Finanzierungsmöglichkeiten des Öffentlichen Personennahverkehrs in Sachsen

B a c h e l o r a r b e i t

an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH),
Fortbildungszentrum des Freistaates Sachsen
zum Erwerb des Hochschulgrades
Bachelor of Laws (LL.B.)

Vorgelegt von
Tim Kisiel
aus Brand-Erbisdorf

Meißen, 20.04.2020

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis **4**

1 Einleitung **5**

2 Begriffsdefinition **6**

3 Organisation des sächsichen ÖPNV **7**

4 Finanzierungsbedarf **9**

5 Derzeitige Finanzierung **10**

5.1 Eigenfinanzierung durch Leistungseinnahmen 11

5.2 Öffentliche Finanzierung 12

5.2.1 Rechtfertigungsgründe 12

5.2.1.1 Umweltschäden 12
5.2.1.2 Sozial- und Verteilungspolitik 13
5.2.1.3 Unfallrisiko 14

5.2.2 Bundesmittel 14

5.2.2.1 Regionalisierungsmittel 14
5.2.2.2 Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz 15
5.2.2.3 Steuervorteile und Querverbundausgleich 19

5.2.3 Landesmittel 20

5.2.3.1 Ausbildungsverkehr 20
5.2.3.2 Mittel nach dem Neunten Sozialgesetzbuch 20
5.2.3.3 Finanzausgleich 21

5.3 Beurteilung des derzeitigen Finanzierungssystems 21

6 Alternative Finanzierungsmodelle **23**

6.1 Fahrscheinfreier ÖPNV 23

6.1.1 Auswirkungen des Fahrpreises auf die Verkehrsmittelwahl 26

6.1.2 Finanzierung des fahrscheinfreien ÖPNV 28

6.2 Bürgerticket 29

6.3 Wiener Modell 32

6.4 Drittnutzerfinanzierung 35

6.5. City-Maut 39

7 Fazit **41**

Kernsätze **43**

Anhang **44**

Literaturverzeichnis **45**

Internetquellenverzeichnis **47**

Rechtsquellenverzeichnis **49**

Eidesstattliche Versicherung **51**

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
GG	Grundgesetz
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
MDV	Mitteldeutscher Verkehrsverbund
MIV	Motorisierter Individualverkehr
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖSPV	Öffentlicher Straßenpersonennahverkehr
RegG	Regionalisierungsgesetz
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
VMS	Verkehrsverbund Mittelsachsen
VVO	Verkehrsverbund Oberelbe
ZVON	Verkehrsverbund Oberlausitz - Niederschlesien
ZVV	Verkehrsverbund Vogtland

1 Einleitung

In den vergangenen Jahren waren in Deutschland zunehmend Diskussionen über Mobilität und deren verschiedenen Formen bemerkbar. Angesichts der verabschiedeten Klimaziele des Pariser Abkommens und der weltweiten Demonstrationen von Fridays for Future ist auch der Verkehrssektor in den Fokus der Öffentlichkeit geraten. Neben dem CO_2-Ausstoß, der derzeit vorwiegend durch Autoverkehr mit Verbrennungsmotoren verursacht wird, hat auch der hohe Ausstoß von Stickoxiden durch Dieselmotoren zu einer öffentlichen Debatte über nachhaltige Mobilität beigetragen. Des Weiteren werden in Großstädten Probleme wie Staus oder ein Mangel an Parkraum deutlich. Angesichts dieses Umfeldes ist der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) Teil einer Debatte über die zukünftige Gestaltung der Mobilität geworden. Forderungen für einen stärkeren Ausbau des ÖPNV lassen sich mittlerweile in den Wahlprogrammen aller im Sächsischen Landtag vertretenen Parteien finden.

Welche Maßnahmen zum zukünftigen Ausbau des ÖPNV getroffen werden, ist dabei jedoch umstritten. Zwar besteht eine Vielzahl an Ideen zur Steigerung der Attraktivität und Leistungsfähigkeit des ÖPNV, jedoch sind dies häufig in Hinblick auf mögliche Kosten und Auswirkungen umstritten. Angesichts dieser Lage stellt sich die Frage, welche Verbesserungspotenziale das derzeitige Finanzierungssystem des sächsischen ÖPNV aufweist und inwiefern alternative Finanzierungsformen zur Behebung der derzeitigen Probleme beitragen können. Die vorliegende Bachelorthesis soll sich daher mit der Finanzierung des sächsischen ÖPNV auseinandersetzen. Hierzu soll zunächst eine Betrachtung der gegenwärtigen Finanzierungspraxis des sächsischen ÖPNV erfolgen. Neben der Darstellung der derzeitigen Finanzierungsquellen soll auch der Finanzierungsbedarf sowie dessen voraussichtliche Entwicklung betrachtet werden. Durch diese Vorgehensweise soll erkennbar werden, wie das derzeitige Finanzierungssystem des sächsischen ÖPNV gestaltet ist. Anhand der so gewonnenen Erkenntnisse soll eine Bewertung des Finanzierungssystemes vorgenommen werden. Hierbei soll auch ein Ausblick auf die potenziellen zukünftigen Herausforderungen erfolgen. Im weiteren Teil der Bachelorthesis erfolgt eine Darlegung alternativer Finanzierungskonzepte sowie eine erste Prüfung der Realisierungsmöglichkeiten dieser. Hierbei stehen Maßnahmen im Fokus, welche bereits in anderen Regionen eingesetzt wurden und daher einen möglichen Anhaltspunkt zur Beurteilung der Wirksamkeit liefern. Durch dieses Vorgehen sollen Verbesserungspotentiale für den sächsischen ÖPNV herausgearbeitet werden und mögliche Lösungen betrachtet werden.

2 Begriffsdefinition

Zunächst erfolgt im Rahmen dieses Bachelorthesis eine Definition des Begriffs ÖPNV anhand verschiedener Kriterien und es wird eine Negativabgrenzung von anderen Mobilitätsformen vorgenommen. Anschließend erfolgt ein Überblick über die aktuelle Rechtslage der Finanzierung des ÖPNV in Sachsen.

Zur Definition des Begriffs ÖPNV bezogen auf den Freistaat Sachsen ist es sinnvoll, auf die Legaldefinition des Begriffs ÖPNV zurückzugreifen. Das *Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs* (RegG) definiert den ÖPNV als „allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Obussen und Kraftfahrzeugen im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt“[1]. Diese Definition wurde durch den sächsischen Gesetzgeber im *Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Freistaat Sachsen* (ÖPNVG) übernommen[2].

Anhand dieser Legaldefinition lassen sich mehrere Merkmale des ÖPNV ableiten. Das erste erkennbare Kriterium bezieht sich auf die „allgemein zugängliche Beförderung“. Dieses ist Ausdruck der Öffentlichkeit des ÖPNV. Demnach besteht beim ÖPNV eine Beförderungspflicht, welche es verbietet Personen von der Inanspruchnahme der Verkehrsleistung auszuschließen, sofern sie die Beförderungsbedingungen einhalten Diese ist sowohl für den SPNV[3]als auch für den ÖSPV[4] gesetzlich fixiert.[5]

Ein weiteres Kriterium bezieht sich auf die Bezeichnung „Personenverkehr“. Demnach lässt sich der ÖPNV negativ von der Beförderung von Gütern abgrenzen.[6]

Des Weiteren ist eine Beförderung im „Linienverkehr“ erforderlich, damit die Verkehrsleistung vom Begriff des ÖPNV umfasst wird. Um dieses Kriterium zu erfüllen, muss eine regelmäßige Verkehrsverbindung vorliegen, an der Fahrgäste an bestimmten Haltestellen ein- und aussteigen können. Diese muss zwischen bestimmten Ausgangs- und Endpunkten eingerichtet worden sein. Ausdrücklich nicht ausschlaggebend ist hierbei, ob bestimmte Abfahrts- und Ankunftszeiten im Fahrplan vorgesehen sind. Auch das Vorhandensein von Zwischenhaltestellen ist für die Einordnung als Linienverkehr nicht zwingend erforderlich. Vom Begriff des ÖPNV ebenfalls umfasst ist daher der „Verkehr mit

[1] § 2 RegG
[2] Vgl. § 1 Abs. 1 ÖPNVG
[3] Vgl. § 10 AEG
[4] Vgl. § 22 PBefG
[5] Vgl. Peistrup (2010, S. 19)
[6] Vgl. Lehr (2011, S. 27)

Taxen oder Mietwagen, der eine der (…) genannten Verkehrsarten ersetzt, ergänzt oder verdichtet“[7]. Durch die Aufnahme dieser Erweiterung des Begriffes ÖPNV wird ermöglicht, dass auch neuere Mobilitätsformen wie das Anruf-Sammeltaxi oder der Rufbus vom Begriff des ÖPNV umfasst werden. Durch die Erforderlichkeit einer regelmäßigen Verkehrsverbindung für die Zuordnung als Linienverkehr kann der ÖPNV vom Gelegenheitsverkehr abgegrenzt werden. Dieser findet im Gegensatz zum ÖPNV nicht regelmäßig, statt.[8]

Ein viertes Kriterium zur Abgrenzung des ÖPNV von anderen Mobilitätsformen bezieht sich auf „die Erfüllung von Beförderungsleistungen im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr“. Hierdurch ergibt sich eine räumliche Beschränkung der Reichweite des ÖPNV. Das Gegenstück hierzu stellt der Fernverkehr dar, welcher darauf abzielt eine Beförderung über große Distanzen sicherzustellen. Im ÖPNVG findet sich eine Präzisierung dessen dahingehend, dass im ÖPNV die „Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt“[9]. Demnach erfolgt neben der räumlichen Eingrenzung auf 50 Kilometer auch eine zeitliche auf eine Maximalreisezeit. Verkehrsleistungen, welche über eine längere Distanz oder eine längere Reisedauer erbracht werden, sind im Umkehrschluss dem Fernverkehr zuzuordnen.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass der ÖPNV durch die Kriterien Öffentlichkeit, Personenbeförderung, Linienverkehr sowie eine zeitliche und räumliche Nähe definiert wird. Er lässt sich daher von Privatverkehr, Güterverkehr, Gelegenheitsverkehr und Fernverkehr abgrenzen.

3 Organisation des sächsichen ÖPNV

Im folgenden Kapitel soll die Organisation des sächsischen ÖPNV dargestellt werden. Hierdurch sollen die derzeitigen Strukuren des sächsischen ÖPNV aufgezeigt werden, um die bestehenden Gestaltungsspielräume im Bereich der Finanzierung des ÖPNV an späterer Stelle adäquat beurteilen zu können.

Rechtliche Festsetzungen zur ordnungsgemäßen Erbringung des sächsischen ÖPNV finden sich auf zahlreichen Ebenen. Für die Bereitstellung des ÖPNV besteht in Deutschland grundsätzlich eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, da diese dem Bereich des Kraftfahrwesens zugehörig ist. Obwohl die Gesetzgebungskompetenz demnach grundsätzlich bei den Bundesländern liegt, hat der Bund von seinem Recht aus

[7] § 1 Abs.2 S. 2 ÖPNVG
[8] Vgl. § 42 PBefG
[9] § 1 Abs. 1 S. 2 ÖPNVG

Artikell 72 Absatz 1 Grundgesetz Gebrauch gemacht, eigene Regelungen auf dem Gebiet des ÖPNV zu treffen.[10]

Auf nationaler Ebene bildet *das* Regionalisierungsgesetz die Rechtsgrundlage für die Erbringung des ÖPNV. Durch das RegG wird die „Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr“ zu einer „Aufgabe der Daseinsvorsorge“ erklärt[11]. Die Zuständigkeit für dessen Erbringung wird durch die Länder bestimmt[12]. Hieraus ergibt sich, dass eine ausreichende Finanzierung des ÖPNV für die Bevölkerung zwingend erforderlich ist, da andernfalls die Daseinsvorsorge nicht gewährleistet wäre.

Der ÖPNV in Sachsen lässt sich in zwei verschiedene Bereiche gliedern. Einerseits besteht der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und andererseits der Öffentliche Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV). Für beide Formen der Erbringung des ÖPNV existieren jeweils eigene gesetzliche Bestimmungen. Vom SPNV umfasst ist die „Beförderung mit Zügen auf Gleisanlagen für den Eisenbahnverkehr“. Beispiel hierfür sind neben der S-Bahn auch Regionalbahn und Regionalexpress. Der ÖSPV hingegen umfasst den „Verkehr mit Bussen und mit allen schienengebundenen Fahrzeugen, die zumindest teilweise in den Straßenverkehr integriert sind.“[13]. Beispielhaft sind dies Linienbusse, Straßenbahnen und U-Bahnsysteme. Die Unterscheidung in ÖSPV und SPNV zeigt sich auch durch die verschiedenen Gesetzesgrundlagen. So besteht auf Bundesebene neben dem *Allgemeinen Eisenbahngesetz* (AEG), welches den SPNV regelt, auch das *Personenbeförderungsgesetz* (PBefG) zur Regulierung des ÖSPV. [14]

Daneben bestehen spezielle Regelungen der einzelnen Bundesländer. In Sachsen ist dies das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Freistaat Sachsen (ÖPNVG). Vom Geltungsbereich der Vorschrift ist sowohl der sächsische SPNV als auch der sächsische ÖSPV umfasst[15]. Es bestimmt, dass die Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV in Sachsen durch die Landkreise und die kreisfreien Städte als freiwillige Aufgabe erbracht werden[16]. Dies ist bemerkenswert, da sowohl das RegG als auch das ÖPNVG den ÖPNV als Bestandteil der Daseinsvorsorge einordnen[17]. Dass die Erbringung des ÖPNV in Sachsen dennoch als freiwillige Aufgabe, also ausdrücklich nicht verpflichtend erfolgt, ist fragwürdig, da andernfalls die Daseinsvorsorge nicht gewährleistet wäre. Anzumerken ist hierbei jedoch, dass dies ein eher theoretisches

[10] Vgl. Aberle, Ahrens, Baum, Beckmann, Breitzmann, Brilon (2007, S. 4)
[11] § 1 Abs. 1 RegG
[12] Vgl. § 1 Abs. 2 RegG
[13] Peistrup (2010, S. 19)
[14] Vgl. Peistrupp (2010, S. 19 f.)
[15] Vgl. § 1 Abs. 2 S. 1 ÖPNVG
[16] Vgl. § 3 Abs. 1 S.1 ÖPNVG
[17] Vgl. § 1 Abs. 1 RegG, § 2 Abs. 1 S. 1 ÖPNVG

Problem darstellt, da in der Praxis alle sächsischen Landkreise und kreisfreien Städte einen ÖPNV bereitstellen.

Zu ihren Aufgaben gehört das Erarbeiten von Nahverkehrsplänen[18] und die Gewährleistung der Finanzierung und Bereitstellung des ÖPNV durch die Nahverkehrsunternehmen[19]. In Sachsen werden die Aufgaben des ÖPNV durch die fünf sächsischen Verkehrsverbünde wahrgenommen[20]. Diese sind namentlich:

- Verkehrsverbund Vogtland (ZVV)
- Verkehrsverbund Mittelsachsen (VMS)
- Mitteldeutscher Verkehrsverbund (MDV)
- Verkehrsverbund Oberelbe (VVO)
- Verkehrsverbund Oberlausitz - Niederschlesien (ZVON)

Die Landkreise und kreisfreien Städte haben sich zu Zweckverbänden zusammengeschlossen und agieren als Gesellschafter des jeweiligen Verkehrsverbundes[21]. Die Zweckverbünde beauftragen wiederum Verkehrsunternehmen mit der Erbringung von Verkehrsleistungen. In Sachsen obliegt den Verkehrsverbünden sowohl die Verantwortung für den SPNV, als auch für den ÖSPV.

