

4. Dezember 2020

Auswertung der Machbarkeitsstudie ÖPNV-Finanzierung

Nachstehender Text enthält eine Einschätzung der der Machbarkeitsstudie der Fa. Ramboll „Ergänzende Instrumente zur Finanzierung des Berliner ÖPNV“ vom November 2020.

Der kleingedruckte Text ist eine zusammengedrückte Kurzfassung der Studie.

Untersucht wurden die Ziele

- weitere Quellen zur Finanzierung des ÖPNV erschließen und
- Verkehrsmittelwahl Richtung ÖPNV beeinflussen.

Die Frage „Wie hoch müssten die Einnahmen aus den neuen Quellen für ein 365-Euro-Ticket und für den Nulltarif sein?“ war nicht Gegenstand der Studie.

Aufgabe der Studie war es, zunächst die juristische und wirtschaftliche Machbarkeit zusätzlicher Finanzierungsinstrumente auszuloten. Anhand der so gewonnenen groben Übersicht soll im nächsten Schritt entschieden werden, welches Finanzierungsinstrument weiterzuverfolgen ist. Dieses wäre dann vertieft zu untersuchen und die Beitrags- oder Gebührenhöhe festzulegen.

1. Umlagefinanzierung

Beide Arten der Umlagefinanzierung stellen Beiträge dar und sind deshalb zweckgebunden für die Aufrechterhaltung und Verbesserung des ÖPNV. Sie könnten mit einem Landesgesetz eingeführt werden.

Allgemeiner ÖPNV-Beitrag / Bürger*innenticket

Abgabepflichtig: alle Bürger von Berlin.

Gegenleistung: Bürger*innenticket.

Gilt für Tarifbereich AB, Grundvariante Freifahrt 24 Stunden am Tag.

Untersucht wurden auch Varianten, die zu kompliziert und deshalb abwegig sind:

Freifahrt nur für 21 Stunden (für 6 bis 9 Uhr sind ermäßigte Fahrscheine nötig)

oder nur Bahncardbesitzer erhalten ermäßigte Fahrscheine.

Nicht-Berliner brauchen Fahrschein, Berliner brauchen Fahrschein für Tarifbereich C.

Ausnahmen (die zum Teil schon heute gelten):

Wohnort hat keine akzeptable ÖPNV-Erschließung

(96% haben 20 min-Takt in 500 m Entfernung),

Schüler, Kinder, Schwerbehinderte.

Ermäßigt: VBB 65plus, Studierende, Azubis, Bedürftige (Sozialhilfeempfänger, ALG-II-Empfänger, Sozialgeldempfänger, Asylbewerber).

Insofern sind vorgebrachte Einwände, die Umlage auf alle Berliner sei unsozial, unberechtigt.

Folgeeffekte:

weniger Gelegenheitsfahrten in den Tarifbereich C,
weniger Fuß- und Radverkehr,
ÖPNV-Angebot muss ausgebaut werden, höhere Investitionen und Betriebskosten,
Nachfrage kann (bei 24-Stunden-Freifahrt) nicht über den Tarif gesteuert werden.

Neue Verwaltungsaufgaben:

personenbezogene Daten erheben,
Beiträge erheben,
Bürger*innentickets ausstellen, versenden, verwalten,
Einnahmeverteilung im VBB neu verhandeln und ändern,
Verkehrsverträge ändern, auch die in Brandenburg,
VBB-Tarifstruktur ändern, unterscheiden nach „Berlinern“ und „Nicht-Berlinern“,
neue Tarifprodukte wie Anschlussfahrtscheine erforderlich.

Gästeticket

Abgabepflichtig: Private und geschäftliche Übernachtungsgäste.

Einmaliger Betrag je Übernachtung (Varianten 5 € und 8 €).

Gewerbliche Vermieter erheben und führen ihn ans Land ab, übermitteln den Gästen vor Anreise personalisierte Fahrberechtigungen.

Sollte auch für Tarifbereich C gültig sein, besonders wegen BER.

Politisch leicht durchsetzbar.

City-Tax ist ähnlich, aber eine Steuer und nur auf private Übernachtungen.

2. Nutznießerfinanzierung

Das Vorhandensein des öffentlichen Gutes ÖPNV stellt einen besonderen wirtschaftlichen Vorteil von juristischen oder natürlichen Personen dar.

Ziel ist, diesen geldwerten Vorteil abzuschöpfen und wieder der Allgemeinheit zuzuführen. Keine Lenkungswirkung, weil lediglich bestehende wirtschaftliche Vorteile ausgeglichen werden.

Nachteil: Um gerichtsfest zu sein, muss sich die Beitragshöhe am individuellen Nutzen ausrichten.

