt bei den Benutzungsgebühren in § 3 Abs. 1 GebBtrG BE auf öffentliche Einrichtungen und bei den Beiträgen in § 4 GebBtrG BE auf öffentliche Anlagen ab. Der ÖPNV ist jedenfalls dann als öffentliche Einrichtung beziehungsweise öffentliche Anlage zu qualifizieren, wenn die Gemeinde personelle oder sachbezogene Mittel zur Verfügung stellt und die Mittelverwendung im öffentlichen Interesse ist. Letzteres lässt sich wegen der wichtigen verkehrlichen, ökologischen und sozialen Funktion des ÖPNV begründen.

Darüber hinaus ist finanzverfassungsrechtlich erforderlich, dass dem Beitrag ein individueller Sondervorteil der Beitragspflichtigen gegenübersteht. Außerdem bedarf es nach der Rechtsprechung einer Konnexität zwischen Beitrag, Beitragsgegenstand und gewährtem Vorteil.¹¹⁸ Die Rechtsprechung hat diese Vorgabe dahingehend konkretisiert, dass sie bei der Bemessung der Beitragshöhe eine gewisse Pauschalierung billigt; Beitragsleistung und der korrespondierende Vorteil müssen lediglich in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.¹¹⁹ Darüber hinaus durch die Rechtsprechung geklärt ist, dass der Beitrag dann, wenn er sich auf Vorteile bezieht, die das Wohnen betreffen, auch grundstücksbezogen erhoben werden kann,¹²⁰ so dass hinsichtlich des Beitragsschuldners ein Wahlrecht zwischen einer Pro-Kopf-Erhebung und einer grundstücksbezogenen Erhebung bestehen könnte. Auch die vormals strittige Frage, ob Beiträge wiederkehrend erhoben werden können, ist inzwischen durch die Rechtsprechung geklärt. Denn auch wenn beispielsweise Erschließungsbeiträge bisher überwiegend einmalig für die erstmalige Herstellung von öffentlichen Anlagen erhoben werden, existieren wiederkehrende Abgaben schon seit längerem etwa im Bereich der Fremdenverkehrsabgabe und seit kurzem auch als wiederkehrende

115 Sowohl Kaufmann, in: Ebd., § 15 Rn. 25, 40; außerdem Quaas, *Kommunales Abgabenrecht*, Rn. 55.

116 Zu denken ist etwa an das Verbot der Gleichartigkeit aus Art. 105 Abs. 2a GG. Vgl. hierzu insgesamt Waldhoff, in: Henneke, Pünder, und Waldhoff, *Recht der Kommunalfinanzen – Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich*, § 13 Rn. 8.

117 Berliner Gesetz über Gebühren und Beiträge (GebBtrG BE) vom 22.05.1957, GVBl. 1957, S. 516.

118 So schon BVerfG, Beschluss vom 07.05.1963, Az. 2 BvL 8/61 und 10/61, BVerfGE 16, S. 64, 74.

119 Starck, in: von Mangoldt, Klein, und Starck, *Kommentar zum Grundgesetz – Band 1: Präambel, Artikel 1 bis 19*, Art. 3 Rn. 123.

120 Ebd., Art. 3 Rn. 121.

Ausbaubeiträge. Jüngst stellte das Bundesverfassungsgericht diesbezüglich am Rande fest, dass wiederkehrende Straßenausbaubeiträge verfassungsrechtlich zulässig sind.¹²¹

Für einen möglichen Beitrag zur Finanzierung des fahrscheinlosen ÖPNV bedeutet dies, dass dieser im Gegenzug für den Vorteil erhoben werden kann, den der Beitragspflichtige durch die finanzierten Maßnahmen erhält. Konkret liegt der unmittelbare oder mittelbare wirtschaftliche und individualisierte Vorteil des Beitragspflichtigen bei dieser Variante der Beitragsfinanzierung in der (einzel-)fahrscheinlosen Möglichkeit der Nutzung des ÖPNV, den eine Gemeinde, ein Kreis oder ein selbstständiger Regionalverband betreibt.¹²² Als Beitragspflichtige kommen alle Nutznießer in Betracht, die von der Fahrtmöglichkeit des ÖPNV profitieren. Näheres wie etwa der genaue Kreis der Beitragsschuldner wäre auf der Ebene der kommunalen Beitragssatzung zu regeln.

D.1.1.2 Verfassungsrechtliche Vorgaben

Verfassungsrechtlich ist im Hinblick auf mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen durch den geplanten Beitrag vor allem der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG¹²³ bedeutsam. Dieser wird im Abgabenrecht unter anderem durch das Prinzip der Belastungsgleichheit konkretisiert. Nach dem Bundesverfassungsgericht ist deshalb dann, wenn Beiträge erhoben werden, erforderlich, dass die Differenzierung zwischen Beitragspflichtigen und Nicht-Beitragspflichtigen nach Maßgabe des konkret zurechenbaren Vorteils vorgenommen wird, dessen Nutzungsmöglichkeit mit dem Beitrag abgegolten werden soll.¹²⁴ Dieser Voraussetzung wegen wird zunächst auch die hier diskutierte ticketbezogene Beitragsvariante zur Finanzierung des (einzel-)fahrscheinlosen ÖPNV in den Raum gestellt, denn bei einer solchen Variante lässt sich der konkret durch die Nutzungsmöglichkeit entstehende individuelle Vorteil der einzelnen Beitragsschuldner anhand einer – wie auch immer ausgestalteten – Fahrtberechtigung festmachen, so dass insgesamt zwischen Beitragspflichtigen und Nicht-Beitragspflichtigen differenziert wird.

Innerhalb der Kategorie der Beitragspflichtigen kann nach dem Bundesverfassungsgericht ein sachlicher Grund, der eine Ungleichbehandlung etwa durch gestaffelte Abgabensätze rechtfertigt, auch in unterschiedlichen Einkommensverhältnissen liegen; auch unter dem spezifischen Blickwinkel der Abgabengerechtigkeit sollen einkommensbezogene Gebührenstaffeln

121 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 25.06.2014, Az. 1 BvR 668/10 und 2104/10, www.bverfg.de, LS 1 und Rn. 46 ff.

122 Für Formulierungen kann beispielsweise an in anderen Bundesländern als Berlin bestehende Regelungen für die Fremdenverkehrsabgabe angeknüpft werden, wie sie sich unter anderem im Kommunalabgabengesetz Baden-Württemberg in § 44 Abs. 1 KAG BW finden.

123 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 23.12.2014, BGBl. I, S. 2438, geändert worden ist.

124 BVerfG, Beschluss vom 25.06.2014, Az. 1 BvR 668/10 und 2104/10, a.a.O., LS 2.

jedenfalls dann unbedenklich sein, solange selbst die Höchstgebühr die tatsächlichen Kosten der Einrichtung nicht deckt und in einem angemessenen Verhältnis zu der abgebotenen Verwaltungsleistung steht.¹²⁵ Diese Erwägungen dürften voraussichtlich auf Beiträge zur Finanzierung des fahrscheinlosen ÖPNV übertragbar sein, denn auch beim ÖPNV lässt sich der Charakter als wichtiges Gemeinschaftsgut gerade auch für sozial schwache Einkommensschichten rechtfertigen.

Problematisch könnte im Hinblick auf die aufgezeigten Vorgaben der Belastungsgleichheit sein, wenn eine Kommune gänzlich auf ein Ticketmodell verzichtet und die Freifahrtmöglichkeit nicht bloß Beitragsschuldnern eröffnet, sondern den ÖPNV beispielsweise auch für Gäste fahrschein- und kostenlos anbietet. Bedenklich ist in diesem System nämlich, wenn dem Beitragspflichtigen kein über die Allgemeinheit hinausgehender Sondervorteil mehr zukommt. Da aber auch diesbezüglich gewisse Pauschalierungen gebilligt werden, könnte unter Umständen darauf abgestellt werden, ob die Kosteneinsparungen beim ÖPNV-Anbieter durch den Verzicht auf den Fahrscheinverkauf und -kontrollen in einer ähnlichen Größenordnung liegen wie die Summe der entgangenen Fahrgeld-Einnahmen von nicht-beitragspflichtigen Fahrgästen. Kommt es zu keiner zusätzlichen monetären Belastung der Beitragspflichtigen, dürfte auch eine gänzlich fahrscheinlose Ausgestaltung dieses Modells grundrechtlich vertretbar sein. Dies erscheint aber in dieser Ausgestaltungsvariante praktisch kaum möglich, da insbesondere die Einwohner Brandenburgs zwar einen relevanten Anteil der Fahrgäste innerhalb Berlins ausmachen, jedoch nicht durch Berliner Landesrecht in die Beitragspflicht einbezogen werden können. Da sich die Befugnis Berlins zur Beitragserhebung nur auf das Stadtgebiet bezieht, können relevante ÖPNV-Nutzergruppen wie Einpendler oder Tagesgäste nicht von der Beitragspflicht erfasst werden. Würde man auch diesen Gruppen die kostenlose Fahrt ermöglichen, fiel aus rechtlicher Sicht die Freifahrtberechtigung als unmittelbarer individueller Sondervorteil für die Beitragspflichtigen weg. Dementsprechend könnten sich die beitragspflichtigen Bürgerinnen und Bürger Berlins auf eine Ungleichbehandlung berufen.

Ferner ist gerade bei einer – hohe Beitragssätze mit sich bringenden – Vollumlage aller ÖPNV-Kosten auf die Beitragspflichtigen die auf Satzungsebene festgelegte Beitragshöhe auf ihre Angemessenheit hin zu überprüfen. Diesbezüglich stellte das Bundesverwaltungsgericht bei der Überprüfung eines Semestertickets auf seine Verfassungsgemäßheit hin mit zumindest ansatzweise übertragbarer Begründung fest, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nur dann gewahrt ist, wenn der auf das Semesterticket entfallende Beitragsanteil auch für Studierende, die es nicht

125 Das Bundesverfassungsgericht billigte beispielsweise unterschiedliche „Kita-Gebühren“ bei einer Überprüfung anhand des Gleichheitssatzes ausdrücklich, verlangte vom Gesetzgeber aber, dass er der Satzungsgewalt von Selbstverwaltungsorganen sachangemessene Grenze setzt, vgl. BVerfG, Beschluss vom 10.03.1998, Az. 1 BvR 178/97, www.bverfg.de, Rn. 40, 42 ff., 49.

nutzen wollen oder können, zumutbar ist.¹²⁶ Auch wenn beim Bürgerticket der Maßstab für die Beitragshöhe im Einzelnen ein anderer sein wird, wird voraussichtlich nur ein im Vergleich zum durchschnittlichen Einkommen verhältnismäßig geringer Satz als angemessen akzeptiert werden. In dem geprüften Fall verlangte das Gericht aber auch keine besonderen Erlass- und Befreiungstatbestände beispielsweise für Studierende, die das Semesterticket aufgrund der geringen Entfernung zum Studienplatz nicht sinnvoll nutzen können. Unter Berücksichtigung des Solidargedankens forderte es aber bei Heranziehung der Studierenden, die das Ticket nicht nutzen wollen, dass das Ticket dem ganz überwiegenden Teil der Studierendenschaft zugutekommt.

Über eine soziale Staffelung und eine absolute Angemessenheit der Beitragshöhe hinaus ist außerdem auf Satzungsebene zu prüfen, ob weitere Härtefallregelungen und Ausnahmetatbestände erforderlich sind.¹²⁷ Berücksichtigt man diese Vorgaben, bestehen insgesamt keine tiefgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die Einführung von den hier skizzierten Beiträgen zur Umlagefinanzierung des (einzel-)fahrscheinlosen ÖPNV.

D.1.1.3 Gesetzgebungskompetenz der Länder und kommunalabgabenrechtlicher Anpassungsbedarf

Dem Land Berlin kommt nach der grundgesetzlichen Kompetenzordnung die Befugnis zur Einführung einer kommunalabgabenrechtlichen Ermächtigungsnorm zu, welche die Grundlage für die Erhebung der hier in Rede stehenden Beiträge zur Finanzierung des fahrscheinlosen ÖPNV bildet. Nach Art. 70 Abs. 1 GG haben sie ein grundsätzliches Gesetzgebungsrecht, soweit das Grundgesetz dem Bund keine Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Im Hinblick auf die Erhebung von klassischen Ausbaubeiträgen zeigt sich bei einer schwerpunktmäßig abgabenrechtlichen Betrachtung keine Gesetzgebungsbefugnis des Bundes. Dies gilt auch, wenn man den Schwerpunkt der Regelung im Bereich des Nahverkehrsrechts sieht, denn auch für diesen Regelungsbereich besteht in Abgrenzung zu den Regelungen betreffend die Eisenbahnen des Bundes im Grundgesetz kein ausdrücklicher Kompetenztitel des Bundes.

Eine Gesetzesänderung auf Landesebene ist erforderlich, denn bisher enthält weder das Berliner Gesetz über Gebühren und Beiträge noch das Berliner ÖPNV-Gesetz¹²⁸ eine entsprechende Ermächtigungsgrundlage.

126 Für die genaue Höhe sei in dem konkreten Fall der Bedarfssatz nach dem Bundesausbildungsförderungsgesetz maßgeblich, vgl. hierzu und zum Folgenden BVerwG, Urteil vom 12.05.1999, Az. 6 C 14.98, juris, LS 2 und Rn. 42 ff., 46.

127 So werden in der Literatur – allerdings im Hinblick auf eine straßenbenutzungsbezogene ÖPNV-Abgabe – Ausnahmetatbestände beispielsweise für Menschen mit Behinderung für unabdingbar gehalten, soweit diese den ÖPNV gar nicht nutzen können, vgl. de Buhr und Schomerus, „Rechtliche Aspekte der Nahverkehrsabgabe. Überlegungen anhand eines Fahrscheinmodells“, 92.

128 Gesetz über die Aufgaben und die Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs im Land Berlin (ÖPNVG BE) vom 27.06.1995, GVBl. 1995, S. 390.

Regelungstechnisch lässt sich diese entweder bei den Bestimmungen zur ÖPNV-Finanzierung in § 6 ÖPNVG Berlin oder aber bei den allgemeinen Bestimmungen über Beiträge und Gebühren im Zusammenhang der §§ 2 ff. GebBtrG BE einordnen. Alternativ ist auch eine eigenständige gesetzliche Regelung vorstellbar, denn insgesamt sind bereits heute in Berlin viele Abgabenermächtigungsnormen – etwa hinsichtlich der Beiträge für Semestertickets¹²⁹ oder aber von Entgelten der Berliner Betriebe¹³⁰ – spezialgesetzlich geregelt. Klargestellt werden müssten dabei auf Landesebene, dass Kommunen zur Finanzierung eines fahrscheinlosen ÖPNV Beiträge erheben dürfen. Außerdem müssten die Grundzüge zur Beitragsbemessung landesrechtlich vorgegeben werden. Die genaue Kostenverteilung erfolgt sodann auf Ebene der kommunalen Beitragssatzung. Diesbezüglich bestehen noch keine Erfahrungen in der Praxis, so dass vor der Umsetzung in die Praxis empfohlen wird, sich im Rahmen mit einem Modellversuch weitergehenden rechtlichen und praktischen Fragen zu stellen und ggf. auch eine Mustersatzung zu erarbeiten.

D.1.2 Kosten

Ableitend aus dem gewählten Szenario 2.2 sind zur Erstellung aller ÖPNV-Leistungen in Berlin jährlich zwischen 2,2 Mrd. EUR und 2,7 Mrd. EUR notwendig (Betriebskosten inklusive der durch den fahrscheinlosen Nahverkehr entstandenen Mehrkosten in Höhe von 271-326 Mio. EUR). Gemäß der Annahme, dass die staatliche Grundfinanzierung erhalten bleibt (vgl. C.4.1), werden etwa 719 Mio. EUR durch diese getragen. Verbleibt – bei einer hier zur Verdeutlichung der Summe hilfsweise unterstellten Vollumlage aller Kosten alleine auf Bürgerinnen und Bürger ohne Berücksichtigung weiterer Finanzierungsinstrumente – eine Umlagesumme zwischen 1,5 Mrd. EUR und 1,9 Mrd. EUR.

Dieser Betrag wird nun auf verschiedene Personenkreise umgelegt, wobei – dem Solidarprinzip folgend – auch die Fahrtkosten der Berlinerinnen und Berliner mitfinanziert werden müssen, welche aus sozialen Gründen keinen oder nur einen reduzierten Beitrag leisten. Im Folgenden wird daher eine Berechnung vorgestellt, die alle bisher bereits befreiten Fahrgastgruppen sowie Fahrgäste unter 18 Jahren von der Zahlungspflicht ausnimmt. Mit einem reduzierten Satz von 15 EUR herangezogen werden Auszubildende (über 18 Jahre), Studierende, außerdem alle Empfängerinnen und Empfänger von Wohngeld, ALG II und Grundsicherung. Aber auch Asylbewerber, Empfänger von Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz sowie Schwerbehinderte über 80 % Schwerbehinderungsgrad zahlen diesen ermäßigten Satz.

129 Vgl. etwa die Ermächtigung zur Beitragserhebung in § 18a Abs. 2 des Berliner Hochschulgesetzes (BerlHG) in der Fassung vom 26.07.2011, GVBl. 2011, S. 378, die bei Einführung eines Bürgertickets sinnvollerweise angepasst werden müsste.

130 Vgl. die Ermächtigungsnorm für die als rechtsfähige Anstalten öffentlichen Rechts ausgestalteten Berliner Stadtreinigungs- und Wasserbetriebe in § 16 Abs. 1 Berliner Betriebe-Gesetz (BerlBG) vom 14.07.2006, GVBl. 2006, S. 827, privatrechtliche Entgelte zu erheben, die ebenfalls dem Äquivalenzprinzip und dem Gleichbehandlungsgrundsatz zu genügen haben.

	Kosten pro Monat (minimal und maximal)	
	frei	frei
Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren, Schwerbehinderte mit Freifahrterlaubnis		
Auszubildende (über 18 Jahre), Studierende, Empfängerinnen und Empfänger von Wohngeld, ALG II, Grundsicherung, Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz, Asylbewerber, Schwerbehinderte über 80 % Schwerbehinderungsgrad	15 EUR	20 EUR
Übrige Einwohner über 18 Jahre	50-69 EUR	46-65 EUR

Tabelle 9: Monatliche Kosten eines Bürgertickets (ganztätig) in Berlin nach Altersgruppe (Szenario 2.2; Jahr 2020)

Legte man die oben näher dargestellten zukünftigen Kosten des ÖPNV auf alle verbleibenden, volljährigen Einwohner Berlins um, so ergibt sich ein Betrag von 50-69 EUR pro Einwohner und Monat (vgl. Tabelle 9).

Denkbar und modellierbar ist auch eine Differenzierung nach der Erwerbstätigkeit (vgl. Tabelle 10). Demnach müsste jeder Erwerbstätige zwischen 58 EUR und 80 EUR monatlich aufbringen. Nimmt man auch die Rentner in die Zahlungspflicht, müssten sowohl Rentner als auch Erwerbstätige 43-60 EUR monatlich zahlen.

	Kosten pro Monat (minimal und maximal)	
	frei	frei
Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren, Schwerbehinderte mit Freifahrterlaubnis		
Auszubildende (über 18 Jahre), Studierende, Empfängerinnen und Empfänger von Wohngeld, ALG II, Grundsicherung, Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz, Asylbewerber, Schwerbehinderte über 80 % Schwerbehinderungsgrad	15 EUR	20 EUR
Erwerbstätige (inkl. Selbstständige, Freiberufler)	58-80 EUR	53-75 EUR
Erwerbstätige + Rentner	43-59 EUR	39-55 EUR

Tabelle 10: Monatliche Kosten eines Bürgertickets (ganztätig) in Berlin nach Erwerbstätigkeit (Szenario 2.2; Jahr 2020)

Im Hinblick auf die administrative Umsetzung gilt beim Bürgerticket, dass – je nach Wahl der Beitragsschuldner – die entsprechenden Daten im Melderegister vorliegen. Insgesamt bestehen kaum Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung sowohl des Bürgertickets als auch der zusätzlich untersuchten Instrument-Varianten. Außerdem könnte durch das Bürgerticket – wie aufgezeigt – das bestehende System der ÖPNV-Finanzierung berührt werden. Insgesamt ist daher durchaus mit einem gewissen Einführungsaufwand zu rechnen. Insbesondere in der Einführungsphase ist mit einem erhöhten Aufwand durch die Verschickung von Beitragsbescheiden und ggf. anschließenden Widerspruchs- und Gerichtsverfahren zu rechnen.

Aus diesem Grund wurden pauschal Systemkosten in Höhe von 5 % angesetzt. Die Kosten für den späteren Vollzug hingegen dürften weniger problematisch sein (vgl. C.1.3). Eine denkbare, vollzugsfreundliche Variante könnte die Geltung des aktuellen Personalausweises mit der Meldeadresse als *Bürgerticket* sein.

D.1.3 Umweltwirkungen

Die unten dargestellten Berechnungen basieren auf den in C.4.4 dargestellten Annahmen zur Verkehrsverlagerung. Die Angaben beziehen sich jeweils auf die Schadstoffemissionen im Verkehrsbereich und berücksichtigen die technischen Effizienzsteigerungen nach dem TREMOD-Modell (vgl. C.3.2).

Demnach werden in Berlin jährlich rund 160.000 Tonnen weniger CO₂ emittiert. Das sind etwa 10 % weniger Emissionen gegenüber dem Referenzszenario ohne fahrscheinlosen Nahverkehr. Bis zum Jahr 2030 beträgt der Rückgang an verkehrsbedingten CO₂-Emissionen 31 % gegenüber 2010.

Bei den NO_x-Emissionen wird es jährlich zu rund 257 Tonnen weniger Ausstoß kommen. Das entspricht etwa 8 % weniger Stickstoffoxide, als ohne fahrscheinlosen Nahverkehr. Bis zum Jahr 2030 beträgt der Rückgang an verkehrsbedingten NO_x-Emissionen 55 % gegenüber 2010.

Bezüglich der Partikel-Emissionen (PM₁₀) werden jährlich rund 4 Tonnen weniger ausgestoßen, also etwa 11 % weniger, als ohne fahrscheinlosen Nahverkehr. Bis zum Jahr 2030 beträgt der Rückgang an verkehrsbedingten Partikel-Emissionen 79 % gegenüber 2010. Anzumerken ist, dass Feinstäube vermehrt an viel befahrenen Straßen auftreten und von den lokalen Gegebenheiten abhängen. Die dargestellten Werte verstehen sich als rechnerisch ermittelter Durchschnittswert für ganz Berlin.

Auch im Bereich des Ressourcenschutzes wirkt sich der fahrscheinlose Nahverkehr aus. So könnten jedes Jahr rund 72 Mio. Liter weniger Benzinäquivalente im Verkehr verbrannt werden.¹³¹ Das entspricht einer Einsparung von etwa 9 % gegenüber dem Referenzszenario. Bis zum Jahr 2030 beträgt der Rückgang 31 % gegenüber 2010.

Als grundsätzliches Ergebnis lässt sich festhalten, dass signifikante Umweltentlastungen möglich sind, wenn Angebotsverbesserungen des ÖPNV und einer besseren Auslastung vorhandener Kapazitäten erreicht werden. Die Verminderung des Schadstoffausstoßes ist umso größer, wenn die Verlagerung auf den ÖPNV zum Wegfall von Pkw-Fahrten führt, aber möglichst wenig Verlagerung vom emissionsfreien Rad- und Fußverkehr erfolgt. Hier sollte zum

131 Hier wurde der Energiegehalt anderer Energieträger (Diesel, Gas, Strom) auf Benzinäquivalente umgerechnet. Zu den Details wird verwiesen auf Knörr, Heidt, und Schacht, *Daten- und Rechenmodell: Energieverbrauch und Schadstoffemissionen des motorisierten Verkehrs in Deutschland 1960-2030 (TREMOT, Version 5.3) für die Emissionsberichtserstattung 2013 (Berichtsperiode 1990-2011)*.

einen die Verknüpfung des ÖPNV mit anderen Verkehrsmitteln des Umweltverbundes gestärkt und zum anderen eine zielgerichtete Strategie zur Minderung des Pkw-Verkehrs verfolgt werden (vgl. G).

D.2 Bürgerticket (nur Nebenverkehrszeit)

Aus verschiedenen Erwägungen kann es sinnvoll sein, den Geltungsbereich eines *Bürgertickets* zeitlich einzuschränken.¹³² Ein wichtiger Gesichtspunkt ist dabei, dass die Kapazitäten im morgendlichen Berufsverkehr bereits stark ausgelastet sind und größere Mengen zusätzlicher Fahrgäste mit den bestehenden Infrastrukturen auf manchen Linien kaum bewältigt werden könnten. Hier wären Investitionen in die Infrastruktur erforderlich, die mittel- bis langfristig umzusetzen wären, kaum jedoch in den nächsten Jahren. Zudem kann es sinnvoll sein, die absoluten umzulegenden Kosten möglichst gering und damit auch die Beitragshöhe in einem sozialverträglichen Rahmen zu halten.

Aus diesen Erwägungen wurde ein *Off-Peak-Bürgerticket* berechnet, das das hohe Verkehrsaufkommen im Berufsverkehr ausklammert (das heißt vor allem die morgendliche Verkehrsspitze zwischen 6:00 und 10:00 Uhr entsprechend der bereits heute im Abonnement möglichen 10-Uhr-Karte), was etwa ein Viertel¹³³ des alltäglichen Verkehrsaufkommens ausmacht.

Bei einem Bürgerticket mit ausschließlicher Gültigkeit in der Nebenverkehrszeit werden nur rund 78 % des Verkehrsaufkommens im ÖPNV in die Kostenrechnung mit einbezogen, wodurch die Umlagekosten im Vergleich zu einem ganztätig gültigen Bürgerticket gesenkt werden.

Für die Verkehrsspitzen-Zeiten sind weiterhin Fahrscheine zu lösen. Denkbar ist jedoch, dass Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber im Rahmen eines Arbeitsgeberbeitrags in die Finanzierung mit einbezogen werden, so dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer letztlich ein *vollwertiges* bzw. unbeschränktes Bürgerticket erhalten.

D.2.1 Rechtliche Bewertung

In rechtlicher Hinsicht ergeben sich beim beschränkt gültigen Bürgerticket im Vergleich zum zuvor geprüften unbeschränkt gültigen Bürgerticket keine bedeutsamen Unterschiede.

Abgaben- und finanzverfassungsrechtlich ist bei Finanzierung mittels des Beitrags wiederum auf den Vorteil abzustellen, den der Beitragspflichtige

132 Eine ebenfalls denkbare Möglichkeit wäre die territoriale Beschränkung der Gültigkeit eines Bürgertickets auf ein bestimmtes Gebiet (z.B. bestimmte Tarifzonen). Aus praktischen Erwägungen (keine ausreichenden Eingangszahlen) und erheblichen Zweifeln an der Akzeptanz eines solchen Angebots wurde diese Variante nicht weiter untersucht.

133 infas und DLR, *Mobilität in Deutschland 2008. Tabellenband*, 43 (Wege).

erlangt. Wird nun die vom Berufsverkehr genutzte Spitzenzeit von der Freifahrtmöglichkeit ausgenommen, verringert sich der verbleibende Vorteil einer fahrscheinfreien ÖPNV-Nutzungsmöglichkeit entsprechend. Die Berechnung auf Ebene der Abgabensatzung dürfte hierdurch noch anspruchsvoller werden, da der Vorteil vielfach mit arbeitsfahrtenbezogenen ÖPNV-Nutzungen zusammenhängen dürfte. Bei Erhebung der erforderlichen Daten und der in gewissem Maße zulässigen Pauschalierung dürfte eine Berechnung aber insgesamt auch weiterhin möglich sein.

Verfassungsrechtlich lässt sich auch bei einer Off-Peak-Lösung eine einkommensabhängige Differenzierung der Beitragshöhe mit Hinweis auf die soziale Bedeutung des ÖPNV als sachlichen Grund rechtfertigen. In der Praxis wird bei der Off-Peak-Lösung ein gänzlich fahrscheinloses Modell allerdings kaum auszugestalten sein, denn gerade in der von der Nutzungsmöglichkeit ausgenommenen Kernzeit ist aus Gründen der Abgabengerechtigkeit darauf abzustellen, ob nun eine Fahrtberechtigung vorliegt oder nicht.

Hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz und der verschiedenen Aspekte der kommunalabgabenrechtlichen Ausgestaltung gelten für eine Off-Peak-Lösung die gleichen rechtlichen Voraussetzungen wie für das unbeschränkte Bürgerticket.

