

Kurzfassung

Gutachten zur Finanzierung des ÖPNV im VRS-Raum

Auftraggeber:

Verkehrsverbund Rhein-Sieg GmbH
Glockengasse 37-39
50667 Köln

www.vrs.de

Erstellt durch die Bietergemeinschaft:

mobilité
Unternehmensberatung GmbH & Co. KG
Hildeboldplatz 23-25
50672 Köln

Ansprechpartner:
Dr. Hendrik Koch (Projektleiter)
+49 171 863 03 41 | hendrik.koch@mobilite.de

Weitere Mitglieder des Projektteams:
Nils Hansen
Niklas Bark
Bianka Bönig

BSL Transportation Consultants
GmbH & Co. KG
Brodschangen 3-5
20457 Hamburg
+49 (0)40 22 636 7000
www.bsl-transportation.com

Max Kubisch (stv. Projektleiter)

Unterauftragnehmer:

Rödl GmbH
Rechtsanwaltsgesellschaft
Steuerberatungsgesellschaft
Hanseatic Trade Center
Kehrwieder 9
20457 Hamburg

Jörg Niemann
Oliver Ronnisch

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|---|
| 1. Die wichtigsten Ergebnisse auf einen Blick | 2 |
| 2. Hintergrund und Ziele des Gutachtens | 2 |
| 3. Ermittlung des Finanzierungsbedarfs für die erforderlichen Angebotsausweitungen im VRS | 3 |
| 4. Erarbeitung von alternativen Finanzierungsmodellen zur Stärkung des ÖPNV im VRS | 5 |
| City-Maut..... | 7 |
| Parkraumbewirtschaftung..... | 7 |
| ÖPNV-Grundbeitrag | 8 |
| Bürger*innen-Ticket..... | 8 |
| Grundsteuer | 9 |
| Kfz-Abgabe | 9 |
| Fazit und Umsetzungsempfehlung..... | 9 |

Anlage 1: Übersicht und Steckbriefe zu den Finanzierungsinstrumenten

1. Die wichtigsten Ergebnisse auf einen Blick

- Rahmenbedingungen sind die politischen Zielrichtungen zur Verkehrswende auf Bundes- und Landesebene. Zur Erreichung einer signifikanten Verlagerung soll das ÖV-Angebot in NRW um 60 % bis 2030 ausgebaut werden. Auch neue Finanzierungsansätze werden angestrebt (NRW Koalitionsvereinbarung CDU/Grünen 2022–2027).
- Daher waren die Ziele des Gutachtens, für den VRS zu ermitteln:
 - Welches **Finanzierungsvolumen** ist pro Jahr für den Ausbau des ÖV notwendig?
 - Welche zusätzlichen **Finanzierungsquellen** gibt es?
- Im Gutachten wurden **5 Szenarien** betrachtet. Dabei wurden bundespolitische Ziele zum ÖPNV (Verdopplung Fahrgastzahlen) und der Koalitionsvertrag in NRW einbezogen.
- Für die Prognose von Angebot, Nachfrage und Finanzierungsbedarf wurden **branchenüblichen Kennzahlen und aktuelle Marktdaten genutzt**, um realistische und belastbare Ergebnisse zu erzielen.
- Für das Ausbauszenario aus dem Koalitionsvertrag NRW ist ein **zusätzlicher jährlicher Mittelbedarf** von mindestens **300 bis 500 Mio. €** erforderlich.
- **6 alternative Finanzierungsquellen** wurden identifiziert. Je Instrument haben diese ein **jährliches Einnahmepotenzial von 20 bis 200 Mio. €**. Diese Instrumente können zusätzlich auch eine Verlagerung von Verkehr zum ÖPNV erzielen.
- Für die **Realisierung** dieser Instrumente muss der gesetzliche Rahmen angepasst werden. Dazu sind **politische Entscheidungen** notwendig. Nur dann sind Kommunen in der Lage, diese Instrumente einzusetzen. Das geschätzte Finanzierungspotenzial beträgt dann insgesamt bis zu 500 Mio. € p.a.

2. Hintergrund und Ziele des Gutachtens

Hintergrund des Gutachtens

Das Erreichen der Klima- und Umweltziele kann im VRS-Raum nur durch die Gewinnung neuer Fahrgäste und einem signifikanten Ausbau des heutigen Angebotes gelingen. Die Verdopplung der Fahrgastzahlen im ÖPNV wurde in diesem Zusammenhang als zentrales politisches Ziel der Verkehrswende zwischen Bund und Ländern festgelegt. Um die Verdopplung zu erreichen, ist ein signifikanter Ausbau des heutigen Angebotes notwendig. Die entscheidende Frage hierbei ist, wie dieser Ausbau finanziert werden kann.

Unter der aktuellen Koalition in NRW wurde ein Rahmen für den Ausbau politisch definiert. „Bis 2030 wollen wir das Angebot im ÖPNV um mindestens 60 Prozent erhöhen.“ So lautet das Ziel von CDU und Grünen NRW, definiert in ihrem Koalitionsvertrag 2022.

Ziele des Gutachtens

Im Rahmen des Gutachtens „Finanzierung des ÖPNV im VRS-Raum“ wurde herausgearbeitet, wie hoch der notwendige Finanzierungsbedarf für den Angebotsausbau ist und welchen Beitrag neue Finanzierungsinstrumente leisten können. Dafür wurden die folgenden Ziele und Leitlinien für die Erarbeitung des Gutachtens definiert:

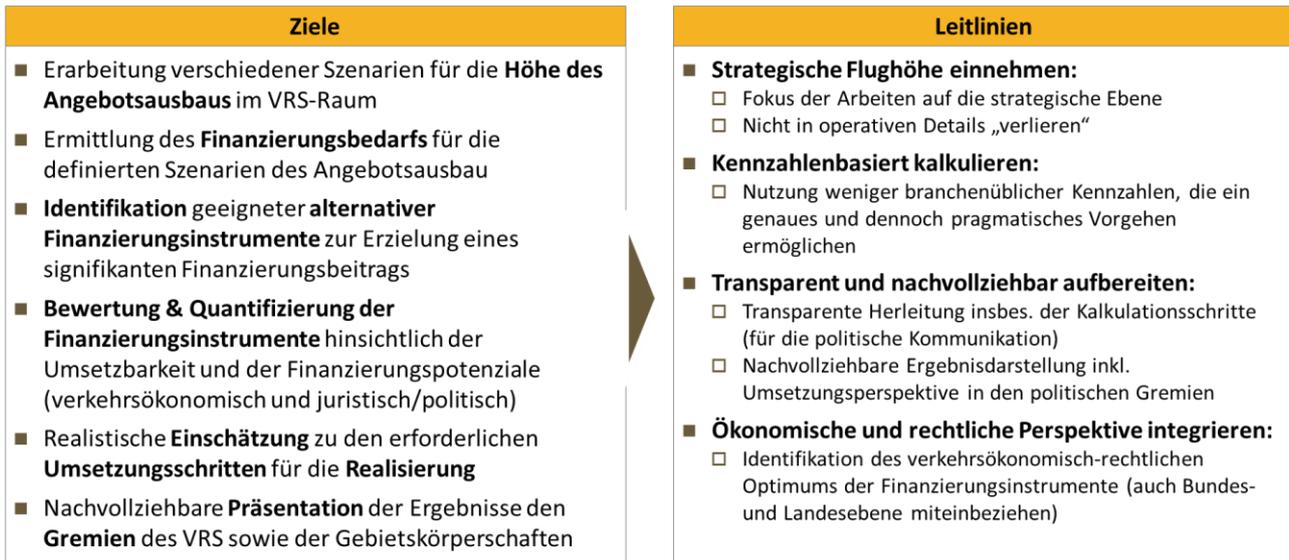


Abbildung 1: Überblick Ziele und Leitlinien für das Gutachten

3. Ermittlung des Finanzierungsbedarfs für die erforderlichen Angebotsausweitungen im VRS

Zur Ermittlung des Finanzierungsbedarf wurden, um verschieden gelagerte künftige Entwicklungen berücksichtigen zu können, verschiedene Szenarien entwickelt, welche jeweils unterschiedliche Stoßrichtung für die künftig möglichen Entwicklungen beinhalten. Als Grundlage sollte ein realisierbarer Ausbau unterstellt werden. Hierfür wurde ein Benchmark der Angebotsqualität (Taktichte) in Relation zu den zehn Prozent der besten Städte und Kreise Deutschlands aufgesetzt. Für Berechnung der Szenarien wurde eine etablierte Kalkulationslogik verwendet und dabei auf branchenübliche Kennzahlen (Personen- und Platzkilometer sowie Ergiebigkeit und Defizit) aus Nachfrage, Angebots- und Finanzdaten im VRS zurückgegriffen.