Die Verfahren sind kompliziert und wenig ergiebig. Auf Nachfrage führten die Gutachter aus, dass die Gesetzeslage in Frankreich die Nutznießerfinanzierung einfacher ermöglicht. Ähnliches sei vom deutschen Bundestag nicht zu erwarten.

Grundstückseigentümerbeitrag

Abgabepflichtig: Eigentümer von Wohn- oder Gewerbeimmobilien in Berlin.

Begründung: Erschließung durch Bahnen und Busse stellt höheren Gebrauchswert dar.

Nachteil: Hoher Verwaltungsaufwand zur rechtssicheren Auswahl der Differenzierungskriterien, Aufbau einer eigenen Verwaltungseinheit nötig.

Differenzierungskriterien:

- Unterschiedliche individuelle Vorteile
- diskriminierungsfreie Beitragserhebung
- Ermittlung der tatsächlich gewerblich genutzten Flächen
- spezielle Ermittlungen für Sonderregelungen für genossenschaftliche oder städtische Wohnungsbau-Gesellschaften
- Lage (Stockwerk), Einkaufsmöglichkeiten, Grünflächen usw. erfordern ständige Aktualisierung.

Die Kompliziertheit der Kriterien scheint aufgebauscht zu sein. Schwer einzuschätzen ist, ob die Gutachter innerlich dagegen sind oder ehrlich vor einem Misserfolg warnen wollen.

Gewerbebetriebebeitrag

Abgabepflichtig: alle in Berlin ansässigen Gewerbebetriebe.

Begründung: Erreichbarkeit für Kunden und Lieferanten, deutlich weniger oder gar keine Parkplätze nötig.

Nachteil: Hoher Verwaltungsaufwand zur rechtssicheren Auswahl der Differenzierungskriterien, Aufbau einer eigenen Verwaltungseinheit nötig.

Stattdessen könnte auch die Gewerbesteuer erhöht werden, aber es ist unsicher, ob die Steuereinnahmen dann tatsächlich für den ÖPNV-Ausbau verwendet werden.

Differenzierungskriterien:

- Anteil Publikumsverkehr unterschiedlich je Wirtschaftszweig
- Betriebsgröße (Anteil Beschäftigte)
- Schulen, Kitas, Krankenhäuser von Beitragspflicht befreien
- Folgewirkungen untersuchen, z. B. Umstellung auf Leiharbeiter-Einsatz vermeiden
- Zentrumsnähe, abseits gelegene Einrichtungen sind stärker auf ÖPNV angewiesen
- Vereinfachungen wie Umsatz, Gewinn oder Beschäftigtenzahl nicht angemessen, weil unterschiedliche Voraussetzungen, z. B. Unterschiede in bereitgestellten Parkplätzen
- wirtschaftliche und Strukturdaten werden von unterschiedlichen Stellen zu unterschiedlichen Zeiten erhoben.

Die Kompliziertheit der Kriterien scheint aufgebauscht zu sein. Schwer einzuschätzen ist, ob die Gutachter innerlich dagegen sind oder ehrlich vor einem Misserfolg warnen wollen.

Übernachtungsgewerbebeitrag

Abgabepflichtig: alle in Berlin ansässigen Übernachtungsgewerbebetriebe, auch über online-Buchungsportale wie airbnb.

Begründung: Mehrzahl der Gäste und Touristen ohne Auto.

Nachteile:

- hoher Verwaltungsaufwand zur rechtssicheren Auswahl der Differenzierungskriterien, Aufbau einer eigenen Verwaltungseinheit nötig
- geringe Beitragseinnahmen, da nur wenig Beitragszahler.

Differenzierungskriterien:

- Anzahl Betten; möglich auch Anzahl Übernachtungen
- Zentrumsnähe nach drei Zonen anhand pauschaler Verteilungsfaktoren (79% im Tarifbereich A, 20% im Tarifbereich B, 1% in ungünstiger Lage).

Die Kompliziertheit der Kriterien scheint aufgebauscht zu sein. Schwer einzuschätzen ist, ob die Gutachter innerlich dagegen sind oder ehrlich vor einem Misserfolg warnen wollen.

3. Instrumente mit Lenkungswirkung (Gebühren für die Autonutzung)

In der Studie werden sie auch als „Push-Instrumente“ bezeichnet. Als Gebühren können sie zwar für die Aufrechterhaltung und Verbesserung des ÖPNV eingesetzt werden, dies ist aber keine zwangsläufige Pflicht und müsste durch Landesgesetzgebung garantiert werden.

City-Maut

Abgabepflichtig: in die Mautzone (Tarifbereich A = S-Bahn-Innenring) einfahrende Kfz.
Automatisierte visuelle Erfassung der Kfz-Nummer, Erfassungssysteme entwickeln.

