

Gutachten: Mobilitätspass

Finanzielle Auswirkungen ausgewählter Instrumente
der Drittnutzerfinanzierung im ÖPNV
für vier Modellkommunen/-regionen

Kontakt:

Christoph Gipp
T +49 30 230 809 589
Christoph.Gipp@iges.com

IGES Institut GmbH

Friedrichstraße 180
10117 Berlin

www.iges.com

Berlin, 19. November 2020

Impressum

Erstellt durch:

IGES Institut GmbH
Friedrichstraße 180
10117 Berlin

Autoren:

Dr. Andreas Brenck
Christoph Gipp
Sarah Moschner

Im Auftrag von:

Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg
Abteilung 4 Nachhaltige Mobilität
Dorotheenstraße 8
70173 Stuttgart

Hinweis:

Das Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg hat parallel zu vorliegender Untersuchung auch das Gutachten „Mobilitätspass: Eckpunkte für eine landesweite Ermächtigung zur Einführung von kommunalen Instrumenten der Drittnutzerfinanzierung im ÖPNV“ in Auftrag gegeben.

Inhalt

Zusammenfassung	10
1. Einleitung	16
2. Grundlagen der ÖPNV-Finanzierung in Baden-Württemberg	18
2.1 Gegenwärtige Finanzierung des ÖPNV in Baden-Württemberg	18
2.2 Aktuelle Finanzierungsbedarfe und mögliche Engpässe	20
3. Grundlagen der Drittnutzerfinanzierung im ÖPNV	23
3.1 Mögliche Instrumente der Drittnutzerfinanzierung	23
3.1.1 Solidarmodell	24
3.1.2 Nulltarif	26
3.1.3 Umlagefinanziertes Bürgerticket	27
3.2 Bestehende Ansätze der Drittnutzerfinanzierung im Land Baden-Württemberg	29
4. Untersuchte Instrumente der Drittnutzerfinanzierung	31
4.1 Überblick Mobilitätspass für Einwohnerinnen und Einwohner, Kfz-Haltende und Kfz-Nutzende	31
4.2 Mobilitätspass für Einwohnerinnen und Einwohner	31
4.3 Mobilitätspass für Kfz-Haltende	33
4.4 Mobilitätspass für Kfz-Nutzende	36
4.5 Spezielle Varianten der Drittnutzerfinanzierung in den Modellkommunen/-regionen	38
4.5.1 Nulltarif (Tübingen)	38
4.5.2 Einwohnerticket (Heidelberg-Mannheim)	38
4.5.3 Stuttgart	39
5. Vorstellung der ausgewählten Modellkommunen/-regionen	40
5.1 Modellkommune Stuttgart	40
5.1.1 Siedlungsstruktur und sozioökonomische Aspekte	40
5.1.2 Verkehrssystem des Öffentlichen Nahverkehrs	46
5.2 Modellregion Heidelberg/Mannheim	49
5.2.1 Siedlungsstruktur und sozioökonomische Aspekte	49
5.2.2 Verkehrssystem des Öffentlichen Nahverkehrs	56
5.3 Modellkommune Tübingen	59
5.3.1 Siedlungsstruktur und sozioökonomische Aspekte	59
5.3.2 Verkehrssystem des Öffentlichen Nahverkehrs	65
5.4 Modellkommune Bad Säckingen	67
5.4.1 Siedlungsstruktur und sozioökonomische Aspekte	67
5.4.2 Verkehrssystem des Öffentlichen Nahverkehrs	72
6. Methodik zur Ermittlung der finanziellen Effekte der Instrumente	75
6.1 Finanzielle Effekte im Überblick	75
6.2 Datenbedarf und Datenverfügbarkeit	80
6.3 Abschätzung der Einnahmen aus Abgaben	82

6.4	Abschätzung der finanziellen Effekte auf ÖPNV-Unternehmen	83
6.4.1	Erlösänderungen aufgrund der Mobilitätspässe	83
6.4.2	Vertriebskosten und Koordinationskosten	88
6.5	Methoden zur Abschätzung der finanziellen Effekte auf Kommunen	89
6.5.1	Verwaltungskosten und Koordinationskosten	89
6.5.2	Kosten Mindestanpassung ÖPNV	89
6.6	Abstimmungs- und Beteiligungsverfahren	90
7.	Finanzielle Auswirkungen der Instrumente - Vergleichende Ergebnisdarstellung und Diskussion	92
7.1	Bewertungsaspekte	92
7.2	Vergleichende Ergebnisdarstellung und Diskussion der Ergebnisse	92
7.2.1	Mobilitätspass für Einwohnerinnen und Einwohner	92
7.2.2	Mobilitätspass für Kfz-Haltende	97
7.2.3	Mobilitätspass für Kfz-Nutzende	102
7.3	Identifikation von ÖPNV-Verbesserungen (Mittelverwendung)	105
7.3.1	Projekte der Modellkommune Stuttgart	106
7.3.2	Projekte der Modellregion Heidelberg-Mannheim	107
7.3.3	Projekte der Modellkommune Tübingen	109
7.3.4	Projekte der Modellkommune Bad Säckingen	110
7.4	Ergebnisse der von den Modellkommunen vorgeschlagenen speziellen Ausgestaltungen der Drittnutzerfinanzierung	111
7.4.1	Tübingen	111
7.4.2	Einwohnerticket (Heidelberg-Mannheim)	115
7.4.3	Stuttgart	117
Literaturverzeichnis		119
Abbildungen		5
Tabellen		7
Abkürzungsverzeichnis		9

Abbildungen

Abbildung 1	Überblick über das Bearbeitungskonzept Los 1	17
Abbildung 2	Finanzierungsinstrumente des ÖPNV	19
Abbildung 3	Mögliche neue Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV	24
Abbildung 4	Überblick Finanzierungsinstrumente	31
Abbildung 5	Übersicht über die Modellkommune Stuttgart	41
Abbildung 6	Bevölkerungsentwicklung Modellkommune Stuttgart 2010 - 2019	42
Abbildung 7	Entwicklung Pkw-Bestand Modellkommune Stuttgart 2010 - 2018	43
Abbildung 8	ÖPNV-Karte Modellkommune Stuttgart	49
Abbildung 9	Übersicht über die Modellregion Heidelberg/Mannheim	50
Abbildung 10	Bevölkerungsentwicklung Modellregion Heidelberg/Mannheim 2013 – 2018	51
Abbildung 11	Entwicklung Pkw-Bestand Modellregion Heidelberg/Mannheim 2010 – 2018	52
Abbildung 12	ÖPNV-Karte Modellregion Heidelberg/Mannheim	58
Abbildung 13	Übersicht über die Modellkommune Tübingen	61
Abbildung 14	Bevölkerungsentwicklung Modellkommune Tübingen 2010 – 2018	61
Abbildung 15	Entwicklung Pkw-Bestand Modellkommune Tübingen 2012 - 2018	62
Abbildung 16	ÖPNV-Karte Modellkommune Tübingen	67
Abbildung 17	Übersicht über die Modellkommune Bad Säckingen	68
Abbildung 18	Bevölkerungsentwicklung Modellkommune Bad Säckingen 2010 – 2018	69
Abbildung 19	Entwicklung Pkw-Bestand Modellkommune Bad Säckingen 2012 – 2018	70
Abbildung 20	ÖPNV-Karte Modellkommune Bad Säckingen	74
Abbildung 21	Mobilitätspass – alle Modelle. Fall 1: Mobilitätsguthaben wird eingelöst	75
Abbildung 22	Mobilitätspass – alle Modelle. Fall 2: Mobilitätsguthaben wird nicht eingelöst	76

Abbildung 23	Überblick: Finanzielle Effekte der Drittnutzerfinanzierung	78
Abbildung 24	Ermittlungsschema der finanziellen Effekte	79
Abbildung 25	Verteilung Zahlungsbereitschaft	86
Abbildung 26	Workshop-Konzept für jede Modellkommune/-region	91

Tabellen

Tabelle 1	Wesentliche Charakteristika des Solidarmodells	25
Tabelle 2	Wesentliche Charakteristika des Nulltarifs	27
Tabelle 3	Wesentliche Charakteristika des Bürgertickets	28
Tabelle 4	Bereits bestehende Instrumente der Drittnutzerfinanzierung im Land Baden-Württemberg	30
Tabelle 5	Kennzahlen der Modellkommune Stuttgart	41
Tabelle 6	Arbeitsmarktentwicklung Modellkommune Stuttgart	44
Tabelle 7	Einpendelnde in die Modellkommune Stuttgart (TOP 5 Quellorte)	45
Tabelle 8	Auspendelnde der Modellkommune Stuttgart (TOP 5 Zielorte)	46
Tabelle 9	Kurzinformation VVS (Stand 2018)	47
Tabelle 10	Fahrtenangebot im SPNV und ÖPNV in der Landeshauptstadt Stuttgart	48
Tabelle 11	Kennzahlen der Modellregion Heidelberg/Mannheim	50
Tabelle 12	Arbeitsmarktentwicklung Modellregion Heidelberg/Mannheim	53
Tabelle 13	Einpendelnde in die Universitätsstadt Mannheim (TOP 5 Quellorte)	54
Tabelle 14	Auspendelnde der Universitätsstadt Mannheim (TOP 5 Zielorte)	54
Tabelle 15	Einpendelnde in die Stadt Heidelberg (TOP 5 Quellorte)	55
Tabelle 16	Auspendelnde der Stadt Heidelberg (TOP 5 Zielorte)	55
Tabelle 17	Kurzinformation VRN (Stand 2018)	57
Tabelle 18	Verkehrsangebot und Betriebsleistung in der Modellregion Heidelberg/Mannheim	58
Tabelle 19	Kennzahlen der Modellkommune Tübingen	60
Tabelle 20	Arbeitsmarktentwicklung Modellkommune Tübingen (Kreisebene)	63
Tabelle 21	Einpendelnde in die Modellkommune Tübingen (Kreisebene, TOP 5 Quellorte)	64
Tabelle 22	Auspendelnde der Modellkommune Tübingen (Kreisebene, TOP 5 Zielorte)	64
Tabelle 23	Kurzinformation TüBus (Stand 2018)	65
Tabelle 24	Fahrtenangebot im ÖPNV der Modellkommune Tübingen	66

Tabelle 25	Kennzahlen der Modellkommune Bad Säckingen	68
Tabelle 26	Arbeitsmarktentwicklung Modellkommune Bad Säckingen	70
Tabelle 27	Einpendelnde in die Modellkommune Bad Säckingen (Kreisebene, TOP 5 Quellorte)	71
Tabelle 28	Auspendelnde der Modellkommune Bad Säckingen (Kreisebene, TOP 5 Zielorte)	72
Tabelle 29	Ergebnisse Gelegenheitsnutzende	87
Tabelle 30	Finanzielle Ergebnisse Mobilitätspass für Einwohnerinnen und Einwohner 1	93
Tabelle 31	Finanzielle Ergebnisse Mobilitätspass für Einwohnerinnen und Einwohner 2	94
Tabelle 32	Finanzielle Ergebnisse Mobilitätspass für Kfz-Haltende 1	99
Tabelle 33	Finanzielle Ergebnisse Mobilitätspass für Kfz-Haltende 2	100
Tabelle 34	Finanzielle Ergebnisse Mobilitätspass für Kfz-Nutzende (in Mio. EUR/Jahr)	104
Tabelle 35	Allgemeine Kostensätze je Fahrzeug-km (Brutto- Bestellerkosten)	106
Tabelle 36	Maßnahmen zur Verbesserung der allgemeinen Mobilität	111
Tabelle 37	Deckungsbedarf „Nulltarif der ÖPNV-Nutzung für Alle“	114
Tabelle 38	Abgabesätze „Nulltarif der ÖPNV-Nutzung für Alle“	114
Tabelle 39	Einnahmeverluste Einwohnerticket (Mio. EUR / Jahr)	116
Tabelle 40	Ergebnisse Einwohnerticket	117
Tabelle 41	Finanzielle Ergebnisse Variante Mobilitätspass für Einwohnerinnen und Einwohner Stuttgart	118

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
AP	Arbeitspaket
aV	allgemeine Vorschriften
EW	Einwohner
naldo	Verkehrsverbund Neckar-Alb-Donau
ÖDA	Öffentlicher Dienstleistungsauftrag
ÖSPV	Öffentlicher Straßenpersonenverkehr
Pkw	Personenkraftwagen
rnv	Rhein-Neckar-Verkehr GmbH
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
SSB	Stuttgarter Straßenbahnen AG
SVB	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte
swt	Stadtwerke Tübingen
VRN	Verkehrsverbund Rhein-Neckar
VRS	Verband Region Stuttgart
VVS	Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart GmbH
WTV	Waldshuter Tarifverbund GmbH
ZRN	Zweckverband Verkehrsverbund Rhein-Neckar

Ausschließlich zum Zweck der besseren Lesbarkeit wird auf die geschlechtsspezifische Schreibweise verzichtet. Alle personenbezogenen Bezeichnungen sind geschlechtsneutral und beziehen sich auf Angehörige aller Geschlechter.

Zusammenfassung

Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) ist seit Jahren unterfinanziert. Kommunen bereitet es zunehmend Probleme, das bestehende Angebot zu erhalten oder es sogar auszubauen. Es existieren zwar Förderinstrumente zur Investition in neue ÖPNV-Infrastrukturen, dafür mangelt es aber zulasten der Kommunen und Verkehrsunternehmen oft an Geldern zur Erweiterung des ÖPNV-Angebots selbst und z.B. zur Unterhaltung von Fahrzeugen und Betriebsanlagen.

Leistungsfähige und preislich attraktive öffentliche Mobilität ist jedoch essenziell, damit mehr Menschen vom eigenen Auto auf klima- und umweltfreundlichere Verkehrsmittel wie Bus und Bahn umsteigen. Die Landesregierung Baden-Württemberg strebt daher an, bis zum Jahr 2030 die Fahrgastzahlen im ÖPNV zu verdoppeln, um die gesteckten Klimaschutzziele zu erreichen.

In jüngster Zeit sind im Zusammenhang mit dem Ausbauerfordernis des ÖPNV und den damit verbundenen Finanzierungsherausforderungen neue zusätzliche Instrumente aus dem Bereich der Drittnutzerfinanzierung in den Fokus gerückt. Dabei handelt es sich um eine Finanzierung nicht nur durch unmittelbare ÖPNV-Nutzende, sondern auch durch indirekte Nutzende („Nutznießende“) öffentlicher Verkehrsinfrastrukturen.

Das baden-württembergische Ministerium für Verkehr hatte dazu im Jahr 2016 eine Grundlagenuntersuchung beauftragt. Darin werden umfassend verschiedene Instrumente der Drittnutzerfinanzierung untersucht und mit Blick auf Einführungsmöglichkeiten in Baden-Württemberg analysiert. Das vorliegende Gutachten setzt darauf auf, indem für drei ausgewählte Instrumente, die in der Vorstudie als zielversprechend identifiziert wurden, konkrete Umsetzungen modellhaft durchgerechnet werden. Dies geschieht am Beispiel von vier strukturell unterschiedlichen Beispielkommunen, die repräsentativ für eine Groß-, Mittel- und Kleinstadt sowie eine Verbundregion des Landes Baden-Württemberg sind (Bad Säckingen, Mannheim/Heidelberg, Stuttgart sowie Tübingen).

Bei den drei untersuchten Instrumenten handelt es sich um Varianten eines Mobilitätspasses, die jeweils unterschiedliche Zielgruppen fokussieren: Ein Mobilitätspass für Einwohnerinnen und Einwohner („Bürgerticket“), für Kfz-Haltende („Nahverkehrsabgabe“) sowie für Kfz-Nutzende („Straßennutzungsgebühr“). Dabei müssen jeweils alle Einwohnerinnen und Einwohner einer Kommune, Autobesitzenden in einem festgelegten Gebiet oder autofahrende Einwohnerinnen und Einwohner und Pendelnde auf definierten Straßen eine verpflichtende Abgabe leisten. Analysiert werden unterschiedliche Abgabebeträge, die sich zwischen 20 und 40 Euro pro Monat bewegen¹. Im Gegenzug können die betroffenen Zielgruppen als direkte Gegenleistung vergünstigt oder sogar kostenfrei den ÖPNV nutzen. Dies wird in Form eines Mobilitätsguthabens realisiert, das beispielsweise beim Kauf

¹ Im Fall der Modellkommune Bad Säckingen wird auch eine Abgabehöhe von zehn Euro berücksichtigt.

einer ÖPNV-Zeitkarte eingesetzt werden kann. Als mittelbare weitere Gegenleistung profitieren alle Bewohnerinnen und Bewohner einer Region von verbesserten Mobilitätsleistungen, weil Kommunen mit den zusätzlich erlangten Mitteln den ÖPNV verbessern können.

In die Modellrechnungen sind reale Daten aus den vier Modellkommunen/-regionen eingeflossen. Dazu gehören sozioökonomische Daten, Informationen zur aktuellen ÖPNV- und Straßennutzung, aber auch Ausgaben für Vertriebsaufgaben im Zusammenhang mit dem ÖPNV. Die Bewertung der Berechnungsergebnisse erfolgt nach drei Kriterien, die zudem einen Vergleich verschiedener Gestaltungsformen ermöglichen. Dies ist erstens die Ergiebigkeit. Sie zeigt an, wie viel zusätzliche Einnahmen die neu geschaffenen Abgaben einer Kommune einbringen. Zweitens wird die Kosten-Effektivität betrachtet. Dabei geht es vor allem um Ausgaben zum ÖPNV-Ausbau und Qualitätserhalt, wenn die Zahl der Nutzenden wächst. Es fließen aber auch Ausgaben für die administrative Umsetzung des Mobilitätspasses mit ein. Diese Investitionen mindern die Höhe zusätzlicher Einnahmen. Als drittes Kriterium wird abgeschätzt, welcher Nachfragezuwachs nach ÖPNV-Leistungen erwartet werden kann (Nachfrageeffekt).

Die Modellrechnungen haben zu folgenden Einzelergebnissen geführt:

Mobilitätspass für alle Einwohnerinnen und Einwohner („Bürgerticket“)

- ◆ Ein Mobilitätspass für erwachsene Einwohnerinnen und Einwohner mit einem zu zahlenden Beitrag von monatlich 20 Euro oder 40 Euro, der vollständig als Mobilitätsgutachten verrechnet wird, würde in der Modellregion Stuttgart mit seinen ca. 615.000 Einwohnerinnen und Einwohnern ca. 124,7 Mio. Euro bzw. ca. 249,4 Mio. Euro Einnahmen bringen. Abzuziehen sind die kompensatorischen Ausgaben zum qualitativen Erhalt des stärker genutzten ÖPNV-Angebots in Höhe von ca. 19,7 Mio. Euro beim 20-Euro-Beitrag bzw. ca. 39,4 Mio. Euro beim 40-Euro-Beitrag. Unter dem Strich bleiben der Landeshauptstadt dennoch ca. 103,6 Mio. bzw. ca. 209,3 Mio. Euro für neue Mobilitätsmaßnahmen.
- ◆ In Bad Säckingen mit deutlich weniger Einwohnerinnen und Einwohnern (ca. 18.000) bringen ein 20-Euro-Monatsbeitrag und 40-Euro-Monatsbeitrag ca. 3,5 Mio. Euro bzw. ca. 6,9 Mio. Euro zusätzliche Einnahmen. Aufgrund der vergleichsweise geringen Nachfrage nach ÖPNV-Angeboten und damit einhergehender geringerer Zunahme bleiben dem Kurort ca. 3,4 Mio. Euro bzw. ca. 6,7 Mio. Euro. In Heidelberg/Mannheim sind es ca. 80,9 Mio. Euro (20-Euro-Monatsbeitrag) bzw. ca. 155,3 Mio. Euro (40-Euro-Monatsbeitrag), in Tübingen 14,6 Mio. Euro (20-Euro-Monatsbeitrag) und 29,0 Mio. Euro (40-Euro-Monatsbeitrag), die für Infrastrukturmaßnahmen eingesetzt werden können.

- ◆ Insgesamt zeigt die dargestellte Ergebnisauswahl, dass die generierten freien Finanzmittel durch ein „Bürgerticket“ in den dargestellten Modellkommunen/-regionen dazu geeignet sind, die jeweils mit den Modellkommunen/-regionen zuvor definierten ÖPNV-Maßnahmen zu finanzieren.
- ◆ Bezogen auf die derzeitige ÖPNV-Nutzung im Adressatenkreis der Einwohnerinnen und Einwohner wird für die Nachfrage nach zusätzlichen Fahrten eine geringe Steigerung im untersuchten Bereich zusätzlicher Monatskartennutzender erwartet. Für das Beispiel eines Mobilitätsguthabens von 20 Euro liegt die abgeschätzte Zunahme zwischen 9 Prozent in der Modellkommune Stuttgart (entspricht ca. 6,8 Mio. zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.), 8 Prozent in der Modellregion Heidelberg/Mannheim (entspricht ca. 9,9 Mio. zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.), 10 Prozent in der Modellkommune Tübingen (entspricht ca. 0,9 Mio. zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.) bzw. 7 Prozent in der Modellkommune Bad Säckingen (entspricht knapp 52.000 zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.). Bei einer Gestaltung mit einem beispielhaften Mobilitätsguthaben von 40 Euro steigen die erwarteten Nachfrageeffekte an und erreichen zwischen 14 Prozent in der Modellkommune Bad Säckingen (entspricht knapp 104.000 zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.) und 20 Prozent in der Modellkommune Tübingen (entspricht ca. 1,9 Mio. zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.).
- ◆ Ursache für das moderate relative Wachstum ist, dass in dem definierten Modell das Mobilitätsguthaben in der Regel nur für Zeitkarten genutzt werden soll. Deren Tarife liegen derzeit deutlich über den in dem Gutachten betrachteten Höhen des Mobilitätsguthabens. Einwohnerinnen und Einwohner können damit zwar ihre Ausgaben für Zeitkarten deutlich senken (zwischen 12 Prozent und 50 Prozent). Dennoch sind weiterhin zwischen Zuzahlungen für den Zeitkartenerwerb erforderlich.
- ◆ In den Modellkommunen/-regionen Tübingen sowie Heidelberg/Mannheim wurden über das Grundmodell für den Mobilitätspass hinaus auch Optionen für die Gestaltung einer kostenfreien ÖPNV-Nutzung betrachtet.

Mobilitätspass für Kfz-Haltende („Nahverkehrsabgabe“):

- ◆ Die finanziellen Effekte dieser Abgabe sind strukturell vergleichbar mit denen des Mobilitätspasses für Einwohnerinnen und Einwohner („Bürgerticket“). Zentraler Unterschied ist, dass es deutlich weniger Abgabepflichtige gibt.
 - ◆ Abzuziehen sind auch hier Ausgaben für kompensatorische Maßnahmen, um auf eine gesteigerte Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen zu reagieren, die aber im Vergleich zum „Bürgerticket“ für Einwohnerinnen und Einwohner geringer ausfallen. Ein Sonderfall ist Bad Säckingen, wo aufgrund der aktuell geringen Nachfrage nach ÖPNV-Angeboten keine kompensatorischen Maßnahmen nötig sind.
-

- ◆ Der erwartete Nachfrageeffekt des Mobilitätspasses für Kfz-Haltende im untersuchten Bereich zusätzlicher Monatskartennutzender lässt am Beispiel eines Mobilitätsguthabens von 20 Euro eine Steigerung zwischen 15 Prozent in der Modellkommune Stuttgart (entspricht ca. 5,8 Mio. zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.), 8 Prozent in der Modellregion Heidelberg/Mannheim (entspricht ca. 3,1 Mio. zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.), 10 Prozent in der Modellkommune Tübingen (entspricht ca. 0,4 Mio. zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.) bzw. 7 Prozent in der Modellkommune Bad Säckingen (entspricht ca. 11.000 zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.) erwarten. Bei einer Gestaltung mit einem beispielhaften Mobilitätsguthaben von 40 Euro steigen die erwarteten Nachfrageeffekte an und erreichen zwischen 14 Prozent in der Modellkommune Bad Säckingen (entspricht knapp 23.000 zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.) und 30 Prozent in der Modellkommune Stuttgart (entspricht ca. 11,7 Mio. zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.). Die relative Änderung bezieht sich jeweils auf den Adressatenkreis der Kfz-Haltenden.
- ◆ Betrachtet man jeweils die 20-Euro-Abgabe und die 40-Euro-Abgabe mit Gutschrift in voller Höhe für den Mobilitätspass resultieren im Ergebnis beispielsweise für Stuttgart freie Mittel für Mobilitätsmaßnahmen in Höhe von 60,1 Mio. Euro bzw. 124,4 Mio. Euro und für Heidelberg/Mannheim 42,2 Mio. Euro bzw. 82,6 Mio. Euro. In der Modellkommune Tübingen stünden freie Mittel in Höhe von 3,2 Mio. Euro bzw. 6,4 Mio. Euro und in Bad Säckingen 0,7 Mio. Euro bzw. 1,4 Mio. Euro zur Verfügung.
- ◆ Insgesamt liegt der Anteil freier Mittel bei den Modellkommunen/–regionen damit jedoch knapp über 90 Prozent, so dass auch hier eine hohe Kosten-Effektivität vorliegt und eine grundsätzliche Eignung als Instrument der Drittnutzerfinanzierung festgestellt wird.

Mobilitätspass für Kfz-Nutzende („Straßennutzungsgebühr“):

- ◆ Hierbei müssen alle Kfz-Nutzenden, ob Bewohnende einer Region oder Pendelnde, für die Nutzung definierter Straßen eine Gebühr zahlen und erhalten ein Mobilitätsguthaben in Höhe der Hälfte der Zahlung. Im Gutachten werden dabei zwei Varianten unterschieden (Variante 1 mit Abgabehöhe von z.B. 60 Euro im Monat und Variante 2 mit Abgabehöhe von z.B. 20 Euro im Monat). Die Höhe der mit diesem Instrument zusätzlich generierten Finanzmittel bewegt sich zwischen den Ergebnissen des Mobilitätspasses für Einwohnerinnen und Einwohner und für Kfz-Haltende.
 - ◆ Der abgeschätzte relative Nachfrageeffekt des Mobilitätspasses für Kfz-Nutzende ist in der Ausprägung der Mobilitätspass-Variante 1 mit einer Abgabe von 60 Euro pro Monat und einem Guthaben von 30 Euro überwiegend höher als bei den anderen Instrumenten einzuschätzen. Die relative Änderung bezieht sich jeweils auf den Adressatenkreis der Kfz-Nutzenden. Bei dieser Gestaltung liegen die erwarteten Nachfrageeffekte im betrachteten Bereich zusätzlicher Monatskartennutzender zwischen 23 Prozent in der Modellkommune Stuttgart (entspricht ca. 7,6 Mio. zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.),
-

19 Prozent in der Modellregion Heidelberg/Mannheim (entspricht ca. 6,9 Mio. zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.), 15 Prozent in der Modellkommune Tübingen (entspricht knapp 0,6 Mio. zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.) bzw. 15 Prozent in der Modellkommune Bad Säckingen (entspricht knapp 21.000 zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.).

- ♦ Die im Gutachten zugrunde gelegte Umsetzung dieses Instruments berücksichtigt vergleichsweise hohe technische Systemkosten z.B. für die Überwachung der Abgabenzahlung der Kfz-Nutzenden. Andere denkbare Umsetzungsoptionen (z.B. auf Basis von Vignetten, die im Fahrzeug zum Nachweis der Abgabenzahlung anzubringen sind) wurden im Gutachten nicht betrachtet.
- ♦ Im Vergleich zu den anderen untersuchten Instrumenten der Drittnutzerfinanzierung ist der Mobilitätspass für Kfz-Nutzende („Straßennutzungsgebühr“) in spezifischen Einsatzfällen jedoch durchaus ein geeignetes Finanzierungsinstrument, wenngleich die Kosten-Effektivität hinter den anderen Modellen zurückbleibt.

Zusammenfassend kommt das Gutachten zu folgenden Ergebnissen:

Die modellhaften Berechnungen für die drei Instrumente verdeutlichen praxisnah, wie ein derartiges ergänzendes Finanzierungsinstrument in unterschiedlichen Kommunen ausgestaltet werden kann, welche Mittelflüsse es erzeugt und ob Maßnahmen zur ÖPNV-Verbesserung damit finanziert werden können. Das Gutachten liefert somit Fakten für die verkehrspolitische Diskussion über zukünftige, nachhaltige Finanzierungsmodelle und weist deren grundsätzliche Wirksamkeit und Umsetzbarkeit aus finanzieller Sicht nach. Interessierten Kommunen können die ermittelten Ergebnisse als Schablone für die Konzeption und Umsetzung entsprechender Vorhaben dienen.

Die Frage, für welche konkreten Maßnahmen (u.a. der ÖPNV-Verbesserung) die zusätzlich gewonnenen finanziellen Mittel investiert werden könnten, wird im Gutachten durch Beispielprojekte aus Sicht der Modellkommunen/-regionen abgebildet. Die Beispiele reichen dabei von konkreten Stadtbahnverlängerung und flächendeckenden On-Demand-Systemen in der Modellregion Heidelberg/Mannheim bis hin zum Ausbau des Bus-Stadtnetzes und ergänzender flexibler Busangebote in der eher ländlich strukturierten Region der Modellkommune Bad Säckingen.

Das Gutachten ist dabei nicht als Konzept zur Maßnahmenermittlung zur Erreichung des ÖPNV-Verdopplungsziel angelegt. Eine Diskussion und das Austarieren der jeweils lokal und regional erforderlichen Maßnahmenbündel im Umsetzungsfall ist daher durch die jeweiligen Kommunen durchzuführen.

Im Ergebnis kann festgestellt werden, dass die untersuchten Instrumente der Drittnutzerfinanzierung eine hohe Flexibilität bei der möglichen Ausgestaltung bieten. Sie können zielgenau an die örtlichen Erfordernisse im Land angepasst und damit

sowohl in stark verdichteten Metropolregionen als auch im ländlichen Raum eingesetzt werden.

1. Einleitung

Die Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) wirft angesichts knapper öffentlicher Haushaltsmittel zunehmend Probleme auf. Zur Erreichung der Klimaschutz-, Luftreinhaltungs- und Lärmschutzziele soll der Anteil speziell des ÖPNV am Modal Split deutlich gesteigert werden. Das Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg strebt dabei bis zum Jahr 2030 eine Verdoppelung des ÖPNV im Land an.

Dazu muss der öffentliche Nahverkehr seine Attraktivität deutlich erhöhen. Gleichzeitig stellt bereits die Aufrechterhaltung des bestehenden Angebots für viele Kommunen ein Problem dar.

Neben einer konsequenten finanziellen Strategie des Landes, stellen neue Finanzierungsinstrumente eine zentrale Möglichkeit dar, den Finanzspielraum der Kommunen zu erhöhen.

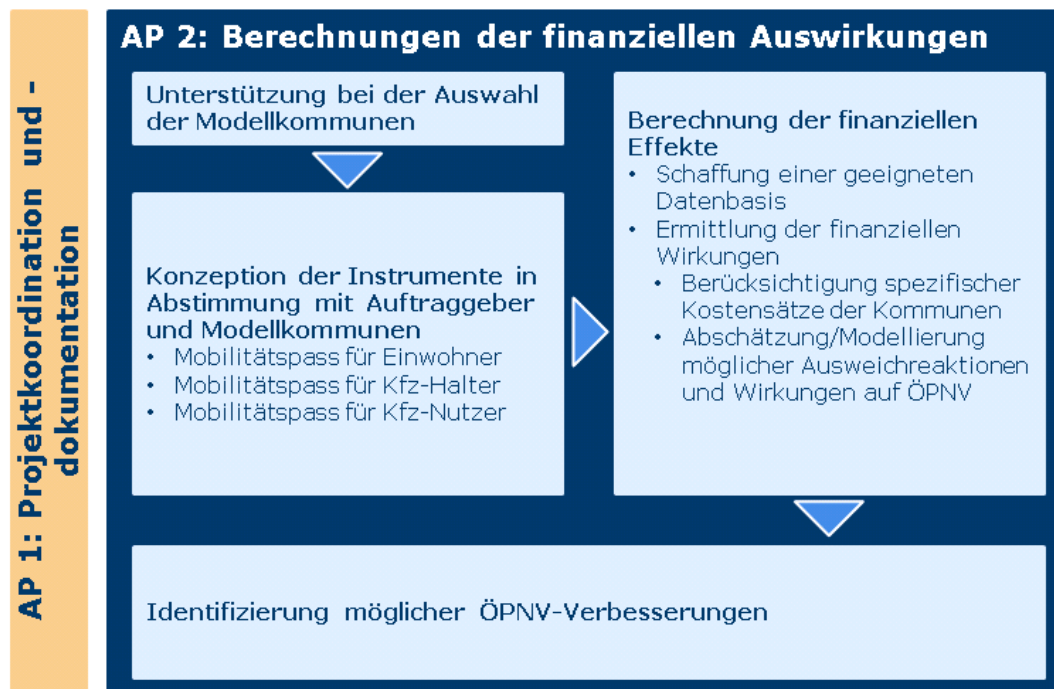
Zu diesen neuen Finanzierungsinstrumenten hat das Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg im Jahr 2016 eine Grundlagenuntersuchung durchführen lassen: „Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg“. In dieser Grundlagenstudie wurden Instrumente untersucht, „die es dem Landesgesetzgeber ermöglichen, in Form einer Rechtsgrundlage den Gebietskörperschaften eine Option zur ÖPNV-Finanzierung an die Hand zu geben, ohne dass damit eine landesweite Verpflichtung (zur Umsetzung) der Finanzierungsinstrumente normiert wird.“

Die vorliegende Untersuchung geht auf diese Grundlagenstudie zurück und baut auf die erzielten Ergebnisse auf, um insbesondere die Grundlagen für eine mögliche Einführung entsprechender, ausgewählter Instrumente detaillierter zu untersuchen.

Im Mittelpunkt der vorliegenden Untersuchung steht die Ermittlung der finanziellen Auswirkungen der zu untersuchenden Instrumente für vier Modellkommunen/-regionen. Betrachtet werden dabei drei Finanzierungsinstrumente, die im Rahmen der Vorstudie als erfolgversprechend eingeschätzt wurden.

Die Bearbeitung des vorliegenden Gutachtens zu finanziellen Auswirkungen und Eckpunkte für eine landesweite Ermächtigung zur Einführung von kommunalen Instrumenten der Drittnutzerfinanzierung im ÖPNV (Los 1) wurde auf Grundlage des nachfolgenden Bearbeitungskonzeptes durchgeführt.

Abbildung 1 Überblick über das Bearbeitungskonzept Los 1



Quelle: IGES 2020.

2. Grundlagen der ÖPNV-Finanzierung in Baden-Württemberg

Die Ausgangslage für die Entwicklung und Konkretisierung neuer Finanzierungsinstrumente der Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV bildet die Betrachtung des Status Quo. Dafür wird in Abschnitt 2.1 das gegenwärtige System der ÖPNV-Finanzierung in Baden-Württemberg kurz beleuchtet². Anschließend erfolgt eine kurze Erläuterung der aktuellen Finanzierungsbedarfe und Engpässe im ÖPNV in Baden-Württemberg (vgl. Abschnitt 2.2).

2.1 Gegenwärtige Finanzierung des ÖPNV in Baden-Württemberg

Als Grundlage für die Bewertung ausgewählter Instrumente der Drittnutzerfinanzierung im ÖPNV und die Berechnung der finanziellen Auswirkungen wird im vorliegenden Abschnitt zunächst ein kurzer Überblick über die gegenwärtige Finanzierung des ÖPNV im Land Baden-Württemberg gegeben.