Diese Szenarien bestehen aus den Annahmen bezüglich der Entwicklung des Angebots im ÖSPV und SPNV, der Veränderung der künftigen Auslastung sowie Nachfrage, der Ergiebigkeit sowie der Entwicklung des Defizits pro Platzkilometer (siehe Abbildung 2).

| | |
|--|---|
| Szenario 1a Minimalszenario: „Gleichziehen mit heutiger Branchenspitze“ | <ul style="list-style-type: none"> ■ Erhöhung des Angebots um die Differenz zum „Best in Class“, Umsetzung bisheriger Planungen auf der Schiene ■ proportionales Wachstum der Nachfrage ➔ |
| Szenario 1b „Verdopplung ÖPNV-Angebot“ | <ul style="list-style-type: none"> ■ Verdopplung des Angebots, Ausnutzen aller Kapazitäten auf der Schiene ■ proportionales Wachstum der Nachfrage ➔ |
| Szenario 2a „Erreichung Branchenspitze & hohe Nachfrage“ | <ul style="list-style-type: none"> ■ Erhöhung des Angebots um die Differenz zum „Best in Class“, Umsetzung bisheriger Planungen auf der Schiene ■ Überproportionales Wachstum der Nachfrage ➔ |
| Szenario 2b „Übertrumpfen der Branchenspitze bis 60%-Ziel und Nachfragesteigerung“ | <ul style="list-style-type: none"> ■ Erhöhung Angebot um 60% (Ziel Koalitionsvertrag NRW), Ausnutzen aller Kapazitäten auf der Schiene ■ Überproportionales Wachstum der Nachfrage ➔ |
| Szenario 3 „Verdopplung Angebot & niedrige Nachfrage“ | <ul style="list-style-type: none"> ■ Verdopplung des Angebots durch Ausnutzen aller Potenziale (optimistisches Maximum) ■ Kein proportionales Wachstum der Nachfrage ↘ |

Abbildung 2: Szenarien zur Ermittlung des Finanzierungsbedarf

Die Ergebnisse der Berechnung sind in Abb. 3 dargestellt und mit dem Status quo verglichen.

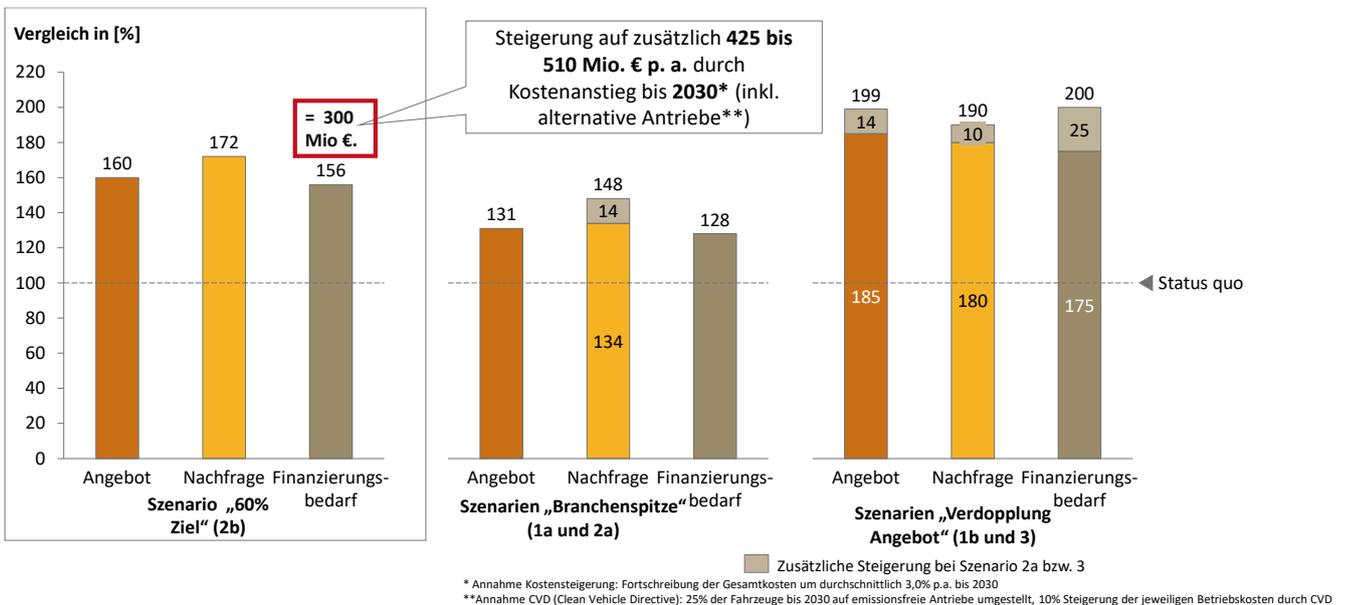


Abbildung 3: Vergleich der jeweiligen Szenarien mit dem Status quo (Zieljahr 2030 vs. Basisjahr 2019)

Im ersten Szenario mit einer Angebotssteigerung von 31 % beträgt der zusätzliche Finanzierungsbedarf 160 bis 175 Mio. € pro Jahr. Inclusive der Berücksichtigung

einer Kostensteigerung von jährlich 3 % und der Fortschreibung bis 2030 sowie der Berücksichtigung des Einflusses der Clean Vehicle Directive, beträgt der zusätzliche Finanzierungsbedarf 220 bis 245 Mio. €. In Szenario 2 mit der Steigerung des Angebots im ÖSPV und SPNV von 85 %, beträgt der zusätzliche jährliche Finanzierungsbedarf 420 bis 480 Mio. €. Inklusiv der Kostensteigerung liegt der zusätzliche Finanzierungsbedarf durch die Angebotssteigerung bei 590 bis 675 Mio. € pro Jahr. Im dritten Szenario sind die Annahmen zur Angebotssteigerung unverändert zu dem Szenario 1. Dementsprechend ist der zusätzliche Finanzierungsbedarf in diesem Szenario gleich. Jedoch kommt es hier zu einer Steigerung der Auslastung und dem Anstieg der Personenkilometer von 48 %. Bei Szenario 4 wird das Angebot im ÖSPV und SPNV um 60 % erhöht. Dies entspricht den politischen Forderungen aus dem Koalitionsvertrag NRW. Die Personenkilometer steigen ebenfalls um 72 %. Im Ergebnis kommt es zu einem zusätzlichen Finanzierungsbedarf von 300 bis 360 Mio. € pro Jahr. Inklusiv der Kostensteigerung sind hier 425 bis 510 Mio. € pro Jahr anzusetzen.

Im fünften und „maximal“ Szenario kommt es zu einer Angebotssteigerung von 99 %. Die allgemeine Auslastung des Verkehrs sinkt jedoch. Auf Basis dieser Annahmen ergibt sich ein zusätzlicher jährlicher Finanzierungsbedarf von 550 bis 640 Mio. €. Wird die Kostensteigerung berücksichtigt, so kommt es zu einem Finanzierungsbedarf von 780 bis 900 Mio. € pro Jahr zusätzlich zum Finanzierungsbedarf des Status quo Angebots.

4. Erarbeitung von alternativen Finanzierungsmodellen zur Stärkung des ÖPNV im VRS

Einordnung und Auswahl der Instrumente

Zu Beginn der Betrachtung der Finanzierungsinstrumente steht die Auswahl geeigneter Maßnahmen. Basierend auf einer Marktrecherche und Expert*innen-Befragung wurden alle denkbaren Finanzierungsinstrumente identifiziert.