D.2.2 Kosten

Die Annahmen dieser hier dargestellten Variante führen in der Nebenverkehrszeit zu einem Mehrbedarf an öffentlichen Verkehrsleistungen von ca. 14 % gegenüber heutigem Niveau, was – ableitend aus dem konsumtiven Finanzierungsbedarf (vgl. C.3.4) – jährlich zwischen 212 Mio. EUR und 255 Mio. EUR Mehrkosten allein für den fahrscheinlosen Nahverkehr verursacht. Auch wenn die Erstellung von Verkehrsleistungen in der Nebenverkehrszeit tendenziell günstiger ist als in der Hauptverkehrszeit, werden für die Erstellung dennoch 0,22 EUR/Pkm mit einer Schwankungsbreite von +/- 0,02 EUR/Pkm angesetzt (vgl. C.3.4). Ggf. ist bei der Bewertung der untere Schwellenwert heranzuziehen.

Ableitend aus dem Szenario 2.2 sind zur Erstellung aller ÖPNV-Leistungen in der Nebenverkehrszeit jährlich zwischen 1,7 Mrd. EUR und 2,1 Mrd. EUR notwendig (Betriebskosten für die Nebenverkehrszeit inklusive der durch den fahrscheinlosen Nahverkehr entstandenen). Gemäß der Annahme, dass die staatliche Grundfinanzierung – entsprechend dem Anteil der nebenverkehrszeitlichen Verkehrsleistung – zu 78 % erhalten bleibt (vgl. C.4.1), werden etwa 563 Mio. EUR durch diese getragen. Verbleibt eine Umlagesumme zwischen 1,2 Mrd. EUR und 1,5 Mrd. EUR.

Dieser Betrag wird nun auf verschiedene Personenkreise umgelegt, wobei – dem Solidarprinzip folgend – auch die Fahrtkosten derjenigen mitfinanziert werden müssen, welche keinen unmittelbaren Beitrag leisten. Im Folgenden wird daher eine Berechnung vorgestellt, die alle bisher bereits befreiten Fahrgastgruppen sowie Fahrgäste unter 18 Jahren von der Zahlungspflicht

ausnimmt. Mit einem reduzierten Satz von 15 EUR herangezogen werden Auszubildende (über 18 Jahre), Studierende, außerdem alle Empfängerinnen und Empfänger von Wohngeld, ALG II und Grundsicherung. Aber auch Asylbewerber, Empfänger von Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz sowie Schwerbehinderte über 80 % Schwerbehinderungsgrad zahlen diesen ermäßigten Satz.

	Kosten pro Monat (minimal und maximal)	
	frei	frei
Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren, Schwerbehinderte mit Freifahrterlaubnis		
Auszubildende (über 18 Jahre), Studierende, Empfängerinnen und Empfänger von Wohngeld, ALG II, Grundsicherung, Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz, Asylbewerber, Schwerbehinderte über 80 % Schwerbehinderungsgrad	15 EUR	20 EUR
Übrige Einwohner über 18 Jahre	37-51 EUR	32-47 EUR

Tabelle 11: Monatliche Kosten eines Bürgertickets (nur Nebenverkehrszeit) in Berlin nach Altersgruppe (Szenario 2.2; Jahr 2020)

Legt man die oben näher dargestellten zukünftigen – reduzierten – Kosten des ÖPNV auf alle verbleibenden, volljährigen Einwohner Berlins um so ergibt sich ein Betrag von 37-51 EUR pro Einwohner und Monat (vgl. Tabelle 11).

Denkbar und modellierbar ist auch eine Differenzierung nach der Erwerbstätigkeit (vgl. Tabelle 12). Demnach müsste jeder Erwerbstätige zwischen 42 EUR und 59 EUR monatlich aufbringen. Nimmt man auch die Rentner in die Zahlungspflicht, müssten sowohl Rentner als auch Erwerbstätige 31-44 EUR monatlich zahlen.

Im Hinblick auf die administrative Umsetzung gilt beim Bürgerticket, dass – je nach Wahl der Beitragsschuldner – die entsprechenden Daten zwar vorliegen. Insgesamt bestehen aber kaum Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung sowohl des Bürgertickets als auch der zusätzlich untersuchten Instrument-Varianten. Außerdem könnte durch das Bürgerticket – wie aufgezeigt – das bestehende System der ÖPNV-Finanzierung berührt werden. Insgesamt ist daher durchaus mit einem gewissen Einführungsaufwand zu rechnen. Die Kosten für den späteren Vertrieb hingegen dürften weniger problematisch sein. Eine denkbare, vollzugsfreundliche Variante könnte die Geltung des aktuellen Personalausweises mit der Meldeadresse als Bürgerticket sein.

	Kosten pro Monat (minimal und maximal)	
	frei	frei
Kinder und Jugendliche unter 18 Jahren, Schwerbehinderte mit Freifahrterlaubnis		
Auszubildende (über 18 Jahre), Studierende, Empfängerinnen und Empfänger von Wohngeld, ALG II, Grundsicherung, Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz, Asylbewerber, Schwerbehinderte über 80 % Schwerbehinderungsgrad	15 EUR	20 EUR
Erwerbstätige (inkl. Selbstständige, Freiberufler)	42-59 EUR	37-54 EUR
Erwerbstätige + Rentner	31-44 EUR	28-40 EUR

Tabelle 12: Monatliche Kosten eines Bürgertickets (nur Nebenverkehrszeit) in Berlin nach Erwerbstätigkeit (Szenario 2.2; Jahr 2020)

D.3 Arbeitgeber-Beitrag

Wie eingangs angesprochen, lässt sich das auf die Nebenverkehrszeit beschränkte Bürgerticket möglicherweise mit dem Instrument des Arbeitgeber-Beitrags und eines entsprechenden Ergänzungstickets für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kombinieren. Der Begriff des Arbeitnehmertickets beziehungsweise des damit korrespondierenden Arbeitgeber-Beitrags ist nicht definiert und wird auch nicht einheitlich verwendet. Im Folgenden sind daher die rechtlichen Voraussetzungen dieses Instruments näher zu prüfen und finanzielle Aspekte zu beleuchten.

D.3.1 Rechtliche Bewertung

Von der Ausgestaltung vorstellbar ist eine wiederkehrende Abgabe, die zumindest von Teilen der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zur Mitfinanzierung des ÖPNV erhoben wird. Im Gegenzug erhalten die diese zeitlich beschränkten Freifahrt-Tickets für die bei ihnen angestellten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Zu fragen ist außerdem, ob pauschaliert Beiträge nicht auch bloß im Hinblick auf die Kosten der angestellten Einpendlerinnen und Einpendler erhoben werden können. Verkehrs- und abgabenpolitisch lässt sich insgesamt argumentieren, dass die Arbeitgeber in besondere Weise Verkehr verursachen und davon profitieren, dass ihre Mitarbeiter die Arbeitsstätte mit dem ÖPNV erreichen können. Durch ein solches Modell könnten ggf. zwar nicht ausschließlich, aber jedenfalls auch (mittelbar) Einpendler an der Umlagefinanzierung des ÖPNV beteiligt werden, die ansonsten keinen besonderen Beitrag zur Finanzierung des ÖPNV leisten.

Zu klären ist zunächst, wie das geplante Instrument abgabenrechtlich einzuordnen ist. In der Literatur wird eine teils auch mit dem Begriff Pendlerabgabe umschriebene Arbeitgeberabgabe zur Finanzierung des ÖPNV vielfach als Sonderabgabe eingestuft. Dies überzeugt insbesondere deswegen

nicht, weil einzelne finanzverfassungsrechtliche Voraussetzungen einer Sonderabgabe bei dem hier umrissenen Modell eines Arbeitnehmertickets zumindest problematisch sind. So dürfte es sich zwar bei den in Bezug zu nehmenden Arbeitgebern noch um eine homogene gesellschaftliche Gruppe handeln, wie dies für die Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion gefordert wird.¹³⁴ Aber schon die Sachnähe der belasteten Gruppe und die aus dieser Nähe entspringende Gruppenverantwortung zur Finanzierung des Abgabenzwecks¹³⁵ ist nicht unproblematisch. Denn es erscheint jedenfalls nicht eindeutig, dass Arbeitgeber dem verfolgten Zweck der Finanzierung des ÖPNV evident näher stehen als andere Gruppen.¹³⁶

Problematisch ist auch das rechtliche Erfordernis der Gruppennützigkeit der Verwendung des Abgabenaufkommens. Denn selbst wenn man nicht auf die einzelne Arbeitgeberin bzw. den einzelnen Arbeitgeber, sondern auf das Gesamtinteresse der Gruppe abstellt, ist es nicht eindeutig, dass eine Belastung der Arbeitgeber zur Förderung des allgemeinen ÖPNV gerade im Interesse der besonderen Gruppe der Arbeitgeber und nicht der Allgemeinheit liegt.¹³⁷

Nachdem sich das hier in den Blick genommene Instrument darüber hinaus auch nicht als Gebühr oder Steuer sehen lässt, könnte – ähnlich wie beim weiter unten zu diskutierenden Gästebeitrag – auch hier an einen Beitrag im abgabenrechtlichen Sinn gedacht werden. Finanzverfassungsrechtlich spricht dem Grunde nach zunächst nichts gegen eine solche Einordnung, denn diese hängt nach den aufgezeigten Grundsätzen maßgeblich von dem Beitragsgegenstand und der näher zu fassenden Gegenleistung ab. Als Sondervorteil zu sehen wäre für die beitragspflichtigen Arbeitgeber zum einen die gute Erreichbarkeit der Arbeitsstätte für sie und die Arbeitnehmer mit dem ÖPNV. Wie auch beim Bürgerticket dürften nur solche Arbeitgeber belastet werden, die tatsächlich vom ÖPNV erschlossen werden. Gerade in größeren Kommunen, Städten und Metropolen dürfte es nicht schwierig sein, einen hierfür erforderlichen Mindeststandard in räumlicher und zeitlicher Hinsicht in den meisten Teilen der Kommune zu gewährleisten.¹³⁸ Ob dieser Erschließungsvorteil alleine ausreicht, ist aber insbesondere bei alleiniger Belastung einiger weniger Verkehrsverursacher fraglich. Daher ist auch darauf abzustellen, dass den Arbeitgebern bei der hier gegenständlichen Ticket-

134 Vgl. hierzu m.w.N. etwa Arndt und Jenzen, *Grundzüge des Allgemeinen Steuer- und Abgabenrechts*, 58. Bereits dieses Kriterium wird allerdings verneint bei Hegelau, *Die rechtliche Zulässigkeit einer Nahverkehrsabgabe*, 74.; anders Wilms, *Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr*, 74.

135 Arndt und Jenzen, *Grundzüge des Allgemeinen Steuer- und Abgabenrechts*, 59.

136 Wilms bejaht die Gruppenverantwortung dennoch mit dem Hinweis, es genüge eine Mitverantwortung der Gruppe, und darüber hinaus komme dem Gesetzgeber ein Auswahlermessen zu, vgl. Wilms, *Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr*, 75f.

137 So auch Hegelau, *Die rechtliche Zulässigkeit einer Nahverkehrsabgabe*, 75. Im Ergebnis wohl ähnlich und m.w.N. auch Meyer, *Einführung einer Nahverkehrsabgabe in Hamburg? Eine Beurteilung der verschiedenen Erhebungsmodelle unter besonderer Berücksichtigung elektronischer Erhebungstechniken unter ökonomischen und juristischen Aspekten*, 131.

138 So für Hamburg etwa Meyer, *Einführung einer Nahverkehrsabgabe in Hamburg? Eine Beurteilung der verschiedenen Erhebungsmodelle unter besonderer Berücksichtigung elektronischer Erhebungstechniken unter ökonomischen und juristischen Aspekten*, 128.

Variante außerdem ein Sondervorteil dadurch zukommt, dass sie ÖPNV-Tickets erhalten, die sie an ihre Mitarbeiter weitergeben können. Hiermit steigt ihre Attraktivität als Arbeitgeber. Auch wenn beim Arbeitgeber-Beitrag problematisch ist, dass der unmittelbar den Arbeitnehmern zukommende Nutzen mit der beim Arbeitgeber entstehenden Beitragspflicht auseinanderfällt, dürfte nach alledem durchaus begründbar sein, warum gerade die Gruppe der Arbeitgeber zumindest auch einen besonderen Vorteil von dem vorgehaltenen ÖPNV und von den im Gegenzug zum Beitrag vergebenen Frei-Tickets hat.

Die Frage möglicher Grundrechtsbeeinträchtigungen hängt im Einzelnen von der konkreten Ausgestaltung des geplanten Beitrags ab. Ein etwaiger Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG dürfte aber verfassungsrechtlich zu rechtfertigen sein, wenn die Beitragspflicht in einem angemessenen Verhältnis zum Sondervorteil der durch den ÖPNV gewährleisteten verbesserten Erreichbarkeit des Arbeitgebers sowie seiner verbesserten Attraktivität aufgrund der Arbeitnehmer-Tickets für seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter steht.

Problematischer stellt sich ein etwaiger Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz dar. Art. 3 Abs. 1 GG gebietet es zunächst, wesentlich Gleiches auch gleich zu behandeln.¹³⁹ Die jeweils vom ÖPNV profitierende Gruppe der Arbeitgeber und die Gruppe der Arbeitnehmer könnten bei der Beitragserhebung einen vergleichbareren Sachverhalt bilden, der durch die einseitige Beitragspflicht ungleich behandelt wird. Bedenkt man, dass in der Erreichbarkeit der Arbeitsstätte durch den ÖPNV unmittelbar ein Nutzen für den einzelnen Arbeitnehmer, mittelbar wiederum für jeden Arbeitgeber gegeben ist, lässt sich eine gewisse Vergleichbarkeit des Sachverhalts bejahen. Die alleinige Beitragserhebung beim Arbeitgeber stellt dann eine Ungleichbehandlung dar. Berücksichtigt man außerdem, dass wegen des unmittelbaren Nutzens des ÖPNV die größere Sachnähe sogar beim Arbeitnehmer liegt, wird auch deswegen bei der alleinigen Beitragserhebung beim Arbeitgeber eine Ungleichbehandlung zu bejahen sein.¹⁴⁰ Werden Arbeitgeberbeiträge in ein schlüssiges Gesamtkonzept eingeordnet, nach dem die Einwohner einer Kommune bereits durch ein beschränkt gültiges Bürgerticket belastet und ergänzend sowie im Hinblick auf Einpendler auch Arbeitgeber herangezogen werden, lässt sich eine etwaige Ungleichbehandlung aber abschwächen. Weiter rechtfertigen ließe sie sich darüber hinaus möglicherweise mit dem Hinweis auf die Zweckmäßigkeit und die größere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit¹⁴¹ der Arbeitgeber. Nach alledem bestehen zwar gewisse Bedenken, ob ein Arbeitgeberbeitrag

139 Vgl. hierzu und zum Folgenden Starck, in: von Mangoldt, Klein, und Starck, *Kommentar zum Grundgesetz – Band 1: Präambel, Artikel 1 bis 19.*, Art. 3 Rn. 11ff., 23ff.

140 So auch Wilms, *Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr*, 86f.

141 Im Steuerrecht etwa ist anerkannt, dass sich die Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit richtet, vgl. BVerfG, Beschluss vom 22.02.1984, Az. 1 BvL 10/80, BVerfGE 66, 214, 223. Dabei sind die Grundsätze des Steuerrechts vielfach auch auf andere Abgaben übertragbar, vgl. Heun, in: Dreier, *Grundgesetz Kommentar, Band I – Artikel 1-19.*, Art. 3 Rn. 81.

finanzverfassungsrechtlich gebilligt würde – gerade bei Einbeziehung in ein schlüssiges Gesamtkonzept eines Off-Peak-Bürgertickets lassen sich aber auch Argumente finden, die für eine rechtliche Zulässigkeit eines solchen Instruments zur Finanzierung eines Tickets für alle Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer sprechen.

Eine andere – hier nur am Rande erörterte – Frage ist, ob alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber zu einem Beitrag herangezogen werden können, um Tickets nur für Einpendlerinnen und Einpendler zu finanzieren. Bei einer solchen Möglichkeit ließe sich ein Arbeitgeberbeitrag nämlich hypothetisch auch mit einem unbeschränkt gültigen Bürgerticket kombinieren, da hierbei das Problem der „Ticket-Doppelungen“ für Berliner Arbeitnehmer, die auch Einwohner Berlins sind, vermieden wird. Problematisch ist allerdings bereits abgabenrechtlich, dass zwar alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber einen Beitrag zu zahlen hätten, dass aber nur einigen von diesen, nämlich denjenigen, die Einpendlerinnen und Einpendler beschäftigen, eine konnexe Gegenleistung zukäme. Dies gilt sowohl dann, wenn man alleine auf den Erschließungsvorteil abstellte, was nach den oben aufgezeigten Grundsätzen bei der hier untersuchten Beitragsvariante auch so schon bedenklich ist. Dies gilt außerdem auch dann, wenn man auf das konkrete Einpendlerticket abstellte, denn auch dieses entfaltet nur für solche Arbeitgeber einen Nutzen, die auch tatsächlich Einpendlerinnen und Einpendler beschäftigen. Diese rechtlichen Erwägungen führen – auch vor dem Hintergrund des Gleichheitsgrundsatzes – dazu, dass ein Arbeitgeberbeitrag nur zur Finanzierung von Tickets für Einpendlerinnen und Einpendler wegen der rechtlichen Bedenken nicht empfohlen wird.

Dem Land Berlin kommt aus den bereits beim Bürgerticket aufgezeigten Gründen die Gesetzgebungskompetenz zur Einführung eines Arbeitgeberbeitrags zur Finanzierung eines Tickets für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer für die verkehrliche Stoßzeit zu. Hieran ändert sich auch nicht dadurch etwas, dass die Beiträge in der hier dargestellten Variante von der Gruppe der Arbeitgeber erhoben werden sollen, denn verfassungsrechtlich ist auf den Abgabengegenstand – hier also die ÖPNV-Finanzierung – abzustellen. Kommunalabgabenrechtlich wäre analog zur Bürgerticket-Regelung entweder im Berliner Gesetz über Gebühren und Beiträge oder im Berliner ÖPNV-Gesetz zu schaffen.

D.3.2 Kosten

Der Arbeitgeber-Beitrag berechnet sich aus den Kosten des ÖPNV, die dem Arbeitgeber direkt anzulasten sind und vorwiegend in den morgendlichen- und nachmittäglichen Verkehrsspitzen entstehen. Vereinfachend wurde

angenommen, dass 80 % der morgendlichen Verkehrsmengen auf Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zurückzuführen sind.¹⁴²

Die so errechneten Kosten in Höhe von 432 Mio. EUR pro Jahr werden nach den zuvor aufgezeigten rechtlichen Erwägungen auf die Arbeitgeber umgelegt. Rechnerisch ergibt sich dabei ein monatlicher Arbeitgeberbeitrag von 21 EUR pro Monat und Arbeitnehmer.

Da die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer selbst bereits ein Bürgerticket besitzen, welches sie in der Nebenverkehrszeit nutzen können (vgl. D.2), hätten sie durch die Ko-Finanzierung des Arbeitgeberbeitrages die Möglichkeit, den Nahverkehr ganztägig ohne weitere Kosten zu nutzen (die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer zahlen lediglich den Beitrag für die Nebenverkehrszeit).

Alle anderen Nahverkehrsnutzer, die keiner der ermäßigten Gruppen angehören (vgl. D.2.2), müssen einen regulären Fahrschein erwerben. Insofern müssen bei dieser Variante die Vertriebswege und Kontrollmechanismen aufrechterhalten werden. Der Vertriebsaufwand dürfte sich allerdings reduzieren, da weniger Tickets gedruckt werden müssen (vgl. C.1.3).

D.4 Gästebeitrag

Um bei dieser Beitrags-Variante weitere mögliche Nutznießer in die Finanzierung des ÖPNV mit einzubeziehen und insgesamt ein möglichst kohärentes System eines fahrscheinlosen ÖPNV zu schaffen, könnte es sich anbieten, analog zum beitragsfinanzierten Bürgerticket einen Gästebeitrag zu erheben. Mit diesem könnten Übernachtungsgäste Berlins adressiert werden, die im Gegenzug die Möglichkeit zur Nutzung des (einzel-)fahrscheinlosen ÖPNV erhalten.

Umfragen zeigen, dass bundesweit zwei Drittel aller Städtetouristinnen und Touristen den ÖPNV an ihrem Zielort nutzen. Ebenso viele wünschen sich – trotz vorhandenen ÖPNV-Sonderangeboten – zusätzliche Sonderangebote.¹⁴³

Bereits oben (C. 1.4) wurde darauf hingewiesen, dass eine Beitragserhebung für ein Gästeticket bereits nach dem Landesrecht in Baden-Württemberg (§ 43 I KAG) zulässig ist und in der Ferienregion Schwarzwald mit Erfolg durchgeführt wird.

142 Ableitend aus der Berliner Mobilitätsstudie hat die morgendliche Verkehrsspitze 22 % Anteil am täglichen Gesamtverkehrsaufkommen. Arbeitswege haben einen Anteil von 12,4 % am Gesamtverkehrsaufkommen. Verdoppelt man diesen Anteil (der Arbeitnehmer muss auch wieder zurück zu seiner Wohnung), ist dies ein plausibler Wert. Dennoch sind nicht alle morgendlichen Wege auf den Berufsverkehr zurückzuführen, weshalb angenommen wird, dass 80 % dieser Verkehrsmenge tatsächlich Arbeitswege sind. Vgl. auch infas und DLR, *Mobilität in Deutschland 2008. Tabellenband*, 43 (Wege); Technische Universität Dresden, *Sonderauswertung zur Verkehrserhebung „Mobilität in Städten – SrV 2008“. Städtevergleich*, Tab. 15 a.

143 VDV, *Auswertung der forsa Umfrage „Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel bei Städtereisen“ 2012*.

D.4.1 Rechtliche Bewertung

Der Begriff des Gästebeitrags wird in der Praxis bisher kaum verwendet und ist auch nicht einem einheitlichen Finanzierungsinstrument zugeordnet.

D.4.1.1 Abgaben-, finanzverfassungs- und grundrechtliche Vorgaben

Als rechtlichen Ausgangspunkt für einen Gästebeitrag lässt sich zunächst das Modell der sogenannten gästebezogenen Kurtaxe heranziehen. Diese ist, anders als der an die „Taxe“ angelehnte Wortlaut vermuten lässt, keine Steuer, sondern ein Instrument, das finanzverfassungsrechtlich regelmäßig als Beitrag bewertet wird.

Zu unterscheiden von der Kurtaxe ist die umgangssprachlich mit dem Begriff City-Tax bezeichnete Übernachtungssteuer¹⁴⁴ in Berlin. Diese stellt eine echte Steuer im Sinne des § 3 AO¹⁴⁵ dar, also eine Geldleistung, die keine Gegenleistung für eine besondere Leistung ist und die von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen all denen auferlegt werden, die die tatbestandlichen Voraussetzungen erfüllen. Da die Länder nur und nur unter gewissen Voraussetzungen Steuern erheben können, ist ein solches Steuerinstrument in der Form der Aufwandsteuer nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts jedenfalls dann einschlägig, wenn die Übernachtung nicht der Einkommenserzielung dient; steht die Übernachtung hingegen im Zusammenhang mit der Berufs- oder Gewerbeausübung, dient der Aufwand gerade nicht der persönlichen Lebensführung und darf von den Ländern nicht besteuert werden.¹⁴⁶ Hieraus folgt, dass sich eine Übernachtungssteuer nur auf private, nicht im Zusammenhang mit der Berufsausübung stehende Übernachtungen beziehen darf.¹⁴⁷ Nachteilhaft ist außerdem, dass eine verbindliche Zweckbindung der Einnahmen zugunsten des Öffentlichen Personennahverkehrs wegen des Wesens als Steuer in der Regel gerade nicht vorgesehen ist. In einem kohärenten System der Beitragsfinanzierung des ÖPNV kann eine solche Steuer den Gästebeitrag daher nicht ersetzen.

Eine mit Kurtaxe bezeichnete beitragsähnliche Abgabe wird auf Basis von entsprechenden landesrechtlichen Ermächtigungsnormen bereits heute in verschiedenen Kommunen erhoben, dient aber überwiegend nicht der Finanzierung des ÖPNV.¹⁴⁸ Abgabenschuldner der Kurtaxe sind regelmäßig Gäste, die von der Möglichkeit profitieren, gewisse Kureinrichtungen zu

144 Vgl. §§ 1 ff. des Gesetzes über eine Übernachtungssteuer in Berlin (ÜnStG) vom 18.12.2013, GVBl. 2013, S. 924.

145 Abgabenordnung (AO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.10.2002, BGBl. I, S. 3866; 2003 I, S. 61, die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 22.12.2014, BGBl. I, S. 2417, geändert worden ist.

146 BVerwG, Urteil vom 11.07.2012, Az. 9 CN 1.11, www.bverwg.de, Rn. 14 ff.

147 Aus diesem Grund wurden vom Gericht im vorgenannten Fall auch die Übernachtungsabgabe für Trier und von weiteren Gerichten ähnliche Bettensteuern z.B. in Köln kassiert.

148 Zu denken ist im Hinblick auf eine Mittelverwendung für den ÖPNV insbesondere an das aufgezeigte KONUS-Gästekarten-Modell in Baden-Württemberg.

nutzen.¹⁴⁹ Mit dieser Ausgestaltung einher geht das schon im Zusammenhang mit dem beitragsfinanzierten Bürgerticket diskutierte Prinzip, wonach sich die Abgabenhöhe an den tatsächlichen Kosten der beitragsfinanzierten Einrichtungen auszurichten hat, es also sowohl eine Zweckbindung als auch eine gewisse Konnexität zwischen Abgabe und gewährtem Vorteil gibt. Erforderlich ist nach den bestehenden landesrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen außerdem, dass ein zumindest mittelbarer Zusammenhang zwischen der öffentlichen Einrichtung und dem Fremdenverkehrszweck der Anlage besteht – nicht umlagefähig sein sollen Einrichtungen der allgemeinen Daseinsfürsorge wie Straßen, oder Wasserversorgungsanlagen.¹⁵⁰ Hieraus folgt, dass die Umlage allgemeiner ÖPNV-Kosten per Kurtaxe auf kurtaxenpflichtige Gäste bisher ohne weiteres nicht möglich sein dürfe.

Zeigt man hingegen auf, dass das ÖPNV-Angebot in besonderem Maße auch von Touristen beziehungsweise Fremdenverkehrsgästen genutzt wird, ist es grundsätzlich vorstellbar, sich von der Idee der klassischen Kurtaxe zu lösen. Im Raum steht damit ein Beitrag, der von Gästen im Gegenzug zu dem ihnen durch die ÖPNV-Nutzbarkeit gewährten Vorteil erhoben wird.¹⁵¹ Hiernach wäre eine landesrechtliche Ermächtigungsnorm zu schaffen, die es ermöglicht, dass Berlin von Gästen einen allgemeinen ÖPNV-Gästebeitrag erhebt im Gegenzug dafür, dass es den Gästen die (einzel-)fahrtscheinlose ÖPNV-Nutzung durch Vorlage eines entsprechenden Gästetickets ermöglicht. Dabei ist wegen des Grundsatzes der Vorteilsbemessung zu berücksichtigen, welchen Vorteilsanteil am ÖPNV die regulären Einwohner Berlins und welchen Vorteilsanteil die beitragspflichtigen Gäste hätten.¹⁵² Wegen des Verbots der Doppelfinanzierung sind dabei die Einnahmen anderer zweckgebundener Abgaben wie etwa die hier diskutierten Bürgerticketbeiträge in der Kalkulation zu berücksichtigen.¹⁵³ Wie schon beim Bürgerticket sind beim Gästeticket außerdem Befreiungs- und Ermäßigungstatbestände vorzusehen für Fälle, in denen die Möglichkeit der Nutzung des Öffentlichen Personennahverkehrs von vornherein nicht besteht. Zumindest im Rahmen einer ersten Einschätzung sind keine unüberwindbaren finanzverfassungs-, abgaben- und grundrechtlichen Einschränkungen ersichtlich, so dass grundsätzlich eine rechtskonforme Ausgestaltung eines Gästebeitrags möglich erscheint.

D.4.1.2 Gesetzgebungskompetenz der Länder und kommunalabgabenrechtlicher Anpassungsbedarf

Aus den gleichen Erwägungen, aus denen Länder Beiträge zur Finanzierung eines Bürgertickets einführen können, kommt ihnen auch die Kompetenz zu,

149 Vgl. als Beispiel etwa die durch § 9 Abs. 1 KAG LSA vorgegebene Regelungslage in Sachsen-Anhalt.

150 Lichtenfeld, in: Driehaus, *Erschließungs- und Ausbaubeiträge* a.a.O., § 11 Rn. 10 ff.

151 Dem Senat liegen keine konkreten Erkenntnisse darüber vor, wie viele ÖPNV-Fahrten durch Touristinnen und Touristen in Berlin pro Tag durchgeführt werden. Abgeordnetenhaus Berlin, *Drucksache 17 / 16 180: Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs nach Wegezwecken*.