Folgende rechtliche Grundlagen sind für die Gestaltung der ÖPNV-Finanzierung in Baden-Württemberg von Relevanz, u.a.:

- ◆ Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz - RegG) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2395), zuletzt geändert durch Art. 1 vom 6. März 2020 (BGBl. I S. 445)
- ◆ Gesetz über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNVG) vom 8. Juni 1995*, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (GBl. S. 1561, 1562)
- ◆ Gesetz über den kommunalen Finanzausgleich (Finanzausgleichsgesetz - FAG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Januar 2000, zuletzt geändert Inhaltsübersicht und §§ 1, 3a, 11, 29 und 29d geändert sowie Unterabschnittsüberschrift J neu eingefügt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 17. Dezember 2019 (GBl. S. 593, 595)

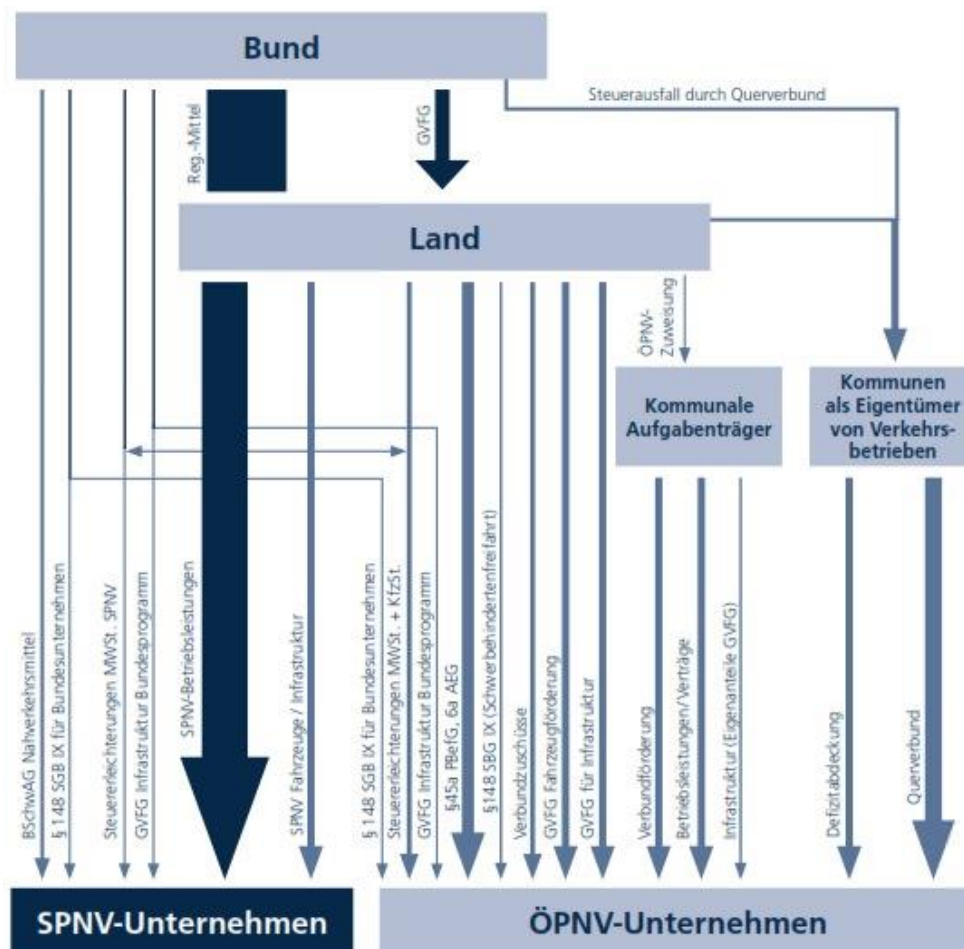
Aufgabenträger des ÖPNV sind gemäß § 3 RegG die Länder, d.h. sie sind für die Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs zuständig. Auf Ebene des Landes Baden-Württemberg wird die Aufgabenträgerschaft für den SPNV und ÖPNV durch § 6 ÖPNVG geregelt. Demnach nehmen die Landkreise und kreisfreien Städte die Aufgabenträgerschaft für den ÖPNV wahr. Aufgabenträger des SPNV sind das Land Baden-Württemberg und der Verband Region Stuttgart (VRS).

Die Finanzierung des ÖPNV ergibt sich aus einem Zusammenwirken verschiedenster Finanzierungsinstrumente und rechtlicher Rahmenbedingen. Gemäß § 8 Abs. 4

² Für einen detaillierteren Überblick über die Finanzierung des ÖPNV in Baden-Württemberg siehe Maaß et al. (2016): Grundlagenuntersuchung „Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg“. Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg (Hrsg.).

PBefG sind Verkehrsleistungen im ÖPNV eigenwirtschaftlich durch die Fahrgeldeinnahmen der Nutzenden sowie durch Ausgleichszahlungen (bspw. für die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter) zu erbringen. In vielen Fällen decken diese Einnahmen den Aufwand, der den Verkehrsunternehmen aus dem Betrieb entsteht, jedoch nicht. Daher sind zusätzliche öffentliche Mittel auf bundes-, landes- und kommunaler Ebene zur Sicherstellung des Nahverkehrsangebotes erforderlich (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2 Finanzierungsinstrumente des ÖPNV



Quelle: Hickmann, Nahverkehrsberatung Südwest In: Bormann et al. (2010, S. 7)

Einen wichtigen Baustein in der Finanzierung des ÖPNV (insbesondere des SPNV) bilden die Regionalisierungsmittel, die den Ländern aus dem Steueraufkommen des Bundes gemäß § 5 RegG zur Verfügung gestellt werden. Dem Land Baden-Württemberg kamen im Jahr 2019 insgesamt 946.500.791,40 € aus diesem Finanzierungsinstrument zu (vgl. VDV 2016). Ein wesentlicher Anteil dieser Mittel wird den SPNV-Unternehmen für die Sicherstellung ihrer Betriebsleistungen zur Verfügung gestellt.

Mit der ÖPNV-Finanzierungsreform im Jahr 2017 wurde §45a PBefG in das Landesrecht überführt. Für den Ausgleich von Rabattierungen im Ausbildungsverkehr und weitere Tarifmaßnahmen kommen den Landkreisen und kreisfreien Städten als kommunale Aufgabenträger für den ÖPNV jährlich Zuweisungen in Höhe von ca. 200 Mio. € durch das Land Baden-Württemberg zu.

Die Grundlage für die Finanzierung der kommunalen Aufgabenträger bildet § 15 ÖPNVG. Die Zuweisungen werden an die Verkehrsunternehmen des straßengebundenen ÖPNV weitergereicht. Der Landeshauptstadt Stuttgart stehen dadurch jährlich 17.427.000 € zur Verfügung. Im Vergleich dazu erhält die Stadt Mannheim 4.962.000 €, die Stadt Heidelberg 4.528.000 €, der Landkreis Tübingen 4.837.000 € und der Landkreis Waldshut 5.288.000 € jährlich.

Ab dem Jahr 2021 werden diese Mittel schrittweise um 50 Mio. € auf insgesamt 250 Mio. € im Jahr 2023 erhöht und unter Anwendung eines weiterentwickelten Verteilungsschlüssels³ zur Verfügung gestellt.

In Baden-Württemberg existieren gegenwärtig 22 Verkehrs- bzw. Tarifverbünde, deren Finanzierung auf Grundlage von Verbundförderverträgen mit dem Land Baden-Württemberg geregelt ist. Im Rahmen dieser Verbundförderverträge gibt das Land 50 Mio. Euro für Tarifmaßnahmen an die Verbünde weiter. Die kommunalen Aufgabenträger stützen die Verbundtarife im Rahmen von allgemeinen Vorschriften (aV) und öffentlichen Dienstleistungsaufträgen (ÖDA) mit noch einmal knapp 100 Mio. Euro. Die Mittel stehen den Verbänden zum Ausgleich verbundbedingter Belastungen (bspw. Harmonisierungs- und Durchtarifizierungsverluste) zur Verfügung.

Tritt ein kommunaler Aufgabenträger als Eigentümer eines lokalen Verkehrsunternehmens auf, so sind darüber hinaus auch Mittel für den Defizitausgleich und die Finanzierung des Querverbundes durch den kommunalen Haushalt zur Verfügung zu stellen.

2.2 Aktuelle Finanzierungsbedarfe und mögliche Engpässe

Die in Abschnitt 2.1 dargestellten Finanzierungsströme zeigen deutlich, dass die Verkehrsleistungen im ÖPNV in der Regel nicht eigenwirtschaftlich erbracht werden können, sondern zusätzliche öffentliche Mittel zum Erhalt und zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur und des Angebot im ÖPNV erforderlich sind.

Die Finanzierung des ÖPNV steht dabei vor immer neuen Herausforderungen. Diese resultieren zum einen aus den ambitionierten Verkehrsverlagerungszielen zugunsten des ÖPNV, die aufgrund der Umweltbelastung durch den motorisierten Individualverkehr erforderlich sind und die insbesondere in Baden-Württemberg konsequent verfolgt werden.

³ Gemäß §16 Abs. 4 ÖPNVG berücksichtigt dieser Verteilschlüssel raumstrukturelle, auf den öffentlichen Personennahverkehr bezogene und leistungsbezogene Parameter.

Im Koalitionsvertrag 2016 – 2021 wurde entsprechend das Ziel der Stärkung des ÖPNV in Stadt und Land (ÖPNV-Offensive) vereinbart und - als Beispiel genannt - etwa im Rahmen des ÖPNV-Pakts 2025 für die Region Stuttgart konkretisiert. Der ÖPNV-Pakt 2025 sieht eine maßgebliche Stärkung des ÖPNV-Angebotes vor, wodurch ein Fahrgastzuwachs von bis zu 20 Prozent erreicht werden soll (vgl. Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg 2020).

Landesweit wird vom Ministerium für Verkehr bis zum Jahr 2030 eine Verdopplung des ÖPNV angestrebt. Dieses ambitionierte Ziel ist nur mit einem umfassenden Maßnahmenmix zur Stärkung und dem Ausbau des ÖPNV erreichbar und ist mit einem erheblichen zusätzlichen Finanzbedarf verbunden.

Weiterhin ergeben sich aber auch höhere Investitionsbedarfe speziell im Bereich des Ausbaus der Verkehrsinfrastruktur des ÖPNV, um nicht an Attraktivität zu verlieren. Beispiele für gegenwärtig in Planung bzw. Umsetzung befindliche Infrastrukturvorhaben sind u.a. die Neuordnung und Kapazitätserweiterung der Haltestelle Mannheim Hauptbahnhof, der Umbau der Haltestelle Heidelberg Hauptbahnhof, der Ausbau des Heidelberger Straßenbahnnetzes.

Gleichzeitig gibt es zahlreiche geplante Maßnahmen zur Verbesserung der Angebotsqualität im ÖPNV und auch zur Kapazitätserhöhung, für die aktuell aber noch keine gesicherte Finanzierung vorliegt – wobei „aktuell“ wohlgerne die Situation vor der Corona-Krise betrifft. Beispiele für solche Maßnahmen aus den Modellregionen betreffen u.a. Taktverdichtungen oder die Beschleunigung des ÖPNV; in Abschnitt 7.3 sind entsprechende Beispiele zusammengestellt.

Darüber hinaus wirken sich auch weitere Aspekte auf den Finanzierungsbedarf des ÖPNV aus, u.a.:

- ◆ Sicherung und Schaffung integrierter Bahn-, Bus- und Bedarfsverkehre und Verknüpfung von Angeboten und Verkehrssystemen,
- ◆ Sicherstellung der Barrierefreiheit im gesamten ÖPNV (u.a. barrierefreier Ausbau von Haltestellen),
- ◆ Verdichtung und Ausweitung von Verkehrsangeboten (bspw. durch Taktverdichtungen),
- ◆ Umsetzung innovativer Mobilitäts- und Verkehrsangebote (u.a. in den Bereichen Digitalisierung, Automatisierung und Elektromobilität),
- ◆ Verbesserung, Ausbau und Vernetzung der Fahrplan-Echtzeitinformation an den ÖPNV-Haltestellen,
- ◆ Reform von Tarifstrukturen, Absenkung von Tarifniveaus und Digitalisierung von Tarifangeboten sowie
- ◆ steigende Personalkosten.

Gleichzeitig kommen immer mehr Finanzierungsbedarfe im Bereich der gegenwärtig bestehenden und über viele Jahre hinweg unterfinanzierten Verkehrsinfrastruktur zum Tragen.

In der Folge dieser Entwicklungen droht eine Unterfinanzierung des ÖPNV und damit auch eine Gefährdung der Verlagerungsziele.

Die Universitätsstadt Tübingen sah sich im Haushaltsjahr 2019 einem Zuschussbedarf für den öffentlichen Personennahverkehr in Höhe von 1,2 Mio. € gegenüber (vgl. Stadt Tübingen 2019). Die Stadt Mannheim weist in ihrem Doppelhaushalt 2018/2019 einen Finanzierungsbedarf in Höhe von 1,8 Mio. € für den Bereich Nahverkehr/ÖPNV aus.

Es wird deutlich, dass die Landkreise, kreisfreie Städte und Gemeinden einem klaren und systematischen Finanzierungsproblem im Bereich des öffentlichen Personennahverkehrs gegenüberstehen. Die Entwicklung neuer Finanzierungsinstrumente und die gerechte und transparente Einbeziehung von Nutzenden und Nicht-Nutzenden in die Finanzierung des ÖPNV kann einen wesentlichen Beitrag zur Schließung dieser Finanzierungslücken beitragen.

Die Corona-Krise, die in der Endphase des Projekts aufgetreten ist - und daher bei der Projektbearbeitung keine Rolle spielte – wird ohne Zweifel die finanzielle Situation der Kommunen in erheblichem Umfang beeinflussen. Aktuell gilt, dass „die Folgen der Pandemie ... weder endgültig greifbar noch irgendwie annähernd erreichbar“⁴ sind: Wann die aktuelle Konjunkturkrise beendet sein wird, die sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben der Kommunen erheblich trifft, und in welchem Umfang die Maßnahmen des Bundes und der Länder die Kommunen für entstehende Defizite kompensieren,⁵ ist derzeit ebenso offen wie die Frage, ob die beschlossenen Maßnahmen zur wirtschaftlichen Stabilisierung des Öffentlichen Verkehrs⁶ ausreichen.

Angesichts der zu erwartenden weitreichenden finanziellen Konsequenzen für die Kommunen bzw. die öffentliche Hand kann man davon ausgehen, dass die Bedeutung von Maßnahmen wie der Drittnutzerfinanzierung, die den Handlungsspielraum der Kommunen erweitern, an Bedeutung weiter zunehmen.

⁴ Erler (2020).

⁵ Vgl. z.B. Freier / Geißler (2020); auf der Einnahmenseite sind z.B. insbesondere die Gewerbesteuer und der kommunale Anteil der Einkommensteuer betroffen, erheblicher Mehraufwand entsteht z.B. für die Organisation der Notbetreuung und Wiederaufnahme des Schulbetriebs, für soziale Leistungen, zur Unterstützung der lokalen Wirtschaft oder zur Finanzierung zusätzlichen Personals (Kompensation Krankheitsfälle, Ausbau Personal in Gesundheitsämtern usw.).

⁶ Vgl. z.B. die VDV-Analyse zu den Maßnahmen im Rahmen des „Konjunktur- und Krisenbewältigungspaket“ und des „Zukunftspakets“ vom 3. Juni 2020 (VDV, 2020).

3. Grundlagen der Drittnutzerfinanzierung im ÖPNV

Aufbauend auf die in Kapitel 2 dargestellten Grundlagen der ÖPNV-Finanzierung werden in Abschnitt 3.1 ausgewählte Instrumente und Ausprägungsvarianten der Drittnutzerfinanzierung im ÖPNV vorgestellt. Im Detail wird dabei insbesondere auf das Solidarmodell, den Nulltarif sowie das Bürgerticket und seine möglichen Ausprägungsvarianten eingegangen.

Anschließend wird in Abschnitt 3.2 ein Überblick über bereits bestehende Ansätze der Drittnutzerfinanzierung im Land Baden-Württemberg gegeben.

3.1 Mögliche Instrumente der Drittnutzerfinanzierung

Aufbauend auf den Überblick der gegenwärtigen Finanzierung des ÖPNV in Baden-Württemberg, werden im vorliegenden Abschnitt nun ausgewählte Instrumente und Ausprägungsvarianten der Drittnutzerfinanzierung im ÖPNV vorgestellt.

In der Literatur werden zahlreiche Instrumente der Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV diskutiert. Die Basis für diesen Überblick schafft die Grundlagenuntersuchung von Maaß et al. (2016) zu Instrumenten zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg. Maaß et al. (2016) entwickeln aus den bislang bestehenden Finanzierungsansätzen und deren Varianten (u.a. ÖPNV-Fonds, Steuern und Abgaben, Solidarmodelle etc.) eine Reihe neuer Instrumente zur nachhaltigen Sicherung der ÖPNV-Finanzierung. In Abbildung 3 wird ein Überblick über diese möglichen Instrumente der Drittnutzerfinanzierung gegeben.

Diese neuen Finanzierungschancen werden auch im vorliegenden Gutachten z.T. aufgegriffen und vertiefend diskutiert. Nachfolgend werden dafür einerseits bereits bestehende Ansätze betrachtet, die in der Praxis und z.T. auch in Baden-Württemberg schon umgesetzt sind (vgl. Abschnitt 3.1.1 und 3.1.2). Andererseits wird mit dem Bürgerticket auch ein Finanzierungsinstrument vorgestellt, welches bislang nur im wissenschaftlichen Kontext untersucht wurde (vgl. Abschnitt 3.1.3).

Abbildung 3 Mögliche neue Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung des ÖPNV



Quelle: IGES 2020 auf Grundlage von Maaß et al. (2016).

3.1.1 Solidarmodell

Bei Solidarmodellen handelt es sich um einen Finanzierungsansatz, der auf dem Prinzip der Solidarität beruht. Alle Personen eines vorab definierten Personenkreises bzw. einer speziellen Zielgruppe zahlen einen solidarischen Beitrag, „also auch die, die nie oder selten mit dem ÖPNV fahren, so dass die Tickets im Umlageverfahren für die ÖPNV-Nutzenden erheblich günstiger werden“ (VCD 2012, S. 5).

Nach Waluga (2017, S.96) zeichnen sich Solidarmodelle insbesondere durch ihren mehrjährigen Charakter aus, d.h. Abnahmeverträge werden für einen mittelfristigen Zeitraum abgeschlossen. Dies hat für die Verkehrsunternehmen und -verbände den Vorteil, dass über einen längeren Zeitraum hinweg mit festen Einnahmen kalkuliert werden kann, während der Aufwand für Vertrieb und Vermarktung z.T. sinkt. Dabei kann zwischen den folgenden Varianten unterschieden werden:

- ◆ **Sockelmodell**
Basisfinanzierung des Angebotes durch alle Personen des vorab definierten Personenkreises, der darüber hinaus erforderliche Erwerb eines Fahrscheines ist nicht verpflichtend
- ◆ **Solidarmodell**
Solidarische Komplettfinanzierung des Angebotes durch alle Personen des vorab definierten Personenkreises (Solidargemeinschaft), auch beitrags- oder haushaltsfinanzierter Nulltarif genannt

Solidarisch finanzierte Fahrscheinmodelle heben sich i.d.R. durch ihren Charakter der Zwangsverfügbarkeit einer Fahrberechtigung ab, d.h. alle Personen eines vorab definierten Personenkreises müssen den solidarischen Beitrag leisten und erhalten als Gegenleistung eine unbegrenzte Fahrberechtigung. Die tatsächliche Nutzung des ÖPNV-Angebotes steht den Personen dann frei.

Die wesentlichen Charakteristika des Solidarmodells werden in der nachfolgenden Tabelle 1 noch einmal zusammengefasst.

Tabelle 1 Wesentliche Charakteristika des Solidarmodells

Kriterium	Solidarmodell
Zugang bzw. Verfügbarkeit	Zielgruppenspezifisch: vorab definierter Personenkreis bzw. Zielgruppe (z.B. Studierende, Mietende, Veranstaltungsbesuchende etc.)
Grad der Verpflichtung	Zwangsverfügbarkeit: alle Personen des vorab definierten Personenkreises sind zur Zahlung des solidarischen Beitrages verpflichtet
Nutzen/Regelungsumfang	Kostenfreier (bei einer solidarischen Gesamtfinanzierung) bzw. vergünstigter (bei einer Basisfinanzierung) Zugang zum ÖPNV in den räumlich oder zeitlich definierten Grenzen
Mögliche Ausprägungen solidarisch finanzierter Fahrscheinmodelle	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Semesterticket ◆ Jobticket ◆ Mieterticket ◆ Gästeticket ◆ Kombiticket

Quelle: IGES 2020 auf Basis von Waluga (2017, S. 96 - 106).

Waluga (2017, S. 105) geht davon aus, dass solidarische Finanzierungsmodelle zu einer häufigeren aber nicht ausschließlichen Nutzung des Nahverkehrsangebotes führen kann. Der ÖPNV steht als Verkehrsmittelalternative stärker im Fokus, da durch die Zwangsverfügbarkeit ja bereits eine Fahrberechtigung vorliegt. Es wird davon ausgegangen, dass eine Verkehrsverlagerung

- ◆ vom Pkw auf den ÖPNV um ca. 14 Prozent bis 18 Prozent,
- ◆ vom Fahrrad auf den ÖPNV um ca. 3 Prozent (teilweise bis 48 Prozent) sowie
- ◆ vom Fußverkehr auf den ÖPNV um ca. 3 Prozent (teilweise bis 48 Prozent)

erreicht werden kann⁷.

⁷ Annahmen basieren auf einer Literaturanalyse und dienen als Orientierungswerte. Raumspezifische Abweichungen sind möglich.

3.1.2 Nulltarif

Beim Modell des Nulltarifs handelt es sich um einen Finanzierungsansatz nach dem Prinzip einer „fahrcheinlosen“ ÖPNV-Nutzung. Den Nutzenden wird das Verkehrsangebot des ÖPNV innerhalb von vorab definierten zeitlichen und/oder räumlichen Grenzen unentgeltlich zur Verfügung gestellt (Waluga 2017, S. 113). Die Kosten des Nahverkehrsangebotes werden nicht mehr durch den Nutzenden getragen, sondern durch kommunale Haushaltsmittel finanziert.

Grundlegend ist dabei zwischen den folgenden Ausprägungen zu unterscheiden (vgl. VCD 2012, Waluga 2017):

- ◆ **Temporärer Nulltarif**
Zeitlich begrenzte unentgeltliche Nutzung des ÖPNV-Angebotes, häufig in Form einer Marketingmaßnahme zur Intensivierung der Kundenbindung bzw. zur Gewinnung neuer Kundschaft, wird häufig in Form einer zeitlich begrenzten Marketingaktion oder durch die Ausgabe kostenfreier Zeitfahrtscheine (i.d.R. zielgruppenspezifisch) umgesetzt
- ◆ **Steuerfinanzierter Nulltarif**
Zeitlich unbegrenzte und unentgeltliche Nutzung des ÖPNV-Angebotes für alle Bürgerinnen und Bürger, Erfüllung nutzergruppenspezifischer Zugangsvoraussetzungen nicht erforderlich (z.B. Freifahrt für Kinder, Schülerinnen und Schüler, Schwerbehinderte), kein Nachweis oder Fahrchein mehr erforderlich, ÖPNV-Angebot wird durch kommunale Haushaltsmittel finanziert

Das Konzept des Nulltarifes wurde bereits in einer Reihe von Modellvorhaben erprobt (u.a. in Templin, Hasselt und Tallinn). In der Regel waren die Versuche jedoch regional und zeitlich beschränkt. Das jüngste Beispiel für die Umsetzung eines fahrcheinlosen Nahverkehrsangebotes ist Luxemburg. Seit dem 29.02.2020 kann das Verkehrsangebot des ÖPNV kostenfrei von Einheimischen und Touristen genutzt werden. Eine Aussage zu den Effekten des Vorhabens sowie zur Umsetzungsdauer kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht getroffen werden.

Die wesentlichen Charakteristika des Nulltarifs werden in der nachfolgenden Tabelle 2 noch einmal zusammengefasst.

Tabelle 2 Wesentliche Charakteristika des Nulltarifs

Kriterium	Solidarmodell
Zugang bzw. Verfügbarkeit	Freier Zugang für Alle oder zielgruppenspezifisch für einen vorab definierten Personenkreis
Grad der Verpflichtung	<u>Freiwilliger Ansatz</u> : niemand ist direkt zur Leistung eines Finanzierungsbeitrages verpflichtet, Finanzierung erfolgt indirekt über die Steuerlast
Nutzen/Regelungsumfang	Kostenfreier, unbegrenzter Zugang zum ÖPNV in den räumlich oder zeitlich definierten Grenzen
Mögliche Ausprägungen unentgeltlicher Fahrscheinmodelle	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Aktionstage ◆ Tauschaktion (Autoschlüssel gegen einmalige Monatskarte bzw. für Senioren bei Abgabe des Führerscheins) ◆ Patenticket für Senioren ◆ Neubürger-Ticket ◆ Test-/Schnupperticket ◆ Rückerstattung

Quelle: IGES 2020 auf Basis von Waluga (2017, S. 113 - 126).

In der Literatur wird das Instrument des Nulltarifs jedoch kontrovers diskutiert. Ein wesentlicher Vorteil der „fahrscheinlosen“ ÖPNV-Nutzung im Form des Nulltarifs besteht insbesondere im Abbau der Zugangs- und Nutzungsbarrieren zum ÖPNV. Dadurch kann maßgeblich zur Steigerung der Nutzerzahlen im ÖPNV sowie zum Wandel des Mobilitätsverhaltens beigetragen werden (vgl. VCD 2012, S. 2). Weitere Chancen des Nulltarifs werden insbesondere in der Förderung der sozialen Teilhabe und der Stärkung des Umweltschutzes (Etablierung des ÖPNV als Alternative zum privaten Pkw) wahrgenommen.

Dem gegenüber stehen jedoch insbesondere die Risiken in Zunahme des Verkehrsaufkommens durch induzierten Verkehr (und damit u.a. die Zunahme des Finanzierungsdefizits) sowie die Gefahr von Vandalismus.

3.1.3 Umlagefinanziertes Bürgerticket

Beim umlagefinanzierten Bürgerticket handelt es sich um einen solidarischen Finanzierungsansatz nach dem Prinzip eines beitrags- oder haushaltsfinanzierten Nulltarifs.

„Das Bürgerticket ist eine zweckgebundene Abgabe zur Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs, die monatlich von allen Bürgern zu bezahlen ist, sofern diese aus sozialpolitischen Gründen nicht teilweise oder vollständig befreit sind. Die finanzielle Grundlage bildet ein umlagefinanziertes System, bei dem – je nach konkreter Ausgestaltung – alle Bürger oder Haushalte nach dem Solidarprinzip einzahlen und eine Gegenleistung in Form einer Fahrberechtigung erhalten“ (Waluga 2017, S. 16).

Die wesentlichen Charakteristika des Nulltarifs werden in der nachfolgenden Tabelle 3 noch einmal zusammengefasst.

Tabelle 3 Wesentliche Charakteristika des Bürgertickets

Kriterium	Solidarmodell
Zugang bzw. Verfügbarkeit	Freier Zugang für Alle ohne zusätzliche Zugangs- und Nutzungsbarrieren
Grad der Verpflichtung	Zwangsverfügbarkeit: alle Bürgerinnen und Bürger sind zur Zahlung der zweckgebundenen Abgabe verpflichtet
Nutzen/Regelungsumfang	Kostenfreier (solidarische Gesamtfinanzierung) und uneingeschränkter Zugang zum ÖPNV (ggf. in den räumlich oder zeitlich definierten Grenzen)
Mögliche Varianten solidarisch finanziert Bürgertickets	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Bürgerticket-Freikontingent ◆ Räumliche Differenzierungen ◆ Erweitertes Bürgerticket (Einbeziehung von Arbeitgebenden, Arbeitnehmenden, Veranstaltern, Einzelhandel)

Quelle: IGES 2020 auf Basis von Waluga (2017, S. 16).

Das erweiterte Bürgerticket als mögliche Variante des solidarisch finanzierten Bürgertickets

Bei der Ausgestaltung des Bürgertickets gibt es eine Reihe von möglichen Ausprägungsvarianten, u.a.:

- ◆ **Kontingentierung**

Begrenzung der Nutzungsmenge (Freikontingent), der zeitlichen Verfügbarkeit des Angebotes (bspw. ticketlose Nutzung in der Hauptverkehrszeit nicht zulässig) oder produktbezogene Eingrenzung des Angebotes (bspw. Ausschluss bestimmter Zusatzangebote oder flexibler Bedienformen und Mobilitätsangebote)

- ◆ **Räumliche Differenzierung**

Räumliche Differenzierung des Geltungsbereiches (z.B. Stadtbereich, Verkehrsverbund, Radius, Bundesland, bundesweit)

- ◆ **Erweitertes Bürgerticket (Einbeziehung weiterer Akteure in die Beitragspflicht)**

Ausweitung der Beitragspflicht des Modells auf weitere Akteure (z.B. Arbeitgebende, Arbeitnehmende, Veranstaltungsbereich, Einzelhandel etc.), diese erhalten im Gegenzug Freifahrt-Tickets oder Freikontingente

Beim erweiterten Bürgerticket handelt es sich um einen solidarischen Finanzierungsansatz, der neben den Bürgerinnen und Bürgern auch weitere Akteure in die Finanzierung des ÖPNV einbindet, da diese ebenfalls von den Angeboten des

ÖPNV profitieren. Dabei ist jedoch grundlegend zu beachten, dass nur jene Bürgerinnen und Bürger, Arbeitgebende, Arbeitnehmende, Veranstalter, Einzelhandelsfilialen mit der Beitragspflicht belastet werden, die auch tatsächlich in einem angemessenen Maße vom ÖPNV erschlossen werden und von den Angeboten des Öffentlichen Nahverkehrs profitieren.

Durch die Erweiterung der Beitragspflicht auf weitere Akteure und Zielgruppen besteht die Chance, die Finanzierungsbasis auszuweiten und damit den finanziellen Beitrag des Einzelnen abzusenken (vgl. Maaß et al. 2016, S. 58).

Maaß et al. (2016) haben in diesem Zusammenhang bereits folgende Varianten näher untersucht:

- ◆ Arbeitnehmerticket / Arbeitgeber-Beitrag
- ◆ Arbeitnehmer-Beitrag
- ◆ Einzelhandelsbeitrag
- ◆ Veranstaltungsticket / Veranstalter-Beitrag

3.2 Bestehende Ansätze der Drittnutzerfinanzierung im Land Baden-Württemberg

Aufbauend auf die Analyse ausgewählter Instrumente der Drittnutzerfinanzierung, soll nun ein Überblick über die bereits existierenden Instrumente in Baden-Württemberg gegeben werden (vgl. Tabelle 4).

Die bereits bestehenden Instrumente im Land Baden-Württemberg basieren vor allem auf dem Prinzip der Solidarität (Solidarmodelle, vgl. Abschnitt 3.1.1). Während sich das Prinzip des Semestertickets mittlerweile bundesweit durchgesetzt hat und den Studierenden an zahlreichen Universitäten und Hochschulen zur Verfügung steht, haben sich auch in anderen Bereichen solidarische bzw. umlagefinanzierte Finanzierungsansätze etablieren können. Dazu zählen insbesondere die Tourismus- und Veranstaltungsbranche.

Tabelle 4 Bereits bestehende Instrumente der Drittnutzerfinanzierung im Land Baden-Württemberg

Art des Tickets	Zielgruppe	Art und Höhe des	Art des Tickets
Kombi-Tickets in den Bereichen Kultur und Sport (Beispiel für das o.g. Solidarmodell)	Besuchende von Kultur- und Sportveranstaltungen (z.B. Konzerte, Fußballspiele etc.)	Pauschaler Aufschlag auf den Ticketpreis für jeden Besuchenden <u>Beispiel:</u> 1,43 € bei Bundesligaheimspielen VfB Stuttgart <u>Variation:</u> Kombi-Tagesticket Parken und ÖPNV, Aufschlag auf den ÖPNV-Tagesticketpreis i.H.v. 1,10 €	Gültige Eintrittskarte berechtigt zur Freifahrt im ÖPNV (Hin- und Rückfahrt zur Veranstaltung)
Semesterticket (Beispiel für das o.g. Solidarmodell)	Studierende an Hochschulen und Universitäten	Pauschaler Aufschlag (Solidaritätsbeitrag) auf den Semesterbeitrag des Studierendenwerks <u>Beispiel:</u> 42,05 € im Studierendenwerk Stuttgart, 22,50 € im Studierendenwerk Heidelberg, zzgl. des Preises für das Semesterticket	Studierendenausweis berechtigt zur Nutzung des ÖPNV in den zeitlich und räumlich definierten Grenzen (bspw. Verbundgebiet)
KONUS-Gästekarte (Beispiel für das o.g. Bürgerticket)	Gäste der Tourismusdestination Schwarzwald	Erhöbener Gästebbeitrag je Übernachtung enthält einen ÖPNV-Anteil von 0,35 €, der an die Verkehrsverbände abgeführt wird, Teilnahme der Beherbergungsbetriebe freiwillig	Gästekarte berechtigt zur kostenlosen Nutzung des ÖPNV während des Aufenthaltes in der Destination

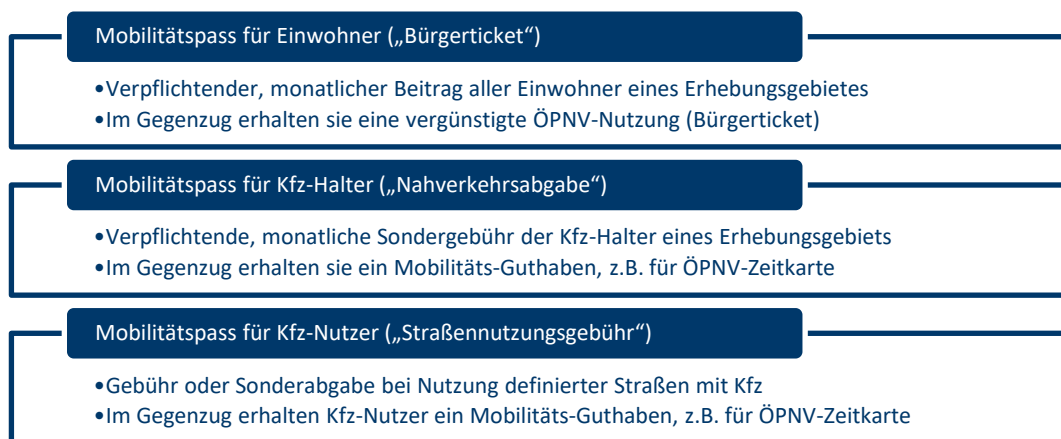
Quelle: IGES 2020 auf Grundlage von Maaß et al. (2016, S. 12-13).

4. Untersuchte Instrumente der Drittnutzerfinanzierung

4.1 Überblick Mobilitätspass für Einwohnerinnen und Einwohner, Kfz-Haltende und Kfz-Nutzende

Der Auftraggeber hat auf Basis der Vorstudie drei Instrumente ausgewählt, die einer detaillierten Analyse unterzogen werden.

