

Nachhaltige Finanzierung des ÖPNVs der Zukunft

Eine neue Finanzierungssäule ist notwendig

Friedemann Brockmeyer, Berlin; Dr. Heike Gading, Bremen; Dr. Tom Reinhold, Frankfurt a. M.

Nicht nur in Frankfurt am Main erhöht sich durch das Wachstum der Bevölkerung und den kontinuierlichen Zuzug der Druck auf die Infrastruktur. Dies wird in erster Linie auf dem Wohnungsmarkt spürbar, aber auch Verkehrswege und hier insbesondere der ÖPNV sind betroffen. Daher ist ein systematischer Angebotsausbau erforderlich. Gleichzeitig wird die Verkehrswende oft als Tarifwende im ÖPNV verstanden, was deutliche Tarifabsenkungen und damit Mindereinnahmen impliziert. Nicht nur zum „Wenden“ wird aber Fachpersonal benötigt, dessen Qualifizierungs- und Lohnkosten auch weiterhin steigen werden. Kann also der ÖPNV der Zukunft überhaupt finanziert werden?

Derzeit finanzieren den ÖPNV in Deutschland überwiegend die Fahrgäste – nach Angaben des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) im bundesweiten Durchschnitt zu knapp 60 Prozent¹⁾,

1 VDV-Statistik 2018, S. 16 (Punkt 15).

in urbanen Räumen wie beispielsweise Frankfurt am Main liegt der Finanzierungsanteil noch höher. Der verbleibende Teil wird im Wesentlichen durch die öffentliche Hand finanziert. Eine Beteiligung weiterer Nutznießer eines guten ÖPNV – wie Immobilieneigentümer oder der Motorisierte Individualverkehr (MIV) – erfolgt kaum. Dabei würde die Aktivierung dieser Finanzierungssäule ein wesentlicher Schritt in Richtung ÖPNV der Zukunft sein: TraffiQ, die Lokale Nahverkehrsgesellschaft der Stadt Frankfurt am Main, könnte nach Einschätzung von civity Management Consultants ihr jährlich zur Verfügung stehendes Budget um etwa ein Drittel steigern, wenn Maßnahmen, wie ein auf ein Jobticket anrechenbarer Arbeitgeberbeitrag, eine zweckgebundene Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung oder eine Übernachtungspauschale umgesetzt werden würden. Zusätzlich könnten einmalige Einnahmen für investive Maßnahmen des Angebotsausbaus verwendet werden.

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

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

Ähnlich wurde die Dienstgeberabgabe der Stadt Wien zunächst zur Finanzierung des U-Bahn-Ausbaus der Stadt und später zur Finanzierung von Tarifabsenkungen genutzt.

Andere Städte wie Dublin oder Kopenhagen verwenden Instrumente zur Beteiligung von Immobilieneigentümern beim Neubau von Straßenbahnsystemen und U-Bahn-Linien.

International gibt es diverse weitere Beispiele, in denen regelmäßige Einnahmen über Parkgebühren oder eine City-Maut direkt oder indirekt dem ÖPNV zugeführt werden.

Stellplatzablöse

In Deutschland werden diese Ansätze der Nutznießerfinanzierung dagegen bislang kaum genutzt. Die in einigen Bundesländern mögliche Erhebung einer „Stellplatzablöse“ ist je nach Ausgestaltung ein seltenes Ausnahmebeispiel, das ursprünglich rein zur Finanzierung des MIV diente: Der anfängliche Zweck dieser Stellplatzverordnungen war die verpflichtende Herstellung einer definierten Anzahl an Stellplätzen in Geschäfts- und Wohnhäusern. Die Einführung erfolgte bereits mit der „Reichsgaranordnung“ im Februar 1939.

