INSTRUMENTE FÜR EINE ALTERNATIVE FINANZIERUNG DES ÖPNV

INHALT

VORWORT

Zentrales Ziel einer sozial-ökologischen Mobilitätswende sind ein stark ausgebauter und klimaneutraler öffentlicher Nah- und Regionalverkehr zu günstigen Preisen (perspektivisch entgeltfrei) sowie ein deutlich erhöhter Anteil des Umweltverbundes (aus Bus, Bahn, Verkehr, Rad und Mobilität zu Fuß) am Gesamtverkehrsaufkommen (Zielmarke 80 Prozent bis 2030 – so fasst die Rosa-Luxemburg-Stiftung es zusammen).

Der Weg dahin erweist sich als schwierig: Bundesrecht im Verkehr erschwert zum Beispiel vieles bei der Umsetzung eines progressiven Mobilitätsgesetzes in Berlin. Ebenso holprig ist die Realisierung auf Bezirksebene, es herrscht Personalmangel in den Verwaltungen und ohnehin benötigt der aufwendige Umbau physischer Infrastrukturen (mit dem Umbau von Straßen, der Verlegung von Gleisanlagen für Straßenbahnen etc.) viel Zeit.[1] Nicht zu vergessen der Erwerb zahlreicher neuer Straßenbahnen, U-Bahnwaggons, E-Busse und E-Kleinbusse sowie die Umrüstung der bestehenden Busflotte auf einen E-Antrieb. Personal, Infrastruktur, Fahrzeuge – das alles erfordert enorme Investitionen.

Mehr Mobilität für alle bedeutet auch attraktive Preise und deren Finanzierung: Bereits realisiert ist in Berlin der Nulltarif im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) für Schüler*innen und Auszubildende, der auch für Senior*innen mit Grundrente und insbesondere Hartz-IV-Empfänger*innen gelten soll. Die SPD hat ein 365-Euro-Ticket für alle vorgeschlagen, das als Einstieg in eine neue Mobilität in der nächsten Legislaturperiode eingeführt werden soll (perspektivisch soll es vonseiten der LINKEN in Richtung generellen Nulltarif gehen; in Brandenburger Kommunen wie Cottbus, Senftenberg und Potsdam denkt man über den ticketlosen Nahverkehr nach). Wien hat es mit einem 365-Euro-Ticket vorgemacht und auch DIE LINKE hat mit einer 365-Euro-Kampagne in Nürnberg einen Erfolg erzielt. Den entgeltfreien Nahverkehr gibt es zum Beispiel in Tallinn (Estland) und Luxemburg, in Bremen ist er beschlossene Sache.

Kofinanziert wurde das durch eine Nahverkehrsabgabe der Unternehmen (pro Mitarbeiter*in), wie sie auch von Teilen von Fridays for Future und der LINKEN gefordert und in Wien oder Frankreich bereits erhoben wird. Die Grünen haben eine City-Maut nach Londoner Vorbild ins Spiel gebracht (aus Sicht der LINKEN mit Nachteilen in den Randbezirken durch Verkehrsverlagerung,

1 Zur Ausgestaltung des Berliner Mobilitätsgesetzes und seiner Umsetzung vgl. die von der Rosa-Luxemburg-Stiftung herausgegebene Analyse «Die Berliner Verkehrswende. Von der auto- zur mobilitätsgerechten Stadt» (Sander 2020) sowie unser Gutachten «Zur Möglichkeit einer gerechteren Flächenverteilung in Innenstädten» (Engels/Fisahn 2021).

AUS LINKER, KLASSENPOLITISCHER PERSPEKTIVE SOLLTEN ALSO FÜR DEN AUSBAU EINES ATTRAKTIVEN ÖFFENTLICHEN NAHVERKEHRS UMVERTEILUNGSKOMPONENTEN UNVERZICHTBAR SEIN, VON WOHLHABENDEN ZU ÄRMEREN HAUSHALTEN UND VON UNTERNEHMEN ZUR ALLGEMEINHEIT.

soziale Ungleichheiten und hohe technisch-bürokratische Kosten). Auch höhere Parkgebühren für Autos sollen in die Finanzierung des ÖPNV fließen (hier besteht weitgehend Einigkeit). Ebenfalls ist die Rede von einem sogenannten Bürgerticket für alle Berliner*innen, und zwar unabhängig davon, ob diese den ÖPNV überhaupt nutzen (die SPD ist allerdings dagegen). Auch eine ÖPNV-Taxe für Berlin-Besucher*innen wird diskutiert. Am Ende wird es sicher um eine Kombination von Maßnahmen gehen müssen – in jedem Fall braucht es eine dritte Säule der ÖPNV-Finanzierung (neben Zuschüssen und Fahrscheineinnahmen). DIE LINKE legte schon 2015 ein erstes Modell für eine solidarische Finanzierung vor.

Der ÖPNV hat neben den Fahrgästen als seine direkten Nutzer*innen auch viele Drittnutzer: Potenzielle Fahrer*innen nehmen die Angebote nicht selbst in Anspruch, könnten dies aber bei Bedarf. Nutznießer (z. B. Unternehmen, Hotels und Immobili-

enbesitzer) profitieren von den Fahrgästen des ÖPNV als Kund*innen, Besucher*innen oder Mitarbeiter*innen. Sie sind besser erreichbar, weil es weniger Staus gibt, wenn beispielsweise ihre Kund*innen nicht mehr im eigenen Auto fahren und um Straßenraum und Parkplätze konkurrieren. Es gibt somit gute Argumente, auch die Drittnutzer an der ÖPNV-Finanzierung zu beteiligen und zu überlegen, wie ein ausreichend ergiebiges Instrument ausgestaltet werden kann. Nach deutschem Recht lässt sich ein Nahverkehrsbeitrag als regelmäßiger Pflichtbeitrag festsetzen, wenn Beitragszahler*innen dafür eine adäquate Gegenleistung erhalten. «Ein ausreichend bemessener Nahverkehrsbeitrag könnte eine verlässliche finanzielle Basis für den ÖPNV-Betrieb schaffen», folgerte das Deutsche Institut für Urbanistik (DifU) in Berlin bereits 2014 (Bracher et al. 2014).

Die zusätzlichen Finanzierungskosten können nicht nur auf die Bürger*innen abgewälzt werden. Eine Realisierung nur über die – durchaus notwendige – Verteuerung des Autoverkehrs mithilfe von Parkraumbewirtschaftung oder der umstrittenen innerstädtischen Mautgebühr bringt automatisch soziale und räumliche Ungerechtigkeiten mit sich. Aus linker, klassenpolitischer Perspektive sollten also für den Ausbau eines attraktiven öffentlichen Nahverkehrs Umverteilungskomponenten unverzichtbar sein, von wohlhabenden zu ärmeren Haushalten und von Unternehmen zur Allgemeinheit. Eine Nahverkehrsabgabe und andere Instrumente, die die sozial-ökologische Mobilitätswende möglich machen, werden in dieser Publikation analysiert. Nicht zuletzt das Bremer Beispiel liefert praktische Inspiration für eine konsensuale rot-rot-grüne Lösungsfindung in Berlin.

Mario Candeias
Direktor des Instituts für Gesellschaftsanalyse der Rosa-Luxemburg-Stiftung
Berlin, Oktober 2021

1 EINLEITUNG

Der Umstieg vom Auto auf den öffentlichen Nahverkehr ist aus Gerechtigkeitsgründen unumgänglich. Doch wer soll in Zukunft den ÖPNV finanzieren? Die Frage gewinnt zunehmend an Brisanz, da der Finanzierungsbedarf in den nächsten Jahren deutlich steigen dürfte – nicht nur weil der Nahverkehr massiv ausgebaut werden soll, sondern auch, weil verschiedene Akteure ihn ticketfrei gestalten wollen. Das bisherige Finanzierungssystem, das auf den Ticketeinnahmen durch die Nutzer*innen und einem komplizierten Geflecht öffentlicher Zuschüsse basiert, hat zu einer strukturellen Unterfinanzierung des ÖPNV geführt. Darunter leiden die Angebotsqualität genauso wie die Beschäftigten.

Deswegen wird in der Fachwelt in den letzten Jahren verstärkt diskutiert, neue Finanzierungsinstrumente einzuführen, die sogenannte Drittnutzer in die Finanzierung einbeziehen, die indirekt oder potenziell vom ÖPNV profitieren, bisher aber nicht dessen Kosten mittragen. Mehrere Ansätze sind denkbar:

Erstens ließen sich Nutznießer des öffentlichen Nahverkehrs wie Unternehmen oder Grundeigentümer zur Finanzierung heranziehen. Zweitens könnten die Kosten in Form eines Bürgertickets solidarisch auf alle Einwohner*innen einer Kommune umgelegt werden. Drittens könnte der motorisierte Individualverkehr (MIV) durch Abgaben belastet werden, die dem ÖPNV zugutekommen – etwa durch eine City-Maut oder eine konsequente Parkraumbewirtschaftung. Zwar wird in der Fachdebatte vorgeschlagen, die Instrumente als zweckgebundene Beiträge auszugestalten. Aber auch der Weg über (höhere) Steuern ist denkbar. Rechtlich zulässig sind die Instrumente zweifelsfrei. Doch bisher wurden sie in Deutschland kaum umgesetzt, weil jedes mit speziellen Herausforderungen und Problemen verbunden ist.

Auch in Berlin wird angesichts des geplanten ÖPNV-Ausbaus und der Forderungen nach einem Nulltarif über neue Finanzierungsmodelle diskutiert. Die rot-rot-grüne Koalition hatte dazu eine Machbarkeitsstudie in Auftrag gegeben, die die Chancen und Schwierigkeiten der einzelnen Instrumente für Berlin beleuchtete. Doch jedes Konzept hat seine eigenen Unterstützer und alle sind umstritten. Hinter den Präferenzen der Akteure liegen divergente politische Ansätze. Die Einführung eines neuen Finanzierungssystems für den ÖPNV ist also alles andere als ein Selbstläufer. Es wird vom Druck aus Zivilgesellschaft und der Öffentlichkeit, von der Positionierung der Parteien und nicht zuletzt von der neuen Landesregierung abhängen, ob überhaupt und wenn ja welches alternative Finanzierungsmodell sich durchsetzen lässt.

Einfacher sind die Bedingungen in Bremen, wo ebenfalls eine rot-rot-grüne Landesregierung eine Machbarkeitsstudie zum Thema in Auftrag gegeben hat. Anders als in Berlin liegt in Bremen ein konkreter Vorschlag auf dem Tisch, die Ticketfreiheit über eine Erhöhung der Grundsteuer zu finanzieren. Das hat insbesondere mit der profilierten Nichtregierungsorganisation «Einfach Einsteigen» und mit einer progressiven SPD in Bremen zu tun. In der Hansestadt könnte der Nulltarif in den nächsten Jahren tatsächlich Wirklichkeit werden.

Im vorliegenden Beitrag werden die Ausgangsbedingungen des ÖPNV in Deutschland und die alternativen Finanzierungsinstrumente vorgestellt und diskutiert. Ferner werden die Debatten in Berlin und Bremen wiedergegeben und analysiert. Dafür wurden wesentliche Studien und Policy-Papiere ausgewertet und insgesamt 14 Interviews mit relevanten Akteur*innen in Berlin und Bremen geführt.

ES WIRD VOM DRUCK AUS ZIVILGESELLSCHAFT UND DER ÖFFENTLICHKEIT, VON DER POSITIONIERUNG DER PARTEIEN UND NICHT ZULETZT VON DER NEUEN LANDESREGIERUNG ABHÄNGEN, OB ÜBERHAUPT UND WENN JA WELCHES ALTERNATIVE FINANZIERUNGS-MODELL SICH DURCHSETZEN LÄSST.

2 GRUNDLAGEN

2.1 GERECHTIGKEITSFRAGEN

Die Mobilitätswende ist eine Frage der Gerechtigkeit. Der Umstieg vom Auto auf Rad und Füße, Bus und Bahn ist aufgrund von drei Gerechtigkeitsdimensionen eine zentrale Aufgabe einer sozial-ökologischen Transformationspolitik: Klimagerechtigkeit, Umweltgerechtigkeit und Mobilitätsgerechtigkeit. Diese drei Dimensionen ergänzen und überschneiden sich teilweise, sie können aber auch in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen. In den Debatten um die Verkehrswende und ihre Finanzierung begründen die Akteure – implizit oder explizit – ihre Positionen mit diesen Gerechtigkeitsanforderungen.

Globale Klimagerechtigkeit: Für die Kraftfahrzeuge in Deutschland werden nicht nur Roh- und Treibstoffe in Ländern des globalen Südens unter sozial-ökologisch verheerenden Bedingungen gewonnen, Autofahren befeuert auch die Klimakrise. Die CO_2-Emissionen des Verkehrssektors in Deutschland sind seit 1990 sogar leicht gestiegen. Den größten Anteil an den Emissionen hat der Pkw-Verkehr mit rund 60 Prozent. Unter den Auswirkungen der Klimakrise leiden vor allem die sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen in den Ländern des globalen Südens (und auch des globalen Nordens). Aus Gründen der globalen Klimagerechtigkeit muss der Autoverkehr in den nächsten Jahren drastisch reduziert und der Umweltverbund im Gegenzug stark gefördert werden. Gerade für die Breite der Bevölkerung bildet der ÖPNV das Rückgrat des Umweltverbunds. Ver.di fordert eine Verdopplung der Fahrgastzahlen im ÖPNV bis 2030, um auf diese Weise die Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors schnell und wirksam zu senken (ver.di 2021).

Lokale Umweltgerechtigkeit: Auch aus Gründen der Umweltgerechtigkeit in den Städten und Gemeinden erscheinen eine erhebliche Reduktion des motorisierten Individualverkehrs und eine Aufwertung des ÖPNV dringend geboten. Denn unter dem Autoverkehr leiden überdurchschnittlich sozial benachteiligte Gruppen – insbesondere in armen Quartieren in den Großstädten. So sind Autos für einen bedeutenden Teil der Stickoxid- und Feinstaubemissionen sowie der Lärmbelastung verantwortlich. Darunter leiden vor allem Menschen aus sozial prekären und bildungsfernen Haushalten, die öfter an stark befahrenen Straßen leben. Kinder aus ärmeren Haushalten wohnen eher in Quartieren mit hohem Autoverkehrsaufkommen. Ihre Bewegungsräume sind häufiger von Straßen zerschnitten und von fahrenden Autos bedroht. Pkw beanspruchen einen großen Teil der städtischen Verkehrsflächen und damit auch des öffentlichen Raums. Die Mehrheit

der Verkehrstoten sind Fußgänger*innen und Radfahrer*innen. Busse und Bahnen verursachen hingegen deutlich weniger Luftschadstoffe, Lärmemissionen, Verkehrsunfälle und sie brauchen weniger Platz (Sander 2019; 2020).

Mobilitätsgerechtigkeit: Mobilität ist entscheidend für gesellschaftliche Inklusion und Teilhabe. Der Zugang zu Verkehrsmitteln ist in Deutschland jedoch sehr ungleich verteilt. Menschen mit hohem Einkommen und Bildungsabschluss sind deutlich mobiler als solche mit niedrigem Einkommen und wenig formaler Bildung. Mobilitätsarmut ist vor allem ein Problem ohnehin sozial prekärer Gruppen. Um Mobilitätsgerechtigkeit zu erreichen, sollten vor allem jene Verkehrsmittel gefördert werden, die alle Menschen leicht nutzen können und die jetzt schon von prekären Bevölkerungsgruppen überdurchschnittlich in Anspruch genommen werden. Das sind Fahrrad und Füße, Bus und Bahn.

Entlang der Kategorien Einkommen, berufliche Position, Geschlecht, Alter und Gesundheitszustand lassen sich klare Unterschiede in den Mobilitätsmustern erkennen. So nutzen den ÖPNV überdurchschnittlich ärmere Menschen in einfachen Berufen, Frauen*, jüngere und ältere Menschen und solche mit gesundheitlichen Problemen. Mit dem Auto fahren hingegen überdurchschnittlich wohlhabendere Menschen in höheren beruflichen Positionen, Männer* und Erwerbstätige im mittleren Alter. Einer relativen Minderheit von ärmeren Menschen, Alten und gesundheitlich Eingeschränkten ermöglicht speziell das Auto eine mobile Teilhabe. Wenn politische Akteure das Auto als natürliches Verkehrsmittel des «kleinen Mannes» verteidigen, berufen sie sich oft auf diese Minderheit (ebd.).

2.2 BISHERIGE FINANZIERUNGSSTRUKTUR DES ÖPNV

Aus einer ganzheitlichen Gerechtigkeitsperspektive ist klar, dass der ÖPNV das Auto als dominierendes (motorisiertes) Verkehrsmittel ablösen muss. Ob er dazu in der Lage ist und welche Qualität das öffentliche Verkehrsangebot in den Kommunen bzw. Kreisen besitzt, hängt wesentlich von einer ausreichenden und verlässlichen Finanzierung ab. Dafür ist es wichtig, die gegenwärtige Finanzierungsstruktur zu verstehen (Mietzsch 2020; ver.di 2021).

Bisher basiert diese in Deutschland auf zwei zentralen Säulen: der Nutzerfinanzierung und den Zuschüssen durch die öffent-

BISHER BASIERT DIE FINANZIERUNGSSTRUKTUR DES ÖPNV IN DEUTSCHLAND AUF ZWEI ZENTRALEN SÄULEN: DER NUTZERFINANZIERUNG UND DEN ZUSCHÜSSEN DURCH DIE ÖFFENTLICHE HAND.

liche Hand. Vor der Coronakrise brachten die Ticketerlöse circa 13 Milliarden Euro jährlich ein. Die öffentlichen Haushalte steuerten rund elf Milliarden Euro hinzu, wobei der Großteil der Mittel auf den Betrieb entfällt und nur ein geringerer Teil auf Investitionen. Aufseiten des Staats sind Zuständigkeiten und Zahlungsflüsse zwischen den verschiedenen politischen Ebenen allerdings komplex und verflochten. Für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV), also Regional- und S-Bahnen, sind die Länder zuständig; für den öffentlichen Straßenpersonenverkehr (ÖSPV), also Busse, Trams und U-Bahnen, hat die kommunale Ebene die Aufgabenträgerschaft, die in der Regel von Landkreisen und kreisfreien Städten wahrgenommen wird. Allerdings variiert die konkrete Aufgabenverteilung und Organisation erheblich zwischen den verschiedenen Bundesländern und Kreisen.[2] Einen großen Teil der ÖPNV-Mittel stellt der Bund den Ländern und Kommunen bzw. Kreisen aus Einnahmen der Mineralölsteuer zur Verfügung. Nachdem die Zuschüsse in den letzten Jahren teilweise gesunken sind und ihr Bestand ungewiss war, wurden nun für die nächsten Jahre eine Verstetigung und eine Aufstokkung beschlossen.

Der Bund zahlt pro Jahr knapp neun Milliarden Euro an Regionalisierungsmitteln an die Länder, die diese überwiegend für den SPNV verwenden sollen, an diese Vorgaben aber formal nicht gebunden sind. Die Mittel sollen bis 2030 kontinuierlich stei-

DAS ERGEBNIS IST EINE UNÜBERSICHTLICHE UND SEHR HETEROGENE FINANZIERUNGSSTRUKTUR DES ÖPNV, DIE VERÄNDERUNGEN UND EINE GANZHEITLICHE STRATEGISCHE PLANUNG ERSCHWERT.

2 Wenn im Folgenden von Kommunen bzw. der kommunalen Ebene die Rede ist, bezieht sich das in den meisten Fällen auf die Aufgabenträgerschaft von Kreisen und kreisfreien Städten.

gen. Daneben dient das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) zur anteiligen Finanzierung von ÖPNV-Investitionen insbesondere auf der kommunalen Ebene. Betrugen die GVFG-Mittel 2019 noch rund 333 Millionen Euro, sind sie bereits im Jahr 2021 auf eine Milliarde Euro angehoben worden. Ab 2025 sollen (im Rahmen des Klimaschutzprogramms der Großen Koalition) zwei Milliarden Euro jährlich über die GVFG-Schiene fließen. Ferner wurden die Förderkriterien vereinfacht.

Die Finanzierungsstrukturen sind allerdings komplexer und unterscheiden sich zum Teil erheblich zwischen den Bundesländern, Kreisen und Kommunen. So geben die Länder und Kommunen in sehr unterschiedlichem Umfang auch Eigenmittel in den ÖPNV. Außerdem reichen die Länder oft Gelder an die kommunale Ebene weiter (etwa im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs). Dafür verwenden sie auch Regionalisierungsmittel. Das Ergebnis ist eine unübersichtliche und sehr heterogene Finanzierungsstruktur des ÖPNV, die Veränderungen und eine ganzheitliche strategische Planung erschwert.

2.3 DIE GEGENWÄRTIGE SITUATION DES ÖPNV

Trotz der teilweise ermutigenden Entwicklungen ist das ÖPNV-System strukturell unterfinanziert. Die steuerbasierten öffentlichen Zuschüsse für den öffentlichen Nahverkehr sind weiterhin prekär und oft nicht ausreichend. Sollte der motorisierte Individualverkehr in den nächsten Jahren – wie politisch angestrebt – zurückgehen, könnten auch die Einnahmen aus der Mineralölsteuer einbrechen. Damit wäre eine wesentliche Finanzierungsquelle für den ÖPNV gefährdet (Mietzsch 2020).

Vielen Kommunen bzw. Kreisen ist es aufgrund mangelnder Finanzen kaum möglich, den ÖPNV-Betrieb in akzeptablem Maße aufrechtzuerhalten, geschweige denn die notwendigen Investitionen zu tätigen. Hintergrund ist die strukturelle Unterfinanzierung der Kommunen und die Schuldenbremse.[3] Angesichts der prekären Finanzsituation der letzten Jahre wurde der ÖPNV vielerorts kaputtgespart. Es kommt immer wieder zu Ausfällen. In einigen Kreisen und kreisfreien Städten wurde das Angebot bereits erheblich eingeschränkt. Mancherorts gibt es nur noch einen Rumpf-ÖPNV für die Schülerbeförderung. Dabei unterscheiden sich Angebotsdichte und Fahrpreise deutlich zwischen den Gemeinden. Ferner ist der Anteil des ÖPNV an den kommunalen Anlageinvestitionen in den letzten 20 Jahren kontinuierlich zurückgegangen. Erschwerend kommt ein eklatanter Personalmangel in den Planungs- und Bauverwaltungen hinzu. So hat sich ein großer Bedarf an Modernisierungs- und Ausbauinvestitionen aufgestaut. Besonders prekär ist die Situation des ÖPNV in ländlichen Regionen, in denen ohnehin das Auto das dominierende Verkehrsmittel ist. Damit Städte und ländliche Gemeinden ihren ÖPNV ausbauen und attraktiver gestalten können, brauchen sie erhebliche zusätzliche Finanzmittel (ver.di 2021).

3 Das Mittel der Quersubventionierung greift weniger als in früheren Jahrzehnten, weil Stadtwerke teilweise privatisiert wurden und weil die EU-Vorgaben in dieser Hinsicht strenger geworden sind.