Abbildung 4: Schematische Darstellung der Filterung und Bewertung der identifizierten Finanzierungsinstrumente

Die identifizierten 23 potenziellen Maßnahmen der Longlist wurden im Rahmen einer ersten Grobfilterung vorsortiert und im weiteren Verlauf in Experten-Workshops einer vertiefenden, qualitativen Bewertung unterzogen. Abschließend wurden gemeinsam mit dem VRS die Maßnahmen mit der besten Ersteinschätzung für eine weitere Ausarbeitung (siehe Anlage 1) ausgewählt. Dabei wurden auf Basis öffentlich verfügbarer Datenquellen für den VRS-Raum Einnahmepotenziale und Kosten der Umsetzung auf Basis von Annahmen ermittelt. Die Differenz ergibt den potenziellen Finanzierungsbeitrag. Daraus resultieren sechs Maßnahmen in Form einer Shortlist.

| # | Instrumente | Untersuchte Ausprägungen | Erste Prognose Finanzierungspotenzial |
|---|-------------------------|--|---------------------------------------|
| 1 | Maut | 1.1 City Maut 1.2 Vignette | 40 Mio. € |
| 2 | Parkraumbewirtschaftung | 2.1 Anwohnendenparken 2.2 Anheben Parkgebühren | 20 Mio. € |
| 3 | ÖPNV-Grundbeitrag | 3. ÖPNV-Grundbeitrag | 200 Mio. € |
| 4 | Bürger*innen-Ticket | 4.1 Bürger*innen-Ticket mit kostenlosem Nahverkehr 4.2 Bürger*innen-Ticket mit kostenlosem Nahverkehr ab 9 Uhr 4.3 Vergünstigter Nahverkehr für Bewohner*innen | 80 Mio. € ¹⁾ |
| 5 | Kfz-Abgabe | 5. Kfz-Abgabe | 115 Mio. € |
| 6 | Grundsteuer | 6. Anheben Grundsteuer | 45 Mio. € |

1) Unter Einbeziehung von Einnahmen aus dem Grundbeitrag bei paralleler Anwendung

Abbildung 5: Übersicht Instrumente und Finanzierungsbeitrag im Basisfall

Das Gesamtfinanzierungspotenzial der aufgezeigten Instrumente mit diesen Ausprägungen läge bei ca. 500 Mio. € im Jahr (siehe weitere Details im Anhang).

City-Maut

Denkbar wären hier verschiedene Varianten, etwa eine City-Maut nach Londoner Vorbild oder eine Vignette. Durch eine Maut ließen sich nach erster Schätzung ca. 40 Mio. € pro Jahr als Finanzierungsbeitrag erzielen (Einnahmen abzüglich Kosten für Einrichtung und Betrieb). Die Umsetzung einer City-Maut ist derzeit nur in Großstädten realistisch. Im VRS-Raum kommen daher nur die drei Städte Köln, Bonn und Leverkusen in Betracht. In Deutschland besteht aktuell keine hinreichende Rechtsgrundlage für die Einführung, jedoch wird eine Ausgestaltung der Maßnahme in Form einer Einführung als Straßenbenutzungsgebühr als rechtlich möglich bewertet. Beachtenswert ist, dass die City-Maut durch das Land nur auf solchen Straßen eingeführt werden kann, die der Landesverwaltung unterstehen. Auf (das Gebiet durchziehende) Bundesstraßen hat allein der Bund die Kompetenz eine City-Maut einzuführen.

Parkraumbewirtschaftung

Im Rahmen der Parkraumbewirtschaftung werden zwei Maßnahmen betrachtet: Das Anwohnendenparken und die Parkgebühren im öffentlichen Raum. Für beide Maßnahmen gibt es einen bestehenden Rechtsrahmen der ggf. angepasst werden muss.

Einnahmen infolge von Buß- oder Verwarngeldern werden nicht betrachtet. Die Erhöhung von Parkgebühren und Einnahmen durch Anwohnendenparken würden

schätzungsweise mindestens 20 Mio. € im Jahr einbringen. Die Abschätzung der Erlöspotenziale erfolgt basierend auf der Größe der derzeit bewirtschafteten Parkflächen, der Höhe der Parkgebühren und den Kosten für Anwohnendenparkausweise. Zu beachten ist, dass auf Grundlage des derzeit geltenden Rechts ein sog. Parkdruck nachgewiesen werden muss, um Parkzonen zu etablieren oder auszuweiten. Hinsichtlich der Höhe der Parkgebühren ist umstritten, ob diese durch das Äquivalenzprinzip (Verhältnismäßigkeit von Leistung und Gegenleistung) begrenzt ist. Überzeugend ist wohl, dass auch eine verkehrliche Lenkungswirkung eingepreist werden kann, so auch VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 24.06.2022 – 2 S 809/22. Grundsätzlich bahnt sich derzeit ein Wandel im Umgang mit dem öffentlichen Straßenland zugunsten des Parkens und der Bepreisung an.

ÖPNV-Grundbeitrag

Der ÖPNV-Grundbeitrag ist ein Beitrag, der von allen Bürger*innen für die Bereitstellung des Verkehrsangebotes erhoben wird. Grundsätzlich kommt sowohl die Erhebung je Person als auch je Haushalt in Frage. Dafür besteht derzeit keine hinreichende Rechtsgrundlage, jedoch können die kommunalen Abgabengesetze der Länder (z.B. BaWü) die Möglichkeit der ÖPNV-Abgabe vorsehen.

Eine pauschale Abgabe in Höhe von durchschnittlich 10 € pro Monat (ggf. differenziert nach den Gebietskörperschaften), erhoben von zahlungspflichtigen Einwohner*innen des VRS-Gebiets (volljährige Personen mit Ausnahmen für bestimmte soziale Gruppen analog vergleichbarer Beiträge), hätte ein jährliches Finanzierungspotenzial (Einnahmen minus entstehende Kosten für die Beitragserhebung) von ca. 200 Mio. €. Rechtlich ist eine Staffelung geboten, die sich nach der realistischen Nutzungsmöglichkeit des ÖPNV richtet.

Bürger*innen-Ticket

Das Bürger*innen-Ticket ist hinsichtlich der Berechnung dem ÖPNV-Grundbeitrag sehr ähnlich. Der entscheidende Unterschied zwischen beiden Instrumenten besteht darin, dass die Bürger*innen eine Gegenleistung (in Form von vergünstigtem oder ggf. zeitlich beschränkten kostenlosen Nahverkehr) erhalten. Derzeit besteht keine hinreichende Rechtsgrundlage. Es bedarf der Einführung durch Gesetz aufgrund des Grundrechtseingriffs. In Betracht kommt eine Änderung des Kommunalabgabengesetzes oder ein neues Gesetz über den ÖPNV-Beitrag. Rechtlich bestehen die gleichen Hürden, wie beim ÖPNV-Grundbeitrag.

Bei einem Betrag von 30 Euro monatlich für ein Bürger*innenticket mit kostenloser Nutzung der Verkehrsmittel, kämen jährlich mindestens 80 Mio. € zusätzlicher Finanzierungsbeitrag zusammen. Dabei wurden wegfallende Fahrgeldeinnahmen durch die Bewohner*innen im VRS-Gebiet berücksichtigt sowie tlw. die Einnahmen eines ÖPNV-Grundbeitrags angerechnet. Inwiefern eine gleichzeitige Umsetzung von ÖPNV-Grundbeitrag und Bürger*innen-Ticket rechtlich möglich ist, ist offen.

Bei alleiniger Umsetzung des Bürger*innen-Tickets liegt das Finanzierungspotenzial bei bis zu 280 Mio. € jährlich.