Die Verkehrsunternehmen sind vorwiegend als Aktiengesellschaften oder Gesellschaften mit beschränkter Haftung ausgestaltet. In Sachsen werden sowohl privatwirtschaftlich agierende Verkehrsunternehmen, als auch Verkehrsunternehmen in öffentlicher Trägerschaft eingesetzt. Beispielsweise ist derzeit die Transdev Regio Ost GmbH sowie die Transdev Mitteldeutschland GmbH für einen Großteil des sächsen SPNV beauftragt und Tochteruntenehmen der international agierenden Transdev Group GmbH.[22]

4 Finanzierungsbedarf

Zunächst ist zu betrachten an welchen Stellen Kosten für die Bereitstellung des ÖPNV auftreten. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen Kosten, die für den laufenden Betrieb des ÖPNV anfallen und Kosten für Investitionen. Kosten für den laufenden Betrieb werden auch als konsumtiver Finanzbedarf bezeichnet, während Kosten für den Ausbau des ÖPNV-Angebotes als investiver Finanzierungsbedarf bezeichnet werden können. Beim konsumtiven Bedarf entfällt ein der größte Anteil der Ausgaben auf die Personalkosten. Hierzu gehören die Löhne und Gehälter, Sozialabgaben sowie Kosten für die

[18] Vgl. § 5 Abs. 1 ÖPNVG
[19] Vgl. Peistrup (2010, S. 20)
[20] Vgl. § 4 Abs. 1 ÖPNVG i.V.m. § 46 SächsKomZG
[21] Vgl. https://www.verkehr.sachsen.de/937.html (zuletzt geöffnet am 16.04.2020)
[22] Vgl. https://www.vvo-online.de/de/vvo/verkehrsunternehmen/index.cshtml (zuletzt geöffnet am 15.04.2020)

Altersversorgung der Angestellten. Der zweitgrößte Kostenpunkt sind Investitionen in Fahrzeuge, Bauten und Ausrüstung. Diese machen etwa 22 % des Finanzierungsbedarfs im ÖPNV aus. Bereits jetzt haben die investiven Mittel demnach einen hohen Anteil am gesamten Finanzierungsbedarf. Sollte ein Steigerung der Fahrgastzahlen erfolgen, würde sich der Anteil noch verstärken [23]

Für die Beurteilung des derzeitigen Finanzierungssystems ist insbesondere die zukünftige Entwicklung des Finanzierungsbedarfs von großer Bedeutung. Diese wird von mehreren Einflussfaktoren bestimmt. Eine erste potenzielle Herausforderung für den sächsischen ÖPNV könnte eine Steigerung der Fahrgastzahlen darstellen. Um die Entwicklung der letzten Jahre abschätzen zu können ist die Betrachtung eines vergangenen Zeitraums sinnvoll. Betrachtet werden soll die Anzahl der mit Bus und Bahn im Liniennahverkehr beförderten Personen Sachsens in einem Zeitraum von 10 Jahren. Hierbei ist sowohl der ÖSPV als auch der SPNV inbegriffen. Zum Zeitpunkt der Bearbeitung der Bachelorthesis liegt als aktuellste Datenbasis der Zeitraum zwischen 2008 und 2018 vor. In diesem erhöhte sich die Anzahl der beförderten Personen um mehr als 25.000 Fahrgäste. Dies entspricht einer Steigerung von 5,96 %. Bezogen auf einen Zeitraum von 10 Jahren ergibt sich demnach eine durchschnittliche Steigerung von etwa 0,6 %.[24] Solllten in den nächsten Jahren keine wesentlichen Veränderungen im Nutzerverhalten auftreten, ist daher lediglich mit einer leichten Steigerung der Nutzungszahlen zu rechnen. Dies deckt sich mit Berechnungen des voraussichtlichen Finanzierungsbedarfs für den ÖPNV in Deutschland. Auch bei diesen wird von einem Nachfragerückgang in Höhe von fünf Prozent zwischen den Jahren 2007 und 2025 ausgegangen. Lediglich für den SPNV ist eine gegenteilige Entwicklung zu erwarten, da dieser voraussichtlich bis 2025 einen Fahrgastzuwachs in Höhe von drei Prozent verzeichnen wird. Zwar steht die voraussichtlich geringe Nachfrage im Gegensatz zu den Zielstellungen einer Mobilitätswende, sie wirkt sich jedoch bezüglich der Finanzierung positiv in Form eines niedrigeren Finanzierungsbedarfes aus.[25]

5 Derzeitige Finanzierung

Angesichts der aufgezeigten Bedeutung des ÖPNV und der mit dem ÖPNV verknüpften Daseinsvorsorge ist eine hinreichende Finanzierung des sächsischen ÖPNV von großer Bedeutung. Zunächst ist daher festzustellen, welcher Finanzierungsbedarf für den ÖPNV in Sachsen besteht. Nachfolgend sollen die derzeitigen Finanzierungsquellen des sächsischen ÖPNV dargestellt werden.

[23] Vgl. https://www.zewk.tu-berlin.de/fileadmin/f12/Downloads/koop/tagungen/Bus_und_Bahn/Werner_Finanzierung.pdf (zuletzt geöffnet am 16.04.2020)
[24] Vgl. Anlage
[25] Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025, (2009, S. 36-38)

5.1 Eigenfinanzierung durch Leistungseinnahmen

Ein wichtiger Bestandteil der Finanzierung bilden die Leistungseinnahmen. Hiermit sind Erträge gemeint, die die Verkehrsunternehmen aus eigener Kraft erwirtschaften. Neben Einahmen aus der Vermietung von Werbeplätzen gehören hierzu insbesodere die Fahrscheinerlöse. Diese haben sogar ausdrücklich Vorrang vor einer Finanzierung durch die öffentliche Hand, weshalb sie derzeit für die Finanzierung im Freistaat Sachsen von enormer Bedeutung sind[26].

Bei der Betrachtung der Fahrscheinerlöse ist zu beachten, dass diese stark von der Ausgestaltung des Tarifsystems abhängig sind. Im Tarifsystem werden die zu entrichtenden Fahrpreise festgelegt. In Sachsen werden die Tarifsysteme von jedem Verkehrsverbund für das jeweilige Verbundgebiet festgelegt. Dennoch ähneln sich die Tarife bezüglich der Preisgestaltung, da derzeit alle sächsichen Verkehrsverbünde auf zonenbasierte Tarifsysteme setzen. Hierbei erfolgt der Preistanstieg für einen Fahrschein linear zur Zahl der durchfahrenen Zonen. Auch eine degressive Preisgestaltung in Abhängigkeit zur zurückgelegten Distanz ist möglich.[27]

Um zu ermitteln, ob die Erlöse den entstehenden Kosten in den Verkehrsunternehmen entsprechen, ist der Kostendeckungsgrad ausschlaggebend. Nachfolgend wird eine enge Definition des Kostendeckungsgrades verwendet. Hierbei werden die Summe aus den Verkaufserlösen von Fahrscheinen, den Zahlungen für freigestellten Schülerverkehr und die Strafzahlungen für Schwarzfahrer den Gesamtaufwendungen der Verkehrsunternehmen gegenübergestellt. Der so ermittelte Kostendeckungsgrad betrug für Deutschland für das Jahr 2012 insgesamt 42,9 %. Im Umkehrschluss mussten für das Jahr 2012 ganze 57,1 % durch verschiedene öffentiche Finanzmittel gedeckt werden. Berücksichtigt man zusätzlich sonstige Erträge[28], welche nicht aus öffentlichen Geldern stammen ergibt sich für 2012 ein Kostendeckungsgrad von 58,5%.[29]

Die Leistungseinnahmen der Verkehrsunternehmen leisten derzeit einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung des sächsichen ÖPNV. Dennoch ist die Unterstützung des sächsischen ÖPNV mit öffentlichen Geldern notwendig. Allein durch die Eigeneinnahmen der Verkehrsunternehmen ist bei der derzeitigen Tarifgestaltung und Nutzerzahl keine kostendeckende Eigenfinanzierung des ÖPNV möglich[30]. Dennoch ist die

[26] Vgl. § 7 Abs. 1 S. 1 ÖPNVG
[27] Vgl. Waluga (2010, S. 59)
[28] Hiervon umfasst sind: die in der Gewinn- und Verlustrechnung aufgeführten Positionen, sonstige betriebliche Erträge, Zinsen, außerordentliche Erträge und Beteiligungserträge.
[29] Vgl. Deutscher Bundestag (2016, S. 4-7)
[30] Vgl. Deutscher Bundestag (2016, S. 4-7)

Eigenfinanzierung durch Leistungseinnahmen bundesweit mit 39 % die derzeit bedeutendste Einnahmequelle im derzeitigen Finanzierungssystem[31].

5.2 Öffentliche Finanzierung

5.2.1 Rechtfertigungsgründe

Da die Einnahmen aus den Beförderungsentgelten und Werbeeinnahmen nicht zur Deckung der anfallenden Kosten genügen, wird ein Teil des ÖPNV in Sachsen durch verschiedene öffentliche Finanzmittel gewährleistet. Hierbei stellt sich die Frage, ob und warum die Finanzierung eines ÖPNV aus staatlichen Mitteln überhaupt gerechtfertigt ist. Durch die hohen staatlichen Zahlungen für den ÖPNV, ist dieser ein wesentlicher Kostenpunkt.

5.2.1.1 Umweltschäden

Als Rechtfertigungsgrund kommt zunächst der umweltpolitische Aspekt infrage. Als umweltpolitische Rechtfertigung kann hierbei mit negativen externen Effekten argumentiert werden. Sinnvollerweise wird der ÖPNV häufig dem motorisierten Individualverkehr (MIV) gegenübergestellt, da dieser die in Deutschland am häufigsten verbreitete motorisierte Verkehrsform darstellt. Als MIV wird „die Nutzung von Pkw und Krafträdern im Personenverkehr“ bezeichnet[32]. Sowohl beim ÖPNV als auch beim MIV entstehen externe Effekte, welche sich negativ auf die Umwelt auswirken. Zu den verursachten Umweltbelastungen gehören der Energieverbrauch, die Lärmemissionen, die Schadstoffemissionen sowie die CO2-Emissionen. Jedoch sind die hervorgerufenen Schäden beim ÖPNV pro Person deutlich geringer, weshalb dieser eine weniger umweltschädigende Alternative zum ÖPNV darstellt.[33]

Eine starke finanzielle Unterstützung des ÖPNV ist auch vor dem Hintergrund der bestehenden Verpflichtungen sinnvoll. Bezüglich des Ausstoßes von Kohelnstoffdioxid hat sich der deutsche Staat mit dem Klimaschutzübereinkommen von Paris rechtsverbindlich dazu verpflichet seinen Beitrag zur Reduzierung der globalen CO_2- Emmisionen zu leisten. Der Verkehrssekor trägt mit einem Anteil von 19 % der gesamten CO_2-Emissionen in Deutschland erheblich zum Gesamstausstoß von Kohlenstoffdioxid bei. Somit ist der Verkehrssektor der drittgrößte Verursacher von Treibhausgasemmisionen in Deutschland. Durch eine stärkere finanzielle Förderung könnten daher möglicherweise Anreize zum Umstieg vom MIV auf den ÖPNV gesetzt werden.[34]

[31] Vgl. https://www.kcw-online.de/veroeffentlichungen/finanzierung-des-oepnv (zuletzt geöffnet am 16.04.2020)
[32] Vgl. https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/25653/ (zuletzt geöffnet am 16.04.2020)
[33] Wissenschaftlicher Beirat (2007, S. 4 f.)
[34] Jörgling, Sach (2019, S. 37 ff.)

5.2.1.2 Sozial- und Verteilungspolitik

Ein weiterer Grund zur Teilfinanzierung des ÖPNV durch staatliche Finanzmittel lässt sich im Sozialstaatsprinzip wiederfinden[35]. Demnach soll der Staat durch die Gewährleistung einer Daseinsvorsorge zur sozialen Gerechtigkeit beitragen. Konkret soll hierdurch erreicht werden, dass soziale und räumliche Ungleichheiten nicht enstehen können. Sollte dies nicht zu verhindern sein, wird eine Begrenzung angestrebt. Hieraus leitet sich auch der Grundsatz der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse ab. Demnach soll durch den Staat verhindert werden, dass einzelne Teilräume oder soziale Gruppen von der allgemeinen Entwicklung abgekoppelt werden. Demnach hat die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse sowohl einen räumlichen als auch einen gruppenbezogenen Aspekt.[36]

Der räumliche Aspekt bedeutet, bezogen auf den ÖPNV in Sachsen, dass die Mobilität imgesamten Freistaat gewährleistet werden muss. Es darf demnach keine Region vom ÖPNV völlig ausgeschlossen oder vergleichsweise stark unterversorgt sein. Dies ist insofern bedeutend, als dass in den ländlichen Regionen Sachsens ein deutlich geringerer Kostendeckungsgrad der Verkehrsunternehmen vorliegt, als in Ballungsgebieten. Demnach muss in diesen Gebieten die Grundversorgung mit ÖPNV gewährleistet werden, obwohl ein deutlich höherer Anteil aus öffentlichen Mitteln finanziert werden muss.

Der gruppenbezogene Aspekt bezieht sich auf soziale Gruppen, welche nicht von der allgemeinen Entwicklung abgekoppelt werden dürfen. Demnach muss ein Zugang zum ÖPNV auch für Personen möglich sein die aus finanziellen oder sonstigen Gründen keinen MIV wahrnehmen können. Der finanzielle Aspekt bezieht sich vor allem auf eher einkommensschwache soziale Gruppen, wie Kinder, Schüler, Auszubildende oder Sozialhilfeempfänger. Für diese Gruppen wird daher oft ein ermäßigter Tarif angeboten. In welchem Maß dies allerdings erfolgt, ist abhängig von der politischen Zielsetzung und den verteilungspolitischen Zielen des Gesetzgebers. Als sonstige Gründe für eine Abhängigkeit vom ÖPNV kommen ebenfalls mehrere Fälle infrage. Beispielsweise ist bei älteren Personen die Fahrtüchtigkeit im MIV teilweise stark eingeschränkt, wodurch diese auf Alternativen wie den ÖPNV angewiesen sind. Eine solche Abhängigkeit kann sich auch aus einer Behinderung ergeben, welche das Führen eines eigenen Fahrzeugs verhindert. Demnach ist auch dem Gesichtspunkt der sozialen Gerechtigkeit die Bereitstellung eines ÖPNV-Angebots notwendig.

[35] Vgl. Art. 20 Abs. 1 GG
[36] Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (2007, S. 5)

5.2.1.3 Unfallrisiko

Ein weiterer Vorteil des ÖPNV gegenüber dem MIV kann möglicherweise im geringeren Unfallrisiko liegen. Da der MIV in Deutschland deutlich stärker verbreitet ist, als der ÖPNV ist es nicht sinnvoll lediglich die absoluten Unfallkennzahlen zu betrachten, da mit einer stärkeren Nutzung auch die erhöhte Zahl an Unfallopfern einhergeht. Stattdessen können die Unfallzahlen im ÖPNV und MIV ins Verhältnis zu den gefahrenen Personenkilometern gesetzt werden. Bei Betrachtung der durschnitlichen Verletzungszahlen pro Milliarden Personenkilometer wird deutlich, dass bei Busfahrten 85,25 Personen verletzt wurden und bei Bahnfahrten 1,74 Peronen[37]. Im Gegensatz hierzu sind die Verletzungszahlen im Verkehr mit Autos mit 237,8 Verletzten pro Milliarde deutlich erkennbar. Betrachtet man die Anzahl der Todesfälle wir der Unterschied sogar noch deutlicher. Während pro Milliarde Personenkilometer 0,04 Personen im Zugverkehr und 0,17 Personen im Busverkehr tödlich verunglückten, betrug im Autoverkehr 1,86 Personen. Die Daten der Vergangenheit geben daher Anhaltspunkte dafür, dass die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel mit einem geringereren Sterblichkeits- und Unfallrisiko verbunden ist.[38]

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sowohl aus umweltpolitischen Gründen, als auch aus Gründen von sozialer Gerechtigkeit und Verteilungspolitik zumindest eine Teilfinanzierung des ÖPNV aus öffentlichen Geldern gerechtfertigt ist. Außerdem gibt es Indizien, dass durch eine verstärkte Nutzung der ÖPNV-Angebote darüber hinaus eine Senkung der Unfallzahlen bewirkt werden kann.

5.2.2 Bundesmittel

Im folgenden Teil sollen die einzelnen Instrumente zur Finanzierung des ÖPNV vorgestellt werden. Im Rahmen dieser Bachelorthesis erfolgt eine Kategorisierung in öffentliche Finanzmittel des Bundes sowie der Länder.

5.2.2.1 Regionalisierungsmittel

Obwohl die Bereitstellung des ÖPNV eine Aufgabe der Landkreise und kreisfreien Städte ist, beruht die derzeitige Finanzierung des ÖPNV nicht ausschließlich auf Finanzmitteln des Freistaats. Neben Finanzmitteln des Freistaates Sachsens werden auch Finanzmittel des Bundes zur Finanzierung des ÖPNV in Sachsen verwendet. Dass eine finanzielle Unterstützung des Bundes verpflichtend erfolgen muss, ist im Grundgesetz verankert[39].

---

[37] Anzumerken ist hierbei jedoch, dass bei der Erhebung nicht zwischen Nah- und Fernverkehr unterschieden wurde und sich daher leichte Abweichungen ergeben.
[38] Vgl. https://www.allianz-pro-schiene.de/wp-content/uploads/2020/01/191219_sicherheitsvergleich_2019.pdf (zuletzt geöffnet am 15.04.2020)
[39] Vgl. Art. 106 a S. 1 GG

Eine bedeutende Säule der Bundeszahlungen für die Finanzierung des ÖPNV stellen die sogenannten Regionalisierungsmittel dar. Sie werden nach dem RegG vom Bund an die Länder jährlich in einer gesetzlich bestimmten Höhe geleistet. Hintergrund ist die Änderung der Zuständigkeiten für den SPNV im Rahmen der Bahnreform im Jahr 1996. Durch die Reform ging die Aufgabe zur Sicherstellung des SPNV vom Bund auf die Länder über. Das beabsichtigte Ziel der Regelung war, dass die Zuständigkeiten für Planung, Bereitstellung und Organisation des ÖPNV zusammengeführt werden. Durch diese Bündelung sollte die Wirtschaftlichkeit von Verkehrsleistungen im ÖPNV verbessert werden[40]. Um zu gewährleisten, dass diese auch finanziell für die neue Aufgabe hinreichend ausgestattet sind, wurden die Regionalisierungsmittel eingeführt. Die bereitgestellten Finanzmittel stammen aus dem Energiesteueraufkommen des Bundes und sind von den Ländern entsprechend vorrangig für den SPNV zu verwenden[41]. Aus der Formulierung „vorrangig“ geht jedoch hervor, dass sehr wohl eine Finanzierung des ÖSPV durch Regionalisierungsmittel möglich ist, diese jedoch nicht die Hauptverwendung sein darf. [42]

Die Höhe der Regionalisierungsmittel ist im RegG erstmals für das Jahr 2016 festgelegt und beträgt für dieses Jahr acht Milliarden Euro[43]. In den Folgejahren erfolgt bis zum Jahr 2031 eine Erhöhung der Finanzmittel um 1,8 % pro Jahr. Dies entspricht in etwa der jährlichen Inflation in Deutschland, weshalb keine reelle, sondern lediglich eine zahlenmäßige Erhöhung der Finanzmittel bewirkt wird. Neben den allgemeinen Regionalisierungsmitteln, welche alle Bundesländer erhalten, gehört Sachsen zu den insgesamt sieben Bundesländern, welche zusätzliche Regionalisierungsmittel erhalten. Diese belaufen sich auf 200 Millionen Euro für das Jahr 2016 und werden ebenfalls um jährlich 1,8 % erhöht[44]. Insgesamt erhält der Freistaat Sachsen im Jahr 2020 demnach circa 535 Millionen Euro[45] an allgemeinen und knapp 53 Millionen Euro[46] an speziellen Regionalisierungsmitteln. Hieraus ergibt sich eine Gesamtsumme von circa 588 Millionen Euro.