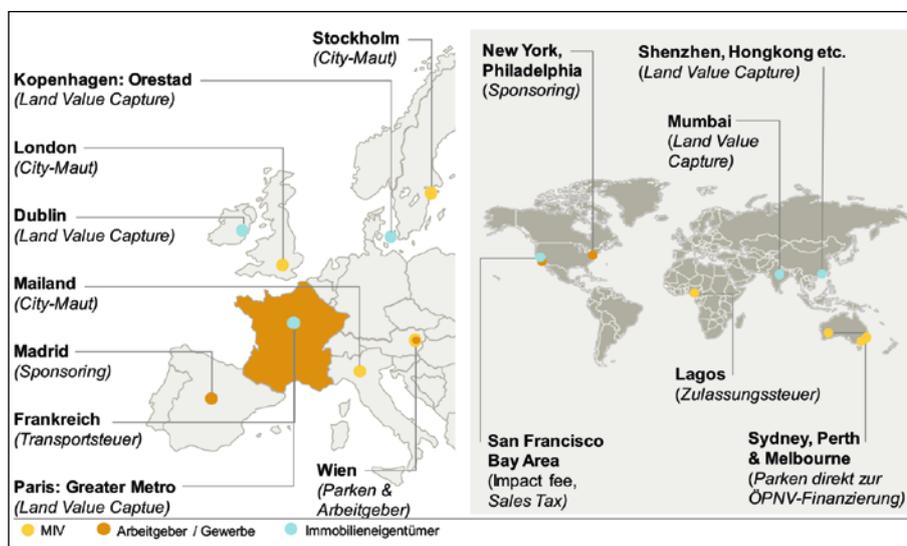


Abb. 1: Beispiele direkter und indirekter internationaler Nutznießerfinanzierungen.

Grafiken: civity Management Consultants



Zum Autor

Friedemann Brockmeyer ist Partner von civity und verfügt über mehr als zehn Jahre Berufserfahrung im Verkehrssektor. Er leitete zahlreiche Projekte in Deutschland und Europa und arbeitete dabei mit einer Vielzahl von Kunden wie Bahnbetreibern, Infrastrukturinvestoren, Aufgabenträgern und Automobilherstellern zusammen. Sein Schwerpunkt liegt dabei neben der Strategie und Geschäftsmodellentwicklung auf der Finanzierung und Organisation des Verkehrs und der Infrastruktur.



Zur Autorin

Dr. Heike Gading LL.M. ist seit 2018 als Rechtsanwältin bei BBG und Partner tätig. Sie ist auf das Beihilfenrecht allgemein und auf Finanzierungsinstrumente im öffentlichen Verkehr spezialisiert. Ihr fachlicher Hintergrund ist die fast 25jährige Erfahrung im Europarecht. In Edinburgh hat sie für 20 Jahre die schottische Regierung zur Umsetzung und Anwendung von Europarecht beraten. Gading hat dazu umfangliche Erfahrung in Wettbewerbsrechtsverfahren vor den Europäischen Gerichten in Luxemburg.



Zum Autor

Dr.-Ing. Tom Reinhold (53) ist seit 2018 Alleingeschäftsführer von traffiQ, der Nahverkehrsgesellschaft von Frankfurt, die als Aufgabenträgerorganisation für die Planung, Vergabe, Qualitätssteuerung und das Einnahmenmanagement des Frankfurter ÖPNVs zuständig ist. Davor war er in verschiedenen Managementfunktionen, unter anderem bei BMW, den Berliner Verkehrsbetrieben, der Deutschen Bahn AG, den Österreichischen Bundesbahnen und Veolia transdev sowie als Unternehmensberater tätig. Reinhold hat Verkehrssplanung an der TU Berlin studiert samt eines Forschungsaufenthaltes an der University of California, Berkeley.

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

ablöse“ und Untersagung wurde über viele Jahre recht erfolgreich in Frankfurt am Main angewendet.

Dieser Betrag konnte dann oft unter anderem für investive Maßnahmen des ÖPNV verwendet werden. Doch mit diesem Instrument konnten nur verhältnismäßig kleine Beträge erhoben werden und auch

nur, wenn die Kommunen dies per Satzung überhaupt vorgesehen hatten, wurde mit der Novelle der Hessischen Bauordnung 2011 diese Möglichkeit der Untersagung aus städtebaulichen oder verkehrlichen Gründen in Hessen sogar wieder abgeschafft, womit die Stadt Frankfurt am Main nicht mehr über solch ein Instrument verfügt.

Dabei führt eine gute ÖPNV-Anbindung nachweislich zu Wertsteigerungen von Immobilien – laut einer Untersuchung des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung um mindestens vier Prozent²⁾ selbst in dezentralen Lagen mittlerer Großstädte wie Saarbrücken oder Erfurt. In guten Lagen größerer Städte wie Frankfurt am Main sind teilweise Wertsteigerungen weit im zweistelligen Prozentbereich möglich, wie internationale Studien zeigen³⁾.