Grundsteuer

Bei der Grundsteuer handelt es sich um die auf bebaute Flächen erhobene Grundsteuer B. Die Steuer wird in Form des Hebesatzes von den Kommunen selbst festgelegt und erhoben. Im vorliegenden Gutachten wurde von der vereinfachten Situation ausgegangen, dass jede Kommune im VRS ihren Hebesatz der Grundsteuer B um 10 % erhöht (unabhängig vom konkreten, derzeitigen Hebesatz). Auf diese Weise stünde ein zusätzliches Finanzierungspotenzial von gut 45 Mio. € pro Jahr zur Verfügung. Zu beachten ist, dass Steuereinnahmen grundsätzlich zweckungebunden sind, d.h. eine zweckgebundene Verwendung der Mittel zugunsten des ÖPNV widerspräche diesem. Die Einnahmen können auch für andere Zwecke verwendet werden.

Kfz-Abgabe

Bei der Kfz-Abgabe handelt es sich um eine Abgabe, die zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs erhoben wird. Die Erhebung kann einmalig (beispielsweise beim Anmelden eines neuen Fahrzeugs) oder jährlich erfolgen. Noch ist diese Abgabe mit dem aktuellen Rechtsrahmen nicht abbildbar. In Betracht kommt die Änderung des Kommunalen Abgabengesetzes (KAG) durch Erweiterung des Beitragstatbestands auf Verkehrsanlagen. Rechtlich stellt eine ggf. entstehende Doppelbelastung durch die bundesrechtliche Kfz-Steuer eine Hürde dar.

Für die Abschätzung des Einnahmepotenzials der Kfz-Abgabe wurde unterstellt, dass alle im VRS gemeldeten Pkw eine Abgabe von 60,00 € zahlen. Zusätzliche Kosten für die Erhebung der Abgabe wurden nicht berücksichtigt. Das Finanzierungspotenzial der Maßnahme liegt somit bei 115 Mio. €.

Fazit und Umsetzungsempfehlung

Gesamtbewertung

Für eine zusammenfassende Einschätzung der aufgezeigten Instrumente erfolgt eine Einordnung anhand der zentralen Kriterien (Höhe Finanzierungsbeitrag sowie Stärke der verkehrlichen Lenkungswirkung auf den Umweltverbund). Die folgende Abbildung 6 zeigt, dass es dort keine Zielkongruenz gibt, da Instrumente mit hoher Lenkungswirkung einen geringeren zusätzlichen Finanzierungsbeitrag erzeugen. Im Sinne eines sinnvollen „Push & Pull Effekts“ im Hinblick auf die verkehrspolitischen Ziele ist daher eine Kombination mehrerer Instrumente notwendig. Auch kann so eine größere Ausgewogenheit in Bezug auf die verschiedenen Nutznießergruppen /Zahlungspflichtigen erzielt werden.

Einordnung der Finanzierungsinstrumente

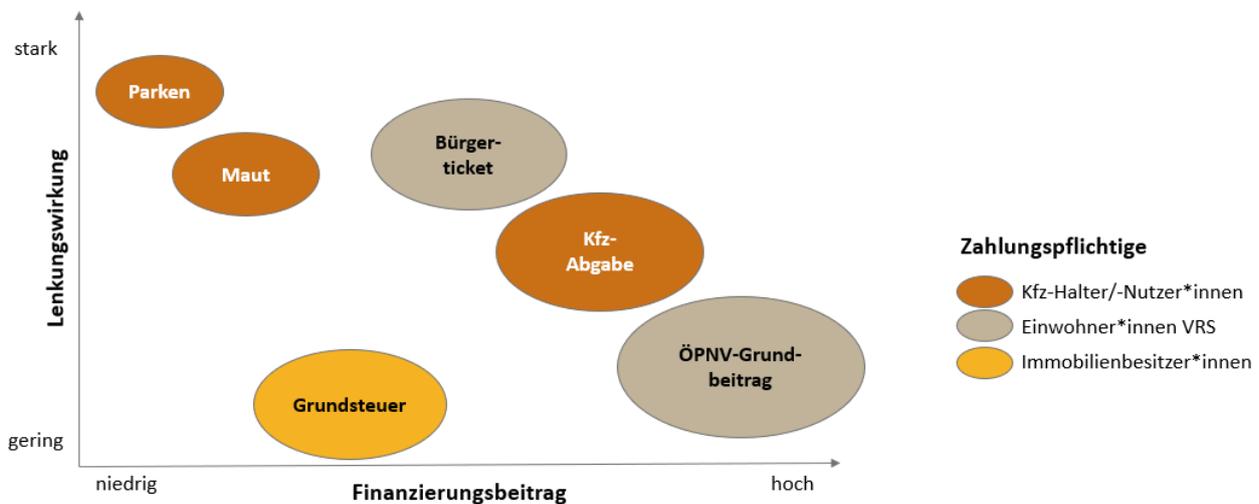


Abbildung 6: Gesamthafte Einordnung der Instrumente anhand der zentralen Kriterien

Für eine Umsetzung der Instrumente sind an verschiedenen Stellen notwendige Anpassungen des Rechtsrahmens auf verschiedenen Ebenen (Bund, Land und Kommunen) durch die jeweils verantwortlichen Akteure auf den Weg zu bringen (siehe Anlage 1). Für diese weiteren Schritte ist eine Koordination der Umsetzung zur Sicherstellung einer Einheitlichkeit auf Ebene des Zweckverbands sinnvoll, um Grundsatzentscheidungen zur Einführung und Ausgestaltung vorzugeben. Auch wenn final die jeweiligen kommunalen Gremien die Verantwortung tragen.

Empfehlung zur Umsetzung

Den Kommunen stehen im aktuellen Rechtsrahmen kaum Instrumente zur Verfügung, zusätzliche Mittel für den Ausbau des ÖPNV durch Dritte zu generieren. Um dies den Kommunen zu ermöglichen, ist zuvor insbesondere das Kommunale Abgabengesetz (KAG) durch die Landesregierung zu novellieren; ferner sind Anpassungen auf bundesrechtlicher Ebene sinnvoll, um die neuen Ansätze der Beitragsfinanzierung und der Drittnutzerfinanzierung als dritte Säule der ÖPNV-Finanzierung neben der Finanzierung über Fahrgeldeinnahmen und Zuschüssen zu etablieren.

Für die Einführung neuer Finanzierungsinstrumente innerhalb eines Tarif- und Verkehrsraums sollte die Koordination durch eine zentrale Einheit erfolgen. Im Verkehrsverbund Rhein-Sieg könnte diese Aufgaben der Zweckverband übernehmen.

Sinnvoll erscheint es, dass der Zweckverband gemeinsame Standards mit den Kommunen abgestimmt und festgelegt, um der Entstehung eines regulatorischen Flickenteppichs zu vermeiden. Dabei sind die spezifischen Besonderheiten von ländlichen Räumen und städtischen Bereichen zu berücksichtigen.

Bei der Auswahl der Finanzierungsinstrumente innerhalb des Tarif- und Verkehrsraums sollten neben dem hierüber zu erzielenden Mittelumfang zum Ausbau des ÖPNV hinaus weitere Aspekte berücksichtigt werden.

Dies gilt etwa für die Kumulierbarkeit der Instrumente, der Auswahl der betroffenen Nutzergruppe, der möglichen Steuerungswirkung der Instrumente (Push & Pull) sowie der Rechtssicherheit und zeitlichen Umsetzbarkeit der Instrumente. So eignen sich bestimmte Instrumente eher im städtischen Räumen (z.B. Maut, Parkraumbewirtschaftung), als in eher ländlich geprägten Räumen ohne Verkehrsdruck. Insoweit sind Kriterien zu definieren (z.B. im Sinne einer Angebotsqualität im ÖV), die zur Instrumentenauswahl und auch zur Bemessung der Beitragshöhe herangezogen werden (Grundbeitrag, ggf. Kfz-Abgabe) können.