5.2.2.2 Mittel nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

Neben den Regionalisierungsmitteln unterstützt der Bund den Freistaat Sachsen und seine Gemeinden auch durch Mittel nach dem *Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden* (GVFG) zu[47]. Mit den bereitgestellten Geldern sollen „Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der

[40] Vgl. § 3 RegG
[41] Vgl. § 6 Abs. 1 RegG
[42] Vgl. Aberle, Ahrens, Baum, Beckmann, Breitzmann Brilon (2007, S. 5)
[43] Vgl. § 5 Abs. 2 RegG
[44] Vgl. § 5 Abs. 5, 6 RegG
[45] Vgl. Anlage 1 RegG
[46] Vgl. Anlage 2 RegG
[47] 1 GVFG i.V.m. § 7 Abs. 2 S.1 Nr. 1b ÖPNVG

Gemeinden“ gefördert werden[48]. Hierdurch soll das Wirtschaftswachstum gesteigert werden, unterschiedliche wirtschaftliche Stärken ausgeglichen und Störungen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts abgewehrt werden[49].

Um zu verstehen, welche Bedeutung dem GVFG in seiner heutigen Form zukommt, ist es notwendig einige wesentliche Veränderung beim ÖPNV in den letzten Jahren zu betrachten. Aufgrund der ersten Föderalismusreform im Jahr 2007 ging die Finanzierung des Gemeindeverkehrswesen auf die Gemeinden über. In der Zeit vor der Reform wurde die Finanzierung gemeinschaftlich von Bund und Ländern getragen. Durch diese Grundgesetzänderung entstanden für die Gemeinden demnach erhebliche Mehrkosten. Um dennoch zu gewährleisten, dass die Finanzierung des ÖPNV gesichert ist, wurde den Gemeinden durch das *Gesetz zur Entflechtung von Gemeinschaftsaufgaben und Finanzhilfen* (EntflechtG) für einen Übergangszeitraum bis zum Jahr 2019 Finanzmittel für Investitionen in den ÖPNV gezahlt. Im Zeitraum zwischen 2007 und 2019 erhielt der Freistaat Sachsen daher jährliche Zahlungen in Höhe von über 87 Millionen Euro[50]. Da diese im Jahr 2019 ausgelaufen sind, musste eine Anschlussfinanzierung geregelt werden.

Daher erhalten die Länder ab 2020 einen höheren Anteil am Aufkommen der Umsatzsteuer. Parallel zu den Geldern nach EntflechtG existiert bereits seit 1971 die finanzielle Förderung nach dem GVFG. Diese war zunächst bis zum Jahr 2019 befristet, ist mittlerweile allerdings verlängert worden. Im Jahr 2019 wurde durch die Verabschiedung des Klimapakets eine Erhöhung der Mittel nach dem GVFG vorgesehen. Dies deckt sich mit der Einschätzung, dass der Ausbau des ÖPNV zur Erreichung der umweltpolitischen Ziele beitragen kann (siehe Kapitel 5.2.1.1). Vorgesehen sind daher eine Erhöhung der finanziellen Mittel von ca. 332 Millionen Euro auf 665 Millionen Euro im Jahr 2020 sowie eine weitere Erhöhung auf ca. 1 Milliarde Euro ab dem Jahr 2021[51]. Abschließend erfolgt eine Erhöhung der Zahlungen. Die Dynamisierung ist hierbei identisch zum RegG und erfolgt in Höhe von jährlich 1,8 % (siehe 5.2.2.1).

Die Finanzhilfen nach dem GVFG dienen verschiedenen Bereichen des ÖPNV. Ein wesentlicher Teil dient der sogenannten Bestandssanierung. Gemeint ist hiermit die Grunderneuerung bestehender ÖPNV-Anlagen Ein weiterer Teil fließt in den Neu- und Ausbau des schienengebundenen ÖPNV. Dieser umfasst insbesondere Straßenbahnen und U-Bahnen. Der dritte Bereich ist für den Aus- und Neubau von Umsteigeanlagen zum schienengebundenen ÖPNV in kommunaler Baulast vorgesehen. Dies ist jedoch an die

[48] Vgl. §1 GVFG
[49] Vgl.Lehr (2011, S.67)
[50] Vgl. § 3 Abs.1 S. 1 i.V.m. § 4 Abs. 3 EntflechtG
[51] Vgl. https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/gvfg-1688836 (zuletzt geöffnet am 15.04.2020)

Voraussetzung gekoppelt, dass die Umsteigeanalagen Ladestationen für Kraftfahrzeuge mit alternativen Antrieben bereitstellt. Deutlich wird hierbei wieder der umweltpolitische Nutzen des ÖPNV (siehe 5.2.1.1), welcher durch die Kombination mit emmissionsfreien Elektromotoren im MIV unterstützt werden soll. [52].

Die Mittel aus dem GVFG werden gezielt für einzelne Vorhaben vergeben. Die Förderfähigkeit von Vorhaben des ÖPNV nach dem GVFG ist dabei an bestimmte Voraussetzungen geknüpft. Diese sind im Wesentlichen[53]:

- dringende Erforderlichkeit zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse
- in einem Generalverkehrsplan vorgesehen
- bau- und verkehrstechnisch einwandfrei, Gewährleistung von Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit
- Anforderungen der Barrierefreiheit in großem Maße genügend
- übrige Finanzierung gewährleistet.

Wenn die Voraussetzungen zur Förderung eines Vorhabens vorliegen, muss dieses in ein Förderprogramm aufgenommen werden[54]. Diese Förderprogramme werden sowohl vom Bund als auch vom Freistaat Sachsen aufgestellt. Für den Bund ist dabei das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur zuständig. Jedoch hat der Freistaat Sachsen auch bei den Bundesförderprogrammen ein Mitwirkungsrecht. Nach dem GVFG muss das Programm „im Benehmen“ und auf Grundlage von Vorschlägen der Länder aufgestellt werden[55]. Da der ÖPNV in der Verantwortung der Länder liegt, umfassen Bundesprogramme lediglich „ergänzende Programme (…) die in Verdichtungsräumen oder den zugehörigen Randgebieten liegen und zuwendungsfähige Kosten von 50 Millionen Euro überschreiten“[56]. Des Weiteren müssen die Vorhaben zum Bereich von § 2 Abs. 1 S.1 Nr. 2 GVFG zugehörig sein. Anhand dieser Einschränkungen wird deutlich, dass nur eine vergleichsweise geringe Anzahl an Vorhaben in das Förderprogramm des Bundes aufgenommen werden. Betroffen ist dabei beispielsweise der Ausbau von Straßenbahntrassen als Großprojekt[57].

Projekte, die in ein Förderprogramm aufgenommen wurden, werden grundsätzlich bis zu einer maximalen Höhe von 75 % des Vorhabens gefördert[58]. Bei den Großprojekten aus dem Bundesförderprogramm darf lediglich bis zu einer Höhe von 60 % gefördert

[52] Vgl. https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/gvfg-1688836 (zuletzt geöffnet am 15.04.2020)
[53] Vgl. § 3 S.1 Nr.2 GVFG
[54] Vgl. § 5 Abs. 1 GVFG i.V.m. § 7 GVFG
[55] § 6 Abs. 1 GVFG
[56] § 6 Abs.1 S. 1 GVFG
[57] Vgl. Lehr (2011. S. 68)
[58] Vgl. § 4 Abs.1 S. 1 GVFG

werden[59]. Welche Höhe die Gesamtsumme aller Förderungen betragen soll, ist hingegen nicht im GVFG geregelt.

Stattdessen gibt es eine Obergrenze in Höhe von 1.667 Millionen Euro[60].Die Höhe der Ausgaben nach dem GVFG ist dadurch indirekt an den Bundeshaushalt geknüpft[61]. Von der im Haushaltsplan veranschlagten Gesamtsumme kann ein Anteil für Forschungszwecke verwendet werden. Diese darf jedoch grundsätzlich maximal 0,25 % betragen. Im Benehmen mit den Ländern ist ein Anteil von bis zu 0,5 % zu Forschungszwecken zulässig. Die übrigen Gelder werden zu einem Anteil von 20 % an die Bundesprojekte und einem Anteil von 80 % an die einzelnen Länder verteilt.

Vom gesamten Länderanteil der Fördermittel fließen insgesamt 24,2 % an die neuen Bundesländer[62]. Diese werden zwischen den Bundesländern nach der Anzahl der Kraftfahrzeuge in dem Bundesland verteilt. Die Summe aller Kraftfahrzeuge in einem Bundesland wird ins Verhältnis mit der Gesamtsumme an Kraftfahrzeugen in Deutschland gesetzt[63]. Durch dieses Vorgehen wird ermöglicht, dass Länder mit einem höheren Kraftfahrzeugbestand auch eine höhere Förderung nach dem GVFG erhalten. Der Freistaat Sachsen erhält als Teil der neuen Bundesländer außerdem einen Vorteil, da in diesen die Fahrzeuge um den Faktor 1,25 erhöht werden.[64]

Die Mittel die der Freistaat Sachsen erhält, können auf zwei verschieden Wege verwendet werden. Genauere Regelungen hierzu enthält die *Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr über die Gewährung von Fördermitteln im öffentlichen Personennahverkehr* (RL-ÖPNV). Entsprechend der RL-ÖPNV können die Gelder entweder an die Gemeinden oder die Verkehrsunternehmen fließen. Die Gelder werden demnach entweder für kommunale Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur oder zur Subventionierung der Verkehrsbetriebe verwendet[65].[66]

Die Höhe der Förderung ist nach der RL-ÖPNV gestaffelt. Die höchste Förderung ist für Infrastrukturmaßnahmen vorgesehen und beträgt 75 % der Ausgaben. Für Fahrzeuge werden lediglich 50 % gewährt. Fahrzeuge ohne barrierefreie Ausstattung haben mit 40 % die niedrigste Förderquote. Anhand dieser Unterscheidung wird die Berücksichtigung der Barrierefreiheit im ÖPNV deutlich. Auf die Bedeutung des barrierefreien ÖPNV

[59] Vgl. § 4 Abs. 1 S.2 GVFG
[60] Vgl. § 10 Abs. 1 S.1 GVFG
[61] Vgl. (Lehr 2011, S. 67 f.)
[62] Vgl. § 10 Abs. 2 S.4 Nr. 2 GVFG
[63] Hierbei wird zwischen verschiedenen Kraftfahrzeugtypen unterschieden. Beispielsweise werden Kraftfahrräder nur zur Hälfte berücksichtigt, Omnisbusse jedoch doppelt.
[64] Vgl. Sterzenbach (2007, S: 81)
[65] Vgl. I 3. RL-ÖPNV
[66] Vgl. Lehr (2011, S 68)

und den daraus resultierenden Folgen für die Finanzierung wird an späterer Stelle der Bachelorthesis gesondert eingegangen (siehe 5.2.3.2).

5.2.2.3 Steuervorteile und Querverbund

Die finanzielle Unterstützung des sächsischen ÖPNV durch den Bund erfolgt jedoch nicht ausschließlich durch Zuschüsse. Bereits heute werden auch andere Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für die ÖPNV-Finanzierung getroffen. Eine solche stellt auch die Begünstigung des ÖPNV bei der Umsatzsteuer dar. Die Höhe der Umsatzsteuer bemisst sich nach dem Nettoumsatz eines Unternehmens. Allerdings erfolgt eine Unterscheidung in zwei verschiedene Steuersätze in Höhe von 7 % und 19 %. Der ermäßigte Steuersatz wurde eingeführt, um die Steuerbelastung bei Waren und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs zu senken. Auch Teile der Erbringung des ÖPNV werden hierdurch steuerlich gegenüber dem Regelsteuersatz entlastet. Konkret trifft die Ermäßigung beispielsweise die Personenbeförderung im Bahnverkehr, im Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen, bei einer Strecke von bis zu 50 Kilometern[67]. Die Einschränkung auf 50 Kilometern entspricht hierbei der Legaldefinition des ÖPNV. Ohne die Ermäßigung würden den deutschen Verkehrsunternehmen nach Berechnungen des Verbandes deutscher Verkehrsunternehmen Mehrkosten in Höhe von 950 Millionen Euro entstehen[68].

Ein weiteres Instrument zur Unterstützung der Landkreise und kreisfreien Städte bei der Erbringung des ÖPNV ist der Querverbundausgleich. Beim Querverbundausgleich werden mehrere kommunale Versorgungsunternehmen zusammengefasst, um von positiven Synergieeffekten zu profitieren. Beispielsweise können hierdurch Überschüsse eines kommunalen Energieversorgers zur Querfinanzierung des defizitären ÖPNV beitragen. Der Staat förderte den ÖPNV somit durch einen Steuerverzicht. Durch diese Regelung fließen nach Schätzungen des Verbandes deutscher Verkehrsunternehmen bis zu 1,3 Milliarden Euro der Versorgungsgewinne an den ÖPNV[69]. Ob der steuerliche Querverbund in Zukunft bestehen bleibt ist derzeit unklar, da der Querverbundausgleich einen Verstoß gegen das Beihilfeverbot aus Artikel 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union darstellen könnte. Zur Klärung dieser Frage hat der Bundesfinanzhof dem Europäischen Gerichtshof einen anhängigen Fall des steuerlichen Querverbundes vorgelegt. Jedoch bleibt diese Frage vorert ungeklärt, da der Kläger

[67] Vgl. § 12 Abs. 2 Nr. 10 UStG
[68] Vgl. https://www.mobi-wissen.de/Wirtschaft/Umsatzsteuer (zuletzt geöffnet am 15.04.2020)
[69] Vgl. https://www.mobi-wissen.de/Finanzierung/Querverbund (zuletzt geöffnet am 15.04.2020)

seine Revision zurückgenommen hat[70]. Ob der sterliche Querverbund einen Verstoß gegegen europäisches Recht darstellt, wird daher vorerst ungeklärt bleiben.[71]

5.2.3 Landesmittel

5.2.3.1 Ausbildungsverkerkehr

Wie unter 5.2.1.2 bereits beschrieben, ist die Bereitstellung des ÖPNV auch mit sozialpolitischen Zielstellungen verbunden. In allen sächsischen Verkehrsverbünden werden derzeit ermäßigte Zeitkarten für Auszubildende angeboten. Dies geschieht vor dem Hinter-grund, dass Auszubildende in der Regel über ein deutlich geringeres Einkommen verfü-gen und daher bei den Ticketpreisen begünstigt werden sollen. Jedoch entstehen durch diese Begünstigungen auch Mindereinnahmen für die Verkehrsunternehmen. Daher erhalten die Verkehrsunternehmen auf Antrag eine teilweise Erstattung der Mindereinnahmen. Die Erstattung erfolgt hierbei durch den Freistaat Sachsen.

Ein Ausgleich dieser Verluste erfolgt in Sachsen durch das *Gesetz zur Finanzierung des Ausbildungsverkehrs im Öffentlichen Personennahverkehr* (ÖPNVFinAusG)[72]. Der Freistaat bezahlt den Verkehrsverbünden für diesen Zweck einen Pauschalbetrag. Dieser hatte im Jahr 2019 eine Höhe von über 62 Millionen Euro. Für das Jahr 2020 wird die Summe auf über 63 Millionen Euro angehoben. Die so erhaltenen Fahrgelder werden von den Verkehrsverbünden bei Bedarf an die Verkehrsunternehmen weitergeleitet[73].

5.2.3.2 Mittel nach dem Neunten Sozialgesetzbuch

Insbesondere behinderte Personen sind in besonderem Maße von Mobilitätseinschränkungen betroffen. Dies führt zu einer besonderen Abhängigkeit von barrierefreien Mobilitätsformen. Dass der ÖPNV dies leisten muss, ist auch gesetzlich verankert. Es finden sich sowohl für den ÖSPV als auch für den SPNV gesetzlich verpflichtende Regelungen für Barrierefreiheit.

Um die Barrierefreiheit zu gewährleisten, werden behinderte Personen tariflich begünstigt. Gegen Vorlage des Behindertenausweises erfolgt daher eine kostenlose Beförderung[74]. Durch diese Begünstigung entstehen den Verkehrsunternehmen Einnahmeausfälle, welche ausgeglichen werden sollen[75]. Anzumerken ist hierbei, dass der Ausgleich auf sächsischer Ebene zwar im ÖPNVG geregelt ist, jedoch eine Änderung im neunten Sozialgesetzbuch bisher nicht berücksichtigt wurde. Durch die Gesetzesänderung wurde

[70] Vgl. https://juris.bundesfinanzhof.de/cgi-bin/rechtsprechung/druckvorschau.py?Gericht=bfh&Art=pm&nr=43592 (zuletzt geöffnet am 15.04.2020)
[71] Vgl. Aberle, Ahrens, Baum, Beckmann, Breitzmann, Brilon (2007, S. 10)
[72] Durch die Öffnungsklausel des § 64a PBefG und der Neuregelung im ÖPNVG ist der Freistaat Sachsen nicht an die Bestimmungen des § 45a PBefG gebunden.
[73] Vgl. § 1 Abs. 1 S. 2 ÖPNVFinAusG
[74] Vgl. § 228 Abs. 1 S. 1 SGB IX
[75] Vgl. § 228 Abs. 7 S. 1 i.V.m. §§231 SGB IX

der Verlustausgleich für die Verkehrsunternehmen zwar beibehalten, jedoch an andere Stelle verschoben[76]. Eine Änderung durch den sächsischen Gesetzgeber ist daher nach Meinung des Verfassers anzustreben.