Die Ziele Einnahmenschöpfung und Verkehrsmittelwahl sind nicht gleichzeitig erreichbar oder nur teilweise.

Möglich wäre auch entfernungsbezogene oder zeitbezogene Erfassung und Abrechnung.

Auf Anfrage erklärte der Gutachter, dass nur eine Einstiegslösung zugrunde gelegt wurde, die natürlich erweitert oder differenziert werden könnte.

Problem: Bundesfernstraßen darf das Land nicht bemaunten (B 1, B 2, B 96, B 96a, B 109). Weitere Erfassungssysteme entlang der Bundesstraßen nötig, weil das Land die Benutzung nachweisen muss.

Dieses Problem besteht tatsächlich und verkompliziert die Lösung.

Ausnahmen:

- Mautfreie Tage oder Stunden, z. B. abends, nachts und am Wochenende.

Dies begründet der Gutachter damit, dass zu diesen Zeiten ein geringeres ÖPNV-Angebot und deshalb größerer Bedarf der Autonutzung besteht.

- Freigrenzen für bestimmte Fahrzeugklassen oder Fahrzeughalter

- emissionsbedingte Differenzierung

- Tageshöchstsätze bei mehrmaliger Einfahrt, nur 5 bis 8 € pro Tag.

Sogar bei diesen geringen Preisen und den vielen Ausnahmen lassen sich 400 bis 800 Mio € pro Jahr einnehmen. Aber die Lenkungswirkung muss bezweifelt werden.

Zu erwartende Ausweichreaktionen:

- Verzicht auf MIV-Nutzung

- Verzicht auf Ausfahrt

- Umwege

- Abstellung außerhalb der Mautzone.

Maßnahmen zur Steuerung sind notwendig.

Warum nicht die gesamte Stadt als Mautzone untersucht wurde, also der Tarifbereich AB, begründete der Gutachter auf Anfrage damit, dass es außerhalb des S-Bahn-Rings schwieriger sei, die Notwendigkeit der Maut zu begründen und durchzusetzen und dass eine Ausdehnung der Einstiegslösung später möglich sei.

Als begleitende Maßnahmen werden vorgeschlagen: Parkraumbewirtschaftungszonen, zentrale P+R-Plätze am Rand der Mautzone, Kapazitätserhöhung im ÖPNV, anfangs wenig Ausnahmen, angepasste Verkehrssteuerung.

Eine Vielzahl neuer Aufgaben sind durch die Verwaltung oder ein beauftragtes Unternehmen zu erfüllen: Erfassungs- und Kontrollsysteme, Gebührenerhebung, Datenverarbeitung, Abrechnung.

Eine City-Maut würde die erwünschte Lenkungswirkung nur erfüllen, wenn sie zeitabhängig ist und weitere Teile des Stadtgebiets, auf die der Kfz-Verkehr sonst ausweichen könnte, umfasst. Dann aber wäre die Einführung aufwändig und kompliziert.

Parkgebühren

Abgabepflichtig: im öffentlichen „Parkraum“ parkende Kfz-Nutzer, flächendeckend innerhalb des S-Bahn-Innenrings. Trifft Berufstätige und Einpendler.

Die Bezirke entscheiden über die Gebührenhöhe und behalten zurzeit die Einnahmen.

Durch Radwege, Busspuren, Gehwegvorstreckungen und Haltestellengestaltung wird die Anzahl der Abstellplätze geringer und wird es leichter, den „erhöhten Parkdruck“ nachzuweisen, der nach StVO Voraussetzung für Parkraumbewirtschaftung ist.

Gebührenhöhe berücksichtigt zurzeit nur den Verwaltungsaufwand. Gerechtfertigt ist aber, auch den Aufwand für Instandhaltung, Reinigung, Regenentwässerung einzurechnen. Schon deshalb ist die Gebühr zu niedrig und muss erhöht werden.

Gebührenhöhe des Anwohnerparkens 10,20 € pro Jahr schöpft den Spielraum (bis 30,70 €) nicht aus. Annahmen: 75 % der Stellplätze sind im Durchschnitt belegt, 90 % des Parkens geschieht durch Anwohner. Vorschlag des Gutachtens: 120 bis 240 € pro Jahr.

Höherer Preis für Anwohnerparkausweise führt mittelfristig zu geringerer Kfz-Anzahl.

Für das „Gelegenheitsparken“ schlägt das Gutachten 3 bis 4 € pro Stunde vor, von 0 bis 6 Uhr und an Sonntagen keine Parkgebühren.

Die geringen vorgeschlagenen Höhen begründet der Gutachter mit der heute noch viel geringeren Ausgangshöhe und Akzeptanzproblemen bei allzu großen Steigerungsraten. Die vorgeschlagene Gebührenfreiheit nachts und sonntags begründet er damit, dass zu diesen Zeiten ein geringeres ÖPNV-Angebot und deshalb größerer Bedarf der Autonutzung besteht.