Zudem sollte bei einer Instrumentenauswahl auch die jeweilige Nutzergruppe (z.B. Kfz-Nutzer, Grundstückseigentümer, alle Steuerpflichtigen) betrachtet werden. So ist die Inanspruchnahme lediglich einer Nutzergruppe zu vermeiden. Dies gilt etwa für Instrumente des Grundbeitrages und Bürger*innen-Tickets, da die Instrumente die selbe Nutzergruppe und einen ähnliche Beitragszweck betreffen. Ferner sollte nach dem Umfang der Inanspruchnahme auch ein adäquates Angebotsniveau zur Verfügung stehen, wonach Nutzer in ländlichen Regionen mit einer geringen ÖPNV-Erschließung tendenziell einen geringen finanziellen Beitrag leisten sollten als Nutzer in den Ballungsräumen mit hoher Erschließungsqualität. Schließlich sollten die Finanzierungsinstrumente mit einer umweltpolitischen Steuerungswirkung (Kfz-Abgabe, Parkraumbewirtschaftung) mit solchen ohne Steuerungswirkung (z.B. Bürger*innen-Ticket, Grundbeitrag) kombiniert werden, um durch die Auswahl der Instrumente Verlagerungseffekte zugunsten des Umweltverbundes zu erzielen. Dies berücksichtigt Unterschiede zwischen Großstädten und weiteren Räumen und wird die Akzeptanz und politischen Prozesse vereinfachen.

Anlage 1: Übersicht und Steckbriefe zu den Finanzierungsinstrumenten

Stand 31.10.2022

| # | Instrument | Gesetzgeber | | | Geschätzter Umsetzungszeitraum (min.) | Zweckbindung |
|---|--------------------------------------|---|--|---|---|--|
| | | Bundesebene | Landesebene | Kommunalebene | | |
| | Verantwortlichkeit | MdB, DST, DLK, DStGB | MdL, Städtetag NRW, LKT NRW, StGB NRW | Mitarbeiter kommunales Gremium | Ø 18 Monate (Bundesgesetz) | |
| 1 | City-Maut | Regelung für Bundesfernstraßen, §§ 7, 8 FStrG; nicht sinnvoll Erträge im Bundeshaushalt | Schaffung neuer Straßennutzungsgebührentatbestand, für Straßen, die in Landesverwaltung stehen | | Ca. 1,5 bis 2,5 Jahre | Grds. ja, da Benutzungsgebühr |
| 2 | Parkraumbewirtschaftung | | Ausweitung bewirtschafteter Flächen durch Kommune (Ermächtigungsgrundlage: § 6a StVG, §§ 13, 45 StVO) Ggf. Anhebung des Gebührenrahmens der Landesgebührenordnung | Anpassung der auf die Landesgebührenordnung folgenden einzelnen Gebührensatzungen | Ca. 1 Jahr | Nein, VG Aachen Beschluss vom 19.01.2007 - 2 L 432/06 |
| 3 | ÖPNV-Grundbeitrag | | Änderung des Kommunalen Abgabengesetzes (KAG): • Begriff der „Verkehrsanlage“ als berücksichtigungsfähige Maßnahme • Tatbestandliche Konkretisierung | Ausgestaltung eines Beitragstatbestands gem. KAG | Aufgrund Prüfung der Grundrechtskonformität, min. 1 Jahr | Ja, da für Bereitstellung der ÖPNV Einrichtung |
| 4 | Bürgerticket (kostenloser ÖV) | | Änderung des Kommunalen Abgabengesetzes (KAG): • Begriff der „Verkehrsanlage“ als berücksichtigungsfähige Maßnahme • Tatbestandliche Konkretisierung | | Aufgrund Prüfung der Grundrechtskonformität, 1 Jahr | Ja, da für Bereitstellung der ÖPNV Einrichtung |
| 5 | Kfz-Abgabe | Problem: Doppelbelastung über Kfz-Steuer (Bund) und Kfz-Abgabe (Kommune) | | Ausgestaltung eines Beitragstatbestands gem. KAG | 1,5 Jahre | Steuer (Bund): Nein Beitrag: Grds. ja, da für Bereitstellung einer Einrichtung |
| 6 | Grundsteuer | Art. 105, 106 GG i.V.m. GrStG & BewG | | Hebesatzbestimmungsrecht Kommune (Art. 28 Abs. 2 GG) | <ul style="list-style-type: none"> ■ Grundsteuerreform (Bund) langwierig, 4 Jahre; ■ Hebesatz vermutlich schneller, 1,5 Jahre | Nein |

Tabelle 1: Zusammenfassung der Anpassungsbedarfe am gesetzlichen Rahmen für die Instrumente

| Maßnahme 1 | City-Maut |
|---|--|
| Ausgestaltung | <ul style="list-style-type: none"> ■ Flächenbezogene Maut. Für den Zugang oder die Durchfahrt besonders belasteter Teile der Innenstadt wird eine Gebühr erhoben. |
| Zielgruppe/ Abgabepflichtige | <ul style="list-style-type: none"> ■ Halter*innen oder Fahrer*innen des Kfz |
| Abgabempfangende | <ul style="list-style-type: none"> ■ Kommune (Einnahme verbleiben bei erhebender Kommune; keine solidarische Weiterleitung an Kommunen, die keine City-Maut erheben) |
| Abgabenhöhen | <ul style="list-style-type: none"> ■ Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip sind zu beachten. ■ Ebenfalls gilt es den Lenkungseffekt mit einzupreisen. ■ Angenommene Tagesgebühr: 5,00 – 10,00 € |
| Juristische Bewertung | <p>Rechtsgrundlage</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ In Deutschland besteht derzeit keine hinreichende Rechtsgrundlage. <p>Rechtsnatur der Maßnahme</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Die Einführung als Straßenbenutzungs<u>gebühr</u> erscheint rechtlich möglich. <p>Gesetzgebungskompetenz Gebühr</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Das Grundgesetz enthält keine ausdrückliche Kompetenzregelung für Gebühren und Beiträge (sog. Vorzugslasten), sie werden als Annex zur jeweiligen Sachmaterie gesehen. ■ Die Zuständigkeit zur Einführung der Maut ist in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG (konkurrierende Gesetzgebung) geregelt. Der Bund hat mit § 7 Abs. 1 S. 4 und § 8 Abs. 3 FStrG nur Regelungen für Bundesfernstraßen getroffen, so dass im Übrigen die Länder Gesetzesregelungen treffen können und die Gebühr dieser Kompetenz folgt. <p>Rechtliche Einordnung</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Die mit der Einführung verbundene grundrechtliche Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit dürfte durch die ökologischen Zwecke der Verkehrsreduzierung gerechtfertigt sein. ■ Erforderlich sind jedoch Befreiungen für solche Personen, die zwingend auf ein Fahrzeug angewiesen sind, um dem Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 GG gerecht zu werden. ■ Bei der Erhebung der Fahrzeugdaten stellen sich datenschutzrechtliche Fragen. Es besteht die Möglichkeit, |

| | |
|--------------------------------------|--|
| | <p>Bewegungsprofile von Personen mittels Zuordnung der Plakette zu einem Fahrzeughalter zu erstellen.</p> |
| Verkehrsökonomische Bewertung | <ul style="list-style-type: none"> ■ Durch eine Reduktion des MIV in Innenstädten kann ein besserer Verkehrsfluss, auch für den ÖPNV sowie Radverkehr, erreicht werden. ■ Die zur Verfügung stehenden Flächen für nicht-motorisierten Verkehr steigen. |
| Anreiz- und Lenkungswirkung | <ul style="list-style-type: none"> ■ Insbesondere die verkehrliche und (groß-)räumliche Lenkungswirkung können als positiv bewertet werden. Die Lenkungswirkung kann durch eine nachfrageabhängige Bepreisung (rush-hour) erhöht werden. ■ Es entsteht ein stärkerer Anreiz zur Nutzung des ÖPNV, wenn die City-Maut entsprechend hoch angesetzt wird. ■ Höhere Tauglichkeit für Ballungszentren, aber ist das City-Maut-System technologisch bisher in Deutschland nicht etabliert. ■ Konzeption der Autobahnmaut hat geringe gesellschaftliche Akzeptanz gezeigt. |
| Monetäre Bewertung | <p>Errichtungskosten</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 60 – 80 Mio. € <p>Dauerkosten/ Betriebskosten</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 20 – 26 Mio. € p.a. <p>Ergiebigkeit/ Finanzierungsbeitrag</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Abhängig von der Mauthöhe. Eine sehr hohe Maut hat eine stärkere Verdrängungswirkung. Weniger Menschen werden bereit sein, die hohe Maut zu zahlen. Im Gegenzug dürfte die Ergiebigkeit gering sein, da die absolute Zahl der mautzahlenden Fahrzeuge niedrig sein wird. Eine niedrige Maut dürfte ergiebiger sein, da die Einnahmen pro Fahrzeug zwar geringer sind, dafür aber absolut mehr Fahrzeuge Maut zahlen. ■ Hohe Erstaussgaben zur Schaffung der Infrastruktur müssen sich zunächst amortisieren. ■ Finanzierungsbeitrag: 18 – 78 Mio. € p.a. |