Der Verlustausgleich erfolgt pauschal anhand eines Prozentsatzes, welcher durch das Land Sachsen bekanntgegeben wird[77]. Die Festlegung des Prozentsatzes erfolgt allerdings nicht willkürlich, sondern ergibt sich anhand einer Berechnung. Hierzu werden die Anspruchsberechtigten für den kostenlosen ÖPNV ins Verhältnis zur restlichen Gesamtbevölkerung Sachsens[78] gesetzt. Daraus ergab sich für den Freistaat Sachsen beispielsweise im Jahr 2018 ein Satz in Höhe von 3,47 %[79]. Jedoch kann auch ein höherer Betrag erstattet werden, wenn das jeweilige Verkehrsunternehmen durch eine Verkehrszählung nachweisen kann, dass es erheblich höhere Kosten hatte. Die Erstattung kann auf Antrag der Verkehrsunternehmen oder durch die Verkehrsverbünde erfolgen.[80]

5.2.3.3 Finanzausgleich

Eine Einnahmequelle, die sich nicht ausschließlich auf den ÖPNV beschränkt, ist der kommunale Finanzausgleich in Sachsen. Im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs werden die Gemeinden an den Steuereinnahmen des Freistaates Sachsens beteiligt[81]. Da mit dem kommunalen Finanzausgleich die allgemeine wirtschaftliche Lage der Kommunen gestärkt werden soll, sind die Gelder nicht an die Verwendung für den ÖPNV gebunden. Dies bedeutet einerseits eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung im Sinne der Finanzhoheit, andererseits ist dadurch schwer bewertbar wie groß der tatsächliche Nutzen für die Finanzierung des ÖPNV ist.

5.3 Beurteilung des derzeitigen Finanzierungssystems

Aufgrund der Darstellung des jetzigen Finanzierungssystems soll nun eine Beurteilung des derzeitigen Finanzierungssystems erfolgen. Anhand der bisherigen Darstellungen wird ersichtlich, dass das derzeitige Finanzierungssystem des sächsischen ÖPNV eine hohe Komplexität aufweist. Es bestehen eine Vielzahl an Finanzierungsquellen nebeneinander, welche von verschiedenen Akteuren getragen werden. Neben einer Finanzierung durch den Freistaat ist zur Bereitstellung des ÖPNV-Angebots ist ein hohes Maß an Finanzmitteln des Bundes erforderlich. Fallen diese weg oder werden vermindert, stellt dies eine Gefährdung der Aufgabenerfüllung für die Landkreise und kreisfreien

[76] Seit 2018 findet sich der Verlustausgleich in § 229 Abs. 3 SGB IX anstelle des § 148 SGB IX in den Fassungen vor 2018.
[77] Vgl. § 231 Abs. 1 SGB IX
[78] Abgezogen werden des Weiteren auch Kinder unterhalb des Alters von 6 Jahren, da diese meist ohnehin kostenlos befördert werden.
[79] Vgl. https://www.ksv-sachsen.de/erstattung-von-fahrgeldausfaellen?jjj=1583510524162 (zuletzt geöffnet am 16.4.2020)
[80] Vgl Sterzenbach (2007, S.98 ff.)
[81] Vgl. Art. 87 Abs. 3 SächsVerf

Städte dar. Diese verfügen nicht über eigene Einnahmequellen, die eine selbständigen Finanzierung des ÖPNV in ausreichender Höhe gewährleisten. Die Landkreise und kreisfreien Städte sind daher stark von der Mitfinanzierung des Freistaats und des Bundes abhängig. Obwohl diese die Aufgabenträgerschaft innehaben, reduziert sich durch den engen Finanzierungsrahmen auch der Handlungsspielraum[82]. Durch die Vielzahl an Akteuren bei der Finanzierung wird zudem die Steuerung des Gesamsystems erschwert[83].

Aufgrund des komplexen Finanzierungssystems weist die derzeitige Finanzierung des sächsichen ÖPNV ein gewisses Maß an Intransparenz auf. Durch die Vielzahl an Beteiligten und Finanzierungsquellen entsteht eine Unübersichtlichkeit, die eine Beurteilung der Wirksamkeit der Mittel erschwert. Des Weiteren werden einige öffentliche Mittel nicht zweckgebunden vergebeben, was die Zuordnung von Zahlungen zu deren Verwendung erschwert.[84]

Im derzeitigen Finanzierungssystem bestehen darüber hinaus kaum Leistungsanreize, welche zur Verbesserung der Qualität und Wirtschaftlichkeit der Verkerhrsleistungen im ÖPNV beitragen könnten.

Aufgrund der hohen Verbreitung des MIV in Sachsen und der niedrigen Kostendeckung des ÖPNV ist derzeit die ausreichende Finanzierung nur durch einen hohen Anteil öffentlicher Gelder tragfähig. Eine Erhöhung der Eigeneinnahmen ist mit der derzeitigen Ausgestaltung des Tarifsystems nur schwer möglich. Aus Verbrauchersicht ist bereits jetzt festzustellen, dass die Preissteigerungen für den ÖPNV in deutlich stärkerem Maße vorgenommen wurden als im Kraftfahrzeugverkehr[85]. Während im derzeitigen Tarifsystem eine steigende Belastung für die direkten Nutzer erfolgt, werden die indirekten Nutznießer der ÖPNV-Infrastruktur nicht gezielt an der Finanzierung beteiligt. Eine Stärkung der Drittnutzerfinanzierung ist daher zu prüfen.

Auch die demografische Entwicklung hat einen Einfluss auf die zukünftige Finanzierung. In den folgenden Jahren wird sich der Trend zu einer sinkenden Bevölkerungszahl Sachsens und einer steigenden Lebenserwartung weiterhin auswirken. Niedrigere Geburtenraten und eine steigende Lebenserwartung führen gleichzeitig zu einem Rückgang der Schülerzahlen. Die ist für die Finanzierung des sächsichen ÖPNV insofern von Bedeutung, als dass dadurch die Ausgleichszahlungen des Landes für den Ausbildungsverkehr abnehmen werden. Gleichzeitig ist eine Zunahme der Bevölkerung in Großstädten zu

[82] Vgl. Seiler (2014, S. 4)
[83] Vgl.Bormann et al (2010, S. 14)
[84]Vgl. Bormann et ale (2010, S. 14)
[85] Vgl. Seiler (2014, S. 4)

erwarten, während in den ländlichen Regionen von einem Bevölkerungsrückgang auszugehen ist.

6 Alternative Finanzierungsmodelle

Im nachfolgenden Teil der Bachelorthesis sollen alternative Finanzierungsmodelle und Tarifgestaltugsmöglichkeiten vorgestellt werden. Die Beurteilung der nachfolgenden Instrumente erfolgt anhand der bereits beschriebenen Probleme bei der derzeitigen Finanzierung. Sinvollerweise sollten diese dauerhaft anwendbar sein, zur Deckung der Kosten führen und einen Nutzungsanreiz für den ÖPNV bieten[86]. Auch die Rechtfertigungsgründe für die Finanzierung des ÖPNV mit öffentlichen Mitteln finden Eingang in die Beurteilung der Wirksamkeit.

6.1 Fahrscheinfreier ÖPNV

Angesicht der durch den MIV entstehenden Probleme wurden in Deutschland in den letzten Jahren Diskussionen über die Einführung eines kostenlosen Nahverkehrs laut. Beim kostenlosen Nahverkehr werden alle Verkehrsleistungen durch öffentliche Gelder finanziert, wodurch für den Nutzer der Verkehrsleistungen der Kauf eines Fahrscheines vollständig entfällt. Der Begriff des kostenlosen Nahverkehrs ist insofern nicht ganz treffend, als das auch beim „kostenlosen“ Nahverkehr Kosten für die Verkehrsleistungen anfallen. Diese werden lediglich nicht direkt vom Fahrgast in Form des Fahrkartenerwerbes getragen. Aus diesem Grund wird stattdessen nachfolgend die Bezeichnung „fahrscheinfreier Nahverkehr“ verwendet.[87]

Bereits heute ist der fahrscheinfreie ÖPNV kein rein theoretisches Modell, sondern wird in verschiedenen Städten angewandt. In der estnische Hauptstadt Talinn ist bereits seit 2013 der ÖPNV fahrscheinfrei gestaltet[88]. In der Stadt Augsburg sind seit Januar 2020 Fahrten innerhalb der Innenstadt fahrscheinfrei möglich[89]. Daneben bestehen in ganz Deutschland viele zeitlich befristete Versuche für einen fahrscheinfreien ÖPNV, in denen die Verkehrsverbünde die Auswirkungen einer Einführung des fahrscheinfreien ÖPNV auf die Nutzerzahlen testen. Im Jahr 2020 hat Luxemburg als weltweit erster Staat landesweit einen komplett fahrscheinfreien Nahverkehr eingeführt[90]. Anhand dieser Praxisbeispiele lassen sich bereits erste Rückschlüsse auf die Auswirkungen eines fahrscheinfreien ÖPNV treffen.

[86] Vgl. Waluga (2017, S. 245)
[87] Vgl. Gehrke, Groß (2014, S. 10)
[88] Vgl. Cats, Susilo, Reimal (2016, S. 1101)
[89] Vgl. https://www.sw-augsburg.de/magazin/detail/gratis-durch-die-city-zone/ (zuletzt geöffnet am 15.04.2020)
[90] Vgl. https://www.mobiliteit.lu/en/tickets/free-transport/ (zuletzt geöffnet am 16.04.2020)

Zunächst ist zu beurteilen, welche Zielstellungen mit der Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV gegenüber dem derzeitigen Tarifsystem verfolgt werden. Die mit der Einführung verbundenen Ziele beschränken sich nicht auf ein wesentliches Ziel, sondern sind sehr vielfältig. In der Regel wird jedoch auf eine verstärkte Nutzung des ÖPNV abgezielt. Wie bereits unter 5.2.1.1 beschrieben, geht eine verstärkte Nutzung des ÖPNV als Alternative zum MIV mit einer Emmissionssenkung im Verkehrssektor und einer Verbesserung der Verkehrsicherheit einher. Neben diesen Aspekten wird durch die Einführung des fahrscheinfreien ÖPNV eine Optimierung der Verkehrs- und Stadtplanung und bestimmte sozialpolitische Verbesserungen angestrebt[91]. Nachfolgend soll jedoch insbesondere die fiskalische Wirkung eines fahrscheinfreien ÖPNV betrachtet werden.

Die erste entscheidende Auswirkung des fahrscheinfreien ÖPNV stellt der komplette Entfall der Fahrscheinerlöse dar. Bereits unter 5.1. wurde festgestellt, dass die derzeitigen Einnahmen der Verkehrsunternehmen des sächsischen ÖPNV nur zu einem geringen Anteil die verursachten Kosten decken. Trotzdessen leisten die Fahrscheineinnahmen derzeit einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung des sächsischen ÖPNV. Der Wegfall von ca. 40 % der Einnahmen müsste demnach anderweitig kompensiert werden. Infrage kommen hierbei eine verstärkte Steuerfinanzierung oder die Einführung einer Verkehrsumlage. Mögliche Ansätze hierzu könnten das Bürgerticket und die Drittnutzerfinanzierung darstellen[92]. Jedoch ergeben sich durch die Einführung auch Einsparungspotenziale gegenüber der Teilfinanzierung durch Fahrscheineinnahmen. Da kein Fahrschein erworben werden muss, entfallen sowohl die Kosten für Errichtung und Betrieb der Ticketautomaten, als auch die Personalkosten für Fahrkartenkontrolleure. Zum anderen entfällt die Berücksichtigung von Ermäßigungen und Freistellungen im derzeitigen Tarifsystem. Da in einem Szenario mit fahrscheinfreien ÖPNV ohnehin alle Personen zur Nutzung des ÖPNV ohne Ticket legitimiert sind, bedürfen einzelne Gruppen, wie Schüler, Auszubildende, Rentner oder behinderte Personen keiner gesonderten Behandlung. Hierdurch sinken die Kosten für die Verwaltung. Unstrittig ist jedoch, dass die Einsparungspotenziale eines fahrscheinfreien ÖPNV gegenüber dem derzeitigen Finanzierungssystem deutlich unter den zusätzlich entstehenden Mehrkosten aus dem Wegfall der Leistungseinnahmen liegen.[93]

Um die finanzielle Mehrbelastung durch die ansteigende Nutzung angemessen einordnen zu können, sollten jedoch auch externe Kosten der einzelnen Verkehrsmittel einbezogen werden. Dies soll zu einer hinreichenden Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen eines fahrscheinfreien ÖPNV beitragen. Im gesamten Verkehrssektor entstehen

[91] Vgl.Gondlach (2014, S. 24)
[92] Diese werden an späterer Stelle unter 6.2 und 6.4. näher betrachtet.
[93] Vgl. Gehrke, Groß (2014, S. 12)

eine Vielzahl an externen Kosten. Als externe Kosten bezeichnet man „Kosten, die zwar durch einzelwirtschaftliches Handeln entstehen, aber von der Allgemeinheit bzw. Dritten getragen werden“[94]. Um eine bessere Differenzierung dieser zu erreichen, wird in Berechnungen in der Regel eine Einteilung in verschiedene Kostenkategorien vorgenommen. Typische Kategorien sind Kosten für Unfälle, Natur und Landschaft, Klima, Lärm oder Luftverschmutzung. Die Gesamtkosten des Verkehrssektors in Sachsen belaufen sich auf schätzungsweise 7,2 Milliarden Euro. Umgerechnet auf die Einwohner entspricht dies einer finanziellen Auswirkung von 1.773 € pro Person und Jahr. Da in der Berechnung der externen Kosten bisher keine gesonderte Betrachtung des ÖPNV in Sachsen erfolgt, wird nachfolgend die Annahme getroffen, dass der MIV vorwiegend mit Personenkraftwagen und der ÖSPV mit Bussen durchgeführt wird. Andere Bedienformen, wie das Anruf-Sammeltaxi, bleiben hierbei unberücksichtigt. Beim Vergleich der Durchschnittskosten je tausend Personenkilometer weist der Busverkehr mit 29,86 € die niedrigsten externen Kosten im Nahverkehrsbereich auf. Im SPNV liegt die Kostenbelastung mit 51,97€ etwas höher. Die Kosten für den PKW-Verkehr in Sachsen belaufen sich auf 85,19 € je tausend gefahrenen Personenkilometern. Demnach ist durch die Verlagerung des MIV mit Personenkraftwagen hin zum ÖPNV eine Senkung der externen Kosten um 64,95 % im Busverkehr und 39 % beim SPNV möglich. Dies sollte in die Kostenbetrachtung eines fahrscheinfreien ÖPNV einfließen. Durch die derzeit vorhandene Externalisierung der Kosten ergibt sich eine Kostenverzerrung, die die stärkeren Belastungen durch den MIV in Sachsen nicht widerspiegelt. Zusammenfassend gibt es zwei Aspekte, die bei der Beurteilung der Einsparungspotenziale eines fahrscheinfreien ÖPNV vorliegen. Zum anderen werden die externen Kosten voraussichtlich deutlich sinken.[95]

Trotz der Einsparungspotenziale, die ein fahrscheinfreier ÖPNV bietet, sind auch mögliche Mehrkosten zu prüfen. Unabhängig von der genauen Ausgestaltung ist die Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV mit der Erwartung verbunden, eine deutliche Lenkungswirkung vom MIV zum ÖPNV zu bewirken. Weil keine Fahrscheinentgelte mehr für die Benutzung des ÖPNV entrichtet werden müssen, sollen Nutzer des MIV dazu bewegt werden, auf den ÖPNV umzusteigen. Da sich dies in besonderem Maße auf die Finanzierung des ÖPNV auswirken würde ist zunächst zu überprüfen, ob die Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV tatsächlich mit einer verstärkten Nutzung einhergeht. Eine verstärkte Nutzung des ÖPNV bei Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV basiert vor

[94] Vgl. https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/externe-kosten-32160 (zuletzt geöffnet am 15.04.2020)
[95] Vgl. Neumann (2016, S. 46)

allem auf der Annahme, dass derzeit die Ausgestaltung des Tarifsystems des ÖPNV ein bedeutender Faktor für die Verkehrsmittelwahl ist.

6.1.1 Auswirkungen des Fahrpreises auf die Verkehrsmittelwahl

Sollte die Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV eine verstärkte Nutzung des ÖPNV zur Folge haben, würde sich dies erheblich auf die Finanzierung des ÖPNV auswirken. Daher soll zunächst angeprüft werden, ob der Preis eine wesentliche Rolle bei der Verkehrsmittelwahl einnimmt. Hierzu wird nachfolgend auf Umfragen und einer Untersuchung der Auswirkungen in der Stadt Talinn zurückgegriffen.