Die kommunalen Maßnahmen zur Kosteneinsparung betreffen auch die Beschäftigten. In den letzten Jahrzehnten wurde die Struktur der Tarifverträge stark ausgehöhlt. Heute existieren Dutzende Flächentarifverträge und unzählige Haustarifverträge. Insbesondere kommunale Tochterunternehmen, Subunternehmen und private Verkehrsbetriebe sind häufig nicht tarifgebunden. In der Folge kam es im Zeitraum von 2000 bis 2012 sogar zu Reallohnverlusten. Noch heute haben Vollzeitbeschäftigte teilweise Anspruch auf Transferleistungen, weil die Löhne in der Branche so niedrig sind. Außerdem variieren sie erheblich. Ferner haben Arbeitsverdichtung und Stress stark zugenommen, vor allem im Fahrdienst. Die Fahrer*innen von Bussen und Bahnen arbeiten in wechselnden Schichtzeiten mit Diensten von bis zu 14 Stunden. Ein Großteil muss zudem regelmäßig Überstunden leisten. Deswegen sind Krankenstände und Personalfluktuation hoch.

Eine wesentliche Ursache dieser Probleme ist der Beschäftigungsabbau der letzten Jahrzehnte: So ist die Zahl der Beschäftigten seit 1998 um 18 Prozent zurückgegangen, während die Anzahl der Fahrgäste im selben Zeitraum um 16 Prozent gestiegen ist. Um wieder auf den damaligen Personalstand zu kommen, müssten bundesweit 15.000 Vollzeitbeschäftigte eingestellt werden. Aufgrund des hohen Altersdurchschnitts der Beschäftigten wird bis 2030 jede*r Zweite in den Ruhestand gehen. Bis dahin müssen mindestens 100.000 neue Fachkräfte gewonnen werden. Die sind aber schon heute schwierig zu finden, weil die Bedingungen in der Branche so schlecht sind (ebd.).

Die gesamte wirtschaftliche Situation des öffentlichen Nahverkehrs wird durch die Auswirkungen der Coronakrise erheblich verschärft. So sind die Fahrgeldeinnahmen im Einzelfahrscheinsegment der Verkehrsunternehmen teilweise um 60 bis 90 Prozent eingebrochen, die Betriebskosten aber weitgehend konstant geblieben. Die öffentliche Hand unterstützt die Unternehmen deshalb mit zusätzlichen Milliarden Euro (Holzhey et al. 2020).

Der Ausbaubedarf: Um einen substanziellen Beitrag zu den Klimazielen zu leisten, müsste der öffentliche Nahverkehr in den nächsten Jahren massiv ausgebaut werden. Das Angebot und die Zahl der Nutzer*innen sollten bis 2030 verdoppelt werden. Einerseits spielen die Kommunen bzw. Kreise dabei eine zentrale Rolle und bedürfen einer eigenen, auskömmlichen und nachhaltigen Finanzierung. Andererseits ist die gegenwärtige Situation in vielen Kommunen und Landkreisen ein wesentliches Hindernis für eine ambitionierte Ausbaustrategie. Das liegt an der prekären Kassenlage in einem großen Teil der Kommunen, aber auch am Fehlen einer übergreifenden Verkehrsplanung. So besteht zwischen vielen Kreisen und Gemeinden kaum ein zusammenhängendes öffentliches Verkehrsnetz. Deswegen fordert die Gewerkschaft ver.di: «Zur Hebung der Verlagerungspotenziale vom MIV auf den ÖPNV ist eine gezielte Verkehrsinfrastrukturplanung über kommunale und Landesgrenzen hinaus nötig, die den ÖPNV als wesentliches Element eines flächendeckenden Netzes öffentlicher Mobilität betrachtet.» (ver.di 2021: 2)

FÜR DIE ANGESTREBTE ANGEBOTSVERDOPPLUNG MÜSSTEN LAUT VER.DI BIS 2030 JÄHRLICH ACHT MILLIARDEN EURO IN EINE UMFASSENDE ERNEUERUNG UND DEN AUSBAU DER INFRASTRUKTUR UND DER FAHRZEUGFLOTTEN FLIESSEN.

Für die angestrebte Angebotsverdopplung müssten laut ver.di bis 2030 jährlich acht Milliarden Euro in eine umfassende Erneuerung und den Ausbau der Infrastruktur und der Fahrzeugflotten fließen. Durch die Angebotsoffensive würden allein in den Verkehrsunternehmen 70.000 zusätzliche Arbeitsplätze geschaffen. Die hinzukommenden Personalkosten sowie Maßnahmen für bessere Arbeitsbedingungen schlagen jährlich im Schnitt mit rund vier Milliarden Euro zu Buche. Pro Jahr werden insgesamt zehn bis zwölf Milliarden Euro für den ÖPNV-Ausbau benötigt (vgl. auch Mietzsch 2020).[4] Statt einer Vielzahl unterschiedlicher Fördertöpfe bedarf es dafür einer abgestimmten Investitionsoffensive und eines großen Finanzierungsprogramms vor allem durch Bund und Länder. So müssten die Regionalisierungsmittel ausgebaut und insbesondere hoch verschuldete Kommunen unterstützt werden. Ver.di schlägt vor, die notwendigen Mittel vor allem über eine zusätzliche Kreditaufnahme des Bundes zu finanzieren, was angesichts der anhaltenden Niedrigzinsbedingungen zu vertreten ist. Dafür sollten die Spielräume von Schuldenbremse und EU-Fiskalpakt ausgereizt werden. Die steigenden Personal- und Betriebsausgaben müssten überwiegend mit zusätzlichen Steuermitteln bezahlt werden. Jeder in den ÖPNV-Betrieb investierte Euro bringt dabei laut Verband deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) einen um den Faktor 3,8 gesteigerten gesamtwirtschaftlichen Nutzen (ver.di 2021).

4 Die berechneten Summen beziehen sich nur auf den ÖSPV. Für den SPNV müsste eine gesonderte Berechnung erfolgen.

EXKURS: NULLTARIF IM ÖFFENTLICHEN NAHVERKEHR

Ziel sollte allerdings nicht nur der massive Ausbau, sondern auch ein preiswerter, wenn nicht ticketfreier ÖPNV sein. Ein Nulltarif könnte einem konsequenten Umstieg vom Auto auf Bus und Bahn den Weg bereiten und damit zu mehr Klima- und Umweltgerechtigkeit beitragen. Er könnte den öffentlichen Nahverkehr als kostenfreie öffentliche Allmende konstituieren und damit der Mobilitätsgerechtigkeit dienen. Er birgt das Potenzial eines attraktiven Einstiegsprojekts in eine grundlegende sozial-ökologische Transformation. Damit ein ticketfreier ÖPNV nicht zu einer technokratischen Kampagne eines erweiterten Wohlfahrtstaats wird, muss er aber auch von unten durchgesetzt und seine Ausgestaltung demokratisch begleitet werden. Ferner muss dies mit einem umfangreichen Ausbau des ÖPNV verbunden werden. Andersherum wird ein ausgeweitetes Angebot erst dann für alle zugänglich und gerecht, wenn es (fast) kostenfrei ist. Beides greift also ineinander, kann und muss von der Öffentlichkeit finanziert werden. Seit Jahrzehnten setzen sich in verschiedenen Ländern progressive Initiativen dafür ein, einen Nulltarif in ihren Städten und Regionen zu verwirklichen. Einige sind kurzlebig, andere arbeiten stetig an dem Thema. Sie tauschen ihre Erfahrungen international mit anderen Initiativen aus und vernetzen sich (Brie/Dellheim 2020).

In einer Reihe von Städten wurde tatsächlich ein ticketfreier Nahverkehr eingeführt. So etablierte beispielsweise der französische Gemeindeverband von Aubagne, der rund 100.000 Einwohner*innen hat, 2009 einen Nulltarif für sein gesamtes Gebiet. Möglich machte das auch die Transportsteuer Versement transport in Frankreich (siehe Kapitel 3.3). Der Schritt war explizit Teil einer alternativen Reformpolitik im links geprägten Aubagne, die sich gegen eine neoliberale Stadtpolitik richtet (Kębłowski 2020). Im Jahr 2013 beschloss die estländische Hauptstadt Tallinn die kostenfreie Nutzung seiner öffentlichen Verkehrsmittel für die rund 435.000 Einwohner*innen. Sie war bis dahin die größte Stadt mit einem Nulltarif in Europa. Die Stadt finanziert die Maßnahme, indem sie für mehr Estländer*innen einen Anreiz schuf, sich in Tallinn behördlich zu melden, wodurch die Kommune mehr Steuermittel erhält. Weil nun immer mehr Landkreise dem Vorbild der Hauptstadt folgen wollen, muss die Landesregierung eine tragfähige Finanzierungslösung bieten (Alaküla 2020). Als erster Staat der Welt bietet schließlich Luxemburg seit Anfang 2020 fast alle seine öffentlichen Verkehrsmittel ticketfrei an. Die Maßnahme ist zwar noch zu frisch, um ihre Auswirkungen zu beurteilen, sie ist international aber auf große Resonanz gestoßen.

Auch wenn die Bedingungen überall unterschiedlich sind und die Experimente mit dem Nulltarif auf manche Schwierigkeiten stoßen, haben sich die meisten doch bewährt. Mit dem parallelen Ausbau des Angebots haben die Fahrgastzahlen erheblich zugenommen – und die Autofahrten teils abgenommen. Zudem hat der Nulltarif viele positive Effekte auf die lokale Umwelt, die soziale Teilhabe und das Gemeinwesen (Brie/Dellheim 2020).

In Deutschland existiert ebenfalls eine Reihe von Initiativen, die sich für einen ticketfreien ÖPNV in ihrer Stadt einsetzen. DIE LINKE in Erfurt engagiert sich stark für das Modell und hat ein Finanzierungskonzept vorgelegt, das unter anderem auf einem Bürgerticket, auf erhöhten Tourismusabgaben und einer verstärkten Parkraumbewirtschaftung basiert. In Tübingen kämpft die Gruppe ZAK seit 2008 für ihren Ansatz «TüBus umsonst». Sie konnte durch hartnäckiges Engagement erreichen, dass die Busse samstags ticketfrei sind. Weitergehende Vorschläge, die über ein Bürgerticket oder eine Erhöhung von Gewerbe- und Grundsteuer gegenfinanziert werden sollen, scheiterten bisher aber nicht zuletzt am Widerstand der Grünen auf kommunaler und Landesebene. Im reichen Pfaffenhofen bei München sind die Stadtbusse seit 2018 kostenlos. Den gleichen Schritt ging 2020 die umstrittene Steueroase Monheim am Rhein. In einigen weiteren Gemeinden sind die öffentlichen Verkehrsmittel zumindest an einzelnen Wochentagen, in bestimmten Abschnitten oder für einzelne soziale Gruppen (Schüler*innen, Rentner*innen etc.) entgeltfrei (Dellheim 2020).

Die Kleinstadt Templin in der brandenburgischen Uckermark ist das am längsten bewährte Beispiel für einen nahezu ticketfreien ÖPNV. Dort wurde 1997 der Nulltarif eingeführt, nachdem zuvor das Bussystem ausgebaut worden war. Allerdings konnte das Modell nicht in dieser Form aufrechterhalten werden. Ab 2002 mussten die Bürger*innen eine Jahreskurkarte für zunächst 29 Euro, später 44 Euro kaufen und konnten im Gegenzug die Stadtbusse unbegrenzt nutzen. Da die meisten Templiner*innen die preiswerte Kurkarte besitzen, stellt sie quasi ein beitragsbasiertes Modell dar. Seit Einführung der Ticketfreiheit sind die Fahrgastzahlen deutlich gestiegen, das Angebot wurde optimiert und erweitert. Der Großteil der Mindereinnahmen wird durch den Stadthaushalt ausgeglichen, die Einnahmen durch die Kurkarte machen nur zehn Prozent aus. Templins Bürgermeister Detlef Tabbert (DIE LINKE) argumentiert, dass der Ansatz so lange gut funktioniert habe, weil er einfach zu managen und gleichzeitig attraktiv für die Bürger*innen sei.

3 ALTERNATIVE FINANZIERUNGS-ANSÄTZE FÜR DEN ÖPNV

Angesichts der aktuell prekären Finanzierung, der wachsenden Ansprüche an Ausbau und Qualität und der Vorstöße für eine ÖPNV-Flatrate oder gar einen Nulltarif wird der öffentliche Nahverkehr in Zukunft immer schwieriger allein durch die Nutzer*innen und die öffentliche Hand zu finanzieren sein. Deswegen hat die Debatte um neue Finanzierungsinstrumente in den letzten Jahren an Dynamik gewonnen. Ansätze einer zusätzlichen (dritten) Säule zielen insbesondere darauf, sogenannte Drittnutzer, potenzielle Nutzer*innen oder Nutznießer an der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs zu beteiligen (Mietzsch 2020). In der Diskussion sind vor allem Nutznießerbeiträge, ein Bürgerticket und Belastungen des motorisierten Individualverkehrs.

3.1 DRITTNUTZERFINANZIERUNG

Je nach beitragspflichtiger Gruppe und konkreter politisch-juristischer Ausgestaltung sind verschiedene Instrumente sinnvoll, die jeweils spezifische Vor- und Nachteile, Chancen und Schwierigkeiten beinhalten. Auch eine Kombination mehrerer Ansätze ist denkbar. So könnten etwa unterschiedliche Maßnahmen für die Infrastruktur und für den Betrieb des ÖPNV eingeführt werden. In jedem Fall ist ein schlüssiges Gesamtkonzept nötig, das die Wahl der Instrumente sowie die zu erwartenden Kosten und Einnahmen berücksichtigt (Maaß/Weyland 2015). Der Ansatz der Drittnutzerfinanzierung kann zur Finanzierung von (größeren) Ausbauinvestitionen sinnvoll sein. Darüber hinaus bietet er sich dafür an, laufende Betriebskosten, Ersatzinvestitionen und Modernisierungen mitzutragen (Mobilité Unternehmensberatung 2019).

Das zentrale Argument für diese Herangehensweise besteht darin, dass das öffentliche Verkehrsangebot «nicht nur seinen Fahrgästen einen Nutzen [stiftet], sondern darüber hinaus auch weiteren ‹Dritten›, die allerdings bisher nicht ausreichend an den Kosten des ÖPNV beteiligt werden» (Bracher et al. 2014: 7). So können auch bisherige Nicht-Nutzer*innen das Angebot bei Bedarf nutzen; Autofahrer*innen profitieren von einer Entlastung der Straßen und Parkplätze im Falle einer Stärkung des ÖPNV; Immobilieneigentümer und Unternehmen haben Vorteile durch Erreichbarkeit und Wertsteigerung ihrer Standorte. Diese Gruppen werden eine neue Abgabe vor allem dann als gerecht empfinden, wenn für sie ein unmittelbarer Zusammenhang mit einer Verbesserung des ÖPNV-Angebots erkennbar ist. Auch die Verkehrsunternehmen könnten davon profitieren, wenn sie

DAS ÖFFENTLICHE VERKEHRSANGEBOT STIFTET «NICHT NUR SEINEN FAHRGÄSTEN EINEN NUTZEN, SONDERN DARÜBER HINAUS AUCH WEITEREN ‹DRITTEN›, DIE ALLERDINGS BISHER NICHT AUSREICHEND AN DEN KOSTEN DES ÖPNV BETEILIGT WERDEN» (BRACHER ET AL. 2014: 7).

durch eine Umstellung der Finanzierungsbasis unter dem Strich mehr Geld erhalten, über die sie auch mitbestimmen können. Ferner könnten sie über verringerte oder entfallende Vertriebs- und Kontrollkosten entlastet werden (Maaß et al. 2016).

Prinzipiell können zusätzliche Mittel für den ÖPNV auch über vertragliche Kooperationen, also freiwillige Leistungen, akquiriert werden. Weil dieser Ansatz vom Goodwill finanzstarker Akteure abhängig ist, soll der Fokus hier allerdings auf öffentlich-rechtlichen Abgaben liegen. Dabei ist «Abgabe ein Oberbegriff für alle vom Staat kraft seiner öffentlichen Finanzhoheit erhobenen Zahlungen zur Erzielung von staatlichen Einnahmen» (BPV Consult GmbH 2014: 39).

Zu den Abgaben zählen Steuern, denen keine spezielle Leistung gegenübersteht, die keine Zweckbindung haben (dürfen), sondern dem allgemeinen Haushalt zufließen (müssen). Die nicht steuerlichen Abgabenformen Beitrag und Gebühr sind hingegen immer zweckgebunden. Gebühren werden für die tatsächliche Inanspruchnahme einer öffentlichen Leistung oder Einrichtung erhoben. Demgegenüber kann die öffentliche Hand Beiträge für die bloße Möglichkeit verlangen, ein solches Angebot in Anspruch nehmen zu können (Bracher et al. 2014). In der Fachdebatte wird in der Regel die Ausgestaltung als Beitrag favorisiert, um Drittnutzer an der Finanzierung des ÖPNV zu beteiligen. Grundsätzlich ist aber auch die Einführung einer neuen Steuer möglich.

Weitgehende Einigkeit herrscht unter den Expert*innen, dass die diskutierten Finanzierungsinstrumente alle verfassungskonform eingeführt werden können. Allerdings stellt das Grundgesetz Anforderungen an die konkrete Ausgestaltung der Instrumente. Nach dem Äquivalenzprinzip muss der Beitrag eine explizite Gegenleistung gewähren, etwa in Form der Erreichbarkeits- und Erschließungsqualität bzw. einer Verbesserung des ÖPNV-Angebots. Dabei ist der Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) zentral: Wesentlich Gleiches darf nicht willkürlich und ohne sachlichen Grund ungleich behandelt werden, wesentlich Ungleiches nicht gleich. Der Gesetzgeber muss die Höhe des Beitrags entsprechend der realen Vorteile für die Beitragspflichtigen bestimmen und differenzieren. Ferner muss er Vorkehrungen

für soziale Härtefälle treffen. Gleichzeitig darf er bei der Beitragsfestsetzung weitgehend typisieren, generalisieren und pauschalieren (Bracher et al. 2014; Mietzsch 2020).

In der Praxis hat bisher jedoch keine Kommune oder kein Bundesland Instrumente eingeführt, um Drittnutzer explizit an der Finanzierung des ÖPNV zu beteiligen. Das liegt vor allem daran, dass ihre Umsetzung fachlich komplex und politisch umstritten ist. Neue Abgaben für spezielle soziale Gruppen provozieren nicht selten deren Widerstand – insbesondere wenn es sich dabei um Belastungen des motorisierten Individualverkehrs handelt (Holzhey et al. 2020). Es gibt allerdings seit Jahren verschiedene Beiträge in Deutschland, die ein Vorbild für ÖPNV-Beiträge sein könnten: so etwa der Rundfunkbeitrag, der Pflegeversicherungsbeitrag oder der Kur- bzw. Fremdenverkehrsbeitrag. Ferner erheben mehrere Städte in der Bundesrepublik eine City-Tax von Tourist*innen. Einen konkreten Bezug zur Finanzierung von Verkehrsangeboten haben beispielsweise die Erschließungsbeiträge für Straßen (nach Baugesetzbuch), die Arbeitgeberanteile beim Jobticket oder das Semesterticket für Studierende (BPV Consult GmbH 2014; Bracher et al. 2014).

Sollen neue Maßnahmen eingeführt werden, um Drittnutzer an den Kosten des ÖPNV zu beteiligen, müssen die einzelnen Bundesländer die dafür nötigen rechtlichen Grundlagen schaffen. Zwar können in einigen Bundesländern die Kommunen schon heute in gewissen Grenzen entsprechende Beiträge erheben. Um die neuen Instrumente allerdings uneingeschränkt entwickeln zu können, müssen die Länder in den meisten Fällen Kommunalabgabengesetze oder Nahverkehrsgesetze anpassen. Die kommunale Ebene muss ermächtigt werden, solche Ansätze zu verfolgen und entsprechende Beitragssatzungen zu erlassen.

In der Fachdebatte wird die Position vertreten, dass die Kommunen selbst über die Einführung und Ausgestaltung der Instrumente entscheiden sollten. Denn sowohl rechtlich-administrativ als auch verkehrs- und stadtplanerisch haben die Kommunen bzw. Kreise die meisten Kompetenzen.

NICHT ZULETZT TRAGEN DIE KOMMUNEN AUCH POLITISCH DIE VERANTWORTUNG FÜR EINE GUTE DASEINSVORSORGE UND KÖNNEN DAS OB UND WIE EINER NEUEN FINANZIERUNGSGRUNDLAGE FÜR DEN ÖPNV GEMEINSAM MIT DEN BÜRGER*INNEN VOR ORT DISKUTIEREN UND MÖGLICHE VORBEHALTE ABBAUEN.

Ferner sind sie ohnehin für das kommunale ÖPNV-Angebot verantwortlich und oft Eigentümer der örtlichen Verkehrsunternehmen. Nun würden sie eine entsprechende eigene Finanzierungsbasis erhalten. Nicht zuletzt tragen die Kommunen auch politisch die Verantwortung für eine gute Daseinsvorsorge und können das Ob und Wie einer neuen Finanzierungsgrundlage für den ÖPNV gemeinsam mit den Bürger*innen vor Ort diskutieren und mögliche Vorbehalte abbauen (BPV Consult GmbH 2014; Mobilité Unternehmensberatung 2019; Mietzsch 2020).

Über die kommunale Ebene hinaus kann es allerdings sinnvoll sein, den Geltungs- und Beitragsbereich der neuen Instrumente an den funktionalen Verkehrsbeziehungen in einer Region zu orientieren und ihn zum Beispiel auf den jeweiligen regionalen Verkehrsverbund auszuweiten. Damit ließen sich vor allem Pendler*innen in das neue System integrieren. Ein kohärentes Gesamtkonzept muss die örtlichen Bedingungen flexibel berücksichtigen und Antworten auf einige wichtige Fragen finden. So ist erstens der Kreis der Beitragspflichtigen zu definieren und festzulegen, wer den ÖPNV finanziell mittragen muss. Um zweitens die (differenzierte) Höhe des Beitrags zu bestimmen, muss eine Kalkulation des zu erzielenden Aufkommens auf Basis des Nahverkehrsplans oder vergleichbarer Planungen erfolgen. Drittens muss die Gegenleistung definiert werden, etwa in Form einer Verbesserung oder Verbilligung des ÖPNV-Angebots. Außerdem müssten die Verwaltungsstrukturen angepasst und vor allem ein Akteur bestimmt werden, der für die Beitragserhebung zuständig ist. Ein Problem stellen ferner die fragmentierten Aufgabenträgerschaften dar, wenn verschiedene Akteure für unterschiedliche Bereiche des ÖPNV zuständig sind (Bracher et al. 2014).

3.2 NUTZNIESSERFINANZIERUNG

Ein weiterer strategischer Ansatz, neue Finanzierungsquellen für den ÖPNV zu generieren, besteht in der Nutznießerfinanzierung. Abgabenschuldner sind in diesem Fall bestimmte juristische oder natürliche Personengruppen, «die nicht selbst Vorteile aus eigener ÖPNV-Nutzung ziehen, sondern einen abgeleiteten Vorteil davon haben, dass andere Personen das gegebene ÖPNV-Angebot nutzen oder nutzen können» und «die allein aufgrund ihrer sachlichen oder räumlichen Nähe zum öffentlichen Personenbeförderungsangebot und dessen unmittelbaren Leistungen für andere eine mittelbare Verbesserung ihrer eigenen Position erfahren» (Holzhey et al. 2020: 34). Das sind typischerweise Immobilieneigentümer, Unternehmen sowie insbesondere touristische Betriebe und Veranstalter. Ziel des Ansatzes ist es, den geldwerten Vorteil, den diese Akteure vom ÖPNV-Angebot haben, aber bisher nicht bezahlen müssen, abzuschöpfen und ihn der öffentlichen Hand zuzuführen. Der Zahlung steht aber kein zusätzlicher Sondervorteil gegenüber, sodass es zu keinen Einnahmeausfällen für den ÖPNV an anderer Stelle kommt (VCD 2015; Monheim o. J.).