Diese Wertsteigerungen fließen derzeit den Immobilieneigentümern und -nutzern zu, auch unter Berücksichtigung einer gegebenenfalls abzuführenden Stellplatzabläse. Daher sollte im Rahmen der Stadtentwicklung das Instrument der städtebaulichen Verträge auch zur Finanzierung einer angemessenen ÖPNV-Anbindung stärker genutzt werden. Für die bessere ÖPNV-Erschließung in bereits verdichteten Gebieten – wie zur Finanzierung eines U-Bahn-Neubaus – ist eine Beteiligung der Immobilieneigentümer ebenfalls denkbar und sachlogisch. Hierfür sind allerdings neue juristische Instrumente zu entwickeln.

Finanzierung des ÖPNV durch Arbeitgeberabgabe

Neben einmaligen Einnahmen für Investitionen sind insbesondere weitere wiederkehrende Einnahmen ein wesentlicher Bestandteil zur Finanzierung des ÖPNV der Zukunft. Das Beispiel des Versement Transport zeigt, dass die Beteiligung von Arbeitgebern eine wesentliche Rolle zukommen kann. Auch das ist in urbanen Räumen begründbar: Der Wettbewerbsvorteil einer Großstadt gegenüber dem „weiten Land“ ist ihr großer, oft in bestimmten Branchen hochspezialisierter Arbeitsmarkt.

Dies gilt genauso für gut an diese Zentren

2 BBSR: „Ökonomischer Mehrwert von Immobilien durch ÖPNV-Erschließung“, 2015.
 3 Zum Beispiel als Ausgangsbasis der weiteren Analyse die Metastudie: Mohammad et al. „A meta-analysis of the impact of rail projects on land and property values“ in Transportation Research Part A 50 (2013) 158–170.

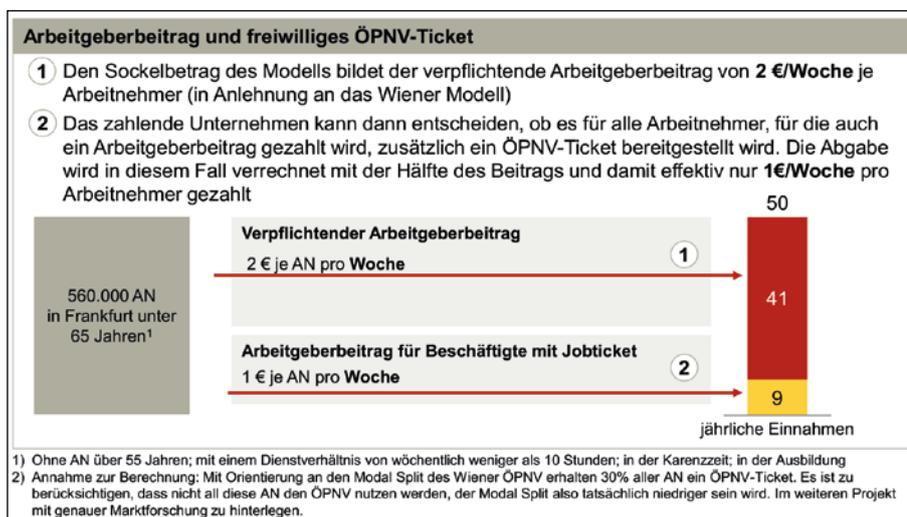


Abb. 2: Berechnungsansatz: Das Hybrid-Modell garantiert einen Sockelbetrag für den ÖPNV und bietet ein attraktives und freiwilliges Ticket.

angebundene Orte – dementsprechend suchen Arbeitgeber genau diese Standorte für ihr weiteres Wachstum. Durch die Kopplung einer verpflichtenden Zahlung nach Wiener Vorbild in Kombination mit einer Anrechnung dieses Betrags auf ein Jobticket kann eine Ausgestaltung mit höherer gesellschaftlicher Akzeptanz geschaffen werden.

In dem berechneten Modell für Frankfurt am Main wären beispielsweise circa 50 Mio Euro jährlich aus dem Arbeitgeberbeitrag plus tarifliche Mehreinnahmen im unteren zweistelligen Millionenbereich in einer anrechenbaren Variante erzielbar. Dies wären ausschließlich die Mehreinnahmen des Frankfurter ÖSPV (traffiQ und Verkehrsgesellschaft Frankfurt am Main (VGF)). Hinzu kämen über die Einnahmenaufteilung des Rhein-Main-Verkehrsverbundes (RMV) Mehreinnahmen für alle weiteren Verbundpartner.