In der Stadt Talinn hat sich die Nutzung des ÖPNV innerhalb eines Jahres seit der Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV um 14 % gesteigert. Gleichzeitig reduzierte sich der Autoverkehr um 10 %. Die Steigerung der Nutzerzahlen fällt dabei je nach Bevölkerungsgruppe jedoch sehr unterschiedlich aus. Eine besonders starke Zunahme der ÖPNV-Nutzung zeigt sich bei einkommenschwachen Personen und Arbeitslosen. Bei den Altersgruppen zeigt sich eine Zunahme insbesondere bei Personen im Alter zwischen 15 und 19 Jahren sowie zwischen 60 und 74 Jahren. Bei den Ergebnissen ist des Weiteren zu berücksichtigen, dass bereits vor Einführung des fahrscheinfreien ÖPNV ein gut ausgebauter und kostengünstiger ÖPNV existierte. Anhand der Daten der Stadt Talinn lässt sich festhalten, dass durch die Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV bei einem gut ausgebauten ÖPNV-Angebot durchaus eine Steigerung der Nutzerzahlen erreicht werden kann.[96]

Obwohl die Zahlen aus Talinn auf eine große Auswirkungen des Fahrpreises hindeuten, ist zu bewerten, welche Bedeutung der Preis relativ zu anderen Faktoren in hinsichtlich der Verkehrsmitelwahl hat. Anhand von wissenschaftlichen Studien und Experteninterviews wird ersichtlich, dass neben dem Nutzungspreis auch die Taktfrequenz, Flexibilität, konkurrenzfähige Reisezeiten, Zuverlässigkeit und geringer Informationsbedarf die Verkehrsmittelwahl beeinflussen[97]. Die tarifliche Ausgestaltung des ÖPNV ist demnach nicht der einzige bestimmende Faktor für die Attraktivität des ÖPNV-Angebotes. Fraglich ist jedoch, welche Bedeutung dem Preis innerhalb dieser Bewertungskriterien zukommt. In einer einer Untersuchung aus dem Jahr 2009 wurden Personen, die nicht Nutzer des ÖPNV sind, nach bestimmten Aussagen zum ÖPNV befragt. Auffällig ist hierbei, dass der Preis für die Nutzung von Personen, die den ÖPNV nicht nutzen, im Vergleich zu den Nutzern des ÖPNV eine besonders große Bedeutung einnimmt. Dies steht zum Teil mit Informationsdefiziten und Fehleinschätzungen im Zusammenhang[98]. Durch die fehlende Nutzungserfahrung werden einige Kriterien als übermäßig negativ empfunden.

[96] Vgl. Cats, Susilo, Reimal (2016, S. 1095, S. 1101 f.)
[97] Vgl. Waluga (2017, S. 50)
[98] Vgl. Waluga (2017, S. 50)

Von den 16 verfügbaren Aussagen sollen nachfolgend diejenigen betrachtet werden, welche durch die Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV unmittelbar betroffen sind. Neben der Unübersichtlichkeit des Tarifsystems (76,2 %), wird ein zu teuerer ÖPNV (74,4 %) und bedienungsunfreundliche Fahrkartenautomaten (65,2 %) genannt. Diese drei Kriterien können beispielhaft für Nutzungsanreize eines fahrscheinfreien ÖPNV gegenüber dem derzeitigen ÖPNV angesehen werden. Die Tarifsysteme innerhalb Deutschlands variieren zwar je nach Verkehrsverbund, jedoch verwenden diese in der Regel ein zonenbasiertes Tarifsystem und sind daher in ihrer Komplexität vergleichbar. Durch die Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV würde das derzeitige Tarifsystem abgelöst. Dies zeigt, dass der Preis durchaus einen Einfluss auf die Wahrnehmung des ÖPNV hat. Ein weiterer Hinweis hierfür ist eine Umfrage der Europäischen Kommision aus dem Jahr 2013. Laut dieser ist eine deutliche Mehrheit von 73 % der Deutschen der Meinung, dass niedrigere Preise für den ÖPNV zu einer Verbesserung des innerstädtischen Verkehrs beitragen würden[99].[100]

Wie stark die Nachfragesteigerung in Abhängigkeit von Preissenkungen ausfallen werden, lässt sich durch die Preiselastizität ausdrücken. Als Richtwert für die Preiselastizität im ÖPNV wird in der Verkehrsliteratur der Wert 0,3 angegeben. Dieser Wert bedeutet, dass eine Preiserhöhung um 10 % zu einem Nachfragerückgang von 3 % führt. Dies enstpricht einer unelastischen Nachfrage, das heißt eine Preissteigerung führt in der Regel auch zu steigenden Einnahmen[101]. Entsprechend führt eine Preissenkung nicht zu einer starken Erhöhung der Nachfrage.[102]

Zusammenfassend zeigt sich, dass das derzeitige Tarifsystem zu einer geringerern Attraktivität des ÖPNV beiträgt. Jedoch ist das derzeitige Tarifsystem keineswegs der einzige Faktor, der die Verkehrsmittelwahl beeinflusst. In welchem Maße die Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV zu einer verstärkten Nutzung des ÖPNV in Sachsen führen würde, ist daher im Rahmen dieser Bachelorthesis nicht abschließend klärbar. Ersichtlich wird jedoch, dass der Preis einen messbaren Einfluss auf die Nachrage nach ÖPNV-Leistungen hat. Eine Erhöhung der Fahrpreise ist daher nicht nur aus sozialpolitischen Gründen mit Schwierigkeiten verbunden, sondern führt potenziell auch zu einer Senkung der Fahrgastzahlen. Eine deutliche Erhöhung der Eigeneinnahmen durch steigende Fahrpreise ist daher nicht möglich.

[99] Vgl. https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_406_fact_de_en.pdf (zuletzt geöffnet am 16.04.2020)
[100] Vgl. Dirks, Kaiser, Klose, Pfeiffer, Backhaus (2010, S. 60)
[101] Vgl. Neumann (2005, S. 82)
[102] Vgl. Neumann (2005, S. 29)

6.1.2 Finanzierung des fahrscheinfreien ÖPNV

Da durch die Einführung des fahrscheinfreien ÖPNV eine gesteigerte Nutzung des ÖPNV zu erwarten ist, sind auch Auswirkungen auf die Finanzierung des ÖPNV möglich. Wenn sich die Nutzung des ÖPNV stark erhöht, sind die derzeitigen Kapazitäten des ÖPNV schnell erreicht. Um eine stark steigende Anzahl an Fahrgästen zu befördern, muss eine Taktverdichtung auf vielen Linien erfolgen. Um dies zu ermöglichen, müssen neue Fahrzeuganschaffungen getätigt werden, wodurch der Finanzierungsbedarf des sächsichen ÖPNV steigt. Ob die Qualität des ÖPNV in einem fahrscheinfreien ÖPNV weiterhin gehalten oder sogar gesteigert werden kann ist daher nicht zweifelsfrei. Anhand der Annahme einer Preiselastizität von 0,3 wurden in einer Studie die zu erwartenden Kosten der Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV für die Dresdner Verkehrsbetriebe AG ermittelt. Bei einer Preiselastizität von 0,3 bedeutet die Einführung eines ÖPNV eine Fahrgaststeigerung von 30 %. Die dadurch hervorgerufenen Mehrkosten werden in der Studie auf mehr als 200 Millionen Euro beziffert. Dieser Betrag ist voraussichtlich erforderlich, um in der Landeshauptstadt einen fahrscheinfreien ÖPNV zu ermöglichen. Allein auf Grundlage dieser Berechnung ist jedoch keine Abschätzung der Kosten für ganz Sachsen möglich. Neben der verschiedenen Lage der einzelnen Verkehrsunternehmen ist auch die niedrigere Kostendeckung in ländlichen Regionenzu berücksichtigen.[103]

Neben der Preiselastizität ist auch die Höhe der Grenzkosten im ÖPNV zu betrachten. Grenzkosten werden auch als Marginalkosten bezeichnet und sind ein Maß für die zusätzlich auftretenden Kosten je Produktionseinheit[104]. Anhand des ÖPNV können die-Grenzkosten herangezogen werden, um eine Aussage über die zusätzlich auftretenden Kosten je Beförderungsfall zu treffen. Diese variieren jedoch stark je nach Ausgestaltung des fahrscheinfreien ÖPNV. Eine mögliche Ausgestaltung bei geringen Grenzkosten ist die Einführung einer Schwachlastzeit. Hierbei wird ein fahrscheinfreier ÖPNV nur temporär in Zeiten von ohnehin geringer Nachfrage angeboten. Bei einer Fahrscheinfreiheit innerhalb der Schwachlastzeit sind die Grenzkosten relativ gering. Zu begründen ist dies mit der Gegebenheit, dass Verkehrsmittel des ÖPNV auch in Zeiten schwacher Nachfrage im Einsatz sind. Dies ist erforderlich, um ein Grundangebot des ÖPNV zu jeder Zeit gewährleisten zu können.[105]

Neben den drohen Kapazitätsüberschreitungen, wenn sich innerhalb kurzer Zeit die Nutzerzahlen erhöhen, ist auch ein Qualitätsverlust durch die wegfallenden Leistungsanreize denkbar. Da der Verkauf von Fahrkarten vollständig entfallen würde, wären die

[103] Vgl. Kurthe (2018, S. 2)
[104] Vgl. https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/grenzkosten-33270 (zuletzt geöffnet am 15.04.2020)
[105] Vgl. Kurthe (2018, S. 3)

Verkehrsunternehmen nicht mehr darauf angewiesen, neue Kunden für ihre Verkehrsleistungen zu gewinnen. Im Gegensatz zur derzeitigen Situation führt eine höhere Anzahl an Nutzern nicht mehr zwangsläufig zu einer Steigerung der Erträge der Verkehrsunternehmen.[106]

Ein weiteres Argument von Kritikern ist, dass die Neugewinnung an Nutzern auch einen nicht beabsichtigten Verlagerungseffekt auslösen kann. Hiervon umfasst ist insbesondere der Umstieg von Fußgängern und Fahrradfahrern. Für diese Gruppe würden sich die verursachten Emmissionen für denselben Verkehrsweg demnach sogar erhöhen. Durch den kompletten Wegfall des Fahrscheinerwerbs erhöht sich die Attraktivität des ÖPNV auch für sehr kurze Strecken, welche im derzeitigen Tarifsystem hohe Kosten in Relation zur zurückgelegten Strecke verursacht hätten. Die Daten zur Einführung des fahrscheinfreien Nahverkehrs in Talinn stützen diese These. Innerhalb eines Jahres seit der Einführung gingen die zu Fuß zurückgelegten Wege um insgesamt 40 % zurück, während die Anzahl der Fahrten im ÖPNV sich erhöhte[107]. Es ist daher davon auszugehen, dass auch ungewünschte Verlagerungseffekte bei der Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV entstehen.[108]

6.2 Bürgerticket

Die Finanzierung eines fahrscheinfreien ÖPNV wird oftmals als eine vollständigen Steuerfinanzierung im Sinne eines ÖPNV zum Nulltarif aufgefasst. Jedoch ist dies nicht das einzige Modell zur Finanzierung eines fahrscheinfreien ÖPNV. Eine weitere Möglichkeit zur Finanzierung des fahrscheinfreien ÖPNV stellt das sogenannte Bürgerticket dar. Während derzeit die Eigeneinnahmen des ÖPNV in Form von nutzungsabhängigen Gebühren generiert werden, sollen beim Bürgerticket alle Bürger unabhängig von ihrer Nutzungsintensität an der Finanzierung beteiligt werden[109]. Daher wird zur Bereitstellung des ÖPNV-Angebotes beim Modell des Bürgertickets jeden Monat ein obligatorischer Beitrag von jedem Bürger erhoben, der zur Deckung der betriebsbezogenen Kosten des ÖPNV eingesetzt wird. Dies bedeutet, dass der komplette konsumtive Finanzierungsbedarf wird durch die Einnahmen aus einem Bürgerticket gedeckt wird. Die Höhe des Beitrags bemisst sich an den Gesamthöhe der betriebsbezogenen Kosten. In der Regel wird also das Ziel verfolgt, den gesamten kosumtiven Finanzierungsbedarf aus den Einnahmen des Bürgertickets zu decken. Lediglich der investive Finanzierungsbedarf wird weiterhin durch die verschiedenen Zahlungen der öffentlichen Hand gewährleistet. Im Gegenzug zur monatlichen Abgabe erhalten alle Bürger eine Fahrberechtigung für den

[106] Vgl. Gehrke, Groß (2014, S. 9)
[107] Vgl. Cats, Susilo, Reimal (2016, S.1101)
[108] Vgl. Gehrke, Groß (2014, S. 12 ff.)
[109] Jedoch ist denkbar, dass aus sozialpolitischen Gründen bestimmte Nutzergruppen von der Zahlung ganz oder teilweise befreit werden.

ÖPNV. Ob und in welchem Maße diese Berechtigung tatsächlich in Anspruch genommen wird, hat dabei keine Auswirkung auf die Zahlungsverpflichtung. Die Finanzierung erfolgt also nach dem Solidarprinzip.[110]

Abzugrenzen ist das Bürgerticket von ähnlichen Nahverkehrsabgaben nach dem Solidarmodell, von Pauschalfahrkarten und dem steuerfinanzierten Nulltarif. Andere Solidarmodelle sind nur für einen enger eingeschränkten Personenkreis zugänglich und können zeitlich befristet sein. Als Beispiele können hierbei die Gästetickets für Touristen und die Semestertickets aufgeführt werden. Das Semesterticket betrifft lediglich immatrikulierte Studenten einer Hochschule oder Universität. Das Gästeticket ist auf Gäste einer Region beschränkt und wird in der Regel über eine Ortstaxe gegenfinanziert. Auch Pauschalfahrkarten sind keine Form des Bürgertickets. Zwar bieten diese einen flexiblen Zugang zu allen Verkehrsmitteln ohne Zusatzkosten, jedoch werden sie auf frewilliger Basis gekauft. Beim steuerfinanzierten Nulltarif fehlt es an der zu entrichtenden Verkehrsabgabe.[111]

Ein wesentlicher Vorteil des Bürgertickets ist die Erzielung einer Tarifvereinfachung. Ein häufig als negativ empfundener Aspekt des derzeitigen Tarifsystems ist ein als unübersichtlich angesehenes Tarifsystem. Neben den ohnehin unterschiedlichen Preisgestaltungen der einzelnen Verkehrsverbünde existieren auch innerhalb der Verbünde eine hohe Anzahl verschiedener Tickets. Diese Tarifdifferenzierung dient zwar einer besseren Ausrichtung der Tickets an den bestimmten Nutzergruppen, trägt jedoch zur Komplexität des Tarifsystems bei. An regelmäßige Nutzer richten sich die Zeitkarten, welche sich zusätzlich in Monats- und Wochenkarten untergliedern. Des Weiteren erfolgt eine Unterscheidung in verschiedene Tarifzonen, welche eine räumliche Abgrenzung des Tarifbereichs ermöglichen. Zwar ist durch die Einteilung des Verbundgebietes in verschiedene Zonen bereits eine Vereinfachung beabsichtigt, da innerhalb der Zonen in der Regel freie Verkehrsmittelwahl besteht. Jedoch ist vor allem für gelegentliche Nutzer oft unklar, welche Tarifzonen bei ihrer Fahrt durchquert werden. Aus Fahrgastsicht ist hierbei problematisch, dass die Verbundgrenzen sich nicht immer an realen Grenzen von Kommunen verlaufen. Darüber hinaus ist bei Fahrten, die einen Verkehrsverbund überschreiten ein anderer Tarif anzuwenden.[112]

Durch die Einführung eines Bürgertickets erfolgt eine Umlagefinanzierung des konsumtiven Bedarfes. Jeder Einwohner leistet einen Beitrag zur Finanzierung des ÖPNV. Betrachtet man beispielhaft den Verkehsverbund Oberelbe in einem Geschäftsjahr lässt sich eine überschlägige Berechnung der Höhe der Kosten des Bürgertikets durchführen.

[110] Vgl. Waluga (2017, S. 32)
[111] Waluga (2017, S. 95, 98, 103)
[112] Vgl. Waluga (2017, S. 59 f.)