Abbildung 4 Überblick Finanzierungsinstrumente



Quelle: IGES 2020 auf Grundlage von Maaß et al. (2016).

Die Ausgestaltungsmöglichkeiten dieser Instrumente werden im Folgenden dargestellt.

4.2 Mobilitätspass für Einwohnerinnen und Einwohner

Im Rahmen des „Mobilitätspasses für Einwohnerinnen und Einwohner“ müssen Einwohnerinnen und Einwohner/Bürgerinnen und Bürger einer Kommune (ggf. differenziert nach Alter, Erwerbstätigkeit oder Haushaltsgröße) verpflichtend eine monatliche Abgabe abführen. Im Gegenzug dürfen diese Bürgerinnen und Bürger den ÖPNV in einem definierten Gebiet und/oder definierten (zeitlichen) Umfang vergünstigt oder ohne weitere Kosten nutzen.

1. Zahlungspflicht (Beitrag)

- a. Adressatenkreis

Räumlicher Adressatenkreis

Die Grundoption sieht das jeweilige Stadtgebiet als räumliche Bezugsebene. Ergänzend ist es möglich, auch Umlandgemeinden - insbesondere mit überdurchschnittlicher Qualität der ÖPNV-Anbindung oder relevanten Verkehrsströmen

zum / vom jeweiligen Stadtgebiet (z.B. Berufs-, Ausbildungs-, Einkaufs-, Freizeitpendelnde) - einzubeziehen.

Persönlicher Adressatenkreis

Die Grundoption sieht folgende Elemente vor:

- ◆ Einwohnerinnen und Einwohner über 18 Jahre
- ◆ Bindung der Zahlungspflicht an Erst- oder Zweitwohnsitz (Fristigkeit: Prüfung an zwei Stichtagen pro Jahr, Zahlungspflicht für ein Halbjahr, wenn zu einem der Stichtage eine Meldung vorliegt)
- ◆ Befreiung durch Nachweis Semesterticket

Als Varianten wurden diskutiert:

- ◆ Adressatenkreis weiter fassen und dann ggf. Beitragsstaffelung vorsehen
- ◆ Monatliche Abstimmung mit Melderegister: Bei Zuzug / Wegzug besteht Zahlungspflicht ab dem Monat der Anmeldung / dem Vormonat der Abmeldung (setzt Rückerstattung voraus)

Beitragsstaffelung

Räumliche Beitragsstaffelungen wurden generell nicht vorgesehen.

Denkbar sind sie, wenn Umlandgemeinden einbezogen werden sollen, die durch unterdurchschnittliche ÖPNV-Qualität gekennzeichnet sind.

Persönliche Beitragsstaffelungen sind zunächst nicht vorgesehen.

Optional ergibt sich die Möglichkeit der Anwendung der bisherigen Tarifregelungen, d.h. insbesondere Befreiungen und Reduktionen. Für Auszubildende über 18 Jahre, Studierende, Wohngeld beziehende Personen, ALG II und Grundsicherung, Asylbewerberinnen und Asylbewerber, Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz sowie Schwerbehinderte über 80 Prozent Schwerbehinderungsgrad)

b. Erhebung

Die Erhebung erfolgt durch die jeweiligen zuständigen Kommunen.

Erforderlich ist dazu eine eigenständige Rechtsgrundlage (Landesgesetz, örtliche Satzung).⁸

Soweit möglich, wird eine Abwicklung über Verkehrsunternehmen und Verbände vorgesehen. Evtl. Datenschutzprobleme bei Meldung bzw. Datenabgleich an Kommune sind dabei zu prüfen.

⁸ Vgl. dazu das parallele Rechtsgutachten im Auftrag des Ministeriums für Verkehr; Wittig / Dembach (2020).

2. Ausgestaltung Mobilitätspass

Mobilitätsguthaben

Der Mobilitätspass beinhaltet eine unmittelbare Gegenleistung im Sinne eines Mobilitätsguthabens sowie mittelbare Gegenleistungen in Form von zusätzlichen Mobilitätsangeboten.

Bei der Einrichtung eines Mobilitäts-Guthabens sind folgende Punkte festzulegen

- ◆ Höhe: Anteilige oder vollständige Rückgabe der Abgabe in Form eines Mobilitätsguthabens
- ◆ Mobilitätsguthaben kann beim Erwerb personengebundener Zeitkarten genutzt werden (Nachweis der Zahlung des Beitrags gegenüber Verkehrsunternehmen und Zahlungen der Kommune an Verkehrsunternehmen erforderlich)
- ◆ Nutzung des Mobilitätsguthabens für Rückerstattung / Anrechnung auf überregionale / internationale Tickets

Persönliche Geltung

Das Mobilitätsguthaben ist personengebunden, eine Übertragbarkeit auf Dritte ist ausgeschlossen.

Optional besteht z.B. die Möglichkeit, das Guthaben auch durch Familienmitglieder nutzen zu lassen.

Angebot mittelbare Zusatzleistungen

Prüfung, welche Leistungsausweitungen möglich sind, insb. ÖPNV-Angebote (Taktverdichtungen, Zusatzlinien u.a.), aber auch Etablierung weiterer Mobilitätsangebote (insb. Bikesharing, eScooter-Sharing, Sharing-Angebote E-Fahrzeuge u.ä.).

4.3 Mobilitätspass für Kfz-Haltende

Im Rahmen eines „Mobilitätspasses für Kfz-Haltende“ sollen Kfz-Haltende in einer Kommune bzw. einem definierten Erhebungsgebiet verpflichtet werden, eine regelmäßige Abgabe zugunsten des ÖPNV zu entrichten. Gebührenzahlende Kfz-Haltende erhalten als „Gegenleistung“ ein Mobilitäts-Guthaben z. B. für eine ÖPNV-Zeitkarte, eine entsprechende „Anrechnung“ der gezahlten Leistung oder eine kostenlose ÖPNV-Nutzung. Als Folgemaßnahme könnten die Ticketpreise für alle ÖPNV-Zeitkartennutzer gesenkt werden (nicht nur für Kfz-Haltende).

In jedem Fall soll in diesem Modell der Besitz eines Kfz belastet werden. Auf diese Weise soll der lokale ÖPNV auf mittelbare oder unmittelbare Art und Weise begünstigt werden.

1. Zahlungspflicht (Beitrag)

a. Adressatenkreis

Räumlicher Adressatenkreis

Die Grundoption sieht das jeweilige Stadtgebiet als räumliche Bezugsebene vor. Ergänzend ist es möglich, auch Umlandgemeinden - insbesondere mit überdurchschnittlicher Qualität der ÖPNV-Anbindung oder relevanten Verkehrsströmen - einzubeziehen.

Persönlicher Adressatenkreis

Die Grundoption sieht folgende Elemente vor:

- ◆ Kraftfahrzeughaltende mit Wohnsitz im definierten Erhebungsgebiet, deren Fahrzeug innerhalb des Geltungsbereichs des Beitrags (räumlicher Adressatenkreis) angemeldet ist
- ◆ Private Haltende: Zahlung, wenn ein Kfz der relevanten Klasse gehalten wird; gewerbliche Haltende: Zahlung pro Kfz. Relevante Fahrzeugklassen sind L und M
- ◆ Fristigkeit: Monatliche Abstimmung Melderegister / Kfz-Zulassung. Bei Zuzug / Wegzug sowie An-/Abmeldung besteht Zahlungspflicht ab dem Monat der Anmeldung und Zulassung / dem Vormonat der Abmeldung (setzt Rückerstattung voraus)

Als Varianten wurden diskutiert:

- ◆ Optionale Ausgestaltungen betreffen insbesondere die Differenzierung in private / gewerbliche Haltende mit der Option, dass ausschließlich nur natürliche Personen beitragspflichtig sind.
- ◆ Nur Pkw (Fahrzeugklasse M)
- ◆ Beschränkung auf Stichtage

Beitragsstaffelung

Räumliche Beitragsstaffelungen wurden generell nicht vorgesehen.

Denkbar sind sie, wenn Umlandgemeinden einbezogen werden sollen, die durch unterdurchschnittliche ÖPNV-Qualität gekennzeichnet sind.

Persönliche Beitragsstaffelungen sind zunächst nicht vorgesehen.

Optional ergibt sich die Möglichkeit der Anwendung der bisherigen Tarifregelungen, d.h. insbesondere Befreiungen und Reduktionen. Für Auszubildende über 18 Jahre, Studierende, Wohngeld beziehende Personen, ALG II und Grundsicherung, Asylbewerber, Empfängerinnen und Empfänger von Leistungen nach dem Pflegeversicherungsgesetz sowie Schwerbehinderte über 80 Prozent Schwerbehinderungsgrad)

Weitere Option ist die Anwendung der Befreiungstatbestände der Kfz-Steuer sowie keine Beitragspflicht bei elektrisch betriebenen Kfz.

b. Erhebung

Die Erhebung erfolgt durch die jeweiligen zuständigen Kommunen. „Bescheide“ werden durch die Kommune ausgestellt bzw. falls Kfz-Zulassungsdaten nicht vorliegen. Beauftragung der Landratsämter als Kfz-Zulassungsstellen durch die Kommunen (juristischer Prüfungsbedarf). Bei Rückgriff auf Informationen zur Kfz-Steuer ist die Zollverwaltung einzubeziehen.

Erforderlich ist dazu eine eigenständige Rechtsgrundlage (Landesgesetz, örtliche Satzung).

2. Ausgestaltung Mobilitätspass

Mobilitätsguthaben

Der Mobilitätspass beinhaltet eine unmittelbare Gegenleistung im Sinne eines Mobilitätsguthabens sowie mittelbare Gegenleistungen in Form von zusätzlichen Mobilitätsangeboten.

Bei der Einrichtung eines Mobilitätsguthabens sind folgende Punkte festzulegen:

- ◆ Höhe: Anteilige oder vollständige Rückgabe der Abgabe in Form eines Mobilitätsguthabens
- ◆ Mobilitätsguthaben kann beim Erwerb personengebundener Zeitkarten genutzt werden (Nachweis der Zahlung des Beitrags gegenüber Verkehrsunternehmen und Zahlungen der Kommune an Verkehrsunternehmen erforderlich)
- ◆ Nutzung des Mobilitätsguthabens für Rückerstattung / Anrechnung auf überregionale Tickets⁹

Persönliche Geltung

Das Mobilitätsguthaben für Privatpersonen ist personengebunden, eine Übertragbarkeit auf Dritte ist ausgeschlossen.

Gewerbliche Haltende können das Mobilitätsguthaben für den Erwerb von Job-Tickets verwenden oder an Mitarbeiterinnen oder Mitarbeiter „weitergeben“.

Optional besteht bei privaten Kfz-Haltenden z.B. die Möglichkeit, das Guthaben auch durch Familienmitglieder nutzen zu lassen.

Angebot mittelbare Zusatzleistungen

⁹ Bei grenznahen Kommunen besteht zudem der Wunsch, das Mobilitätsguthaben auch im grenzüberschreitenden Regionalverkehr anrechnen zu können.

Prüfung, welche Leistungsausweitungen möglich sind, insb. ÖPNV-Angebote (Taktverdichtungen, Zusatzlinien u.a.), aber auch Etablierung weiterer Mobilitätsangebote (insb. Bikesharing, eScooter-Sharing, Sharing-Angebote E-Fahrzeuge u.ä.).

4.4 Mobilitätspass für Kfz-Nutzende

Im Modell des „Mobilitätspasses für Kfz-Nutzende“ werden alle Kfz-Nutzende (Einwohnerinnen und Einwohner und Einpendelnde) in einem bestimmten Erhebungsgebiet auf Landes-, Kreis-, Kommunal- und nicht klassifizierten Straßen (außer Bundesstraßen) zur Zahlung einer Abgabe verpflichtet, die (überwiegend) dem ÖPNV zufließt. Abgabenleistende Kfz-Nutzende erhalten als Gegenleistung ein Mobilitätsguthaben z. B. für eine ÖPNV-Zeitkarte. Zudem können auch hier die Ticketpreise für alle ÖPNV-Zeitkartennutzenden sinken (nicht nur für Kfz-Nutzenden).

In der Folge sind alle Autofahrten, die im räumlichen Geltungsbereich der Abgabe stattfinden, abgabepflichtig. Räumlich kann diese Zahlungsverpflichtung z. B. auf den Innenstadtbereich oder auf die Stadtgrenzen beschränkt werden („City-Maut“).

Auch eine zeitliche Staffelung ist denkbar, so beispielsweise eine Variation der Abgabenhöhe je nach Tageszeit, aktuellem Verkehrsaufkommen (Stauabhängigkeit) oder aktuellen Immissionswerten bzw. -belastungen. Ggf. könnte die Abgabe auch nur für Fahrten während bestimmter Belastungshochzeiten eingefordert werden.

Wie bei jeder Infrastrukturnutzungsabgabe kann die Abgabenhöhe entweder proportional zur Fahrleistung sein oder als „Flatrate“ ausgestaltet werden, d. h. es werden fahrleistungsunabhängige, für eine bestimmte Dauer gültige Vignetten ausgegeben.

1. Zahlungspflicht (Beitrag)

a. Adressatenkreis

Räumlicher Adressatenkreis

Die Grundoption sieht das jeweilige Stadtgebiet als räumliche Bezugsebene. Wobei insbesondere eine Einschränkung auf eine Umweltzone in Betracht kommt.

Generell gilt dabei, dass Straßen in Baulast des Bundes nicht in die Abgabepflicht einbezogen werden können.

Persönlicher Adressatenkreis

Die Grundoption sieht folgende Elemente vor:

- ◆ Kraftfahrzeughaltende, deren Fahrzeug innerhalb des Geltungsbereichs des Beitrags (räumlicher Adressatenkreis) angemeldet ist
- ◆ Private Haltende: Zahlung, wenn ein Kfz der relevanten Klasse gehalten wird; gewerbliche Haltende: Zahlung pro Kfz. Relevante Fahrzeugklassen sind L und M

- ◆ Fristigkeit: Monatliche Abstimmung Melderegister / Kfz-Zulassung. Bei Zuzug / Wegzug sowie An-/Abmeldung besteht Zahlungspflicht ab dem Monat der Anmeldung und Zulassung / dem Vormonat der Abmeldung (setzt Rückerstattung voraus)

Als Varianten wurden diskutiert:

- ◆ Optionale Ausgestaltungen betreffen insbesondere die Differenzierung in private / gewerbliche Haltende mit der Option, dass ausschließlich nur natürliche Personen beitragspflichtig sind
- ◆ Nur Pkw (Fahrzeugklasse M)
- ◆ Beschränkung auf Stichtage

Beitragsstaffelung

Räumliche Beitragsstaffelungen wurden generell nicht vorgesehen.

Zeitlich sind mindestens Tages- und Monatskarten vorzusehen.

Persönliche Beitragsstaffelungen sind zunächst nicht vorgesehen.

Generell vorgesehen sind folgende Befreiungen (Stockholm-Modell): Busse, Taxis, Motorräder, Fahrzeuge von Menschen mit Behinderung (analog KFZ-Steuer), Rettungsfahrzeuge, ausländische Fahrzeuge (sofern Identifizierung der Haltenden unmöglich oder ineffizient ist), Fahrzeuge von Diplomatinen und Diplomaten und Militär.

Weitere Option ist die Anwendung der Befreiungstatbestände der Kfz-Steuer sowie keine Beitragspflicht bei elektrisch betriebenen Kfz.

b. Erhebung

Vorgesehen ist eine RFID-Technologie. Fahrzeuge werden mit einem Transponder mit Code ausgestattet. Auf Chip ist ein Guthaben für die Mautzahlungen gespeichert, das der oder die Fahrende vorab zahlen muss. Sensoren in der Mautzone kontaktieren den Transponder, lesen das Guthaben auf dem Chip und ziehen automatisch den zu zahlenden Mautbetrag ab. Bei Verstoß (kein Transponder / Guthaben unzureichend) wird das Nummernschild fotografiert.

Erforderlich sind dazu eine eigenständige Rechtsgrundlage (Landesgesetz, örtliche Satzung) sowie die datenschutzrechtliche Prüfung, die nicht im Rahmen des Projekts erfolgt.

2. Ausgestaltung Mobilitätspass

Mobilitätsguthaben

Der Mobilitätspass beinhaltet eine unmittelbare Gegenleistung im Sinne eines Mobilitätsguthabens sowie mittelbare Gegenleistungen in Form von zusätzlichen Mobilitätsangeboten.

Bei der Einrichtung eines Mobilitätsguthabens sind folgende Punkte festzulegen:

- ◆ (Anteilige) Anrechenbarkeit personengebundener Zeitkarten (insb. Monatskarten, Job-Ticket, stadtübergreifende Zeitkarten) auf die Zahlungsverpflichtung. [Gilt nicht für „Zwangsnutzende“, d.h. Semesterticket]
- ◆ Nutzung des Mobilitäts-Guthaben für Rückerstattung / Anrechnung auf überregionale Tickets (evtl. auch im grenzüberschreitenden Regionalverkehr)

Angebot mittelbarer Zusatzleistungen

Prüfung, welche Leistungsausweitungen möglich sind, insb. ÖPNV-Angebote (Taktverdichtungen, Zusatzlinien u.a.), aber auch Etablierung weiterer Mobilitätsangebote (insb. Bikesharing, eScooter-Sharing, Sharing-Angebote E-Fahrzeuge u.ä.).

Weitere Optionen sind die (anteilige) Anrechenbarkeit auf die Nutzung weiterer Mobilitätsangebote (insb. Bikesharing, eScooter-Sharing, Sharing-Angebote E-Fahrzeuge u.ä.). sowie insbesondere Angebotserweiterungen, die auf die Gruppe der betroffenen Pkw-Nutzer abzielen, z.B. Einrichtung Park&Ride + Schnellbusanbindung an Innenstädte.

4.5 Spezielle Varianten der Drittnutzerfinanzierung in den Modellkommunen/-regionen

Im Rahmen des Projekts wurden mit den Modellkommunen/-regionen auch spezielle Varianten der Drittnutzerfinanzierung diskutiert. Diese Modelle werden im Folgenden kurz vorgestellt. Im Fall der Modellkommune Tübingen bestand bereits eine lange Diskussion um ein vollständig neues Tarifsysteem. Bei den übrigen Modellkommunen/-regionen entstand das Interesse an weiteren Varianten im Rahmen der Projektarbeit.

4.5.1 Nulltarif (Tübingen)

Im Rahmen des Tübinger Modells sollen Einwohner der Stadt verpflichtend eine monatliche Abgabe abführen. Im Gegenzug wird ein „Nulltarif der ÖPNV-Nutzung für Alle“ innerhalb der Stadtgrenze realisiert. Für ein- und ausbrechende Verkehre gelten dagegen die bisherigen Tarife.

Das Modell unterscheidet sich damit insbesondere hinsichtlich des Nutzerkreises, der weit über den Kreis der Abgabepflichtigen hinausgeht. Die damit verbundenen rechtlichen Fragestellungen wurden im Rahmen der Projektbearbeitung nicht betrachtet.

4.5.2 Einwohnerticket (Heidelberg-Mannheim)

Ziel ist die deutliche Vereinfachung der Drittnutzerfinanzierung. Angestrebt wird die Realisierung eines Nulltarifs im Stadtverkehr der Städte Heidelberg und Mannheim für alle abgabepflichtigen Einwohnerinnen und Einwohner und die volle Anrechenbarkeit der Abgabe auf die Relation Heidelberg - Mannheim.

Daraus ergibt sich eine Vereinfachung für Einwohnerinnen und Einwohner: Tarifkenntnis ist unnötig und es entsteht kein Aufwand bei Tariferwerb mehr. Potenzielle Vorteile für die Kommunen und den ÖPNV sind die Verringerung des Abrechnungsaufwands und der Vertriebskosten.

Ausgestaltungsvorschlag Erhebung

Erhebung der Abgabe erfolgt durch die Kommunen. Abgabepflichtig sind alle Einwohnerinnen und Einwohner ab 18 Jahre, ohne Schwerbehinderte (§§ 228 — 230 SGB IX). Die Erhebung erfolgt halbjährlich. Aus rechtlicher Sicht ist die Gestaltung und Ausgabe eines Stadttarif-Tickets (Einwohnergeld) für alle Abgabepflichtigen geboten.

Ausgestaltung Einwohnergeld

Die Einwohnergelder Heidelberg und Einwohnergelder Mannheim ermöglichen die Nutzung aller Angebote im jeweiligen Stadtgebiet ohne weitere Kosten. Problematisch ist dabei die Einbeziehung der aktuellen Großwaben:

- ◆ Großwabe Heidelberg enthält keine weiteren Orte (Ortsverzeichnis VRN) Gleichsetzung Stadtgebiet und Großwabe Heidelberg ist möglich
- ◆ Großwabe Mannheim beinhaltet auch Gemeinde Ilvesheim und Haltestellen in Ludwigshafen, Edingen-Neckarhausen und Schlierbach (Ortsverzeichnis VRN). Die Gleichsetzung Stadtgebiet und Großwabe Mannheim ist nach unserer Einschätzung möglich

Bei Fahrten mit Quelle / Ziel außerhalb des Tarifgebiets des Einwohnergelds gilt folgendes Modell

- ◆ Beibehaltung des bisherigen Wabenschemas der VRN
- ◆ Einwohnerinnen und Einwohner Heidelbergs oder Mannheims erwerben wie bisher Tickets für bestimmte Preisstufen, es entfällt jedoch die jeweilige Großwabe, die durch das Einwohnergeld abgedeckt ist

Konsequenz dieses Modells sind allerdings asymmetrische Tarife für Einwohnerinnen und Einwohner Heidelbergs oder Mannheims. Zudem ist unklar, ob ergänzende Regelung Netzkarte erforderlich (Preisstufe „ab 7“).

4.5.3 Stuttgart

Für die Landeshauptstadt Stuttgart wurde ein Modell betrachtet, in dem das Mobilitätsguthaben für alle Tarife (und nicht ausschließlich Zeitkarten) geöffnet wird.

Weiterhin wurde ein abweichendes Vorgehen bei der Abschätzung der finanziellen Konsequenzen angewendet, das in Abschnitt 6.4.1 dargestellt wird.

5. Vorstellung der ausgewählten Modellkommunen/-regionen

Nachfolgend werden die vier ausgewählten Modellkommunen/-regionen

- ◆ Stuttgart (Großstadt),
- ◆ Heidelberg/Mannheim (Verbundregion),
- ◆ Tübingen (Mittelstadt) und
- ◆ Bad Säckingen (Kleinstadt)

vorgestellt. Die Modellkommunen/-regionen wurden durch das Verkehrsministerium Baden-Württemberg innerhalb eines Auswahlprozesses aus einer Gesamtanzahl von 14 interessierten Kommunen ausgewählt. Sie stehen innerhalb des vorliegenden Gutachtens repräsentativ für eine Groß-, Mittel- und Kleinstadt sowie eine Verbundregion des Landes Baden-Württemberg und vertreten dabei auch die vier Regierungsbezirke Stuttgart, Karlsruhe, Freiburg und Tübingen.

5.1 Modellkommune Stuttgart

5.1.1 Siedlungsstruktur und sozioökonomische Aspekte

Raumstruktur und Bevölkerung in der Modellkommune Stuttgart

Das Oberzentrum Stuttgart ist die Landeshauptstadt Baden-Württembergs und bildet gemeinsam mit den umliegenden Städten

- ◆ Ditzingen,
- ◆ Filderstadt,
- ◆ Gerlingen,
- ◆ Korntal-Münchingen und
- ◆ Leinfelden-Echterdingen

die Kernregion der Europäischen Metropolregion Stuttgart (EMRS). Die Landeshauptstadt Stuttgart besteht aus insgesamt 23 Stadtbezirken auf einer Fläche von 207,35 km².

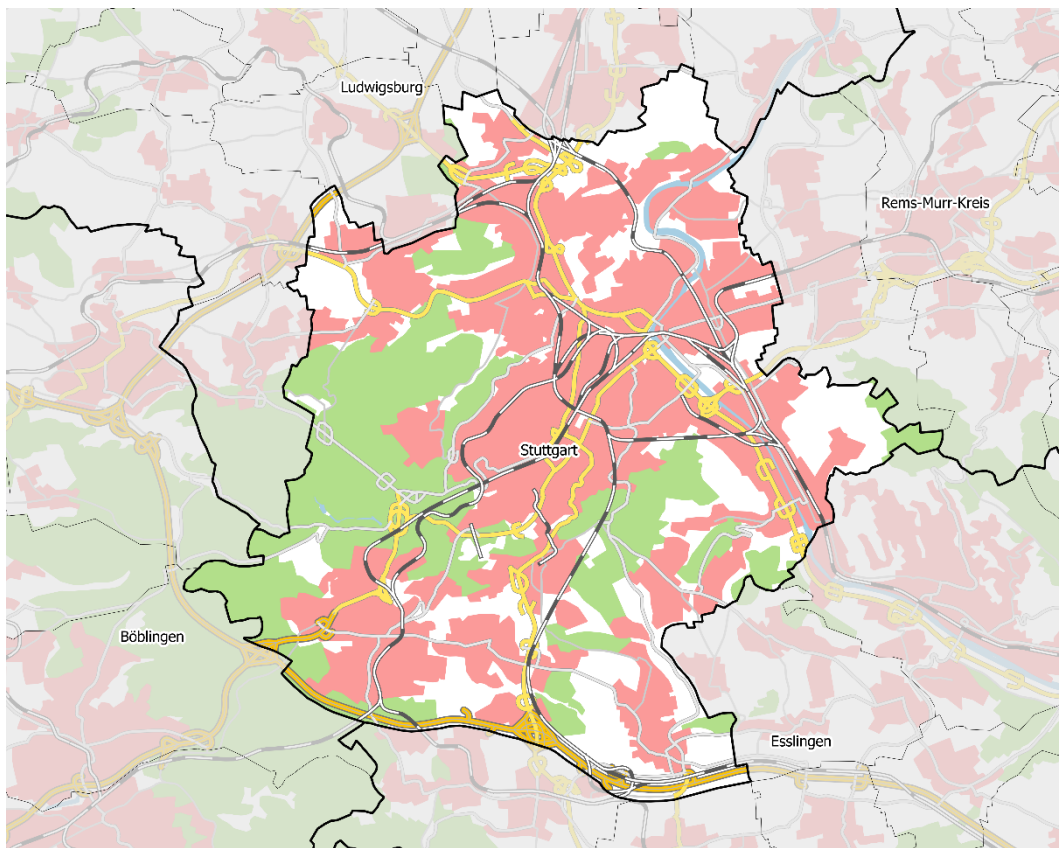
Die Landeshauptstadt Baden-Württembergs wird durch zahlreiche regionale und überregionale Verkehrs- und Entwicklungsachsen und eine hochleistungsfähige Verkehrsinfrastruktur erschlossen (Schienen-, Straßen- und Luftverkehr).

Tabelle 5 Kennzahlen der Modellkommune Stuttgart

Modellkommune Stuttgart	
Fläche	207,347 km ²
Davon Siedlungs- und Verkehrsfläche	51,7 %
Einwohner (Stand 31.12.2019)	614.599
Einwohnerdichte	2.964 EW/km ²
Stadtbezirke	23

Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Statistisches Amt, Landeshauptstadt Stuttgart 2020a.

Abbildung 5 Übersicht über die Modellkommune Stuttgart



Quelle: IGES 2020. Kartengrundlage: © GeoBasis-DE / BKG 2016.

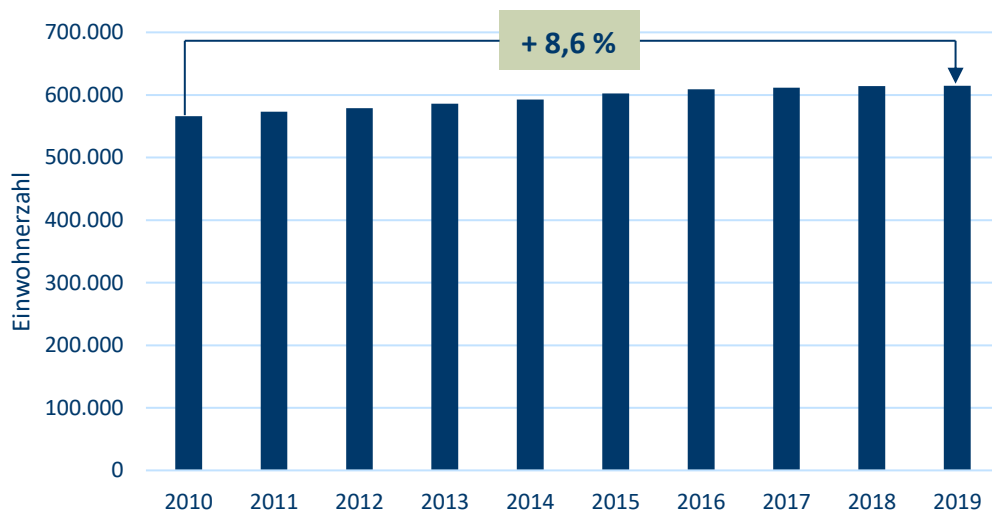
Bevölkerungsentwicklung

Zum Stichtag 31.01.2019 lebten 614.599 Einwohnerinnen und Einwohner¹⁰ in der Landeshauptstadt Stuttgart. Der bevölkerungsreichste Stadtteil ist Bad Cannstatt mit 71.509 Einwohnerinnen und Einwohnern, gefolgt von Stuttgart West mit 52.777 Einwohnerinnen und Einwohnern und Stuttgart Ost mit 48.929 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Stuttgart weist eine Bevölkerungsdichte von 2.964 EW/km² (Stand 31.12.2019) auf und zählt damit zu den am dichtesten besiedelten Städten Deutschlands.

Die Bevölkerung der Landeshauptstadt Stuttgart nimmt im Betrachtungszeitraum seit 2010 kontinuierlich zu. Abbildung 6 gibt einen Überblick über die Bevölkerungsentwicklung Stuttgarts zwischen 2010 und 2019.

Abbildung 6 Bevölkerungsentwicklung Modellkommune Stuttgart 2010 - 2019



Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Statistisches Amt, Landeshauptstadt Stuttgart 2020b.

Die Einwohnerprognose 2018 bis 2030 der Stadt Stuttgart geht davon aus, dass sich die Zahl der Stuttgarter Einwohnerinnen und Einwohner weiterhin positiv entwickeln wird und wahrscheinlich um ca. 6,1 Prozent von Ende 2017 bis Ende 2030 zunimmt. Der größte Anstieg der Einwohnerzahl wird dabei für die Jahre 2020 bis 2024 prognostiziert. (vgl. Haußmann et al. 2019, S. 62)

¹⁰ Ausgewiesen sind hier und im Folgenden jeweils die in der Einwohnerstatistik abgebildeten Einwohnerinnen und Einwohner mit Erst- oder Zweitwohnsitz in der betrachteten Kommune.

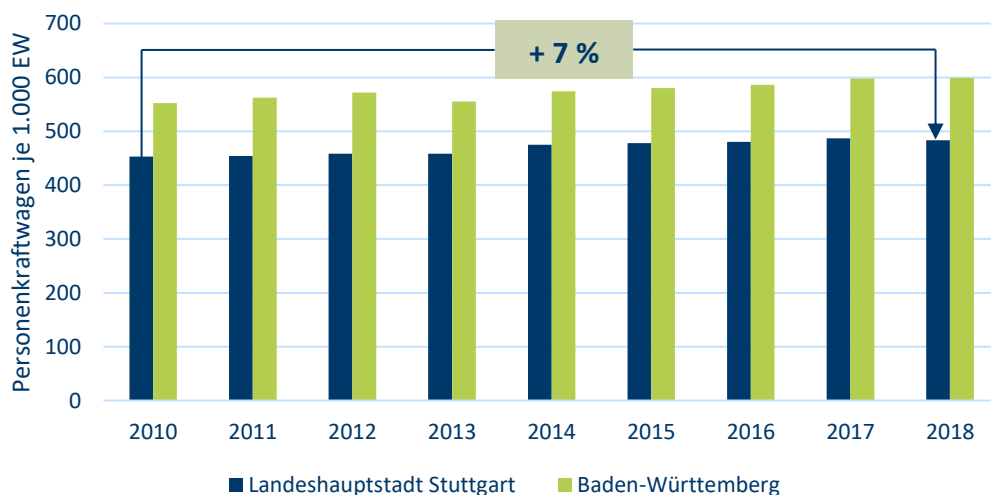
Die höchsten Zuwachsraten werden für den Bezirk Nord (+ 17,5 Prozent) erwartet, gefolgt von Zuffenhausen (+ 11,5 Prozent), Mühlhausen (+10,9 Prozent) und Mitte (+ 10,8 Prozent)¹¹.

Pkw-Bestand und Motorisierung

Kraftfahrzeugbestand und Motorisierungsgrad sind wichtige Indikatoren zur Einschätzung des Mobilitätsverhaltens der Bevölkerung. Die Verfügbarkeit von Kraftfahrzeugen lässt maßgeblich auf die hohe Bedeutung des Individualverkehrs schließen.

Der Bestand an zugelassenen Pkw liegt zum Stichtag 31.12.2019 bei 302.721 Personenkraftwagen. Die Stadt Stuttgart verfügt damit über einen Motorisierungsgrad (Anzahl Pkw je 1.000 Bewohnerinnen und Bewohner) von 493 Personenkraftwagen je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Motorisierung hat damit zwischen 2010 und 2018 um ca. 7 Prozent zugenommen.

Abbildung 7 Entwicklung Pkw-Bestand Modellkommune Stuttgart 2010 - 2018



Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Kraftfahrtbundesamt 2020.

Wirtschaftsstrukturelle Situation

Die Landeshauptstadt Stuttgart weist eine über mehrere Jahre konstant positive Entwicklung bei der Beschäftigungszahl auf (vgl. Tabelle 6).

Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erhöht sich ausgehend vom Jahr 2014 bis zum Jahr 2018 um 9,7 Prozent. In Folge dessen sinkt die Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt auf 4,2 Prozent im Jahr 2018.

¹¹ Die Bevölkerungsprognose geht davon aus, dass insbesondere in Bezirken mit verstärkter Neubautätigkeit höhere Zuwachsraten zu erwarten sind.

Tabelle 6 Arbeitsmarktentwicklung Modellkommune Stuttgart

Jahr	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (SVB) ¹²	Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnitt)
2014	379.848	5,7%
2015	389.604	5,5%
2016	397.109	5,3%
2017	405.383	4,7%
2018	416.667	4,2%

Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit 2020a.

Von hoher Relevanz für die Landeshauptstadt Stuttgart sind vor allem die Wirtschaftsbereiche Dienstleistung, Handel, verarbeitendes Gewerbe, Baugewerbe, Verkehr und Lagerei sowie das Gesundheitswesen. Der größte Wirtschaftsbereich ist der Dienstleistungssektor. In diesem sind rund 80 Prozent aller Beschäftigten tätig.