In der Fachwelt stößt das Instrument auf Zustimmung. Verschiedene Verkehrswis-

senschaftler*innen und -planer*innen sprechen sich für die Etablierung einer Nutznießerfinanzierung aus – so etwa Oliver Mietzsch, Geschäftsführer des Zweckverbands für den Nahverkehrsraum Leipzig (Mietzsch 2020). Auch die Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände fordert, einen Rechtsrahmen zu schaffen, der den Kommunen erlaubt, ein solches Instrument einzuführen (Höck 2021). Ferner wird das Konzept beim Verkehrsclub Deutschland (VCD) sowie in der Bundestagsfraktion und verschiedenen Landtagsfraktionen der Grünen diskutiert (VCD 2015). Vor dem Hintergrund steigender Anforderungen und Kosten sowie einer prekären Finanzierung des ÖPNV könnten mit einem Nutznießerbeitrag zusätzliche verlässliche Einnahmen generiert werden, die zielgerichtet dem öffentlichen Verkehr zugutekommen können (Maaß et al. 2016).

In der Literatur wird vorgeschlagen, eine Nutznießerfinanzierung in Form eines Beitrags einzuführen. Nach allgemeinem Finanzverfassungsrecht ist das zulässig. Auch die Gesetzgebungskompetenz der Bundesländer ist in diesem Fall gegeben. In einigen Ländern besteht bereits eine rechtliche Grundlage, auf deren Basis entsprechende Beiträge beschlossen werden können – in Berlin etwa das «Gesetz über Gebühren und Beiträge» von 1957. Größere Schwierigkeiten birgt hingegen die verfassungskonforme Ausgestaltung eines solchen Beitrags. Sie muss sich an dem oben genannten Gleichheitssatz in Art. 3 Abs. 1 GG orientieren. Das heißt, der individuelle Vorteil, der den Beitragsschuldner aus der Anbindung ans ÖPNV-Netz entsteht, muss bestimmt werden. Davon leiten sich Beitragstatbestand und -höhe ab. Ob und wie viel ein Akteur zahlen muss, muss also konkret dargelegt werden. Allerdings hat der Gesetzgeber dabei einen großen Gestaltungsspielraum. Bei der Differenzierung der Beitragshöhen darf er Sachverhalte typisieren und die Besonderheiten einzelner Fälle vernachlässigen, um eine praktikable Beitragsbestimmung und -erhebung zu ermöglichen (Maaß et al. 2016; Holzhey et al. 2020).

Fremdenverkehrsbeitrag: Eine besondere Variante der Nutznießerfinanzierung ist die Fremdenverkehrsabgabe bzw. der Fremdenverkehrsbeitrag. Abgabenschuldner*innen sind vor allem Inhaber*innen eines Übernachtungsgewerbes, von denen die aus dem Fremdenverkehr mittelbar oder unmittelbar erwachsenden Vorteile abgeschöpft werden. Allerdings ist rechtlich umstritten, unter welchen Bedingungen ein solcher Beitrag zur Finanzierung des ÖPNV verwendet werden darf (Bracher et al. 2014; Maaß/Weyland 2015). In der vorliegenden Studie wird diese Variante nur am Rande betrachtet.

ÖPNV-Erschließungsbeitrag: Wichtiger ist der Ansatz, Grundstückseigentümer, die von einem Anschluss an den ÖPNV profitieren, zur Zahlung einer Abgabe zu verpflichten, um den ihnen dadurch entstehenden ökonomischen Vorteil abzuschöpfen (Maaß et al. 2016). Denn eine gute ÖPNV-Anbindung wirkt nachweislich wertsteigernd. Weil die Eigentümer eine mit öffentlicher Verkehrsinfrastruktur gut erschlossene Immobilie teurer vermieten oder verkaufen können als ohne entsprechende Erreichbarkeit, ist es plausibel, sie an den Kosten zu

beteiligen. So haben mehrere Untersuchungen gezeigt, dass Büroräume und Mietwohnungen mit einer guten ÖPNV-Anbindung signifikant höhere Mieten und Verkaufspreise erzielen (Stieringer 2013; BBSR 2015).

SO HABEN MEHRERE UNTERSUCHUNGEN GEZEIGT, DASS BÜRORÄUME UND MIETWOHNUNGEN MIT EINER GUTEN ÖPNV-ANBINDUNG SIGNIFIKANT HÖHERE MIETEN UND VERKAUFSPREISE ERZIELEN.

Die meisten Expert*innen sprechen sich dafür aus, diese Abgabe in Form eines Beitrags auszugestalten.[5] Ein solcher Beitrag müsste eine flächenbezogene Bemessungsbasis haben, die auch die Intensität der Flächennutzung einbezieht. Deshalb soll er sich an der Grundsteuer B für bebaute bzw. bebaubare Grundstücke orientieren. Eine Kopplung an die Grundsteuer bietet den Vorteil, dass der Beitrag einfach eingeführt und erhoben werden könnte (BPV Consult GmbH 2014; VCD 2015).

Es wäre rechtlich auch möglich, einen ÖPNV-Beitrag grundstücksbezogen zu erheben. Vorbild sind die bewährten Zahlungen für den Ausbau und die Erschließung eines Grundstücks durch die Straßeninfrastruktur. Allerdings gilt auch hier, dass dem Beitrag ein individueller Sondervorteil für die Grundstückseigentümer gegenüberstehen muss. Ferner muss nach dem Gleichheitssatz der Grad des Vorteils differenziert werden, woraus sich unterschiedliche Beitragshöhen ergeben sollten. Aber auch in diesem Fall ist eine Pauschalierung der Beitragsstufen zulässig. Solche ÖPNV-Erschließungsbeiträge dürfen einmalig, aber auch wiederkehrend erhoben werden. Während ihre Verwendung für die ÖPNV-Infrastruktur rechtlich ohne Zweifel erlaubt ist, ist es juristisch umstritten, ob sie für den regelmäßigen Betrieb eingesetzt werden dürfen. Ebenso strittig ist die Frage, ob die Eigentümer die Beiträge über die Nebenkosten auf die Mieter*innen abwälzen können. Ist das bei einmaligen Beiträgen formal nicht erlaubt, könnte es bei wiederkehrenden Abgaben möglich sein. In der Praxis könnten Eigentümer ohnehin Wege finden, die Kosten indirekt an ihre Mieter*innen weiterzugeben (Maaß/Weyland 2015; Maaß et al. 2016; Mietzsch 2020).

Der aus der ÖPNV-Anbindung entstehende Sondervorteil für die Eigentümer muss genau gemessen und begründet werden, damit ein Beitrag rechtssicher ist und im Zweifelsfall vor Gericht standhält. Dafür sind die Erreichbarkeit (im Sinne von Abständen zu ÖPNV-Zugangspunkten) und die Erschließungsqualität (im Sinne der Anbindung an das ÖPNV-System) des Grundstücks maßgebend. Die beiden Kategorien ermöglichen Mobilität, also das Potenzial, Raum zu überwinden bzw. sich in ihm zu bewegen, um Aktivitätengelegenheiten zu erreichen. Um dieses durch den ÖPNV gewährte räumliche Interaktionspotenzial

5 Eine weitere Möglichkeit wären städtebauliche Verträge: Werden neue Baugebiete ausgewiesen oder ein Bebauungsplan geändert, können nach Paragraf 11 Baugesetzbuch die einmaligen Kosten für den Anschluss an die ÖPNV-Infrastruktur auf den Investor abgewälzt werden (Bracher et al. 2014).

und damit den möglichen Zusatznutzen des öffentlichen Verkehrs kleinräumig einzugrenzen, hat Oliver Mietzsch einen «ÖV-Erreichbarkeitsindex» entwickelt (Mietzsch 2020).

Die Bundesländer müssten einen rechtlichen Rahmen für einen ÖPNV-Erschließungsbeitrag schaffen. Die Kommunen könnten ihn dann je nach ihren konkreten Bedingungen vor Ort ausgestalten und die Beitragshöhe festlegen (VCD 2015). Bei der administrativen Umsetzung könnten die Kommunen an die Erfahrungen mit der Erhebung von Grundsteuern und Erschließungsbeiträgen anknüpfen. Nichtsdestotrotz würden die Einführung des neuen Instruments und insbesondere die komplexe Vorteilsberechnung einen großen Aufwand bedeuten (Maaß et al. 2016).

Unternehmensbeitrag: Eine weitere Variante der Nutznießerfinanzierung sieht vor, ansässige Unternehmen direkt mit einem Beitrag an der Finanzierung des ÖPNV zu beteiligen. Damit sollen wirtschaftliche Vorteile abgeschöpft werden, die den Wirtschaftsbetrieben aus der ÖPNV-Anbindung entstehen. Denn mit öffentlichen Verkehrsmitteln können Kund*innen und Angestellte die Betriebe besser erreichen. Ferner müssen die Unternehmen weniger Stellplätze und Filialen bauen, ohne dass sie für die öffentlichen Leistungen bisher bezahlen (Holzhey et al. 2020). Das Instrument stößt deshalb bei einigen kommunal- und verkehrspolitischen Akteuren auf grundsätzliche Sympathie – so etwa bei der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände.

Wie andere Formen der Nutznießerbeiträge ist auch eine Unternehmensabgabe grundsätzlich (finanz-)verfassungsrechtlich zulässig. Ob ein solcher Beitrag rechtlich Bestand hat, hängt wesentlich davon ab, ob es gelingt, «die Individualisierbarkeit des Sondervorteils der Arbeitgeber gegenüber anderen Gruppen zu begründen» (Maaß et al. 2016: 60). Das heißt, nur die Unternehmen dürfen belastet werden, die tatsächlich an den ÖPNV angebunden sind. Ferner muss der Beitrag für die zahlungspflichtigen Unternehmen nach ihrem jeweiligen Sondervorteil differenziert werden. Darüber hinaus müsste die Abgabe im Rahmen eines kohärenten Gesamtkonzepts auch mit Instrumenten verbunden sein, die die Lohnabhängigen belasten – zum Beispiel in Form eines obligatorischen Bürgertickets. Wäre nur das Kapital zahlungspflichtig, würde das nach vorherrschender Rechtsauffassung eine unzulässige Ungleichbehandlung darstellen. Nur mit einem gewichtigen Grund wie der Zweckmäßigkeit oder der größeren wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Unternehmen könnte sie gerechtfertigt werden (ebd.).

Unter diesen Voraussetzungen könnte auch eine wiederkehrende ÖPNV-Abgabe für die Wirtschaft eingeführt werden. Im Gegenzug könnten die Betriebe beispielsweise Freifahrttickets für ihre Angestellten erhalten. Ein anderer Ansatz wäre ein obligatorisches Jobticket, dass die Unternehmen verpflichtet, ihren Angestellten ÖPNV-Tickets für ihre Arbeitswege zur Verfügung zu stellen. Das könnte durch einen kommunalen ÖPNV-Anschlusszwang umgesetzt werden, der in einer Satzung zu regeln wäre. Eine weitere Variante könnte

eine «Stellplatzablöse» sein, die Gewerbebetriebe von der Pflicht befreit, eine Mindestanzahl von Parkplätzen vorzuhalten, wenn sie stattdessen Maßnahmen des ÖPNV mitfinanzieren (ebd.). Ein Ansatz zur Ergänzung des oben diskutierten Erschließungsbeitrags könnte darin bestehen, die Unternehmensabgabe an der Grundsteuer B zu orientieren, die auch die Form der Flächennutzung berücksichtigt (BPV Consult GmbH 2014).

BISHER WIRD EIN UNTERNEHMENSBEITRAG JEDOCH NICHT PROMINENT IN DER FACHWELT DISKUTIERT. DAS DÜRFTE AUCH DARAN LIEGEN, DASS DIESER EINEN RELATIVEN WETTBEWERBSNACHTEIL FÜR EINE KOMMUNE IN DER REGIONALEN STANDORTKONKURRENZ DARSTELLEN WÜRDE UND WIDERSTAND DER KAPITALSEITE PROVOZIEREN KÖNNTE.

Bisher wird ein Unternehmensbeitrag jedoch nicht prominent in der Fachwelt diskutiert. Das dürfte auch daran liegen, dass dieser einen relativen Wettbewerbsnachteil für eine Kommune in der regionalen Standortkonkurrenz darstellen würde und Widerstand der Kapitalseite provozieren könnte.

3.3 INTERNATIONALE BEISPIELE

Während das Instrument in Deutschland bisher bestenfalls Teil der Fachdebatte ist, bestehen in einigen Ländern bereits seit Jahrzehnten Abgaben, die die Unternehmen an der Finanzierung des ÖPNV beteiligen. In Großbritannien müssen Institutionen, die Autoverkehr erzeugen, eine Verkehrserzeugungsabgabe zahlen. In Portland (USA) tragen Unternehmen und Selbstständige über eine Nutznießersteuer über die Hälfte der Kosten für den hochwertigen ÖPNV in der Stadt. Die in Deutschland am stärksten rezipierten Beispiele sind die Dienstgeberabgabe oder U-Bahn-Steuer in Wien und die Transportsteuer *Versement transport* in Frankreich. Zwar werden beide Abgaben als «Steuer» bezeichnet,

nach deutschem Rechtsverständnis handelt es sich jedoch eher um beitragsähnliche Abgaben. Denn sie schöpfen einen Sondervorteil von Nutznießern des ÖPNV ab. Ferner sind die «Erlöse streng zweckgebunden, das heißt, sie werden getrennt vom sonstigen Haushalt geführt und können nicht für andere Zwecke verwendet werden» (Bracher et al. 2014: 16).

Dienstgeberabgabe in Wien: Wien gilt als eines der innovativsten Labore für die urbane Mobilitätswende in Europa. Doch die Geschichte beginnt nicht mit dem 365-Euro-Ticket. Bereits 1970 wurde die sogenannte Dienstgeberabgabe durch Landesgesetz eingeführt. Für alle Angestellten, die in Wien ihren Arbeitsplatz haben, mussten die Betriebe ursprünglich eine Steuer in Höhe von (umgerechnet) 0,72 Euro pro Mitarbeiter*in und Kalenderwoche zahlen. Die Mittel müssen zweckgebunden für den U-Bahn-Ausbau eingesetzt werden. 2013 erhöhte die Stadt die Pauschale auf zwei Euro. Damit sollten die Einnahmen auf 60 Millionen Euro jährlich steigen. Mit solchen Instrumenten wurde der ÖPNV in den letzten Jahrzehnten konsequent ausgebaut. Außerdem wurde die Parkraumbewirtschaftung massiv ausgeweitet. Auf dieser Grundlage konnte 2012 zudem das 365-Euro-Ticket eingeführt werden (ebd.).

Versement transport in Frankreich: Noch weitreichender ist die französische Transportsteuer. Kommunen und Kommunalverbände haben dort das Recht, die Abgabe bei lokal ansässigen Arbeitgebern mit mindestens zehn Beschäftigten zu erheben. Sie ist zweckgebunden für die Finanzierung des ÖPNV. Kommunen und Aufgabenträger können gemeinsam darüber entscheiden, wie die gewonnenen Mittel eingesetzt werden. Sie können das Geld sowohl investiv als auch konsumtiv verwenden, das heißt für den laufenden Betrieb und für Investitionen in neue Infrastruktur.

Die *Versement transport* entstand 1971 zunächst durch einen Modellversuch in Paris, der 1973 auf die Provinz ausgeweitet wurde. Zu Beginn waren alle Stadträume mit mehr als 300.000 Einwohner*innen berechtigt, die Abgabe zu erheben. Mittlerweile wurde sie zu einer zentralen Finanzierungssäule des öffentlichen Personennahverkehrs in ganz Frankreich ausgebaut. Fast alle berechtigten französischen Kommunen ab einer Einwohnerzahl von 20.000 machen inzwischen von dieser Möglichkeit Gebrauch. Darüber hinaus nutzen sie weitere Subventionsmöglichkeiten für den ÖPNV: unter anderem Mittel aus den lokalen Gewerbe- und Grundsteuern (Groneck 2007; Randelhoff 2013; Bracher et al. 2014).

WIEN GILT ALS EINES DER INNOVATIVSTEN LABORE FÜR DIE URBANE MOBILITÄTSWENDE IN EUROPA.

Die Kommunen dürfen den Steuersatz in gewissen Grenzen selbst festlegen. Je nach Einwohnerzahl und Status der Gebietskörperschaft können sie zwischen 0,55 und 2,6 Prozent (Stadt Paris) der Lohnsumme von den Unternehmen erheben.[6] Über die Jahrzehnte ist das Aufkommen aus der *Versement transport* deutlich gestiegen. Im Jahr 2010 lagen die Gesamteinnahmen bei sechs Milliarden Euro, was damals 44,2 Prozent der Ausgaben für den städtischen ÖPNV entsprach. Die Region Paris deckt rund drei der insgesamt acht Milliarden Euro Kosten für den ÖPNV durch die Transportsteuer (Randelhoff 2013).

In der Rezeption in Deutschland wird bisweilen kritisiert, dass sich die Steuer an den Lohnsummen orientiert und damit den Faktor Arbeit verteuert. Dadurch würde die Wettbewerbsfähigkeit des lokalen Kapitals geschwächt und die Schaffung von Arbeitsplätzen erschwert (vgl. BPV Consult GmbH 2014). Dem stehen jedoch erhebliche Vorteile im Vergleich zum bisherigen Finanzierungssystem in Deutschland gegenüber. Denn in der Bundesrepublik ist der kommunale ÖPNV bzw. der Aufgabenträger strukturell unterfinanziert und «in der Rolle eines defizitären Bittstellers, [der] immer auf Transferleistungen angewiesen ist, die vonseiten der Politik willkürlich festgesetzt werden können» (Groneck 2007: 19). In Frankreich verfügt der kommunale ÖPNV hingegen über eine ausreichende und verlässliche Finanzierungsbasis. So können die Kommunen nicht nur die Betriebskosten vollständig abdecken, sondern haben auch die Mittel und die Planungssicherheit, um Angebotsverbesserungen und auch größere Infrastrukturprojekte ohne unvertretbare finanzielle Risiken umzusetzen. Dabei können die Aufgabenträger selbst entscheiden, wofür sie die ihnen zur Verfügung stehenden Gelder einsetzen.

Darüber hinaus unterscheidet sich das französische Modell paradigmatisch vom deutschen: «Oberste Zielsetzung des Gesamtsystems Nahverkehr ist die Schaffung eines bestmöglichen Angebots mit feststehenden finanziellen Mitteln und nicht die rationellste Abwicklung des Angebots.» (Ebd.: 163) Ziel der Unternehmenspolitik ist nicht, mit einem begrenzten ÖPNV-Angebot unter strukturell prekären ökonomischen Bedingungen möglichst hohe Einnahmen zu erzielen. Vielmehr können es sich die Verkehrsunternehmen erlauben, das Angebot stärker nach dem Bedarf zu gestalten und zu erweitern, auch wenn eine Ausweitung und Verdichtung weniger rentabel ist.

Der paradigmatische Unterschied setzt sich beim Infrastrukturausbau und der Fahrzeugbeschaffung fort. Während in Deutschland in der Tendenz so viel gebaut und gekauft wird, wie gerade gefördert wird, ist es in Frankreich eher möglich, Ausbaumaßnahmen dann zu ergreifen, wenn sie sinn-

6 Martin Randelhoff erläutert die Bestimmungen im Detail: «In Gebieten mit bis zu 50.000 Einwohnern können bis zu 0,55 Prozent erhoben werden. Der gleiche Maximal-Steuersatz gilt in Agglomerationen zwischen 50.000 bis 100.000 Einwohnern (Ausnahme: bei Nahverkehr auf eigenen Trassen 0,85 %). In Ballungsgebieten mit mehr als 100.000 Einwohnern kann die Transportsteuer bis zu einer Höhe von 1,00 % erhoben werden. Wird in diesen Stadtregionen ein Nahverkehr auf eigenen Trassen angeboten oder ist der Bau eines solchen Systems geplant, so beträgt der Höchstsatz 1,75 %. Als eigene Trasse gelten schienengebundene Systeme wie Metro, Véhicule automatique léger (VAL) und Straßenbahnen, aber auch Busbetriebe mit Spurbussen wie die Tramway de Nancy.» (Randelhoff 2013)

voll und unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten gerechtfertigt sind. Die alternative Finanzierungsform in Frankreich setzt auch eher Anreize, weniger in infrastrukturelle Großprojekte und mehr in (preiswertere) kleinteilige Angebotsverbesserungen zu investieren, die unmittelbar den Fahrgästen zugutekommen. Mithilfe der Transportsteuer war es vielen französischen Kommunen in den letzten Jahrzehnten möglich, ihre Tram- und Stadtbahnnetze massiv auszubauen. Zudem ist das Preisniveau in Frankreich deutlich niedriger als hierzulande (Groneck 2007; ähnlich Bracher et al. 2014).

3.4 BÜRGERTICKET

Das Konzept des Bürgertickets basiert darauf, dass alle dauerhaft in einer Kommune lebenden Bürger*innen einen verpflichtenden und wiederkehrenden Beitrag an die öffentliche Hand zahlen – unabhängig davon, ob sie den ÖPNV tatsächlich nutzen. Die aus der obligatorischen Umlage gewonnenen Mittel müssen zweckgebunden für die (anteilige) Finanzierung von Bus und Bahn verwendet werden. Das beinhaltet sowohl die Betriebskosten als auch die Infrastruktur- und Investitionskosten. Als Gegenleistung für die gemeinschaftliche Solidarabgabe gewährt das Land, der Kreis oder die Kommune den Beitragszahler*innen einen Sondervorteil. Dieser besteht naheliegenderweise darin, den Abgabepflichtigen einen Rabatt zu gewähren oder ihnen sogar die kostenfreie Nutzung des ÖPNV anzubieten. Da alle Bürger*innen beitragspflichtig sind, kann der Beitragssatz (im Sinne eines Mengenrabatts) relativ niedrig sein. Das Bürgerticket kann

DAS KONZEPT DES BÜRGERTICKETS BASIERT DARAUF, DASS ALLE DAUERHAFT IN EINER KOMMUNE LEBENDEN BÜRGER*INNEN EINEN VERPFLICHTENDEN UND WIEDERKEHRENDEN BEITRAG AN DIE ÖFFENTLICHE HAND ZAHLEN – UNABHÄNGIG DAVON, OB SIE DEN ÖPNV TATSÄCHLICH NUTZEN.

also als verpflichtender Flatrate-Tarif für den ÖPNV verstanden werden. Aufgrund der verkehrlichen Verflechtungen innerhalb von Regionen kann es auch sinnvoll sein, ein Bürgerticket gleich im Rahmen von Verkehrsverbünden zu etablieren (Bracher et al. 2014; Maaß et al. 2016; Holzhey et al. 2020).