Im Geschäftsjahr 2018 erzielte der Verkehrsverbund Einnahmen aus Fahrscheinverkäufen in Höhe von etwa 183,4 Millionen Euro. Das gesamte Verbundgebiet des VVO erstreckt sich auf die Landkreise Dresden, Meißen, Sächsische Schweiz- Osterzgebirge und einen Teil des Landkreises Bautzen. Innerhalb des Verbundgebietes sind circa 1,21 Millionen Einwohner wohnhaft. Legt man die entstehenden Verluste aus dem Wegfall der Fahrscheinerlöse verhältnismäßig auf jeden einzelnen Einwohner um, ergibt sich ein Preis von 151,57€. Dies entspricht einer monatlichen Abgabe von unter 13 €. Eine Abgabe in dieser Höhe wäre für ein Bürgerticket nötig, um die wegfallenden Einnahmen aus den Fahrscheinerlösen zu kompensieren. Diese Rechnung lässt jedoch eine eventuelle Berücksichtigung einzelner Gruppen, wie Kinder oder Geringverdiener außer Acht und berücksichtigt auch nicht, dass nicht alle Einwohner innerhalb des Verkehrsverbundes auch Bürger im Sinne des § 15 Abs. 1 der Sächsichen Gemeindeordnung sind. Daher kann die berechnete Höhe nur als grobe Veranschaulichung dienen.[113]

Jedoch zeigt sich anhand des Beispiels, dass die Zahlungshöhe bei einem Bürgerticket deutlich geringer ist, als die derzeitige Kostenbelastung der Fahrgäste des ÖPNV. In welcher Höhe ein Bürgerticket erhoben werden muss, um den Einnahmeverlust auszugleichen, ist dabei je nach Region sehr unterschiedlich. Berechnungen für die Stadt Potsdam zeigen beispielsweise, dass die Einführung eines Bürgertickets in Höhe von acht Euro pro Bürger und Monat genügt.[114]

Betrachtet man die rechtliche Zulässigkeit der Einführung einer Bürgertickets zeigt sich, dass diese grundsätzlich verfassungskonform möglich ist. Jedoch muss hierbei der Gleichheitsgrundatz aus Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 18 Abs. 1 Sächs Verf beachtet werden. Darüber hinaus müssen der erhobene Beitrag und das Leistungsangebot in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Auch eine Berücksichtigung sozialer Härtefälle muss zwingend erfolgen. Dies ergibt sich aus dem Sozialstaatspinzip, welches ein Mindestmaß an Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Leben ermöglichen muss.[115]

Zur Einführung des Bürgertickets würde der Gesetzgeber eine Nutzungsvermutung vorzunehmen. Den Einwohnern der Gemeinde wird unterstellt, dass diese den ÖPNV nutzen, da ihnen dies objektiv ermöglicht wird. Vergleichbar ist dies mit der Erhebung des Rundfunkbeitages.[116]

[113] Vgl. https://www.vvo-online.de/doc/VVO-Flyer-Zahlen-Daten-Fakten-2018.pdf (zulezt geöffnet am 15.04.2020)
[114] Vgl. Bracher, Gies, Schlünder, Warnecke (2014, S. 27)
[115] Vgl. Maaß, Weiland (2015, S. 14 f., 26)
[116] Vgl. Waluga (2017, S. 231)

6.3 Wiener Modell

Ein weiteres Finanzierungskonzept, das nachfolgend betrachtet werden soll, ist das sogenannte Wiener Modell. Seinen Namen erhielt es durch die Pionierrolle der österreichischen Hauptstadt Wien. Diese führte im Jahr 2012 ein neues Tarifsystem ein, durch welches Jahres- und Monatskarten deutlich vergünstigt, Gelegenheitsfahrten jedoch verteuert wurden. Eine breite öffentliche Berichterstattung über den Wiener ÖPNV erfolgte, neben der außergewöhnlichen Tarifgestaltung, auch da in der Stadt Wien ein deutlich höherer Anteil des ÖPNV am Verkehrsmix vorliegt. Nachfolgend soll daher die Gestaltung der ÖPNV-Finanzierung in Wien betrachtet werden, um mögliche Erfolgsfaktoren und Rückschlüsse auf den sächsichen ÖPNV treffen zu können.

In der Wahrnehmung der Öffentlichkeit steht vor allem das Wiener Tarifsystem. Die Eigenfinanzierung der Wiener Linien erfolgt wie in Sachsen vor allem durch Einnahmen aus Fahrkartenerlösen. Jedoch setzt die Stadt Wien in besonderem Maß auf eine Zeitkartenstrategie. Durch die Vergünstigung von Zeitkarten gegenüber Einzelfahrscheinen wird eine Anreizsteigerung zu regelmäßiger Nutzung des ÖPNV beabsichtigt. So reduzierte sich der Preis für ein Jahresticket in der österreichischen Hauptstadt im Jahr 2012 von 449 € auf 365 € und für ein Monatsticket von 49,50 € auf 45 €. In den Folgejahren wurden der Preis für das Jahresticket beibehalten und das Monatsticket auf einen Preis von 51€ erhöht[117]. Hierdurch liegt das derzeitige Preisniveau des Wiener ÖPNV für regelmäßige Fahrer deutlich unterhalb des Niveaus vergleichbarer Städte. Ein Vergleich mit dem sächsischen ÖPNV ist am ehesten anhand der Landeshauptstadt Dresden möglich, da auch dieser eine vergleichbare Bevölkerungszahl aufweist. Ein Monatsticket für den Dresdner ÖPNV kostet im Abonnement derzeit 51,90 €, was einer jährlichen Zahllast von 622,80 € entspricht. Demnach ist die Nutzung des ÖPNV in Dresden mehr als 70 % teurer als in der österreichischen Hauptstadt. Neben der Senkung der Kosten für die Zeitkarten wurden alle anderen Ticketarten deutlich teurer. Hierdurch erfolgte eine starke Verschiebung der Anreize. Während Gelegenheitsfahrten sich deutlich im Preis erhöhten, stieg die Attraktivität für Zeitkarten, welche vorwiegend zur regelmäßigen Nutzung geeignet sind. Durch diese Anreizverschiebung erhöhten sich die Verkäufe von Jahreskarten deutlich. Im Zeitraum zwischen 2011 und 2018 wurden die Verkäufe mehr als verdoppelt. Gleichzeitig gingen die Verkäufe andere Ticketarten deutlich zurück. Der Ticketmix hat sich demnach infolge der Einführung merklich zugunsten der Jahreskarten verschoben.[118]

[117] Vgl. https://www.wienerlinien.at/eportal3/ep/channelView.do/pageTypeId/66526/channelId/-46648 (zuletzt geöffnet am 15.04.2020)
[118] Vgl. Brockmeyer, Bürger, Shah, Weigele, Zuber (2019, S. 24)

Infolge der Einführung des Jahrestickets zum Preis von 365 € kam es zu einer geringen Steigerung der Fahrgastzahlen. Jedoch ist die verhältnismäßig günstige Preisgestaltung des Wiener ÖPNV nur ein Bestandteil eines Gesamsystems zur Steigerung der ÖPNV-Attraktivität. Zwar wird die Tarifgestaltung der Stadt in mehreren Untersuchungen als Bestandteil des hohen Anteils des ÖPNV am Modal-Split anerkannt, jedoch wird anderen Einflussfaktoren eine höhere Bedeutung zugesprochen. Dies zeigt sich auch daran, dass in den Jahren nach der Einführung des Jahrestickets zu Kosten von 365 € kein signifikanter Anstieg des ÖPNV Anteils in der Gesamtverteilung der Verkehrsmittel erkennbar ist. Im Wesentlichen deuten die Untersuchungen auf drei andere Kernfaktoren für die hohe Nutzung des ÖPNV hin. Neben einer günstigen Siedlungsstruktur beeinflusst auch ein gut ausgebautes ÖPNV-Angebot und eine restriktive Parkraumbewirtschaftung die Verteilung.[119]

Mit Hinblick auf alternative Finanzierungsmodelle des ÖPNV lassen sich mehrere Schlüsse ableiten. Trotz der breiten Wahrnehmung in der Öffentlichkeit führte in Wien die Einführung des 365 € Tickets nicht zu signifikanten Steigerungen der Fahrfgastzahlen. Dies ist kritisch zu sehen, da mit der Einführung auch jährliche Mehrkosten in Höhe von etwa 50 Millionen Euro jährlich einhergehen. Durch die starke Signalwirkung, die von einem Ticket für 1 € pro Tag ausgeht, werden die Chancen auf eine Erhöhung des Preises als gering angesehen. In Wien ist dies insbesondere vor dem Hintergrund ansteigender Kosten für den ÖPNV problematisch. Hierdurch erhöht sich jährlich der Anteil, der aus öffentlichen Mitteln gezahlt werden muss. Dies soll durch ein erhöhtes Beförderungsentgelt sowie eine restriktie Parkraumbewirtschaftung zumindest teilweise gegenfinanziert werden.[120]

Das erhöhte Beförderungsentgelt ist eine Strafzahlung, welche bei Nutzung des ÖPNV ohne das passende und gültige Ticket fällig wird. Die sächsischen Verkehrsverbünde sind an die gesetzliche Regelung gebunden, dass das erhöhte Beförderungsentgelt maximal das doppelte des Fahrpreises oder 60 € ausmachen darf[121]. In Österreich ist die Obergrenze für das erhöhte Beförderungsentgelt mit 218 € deutlich höher angesetzt. In Wien erfolgt eine Staffelung der Zahlungshöhe. Mit verstreichender Zeit erhöht sich das Entgelt von anfangs 105 €, bei Bezahlung innerhalb von zwei Wochen 115 € und danach 145 €. Anhand dieser deutlich höheren Strafen wird ersichtlich, dass Schwarzfahren in Sachsen mit einem deutlich geringerem finanziellen Risiko einhergeht. Eine Anhebung der maximal möglichen erhöhten Beförderungsentgelte ist daher aus finanzieller Sicht wünschenswert. Neben einer Stärkung der Landkreise in ihrer kommunalen

[119] Vgl. Sommer, Bieland (2018, S.13 f.)
[120] Vgl. Brockmeyer, Bürger, Shah, Weigele, Zuber (2019, S. 7)
[121] Vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 9 Abs. 2 BefBedV; § 1 Abs. 1 i.V.m. § 5 Abs. 2 S. 1 EVO

Selbstverwaltung kann dies die Kostendeckung der Verkehrsunternehmen erhöhen. Idealerweise sollte dies mit einem übersichtlichen Tarifsystem kombiniert werden, um ein versehentliches Schwarzfahren zu vermeiden.[122]

Ein weiterer bestimmender Faktor für den Erfolg des ÖPNV in Wien ist die Parkraumbewirtschaftung. Während Maßnahmen, wie das sehr hohe Beförderungsentgelt oder das Jahresticket für 365 € erst 2012 ergriffen wurden, geht die Parkraumbewirtschaftung in Wien bis in die 1980er Jahre zurück. Im Rahmen der Einführung der Tarifanpassung im Jahr 2012 wurde die Parkraumbewirtschaftung jedoch stark intensiviert. Zum einen wird die Parkraumbewirtschaftung seit vielen Jahren auf neue Bezirke ausgeweitet. Zum anderen sind die Gebühren für die Parkdauer von einer Stunde um 75 % auf 2,10 € erhöht wurden. Darüber hinaus trägt eine erhöhte Anzahl an Kontrollen und eine Zweckbindung der generierten Einnahmen für den ÖPNV einen wesentlichen Beitrag zur Finanzierung des ÖPNV in Wien bei. Konkrete Zwecke für die Verwendung der Einnahmen sind ein Ausbau des ÖPNV, die Förderung der Verkehrssicherheit, die Förderung von Park & Ride Anlagen, die Förderung neuer Garagen und die Förderung des Radverkehrs[123]. Im Vergleich zu den deutschen Großstädten Berlin, Hamburg, München und Köln sind sowohl die bewirtschafteten Flächen und Straßenkilometer, als auch die Einnahmen aus der Parkraumbewirtschaftung deutlich höher. Allerdings kann die umfassende Parkraumbewirtschaftung nicht ohne Weiteres auf Sachsen übertragen werden. Grund hierfür ist, dass eine Zweckbindung der Parkgebühren in Deutschland nach derzeitiger Rechtslage nicht möglich ist.[124]

Anhand der Gestaltung der ÖPNV-Finanzierung in Wien stellen sich daher einige wesentliche Erfolgsfaktoren heraus. Für die hohen Fahrgastzahlen im ÖPNV sind hierbei insbesondere die vergleichsweise gut ausgebaute ÖPNV-Infrastruktur und eine konsequente Parkraumbewirtschaftung herauszustellen[125]. Die Einführung des Jahrestickets für 365 € führte zu einer starken Veränderung des Tarifmix, der sich zugunsten der Zeitkarten und zu Lasten der Karten für den Gelegenheitsverkehr verlagerte. Auf die Einnahmen aus der Eigenfinanzierung hatten die Anpassungen des Tarifsystems jedoch keinen wesentlichen Einfluss. Das Ansteigen des erhöhten Beförderungsentgeltes wirkt sich dagegen deutlicher auf die Einnahmen aus. Mögliche Maßnahmen für den Freistaat Sachsen hinsichtlich der Finanzierung sind ein Ausbau der Parkraumbewirtschaftung in den Großstädten und eine Steigerung der erhöhten Beförderungsentgelts. Dies ist

[122] Vgl. Brockmeyer, Bürger, Shah, Weigele, Zuber (2019, S. 28)
[123] Vgl. https://www.wien.gv.at/verkehr/parken/kurzparkzonen/gebuehren/zweckbindung.html (zuletzt geöffnet am 15.04.2020)
[124] Vgl. Brockmeyer, Bürger, Shah, Weigele, Zuber (2019, S. 31-34)
[125] Vgl. Sommer, Bieland (2018, S.13 f.)

jedoch mit rechtlichen Schwierigkeiten verbunden und bedarf Gesetzesänderungen auf Bundesebene.

6.4 Drittnutzerfinanzierung

Ein weiteres alternatives Finanzierungskonzept stellt die Drittnutzerfinanzierung dar. Hintergrund der Drittnutzerfinanzierung ist der Gedanke, dass auch Personen, welche nicht unmittelbare Fahrgäste des ÖPNV sind, von diesem profitieren. Diese sollen an der Finanzierung des ÖPNV beteiligt werden. Idealerweise soll die Beteiligung in der Höhe den entstandenen Vorteilen entsprechen.[126]

Wesentliches Ziel der Drittnutzerfinanzierung ist demnach die Internalisierung externer Kosten. Als externe Kosten bezeichnet man „Kosten, die zwar durch einzelwirtschaftliches Handeln entstehen, aber von der Allgemeinheit bzw. Dritten getragen werden“[127]. Die Nutznießer des ÖPNV sind dabei sehr vielfältig. Eine Gruppe von potentiellen Profiteuren einer gut ausgebauten ÖPNV-Infrastruktur sind Vermieter. Ein Indiz hierfür ist beispielsweise eine Befragung unter Experten aus der Immoblienwirtschaft aus dem Jahr 2012. Eine deutliche Mehrheit von 76,5 % der Immobilienexperten gab an, dass die Anbindung an den ÖPNV ein bedeutender oder sehr bedeutender Parameter für den Wert von Grundstücken und Immobilien sei[128]. Innerhalb großer Städte ist bereits nachgewiesen, dass die ÖPNV-Angebotsqualität sich positiv auf die Preise und Mieten von Wohnungen auswirkt. Der Anteil an der Preis- und Mietfindung wird dabei auf vier Prozent geschätzt. Jedoch ist dieser positive externe Effekt für Besitzer und Vermieter bereits zu einem großen Teil internalisiert. Der darüber hinausgehende Vorteil aus der ÖPNV-Angebotsqualität wird auf etwa 25 % des Anteils an der Mietsteigerung geschätzt.[129]

Ein weiteres Beispiel für potenzielle Nutznießer des ÖPNV sind Arbeitgeber. Ein funktionsfähiger ÖPNV kann dazu beitragen, dass der Arbeitgeber weniger Stellplätze für den Autoverkehr errichten muss, keine Werkbusse einsetzen muss oder die Anzahl seiner Dienstwagen reduzieren kann. Großveranstalter profitieren ebenfalls, wenn die An- und Abreise der Gäste durch den ÖPNV erfolgt. Für Fremdenverkehrsorte ergibt sich ein Vorteil, wenn durch den ÖPNV die Attraktivität des Reiseziels für Personen ohne eigenes Fahrzeug steigt. Daneben können auch Privatpersonen vom ÖPNV profitieren ohne diesen regelmäßig zu nutzen. Durch das Angebot eines ÖPNV steht Ihnen jederzeit eine Mobilitätsalternative zur Verfügung, wenn ihr eigenes Fahrzeug kaputt ist.[130]

---

[126] Vgl. Seiler (2014, S. 8)
[127] Vgl. https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/externe-kosten-32160 (zuletzt geöffnet am 15.04.2020)
[128] Vgl.Seiler (2014, S. 16)
[129] Vgl.Hein, Simons, Fryczewski, Thomschke, Schäuble, Jödden (2015, S. 5 f.)
[130] Vgl. Bracher, Gies, Schlünder, Warnecke (2014, S. 7 f.)