Die Ausgestaltung einer solchen Arbeitgeberabgabe würde in Frankfurt am Main nach erster Einschätzung unter anderem eine Veränderung des Hessischen Kommunalabgabengesetzes erfordern. Neben der Einbeziehung der Legislative auf kommunaler und Landesebene ist auch eine Einbeziehung der Verbünde und gegebenenfalls ihrer Gesellschafter erforderlich. Es zeigt sich daher: Ein solches Instrument erfordert die Unterstützung vieler Beteiligter aus Branche und Politik. Die Umsetzung ist aber möglich und kann effektiv die ÖPNV-Finanzierung nicht nur in Frankfurt am Main bedeutend verbreitern.

Abgaben durch Bewirtschaftung von kommunalen Flächen

Ein weiterer wesentlicher Beitrag zur ÖPNV-Finanzierung kann auch durch die Bewirtschaftung von kommunalen Flächen entstehen – wie Parkplätzen, aber auch Abstellflächen für E-Scooter, Fahrräder oder ähnlichem. Mit steigendem Druck auf die Infrastruktur wird insbesondere in Großstädten Stadtfläche mehr und mehr zu einem knappen Gut und muss daher gerecht und effizient genutzt werden. Während die Abwägung der Flächennutzung zwischen Zwecken wie Wohnen, Mobilität oder Freizeit eine überwiegend gesellschaftspolitische Fragestellung ist, können verkehrspolitische Abwägung auch anhand von Flächeneffizienzkriterien wie beispielsweise den täglichen Verkehrsbewegungen pro Flächeneinheit erfolgen.

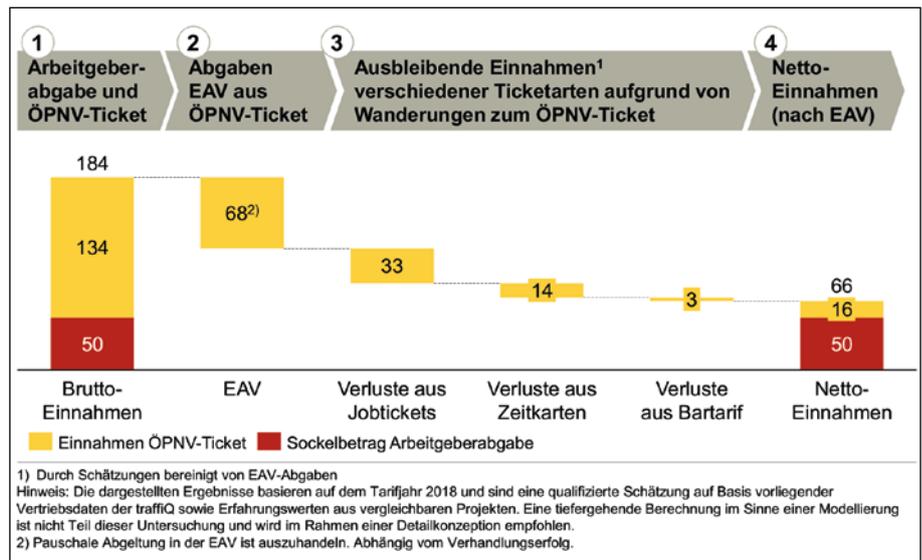


Abb. 3: Nach Bereinigung der Einnahmen um Wanderungseffekte und EAV bleiben circa 16 Mio Euro aus dem ÖPNV-Ticket zuzüglich der 50 Mio Euro Arbeitgeberabgabe.

Darauf aufbauend kann argumentiert werden, dass für ineffizientere Nutzer beispielsweise Abgaben wie Parkgebühren oder Straßenbenutzungsentgelte (City-Maut) erhoben werden, den effizienteren Nutzern zugeleitet werden. Anhand des Blicks auf den Modal Split und den bestehenden Flächenverbrauch in Großstädten werden regelmäßig der ÖPNV und der Fahrradverkehr Profiteure einer solchen Regelung sein. Das Beispiel Frankfurt am Main zeigt, dass insbesondere über eine Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung nach Wiener Vorbild ein wesentlicher jährlicher Finanzierungsbeitrag von 30 Mio Euro an Nettomehreinnahmen (gegenüber dem

Jahr 2018) generiert für den ÖPNV genutzt werden könnte.