152 Hierzu vertiefend Lichtenfeld, in: Driehaus, *Erschließungs- und Ausbaubeiträge*, § 11 Rn. 14.

153 Lichtenfeld, in: Ebd., § 11 Rn. 13.

die kommunalabgabenrechtliche Ermächtigungsnorm zu schaffen, um einen Gästebeitrag zur Finanzierung eines Gästetickets zu erheben. Diese Ermächtigungsnorm sollte analog zur Bürgerticket-Regelung ausgestaltet und entsprechend im Berliner Gesetz über Gebühren und Beiträge oder im Berliner ÖPNV-Gesetz verortet werden.

D.4.2 Kosten

Berlin wurde im Jahr 2013 von etwa 11,3 Mio. Gästen besucht.¹⁵⁴ Insgesamt kamen 27 Mio. Übernachtungen zusammen. Unter der Annahme, dass trotz Einführung eines Gästebeitrages die Gäste- und Übernachtungszahlen stabil bleiben, könnten jährlich nennenswerte Erträge erzielt werden. So generiert ein Gästebeitrag von 1,50 EUR je Übernachtungstag einen Ertrag von 40,4 Mio. EUR.

D.5 Veranstalterbeitrag bzw. Veranstaltungsticket

Da es gesellschaftspolitisches Ziel ist, möglichst viele Nutzerinnen und Nutzer an der Finanzierung eines (einzel-)fahrtscheinlosen ÖPNV zu beteiligen, soll im Folgenden geprüft werden, ob sich über einen sogenannten Veranstalterbeitrag bzw. ein Veranstaltungsticket nicht auch ein Teil der an Veranstaltungen teilnehmenden Einpendlerinnen und Einpendler adressieren lassen.

Fraglich ist, inwieweit sogenannte Veranstaltungstickets beziehungsweise ein damit korrespondierender Veranstalter-Beitrag rechtlich zulässig wäre oder aber zumindest inwieweit sich ein solcher Beitrag ohne Systemwidersprüche in das aufgezeigte Modell von Beiträgen zur Finanzierung des (einzelfahrtscheinfreien) ÖPNV integrieren ließe.

Von der Vorstellung her handelt es sich bei dem Veranstalter-Beitrag um eine eigenständige Abgabe. Begrifflich wäre der Veranstalter-Beitrag von Veranstaltern von innerhalb des ÖPNV-Gebiets stattfindenden Kultur- oder Sport-Großveranstaltungen zu erheben. Individuelle Gegenleistung wäre korrespondierende ÖPNV-Nutzungsmöglichkeit der Veranstaltungsbesucherinnen und -besucher in Kombination mit ihrem Veranstaltungsticket.

Insgesamt lässt sich ein solches Instrument in Anlehnung an die im Zusammenhang mit dem Arbeitgeber-Beitrag angestellten Erwägungen am ehesten als Beitrag ausgestalten, der für den wirtschaftlichen Vorteil der Freifahrt-Tickets für die Besucherinnen und Besucher erhoben wird. Die Ausgestaltung als Sonderabgabe ist ähnlich wie bei den Arbeitgeber-Beiträgen schon deshalb abzulehnen, weil in der Praxis eine gruppennützige

¹⁵⁴ Diese Zahlen entstammen den offiziellen Statistiken. Vor Umsetzung eines solchen Beitrags in die Praxis wäre rechtlich und praktisch zu prüfen, inwieweit neuere Übernachtungsformen wie *Couchsurfing* oder private Zimmervermittlungen über das Internet in die Beitragspflicht einbezogen werden können.

Verwendung der Abgabe gerade im Interesse und zugunsten der dem ÖPVN näher als die Allgemeinheit stehenden Veranstalter nicht umsetzbar sein dürfte.

Ähnlich wie bei den Arbeitnehmertickets stellt sich wegen der gleichzeitigen Einführung von Bürgertickets bei einer Einführung von Veranstaltungstickets für alle Besucherinnen und Besucher aber das praktische und wegen des damit schwindenden Vorteils auch auf die rechtliche Zulässigkeit durchschlagende Problem von Ticket-Dopplungen bei den bereits mit einem Bürgerticket versorgten Einwohnerinnen und Einwohnern. Unabhängig von der genauen Ausgestaltung – also etwa auch dann, wenn praktisch schwierig versucht würde, nur die Ticketkosten für Einpendlerinnen und Einpendler zu berechnen – stellt sich aus diesen Gründen das Problem der Beitragsgleichheit. Schließlich erfolgte in jedem Fall eine Umlage der Kosten auch auf diejenigen, denen keine konnexe Gegenleistung zukäme. Außerdem könnten sich beitragspflichtige Veranstalterinnen und Veranstalter darauf berufen, dass sie mangels aus der Ferne anreisender Besucher unter Umständen gar keinen korrespondierenden Nutzen hätten.

Zwar erscheint es nicht von vorneherein ausgeschlossen, durch sorgfältige Ausgestaltung ein entsprechendes Modell rechtskonform zu entwickeln, jedoch kann vor dem Hintergrund dieser beachtlichen rechtlichen Hindernisse ein Veranstalterbeitrag zur Finanzierung von Tickets für an Großveranstaltungen teilnehmenden Einpendlerinnen und Einpendler bei diesem Beitragsmodell eines einzelfahrscheinfreien Bürgertickets nicht empfohlen werden.

E. Erschließungsbeiträge für einen fahrscheinlosen ÖPNV

Idee des hier entwickelten Beitragsmodells ist es, nicht mehr auf die Fahrtberechtigung abzustellen, sondern den Schwerpunkt des Vorteils der Beitragspflichtigen in der bloßen Erschließung mit ÖPNV zu sehen. Wie einleitend bereits ausführt, erhalten die Beitragspflichtigen dabei keine unmittelbare Freifahrtberechtigung, jedoch können in diesem Modell bei entsprechender Beitragshöhe die Fahrpreise in Richtung bzw. auf null reduziert werden. Im Folgenden soll daher diskutiert werden, welche rechtlichen Voraussetzungen für ein solches Modell bestehen, und wie das Modell ausgestaltet werden muss, damit die verschiedenen ÖPNV-Nutzergruppen unter Berücksichtigung ihres Verursacheranteils in einem Gesamtkonzept berücksichtigt werden könnten. Nochmals darauf hingewiesen wird, dass eine solche Beitragsvariante zur Finanzierung des ÖPNV bisher nicht erprobt ist – die Ausgestaltung in der Praxis ist damit zum einen weniger rechtssicher, weil ein Rückgriff auf bestehende Judikate nicht möglich ist; zum anderen zeigt sich die Ausgestaltung insbesondere bei der Ermittlung der Beitragssätze auch aufwendiger, da zunächst umfangreiche Datenerhebungen und sodann typisierende Berechnungen von Vorteilsannahmen erforderlich sind.

E.1 Rechtliche Bewertung

Wie oben bei den Ausführungen zu den Beiträgen zur Finanzierung eines „Bürgertickets“ aufgezeigt, kennzeichnet sich die auch für dieses Finanzierungsmodell am ehesten in Frage kommende Kategorie der Beiträge abgabenrechtlich dadurch, dass sie im Gegenzug für einen Sondervorteil erhoben werden, der den Abgabepflichtigen im Zusammenhang mit der Beitragspflicht zukommt. Bestand der Vorteil beim zuvor dargestellten Bürgerticket-Beitragsmodell in der durch ein entsprechendes Ticket manifestierten Möglichkeit der (kostenfreien) Benutzung des ÖPNV, ist nun darauf abzustellen, dass bereits die Erschließung der Kommune durch den ÖPNV für die jeweilige Nutzergruppe individuell vorteilhaft ist: Aus dem ÖPNV-Angebot erwächst die Möglichkeit diesen zu nutzen, zudem entsteht der Vorteil der besseren Erreichbarkeit durch Dritte. Hierbei ist in der Begründung – wie in den Empfehlungen zur praktischen Ausgestaltung noch gezeigt wird – näher zu differenzieren zwischen den verschiedenen Nutzergruppen, die an der Finanzierung des ÖPNV beteiligt werden sollen. Außerdem ist – wie ebenfalls noch gezeigt wird – eine möglichst umfassende Einbeziehung verschiedener Nutzergruppen erforderlich, um eine verfassungsrechtlich unzulässige Ungleichbehandlung zu vermeiden.

E.1.1 Abgabenrechtliche Voraussetzungen, insbesondere Erschließungsvorteil

Allgemeine Erschließungsbeiträge sind im Zusammenhang mit der ÖPNV-Erschließung in Deutschland bisher nicht bekannt. Der zugrunde liegende

Gedanke der Beitragserhebung für die Erschließung mit öffentlichen Anlagen oder Einrichtungen selbst ist indes nicht neu, denn seit langem erheben Kommunen Beiträge von ihren Einwohnern, um die Kosten für den Bau von Straßen oder für andere Versorgungsinfrastruktur wie Wasser und Abwasser umzulegen. Daher kann man sich auch von den rechtlichen Voraussetzungen her an den Vorgaben orientieren, welche die Rechtsprechung im Zusammenhang mit Abgaben zur Deckung der Kosten der Abwasser- und Abfallbeseitigung, von Tageseinrichtungen für Kinder, Friedhöfen, dem Rettungsdienst, Theatern, Bädern, Museen oder Musikschulen herausgearbeitet hat.

Nach diesen Grundsätzen kann der Sondervorteil im Anschluss des Grundstücks bzw. der Nutzergruppen an die Infrastruktur und den dort betriebenen ÖPNV insgesamt zu sehen sein, denn unter einem Erschließungsvorteil versteht die Rechtsprechung den Vorteil, den die Erschließung für die bauliche oder gewerbliche Nutzbarkeit des Grundstücks mit sich bringt.¹⁵⁵ Im Anschlussbeitragsrecht wird ein Vorteil bei einer Erhöhung des objektiven Gebrauchswerts des Grundstücks gesehen.¹⁵⁶ Auch hier reicht die Möglichkeit der Inanspruchnahme der ausgebauten Straße aus, soweit sie die Benutzbarkeit des Grundstücks begünstigt.

Das Beitragsrecht beschränkt sich nicht auf die Abgeltung grundstücksbezogener Vorteile, aus denen die Beitragspflicht des Eigentümers des Grundstücks folgt. Ebenso kann ein „Erschließungsvorteil“ sich auch auf bloße Nutzer von Grundstücken beziehen, also auch auf private oder gewerbliche Mieter von Grundstücken.

Ein individueller Sondervorteil der jeweiligen Nutzergruppe lässt sich bejahen, denn eine umfängliche ÖPNV-Erschließung ist keine Leistung, zu welcher die Gemeinde verpflichtet wäre. Das bereits oben aufgezeigte Erfordernis des individuellen Sondervorteils und auch die notwendige Konnexität zwischen Beitrag, Beitragsgegenstand und gewährtem Vorteil¹⁵⁷ sind demnach auch bei diesem Modell nicht grundsätzlich ausgeschlossen.

Wird auf die Erschließung mit ÖPNV-Infrastruktur abgestellt, kann es erforderlich werden, gewisse Mindeststandards für die Erschließungsqualität festzulegen. Denn wird beispielsweise eine bestimmte Maximalentfernung zum nächsten Einstiegspunkt definiert, welche je nach Verkehrsmittel und Einzugsbereich beziehungsweise Tarifgebiet variieren kann, lässt sich die Nutzungsmöglichkeit auch anhand verpflichtender Vorgaben zum Schutze des Beitragspflichtigen näher begründen. Gleiches gilt für Mindeststandards für die zeitliche Bedienung (Taktfrequenz), insbesondere wenn sich der Beitragsgegenstand auf das ÖPNV-Angebot insgesamt bezieht.

155 M.w.N. Arndt, in: Henneke, Pünder, und Waldhoff, *Recht der Kommunalfinanzen – Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich*, § 16 Rn. 41, 44.

156 Gern, *Kommunalrecht Baden-Württemberg*, Rn. 574.

157 So schon BVerfG, Beschluss vom 07.05.1963, Az. 2 BvL 8/61 und 10/61, BVerfGE 16, S. 64, 74.

Die oben beim Bürgerticket dargestellten Hindernisse zur völligen Abschaffung von Fahrscheinen bestehen in diesem Beitragsmodell nicht. Anders als das Bürgerticket ist bei dieser Beitragsvariante nicht die individuelle Fahrtberechtigung der den Beitrag rechtfertigende individuelle Sondervorteil, sondern die bloße Erschließung durch den ÖPNV, also die Verbesserung der Verkehrsanbindung für die Beitragspflichtigen. Demzufolge wäre es zulässig, die Beiträge so auszugestalten, dass mit den erwirtschafteten Einnahmen der ÖPNV ausfinanziert wird, also keine weiteren Fahrgelderlöse erzielt werden müssen und auf Fahrscheine vollständig verzichtet wird.

E.1.2 Freiheitsgrundrechte Art. 12 I, 14 I, 2 I GG

Für die Ausgestaltung des Beitragsmodells sind neben den allgemeinen abgabenrechtlichen Vorgaben vor allem verfassungsrechtliche Bestimmungen maßgeblich. Die Erhebung des in Rede stehenden erschließungsähnlichen Beitrags zur Finanzierung eines gänzlich fahrscheinlosen ÖPNV ist mit rechtfertigungsbedürftigen Eingriffen in die Grundrechte der Beitragspflichtigen verbunden.

Im Hinblick auf die durch Art. 12 I GG geschützte Berufsfreiheit ist bereits fraglich, ob durch die beschriebene Abgabe in den Schutzbereich eingegriffen wird.¹⁵⁸ Denn auch wenn ein solcher Beitrag auch von der Nutzer- bzw. Verkehrsverursachergruppe der Arbeitgeberinnen oder Einzelhändler erhoben werden soll, hat eine solche Abgabe keine unmittelbaren Auswirkungen auf die Berufswahl beziehungsweise Berufsausübung.¹⁵⁹ Hierauf stellt die Rechtsprechung aber zumindest im Bereich des Steuerrechts ab.¹⁶⁰ Insgesamt wird der Eingriffsbegriff von der Rechtsprechung auch restriktiv verstanden¹⁶¹, so dass eine diesbezüglich grundrechtskonforme Ausgestaltung der geplanten Abgabe möglich erscheint.

Was den Schutzbereich der Eigentumsgarantie des Art. 14 Abs. 1 GG angeht, wird zwar davon auszugehen sein, dass dieser durch die Einführung von derartigen (ÖPNV-Erschließungs-)Beiträgen berührt wird.¹⁶² Demzufolge müsste die gesetzliche Regelung also zunächst geeignet, erforderlich und angemessen sein, um den verfolgten Regelungszweck – also die fahrscheinlos auszugestaltende, auch Drittnutzer berücksichtigende Finanzierung des ÖPNV – zu erreichen. In Anlehnung an die von der Rechtsprechung für den Bereich des Steuerrechts aufgestellten Vorgaben gilt, dass die Grenzen der Besteuerungsgewalt des Gesetzgebers von der Rechtsprechung äußerst weit verstanden werden und eine Verletzung erst bei erdrosselnd wirkenden

158 Auch Krause sieht in einer – allerdings als Gebühr ausgestalteter – Nahverkehrsabgabe – keinen Eingriff in Art. 12 Abs. 1 GG, vgl. Krause, Die Nahverkehrsabgabe, S. 136.

159 Ähnlich auch Wilms, Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr, S. 84.

160 Den Vergleich zum Steuerrecht zieht mit ähnlichem Fazit Heer, Verteilungs- und Bemessungsgesichtspunkte im Benutzungsgebührenrecht Baden-Württemberg, S. 38.

161 Manssen, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art. 12 Rn. 73.

162 So auch de Buhr/Schomerus, IUR 1992, S. 88 sowie Krause, die Nahverkehrsabgabe, S. 132, wobei jeweils mit Bezug auf die dort zugrunde gelegte Nahverkehrsabgabe.

Geldleistungspflichten angenommen wird.¹⁶³ Eine derart gravierende Abgabenlast ist aber selten, so dass auch diesbezüglich eine grundrechtskonforme Ausgestaltung der geplanten Abgabe möglich erscheint.¹⁶⁴

In jedem Fall wird durch die beschriebene Beitragspflicht in das Grundrecht der Beitragszahler gem. Art. 2 Abs. 1 GG eingegriffen. Dieser Eingriff dürfte aber verfassungsrechtlich zu rechtfertigen sein, wenn die Beitragspflicht in einem angemessenen Verhältnis zum Sondervorteil der durch den ÖPNV gewährleisteten verbesserten Erreichbarkeit steht. Auf die obigen Ausführungen zum Bürgerticket und die dortigen Hinweise zur Rechtsprechung kann entsprechend verwiesen werden. Die im Rahmen dieses Gutachtens (unten) ermittelten Beitragssätze dürften den verfassungsrechtlichen Anforderungen gerecht werden. Zu berücksichtigen ist bei der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung insbesondere, dass die Einführung des Beitrags mit einer erheblichen Verbesserung der Umweltqualität sowie der Verkehrssituation in Berlin verbunden ist.

E.1.3 Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG

Neben den Freiheitsgrundrechten ist vor allem der allgemeine Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG von Bedeutung. Dieser gebietet es zunächst, wesentlich Gleiches auch gleich zu behandeln.¹⁶⁵ Die verschiedenen ÖPNV-Nutzníeíer bzw. Verkehrsverursacher könnten nun vergleichbare Sachverhalte bilden, die es auch gleich zu behandeln gilt. Herausforderung ist zunächst also, möglichst umfassend die verschiedenen Verkehrsverursacher bzw. ÖPNV-Nutzníeíer in ein Gesamtfinanzierungskonzept einzubetten, damit keine Nutzergruppe benachteiligt wird. Zu denken ist hierbei – wie bei der nachfolgend näher betrachteten Ausgestaltung des Instruments deutlich wird – an die große Gruppe der Bürgerinnen und Bürger Berlins als gewichtige Säule der Verkehrsverursacher, außerdem an Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, die ebenfalls von der Erschließung mit ÖPNV profitieren, ferner an Touristinnen und Übernachtungsgäste, denen bei der hier geplanten Ausgestaltung der ÖPNV auch offensteht und schließlich an Organisatorinnen und Organisatoren von Veranstaltungen einer gewissen Größe sowie an Einzelhändlerinnen und Einzelhändler, denn auch diese Gruppen profitieren alle von einer Erschließung des Stadtgebiets mit ÖPNV und einem guten ÖPNV-Angebot insgesamt.

Eine besondere Ausprägung findet der Gleichheitssatz im Abgabenrecht darüber hinaus unter anderem durch den Grundsatz der Belastungsgleichheit. Dieser Grundsatz verlangt sachliche Gründe für eine Beitragsdifferenzierung –

163 *Depenhauer*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG I, Art. 14 Rn. 384.

164 Ähnlich auch Heer, Verteilungs- und Bemessungsgesichtspunkte im Benutzungsgebührenrecht Baden-Württemberg, S. 41f.

165 Vgl. hierzu und zum Folgenden *Starck*, in: von Mangoldt, Klein, und Starck, *Kommentar zum Grundgesetz – Band 1: Präambel, Artikel 1 bis 19*; Art. 3 Rn. 11ff., 23ff.

abgestellt werden kann etwa auf das Maß des vermittelten Vorteils.¹⁶⁶ Notwendig ist demnach, bei den auf die Nutzergruppen umzulegenden Kostenteilen zwischen dem Nutzen der verschiedenen Verkehrsverursacher bzw. ÖPNV-Nutznieser zu unterscheiden. Herausforderung bei der Ausgestaltung ist es also, aufgrund von zumindest teils noch zu erhebenden Daten das jeweilige Nutzerverhalten der verschiedenen Verursachergruppen abzuschätzen, um die Gesamtkosten anteilig auf die einzelnen Gruppen umzulegen.

Erforderlich werden kann es aus dem aufgezeigten verfassungsrechtlichen Gebot außerdem, auch innerhalb einzelner Verursachergruppen wie etwa den Bürgerinnen und Bürgern zwischen verschiedenen Abrechnungseinheiten zu unterscheiden. Abgestellt werden kann dabei beispielsweise auf den Grad der ÖPNV-Ausbaustufe. Eine einzige Abrechnungseinheit für das gesamte Stadtgebiet ist nach der insoweit zumindest von ihrer Grundaussage übertragbaren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu straßenbezogenen Erschließungsbeiträgen (nur) dann gerechtfertigt, wenn mit der Verkehrsanlage auch ein Vorteil für alle belasteten Grundstücke verbunden ist. Dies wurde vom Gericht etwa für Großstädte oder Gemeinden ohne zusammenhängendes Gebiet angezweifelt.¹⁶⁷ Werden aber einheitliche Mindestvorgaben zum Betrieb des ÖPNV gemacht, die allen Beitragspflichtigen zu Gute kommen, relativiert sich diese Vorgabe möglicherweise. Außerdem erlaubt diese Vorgabe, innerhalb einzelner Verursachergruppen wie etwa dem Einzelhandel anhand des Grads des Publikumsverkehrs näher zu differenzieren. Vorstellbar sind also höhere Beiträge für Betriebe mit hohem Publikumsverkehr, denn diese erlangen einen größeren Vorteil durch die Erschließung mit Öffentlichem Personennahverkehr.

Unabhängig von diesen Vorgaben des Gleichheitssatzes gilt aber auch bei diesem Beitragsmodell, dass die einzelnen Beitragssätze – etwa für Bürgerinnen und Bürger – anhand sozialer Kriterien „nachjustiert“ werden können. Schließlich spricht nichts dagegen, auch auf dieses Beitragsmodell die bereits zitierte Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtmäßigkeit sozial gestaffelter „Kita-Gebühren“ zu übertragen.

Da sich der hier in Rede stehende Beitrag auch auf die Kosten des ÖPNV-Betriebs beziehen soll und demnach nicht nur geringfügig ist, dürfte außerdem das ebenfalls für die Kategorie der Beiträge geltende finanzverfassungsrechtliche Äquivalenzprinzip Bedeutung erlangen. Nach diesem Prinzip verbietet sich ein grobes Missverhältnis zwischen Leistung und Gegenleistung.¹⁶⁸ Darüber hinaus ist die auf Satzungsebene festgelegte Beitragshöhe auf ihre absolute Angemessenheit hin zu überprüfen.

¹⁶⁶ Mit Bezug zu Entwässerungsbeiträgen vgl. BVerwG, Urteil vom 25.08.1982, Az. 8 C 54.81, DVBl. 1983, S. 46.

¹⁶⁷ BVerfG, Beschluss vom 25.06.2014, a.a.O., Rn. 61 ff.

¹⁶⁸ BVerwG, Beschluss vom 16.12.1991, Az. 8 B 154.91, juris.

Insgesamt stellt sich eine möglichst rechtssichere Ausgestaltung der verschiedenen Beitragssätze daher als relativ komplexe Aufgabe dar, weswegen aus dem Blickwinkel der praktischen Umsetzung dieses Beitragsmodell nur alternativ neben das bereits geprüfte (einzelfahrscheinfreie) Modell gestellt wird. Erschwerend kommt hinzu, dass diesbezüglich bisher auf keine praktischen Erfahrungen zurückgegriffen werden kann. Erleichternd zu berücksichtigen ist aber auch, dass eine gewisse Pauschalierung bei der Bemessung der Beitragshöhe zulässig ist – demnach müssen die Leistung und der dieser gegenüberstehende Vorteil lediglich in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen.¹⁶⁹ Dabei ist zu beachten, dass kein atypischer Fall als Leitbild gewählt wird, und dass auch nur solche Grundstücke oder mutmaßliche Nutzer herangezogen werden können, denen die Erschließung ein Sondervorteil bietet, der über den Allgemeinnutzen hinausgeht.¹⁷⁰ In dem geprüften Fall wiederkehrender Straßenausbaubeiträge erkannte das Bundesverfassungsgericht aber an, dass der erforderliche Sondervorteil in der Möglichkeit des Zugangs von Grundstücken zu öffentlichen Verkehrsanlagen liegen kann; außerdem hielt es den Sondervorteil aller gemeinsamen Beitragspflichtigen durch den Ausbau von Verkehrsanlagen auch für hinreichend individuell zurechenbar. Eine strenge Bindung an das Äquivalenzgebot und Kostendeckungsprinzip, wie sie etwa bei Sonderabgaben gefordert wird, besteht nach verschiedenen Judikaten nicht, eine Orientierung an den Kosten und am Vorteil soll ausreichen; darüber hinaus wird dem Gesetzgeber bzw. der Satzungsgeberin im Rahmen sachgerechter Abwägungen ein gewisser Spielraum für vereinfachende Typisierungen und auch für die Berücksichtigung weiterer – auch verhaltenslenkender – Ziele eingeräumt.¹⁷¹

Nach alledem stellt der Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gewisse Herausforderungen an die Ausgestaltung des Beitragsmodells. Insbesondere ist eine möglichst umfassende Einbeziehung aller möglichen ÖPNV-Nutznieser bzw. Verkehrsverursacher erforderlich, damit nicht eine einzelne Nutzergruppe durch die ihr obliegende Beitragspflicht benachteiligt wird. Damit verbleibt diesbezüglich eine rechtliche Restunsicherheit, ob die unten beispielhaft aufgeführten Nutzergruppen von der Rechtsprechung als ausreichend differenziert erachtet würden. Die Gestaltung der beitragspflichtigen Gruppe wäre im Falle der Umsetzung daher noch genauer zu sondieren.

Ebenso ist bei einer Umsetzung darauf zu achten, dass die Kosten unter Berücksichtigung des Vorteilsgedankens verursachergerecht auf die einzelnen Nutzergruppen aufzuteilen sind. Im Rahmen dieses Gutachtens lagen keine Daten vor, die eine robuste Zuordnung der Verursacherbeiträge zulassen. Es

169 Starck, in: von Mangoldt, Klein, und Starck, *Kommentar zum Grundgesetz – Band 1: Präambel, Artikel 1 bis 19.*, Art. 3 Rn. 123.

170 Hierzu und zum Folgenden BVerfG, Beschluss vom 25.06.2014, a.a.O., Rn. 51 ff., 55 ff.

171 M.w.N. auf die Rechtsprechung des BVerfG und BVerwG vgl. Osterloh, in: Sachs, *Grundgesetz – Kommentar.*, Art. 3 Rn. 173 f.

wurde daher mit Annahmen auf der Grundlage von plausiblen Näherungswerten gearbeitet. Zur Aufstellung gerichtsfester Kriterien im Rahmen einer der Beitragsverordnung/satzung relativ komplexe Rechnungen erforderlich werden. Trotz allem scheinen die Vorgaben insgesamt keine unüberwindbaren Hürden aufzustellen.

E.1.4 Zwischenergebnis

Darüber hinaus ist aus den bereits oben im Zusammenhang mit dem Bürgerticket-Beitrag aufgezeigten Erwägungen auch die Gesetzgebungskompetenz Berlins zur Einführung einer Ermächtigungsnorm zu bejahen, welche es ermöglicht, auf Grundlage einer die aufgezeigten Vorgaben berücksichtigenden Satzung die hier in Rede stehenden Beiträge zu erheben. Die dort erforderlichen Berechnungen dürften zwar eine umfassende Zahlenerhebung erforderlich machen. Insgesamt sind aber keine schwerwiegenden Bedenken ersichtlich, die gegen die Zulässigkeit einer solchen Abgabe sprechen. Vielmehr hängt die Frage der Rechtmäßigkeit von der konkreten Ausgestaltung der Abgabe ab, so dass auch dieses Beitragsmodell grundsätzlich in der Praxis umsetzbar sein dürfte mit dem Vorteil, den ÖPNV gänzlich fahrscheinlos ausgestalten zu können.

E.2 Ausgestaltungsfragen und Kosten

Im Folgenden sollen einige Ausgestaltungsfragen dieses Beitragsmodells beleuchtet werden. Da es bisher keine praktischen Erfahrungen mit Erschließungsbeiträgen zur Finanzierung des ÖPNV gibt und teilweise auch entsprechende Datengrundlagen fehlen, verstehen sich die Ausführungen lediglich als erste Skizze, welche die Machbarkeit aufzeigen soll. Offene Punkte sind vor einer zukünftigen Umsetzung dieses Beitragsmodells im Zweifel gesondert zu untersuchen.

E.2.1 Nutzergruppen bzw. Verkehrsverursacher

Aus den oben näher dargelegten rechtlichen Gründen ist eine möglichst umfassende Berücksichtigung verschiedener ÖPNV-Nutzergruppen bzw. Verkehrsverursacher erforderlich. Nach dem hier vorgeschlagenen Konzept sollten daher zumindest die folgenden Gruppen in ein Gesamtkonzept von ÖPNV-Erschließungsbeiträgen einbezogen werden, denn diese profitieren aus verschiedenen Gründen von der ÖPNV-Erschließung (vgl. Tabelle 13)¹⁷².