Ein Beispiel für die praktische Ausgestaltung einer Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV durch den Arbeitgeber stellt die Dienstgeberabgabe der Stadt Wien dar. Diese soll daher nachfolgend vorgestellt und auf ihre Umsetzungsmöglichkeiten in Sachsen hin untersucht werden. Durch die Dienstgeberabgabe werden alle Arbeitgeber zur Zahlung eines Beitrages für die Finanzierung des ÖPNV verpflichtet. Die Dienstgeberabgabe ist eine Ausprägung der Drittnutzerfinanzierung, da sie die Arbeitgeber zur Zahlung eines Beitrags für einen entstandenen Vorteil zur Zahlung heranzieht. Der Vorteil besteht hierbei in Form der Bereitstellung einer Anbindung an den ÖPNV. Die Einnahmen aus der Erhebung der Dienstgeberabgabe müssen zweckgebunden zur Errichtung der U-Bahn-Systeme in Wien verwendet werden. Bereits seit 1969 wird die Abgabe für Arbeitgeber fällig. Die Höhe der Abgabe bemisst sich dabei nach der Anzahl der Beschäftigten und der Dauer der Beschäftigung. Jedoch sind Ausnahmen von der Abgabe für bestimmte Arbeitsverhältnisse vorgesehen. Eine Befreiung von der Dienstgeberabgabe liegt beispielsweise vor, wenn der Arbeitgeber eine Gebietskörperschaft ist, die Arbeitszeit des Arbeitnehmers wöchentlich zehn Stunden nicht überschreitet, der Arbeitnehmer das Alter von 55 Jahren überschritten hat oder wenn eine Beschäftigung im Rahmen der Ausbildung erfolgt[131].[132]

Vor der Einführung des Maßnahmenpakets im Jahr 2012 betrug der Gebührensatz 72 Cent je Arbeitnehmer und angefangener Arbeitswoche. Im Rahmen des Maßnahmenpakets im Jahr 2012 wurde dieser jedoch auf zwei Euro angehoben. Durch die Erhöhung der Abgabe, wurden Mehrerträge in Höhe von über 200 % erzielt. Während im Jahr 2011 durch die Dienstgeberbgabe rund 22 Millionen Euro generiert wurden, erhöhte sich der Betrag bis zum Jahr 2015 auf mehr als 76 Millionen Euro. Mit jährlichen Einnahmen in Höhe von deutlich über 60 Millionen Euro ist die Dienstgeberabgabe eine weitere bedeutende Säule zur Finanzierung des ÖPNV in Wien. Die Einnahmen aus der Erhebung der Dienstgeberabgabe beliefen sich im Jahr 2018 auf 67,36 Millionen Euro[133]. Anhand der Dienstgeberabgabe wird deutlich, dass die Einbeziehung von Drittnutzern im Rahmen einer Abgabe zu deutlichen Einnahmesteigerungen führen kann.[134]

Eine Einführung einer Nahverkehrsabgabe kommt daher als Modell für den sächsischen ÖPNV infrage. Da derzeit noch kein gesetzlicher Tatbestand für eine solche Abgabe vorhanden ist, muss zunächst dessen rechtliche Zulässigkeit in Sachsen überprüft werden. Die Einnahmen aus der Abgabe sollten zweckgebunden für den Erhalt und Ausbau des ÖPNV verwendet werden und von Arbeitgebern geleistet werden. Infrage kommt hierzu eine Erhebung als Steuer, Gebühr, Beitrag oder Sonderabgabe. Der Begriff der

[131] Vgl. § 3 Gesetz über die Einhebung einer Dienstgeberabgabe
[132] Vgl. Sommer, Bieland (2018, S.12)
[133] Vgl. Rechnungsabschluss der Bundeshauptstadt Wien, (2019, S. 169)
[134] Vgl. Hein, Simons, Fryczewski, Thomschke, Schäuble, Jödden (2015, S.38)

Steuern ist in der Abgabenordnung definiert als „Geldleistungen, die nicht eine Gegenleistung für eine besondere Leistung darstellen und von einem öffentlich-rechtlichen Gemeinwesen zur Erzielung von Einnahmen allen auferlegt werden, bei denen der Tatbestand zutrifft, an den das Gesetz die Leistungspflicht knüpft; die Erzielung von Einnahmen kann Nebenzweck sein.“[135]. Bezüglich der Nahverkehrsabgabe ist problematisch, dass die Abgabe gezielt zweckgebunden zur Finanzierung des sächsischen ÖPNV eingesetzt werden soll. Zwar ist die Erzielung von Einnahmen als Nebenzweck möglich, jedoch ist für eine Steuer eine voraussetzungslose Erhebung notwendig. Außerdem müssen die Einnahmen bei einer Steuer für den allgemeinen Finanzhaushalt bereitstehen. Durch die Zweckbindung ist dies nicht erfüllt. Des Weiteren spricht gegen die einführung als Steuer, dass die Abgabe nicht von der Allgemeinheit, sondern der Gruppe der Arbeitgeber erhoben werden soll. Eine Einführung als Steuer ist daher nicht möglich. Weiterhin kommt die Einführung als Gebühr infrage. Ein wesentlicher Unterschied gegenüber der Steuer besteht insofern, als dass die Gebühr den zurechenbaren Erhalt einer Gegenleistung der Verwaltung voraussetzt. Zwar besteht für den Arbeitgeber zweifelsfrei die Möglichkeit einer Nutzung der Verkehrsmittel des ÖPNV, jedoch ist genaue die Zurechenbarkeit für die Gruppe der Arbeitgeber fraglich. Dies ist ein Anzeichen dafür, dass eine Einordnung als Gebühr ebenfalls nicht möglich ist. Stattdessen könnte eine Klassifizierung als Beitrag möglich sein. Jedoch dürfen Beiträgen nicht erhoben werden, um die laufende Unterhaltung und Instandsetzung des ÖPNV zu finanzieren. Da die Nahverkehrsabgabe vorwiegend zur Deckung des konsumtiven Finanzierungsbedarfs verwendet werden soll, ist dies ebenso problematisch. Zur Einstufung als Sonderabgabe ist eine Reihe an Kriterien erforderlich, die durch den Bundesverfassungsgerichtshof entwickelt wurden Bei der Einführung einer Nahverkehrsabgabe für Arbeitgeber in der Form einer Sonderabgabe ergeben sich dabei zwei wesentliche Probleme. Zum einen erfordert eine Sonderabgabe das Vorliegen einer besonderen Finanzverantwortung der Arbeitgeber für den ÖPNV. Hierfür gibt es weder gesetzliche Anhaltspunkte, noch wird dies aus der täglichen Praxis ersichtlich. Die zweite fehlende Voruassetzung ist die gruppennützige Verwendung der Arbeitgeber. Da die Bereitstellung des ÖPNV kein arbeitgeberspezifisches Interesse darstellt, ist auch diese Voraussetzung nicht gegeben. Insgesamt zeigt sich, dass eine Einführung einer Nahverkehrsabgabe von Arbeitgebern nach derzeitiger Rechtslage nicht möglich ist.[136]

Weitere Nutznießer des ÖPNV sind andere Verkehrsteilnehmer. Diese profitieren von einer Reduzierung des Staus im Straßenverkehr durch den ÖPNV. Anhand Arbeitgeber und anderen Verkehrsteilnehmern wird deutlich, auf welche vielfältige Art und Weise ein

[135] § 3 Abs. 1 AO
[136] Vgl. Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages (2012, S. 5-10)

finanzieller Vorteil durch den ÖPNV entstehen kann, ohne dass eine direkte Nutzung erfolgt. Da diese jedoch sehr vielfältig und teils schwer messbar sind, wird eine korrekte Einpreisung des Vorteils erschwert.[137]

Ein Beispiel für Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV findet sich schon seit langer Zeit in Form der Energiesteuer und deren Vorgänger, der Mineralölsteuer. Diese wird für Regionalisierungsmittel und Mittel nach dem GVFG verwendet. So wird ermöglicht, dass die entstandenen Vorteile durch den ÖPNV für Nutzer des MIV zumindest teilweise eingepreist werden.

Zur Umsetzung einer verstärkten Drittnutzerfinanzierung sind mehrere Ausgestaltungen denkbar. Zu unterscheiden sind einmalige und laufende Finanzierungsbeteiligungen. Eine Möglichkeit zur einmaligen Beteiligung an der Finanzierung des ÖPNV ist die Berücksichtigung des ÖPNV in Erschließungsbeiträgen. Diese werden derzeit von Grundstücksbesitzern bei der Herstellung von Erschließungswegen zu ihren Grundstücken an die Gemeinden abgeführt. Durch diese Mitfinanzierung des Straßenausbaus werden die Grundstücksbesitzer an den Baukosten beteiligt, da für sie diverse Vorteile aus der Straßenanbindung entstehen. Diese Erschließungsbeiträge lassen sich auch auf die Finanzierung des ÖPNV ausweiten. Hierzu müsste eine Änderung des Baugesetzbuches dahingehend erfolgen, dass eine ausreichende ÖPNV-Finanzierung in die Kalkulation einbezogen werden musss. Eine Stärkung der Drittnutzerfinanzierung des sächsichen ÖPNV mithilfe von Erschließungsbeiträgen ist daher abhängig von einer Änderung der Bundesgesetzgebung.[138]

Damit eine Drittnutzerfinanzierung in der Höhe des enstandenen Vorteils erfolgen kann, ist eine möglichst präzise Ermittlung der Begünstigung erfolgen. Denkbar ist auch die Einbeziehung dieser Vorteile durch die Grundsteuer. Trotz mehrmaliger Initiativen der Länder ist dies bisher jedoch nie erfolgreich gewesen.[139]

Anhand der Beispiele wird deutlich, dass der ÖPNV für eine Vielzahl an Gruppen einen Drittnutzen liefert. Die Nutznießer werden im derzeitigen Finanzierungssystem nur unzureichend an der Finanzierung beteiligt. In der praktischen Umsetzung einer Drittnutzerfinanzierung ergeben sich jedoch mehrere Problemstellungen. Zum einen ist es schwierig den entstandenen Vorteil aus der Bereitstellung des ÖPNV zu ermitteln. Zum anderen könnte die einseitige Belastung einzelner Gruppen von Nutznießern eine Ungleichbehandlung hervorrufen, da andere Gruppen von Nutznießern nicht in die

[137] Vgl. Bracher, Gies, Schlünder, Warnecke (2014, S. 7 f.)
[138] Vgl. Bracher, Gies, Schlünder, Warnecke (2014, S. 9)
[139] Vgl. Bracher, Gies, Schlünder, Warnecke (2014, S. 9 f.)

Finanzierung einbezogen werden. Für die Einführung von Instrumenten zur finanziellen Beteiligung der Nutznießer sind Gesetzesänderungen notwendig.

6.5.City-Maut

Einen anderen Ansatz stellt der Einsatz einer City-Maut dar. Als City-Maut werden Straßenbenutzungsgebühren bezeichnet, die in Innenstädten zum Einsatz kommen. Der Einsatz dieser ist mit mehreren verschiedenen Zielen verbunden. Eine mögliche Systematisierung verschiedener Ausgestaltungen der City-Maut kann durch die Unterscheidung in Systeme zur Verkehrsbeeinflussung einerseits und in Systeme zur Finanzierung von Verkehrsinvestitionen andererseits vorgenommen werden.[140]

Der Einsatz der City-Maut zur Verkehrsbeeinflussung ist in der Vergangenheit in verschiedenen Ausprägungen erfolgt. Typischerweise sind hiermit Ziele wie die zeitlich befristete oder ständige Reduktion des Verkehrs in Innenstädten, die Prävention von Verkehrsstaus, die Erhöhung der Durchschnittsgeschwindigkeiten oder die Vermeidung von Emmisionen verbunden[141].

Auch für das Generieren von Einnahmen zur Finanzierung von Verkehrsinvestitionen bestehen eine Vielzahl unterschiedlicher Ansätze. Je nach der verfolgten Zielsetzung können unterschiedliche Faktoren als Maßstab für die Höhe der City-Maut einfließen. Als Bemessungsgrundlage für die City-Maut können fahrzeugbezogene, zeitbezogene und raumbezogene Kriterien herangezogen werden. Als fahrzeugbezogenes Kriterium kann beispielsweise die Umweltverträglichkeit hinsichtlich der Lärm- und Abgasemmisionen ausschlaggebend sein. Bei einer zeitbezogenen Bemessung können unter anderem Fahrten innerhalb definierter Stoßzeiten höher bepreist werden. Auch eine Bemessung anhand der tatsächlichen aktuellen Verkehrsdichte ist möglich. Als raumbezogene Kriterien kommen beispielsweise die Kilometerzahl, die Anzahl der Fahrten innerhalb eines Gebietes oder die Häufgkeit von Ein und Ausfahrten in ein bestimmtes Stadtgebiet infrage. Dies sind jedoch nur einige Beispiel für Ausgestaltungsmöglichkeiten einer City-Maut. Daher sollen nachfolgend insbesondere die Umsetzungschancen und Voraussetzungen einer City-Maut für den sächsichen ÖPNV in den Blick genommen werden.[142]

Möglicherweise kann durch den Einsatz von City-Maut-Systemen in den sächsischen Großstädten eine neue Finanzierungsquelle geschaffen werden. Forderungen nach einer City-Maut wurden beispielsweise im April 2019 durch den Deutschen Städtetag erhoben. Konkret forderte dieser die Schaffung einer Möglichkeit für die Erprobung der Auswirkungen von City-Maut Systemen durch die Städte. Diese Forderung wurde mit

[140] Vgl. Kloas, Voigt (2007, S. 133)
[141] Vgl. Hautzinger, Fichert, Fuchs, Stock (2011, S. 36)
[142] Vgl. Kloas, Voigt (2007, S. 138)

den Zielen verbunden den Verkehrsfluss zu verbessern, die Verkehrsemmisionen zu senken und die Einnahmen für die Förderung von nachhaltiger Mobilität, und des ÖPNV zweckgebunden einzusetzen[143]. Dass dies derzeit nicht möglich ist, hängt mit der rechtlichen Zulässigkeit einer solchen Maßnahme zusammen. Zwar gibt es verschiedene Ausgestaltungsmöglichkeiten der City-Maut, jedoch stellt die Einführung einer solchen Abgabe in jedem Fall einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit der Bürger aus Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz sowie Artikel 15 der Verfassung des Freistaates Sachsen dar. Konkret werden die motorisierten Straßenbenutzer der Städte mit einer Zahlungsbelastung belegt. Um diese zu rechtfertigen, ist eine parlamentsgesetzliche Ermächtigung durch den Bundestag oder den sächichen Landtag notwendig. Auf Bundesebene besteht derzeit keine solche Ermächtigung und auch im Sächsischen Kommunalabgabengesetz ist keine solche vorhanden. Eine zwingende Voraussetzung für die Einführung einer City-Maut ist daher die Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage durch den deutschen Bundestag oder den sächsischen Landtag.[144]

Anhand bisheriger Untersuchungen von bereits eingesetzten City-Maut Systemen lassen sich bereits bestimmte Kriterien ableiten, welche den Erfolg einer City-Maut beeinflussen. Ein wesentlicher Aspekt sind hierbei die entstehenden Systemkosten. Während beim Einsatz eines preisgünstigsteren Verfahrenst von Systemkosten in Höhe von circa 20 % der Einnahmen auszugehen ist, kann sich dieser durch den Einsatz von Systemen zur automatisierten auf über 40 % der Einnahmen belaufen.[145]

Die Einführung einer City-Maut kann ein zusätzliches Finanzierungsinstrument für den ÖPNV darstellen. Jedoch ist dies vorwiegend in großen und vielbesuchten Großstädten einsetzbar. In Sachsen besteht daher nur wenige Möglichkeiten zur Einführung einer City-Maut. Des Weiteren ist die Errichtung des Systems zur Erfassung der Fahrten mit hohen Kosten verbunden.

[143] Vgl. http://www.staedtetag.de/presse/statements/088604/index.html (zuletz geöffnet am 15.04.2020)
[144] Vgl. wissenschaftlicher Dienst des deutschen Bundestags (2016, S. 4-7)
[145] Vgl. Hautzinger, Fichert, Fuchs, Stock (2011, S. 70 f.)

7 Fazit

Der ÖPNV leistet tagtäglich einen großen Beitrag zur Ermöglichung von umweltfreundlcher und kostengünstiger Mobilität in Sachsen. Die derzeitige Finanzierung ist jedoch von Unsicherheiten und Ineffizienzen geprägt. Das Finanzierungsystem weist eine hohe Komplexität auf, die zu einer Unübersichtlichkeit hinsichtlich des Gesamtaufkommens an Finanzmitteln und deren Verteilung führt. Anzustreben ist daher eine Bündelung bestehender Finanzierungsquellen sowie eine bessere Koordierung dieser. Bei der derzeitigen Finanzierung des sächsichen ÖPNV erfolgt eine Kombination von Elementen der Steuerfinanzierung, der Subventionierung und der Nutzerfinanzierung. Jedoch werden die einzelnen Instrumente zur Finanzierung nicht in ausreichenem Maß aufeinander abgestimmt. Des Weiteren besteht eine hohe Abhängigkeit der kreisfreien Städte und Landkreise von Finanzierungsquellen des Bundes, auch wenn diese durch das Land Sachsen bereitgestellt werden. Daher ist es nach Ansicht des Verfassers erstrebenswert den Aufgabenträgern neue Finanzierungsquellen zur Verfügung zu stellen, die diesen zweckgebunden zufließen. Angesichts der gesetzlichen Einordnung des ÖPNV als Bestandteil der Daseinsvorsorge ist nach Ansicht des Verfassers auch eine Einordnung als Pflichtaufgabe im ÖPNVG vorzunehmen.

Zwar ist eine hinreichende Finanzierung des sächsischen ÖPNV im bestehenden System sichergestellt, jedoch ist fraglich ob dies auch für dessen Zukunft gilt. Neben einem bereits jetzt vorhandenen Investitionsdruck ist auch eine Steigerung des Anteils des ÖPNV am gesamten Verkehrsmix möglich. Dies hängt in hohem Maß von den zukünftigen politischen Rahmenbedingungen im Verkehrsbereich ab. Sollte eine Einpreisung der externen Kosten im Verkehrssektor verstärkt vorgenommen werden, ist von einem höheren Anteil des ÖPNV am gesamten Verkehrsmix auszugehen. Im Rahmen des derzeitigen Finanzierungssytems ist nicht abzusehen, ob in diesem Fall die derzeitigen Finanzierungsinstrumente geeignet wären.

Durch die Betrachtung anderer Ausgestaltungen der ÖPNV Finanzierung, welche bereits in der Praxis Anwendung finden, stellen sich einige Finanzierungsinstrumente als mögliche Ansatzpunkte für den sächsichen ÖPNV heraus. Die Einrichtung eines fahrscheinfreien ÖPNV kann zur Attraktivität des sächsichen ÖPNV beitragen, indem sie die negative Wahrnehmung des Tarifsystems beseitigt. Eine vollständige Steuerfinanzierung des fahrscheinfreien ÖPNV führt jedoch zu einer Finanzierungslücke, da die Eigenneinnahmen der Verkehrsunternehmen vollständig entfallen. Eine Einführung des fahrscheinfreien ÖPNV aus Steuermitteln ist mit dem bestehenden Finanzierungssystem daher nicht zu empfehlen. Ein Weg zur Abschöpfung der Vorteile eines fahrscheinfreien ÖPNV mit einer Gegenfinanzierung stellt dagegen das Bürgerticket dar. Durch die monatliche

Abgabe wird eine neue Einnahmequelle für Verkehrsverbünde geschaffen und das Preisniveau für aktive Nutzer sinkt. Jedoch ist hierzu die Bereitschaft zu einer solidarischen Finanzierung des ÖPNV erforderlich. Dies gewährleistet auch eine Einpreisung des Drittnutzens aus dem ÖPNV aufgrund der Vermeidung externer Kosten im Verkehrssektor. Diese ist jedoch sehr unspezifisch. Eine gezielte Drittnutzerfinanzierung in Form der Grundsteuer oder Erschließungsbeiträgen ist denkbar, jedoch mit Problemen in der Umsetzung verbunden. Eine Nahverkehrsabgabe, die sich an Arbeitgeber richtet, ist zwar finanziell erfolgsbringend, jedoch mit keinem der derzeitigen Abgabenarten realisierbar.