Diese Instrumente sind nur die vielversprechendsten Beispiele aus 23 untersuchten Ansätzen. Weitere Optionen wie beispielsweise eine Einbindung des Hotelleriegewerbes in die ÖPNV-Finanzierung mittels eines Übernachtungsbeitrags haben sich bei einem etwas geringeren Finanzierungsbeitrag als ebenfalls zielführend gezeigt: Die Lage eines Hotels ist oft entscheidendes Auswahlkriterium für Gäste und eine gute Erreichbarkeit mit dem ÖPNV, damit ein Standortvorteil. Durch solch eine Übernachtungspauschale, die auch zur Nutzung des ÖPNVs berechtigen würde, wären

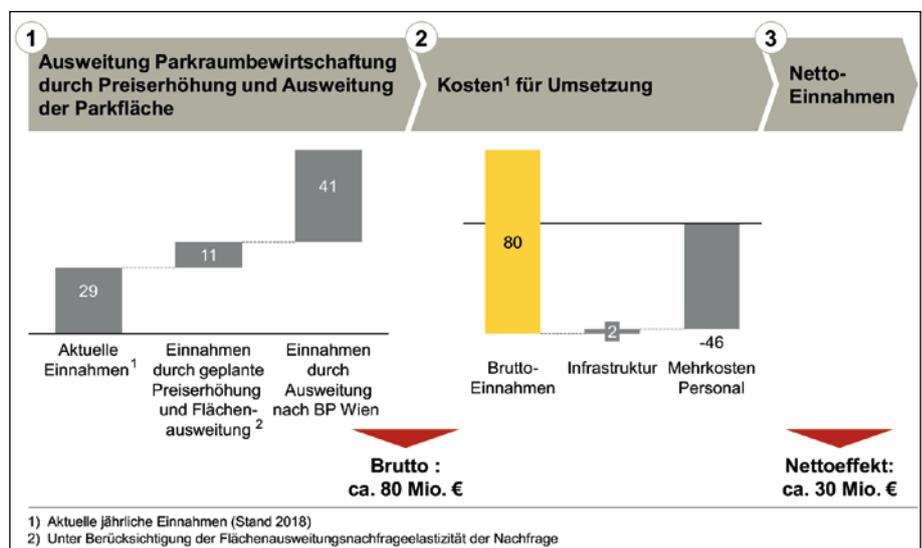


Abb. 4: Parkraumbewirtschaftung: Mit Berücksichtigung der Kosten sowie des Standortfaktors betragen die Netto-Einnahmen etwa 30 Mio Euro.

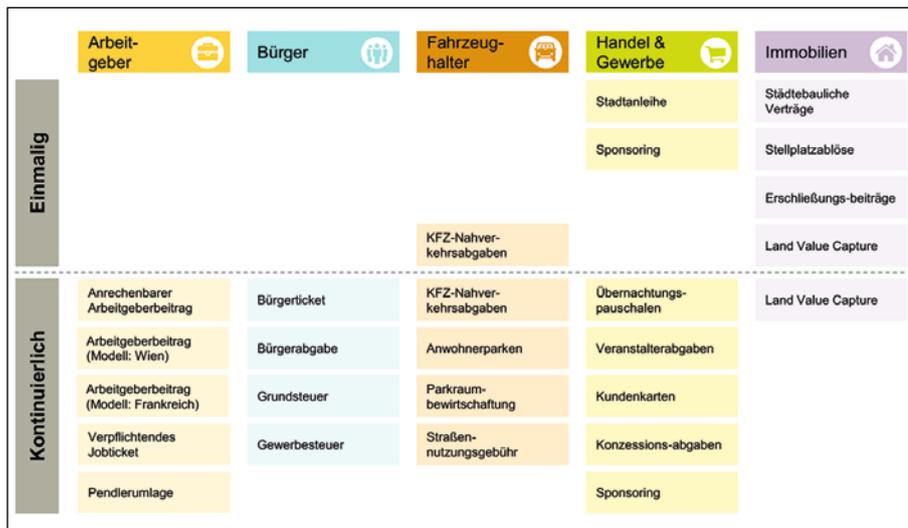


Abb. 5: Untersuchte Instrumente.