| Maßnahme 2 | Kfz-/ Nahverkehrsabgabe |
|--------------------------------------|--|
| Ausgestaltung | <ul style="list-style-type: none"> ■ Abgabe auf nutzungsunabhängige Kfz-Haltung, bei der Fahrzeuge innerhalb des Geltungsbereichs für einen bestimmten Zeitraum abgabepflichtig sind. |
| Zielgruppe/ Abgabepflichtige | <ul style="list-style-type: none"> ■ Halter des Kfz ■ ggf. nur gewerbliche Halter |
| Abgabenempfangende | <ul style="list-style-type: none"> ■ Kommune |
| Abgabenhöhen | <ul style="list-style-type: none"> ■ Die Höhe müsste, um die Zulassung eines Kfz zu vermeiden und einen Umstieg auf den ÖPNV zu bewirken, relativ hoch angesetzt werden. Dies ist aufgrund des Verhältnisses zwischen Kfz-Abgabe und Anschaffungspreis des Fahrzeugs nicht zu erwarten. ■ Um eine Quersubventionierung zu erreichen, kann die Höhe an der Straßeninfrastrukturnutzung bemessen werden, die bei einem jeden Fahrzeug bei Zulassung vermutet wird. ■ Angenommene Abgabenhöhe: 50 – 70 € pro Kfz |
| Juristische Bewertung | <p>Rechtsgrundlage</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Derzeit keine hinreichende Rechtsgrundlage in Deutschland. ■ Fraglich, ob als Steuer, Beitrag oder Gebühr einzuordnen, dementsprechende Verschiebung der Zuständigkeit. ■ Die finanzverfassungsrechtliche Einordnung einer Kfz-Nahverkehrsabgabe als Beitrag ist nicht unproblematisch, es kann jedoch in Abhängigkeit von der konkreten Situation in den beitrags erhebenden Kommunen gute Argumente hierfür geben. <p>Rechtsnatur der Maßnahme</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Ausgestaltung als Steuer, Beitrag oder Sonderabgabe möglich <p>Rechtliche Einordnung</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Bei einer Steuer läge die Ertragskompetenz beim Bund, so dass die Finanzierungsfunktion für den ÖPNV mangels Ertragskompetenz der Länder entfielen. ■ Doppelbelastung zur bestehenden Kfz-Steuer ist zu vermeiden |
| Verkehrsökonomische Bewertung | <ul style="list-style-type: none"> ■ Keine Auswirkungen auf weitere Verkehrsträger zu erwarten |

| | |
|---|---|
| <p>Anreiz- und Lenkungswirkung</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Die Lenkungswirkung ist bei einer einmal erhobenen Kfz-Abgabe fraglich. Da diese unabhängig von den einzelnen Fahrten ist, besteht kein Anreiz, eine konkrete Fahrt nicht mit dem eigenen Kfz durchzuführen. Eine ÖPNV-Fahrt würde sogar zusätzliche Kosten (zur Kfz-Abgabe) verursachen. ■ Aufgrund der zu erwartenden Ausweichbemühungen (Ummelden des Fahrzeuges in anderen Ort) seitens der Bevölkerung ist jedoch fraglich, wie nachhaltig die Maßnahme wirkt. ■ Wird die nutzungsunabhängige Kfz-Abgabe nicht flächendeckend eingeführt, sind Ausweichbewegungen zu befürchten. |
| <p>Monetäre Bewertung</p> | <p>Errichtungskosten</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ keine <p>Dauerkosten/ Betriebskosten</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Bei Erhebung der Abgabe mit Zulassung ist der Errichtungs-/ Umsetzungsaufwand gering. Die ist Abgabe bspw. jährlich zu entrichten, kann dies analog zur Kfz-Steuer erfolgen. <p>Ergiebigkeit/ Finanzierungsbeitrag</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Bei einer allgemeinen Kfz-Abgabe ist eine hohe Ergiebigkeit anzunehmen, da der Ertrag auch bei niedrigen Beträgen aufgrund der absoluten Zahl an Fahrzeugen hoch sein dürfte. ■ Stetige und planbare Einnahmequelle, da sich Anzahl der Fahrzeuge nur geringfügig verändert. ■ Finanzierungsbeitrag: 100 - 130 Mio. € |

| Maßnahme 3 | Flächendeckende Parkraumbewirtschaftung |
|--|---|
| <p>Ausgestaltung</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ In einem räumlich abgegrenzten Gebiet einer Gemeinde werden alle öffentlichen Stellplätze nur gegen Zahlung einer Gebühr zum Abstellen eines Kfz freigegeben. ■ Bei abgrenzbaren Plätzen, die nicht dem fließenden Verkehr dienen, können Ein- oder Ausfahrbarrieren errichtet werden. ■ Die Gebühr kann je einzelner Nutzung oder für einen längeren Zeitraum (monats- oder jahresweise) geleistet werden. |
| <p>Zielgruppe/ Abgabepflichtige</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Kfz-Nutzende mit Parkwunsch |
| <p>Abgabenempfangende</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Kommune |
| <p>Abgabenhöhen</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Die Ansicht, die Höhe der Gebühr dürfe die entstandenen Verwaltungskosten nur um einen geringen Prozentsatz übersteigen, unterliegt derzeit einem Wandel, VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 24.06.2022 – 2 S 809/22. ■ Durchschnittliche Parkgebühr um 50 % anheben ■ Kosten für Anwohnendenparken pro Jahr verdoppeln |
| <p>Juristische Bewertung</p> | <p>Rechtsgrundlage</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Straßenverkehrsrecht (Bundesrecht) sowie landes- bzw. kommunalabgabenrechtliche Vorschriften ■ § 6a Abs. 6 StVG, §§ 13, 45 StVO ist eine Ermächtigungsgrundlage zugunsten der Länder zur Festsetzung der Parkgebühren durch die Kommunen. <p>Rechtsnatur der Maßnahme</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Gebühr <p>Rechtliche Einordnung</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Grundsatz des Straßenverkehrsrechts ist die kostenlose Nutzung des öffentlichen Straßenlandes. Sobald eine Übernutzung der Flächen (sog. Parkdruck) für den ruhenden Verkehr nachgewiesen werden kann, ist eine fiskalische Steuerung des Verkehrsflusses zulässig. Der Nachweis muss mit umfassenden und länger laufenden Studien geführt werden. Randflächen, in denen Verdrängungseffekte drohen, können einbezogen werden. Eine pauschale Ausweisung ganzer Gemeinden dürfte hingegen der Pflicht zum konkreten Parkraumbezug zuwiderlaufen. ■ Grundsätzlich können Gebiete zur Parkraumbewirtschaftung aus Gründen der Sicherheit und Ordnung, nicht zu gezielten Erwirtschaftung von Einnahmen, ausgewiesen werden. |