Von zentraler Bedeutung sind dabei insbesondere die folgenden Branchen:

- ◆ Mobilität (insbesondere Automobilindustrie mit Daimler AG und Porsche AG etc.),
- ◆ Luft- und Raumfahrt (insbesondere Fakultät für Luft- und Raumfahrttechnik der Universität Stuttgart),
- ◆ Ingenieurwesen (u.a. Europäisches Kompetenzzentrum für Maschinenbau und Elektrotechnik),
- ◆ Finanzwirtschaft (Sitz von über 100 Bankinstituten, Allianz Lebensversicherungs-AG als zweitgrößter Standort der Allianz weltweit, LBS Baden-Württemberg, Börse Stuttgart etc.)
- ◆ Informationstechnik (Sitz der Deutschlandzentralen von IBM und Hewlett-Packard, Sitz der Entwicklungszentren IBM Development Centre und Red Hat Development Centre, Linux Zentrum, Datex-M-Hochgeschwindigkeitsnetzwerk etc.),
- ◆ Medien (Ernst Klett AG, Verlagsgruppe Georg von Holtzbrinck, Motor Presse Deutschland, Zeitungsgruppe Stuttgart, Südwestrundfunk etc.) sowie
- ◆ Kreativwirtschaft.

¹² Hinweis: Bei der Angabe handelt es sich um sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort Stuttgart.

Verflechtung von Beschäftigten (Pendelnde)

Wichtige Kenngrößen für den Mobilitätsbedarf können aus den Verkehrsverflechtungen von sozialversicherungspflichtig Beschäftigten abgeleitet werden (Pendelnder). Die Analyse der Pendlerdaten für die Landeshauptstadt Stuttgart erfolgt auf Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit zu Anzahl, Wohn- und Arbeitsort der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Insgesamt werden in den Pendlerdaten zum Juni 2019 265.214 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ausgewiesen, die in der Landeshauptstadt Stuttgart wohnen. Davon pendeln 97.310 Personen mit Wohnort in Stuttgart für ihre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in einen anderen Kreis (Auspendelnde). Parallel gibt es 257.924 Beschäftigte mit Wohnort in einem anderen Kreis, die in die Landeshauptstadt Stuttgart einpendeln (Einpendelnde).

Mehr als 60 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Arbeitsort in der Landeshauptstadt Stuttgart haben ihren Wohnort außerhalb Stuttgarts. Die Stadt weist damit eine der höchsten Einpendlerquoten in ganz Baden-Württemberg auf. Die Auspendlerquote ist mit 36,7 Prozent ebenfalls vergleichsweise hoch.

Die stärksten Pendlerströme in die Stadt Stuttgart hinein sind aus Ludwigsburg, Esslingen, dem Rems-Murr-Kreis und Böblingen festzustellen. Weiterhin gibt es deutliche Verflechtungen aus Göppingen und Reutlingen (vgl. Tabelle 7).

Tabelle 7 Einpendelnde in die Modellkommune Stuttgart (TOP 5 Quellorte)

Ort	Anzahl Einpendler
Ludwigsburg	53.032
Esslingen	48.218
Rems-Murr-Kreis	38.084
Böblingen	30.922
Göppingen	7.635

Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Agentur für Arbeit 2020b.

Die Zielorte der Auspendelnden konzentrieren sich ähnlich der Quellorte der Einpendelnden auf die unmittelbar benachbarten Landkreise wie Esslingen, Ludwigsburg und Böblingen sowie den Rems-Murr-Kreis (vgl. Tabelle 8).

Tabelle 8 Auspendelnde der Modellkommune Stuttgart (TOP 5 Zielorte)

Ort	Anzahl Auspendler
Esslingen	20.495
Ludwigsburg	19.303
Böblingen	16.136
Rems-Murr-Kreis	11.177
Reutlingen	1.961

Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Agentur für Arbeit 2020b.

5.1.2 Verkehrssystem des Öffentlichen Nahverkehrs

Organisation des Öffentlichen Nahverkehrs: Aufgabenträgerschaft und Betreiberstruktur

Aufgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) ist das Land Baden-Württemberg (Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg). Eine Ausnahme stellt das in die Landeshauptstadt Stuttgart ein- und ausbrechende regional bedeutsame SPNV-Angebot dar, für das der Verband Region Stuttgart (VRS) die Aufgabenträgerschaft übernimmt. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um die S-Bahn Stuttgart.¹³

Die SPNV-Leistungen werden durch die DB Regio AG, die Go-Ahead Baden-Württemberg GmbH, die Abellio Rail Baden-Württemberg GmbH sowie die Stuttgarter Straßenbahnen AG auf Basis verkehrsvertraglicher Regelungen mit dem Land bzw. der VRS erbracht.

Für das übrige Nahverkehrsangebot (insbesondere Stadtbahn- und Busverkehre) ist die Landeshauptstadt Stuttgart Aufgabenträger. Zu ihrer Verantwortung zählt die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung und Qualität gemäß den Vorgaben des Nahverkehrsplans. Der Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart (VVS) ist die Plattform für die Vernetzung der Mobilitätspartner in der Region Stuttgart; das Verbundgebiet umfasst die Landeshauptstadt Stuttgart sowie die vier Nachbarlandkreise Böblingen, Esslingen, Ludwigsburg und Rems-Murr-Kreis.

Betreiber der auf dem Stadtgebiet der Landeshauptstadt Stuttgart verkehrenden Stadtbahn- und Busverkehre ist die Stuttgarter Straßenbahnen AG (SSB). Das Verkehrsunternehmen ist durch die Stadt Stuttgart auf Basis der geltenden Verkehrsverträge mit der Bedienung des städtischen Liniennetzes betraut.

Neben der SSB gibt es auch weitere Verkehrsunternehmen, die den Betrieb einzelner Busverkehre innerhalb des Stadtgebietes sowie in benachbarte Kreise sicherstellen.

¹³ Vgl. §§ 5 – 7 ÖPNVG.

Verkehrliche und tarifliche Koordinierung durch Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart (VVS)

Die übergeordnete verkehrliche Koordinationsaufgabe in der Region Stuttgart nimmt der Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart (VVS) wahr. Zu den zentralen Aufgaben des VVS gehören neben der Koordination und Integration der Nahverkehrsaufgaben insbesondere auch die Entwicklung und Umsetzung eines einheitlichen, attraktiven und transparenten Gemeinschafts-/Verbundtarifs sowie die Sicherstellung einer zukunftsfähigen Mobilität in der Region Stuttgart.

Tabelle 9 Kurzinformation VVS (Stand 2018)

Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart (VVS)	
Anzahl der Linien	482
Linienlänge in km	7.554
Anzahl der Haltestellen	4.097
Fahrzeugbestand	1.788
Beförderte Personen (in Mio.)	374,0
Verbundeinnahmen (in Mio.)	539,6

Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: VVS 2018.

Derzeitiges Angebot im Öffentlichen Verkehr

Das ÖPNV-Netz der Landeshauptstadt Stuttgart basiert überwiegend auf schienen- und straßengebundenen Linienverkehren. Der SPNV (u.a. Regionalzüge, S-Bahnen und Stadtbahnen) dient auf Relation mit höherer Nachfrage als leistungsfähiges Verkehrsangebot während der straßengebundene ÖPNV die lokale Erschließungsfunktion wahrnimmt und i.d.R. als Zubringer zum Hochleistungs-ÖPNV fungiert.

Gemäß des derzeit gültigen Nahverkehrsplanes der Landeshauptstadt Stuttgart in seiner Fortschreibung aus dem Jahr 2016 verkehren in Stuttgart gegenwärtig 29 Bahnlinien sowie 78 Buslinien (inklusive Nachtbusse und Linientaxen). Das Fahrtenangebot im SPNV und ÖPNV kann der nachfolgenden Tabelle 10 entnommen werden.

In den letzten Jahren wurden dabei – neben einer umfassenden Tarifreform 2019 – zahlreiche Maßnahmen zur Angebots- und Qualitätssteigerung durchgeführt. Seit Juni 2018 bietet die SSB mit dem SSB-Flex ein bedarfsorientiertes innovatives Mobilitätsangebot an. Sonntag bis Donnerstag bzw. Freitag und Samstag besteht von 18.00 – 02.00 Uhr bzw. 18.00 – 04.00 Uhr ein fahrplanunabhängiges On-Demand-Angebot (mit festgelegten Abhol- und Absetzpunkten im gesamten Stadtgebiet). Soweit möglich findet dabei ein Ridepooling statt (SSB, 2020a).

Das Express-Bussystem, aktuell mit den Linien X1, X2 und X7, setzt auf schnelle Innenstadtanbindungen (Bad Cannstatt, Leonberg und Filderstadt bzw. Leinfelden-

Echterdingen als Ausgangspunkten), u.a. mittels Busbeschleunigungskonzepte (eigene Busspuren, angepasster Ampelschaltungen) und einem engen Takt.

Der Fahrplan der S-Bahn wird umfangreich verdichtet. Ziel ist bis Ende 2020 einen ganztägigen 15-Minuten-Takt zu realisieren. Seit Ende 2019 besteht von 12.00 bis 20.30 Uhr weitgehend ein durchgehender 15-Minuten-Takt. Weitere Projekte der Stadtbahnlinien mit einem Investitionsvolumen von 60,5 Mio. € beinhalten Stadtbahn-Neubauprojekte, wie den Stadtbahnanschluss Messe/Flughafen, die Folgepflichtmaßnahme Rosensteintunnel, den Stadtbahnneubau Leinfelden-Echterdingen, die U19-Verlängerung Mercedes-Werk und -Welt sowie das Projekt Stuttgart 21.

Tabelle 10 Fahrtenangebot im SPNV und ÖPNV in der Landeshauptstadt Stuttgart

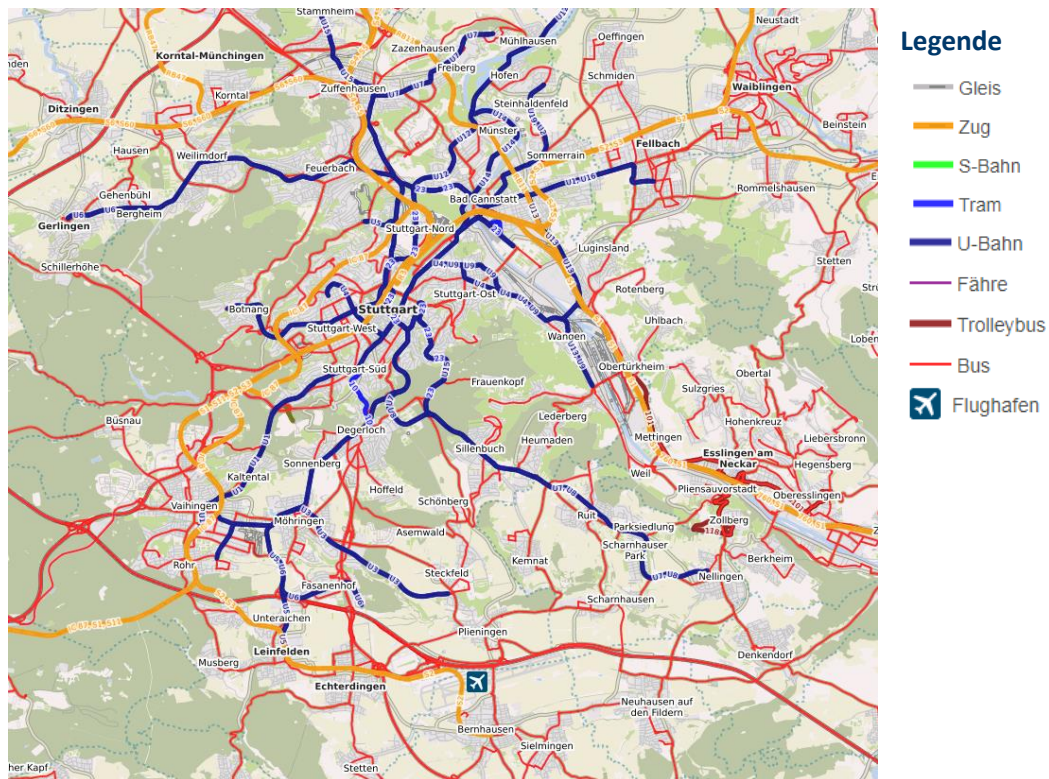
Anzahl Fahrten	Montag - Freitag	Samstag	Sonn- und Feiertag
Regionalzug	445	313	322
S-Bahn	685	565	445
Stadtbahn	2.983	2.610	2.389
Bus ¹⁴	5.288	3.572	2.756
Summe	9.401	7.060	5.912
Regionalzug	445	313	322

Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: VVS 2016.

In Abbildung 8 wird das derzeitige ÖPNV-Angebot aus SPNV und straßengebundenem ÖPNV der Modellkommune Stuttgart dargestellt.

¹⁴ Einschließlich Nachtbuslinien.

Abbildung 8 ÖPNV-Karte Modellkommune Stuttgart



Quelle: Memomaps 2020.

5.2 Modellregion Heidelberg/Mannheim

5.2.1 Siedlungsstruktur und sozioökonomische Aspekte

Raumstruktur und Bevölkerung in der Modellregion Mannheim/Heidelberg

Die kreisfreien Oberzentren Mannheim und Heidelberg befinden sich in einem gemeinsamen Verdichtungsraum und bilden zusammen mit den umliegenden Landkreisen

- ◆ Rhein-Neckar-Kreis und
- ◆ Neckar-Odenwald-Kreis

sowie Teilen der Bundesländer Hessen und Rheinland-Pfalz die Metropolregion Rhein-Neckar. Die Universitätsstadt Mannheim besteht aus insgesamt 17 Stadtbezirken auf einer Fläche von 144,96 km². Die Stadt Heidelberg setzt sich aus 15 Stadtteilen auf einer Fläche von 108,8 km² zusammen.

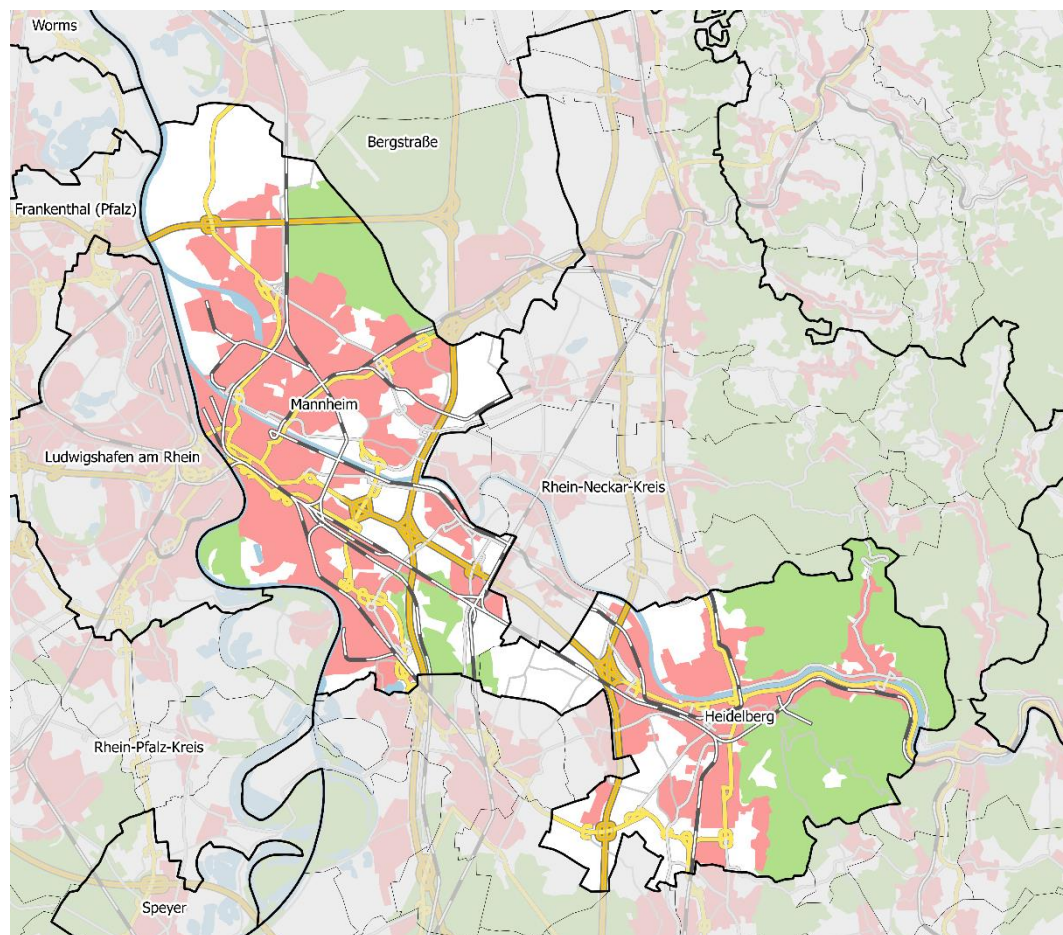
Der Verdichtungsraum Mannheim/Heidelberg wird durch zahlreiche regionale und überregionale Verkehrs- und Entwicklungsachsen und eine hochleistungsfähige Verkehrsinfrastruktur erschlossen (Schienen- und Straßenverkehr).

Tabelle 11 Kennzahlen der Modellregion Heidelberg/Mannheim

	Mannheim	Heidelberg
Fläche	144,96 km ²	108,8 km ²
Davon Siedlungs- und Verkehrsfläche	58,2 %	30,4 %
Einwohner (Stand 31.12.2018)	324.468	149.722
Einwohnerdichte	2.238 EW/km ²	1.376 EW/km ²
Stadtbezirke/-teile	17	15

Quell: IGES 2020. Datengrundlage: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2019a, Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2019b.

Abbildung 9 Übersicht über die Modellregion Heidelberg/Mannheim



Quelle: IGES 2020. Kartengrundlage: © GeoBasis-DE / BKG 2016.

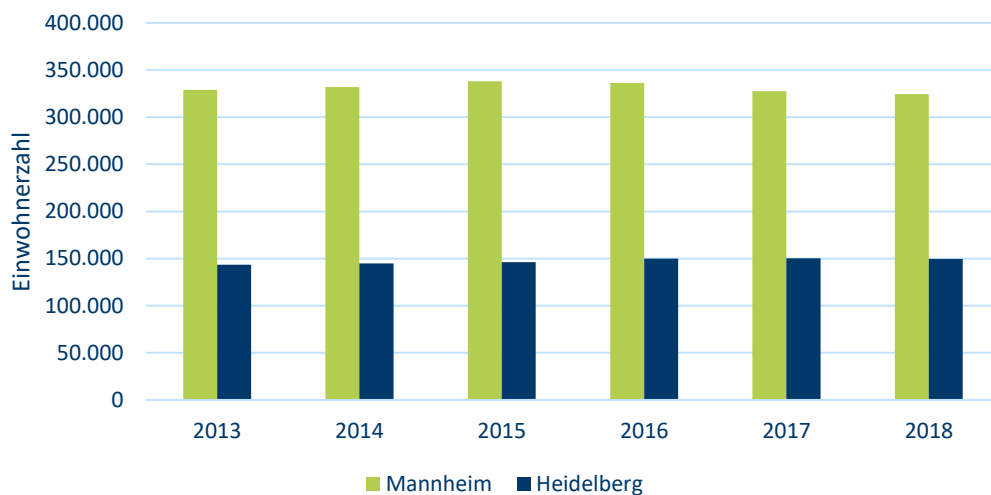
Bevölkerungsentwicklung

Zum Stichtag 31.12.2018 lebten 324.468 wohnberechtigte Personen in der Universitätsstadt Mannheim. Der bevölkerungsreichste Stadtteil ist Neckarstadt-Ost mit 34.157 Einwohnerinnen und Einwohnern, gefolgt von Innenstadt/Jungbusch mit 31.806 Einwohnerinnen und Einwohnern und Neckarau mit 31.281 Einwohnerinnen und Einwohnern (vgl. Stadt Mannheim 2019). Mannheim weist eine Bevölkerungsdichte von 2.238 EW/km² (Stand 31.12.2018) auf.

In der Stadt Heidelberg lebten zum Stichtag 31.12.2018 149.722 Personen. Der bevölkerungsreichste Stadtteil Heidelbergs ist Handschuchsheim mit 18.228 Einwohnerinnen und Einwohnern, gefolgt von Kirchheim mit 17.849 Einwohnerinnen und Einwohnern und Rohrbach mit 16.652 Einwohnerinnen und Einwohnern (vgl. Stadt Heidelberg 2019b). Die Bevölkerungsdichte der Stadt Heidelberg beträgt 1.376 EW/km² (Stand 31.12.2018) auf.

Die Bevölkerung der Modellregion Heidelberg/Mannheim nimmt im Betrachtungszeitraum seit 2013 kontinuierlich zu. Abbildung 10 gibt einen Überblick über die Bevölkerungsentwicklung der Städte Mannheim und Heidelberg zwischen 2013 und 2018.

Abbildung 10 Bevölkerungsentwicklung Modellregion Heidelberg/Mannheim 2013 – 2018



Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Stadt Mannheim 2019, Stadt Heidelberg 2019a.

Die kleinräumige Bevölkerungsprognose 2038 der Stadt Mannheim geht davon aus, dass sich die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner weiterhin positiv entwickeln wird und zwischen 2017 - 2038 um ca. 7,4 Prozent zunimmt (vgl. Mannheim 2018). Die höchsten Zuwachsraten werden für den Stadtteil Käfertal (+ 31,8 Prozent) erwartet, gefolgt von Luzenberg (+ 15,1 Prozent), Waldhof (+ 12,2 Prozent) und Sandhofen (+ 11,1 Prozent).

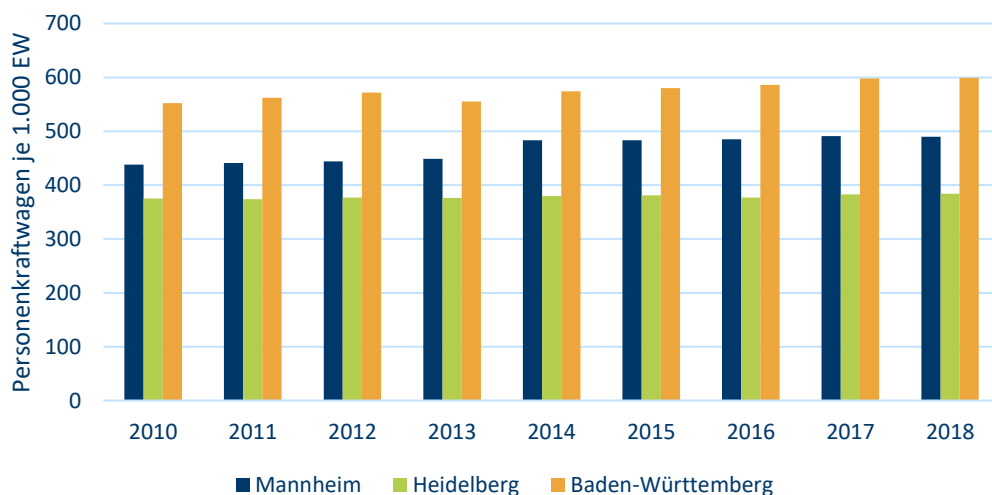
Die Vorausberechnung der Heidelberger Bevölkerungsentwicklung bis 2035 geht ebenfalls von einer weiterhin positiven Entwicklung der Bevölkerung aus und prognostiziert einen Zuwachs von 17,2 Prozent zwischen 2018 und 2035 (vgl. Stadt Heidelberg 2019c). Die größten Zuwachsraten werden für den Stadtteil Bahnstadt (+ 56,5 Prozent) erwartet, gefolgt von Südstadt (+ 55,4 Prozent) und Kirchheim (+ 48 Prozent).

Pkw-Bestand und Motorisierung

Der Bestand an zugelassenen Pkw in der Stadt Mannheim liegt zum Stichtag 01.01.2019 bei 151.038 Personenkraftwagen. In Heidelberg waren mit Stichtag 01.01.2019 insgesamt 60.415 Personenkraftwagen zugelassen.

In der Modellregion betrug der Motorisierungsgrad damit 446 Pkw je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner.

Abbildung 11 Entwicklung Pkw-Bestand Modellregion Heidelberg/Mannheim 2010 – 2018



Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Kraftfahrtbundesamt 2020.

Wirtschaftsstrukturelle Situation

Die Modellregion Heidelberg/Mannheim weist wie auch die Landeshauptstadt Stuttgart eine über mehrere Jahre konstant positive Entwicklung bei der Beschäftigungszahl auf (vgl. Tabelle 12).

Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erhöht sich in Mannheim ausgehend vom Jahr 2014 bis zum Jahr 2018 um 6,6 Prozent. In Folge dessen sinkt die Arbeitslosenquote in Mannheim auf 4,9 Prozent im Jahr 2018.

In Heidelberg nahm die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten (SVB) zwischen 2014 und 2018 um ca. 9 Prozent zu. Gleichzeitig sank die Arbeitslosenquote auf 4 Prozent.

Tabelle 12 Arbeitsmarktentwicklung Modellregion Heidelberg/Mannheim

Jahr	Mannheim		Heidelberg	
	SVB	Arbeitslosen- quote	SVB	Arbeitslosen- quote
2014	178.119	6,1 %	85.610	5,4 %
2015	180.273	6,0 %	87.020	5,2 %
2016	183.417	5,7 %	89.588	4,7 %
2017	185.371	5,4 %	91.173	4,4 %
2018	189.940	4,9 %	93.301	4,0 %

Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit 2020a.

Von hoher Relevanz für die Modellregion Heidelberg/Mannheim sind vor allem die Wirtschaftsbereiche Dienstleistung, verarbeitendes sowie produzierendes Gewerbe. Der größte Wirtschaftsbereich ist der Dienstleistungssektor. In diesem sind in Mannheim ca. 72 Prozent und in Heidelberg ca. 83 Prozent aller Beschäftigten tätig.

Von zentraler Bedeutung für die Region sind dabei insbesondere die folgenden Branchen:

- ◆ Wissenschaft und Forschung (u.a. Universität Heidelberg, Universität Mannheim),
- ◆ Gesundheitswesen und Medizintechnik (u.a. Universitätsklinikum Heidelberg, Klinikum Mannheim GmbH, Roche Diagnostics GmbH, Roche Diagnostics Deutschland GmbH),
- ◆ Informationstechnik (u.a. SAS Institute GmbH),
- ◆ Ingenieurwesen und produzierendes Gewerbe (u.a. Siemens AG, Südzucker AG, Pepperl+Fuchs AG, Caterpillar Energy Solutions GmbH),
- ◆ Fahrzeugbau (u.a. Daimler AG/EvoBus GmbH, John Deere GmbH & Co. KG),
- ◆ Bauwirtschaft (u.a. HeidelbergCement AG, DIRINGER & SCHEIDEL Unternehmensgruppe) sowie
- ◆ Kultur- & Kreativwirtschaft.

Verflechtung von Beschäftigten (Pendelnde)

Die Analyse der Pendlerdaten für die Modellregion Heidelberg/Mannheim erfolgt auf Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit zu Anzahl, Wohn- und Arbeitsort der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten.

Ein- und Auspendelnde der Universitätsstadt Mannheim

Insgesamt werden in den Pendlerdaten zum Juni 2019 129.112 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ausgewiesen, die in der Universitätsstadt Mannheim wohnen. Davon pendeln 53.072 Personen mit Wohnort in Mannheim für ihre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in einen anderen Kreis (Auspendelnde). Parallel gibt es 115.480 Beschäftigte mit Wohnort in einem anderen Kreis, die in die Universitätsstadt Mannheim einpendeln (Einpendelnde).

Mehr als 60 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Arbeitsort in Mannheim haben ihren Wohnort außerhalb der Stadt. Die Stadt weist damit eine der höchsten Einpendlerquoten in Baden-Württemberg auf. Die Auspendlerquote ist mit 41,1 Prozent ebenfalls eine der Höchsten des Bundeslandes.

Die stärksten Pendlerströme in die Stadt Mannheim hinein sind aus dem Rhein-Neckar-Kreis, dem Landkreis Bergstraße und der Stadt Ludwigshafen festzustellen. Weiterhin gibt es deutliche Verflechtungen mit der Stadt Heidelberg (vgl. Tabelle 13).

Tabelle 13 Einpendelnde in die Universitätsstadt Mannheim (TOP 5 Quellorte)

Ort	Anzahl Einpendler
Rhein-Neckar-Kreis	30.513
Bergstraße	15.319
Ludwigshafen am Rhein, Stadt	14.140
Rhein-Pfalz-Kreis	8.812
Heidelberg, Stadt	4.483

Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Agentur für Arbeit 2020b.

Die Zielorte der Auspendelnden konzentrieren sich ähnlich der Quellorte der Einpendelnden auf die unmittelbar benachbarten Landkreise wie Esslingen, Ludwigsburg und Böblingen sowie den Rems-Murr-Kreis (vgl. Tabelle 14).

Tabelle 14 Auspendelnde der Universitätsstadt Mannheim (TOP 5 Zielorte)

Ort	Anzahl Auspendler
Rhein-Neckar-Kreis	11.156
Ludwigshafen am Rhein, Stadt	9.850
Heidelberg, Stadt	5.890
Bergstraße	3.376
Frankfurt am Main, Stadt	2.540

Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Agentur für Arbeit 2020b.

Ein- und Auspendelnde der Stadt Heidelberg

In Heidelberg leben nach Angabe der Bundesagentur für Arbeit 54.282 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Davon pendeln 24.695 Personen mit Wohnort in Heidelberg in einen anderen Kreis. Gleichzeitig gibt es 62.157 Beschäftigte, die in einem anderen Kreis wohnen und nach Heidelberg einpendeln.

Die Einpendlerquote Heidelbergs beträgt 67,8 Prozent und damit noch höher als der Anteil einpendelnder Personen in der Landeshauptstadt Stuttgart und in Mannheim. Die Auspendlerquote von 45,5 Prozent ist ebenfalls überdurchschnittlich hoch.

Die stärksten Einpendlerströme in die Stadt Heidelberg hinein sind aus dem Rhein-Neckar-Kreis, der Stadt Mannheim und dem Landkreis Bergstraße festzustellen. Weiterhin gibt es deutliche Verflechtungen mit der Stadt Karlsruhe (vgl. Tabelle 15).

Tabelle 15 Einpendelnde in die Stadt Heidelberg (TOP 5 Quellorte)

Ort	Anzahl Einpendler
Rhein-Neckar-Kreis	37.930
Mannheim, Universitätsstadt	5.890
Bergstraße	2.914
Karlsruhe	2.180
Ludwigshafen am Rhein, Stadt	1.179

Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Agentur für Arbeit 2020b.

Ähnlich der Quellorte der Einpendelnden, konzentrieren sich die Zielorte der Auspendelnden auf den unmittelbar benachbarten Rhein-Neckar-Kreis sowie die Städte Mannheim, Ludwigshafen am Rhein und Frankfurt am Main (vgl. Tabelle 16).

Tabelle 16 Auspendelnde der Stadt Heidelberg (TOP 5 Zielorte)

Ort	Anzahl Auspendler
Rhein-Neckar-Kreis	9.496
Mannheim, Universitätsstadt	4.483
Ludwigshafen am Rhein, Stadt	1.112
Frankfurt am Main, Stadt	1.012
Karlsruhe	628

Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Agentur für Arbeit 2020b.

5.2.2 Verkehrssystem des Öffentlichen Nahverkehrs

Organisation des Öffentlichen Nahverkehrs: Aufgabenträgerschaft und Betreiberstruktur

Während in der Modellregion das Land Baden-Württemberg die Aufgabenträgerschaft für den SPNV wahrnimmt, sind die Städte Mannheim und Heidelberg Aufgabenträger für das übrige Nahverkehrsangebot (im Wesentlichen den Betrieb von Stadt- und Straßenbahnen sowie Bussen). Die Aufgabe der Organisation des ÖPNV wird in der Modellregion Mannheim/Heidelberg durch die kommunalen Aufgabenträger in enger Zusammenarbeit mit dem Zweckverband Rhein-Neckar (ZRN) bzw. dem Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN) sichergestellt.

Der ZRN setzt sich aus den drei Ländern Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz sowie aus insgesamt 24 Landkreisen und kreisfreien Städten zusammen. Zu den zentralen Aufgaben des Zweckverbandes zählen u.a. die Definition und Weiterentwicklung von Grundanforderungen an das Nahverkehrsangebot (insbesondere im Rahmen der Aufstellung des Nahverkehrsplanes) sowie die Weiterentwicklung und dauerhafte finanzielle Sicherung des Verkehrsverbundes.

Betreiber der in Mannheim und Heidelberg verkehrenden kommunalen und regionalen Stadtbahn- und Busverkehre ist im Wesentlichen die Rhein-Neckar-Verkehr GmbH (rnv). Grundlage der Verkehrsleistungen der rnv sind Betrauungen durch die Städte Mannheim, Heidelberg und Ludwigshafen im Rahmen einer In-House-Vergabe. Dies wird u.a. ergänzt durch eine Betrauung seitens des Rhein-Neckar-Kreises für die vorwiegend als NE-Bahn geführten Schienenstrecken der rnv-Linien 5, 5A und 15 auf dem Gebiet des Landkreises.

Die SPNV-Leistungen in der Modellregion werden im Wesentlichen durch die DB Regio AG auf Basis verkehrsvertraglicher Regelungen mit dem Land erbracht.

Verkehrliche und tarifliche Koordinierung durch Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN)

Die übergeordnete verkehrliche Koordinierung in der Modellregion Heidelberg/Mannheim nimmt der Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN) wahr. Der VRN erfüllt als Verkehrs- und Tarifverbund im Verbundgebiet u.a. die Aufgaben der Koordinierung eines einheitlichen Verbundtarifes sowie eines aufeinander abgestimmten Verkehrsangebots. In diesem Zusammenhang ist der Verkehrsverbund u.a. auch für die Koordination, Planung und Vergabe von Verkehrsleistungen im regionalen Busverkehr¹⁵, die Weiterentwicklung des Verbundtarifs, die Einnahmeaufteilung sowie für die Koordination und Betreuung von multimodalen Verkehrsangeboten (u.a. Bike- und Car-Sharing) verantwortlich.

Der VRN ist ein Zusammenschluss von Gebietskörperschaften und Verkehrsunternehmen der gesamten Metropolregion und setzt die genannten Verbundaufgaben

¹⁵ Im Auftrag der Landkreise der Metropolregion als Aufgabenträger des kommunalen ÖPNV.

auf Grundlage einer Aufgabenübertragung durch den Zweckverband Verkehrsverbund Rhein-Neckar (ZRN)¹⁶ um.

Tabelle 17 Kurzinformation VRN (Stand 2018)

Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN)	
Anzahl der Linien	ca. 460
<i>Davon im Stadtgebiet Mannheim</i>	35
<i>Davon im Stadtgebiet Heidelberg</i>	36
Linienlänge in km	11.100
Anzahl der Haltestellen	7.660
Fahrzeugbestand	ca. 1.400
Beförderte Personen (in Mio.)	309,1
Verbundeinnahmen (in Mio.)	311,6

Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: VRN 2018a.

Weitere relevante Beziehungen im verkehrlichen Kontext zwischen Mannheim und Heidelberg

Über die gemeinsame verkehrliche Koordinierung und Planung des ÖPNV-Angebotes durch den VRN hinaus, gibt es zwischen den beiden Modellstädten Mannheim und Heidelberg bereits weitere Ansätze für eine gemeinsame und koordinierte Verkehrsentwicklung.

In Zusammenarbeit mit der Stadt Ludwigsburg am Rhein wurde im Jahr 2018 der Masterplan Green City für den Verdichtungsraum Ludwigshafen – Mannheim – Heidelberg entworfen. Zentrales Ziel des Masterplanes und der insgesamt 32 Maßnahmen ist die Reduzierung der Stickstoffdioxidbelastung in den Innenstadtbereichen.