Bereits seit mehreren Jahren diskutieren nicht nur fortschrittliche Verkehrsverbände, sondern auch Parteien wie die Piraten oder DIE LINKE die Idee eines Bürgertickets (Monheim o. J.). Die Fürsprecher*innen des Modells argumentieren, dass die Nachfrage im ÖPNV stark steigen und unter günstigen Bedingungen auch der motorisierte Individualverkehr zurückgehen würde. Dadurch würden lokale Emissionen verringert, die Lebensqualität in der Stadt erhöht und der Klimaschutz gefördert. Ferner wird das Instrument als grundsätzlich sozial gerecht erachtet, Ausnahmen und Differenzierungen bei der Beitragsbemessung vorausgesetzt. Unter diesen Bedingungen kann ein Bürgerticket die Mobilität insbesondere sozial benachteiligter Gruppen stärken und damit zu deren Teilhabe und Inklusion beitragen. Auch die Verkehrsunternehmen könnten profitieren, wenn Vertrieb, Werbung und Kontrolle (zum größeren Teil) wegfallen und damit finanzielle und personelle Ressourcen für eine Verbesserung des Angebots frei werden (Bracher et al. 2014; Maaß/Weyland 2015).

Aus rechtlicher Sicht ist ein Bürgerticket grundsätzlich verfassungskonform und realisierbar. Die Bürger*innen mit einer Abgabe für den ÖPNV als öffentliche Einrichtung zu belasten ist finanzrechtlich nicht zu beanstanden. Es wird empfohlen, auch das Bürgerticket als Beitrag auszugestalten, da nicht für die tatsächliche Nutzung, sondern für die prinzipielle Nutzungsmöglichkeit gezahlt werden soll. Grundsätzlich verfügen die Bundesländer auch über die Gesetzgebungskompetenz auf diesem Feld. Sie müssen in der Regel allerdings die gesetzlichen Grundlagen schaffen bzw. die entsprechenden Gesetze und landesrechtlichen Ermächtigungsnormen anpassen, damit die Kommunen Satzungen zur Erhebung eines entsprechenden Beitrags aufstellen können (ebd.; Holzhey et al. 2020).

Ferner müssen die eingenommenen Mittel nicht nur zweckgebunden für den ÖPNV eingesetzt werden. Darüber hinaus muss den Abgabenschuldner*innen für die Beitragserhebung auch ein konkreter individueller Vorteil gewährt werden. Anders als bei der Nutznießerfinanzierung ist das in diesem Fall jedoch nicht die ÖPNV-Anbindung eines Grundstücks, sondern die (räumlich und zeitlich) realistische Möglichkeit, den ÖPNV zu nutzen. Die Beitragserhebung wird umso rechtssicherer, je deutlicher nachgewiesen werden kann, dass aus den gewonnenen Mitteln eine Verbesserung und/oder Verbilligung des ÖPNV-Angebots finanziert werden. Dabei muss das Kostendeckungsprinzip berücksichtigt werden: Die Beitragshöhe muss an die zu refinanzierenden Kosten gebunden sein. Vor allem darf das Beitragsaufkommen nicht die tatsächlich entstehenden Kosten überschreiten (Holzhey et al. 2020).

Wenn die Kommunen eine Beitragssatzung beschließen, müssen sie den Gleichheitssatz beachten. Dabei besagt das Äqui-

valenzprinzip, dass die Beitragshöhe und der aus dem ÖPNV-Angebot resultierende Nutzen in einem angemessenen Verhältnis stehen müssen (ebd.). Eine Differenzierung der Beitragshöhen abhängig vom jeweiligen Vorteil der Beitragsschuldner*innen wie beim ÖPNV-Erschließungsbeitrag ist beim Bürgerticket weniger nötig. Vielmehr muss die pauschale Nutzungsmöglichkeit des ÖPNV in eine angemessene und zumutbare Beitragshöhe übersetzt werden. Sie kann beispielsweise am durchschnittlichen Einkommen orientiert werden, sollte aber verhältnismäßig niedrig sein. Grundsätzlich sollten alle Bürger*innen beitragspflichtig sein. Es kann aber sinnvoll sein, reduzierte Sätze, Härtefallregelungen oder vollständige Befreiungen für bestimmte Einkommens- und Altersgruppen vorzusehen. Schließlich stellt sich die Frage, wie mit Bürger*innen umgegangen werden soll, die den ÖPNV grundsätzlich nicht nutzen können (etwa bei Bettlägerigkeit oder mangelnder Anbindung an den ÖPNV). Für sie darf der Beitrag keine unzumutbare Belastung darstellen. Gegebenenfalls können sie sich auf Antrag von der Beitragspflicht befreien lassen (ebd.; Bracher et al. 2014; Maaß/Weyland 2015).

In der Praxis gibt es allerdings bisher kein Land, keinen Kreis oder keine Kommune in Deutschland, wo ein Bürgerticket etabliert wäre. Am ehesten lässt sich noch das Templiner Modell mit dem Beitragsprinzip vergleichen, wobei es sich dort um eine Jahreskarte handelt, die freiwllig erworben wird (siehe Kapitel 2). Als Vorbild können die in vielen Bundesländern etablierten Semestertickets für Studierende dienen, die als Gegenleistung für einen Pflichtbeitrag die freie Nutzung des ÖPNV in einem definierten Gebiet erlauben. Im Sinne eines kollektiv ausgehandelten Mengenrabatts ist der Beitragssatz relativ niedrig. Ähnlich funktionieren auch Jobtickets, die aber in der Regel auf freiwilliger Beteiligung basieren. Schließlich sind Veranstaltungstickets zu nennen, die im Preis automatisch eine ÖPNV-Fahrkarte beinhalten (Monheim o. J.; Bracher et al. 2014; Maaß/Weyland 2015).

Bei der konkreten Ausgestaltung des Bürgertickets sind verschiedene Varianten denkbar. So kann den Beitragszahler*innen die Nutzung des ÖPNV komplett freigestellt werden. Oder sie kommen in den Genuss von Verbesserungen, die sie aber nicht gänzlich vom Ticketkauf befreien. Die Bürger*innen könnten den ÖPNV zu bestimmten Zeiten, in bestimmten Stadträumen oder für eine begrenzte Anzahl von Fahrten kostenfrei nutzen. Sie könnten auch einen allgemeinen Rabatt vergleichbar mit der BahnCard bekommen oder Abonnements würden verbilligt (BPV Consult GmbH 2014; Maaß et al. 2016). Eine politische Herausforderung besteht allerdings darin, dass die Einführung eines neuen Beitrags auf Widerstand in der Bevölkerung treffen könnte – insbesondere von bisherigen Nicht-Nutzer*innen des ÖPNV. Die Zahlungsbereitschaft der Menschen dürfte auch davon abhängen, wie hoch der Beitragssatz ist und wie die Qualität und Nutzungsmöglichkeiten des ÖPNV wahrgenommen werden (KCW GmbH 2019).

Kurtaxe: Während sich das Bürgerticket explizit an die in einer Kommune lebenden Menschen richtet, können über das be-

VON DEN GENANNTEN INSTRUMENTEN VERSPRICHT MAN SICH EINE VERKEHRLICHE LENKUNGSWIRKUNG, INDEM DER FLIESSENDE UND/ODER DER RUHENDE VERKEHR VERTEUERT WIRD UND DIE AUTOFAHRER*INNEN DADURCH EINEN STÄRKEREN ANREIZ HABEN, AUF DEN UMWELTVERBUND UMZUSTEIGEN.

währte Instrument der Kurtaxe auch Gäste und Tourist*innen einbezogen werden. In vielen Orten wird eine Kurabgabe oder ein Gästebeitrag von Menschen erhoben, die in der Gemeinde Unterkunft nehmen, aber nicht dauerhaft dort leben. Mit den Einnahmen werden in der Regel öffentliche Einrichtungen und Angebote finanziert, die Kur- und Erholungszwecken dienen. Abgabenrechtlich handelt es sich dabei um eine sogenannte Sonderabgabe, die eine homogene Gruppe bezahlt. Ihr steht keine unmittelbare Gegenleistung gegenüber, aber sie muss gruppennützig eingesetzt werden. Bisher erhalten Gäste nur in wenigen Orten automatisch mit der Kurkarte ein ÖPNV-Ticket. Prinzipiell ist es aber möglich, die Kureinnahmen für die Kosten des ÖPNV einzusetzen und im Gegenzug den Gästen die Nutzung von Bussen und Bahnen ermäßigt oder kostenfrei anzubieten (Bracher et al. 2014; Maaß/Weyland 2015; Holzhey et al. 2020).

3.5 BEPREISUNG DES MOTORISIERTEN INDIVIDUALVERKEHRS

Ein weiterer Ansatz, eine zusätzliche Finanzierungssäule für den ÖPNV aufzubauen, besteht darin, den motorisierten Individualverkehr stärker zu belasten. In der Fachwelt werden vor allem eine Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung und die Einführung einer City-Maut diskutiert. Aus Grün-

den der Klima- und Mobilitätsgerechtigkeit steht eine Zurückdrängung des MIV ohnehin auf der Tagesordnung (siehe Kapitel 2). Von den genannten Instrumenten verspricht man sich eine verkehrliche Lenkungswirkung, indem der fließende und/oder der ruhende Verkehr verteuert wird und die Autofahrer*innen dadurch einen stärkeren Anreiz haben, auf den Umweltverbund umzusteigen. Zugleich können die eingenommenen Mittel (zumindest teilweise) für die Finanzierung des ÖPNV genutzt werden. Wenn Busse und Bahnen auf diese Weise verbilligt werden könnten, wäre ein Umstieg für bisherige MIV-Nutzer*innen noch attraktiver. Allerdings ist in diesem Ansatz ein prinzipieller Widerspruch anlegt, weil die Erreichung des einen Ziels (Verkehrsverlagerung) das andere Ziel (Einnahmengenerierung) tendenziell untergräbt.

In vielen deutschen Städten hat in den letzten Jahren eine Verkehrspolitik an Bedeutung gewonnen, die darauf setzt, Autos im öffentlichen Raum zugunsten anderer Nutzungsarten zurückzudrängen. Ein wesentlicher Hebel besteht darin, die Parkraummenge zu verknappen: Bisherige Parkplätze werden in Flächen für Fußgänger*innen, Radfahrer*innen, für den ÖPNV oder zu Grünflächen verwandelt. Es liegt nahe, den verbleibenden Parkraum stärker zu bepreisen. Eine flächendeckende und konsequente Parkraumbewirtschaftung zumindest in den Innenstädten belegt die Nutzung öffentlicher Flächen mit Parkgebühren. Komplementär dazu setzt die City-Maut darauf, den fließenden Autoverkehr zu bepreisen. Beide Instrumente können Lenkungseffekte haben und zugleich Einnahmen für den ÖPNV generieren, allerdings – wie erwähnt – mit abnehmender Tendenz, sofern es gelingt, den Autoverkehr zurückzudrängen. Die Mauterhebung in einem räumlich abgegrenzten Gebiet wird damit begründet, dass die Nutzer*innen motorisierter Individualfahrzeuge indirekte Vorteile durch den ÖPNV haben, weil dadurch die Verkehrsdichte auf den Straßen geringer ist und Parkplätze einfacher verfügbar sind (Holzhey et al. 2020; ähnlich Maaß et al. 2016).

Eine Reihe von Akteuren spricht sich für solche Maßnahmen aus. Auf der einen Seite gibt es insbesondere bei den Grünen auf Bundes- und Landesebene starke Kräfte, die die City-Maut und Parkraumbewirtschaftung vorantreiben wollen. Auf der anderen Seite treffen Versuche, den Autoverkehr politisch einzuschränken, traditionell auf starken Widerstand. Der kommt von den automobilen Subjekten (Manderscheid 2014), teilweise vom innerstädtischen Einzelhandel sowie aus Kommunalpolitik und -verwaltungen, die aufgrund einer realen oder antizipierten Ablehnung in Teilen der Bevölkerung solchen Maßnahmen skeptisch gegenüberstehen (KCW GmbH 2019).

Parkraumbewirtschaftung: Grundsätzlich haben die Kommunen laut Straßenverkehrsgesetz das Recht, Parkgebühren im öffentlichen Straßenraum zu erheben. Weil die Schaffung von Parkraum über die Basisleistungen einer Gemeinde hinausgeht, dürfen sie die Autofahrer*innen an den Kosten beteiligen (Holzhey et al. 2020).

Eine große Herausforderung für eine Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung besteht jedoch darin, dass diese eigentlich nur in Gebieten mit hohem Parkdruck eingeführt werden darf. Laut geltendem Bundesrecht (Straßenverkehrsgesetz und -ordnung) muss eine Beschränkung des (ruhenden und fließenden) Verkehrs *verkehrlich* begründet werden, also mit der Sicherheit und Ordnung des Verkehrs. Denn der durch eine Überschussnachfrage verursachte Parksuchverkehr könnte den Verkehrsfluss beeinträchtigen. Soll in einem Gebiet eine Parkraumbewirtschaftung eingeführt werden, müssen die Voraussetzungen bei jeder einzelnen Straße vorliegen (ebd.).

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts erscheinen Maßnahmen zur flächendeckenden Parkraumbewirtschaftung nicht zulässig, wenn sie mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, der Verwirklichung allgemeiner verkehrspolitischer Ziele wie der Stärkung des ÖPNV oder auch dem Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen begründet werden (ebd.). Der Schutz des Autoverkehrs ist in Deutschland ein hohes Rechtsgut, der nur eingeschränkt werden darf, um seine eigene Funktionsfähigkeit zu gewährleisten. Die zahlreichen Todesopfer durch Unfälle, Luftverschmutzung und Klimakrise sind explizit kein ausreichender Grund. Allerdings haben die Bundesländer in der konkreten Ausgestaltung dieser gesetzlichen Vorgaben relative

DER SCHUTZ DES AUTOVERKEHRS IST IN DEUTSCHLAND EIN HOHES RECHTSGUT, DER NUR EINGESCHRÄNKT WERDEN DARF, UM SEINE EIGENE FUNKTIONSFÄHIGKEIT ZU GEWÄHRLEISTEN. DIE ZAHLREICHEN TODESOPFER DURCH UNFÄLLE, LUFTVERSCHMUTZUNG UND KLIMAKRISE SIND EXPLIZIT KEIN AUSREICHENDER GRUND.

Freiräume, sodass sie den Kommunen die Möglichkeit geben können, die Parkraumbewirtschaftung sukzessive auszuweiten.

In Bezug auf die Gebührenhöhe für das Kurzzeitparken können die Länder den rechtlichen Rahmen so anpassen, dass die Parktickets sich nicht nur am Wert für die Autofahrer*innen orientieren, sondern auch an allgemeinen Interessen wie der lokalen Luftreinhaltung. Für das Bewohnerparken durften die Kommunen bis zur Novelle des Straßenverkehrsgesetzes im Jahr 2020 maximal 30,70 Euro pro Jahr berechnen.[7] Nun dürfen die Länder eigene Kriterien aufstellen, um die Anwohnergebühren zu bestimmen, und damit eigene Sätze festlegen – oder das den Kommunen selbst überlassen.[8] Die Einnahmen aus den Parkgebühren für Kurzparkende und Anwohner*innen stehen ebenfalls den Kommunen zu (in Berlin den Bezirken). Sie sind nicht zweckgebunden und fließen dem allgemeinen Haushalt zu. Insofern können sie auch für den ÖPNV verwendet werden. Um die ausgeweitete Parkraumbewirtschaftung durchzusetzen und zu überwachen, sind gegebenenfalls eine höhere Kontrolldichte und damit auch mehr Geld- und Personalressourcen nötig. Auch eine Erhöhung der Bußgelder liegt nahe (ebd.).

City-Maut: Nach dem Grundgesetz ist eine City-Maut zulässig, muss aber den Gleichheitssatz berücksichtigen. So müssten etwa Behinderte, die auf ein Auto angewiesen sind, von der Abgabe befreit werden. Ferner müsste sie in Form eines neuen Gesetzes auf Landesebene beschlossen werden. In der Literatur wird vorgeschlagen, die City-Maut als Gebühr auszugestalten, weil sie die Benutzung öffentlicher Einrichtungen bepreist. Prinzipiell wäre es auch möglich, sie als Sonderabgabe zu erheben, die nicht von einer Gegenleistung für die erzielten Einnahmen abhängen würde. In diesem Fall würde es sich um eine sogenannte Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion handeln, weil sie Anreize zum Umstieg auf den ÖPNV setzt.

Für beide Varianten steht den Bundesländern die Kompetenz im Sinne der konkurrierenden Gesetzgebung zu. Weil aber der Bund bereits entsprechende Regelungen für die Bundesfernstraßen getroffen hat, können die Länder nur noch eine City-Maut für ihre Landesstraßen einführen, auch wenn das in der praktischen Umsetzung zu Problemen führen kann. Zahlungspflichtig wären alle Nutzer*innen von motorisierten Individualfahrzeugen, die Straßen im Bereich der City-Maut befahren. Bei der Festlegung der Gebührenhöhe müssten das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip berücksichtigt werden, sie darf aber auch durch die Lenkungsabsicht begründet werden (Holzhey et al. 2020).

7 Im Vergleich zum europäischen Ausland sind die Bewohnerparkausweise in Deutschland sehr preiswert. In Stockholm zahlen die Anwohner*innen zum Beispiel 827 Euro pro Jahr für ihren Parkplatz (vgl. Bauer/Bracher 2020). **8** Bereits zuvor hatten Städte wie Leipzig und München von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, Anwohnerparkausweise in der Innenstadt nur noch in Ausnahmefällen auszugeben (nach § 46 Abs. 1 StVO). Diese unterliegen strengen Anforderungen. Auf diesem Weg durfte eine Kommune schon zuvor bis zu 767 Euro pro Fahrzeug und Person erheben. Diese Option ist durch die Novelle des Straßenverkehrsgesetzes zwar in Bezug auf die Gebührenhöhe hinfällig. Der zu begründende Ausnahmetatbestand könnte aber für die zukünftige Zuweisung von Bewohnerparkausweisen als Orientierung dienen.

3.6 STEUERN

Bisher wird der ÖPNV zu einem relevanten Anteil aus öffentlichen Mitteln bzw. dem allgemeinen Haushalt finanziert und basiert damit auf Steuereinnahmen (siehe Kapitel 2). Nach deutschem Finanzverfassungsrecht muss der öffentliche Finanzierungsbedarf vorrangig über Steuern gedeckt werden. Dabei sind «sämtliche Steuereinnahmen als Deckungsmittel für den gesamten staatlichen Ausgabenbedarf bereitzuhalten und keine Ausgabenleistung darf von dem tatsächlichen Aufkommen irgendeiner Steuer abhängig gemacht werden» (Mietzsch 2020: 11). Grundsätzlich werden Steuern nicht zweckgebunden erhoben. Ihrer Erhebung steht ausdrücklich keine spezifische Gegenleistung gegenüber. Die vorherrschende Position in der Fachwelt ist aber, dass zusätzliche oder neuartige Finanzierungsquellen zweckgebunden für den ÖPNV sein müssen. Deshalb seien Steuern für dieses Anliegen grundsätzlich ungeeignet. Der Schwerpunkt der Diskussion um neue Finanzierungsinstrumente liegt daher auf der Einführung von Beiträgen (oder Sonderabgaben) (Holzhey et al. 2020).

Einige Expert*innen vertreten jedoch die Ansicht, dass die Mehrbedarfe des ÖPNV durch eine Erhöhung der öffentlichen Zuschüsse und damit aus dem Steueraufkommen gedeckt werden sollten (KCW GmbH 2019). So könnte der Bund die Mineralölsteuer erhöhen, deren Ertrag in die Finanzierung des Gemeindeverkehrs fließt (siehe Kapitel 2). Dadurch könnten die Mittel für den kommunalen ÖPNV substanziell gesteigert werden (Randelhoff 2013). Aber auch die Länder bzw. Kommunen dür-

DIE VORHERRSCHENDE POSITION IN DER FACHWELT IST ABER, DASS ZUSÄTZLICHE ODER NEUARTIGE FINANZIERUNGSQUELLEN ZWECKGEBUNDEN FÜR DEN ÖPNV SEIN MÜSSEN. DESHALB SEIEN STEUERN GRUNDSÄTZLICH FÜR DIESES ANLIEGEN UNGEEIGNET.

fen verschiedene Abgaben anpassen. Sie könnten gezielt Mehreinnahmen generieren, indem sie örtliche Steuern und Gebühren erhöhen und diese dem ÖPNV zur Verfügung stellen. Expert*innen wie Christian Maaß schlagen vor, einen «ÖPNV-Fonds» zu schaffen, in den die generierten Gelder fließen. Dabei würde es sich um eine politische, aber rechtlich nicht verpflichtende Zweckbindung für den öffentlichen Nahverkehr handeln (Maaß et al. 2016).

Alle diskutierten Ansätze der Drittnutzerfinanzierung können grundsätzlich auch über Steuern (oder Gebühren) umgesetzt werden, treffen allerdings auf spezifische Schwierigkeiten:

– Grundsteuer: Auf kommunaler Ebene könnte die Grundsteuer B angehoben werden, um zusätzliche Einnahmen für den ÖPNV zu generieren. Denkbar wäre auch, die ÖPNV-Anbindungsqualität in die Ermittlung der Grundsteuerhöhe einfließen zu lassen.[9] Damit könnten die indirekten Vorteile von den Nutznießern abgeschöpft werden – analog zum Erschließungsbeitrag. Die kreisangehörigen Städte und Gemeinden würden die Mehreinnahmen über die Kreisumlage an die Landkreise transferieren, die in der Regel für den ÖPNV zuständig sind (KCW GmbH 2019). Allerdings ist auch in diesem Fall keine Zweckbindung der Steuereinnahmen für den ÖPNV möglich.

– Gewerbesteuer: Während die Einführung einer gänzlich neuen Steuer nach dem Vorbild der französischen *Versement transport* aus verschiedenen Gründen nicht infrage kommt, könnten die Kommunen prinzipiell die Gewerbesteuer erhöhen, um die Unternehmen stärker an der Finanzierung des ÖPNV zu beteiligen. Damit können aber nicht die jeweiligen aus dem ÖPNV entstehenden Vorteile differenziert werden und die generierten Einnahmen können ebenso wenig für den öffentlichen Nahverkehr gesichert werden (Maaß et al. 2016; Holzhey et al. 2020). Schließlich äußern verschiedene Expert*innen die Vermutung, dass dieser Schritt auf besonders großen Widerstand des ansässigen Kapitals treffen würde.

– Bettensteuer: Zahlreiche Kommunen erheben eine Betten- oder Übernachtungssteuer für private Übernachtungen in Hotels und Pensionen. Steuerschuldner sind die Beherbergungsbetriebe. Sie können die Steuern aber auf ihre Gäste umlegen. Die mit touristischen Aktivitäten erzielten Einnahmen können prinzipiell für den ÖPNV eingesetzt werden, sind wie alle Steueraufkommen jedoch nicht zweckgebunden (Maaß/Weyland 2015; Holzhey et al. 2020).

– Parkgebühren und -steuern: Anders als Steuern werden Parkgebühren als Abgabe für die unmittelbare Nutzung von öffentlichen Parkplätzen erhoben (siehe Kapitel 3.5). Die Einnahmen sind jedoch nicht wie bei den Beiträgen zweckgebunden, sondern fließen ebenso wie die Steuern dem allgemeinen Haushalt zu. Prinzipiell wäre es auch möglich, eine kommunale Parkplatzsteuer zu erheben, wenn Autofahrer*innen Parkplätze anmieten. Die rechtliche Zulässigkeit und die Qualität der generierten Einnahmen werden aber als unsicher eingeschätzt. Der Vorteil des Instruments läge eher in

seiner Lenkungswirkung (Maaß et al. 2016).