Klare Eignung als Finanzierungsinstrument.

Leicht einzuführen, weil Erfahrungen vorliegen.

Aber erhöhte Kontrolldichte notwendig, höhere laufende Aufwendungen.

Vereinbarung zwischen Land und Bezirken zur Einnahmeverwendung nötig, um die Einnahmen auf Landesebene für den ÖPNV zu verwenden.

4. Zusammenfassung

Zu erwartende Mehreinnahmen pro Jahr (gerundete Mittelwerte der angesetzten Von-bis-Spannen):

- Allgemeiner ÖPNV-Beitrag 1 Mrd €, außerdem geringere Vertriebskosten
- City-Maut 600 Mio €
- (die hier angesetzten geringen) Parkgebühren 500 Mio €
- Grundstückseigentümerbeitrag 400 Mio €
- Gewerbebetriebebeitrag 150 Mio €
- Gästeticket 100 Mio €, außerdem geringere Vertriebskosten
- Übernachtungsbetriebe: höhere Kosten als Einnahmen.

Alle Maßnahmen haben nur Sinn, wenn die Zuschüsse aus dem Landeshaushalt gleichbleiben.

Folgekosten der ÖPNV-Ausweitung (Infrastruktur, Fahrzeuge, Verkehrsleistungen) berücksichtigen! Planungsvorlauf berücksichtigen!

Abzuziehen sind die Verwaltungskosten pro Jahr:

- Bürgerticket hoher Anfangsaufwand (Ausgabe der Tickets, Vertriebstechnik umstellen)
- Parkraumbewirtschaftung 120 Mio €
- City-Maut 25 % der Einnahmen
- Nutznießerfinanzierung dauerhaft hoch und riskant (Einzelfallprüfung, gerichtsfest)
- Gästeticket gering, wenn an Buchungsvorgang gekoppelt.

Verkehrsnachfrage:

- Beim Bürgerticket deutliche Änderung zulasten des MIV, jedoch nicht bei Einpendlern, trotz Abwanderung vom Fuß- und Radverkehr Saldo positiv.

Dem stehen aber die neuesten Erkenntnisse aus Wien entgegen, wo der gestiegene ÖPNV-Anteil auf die vorangegangenen Angebotsausweitungen zurückzuführen ist

- Gästeticket keine bedeutende Mehrnachfrage, höchstens an touristischen Schwerpunkten
- Parkraumbewirtschaftung gute Wirkung selbst bei geringen Gebühren
- City-Maut wirkt weniger, wenn sie nicht zeitabhängig ist und nur im S-Bahn-Innenring gilt.

5. Schlussfolgerungen

- Parkraumbewirtschaftung trotz der Widerstände der Autofahrer vorrangig weiterverfolgen. Sie erfüllt beide Zwecke – Einnahmequelle für den ÖPNV und Verkehrsmittelwahl Richtung ÖPNV beeinflussen – am besten. Selbstverständlich muss es Sonderregelungen für diejenigen geben, die aus gesundheitlichen oder beruflichen Gründen unbedingt ständig auf ihr eigenes Auto angewiesen sind oder nicht mobil sein können oder wollen. Diese geschätzt 5 % der Bevölkerung, also 10 % der Autofahrer, dürfen jedoch nicht vorgeschoben werden, um das Parkraummanagement (oder auch den Allgemeinen ÖPNV-Beitrag) abzulehnen. Detaillierte Vorschläge enthält unser Standpunkt-Text „Parkraummanagement“ vom 29. Oktober 2019. Kernpunkte sind: Nicht auf den Innenring-Bereich beschränken, gestaffelte anreizende Höhe, Anwohnerparken voll einbeziehen.

- Allgemeinen ÖPNV-Beitrag (Bürgerticket) trotz der Probleme mit dem VBB weiterverfolgen, offene Fragen klären. Geprüft werden sollte die Kopplung mit der Parkgebühr, etwa derart, dass die Parkgebühr auf die ÖPNV-Abgabe angerechnet wird. Ansatzpunkte, die der beabsichtigte Deutschlandtarif bietet, einbeziehen.

- Gästeticket anstelle der jetzigen City-Tax trotz geringer Mehreinnahmen weiterverfolgen. Es ist gerechter, weil es auch die Geschäftsreisenden einbezieht.

- Beide Umlagefinanzierungen wären Vorreiter für die Ausdehnung auf den VBB und darüber hinaus.

- In jedem Fall muss die bisherige Finanzierung des ÖPNV aus dem Landeshaushalt in voller Höhe erhalten bleiben.

- Die neuen Einnahmen für einen Investitionsschub beim ÖPNV-Ausbau verwenden.