Derzeitiges Angebot im Öffentlichen Verkehr

Das ÖPNV-Netz der Modellregion Heidelberg/Mannheim basiert überwiegend auf schienen- und straßengebundenen Linienverkehren. Der SPNV dient auf Relation mit höherer Nachfrage als leistungsfähiges Verkehrsangebot, während der straßengebundene ÖPNV überwiegend die lokale Erschließungsfunktion wahrnimmt.

Gemäß des derzeit gültigen Nahverkehrsplanes der Universitätsstadt Mannheim aus dem Jahr 2018 verkehren in Mannheim gegenwärtig 9 Stadtbahnlinien sowie 25 Buslinien. Das Verkehrsangebot der Stadt Heidelberg umfasst insgesamt 36 Linien.

¹⁶ Zusammenschluss der Aufgabenträger des SPNV und des kommunalen ÖPNV in der Metropolregion.

Das Verkehrsangebot kann der nachfolgenden Tabelle 20 entnommen werden.

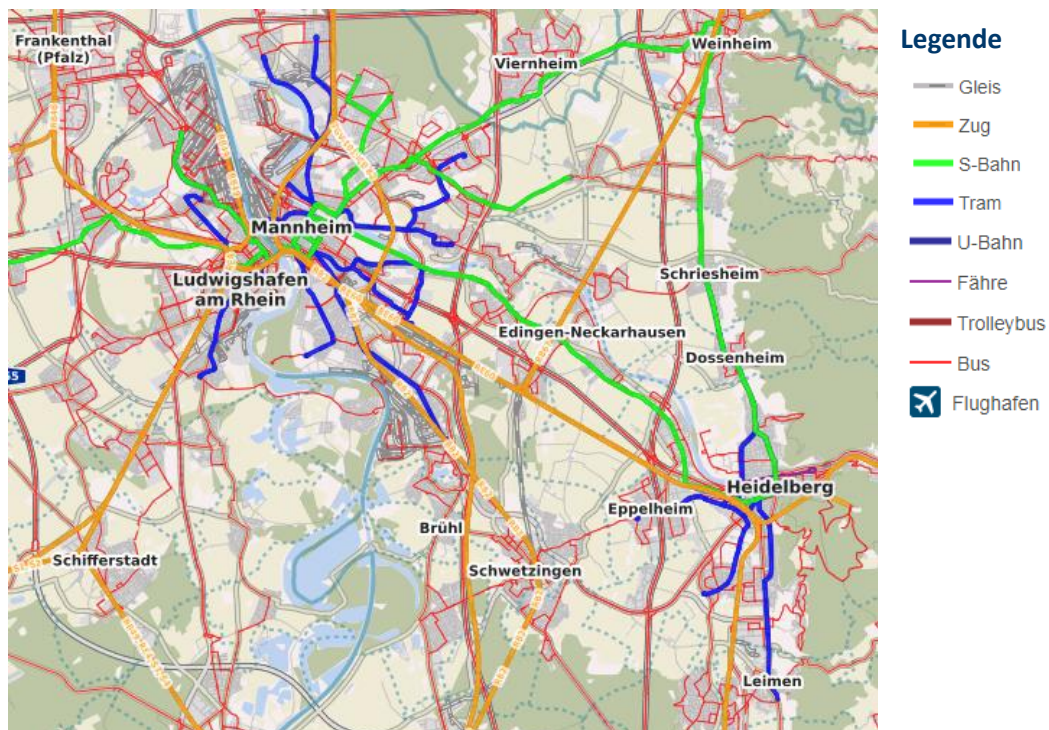
Tabelle 18 Verkehrsangebot und Betriebsleistung in der Modellregion Heidelberg/Mannheim

Linienbündel	Linien	Aufgabenträger	Laufzeit bis
Mannheim	1; 2; 3; 4; 4A; 5; 6; 6A; 7; 8; 9; 40; 42; 43; 45; 46; 47; 48; 49; 50; 51; 52; 53; 54; 55; 56; 57; 57E; 58; 59; 60; 61; 62; 63; 64	Stadt Mannheim, RNK	30.09.2024
Heidelberg	9; 11; 12; 13; 14; 15; 17; 18; 19; 21; 22; 23; 24; 26; 27; 28; 29; 30; 31; 32; 33; 34; 35; 36; 37; 38; 39; E; F; J; L; M1; M2; M3; M4; M5	Stadt Heidelberg, RNK	30.09.2024

Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: VRN 2020.

In Abbildung 12 wird das derzeitige ÖPNV-Angebot aus SPNV und straßengebundenem ÖPNV der Modellregion Heidelberg/Mannheim dargestellt.

Abbildung 12 ÖPNV-Karte Modellregion Heidelberg/Mannheim



Quelle: Memomaps 2020.

Geplante Infrastrukturmaßnahmen zur Angebotsverbesserung

In der Modellkommune Mannheim wird gegenwärtig die Erweiterung der Stadtbahnhaltestelle Mannheim Hauptbahnhof um ein Gleis- und einen Bahnsteig geplant und für die Umsetzung vorbereitet. Das Vorhaben umfasst u.a.

- ◆ die barrierefreie Gestaltung und Verlängerung der Bahnsteige A und B (Fahrtrichtung Kaiserring) auf eine Gesamtlänge von 70 m,
- ◆ die Verlegung von Haltestellen in die Achse Kaiserring (Entstehung der neuen Bahnstiege C und D) sowie
- ◆ Anpassung der Trassierung wo erforderlich.

Die Umsetzung der Erweiterung der Stadtbahnhaltestelle Mannheim Hauptbahnhof ist bis 2022 vorgesehen (vgl. VRN 2018b, S. 43 - 51). In diesem Zusammenhang sollen als Maßnahmen des Konversionsnetzes auch

- ◆ die Anbindung des neuen Stadtteils Franklin mit einer Stadtbahn bis 2023,
- ◆ der Ausbau der Haltestelle Karlsplatz als Endhaltestelle einer neuen Linie,
- ◆ die Erschließung des Glücksteinquartiers mit einer Stadtbahn sowie
- ◆ der Neubau von Stationen am Platz der Freundschaft, Columbus und Eisenlohrplatz

umgesetzt werden.

In der Stadt Heidelberg gibt es mit dem Mobilitätsnetz Heidelberg ebenfalls ein ÖPNV-Großprojekt zur umfassenden Modernisierung und zum Ausbau des Straßenbahnnetzes. Bei dem Vorhaben werden zahlreiche Teilmaßnahmen gebündelt mit dem Ziel der Steigerung der Barrierefreiheit und der Leistungsfähigkeit des ÖPNV-Angebotes in der Stadt. Zu den Maßnahmen zählen u.a. der Umbau der Haltestelle Hauptbahnhof sowie die Erschließung des Stadtteils Bahnstadt durch die Straßenbahn.

5.3 Modellkommune Tübingen

5.3.1 Siedlungsstruktur und sozioökonomische Aspekte

Raumstruktur und Bevölkerung in der Modellkommune Tübingen

Die Universitätsstadt Tübingen ist der Verwaltungssitz des gleichnamigen Regierungsbezirks und des Landkreises Tübingen sowie Teil der europäischen Metropolregion Stuttgart. Sie bildet mit der Stadt Reutlingen ein gemeinsames Oberzentrum. Die Stadt besteht aus insgesamt 23 Stadtteilen auf einer Fläche von 108,06 km².

Tübingen verfügt über eine gute Anbindung an regionale und überregionale Verkehrs- und Entwicklungsachsen (insbesondere Landesentwicklungsachse in Richtung Stuttgart) und eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur (Schienen- und Straßenverkehr).

Tabelle 19 Kennzahlen der Modellkommune Tübingen

Modellkommune Tübingen	
Fläche	108,06 km ²
Einwohner (Stand 31.12.2019)	89.223
Einwohnerdichte	826 EW/km ²
Stadtbezirke	23

Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2020, Stadt Tübingen 2020.

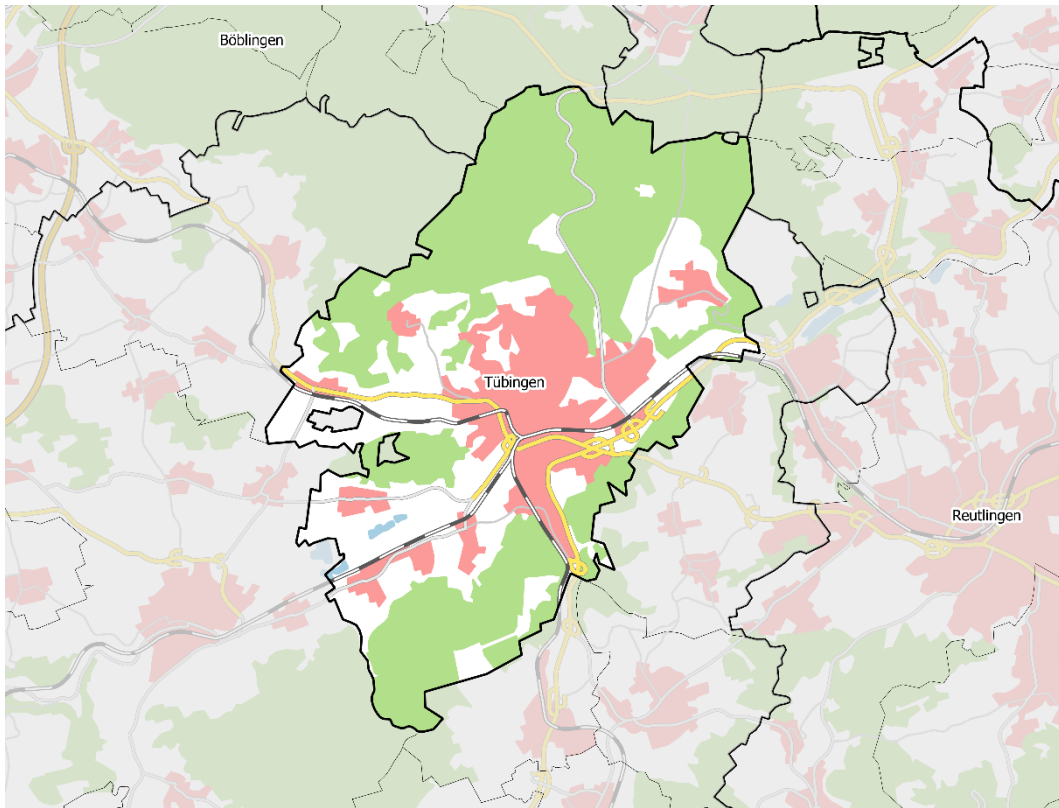
Bevölkerungsentwicklung

Zum Stichtag 02.03.2020 lebten 89.223 Einwohnerinnen und Einwohner in der Universitätsstadt Tübingen. Die Stadt weist damit eine Bevölkerungsdichte von 826 EW/km² auf. Der bevölkerungsreichste Stadtteil ist die Südstadt mit 10.266 Einwohnerinnen und Einwohnern, gefolgt von Schönblick/Waldhäuser-Ost mit 9.543 Einwohnerinnen und Einwohnern und Weststadt mit 8.340 Einwohnerinnen und Einwohnern (vgl. Stadt Tübingen 2017)¹⁷.

Die Bevölkerung der Universitätsstadt nimmt im Betrachtungszeitraum seit 2010 leicht zu. Abbildung 14 gibt einen Überblick über die Bevölkerungsentwicklung in Tübingen zwischen 2010 und 2018.

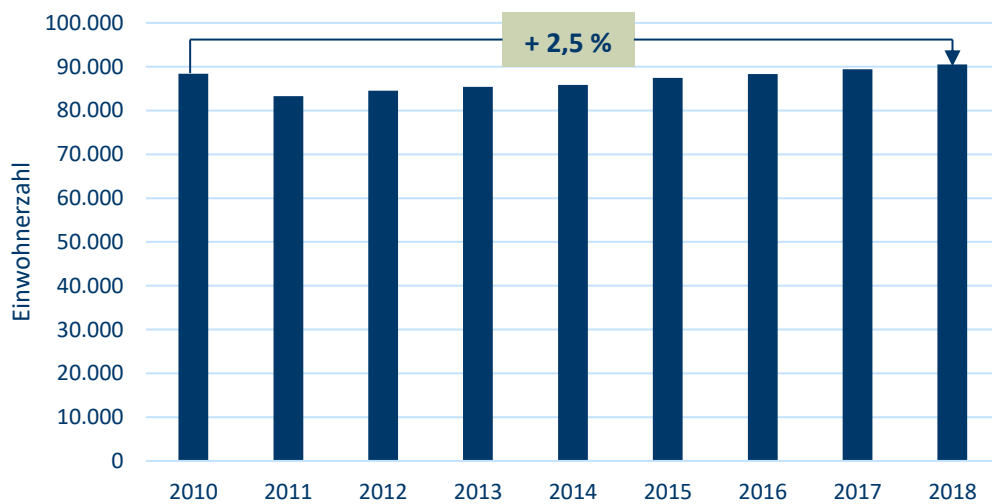
¹⁷ Angabe für das Kalenderjahr 2017.

Abbildung 13 Übersicht über die Modellkommune Tübingen



Quelle: IGES 2020. Kartengrundlage: © GeoBasis-DE / BKG 2016.

Abbildung 14 Bevölkerungsentwicklung Modellkommune Tübingen 2010 – 2018



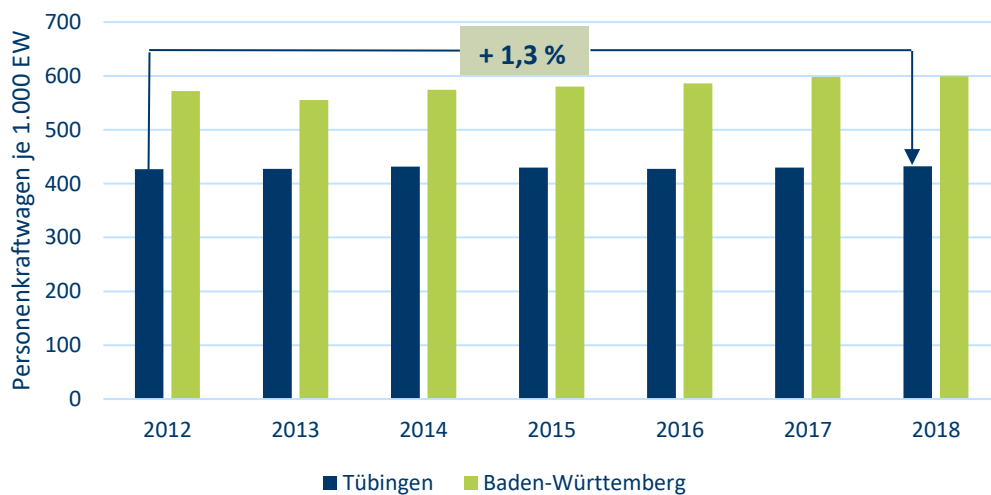
Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Statistisches Landesamt 2019c.

Die Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg geht davon aus, dass die Zahl der Tübinger Einwohnerinnen und Einwohner sich weiterhin positiv entwickeln wird und voraussichtlich um ca. 4 Prozent von 2018 bis 2035 zunimmt (vgl. Statistisches Landesamt 2019d).

Pkw-Bestand und Motorisierung

Der Bestand an zugelassenen Pkw liegt zum Stichtag 31.12.2018 bei 39.612 Personenkraftwagen. Die Stadt Tübingen verfügt damit über einen Motorisierungsgrad (Anzahl Pkw je 1.000 Bewohnerinnen und Bewohner) von 437 Personenkraftwagen je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Motorisierung hat damit zwischen 2012 und 2018 nur leicht um 1,3 Prozent zugenommen (vgl. Abbildung 15).

Abbildung 15 Entwicklung Pkw-Bestand Modellkommune Tübingen 2012 - 2018



Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Statistisches Landesamt 2019e.

Wirtschaftsstrukturelle Situation

Die Stadt Tübingen weist ebenfalls eine über mehrere Jahre signifikant positive Entwicklung bei der Beschäftigungszahl auf (vgl. Tabelle 20).

Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erhöht sich ausgehend vom Jahr 2014 bis zum Jahr 2018 um 13,2 Prozent. In Folge dessen sinkt die Arbeitslosenquote von 3,3 Prozent im Jahr 2013 auf 2,7 Prozent im Jahr 2018.

Tabelle 20 Arbeitsmarktentwicklung Modellkommune Tübingen (Kreisebene)¹⁸

Jahr	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte (SVB) ¹⁹	Arbeitslosenquote (Jahresdurchschnitt)
2014	71.905	3,3%
2015	73.508	3,2%
2016	76.532	3,2 %
2017	79.003	2,9 %
2018	81.428	2,7 %

Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Bundesagentur für Arbeit 2020a.

Von hoher Relevanz für die Modellkommune Tübingen sind vor allem die Wirtschaftsbereiche Dienstleistung, verarbeitendes sowie produzierendes Gewerbe. Der größte Wirtschaftsbereich ist der Dienstleistungssektor. In diesem sind in Mannheim ca. 72 Prozent und in Heidelberg ca. 83 Prozent aller Beschäftigten tätig.

Von zentraler Bedeutung für die Region sind dabei insbesondere die folgenden Branchen:

- ◆ Wissenschaft und Forschung (u.a. Eberhard-Karls-Universität Tübingen, Max-Planck-Institut),
- ◆ Gesundheitswesen (u.a. Universitätsklinikum Tübingen)
- ◆ Medizintechnik, Bio- und Nanotechnologie (u.a. Synovo GmbH, CureVac GmbH, CeGaT GmbH) sowie
- ◆ Ingenieurwesen und Automatisierungstechnik (u.a. Paul Horn GmbH, AVAT Automation GmbH).

Verflechtung von Beschäftigten (Pendelnde)

Die Analyse der Pendlerdaten für die Modellkommune Tübingen erfolgt auf Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit zu Anzahl, Wohn- und Arbeitsort der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten der Modellkommune Tübingen.

Insgesamt werden in den Pendlerdaten zum Juni 2019 14.498 sozialversicherungspflichtige Beschäftigte mit Wohnort in Tübingen ausgewiesen, die in eine andere Gemeinde auspendeln. Parallel gibt es 30.723 Beschäftigte mit Wohnort in einer anderen Gemeinde, die in die Universitätsstadt Tübingen einpendeln.

¹⁸ Angaben der Arbeitsmarktentwicklung erfolgt auf Kreisebene für den Landkreis Tübingen.

¹⁹ Hinweis: Bei der Angabe handelt es sich um sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort Stuttgart.

Circa 38 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Arbeitsort in Tübingen haben ihren Wohnort außerhalb Tübingens (Einpendlerquote). Die Auspendlerquote der Modellkommune liegt bei ca. 42 Prozent.

Die stärksten Pendlerströme nach Tübingen hinein sind aus den anderen Gemeinden des LK Tübingen, Reutlingen, dem Zollernalbkreis, Böblingen und Esslingen festzustellen (vgl. Tabelle 21).

Tabelle 21 Einpendelnde in die Modellkommune Tübingen (Kreisebene, TOP 5 Quellorte)²⁰

Ort	Anzahl Einpendler
LK Tübingen	13.804
Reutlingen	6.385
Zollernalbkreis	1.972
Böblingen	1.821
Esslingen	1.241

Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Agentur für Arbeit 2020b.

Die Zielorte der Auspendelnden konzentrieren sich ähnlich der Quellorte der Einpendelnden auf die unmittelbar benachbarten Landkreise wie Reutlingen, die übrigen Gemeinden des LK Tübingen, Böblingen, Esslingen sowie die Landeshauptstadt Stuttgart (vgl. Tabelle 22).

Tabelle 22 Auspendelnde der Modellkommune Tübingen (Kreisebene, TOP 5 Zielorte)²¹

Ort	Anzahl Auspendler
Reutlingen	3.276
LK Tübingen	2.292
Stuttgart, Landeshauptstadt	2.209
Böblingen	1.752
Esslingen	1.126

Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Agentur für Arbeit 2020b.

²⁰ Angabe der Einpendelnden erfolgt auf Kreisebene für die Universitätsstadt Tübingen; LK Tübingen ohne Universitätsstadt Tübingen.

²¹ Angabe der Auspendelnden erfolgt auf Kreisebene für die Universitätsstadt Tübingen; LK Tübingen ohne Universitätsstadt Tübingen.

5.3.2 Verkehrssystem des Öffentlichen Nahverkehrs

Organisation des Öffentlichen Nahverkehrs: Aufgabenträgerschaft und Betreiberstruktur

Während das Land Baden-Württemberg die Aufgabenträgerschaft für den SPNV wahrnimmt, ist der Landkreis Tübingen Aufgabenträger für das übrige Nahverkehrsangebot (im Wesentlichen Busverkehre). Die SPNV-Leistungen in der Region Tübingen werden im Wesentlichen durch die DB Regio AG auf Basis verkehrsvertraglicher Regelungen mit dem Land erbracht.

Betreiber der in Tübingen verkehrenden Busverkehre ist die Stadtwerke Tübingen Verkehrsbetrieb GmbH (TüBus), eine Tochtergesellschaft der Stadtwerke Tübingen GmbH (swt). Das Unternehmen ist durch die Stadt Tübingen auf Basis der geltenden Verkehrsverträge mit der Bedienung des regionalen Liniennetzes betraut.

Tabelle 23 Kurzinformation TüBus (Stand 2018)

Stadtwerke Tübingen Verkehrsbetrieb GmbH	
Anzahl der Linien	41
Linienlänge in km	354
Anzahl der Haltestellen	382
Fahrzeugbestand	67
Beförderte Personen (in Mio.)	20,6
Anzahl der Linien	41

Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: TüBus 2020a.

Tarifkoordination durch Verkehrsverbund Neckar-Alb-Donau (naldo)

Die Aufgabe der übergeordneten tariflichen Koordination in der Region Tübingen nimmt der Verkehrsverbund Neckar-Alb-Donau (naldo) wahr. Der Verkehrsverbund setzt sich auf den vier Landkreisen Reutlingen, Sigmaringen, Tübingen und dem Zollernalbkreis zusammen und umfasst insgesamt 53 Verkehrsunternehmen.

Zentrale Aufgabe des Verkehrsverbundes Neckar-Alb-Donau ist die Koordination und Weiterentwicklung des seit dem Jahr 2002 existierenden naldo-Tarifs.

Ticketfreier Samstag im TüBus

Seit Februar 2018 ist im Tübinger Stadtverkehr an Samstagen in der Zeit von 0.00 Uhr bis Sonntag 5.00 Uhr kein Fahrscheinkauf mehr erforderlich (vgl. TüBus 2020b). Das Angebot der TüBus gilt auf

- ◆ allen Linien im Stadtgebiet Tübingens, auch den Nachtbuslinien N88, N90 – N99,
- ◆ den Regionalbuslinien 826/828 von/nach Bebenhausen sowie

- ◆ den Zügen der Ammertalbahn von/nach Unterjesingen.

Ziel des Vorhabens ist die Attraktivitätssteigerung des ÖPNV vor dem Hintergrund einer länger andauernden Sanierung und damit verbundenen Schließung eines Parkhauses im Bereich der Altstadt Tübingen.

Derzeitiges Angebot im Öffentlichen Verkehr

Das ÖPNV-Netz der Universitätsstadt Tübingen basiert bislang auf straßengebundenen Linienverkehren, die als leistungsfähiges Verkehrsangebot fungieren und die lokale Erschließungsfunktion wahrnehmen.

Gemäß des Gesamtberichts 2018 der Universitätsstadt Tübingen (vgl. Tübingen 2018) verkehren in der Stadt gegenwärtig 41 Buslinien, davon

- ◆ 25 Buslinien,
- ◆ 11 Nachtbuslinien,
- ◆ 5 Linien im Sammel-Anruf-Verkehr (Tag-SAM) sowie
- ◆ Nacht-SAM (Flächenbedienung ohne feste Linienführung).

Das Fahrtenangebot im ÖPNV kann der nachfolgenden Tabelle 24 entnommen werden.

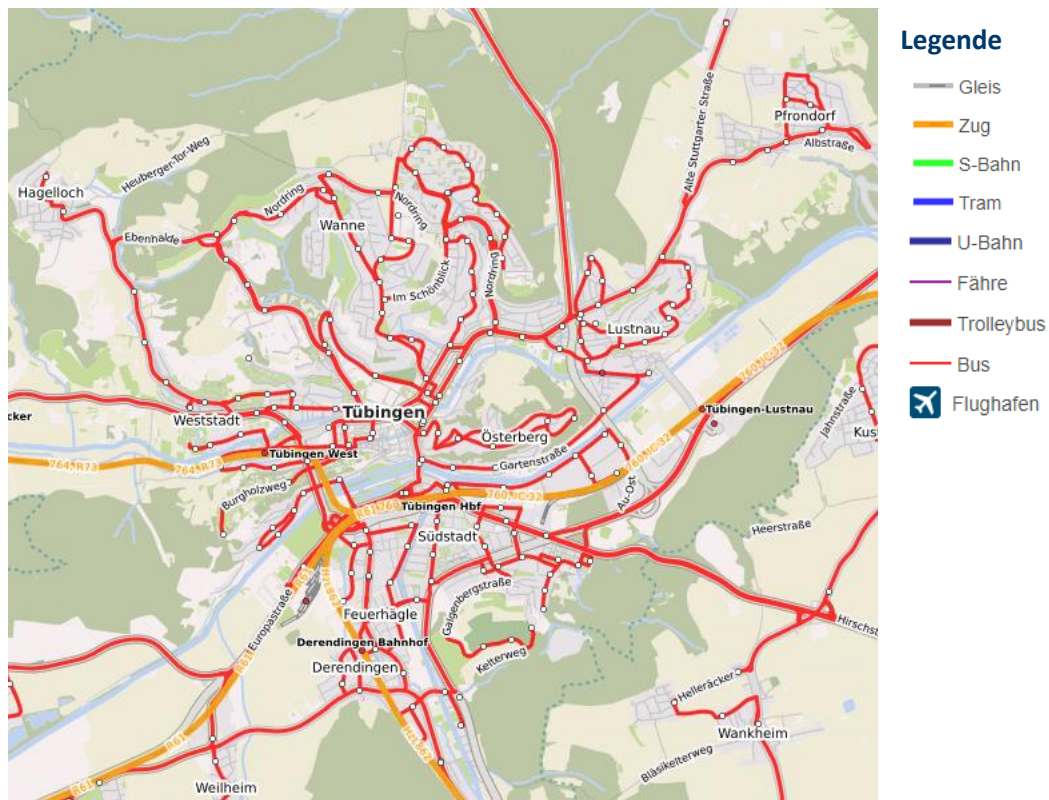
Tabelle 24 Fahrtenangebot im ÖPNV der Modellkommune Tübingen

Konzession	Laufzeit	Linien	Takt
swt	01.01.2012 - 31.12.2019	1 - 35 N88 - N99 X15	15 bis 60 min 60 min 10 min (Mo-Fr), 7 - 9 u. 14 - 17 Uhr
swt	03.02.2014 - 31.12.2019	24	30 min (Mo-Fr), zwei Fahrten 7 - 9 Uhr
swt	01.09.2015 - 21.12.2023	19/7622	Schülerverkehr

Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: VVS 2016.

In Abbildung 16 wird das derzeitige ÖPNV-Angebot aus SPNV und straßengebundenem ÖPNV der Modellkommune Tübingen dargestellt.

Abbildung 16 ÖPNV-Karte Modellkommune Tübingen



Quelle: Memomaps 2020.

5.4 Modellkommune Bad Säckingen

5.4.1 Siedlungsstruktur und sozioökonomische Aspekte

Raumstruktur und Bevölkerung in der Modellkommune Bad Säckingen

Die Stadt Bad Säckingen ist Teil des Landkreises Waldshut und verortet sich räumlich zwischen dem Südschwarzwald und der Schweizer Landesgrenze. Die Stadt stellt eines der beiden Mittelzentren des Landkreises dar und befindet sich in der Randzone des Verdichtungsraums Lörrach/Weil(/Basel) (vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2002).

Die Stadt besteht aus der Kernstadt und drei Stadtteilen (Harpolingen, Rippolingen und Wallbach) auf einer Fläche von 25,34 km².

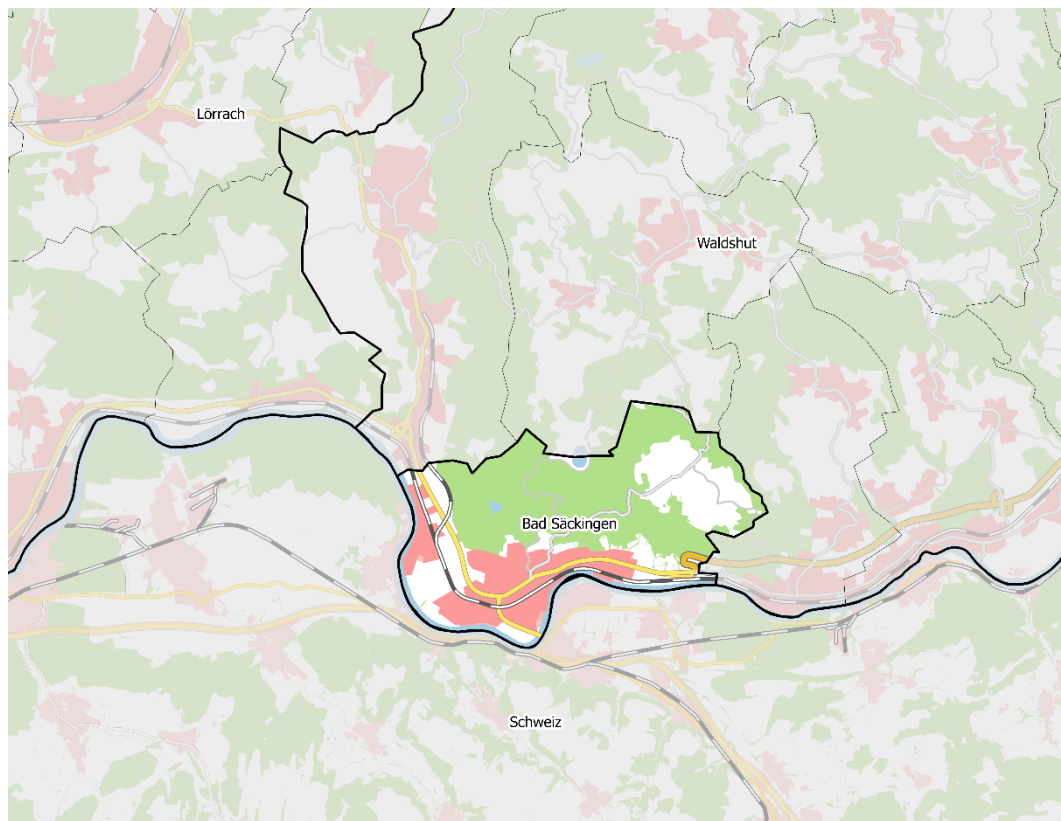
Bad Säckingen verfügt über eine gute regionale Anbindung (Straßen- und Schienenverkehr) und liegt auf der Verkehrs- und Landesentwicklungsachse Lörrach/Weil am Rhein- Rheinfelden (Baden) - Bad Säckingen – Waldshut-Tiengen (- Schaffhausen) (vgl. Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg 2002).

Tabelle 25 Kennzahlen der Modellkommune Bad Säckingen

Modellkommune Bad Säckingen	
Fläche	25,34 km ²
Einwohner (Stand 31.12.2019)	17.144
Einwohnerdichte	677 EW/km ²
Stadtbezirke	4

Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Statistisches Bundesamt 2020.

Abbildung 17 Übersicht über die Modellkommune Bad Säckingen



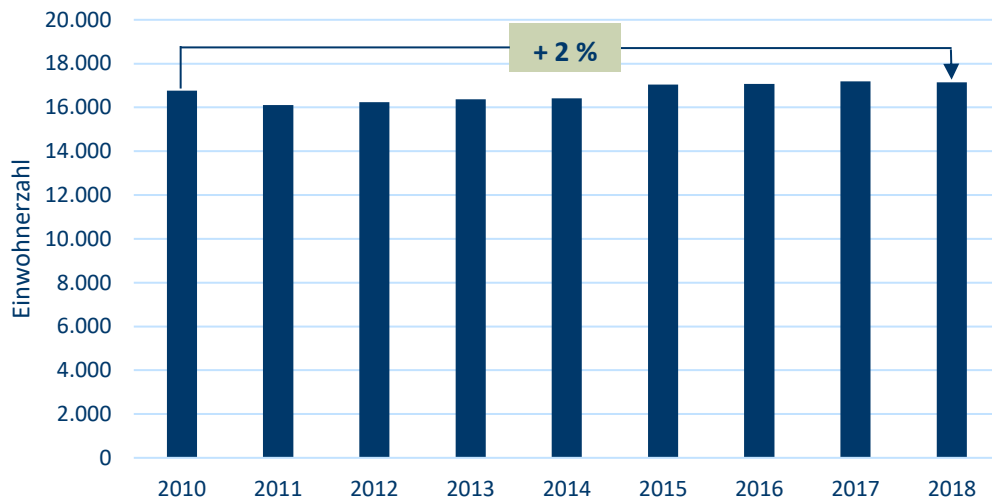
Quelle: IGES 2020. Kartengrundlage: © GeoBasis-DE / BKG 2016.

Bevölkerungsentwicklung

Zum Stichtag 31.12.2018 lebten 17.144 Einwohnerinnen und Einwohner in Bad Säckingen. Die Stadt weist damit eine Bevölkerungsdichte von 677 EW/km² auf. Neben der Kernstadt ist Wallbach der bevölkerungsreichste Stadtteil mit ca. 1.500 Einwohnerinnen und Einwohnern.

Die Bevölkerung der Stadt Bad Säckingen nimmt im Betrachtungszeitraum seit 2010 leicht zu. Abbildung 18 gibt einen Überblick über die Bevölkerungsentwicklung der Modellkommune Bad Säckingen zwischen 2010 und 2018.

Abbildung 18 Bevölkerungsentwicklung Modellkommune Bad Säckingen 2010 – 2018



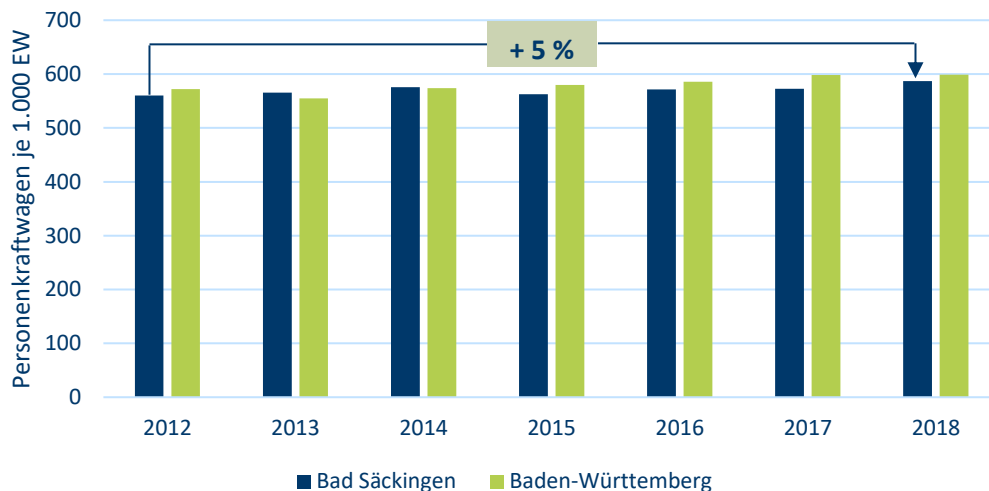
Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Statistisches Landesamt 2019c.