– City-Maut als Steuer: Grundsätzlich denkbar wäre auch, die City-Maut in Form einer Steuer zu erheben – obgleich es umstritten ist, ob das rechtlich zulässig wäre. Die Länder dürften zwar eine solche Steuer einführen, weil der Bund bisher nicht von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht hat. Allerdings stehen dem Bund die Einnahmen aus den «auf motorisierte Verkehrsmittel bezogenen Verkehrssteuern» zu, sodass die Länder bzw. Kommunen sie nicht für ihren ÖPNV nutzen könnten (Holzhey et al. 2020).

4 BERLIN: AUF DEM WEG ZU EINEM NEUEN FINANZIERUNGSMODELL

In Berlin hat die rot-rot-grüne Koalition die Verkehrswende mit ehrgeizigen Zielen vorangetrieben und auf Druck aus der Zivilgesellschaft hin im Juni 2018 das Berliner Mobilitätsgesetz verabschiedet. Im Februar 2019 folgte der neue Nahverkehrsplan, der die Ziele des Gesetzes konkretisiert. Insbesondere das öffentliche Nahverkehrssystem soll stark ausgebaut werden. Bis 2035 sollen gut 28 Milliarden Euro in den ÖPNV fließen. Bei den Straßenbahnen will das Land den Tramfuhrpark von 342 auf 472 Züge vergrößern, die Streckenkilometer von 194 auf 267 steigern und insgesamt 16 Neubauprojekte realisieren. Der weitere Ausbau der U-Bahn ist umstritten. Aber allein die dringend nötige Erneuerung der Fahrzeuge wird Milliarden Euro kosten. Bis 2035 wollen die Berliner Verkehrsbetriebe (BVG) ihre Fahrzeugflotte komplett erneuert haben und dann über gut 1.650 Wagen verfügen (aktuell 1.272). Ferner planen die Länder Berlin und Brandenburg zusammen mit der Deutschen Bahn und dem Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) massive Investitionen in den Regionalverkehr. Das ambitionierte Projekt firmiert unter dem Titel «i2030» (Sander 2020).

Doch das Mobilitätsgesetz und insbesondere der Ausbau des ÖPNV stoßen in der Umsetzung auf große Schwierigkeiten und Konflikte. Ein Teil des Problems sind die erheblichen Investitionskosten, die gegenfinanziert werden müssen. Hinzu kommt die Forderung verschiedener Akteure, das bisherige Ticket- und Abosystem durch ein solidarisch finanziertes Modell zu ersetzen. Beide Ansätze bedürfen zusätzlicher Finanzmittel.

4.1 AUSGANGSSITUATION

Der ticketfreie ÖPNV ist schon lange Thema in Berlin. Akteure aus Umweltverbänden und sozialen Bewegungen fordern bereits seit Jahrzehnten den Nulltarif. Bisher waren jedoch mehrere Bündnisversuche erfolglos. Die Naturfreunde Berlin starteten 2014 die Kampagne «Ticket teilen».[10] Im Folgejahr legte die damalige Piratenfraktion eine Studie vor, die zeigte, dass ein solidarisch finanziertes Bürgerticket in Berlin funktionieren kann (Maaß et al. 2015). Auch DIE LINKE forderte 2015 eine «Öffi-Flatrate», die Grünen warben 2016 für ihr «Bärenticket». Die Debatte prägte den Wahlkampf im selben Jahr.

In ihrem Koalitionsvertrag vereinbarte die damals neue rot-rot-grüne Regierung, eine Machbarkeitsstudie zu alternativen Finan-

10 Weitere Informationen zur Kampagne unter: www.ticketteilen.org/.

zierungsformen für den ÖPNV in Auftrag zu geben. Mit der rot-rot-grünen Regierung hat der ÖPNV einen viel höheren politischen Stellenwert als zuvor bekommen. Sie investierte Milliarden Euro in das Nahverkehrssystem. Finanzierungsfragen diskutiert regelmäßig die neu eingerichtete «AG Tarife», die sich aus Fachpolitiker*innen der Koalitionsparteien sowie Vertreter*innen der Senatskanzlei, des Berliner Fahrgastverbands IGEP,[11] der VBB und des Brandenburger Verkehrsministeriums zusammensetzt. Im Laufe der letzten Legislaturperiode verbesserte die Koalition bereits die Bedingungen von Spezialtickets. So wurden Sozial-, Schüler- und Azubitickets verbilligt und ausgeweitet (Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz 2019).

Die AG Tarife begleitete auch die Erstellung der Machbarkeitsstudie, die vom Beratungsunternehmen Ramboll und der Rechtsanwaltskanzlei Becker Büttner Held verfasst wurde (Holzhey et al. 2020). Am 23. November 2020 stellte die Verkehrsverwaltung die finale Fassung der Öffentlichkeit vor. Die Studie verlieh der Debatte in Öffentlichkeit und Fachwelt zunächst eine gewisse Dynamik. Sowohl die Fachforen der LINKEN als auch der Grünen haben die Ergebnisse intensiv diskutiert und ihre Positionen geschärft. Auch der VCD Nord-Ost hat einen umfangreichen Beratungsprozess zur Studie organisiert und sich schließlich auf das Konzept des Bürgertickets festgelegt (siehe unten).

MIT DER ROT-ROT-GRÜNEN REGIERUNG HAT DER ÖPNV EINEN VIEL HÖHEREN POLITISCHEN STELLENWERT ALS ZUVOR BEKOMMEN.

Aber jenseits dieser fachpolitischen Diskussionen hat die Frage neuer Finanzierungsinstrumente weder bei den einschlägigen zivilgesellschaftlichen Organisationen noch bei den Parteien zuletzt eine große Rolle gespielt. Das Thema und die Ergebnisse der Studie sind eher wieder in den Hintergrund getreten. Obwohl der Veränderungs- und Finanzierungsdruck in der Verkehrspolitik weiterhin enorm ist, bewegt sich die Debatte in der Landespolitik im Rahmen hergebrachter Fragen und Lösungsvorschläge. Im zurückliegenden Landtagswahlkampf ging es kaum um innovative Finanzierungsformen für den ÖPNV, obwohl die Klimapolitik eigentlich eines der Topthemen war. Das hat auch damit zu tun, dass wesentliche Teile der Parteien die Einführung neuer Finanzierungsinstrumente scheuen, weil sie Widerstand der zahlungspflichtigen Gruppen befürchten.

11 Interessengemeinschaft Eisenbahn, Nahverkehr und Fahrgastbelange Berlin e. V.

IM ZURÜCKLIEGENDEN LANDTAGSWAHLKAMPF GING ES KAUM UM INNOVATIVE FINANZIERUNGSFORMEN FÜR DEN ÖPNV, OBWOHL DIE KLIMAPOLITIK EIGENTLICH EINES DER TOPTHEMEN WAR. DAS HAT AUCH DAMIT ZU TUN, DASS WESENTLICHE TEILE DER PARTEIEN DIE EINFÜHRUNG NEUER FINANZIERUNGSINSTRUMENTE SCHEUEN, WEIL SIE WIDERSTAND DER ZAHLUNGSPFLICHTIGEN GRUPPEN BEFÜRCHTEN.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Positionen in Zivilgesellschaft und Parteienlandschaft weit auseinanderliegen. Die meisten Akteure favorisieren einen Ansatz oder zwei Ansätze, lehnen aber die übrigen ab. Es fehlt ein kohärentes und konsensfähiges Gesamtkonzept. Dass die Einstellungen zur Verkehrspolitik eher konträrer geworden sind, zeigt sich auch darin, dass jüngst die Erweiterung des Mobilitätsgesetzes um den Teil zu neuer Mobilität gescheitert ist – vor allem am Widerstand der nach rechts gerückten SPD-Spitze.

Schließlich hat auch die Coronakrise einen paradoxen Effekt auf die Frage der ÖPNV-Finanzierung. Einerseits haben die Einnahmeeinbrüche das Thema auf die Tagesordnung gesetzt und gezeigt, dass es stabile Finanzierungsquellen braucht, die nicht von situativen Schwankungen abhängig sind. Andererseits ist die in die Zukunft gerichtete Diskussion um innovative Finanzinstrumente gegenüber dem akuten Krisenmanagement in den Hintergrund getreten.

4.2 KONTROVERSEN UM DIE ALTERNATIVEN FINANZIERUNGSINSTRUMENTE

Im folgenden werden Aspekte aus der oben erwähnten Machbarkeitsstudie aufgegriffen. Sie bewertet die diskutierten Instrumente vor dem Hintergrund der spezifischen Bedingungen in Berlin. Jeder Ansatz ist jedoch unter den relevanten Akteuren umstritten.

Nutznießerfinanzierung
Mehrere Modelle der Nutznießerfinanzierung werden in der Studie der Verkehrsverwaltung beleuchtet und als grundsätzlich machbar bewertet. Allerdings formulieren die Autor*innen deutliche Bedenken gegenüber diesem Ansatz: Er hätte von seiner Wirkungsweise her keine Lenkungseffekte in Richtung ÖPNV. Aufgrund der hohen juristischen Anforderungen, die indirekten Sondervorteile nachzuweisen, sei mit dauerhaft hohen Verwaltungskosten zu rechnen. Deswegen seien die zu erwartenden Einnahmen im Vergleich zum

Aufwand relativ niedrig. Ferner würden mit den Beiträgen indirekt die Mieter*innen bzw. der Faktor Arbeit (also die Lohnabhängigen) belastet. Nicht zuletzt sei mit einem gesteigerten Rechtfertigungsdruck (in Bezug auf die Qualität der ÖPNV-Anbindung) bis zu offenem Widerstand durch die Wirtschaft zu rechnen (Holzhey et al. 2020). Diese Bedenken teilen auch mehrere umwelt- und verkehrspolitische Verbände sowie SPD und Grüne. In der Wirtschaft gibt es Befürchtungen, dass mit Beiträgen neue Steuern durch die Hintertür eingeführt würden, die die Wettbewerbsposition der Unternehmen bedrohten. Neben der LINKEN machen sich auch ver.di, die Naturfreunde und Fridays for Future für eine Nutznießerfinanzierung stark.

Den Bedenken gegenüber einer Nutznießerfinanzierung kann entgegnet werden, dass keine Einnahmeausfälle durch erwünschte Verkehrsverlagerungen zum Umweltverbund auftreten und dass auch andere Instrumente mit einem höheren Verwaltungsaufwand und potenziellen Protesten der zahlungspflichtigen Gruppen verbunden sind. So sollte der mögliche Widerstand mächtiger Interessengruppen kein prinzipielles Argument gegen eine politische Reform sein. Der Vorteil der Nutznießerfinanzierung liegt gerade darin, dass Grundeigentümer bzw. das Kapital – und nicht die Lohnabhängigen – zur Finanzierung einer öffentlichen Leistung herangezogen werden. Insofern ist die Kritik irreführend, durch die Instrumente könnten indirekt Beschäftigte bzw. Mieter*innen belastet werden, zumal bei den anderen diskutierten Ansätzen ohnehin die Lohnabhängigen die Zahlungspflichtigen sind.

DER VORTEIL DER NUTZNIESSERFINANZIERUNG LIEGT GERADE DARIN, DASS GRUNDEIGENTÜMER BZW. DAS KAPITAL – UND NICHT DIE LOHNABHÄNGIGEN – ZUR FINANZIERUNG EINER ÖFFENTLICHEN LEISTUNG HERANGEZOGEN WERDEN.

Grundstückseigentümerbeitrag: Abgabenschuldner eines solchen Beitrags wären alle Eigentümer von Wohn- und Gewerbeimmobilien im Land Berlin. Die Höhe der zu erzielenden Einnahmen ist vor allem von der Bemessung eines mittleren Beitragssatzes abhängig. Die Machbarkeitsstudie schlägt einen Satz von zwei Euro pro Quadratmeter Nutzfläche bei Wohnimmobilien und vier Euro bei Gewerbeimmobilien vor. Damit kommt sie auf mögliche Einnahmen von 400 bis 460 Millionen Euro. Allerdings besteht die Herausforderung darin, transparente und rechtssichere Kriterien für die Beitragshöhen zu bestimmen. Laut Studienautor*innen sei damit ein erheblicher Verwaltungsaufwand verbunden, weswegen nicht nur eine neue Verwaltungseinheit geschaffen werden müsste, sondern dadurch auch die Nettoeinnahmen deutlich sinken könnten. Sie raten auch deshalb davon ab, das Instrument weiterzuverfolgen, weil die Eigentümer die Abgaben womöglich auf die Mieter*innen umlegen und dadurch die Mietpreise weiter steigen könnten (Holzhey et al. 2020).

Vor allem sei das Verhältnis zwischen Landesregierung und Immobilienkapital aufgrund der Konflikte um Mietendeckel und Enteignungskampagne ohnehin angespannt. Auch ein Grundstückeigentümerbeitrag könnte einen erheblichen Widerstand der Kapitalseite provozieren (ebd.). Aufgrund ähnlicher Überlegungen stehen die Grünen und einige umweltpolitische NGOs dem Instrument skeptisch gegenüber. Sie führen insbesondere die (indirekte) Belastung der Mieter*innen als Argument an. Demgegenüber betont DIE LINKE, dass das Modell vielversprechend sei und juristisch geklärt werden müsste, ob die Mehrkosten tatsächlich auf die Mieter*innen abgewälzt werden dürfen.

Gewerbebetriebebeitrag: Alternativ könnten in Berlin ansässige Unternehmen einen Nutznießerbeitrag zahlen müssen. Ramboll und Partner schlagen beispielhaft eine mögliche Differenzierung der Beitragssätze vor, die zu einem durchschnittlichen Beitrag von 50 bis 60 Euro pro Mitarbeiter*in führen würde. Die rund 192.000 Gewerbebetriebe in Berlin würden dann etwa 145 bis 175 Millionen Euro pro Jahr zahlen müssen. Die Studie geht auch in diesem Fall von einem erheblichen Verwaltungsaufwand aus, da die Sondervorteile für die Unternehmen ausreichend differenziert werden müssten. Wirtschaftliche Kennzahlen wie Umsatz oder Gewinn seien dafür nicht geeignet. Es müsste ebenfalls eine neue Verwaltungseinheit geschaffen werden. Ferner würden gegebenenfalls Klagen einzelner Unternehmen drohen. Vor diesem Hintergrund vermuten die Autor*innen, dass nach Abzug der Verwaltungskosten womöglich keine nennenswerten Nettoeinnahmen mehr übrig blieben. Dazu sei allerdings angemerkt, dass das Land Berlin den durchschnittlichen Beitrag auch deutlich höher setzen und damit wesentlich mehr Nettoeinnahmen generieren könnte (ebd.).[12]

12 So betrugen die Einnahmen durch die *Versement transport* im Jahr 2012 rund 0,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP) im Großraum Paris. Würde ein vergleichbarer Anteil am BIP im Land Berlin von den ansässigen Unternehmen zur Finanzierung des ÖPNV erhoben, würden sich die jährlichen Einnahmen auf etwa 750 Millionen Euro belaufen.

Weiter argumentieren die Autor*innen, analog zum Erschließungsbeitrag würden indirekt die Lohnabhängigen belastet, weil der Faktor Arbeit verteuert würde und dadurch unter Umständen weniger Jobs geschaffen würden. Nicht zuletzt sei mit starken Abwehrreaktionen des Berliner Kapitals und seiner Verbände zu rechnen. Die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen würde geschwächt und die Ansiedlung neuer Firmen erschwert. Deshalb biete der Ansatz eine große politische Angriffsfläche (ebd.). Die Grünen folgen der Argumentation der Studie und stehen einem Gewerbebeitrag deswegen skeptisch gegenüber.

DEMGEGENÜBER SPRECHEN SICH AKTEURE WIE VER.DI, DIE NATURFREUNDE UND DIE LINKE KLAR FÜR EINE ALLGEMEINE UNTERNEHMENS-ABGABE AUS. SIE GEWÄHRE SICHERE UND DAUERHAFTE EINNAHMEN.

Aus Teilen der Umweltszene und der Wirtschaft wird eine verstärkte Förderung des Firmentickets angeregt, das sich bereits als Erfolgsmodell bewährt habe. Der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) bringt etwa ein verpflichtendes Firmenticket ins Spiel. Demgegenüber sprechen sich Akteure wie ver.di, die Naturfreunde und DIE LINKE klar für eine allgemeine Unternehmensabgabe aus. Sie gewähre sichere und dauerhafte Einnahmen. Bei jedem Instrument müssten juristische Hürden und politische Widerstände überwunden werden. Und verteilungspolitisch ist es richtig, das Geld von den Vermögenden zu nehmen, um öffentliche Leistungen für die Allgemeinheit zu finanzieren.

Bürgerticket

In der Berliner Machbarkeitsstudie werden mehrere Varianten eines allgemeinen ÖPNV-Beitrags in Form eines Bürgertickets diskutiert. Der Fokus liegt hier auf dem Modell «Freifahrt 24 Stunden», das allen Berliner*innen eine ticketfreie Nutzung des ÖPNV gewähren würde.[13] Alle Nicht-Berliner*innen müssten hingegen weiterhin reguläre Tickets kaufen. Um den zu erwartenden Finanzierungssaldo zu bestimmen, kalkulieren die Studienautor*innen die geschätzten Beitragseinnahmen und Tarifausfälle. Dabei gehen sie davon aus, dass die Beitragshöhen sich etwa auf dem Niveau von 75 Prozent der bisherigen Zeitkarten bewegen werden. Unter diesen Annahmen

13 Das Modell «Freifahrt 21 Stunden» unterscheidet sich insofern von dem ticketfreien Modell, als die Fahrgäste in den Hauptverkehrszeiten von sechs bis neun Uhr weiterhin ein Ticket erwerben müssen. Im Modell «Bahncard» erhalten die Beitragspflichtigen stark ermäßigte Tickets analog zur Bahncard der Deutschen Bahn.

kommen sie auf Nettomehreinnahmen von rund 540 Millionen Euro. Würden die Beitragshöhen den aktuellen Preisen der Zeitkarten entsprechen, könnten es sogar mehr als eine Milliarde Euro sein. Prinzipiell könnte der Beitragssatz aber auch so angesetzt werden, dass er keine Überschüsse generiert. Dann würde der Beitrag etwa bei 30 Euro pro Einwohner*in liegen (ebd.).

Ferner würde der ticketfreie ÖPNV vermutlich dazu führen, dass bisherige Autofahrer*innen, aber zum Teil auch Radfahrer*innen und Fußgänger*innen auf Bus und Bahn umsteigen. Die positiven Folgen wären weniger Schadstoffemissionen, weniger Lärm, weniger CO_2-Ausstoß sowie mehr Sicherheit und Aufenthaltsqualität in der Stadt. Für die Umsetzung des Bürgertickets müsste eine Verwaltungseinheit mit der Beitragserhebung betraut werden, eine weitere mit der Ausgabe der Bürgertickets. Ferner müsste die ganze Finanzierungsstruktur verändert werden, was auch Auswirkungen auf den VBB hätte. Die Studienautor*innen vermuten, dass der Beitrag vor allem bei denjenigen Menschen auf Widerstand stoßen könnte, die nicht oder selten den öffentlichen Verkehr nutzen. Die Akzeptanz werde von der Beitragshöhe, aber auch von der gewählten Variante abhängen, wobei die Autor*innen sich für das Freifahrt-24-Stunden-Modell aussprechen (ebd.).

Unter den Berliner Akteuren setzen sich die Grünen und der VCD am vehementesten für ein Bürgerticket ein. Der alternative Verkehrsverband argumentiert, dass das Modell planbare und krisenfeste Einnahmen verspreche. Die Beitragshöhe sollte einerseits maximal der Hälfte der Einnahmen der bisherigen Zeitkarten entsprechen, andererseits aber genug Einnahmen generieren, um über den Betrieb hinaus zusätzliche Mittel zu haben. Das Bürgerticket sollte gut mit dem VBB koordiniert und sozial gestaffelt werden, etwa indem es direkt vom Finanzamt eingezogen wird.

Andere Umwelt-, Verkehrs- und Fahrgastverbände haben sich bisher nicht eindeutig positioniert, sind dem Ansatz gegenüber aber grundsätzlich aufgeschlossen. Die Naturfreunde kritisieren die bisherige Konzeption als Kopfpauschale und fordern stattdessen eine gestaffelte Nahverkehrsabgabe. Ver.di mahnt, dass der ÖPNV in Berlin noch nicht für den zu erwartenden Ansturm gewappnet sei und der massive Investitionsstau zunächst aufgelöst werden müsse, bevor die Landesregierung ein Bürgerticket in Angriff nimmt. Auch DIE LINKE spricht sich nur unter der Voraussetzung für das Modell aus, dass die Erreichbarkeit des ÖPVN für alle Berliner*innen gewährleistet ist und soziale Kriterien in der Umsetzung stark berücksichtigt werden. Es brauche reduzierte Tarife und Freistellungen für sozial schwache Gruppen (einschließlich Geringverdiener*innen). Der grundsätzliche Kritikpunkt am Bürgerticket ist, dass es sich im Gegensatz zur Nutznießerabgabe um eine pauschale Belastung der Lohnabhängigen handele, die das Kapital ausspare.

Den entschiedenen und vorsichtigen Befürworter*innen steht eine Front aus Gegner*innen gegenüber. So kritisieren einige Berliner Medien und vor allem SPD, CDU und FDP den Vorschlag als «Zwangsticket», das die Bürger*innen teuer bezah-

DER GRUNDSÄTZLICHE KRITIKPUNKT AM BÜRGERTICKET IST, DASS ES SICH IM GEGENSATZ ZUR NUTZNIESSERABGABE UM EINE PAUSCHALE BELASTUNG DER LOHNABHÄNGIGEN HANDELE, DIE DAS KAPITAL AUSSPARE.

len müssten, auch wenn sie es gar nicht nutzen wollten. Auch aus Wirtschaftskreisen wird die Befürchtung geäußert, dass eine «GEZ-Debatte» drohe und dass man gegebenenfalls ein neues, aber ineffizientes System schaffe.

Als Alternative hat sich die SPD zeitweise für die Einführung eines 365-Euro-Tickets nach Wiener Vorbild stark gemacht. Dabei handelt es sich aber nicht um einen obligatorischen Beitrag, sondern um eine weitere Ticketoption. Letztlich würde das Monatsabo (Umweltkarte) deutlich verbilligt, wodurch es attraktiver würde und potenziell von einem größeren Personenkreis nachgefragt werden könnte. Grüne, LINKE und BUND kritisieren jedoch, dass der Vorschlag eher symbolischen Charakter habe, weil bisher kein Konzept zur Umsetzung und Gegenfinanzierung existiere und dadurch das Finanzierungsdefizit wachsen könnte. Zudem würden vor allem bisherige Abonnent*innen und Vielnutzer*innen profitieren, nicht die Gelegenheitsfahrer*innen.

Bepreisung des motorisierten Individualverkehrs

In der Studie werden vor allem zwei Ansätze diskutiert, durch Belastungen des motorisierten Individualverkehrs Einnahmen für den ÖPNV zu generieren: eine verstärkte Parkraumbewirtschaftung und die Einführung einer City-Maut. Am klarsten treten die Grünen für diese Instrumente ein. Auch mit dem Ansatz, den die Akteure im Bündnis «Straßen für alle» vertreten, gibt es eine strategische Überschneidung: Sie wollen den fahrenden und ruhenden MIV mit verschiedenen Maßnahmen zurückdrängen und reduzieren. Mehrere umwelt- und verkehrspolitische NGOs sowie ver.di und DIE LINKE äußern allerdings Bedenken gegenüber dieser Finanzierungsstrategie: Zwar würden überwiegend wohlhabendere Haushalte ein Auto nutzen. Doch solche Instrumente würden auch ärmere Bevölkerungsgruppen belasten, die auf ein Auto angewiesen sind – etwa Pendler*innen mit niedrigem Einkommen. Deshalb hätten Belastungen des MIV eine geringe Akzeptanz in der Bevölkerung.