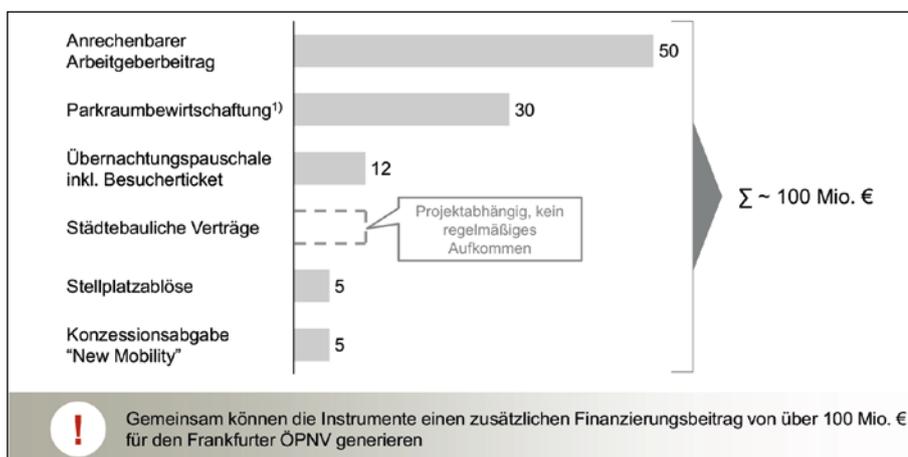


Abb. 6: Jährlicher zusätzlicher Finanzierungsbeitrag für den ÖPNV der Stadt Frankfurt am Main.

Mehreinnahmen von 12 Mio Euro für den Frankfurter ÖPNV möglich.

Die Beurteilung des ÖPNV-Finanzierungsbeitrags ist dabei auch von der Siedlungsstruktur abhängig, wie sich beim Ansatz

der City-Maut zeigt: Aufgrund der in der Erstabschätzung hohen Komplexität in der Umsetzung und daraus resultierenden hohen Einrichtungs- und Betriebskosten, schaffte es das Instrument nicht in die Empfehlung für Frankfurt am Main. In Mil-

lionenstädten wie Berlin oder München kann die Bewertung hier eine andere sein.

Zusätzliche Finanzierungssäule

In Summe wurden sechs Instrumente ausgewählt, die den Finanzierungsspielraum der Stadt Frankfurt am Main um etwa 100 Mio Euro jährlich erhöhen würden.

Die meisten Instrumente erfordern eine Gestaltung durch die Legislative, die nach juristischer Ersteinschätzung grundsätzlich möglich sind. Für die Einführung ist in der Regel mindestens eine Änderung des Landesrechts notwendig. Im Beispiel Frankfurt am Main betrifft dies beispielsweise das Hessische Kommunalabgabengesetz oder die Hessische Bauordnung. Einzelne Instrumente können auch die Einbeziehung des Bundes erfordern, beispielsweise bei der Einbeziehung von Bundesstraßen in die City-Maut oder bei einzelnen Maßnahmen der Parkraumbewirtschaftung. Darüber hinaus sind zur Umsetzung überwiegend kommunale Maßnahmen erforderlich, die sowohl legislative Elemente (zum Beispiel Anpassung von Satzungen) als auch exekutive Elemente umfassen.

Die Instrumente der Nutznießerfinanzierung haben damit das Potenzial, eine wesentliche zusätzliche Finanzierungssäule zu sein. Für den Aufbau dieser Säulen sind weitere Umsetzungsschritte der Branchenakteure auf den Landesebenen erforderlich, die einer konzentrierten prozessualen Steuerung und sensibler Kommunikation bedürfen. Doch angesichts der politischen Rahmenbedingungen ist jetzt genau der richtige Zeitpunkt, die Finanzierung des ÖPNV der Zukunft nachhaltig zu gestalten.

Zusammenfassung/Summary

Nachhaltige Finanzierung des ÖPNVs der Zukunft

In Zeiten wieder abnehmender haushaltspolitischer Spielräume auf kommunaler Ebene wird die Finanzierung der lokalen Verkehrswende zu einer Herausforderung. Da die Nutzerfinanzierung seine (politischen) Grenzen erreicht hat, kommen die Nutznießer beziehungsweise Drittnutzer und ihr angemessener Beitrag zur Finanzierung des öffentlichen Verkehrs zunehmend in den Fokus der politischen Diskussion. Für Frankfurt am Main wäre über Instrumente der Nutznießerfinanzierung ein zusätzlicher Finanzierungsspielraum in Höhe von 100 Mio Euro für den ÖPNV möglich. Zusätzlich hätten diese Instrumente auch noch lenkende Effekte und könnten die Nachfrage in Richtung ÖPNV steuern.

Sustainable financing of the public transport of the future

Financing the mobility transition is getting a challenge due to decreasing budgetary leeway at the municipal level. Thus, usufructuary financing is getting increasingly important in political discussion since financing public transport by farebox revenues has reached its (political) limits. For Frankfurt am Main, additional financing leeway of 100 million euros for local public transport would be possible through the instruments of usufructuary financing. In addition, these instruments would also have modal shift effects and could push demand towards public transport.