Die Bevölkerungsvorausrechnung des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg geht davon aus, dass sich die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner in Bad Säckingen kaum verändern wird und voraussichtlich um ca. 0,7 Prozent von 2018 bis 2035 zunimmt (vgl. Statistisches Landesamt 2019d).

Pkw-Bestand und Motorisierung

Der Bestand an zugelassenen Pkw liegt zum Stichtag 31.12.2018 bei 10.061 Personenkraftwagen. Die Stadt Bad Säckingen verfügt damit über einen Motorisierungsgrad (Anzahl Pkw je 1.000 Bewohnerinnen und Bewohner) von 587 Personenkraftwagen je 1.000 Einwohnerinnen und Einwohner. Die Motorisierung hat damit zwischen 2012 und 2018 um 5 Prozent zugenommen (vgl. Abbildung 19).

Abbildung 19 Entwicklung Pkw-Bestand Modellkommune Bad Säckingen 2012 – 2018



Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Statistisches Landesamt 2019e.

Wirtschaftsstrukturelle Situation

Die Stadt Bad Säckingen weist wie auch die anderen Modellkommunen eine über mehrere Jahre positive Entwicklung der Beschäftigungszahlen auf (vgl. Tabelle 26).

Die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erhöht sich ausgehend vom Jahr 2014 bis zum Jahr 2019 um 6,5 Prozent auf 7.937 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort Bad Säckingen.

Tabelle 26 Arbeitsmarktentwicklung Modellkommune Bad Säckingen

Jahr	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort	Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Wohnort
2014	7.454	5.064
2015	7.505	5.197
2016	7.661	5.321
2017	7.823	5.406
2018	7.830	5.576

Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Statistisches Landesamt Baden-Württemberg 2019f.

Von wirtschaftlicher Relevanz für die Modellkommune Bad Säckingen sind vor allem die Wirtschaftsbereiche Dienstleistung, verarbeitendes sowie produzierendes Gewerbe. Der Einzelhandel spielt dabei mit insgesamt 163 Einzelhandelsbetrieben

mit einer Verkaufsfläche von 59.525 m² eine zentrale Rolle für die Stadt (Stand 2016, vgl. Stadt Bad Säckingen 2020).

Von zentraler Bedeutung für die Stadt sind dabei u.a. die folgenden Unternehmen:

- ◆ Franke GmbH, Bad Säckingen sowie
- ◆ VITA Zahnfabrik H. Rauter GmbH & Co. KG, Bad Säckingen.

Verflechtung von Beschäftigten (Pendelnde)

Die Analyse der Pendlerdaten für die Modellkommune Bad Säckingen erfolgt auf Grundlage von Daten der Bundesagentur für Arbeit zu Anzahl, Wohn- und Arbeitsort der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten für den **Landkreis Waldshut**.

Insgesamt werden in den Pendlerdaten zum Juni 2019 57.084 sozialversicherungspflichtig Beschäftigte ausgewiesen, die im Landkreis Waldshut wohnen. Davon pendeln 9.964 Personen mit Wohnort in Waldshut für ihre sozialversicherungspflichtige Beschäftigung in einen anderen Kreis (Auspendelnde). Parallel gibt es 8.379 Beschäftigte mit Wohnort in einem anderen Kreis, die nach Waldshut einpendeln (Einpendelnde).

Circa 15,1 Prozent der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten mit Arbeitsort Waldshut haben ihren Wohnort außerhalb des Landkreises (Einpendlerquote). Die Auspendlerquote liegt bei ca. 17,5 Prozent.

Die stärksten Pendlerströme in den Landkreis Waldshut hinein sind aus den Landkreisen Lörrach, Breisgau-Hochschwarzwald und dem Schwarzwald-Baar-Kreis festzustellen (vgl. Tabelle 27).

Nach Angaben der Stadt Bad Säckingen gibt es 5.098 Einpendelnde in das Gemeindegebiet der Stadt sowie 2.808 Auspendelnde (vgl. Stadt Bad Säckingen 2020).

Tabelle 27 Einpendelnde in die Modellkommune Bad Säckingen (Kreisebene, TOP 5 Quellorte)²²

Ort	Anzahl Einpendler
Lörrach	3.129
Breisgau-Hochschwarzwald	1.083
Schwarzwald-Baar-Kreis	575
Konstanz	495
Freiburg im Breisgau, Stadt	240

Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Agentur für Arbeit 2020b.

²² Angabe der Einpendelnden erfolgt auf Kreisebene für den Landkreis Waldshut.

Die Zielorte der Auspendelnden konzentrieren sich ähnlich der Quellorte der Einpendelnden auf die unmittelbar benachbarten Landkreise wie Lörrach, Breisgau-Hochschwarzwald, den Schwarzwald-Baar-Kreis sowie die kreisfreie Stadt Freiburg im Breisgau (vgl. Tabelle 28).

Tabelle 28 Auspendelnde der Modellkommune Bad Säckingen (Kreisebene, TOP 5 Zielorte)²³

Ort	Anzahl Auspendler
Lörrach	3.991
Breisgau-Hochschwarzwald	1.151
Freiburg im Breisgau, Stadt	844
Schwarzwald-Baar-Kreis	740
Konstanz	657

Quelle: IGES 2020. Datengrundlage: Agentur für Arbeit 2020b.

5.4.2 Verkehrssystem des Öffentlichen Nahverkehrs

Organisation des Öffentlichen Nahverkehrs: Aufgabenträgerschaft und Betreiberstruktur

Während das Land Baden-Württemberg die Aufgabenträgerschaft für den SPNV wahrnimmt, ist der Landkreis Waldshut Aufgabenträger für das übrige Nahverkehrsangebot (im Wesentlichen Busverkehre). Die SPNV-Leistungen in der Region Bad Säckingen/Waldshut werden im Wesentlichen durch die DB Regio AG auf Basis verkehrsvertraglicher Regelungen mit dem Land erbracht.

Betreiber der in Bad Säckingen verkehrenden Stadtbusverkehre sind die Stadtwerke Bad Säckingen GmbH. Das Unternehmen ist durch den Landkreis Waldshut auf Basis der geltenden Verkehrsverträge mit der Bedienung des örtlichen Linienetzes betraut. Die regionalen Busverkehre werden durch die SüdbadenBus GmbH betrieben.

Tarifkoordination durch Waldshuter Tarifverbund GmbH (WTV)

Die Aufgabe der übergeordneten tariflichen Koordination in der Region Waldshut nimmt der Waldshuter Tarifverbund (WTV) wahr. Der Verbund setzt sich aus dem Landkreis Waldshut, der Stadt Laufenburg, den Verkehrsunternehmen SüdbadenBus GmbH und Deutsche Bahn DB Regio AG sowie der Stadtwerke Bad Säckingen GmbH zusammen.

²³ Angabe der Auspendelnden erfolgt auf Kreisebene für den Landkreis Waldshut.

Zu den zentralen Aufgaben des Waldshuter Tarifverbundes zählen neben der Förderung des ÖPNV im Landkreis u.a. die Vermarktung und Weiterentwicklung des Gemeinschaftstarifes sowie die Einnahmenaufteilung.

Derzeitiges Angebot im Öffentlichen Verkehr

Das ÖPNV-Netz der Modellkommune Bad Säckingen basiert auf straßengebundenen Linienverkehren mit lokaler Erschließungsfunktion. Das örtliche Linienbusangebot (CityBus) wird durch die Stadtwerke Bad Säckingen GmbH betrieben und umfasst 3 Linien und insgesamt 40 Haltstellen.

Das regionale Liniennetz wird durch die SüdbadenBus GmbH betrieben und bedient die Stadt Bad Säckingen auf insgesamt sechs Linien.

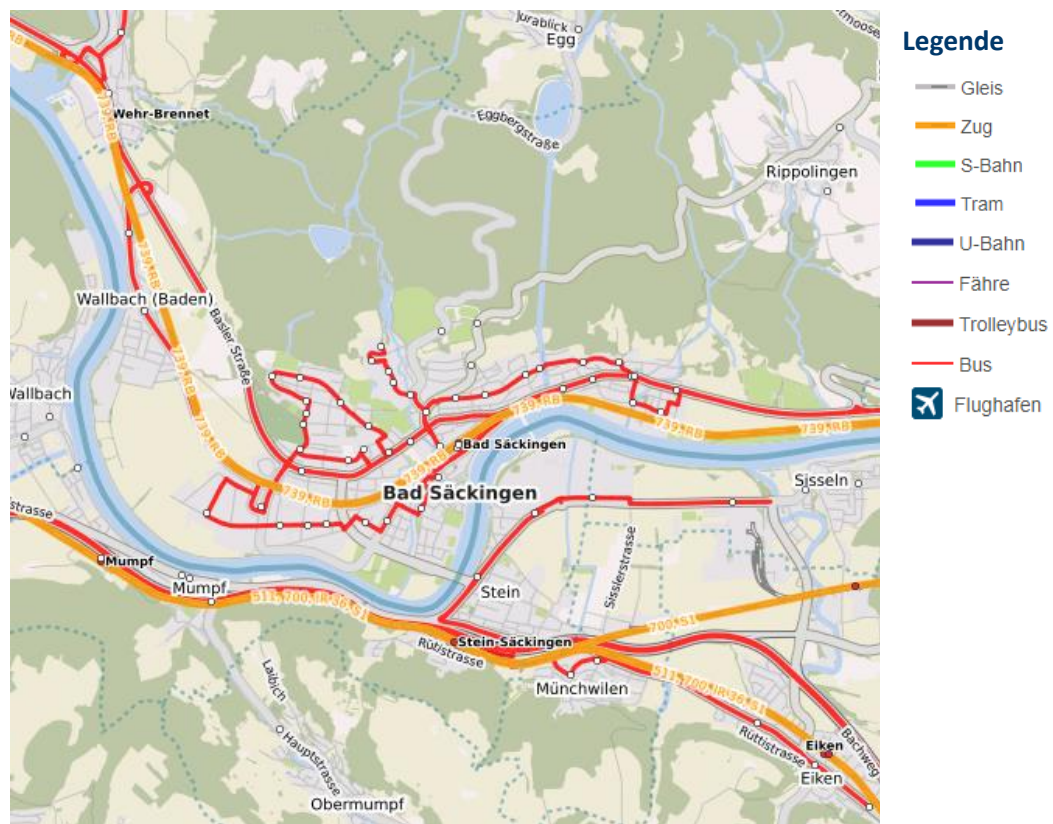
Bus-Stadtnetz besteht aktuell aus drei Linien mit

- ◆ eingeschränkter Bedienungszeit (Montag-Freitag: 7.00 bis 18.00 Uhr; Samstag 8.00 bis 14.00 Uhr)
- ◆ nur teilweise realisierter Taktstruktur (maximal 1h-Takt)
- ◆ eingeschränkter Wochenend-Bedienung (nur Samstag).

Ergänzend zum bestehenden ÖPNV- und SPNV-Angebot, betreiben die Stadtwerke Bad Säckingen in Kooperation mit Stadtmobil das Car-Sharing-Angebot **Stadtmobil CarSharing Südbaden**. Das Angebot umfasst zwei Elektro-Fahrzeuge des Typs Renault Zoes, die den Kundinnen und Kunden an der Station Schulhausstr. 40 / Stadtwerke zur Verfügung stehen.

In Abbildung 20 wird das derzeitige ÖPNV-Angebot aus SPNV und straßengebundenem ÖPNV der Modellkommune Bad Säckingen dargestellt.

Abbildung 20 ÖPNV-Karte Modellkommune Bad Säckingen



Quelle: Memomaps 2020.

6. Methodik zur Ermittlung der finanziellen Effekte der Instrumente

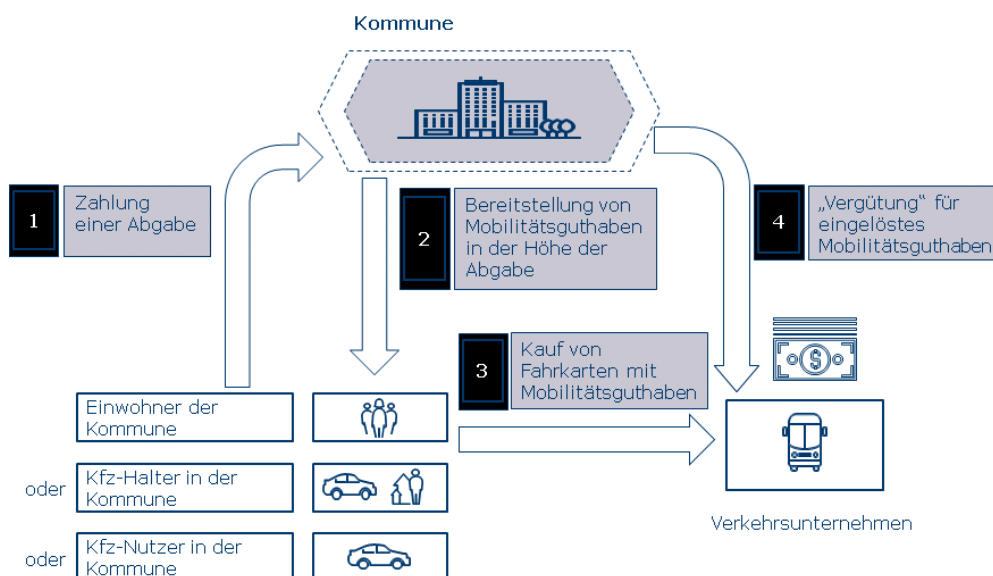
6.1 Finanzielle Effekte im Überblick

Die prinzipiellen Finanzflüsse, die durch die Drittnutzerfinanzierung generiert werden, sind in den folgenden beiden Abbildungen dargestellt. Im Wesentlichen handelt es sich um folgende Größen

- ◆ Zahlung der Abgabe durch die jeweiligen Abgabepflichtigen an die Kommune.
- ◆ Bereitstellung eines Mobilitätsguthabens durch die Kommune, auf das die Abgabepflichtigen oder die ÖPNV-Unternehmen Zugriff haben und das mit weiteren Zahlungen für spezielle Tarife kombiniert werden kann.
- ◆ Zahlungen der Abgabepflichtigen an die ÖPNV-Unternehmen, sofern die Tarife nicht vollständig aus dem Mobilitätsguthaben gedeckt werden können.
- ◆ Zahlungen der Kommune an die Verkehrsunternehmen aus dem Mobilitätsguthaben.

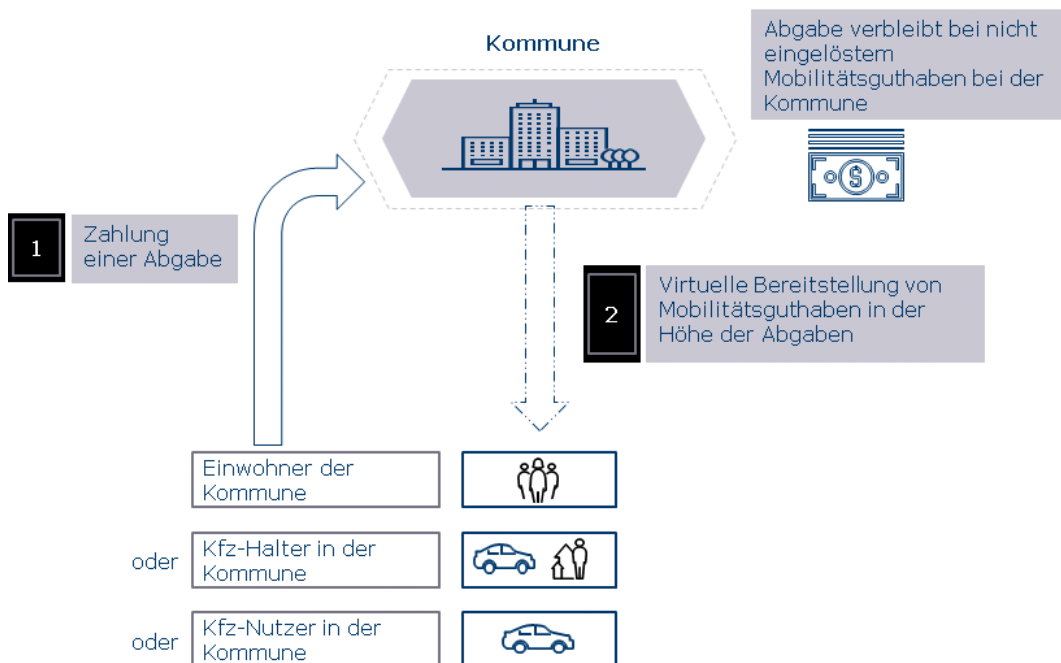
Dabei handelt es sich um die mindestens erforderlichen Finanzflüsse, die mit dem Mobilitätspass verbunden sind.

Abbildung 21 Mobilitätspass – alle Modelle. Fall 1: Mobilitätsguthaben wird eingelöst



Eine entscheidende Größe ist dabei die Frage, ob die Abgabepflichtigen das Mobilitätsguthaben abrufen oder nicht. Den letzteren Fall zeigt die folgende Abbildung. Ohne den Erwerb von (zulässigen) Tarifen, verbleibt die Einrichtung eines Mobilitätsguthabens virtuell; die Abgabe verbleibt nach einer spezifizierten Zeit (mindestens sechs Monate, bei den Diskussionen wurde ein Jahr präferiert) bei den Kommunen.

Abbildung 22 Mobilitätspass – alle Modelle. Fall 2: Mobilitätsguthaben wird nicht eingelöst



Darstellung: Ernst & Young Law GmbH 2020.

Neben diesen grundsätzlichen Finanzflüssen ist eine differenzierte Betrachtung hilfreich, in der detaillierter zwischen Aufkommensquellen und Verwendungsarten differenziert wird. Einen Ansatz hierzu liefert Abbildung 23.

Im Mittelpunkt steht die Frage, welche Finanzflüsse entstehen durch die Drittnutzerfinanzierung und müssen daher abgeschätzt werden?

Auf der Einnahmeseite entstehen insbesondere folgende Effekte

- ◆ Abgaben der Einwohnerinnen und Einwohner / Kfz-Haltenden / Kfz-Nutzenden, die bei den Gemeinden anfallen
- ◆ Zusätzliche Fahrgeldeinnahmen des ÖPNV, die beim Verkehrsverbund / den Verkehrsunternehmen anfallen
 - Bisherige ÖPNV-Nutzende: Annahme unveränderter Ausgaben für ÖPNV-Leistungen → keine Berücksichtigung ihrer Ausgaben als zusätzliche Fahrgeldeinnahme

- Neue ÖPNV-Nutzende: Zahlungen für Zeitkarten, die durch das Mobilitätsguthaben induziert sind, müssen als zusätzliche Fahrgeldeinnahme betrachtet werden.

Auf der Ausgabenseite sind insbesondere die folgenden Effekte zu berücksichtigen:

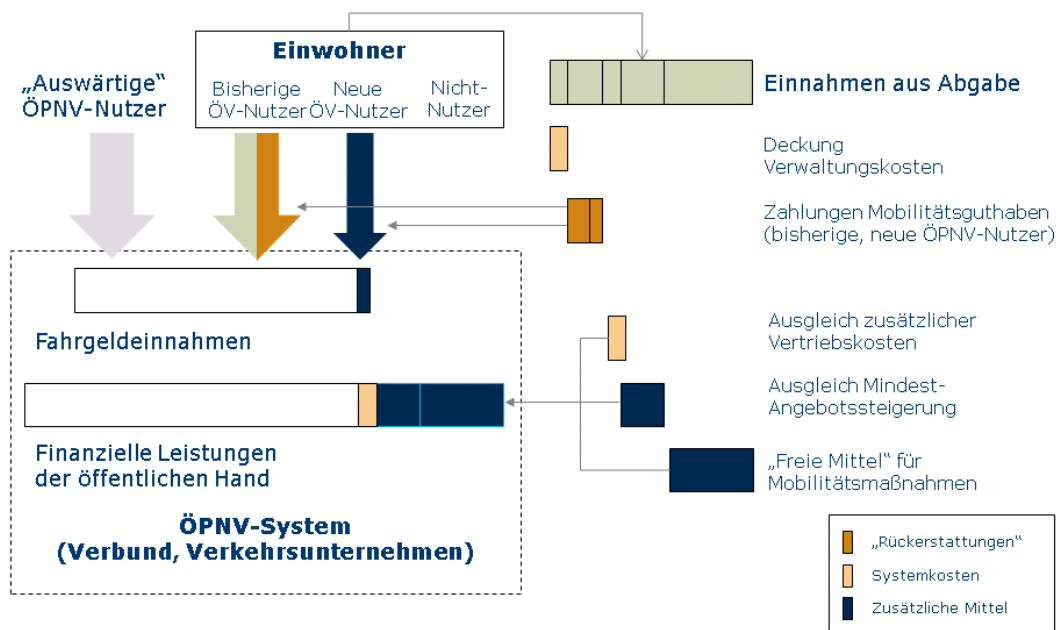
- ◆ „Systemkosten“: Als Systemkosten werden abgeschätzt
 - Verwaltungskosten der Abgabenerhebung durch die Kommune
 - (zusätzliche) Vertriebskosten des ÖPNV-Systems
- ◆ Zahlungen aus dem Mobilitätsguthaben
 - Zahlungen aus dem Mobilitätsguthaben an bisherige ÖPNV-Nutzende stellen de facto eine „Rückerstattung“ der Abgabe dar (kein zusätzlicher Finanzfluss in das ÖPNV-System, Rückerstattung verringert die verwendbaren Einnahmen aus der Abgabe)
 - Zahlungen aus dem Mobilitätsguthaben an neue ÖPNV-Nutzende werden für Fahrkartenkauf verwendet, es handelt sich also um einen zusätzlichen Finanzfluss in das ÖPNV-System, der aber bereits bei Fahrgeldeinnahmen berücksichtigt wird und daher hier von den Einnahmen aus der Abgabe abgezogen wird
 - Für Nicht-Nutzende des ÖPNV entstehen keine Zahlungen aus dem Mobilitätsguthaben
- ◆ Ausgaben für zusätzliche ÖPNV-Angebote: In den Betrachtungen wird durchgängig unterstellt, dass ein Mindestausbau des ÖPNV erforderlich ist, um die Qualität sicherzustellen. Diese kompensatorischen Ausgaben, um aktuelle Qualität (Auslastung) weitgehend zu erhalten, werden als nicht disponibel angesehen.

Bei dieser Betrachtung wird nicht berücksichtigt, ob die erwartete zusätzliche Nachfrage vor allem in oder außerhalb der Hauptverkehrszeit und damit zusätzlich zu bereits bestehenden Nachfragespitzen anfällt. Dies kann jedoch erheblichen Einfluss auf die Notwendigkeit und den Umfang von Mindestangebotssteigerungen haben.

- ◆ „Verfügbare Mittel“ für Mobilitätsmaßnahmen: zusätzliche Mittel für zusätzliche Angebote / Qualitätssteigerung.

Die einzelnen Mittelflüsse sind Gegenstand der Abschätzung. Im Folgenden werden die grundlegenden Annahmen und die Vorgehensweise ihrer Abschätzung dargestellt. Dabei erfolgt eine Differenzierung nach den Akteuren Kommunen und ÖPNV-Unternehmen.

Abbildung 23 Überblick: Finanzielle Effekte der Drittnutzerfinanzierung



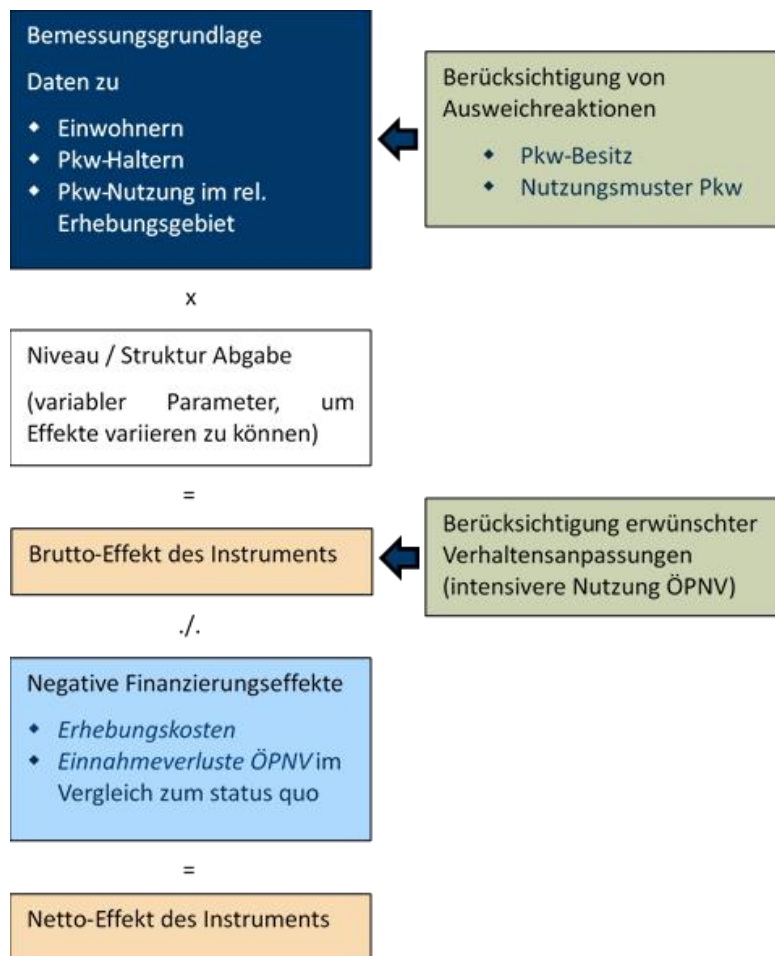
Darstellung: IGES 2020.

Für die spezifizierten Modelle werden die finanziellen Auswirkungen der Instrumente berechnet. Dabei erfolgte eine enge Abstimmung mit den Fachleuten und ggf. Gremien der Modellkommunen/-regionen, insbesondere um

- ◆ eine hinreichende Datenbasis aufzubauen,
- ◆ spezifische Kostensätze der Modellkommunen zu berücksichtigen, z.B. Verwaltungskosten in den Kommunen, Betriebskosten der ÖPNV-Unternehmen,
- ◆ plausible Abschätzungen oder Modellierungen möglicher Ausweichreaktionen und Wirkungen auf den ÖPNV vorzunehmen.

Die folgende Abbildung zeigt ein einfaches **Schema zur Ermittlung der finanziellen Effekte**. Die konkrete Umsetzung dieses Schemas hängt vor allem von der Verfügbarkeit von Daten in den betrachteten Modellkommunen/-regionen ab.

Abbildung 24 Ermittlungsschema der finanziellen Effekte



Darstellung: IGES 2020.

Wie das vereinfachte Berechnungsschema zeigt, sind neben Daten auch Annahmen / Spezifizierungen zum Verhalten der Betroffenen erforderlich. Dies betrifft insbesondere:

- ♦ Ausweichreaktionen, um die zusätzliche finanzielle Belastung zu umgehen.

Möglich sind z.B. Abschaffung des Pkw oder Ummeldung, Wegzug, Nutzung anderer, nicht mit Gebühren belasteter Straßen.

Zu diesen Ausweichreaktionen erfolgt eine Abschätzung ihrer Relevanz in Abstimmung mit den Kommunen und eventuell unter Nutzung vorhandener Verkehrsmodelle (Straßennutzung).

- ◆ Verhaltensänderungen in Bezug auf den ÖPNV.

Durch die Einführung des Mobilitäts-Passes oder -Guthabens sind preislich bedingte Nachfragesteigerungen intendiert, aber auch ein geändertes Nutzungsverhalten aufgrund der Erfahrungen mit dem ÖPNV oder der Anpassung bisheriger tradierter Verhaltensformen.

Soweit die Kommunen über Verkehrsmodelle verfügen, können diese Effekte direkt von den Kommunen modelliert und in die Berechnung übernommen werden. Ansonsten erfolgt eine Berücksichtigung über vorliegende Analysen zu Elastizitäten der ÖPNV-Nutzung bzw. Benchmarks.

6.2 Datenbedarf und Datenverfügbarkeit

Die erforderliche Datenbasis der Abschätzung betrifft im Wesentlichen folgende Kategorien:

- ◆ Sozioökonomische Daten
- ◆ Daten zur aktuellen ÖPNV- und Straßennutzung
- ◆ Spezifische Kostensätze der Modellkommunen/-regionen bzw. ÖPNV-Unternehmen.

Sozioökonomische Daten betreffen insbesondere Daten zur Abschätzung der Anzahl der Abgabepflichtigen. Zentrale Kennziffern, die generell auch verfügbar sind, sind

- ◆ Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner nach Altersstufen
- ◆ Anzahl der von der Abgabepflicht auszunehmenden Personen (Schwerbehinderte nach §§ 228 – 230 SGB IX)
- ◆ Anzahl der Pkw-Haltenden, differenziert nach privaten und gewerblichen Haltenden.

Dieser Mindestsatz an Daten ist generell bei den Modellkommunen/-regionen bzw. dem Statistischen Landesamt Baden-Württemberg vorhanden. Ausnahme ist die Anzahl Schwerbehinderter, die ausschließlich als zusammengefasste Information für das Land Baden-Württemberg vorliegt.

Daten zur aktuellen ÖPNV-Nutzung betreffen insbesondere Anzahl und Umsätze in den einzelnen aktuellen Tarifarten. Diese Daten sind prinzipiell in sehr differenziertem Umfang bei den Verkehrsunternehmen bzw. Verkehrsverbänden vorhanden.

Im Rahmen des Projektes konnte aus datenschutzrechtlichen Gründen nur in sehr begrenztem Umfang auf solche Daten zurückgegriffen werden. Im Wesentlichen standen ausschließlich veröffentlichte Daten aus Geschäfts- / Verbundberichten zur Verfügung.

Dieses Problem wird sich generell bei der Durchführung entsprechender Modellrechnungen stellen, sobald nicht-kommunale Verkehrsunternehmen in der Kommune tätig sind.

Eine wichtige Ausweichmöglichkeit sind direkte Nutzungsdaten aus Verkehrserhebungen, z.B. KONTIV-Erhebungen. Diese Daten erlauben, wie im folgenden Kapitel gezeigt wird, eine relativ genaue Abschätzung finanzieller Ergebnisse, auch ohne Rückgriff auf Finanzdaten.

Daten zur aktuellen Straßennutzung liegen kaum in geeigneter Form vor. Erforderlich sind sie für die Abschätzung der finanziellen Ergebnisse des Mobilitätspasses für Kfz-Nutzende. Die notwendige Unterscheidung zwischen einwohner- und nicht-einwohnerbedingten Fahrten, des Anteils von Transitfahrten usw. wurde im Rahmen des Modells bei keiner Kommune vorgehalten.

Ausweichmöglichkeiten sind Daten aus Verkehrsmodellen, die etwa im Rahmen der strategischen Verkehrsplanung durchgeführt wurden. Alternativ müssen - wie in dieser Studie - Daten zur Pendlerverflechtung herangezogen werden, um den Umfang des potenziellen Kreises Abgabepflichtiger abzuschätzen.

Spezifische Kostensätze der Modellkommunen/-regionen bzw. ÖPNV-Unternehmen betreffen insbesondere folgende Größen:

- ◆ Verwaltungskosten
- ◆ Vertriebskosten ÖPNV
- ◆ Kosten zusätzlicher Verkehrsangebote.

Diese Daten konnten im Rahmen des Projekts faktisch von keiner der Modellkommunen/-regionen zur Verfügung gestellt werden.

Einerseits besteht das Problem, dass Verwaltungskosten in dieser spezifischen Form - was kostet die Einführung der jeweiligen Abgabe - üblicherweise nicht ermittelt werden. Hier kann nur auf allgemeine Abschätzungen zurückgegriffen werden.

Andererseits besteht ein datenschutzrechtliches Problem bei der Weitergabe von spezifischen Kosten der ÖPNV-Unternehmen. Um dieses Problem zu lösen, wurde im Rahmen des Projekts auf

- ◆ veröffentlichte Daten aus Geschäfts- / Verbundberichten zurückgegriffen
- ◆ Daten aus Spezialuntersuchungen, z.B. im Rahmen von Nahverkehrsplänen zurückgegriffen.

Insgesamt zeigte sich im Lauf der Projektarbeit, dass bei durchgängig fehlenden Daten ein weitgehender Konsens über die zu betrachtende Größenordnung erzielt werden konnte. Gleichzeitig ist ein erheblicher Zeit- und Ressourcenaufwand seitens der Beteiligten der Modellkommunen/-regionen erforderlich, um spezielle Daten zur Verfügung zu stellen - insbesondere Daten zur aktuellen ÖPNV-Nutzung.

6.3 Abschätzung der Einnahmen aus Abgaben

Die Abschätzungen der Einnahmen aus Abgaben sind je nach Mobilitätspass unterschiedlich.

Beim **Mobilitätspass für Einwohnerinnen und Einwohner** erfolgt eine einfache Abschätzung anhand der Anzahl abgabepflichtiger Einwohnerinnen und Einwohner und der - vorgegebenen - Abgabesätze.

Problematisch ist ausschließlich der Anteil der Schwerbehinderten, der im Rahmen des Projekts ausschließlich mittels des Landeswertes ermittelt wurde.

Damit wird implizit angenommen, dass keine Ausweichreaktion der Einwohnerinnen und Einwohner zu erwarten ist (Wahl des Wohnorts außerhalb der Gemeinde). Kurz- bis mittelfristig gehen wir davon aus, dass diese Annahme realistisch ist - insbesondere da eine reale Kompensation (Mobilitätsguthaben, ÖPNV-Anpassungen) stattfindet. Bei langfristigen Entscheidungen der Haushalte könnte sich ein Effekt zeigen, der u.a. über übliche Modelle der Wohnortwahl abgebildet werden kann.

Der **Mobilitätspass für Kfz-Haltende** folgt prinzipiell dem gleichen Vorgehen. Sowohl privaten als auch (vor allem) gewerblichen Kfz-Haltenden stehen jedoch deutlich bessere Ausweichmöglichkeiten zur Verfügung - die Meldung des Kfz an einem anderen Ort.

Spezielle Untersuchungen zu diesem Verhalten konnten nicht identifiziert werden. Um diese Effekte abzubilden, wurden nachfolgende Annahmen herangezogen.

- ◆ Private Kfz-Haltende: Anwendung von Kennziffern aus Ausweichreaktionen nach der Einführung von Zweitwohnungssteuern.
- ◆ Gewerbliche Kfz-Haltende: pauschale Annahme, dass Unternehmen mit mehreren Betrieben ihre in der jeweiligen Modellkommune/-region bislang gemeldeten Fahrzeuge vollständig abmelden.

Der **Mobilitätspass für Kfz-Nutzende** ist komplexer.

Er beinhaltet einerseits den Adressatenkreis des Mobilitätspasses für Kfz-Haltende. Dieser wird korrigiert um

- ◆ Einwohnerinnen und Einwohner der Modellkommune/-region außerhalb der abgabepflichtigen Mautzone
- ◆ Einwohnerinnen und Einwohner der Modellkommune/-region, die voraussichtlich die abgabepflichtige Mautzone nicht mehr befahren werden (Pauschalannahme, dass 5 Prozent der Kfz-Haltenden die Nutzung der Abgabezone umgehen)
- ◆ erwartete Verringerung der Kfz-Haltung über die Abgabeneelastizität des Pkw-Besitzes. In der Literatur werden hierzu Werte zwischen -0,1 und -0,06 angegeben (Litman, 2019). Im Rahmen der Modellrechnungen wurde der Wert -0,08 verwendet.