Ferner sind die diskutierten Ansätze in erster Linie Steuerungsinstrumente, die über eine Kosteninternalisierung funktionieren. Werden sie mit der Finanzierung des ÖPNV verknüpft, würde diese durch einen erwünschten Umstieg auf Bus und Bahn wieder untergraben. Gleichzeitig würde eine Pfadabhängigkeit geschaffen und die Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs bliebe an den eigentlich unerwünschten Autoverkehr gebunden. Die Einschränkung des Autoverkehrs und die Förderung des ÖPNV sollten besser voneinander getrennt werden. Außerdem wirken Preisme-

chanismen immer sozial ungerecht. Sinnvoller wäre es, den Pkw-Verkehr insgesamt einzuschränken (etwa durch die Umwidmung von Parkplätzen und Autospuren). Die Machbarkeitsstudie präferiert die genannten Lenkungsinstrumente und unterschätzt dabei tendenziell die potenziellen Widerstände der automobilen Subjekte gegen Einschränkungen ihrer Alltagsroutinen.

Parkraumbewirtschaftung: Um die möglichen Einnahmen aus Parkgebühren zu berechnen, legen die Studienautor*innen eine Höhe von drei bis vier Euro für Kurzzeitparker*innen und 120 bis 240 Euro für Anwohnerparkausweise in der Berliner Umweltzone zugrunde. Im Ergebnis kommen sie auf einen Erlös von 360 bis 500 Millionen Euro (ggf. auch mehr). Bei einer angemessenen Gebührenhöhe würde das Instrument nach bisherigen Erfahrungen zu einer Reduktion des MIV-Verkehrs führen. Allerdings könnte es zu verkehrlichen Belastungen an den Rändern der Parkraumzone kommen. Wegen der umfangreichen administrativen Vorerfahrungen könnte diese Maßnahme relativ kurzfristig und ohne große technische Hürden umgesetzt werden. Die flächendeckende Umsetzung und Kontrolle dürfte circa 120 Millionen Euro kosten. Eine Herausforderung besteht allerdings darin, dass die Bezirke für die Parkraumbewirtschaftung zuständig sind und die Einnahmen an das Land weiterreichen müssten. Laut Studie sei kaum Widerstand gegen Gebühren für Gelegenheitsparker*innen zu erwarten. Und auch höhere Anwohnergebühren würden akzeptiert. Das wird mit einem politischen Bewusstseinswandel erklärt, die Menschen würden zunehmend den gemeinschaftlichen Wert des öffentlichen Raums erkennen (Holzhey et al. 2020).

LAUT STUDIE SEI KAUM WIDERSTAND GEGEN GEBÜHREN FÜR GELEGENHEITSPARKER*INNEN ZU ERWARTEN. UND AUCH HÖHERE ANWOHNERGEBÜHREN WÜRDEN AKZEPTIERT. DAS WIRD MIT EINEM POLITISCHEN BEWUSSTSEINSWANDEL ERKLÄRT, DIE MENSCHEN WÜRDEN ZUNEHMEND DEN GEMEINSCHAFTLICHEN WERT DES ÖFFENTLICHEN RAUMS ERKENNEN.

Auch bei diesem Instrument sind die Grünen klare Befürworter*innen. Umwelt- und verkehrspolitische NGOs sprechen sich genauso dafür aus wie die Industrie- und Handelskammer (IHK). Eine ausgeweitete Parkraumbewirtschaftung könne zusätzliche Einnahmen generieren und gleichzeitig Lenkungseffekte zeitigen; das Instrument sei bewährt und die administrativen Kosten seien überschaubar; der Bund habe den Ländern inzwischen mehr Spielraum bei der Beitragshöhe gegeben und in anderen europäischen Metropolen seien die Parkgebühren bereits deutlich höher als in Berlin. In der LINKEN ist dieses Thema jedoch umstritten: Während sich beim Gelegenheitsparken noch relativ einfach eine Einigung finden lässt, befürchten Teile der Partei eine unvertretbare Belastung ärmerer Menschen, wenn die Anwohnerparkausweise stark verteuert würden. SPD, CDU und FDP sind gegenwärtig gegen eine Belastung von Parkenden, lehnen die vorgeschlagenen Maßnahmen aber nicht prinzipiell ab. Vor diesem Hintergrund ist eine stärkere Parkraumbewirtschaftung am realistischsten in den nächsten Jahren durchzusetzen – zumindest wenn es nicht um die Erhöhung, sondern die räumliche Ausweitung der Parkgebühren geht.

City-Maut: Auf mehr Vorbehalte stößt der Vorschlag einer City-Maut, die für Einfahrten in den S-Bahn-Ring gelten soll. Das Land Berlin kann diese nur auf eigenen Straßen erheben, nicht jedoch auf den Bundesfernstraßen. Um die Beitragseinnahmen zu berechnen, geht die Studie von einem Tagespreis von fünf bis acht Euro aus. Unter dieser Voraussetzung könne das Instrument 720 bis 880 Millionen Euro Einnahmen erzielen. Gleichzeitig hätte es auch gewollte Lenkungseffekte. Durch die Einführung von Mautsystemen ist das Verkehrsaufkommen etwa in Stockholm und London um 20 bis 40 Prozent zurückgegangen. Allerdings könne eine Maut an den Grenzen des S-Bahn-Rings auch zu verstärktem Parkverhalten und zu Umgehungsfahrten führen. Aufgrund des verringerten Verkehrsaufkommens seien eher nur 337 bis 412 Millionen Euro Einnahmen zu erwarten. Ferner erfordere die Einführung einer City-Maut mehrjährige Vorarbeiten und umfangreiche administrative Maßnahmen im laufenden Betrieb. Dafür sei es nötig, ein (öffentliches oder privates) Unternehmen zu beauftragen. Auch müsse ein kohärentes Datenschutzkonzept entwickelt werden. Die Studie vermutet, dass 20 bis 30 Prozent der Einnahmen für diese Aufgaben aufgewendet werden müssten (ebd.).

Zwar befürworten Mehrheiten in den genannten europäischen Städten die City-Maut nach ihrer Einführung. Die Autor*innen räumen jedoch ein, dass es zu starken Abwehrreaktionen kommen könne, die vor allem durch mehrere Ungerechtigkeiten zu erklären seien. So würden die Einwohner*innen im City-Ring von dem System profitieren, während die Anwohner*innen außerhalb des Rings von deutlichen Mehrverkehren betroffen sein könnten und Einpendler*innen die vollen Beiträge bezahlen müssten. Insbesondere Bürger*innen und Betriebe in prekären wirtschaftlichen Verhältnissen, die auf das Auto angewiesen sind, könnten stark belastet werden (ebd.). Vor diesem Hintergrund werben zwar die Grünen dafür, dass Berlin

als Weltstadt mit einer City-Maut beispielhaft vorangehen müsse, und verweisen auf ähnliche Initiativen etwa in München und Baden-Württemberg. Nicht nur CDU und FDP, sondern auch SPD und LINKE sind jedoch gegen das Modell. Mehrere umwelt- und verkehrspolitische Verbände zeigen sich ebenfalls skeptisch. Neben den beschriebenen sozial-räumlichen Ungerechtigkeiten führen die Kritiker*innen an, dass sowohl der Aufbau als auch der Betrieb des Systems technisch und administrativ sehr aufwendig wäre – nicht zuletzt deswegen, weil Berlin die Bundesfernstraßen ausnehmen müsste. Dazu kommen Datenschutzbedenken und die negativen Erfahrungen mit dem Toll-Collect-Debakel.[14]

Abgaben für touristische Übernachtungen

Ein gänzlich anderer Ansatz besteht darin, Beiträge auf Übernachtungen in Hotels und Pensionen zu erheben. In der Machbarkeitsstudie werden zwei Varianten vorgestellt, die aber nicht im Zentrum der Debatte stehen.

Gästeticket: Alle Personen, die in gewerblichen Übernachtungsbetrieben nächtigen, sollten einen Beitrag zahlen und erhielten im Gegenzug einen Fahrausweis für den Nahverkehr. Das Gästeticket stellt also eine (jeweils temporäre) Ausweitung des Bürgertickets auf Übernachtungsgäste dar. Die Studie kommt auf Beitragseinnahmen zwischen 180 und 290 Millionen Euro. Davon müssten allerdings Einnahmerückgänge aus dem Ticketverkauf in Höhe von 115 Millionen Euro abgezogen werden, sodass für die öffentliche Hand 65 bis 175 Millionen Euro übrig blieben. Zwar müsse in der Berliner Verwaltung eine zuständige Stelle geschaffen werden, der administrative Aufwand wird aber als relativ gering eingeschätzt. Deswegen würden die Nettoeinnahmen nur durch vergleichsweise geringe Verwaltungskosten geschmälert (ebd.).

Übernachtungsgewerbebeitrag: Im Gegensatz dazu schöpft ein Fremdenverkehrsbeitrag die wirtschaftlichen Sondervorteile ab, die Hotels und Pensionen aus dem ÖPNV ziehen. Er stellt also eine Teilvariante eines allgemeinen Unternehmensbeitrags dar. Die Machbarkeitsstudie nimmt unterschiedliche Beitragssätze differenziert nach der Zentrumsnähe der Gewerbe an. Im Ergebnis kommt sie auf Beitragseinnahmen von 18 bis 24 Millionen Euro. Da mit relativ hohen Verwaltungskosten zu rechnen sei, würden unter Umständen unter dem Strich keine Einnahmen verbleiben. Vor diesem Hintergrund rät die Studie von der Einführung dieses Instruments ab (ebd.).

Die Akzeptanz und politische Durchsetzbarkeit solcher Übernachtungsbeiträge werden als hoch eingeschätzt, da die Betriebe nur eine partikulare Lobby und die Übernachtungsgäste keine Vertretung haben. Allerdings sei gegebenenfalls schwer zu vermitteln, dass neben der bestehenden City-Tax noch eine weitere Abgabe auf Übernachtungen eingeführt werden soll (ebd.). So sprechen sich Grüne und LINKE prinzipiell für einen solchen Beitrag aus. Auch vonseiten der Umweltverbände kommt teilweise Unterstützung. Ein Argument, das

14 Eine kritische Zusammenfassung der Vorgänge um Toll-Collect findet sich bei Werner Rügemer (2018).

ebenfalls für diese Maßnahme spricht, ist, dass die Abgabe relativ einfach durchzusetzen und gut zu begründen sei. Aus der Wirtschaft wird jedoch das Bedenken geäußert, dass der Beitrag dem im Wettbewerb stehenden Tourismus schaden könne.

Steuern

Eine zusätzliche Finanzierung des Berliner Nahverkehrs über Steuern spielt in der Machbarkeitsstudie nur eine untergeordnete Rolle. Das ist der vorherrschenden Fachmeinung geschuldet, dass Steuern grundsätzlich ungeeignet seien, gezielte und sichere Mehreinnahmen für den ÖPNV zu erzielen (siehe Kapitel 3.6). Mehrere unserer Gesprächspartner*innen zeigten sich ebenfalls skeptisch bis ablehnend diesem Ansatz gegenüber. So argumentierten etwa die Vertreter*innen von Grünen, LINKEN, VCD und ver.di, aufgrund der fehlenden Zweckbindung bestehe immer die Gefahr, dass die Finanzierung des ÖPNV von der schwankenden Kassenlage abhängig gemacht werde und die vorgesehenen Mittel gegebenenfalls anders eingesetzt würden. Eine Erhöhung der Gewerbesteuer könne den Faktor Arbeit belasten und die Grundsteuer könne auf die Mieter*innen umgelegt werden. Ohnehin seien die verteilungspolitischen Auswirkungen der Grundsteuerreform umstritten. Im Falle von Steuererhöhungen sei mit Protesten der jeweils Betroffenen zu rechnen. Zudem hätten allgemeine Steuern keine Lenkungswirkung.

Im Gegensatz dazu sprechen sich andere Akteure (z. B. Teile der SPD) für eine stärkere Steuerfinanzierung von Bus und Bahn aus. In Teilen der bisherigen Koalition wird

VON EINIGEN UMWELTVERBÄNDEN WERDEN HÖHERE UNTERNEHMENSSTEUERN INS SPIEL GEBRACHT, DIE IN DER WIRTSCHAFT NICHT AUF SYMPATHIE TREFFEN DÜRFTEN.

die Hoffnung bzw. Forderung formuliert, die Bundesförderung könne durch aufgestockte Regionalisierungsmittel erhöht werden. Einige Akteure plädieren ferner für eine gezielte Erhöhung der öffentlichen Landesmittel. Interessanterweise kommt auch aus der Berliner Wirtschaft das Argument, dass es viel einfacher sei, die Haushaltsmittel für den ÖPNV zu steigern, statt komplizierte neue Beiträge einzuführen, die letztlich auch (wie Steuern) bestimmte Gruppen belasten würden. Von einigen Umweltverbänden werden höhere Unternehmenssteuern ins Spiel gebracht, die in der Wirtschaft nicht auf Sympathie treffen dürften. So schlagen die Naturfreunde vor, die bisher vergleichsweise geringe Grundsteuer, die Gewerbesteuer oder die City-Tax zu erhöhen.

Die Debatte ist auch Ausdruck einer haushaltspolitischen Richtungsentscheidung: Der Staat muss sich über die Besteuerung (vornehmlich des Kapitals) ausreichend Einnahmen verschaffen, um darüber Leistungen für alle im Sinne der öffentlichen Daseinsvorsorge bezahlen zu können. Beiträge seien demgegenüber im Kern unsozial, weil ihre Höhe nicht nach der Finanzkraft der Abgabepflichtigen, sondern nach der Qualität der öffentlichen Gegenleistung differenziert wird. Um Vermögende und Unternehmen stärker zu besteuern, ist jedoch politischer Mut und Konfliktbereitschaft nötig. Gegen das Argument der fehlenden Zweckbindung wird schließlich angeführt, dass das Land Berlin im BVG-Verkehrsvertrag 2020–2035 langfristige Finanzierungsverpflichtungen eingegangen ist, die nicht ohne Weiteres durch eine veränderte Kassenlage revidiert werden können.

4.3 GRUNDLEGENDE POLITISCHE ANSÄTZE

In der Debatte um die verschiedenen Finanzierungsinstrumente zeigen sich typische Argumentationsmuster. Diese Argumentationsmuster lassen sich auf grundlegende Wertvorstellungen und strategische Orientierungen zurückführen. Im Folgenden stelle ich idealtypische Ansätze vor. Die einzelnen Akteure vertreten diese nicht in «Reinform», sie lassen sich aber tendenziell den jeweiligen Ansätzen zuordnen.

Der konservative Ansatz: Die Leitmotive dieses Verständnisses sind «Alles soll so bleiben, wie es ist» und «Sozial ist, was vier Räder hat». Die gegenwärtigen Strukturen in der Berliner Verkehrspolitik und im Verkehrssystem, die massiv das Auto zulasten anderer Mobilitätsformen privilegieren, bleiben unhinterfragt bzw. werden als sinnvoll vorausgesetzt. Zwar sei auch der ÖPNV wichtig. Es dominiert aber die Vorstellung vom Auto als natürlichem Verkehrsmittel des «kleinen Mannes». Dahinter steht die Annahme, dass vor allem der motorisierte Individualverkehr soziale Teilhabe ermögliche und er deshalb nicht zusätzlich belastet werden dürfe. Der Ansatz beruft sich auf die Minderheit sozial prekärer Pkw-Nutzer*innen. Faktisch zielt er aber auf eine Besitzstandswahrung für die überwiegend wohlhabenden Autofahrer*innen.

Weil jede*r nur für die Verkehrsmittel zahlen soll, die er*sie auch nutzt, wird ein solidarisch finanzierter ÖPNV abgelehnt. Niemand soll gezwungen werden, für den

IN DER ÖFFENTLICHEN KOMMUNIKATION ÄUSSERT SICH DER KONSERVATIVE ANSATZ SO, DASS KAUM EIGENE IDEEN ZU NEUEN FINANZIERUNGSMÖGLICHKEITEN GENANNT, SONDERN IN ERSTER LINIE DIE VORSCHLÄGE DER ANDEREN KRITISIERT WERDEN.

ÖPNV zu zahlen, wenn er*sie ihn nicht in Anspruch nimmt. Dass die Kosten des MIV zu einem bedeutenden Teil von der Allgemeinheit getragen werden, wird dabei ausgeblendet. Ebenso wird eine Nutznießerfinanzierung verworfen. Das bisherige Finanzierungssystem des ÖPNV soll im Wesentlichen bestehen bleiben. Das schließe nicht aus, dass die steuerbasierten Zuschüsse aus dem öffentlichen Haushalt erhöht werden – freilich ohne Unternehmenssteuern aufzustocken. In der öffentlichen Kommunikation äußert sich der konservative Ansatz so, dass kaum eigene Ideen zu neuen Finanzierungsmöglichkeiten genannt, sondern in erster Linie die Vorschläge der anderen kritisiert werden. Vor allem die dominierenden Kräfte in der SPD, die CDU und die FDP sowie Teile der Mainstream-Presse vertreten diesen Ansatz.

Der ökologisch-soziale Ansatz: Dem steht diametral ein Ansatz mit folgenden Leitmotiven gegenüber: «Wir brauchen eine Finanzierungsrevolution für die Verkehrswende» und «Sozial ist, was das Auto zurückdrängt und den Umweltverbund stärkt». Leitend ist das Ziel der urbanen Umweltgerechtigkeit (und des Klimaschutzes). Weil der MIV prinzipiell und in seiner konkreten Gestalt in Berlin ungerecht sei und weil der Umweltverbund eine gerechte Mobilität ermögliche, sollen die etablierten Verkehrsstrukturen grundlegend verändert werden. Die Nutzung des Autos soll eingeschränkt werden, da unter ihm alle leiden. Das bedeutet, sowohl den MIV zu verteuern als auch Autoverkehr, Parkplätze und letztlich den Autobestand zu verringern. Der öffentliche Nahverkehr soll hingegen von allen finanziert werden, weil davon auch alle profitieren würden. Dabei sei nicht auszuschließen, dass diese Politik auch zulasten bestimmter sozialer Gruppen gehe. Die Ziele der Mobilitätswende werden hier jedoch priorisiert.

Neue Finanzierungsinstrumente für den ÖPNV müssten deshalb entschlossen vorangebracht werden. Favorisierte Maßnahmen sind die Ausweitung der Parkraumbe-

wirtschaftung und das Bürgerticket, wobei die Beitragshöhe relativ niedrig sein soll. Eine Nutznießerfinanzierung wird nicht prinzipiell ausgeschlossen, aufgrund der erwarteten Umsetzungsschwierigkeiten und Widerstände aber hinten angestellt. Auch eine stärkere Steuerfinanzierung wird nicht grundsätzlich abgelehnt, wegen der fehlenden Zweckbindung jedoch skeptisch betrachtet. In der Öffentlichkeit werben Vertreter*innen des ökologisch-sozialen Ansatzes dafür, dass Berlin bei dem Thema mutig vorangehen soll. Dieser Ansatz findet sich vor allem bei den Grünen[15] und beim VCD und spiegelt sich zudem in der Argumentation der Machbarkeitsstudie wider. Sympathie kommt auch aus dem Spektrum der umwelt- und verkehrspolitischen Verbände.

Der sozial-ökologische Ansatz: Zwischen diesen beiden Konzepten steht ein Ansatz, dessen Leitmotive lauten: «Die Vermögenden müssen stärker an der Finanzierung des ÖPNV beteiligt werden» und «Sozial ist, was prekären und armen Bevölkerungsgruppen Mobilität ermöglicht». Im Mittelpunkt dieser klassenpolitischen Perspektive steht das Ziel der Mobilitätsgerechtigkeit – im Zweifelsfall auch zulasten der Umweltgerechtigkeit. Der Umweltverbund soll gefördert und der Autoverkehr eingeschränkt werden, aber nur, wenn prekarisierte Lohnabhängige darunter nicht zu stark leiden müssen. Menschen müssten einen einfachen und erschwinglichen Zugang zu Mobilität haben – am besten mit dem Umweltverbund, aber auch mit dem Auto. Ferner müssten die Interessen der Beschäftigten bei BVG und S-Bahn berücksichtigt werden. Zudem seien gute Arbeitsbedingungen notwendig, um dem Fachkräftemangel zu begegnen. Fahrgäste und Beschäftigte dürften nicht gegeneinander ausgespielt werden, indem etwa argumentiert werde, Erstere müssten die Löhne von Letzteren finanzieren. Der Ansatz hat schließlich auch insofern eine klassenpoli-

15 Obwohl die Grünen als Einzige für die City-Maut eintreten und die anderen Akteure aus diesem Spektrum dem Instrument kritisch gegenüberstehen, lassen sie sich alle dem ökologisch-sozialen Lager zuordnen.

IM MITTELPUNKT DIESER KLASSENPOLITISCHEN PERSPEKTIVE STEHT DAS ZIEL DER MOBILITÄTSGERECHTIGKEIT – IM ZWEIFELSFALL AUCH ZULASTEN DER UMWELTGERECHTIGKEIT. DER UMWELTVERBUND SOLL GEFÖRDERT UND DER AUTOVERKEHR EINGESCHRÄNKT WERDEN, ABER NUR, WENN PREKARISIERTE LOHNABHÄNGIGE DARUNTER NICHT ZU STARK LEIDEN MÜSSEN.

tische Dimension, als in erster Linie wohlhabende Menschen und das Kapital den ÖPNV finanziell tragen sollen.

So sollen über eine Nutznießerfinanzierung die ökonomischen Vorteile des ÖPNV von Unternehmen und/oder Grundeigentümern abgeschöpft werden. Im Vordergrund der Debatte steht ein Beitragsmodell. Aber auch eine Erhöhung von Gewerbesteuer oder Grundsteuer wird von einigen Akteuren ins Spiel gebracht.[16] Ein Bürgerticket wird zwar grundsätzlich als sinnvoll erachtet – insbesondere weil die Fahrgäste nicht mit noch höheren Fahrpreisen belastet werden dürften. Zunächst müsse aber der ÖPNV massiv ausgebaut werden. Um eine Kopfpauschale zu umgehen, müsse die Beitragshöhe sozial gestaffelt und soziale Härten müssten vermieden werden. Vor allem ärmere Menschen seien weniger mobil, nutzten auch weniger den ÖPNV und dürften nicht zusätzlich belastet werden. Während eine City-Maut aus sozialen Gründen abgelehnt wird, steht man der Parkraumbewirtschaftung inzwischen eher offen gegenüber – allerdings nur mit sozial vertretbaren Gebührenhöhen. Für eine solidarische und Nutznießerfinanzierung treten in Berlin vor allem DIE LINKE, die Naturfreunde und ver.di ein.[17] Auch für die progressiven Kräfte in der SPD ist der Ansatz anschlussfähig.

Der suffizienzorientierte Ansatz: Schließlich findet sich in der Akteurslandschaft ein Ansatz, dessen Leitmotive heißen: «Die Preise aller Verkehrsträger müssen ihre wahren Kosten widerspiegeln» und «Sozial ist, was heutige und zukünftige Generationen vor Klimakrise und Umweltzerstörung schützt». Aus einer Perspektive der globalen Klimagerechtigkeit müsse berücksichtigt werden, dass motorisierter Verkehr (ob Auto, Bus oder Bahn) immer Umweltverbrauch und CO_2-Emissionen bedeute. Entsprechende Preissignale sollen zu einem sparsamen Umgang mit allen motorisierten Verkehrsmitteln bzw. zum Umstieg auf Rad- und Fußverkehr führen.