172 Vgl. hierzu auch die ähnlichen Begründungen für einzelne der hier aufgelisteten Nutzergruppen bei Bracher u. a., *Finanzierung des ÖPNV durch Beiträge. Ist das Beitragsmodell eine Handlungsoption zur Finanzierung eines attraktiven ÖPNV-Betriebs?*, 7f.; außerdem Baum, Schneider, und Peters, „Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV. Konzept, Quantifizierung und Bewertung“, 87, 91 ff.

Nutzergruppe	Erschließungsvorteil
Bürgerinnen und Bürger	Mobilitätsnutzen und eingesparte Individualverkehrskosten, ökologisch und sozial vorteilhafte Mobilitätssicherung, etc.
Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber	Erreichbarkeit der Arbeitsplätze, produktivitätsförderliche Erschließung des Arbeitsmarktes, etc.
Touristinnen und Übernachtungsgäste	Ökologisch vorteilhafte Besuchermobilität, Zeitersparnisse
Einzelhandel und Gastronomie	Bessere Erreichbarkeit, Umsatzsteigerung durch Kundenanbindung, Parkplatzproblem entfällt, etc.
Veranstaltungsorganisatoren	Bessere Erreichbarkeit, Einsparungen von Infrastrukturkosten u.a. für Parkplätze, etc.

Tabelle 13: Verschiedene Nutzergruppen für ein schlüssiges Gesamtbeitragskonzept und ihre jeweiligen Erschließungsvorteile

Es kann – auch unter Berücksichtigung von Literaturlauswertungen – angenommen werden, dass bei Berücksichtigung dieser Gruppen ein Großteil der ÖPNV-Nutzer und Verkehrsverursacher abgedeckt ist.

Eine einwohnerbezogene Erhebung bei den Bürgerinnen und Bürgern scheint – ähnlich wie schon beim Beitrag zur Finanzierung eines Bürgertickets – gesellschaftspolitisch und aus Gerechtigkeitsgründen sinnvoller als eine grundstücksbezogene Beitragserhebung bei Immobilieneigentümerinnen und -eigentümern, denn diese würden die Beitragskosten im Zweifel selbst auch auf ihre Mieterinnen und Mieter abwälzen.

Neben den individuellen Beiträgen der Bürgerinnen und Bürger sollte in jedem Fall auch die große Gruppe der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber berücksichtigt werden. Hier ist im Folgenden noch weiter herauszuarbeiten, anhand welcher Kriterien Differenzierungen möglich sein könnten.

Touristinnen und Übernachtungsgäste machen gerade in einer touristisch attraktiven Stadt wie Berlin eine große Gruppe von ÖPNV-Nutzerinnen und – Nutzern aus. Da eine Erfassung von Tagesgästen in der Praxis schwierig erscheint, wird es für ausreichend erachtet, lediglich Übernachtungsgäste heranzuziehen und den Beitrag von den Beherbergungsbetrieben zu erheben. Für die finale Ausgestaltung ist zu prüfen, wie sich in der Praxis moderne Übernachtungsangebote verschiedener Internetplattformen integrieren lassen.

Auch Einzelhändlerinnen und Einzelhändler sowie Gastronomen stellen eine Gruppe dar, die zum einen durch ihr Angebot Publikumsverkehr induziert, zum anderen aber auch selbst davon profitiert, dass ihr Geschäft gut an den ÖPNV angeschlossen ist. Auch diesbezüglich ist im Folgenden herauszuarbeiten, anhand welcher Kriterien eine Beitragsdifferenzierung vorgenommen werden könnte. Gleiches gilt für die Gruppe der Organisatoren von gewissen Großveranstaltungen, die publikumswirksam sind.

Im hiesigen Zusammenhang soll allerdings auch darauf hingewiesen werden, dass eine potenzielle ÖPNV-Nutzergruppe in der obigen Auflistung nur partiell enthalten ist und sich nach diesen Maßstäben auch nur schwer abbilden lässt.

Hierbei handelt es sich um Einpendlerinnen und Einpendler. Soweit diese mit dem ÖPNV aus Brandenburg einpendeln, sollte versucht werden, über entsprechende Verträge Ausgleichszahlungen zu erlangen, durch die eine Nutzungsfinanzierung abgedeckt wird.

Gleiches gilt für die bisher teils mit dem sogenannten „City-Ticket“ abgedeckten Bahnreisenden – auch für diese in Berlin endenden Fahrten sollten im Zweifel die vertraglichen Vereinbarungen angepasst werden, um sicherzustellen, dass sich auch die Einpendlerinnen und Einpendler an der Finanzierung des ÖPNV in Berlin beteiligen.

Bei Fluggästen, die zukünftig am Flughafen BER mit dem Endziel Berlin landen, scheint die Annahme naheliegend, dass diese entweder bereits als gemeldete Einwohnerinnen und Einwohner Berlins oder aber als Übernachtungsgäste beitragspflichtig sind – regelmäßig einpendelnder Tagestourismus wird hingegen eher die Ausnahme darstellen. Insgesamt ist es wegen des unzureichenden Anknüpfungspunkts rechtlich und vor allem in der praktischen Ausgestaltung kaum vorstellbar, den Erschließungsbeitrag auch auf diese Gruppe der Einpendlerinnen und Einpendler auszudehnen.

Die Gruppe der mit einem Kfz Einpendelnden sollte aus praktischen Erwägungen hingegen einen entsprechenden Beitrag zur Finanzierung verschiedener im Zusammenhang mit dem ÖPNV-Ausbau stehender Maßnahmen über die im Folgenden noch untersuchte City-Maut leisten – auch hier lässt sich der rechtlich mittelbar in entlasteten Straßen liegende Vorteil nur schwer bemessen und praktisch am ehesten über eine Straßenbenutzungsgebühr realisieren.

Insgesamt kann angenommen werden, dass der Anteil der Verkehrsverursachung und ÖPNV-Nutzung der nicht erfassten Einpendler im Verhältnis zu den ansonsten erfassten Nutzergruppen hinreichend gering ist, um dem verfassungsrechtlichen Vorwurf einer Ungleichbehandlung zu begegnen. Vor der endgültigen Ausgestaltung des Beitragsmodells wären hierzu entsprechende Zahlen zu erheben, um diese Annahme zu stützen. Ebenfalls zu berücksichtigen ist bei einem etwaigen Vorwurf der Ungleichbehandlung, dass bei der durch dieses Beitragsmodell möglichen Ausgestaltung eines gänzlich fahrscheinlosen ÖPNV die Systemkosten nahezu auf null gesenkt werden können, da auf eine Parallelinfrastruktur für einen Fahrscheinverkauf verzichtet werden kann.¹⁷³ Ebenfalls überflüssig werden Schwarzfahrkontrollen, deren Kosten nicht zu vernachlässigen sind.¹⁷⁴

173 Dies sind schätzungsweise 50 Mio. EUR Vertriebskosten für die BVG und die Berliner S-Bahn (vgl. C.1.3).

174 Zahlen zu Ausgaben für Schwarzfahrkontrollen sind in Berlin kaum zugänglich. Anfragen lassen aber vermuten, dass sich diese pro Jahr mindestens auf 2,8 Mio. EUR (Jahr 2011, BVG) belaufen. Für die S-Bahn Berlin liegen keine Auskünfte vor. Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17 / 11 088: *Welcher finanzielle Schaden entstand im Kalenderjahr 2011 durch Schwarzfahren?*.

E.2.2 Quantifizierung der Verkehrsverursachung je Nutzergruppe

Nutzergruppe	Verursacheranteil
Bürgerinnen und Bürger	50-60 %
Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber	20-30 %
Touristinnen und Übernachtungsgäste	5-15 %
Einzelhändlerinnen und Gastronomen	5-15 %
Veranstaltungsorganisatoren	1-10 %

Tabelle 14: Verursacheranteile je Nutzergruppe

Nachdem nun die für diese Machbarkeitsstudie als wesentlich erachteten Nutzergruppen herausgearbeitet wurden, geht es im Folgenden darum, ihren jeweiligen Anteil an der Verkehrsverursachung zu quantifizieren. Auch diesbezüglich liegen bisher keine Praxiserfahrungen vor. Da im gegebenen Rahmen auch keine eigenen Datenerhebungen oder Modellierungen möglich sind, verstehen sich die hier auf der Grundlage einzelner Literaturangaben und Einzeldaten getroffenen Annahmen als explizit eine Spannbreite angegebende Beispiele (vgl. Tabelle 14).

Musterberechnungen des Instituts für Verkehrswissenschaft der Universität Köln haben für Köln beispielsweise einen Nutzenanteil von etwa 26 % für die Gruppe der Arbeitgeber und einen auf der Umsatzsteigerung beruhenden Nutzenanteil von etwa 3 % für Einzelhändler errechnet.¹⁷⁵ Die dort gewählten weiteren Gruppen – etwa Immobilieneigentümer, die Allgemeinheit oder Autofahrer – lassen sich indes nicht unmittelbar mit den hier gewählten Gruppen vergleichen. Allerdings dürften die dort separat aufgeführten Posten der Wertsteigerung von Immobilien und des Nutzens für die Allgemeinheit in die hier gewählte Gruppe der Bürgerinnen und Bürger einfließen.

Andere Erhebungen gehen bei einer Gesamtverkehrsbetrachtung für Berlin aus 2008 beispielsweise an einem mittleren Werktag im Monatsmittel von einem Zweckanteil von 12,4 % für die Arbeit, guten 10 % für Kindereinrichtungen und Schule, 2,2 % für dienstlichen/geschäftlichen Verkehr, 12 % für Einkauf, 5,1 % für private Erledigungen, 15,2 % für Freizeit, 41,2 % für Wohnung und 0,9 % für andere Zwecke aus.¹⁷⁶ Auch diese Zahlen stützen die oben getroffenen Beispielsannahmen.

Für Übernachtungsgäste liegen keine Erkenntnisse vor¹⁷⁷; für Arbeitgeberinnen kann auf die Annahme zurückgegriffen werden, die im Zusammenhang mit der Berechnung des Arbeitgeberbeitrags getroffen wurde

175 Vgl. hierzu und zum Folgenden Baum, Schneider, und Peters, „Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV. Konzept, Quantifizierung und Bewertung“, 95 ff., 102.

176 Technische Universität Dresden, *Sonderauswertung zur Verkehrserhebung ‚Mobilität in Städten – SrV 2008‘. Städtevergleich*, Tab. 15 a; Abgeordnetenhaus Berlin, *Drucksache 17 / 16 180: Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs nach Wegezwecken*.

177 Abgeordnetenhaus Berlin, *Drucksache 17 / 16 180: Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs nach Wegezwecken*.

(vgl. D.3.2), wobei nach dem hiesigen Beitragsmodell der Nutzen insofern größer ist, als nicht lediglich die Peak-Zeit herausgegriffen wird. Für den Anteil der Verkehrsverursachung durch Einzelhändler sind Datenerhebungen erforderlich. In die Annahme für die Gruppe der Veranstaltungsorganisatoren flossen Zahlen aus den bisher verkauften Kombitickets ein.¹⁷⁸

E.2.3 Verteilungsschlüssel innerhalb von Nutzergruppen

Nachdem nun versucht wurde, die Verursacheranteile der einzelnen Nutzergruppen einer ersten Quantifizierung zu unterziehen, soll im Folgenden aufgezeigt werden, nach welchen Kriterien innerhalb einer Gruppe bei der Beitragsbemessung weiter differenziert werden könnte (vgl. Tabelle 15).

Nutzergruppe	Interne Differenzierung
Bürgerinnen und Bürger	Erhebung pro Kopf, soziale Staffelung des Beitrags entsprechend den dargestellten Vorgaben für ein Beitragsmodell zur Finanzierung des Bürgertickets; ggf. weitere Ausnahmen, z.B. für Bürgerinnen und Bürger in nicht vom ÖPNV erschlossenen Gebieten.
Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber	Erhebung bei Arbeitgebern pro Arbeitnehmerin und Arbeitnehmer; ggf. reduzierte Sätze ab mengenmäßig relevanter Teilzeitarbeit. Ggf. Ausnahmen für Kleinstbetriebe.
Übernachtungsgäste	Erhebung bei Beherbergungsbetrieben pro Übernachtungsgast und Übernachtung; ggf. reduzierte Sätze oder Freistellung für Jugendliche und Kinder.
Einzelhandel und Gastronomie	Erhebung bei Einzelhändlern, entweder umsatzbezogen oder – die Idee der Verkehrsverursachung besser berücksichtigend – je nach geschätztem Publikumsverkehr.
Veranstalter	Erhebung bei Organisatoren von Großveranstaltungen nach durchschnittlicher Anzahl der Besucher. Ggf. Festsetzung von Schwellenwerten und Ausnahmen für nicht-kommerzielle Kunst.

Tabelle 15: Differenzierungsmöglichkeiten innerhalb der jeweiligen Nutzergruppe

Diese Auflistung zeigt, dass im Rahmen der genauen Beitragsbemessung für jede Nutzergruppe gesondert festzulegen ist, nach welchen Kriterien die Bemessung zu erfolgen hat. Für Bürgerinnen und Bürger kann sich dabei an den Maßstäben orientiert werden, die im Rahmen des zuvor betrachteten Beitragsmodells zur Finanzierung eines Bürgertickets dargelegt wurden. Ansonsten scheint grundsätzlich eine personenbezogene Betrachtung naheliegend, welche die jeweilige Verkehrsverursachung bzw. Nutzung berücksichtigt. Darüber hinaus sollten gruppenspezifische Ausnahmen vorgesehen werden, welche Besonderheiten berücksichtigen und unerwünschte Nebeneffekte abfedern. Sich diesbezüglich stellende

¹⁷⁸ Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17 / 16 181: *Veranstaltungs-, Event- und Kombitickets der BVG und S-Bahn*; Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17 / 14 674: *Kombiticket-Verträge ausbauen!*.

Detailfragen sind vor Umsetzung in die Praxis wissenschaftlich weiter zu untersuchen.

E.2.4 Erschließungsstandards

Wie im Rahmen der rechtlichen Bewertung aufgezeigt, korrespondiert der Beitrag mit dem Nutzen der ÖPNV-Erschließung, den die einzelnen Nutzergruppen jeweils haben. Damit diese ÖPNV-Erschließung auch tatsächlich als Anknüpfungspunkt gewählt werden kann, scheint es aus Gründen der Rechtssicherheit sinnvoll, gewisse Erschließungsstandards festzuschreiben – schließlich erfolgt der Anschluss an das ÖPNV-Netz anders als beim Anschluss an eine teils auch erschließungsbeitragspflichtige Wasser- oder Abwasserleitung nicht unmittelbar für alle Beitragspflichtigen. Was diese Erschließungsstandards angeht, kann zunächst auf grundlegende Vorgaben zurückgegriffen werden, wie sie etwa im Nahverkehrsplan Berlin 2014-2016 festgehalten sind. Dort werden Rahmenvorgaben festgelegt, die bestimmen, welches ÖPNV-Angebot für eine ausreichende Verkehrsbedienung erforderlich ist. So wird dort als Zielwert für die räumliche Erschließung vorgegeben, dass bei hoher Nutzungsdichte über 7.000 Einwohner pro km² der Abstand zur nächsten Haltestelle in der Tagzeit höchstens 300 Meter betragen soll, wobei bei besonderen Situationen ein Toleranzwert von 400 Metern akzeptiert wird; bei niedriger Nutzungsdichte darf dieser Zielwert 400 Meter und der Toleranzwert 500 Meter zur Tagzeit betragen.¹⁷⁹ Dieser Zielwert soll für einen Anteil von 80 % der Bevölkerung erfüllt werden. Zu prüfen bleibt bei Einführung des hier diskutierten Beitragsmodells, ob diese Werte weiter zu Gunsten der ÖPNV-Nutzerinnen und Nutzer verbessert werden; empfohlen wird dies insbesondere für den zu erfüllenden Anteilswert von 80 %, da ansonsten für die übrigen 20 % mangels Erschließung Ausnahmen von der Beitragspflicht vorzusehen sind.

In zeitlicher Hinsicht sieht der Nahverkehrsplan ein Gebiet als erschlossen an, wenn es mindestens mit einem 20-Minuten-Takt bedient wird; im Einzelnen differenziert der Nahverkehrsplan diesbezüglich aber auch weiter und unterscheidet unter anderem zwischen Schwachverkehrszeiten, Hauptverkehrszeiten, Nachtverkehren und den verschiedenen Wochentagen sowie den verschiedenen Verkehrsträgern S-Bahn, U-Bahn, Metrolinien, Bus- und Straßenbahn sowie Regionalzügen.¹⁸⁰ Auch hier ist vor Umsetzung des Beitragsmodells in die Praxis näher zu prüfen, ob einzelne Vorgaben zu Gunsten der Nutzerinnen verbessert werden und außerdem insgesamt, ob die Vorgaben hinreichend verbindlich sind.

179 Vgl. hierzu und zum Folgenden Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, *Nahverkehrsplan Berlin 2014-2018*, 30f.

180 Ebd., 30 ff.

E.2.5 Kosten

Ableitend aus dem gewählten Szenario 2.2 sind zur Erstellung aller ÖPNV-Leistungen in Berlin jährlich zwischen 2,2 Mrd. EUR und 2,7 Mrd. EUR notwendig (Betriebskosten inklusive der durch den fahrscheinlosen Nahverkehr entstandenen Mehrkosten in Höhe von 271-326 Mio. EUR). Gemäß der Annahme, dass die staatliche Grundfinanzierung erhalten bleibt (vgl. C.4.1), werden etwa 719 Mio. EUR durch diese getragen. Da die Finanzierung über einen Erschließungsbeitrag eine vollständige Fahrscheinfreiheit ermöglicht, entfallen auch die Kosten für Kontrolle und Vertrieb, die schätzungsweise 50 Mio. EUR jährlich beanspruchen. Somit verbleibt eine Umlagesumme zwischen 1,5 Mrd. EUR und 1,9 Mrd. EUR.

Nutzergruppe	Verursacheranteil	Kosten ¹⁸¹ in Mio. EUR	Beitrag
Bürgerinnen und Bürger (alle)	50-60 %	835-1.002	19-23 EUR pro Monat
Bürgerinnen und Bürger (über 18 inkl. Ermäßigte)	50-60 %	835-1.002	Ermäßigt: 15 EUR pro Monat Übrige: 22-29 EUR pro Monat
Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber	20-30 %	334-501	Abhängig von Unternehmensgröße u. Publikumsverkehr
Touristinnen und Übernachtungsgäste	5-15 %	84-251	mangels statistischer Daten nicht berechenbar
Einzelhändlerinnen und Gastronomen	5-15 %	84-251	mangels statistischer Daten nicht berechenbar
Veranstaltungsorganisatoren	1-10 %	17-167	mangels statistischer Daten nicht berechenbar

Tabelle 16: Erschließungsbeiträge für ausgewählte Nutzergruppen zur Finanzierung eines fahrscheinlosen Nahverkehrs (Szenario 2.2; Jahr 2020)

Legt man die obigen Nutzeranteile zugrunde, ergeben sich folgende beispielhafte Beitragssätze (vgl. Tabelle 16): Jede Bürgerin und jeder Bürger würde einen monatlich Erschließungsbeitrag von 19-23 EUR leisten müssen. Unter Einbezug einer sozialen Staffelung, bei der gewisse Bevölkerungsgruppen¹⁸² lediglich einen ermäßigten Beitragssatz von 15 EUR pro Monat zahlen müssen, wird von allen übrigen, nicht ermäßigten

181 Aus Gründen der Übersichtlichkeit bezieht sich diese Spannweite lediglich auf die Spannweite des Verursacheranteils, nicht jedoch auf die Spannweite der Betriebskosten (vgl. C.3.4). Es wurde an dieser Stelle auf den Mittelwert der Betriebskosten zurückgegriffen.

182 Mit einem reduzierten Satz von 15 EUR herangezogen werden Auszubildende (über 18 Jahre), Studierende, außerdem alle Empfängerinnen und Empfänger von Wohngeld, ALG II und Grundsicherung. Aber auch Asylbewerber, Empfänger von Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz sowie Schwerbehinderte über 80 % Schwerbehinderungsgrad zahlen diesen ermäßigten Satz. Vgl. dazu C.4.2.

Bevölkerungsgruppen ein monatlicher Erschließungsbeitrag von 22-29 EUR erhoben.

Das von Unternehmen zu erbringende Beitragsaufkommen liegt bei 334 bis 501 Millionen EUR pro Jahr. Die genaue Höhe des Erschließungsbeitrags für die einzelnen Unternehmen wäre anhand von Kriterien der Verkehrsinduzierung zu berechnen, namentlich der lokalen Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und des Publikumsverkehrs.

Mangels statistischer Eingangsdaten ist es nicht möglich, den Beitrag für Touristinnen und Touristen, Einzelhändler und Veranstalter zu berechnen. Diesbezüglich sind vor Umsetzung in die Praxis zunächst rechtlich mögliche und vom Aufwand auch realisierbare Differenzierungskriterien herauszuarbeiten und sodann die erforderlichen Daten zu erheben.

F. Zusätzliche Finanzierungsinstrumente ohne ÖPNV-Zweckbindung

Neben den eigentlichen Beiträgen zur Finanzierung des fahrscheinlosen ÖPNV stehen den Kommunen bedingt weitere Möglichkeiten zur Verfügung, Einnahmen zu generieren, die zumindest mittelbar dem ÖPNV zu Gute kommen könnten. Diese meist auf Anpassungen bestehender Steuern beruhenden Instrumente werden politisch meist kontrovers diskutiert. Der Vollständigkeit halber sollen im Folgenden die Voraussetzungen aufgezeigt werden, die für die Anhebung der Grund- und Gewerbesteuer gelten. Näher diskussionswürdig ist – soweit derartige Maßnahmen ergriffen werden sollen – aber vor allem eine Anpassung der Grunderwerbssteuer.

F.1 Grundsteuer

Zu prüfen ist, inwieweit Veränderungen bei der Erhebung der Grundsteuer zur Finanzierung des ÖPNV genutzt werden können.

F.1.1 Rechtliche Bewertung

Die Grundsteuer ist eine Substanzsteuer, die nach dem Grundsteuergesetz¹⁸³ von Gemeinden auf Grundbesitz erhoben werden kann. Nach Art. 106 Abs. 6 GG fließt die Grundsteuer den Gemeinden zu – Berlin kommt als Stadtstaat nach Art. 108 Abs. 2, 4 GG also die Verwaltungshoheit zur Feststellung des Einheitswertes und zur Erhebung der Grundsteuer zu.

Was die Ermittlung der Grundsteuer angeht, erfolgt in einem ersten Schritt zunächst die Berechnung des Einheitswertes des Grundbesitzes – hierbei bildet das Bewertungsgesetz¹⁸⁴ die Grundlage. Zwar werden gerade auch die Einheitswerte in der rechtspolitischen Diskussion kritisiert, da sie auf einer veralteten Wertermittlung beruhen. Da es sich beim Bewertungsgesetz aber um ein Bundesgesetz handelt, bietet sich für Berlin allein noch kein Anhaltspunkt für Anpassungen. Dies gilt auch für die in zweiter Stufe erfolgende Festsetzung eines Grundsteuermessbetrags nach den §§ 13 ff. GrStG. Spielraum wird den Kommunen hingegen bei der im dritten Schritt erfolgenden Vervielfältigung des Messbetrages um einen Hebesatz gem. §§ 25 ff. GrStG zugebilligt. Dieser Spielraum findet seine Grenze erst in allgemeinen finanzverfassungsrechtlichen Grundsätzen wie etwa dem Willkürverbot. Untersuchungen zu den tatsächlich von den deutschen Kommunen erhobenen Höchstsätzen der Grundsteuer zu den agrarisch genutzten Grundstücken (sogenannte Grundsteuer A) und baulich genutztem Grundbesitz (sogenannte Grundsteuer B) verdeutlichen den Spielraum, der

183 Grundsteuergesetz vom 07.08.1973, BGBl. I, S. 965, das zuletzt durch Art. 38 des Gesetzes vom 19.12.2008, BGBl. I, S. 2794, geändert worden ist.

184 Bewertungsgesetz (BewG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 01.02.1991, BGBl. I, S. 230, das zuletzt durch Art. 6 des Gesetzes vom 18.07.2014, BGBl. I, S. 1042, geändert worden ist.

bei einer Grundsteueranpassung besteht.¹⁸⁵ Die Festsetzung des Hebesatzes erfolgte in Berlin zuletzt durch den Haushaltsplan 2014/2015. Nach § 4 Abs. 1 Nr. 1 Haushaltsgesetz 2014/2015¹⁸⁶ beläuft sich der Hebesatz für Betriebe der Land- und Forstwirtschaft dabei auf 150 von Hundert, nach dessen Nr. 2 für Grundstücke auf 810 von Hundert.

Ferner ist zu beachten, dass es gerade das einleitend aufgezeigte Wesen von Steuern ist, insgesamt Einnahmen zu erzielen. Eine bei den einzelnen Vorzugslasten des Beitrags oder der Gebühr charakteristische Bindung zwischen der Abgabe und der hiermit finanzierten Gegenleistung besteht bei Steuern nicht. Daher können Einnahmesteigerungen, die auf einer Anpassung des Hebesatzes der Grundsteuer beruhen, in der Regel nicht zweckgebunden ausschließlich zur Finanzierung des ÖPNV verwendet werden. Zu denken wäre höchstens an eine politische Zuweisung des Aufkommens durch gesetzliche Anordnung, wie dies etwa bei der Mineralölsteuer geschieht.¹⁸⁷

Aus sozialen Erwägungen kann problematisch sein, dass die Grundsteuer eine öffentliche Last darstellt und nach der gesetzgeberischen – von der Rechtsprechung gebilligten – Wertung des § 2 BetrKV¹⁸⁸ über die Nebenkostenabrechnung von den Grundeigentümern auf die Mieter abgewälzt werden können.

Insgesamt wird nach alledem – und vor allem wegen des im bundesweiten Vergleich bereits heute relativ hohen Wertes der Grundsteuer B in Berlin – eine Anpassung der Grundsteuer zur Finanzierung des ÖPNV nur für bedingt sinnvoll erachtet.

F.1.2 Kosten

Durch eine Anhebung des Hebesatzes für die Grundsteuer B von derzeit 810 % auf beispielsweise 840 %, ergäbe sich ein Ertrag von 28,6 Mio. EUR, der zu 3 % einer Refinanzierung des gantztägigen fahrscheinlosen Nahverkehrs beitragen könnte (vgl. Tabelle 17).

185 Nach einer Internetauswertung von Daten des Statistischen Bundesamts liegt Berlin bei der Grundsteuer A im Vergleich mit den anderen Stadtstaaten am unteren Rand, bei der Grundsteuer B allerdings bereits am oberen Rand, vgl. die Übersicht des Weblogs Haushaltssteuerung.de, abrufbar unter <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-realsteuer-hebesaetze-2013-nach-laendern-und-groessenklassen.html#stadtstaaten>.

186 Gesetz über die Feststellung des Haushaltsplans von Berlin für die Haushaltsjahre 2014/2015 (HG 14/15) vom 18.12.2013, GVBl. 2013, S. 902.

187 Vgl. m.w.N. Manssen, „Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. Nahverkehrsabgabe“, 13.

188 Verordnung über die Aufstellung von Betriebskosten (BetrKV) vom 25.11.2003, BGBl. I, S. 2346, 2347, die durch Art. 4 des Gesetzes vom 03.05.2012, BGBl. I, S. 958, geändert worden ist.

Hebesatz 2015: 810 %	Hebesatz Grundsteuer B in Höhe von			
	820	840	860	900
Ertrag	9,5 Mio. EUR	28,6 Mio. EUR	47,6 Mio. EUR	85,6 Mio. EUR
Refinanzierung: nur Mehraufwand fahrscheinloser Nahverkehr				
Bürgerticket (ganztägig) 271-326 Mio. EUR	3 %	10 %	16 %	29 %
Bürgerticket (Nebenverkehrszeit) 212-255 Mio. EUR	4 %	13 %	22 %	40 %
Refinanzierung: gesamte Betriebskosten (inkl. fahrscheinloser Nahverkehr) 2,2-2,7 Mrd. EUR				
Bürgerticket (ganztägig)	0 %	1 %	2 %	4 %

Tabelle 17: Ertrag einer zweckgebundenen Erhöhung des Hebesatzes für die Grundsteuer B und Anteile an der Refinanzierung eines fahrscheinlosen ÖPNV (Szenario 2.2; Jahr 2020)

F.2 Gewerbesteuer

Zu prüfen ist, inwieweit eine Anpassung der Gewerbesteuer zur Finanzierung des ÖPNV in Berlin genutzt werden kann.