Um Einpendelnde in die Modellkommunen/-regionen abzuschätzen, wurde für

- ♦ die Reaktion von Berufs-/Ausbildungspendlern über die Abgabene­lastizität des Pkw-Besitzes modelliert. In der Literatur werden Werte zwischen -0,1 und -0,06 angegeben (Litman, 2019); hier verwendeter Wert -0,08. Dies gilt unter der Annahme, dass für Pendelnde insbesondere die monatliche Abgabe relevant ist (10 Monate)
- ♦ die Reaktionen sonstiger Nutzenden (Freizeit, Einkaufen usw.) eine Modellierung über die Analogie zu Parkraumbepreisung durchgeführt. Die Elastizität der Nutzung beträgt etwa -0,3 (Litman, 2019, Prognos 2009). Die Auswertung erfolgte anhand der Annahme, dass für sonstige Nutzende insbesondere die tägliche / wöchentliche Abgabe relevant ist.

Zur Abschätzung der Fahrtenzahl im Ist-Zustand wurde die Anzahl der Berufs-/Ausbildungseinpender verwendet, die in die Modellkommune/-region pendeln. Davon wurde die Anzahl der Personen abgezogen, die bereits ÖPNV-Nutzende waren (Modal Split-Anteile des Pkw im Berufsverkehr zwischen 20 Prozent in Bad Säckingen und 44 Prozent in der LHS Stuttgart), deren typische Ziele außerhalb der Abgabezone liegen (Pauschalannahme 10 Prozent).

Die Anzahl sonstiger Fahrten wurde über den Anteil der Wegezwecke, Fahrten pro Person und Wegezweck abgeschätzt.

6.4 Abschätzung der finanziellen Effekte auf ÖPNV-Unternehmen

6.4.1 Erlösänderungen aufgrund der Mobilitätspässe

Um Erlösänderungen abzuschätzen, wurden zwei verschiedene Ansätze verwendet: ein einfacher Elastizitätsansatz und ein Ansatz auf der Basis von Nutzergruppen, die im Rahmen der KONTIV identifiziert wurden. Der letztgenannte Ansatz wurde ausschließlich für die LHS Stuttgart verwendet.

6.4.1.1 Elastizitätsansatz

Die Nachfrageeffekte werden auf der Basis der Bestimmung der relativen Preisänderung über Fahrkarten-Segmente und entsprechender Elastizitäten ermittelt.

Aktuelle Referenzwerte (Einnahmeanteile) wurden dabei Geschäfts- und Verbundberichten entnommen.

Vorgehen

- ♦ Bestimmung der relativen Preisänderung (in Abhängigkeit des gegebenen Ist-Wertes und der variierenden Mobilitätsgutschrift)
- ♦ Ermittlung der zusätzlich abgesetzten Monatskarten über Elastizitätsansatz.

Zur Bestimmung der Reaktion auf den Tarifeffekt des Mobilitätsguthabens wurden in Abstimmung mit den Modellkommunen/-regionen Elastizitätswerte zwischen -0,2 und -0,3 verwendet.

6.4.1.2 Nutzergruppenspezifischer Ansatz

In diesem Ansatz erfolgt die Abschätzung der Nachfrageeffekte auf Basis einzelner Nutzergruppen und der Variation der Höhe des Mobilitätsguthabens.

Abschätzung Nachfrageeffekte am Beispiel LHS Stuttgart

Nutzergruppen-Ansatz für die Einwohnerinnen und Einwohner Stuttgarts (über 18 Jahre, ohne Sozialticket-Berechtigte)

Differenzierung in Nutzergruppen (nach KONTIV, gerundet)

- ◆ 32 Prozent Zeitkartennutzende (Bestandskundinnen und -kunden)
- ◆ 53 Prozent Gelegenheitskundinnen und -kunden
- ◆ 14 Prozent Nicht-Nutzende

Ableitung der gruppenspezifischen Ausgabeänderung auf Basis

- ◆ Elastizitätsansatzes
- ◆ Annahmen zur Ausschöpfung des Mobilitätsguthabens
- ◆ Unterstellt werden Mobilitätsguthaben zwischen 5 bis 40 Euro (Differenzierung in 5 Euro-Schritten)

Verwendungs- und Verhaltensannahmen

- Aktuelle Zeitkartennutzende verwenden das Mobilitätsguthaben ausschließlich zur Finanzierung ihrer bereits bislang erworbenen Tickets
 - Es findet keine Steigerung der ÖPNV-Ausgaben statt
 - Es wird ebenfalls keine Änderung des Verhaltens (Fahrtenzahl) unterstellt

Aktuelle Gelegenheitskundinnen und -kunden verwenden das Mobilitätsguthaben entweder zum Erwerb von Zeitkarten oder - im Segment Bartarif - zur Finanzierung ihrer bisherigen bzw. zusätzlicher Fahrten. Bei dieser Nutzergruppe ist daher eine differenzierte Betrachtung erforderlich

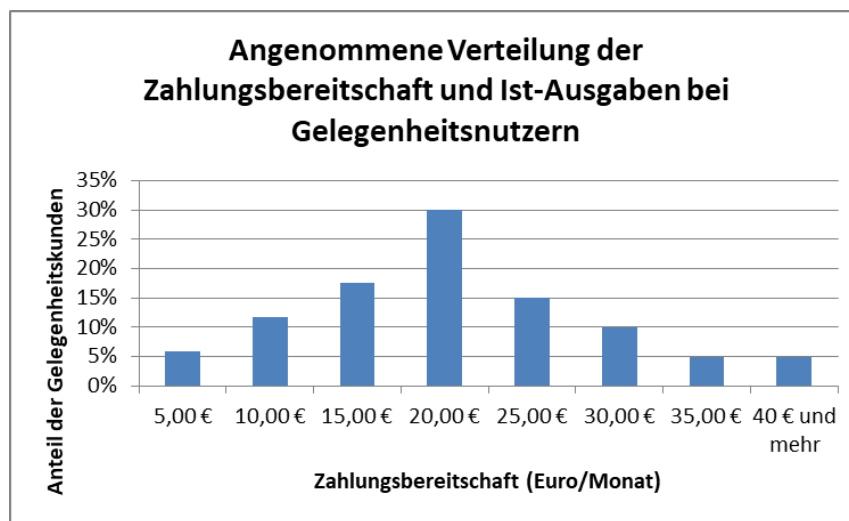
- Aktuelle Nicht-Nutzende verwenden das Mobilitätsguthaben zu einem geringen Teil zum Kauf von Tickets (Bartarif). Annahmen auf Basis der Nutzer-Befragung der SSB: Potenzielle ÖPNV-Nutzer in Höhe von ca. 11 Prozent der Nicht-Nutzenden

Annahme: 11 Prozent der Nicht-Nutzenden erwerben Karten im Bartarif in Höhe der aktuellen durchschnittlichen Ausgaben der Gelegenheitskundinnen und -kunden

Modellierung Gelegenheitskundinnen und -kunden

- Zahlungsbereitschaft (ZB) Gelegenheitskundinnen und -kunden
 - Auf Basis von Nutzerbefragungen wird von aktuellen durchschnittlichen Ausgaben von etwa 20 Euro pro Monat ausgegangen
 - Weiterhin wurde die dargestellte Verteilung der Zahlungsbereitschaften (hier mit aktuellen Ausgaben gleichgesetzt) unterstellt
- Verhaltensannahmen
 - Wahl Zeitkarte
 - Eine Zeitkarte wird gewählt, wenn die ZB mindestens so hoch ist wie die erforderliche Zuzahlung zur Zeitkarte (Differenz zwischen Preis Zeitkarte, hier vereinfachend: 70 Euro, und Mobilitätsguthaben)
 - In diesem Fall wird die typische Nutzungshäufigkeit eines Monatskarten-Nutzenden unterstellt
 - Verbleib Bartarif
 - Grund: ZB ist nicht ausreichend hoch für Zuzahlung
 - Annahme: Verwendung des Mobilitätsguthabens zunächst zur Deckung (bisheriger) Ausgaben; falls Mobilitätsguthaben größer als bisherige Ausgaben, werden bis zu 60 Prozent des verbleibenden Guthabens zum zusätzlichen Ticket-Kauf verwendet

Abbildung 25 Verteilung Zahlungsbereitschaft



Darstellung: IGES 2020.

Zur Bestimmung der Wechsler zu Zeitkarten erfolgte eine Prüfung, ob die ZB ausreichend, um die Differenz zwischen Preis Zeitkarte und Mobilitätsguthaben zu decken (anhand der oben genannten Verteilungsannahme).

Bei einem Mobilitätsguthaben kleiner 25 Euro findet danach kein Erwerb von Zeitkarten mehr statt.

Bei Gelegenheitsnutzenden, die nicht zu Zeitkarten wechseln, wird unterstellt, dass sie vermehrt Ausgaben im Bartarif tätigen:

- ◆ Bisherige durchschnittliche Ausgaben werden entsprechend der Verteilung der Zahlungsbereitschaft abgeschätzt. Diese Ausgaben bleiben auch bei Drittnutzerfinanzierung erhalten - werden aber vollständig oder zum Teil aus dem Mobilitätsguthaben finanziert.
- ◆ Zusätzliche Ausgaben werden nur dann unterstellt, wenn das Mobilitätsguthaben höher ist, als zur Deckung der bisherigen Ausgaben erforderlich. In diesem Fall wird angenommen, dass ca. 60 Prozent der Differenz (Mobilitätsguthaben abzüglich bisherige Ausgaben) für zusätzliche Ausgaben verwendet werden.

Die Ausschöpfung des Mobilitätsguthabens wird hier jeweils für Wechselnde, Verbleibende beim Bartarif und alle Gelegenheitskundinnen und -kunden angegeben, da sie zentrale Größe bei der Diskussion mit Modellkommunen/-regionen darstellt.

6.4.2 Vertriebskosten und Koordinationskosten

Zur Abschätzung der Änderung der Vertriebskosten der Verkehrsunternehmen wurden zwei Positionen berücksichtigt.

Variable Vertriebskosten, für die eine proportionale Änderung zur Erhöhung der Monatskarten unterstellt wurde (als Ausgangswert wurde ein branchentypischer Anteil der Vertriebskosten von 7 bis 10 Prozent an den Gesamtkosten angenommen)

Änderung Fixkosten betreffen die Ausgestaltung des EDV-Systems, um das Mobilitätsguthaben mittels Smartphone nutzen zu können. Aus Sicht der Modellkommunen/-regionen resultiert dabei ein einmaliger Anpassungsbedarf von 400.000 bis 500.000 Euro. In die im Folgenden dargestellten Gesamtergebnisse, die sich immer auf ein Jahr beziehen, wurde vereinfachend ein Wert von 100.000 Euro eingestellt, da es sich um eine Jahresrechnung handelt und von einer mehrjährigen Gültigkeit des Mobilitätspasses ausgegangen wird. Angesichts der erheblichen Größenunterschiede zwischen den Modellkommunen/-regionen kann eine Differenzierung dieses Betrages erwogen werden; da der Aufwand zur Anpassung des EDV-Systems aber im Wesentlichen unabhängig von der Anzahl der Nutzenden und die Zahlung vergleichsweise gering ist, wurde auf eine solche Differenzierung verzichtet.

Letztlich entstehen für die Verkehrsunternehmen und die Modellkommunen/-regionen erhöhte Koordinationskosten. Dies betrifft insbesondere

- ◆ die Anpassung vertraglicher Regelungen
- ◆ die laufende Abstimmung zum Mobilitätsguthaben.

Für diese zusätzlichen Koordinationskosten wurde ein pauschaler Wert von 200.000 Euro pro Jahr angesetzt.

6.5 Methoden zur Abschätzung der finanziellen Effekte auf Kommunen

Finanzielle Effekte auf Seiten der Kommunen betreffen insbesondere

- ◆ die bereits dargestellten Einnahmen aus der Abgabe
- ◆ Verwaltungskosten der Abgabenerhebung
- ◆ Koordinationskosten mit den Verkehrsunternehmen
- ◆ Kosten für die Mindestanpassung.

Die Abschätzung der einzelnen Effekte wird im Folgenden dargestellt.

6.5.1 Verwaltungskosten und Koordinationskosten

Ein Anstieg der Verwaltungskosten resultiert im Wesentlichen aus der Abgabenerhebung. Zusätzliche Tätigkeiten gegenüber Abgabepflichtigen sind dabei insbesondere

- ◆ Identifizierung Abgabepflichtiger
- ◆ Einzug Gebühren, inkl. Maßnahmen zur Durchsetzung.

Die Abschätzung sollte über spezifische Kostensätze der Modellkommunen/-regionen durchgeführt werden. Im Rahmen des Projekts fehlten hierzu jedoch spezifische Daten, deren Beschaffung zu zeit- und kostenintensiv gewesen wäre.

Daher erfolgte in Abstimmung mit den Modellkommunen/-regionen eine relativ grobe Abschätzung über allgemeine Angaben zum Anteil der Verwaltungskosten an Steuereinnahmen, die im Rahmen mehrerer wissenschaftlicher Projekte gewonnen wurden.²⁴

Typische Werte für den Anteil der Verwaltungskosten an Steuereinnahmen liegen bei 1,7 Prozent, mit einer Spannweite: 0,1 Prozent bis 5,8 Prozent. Im Rahmen des Projekts wurden einheitlich 2,0 Prozent verwendet.

Für die erhöhten Koordinationskosten zwischen Verkehrsunternehmen und Modellkommunen/-regionen wurde für Modellkommunen/-regionen der gleiche Kostensatz angesetzt wie bei Verkehrsunternehmen.

6.5.2 Kosten Mindestanpassung ÖPNV

Die Instrumente der Drittnutzerfinanzierung werden aller Voraussicht nach eine zunehmende Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen auslösen.

Damit durch diese zusätzliche Nachfrage keine Qualitätsverschlechterung erfolgt, wurde eine Erhöhung der angebotenen Platz-km - proportional zur Nachfragesteigerung - als unumgänglich angesehen.

²⁴ Vgl. RWI (2003); Eichfelder et al. (2010).

Diese Angebotsausweitung wurde - aus Basis der Geschäfts- und Verbundberichte - auf die aktuelle Verkehrsleistung bezogen und mit einem spezifischen Kostensatz bewertet.

Der spezifische Kostensatz wurde aus speziellen - öffentlich zugänglichen - Untersuchungen oder Geschäfts- und Verbundberichten entnommen.

6.6 Abstimmungs- und Beteiligungsverfahren

Ziele des Abstimmungs- und Beteiligungsverfahrens waren,

- ◆ die Instrumente der Drittnutzerfinanzierung möglichst passgenau auf die Situation der Modellkommunen/-regionen zuzuschneiden,
- ◆ Daten und Informationen von Vertreterinnen und Vertretern der Modellkommune/-regionen zu erhalten,
- ◆ die Diskussion der Drittnutzerfinanzierung in den Modellkommunen/-regionen anzuregen.

Zu diesem Zweck wurde in jeder Modellkommune/-region ein begleitender Arbeitskreis gebildet, an dem insbesondere Vertreterinnen und Vertreter der relevanten Ressorts, wie Verkehrsplanung, Stadtplanung und Finanzen, sowie Vertreterinnen und Vertreter von Verkehrsunternehmen und Verkehrsverbänden teilnahmen.

Insgesamt gab es jeweils vier Projekttreffen mit dem begleitenden Arbeitskreis jeder Modellkommune/-region. Die folgende Abbildung zeigt die thematischen Schwerpunkte der Treffen.

Abbildung 26 Workshop-Konzept für jede Modellkommune/-region



Darstellung: IGES 2020.

Insgesamt zeigte sich die intensive Beteiligung der Modellkommunen/-regionen als unverzichtbarer Teil der Projektarbeit. Dies gilt sowohl für konzeptionelle Fragen der Instrumentenausgestaltung, die methodischen Diskussionen und die Bereitstellung von Daten.

7. Finanzielle Auswirkungen der Instrumente - Vergleichende Ergebnisdarstellung und Diskussion

7.1 Bewertungsaspekte

Zur vorläufigen Bewertung der Drittnutzerfinanzierung werden verschiedene Kriterien herangezogen.

Zunächst steht die **Ergiebigkeit** des Instruments im Vordergrund, d.h. der absolute Finanzierungsbeitrag, den das jeweilige Instrument leisten kann. Anhand des Kriteriums können insbesondere die Instrumente untereinander verglichen werden.

Zweitens ist die **Kosten-Effektivität** der Instrumente zu betrachten. Damit ist insbesondere der relative Aufwand gemeint, der für die administrative Umsetzung des Instruments entsteht, wobei zwischen Kosten der Erhebung und zusätzlichen Transaktionskosten unterschieden wird. Neben der administrativen Umsetzung sind kompensatorische Ausgaben für den ÖPNV zu betrachten, die im Wesentlichen dazu dienen, eine Qualitätsverschlechterung in Folge der direkten Nachfrageeffekte der Instrumente zu verhindern.

Drittens wird der **unmittelbare Nachfrageeffekt** berücksichtigt, d.h. die Erhöhung der ÖPNV-Nachfrage.

Abschließend werden **Ausweichreaktionen** und ihre Bedeutung diskutiert.

Zu rechtlichen Aspekten wird auf das parallel erstellte Rechts-Gutachten „Eckpunkte für eine landesweite Ermächtigung zur Einführung von kommunalen Instrumenten der Drittnutzerfinanzierung im ÖPNV“ (Wittig / Dembach, 2020) verwiesen.

7.2 Vergleichende Ergebnisdarstellung und Diskussion der Ergebnisse

Zur Gegenüberstellung der finanziellen Effekte der einzelnen Instrumente in den betrachteten Modellkommunen/-regionen werden im Folgenden die Ergebnisse für vergleichbare Parameterkonstellationen vorgestellt.

7.2.1 Mobilitätspass für Einwohnerinnen und Einwohner

Die folgenden Tabellen zeigen die finanziellen Effekte des Mobilitätspasses für Einwohnerinnen und Einwohner. Dabei sind weitgehend einheitliche Abgabesätze für Einwohnerinnen und Einwohner ab 18 Jahren in Höhe von 20 bis 40 Euro pro Monat dargestellt. Lediglich für Bad Säckingen sind auch Werte von 10 Euro pro Monat ausgewiesen.

Das Mobilitätsguthaben wird jeweils in zwei Varianten abgebildet: Zunächst als 100 Prozent der Abgabe, anschließend als 50 Prozent der Abgabe.

Tabelle 30 Finanzielle Ergebnisse Mobilitätspass für Einwohnerinnen und Einwohner 1

Abgabe/ Monat	Gutschrift/ Monat	Einnahmen aus Abgabe	Zusätzl. Fahrgeldein- nahmen	Ausgaben Mobili- tätsguthaben	Vertriebs- kosten	Verwaltungs- kosten	Kosten Mindest- Angebotssteigerung	Freie Mittel für Mo- bilitätsmaßnahmen
Stuttgart								
40 €	40 €	249,41 Mio. €	4,53 Mio. €	58,83 Mio. €	0,15 Mio. €	5,15 Mio. €	39,36 Mio. €	209,28 Mio. €
40 €	20 €	249,41 Mio. €	3,80 Mio. €	27,91 Mio. €	0,13 Mio. €	5,15 Mio. €	19,70 Mio. €	228,34 Mio. €
30 €	30 €	187,05 Mio. €	4,53 Mio. €	42,99 Mio. €	0,11 Mio. €	5,11 Mio. €	29,52 Mio. €	156,84 Mio. €
30 €	15 €	187,05 Mio. €	3,11 Mio. €	20,65 Mio. €	0,06 Mio. €	5,06 Mio. €	14,76 Mio. €	170,28 Mio. €
20 €	20 €	124,70 Mio. €	3,77 Mio. €	27,91 Mio. €	0,08 Mio. €	5,08 Mio. €	19,68 Mio. €	103,63 Mio. €
20 €	10 €	124,70 Mio. €	2,26 Mio. €	13,58 Mio. €	0,04 Mio. €	5,04 Mio. €	9,84 Mio. €	112,04 Mio. €
Heidelberg-Mannheim								
40 €	40 €	191,42 Mio. €	1,06 Mio. €	92,32 Mio. €	1,37 Mio. €	5,27 Mio. €	30,56 Mio. €	155,28 Mio. €
40 €	20 €	191,42 Mio. €	3,84 Mio. €	42,86 Mio. €	0,73 Mio. €	4,64 Mio. €	15,28 Mio. €	174,61 Mio. €
30 €	30 €	143,57 Mio. €	3,27 Mio. €	66,76 Mio. €	1,05 Mio. €	3,98 Mio. €	22,92 Mio. €	118,89 Mio. €
30 €	15 €	143,57 Mio. €	3,50 Mio. €	31,52 Mio. €	0,58 Mio. €	3,51 Mio. €	11,46 Mio. €	131,52 Mio. €
20 €	20 €	95,71 Mio. €	3,84 Mio. €	42,86 Mio. €	0,73 Mio. €	2,69 Mio. €	15,28 Mio. €	80,85 Mio. €
20 €	10 €	95,71 Mio. €	2,74 Mio. €	20,60 Mio. €	0,42 Mio. €	2,37 Mio. €	7,64 Mio. €	88,02 Mio. €

Quelle: IGES 2020, eigene Berechnungen.

Tabelle 31 Finanzielle Ergebnisse Mobilitätspass für Einwohnerinnen und Einwohner 2

Abgabe/ Monat	Gutschrift/ Monat	Einnahmen aus Abgabe	Zusätzl. Fahrgeldein- nahmen	Ausgaben Mobili- tätsguthaben	Vertriebs- kosten	Verwaltungs- kosten	Kosten Mindest- Angebotssteigerung	Freie Mittel für Mo- bilitätsmaßnahmen
Tübingen								
40 €	40 €	33,7 Mio. €	0,0 Mio. €	7,5 Mio. €	0,3 Mio. €	1,0 Mio. €	3,4 Mio. €	29,0 Mio. €
40 €	20 €	33,7 Mio. €	0,3 Mio. €	3,4 Mio. €	0,1 Mio. €	0,8 Mio. €	1,7 Mio. €	31,4 Mio. €
30 €	30 €	25,3 Mio. €	0,2 Mio. €	5,4 Mio. €	0,2 Mio. €	0,9 Mio. €	2,5 Mio. €	21,9 Mio. €
30 €	15 €	25,3 Mio. €	0,3 Mio. €	2,5 Mio. €	0,1 Mio. €	0,8 Mio. €	1,3 Mio. €	23,4 Mio. €
20 €	20 €	16,9 Mio. €	0,3 Mio. €	3,4 Mio. €	0,1 Mio. €	0,8 Mio. €	1,7 Mio. €	14,6 Mio. €
20 €	10 €	16,9 Mio. €	0,2 Mio. €	1,6 Mio. €	0,1 Mio. €	0,8 Mio. €	0,8 Mio. €	15,4 Mio. €
Bad Säckingen								
40 €	40 €	6,9 Mio. €	0,0 Mio. €	0,6 Mio. €	0,0 Mio. €	0,2 Mio. €	0,0 Mio. €	6,7 Mio. €
40 €	20 €	6,9 Mio. €	0,03 Mio. €	0,3 Mio. €	0,0 Mio. €	0,2 Mio. €	0,0 Mio. €	6,7 Mio. €
30 €	30 €	5,2 Mio. €	0,0 Mio. €	0,4 Mio. €	0,0 Mio. €	0,1 Mio. €	0,0 Mio. €	5,1 Mio. €
30 €	15 €	5,2 Mio. €	0,0 Mio. €	0,2 Mio. €	0,0 Mio. €	0,1 Mio. €	0,0 Mio. €	5,1 Mio. €
20 €	20 €	3,5 Mio. €	0,03 Mio. €	0,3 Mio. €	0,0 Mio. €	0,1 Mio. €	0,0 Mio. €	3,4 Mio. €
20 €	10 €	3,5 Mio. €	0,02 Mio. €	0,1 Mio. €	0,0 Mio. €	0,1 Mio. €	0,0 Mio. €	3,4 Mio. €
10 €	10 €	1,7 Mio. €	0,02 Mio. €	0,1 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	1,7 Mio. €

Quelle: IGES 2020, eigene Berechnungen.

Anm.: Für Bad Säckingen wurde keine Angebotssteigerung vorgesehen.

In der Tabelle sind zunächst die Vorgaben für die Abgabengestaltung (monatlicher Abgabesatz) und die Gutschrift auf das Mobilitätsguthaben dargestellt. In den folgenden Spalten sind jeweils finanzielle Effekte dargestellt (jeweils in Millionen Euro pro Jahr):

- ◆ Einnahmen aus der Abgabe: Einnahmen der Gemeinde aus der Abgabe.
- ◆ Zusätzliche Fahrgeldeinnahmen: Zusätzliche Fahrgeldeinnahmen resultieren aus der gestiegenen Nachfrage nach Zeitkarten (die Zahlungen aus dem Mobilitätsguthaben stellen de facto eine Tarifsenkung dar). Das Modell berücksichtigt die Differenz aus Tarif sowie Mobilitätsguthaben, die einen zusätzlichen Mittelfluss in das ÖPNV-System darstellt.

Die beiden Kategorien Einnahmen aus Abgabe und zusätzliche Fahrgeldeinnahmen beschreiben zusammen die finanziellen **Zuflüsse in das Finanzierungssystem des ÖPNV**.

Die nächsten Kategorien stellen die **finanziellen Abflüsse im Sinne realer Kosten** dar. Im Einzelnen handelt es sich um

- ◆ Vertriebskosten, sie umfassen erwartete zusätzliche Vertriebskosten bei den ÖPNV-Unternehmen, inklusive der höheren Transaktionskosten aufgrund der zusätzlich erforderlichen Abstimmung mit den Gemeinden.
- ◆ Verwaltungskosten, die diejenigen Kosten umfassen, die den Gemeinden durch die Erhebung der Abgabe sowie die zusätzlichen Transaktionen mit den ÖPNV-Unternehmen entstehenden.
- ◆ Die Kosten der Mindest-Angebotssteigerung wurden abgeschätzt, um die unmittelbar mit den Instrumenten der Drittnutzerfinanzierung verbundenen Kosten zur Erhaltung der aktuellen Qualität abzubilden.

Die Kategorie Ausgaben Mobilitätsguthaben stellt dagegen eine **Transferzahlung innerhalb des ÖPNV-Systems** dar. Die Gemeinden stellen diese Mittel (entsprechend der Darstellung in Abbildung 21) den ÖPNV-Unternehmen als Zahlungen aus dem Mobilitätsguthaben zur Verfügung.

- ◆ Freie Mittel für Mobilitätsmaßnahmen beinhaltet schließlich als Residuum die Differenz aus Mittelzuflüssen und realen Kosten des Instruments.

Mit dieser Vorgehensweise wird implizit unterstellt, dass die Differenz aus Zuflüssen zu den ÖPNV-Unternehmen (Ausgaben Mobilitätsguthaben für Neukundinnen und -kunden, zusätzliche Fahrgeldeinnahmen) und Kosten der ÖPNV-Unternehmen (Vertriebskosten, Kosten der Mindest-Angebotssteigerung) freie Mittel darstellen. Die Differenz wird demnach annahmefolgend,

- falls ihr Wert positiv ist, zur weiteren Angebotssteigerung im ÖPNV eingesetzt werden bzw.

- falls ihr Wert negativ ist, von den Gemeinden (aus nicht abgerufenen Mitteln des Mobilitätsguthabens) finanziert.

Im Fall des Mobilitätspasses für Einwohnerinnen und Einwohner gilt mit - Ausnahme von Bad Säckingen - durchgängig, dass bei den ÖPNV-Unternehmen ein zusätzlicher Zuschussbedarf entsteht.

Hinsichtlich der **Ergiebigkeit** des Instruments kann festgehalten werden, dass der Mobilitätspass für Einwohnerinnen und Einwohner in einem Bereich von 20 bis 30 Euro pro Monat in erheblichem Umfang finanzielle Mittel generiert. Natürlich ist dieses Ergebnis wenig überraschend, da die umfangreiche Ausweitung des Kreises der Zahlenden (Abgabepflichtigen) ein zentrales Kennzeichen des Ansatzes ist.

Da sich die Einnahmen aus der Abgabe linear mit der Einwohnerzahl (alle Einwohnerinnen und Einwohner über 18 Jahre) entwickelt, stellen sich die Ergebnisse zwischen den Modellkommunen/-regionen und zwischen den unterschiedlichen Abgabensätzen wie erwartet dar.

Hinsichtlich der **Kosten-Effektivität** des Mobilitätspasses ist zunächst festzuhalten, dass die administrativen Kosten der Abgabenerhebung im Rahmen des Projekts ausschließlich per Annahme festgelegt wurden. Der aus empirischen Studien entnommene Anteil des Aufwands an den gesamten Abgabeneinnahmen wurde relativ gering angesetzt.

Ein erheblicher Aufwand entsteht dagegen bei den Verkehrsunternehmen, insbesondere durch die Einführung einer EDV-basierten Lösung für das Mobilitätsguthaben. Dabei handelt es sich im Wesentlichen aber um (einmalige) Entwicklungskosten, während der laufende Aufwand für Systemaktualisierung und -pflege als eher gering eingeschätzt wird, da er im Rahmen aller digitalen Tarife stattfindet.

Größenordnungsmäßig sind kompensatorische Maßnahmen zum Ausbau des ÖPNV-Angebots in aller Regel der bedeutendste Aufwandsposten. Ausnahme ist ausschließlich Bad Säckingen; für diese Modellkommune wurde aufgrund der relativ geringen Ist-Nachfrage (und der daraus resultierenden geringen Zusatznachfrage aufgrund des Mobilitätspasses) kein Bedarf an kompensatorischen Maßnahmen gesehen.

Bei den übrigen Modellkommunen/-regionen zeigen sich deutliche Unterschiede hinsichtlich des Aufwands für kompensatorische Maßnahmen. Diese reflektiert insbesondere Unterschiede bei

- ◆ den Kosten für Betriebsausweitungen
- ◆ der erwarteten Nachfrageentwicklung.

Insgesamt liegt der Anteil freier Mittel bei den Modellkommunen/-regionen zwischen 83 Prozent und 90 Prozent, so dass von einer hohen Kosten-Effektivität ausgegangen werden kann.

Der **abgeschätzte relative Nachfrageeffekt** des Mobilitätspasses für Einwohnerinnen und Einwohner im untersuchten Bereich zusätzlicher Monatskartennutzender

ist vergleichsweise gering und liegt im Bereich zwischen 7 Prozent und 20 Prozent (bezogen auf die aktuell erwartete Anzahl der ÖPNV-Fahrten im Adressatenkreis der Einwohnerinnen und Einwohner).

Für das Beispiel eines Mobilitätsguthabens von 20 Euro liegt die abgeschätzte Zunahme zwischen 9 Prozent in der Modellkommune Stuttgart (entspricht ca. 6,8 Mio. zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.), 8 Prozent in der Modellregion Heidelberg/Mannheim (entspricht ca. 9,9 Mio. zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.), 10 Prozent in der Modellkommune Tübingen (entspricht ca. 0,9 Mio. zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.) bzw. 7 Prozent in der Modellkommune Bad Säckingen (entspricht knapp 52.000 zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.). Bei einer Gestaltung mit einem beispielhaften Mobilitätsguthaben von 40 Euro steigen die erwarteten Nachfrageeffekte an und erreichen zwischen 14 Prozent in der Modellkommune Bad Säckingen (entspricht knapp 104.000 zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.) und 20 Prozent in der Modellkommune Tübingen (entspricht ca. 1,9 Mio. zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.).

Ein wesentlicher Grund für diesen relativ geringen Nachfrageeffekt ist die Beschränkung der Nutzung des Mobilitätsguthabens auf Zeitkarten und der hier unterstellten konservativen Annahme hinsichtlich der Preiselastizität der Nachfrage. Speziell für die großen Modellkommunen/-regionen ist festzuhalten, dass ihre Tarife für Monatskarten deutlich über den hier betrachteten Höhen der des Mobilitätsguthabens liegen; der zusätzlich zur Abgabe zu zahlende Tarif für eine entsprechende Zeitkarte wird im Vergleich zum aktuellen Tarif damit zwar erheblich gesenkt (zwischen 12 Prozent und 50 Prozent), beträgt aber immer noch zwischen 40 und 70 Euro.

Dieses Ergebnis muss eingeschränkt werden:

- ◆ Zunächst ist daran zu erinnern, dass hier nur der unmittelbare Nachfrageeffekt angesprochen wird. Die mit den freien Mitteln finanzierten zusätzlichen Maßnahmen zur Angebotsverbesserung lassen weitere deutliche Nachfrageeffekte erwarten.
- ◆ Speziell die Kommunen mit schienengebundenem Angebot könnten einer größeren unmittelbaren Nachfragesteigerung kaum mit einem entsprechenden kurzfristigen Angebotsausbau in diesem Bereich begegnen.

Ausweichreaktionen sind kurz- bis mittelfristig von dem Instrument nicht zu erwarten.

7.2.2 Mobilitätspass für Kfz-Haltende

Die folgenden Tabellen zeigen die finanziellen Effekte des Mobilitätspasses für Kfz-Haltende. Dabei sind wiederum einheitliche Abgabesätze für Kfz-Haltende in Höhe von 20 bis 40 Euro pro Monat dargestellt.

Das Mobilitätsguthaben wird jeweils in zwei Varianten abgebildet: Zunächst als 100 Prozent der Abgabe, anschließend als 50 Prozent der Abgabe.

Betrachtet werden jeweils private und gewerbliche Kfz-Haltende, wobei - wie bereits ausgeführt – insbesondere im Bereich gewerbliche Kfz-Haltende mit einer deutlichen Ausweichreaktion gerechnet wurde.

Tabelle 32 Finanzielle Ergebnisse Mobilitätspass für Kfz-Haltende 1

Abgabe/ Monat	Gutschrift/ Monat	Einnahmen aus Abgabe	Zusätzl. Fahrgeldein- nahmen	Ausgaben Mobili- tätsguthaben	Vertriebs- kosten	Verwaltungs- kosten	Kosten Mindest- Angebotssteigerung	Freie Mittel für Mo- bilitätsmaßnahmen
Stuttgart								
40 €	40 €	123,0 Mio. €	2,2 Mio. €	29,0 Mio. €	0,2 Mio. €	2,7 Mio. €	1,0 Mio. €	121,4 Mio. €
40 €	20 €	123,0 Mio. €	1,9 Mio. €	13,8 Mio. €	0,1 Mio. €	2,6 Mio. €	0,5 Mio. €	121,6 Mio. €
30 €	30 €	92,2 Mio. €	2,2 Mio. €	21,2 Mio. €	0,2 Mio. €	2,7 Mio. €	0,7 Mio. €	90,9 Mio. €
30 €	15 €	92,2 Mio. €	1,5 Mio. €	10,2 Mio. €	0,1 Mio. €	2,6 Mio. €	0,4 Mio. €	90,6 Mio. €
20 €	20 €	61,5 Mio. €	1,9 Mio. €	13,8 Mio. €	0,1 Mio. €	2,6 Mio. €	0,5 Mio. €	60,1 Mio. €
20 €	10 €	61,5 Mio. €	1,1 Mio. €	6,7 Mio. €	0,1 Mio. €	2,6 Mio. €	0,2 Mio. €	59,6 Mio. €
Heidelberg-Mannheim								
40 €	40 €	93,4 Mio. €	0,8 Mio. €	28,5 Mio. €	0,2 Mio. €	2,1 Mio. €	9,4 Mio. €	82,6 Mio. €
40 €	20 €	93,4 Mio. €	1,4 Mio. €	13,2 Mio. €	0,1 Mio. €	2,0 Mio. €	4,7 Mio. €	88,0 Mio. €
30 €	30 €	70,1 Mio. €	1,4 Mio. €	20,6 Mio. €	0,2 Mio. €	1,6 Mio. €	7,1 Mio. €	62,6 Mio. €
30 €	15 €	70,1 Mio. €	1,3 Mio. €	9,7 Mio. €	0,1 Mio. €	1,6 Mio. €	3,5 Mio. €	66,1 Mio. €
20 €	20 €	46,7 Mio. €	1,4 Mio. €	13,2 Mio. €	0,1 Mio. €	1,1 Mio. €	4,7 Mio. €	42,2 Mio. €
20 €	10 €	46,7 Mio. €	1,0 Mio. €	6,4 Mio. €	0,1 Mio. €	1,1 Mio. €	2,4 Mio. €	44,1 Mio. €

Quelle: IGES 2020, eigene Berechnungen.