| | |
|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ■ Äquivalenzprinzip ist zu beachten. Dies bedeutet, dass Gebührenhöhe abhängig von der erbrachten Leistung ist. Die Gebühr dient daher der Finanzierung der Leistung und nicht der Quersubventionierung des ÖPNV. |
| <p>Verkehrsökonomische Bewertung</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Steigende Bedeutung für Kontrollen, um Falschparken aufzudecken, sollte in Kombination mit Bußgeldern gedacht werden. ■ Ggf. mehr Freiflächen durch Verlagerung von Kfz auf private Stellflächen ■ Fraglich, inwiefern Preise für Anwohnendenparken die Abschaffung von Pkw fördern. Ggf. Auswirkungen auf Zweitwagen zu erwarten. |
| <p>Anreiz- und Lenkungswirkung</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Zentrale Parkplätze werden durch die Kosten unattraktiver. Eine Lenkungswirkung folgt durch preisgünstige oder kostenfreie Parkplätze an strategischen ÖPNV-Zubringern. ■ Im Ergebnis kann eher ein Anreiz für den Umstieg in den ÖPNV, als eine Quersubventionierung, erreicht werden. ■ Kleinräumige verkehrliche Lenkungswirkung ■ Die zusätzliche Bereitstellung öffentlicher Ladeinfrastruktur und digitale Parkraumbewirtschaftung kann die verkehrliche Lenkung stärken. |
| <p>Monetäre Bewertung</p> | <p>Errichtungskosten</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Keine <p>Dauerkosten</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Bewirtschaftungs- und v.a. Kontrollaufwand <p>Errichtungsaufwand/ Umsetzungsaufwand</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Umsetzung ohne Gesetzesänderung möglich, da bereits etabliertes Instrument in der Verkehrslenkung. <p>Ergiebigkeit</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Finanzierungbeitrag: 20 - 50 Mio. € p.a. <p>Fiskalische Wirkung</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Hohe Überschüsse sind fraglich. Die Einnahmen hängen von individuellen Faktoren der bewirtschafteten Zone (Gebietsstruktur, Qualität der ÖPNV-Erschließung, Zeitraum, Überwachungspraxis) ab. |

| Maßnahme 4 | Grundsteuer |
|--|--|
| <p>Ausgestaltung</p> | <p>Beschreibung</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Durch die Gemeinde erhobene Realsteuer. Die Höhe wird aus dem Einheitswert des Objekts, der sich nach der Größe des Grundstücks bemisst, und dem kommunalen Hebesatz ermittelt. Die Erträge werden bereits heute für die Erhaltung (Wartung/Instandhaltung) der Verkehrsinfrastruktur (mit-) verwendet, wobei das Aufkommen zunächst einen allgemeinen fiskalischen Effekt und keinen spezifischen haben soll. ■ Zusätzlich soll die Grundsteuer B (B= für bebaute und unbebaute Grundstücke) mit einer Komponente der verkehrlichen Anbindung versehen werden. Die bessere Anbindung wird als Mehrwert/Gebrauchsvorteil berücksichtigt und führt zu einer höheren Steuer. |
| <p>Zielgruppe/ Abgabepflichtige</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Grundstückseigentümer ■ Durch Umlageverfahren auch Mieter |
| <p>Abgabenempfangende</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Kommune |
| <p>Abgabenhöhen</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Erhöhung der Grundsteuer B um 5 – 15% |
| <p>Juristische Bewertung</p> | <p>Rechtsgrundlage</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Art. 105 Abs. 2a, 106 Abs. 6 GG i.V.m. GrStG und BewG <p>Rechtsnatur der Maßnahme</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Steuer ■ Wäre aber auch als Beitrag denkbar <p>Rechtliche Einordnung</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Eine Anpassung ist notwendig, so dass in diesem Zuge auch die ÖPNV-Anbindung berücksichtigt werden könnte. ■ Dient das Steueraufkommen der Finanzierung des ÖPNV, wäre der Grundsatz der Zweckungebundenheit der Steuer durchbrochen. |
| <p>Verkehrsökonomische Bewertung</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Keine Auswirkungen auf andere Verkehrsträger zu erwarten |
| <p>Anreiz- und Lenkungswirkung</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Eine Grundsteuerreform unter Berücksichtigung der ÖPNV-Anbindung zeigt vermutlich keine Anreiz- und/ oder Lenkungswirkung, da sie finanzielle Belastung der |

| | |
|----------------------------------|--|
| | <p>Steuerpflichtigen darstellt, ohne das dem ein konkreter Nutzen (Freifahrtkontingent o.Ä.) gegenübersteht.</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Die Quersubventionierung des ÖPNV würde einen Verstoß gegen den Grundsatz der Zweckungebundenheit darstellen, d.h. die Quersubventionierung ist mit der Steuer nicht vereinbar. ■ Zusätzlich bestehen hohe Hürden, den Gebrauchsvorteil eines Grundstücks zu bemessen. Dies gilt insbesondere für Grundstücke mit einer bereits bestehenden Anbindung. |
| <p>Monetäre Bewertung</p> | <p>Errichtungskosten</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Keine <p>Dauerkosten</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Periodisch wiederkehrender Erhebungsaufwand, um Neuanbindungen an den ÖPNV zu erfassen <p>Ergiebigkeit/ Finanzierungsbeitrag</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 20 – 65 Mio. € p.a. <p>Fiskalische Wirkung</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Zu berücksichtigen ist, dass die derzeitig vereinnahmte Grundsteuer bereits fiskalische Verwendung findet. Entweder müsste die Ausgabenstruktur (zu Lasten anderer Finanzierungsbedarfe) angepasst oder es können nur die Mehreinnahmen, die die Kommunen durch ihre Zuständigkeit für den Hebesatz grundsätzlich generieren könnten, für den öV aufgewendet werden. Dies sind politische, keine rechtlichen Entscheidungen. |

| Maßnahme 5 | Bürger*innenticket |
|-------------------------------------|---|
| Ausgestaltung | <p>Beschreibung</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Bürger (Arbeitgeber, Arbeitnehmer, Veranstalter) leisten einen regelmäßigen zweckgebundenen Beitrag zur Verbesserung der ÖPNV-Betriebskosten. Sie erwerben in Abgrenzung zum ÖPNV-Grundbeitrag zumindest ein begrenztes (Umfang oder zeitliche Einschränkung möglich) Freifahrtskontingent, haben also einen Nutzen durch den Beitrag. Analogie zu Straßenausbaubeiträgen. ■ Die Beiträge können u.a. der Finanzierung erhöhter Bedarfe aufgrund der Dekarbonisierung des ÖV oder auch der Netzausweitung dienen. |
| Zielgruppe/ Abgabepflichtige | <ul style="list-style-type: none"> ■ Bürger, die die ÖPNV-Leistung realistisch nutzen können, vgl. BVerfG, 18.07.2018 – 1 BvR 1675/16. Eine Abgabe nur für die Bereitstellung des ÖPNV ist nicht möglich, da es an einem individuellen Vorteil mangelt. Zur Erhebung des Beitrags muss also eine angemessene Erschließung vorliegen. |
| Abgabenempfängende | <ul style="list-style-type: none"> ■ Kommune ■ Zu prüfen ist, durch wen die Abgabe einzuziehen ist. In Betracht kommen die Finanzämter oder ÖPNV-Betreiber. Analog zur Rundfunkanstalt könnte auch eine Dritte Institution geschaffen werden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Parallele zum Rundfunk nur bedingt gezogen werden kann, da bei der Etablierung der Rundfunkanstalt ein eigenes „staatsfernes“ Erhebungssystem geschaffen werden sollte. |
| Abgabenhöhen | <ul style="list-style-type: none"> ■ Grundmodell: Zur Einhaltung des <u>Äquivalenzprinzips</u> (Gleichwertigkeit von Leistung und Gegenleistung) kann das durchschnittliche Entgelt herangezogen werden, wobei für bestimmte Abgabepflichtige auf ein reduziertes Entgelt abzustellen ist (Bsp. Auszubildende). Das Bürger*innenticket ist entsprechend den herkömmlichen Tickets <u>dynamisch</u> auszugestalten, um einen gleichbleibenden Stand der Finanzierung zu ermöglichen. ■ Mögliche Abgabenhöhe: 15,00 – 30,00 € pro Monat und Haushalt/Person |
| Juristische Bewertung | <p>Rechtsgrundlage</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Derzeit besteht keine hinreichende Rechtsgrundlage. ■ Die Einführung durch Gesetz ist aufgrund des Grundrechtseingriffs erforderlich. In Betracht kommt eine Änderung des Kommunalabgabengesetzes oder ein neues Gesetz über den ÖPNV-Beitrag. <p>Gesetzgebungskompetenz:</p> |