F.2.1 Rechtliche Bewertung

Die Gewerbesteuer ist – wie die Grundsteuer – eine Steuer, deren Aufkommen nach Art. 106 Abs. 6 GG den Gemeinden zusteht. Unabhängig von der konkreten Bemessung der Gewerbesteuer, die durch die §§ 7 ff. GewStG¹⁸⁹ vorgegeben ist, können die Gemeinden auch hier über den Hebesatz Einfluss auf die Steuereinnahmen nehmen. Vorgegeben ist dabei – zur Vermeidung von Steueroasen – in § 16 Abs. 4 S. 2 GewStG lediglich ein Mindestsatz, der sich auf 200 % beläuft. Betrachtet man sich wiederum die Hebesätze der verschiedenen Gemeinden, wird der hierdurch eröffnete finanzielle Spielraum deutlich.¹⁹⁰ Festgelegt ist der Hebesatz für die Gewerbesteuer in Berlin ebenfalls im Haushaltsplan – nach § 4 Abs. 2 Haushaltsgesetz 2014/2015 wird er auf 410 von Hundert des Steuermessbetrages festgesetzt.

Der im Zusammenhang mit der Grundsteuer gemachte Hinweis auf die nur eingeschränkte Möglichkeit einer Zweckbindung der Steuereinnahmen

¹⁸⁹ Gewerbesteuergesetz (GewStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15.10.2002, BGBl. I, S. 4167, das zuletzt durch Art. 7 des Gesetzes vom 22.12.2014, BGBl. I, S. 2417, geändert worden ist.

¹⁹⁰ Nach der bereits oben zitierten, auf Zahlen des Statistischen Bundesamts beruhenden Darstellung des Weblogs Haushaltssteuerung beläuft sich der Hebesatz für Berlin im Vergleich zu anderen Stadtstaaten eher im unteren Bereich, vgl. <http://www.haushaltssteuerung.de/weblog-realsteuer-hebesaetze-2013-nach-laendern-und-groessenklassen.html#stadtstaaten>.

zugunsten des ÖPNV gilt auch für Mehreinnahmen einer Gewerbesteueranpassung.

Darüber hinaus ist zu beachten, dass aus Gründen der Wirtschaftsförderung die Gewerbesteuer oftmals niedrig gehalten werden soll. Dieses Ziel könnte also kollidieren mit dem gesellschaftspolitischen Anspruch, Einnahmen aus der Gewerbesteuer zur ÖPNV-Finanzierung zu nutzen.

F.2.2 Kosten

Durch eine Anhebung des Hebesatzes für die Gewerbesteuer B von derzeit 410 % auf beispielsweise 440 %, ergäbe sich ein Ertrag von 97,2 Mio. EUR, der zu 33 % einer Refinanzierung des ganz täglichen fahrscheinlosen Nahverkehrs beitragen könnte (vgl. Tabelle 18).

Hebesatz 2015: 410 %	Hebesatz Gewerbesteuer in Höhe von			
	420	440	460	500
Ertrag	32,4 Mio. EUR	97,2 Mio. EUR	162 Mio. EUR	291,6 Mio. EUR
Refinanzierung: nur Mehraufwand fahrscheinloser Nahverkehr				
Bürgerticket (ganztäglich) 271-326 Mio. EUR	11 %	33 %	55 %	99 %
Bürgerticket (Nebenverkehrszeit) 212-255 Mio. EUR	15 %	46 %	76 %	137 %
Refinanzierung: gesamte Betriebskosten (inkl. fahrscheinloser Nahverkehr) 2,2-2,7 Mrd. EUR				
Bürgerticket (ganztäglich)	1 %	4 %	7 %	12 %

Tabelle 18: Ertrag einer zweckgebundenen Erhöhung des Hebesatzes für die Gewerbesteuer und Anteile an der Refinanzierung eines fahrscheinlosen ÖPNV (Szenario 2.2; Jahr 2020)

F.3 Grunderwerbsteuer

Unabhängig von der Grund- und Gewerbesteuer könnte sich auch die Grunderwerbssteuer zur Finanzierung des ÖPNV in Berlin eignen.

F.3.1 Rechtliche Bewertung

Die Grunderwerbsteuer ist eine Steuer, die nach dem Grunderwerbssteuergesetz ¹⁹¹ auf verschiedene Erwerbsvorgänge von inländischen Grundstücken erhoben wird. Nach Art. 105 Abs. 2a S. 2 GG

¹⁹¹ Grunderwerbsteuergesetz (GrEStG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.02.1997, BGBl. I, S. 418, 1804, das zuletzt durch Art. 14 des Gesetzes vom 25.07.2014, BGBl. I, S. 1266, geändert worden ist.

kommt den Ländern die Befugnis zu, den Steuersatz der Grunderwerbssteuer zu bestimmen.

Gem. § 8 Abs. 1 GrEStG bemisst sich die Steuer nach dem Wert der Gegenleistung, also nach dem, was der Erwerber zum Erwerb des Grundstücks aufwendet. Spielraum haben die Länder nun bei der Festlegung des Steuersatzes. Dieser betrug nach § 11 Abs. 1 GrEStG bundeseinheitlich ursprünglich 3,5 %. Wegen der mit der aufgezeigten Grundgesetzbestimmung seit 01.09.2006 einhergehenden Möglichkeit haben die meisten Bundesländer den Steuersatz angepasst.¹⁹² In Berlin ist der Steuersatz durch § 3 des RealStG2007-2011HebSFudG BE¹⁹³ auf Rechtsvorgänge, die sich auf im Land Berlin belegene Grundstücke beziehen, auf 6,0 von Hundert festgelegt.

Der im Zusammenhang mit der Grundsteuer gemachte Hinweis auf die nur eingeschränkte Möglichkeit einer Zweckbindung der Steuereinnahmen zugunsten des ÖPNV gilt auch für Mehreinnahmen einer Gewerbesteueranpassung.

Was die gesellschaftspolitische Wirkung angeht, ist zu beachten, dass ein unmittelbares Abwälzen der Grunderwerbssteuer auf Mieter nicht möglich ist. Wohnungsverbände wenden gleichwohl ein, dass für den Wohnungsneubau erhöhte Grunderwerbskosten entstehen, die später durch höhere Mieten refinanziert werden müssten.¹⁹⁴

F.3.2 Kosten

Durch eine Anhebung des Prozentsatzes für die Grunderwerbsteuer von derzeit 6,0 % auf beispielsweise 6,5 % (Niveau von Schleswig-Holstein), ergäbe sich ein Ertrag von 30,3 Mio. EUR, der zu 10 % einer Refinanzierung des ganztägigen fahrscheinlosen Nahverkehrs beitragen könnte (vgl. Tabelle 19).

192 Beispielsweise in Bayern fand keine Anpassung statt, so dass der Steuersatz dort noch 3,5 % beträgt. Im Vergleich mit anderen Bundesländern liegt Berlin zwar im oberen Bereich, ist aber noch nicht Spitzenreiter. In Schleswig-Holstein etwa beträgt der Satz 6,5 %.

193 Gesetz über die Festsetzung der Hebesätze für die Realsteuern für die Kalenderjahre 2007 bis 2011 und des Steuersatzes für die Grunderwerbsteuer vom 20.12.2006, GVBl. 2006, S: 1172.

194 Vgl. etwa den Beitrag von Solms, „Wohnungsverband warnt Berliner vor höheren Mieten“.

Prozentsatz 2015: 6,0 %	Prozentsatz Grunderwerbsteuer in Höhe von
	6,5
Ertrag	30,3 Mio. EUR
Refinanzierung: nur Mehraufwand fahrscheinloser Nahverkehr	
Bürgerticket (ganztägig) 271-326 Mio. EUR	10 %
Bürgerticket (Nebenverkehrszeit) 212-255 Mio. EUR	14 %
Refinanzierung: gesamte Betriebskosten (inkl. fahrscheinloser Nahverkehr) 2,2-2,7 Mrd. EUR	
Bürgerticket (ganztägig)	1 %

Tabelle 19: Ertrag einer zweckgebundenen Erhöhung des Prozentsatzes für die Grunderwerbsteuer und Anteile an der Refinanzierung eines fahrscheinlosen ÖPNV (Szenario 2.2; Jahr 2020)

G. Einbettung des fahrscheinfreien ÖPNV in ein integriertes Verkehrs- und Finanzierungskonzept

Ein System eines fahrscheinlosen ÖPNV sollte nicht als isolierte Maßnahme, sondern als Teil eines kohärenten Verkehrskonzepts für Berlin diskutiert werden. Wie die oben beschriebenen Beispiele von steuerfinanzierten Nulltarifen deutlich machen, hängt die Wirkung und Akzeptanz solcher Konzepte maßgeblich von den begleitenden verkehrlichen Maßnahmen ab.

G.1 Problembeschreibung und Zielsetzung

Bei der Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV kann – wie oben hergeleitet wurde – eine spürbare Reduzierung des Pkw-Verkehrs erwartet werden. Hierdurch ergibt sich eine entsprechende Entlastung des Straßenverkehrsnetzes. Weniger Fahrzeuge werden gleichzeitig die Straßen benutzen, wodurch sich der Verkehrsfluss für den MIV verbessern wird und sich die Fahrzeiten für Pkw-Nutzerinnen und -Nutzer verringern. Damit erhielte das Auto einen Attraktivitätsgewinn gegenüber den Fortbewegungsmitteln des Umweltverbundes, was zu verkehrspolitisch unerwünschten Anreizen zum Autofahren führen kann. Insbesondere für Einpendlerinnen und Einpendler könnte es attraktiver werden, mit dem Auto in die Stadt zu fahren, weil die Straßen freier werden. Dies gilt umso mehr, als Einwohner aus dem Umland in Brandenburg weiterhin ein ÖPNV-Ticket kaufen müssten – zumindest für die Strecke außerhalb Berlins, je nach Modell jedoch auch für den ÖPNV innerhalb Berlins. Eine Attraktivierung des Einpendelns mit dem Pkw würde die gewünschten Umwelteffekte eines fahrscheinfreien Nahverkehrs teilweise konterkarieren.

Bereits aus diesem Grund sollten begleitende verkehrliche Maßnahmen dafür sorgen, dass die Einführung des fahrscheinfreien öffentlichen Nahverkehrs sich nicht in einer erheblichen Attraktivitätssteigerung der Pkw-Nutzung niederschlägt. Eine gewisse Verbesserung der verkehrlichen Situation auch für Autofahrten innerhalb Berlins kann zwar unter Akzeptanzgesichtspunkten durchaus von Vorteil sein, jedoch sollte die erwartete Verringerung des Autoverkehrs vorwiegend dazu genutzt werden, die frei werdenden knappen Ressourcen im Straßenraum für Verbesserungen zugunsten des Rad- und Fußverkehrs als Teil des Umweltverbundes zu verwenden.

Ein begleitendes Verkehrskonzept ist auch erforderlich, um den oben beschriebenen möglichen Effekt der Induzierung von Mehrfahrten durch Radfahrer und Fußgänger zu mindern. Je attraktiver das Fahrradfahren und Zu Fußgehen in Berlin wird, desto weniger Fahrten mit dem Fahrrad bzw. Fußwege werden bei Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV durch Bus- oder Bahnfahrten substituiert werden. Die Vermeidung von unnötigen ÖPNV-Mehrverkehren wirkt sich somit kostendämpfend für das Gesamtsystem aus.

Die Steigerung der Attraktivität des Rad- und Fußgängerverkehrs im Rahmen eines integrierten Verkehrskonzeptes erscheint des Weiteren auch notwendig,

um das Gesamtkonzept des fahrscheinfreien ÖPNV für die Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer akzeptabel zu machen, die sich ganz vorwiegend mit dem Fahrrad und/oder zu Fuß fortbewegen und gar nicht oder nur sehr wenig den ÖPNV nutzen. Auch diese Gruppe würde zur Finanzierung des fahrscheinfreien ÖPNV auf die eine oder andere Weise heran gezogen werden, ohne jedoch einen unmittelbaren Nutzen davon zu haben. Da sich dieser Personenkreis bereits im Umweltverbund fortbewegt, entfielen zudem – anders als bei vorwiegenden Nutzern des MIV – die umweltpolitische Anreizwirkung als Begründung für die Finanzierungspflicht.

Ein integriertes Verkehrs- und Finanzierungskonzept zur Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV sollte daher – neben dem primären Ziel der ÖPNV-Finanzierung – verschiedene weitere Ziele miteinander in Einklang bringen:

- Über Verbesserungen der Infrastruktur soll Radfahren und Zufußgehen attraktiver werden.
- Attraktivitätsgewinne des MIV gegenüber dem Umweltverbund sollen vermieden werden, die frei werdenden Kapazitäten im Straßenraum sollen zugunsten des Rad- und Fußverkehrs genutzt werden.
- Die Maßnahmen der Verbesserung der Situation für den Rad- und Fußverkehr müssen mit finanziellen Ressourcen hinterlegt werden. Auch für diese Maßnahmen sind die entsprechenden Finanzierungsinstrumente vorzusehen.

Dementsprechend lassen sich Maßnahmen im Rahmen eines integrierten Verkehrs- und Finanzierungskonzepts in drei Gruppen einteilen:

- Maßnahmen zur Attraktivierung des Rad- und Fußverkehrs;
- Maßnahmen zur Deattraktivierung des MIV;
- Den MIV belastende Finanzierungsinstrumente (Kombi-Maßnahmen aus den beiden vorangegangenen Gruppen).

G.2 Maßnahmen zur Attraktivierung des Rad- und Fußverkehrs

Ein integriertes Verkehrs- und Finanzierungskonzept muss zwar auch kurz- und mittelfristige Maßnahmen enthalten, jedoch vorwiegend langfristig angelegt sein. Der Umbau des Straßenraums zugunsten des Umweltverbundes ist eine Infrastrukturaufgabe, deren Planung und Realisierung sich über viele Jahre erstreckt. Im Rahmen dieser Grundlagenuntersuchung wird vorsorglich ein – nach den Erfahrungen der Bearbeiter dieser Machbarkeitsstudie angemessener – Finanzbedarf von 20 Millionen EUR jährlich für entsprechende Maßnahmen zur Attraktivierung des Fuß- und Radverkehrs (bzw. auch für einzelne Maßnahmen zur Deattraktivierung des MIV) angenommen und in die Beispielsberechnungen eingestellt. Dieser Betrag

scheint angesichts aktueller Ausgaben in diesem Bereich angemessen, um die angestrebte Zielsetzung zu erreichen.

Zur Verfügung stehen insbesondere folgende Maßnahmen:

- **Ausbau Fahrradwege:** Der Ausbau von sicheren und leistungsfähigen Fahrradwegen hat für Radfahrerinnen und Radfahrer einen hohen Stellenwert. Besonders attraktiv sind Radwege, die räumlich vom Fußgängerverkehr wie vom Autoverkehr getrennt sind und auf eigenen Spuren verlaufen. In den *Fahrradstädten* Kopenhagen und Amsterdam sind nicht zuletzt diese Radwege ein Schlüssel zum Erfolg des urbanen Radverkehrs. Problematisch an solchen Radwegen ist oftmals der hierfür im Straßenraum erforderliche Platz.
- **Intermodalität:** Fahrradmitnahme in U- und S-Bahnen, ggf. nachts auch in Bussen; Bike and Ride – sichere und komfortable Fahrrad-Abstellmöglichkeiten an ÖPNV-Haltestellen; Integration von Leihfahrrad-Angeboten und ÖPNV.
- **Fahrradstellplätze:** Sicherstellung von ausreichend Fahrradabstellmöglichkeiten im öffentlichen Raum, insbesondere an Veranstaltungsorten, am Arbeitsplatz, im Wohnungsbau (Bauordnung).
- **Barrierefreiheit:** Verbesserung der Barrierefreiheit für Fußgänger, z.B. Absenken von Bordsteinkanten an Übergängen, Ausbesserung von Fußwegen, Leitsysteme für Sehbehinderte auf Fußwegen.

G.3 Maßnahmen zur Deattraktivierung des MIV

Zur Deattraktivierung des MIV kommen beispielsweise folgende Maßnahmen in Betracht:

- Rückbau bzw. Verengung von Straßen;
- Verkehrsberuhigung und Verkehrsbeschränkung (Grundlage z.B. § 45 StVO);
- Geschwindigkeitsbeschränkungen/ Tempolimit;
- Beschränkung von Parkmöglichkeiten (Grundlage: z.B. § 45 StVO).

Die konkrete Festlegung und Umsetzung von Maßnahmen erfordert eine individuelle Prüfung und Betrachtung der Lage vor Ort. Genauere Vorgaben sind daher im Rahmen dieser Machbarkeitsstudie nicht möglich. In jedem Fall wird empfohlen, die Bezirke in die genauere Planung und Umsetzung der hier vorgestellten Maßnahmen einzubinden, gleichzeitig aber auch eine programmatische Bündelung auf Landesebene vorzusehen.

G.4 City-Maut

Damit die Einführung eines fahrscheinlosen ÖPNV erfolgreich gelingen kann, ist es außerdem erforderlich, flankierende verkehrliche Maßnahmen zu verabschieden. Um Maßnahmen zur Attraktivierung des Fuß- und Radverkehrs finanzieren zu können beziehungsweise um unmittelbar durch solche Maßnahmen selbst auch *Push-Effekte* auszulösen, könnte möglicherweise auf die im Folgenden näher zu prüfenden Instrumente zurückgegriffen werden. Hierbei handelt es sich um die City-Maut und eine ausgeweitete Parkraumbewirtschaftung

Unter dem Begriff City-Maut ist eine Abgabe vorstellbar, die von Autofahrerinnen und Autofahrern für die Benutzung eines bestimmten oder des gesamten Straßennetzes Berlins erhoben wird. Die Debatte über eine solche Abgabe wird mancherorts oh ihres regelmäßigen Wiederaufkommens schon als „untot“ bezeichnet¹⁹⁵ – praktische Erfahrungen mit einer City-Maut gibt es in Deutschland – anders als im Ausland – bisher aber nicht. Zwar befasste sich der Berliner Senat mit den Randbedingungen zur möglichen Einführung einer City-Maut, aber es liegen derzeit keine Planungen hierfür vor. Grundsätzlich sind hierfür landesrechtliche Regelungen erforderlich.¹⁹⁶

G.4.1 Rechtliche Bewertung

In rechtlicher Hinsicht ist zu prüfen, welche Voraussetzungen für die Erhebung einer solchen Abgabe bestehen. Hierbei ist insbesondere die Gesetzeslage der aktuell eingeführten Pkw-Maut zu berücksichtigen.

Die rechtlichen Voraussetzungen der City-Maut wurde bereits in den 1990er Jahren und später wieder in den 2010er Jahren ausführlich diskutiert – dabei wurde unter diesem Begriff überwiegend eine Abgabe für zulässig befunden, die als Gebühr für die Benutzung von Straßen erhoben wird.¹⁹⁷ Dies überzeugt insofern, als gebührenrechtlich – anders als beim bereits diskutierten Erschließungsbeitrag – die tatsächliche Nutzung der Straßeninfrastruktur bepreist werden soll.

In der praktischen Ausgestaltung lässt sich die Straßenbenutzung dabei bereits am ruhenden Verkehr auf öffentlichem Grund festmachen. Schließlich haben Kfz-Eigentümerinnen und –Eigentümer keinen Anspruch darauf, unentgeltlich einen Stellplatz im Straßenraum zur Verfügung gestellt zu bekommen. Ihnen entsteht also durch die pauschale Möglichkeit, den Straßenraum mit ihrem Kfz für den fließenden oder ruhenden Verkehr zu nutzen, ein Vorteil, der sich durch eine entsprechende Gebühr abgelten lässt. Hinzu kommt die

195 Maaß und Waluga, „Neue ÖPNV-Finanzierungsinstrumente für Länder und Kommunen“, 400.

196 Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17 / 16 178: Reduzierung des Autoverkehrs (I): City-Maut.

197 Murswiek, *Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr*, 134; Bernecker, *Kurzstudie: City-Maut und Nahverkehrsabgabe*, 2 f; Schröder, „Verbesserung des Klimaschutzes durch Einführung einer City-Maut“, 1438, 1441.

Möglichkeit einer – in der Ausgestaltung im Zweifel widerlegbar zu konstruierender – Nutzungsvermutung, die auch die Abschöpfbarkeit des Infrastrukturvorteils für den fließenden Verkehrs beim ruhenden Verkehr nahelegt.

Für die Gebühr als Abgabenart gelten dabei ähnliche Voraussetzungen wie für die bereits dargestellte Abgabenart des Beitrags. Wesentliches Merkmal der Gebühr ist nämlich die Verknüpfung der Gebühr mit einer Leistung der Verwaltung; Zweck der Gebührenerhebung ist es, Einnahmen zur zumindest teilweisen Finanzierung individuell zurechenbarer öffentlicher Leistungen zu erzielen und so die nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen ansatzfähigen Unterhaltungs-, Betriebs- und Verwaltungskosten zu decken.¹⁹⁸

Zwar sind nach diesen Grundsätzen die Einnahmen der City-Maut nicht vorbehaltlos für jedwede gemeindliche Finanzierungsaufgabe verwendbar. Allerdings können die Einnahmen tatsächlich für anstehende Straßeninfrastrukturinvestitionen genutzt werden, wodurch ansonsten erforderliche Steuermittel für den Rad- und Fußverkehr begünstigende Maßnahmen frei werden. Darüber hinaus lässt sich auch bei Maßnahmen zur Attraktivierung des Rad- und Fußverkehrs begründen, weshalb diese – durch entsprechend geringere Straßennutzung – zumindest mittelbar den gebührenpflichtigen Kfz-Nutzerinnen und -Nutzern zu Gute kommen. Im Ergebnis dürften sich die Einnahmen der City-Maut daher zumindest in Teilen auch für gezielte Push- und Pull-Maßnahmen verwenden lassen, wie sie eingangs beschrieben wurden.

Was etwaige Grundrechtsbeeinträchtigungen durch die Erhebung einer City-Maut angeht, werden keine herausragenden Probleme gesehen – eine verfassungskonforme Ausgestaltung dieser Abgabe dürfte jedenfalls möglich sein.¹⁹⁹ Fraglich ist aber, ob und inwieweit Berlin die Gesetzgebungskompetenz zukommt, um Gebühren für die Benutzung von Straßen zu erheben. Hierbei ist zu beachten, dass dem Bund nach der Kompetenzzuweisung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG die konkurrierende Befugnis zukommt, Gebühren für die öffentliche Nutzung von Straßen mit Fahrzeugen zu erheben. Insofern sind die Länder (nur) insoweit berechtigt, eigene Gebührentatbestände zu schaffen, als der Bund nicht von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat.²⁰⁰ Zu prüfen ist also, inwieweit die bestehenden Regelungen zur LKW-Maut und die (nach Redaktionsschluss dieses Gutachtens) beschlossenen Regelungen zur Pkw-Maut abschließend sind. Die sogenannte LKW-Maut stellt eine streckenbezogene Benutzungsgebühr für gewisse LKWs dar und wird nach § 1

198 Vgl. m.w.N. Gern, *Kommunalrecht Baden-Württemberg*, Rn. 509.

199 Murswiek weist darauf hin, dass bei Beachtung des Äquivalenzprinzips auch keine weitergehenden Ausnahmen notwendig seien, da es keinen Anspruch auf eine kostenlose Straßenbenutzung gebe, vgl. Murswiek, *Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr*, 77 ff.

200 Vgl. Krause, *Die Nahverkehrsabgabe*, 48f. Sowie entsprechend auch Maak, *Verkehrslenkende Abgabenmodelle – Gebühren und Beiträge im Dienst der Verkehrssteuerung*, 49 ff. Außerdem auch Hegelau, *Die rechtliche Zulässigkeit einer Nahverkehrsabgabe*, 61 f.

Abs. 1, 2 BFStrMG²⁰¹ erhoben für die Benutzung von Bundesautobahnen und gewisse Bundesfernstraßen. Berücksichtigt man diesen gesetzlichen Anwendungsbereich, sind Länderregelungen, die sich auf Bundesfernstraßen beziehen, wohl gesperrt, denn der Bund hat von seiner Gesetzgebungskompetenz in gewissem Maße Gebrauch gemacht. Eine weitergehende Sperrwirkung tritt aber aller Voraussicht nach auch durch das Gesetz zur Einführung der sogenannten Pkw-Maut nicht ein, denn auch dieses bezieht sich von seinem Anwendungsbereich her lediglich auf Bundesfernstraßen. Geregelt wird die Pkw-Maut u.a. in dem Gesetz zur Einführung einer Infrastrukturabgabe – dessen Entwurf wurde am 11.02.2015 vorgelegt²⁰² und am 27.03.2015 im Bundestag in der Fassung der Beschlussempfehlung des Verkehrsausschusses²⁰³ angenommen.²⁰⁴ Auch nach dessen § 1 Abs. 1 InfrAG bezieht sich die Abgabe alleine auf die Benutzung von Bundesfernstraßen im Sinne des § 1 FernStrG. Hiernach steht fest, dass jedenfalls eine Erhebung von Gebühren für die Straßenbenutzung den Ländern dann möglich ist, wenn es sich nicht um eine Bundesfernstraße handelt, denn für diesen Bereich hat der Bund gerade keine Regelung erlassen und auch nicht zum Ausdruck gebracht, dass Landes- und Gemeindestraßen anders als Bundesfernstraßen gerade nicht bepreist werden sollen.

G.4.2 Kosten

Würde es an der Stadtgrenze²⁰⁵ zur Erhebung einer City-Maut kommen, muss man davon ausgehen, dass viele Menschen ihre Pkw-Einfahrt unterlassen. Entweder sie verzichten komplett auf die Fahrt nach Berlin oder parken vor der Stadtgrenze. In dem Fall ist von einem Rückgang der Einpendlerquote und damit mit einem geringeren Ertrag zu rechnen. Geht man von 10 EUR monatlich für die Einfahrtberechtigung und einem Rückgang der Einpendlerquote von 10 % aus, und summiert anhand der Kfz-Zulassungszahlen die Pkw der Berlinerinnen und Berliner hinzu,²⁰⁶ ergäbe sich ein Ertrag von 105 Mio. EUR pro Jahr, was theoretisch 35 % eines ganztägigen, fahrscheinlosen Nahverkehrs refinanzieren könnte (vgl. Tabelle 20).²⁰⁷

Berücksichtigt sind dabei bereits im Hinblick auf eine mögliche Vignetten-Lösung relativ konservativ angesetzte Erhebungs- und Systemkosten in Höhe

201 Bundesfernstraßenmautgesetz (BFStrMG) vom 12.07.2011, BGBl. I, S. 1378, das durch Art. 1 des Gesetzes vom 23.12.2014, BGBl. I, S. 2473, geändert worden ist.

202 Deutscher Bundestag, Drucksache 18/3990: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen.

203 Deutscher Bundestag, Drucksache 18/4455: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur (15. Ausschuss).

204 Deutscher Bundestag, Plenarprotokoll 18/98: 98. Sitzung. Berlin, Freitag, den 27. März 2015, 9345 (C).

205 Alternativ wäre eine City-Maut innerhalb der bestehenden Umweltzone denkbar. Allerdings könnten die möglichen Einnahmen mangels statistischer Eingangsdaten nicht berechnet werden. Vgl. dazu Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17 / 16 179: Reduzierung des Autoverkehrs (II): Umweltzone.

206 Angedacht werden könnte auch, ob nicht nur die Pkw der im Innenstadtbereich lebenden Berlinerinnen und Berliner berücksichtigt werden sollten. Diesbezüglich liegen allerdings keine Zulassungszahlen vor, so dass vor Umsetzung in die Praxis ggf. weitere Datenerhebungen erforderlich sind.

207 Aus den zuvor aufgezeigten rechtlichen Erwägungen bestehen aber gewisse Vorbehalte gegen eine unbeschränkte Mittelverwendung zu Gunsten des ÖPNV, weshalb bei den folgenden Finanzierungsszenario-Annahmen auch nur ein partieller Mittelübertrag erfolgt.

von 40 %. Diesbezüglich sind seriöse Schätzungen allerdings mangels langjähriger Erfahrungen in der Praxis und einer Vielzahl von technischen Umsetzungsmöglichkeiten nur schwer möglich. Auswertungen der bestehenden Modelle einer City-Maut in London, Singapur, Stockholm und Mailand (wo jeweils im Vergleich zu einer Vignettenlösung technisch aufwändigere Erhebungslösungen eingesetzt werden) lassen jedoch Kostendeckungsgrade von über 50 bis knapp 80 % erwarten,²⁰⁸ sodass der angesetzte Systemkostenanteil angemessen erscheint.