16 Mit der Einschränkung, dass die Grundsteuer auf die Mieter*innen umgelegt werden kann. **17** Auch Fridays for Future will die Unternehmen an der Finanzierung des ÖPNV beteiligen und arbeitet eng mit ver.di zusammen. Allerdings haben sie einen deutlich stärkeren Schwerpunkt auf klimapolitischen Forderungen.

Vor allem das Auto müsse teurer werden, indem etwa über die Parkraumbewirtschaftung seine wahren ökonomischen und ökologischen Kosten internalisiert würden. Durch eine deutliche Verteuerung sei ein Umstieg auf den Umweltverbund zu erreichen. Aber auch die Fahrscheine und Abopreise für den ÖPNV sollen nicht billiger werden, um dessen Kosten abzubilden. Eine Öffi-Flatrate würde zu deutlich mehr Verkehr führen. Eine Nutznießerfinanzierung sei nicht grundsätzlich falsch, würde aber auch nicht das Ziel der Verkehrsvermeidung erreichen. Für einen solchen genügsamen Umgang mit dem urbanen Verkehrssystem plädieren einige Akteure aus der Fahrrad- und Umweltszene wie der BUND.

4.4 REALISIERUNGSCHANCEN

Die geschilderten unterschiedlichen Einstellungen zum Thema erschweren in Berlin eine zeitnahe Einführung alternativer Finanzierungsinstrumente für den ÖPNV. Die Umsetzungshürden sind teilweise hoch und die Positionen liegen weit auseinander. Ob die Koalitionsverhandlungen von SPD, Grünen und LINKEN zu dieser Problematik eine Einigung erbringen, wird entscheidend sein für den Ausbau des Nahverkehrs und die Mobilitätswende in Berlin. Relevant ist auch, wie gut es den Kräften in der Zivilgesellschaft und in den Parteien, die neue Finanzierungssäulen einführen wollen, gelingt, für ihre Vorschläge Öffentlichkeit und politische Unterstützung zu gewinnen.

Eine Nutznießerfinanzierung scheint aktuell nicht durchsetzbar, auch wenn sie sinn-

SOLLTE ES ZUR FORTSETZUNG DER ROT-ROT-GRÜNEN KOALITION KOMMEN, WIRD ES VON DEN PROGRESSIVEN KRÄFTEN IN DER SPD ABHÄNGEN, OB MITTELFRISTIG EIN BÜRGERTICKET EINGEFÜHRT WERDEN KANN.

voll und wünschenswert ist. Die Debatte sollte aber weiter vorangetrieben werden, um mittelfristig die Realisierungschancen zu verbessern. Noch geringere Chancen hat die City-Maut, weil alle Akteure außer den Grünen dem Instrument skeptisch bis ablehnend gegenüberstehen. Sollte es zur Fortsetzung der rot-rot-grünen Koalition kommen, wird es von den progressiven Kräften in der SPD abhängen, ob mittelfristig ein Bürgerticket eingeführt werden kann. Trotz der inhaltlichen Bedenken könnte ein 365-Euro-Ticket ein erster wichtiger Schritt sein, der einfacher zu erreichen ist, weil sich dafür auch die SPD stark gemacht hat und weil es sich nicht um einen grundlegenden Systemwechsel handelt. Auch ein Übernachtungsbeitrag könnte mehrheitsfähig sein, wenn sich ein Akteur vehement dafür einsetzen würde. Politisch und finanziell wird die Maßnahme aber keine zentrale Rolle spielen. Am einfachsten durchzusetzen ist eine Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung, weil damit bereits begonnen wurde, weil sie relativ einfach umzusetzen ist und weil es im Prinzip in allen demokratischen Parteien Offenheit gegenüber dem Ansatz gibt. Umstritten bleiben allerdings die Gebührenhöhe und insbesondere das Thema Anwohnergebühren.

5 BREMEN: DIE ERSTE TICKETFREIE GROSSSTADT IN DEUTSCHLAND?

Auch im Land Bremen wird darüber diskutiert, alternative Finanzierungsinstrumente für den ÖPNV einzuführen und den öffentlichen Nahverkehr ticketfrei zu gestalten. Auf den ersten Blick ähneln sich die Bedingungen in Berlin und Bremen. Beides sind Stadtstaaten mit ausgeprägten progressiv-urbanen Milieus und einer starken Zivilgesellschaft. Und in beiden Städten hat eine rot-rot-grüne Landesregierung die Mobilitätswende auf die Agenda gesetzt. Zugleich unterscheiden sich die Akteurskonstellationen, die diskutierten Policy-Vorschläge und deren Erfolgsaussichten, wie im Folgenden gezeigt wird.

In der Hansestadt hatte das Klimaplenum Bremen bereits 2009 die Kampagne «Reclaim Your Public Transport» durchgeführt. Mit zwei sogenannten Umsonstfahrtagen – Aktionen des zivilen Ungehorsams – und einer starken Öffentlichkeitsarbeit trugen die Aktivist*innen die Forderung in die Stadt, einen kostenfreien öffentlichen Nahverkehr in Bremen zu etablieren. Auch wenn die Aktionen damals auf starke mediale Resonanz stießen, versandete der Impuls ein Stück weit (Sander 2010).

Im Jahr 2017 nahm die neu gegründete Grassroots-NGO «Einfach Einsteigen» den Faden wieder auf, ging das Thema aber anders an. Sie arbeitete langfristig zu dem Thema und konnte eine Förderung der Bewegungsstiftung gewinnen. Auf dieser Basis entwickelte sie ein elaboriertes Umsetzungs- und Finanzierungskonzept für einen ticketfreien ÖPNV in Bremen und begann, Kontakte in Politik und Zivilgesellschaft zu knüpfen. Anfang 2019 veröffentlichte sie dann ihr «Basiskonzept» und erfuhr dafür viel Zuspruch in den Parteien und der Öffentlichkeit – und nur wenig Gegenwind in der Boulevardpresse und in den sozialen Medien. Eine von Campact unterstützte Umfrage zeigte, dass parteiübergreifend zwei Drittel der Bremer*innen für den Ansatz der Initiative waren.

«Einfach Einsteigen» schlug eine paritätische Finanzierung des ÖPNV durch Unternehmen und Bürger*innen vor: Die in Bremen ansässigen Gewerbebetriebe sollen einen Beitrag bezahlen, der 3,23 Prozent ihres Gewinns beträgt und sich an der Gewerbesteuer orientiert. Auch Fernreiseunternehmen und Großveranstalter sollen über eigene Abgaben an der ÖPNV-Finanzierung beteiligt werden. Zusammen soll die Wirtschaft rund 50 Prozent der neu zu generierenden Mittel beisteuern. Die andere Hälfte soll aus der Bevölkerung kommen: Die volljährigen sozialversicherungs-

18 Darunter fallen auch Pendler*innen. Studierende erhalten weiterhin das Semesterticket.

pflichtig beschäftigten Bremer*innen[18] sollen einen ÖPNV-Beitrag in Höhe von knapp 20 Euro zahlen; ärmere Bürger*innen nur zehn Euro. Schwerbehinderte und Minderjährige müssen keinen Beitrag entrichten. Zudem wird die City-Tax auf drei Euro pro Übernachtung erhöht. Im Stadtgebiet von Bremen müssen dafür keine Tickets mehr gekauft werden. Jede*r kann in Bus und Bahn «einfach einsteigen». Die bisherigen öffentlichen Zuschüsse werden in den verstärkten Ausbau der Infrastruktur umgelenkt. Denn das neue Finanzierungssystem soll in eine umfassende städtische Verkehrswende eingebettet werden (Einfach Einsteigen 2019).

Im Wahlkampf zur Bremischen Bürgerschaft setzte sich DIE LINKE für einen ticketfreien ÖPNV ein, der über eine einkommensabhängige Umlage finanziert werden soll. Sie ging von einem Beitragssatz von durchschnittlich 15 bis 20 Euro pro Haushalt aus. Die Grünen warben für ein 365-Euro-Ticket nach Wiener Vorbild. Auch die SPD hatte sich bereits seit mehreren Jahren mit dem Thema beschäftigt und sich mit «Einfach Einsteigen» ausgetauscht, trat damit in der Öffentlichkeit aber zunächst nicht stark auf. Die 2019 gebildete rot-rot-grüne Landesregierung vereinbarte schließlich in ihrem Koalitionsvertrag einen Prüfauftrag: Wie in Berlin sollten in einer Machbarkeitsstudie verschiedene Finanzierungsoptionen analysiert werden.

Eine erste progressive Reform der Koalition bezog sich auf die Tarife und Ticketpreise. So wurden unter anderem das Sozial-, Schüler- und Azubiticket verbilligt, die stetigen Preissteigerungen bei den Einzeltickets gestoppt und symbolisch die kurze Straßenbahnlinie 11 ticketfrei gemacht. Darüber hinaus hat sich die Koalition eine Teilfortschreibung des zuletzt 2014 aktualisierten Verkehrsentwicklungsplans 2025 (VEP) vorgenommen. Dabei handelt es sich um ein übergeordnetes städtisches Verkehrskonzept, das die verschiedenen Elemente des Verkehrssystems (also Regional- und Nahverkehr, Fahrrad- und Fußverkehr) miteinander verbindet sowie Ziele und Umsetzungsmaßnahmen bestimmt. Der VEP soll in den Bereichen «autofreie Innenstadt», «Parken in Quartieren», «ÖPNV-Strategie» und «Stadt-Regionales Verkehrskonzept» fortgeführt werden. Die Mobilitätswende und eine Aufwertung des ÖPNV sind integrale Elemente der Teilfortschreibung. Dafür wurde ein aufwendiger Prozess organisiert, der eine Analyse der Ausgangsbedingungen, eine Formulierung von Maßnahmen und Umsetzungsschritten sowie eine breite Beteiligung von Zivilgesellschaft und Bürger*innen umfasste. Ein divers zusammengesetzter Projektbeirat begleitet den Prozess.

Parallel wurde die Machbarkeitsstudie erstellt. Federführend war die grün geführte Senatsverwaltung für Umwelt, Bau und Verkehr. Sie beauftragte dieselben Akteure wie in Berlin mit der Anfertigung der Studie: das Unternehmen Ramboll und die Kanzlei Becker Büttner Held. Nach Beratungen der Koalition prüften sie mehrere Modelle und Finanzierungsvarianten, darunter das Konzept von «Einfach Einsteigen» und das 365-Euro-Ticket. Während Letzteres sich in den weiteren Erörterungen als wenig praktikabel herausstellte, diskutierten die Studienautor*innen das

NGO-Konzept differenziert. Ende 2020 präsentierten sie dann ihre Ergebnisse.[19] Die ÖPNV-Umlage für die Bürger*innen bewerteten sie als sinnvoll und rechtlich machbar und empfahlen sie zur genaueren Prüfung. In Bezug auf den Unternehmensbeitrag warnten sie jedoch, dass er zu stark von der konjunkturellen Entwicklung abhänge und keine sichere Finanzierungsbasis darstelle. Sie rieten deshalb davon ab, den Ansatz weiterzuverfolgen.[20] Die Initiative «Einfach Einsteigen» kritisierte, dass die Gutachter*innen die Verkehrswende nicht ganzheitlich betrachtet und die Instrumente selektiv bewertet hätten. Vor allem hätten sie die Unternehmensabgabe voreilig ausgeschlossen und die verschiedenen Varianten nicht geprüft.

Nun wurde die SPD aktiv. Sie hatte bereits auf ihrem Parteitag im September 2020 beschlossen, die Forderung von «Einfach Einsteigen» zu unterstützen. Insbesondere durch die Initiative des Abgeordneten Falk Wagner verabschiedete sie auf ihrem Parteitag im März 2021 ein Papier, das als Gamechanger in der ganzen Debatte wirkte. Die Partei bekannte sich klar zum Ziel der Ticketfreiheit und griff eine Option aus der Studie auf, die bisher nicht im Fokus gestanden hatte: Eine Erhöhung der Grundsteuer soll einen ticketfreien ÖPNV in Bremen ermöglichen (SPD Bremen-Stadt 2021).

DIE INITIATIVE «EINFACH EINSTEIGEN» KRITISIERTE, DASS DIE GUTACHTER*INNEN DIE VERKEHRSWENDE NICHT GANZHEITLICH BETRACHTET UND DIE INSTRUMENTE SELEKTIV BEWERTET HÄTTEN. VOR ALLEM HÄTTEN SIE DIE UNTERNEHMENSABGABE VOREILIG AUSGESCHLOSSEN UND DIE VERSCHIEDENEN VARIANTEN NICHT GEPRÜFT.

19 Eine Veröffentlichung der Studienergebnisse ist vorgesehen, konnte aber bisher aus verwaltungsinternen Gründen noch nicht erfolgen. **20** Folgt man der vorherrschenden Rechtsauffassung, könnte es zudem Probleme damit geben, dass die Beitragshöhe vom Gewinn der Unternehmen abhängig gemacht werden soll und nicht von dem individuellen Sondervorteil, der den Unternehmen durch den ÖPNV entsteht.

Mit dem «Mobilitätszuschlag» auf die Grundsteuer will die SPD ihr «Bremen-Ticket» finanzieren. Alle Bremer*innen können dann den gesamten ÖPNV im Stadtgebiet ticketfrei nutzen. Die wegfallenden Ticketeinnahmen im Umfang von circa 90 Millionen Euro sollen durch den Mobilitätszuschlag ausgeglichen werden. Entsprechend der Struktur der Gewerbesteuer würden die Eigentümer von Gewerbegebäuden rund 40 Prozent der Summe tragen; etwa 60 Prozent würden auf die Bürger*innen entfallen. Pro Haushalt ergäbe sich eine durchschnittliche Belastung von 14 Euro pro Monat. Das wären im Schnitt sieben Euro pro Person.

Die ihr Wohneigentum selbst Nutzenden (45 Prozent der Bremer*innen), die im Schnitt über größere Wohnflächen verfügen als die Mieter*innen und eher wohlhabender sind, würden von den 90 Millionen rund 45 Prozent bezahlen. Die restlichen 15 Prozent würden auf die vermieteten Wohnungsbestände entfallen, die deren Eigentümer auf die Mieter*innen (55 Prozent der Bremer*innen) umlegen könnten. In der Tendenz würden die Mieterhaushalte, die meist weniger wohlhabend sind, weniger als die 14 Euro zahlen, weil sie auf kleineren Wohnflächen leben. Für Wohnungen unter 20 Quadratmetern muss ohnehin keine Grundsteuer gezahlt werden. Bezieher*innen von Sozialleistungen würden die Kosten vom Amt bezahlt bekommen, wobei das Land Bremen den Großteil der Mehrkosten vom Bund zurückerstattet bekäme. Das Bremen-Ticket soll Anfang 2023 eingeführt werden. In einem zweiten Schritt sollen Tourist*innen über die City-Tax und Einpendler*innen über einen eigenständigen Beitrag einbezogen werden. Wenn sich das als politisch und juristisch umsetzbar erweist, könnten die Tickets in Bremen gänzlich abgeschafft werden.

Um mit der Verkehrswende voranzukommen, schlägt die SPD zudem konkrete Ausbaustufen für den ÖPNV vor, die in den nächsten Jahren sukzessive in Angriff genommen werden sollen. Vor allem sollen Takte verdichtet und die innenstadtfernen Quartiere besser angebunden werden. Dabei orientiert sich die Partei am VEP. Dafür soll der Mobilitätszuschlag auf die Grundsteuer so angepasst werden, dass Privathaushalte im Schnitt 18 Euro zahlen, sodass eine zusätzliche Investitionsreserve von 26 Millionen Euro entsteht. Umwelt- und verkehrspolitische Initiativen kritisieren aber, dass die veranschlagten Mittel und Ausbaupläne nicht ausreichten, um in Bremen tatsächlich eine ambitionierte Mobilitätswende zu realisieren.

Vor diesem Hintergrund antworteten die Grünen im Juli 2021 mit ihrem Konzept «Ticketlos Plus» (Bündnis 90/Die Grünen 2021). Eigentlich sind die Bremer Grünen eine Radfahrer- und Fußgängerpartei. Der ÖPNV oder gar ein Nulltarif hatten bisher keine Priorität für sie. Seine Nutzer*innen gehören nicht zur klassischen grünen (Wähler-)Klientel. Mithin können die Grünen dem suffizienzorientierten Ansatz zugeordnet werden (siehe Kapitel 4.3). Aber auch bei den Grünen hat in den letzten Jahren eine Entwicklung stattgefunden. Mit ihrem neuen Konzept schließen sie sich nun grundsätzlich der Forderung nach Ticketfreiheit an und greifen den «Mobilitätszuschlag» der SPD positiv auf. Gleichzeitig

wollen sie darüber hinausgehen und den SPD-Vorschlag in eine umfassende Mobilitätswende einbetten. So würde ein ticketfreier ÖPNV nur Sinn machen, wenn er gleichzeitig massiv ausgebaut würde und wenn die anderen Elemente des Umweltverbunds gleichwertig aufgewertet würden. Denn nur ein deutlich attraktiverer Umweltverbund würde zu einem relevanten Rückgang des Autoverkehrs führen.

So sieht «Ticketfrei Plus» vor, dass neben der Substitution der wegfallenden Ticketeinnahmen jährlich erhebliche Investitionen fließen: in den ÖPNV (40 Millionen Euro), den Radverkehr (15 Millionen Euro), den Fußverkehr (5 Millionen Euro), ins Carsharing (eine Million Euro), in mehr Personal (3 Millionen Euro) sowie in Maßnahmen zur Barrierefreiheit (20 Millionen Euro). Insgesamt kommen die Grünen auf Kosten von 180 Millionen Euro pro Jahr. Gegenfinanziert werden sollen diese Mehrkosten durch die Erhöhung der Grundsteuer und eine Einpendlerabgabe – wie von der SPD vorgeschlagen – sowie durch eine Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung (zusätzlich 40 bis 50 Millionen Euro).

Auch DIE LINKE hat den Vorstoß der SPD positiv aufgenommen. Zwar hatte sie im Wahlkampf noch ein beitragsbasiertes Umlagemodell vorgeschlagen. Das wäre aber gegebenenfalls politisch und juristisch schwierig umzusetzen gewesen. Deswegen begrüßte DIE LINKE die Initiative, eine Erhöhung der Grundsteuer als wesentliche neue Finanzierungssäule zu nutzen. Sie fordert ebenfalls, das ticketfreie System mit einer starken Mobilitätswende zu verbinden. Ferner sollen keine umstrittenen und neuartigen Abgaben für Pendler*innen und Tourist*innen eingeführt werden, sondern sie könnten über die großen Finanzierungsquellen (Grundsteuer, Haushalt, Parkraumbewirtschaftung) mit abgedeckt werden.[21] Allerdings hat DIE LINKE bisher keinen eigenen Entwurf vorgelegt, nachdem sie zunächst noch als Treiberin der Ticketfreiheit aufgetreten war. Für die Partei wäre es empfehlenswert, ein eigenes Konzept mit linkem Profil in die öffentliche Debatte einzubringen und damit die Auseinandersetzung und Umsetzung weiterhin mitzubestimmen.

TROTZ EINIGER DIFFERENZEN BESTEHT NUN IM KERN KONSENS ZWISCHEN DEN KOALITIONSPARTEIEN ÜBER EIN NEUES FINANZIERUNGSSYSTEM FÜR DEN ÖPNV.

Trotz einiger Differenzen besteht nun im Kern Konsens zwischen den Koalitionsparteien über ein neues Finanzierungssystem für den ÖPNV. Gegenwärtig befinden sich außerdem die Planungen zur Teilfortschreibung des VEP in der Phase der Finalisierung. Die Chancen stehen gut, dass sich die Akteure in den anstehenden Koalitionsabstimmungen zum VEP auf ein neues System einigen und einen konkreten Fahrplan beschließen werden.[22] Allerdings

21 Auch Verkehrsexpert*innen beurteilen eine eigenständige Pendlerabgabe als sehr aufwendig und nicht praktikabel. **22** Die Grünen schlagen vor, die Planungen zu Verkehrswende und zur Ticketfreiheit nach Berliner Vorbild in ein Bremer Mobilitätsgesetz einfließen zu lassen. Ob ein solches Gesetz über den VEP hinaus sinnvoll ist, wird allerdings kontrovers diskutiert.

wären in den nächsten Jahren umfangreiche Schritte notwendig, die über den VEP-Prozess hinausgehen. So sind nicht nur gesetzgeberische und administrative Anpassungen und Klärungen mit dem Zweckverband Verkehrsverbund Bremen/Niedersachsen (ZVBN) nötig. Es drohen auch Kontroversen und Widerstand von verschiedenen Seiten. So wird eine zentrale Frage sein, wie hoch der Mobilitätszuschlag angesetzt wird. Ferner zeichnet sich eine Standortdebatte ab, weil die IHK sich bisher gegen das neue Modell positioniert bzw. Gewerbebetriebe aus der Finanzierung ausnehmen will.

Nicht zuletzt ist umstritten, wie stark der ÖPNV ausgebaut werden soll und kann. So haben «Einfach Einsteigen» und der BUND Bremen Anfang 2021 ein Konzept vorgelegt, das einen massiven Ausbau des Nahverkehrssystems empfiehlt (Einfach Einsteigen/BUND Bremen o. J.). Auch Grüne und LINKE sprechen sich dafür aus, den ÖPNV stark zu erweitern und zu verdichten. In der Diskussion sind vor allem die Erweiterung von Straßenbahnlinien, Taktverdichtungen, ein Schnellbussystem und öffentliche Mobilitätsangebote auf Quartiersebene.

Ein noch größerer Streitpunkt ist der motorisierte Individualverkehr: Im VEP ist vorgesehen, die Parkraumbewirtschaftung auszuweiten. Sie soll einerseits zur Finanzierung der Verkehrswende genutzt werden, andererseits den Autoverkehr und perspektivisch auch den Fahrzeugbestand reduzieren. Weitgehende Einigung konnte inzwischen über die neue Zonierung erzielt werden. In den entsprechenden Gebieten soll sukzessive eine Parkraumbewirtschaftung eingeführt werden. Sowohl die Gebührenhöhen als auch das Thema Anwohnerparken werden jedoch kontrovers diskutiert. Vor allem die SPD vertritt an dieser Stelle die Autofahrer*innen und -absteller*innen. Es wurden bereits einige Modellversuche zum Anwohnerparken durchgeführt, die zu einem verringerten Verkehrsaufkommen geführt haben. Die SPD mahnt aber, dass es auch langfristig genug Parkplätze geben müsse, die nicht zu teuer sein dürften. Der Umbau der Parkinfrastrukturen in den Quartieren könne außerdem Jahrzehnte dauern. Werden diese Streitpunkte gut bearbeitet, erscheint die Einführung eines Bremen-Tickets bis 2023 (oder ggf. wenige Jahre später) durchaus realistisch.