| | |
|---|---|
| | <ul style="list-style-type: none"> ■ Für die Einführung eines Bürger*innentickets besitzen die Länder (Art. 70 GG) die Gesetzgebungskompetenz. Der ÖPNV ist zwar Teil des Kraftfahrtwesens nach Art. 74 Nr. 22 GG und unterliegt der konkurrierenden Gesetzgebung. Der Bund hat <u>Rahmenbedingungen</u> für Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV im Regionalisierungsgesetz (<u>RegG</u>) geregelt. Gemäß § 1 RegG werden die Stellen, die die Aufgabe der Daseinsvorsorge durch ÖPNV wahrnehmen, durch Landesrecht bestimmt. Die Länder haben hierzu ÖPNV-Gesetze erlassen. <p>Rechtsnatur der Maßnahme</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Beitrag, der an realistische Nutzungsmöglichkeit und nicht an faktische Nutzung geknüpft ist. Ist Nutzung im Einzelfall jedoch faktisch ausgeschlossen (z.B. bei Bettlägerigkeit), muss eine Befreiungsmöglichkeit bestehen. <p>Rechtliche Einordnung</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Eine Verletzung des <u>Gleichheitsgrundsatzes</u> (Art. 3 GG) durch gleiche Beiträge für die unterschiedliche Nutzung des ÖPNV ist möglich. Die Beitragserhebung muss z. B. die räumliche und zeitliche Erreichbarkeit des ÖPNV berücksichtigen, um der o.g. Verletzung entgegenzuwirken, sog. Belastungsgleichheit. ■ Darüber hinaus bedarf es bei nichtsteuerlichen Abgaben eines besonderen sachlichen Rechtfertigungsgrunds, der eine Unterscheidung zur Steuer ermöglicht. Die Rechtfertigung kann hier über ökologische Aspekte, die (Verkehrs-)Verhaltenslenkung und den Vorteilsausgleich der ÖPNV-Anbindung erfolgen. ■ i.E.: Aufgrund des Erfordernisses, einen direkten individuellen Vorteil für die Bürger*innen herzuleiten, besteht ein rechtliches Risiko, das Bürger*innenticket grundrechtskonform auszugestalten. Kann eine Individualisierung nicht hergeleitet werden, ist der Bedarf durch das Steueraufkommen zu decken. |
| <p>Verkehrsökonomische Bewertung</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Ggf. ungewollte Verlagerung aus dem Fuß-/Radverkehr auf den ÖPNV |
| <p>Anreiz- und Lenkungswirkung</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Eine hohe Verkehrslenkungswirkung setzt nur ein, sofern ein ausreichend leistungsstarkes Angebot vorhanden ist. ■ Bei abgabepflichtigen Personen, welche den ÖPNV nicht nutzen, ist mit einer geringen gesellschaftlichen Akzeptanz zu rechnen. |
| <p>Monetäre Bewertung</p> | <p>Errichtungskosten</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Nicht betrachtet <p>Dauerkosten</p> |

| | |
|--|--|
| | <ul style="list-style-type: none">■ 40 – 80 Mio. € p.a. <p>Ergiebigkeit/ Finanzierungsbeitrag</p> <ul style="list-style-type: none">■ 100 – 287 Mio. € p.a. <p>Fiskalische Wirkung</p> <ul style="list-style-type: none">■ Es ist mit hohen und stetigen Einnahmen zu rechnen. Beitragskopplung an Refinanzierungsbetrag erforderlich. |
|--|--|

| Maßnahme 6 | ÖPNV-Grundbeitrag |
|--|---|
| <p>Ausgestaltung</p> | <p>Beschreibung</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Von allen Bürger*innen wird ein regelmäßiger Solidarpflichtbeitrag zur Finanzierung des ÖPNV erhoben. In Unterscheidung zum Bürgerticket ist dieser von der Nutzung des ÖPNV unabhängig (analog zur Grundgebühr für die Abfall- oder Abwasserentsorgung). Erforderlich ist daher weiterhin ein Erwerb von Fahrscheinen. ■ Mit den erzielten Einnahmen kann der Netzausbau sowie die Dekarbonisierung der Verkehrsmittel finanziert werden. |
| <p>Zielgruppe/ Abgabepflichtige</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Einwohner, Haushalte, steuerpflichtige Personen ■ Ggf. Befreiungsmöglichkeit für Personen, die nachweislich den ÖPNV nicht nutzen können. Zu beachten ist jedoch der mittelbare Profit durch Entlastung der Straßen. |
| <p>Abgabenempfängende</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Kommune |
| <p>Abgabenhöhen</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Monatlicher Beitrag pro Person/Haushalt: 10,00 € |
| <p>Juristische Bewertung</p> | <p>Rechtsgrundlage</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Derzeit keine hinreichende Rechtsgrundlage. ■ Kommunale Abgabengesetze der Länder (z.B. BaWü) müssen Möglichkeit der ÖPNV-Abgabe vorsehen. <p>Rechtsnatur der Maßnahme</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Beitrag <p>Rechtliche Einordnung</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Bedenken des Verstoßes gegen den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 GG), wenn realistische Nutzungsmöglichkeit bei dem Grundbetrag nicht hinreichend berücksichtigt wird. Die Betragshöhe müsste von der Zugangsmöglichkeit zum ÖPNV abhängig sein. Eine individuelle Zurechnung ist erforderlich, um den abgabenrechtlichen Grundsätzen zu entsprechen (s.o. Bürger*innenticket). ■ Hinsichtlich der Nichtnutzer*innen kann mit einem mittelbaren Nutzen des ÖPNV-Grundbeitrags argumentiert werden. Ist belegt, dass die Nutzung des ÖPNV mit Einführung des Grundbeitrags steigt, ist mit einer allgemeinen Entlastung der Straßen durch ein geringeres Aufkommen des Individualverkehrs zu rechnen. Nichtnutzer*innen profitieren daher mittelbar, in dem ihr individualisierter Verkehr attraktiver wird und können somit ebenfalls gerechtfertigt beteiligt werden. |

| | |
|---|---|
| <p>Verkehrsökonomische Bewertung</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Ggf. ungewollte Verlagerung aus dem Fuß-/Radverkehr auf den ÖPNV |
| <p>Anreiz- und Lenkungswirkung</p> | <ul style="list-style-type: none"> ■ Die Lenkungswirkung ist abhängig von der Qualität und Erreichbarkeit des ÖPNV. ■ Bei einer spürbaren Verringerung des Individualverkehrs könnte es jedoch zu einem <u>Umkehreffekt</u> kommen: Der Individualverkehr erscheint aufgrund der geringeren Auslastung der Straßen aufgrund der erhöhten ÖPNV-Nutzung erneut attraktiver. |
| <p>Monetäre Bewertung</p> | <p>Errichtungskosten</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Nicht betrachtet <p>Dauerkosten</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ 40 – 80 Mio. € p.a. <p>Ergiebigkeit</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Aufgrund der großen Zielgruppe ist mit einer hohen Ergiebigkeit zu rechnen. ■ Finanzierungsbeitrag: 100 – 200 Mio. € <p>Fiskalische Wirkung</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Es kann eine Basisfinanzierung erreicht werden, die aufgrund des Einbezugs fast aller Bürger, im Zusammenspiel mit weiteren Fahrscheineinnahmen, die derzeitigen Einnahmen übersteigen dürfte. ■ Verwendung der Einnahmen für Folgefinanzierungen denkbar, für die keine Bundes- oder Landeszuschüsse zur Verfügung stehen. ■ Ein dynamischer Grundbeitrag dürfte aufgrund der tendenziell steigenden ÖPNV-Kosten notwendig sein, um die Qualität aufrechtzuerhalten. ■ Bei Linien, die gemeindeübergreifend verkehren, ist eine interkommunale Abstimmung und ggf. Einnahmenaufteilung notwendig. |