Pkw-Einpendler: 190.000 pro Tag 1,3 Mio. zugelassene Kfz in Berlin 40 % Systemkosten abgezogen	City-Maut pro Pkw und Monat	
	10 EUR	
Rückgang Pendler	0 %	10 %
Ertrag in Mio. EUR	106,4	105
Refinanzierung: nur Mehraufwand fahrscheinloser Nahverkehr		
Bürgerticket (ganztäglich) 271-326 Mio. EUR	36 %	35 %
Bürgerticket (Nebenverkehrszeit) 212-255 Mio. EUR	50 %	49 %
Refinanzierung: gesamte Betriebskosten (inkl. fahrscheinloser Nahverkehr) 2,2-2,7 Mrd. EUR		
Bürgerticket (ganztäglich)	4 %	4 %

Tabelle 20: Ertrag einer City-Maut für Pkw-Einpendler in Berlin und Anteile an der Refinanzierung eines fahrscheinlosen ÖPNV (Szenario 2.2; Jahr 2020)

G.5 Parkraumbewirtschaftung

Unter dem Begriff der Parkraumbewirtschaftung lassen sich bereits auf bestehenden gesetzlichen Grundlagen mögliche Maßnahmen zusammenfassen, durch welche die Überlassung des öffentlichen Parkraums gesteuert und bepreist wird. Solche Maßnahmen können nicht nur eine verkehrslenkende Wirkung haben, sondern bergen auch ein beachtliches Finanzierungspotenzial.²⁰⁹

Im weiteren Sinne in dieses Feld gehören auch Einnahmen der Verwaltung aus der Vermietung von Parkraum. Gemeint ist hiermit die Überlassung von Parkplätzen außerhalb des öffentlichen Straßenraums. Hierzu gehören z.B. Parkplätze, die an Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung vermietet werden oder von der Stadt bewirtschaftete Parkplätze.

²⁰⁸ Vgl. hierzu etwa den Vortrag von Mietsch, „Finanzierungsalternative City-Maut?“, 13.

²⁰⁹ Maaß und Waluga, „Neue ÖPNV-Finanzierungsinstrumente für Länder und Kommunen“, 400.

G.5.1 Rechtliche Bewertung

Kurz dargestellt werden soll, inwieweit dem Land Berlin die Befugnis zur Parkraumbewirtschaftung zukommt. Wie bei der Pkw- und Lkw- bzw. City-Maut lässt sich auch für die Benutzung des öffentlichen Straßenraums durch Parken eine Gebühr erheben. Schließlich wird auch beim Parken mit dem knappen öffentlichen Raum eine individuelle Leistung in Anspruch genommen, die monetarisiert werden kann. Andere Abgabenarten scheinen hingegen weniger geeignet zur Parkraumbewirtschaftung.²¹⁰

Im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenz fällt auch eine solche Parkraumbewirtschaftung in den Katalog des Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG, denn wiederum wird eine Gebühr bzw. ein Entgelt erhoben für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen. Von dieser Kompetenz hat der Bund in § 6a Abs. 6 S. 1 StVG Gebrauch gemacht und bestimmt, dass für das Parken auf öffentlichen Wegen in Ortsdurchfahrten die Gemeinden, im Übrigen die Träger der Straßenbaulast (nach entsprechender straßenverkehrsrechtlicher Widmung bzw. Anordnung) Gebühren erheben können. Handelt es sich hingegen zwar um öffentlichen Raum, der aber nicht als Straße gewidmet ist, fällt dieser nicht über die aufgezeigte Regelung den Gemeinden zu, sondern gegebenenfalls unmittelbar über eine etwaige landesrechtliche Gebührenermächtigungsnorm.

Was die Bemessungsgrundsätze angeht, sind auch bei Gebühren der Parkraumbewirtschaftung das Äquivalenz- und Kostendeckungsprinzip zu berücksichtigen. – dies bedeutet, dass sich Parkgebühren an einer Kosten-Wert-Ermittlung orientieren müssen.²¹¹ In Berlin wird die Gebührenhöhe durch die Parkgebühren-Ordnung in einer Staffelung von drei Stufen zwischen Werten von 0,25 und 0,75 EUR für die erste angefangene Viertelstunde festgelegt.²¹²

Wegen der besonderen Verwaltungszuständigkeiten besteht in Berlin lediglich die Ebene der Hauptverwaltung des Senats als Landesebene und die Ebene der Bezirksverwaltungen, eine weitergehende Trennung staatlicher und gemeindlicher Tätigkeit erfolgt nicht.²¹³ Nach der internen Zuständigkeitsverteilung gem. § 4 Abs. 1 AZG sind dabei alle nicht kraft Nennung ausdrücklich der Hauptverwaltung zugewiesenen Aufgaben solche der Bezirke. Was die Parkraumbewirtschaftung angeht, bestimmt Nr. 10 Abs. 5 des Allgemeinen Zuständigkeitskatalogs, dass diese jedenfalls für das Pilotprojekt flächenhafte Parkraumbewirtschaftung Aufgabe der Hauptverwaltung und nicht der Bezirke sein kann. Insofern besteht bereits auf

210 Dies gilt auch für eine neu zu schaffende Steuer auf die Vermietung von Parkplätzen. Zum einen ist schon die praktische Umsetzung – etwa bei der Ermittlung der Steuerpflichtigen – schwierig, zum anderen ist diesbezüglich ungeklärt, ob rechtlich eine Einziehung der Steuer durch den Stellplatzvermieter zulässig wäre, und darüber hinaus scheint die Steuerergiebigkeit eher gering.

211 So m.w.N. auch Dauer, in König und Dauer, *Strassenverkehrsrecht*, § 6a Rn. 9.

212 Vgl. § 1 Abs. 1 der Parkgebühren-Ordnung (ParkGebO) vom 28.07.1986, GVBl. 1986, S. 1138.

213 Vgl. § 1f. des Gesetzes über die Zuständigkeit in der Allgemeinen Berliner Verwaltung (AZG) in der Fassung vom 22.07.1996, GVBl. 1996, S. 203, 472.

dieser Grundlage die Möglichkeit für die Hauptverwaltung, ein einheitliches Parkraumbewirtschaftungskonzept umzusetzen. Gebührenrechtlich findet diese Befugnis ihre Stütze auch darin, dass Berlin nach § 7 Abs. 1 des Berliner Straßengesetzes²¹⁴ Träger der Straßenbaulast für die öffentlichen Straßen ist, im Ausgleich zu dieser Aufgabenwahrnehmung also auch Gebühren erheben darf. Bisher erfolgt die Parkraumbewirtschaftung in Berlin aber durch die jeweiligen Bezirke, die mangels eines flächendeckenden Pilotvorhabens kraft der aufgezeigten, aber abänderlichen Kompetenzzuweisung für zuständig erklärt wurden. Da diese im Einzelnen regelmäßig auch Träger der Kosten der verkehrlichen Maßnahmen zur Attraktivierung des Fuß- und Radverkehrs sein dürften, besteht kein zwingendes Erfordernis, an den gesetzlichen Zuweisungen und dem praktizierten Handeln etwas zu ändern.

G.5.2 Kosten

Seriöse Schätzungen der Erträge einer intensivierten Parkraumbewirtschaftung sind nur schwer möglich. Als beispielhafte Annahme wurden in der folgenden Tabelle die Erträge der bestehenden Parkraumbewirtschaftung genommen und mit dem Faktor 2 multipliziert. Dabei kann dahinstehen, ob diese Erlössteigerung durch eine Steigerung der Anzahl der bewirtschafteten Parkflächen oder aber durch eine Verdopplung der Parkgebühren oder eine Kombination erreicht wird. Die genauen Möglichkeiten hängen wiederum von einer parzellenscharfen Betrachtung der einzelnen Bezirke ab, denen nach der aufgezeigten Berechnung ein gewisser Umsetzungsspielraum verbleibt.

Im Berechnungsbeispiel werden so 9,5 Mio. EUR pro Jahr erzielt, die theoretisch zu 3 % zu einer Refinanzierung eines ganztägigen, fahrscheinlosen Nahverkehrs beitragen (vgl. Tabelle 21).

214 Berliner Straßengesetz (BerlStrG) vom 13.07.1999, GBVI. 1999, S. 380.

Erträge Parkraumbewirtschaftung: 9,5 Mio. EUR jährlich²¹⁵	Intensivierung der Parkraumbewirtschaftung : Verteuerung der Parkraumvermietung/Parkgebühren bzw. Vergrößerung der zu bewirtschaftenden Fläche um das
	2-fache
Ertrag	9,5 Mio. EUR
Refinanzierung: nur Mehraufwand fahrscheinloser Nahverkehr	
Bürgerticket (ganztägig) 271-326 Mio. EUR	3 %
Bürgerticket (Nebenverkehrszeit) 212-255 Mio. EUR	4 %
Refinanzierung: gesamte Betriebskosten (inkl. fahrscheinloser Nahverkehr) 2,2-2,7 Mrd. EUR	
Bürgerticket (ganztägig)	0 %

Tabelle 21: Ertrag einer Intensivierung der Parkraumbewirtschaftung in Berlin durch Verteuerung der Parkraumvermietung sowie Parkgebühren und Anteile an der Refinanzierung eines fahrscheinlosen ÖPNV (Szenario 2.2; Jahr 2020)

²¹⁵ Abgeordnetenhaus Berlin, Drucksache 17 / 14 985: Parkraumbewirtschaftung in städtischen Behörden, im öffentlichen Straßenraum und auf Privatgrundstücken.

H. Finanzierungsinstrumente für Infrastruktur

Über die flankierenden verkehrlichen Maßnahmen hinaus sind weitere Maßnahmen vorstellbar, die vor allem einmalig erforderlich werden, um nicht unmittelbar im Zusammenhang mit dem fahrscheinlosen ÖPNV stehende Infrastrukturerweiterungen zu finanzieren. Hierfür stehen abgabenrechtlich ebenfalls bestimmte Finanzierungsinstrumente zur Verfügung, die im folgenden Gutachtenteil von ihrer rechtlichen Seite her beleuchtet werden sollen. Namentlich sind dies einmalige Erschließungsbeiträge, städtebauliche Verträge, Transport Development Districts sowie die Stellplatzablässe. Auf eine Kostenabschätzung wird bei diesen Instrumenten verzichtet. Eine solche ist nicht sinnvoll, da es sich meist um Instrumente handelt, durch welche die tatsächlichen Kosten einer ÖPNV-Erschließung ansatzweise umgelegt werden können, bei denen aber darüber hinaus keine Erträge zu erwarten sind, die dem allgemeinen ÖPNV zur Verfügung stehen.

H.1 Einmalige Erschließungsbeiträge

In Deutschland legen Kommunen regelmäßig die Kosten der Erschließung von Grundstücken mit Straßen oder anderer Versorgungseinrichtungen durch Ausbau- und Erschließungsbeiträge auf Anwohnerinnen und Anwohner um. Daher erscheint es grundsätzlich auch vorstellbar, zur Deckung der Kosten der Erschließung des Grundstücks mit neuer ÖPNV-Infrastruktur einen Beitrag zu erheben.

Finanzverfassungsrechtlich klargestellt ist, dass ein solcher Erschließungsbeitrag im Gegenzug für den Vorteil erhoben werden kann, den der Beitragspflichtige durch die Erschließung mit ÖPNV erlangt. Dieser Vorteil kann in dem bloßen Anschluss des Grundstücks an die ÖPNV-Infrastruktur zu sehen sein, denn bereits hierdurch werden die bauliche oder gewerbliche Nutzbarkeit des Grundstücks und damit dessen objektiver Gebrauchswert gesteigert.²¹⁶ Bei der Bemessung des genauen Vorteils ist eine Nutzungsvermutung und Typisierungen zulässig. Dabei ist zu beachten, dass kein atypischer Fall als Leitbild gewählt wird, und dass auch nur solche Grundstücke oder mutmaßliche Nutzerinnen und Nutzer herangezogen werden können, denen die Erschließung mit ÖPNV ein Sondervorteil bietet, der über den Allgemeinnutzen hinausgeht.²¹⁷ Bei der Überprüfung wiederkehrender Straßenausbaubeiträge erkannte das Bundesverfassungsgericht an, dass der erforderliche Sondervorteil in der Möglichkeit des Zugangs von Grundstücken zu öffentlichen Verkehrsanlagen liegen kann; außerdem hielt es den Sondervorteil aller gemeinsamen Beitragspflichtigen durch den Ausbau von Verkehrsanlagen auch für hinreichend individuell zurechenbar. Nach alledem bestehen keine

216 Hierzu Arndt, in: Henneke, Pünder, und Waldhoff, *Recht der Kommunalfinanzen – Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich*, § 16 Rn. 44.

217 Hierzu und zum Folgenden BVerfG, Beschluss vom 25.06.2014, a.a.O., Rn. 51 ff., 55 ff.

durchgreifenden finanzverfassungs- und grundrechtlichen Bedenken dagegen, einen einmaligen Erschließungsbeitrag einzuführen, um neue ÖPNV-Infrastruktur zu finanzieren.

Dem Land Berlin kommt auch die Gesetzgebungskompetenz zu, um eine entsprechende Beitragsnorm zu erlassen. Dabei ist wegen der allgemeinen Formulierung der in § 4 GebBtrG BE bestehenden Beitragsnorm auch nicht unbedingt eine Gesetzesänderung erforderlich. Schließlich ermächtigt die Norm bereits jetzt dazu, unter anderem zur Deckung der Kosten für die Herstellung der durch ein öffentliches Interesse bedingten Anlagen Beiträge von den Grundeigentümerinnen und Gewerbetreibenden zu erheben. ÖPNV-Infrastruktur lässt sich dabei ohne weiteres als durch ein öffentliches Interesse bedingte Anlage qualifizieren.

H.2 Städtebauliche Verträge

Städtebauliche Verträge sind Verträge, mit denen Gemeinden kraft der bestehenden Regelungen des Baugesetzbuchs versuchen können, einen Anteil des Gewinns von Bodenwertsteigerungen von den Grundstückseigentümerinnen und –eigentümern abzuschöpfen, welche von Ausweisungen von Bauland profitieren.

Ermächtigungsgrundlage zum Abschluss städtebaulicher Verträge ist § 11 BauGB. Nach dessen Abs. 1 S. 1 Nr. 3 kann die Gemeinde unter anderem die Übernahme von durch städtebauliche Maßnahmen verursachten Kosten durch den Grundstückseigentümer regeln, wobei hierzu auch die Kosten der Bereitstellung von Grundstücken gehören. Wie § 11 Abs. 2 S. 1 BauGB klarstellt, müssen solche Verträge dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechen, also insgesamt angemessen sein.

Gerade wenn ein bisher noch nicht erschlossener Stadtteil neu entwickelt wird, lässt sich der Kreis der städtebaulichen Maßnahmen, die durch städtebauliche Verträge abgedeckt werden können, weit fassen. Hierzu können sodann auch Kosten für den Anschluss an den ÖPNV zählen. Erforderlich ist allerdings ein gewisser Zusammenhang zwischen finanzierter städtebaulicher Maßnahme und geplantem Vorhaben, wie § 11 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 Hs. 2 BauGB ausdrücklich klarstellt.

Nach alledem werden städtebauliche Verträge vor allem als ein bereits bestehendes und bewährtes Instrument gesehen, um im Einzelfall zu versuchen, insbesondere bei neu zu erschließenden Grundstücken Kosten für städtebauliche Maßnahmen einschließlich etwaiger ÖPNV-Kosten auf Grundstückseigentümer umzulegen. Da sich solche Konstellationen in Berlin nicht unbedingt häufig finden werden, dürfte das Instrument indes nicht zur regelmäßigen ÖPNV-Finanzierung geeignet sein. Dies gilt insbesondere auch deswegen, weil in Berlin seit August 2014 das sogenannte „Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung“ verfolgt wird, d.h. städtebauliche Verträge im Land Berlin bereits heute dazu genutzt werden, um Investoren

oder Grundstückseigentümer an den Kosten gewisser öffentlicher Maßnahmen zu beteiligen.²¹⁸

H.3 Transport Development Districts

Nachfolgend soll geprüft werden, inwieweit die an sogenannte „Business Improvement Districts“ (BIDs) angelehnte „Transport Development Districts“ (TDDs) geeignet sind, um den öffentlichen Verkehrsbereich mit zu finanzieren.

In Deutschland bestehen bisher keine gesetzlichen Regelungen zu Transport Development Districts. Angelehnt werden können sie an bestehende Business Improvement Districts, also abgrenzbare private Quartiersbereiche, die auf gesetzlicher Grundlage sich selbst eine Abgabenfinanzierung auferlegen, um gewisse Aufgaben wahrnehmen zu können. Solche BID-Gesetze existieren in verschiedenen Bundesländern, etwa in Hamburg²¹⁹ oder in Baden-Württemberg²²⁰. In Berlin sind Business Improvement Districts in dem seit dem 24.10.2014 geltenden Berliner Gesetz zur Einführung von Immobilien- und Standortgemeinschaften²²¹ geregelt.

Der hier in den Raum gestellten Idee nach soll bei TDDs auf Initiative einer qualifizierten Mehrheit der Abgabepflichtigen die Gemeinde innerhalb eines bestimmten Gebietes eine Abgabe erheben, die unter Organisations- und Finanzierungsverantwortung der Abgabepflichtigen zweckgebunden zur Verbesserung des ÖPNV-Anschlusses des Gebietes verwendet wird. Dies entspricht etwa der Grundidee von BIDs im Bereich der Wirtschaftsförderung, denn § 1 Abs. 2 BIG sieht die Möglichkeit vor, auf Antrag Standortgemeinschaften festzulegen, in denen in privater Organisation und Finanzverantwortung Maßnahmen zur Verbesserung der Situation u.a. des Einzelhandels ergriffen werden können. Verpflichtete der Abgabe wären die Grundeigentümerinnen oder ggf. die Grundstücksnutzer. Begünstigte der Abgabe könnten unmittelbar die Kommunen bzw. analog § 3 Abs. 3 BIG die Finanzämter sein, welche das Geld jedoch nur formal einziehen und analog § 9 Abs. 1 S. 1 BIG an die zuständigen Aufgabenträger weiterleiten. Denkbar erscheint ein solches Instrument insbesondere dort, wo Gewerbetreibende ein hohes Interesse an einer verbesserten ÖPNV-Anbindung haben. Dies kann beispielsweise die Einrichtung von zusätzlichen Bahn- oder Bushaltestellen oder auch eine Taktverdichtung zu bestimmten Zeiten bedeuten.

Aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht bestehen für eine Regelung zur Ermöglichung von ÖPNV-Verbesserungen im Rahmen eines allgemeinen BID-

218 Vgl. hierzu die Leitlinie für den Abschluss städtebaulicher Verträge im Land Berlin. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, *Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung. Leitlinie für den Abschluss städtebaulicher Verträge im Land Berlin*.

219 Gesetz zur Stärkung der Einzelhandels-, Dienstleistungs- und Gewerbezentren (GSED) vom 28.12.2004, HmbGVBl. 2004, S. 525.

220 Landtag von Baden-Württemberg, *Drucksache 15 / 6180: Gesetz zur Stärkung der Quartiersentwicklung durch Privatinitiative (GQP)*.

221 Berliner Immobilien- und Standortgemeinschafts-Gesetz (BIG) vom 24.10.2014, GVBl. 2014, S. 378.

Landesgesetzes keine zusätzlichen Hürden, die über die im Rahmen von BID-Gesetzen zu beachtenden Grenzen hinausgehen. Die auf Grund von BID-Landesgesetzen erhobenen Abgaben werden als „Sonderabgaben eigener Art“ beurteilt.²²² Die hierfür geltenden Maßstäbe setzen BIDs gewisse Grenzen – so dürfen beispielsweise nur Maßnahmen finanziert werden, die der abgabepflichtigen Gruppe zugutekommen. Da nicht das Land Initiator der Abgabe ist, sondern diese aus dem Kreis der Abgabepflichtigen initiiert wird, ist von vornherein zu vermuten, dass der Nutzen der mit der Abgabe finanzierten Vorhaben im Interesse der Abgabenschuldner ist. Unschädlich ist insbesondere, wenn als Reflex der Verbesserungsmaßnahmen auch andere Gruppen hiervon profitieren. Dies dürfte – wie bei fast allen städtebaulichen Maßnahmen – bei Anlagen oder Maßnahmen zur ÖPNV-Verbesserung regelmäßig der Fall sein, da hiervon auch Personen profitieren werden, die nicht zum Kreis der Abgabepflichtigen gehören. Unter dem Gesichtspunkt der Gruppenverantwortung wäre es rechtlich auch problematisch, wenn die ÖPNV-Grundversorgung durch TDDs finanziert werden soll. Die Vorhaltung eines Grundangebotes an Mindestleistungen des ÖPNV gehört zur staatlichen Daseinsvorsorge und kann demzufolge nicht auf bestimmte Gruppen zur Finanzierung abgewälzt werden. BIDs und TDDs können daher nur dazu dienen, Zusatzangebote zu finanzieren, die über die vom Staat zu garantierenden Mindestangebote der Daseinsvorsorge hinausgehen.

Was die Gesetzgebungskompetenz zum Erlass von BID-Gesetzen angeht, wird eine solche Befugnis soweit ersichtlich nicht ernsthaft in Frage gestellt.²²³ Da nach dem hier vorgeschlagenen Modell TDDs lediglich als besondere Ausformung von BIDs im Rahmen eines Landes BID-Gesetzes umgesetzt werden soll, besteht kein Anlass, an der Gesetzgebungskompetenz der Länder für TDDs zu zweifeln. Die ursprünglich bestehenden Zweifel, ob das im Baugesetzbuch geregelte besondere Städtebaurecht des Bundes BID-Regelungen der Länder ausschließt, sind durch die entsprechende Klarstellung des § 171f BauGB beseitigt worden. Soweit es sich bei den im Rahmen von TDDs beschlossenen Maßnahmen um städtebauliche Maßnahmen handelt, ist die Gesetzgebungskompetenz der Länder also bundesrechtlich ausdrücklich geregelt, und auch sonst steht einer Befugnis der Länder keine Regelung entgegen.

Im Hinblick auf mögliche Grundrechtsbeeinträchtigungen gilt, dass die Abgabepflicht der Höhe nach nicht außer Verhältnis zum Nutzen für die Gewerbetreibenden oder die Grundstückseigentümer steht. Da die Abgabepflicht jedoch nur auf Initiative und nach Billigung der Mehrheit der Abgabepflichtigen zustande kommt, besteht von vornherein eine solche Vermutung der Angemessenheit. Im Einzelfall hat die zuständige Behörde

222 OVG Hamburg, Urteil vom 27.08.2010, Az. 1 Bf 149/09, juris.

223 Vgl. mit weiteren Nachweisen Fuchs, „Business Improvement Districts (BIDs) – vereinbar mit Landes-, Bundes- und Europarecht“, 211 ff; Lackner, „Mollklänge dämpfen die BID-Euphorie. Eine kritische Zwischenbilanz unter Berücksichtigung aktueller verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung“, 1521 ff.

gleichwohl nur TDDs zuzulassen, die diese Anforderung erfüllen. Insgesamt aber scheint eine verfassungskonforme Ausgestaltung von TDDs möglich.

H.4 Stellplatzablöse

Die Stellplatzablöse ist ein in den Bauordnungen einiger Länder vorgesehenes Instrument, das es Kommunen ermöglicht, anstelle der ansonsten vorgesehenen Stellplätze eine finanzielle Ablöse zu verlangen, die zur Verbesserung der ÖPNV-Infrastruktur verwendet werden kann. Im Folgenden soll kurz die rechtliche Situation in Berlin dargestellt werden.

Die Berliner Bauordnung²²⁴ sieht in § 50 Abs. 1 S. 1 f. BauO Bln bisher lediglich die inhaltliche Pflicht vor, bei der Errichtung öffentlich zugänglicher Gebäude Stellplätze für schwer Gehbehinderte und Behinderte im Rollstuhl sowie bei der Errichtung baulicher Anlagen mit Zu- und Abfahrtsverkehr Abstellmöglichkeiten für Fahrräder herzustellen. Eine Pflicht zur Herstellung regulärer Kfz-Stellplätze, wie sie etwa in § 37 Abs. 1 der LBO Baden-Württembergs²²⁵ enthalten ist, gibt es für Berlin nicht. Entsprechend ist in § 50 Abs. 3 S. 1 BauO Bln auch nur die Möglichkeit vorgesehen, die Herstellung der Abstellmöglichkeit für Fahrräder durch Zahlung eines Ablösebetrags zu erfüllen, wobei solche Zahlungen (sinnvollerweise) auch nur für den Bau von Fahrradabstellmöglichkeiten verwendet werden können. In Baden-Württemberg hingegen kann dann, wenn sich die Herstellung der notwendigen Kfz-Stellplätze nur unter großen Schwierigkeiten bewerkstelligen lässt, die Zahlung einer finanziellen Ablöse zugelassen werden, die nach § 37 Abs. 6 Nr. 1, 4 LBO Baden-Württemberg ausdrücklich für die Herstellung verschiedener Anlagen im Zusammenhang mit dem ÖPNV verwendet werden kann.

In Berlin wäre die Bauordnung demzufolge zunächst um eine entsprechende Pflicht zur Stellplatzherstellung für Kfz zu erweitern, um sodann die Möglichkeit zu eröffnen, dieser Pflicht durch Zahlung einer finanziellen Ablöse nachzukommen. Abgabenrechtlich wäre die Ablöse als Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion im engeren Sinne einzuordnen. Eine solche Abgabe ist nur dann gerechtfertigt, wenn sie im Rahmen der Verfolgung eines Sachzwecks erhoben wird, der über die bloße Mittelbeschaffung hinausgeht, wenn mit ihr nur eine homogene Gruppe belegt wird, die in einer spezifischen Beziehung zu dem mit der Abgabenerhebung verfolgten Zweck steht und der deshalb eine besondere Finanzierungsverantwortung zugerechnet werden kann, wenn das Abgabenaufkommen gruppennützig verwendet wird, wenn die Abgabe einer periodischen Überprüfung durch den Gesetzgeber unterliegt und wenn die erhobenen Sonderabgaben haushaltsrechtlich vollständig dokumentiert werden.²²⁶ Diese Voraussetzungen wären zu bejahen, denn die

224 Bauordnung für Berlin (BauO Bln) vom 29.09.2005, GVBl. 2005, S. 495.

225 Landesbauordnung für Baden-Württemberg (LBO BW) vom 05.03.2010, GBl. 2010, S. 357, ber. S. 416, mehrfach geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 11.11.2014, GBl. S. 501.

226 BVerfG, Beschluss vom 05.03.2009, Az. 2 BvR 1824/05, juris.

Verpflichtung zur Herstellung von Stellplätzen beziehungsweise zur Entrichtung des Ausgleichsbetrags trifft zunächst die Bauherren verkehrswirksamer baulicher Anlagen und damit eine klar abgrenzbare Gruppe.²²⁷ Bezweckt die Abgabe, an die Stelle der Belastung zu treten, die einträte, wenn die betroffenen Bauherren die notwendigen Stellplätze tatsächlich herstellen müssten, so hat sich die Abgabenhöhe an dem ersparten Aufwand auszurichten. Die Geldleistungspflicht dient dabei nicht lediglich dazu, die Primärpflicht abzulösen, sondern hat auch eine Ausgleichsfunktion, die sie in die Nähe herkömmlicher Ersatzgeldregelungen rückt.²²⁸ Sie verhindert nämlich, dass ein Bauherr, der nicht in der Lage ist, seiner Naturalpflicht zu genügen, wirtschaftlich besser dasteht als derjenige, der die für das Vorhaben notwendigen Stellplätze mit entsprechendem Kostenaufwand herstellt.

Eine solche Verpflichtung nebst Ablöse wäre je nach Ausgestaltung grundsätzlich auch verfassungsrechtlich zulässig. Einzuordnen wären mit einer solchen Pflicht einhergehende Grundrechtsbeeinträchtigungen als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums.²²⁹ Als sachlicher Grund lässt sich anführen, dass Derjenige, der einen Ziel- oder Quellverkehr veranlasst, dafür zu sorgen hat, dass die Fahrzeuge so abgestellt werden, dass die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs nicht beeinträchtigt werden. Dabei gilt, dass öffentliche Straßen vorwiegend dem fließenden Verkehr vorbehalten und nicht dazu bestimmt sind, auch auf längere Dauer angelegten ruhenden Verkehr aufzunehmen.²³⁰

Für eine hier angedachte Ablösung durch Zahlung eines Ausgleichsbetrags im Falle der Unmöglichkeit der Herstellung von Stellplätzen folgte die Gesetzgebungskompetenz Berlins aus Art. 70 Abs. 1 GG, da das Grundgesetz dem Bund keine Befugnis zur Regelung des Ausgleichsbetrages für Stellplätze verleiht. Im Einzelnen handelte es sich nicht um Regelungen des Straßenverkehrs oder des Bodenrechts, sondern um solche des Bauordnungsrechts.²³¹

Insgesamt erscheint dieses Instrument politisch weniger geeignet, da für die Möglichkeit der Ablöse zunächst eine grundsätzliche Stellplatzpflicht eingeführt werden müsste, was im Ergebnis etwas konstruiert wirken könnte.