Auch unter Beibehaltung der Nutzerfinanzierung in Form des Fahrkartenerwerbs können Maßnahmen zur Verbesserung der Finanzierung getroffen werden. Eine Steigerung der Höhe des erhöhten Beförderungsentgelts kann zu einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung beitragen und die Eigenfinanzinanzierung der Verkehrsbetriebe stärken. Zusätzlich kann eine effiziente Parkraumbewirtschaftung in den sächsischen Großstädten einen Beitrag zur Finanzierung des ÖPNV leisten. Nach derzeitigem Rechtsstand ist jedoch keine Zweckbindung der Einnahmen aus der Parkbewirtschaftung möglich. Des Weiteren ist die Einführung einer City-Maut in den Großstädten möglich. Jedoch ist diese mit hohen Kosten verbunden.

Für alle Finanzierungskonzepte gilt, dass diese nicht innerhalb kurzer Zeit umgesetzt werden können. Sie benötigen Änderungen der derzeitigen Gesetzeslage auf Landes- oder Bundesebene. Außerdem entfallen durch die Einführung der Maßnahmen zumindest temporäre Mehrkosten an. In den nächsten Jahren sollte daher die Bedeutung des ÖPNV im Verhältnis zum gesamten Verkehrsmix in Sachsen neu vorgenommen werden. Insbesondere sollte eine realistische Einbeziehung der negativen externe Effekte des MIV in die Bewertung erfolgen. Nur in Verbindung mit einem politischen Willen zur Stärkung des ÖPNV-Angebots ist eine Verbesserung der Finanzierungssituation umsetzbar.

Kernsätze

1. Die Einordnung des ÖPNV in Sachsen als freiwillige Aufgabe widerspricht der gesetzlichen Bestimmung als Bestandteil der Daseinsvorsorge.
2. Das derzeitige Finanzierungssystem für den öffentlichen Personennahverkehr weist eine hohe Komplexität auf.
3. Im derzeitigen Finanzierungssystem besteht ein Mangel an Koordinierung der Finanzmittel.
4. Die Landkreise und kreisfreien Städte haben nicht genügend eigenständige Finanzierungsquellen für die Bereitstellung des ÖPNV.
5. Die geringeren externen Kosten des sächsichen ÖPNV spiegeln sich in den derzeitigen Tarifsystemen nicht im Fahrpreis wieder.
6. Drittnutzer des ÖPNV werden zurzeit nicht gezielt an der Finanzierung beteiligt.
7. Die Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV verhindert eine negative Wirkung des Tarifsystems, führt jedoch zu einer Finanzierungslücke, die anderweitig gedeckt werden muss.
8. Durch die Einführung eines Bürgerticket ist eine Solidarfinanzierung möglich, die die Vorteile des fahrscheinfreien ÖPNV gewährleistet und eine Gegenfinanzierung nach dem Solidarprinzip sicherstellt.
9. Eine stärkere Einbeziehung des Drittnutzens des sächsichen ÖPNV ist aus finanzieller Sicht wünschenswert, jedoch schwer umsetzbar.
10. In den sächsischen Großstädten kann die Einführung einer City-Maut und einer konsequenten Parkraumbewirtschaftung zusätzliche Einnahmequellen schaffen.
11. Alternative Finanzierungskonzepte sind mit der Notwendigkeit zu Gesetzesänderungen verbunden und nur mittel- bis langfristig umsetzbar.

Anhang

Unternehmen, Beförderte Personen, Beförderungsleistung, Fahrleistung, Beförderungsangebot (Personenverkehr mit Bussen und Bahnen): Bundesländer, Jahre, Verkehrsart

Personenverkehr mit Bussen und Bahnen					
Bundesländer	Unternehmen	Beförderte Personen	Beförderungsleistung	Fahrleistung	Beförderungsangebot
	Anzahl	Anzahl	Person-km	Fahrzg-km	Platz-km
2008					
Liniennahverkehr insgesamt					
Sachsen	134	433 275 304	3 488 665 061	169 541 343	18 805 225 360
2018					
Liniennahverkehr insgesamt					
Sachsen	102	459 081 425	2 839 597 050	168 898 956	17 052 974 879

© Statistisches Bundesamt (Destatis), 2020 | Stand: 14.04.2020 / 14:07:25

Literaturverzeichnis

Bieler, Cuno; **Sutter**, Daniel: Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland Straßen-, Schienen-, Luft-und Binnenschiffverkehr 2017 Schlussbericht; Zürich : INFRAS, 2019.

Finanzierungsbedarfdes ÖPNV bis 2025; Köln; Verband deutscher Verkehrsunternehmen, 2009

Aberle, Prof. Dr. Gerd**; Ahrens,** Prof. Dr.-Ing. Gerd-Axel; **Baum,** Prof. Dr. Herbert**; Beckmann,** Prof. Dr.-Ing. Klaus; **Breitzmann,** Prof. Dr. Karl-Heinz; **Brilon,** Prof. Dr.-Ing. Werner: Die Zukunft des ÖPNV – Reformbedarf bei Finanzierung und Leistungserstellung, Berlin, Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, 2007

Bormann, René; **Bracher,** Tilman; **Dümmler,** Oliver; **Dünbier,** Ludwig; **Haag,** Martin; **Holzapfel,** Helmut; **Kunst,** Friedemann; **Mietzsch,** Oliver; **Mirbach,** Joan; **Mossakowski,** Holger; **Ubbelohde,** Jobst-Hinrich; **Werner,** Jan; **Zoubek,** Holger: Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs - Bündelung, Subsidiarität und Anreize für ein zukunftsfähiges Angebot, Bonn, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2010

Brockmeyer, Friedemann; **Bürger,** Katja; **Shah,** Tarik; **Weigele,** Stefan**; Zuber,** Julian: Matters No. 2: Das beste Angebot ist nicht der Preis – Der „Wiener Weg“: weit mehr als die 365-Euro-Jahreskarte, Berlin/Hamburg, civity Management Consultants, 2019

Cats, Oded**; Susilo,** Yusak O.; **Reimal,** Triin: The prospects of fare-free public transpor: evidence from Tallinn, Stockholm, Springer Nature, 2016

Deutsche Bundesregierung: Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Kostendeckung im öffentlichen Personennahverkehr [Buch]. - Berlin : Bundesanzeiger Verlag, 2016.

Gehrke, Marvin; **Groß,** Stefan:Fahrscheinfrei im ÖPNV, Berlin, Technische Universität Berlin - Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung, 2014

Gondlach, Kai Arne: Kostenloser ÖPNV: Utopie oder plausible Zukunft?; Baiersbronn; Trialog Publishers, 2014

Hautzinger, H.; **Fichert,** F.**;Fuchs,** M.; **Stock,** W.: Schlussbericht zur Grundsatzstudie. Eignung einer City-Maut als Instrument der Verkehrs- und Umweltpolitik in der Freien und Hansestadt Hamburg, Mannheim/Heilbronn, Institut für angewandte Verkehrs- und Tourismusforschung, 2011

Hein, Sebastian; **Simons,** Prof. Dr. Harald**; Fryczewski,** Iris; **Thomschke,** Lorenz; **Schäuble,** Heike**; Jödden,** Christian: Ökonomischer Mehrwert von Immobilien durch ÖPNV-Erschließung, Bonn, Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, 2015

Helma, Dirks E.**; Kaiser,** Simone**; Klose,** Dr. Georg; **Pfeiffer,** Dr. Iris; **Backhaus,** Marius: Verbrauchermonitoring Perspektiven der Verbraucher zum Klimaschutz: Mobilität & Ernährung, Berlin, Prognos, 2010

Jörling, Korinna; **Sach,** Thobias: Klimaschutz in Zahlen - Fakten, Trends und Impulse deutscher Klimapolitik, Berlin, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), 2019

Kloas, Jutta; **Voigt,** Ulrich: Erfolgsfaktoren von City-Maut-Systemen, DIW Wochenbericht, Berlin, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), 2007

Kurte, Dr. Judith: „ÖPNV für lau“ – Voraussetzungen und Folgen – Eine Modellrechnung am Beispiel der Dresdner Verkehrsbetriebe AG (DVB), Köln, KE-CONSULT Kurte&Esser, 2018

Lehr Marc: Beihilfen zur Gewährleistung des öffentlichen Personennahverkehrs: die europarechtskonforme Finanzierung der Daseinsvorsorge am Beispiel des ÖPNV in Deutschland, Berlin, Duncker & Humblot, 2011

Maaß, Christian; **Weyland**, Raphael: Kommunale Finanzierungsinstrumente des ÖPNV Kurzgutachten für die Rosa-Luxemburg-Stiftung. Hamburg, Hamburg Institut Research, 2015

Neumann, Alexander: Ermittlung der externen Kosten des Verkehrs in Sachsen, Dresden, TU Dresden - Lehrstuhl für Verkehrsökologie, 2016

Neumann, Marika: Mathematische Preisplanung im ÖPNV, Berlin, Technische Universität Berlin, 2005

Peistrup, Matthia: Legitimation und Reformpotenziale der ÖPNV-Förderung in Deutschland, Baden Baden, Nomos, 2010

Seiler, Romy: Akzeptanz von einwohnerbezogenen Nahverkehrsabgaben zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs, Dresden, Technische Universität Dresden, 2014

Sommer, Carsten; **Bieland,** Dominik: Auswirkungen günstiger Zeitkarten auf die Verkehrsnachfrage am Beispiel der Stadt Wien, Köln, Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV), 2018

Sterzenbach, Tim: Reformaufgaben im Rahmen einer Neuordnung der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) Neubiberg, Universität der Bundeswehr München, 2007

Tilman, Bracher**; Gies,** Jürgen;**, Schlünder,** Irene; **Warnecke,** Thomas: Zur Finanzierung des ÖPNV durch Beiträge. Ist das Beitragsmodell eine Handlungsoption zur Finanzierung eines attraktiven ÖPNV-Betriebs?, Berlin, Difu-Paper, 2014

Waluga, Gregor: Das Bürgerticket für den öffentlichen Personennahverkehr Nutzen - Kosten - Klimaschutz, München, ekom Verlag, 2017

Wissenschaftlicher Dienst des deutschen Bundestages: Rechtliche Bedingungen und Voraussetzungen einer Abgabe für Arbeitgeber zur Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs, Berlin, Deutscher Bundestag, 2012

Wissenschaftlicher Dienst des deutschen Bundestages: Regelungskompetenz der Kommunen für die Einführung einer City-Maut**,** Berlin, Deutscher Bundestag, 2016

Internetquellenverzeichnis

Allianz Pro Schiene	https://www.allianz-pro-schiene.de/wp-content/uploads/2020/01/191219_sicherheitsvergleich_2019.pdf (zuletzt geöffnet am 15.04.2020)
Bundesfinanzhof	https://juris.bundesfinanzhof.de/cgi-bin/rechtsprechung/druckvorschau.py?Gericht=bfh&Art=pm&nr=43592 (zuletzt geöffnet am 15.04.2020)
Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI)	https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/25653/ (zuletzt geöffnet am 16.04.2020)
Deutscher Städtetag	http://www.staedtetag.de/presse/statements/088604/index.html (zuletzt geöffnet am 15.04.2020)
European Commision	https://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/ebs/ebs_406_fact_de_en.pdf (zu-letzt geöffnet am 16.04.2020)
Kommunaler Sozialverband Sachsen	https://www.ksv-sachsen.de/erstattung-von-fahrgeldausfaellen?jjj=1583510524162 (zuletzt geöff-net am 16.4.2020)
KCW	https://www.zewk.tu-berlin.de/fileadmin/f12/Downloads/koop/tagungen/Bus_und_Bahn/Werner_Finanzierung.pdf (zuletzt geöffnet am 16.04.2020)
KCW	https://www.kcw-online.de/veroeffentlichungen/finanzierung-des-oepnv (zuletzt geöffnet am 16.04.2020)
Presse- und Informationsamt der Bundesregierung	https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/gvfg-1688836 (zuletzt geöffnet am 15.04.2020)
Springer Gabler | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH	Vgl. https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/externe-kosten-32160 (zuletzt geöffnet am 15.04.2020)
Springer Gabler | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH	https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/grenzkosten-33270 (zuletzt geöffnet am 15.04.2020)
Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr	https://www.verkehr.sachsen.de/937.html (zuletzt geöffnet am 16.04.2020)
Stadt Wien	https://www.wien.gv.at/verkehr/parken/kurzparkzonen/gebuehren/zweckbindung.html (zuletzt geöffnet am 15.04.2020)
Stadtwerke Augsburg	https://www.sw-augsburg.de/magazin/detail/gratis-durch-die-city-zone/ (zuletzt geöffnet am 15.04.2020)
Verband Deutscher Verkehrsunternehmen	https://www.mobi-wissen.de/Wirtschaft/Umsatzsteuer (zuletzt geöffnet am 15.04.2020)
Verband Deutscher Verkehrsunternehmen	https://www.mobi-wissen.de/Finanzierung/Querverbund (zuletzt geöffnet am 15.04.2020)

Verkehrsverbund Oberelbe	https://www.vvo-online.de/doc/VVO-Flyer-Zahlen-Daten-Fakten-2018.pdf (zulezt geöffnet am 15.04.2020)
Verkehrsverbund Oberelbe	https://www.vvo-online.de/de/vvo/verkehrsunternehmen/index.cshtml (zuletzt geöffnet am 15.04.2020)
Verkéiersverbond Luxemburg	Vgl. https://www.mobiliteit.lu/en/tickets/free-transport/ (zuletzt geöffnet am 16.04.2020)
Wiener Linien	https://www.wienerlinien.at/eportal3/ep/channelView.do/pageTypeId/66526/channelId/-46648 (zu-letzt geöffnet am 15.04.2020)

Rechtsquellenverzeichnis

Abgabenordnung i.d.F. der Bekanntmachung vom 1.10.2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 21. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2875)

Allgemeines Eisenbahngesetz i.d. F.der Bekanntmachung vom 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 16. März 2020 (BGBl. I S. 501)

Baugesetzbuch i.d.F. der Bekanntmachung vom 3.11.2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt geändert durch Artikel 6 des Gesetzes vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587)

Eisenbahn-Verkehrsordnung i.d.F. der Bekanntmachung vom 20.04.1999 (BGBl. I S. 782), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 30. November 2019 (BGBl. I S. 1942)

Entflechtungsgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 05.09.2006 (BGBl. I S. 2098) (Nr. 42); zuletzt geändert durch Artikel 7 G. v. 17.12.2018 (BGBl. I S. 2522); aufgehoben durch Artikel 22 G. v. 05.09.2006 (BGBl. I S. 2098)

Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Freistaat Sachsen i. d. F. der Bekanntmachung vom 14.12.1995, zuletzt geändert durch Artikel 36 des Gesetzes vom 27. Januar 2012 (SächsGVBl. S. 130)

Gesetz zur Finanzierung des Ausbildungsverkehrs im Öffentlichen Personennahverkehr, i.d.F. der Bekanntmachung vom 12.12.2008 (SächsGVBl. S. 866, 883), zuletzt geäändert durch Artikel 13 des Gesetzes vom 14. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 782)

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546)

Umsatzsteuergesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 21.02.2005 (BGBl. I S. 386), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 21. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2886)

Personenbeförderungsgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 8.08.1990 (BGBl. I S. 1690), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 3. März 2020 (BGBl. I S. 433)

Regionalisierungsgesetz i.d. F. der Bekanntmachung vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378 ,2395), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 6. März 2020 (BGBl. I S. 445)

Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz i.d.F. der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 6. März 2020 (BGBl. I S. 442)

Sächsische Gemeindeordnung i.d.F. der Bekanntmachung vom 9. März 2018 (SächsGVBl. S. 62), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 2. Juli 2019 (SächsGVBl. S. 542)

Sächsisches Gesetz über kommunale Zusammenarbeit i.d.F. der Bekanntmachung-vom 15.04.2019 (SächsGVBl. S. 270), zuletzt geändert durch Artikels 8 Absatz 1 des Gesetzes vom 13. Dezember 2017 (SächsGVBl. S. 626)

Sozialgesetzbuch Neuntes Buch – Rehabilitation und Teilhabe von Menschen mit Behinderungen i.d.F. der Bekanntmachung vom 23.12. 2016 (BGBl. I S. 3234), zuletzt geändert durch Artikel 8 des Gesetzes vom 14. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2789)

Verfassung des Freistaates Sachsen i.d. F. der Bekanntmachung vom 27.05.1992 (SächsGVBl. S. 243), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502)

Verordnung über die Allgemeinen Beförderungsbedingungen für den Straßenbahn- und Obusverkehr sowie den Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen i.d.F. vom vom 27. Februar 1970 (BGBl. I S. 230), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 21. Mai 2015 (BGBl. I S. 782)

Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorgelegte Bachelorarbeit selbstständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht habe und die Bachelorarbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegt worden ist.

Die gedruckte und digitalisierte Version der Bachelorarbeit sind identisch.

Meißen, 16.04.2020