Damit unterscheiden sich die Erfolgsaussichten in Bremen stark von denen in Berlin. Das hat mit vielen spezifischen Faktoren der Stadtgesellschaft und -politik zu tun. Zentral sind zwei Punkte: Erstens spielt «Einfach Einsteigen» eine wichtige Rolle. Der Initiative ist es gelungen, sich als ein parteiunabhängiger Akteur aufzustellen, auf den sich alle Parteien beziehen können. Sie hat die Forderung nach Ticketfreiheit mit einem kohärenten Verkehrswende- und Finanzierungskonzept unterlegt und sie zu einem mehrheits- und hegemoniefähigen Ansatz gemacht. Zweitens tritt die SPD nicht wie an vielen anderen Stellen und insbesondere in Berlin als wesentliche Bremse und Schranke für fortschrittliche Reformen auf, sondern treibt sie in diesem Fall selbst voran. Das hat viel damit zu tun, dass die progressiven Kräfte in der Bremer SPD stärker sind als anders-

wo. Letztlich hängt es an Schlüsselpersonen einer neuen Generation von Bremer Sozialdemokrat*innen, die eine gute politische Intuition und den Mut hatten, nicht Sachzwänge zu verwalten, sondern sich selbst an die Spitze einer Reforminitiative zu setzen. Damit könnten sie der Bremer SPD auch mittelfristig eine neue politische Rolle und jüngere urbane Wählermilieus erschließen.

Schließlich ist bemerkenswert, dass in Bremen – im Gegensatz zu Berlin und zur Fachdebatte – ein steuerbasierter Ansatz im Mittelpunkt der Diskussion steht. Zwar äußern auch einige Akteure in Bremen Bedenken, dass eine Steuer nicht zweckgebunden sei und sie sich nicht beliebig erhöhen lasse. Dagegen werden gewichtige Argumente für den Steueransatz vorgetragen: Eine Erhöhung der Grundsteuer sei auf jeden Fall rechtssicher und administrativ einfach umzusetzen; sie sei politisch durchsetzbar und vor allem sachgerecht: Eine allgemeine Steuer werde zur Finanzierung einer allgemeinen Leistung der öffentlichen Daseinsvorsorge eingesetzt. Die Grundsteuer beinhalte ferner mehrere soziale Mechanismen. Zwar könne sie auf Mieter*innen umgelegt werden. Aber zumindest in Bremen würden Unternehmen und selbst nutzende Privateigentümer*innen den Großteil der Kosten tragen.

Ferner sei auch das Argument der fehlenden Zweckbindung nicht zwingend, weil die Anpassung einer Steuer politisch ein großer Schritt sei, der in diesem Fall klar mit der Abschaffung von Tickets (zumindest für die Bremer*innen) verbunden sei. Einmal umgesetzt, könne dieser Systemwechsel nur gegen erhebliche Widerstände rückgängig gemacht werden. Ein Beitragsmodell sei zwar zielgerichteter und «eleganter». Aber es würde auf große juristische und administrative Herausforderungen treffen und womöglich Proteste provozieren. Die Motive der Steuerbefürworter*innen lauten «Keep it simple» und «Hauptsache es funktioniert».

SCHLIESSLICH IST BEMERKENSWERT, DASS IN BREMEN – IM GEGENSATZ ZU BERLIN UND ZUR FACHDEBATTE – EIN STEUERBASIERTER ANSATZ IM MITTELPUNKT DER DISKUSSION STEHT.

6 STRATEGISCHER AUSBLICK

Aus einer linken Perspektive steckt in einer alternativen Finanzierung für den öffentlichen Nahverkehr das Potenzial für ein doppeltes Einstiegsprojekt in eine sozial-ökologische Transformation. Zum einen verkörpert der Nulltarif im ÖPNV ein Beispiel für eine für alle uneingeschränkt zugängliche öffentliche Infrastruktur als Allmende. Die Leistung wird nicht von den einzelnen Nutzer*innen bezahlt, sondern durch eine Kombination aus solidarischer Umlage und Belastung der Vermögenden und Kapitaleigner. Zum anderen bedeutet die Umstellung des Verkehrssystems vom privaten Pkw auf ein kollektiv genutztes öffentliches Nahverkehrsnetz einen tiefgreifenden Wechsel hin zu einer gänzlich anders organisierten und klimagerechten Mobilitätsinfrastruktur (Brie/Dellheim 2020).

Um das durchzusetzen, braucht es ein strategisches Bündnis aus Akteuren, die den sozial-ökologischen und ökologisch-sozialen Ansatz vertreten (siehe Kapitel 4.3). Das heißt, das Auto konsequent zugunsten des Umweltverbunds zurückzudrängen, aber diesen Umstieg sozial und inklusiv zu gestalten. Nur so trägt die Mobilitätswende allen drei Dimensionen Rechnung: Klima-, Umwelt- und Mobilitätsgerechtigkeit. Eine solche zivilgesellschaftliche und politische Allianz muss das Thema aus einer rein technokratisch-haushaltspolitischen Fachdebatte herausholen und es (re-)politisieren. Nur mit einem klaren politischen Kompass und politischem Druck lässt sich ein gerechtes und nachhaltiges Finanzierungsmodell für den ÖPNV durchsetzen. Das Bremer Beispiel zeigt aber auch, dass das Thema gesellschaftlich so etabliert werden muss, dass es in der Bevölkerung, Öffentlichkeit, Parteienlandschaft und im Staat mehrheits- und hegemoniefähig wird. Während LINKE und Grüne oftmals grundsätzlich aufgeschlossen für einen Systemwechsel sind, hängt es nicht nur in Berlin und Bremen an der SPD, ob es politische und parlamentarische Mehrheiten dafür geben wird.

NUR MIT EINEM KLAREN POLITISCHEN KOMPASS UND POLITISCHEM DRUCK LÄSST SICH EIN GERECHTES UND NACHHALTIGES FINANZIERUNGSMODELL FÜR DEN ÖPNV DURCHSETZEN.

Schließlich stellt sich die Frage, welche Finanzierungsinstrumente aus einer linken Perspektive sinnvoll sind. In jedem Fall ist es wichtig, ein kohärentes, durchgerechnetes Gesamtkonzept zu entwickeln. Dieses sollte erstens einen massiven Ausbau und eine substanzielle Qualitätsverbesserung, zweitens eine Einstellungsoffensive und eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen für die Beschäftigten und drittens einen Nulltarif für alle Nutzer*innen ermöglichen. Dabei hat sich gezeigt, dass Beiträge zwar Vorteile haben, weil sie zielgerichtet erhoben und zweckgebunden verwendet werden können. Gleichzeitig ist ihre Einführung und administrative Umsetzung oft voraussetzungsvoll und aufwendig. Steuern sind zwar formal nicht zweckgebunden, sie können aber viel einfacher erhoben werden und sind strukturell gerechter als Beiträge. So zeigt sich, dass fast alle in dieser Studie genannten Beispiele eines ticketfreien ÖPNV steuerfinanziert sind und dafür keine neuartigen Beiträge eingeführt wurden (Tallinn, Luxemburg, Templin, Pfaffenhofen; womöglich zukünftig Bremen). In anderen Städten wurde zwar ein Nulltarif auf Basis neuer Finanzierungsinstrumente diskutiert, aber praktisch bisher nicht eingeführt (Erfurt, Tübingen, Berlin). Zugespitzt ließe sich schlussfolgern: Neuartige Beitragsmodelle wären elegant und innovativ – steuerbasierte Modelle funktionieren. Das spricht aber nicht grundsätzlich dagegen, Beitragsansätze zu verfolgen.

Konkret ist eine verstärkte Parkraumbewirtschaftung in vielen Kommunen sinnvoll. In Berlin und Bremen sind die meisten Akteure prinzipiell dafür und eine solche Parkraumbewirtschaftung befindet sich dort bereits in der Umsetzung. Das Parken von Autos zu belasten ist grundsätzlich richtig und kann relativ einfach zusätzliche Einnahmen für den ÖPNV generieren. Allerdings werden diese perspektivisch sinken, wenn Parkplätze und der Autobestand immer weiter zurückgehen. Eine zukunftsweisende Strategie könnte sein, nach dem Vorbild von Leipzig und München (preiswerte) Anwohnerparkausweise nur noch gegen Ausnahmegenehmigung auszustellen. Diejenigen, die darlegen können, dass sie für wichtige Zwecke regelmäßig ihr Auto in bestimmten Quartieren parken müssen, sollten weiterhin einen sehr niedrigen Satz zahlen. Für Berufstätige mit besonderem Bedarf (Hebammen, Pflegedienste, Handwerker*innen) gibt es jetzt schon Ausweise, die an die Windschutzscheibe zu kleben sind (dies gilt für Menschen mit einer entsprechenden Behinderung ohnehin). Die übrigen Bürger*innen sollten mehrere Hundert Euro dafür zahlen, dass sie ihr «Stehzeug» im öffentlichen Straßenraum abstellen.

Um allerdings eine weitere Gentrifizierung zu verhindern, wäre es wichtig, für das Anwohnerparken Ermäßigungsstufen entlang sozialer Kriterien einzuführen. Für Geringerverdiener*innen (z. B. mit einem Haushaltseinkommen bis 2.200 Euro) kann beim Anwohnerparken ein Ermäßigungstarif angeboten werden. Als Nachweis kann bei (Neu-)Beantragung (alle zwei Jahre) eine Kopie des Steuerbescheids dienen. Eine zweite Stufe könnte für Anspruchsberechtigte von Sozialleistungen gelten, vergleichbar der Vergabe des Wohnberechtigungsscheins (WBS), von Elterngeld, BAföG etc. Die in Berlin disku-

tierten 240 Euro für einen Anwohnerparkausweis lassen ausreichend Raum für Differenzierung. Auch könnte eine Staffelung der Gebühren nach Gewicht und Größe der Autos sinnvoll sein, um Besitzer*innen besonders raumgreifender SUVs stärker zu belasten. Um die Lenkungswirkung zu erhöhen, könnten die Parkgebühren über mehrere Jahre steigen.

Auch Tourismusabgaben können eine sinnvolle Ergänzung zur Finanzierung des ÖPNV sein. Sie werden allerdings keine substanzielle Rolle spielen. Der Kern eines neuen Finanzierungsmodells sollte in einer Kombination aus einem solidarischen Umlagemodell und einer Nutznießerfinanzierung bestehen. Dabei muss der durchschnittliche Beitrag für die Lohnabhängigen allerdings niedrig, am besten sozial gestaffelt und an einer Kostendeckung (statt einer zusätzlichen Mittelgewinnung) orientiert sein. Die Grund- und Kapitaleigner müssen über die Nutzerfinanzierung einen erheblichen Beitrag leisten. Dieser Ansatz könnte in drei Varianten realisiert werden:

Erstens könnte ein niedriger Einwohnerbeitrag mit einer Abgabe für Unternehmen kombiniert werden – entweder in Form einer Erhöhung der Gewerbesteuer oder in Form eines Unternehmensbeitrags (wobei die juristisch-administrativen Herausforderungen zu beachten sind). Zweitens ließe sich ein niedriger Einwohner- mit einem Grundeigentümerbeitrag verbinden, um die Vermögenden auf diesem Weg zu beteiligen. Dabei müsste jedoch eine Umlagemöglichkeit auf die Mieter*innen juristisch ausgeschlossen werden und eine Erhöhung der Grundsteuer würde in diesem Fall nicht infrage kommen, weil die Lohnabhängigen nicht doppelt belastet werden dürften. Drittens könnte die Grundsteuer nach Bremer Vorbild erhöht werden, um sowohl Lohnabhängige als auch Gewerbebetriebe einzubeziehen. Die sozialen Mechanismen der Grundsteuer gewährleisten eine gewisse soziale Ausgestaltung.

DER KERN EINES NEUEN FINANZIERUNGSMODELLS SOLLTE IN EINER KOMBINATION AUS EINEM SOLIDARISCHEN UMLAGEMODELL UND EINER NUTZNIESSERFINANZIERUNG BESTEHEN.

LITERATUR

Alaküla, Allan (2020): Wie Tallinn auf die Idee zum Nulltarif kam (Interview), in: Brie, Michael/Dellheim, Judith (Hrsg.): Nulltarif: Luxus des Öffentlichen im Verkehr: Widersprüchlicher Fortschritt einer Idee im ÖPNV, Hamburg, S. 81–87.

Bauer, Uta/Bracher, Tilman (2020): Bewohnerparken in den Städten – wie teuer darf es sein?, Deutsches Institut für Urbanistik, 17.9.2020, https://difu.de/nachrichten/bewohnerparken-in-den-staedten-wie-teuer-darf-es-sein.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2015): Ökonomischer Mehrwert von Immobilien durch ÖPNV-Erschließung, BBSR-Online-Publikation 11/2015, Bonn, www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2015/DL_ON112015.pdf;-jsessionid=186D89246C3D10996A7611DA75496402.live21301?__blob=publicationFile&v=1.

BPV Consult GmbH (2014): Der ÖV-Beitrag. Sicherung der ÖPNV-Finanzierung in den Kommunen, im Auftrag vom Verkehrsclub Deutschland, Koblenz, www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Publikationsdatenbank/OEffentlicher_Personennahverkehr/Studie_VCD_BPV_OEPNV-Finanzierung_2014.pdf.

Bracher, Tilman/Gies, Jürgen/Schlünder, Irene/Warnecke, Thomas (2014): Finanzierung des ÖPNV durch Beiträge: Ist das Beitragsmodell eine Handlungsoption zur Finanzierung eines attraktiven ÖPNV-Betriebs?, hrsg. vom Deutschen Institut für Urbanistik, Difu-Paper, Berlin, https://repository.difu.de/jspui/handle/difu/221109.

Brie, Michael/Dellheim, Judith (Hrsg.) (2020): Nulltarif: Luxus des Öffentlichen im Verkehr: Widersprüchlicher Fortschritt einer Idee im ÖPNV, Hamburg.

Bündnis 90/Die Grünen (2021): Ticketlos Plus: Konzept für eine Beschleunigung der Verkehrswende in Bremen und ihrer Finanzierung, 26.7.2021, www.gruene-fraktion-bremen.de/positionspapiere/ticketlos-plus-konzept-fuer-eine-beschleunigung-der-verkehrswende-in-bremen-und-ihrer-finanzierung/?L=0.

Candeias, Mario (2020): Der Mietendeckel der Mobilität?, LuXemburg Online, Mai 2020, www.zeitschrift-luxemburg.de/mietendeckel-der-mobilitaet/.

Dellheim, Judith (2020): Erfahrungen aus dem «Autoland» Deutschland, in: Brie, Michael/Dellheim, Judith (Hrsg.): Nulltarif: Luxus des Öffentlichen im Verkehr: Widersprüchlicher Fortschritt einer Idee im ÖPNV, Hamburg, S. 51–73.

Einfach Einsteigen (2019): Eine Perspektive für den Bremer Nahverkehr, Bremen, https://einsteigen.jetzt/wp-content/uploads/Basiskonzept_lang_2020.pdf.

Einfach Einsteigen/BUND Bremen (o. J.): Mehr Straßenbahn wagen! Wohin führt das Bremer Straßenbahnnetz der Zukunft?, Bremen, https://einsteigen.jetzt/wp-content/uploads/202101_EE-BUND_Broschuere_web_125ppi.pdf.

Engels, Melanie/Fisahn, Andreas (2021): Zur Möglichkeit einer gerechteren Flächenverteilung in Innenstädten, hrsg. von der Rosa-Luxemburg-Stiftung, Online-Publikation 9/2021, www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Artikel/9-21_Onl-Publ_Flaechenverteilung.pdf.

Groneck, Christoph (2007): Französische Planungsleitbilder für Straßenbahnsysteme im Vergleich zu Deutschland, Dissertation, Wuppertal, https://d-nb.info/984849262/34.

Höck, Carl-Friedrich (2021): Kommunen wollen Nahverkehrs-Abgabe prüfen, Demo. Vorwärts-Kommunal, 14.1.2021, www.demo-online.de/artikel/kommunen-wollen-nahverkehrs-abgabe-pruefen.

Holzhey, Michael/Petersen, Thomas/Thalhofer, Carolin/Ringwald, Roman/Jung, Christian/Michaelis, Sascha/Schwandt, Tim/Wernicke, Tobias (2020): Ergänzende Instrumente zur Finanzierung des Berliner ÖPNV: Machbarkeitsstudie, im Auftrag der Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin, www.berlin.de/sen/uvk/_assets/verkehr/verkehrsplanung/oeffentlicher-personennahverkehr/finanzierung/machbarkeitsstudie_-dritte_finanzierungssaeule_oepnv.pdf.

KCW GmbH (2019): Finanzierung des ÖPNV: Status quo und Finanzierungsoptionen für die Mehrbedarfe durch Angebotsausweitungen, im Auftrag vom Umweltbundesamt, Berlin, www.kcw-online.de/content/6-veroeffentlichungen/165-finanzierung-des-oepnv/2019_finanzierung_des_oepnv_fin.pdf.

Kębłowski, Wojciech (2020): Nennen wir es nicht frei, sondern gratis: Was ist besonders am Nulltarif im ÖPNV in Frankreich?, in: Brie, Michael/Dellheim, Judith (Hrsg.): Nulltarif: Luxus des Öffentlichen im Verkehr: Widersprüchlicher Fortschritt einer Idee im ÖPNV, Hamburg, S. 121–136.

Maaß, Christian/Barth, Sibylle/Bernecker, Tobias/Dünnebeil, Frank/Waluga, Gregor/Weyland, Raphael (2016): Grundlagenuntersuchung «Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg», Endbericht für das Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg, Hamburg, https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/OEPNV_Grundlagenuntersuchung_Instrumente_Drittnutzerfinanzierung_BW.pdf.

Maaß, Christian/Waluga, Gregor/Weyland, Raphael (2015): Fahrscheinlos. Grundlagen- und Machbarkeitsstudie Fahrscheinloser ÖPNV in Berlin, hrsg. von der Piratenfraktion im Abgeordnetenhaus von Berlin, www.nd-aktuell.de/downloads/Machbarkeitsstudie_fahrscheinlos_Piratenfraktion.pdf.

Maaß, Christian/Weyland, Raphael (2015): Kommunale Finanzierungsinstrumente des ÖPNV, Kurzgutachten für die Rosa-Luxemburg-Stiftung, Hamburg, www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/sonst_publikationen/Gutachten_%C3%96PNV-Finanzierungsinstrumente_final.pdf.

Manderscheid, Katharina (2014): Formierung und Wandel hegemonialer Mobilitätsdispositive, in: Zeitschrift für Diskursforschung 4/2014, S. 5–31.

Mietzsch, Oliver (2020): ÖPNV-Infrastruktur: Modell der Nutznießerfinanzierung, hrsg. vom Deutschen Institut für Urbanistik, Difu-Paper, Berlin.

Mobilité Unternehmensberatung (2019): Weichenstellungen für die Verkehrswende: Grundlagenstudie ÖPNV, im Auftrag von Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag, Köln.

Monheim, Heiner (o. J.): Finanzierung der Verkehrssysteme im ÖPNV. Wege zur Nutzerfinanzierung oder Bürgerticket?, raumkom – Institut für Raumentwicklung und Kommunikation, Trier.

Randelhoff, Martin (2013): Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs in Deutschland: Struktur, Probleme und Alternativen, www.zukunft-mobilitaet.net/28179/analyse/finanzierung-des-oepnv-in-deutschland/.

Rügemer, Werner (2018): Privatisierung der Autobahnen: Lukratives Desaster, NachDenkSeiten, 16.8.2018, www.nachdenkseiten.de/?p=45497.

Sander, Hendrik (2010): Reclaim Your Public Transport: Linke Kampagnen für einen sozial-ökologischen öffentlichen Nahverkehr, hrsg. von der Rosa Luxemburg Stiftung, Standpunkte 30, Berlin, www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Standpunkte/Standpunkte_30-2010.pdf

Sander, Hendrik (2019): Städtische Umweltgerechtigkeit: Zwischen progressiver Verwaltungspraxis und sozial-ökologischen Transformationskonflikten, hrsg. von der Rosa Luxemburg Stiftung, Analysen 58, Berlin, www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Analysen/Analysen58_Umweltgerechtigkeit.pdf.

Sander, Hendrik (2020): Die Berliner Verkehrswende: Von der Auto- zur Mobilitätsgerechten Stadt, hrsg. von der Rosa Luxemburg Stiftung, Analysen 60, Berlin, www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Analysen/Analysen60_Bln_Verkehrswende.pdf.

Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz (2019): Kostengünstiger ÖPNV in Berlin, 29.7.2019, www.berlin.de/sen/uvk/presse/weitere-meldungen/2019/artikel.832769.php.

SPD Bremen-Stadt (2021): Das Bremen-Ticket: Von der Vision zur realistischen Perspektive eines kostenfreien Nahverkehrs für Bremen, Bremen, https://stadt.spd-land-bremen.de/Binaries/Binary7166/BremenTicket.pdf.

Stieringer, Kersten (2013): Der SPNV als Erfolgsfaktor bürogenutzter Immobilien? Wechselwirkung zwischen der Anbindung an den schienengebundenen öffentlichen Nahverkehr (SPNV) und dem Mietpreis von Büroimmobilien – eine hedonische Analyse, Dissertation, Wuppertal, http://elpub.bib.uni-wuppertal.de/servlets/DerivateServlet/Derivate-3993/dd1307.pdf.

VCD – Verkehrsclub Deutschland (2015): Ein neues ÖPNV-Finanzierungsmodell für Kommunen, VCD-Hintergrundpapier, www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Publikationsdatenbank/OEffentlicher_Personennahverkehr/VCD_Hintergrund_OEPNV_Studie_Zusammenfassung_2015.pdf.

ver.di (2021): Stellungnahme zur Öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Verkehr und digitale Infrastruktur des deutschen Bundestages am 13. Januar 2021: «Künftige Modelle für Finanzierung und Organisation des ÖPNV», Berlin, www.bundestag.de/resource/blob/816528/bc866fb2bedf9ad4f46d3ae9206d96a4/19-15-442-F-data.pdf.

AUTOR

Hendrik Sander ist Politikwissenschaftler und politischer Aktivist, Fellow am Institut für Gesellschaftsanalyse der Rosa-Luxemburg-Stiftung. Er arbeitet zu Fragen sozial-ökologischer Transformation. Er hat in Bremen und Oldenburg studiert und in Kassel zum Thema grüner Kapitalismus und deutsche Energiepolitik promoviert. Heute lebt er in Potsdam und tritt demnächst eine Stelle an der Bauhaus-Universität in Weimar an.

IMPRESSUM

luxemburg beiträge Nr. 7
wird herausgegeben von der Rosa-Luxemburg-Stiftung
V. i. S. d. P.: Henning Heine
Straße der Pariser Kommune 8A · 10243 Berlin · www.rosalux.de
ISSN 2749-0939 · Redaktionsschluss: November 2021
Titelmotiv: pixabay.com/Gerald Friedrich
Lektorat: TEXT-ARBEIT, Berlin
Layout/Herstellung: MediaService GmbH Druck und Kommunikation
Gedruckt auf Circleoffset Premium White, 100 % Recycling

«Der Umstieg vom Auto auf den öffentlichen Nahverkehr ist aus Gerechtigkeitsgründen unumgänglich. Doch wer soll das finanzieren? Die Frage gewinnt zunehmend an Brisanz, da der Finanzierungsbedarf deutlich steigen dürfte – nicht nur weil das Nahverkehrssystem massiv ausgebaut werden soll, sondern auch weil verschiedene Akteure ihn ticketfrei gestalten wollen. In der Fachwelt wird diskutiert, sogenannte Drittnutzer wie Unternehmen in die Finanzierung einzubeziehen, die indirekt oder potenziell vom ÖPNV profitieren, bisher aber nicht dessen Kosten mittragen.»

Hendrik Sander