227 Vgl. auch BVerwGE 122, S. 1 ff.

228 Vgl. zur Feuerwehrabgabe BVerfG, Urteil vom 06.11.1984, Az. 2 BvL 19/83, BVerfGE 67, 256; zur naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgabe BVerwG, Urteil vom 20.1.1989, Az. 4 C 15.87, BVerwGE 81, 220.

229 BVerwG, Urteil vom 30.8.1985, Az. 4 C 10.81, NJW 1986, 600.

230 Vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 26.3.1991, Az. Vf 42-VI/90, NVwZ 1992, 160.

231 Vgl. BVerwG, Urteil vom 16.09.2004, Az. 4 C 5.03, BVerwGE 122, 1 ff.

I. Finanzierungsszenarien

In den vorausgegangenen Kapiteln wurden – anhand ihres Finanzierungszwecks eingeteilt in verschiedene Kategorien – diverse Finanzierungsinstrumente vorgestellt, die geeignet sind, den ÖPNV selbst entweder einzelfahrscheinfrei oder gänzlich ohne (Berechtigungs-)Nachweis auszugestalten, zusätzliche Steuereinnahmen zu generieren, gleichzeitig als Push-Maßnahme den motorisierten Individualverkehr zu verteuern und zusätzliche Infrastruktur zu finanzieren. Im Folgenden sollen nun exemplarisch Finanzierungsszenarien entworfen werden, in denen sich verschiedene dieser Finanzierungsinstrumente zu einem kohärenten System zusammenfügen. Dabei handelt es sich um beispielhafte Kombinationen von Instrumenten – selbstredend sind auch andere Kombinationen von Maßnahmen denkbar – die sich modular aus den oben dargestellten instrumentellen Optionen zusammenstellen lassen.

Diese Instrumente lassen sich auch aus rechtlicher Sicht miteinander kombinieren. Diesbezüglich ist zunächst zu beachten, dass die umgangssprachlich mit Doppelbesteuerung bezeichnete doppelte Belastung, also die Besteuerung einer gewissen Sache oder Tätigkeit des gleichen Steuerpflichtigen mit mehreren gleichartigen Steuern, nach der Vorgabe des Art. 105 Abs. 2a GG verfassungsrechtlich nur im Hinblick auf die Abgabengattung der Steuern gilt. Die hier als ergänzende Finanzierungsinstrumente vorgestellten Anpassungen gewisser Steuerarten betreffen aber jeweils verschiedene Steuergegenstände, sodass auch innerhalb der Kategorie der Steuern vorliegend eine Kombination unproblematisch wäre. Für die übrigen Abgabenarten der Beiträge und Gebühren gilt finanzverfassungsrechtlich nach dem Kostendeckungsgrundsatz, dass die Gemeinde ihre Ausgaben möglichst refinanzieren soll. Hierbei darf es nicht zu einer Übererhebung kommen, nach dem Verbot der Doppelfinanzierung auch nicht beim gleichzeitigen Rückgriff auf mehrere Finanzierungsinstrumente. Außerdem muss sich beispielsweise der Beitrag als Abgabenart von seiner Höhe her am vermittelten Vorteil orientieren. Durch diese Vorgaben ist bei ordnungsgemäßer Ausgestaltung der Kostensatzung insgesamt sichergestellt, dass eine Doppelbelastung der Bürger vermieden wird. Aus diesen Gründen ist bei der hier vorgestellte Kombination der verschiedenen Beiträge sowohl nach der (einzel-)fahrscheinfreien (Bürgerticket-)Variante als auch nach der ÖPNV-Erschließungsbeitragsvariante eine gründliche Ermittlung aller ÖPNV-Kosten und eine Gegenüberstellung der Einnahmen aller Finanzierungsinstrumente erforderlich. Ansonsten bestehen keine Bedenken gegen die Kombination der in den einzelnen Szenarien zusammen vorgestellten Finanzierungsinstrumente.

Dabei bedarf es nach den dargelegten Maßstäben der einzelnen Instrumente auch keiner umfangreichen Trennung der Kosten für den Unterhalt von Infrastruktur und für den laufenden Betrieb des Öffentlichen Personennahverkehrs. Diese könnte vielmehr insofern problematisch sein, als die Kosten für ÖPNV-Infrastrukturmaßnahmen zeitlich nicht unbedingt

hinreichend regelmäßig und in vergleichbarer Höhe entstehen, um auf angemessene wiederkehrende Beitragssätze umgelegt zu werden. Einmalige, neu herzustellende Infrastrukturen – und damit hohe Investitionskosten – lassen sich aber über die im Gutachten auch aufgezeigten speziellen Finanzierungsinstrumente der einmaligen Erschließungsbeiträge, städtebaulichen Verträge, Transport Development Districts oder einer etwaig einzuführenden Stellplatzabläse finanzieren (vgl. H).

Zunächst wird der eingangs modellierte Finanzierungsbedarf mit der folgenden Tabelle in Erinnerung gerufen (vgl. Tabelle 22).

in Mio. EUR pro Jahr	ganztägig		nur Nebenverkehrszeit	
	Minimum	Maximum	Minimum	Maximum
ÖPNV-Kosten 2020 (ohne Mehrverkehr)	1.946	2.335	1.524	1.828
+ Kosten fahrscheinfreier Nahverkehr	271	326	212	255
+ flankierende Maßnahmen/Infrastruktur (vorsorgliche Kostenannahme)		20		20
ÖPNV-Kosten 2020 (mit Mehrverkehr)	2.217	2.681	1.736	2.103
- Erträge aus ÖPNV-Subventionen	719		563	
Umzulegende ÖPNV-Kosten 2020	1.498	1.962	1.173	1.540

Tabelle 22: Finanzierungsbedarf eines einzelfahrscheinfreien ÖPNV (ganztägig oder auf die Nebenzeit beschränkt; Szenario 2.2; Jahr 2020)

Der so zugrunde gelegte Finanzierungsbedarf lässt sich durch verschiedene Finanzierungsinstrumente und Kombinationen von Instrumenten decken. Im Rahmen der in diesem Gutachten beschriebenen Grenzen können einzelne Instrumente im Rahmen des politischen Entscheidungsprozesses weggelassen werden. Die entstehenden finanziellen Deckungslücken wären sodann durch die Auswahl oder Anhebung anderer Abgaben zu decken.

Die im Folgenden wiedergegebenen Szenarien sind daher nicht abschließend und sollen auch nicht der politischen Willensbildung vorgreifen. Sie sollen vielmehr beispielhaft verdeutlichen, welche Optionen für die politischen Entscheidungsträger zur Verfügung stehen, um einen (Einzel-)fahrscheinfreien ÖPNV zu realisieren. Die Zusammenstellung der Instrumente, die tatsächlich realisiert oder politisch verfolgt werden sollen, obliegt letztlich – genau wie die Festsetzung einzelner Parameter – dem politischen Diskussionsprozess.

I.1 Finanzierungsszenario 1: Bürgerticket

Eine Möglichkeit der Finanzierung basiert auf dem vom „Semesterticket“ bekannten Beitragsmodell (vgl. C.2.2.1): Der Staat erhebt von den Einwohnern Berlins Beiträge, welche dafür als Gegenleistung die Möglichkeit der ÖPNV-Nutzung erhalten, ohne dass dafür weitere Kosten anfallen. Die Freifahrtmöglichkeit gilt entweder unbegrenzt, oder es wird die morgendliche Hauptverkehrszeit ausgenommen.

in Mio. EUR pro Jahr	ganztägig	nur Nebenverkehrszeit
Umzulegende ÖPNV-Kosten 2020	1.498 - 1.962	1.173 - 1.540
Drittnutzerfinanzierungsinstrumente		
Grunderwerbssteuer (Hebesatz 6,5 %)	30	30
Gästebeitrag (1,50 EUR/Übernachtung)	40	40
Flankierende Maßnahmen und Infrastruktur		
City-Maut (10 EUR je Fahrzeug/Monat)	105	105
Parkraumbewirtschaftung (Verdopplung der bisherigen Einnahmen)	10	10
	Bürgerticketbeitrag (pro Monat)	
Beitragshöhe (unter 18 Jahre; bisher Befreite)	frei	frei
Beitragshöhe (über 18 Jahre; ermäßigt) ²³²	15 EUR	15 EUR
Beitragshöhe (über 18 Jahre; nicht ermäßigt)	42 - 61 EUR	29 - 43 EUR
Arbeitgeberbeitrag (je Erwerbstätigen)	-	21 EUR

Tabelle 23: Finanzierungsszenario „Einzelfahrscheinloser ÖPNV mit City-Maut“, jeweils mit ganztägig gültigem Bürgerticket (ohne Arbeitgeberbeitrag) und einem auf Nebenzeit beschränktem Bürgerticket (mit Arbeitgeberbeitrag); Szenario 2.2; Jahr 2020

in Mio. EUR pro Jahr	ganztägig	nur Nebenverkehrszeit
Umzulegende ÖPNV-Kosten 2020	1.498 - 1.962	1.173 - 1.540
Drittnutzerfinanzierungsinstrumente		
Grunderwerbssteuer (Hebesatz 6,5 %)	30	30
Gästebeitrag (1,50 EUR/Übernachtung)	40	40
Flankierende Maßnahmen und Infrastruktur		
Parkraumbewirtschaftung (Verdopplung der bisherigen Einnahmen)	10	10
	Bürgerticketbeitrag (pro Monat)	
Beitragshöhe (unter 18 Jahre; bisher Befreite)	frei	frei
Beitragshöhe (über 18 Jahre; ermäßigt) ²³³	15 EUR	15 EUR
Beitragshöhe (über 18 Jahre; nicht ermäßigt)	47 - 66 EUR	33 - 48 EUR
Arbeitgeberbeitrag (je Erwerbstätigen)	-	21 EUR

Tabelle 24: Finanzierungsszenario „Einzelfahrscheinloser ÖPNV ohne City-Maut“, jeweils mit ganztägig gültigem Bürgerticket (ohne Arbeitgeberbeitrag) und einem auf Nebenzeit beschränktem Bürgerticket; Szenario 2.2; Jahr 2020

Flankiert wird dieses Beitragsmodell durch eine Anhebung der Grunderwerbsteuer um 0,5 %, die Erhebung eines Gästebeitrags in Höhe von 1,50 EUR pro Übernachtung, die Einführung einer City-Maut in Höhe 10 EUR pro Fahrzeug und Monat sowie einer Erhöhung der Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung. Wird der Geltungsbereich der Freifahrmöglichkeit auf die Nebenzeiten beschränkt, ist ergänzend eine Finanzierung der

²³² Auszubildende (über 18 Jahre), Studierende, Empfängerinnen und Empfänger von Wohngeld, ALG II, Grundsicherung, Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz, Asylbewerber, Schwerbehinderte über 80 % Schwerbehinderungsgrad.

²³³ Auszubildende (über 18 Jahre), Studierende, Empfängerinnen und Empfänger von Wohngeld, ALG II, Grundsicherung, Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz, Asylbewerber, Schwerbehinderte über 80 % Schwerbehinderungsgrad.

Freifahrtberechtigung für Erwerbstätige durch einen Arbeitgeberbeitrag möglich. Dabei würde sich das in Tabelle 23 dargestellte Finanzierungsszenario ergeben. Denkbar ist ein solches Finanzierungsszenario auch ohne die Einführung einer City-Maut (vgl. Tabelle 24).

I.2 Finanzierungsszenario 2: Fahrscheinfreier ÖPNV (ÖPNV-Beiträge)

In diesem Szenario ist nicht das *Bürgerticket*-Modell das Ausgangsmodell, sondern ein allgemeines Beitragsmodell wie es oben in Kapitel E beschrieben wurde. Auch in diesem Szenario sind in der Szenario-Berechnung die gleichen flankierenden (optionalen) Instrumente berücksichtigt worden wie in Szenario 1). Beitragspflichtig sind im Gegensatz zum Bürgerticket-Modell jedoch umfassend alle Gruppen, die durch den ÖPNV einen Erschließungsvorteil erlangen. Die Beitragshöhe richtet sich dabei nach dem jeweiligen Nutzen der Gruppe bzw. dem jeweiligen Anteil der Verkehrsverursachung.

In diesem Modell ist eine umfassende Freifahrsmöglichkeit für *alle* Fahrgäste innerhalb Berlins ohne zeitliche Einschränkung vorgesehen. Im Einzelnen ergibt sich das in Tabelle 25 dargestellte Finanzierungsszenario.

Auch dieses Beitragsmodell ist ohne die Einführung einzelner begleitender Instrumente denkbar, die politisch besonders umstritten sind, insbesondere die City-Maut. Der auf die Beitragszahler umzulegende Betrag würde sich dann dementsprechend anteilig erhöhen.

Bei einer Einführung eines solchen Modells wäre im Rahmen der Vorbereitung näher zu ermitteln, nach welchem Schlüssel die Beiträge für die Gruppen außerhalb der Bürgerinnen und Bürger erhoben werden sollen.

Soweit mit benachbarten Kreisen oder dem Land Brandenburg eine Vereinbarung über Ausgleichsbeiträge für die somit ermöglichte kostenfreie Mitbenutzung des Berliner ÖPNV durch Pendler aus dem Umland getroffen werden kann, würde sich dies beitragsmindernd auswirken.

Denkbar ist innerhalb dieses Modells – z.B. im Rahmen eines stufenweisen Vorgehens – grundsätzlich auch, dass die Fahrpreise zunächst nicht auf Null gesenkt werden, sondern lediglich eine Reduzierung der Fahrpreise auf ein bestimmtes Maß erfolgt (z.B. Halbierung). Dadurch würde sich der verkehrliche Mehraufwand verringern und die zu finanzierende bzw. umzulegende Summe entsprechend verringern. Zusätzlich beitragsmindernd wären auch die Fahrgeldeinnahmen zu berücksichtigen. Für ein solches Szenario wären in jedem Fall umfassende gesonderte Berechnungen vorzunehmen.

in Mio. EUR pro Jahr	ganztäglich	
Umzulegende ÖPNV-Kosten 2020	1.498 - 1.962	
Drittnutzerfinanzierungsinstrumente		
Gründerwerbssteuer (Hebesatz 6,5 %)	30	
Flankierende Maßnahmen und Infrastruktur		
City-Maut (10 EUR je Fahrzeug/Monat)	105	
Parkraumbewirtschaftung (Verdopplung der bisherigen Einnahmen)	10	
	Verursacher- anteil	Erschließungsbeitrag (pro Monat) ²³⁴
Bürgerinnen und Bürger (alle!)	50-60 %	17 - 21 EUR
Bürgerinnen und Bürger (über 18 inkl. Ermäßigte) ²³⁵	50-60 %	Ermäßigte: 15 EUR Übrige: 19-25 EUR
Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber	20-30 %	Abhängig von Unternehmensgröße und Publikumsverkehr
Touristinnen und Übernachtungsgäste	5-15 %	mangels statistischer Daten nicht berechenbar
Einzelhändlerinnen und Gastronomen	5-15 %	mangels statistischer Daten nicht berechenbar
Veranstaltungsorganisatoren	1-10 %	mangels statistischer Daten nicht berechenbar

Tabelle 25: Finanzierungsszenario „Gänzlich fahrscheinloser ÖPNV mit City-Maut“ (ganztäglich gültiges Bürgerticket); Szenario 2.2; Jahr 2020

²³⁴ Aus Gründen der Übersichtlichkeit bezieht sich diese Spannweite lediglich auf die Spannweite des Verursacheranteils, nicht jedoch auf die Spannweite der Betriebskosten (vgl. C.3.4). Es wurde an dieser Stelle auf den Mittelwert der Betriebskosten zurückgegriffen.

²³⁵ Auszubildende (über 18 Jahre), Studierende, Empfängerinnen und Empfänger von Wohngeld, ALG II, Grundsicherung, Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz, Asylbewerber, Schwerbehinderte über 80 % Schwerbehinderungsgrad.

J. Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Diese Machbarkeitsstudie befasst sich mit der Einführung eines fahrscheinlosen ÖPNV in Berlin. Die Realisierung eines solchen Systems ist bisher weder wissenschaftlich noch praktisch vertieft untersucht. Viele Fragen sind daher offen. Diese berühren schon die vielfach ausgeblendeten, aber für die Umsetzung höchst relevanten Grundannahmen, welche Auswirkungen ein fahrscheinloser ÖPNV auf die ÖPNV-Nachfrage hätte. Ebenfalls werden Aspekte sogenannter Push-Maßnahmen und anderer Instrumente, die begleitend mit der Einführung eines fahrscheinlosen ÖPNV ratsam sein, um unerwünschte Nebeneffekte dieses ÖPNV-Systems abzumildern. Eine der wesentlichen Fragen ist, wie sich das – bisher über den Fahrscheinverkauf tragende System des ÖPNV – ohne die Notwendigkeit von Fahrscheinen finanzieren lässt.

Die Studie ist in mehrere Gutachtenteile aufgebaut. In dem verkehrswissenschaftlichen ersten Teil der Untersuchung wurden zunächst verschiedene, zur solidarischen ÖPNV-Finanzierung vergleichbare Modelle analysiert. Hiernach lässt sich schlussfolgern, dass ein solidarisch finanzierter ÖPNV dazu geeignet ist, eine deutliche Verlagerung vom Pkw-Verkehr auf den ÖPNV auszulösen.

Um den Finanzierungsbedarf eines fahrscheinlosen ÖPNV zu berechnen, erfolgt in der Studie sodann eine ausführliche Modellierung. Diese berücksichtigt zunächst die Trends des Mobilitätsverhaltens, woraus sich das zu erwartende, künftige Verkehrsaufkommen berechnen lässt. Außerdem wird auf Grundlage empirischer Befunde der Verlagerungseffekt eines fahrscheinlosen ÖPNV abgeschätzt und Szenarien entwickelt. Im konservativen Szenario wird ein Mehrbedarf an öffentlichen Verkehrsleistungen von 14 % gegenüber heutigem Niveau erforderlich sein, was – abgeleitet aus dem konsumtiven Finanzierungsbedarf – jährlichen Mehrkosten zwischen 271 Mio. EUR und 326 Mio. EUR entspricht. Hinsichtlich der umfassenden ÖPNV-Betriebskosten ist für das hier für die Einführung als maßgeblich erachtete Jahr 2020 von einem Betrag zwischen 2,2 Mrd. EUR und 2,7 Mrd. EUR auszugehen.

Einen weiteren Gutachtenteil der Studie stellt sodann die rechtliche – von einzelnen Kostenerwägungen ergänzte – Bewertung verschiedener Finanzierungsinstrumente dar. Diese Untersuchung zeigt auf, dass eine Variante zur Finanzierung des ÖPNV auf bestehende Beitragslösungen, ähnlich dem Semesterticket, aufbauen könnte. Beitragszahlerinnen und Beitragszahler erhielten im Gegenzug eine generelle Freifahrtberechtigung. Dieses Modell lässt sich auf Bürgerinnen und Bürger erstrecken (*Bürgerticket*). Ergänzend könnte ein in der zeitlichen Gültigkeit einzuschränkende Beitragsmodell auf Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber erstreckt werden. Ebenfalls kombiniert werden könnte dieses Modell mit einem beitragspflichtigen Ticket für Übernachtungsgäste. Hingegen wird nicht empfohlen, diese Beitragsvariante auf Organisatoren von Großveranstaltungen auszudehnen.

Alternativ zu dieser Beitragsvariante wurde in der Machbarkeitsstudie ein weiteres Beitragsmodell entwickelt, welches sich an Erschließungsbeiträge anlehnt. Diese Beitragsvariante wurde bisher aber nicht im Zusammenhang mit öffentlichen Einrichtungen wie dem ÖPNV erprobt. Auf der einen Seite scheint es insgesamt aufwändiger, dieses Modell rechtssicher umzusetzen. Auf der anderen Seite könnte mit einer solchen Lösung aller Voraussicht nach gänzlich darauf verzichtet werden, individuelle Freifahrtberechtigungen vorzulegen, wodurch die Zugangsbarriere des ÖPNV noch weiter gesenkt würde und Systemkosten wegfielen. Beispielhaft vorgeschlagen wird bei dieser Beitragsvariante die Nutzergruppen der Bürgerinnen und Bürger, der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber, der Touristinnen und Übernachtungsgäste, der Einzelhändler und Gastronomen sowie der Organisatoren von Großveranstaltungen zu berücksichtigen, wobei sich der Beitrag anhand des jeweiligen ÖPNV-Verursacheranteils bemisst.

Zusätzlich zu einer dieser beiden ÖPNV-Finanzierungsvarianten lassen sich schließlich auch auf Grundlage der Landeskompetenz gewisse Steuern anpassen, wobei die Einnahmen ohne Zweckbindung dem allgemeinen Haushalt zu Gute kämen. Zu denken ist hierbei insbesondere an eine Erhöhung der Grunderwerbssteuer.

Darüber hinaus ist ein System eines fahrscheinlosen ÖPNV aus Gründen der Wirksamkeit und Akzeptanz einzubetten in ein integriertes Verkehrskonzept. Neben Maßnahmen zur Attraktivierung des Rad- und Fußverkehrs – etwa dem Ausbau von Fahrradwegen – und Maßnahmen zur Deattraktivierung des motorisierten Individualverkehrs – etwa Geschwindigkeitsbeschränkungen – kommen vor allem die City-Maut und eine intensiviertere Parkraumbewirtschaftung in Betracht, um den MIV auch finanziell zu belasten.

Nicht unmittelbar im Zusammenhang mit der Einführung eines fahrscheinlosen ÖPNV stehende Infrastrukturweiterungen lassen sich darüber hinaus unter anderem mit einmaligen Erschließungsbeiträgen, partielle Infrastrukturverbesserungen möglicherweise auch mit sogenannten Transport Development Districts finanzieren.

Die rechtliche Begutachtung zeigt auf, inwieweit diese Finanzierungsinstrumente rechtlich zulässig sind und was bei einer Einführung zu beachten ist. In einem – ebenfalls rechtlich zulässigen – Gesamtkonzept lassen sich mehrere dieser Finanzierungsinstrumente kombinieren. Die Finanzierungsszenarien verdeutlichen dabei, dass sich das von der Piratenfraktion im Berliner Abgeordnetenhaus angestrebte Ziel, den Beitrag für Bürgerinnen und Bürger unterhalb eines Betrags von 50 EUR monatlich zu halten, realisieren lässt. In der Machbarkeitsstudie wird auch deutlich, dass vor allem hinsichtlich der näheren Ausgestaltung einer differenzierten Beitragsbemessung auf Satzungsebene, vor Umsetzung eines Beitragsmodells, weitere rechtliche und praktische Detailfragen geklärt werden sollten. Aufgezeigt wird dabei, inwieweit hierfür die vorliegenden Datengrundlagen bisher unzureichend sind.

K. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Finanzströme und Finanzierungsinstrumente des ÖPNV in Deutschland	19
Abbildung 2: Vergleich zwischen bisheriger und zukünftiger ÖPNV- Finanzierung.....	48
Abbildung 3: Schematische Darstellung der Szenarien und Szenariovarianten (rot: im Gutachten verwendetes Szenario)	53

L. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kennzahlen für Berlin	12
Tabelle 2: Anteile der Verkehrsmittelnutzung in Berlin (2008)	13
Tabelle 3: Prognose der Bevölkerungsentwicklung Berlins nach Hauptaltersgruppen (2010-2030)	14
Tabelle 4: Finanzierungsquellen des ÖPNV in Deutschland	19
Tabelle 5: Chancen und Risiken eines Nulltarifs (Literaturauswertung)	32
Tabelle 6: Emissionen und Verbrauch ausgewählter Verkehrsmittel (Vergleich 2010/2030; inkl. Vorkette)	44
Tabelle 7: Vergleich des modal split (nach Wegen) in den jeweiligen Szenarien	54
Tabelle 8: Gegenüberstellung der Verkehrsleistung in Berlin nach Verkehrsmitteln ohne fahrscheinlosen Nahverkehr und mit fahrscheinlosem Nahverkehr (Szenario 2.2; Jahr 2020)	54
Tabelle 9: Monatliche Kosten eines Bürgertickets (ganztägig) in Berlin nach Altersgruppe (Szenario 2.2; Jahr 2020)	62
Tabelle 10: Monatliche Kosten eines Bürgertickets (ganztägig) in Berlin nach Erwerbstätigkeit (Szenario 2.2; Jahr 2020)	62
Tabelle 11: Monatliche Kosten eines Bürgertickets (nur Nebenverkehrszeit) in Berlin nach Altersgruppe (Szenario 2.2; Jahr 2020)	66
Tabelle 12: Monatliche Kosten eines Bürgertickets (nur Nebenverkehrszeit) in Berlin nach Erwerbstätigkeit (Szenario 2.2; Jahr 2020)	67
Tabelle 13: Verschiedene Nutzergruppen für ein schlüssiges Gesamtbeitragskonzept und ihre jeweiligen Erschließungsvorteile	83
Tabelle 14: Verursacheranteile je Nutzergruppe	85
Tabelle 15: Differenzierungsmöglichkeiten innerhalb der jeweiligen Nutzergruppe	86
Tabelle 16: Erschließungsbeiträge für ausgewählte Nutzergruppen zur Finanzierung eines fahrscheinlosen Nahverkehrs (Szenario 2.2; Jahr 2020)	88
Tabelle 17: Ertrag einer zweckgebundenen Erhöhung des Hebesatzes für die Grundsteuer B und Anteile an der Refinanzierung eines fahrscheinlosen ÖPNV (Szenario 2.2; Jahr 2020)	92

Tabelle 18: Ertrag einer zweckgebundenen Erhöhung des Hebesatzes für die Gewerbesteuer und Anteile an der Refinanzierung eines fahrscheinlosen ÖPNV (Szenario 2.2; Jahr 2020)	93
Tabelle 19: Ertrag einer zweckgebundenen Erhöhung des Prozentsatzes für die Grunderwerbsteuer und Anteile an der Refinanzierung eines fahrscheinlosen ÖPNV (Szenario 2.2; Jahr 2020)	95
Tabelle 20: Ertrag einer City-Maut für Pkw-Einpendler in Berlin und Anteile an der Refinanzierung eines fahrscheinlosen ÖPNV (Szenario 2.2; Jahr 2020)	102
Tabelle 21: Ertrag einer Intensivierung der Parkraumbewirtschaftung in Berlin durch Verteuerung der Parkraumvermietung sowie Parkgebühren und Anteile an der Refinanzierung eines fahrscheinlosen ÖPNV (Szenario 2.2; Jahr 2020)	105
Tabelle 22: Finanzierungsbedarf eines einzelfahrscheinfreien ÖPNV (ganztägig oder auf die Nebenzeit beschränkt; Szenario 2.2; Jahr 2020) ...	113
Tabelle 23: Finanzierungsszenario „Einzelfahrscheinloser ÖPNV mit City-Maut“, jeweils mit ganztägig gültigem Bürgerticket (ohne Arbeitgeberbeitrag) und einem auf Nebenzeit beschränktem Bürgerticket (mit Arbeitgeberbeitrag); Szenario 2.2; Jahr 2020	114
Tabelle 24: Finanzierungsszenario „Einzelfahrscheinloser ÖPNV ohne City-Maut“, jeweils mit ganztägig gültigem Bürgerticket (ohne Arbeitgeberbeitrag) und einem auf Nebenzeit beschränktem Bürgerticket; Szenario 2.2; Jahr 2020.....	114
Tabelle 25: Finanzierungsszenario „Gänzlich fahrscheinloser ÖPNV mit City-Maut“ (ganztägig gültiges Bürgerticket); Szenario 2.2; Jahr 2020	116

M. Literaturverzeichnis

- Abgeordnetenhaus Berlin. *Drucksache 16 / 10 452: ÖPNV-Finanzierung I: Struktur der finanziellen Mittel für den ÖPNV*. Berlin, 2007.
- . *Drucksache 17 / 10 554: Einnahmen der BVG im Fahrscheinverkauf/Nachtliniennetz*. Berlin, 2012.
- . *Drucksache 17 / 11 088: Welcher finanzielle Schaden entstand im Kalenderjahr 2011 durch Schwarzfahren?*. Berlin, 2012.
- . *Drucksache 17 / 11 474: Schwarzfahrer und Fahrscheinkontrollen bei BVG und S-Bahn Berlin GmbH*. Berlin, 2013.
- . *Drucksache 17 / 11 612: Aufschlüsselung der Höhe der Ausgaben der BVG*. Berlin, 2013.
- . *Drucksache 17 / 14 139: Werbeeinnahmen statt freie Sicht für Fahrgäste – stehen Einnahmen durch Werbung über dem Wohl der Fahrgäste?*. Berlin, 2014.
- . *Drucksache 17 / 14 372: Werbeeinnahmen und -ausgaben der BVG und S-Bahn*. Berlin, 2014.
- . *Drucksache 17 / 14 373: Verzögerungen und Verspätungen durch obligatorischen Vordereinstieg in BVG-Bussen*. Berlin, 2014.
- . *Drucksache 17 / 14 534: Schluss mit Kurzzügen*. Berlin, 2014.
- . *Drucksache 17 / 14 674: Kombiticket-Verträge ausbauen!*. Berlin, 2014.
- . *Drucksache 17 / 14 985: Parkraumbewirtschaftung in städtischen Behörden, im öffentlichen Straßenraum und auf Privatgrundstücken*. Berlin, 2014.
- . *Drucksache 17 / 14 986: Verbreitung und Förderung von Firmentickets*. Berlin, 2014.
- . *Drucksache 17 / 15 195: Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs*. Berlin, 2015.
- . *Drucksache 17 / 15 456: Kostensätze zur Personenbeförderung im öffentlichen Nahverkehr*. Berlin, 2015.
- . *Drucksache 17 / 15 618: Wie viel kosten Herstellung und Vertrieb von Fahrscheinen?*. Berlin, 2015.
- . *Drucksache 17 / 15 637: Kosten und Einnahmen durch Fahrscheinkontrollen im öffentlichen Nahverkehr (I)*. Berlin, 2015.
- . *Drucksache 17 / 15 638: Kosten und Einnahmen durch Fahrscheinkontrollen im öffentlichen Nahverkehr (II)*. Berlin, 2015.
- . *Drucksache 17 / 15 639: Auslastung und Kostendeckung im öffentlichen Nahverkehr*. Berlin, 2015.
- . *Drucksache 17 / 16 178: Reduzierung des Autoverkehrs (I): City-Maut*. Berlin, 2015.
- . *Drucksache 17 / 16 179: Reduzierung des Autoverkehrs (II): Umweltzone*. Berlin, 2015.
- . *Drucksache 17 / 16 180: Nutzung des öffentlichen Nahverkehrs nach Wegezwecken*. Berlin, 2015.
- . *Drucksache 17 / 16 181: Veranstaltungs-, Event- und Kombitickets der BVG und S-Bahn*. Berlin, 2015.

- — —. *Drucksache 17 / 16 190: Ausgleichszahlungen im Rahmen der VBB-Einnahmeaufteilung*. Berlin, 2015.
- Abraham, Alahmadi, Christian Wuttke, Oliver Büning, Anna Dördelmann, Jan Michael Jatho, und Stefan Sprenger. *Osnabrück (aus)probieren. Das Probe-Umwelt-Abo XXL für Neubürger in Osnabrück - Bericht zur Evaluation der Maßnahme im Rahmen des Osnabrücker Klimaschutzmanagements*. Osnabrück, 2011.
- Abrate, Graziano, Massimiliano Piacenza, und Davide Vannoni. „The impact of Integrated Tariff Systems on public transport demand: Evidence from Italy“. *Regional Science and Urban Economics*, Nr. 39/2009 (2009): 120–27.
- Ahrens, Gerd-Axel. „Die Stunde der Wahrheit. Präsentation und Diskussion der Ergebnisse des SrV 2013“. Dresden, 10. November 2014.
- Amt für Statistik Berlin-Brandenburg. „Statistik Berlin-Brandenburg“, 2015. <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/>.
- — —. , Hrsg. *Statistisches Jahrbuch Berlin 2013*. Potsdam, 2013.
- — —. , Hrsg. *Statistisches Jahrbuch Berlin 2014*. Potsdam, 2014.
- Arndt, Hans-Wolfgang, und Holger Jenzen. *Grundzüge des Allgemeinen Steuer- und Abgabenrechts*. München, 2005.
- Bäumer, Doris, und Ulrike Reutter. *Demographische Entwicklung und gesellschaftliche Trends. Konsequenzen für die Verkehrsnachfrage. Modul 1 des Projektes „Untersuchung zentraler Rahmenbedingungen, Instrumente und Zielkriterien der Landesverkehrsplanung NRW“*. Herausgegeben von Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung und Bauwesen des Landes Nordrhein-Westfalen. Dortmund, 2005.
- Baum, Herbert, Jutta Schneider, und Heiko Peters. „Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV. Konzept, Quantifizierung und Bewertung“. *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft* 107, Nr. 2/2007 (2007): 87–108.
- Bernecker, Tobias. *Kurzstudie: City-Maut und Nahverkehrsabgabe*. Heilbronn, 2012.
- Bertocchi, Timo. *Einsatzbereiche von ÖPNV-Bedienungsformen im ländlichen Raum*. Kassel, 2009.
- BMJ. *Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen (Entflechtungsgesetz - EntflechtG)*, 2006.
- BMVBS, Hrsg. *Szenarien der Mobilitätsentwicklung unter Berücksichtigung von Siedlungsstrukturen bis 2050*. Magdeburg, 2006.
- BMVBS, und BBSR, Hrsg. *ÖPNV: Planung für ältere Menschen. Ein Leitfaden für die Praxis*. BBSR-Online-Publikation 9, 2010.
- Bracher, Tillmann, Jürgen Gies, Irene Schlünder, und Thomas Warnecke. *Finanzierung des ÖPNV durch Beiträge. Ist das Beitragsmodell eine Handlungsoption zur Finanzierung eines attraktiven ÖPNV-Betriebs?*. Difu-Paper. Berlin, 2014.
- Bundesamt für Verkehr, Hrsg. *Evaluation Tarifgestaltung im Personenverkehr. Schlussbericht*. Zürich, 2010.
- BVG AöR. *Meine Stadt. Meine BVG. Geschäftsbericht 2013*. Berlin, 2014.

- Cats, Oded, Triin Reimal, und Yusak Susilo. „Public Transport Pricing Policy– Empirical Evidence from a Fare-Free Scheme in Tallinn, Estonia“. *i. E.*, 2014.
- Dähne, O., und T. Reinhold. „Monatliche Mobilitätsprofile vollständig ermitteln“. *Internationales Verkehrswesen*, Nr. 03/2008 (2008): 68–72.
- David, Andrea, Wolfgang Kugele, und Ralf Ratzenberger. „Demografischer Wandel und Mobilitätsentwicklung“. *Internationales Verkehrswesen*, Nr. 9/2007 (2007): 380–85.
- De Buhr, Klaus Michael, und Thomas Schomerus. „Rechtliche Aspekte der Nahverkehrsabgabe. Überlegungen anhand eines Fahrscheinmodells“. *Informationsdienst Umweltrecht*, Nr. 2/1992 (1992): 84–89.
- Deutscher Bundestag. *Drucksache 18/3990: Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Infrastrukturabgabe für die Benutzung von Bundesfernstraßen*. Berlin, 2015.
- . *Drucksache 18/4455: Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur (15. Ausschuss)*. Berlin, 2015.
- . *Plenarprotokoll 18/98: 98. Sitzung. Berlin, Freitag, den 27. März 2015*. Berlin, 2015.
- Deutsches Verkehrsforum, Hrsg. *ÖPNV-Markt der Zukunft. Endbericht zur Delphi-Studie*. Berlin, 2005.
- De Witte, Astrid, Cathy Macharis, Pierre Lannoy, Céline Polain, Thérèse Steenberghen, und Stefaan Van de Walle. „The impact of ‚free‘ public transport: The case of Brussels“. *Transportation Research Part A: Policy and Practice* 40, Nr. 8 (2006): 671–89. doi:10.1016/j.tra.2005.12.008.
- Difu, Hrsg. *Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen: Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien*. Edition Difu, Stadt, Forschung Praxis / Deutsches Institut für Urbanistik, Bd. 4. Berlin: Deutsches Institut für Urbanistik, 2008.
- Doll, Nikolaus. „Personenverkehr: Vielen Regionalstrecken der Bahn droht das Aus“. *Die Welt*, 1. Juli 2011.
<http://www.welt.de/wirtschaft/article13462937/Vielen-Regionalstrecken-der-Bahn-droht-das-Aus.html>.
- Dreier, Horst, Hrsg. *Grundgesetz Kommentar, Band I – Artikel 1-19*. München, 2013.
- Driehaus, Hans-Joachim. *Erschließungs- und Ausbaubeiträge*. München, 2012.
- Dujmovits, Rudolf, und Christian Steger-Vonmetz. „Nulltarif im Öffentlichen Personennahverkehr: Ökonomische und verkehrspolitische Aspekte“. In *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung*, herausgegeben von Tillmann Bracher, Martin Haag, Helmut Holzapfel, Folkert Kiepe, Michael Lembrock, und Ulrike Reutter. Berlin: Economica-Verlag, 2010.
- Dürkop, Dorothea, und Sven Groß. „ÖPNV-Gästekarten im Tourismus. Ein Beitrag zur Sanften Mobilität in deutschen Tourismusregionen“. *Verkehrszeichen*, Nr. 2/12 (2012): 18–22.
- Europäische Kommission. „Tallinn wird ‚Hauptstadt des kostenlosen öffentlichen Nahverkehrs‘“, 2013.
http://ec.europa.eu/environment/ecoap/about-eco-innovation/good-practices/estonia/20130617-capital-of-free-public-transport_de.htm.

- „Fahrscheinfrei aber nicht umsonst!“. *Templiner Kurstadt Journal*, Nr. 5/2008 (2008): 12.
- Fearnley, Nils. „Free Fares Policies: Impact on Public Transport Mode Share and Other Transport Policy Goals“. *International Journal of Transportation*, Nr. 1/2013 (2013): 75–90.
- Flade, Antje. „Abkehr vom Auto?“. *Internationales Verkehrswesen*, Nr. 1/2013 (2013): 48–49.
- Friedrich-Ebert-Stiftung, Hrsg. *Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Bündelung, Subsidiarität und Anreize für ein zukunftsfähiges Angebot*. Bonn, 2010.
- Fuchs, Tine. „Business Improvement Districts (BIDs) – vereinbar mit Landes-, Bundes- und Europarecht“. *ZfBR*, 2011, 211–16.
- Gamillschek, Hannes. „Estland als Vorreiter in der EU: In Tallinn wird der öffentliche Verkehr gratis“, 26. März 2012. <http://www.fr-online.de/politik/estland-als-vorreiter-in-der-eu-in-tallinn-wird-der-oeffentliche-verkehr-gratis,1472596,11996376.html>.
- Geißler, Torsten, und Martina Jetzki. „Finanzierungsalternativen im ÖPNV“. gehalten auf der Fachtagung der Sozialdemokratischen Gemeinschaft für Kommunalpolitik (SGK), Aachen, 3. September 2010.
- Gern, Alfons. *Kommunalrecht Baden-Württemberg*. Baden-Baden, 2005.
- Gramm, Michael, und Markus Pesch. *Kostenlose Nutzung des ÖPNV am Beispiel der Stadt Hasselt (Belgien). Grundlagen, Umsetzung und Evaluation sowie Übertragungsmöglichkeiten des Modells auf deutsche Verhältnisse am Beispiel des Aachener Verkehrsverbundes (AVV). Abschlussbericht*. Jülich, 2009.
- Grohmann, Paul. *Angebotsänderungen im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und Auswirkungen auf die Nachfrage*. Österreichischer Kunst- u. Kulturvlg, 2006.
- Grünendieck, Martin. *Die Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Eine betriebswirtschaftliche Analyse unter besonderer Berücksichtigung der gesetzlichen Vorschriften.*, 1999.
- Haase, Michael. „Tarife im ÖPNV“. In *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung*. 37. Ergänzungs-Lieferung 3/2004 3.4.9.1, 2004.
- Hegela, Hans Joachim. *Die rechtliche Zulässigkeit einer Nahverkehrsabgabe*. Bonn: Inst. Finanzen und Steuern, 1994.
- Henneke, Hans-Günter, Hermann Pünder, und Christian Waldhoff, Hrsg. *Recht der Kommunalfinanzen – Abgaben, Haushalt, Finanzausgleich*. München, 2006.
- Hoffmann, Thomas. „Der fahrscheinfreie Stadtbusverkehr in Templin“. *Internationales Verkehrswesen*, Nr. 5/1998 (1998): 222–25.
- . *Projektbeschreibung „Fahrscheinfreier Stadtbusverkehr in Templin“*. Templin, 2002. http://www.sozialticket.info/aktuell/wp-content/uploads/2011/03/2007_DarstellungStadtverkehrTemplin_Hertich.pdf.
- Holz-Rau, Christian, Birgit Kasper, und Steffi Schubert. „Die Mobilität Älterer verbessern - mit dem Patenticket“. *Der Nahverkehr*, Nr. 01–02/2009 (2009): 29–33.

- Hunecke, M., C. J. Tully, und D. Bäumer. *Mobilität von Jugendlichen. Psychologische, soziologische, und umweltbezogene Ergebnisse und Gestaltungsempfehlungen*. Opladen, 2002.
- Hungler, Robert. „Das Semesterticket als Solidarmodell?“. In *Öffentlicher Personenverkehr und Studierende in Mainz. Akzeptanz, Nutzung und verkehrspolitische Steuerung*, herausgegeben von W.-U. Prigge und R. Sudek, 89–106. Berlin, 2009.
- infas, und DLR, Hrsg. *Mobilität in Deutschland 2008. Ergebnisbericht*. Bonn / Berlin, 2010.
- . , Hrsg. *Mobilität in Deutschland 2008. Tabellenband*. Bonn / Berlin, 2010.
- ISB, und Sebastian Bamberg. *Evaluation von Dialogmarketing für Neubürger. FoPS Projekt Nr. 70.0795/2007 im Auftrag des BMVBS*. Aachen, 2009.
- ITP, und VWI, Hrsg. *Standardisierte Bewertung von Verkehrsweginvestitionen des ÖPNV und Folgekostenrechnung. Version 2006*. München / Stuttgart, 2006.
- IVAS, vip, und S.T.E.R.N. *Verkehr in schrumpfenden Städten*. Dresden, 2006.
- KBA. *Pressemitteilung Nr. 30/2013 - Rückgang bei den Fahrerlaubnisprüfungen*. Flensburg, 2013.
- Keuchel, Stephan, Karl-Heinz Schweig, Rolf Hermes, Daniel Rump, und Thorsten Most. *Kommunaler Nutzen von ÖPNV-Angeboten am Beispiel fahrscheinfreier Tarif- / Finanzierungskonzepte bei Stadtbusverkehren von Klein- und Mittelstädten. Forschungsbericht FE 70.588/99 im Auftrag des BMVBS*. Recklinghausen, 2000.
- KIT, Hrsg. *Deutsches Mobilitätspanel (MOP) - Wissenschaftliche Begleitung und Auswertungen. Bericht 2012/2013: Alltagsmobilität und Fahrleistungen*. Karlsruhe, 2014.
- . , Hrsg. *Deutsches Mobilitätspanel (MOP) - wissenschaftliche Begleitung und erste Auswertungen Bericht 2008*. Karlsruhe, 2009.
- Knörr, W., C. Heidt, und A. Schacht. *Daten- und Rechenmodell: Energieverbrauch und Schadstoffemissionen des motorisierten Verkehrs in Deutschland 1960-2030 (TREMODO, Version 5.3) für die Emissionsberichtserstattung 2013 (Berichtsperiode 1990-2011)*. <http://www.tremod.de>, 2012.
- König, Peter, und Peter Dauer. *Strassenverkehrsrecht. Kommentar*. Beck'sche Kurz-Kommentare, Band 5. München: Beck, 2013.
- Kopatz, Michael. *Energiewende - aber fair! Wie sich die Energiezukunft sozial tragfähig gestalten lässt*. München: oekom, 2013.
- Krause, Thorsten. *Die Nahverkehrsabgabe: verfassungsrechtliche Probleme unter Berücksichtigung der verkehrspolitischen Diskussion in Hamburg*. Frankfurt am Main: Lang, 1996.
- Kuckartz, Udo, und Anke Rheingans-Heintze. *Trends im Umweltbewusstsein – Umweltgerechtigkeit, Lebensqualität und persönliches Engagement*. Wiesbaden, 2006.
- Kuhnimhof, Tobias. „Mobilitätstrends junger Erwachsener“. *Internationales Verkehrswesen*, Nr. 2/2012 (2012): 53–54.

- Kunert, Uwe, Sabine Radke, Bastian Chlond, und Martin Kagerbauer. „Auto-Mobilität: Fahrleistungen steigen 2011 weiter“. *DIW Wochenbericht*, Nr. 47/2012 (2012): 3–14.
- Kurbatsch, Maja. *Auswirkungen des Semestertickets auf die Verkehrsmittelwahl von Studierenden: Am Beispiel der FHTW Berlin*. Saarbrücken: Vdm Verlag Dr. Müller, 2008.
- Lackner, Hendrik. „Mollklänge dämpfen die BID-Euphorie. Eine kritische Zwischenbilanz unter Berücksichtigung aktueller verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung“. *DVBL*, Nr. 24 (2011): 1520–27.
- Laiksoo, Tiit. „Economic and social results of the first year of Tallinn Free Public Transport“. gehalten auf der Annual POLIS conference, Brüssel, 4. Dezember 2013.
- Landtag von Baden-Württemberg. *Drucksache 15 / 6180: Gesetz zur Stärkung der Quartiersentwicklung durch Privatinitiative (GQP)*. Stuttgart, 2014.
- Le Monde.fr, und AFP. „Pollution à Paris : la circulation alternée a eu un « impact visible »“. *Le Monde.fr*. 14. Mai 2014.
http://www.lemonde.fr/planete/article/2014/05/14/pollution-a-paris-la-circulation-alternee-a-eu-un-impact-visible_4416301_3244.html.
- Loose, Willi. *ÖPNV-Begrüßungspaket und Schnupperticket für Neubürger. Bericht zur Evaluation der Maßnahme zum ÖPNV-Direktmarketing*. Freiburg, 2004.
- Maak, Eckhard. *Verkehrslenkende Abgabenmodelle – Gebühren und Beiträge im Dienst der Verkehrssteuerung*. Tübingen, 1998.
- Maaß, Christian, und Gregor Waluga. „Neue ÖPNV-Finanzierungsinstrumente für Länder und Kommunen“. *Verkehr und Technik*, Nr. 10/2014 (2014): 397–401.
- Manssen, Gerrit. „Finanzverfassungsrechtliche Aspekte der Einführung einer sog. Nahverkehrsabgabe“. *DÖV*, 1996, 12–18.
- Martl, Peter, Markus Malbach, und Samuel Mauch. *Wirkungen tariflicher Massnahmen im Personenverkehr: Auswirkungen der Bundestarifmassnahmen und regionalen Tarifmassnahmen. Technischer Schlussbericht*. Zürich, 1989.
- Meyer, Bettina. *Einführung einer Nahverkehrsabgabe in Hamburg? Eine Beurteilung der verschiedenen Erhebungsmodelle unter besonderer Berücksichtigung elektronischer Erhebungstechniken unter ökonomischen und juristischen Aspekten*. Hamburg, 1994.
- Middelberg, Ulf. „Nulltarif für Bus und Bahn: ohne Preis viel Fleiß?“. gehalten auf der Euroforum, Berlin, 15. Mai 2013.
- Middelberg, Ulf, und Peter Nebe. „Marktchancen erkennen und nutzen. Wie eine schnelle Reaktion Erfolge bringt: Die Benzinpreiskampagne der Leipziger Verkehrsbetriebe ist ein Beispiel dafür“. *Der Nahverkehr*, Nr. 7–8/2012 (2012): 8–11.
- Mietsch, Fritjof. „Finanzierungsalternative City-Maut?“. gehalten auf der 22. VSVI-Verkehrssymposium Kommunale Straßen - Werterhaltung und Finanzierung, Mainz, 21. November 2014.
http://www.verkehrssymposium.de/mediapool/96/962323/data/VSVI_VS2015_Vortrag_Mietsch.pdf.

- Müller, Miriam. *Das NRW-Semesterticket. Akzeptanz, Nutzung und Wirkungen dargestellt am Fallbeispiel der Universität Bielefeld*. Trier: Universität Trier, 2010.
- . „Mehr Mobilität und weniger Auto: Landesweit gültige Semestertickets. Das NRW-Semesterticket als Beispiel erweiterter Semesterticket-Reichweiten: eine Evaluation“. *Der Nahverkehr*, Nr. 10/2013 (2013): 50–54.
- Murswiek, Dietrich. *Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr: Abgaben und andere Geldleistungspflichten als Mittel der Verkehrslenkung. Band 1: Die Innenstadtzufahrtsabgabe*. Baden-Baden: Nomos-Verlag-Ges., 1993.
- Nießing, Jörg. *Kundenbindung im Verkehrsdienstleistungsbereich*. Wiesbaden: Gabler, 2006. <http://www.springerlink.com/index/10.1007/978-3-8349-9242-0>.
- Noé, Walter, Susanne Schubert, und Ivanca Lazinica. „Neukunden per Schnupper-Abo. Eine Marketing-Aktion des Rhein-Main-Verkehrsverbundes zur Neukundengewinnung im Zeitkartensegment“. *Der Nahverkehr*, Nr. 03/2010 (2010): 44–47.
- Noll, Heinz-Herbert, und Stefan Weick. „Altersarmut: Tendenz steigend: Analysen zu Lebensstandard und Armut im Alter“. *Informationsdienst Soziale Indikatoren*, Nr. 47 (2012): 1–7.
- Ottmann, Peter. „Wie ändert sich die Verkehrsnachfrage im Leben eines Menschen? Mobilitäts-Biographien“. *mobilogisch!*, Nr. 02/2007 (2007): 37–40.
- Progenium. *Presseinformation: Auto ohne Status*. München, 23. August 2010.
- . *Pressemitteilung: Auto nicht mehr Wunschobjekt der Deutschen*. München, 28. März 2011.
- Quaas, Michael. *Kommunales Abgabenrecht*. München, 1997.
- Rennspieß, U., und G. Speer. „ÖPNV für Touristen zum Nulltarif“. *Der Nahverkehr*, Nr. 10/2008 (2008): 53–55.
- Reutter, Oscar. „Klimaschutz als Herausforderung für einen zukunftsfähigen Stadtverkehr – Strategien und Größenordnungen zur Minderung der Kohlendioxidemissionen“. In *Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung*. 60. Ergänzungs-Lieferung 4/2011 2.3.2.1, 2011.
- Sachs, Hrsg. *Grundgesetz – Kommentar*. München, 2011.
- Schadewaldt, Dirk. *Habit und Zufriedenheit: eine entscheidungspsychologische Betrachtung der Verkehrsmittelwahl*. 1. Aufl. Berlin: Köster, 2002.
- Scheiner, Joachim. „Zeitstrukturen und Verkehr: Individualisierung der Mobilität? Tagesganglinien des Verkehrs 1976 bis 2002“. *Internationales Verkehrswesen*, Nr. 12/2006 (2006): 576–83.
- Schneewolf, Rainer, und Axel Stein. „Templin schafft Fahrpreise ab. Modellversuch mit Ortsbusverkehr in brandenburgischer Kleinstadt“. *Der Nahverkehr*, Nr. 03/1998 (1998): 52–57.
- Schröder, Meinhard. „Verbesserung des Klimaschutzes durch Einführung einer City-Maut“. *NVwZ*, 2012, 1438 ff.
- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, und Ministerium für Infrastruktur und Raumordnung, Hrsg. *Gesamtverkehrsprognose 2025 für die Länder Berlin und Brandenburg. Ergebnisse*. Berlin, 2009.

- Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt. *Berliner Modell der kooperativen Baulandentwicklung. Leitlinie für den Abschluss städtebaulicher Verträge im Land Berlin*. Berlin, 2015.
- . , Hrsg. *Bevölkerungsprognose für Berlin und die Bezirke 2011-2030. Kurzfassung*. Berlin, 2012.
- . , Hrsg. *Mobilität der Stadt. Berliner Verkehr in Zahlen 2013*. Berlin, 2014.
- . *Nahverkehrsplan Berlin 2014-2018*. Berlin, 2014.
- Solms, Viktoria. „Wohnungsverband warnt Berliner vor höheren Mieten“. *Berliner Morgenpost*, 27. Juni 2013.
<http://www.morgenpost.de/berlin-aktuell/article117492858/Wohnungsverband-warnt-Berliner-vor-hoeheren-Mieten.html>.
- Stad Hasselt. „Bus (De Lijn) - Mobiliteit en verkeer“, 2010.
<http://www.hasselt.be/nl/84/content/380/bus-de-lijn.html>.
- . *Mobility policy in Hasselt*. Hasselt, 2005.
- Stadt Templin. Leitfaden „Fahrscheinfreier Stadtverkehr“ der Stadt Templin (unveröffentlicht). Zugriffen 14. November 2010. http://berlin-fahrt-frei.de/Texte/Templin_kostenfreier_OePNV.pdf.
- Storchmann, Karl-Heinz. *Das Defizit im öffentlichen Personennahverkehr in Theorie und Empirie*. Berlin: Duncker und Humblot, 1999.
- . „Nulltarife im Öffentlichen Personennahverkehr - ein Paradigmenwechsel?“. *Wirtschaftsdienst*, Nr. 11/2001 (2001): 651–57.
- Technische Universität Dresden, Hrsg. *Endbericht zur Verkehrserhebung ‚Mobilität in Städten – SrV 2008‘ und Auswertungen zum SrV-Städtepegel*. Dresden, 2009.
- . , Hrsg. *Sonderauswertung zur Verkehrserhebung ‚Mobilität in Städten – SrV 2008‘. Städtevergleich*. Dresden, 2010.
- The Gallup Organisation. *Survey on passengers’ satisfaction with rail services. Analytical report*. Herausgegeben von European Commission. Flash Eurobarometer 326. o. O., 2011.
- Thøgersen, John. „Promoting public transport as a subscription service: Effects of a free month travel card“. *Transport Policy* 16, Nr. 6 (2009): 335–43.
doi:10.1016/j.tranpol.2009.10.008.
- Topp, Hartmut H. „Demographischer Wandel und Verkehr: Wirkungen und Konsequenzen“. *Internationales Verkehrswesen*, Nr. 03/2006 (2006): 85–91.
- VCD e. V., Hrsg. *ÖPNV zum Nulltarif – Möglichkeiten und Grenzen*. VCD-Hintergrund 7/2012. Berlin, 2012.
- . , Hrsg. *ÖPNV zum Nulltarif – Möglichkeiten und Grenzen*. VCD-Hintergrund 7/2012. Berlin, 2012.
- VDV. *Auswertung der forsa Umfrage „Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel bei Städtereisen“ 2012*. Köln, 2012.
- . *Benchmarking im Vertrieb*. VDV-Mitteilungen Nr. 9713. Köln, 2004.
- . , Hrsg. *Nutzerfinanzierte Tarifstrategien*. VDV Mitteilungen 9715. Köln, 2005.

- Von Mangold, Herrmann, Friedrich Klein, und Christian Starck, Hrsg.
Kommentar zum Grundgesetz – Band 1: Präambel, Artikel 1 bis 19.
 München, 2005.
- Von Oesen, Thomas. „Vorteil Hasselt - Kostenloser Nahverkehr“.
*Zukunftswerkstatt. Das Radiomagazin für Zukunftsfähigkeit und
 Zukunftsgestaltung*, 14. November 2007.
- VRR. *Verbundbericht 2010/2011*. Gelsenkirchen, 2011.
- VZBV, und Prognos AG, Hrsg. *Verbrauchermonitoring. Perspektiven der
 Verbraucher zum Klimaschutz: Mobilität & Ernährung*. Berlin, 2010.
- Wächter, Franziska. *Determinanten der Verkehrsmittelwahl: Ergebnisse zweier
 empirischer Studien in der Hansestadt Rostock*. München: F. Wächter,
 2002.
- Waldhör, Albert. „Mobilität junger Menschen im Wandel. Die Jugend ist die
 Zukunft der Mobilität“. *Der Nahverkehr*, Nr. 12/2012 (2012): 52–57.
- Waluga, Gregor. „Das solidarische Bürgerticket als Baustein einer
 zukunftsfähigen Nahverkehrsfinanzierung. Gewinn für Klimaschutz und
 Bevölkerung am Beispiel der Stadt Wuppertal“. *RaumPlanung*, Nr.
 2/2014 (2014): 126–31.
- . *Flexibilisierung des ÖPNV durch ein umlagefinanziertes Bürgerticket.*
Dissertation (erscheint voraussichtlich Ende 2015), 2015.
- Wilms, Heiner. *Die Entlastung der Innenstädte vom Individualverkehr:
 Abgaben und andere Geldleistungspflichten als Mittel der
 Verkehrslenkung. Band 2: Die Pendler- und Großveranstaltungsabgabe.*
 Baden-Baden: Nomos-Verlag-Ges., 1994.



KONTAKT

Christian Maaß

HIR Hamburg Institut Research gGmbH
Paul-Neumann-Platz 5
22765 Hamburg

Tel.: +49 (40) 391 069 89 0
info@hamburg-institut.com
www.hamburg-institut.com