Tabelle 33 Finanzielle Ergebnisse Mobilitätspass für Kfz-Haltende 2

Abgabe/ Monat	Gutschrift/ Monat	Einnahmen aus Abgabe	Zusätzl. Fahrgeldein- nahmen	Ausgaben Mobili- tätsguthaben	Vertriebs- kosten	Verwaltungs- kosten	Kosten Mindest- Angebotssteigerung	Freie Mittel für Mo- bilitätsmaßnahmen
Tübingen								
40 €	40 €	8,1 Mio. €	0,0 Mio. €	2,9 Mio. €	0,1 Mio. €	0,3 Mio. €	1,3 Mio. €	6,4 Mio. €
40 €	20 €	8,1 Mio. €	0,1 Mio. €	1,3 Mio. €	0,1 Mio. €	0,2 Mio. €	0,7 Mio. €	7,3 Mio. €
30 €	30 €	6,1 Mio. €	0,1 Mio. €	2,1 Mio. €	0,1 Mio. €	0,2 Mio. €	1,0 Mio. €	4,9 Mio. €
30 €	15 €	6,1 Mio. €	0,1 Mio. €	1,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,2 Mio. €	0,5 Mio. €	5,5 Mio. €
20 €	20 €	4,1 Mio. €	0,1 Mio. €	1,3 Mio. €	0,1 Mio. €	0,2 Mio. €	0,7 Mio. €	3,2 Mio. €
20 €	10 €	4,1 Mio. €	0,1 Mio. €	0,6 Mio. €	0,0 Mio. €	0,2 Mio. €	0,3 Mio. €	3,6 Mio. €
Bad Säckingen								
40 €	40 €	1,5 Mio. €	0,01 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,1 Mio. €	- Mio. €	1,4 Mio. €
40 €	20 €	1,5 Mio. €	0,01 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	- Mio. €	1,5 Mio. €
30 €	30 €	1,1 Mio. €	0,01 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	- Mio. €	1,1 Mio. €
30 €	15 €	1,1 Mio. €	0,01 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	- Mio. €	1,1 Mio. €
20 €	20 €	0,8 Mio. €	0,01 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	- Mio. €	0,7 Mio. €
20 €	10 €	0,8 Mio. €	0,00 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	0,0 Mio. €	- Mio. €	0,7 Mio. €

Quelle: IGES 2020, eigene Berechnungen.

Die Ergebnisse der finanziellen Effekte des Mobilitätspasses für Kfz-Haltende sind strukturell identisch mit den Ergebnissen des Mobilitätspasses für Einwohnerinnen und Einwohner.

Der zentrale Unterschied liegt in dem deutlich geringeren Umfang der Abgabepflichtigen, der durch erwartete Ausweichreaktionen noch weiter verringert wird. Wie bei der Darstellung der Modellkommunen/-region aufgezeigt, bestehen Unterschiede hinsichtlich des Motorisierungsgrades. Gleichzeitig bestehen Unterschiede hinsichtlich der gewerblich gehaltenen Kraftfahrzeuge. Dies führt im Endeffekt dazu, dass der Mobilitätspass für Kfz-Haltende in den Modellkommunen/-regionen in unterschiedlichem Ausmaß das Ergebnis des Mobilitätspasses für Einwohnerinnen und Einwohner erreicht.

Hinsichtlich der **Ergiebigkeit** des Instruments kann festgehalten werden, dass mit dem Mobilitätspass für Kfz-Haltende in Tübingen und Bad Säckingen ca. 25 Prozent, in Stuttgart und Heidelberg/Mannheim fast 50 Prozent der Abgabeneinnahmen generiert werden, die der Mobilitätspass für Einwohnerinnen und Einwohner erreicht.

Da die Einnahmen aus der Abgabe linear in der Zahl der Kfz-Haltenden sind, sind auch die Ergebnisse zwischen den Modellkommunen und zwischen den unterschiedlichen Abgabensätzen wie erwartet.

Hinsichtlich der **Kosten-Effektivität** des Mobilitätspasses ist zunächst festzuhalten, dass auch bei diesem Instrument die administrativen Kosten der Abgabenerhebung per Annahme festgelegt wurden, was ihre Aussagefähigkeit einschränkt.

Aufgrund des zahlenmäßig kleineren Kreises der Abgabepflichtigen fallen auch die (mengenabhängigen) Vertriebskostensteigerungen geringer aus, wobei der Aufwand für die Einführung einer EDV-basierten Lösung für das Mobilitätsguthaben auch bei diesem Instrument anfällt.

Aufgrund des zahlenmäßig kleineren Kreises der Abgabepflichtigen sind kompensatorische Maßnahmen zum Ausbau des ÖPNV-Angebots deutlich geringer als beim Mobilitätspass für Einwohnerinnen und Einwohner. Auch hierbei ist Bad Säckingen ein „Ausreißer“; analog zum Mobilitätspass für Einwohnerinnen und Einwohner wurde für diese Modellkommune aufgrund der relativ geringen Ist-Nachfrage (und der daraus resultierenden geringen Zusatznachfrage aufgrund des Mobilitätspasses) kein Bedarf an kompensatorischen Maßnahmen gesehen.

Bei den übrigen Modellkommunen/-regionen zeigen sich wiederum deutliche Unterschiede hinsichtlich des Aufwands für kompensatorische Maßnahmen.

Insgesamt liegt der Anteil freier Mittel bei den Modellkommunen/-regionen knapp über 90 Prozent, so dass von einer hohen Kosten-Effektivität ausgegangen werden kann.

Der **abgeschätzte relative Nachfrageeffekt** des Mobilitätspasses für Kfz-Haltende ist ebenso vergleichsweise gering (bezogen auf die aktuell erwartete Anzahl der ÖPNV-Fahrten im Adressatenkreis der Kfz-Haltenden).

Am Beispiel eines Mobilitätsguthabens von 20 Euro ist eine Nachfragesteigerung zwischen 15 Prozent in der Modellkommune Stuttgart (entspricht ca. 5,8 Mio. zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.), 8 Prozent in der Modellregion Heidelberg/Mannheim (entspricht ca. 3,1 Mio. zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.), 10 Prozent in der Modellkommune Tübingen (entspricht ca. 0,4 Mio. zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.) bzw. 7 Prozent in der Modellkommune Bad Säckingen (entspricht ca. 11.000 zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.) zu erwarten.

Bei einer Gestaltung mit einem beispielhaften Mobilitätsguthaben von 40 Euro steigen die erwarteten Nachfrageeffekte an und erreichen zwischen 14 Prozent in der Modellkommune Bad Säckingen (entspricht knapp 23.000 zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.) und 30 Prozent in der Modellkommune Stuttgart (entspricht ca. 11,7 Mio. zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.). Die relative Änderung bezieht sich jeweils auf den Adressatenkreis der Kfz-Haltenden.

Bei einer Gestaltung mit einem beispielhaften Mobilitätsguthaben von 40 Euro steigen die erwarteten Nachfrageeffekte an und erreichen zwischen 14 Prozent in der Modellkommune Bad Säckingen (entspricht knapp 23.000 zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.) und 30 Prozent in der Modellkommune Stuttgart (entspricht ca. 11,7 Mio. zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.).

Ausweichreaktionen sind in erheblichem Maße zu erwarten, da insbesondere bei gewerblich gehaltenen Kfz mit einer starken Tendenz zur Ummeldung des Kfz gerechnet werden muss.

7.2.3 Mobilitätspass für Kfz-Nutzende

Die folgenden Tabellen zeigen die finanziellen Effekte des Mobilitätspasses für Kfz-Nutzende. Dabei sind folgende Abgabesätze unterstellt worden:

- ◆ Variante 1
 - Tagesabgabe 8 Euro
 - Wochenabgabe 25 Euro
 - Monatsabgabe 60 Euro
- ◆ Variante 2
 - Tagesabgabe 3 Euro
 - Wochenabgabe 7,50 Euro
 - Monatsabgabe 20 Euro.

Das Mobilitätsguthaben wird jeweils in Höhe von 50 Prozent der Abgabe angesetzt.

Die Ergebnisse der finanziellen Effekte des Mobilitätspasses für Kfz-Nutzende weichen strukturell deutlich von den Ergebnissen der anderen Mobilitätspässe ab. Ausschlaggebend dafür sind die sehr unterschiedlichen Pendlerwerte.

Hinsichtlich der **Ergiebigkeit** des Instruments kann festgehalten werden, dass Werte zwischen dem Mobilitätspass für Kfz-Haltende und dem Mobilitätspass für Einwohnerinnen und Einwohner erzielt werden.

Hinsichtlich der **Kosten-Effektivität** des Mobilitätspasses ist zunächst festzuhalten, dass auch bei diesem Instrument die administrativen Kosten der Abgabenerhebung per Annahme festgelegt wurden, was ihre Aussagefähigkeit einschränkt.

Speziell zu Buche schlagen dabei die hohen Systemkosten, die auf Basis eines internationalen Benchmarks hier mit ca. 20 Prozent der Abgabe angesetzt wurden. Ausnahme davon ist Bad Säckingen; hier wurde keine elektronische Überwachung angenommen, sondern eine Kontrolle der Zahlung via zusätzliches Personal (15 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, inkl. Fahrzeuge).

Aufgrund des zahlenmäßig kleineren Kreises der Abgabepflichtigen fallen auch die (mengenabhängigen) Vertriebskostensteigerungen geringer aus, wobei der Aufwand für die Einführung einer EDV-basierten Lösung für das Mobilitätsguthaben auch bei diesem Instrument anfällt.

Aufgrund des zahlenmäßig kleineren Kreises der Abgabepflichtigen sind kompensatorische Maßnahmen zum Ausbau des ÖPNV-Angebots deutlich geringer als bei den übrigen Mobilitätspässen.

Insgesamt zeigt sich, dass aufgrund der hohen Systemkosten ausschließlich Variante 1 zu deutlichen freien Mitteln führt – und dies auch nur in Großstädten. Im Vergleich zu den anderen Instrumenten muss daher von einer deutlich geringeren Kosten-Effektivität bei der Einnahmenerzielung ausgegangen werden.

Der **abgeschätzte relative Nachfrageeffekt** des Mobilitätspasses für Kfz-Nutzende fällt mit bis zu 23 Prozent aus (bezogen auf die aktuell erwartete Anzahl der ÖPNV-Fahrten im Adressatenkreis der Kfz-Nutzenden).

Bei der Mobilitätspass-Variante 1 mit einer Abgabe von 60 Euro pro Monat und einem Guthaben von 30 Euro liegen die erwarteten Nachfrageeffekte im betrachteten Bereich zusätzlicher Monatskartennutzenden zwischen 23 Prozent in der Modellkommune Stuttgart (entspricht ca. 7,6 Mio. zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.), 19 Prozent in der Modellregion Heidelberg/Mannheim (entspricht ca. 6,9 Mio. zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.), 15 Prozent in der Modellkommune Tübingen (entspricht knapp 0,6 Mio. zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.) bzw. 15 Prozent in der Modellkommune Bad Säckingen (entspricht knapp 21.000 zusätzlichen ÖPNV-Fahrten p.a.).

Tabelle 34 Finanzielle Ergebnisse Mobilitätspass für Kfz-Nutzende (in Mio. EUR/Jahr)

Variante	Einnahmen aus Abgabe	Zusätzl. Fahrgeldein-nahmen	Ausgaben Mobili-tätsguthaben	Vertriebs-kosten	Verwaltungs-kosten	Kosten Mindest-Angebotssteigerung	Freie Mittel für Mo-bilitätsmaßnahmen
Stuttgart							
Variante 1	211,1	5,1	20,8	0,1	42,3	1,6	172,1
Variante 2	70,4	2,5	6,1	0,0	42,3	0,5	30,0
Heidelberg/Mannheim							
Variante 1	209,2	5,5	22,4	0,1	41,9	1,8	170,9
Variante 2	46,7	1,4	6,5	0,0	41,9	3,5	2,7
Tübingen							
Variante 1	23,0	0,4	2,1	0,0	4,6	2,2	16,5
Variante 2	4,1	0,1	0,7	0,0	4,6	0,5	-0,9
Bad Säckingen							
Variante 1	4,7	0,0	0,1	0,0	0,9	0,0	3,7
Variante 2	0,8	0,0	0,0	0,0	0,9	-	-0,1

Quelle: IGES 2020, eigene Berechnungen.

7.3 Identifikation von ÖPNV-Verbesserungen (Mittelverwendung)

Ein zentraler Aspekt für die Instrumente der Drittnutzerfinanzierung ist, wie die entstehenden finanziellen Spielräume von den Modellkommunen/-regionen genutzt werden können.

Das Instrument stellt nur dann eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Status quo dar, wenn die zusätzliche finanzielle Belastung der Bürgerinnen und Bürger durch einen deutlichen Beitrag zur Durchsetzung umwelt- und verkehrspolitischer Ziele gerechtfertigt werden kann.

Die folgende Darstellung beinhaltet daher Projekte der einzelnen Modellkommunen/-regionen, die aktuell nicht - oder zumindest nicht gesichert - ohne zusätzliche finanzielle Mittel durchgeführt werden können.

Im Mittelpunkt stehen dabei nach unserer Einschätzung Maßnahmen, die

- ◆ relativ schnell greifen, so dass keine lange Verzögerung zwischen Einführung der Abgabe und sichtbaren Vorteilen entsteht. Damit sind insbesondere Maßnahmen relevant, die keine oder nur relativ geringe Infrastrukturinvestitionen als Voraussetzung haben,
- ◆ relativ eigenständige Nutzenbeiträge leisten, so dass eine möglichst direkte Beziehung zwischen Abgabe und Zusatzangebot argumentiert werden kann und eine bindende Umsetzungserklärung seitens der Kommune abgegeben werden kann.

Insbesondere in Kommunen, die einen Schwerpunkt im Bereich des schienengebundenen Nahverkehrs aufweisen (wie z.B. Stuttgart und Mannheim), sind auch Maßnahmen mit Infrastrukturinvestitionen gewünscht und sinnvoll. In den folgenden Darstellungen geplanter Projekte sind entsprechend auch solche Vorhaben aufgenommen worden.

Die im Folgenden dargestellten Projektideen, die von den Modellkommunen / -regionen im Rahmen ihrer allgemeinen Verkehrsplanungen oder speziell für diese Untersuchung formuliert wurden, sind in aller Regel noch nicht mit Kosten hinterlegt. Um dennoch eine Vorstellung von den Wirkungen der zusätzlichen Einnahmen zu erhalten, werden mittels sehr allgemeiner Kostensätze im ÖPNV die Potenziale für Angebotsverbesserungen abgeschätzt.

Bei den herangezogenen Kostensätzen handelt es sich um sogenannte „Brutto-Bestellerkosten“, also jene Kosten, die je Nutzkilometer für einen Leistungsbesteller (Kommune, Verkehrsverbund) anfallen, wenn die entsprechende ÖPNV-Leistung vollständig von einem externen ÖPNV-Unternehmen (mit unternehmenseigenen Fahrzeugen und eigenem Personal) erbracht wird. In diesen Kosten explizit enthalten sind damit:

- ◆ Fahrzeugbeschaffung (Kapitaldienst)
 - ◆ Fahrzeugwartungs- und Betriebskosten
-

- ◆ Energiekosten
- ◆ Personalkosten (Fahrpersonal, Kontroll- und Sicherheitspersonal, örtliches Personal)
- ◆ Kosten für Betriebsgebäude (z. B. Betriebshof, Sozialräume)
- ◆ Unternehmensgewinn
- ◆ Kosten für notwendige außerfahrplanmäßige Fahrten, wie z. B. Leerfahrten.

Tabelle 35 Allgemeine Kostensätze je Fahrzeug-km (Brutto-Bestellerkosten)

Fahrzeugtyp	Kostensatz
Regionalbus	2,00 -4,50 €
Stadtbus	3,90 - 4,90 €
Stadtbus Gelenk	6,00 – 6,50 €
Straßenbahn	5,50 – 6,30 €
BRT	7,00 – 7,80 €
U-Bahn	8,00 – 10,00 €
SPNV	10,00 – 12,00 €

Quelle: komobile w7 GmbH / u.a. (2017); Nahverkehrsplan Berlin (2019).

7.3.1 Projekte der Modellkommune Stuttgart

Die Landeshauptstadt hat in den letzten Jahren umfangreiche Planungen im Verkehrssektor durchgeführt, um den ÖPNV zu stärken und den Anteil des motorisierten Individualverkehrs (MIV) bzw. seine Umweltbelastungen zu verringern. Dazu gehören u.a.

- ◆ der Nahverkehrsplan (Fortschreibung) vom Oktober 2016
- ◆ das Verkehrsentwicklungskonzept VEK 2030 aus dem Jahr 2014
- ◆ der Aktionsplan „Nachhaltig mobil in Stuttgart“, erste Fortschreibung des Aktionsplans vom 18. Juli 2017
- ◆ der Masterplan zur Gestaltung nachhaltiger und emissionsfreier Mobilität (Green City Plan Stuttgart).

Zahlreiche Maßnahmen sind auch im Rahmen des sogenannten „ÖPNV-Pakts für die Region Stuttgart“ zwischen dem Land und der Stadt fest vereinbart worden.

Betrachtet man die im Rahmen dieser Arbeiten identifizierten Maßnahmenpakete, entsteht eine außerordentlich umfangreiche Gesamtliste, die vermutlich ohne zusätzliche Finanzmittel nicht vollständig umgesetzt werden kann. So listet der Aktionsplan u.a. folgende Maßnahmen auf:

- ◆ Ausbau des Bus- und Stadtbahnnetzes durch Netzerweiterungen, Tangentiallinien und Schnellbuslinien
- ◆ Erhöhung der Kapazität von Stadtbahnlinien durch den Einsatz längerer Züge (z. B. 80m-Züge auf den Stadtbahnlinien U1 und U12)
- ◆ Verdichtung des Taktangebots (z. B. U19 parallel zur bestehenden U2) und Optimierung der Anschlussbeziehungen, auch im Spät-/ Nachtverkehr und am Wochenende
- ◆ Prüfung eines werktäglichen Nacht-Taktes mit Bus, Stadtbahn und/oder On-Demand-Lösungen
- ◆ Beschleunigung und Stabilisierung des ÖPNV für kürzere Reisezeiten und höhere Pünktlichkeit (z. B. weiterer Ausbau und Optimierung der ÖPNV-Bevorrechtigung an Lichtsignalanlagen - LSA - zusätzliche Bussonderfahrstreifen, weiterer Ausbau der SSB-Betriebsleitstelle und der IVLZ)
- ◆ Verbesserung und Ausbau der Fahrplan-Echtzeitinformation (z. B. an allen Bushaltestellen)
- ◆ Ausweitung des Einsatzes von schadstofffreien und emissionsarmen Bussen mit modernen vollelektrischen, Hybrid- und Euro VI-Antrieben
- ◆ Prüfen, aufgreifen und erproben neuer Möglichkeiten des autonomen Fahrens (z. B. Betriebshoflogistik, Platooning, Einsatz von selbstfahrenden Minibussen in Schwachlastzeiten).

Die einzelnen Maßnahmen sind nicht mit Kosteninformationen hinterlegt.

Im Rahmen der Drittnutzerfinanzierung sind bei monatlichen Abgabesätzen um 30 Euro Mittel zur Umsetzung von Projekten in Höhe von 90 bis 170 Mio. Euro pro Jahr generierbar.

Bei den oben genannten durchschnittlichen Kostensätzen der einzelnen Fahrzeugtypen zwischen 6 und 12 Euro je Fahrzeug-km entspricht dieses Einnahmepplus (nur untere Grenze) in Relation zur aktuellen Betriebsleistung der SSB einer Steigerung der Betriebsleistung um 13 Mio. Fahrzeug-km- oder um etwa 30 Prozent.

Bei dieser Größenordnung sind alleinige Ausweitungen der Betriebsleistung bereits eher unrealistisch, so dass infrastrukturelle Investitionen unvermeidlich erscheinen.

7.3.2 Projekte der Modellregion Heidelberg-Mannheim

Für die Modellregion Heidelberg-Mannheim liegen u.a. folgende Planungen vor:

- ◆ Masterplan „Nachhaltige Mobilität für die Stadt“ - Green City Plan vom August 2018
- ◆ Nahverkehrsplan Stadt Mannheim 2018 vom 20. Dezember 2018

- ◆ Masterplan Mobilität 2035 der Stadt Mannheim als Verkehrsentwicklungsplan (gegenwärtig noch in Erarbeitung)
- ◆ Bundes-GVFG-Projekt „Konversionsnetz“ als Netzausbaumaßnahmen in der Stadt Mannheim²⁵
- ◆ Mobilitätsnetz Heidelberg
- ◆ Verkehrsentwicklungsplan 2035 der Stadt Heidelberg, der aktuell entsteht.

Die Maßnahmenpakete der einzelnen Planungen enthalten u.a. folgende Projektideen, die mit Mitteln der Drittnutzerfinanzierung umgesetzt werden könnten:

- ◆ Stadtbahnerweiterungen im Bereich Spinelli sowie Stadtbahnverlängerung Taylor-Areal.
- ◆ Angleichung des Taktangebots im Busverkehr in den Abendstunden an die Fahrtenhäufigkeit der Stadtbahn.
- ◆ Beschleunigung des ÖPNV, z.B. durch Hochbordausbau von bereits barrierefreien Haltestellen, Busspuren, LSA-Beeinflussung, alternative Linienwege sowie Freigabe von Wegen, die für den PKW-Verkehr gesperrt sind.
- ◆ Emissionsarmer Busverkehr durch Elektro- und Wasserstoffantrieben einschließlich erforderlicher Lade und Werkstattkapazitäten.
- ◆ Einrichtung von Mobilitätsstationen.
- ◆ Flächendeckende On-Demand-Systeme als Feinerschließung in den Wohn- und Arbeitsquartieren als Teil des ÖPNV und Zubringer zu den Stadtbahn- und Buslinien.
- ◆ Erschließung neuer Wohn- und Gewerbegebiete für eine autoarme Mobilität.

Im Rahmen der Drittnutzerfinanzierung sind bei monatlichen Abgabesätzen um 30 Euro Mittel zur Umsetzung von Projekten in Höhe von 60 bis 130 Mio. Euro pro Jahr generierbar.

Unter Verwendung der gleichen Annahmen zu den Kosten einer Erhöhung der Betriebsleistung, die auch für die Landeshauptstadt Stuttgart getroffen wurden (vgl. Abschnitt 7.3.1), ergibt sich im Ergebnis der hier durchgeführten gutachterlichen Abschätzungen eine potenzielle Erhöhung der Betriebsleistung um 9 Mio. Fahrzeug-km- oder um etwa 50 Prozent für die Modellregion Mannheim/Heidelberg.

²⁵ Erschließung von Konversionsflächen in der Stadt Mannheim mit einem hochwertigen ÖPNV-Angebot. U.a. Neubau von Stadtbahnstrecken zum Benjamin-Franklin-Village und durch das neue Glückstein-Quartier inkl. Haltestelle, Ausbau einer Endhaltestelle der neuen Konversionslinie in Rheinau Karlsplatz (Bau einer Wendeschleife).

Auch hier gilt, dass alleinige Ausweitungen der Betriebsleistung eher unrealistisch sind, so dass infrastrukturelle Investitionen unvermeidlich erscheinen.

7.3.3 Projekte der Modellkommune Tübingen

Tübingen hat zuletzt im Rahmen der Diskussion um die Einführung eines Nulltarifs die Ausbaumöglichkeiten des ÖPNV intensiv diskutiert.

Im Mittelpunkt der Überlegungen stehen folgende Maßnahmen:

- ◆ Kapazitätserweiterungen in der Spitzenlastzeit.
Geplant sind dabei insbesondere Verstärkerfahrten in der Spitzenstunde in Lastrichtung im gesamten Netz. Da auch heute schon in der Spitzenstunde der vorhandene Fuhrpark vollständig eingesetzt wird, steigt durch diese Fahrten der Fahrzeugbedarf. In einer ersten Abschätzung wird von einem Mehrbedarf von 14 Fahrzeugen ausgegangen.
- ◆ Deutliche Verdichtung der Takte für zentrale Linien. Geplant sind u.a. folgende Taktanpassungen
 - von 10 Minuten auf 7,5 Minuten (Linie 5 Nord)
 - von 15 Minuten auf 10 Minuten (Linien 1, 2, 4 Nord, 7 Nord)
 - 30 Minuten auf 20 Minuten (Linien 3, 4 Süd, 5 Süd, 6, 7 Süd, 8 – 14, 16 – 22)
 - 60 Minuten auf 30 Minuten (Linien 11 und 12).

Zusätzlich zu diesen Maßnahmen sind nach unserer Einschätzung eine Reihe begleitender Maßnahmen sinnvoll, um die Zuverlässigkeit / Geschwindigkeit des Systems zu stärken und die Informationssituation der Nutzenden zu verbessern:

- ◆ Prüfung der Beschleunigung des ÖPNV insbesondere durch Busspuren und LSA-Beeinflussung
- ◆ Durchgängige Erweiterung des Real-Time Informationsangebots.

Eine weitere intensiv diskutierte Option ist die Regional-Stadtbahn, die eine umsteigefreie Verbindung von Reutlingen, Herrenberg oder Metzingen nach Tübingen realisieren soll. Voraussetzung dafür ist die Innenstadtstrecke in Tübingen, die einen erheblichen Mitteleinsatz erfordert. Bisherige Planungen gehen von einem Finanzierungsbedarf (für Region und Stadt) von 40 bis 80 Millionen Euro aus.

Im Rahmen der Drittnutzerfinanzierung sind bei monatlichen Abgabesätzen um 30 Euro Mittel zur Umsetzung von Projekten in Höhe von 5 bis 23 Mio. Euro pro Jahr generierbar. Ein Projekt wie die Regional-Stadtbahn erscheint damit ebenso realisierbar wie eine Steigerung der Betriebsleistung des Bussystems um eine Million Fahrzeug-km bzw. etwa 25 Prozent.

7.3.4 Projekte der Modellkommune Bad Säckingen

Bad Säckingen sieht folgende Schwerpunkte bei der Verwendung zusätzlicher finanzieller Mittel:

- ◆ Ausbau Bus-Stadtnetz
- ◆ Ergänzende flexible Busangebote
- ◆ Ergänzende „freie Mittel“ zur Verbesserung der Radfahrwege bzw. zur Verbesserung der Fußgängersituation („Rollator-Highways“).

Der **Ausbau Bus-Stadtnetz** soll bestehende Angebotsdefizite beseitigen. Aktuell sind im Stadtverkehr drei Linien mit eingeschränkter Bedienungszeit, nur teilweise realisierter Taktstruktur und sehr eingeschränkter Wochenend-Bedienung (nur samstags) realisiert.

Ansatzpunkte des Ausbaus sind dementsprechend

- ◆ durchgängige Bedienungszeit 6.00 bis 21.00 Uhr
- ◆ durchgängiger 1h-Takt, am Wochenende bis 2h-Takt.

Die Realisierung des Angebots sollte dabei bei geringer Nachfrage über flexible Bedienformen (Rufbus, Anruf-Sammeltaxi) geschehen. Abgesichert wird das Angebot über eine Mobilitätsgarantie innerhalb der Bedienungszeiten.

Der Zusatzaufwand wurde auf etwa 180.000 Euro/Jahr geschätzt - dies entspricht einer Verdopplung des aktuellen Budgets.

Ergänzende flexible Busangebote betreffen folgende mögliche Ansatzpunkte im ÖPNV

- ◆ Bessere Anbindung Gewerbegebiete
- ◆ Anbindung in der Fläche (flexible Bedienformen).

Als Pauschalansatz dient eine Abschätzung von ca. 100.000 Euro / Jahr, die auf Basis von Benchmarks abgeschätzt wurden.

Projekte im Bereich **Verbesserung der allgemeinen Mobilität**, insbesondere Förderung des Radverkehrs bzw. Verbesserung der Fußgängersituation, speziell für Ältere, wurden aktuell für den sogenannten Gemeindesteckbrief „Radverkehr“ zusammengestellt. Beispiele zeigt die folgende Tabelle.

Tabelle 36 Maßnahmen zur Verbesserung der allgemeinen Mobilität

Maßnahme	Beschreibung	Kosten
Maßnahme 2047	Lichtsignalgeregelte Querungsstelle für Radverkehr am Knotenpunkt B34 / Jurastraße. Markierung von aufgeweiteten Rad-aufstellstreifen .	120.000 €
Maßnahme 2045	Verlängerung Wirtschaftsweg südlich der B34; Bau einer Mittelinsel	60.000 €

Quelle: Gemeindesteckbrief „Radverkehr“.

Nach Einschätzung der Gemeinde kann zur Realisierbarkeit der einzelnen Maßnahmen festgestellt werden, dass ohne zusätzliche finanzielle Mittel die Umsetzung nicht sichergestellt ist bzw. nicht zu leisten ist.

7.4 Ergebnisse der von den Modellkommunen vorgeschlagenen speziellen Ausgestaltungen der Drittnutzerfinanzierung

7.4.1 Tübingen

Wie bereits dargestellt, wurde für Tübingen ein Modell zum „Nulltarif der ÖPNV-Nutzung für Alle“ berücksichtigt. Wie bei den Modellen des Mobilitätspasses erfolgt dabei eine Beitragserhebung bei den Einwohnerinnen und Einwohnern bzw. Kfz-Haltenden mit Wohnsitz in Tübingen. Im Unterschied zum Mobilitätspass können aber alle Nutzenden des ÖPNV – unabhängig von ihrer Abgabepflicht – diesen im Stadtgebiet Tübingen unentgeltlich nutzen. Für ein- und ausbrechende Verkehre gelten außerhalb des Stadtgebiets dagegen die bisherigen Tarife.

Berücksichtigt wurden abstimmungsgemäß ausschließlich Abgaben, die sich auf Einwohnerinnen und Einwohner oder Kfz-Haltende beziehen.

Das Modell unterscheidet sich damit insbesondere hinsichtlich des Nutzerkreises, der über den Kreis der Abgabepflichtigen hinausgeht. Die damit verbundenen rechtlichen Fragestellungen wurden im Rahmen der Projektbearbeitung nicht betrachtet.

7.4.1.1 Spezifika der betrachteten Modellvariante

Der „Nulltarif der ÖPNV-Nutzung für Alle“ gilt annahmegemäß innerhalb des gesamten Stadtgebiets (Preiszone 11 des Verkehrsverbunds Neckar-Alb-Donau, naldo).

Für ein- und ausbrechende Verkehre wird unterstellt, dass die bisherigen Tarife weiterhin gelten, aber nur bis zur ersten Station bzw. zur letzten Station innerhalb der Stadt Tübingen. Der Tarif verringert sich damit für ein- und ausbrechende Verkehre durchschnittlich um den Aufschlag für eine zusätzliche Wabe.

Spezielle Regelungen gelten für die Gruppe der Studierenden (zurzeit, WS 2019/20, ca. 27.000 Studierende an der Eberhard-Karls-Universität). Aktuell ist mit der Eberhard-Karls-Universität ein Semesterticket vereinbart: Studierende entrichten pro Semester einen vorgegebenen Beitrag (den sogenannten Solidaritätsbeitrag von 28,80 €) und können dafür ein Semesterticket erwerben (Wintersemester 2018/2019: 104,90 €)²⁶, das im gesamten Verbundgebiet gilt. Zudem berechtigt bereits die Entrichtung des Solidaritätsbeitrags während der Semesterlaufzeit zeitlich eingeschränkt (montags bis freitags ab 19 Uhr, ganztägig an Wochenenden und Feiertagen zur Fahrt im gesamten naldo-Netz.

Zur Abbildung dieser Gruppe wird im Rahmen der Variante unterstellt, dass die Abgaben, die im Rahmen der Drittnutzerfinanzierung entstehen, auf den Solidaritätsbeitrag bzw. auf den Erwerb von Semestertickets angerechnet werden.

7.4.1.2 Vorgehen der Berechnung

Generell wurde das Standardmodell der Drittnutzerfinanzierung angewendet. Abweichungen ergeben sich durch die Besonderheiten des Modellansatzes:

1. Ein Mobilitätsguthaben wird nicht eingerichtet. Für die Nutzung des ÖPNV im Stadtgebiet Tübingen ist kein spezieller Nachweis erforderlich.
2. Für Studierende wird unterstellt, dass bei der Anmeldung eine Zahlungsbescheinigung der Abgabe vorgelegt und der Solidaritätsbeitrag entsprechend verringert wird.
3. Im Gegensatz zu Modellen der Drittnutzerfinanzierung wird von einer Reduzierung der Vertriebskosten ausgegangen (keine Fahrscheinplicht und damit auch keine Kontrollnotwendigkeit im Stadtgebiet Tübingen. Hier wird eine Einsparung von ca. 50 Prozent unterstellt, da ein Fahrkartenvertrieb (für Fahrten in das Verbundgebiet) weiterhin erforderlich ist.
4. Im Gegensatz zur Betrachtung des Mobilitätspasses werden bei dieser Alternativenbetrachtung nicht die Wirkungen unterschiedlicher Abgabensätze geschätzt, sondern die Abgabensätze, die zur Finanzierung der Einnahmeänderungen im ÖPNV und den Systemkosten erforderlich sind.

Da im Stadtgebiet ein genereller Nulltarif gilt, ist eine Analyse der Wirkungen unterschiedlicher Höhen des Mobilitätsguthabens nicht erforderlich. Ausnahme sind Studierende, da bei dieser Gruppe eine Anrechnung der Abgaben (analog zum Mobilitätsguthaben) unterstellt wurde. Hier wurde ein vereinfachter Ansatz verwendet, um für diese Gruppe das Zirkularitätsproblem zu umgehen (Abgabenhöhe bestimmt aufgrund der Anrechnung den de facto-Ticketpreis des Semestertickets -> der de facto-Ticketpreis bestimmt die Einnahmeänderung -> die Einnahmeänderung beeinflusst den Kompensations-

²⁶ Die Möglichkeit, Anschluss-Semestertickets zu erwerben, wurde im Projekt nicht betrachtet. Vgl. dazu <https://www.naldo.de/tickets-und-preise/alle-fahrscheine/semesterticket/>.

bedarf und damit die Abgabenhöhe); da der monatliche Tarif des Semestertickets (ca. 17,50 EUR) in Nähe der allgemeinen Lösung liegt, wurde zur Vereinfachung die Abgabe für Studierende auf diesen Wert fixiert.

Im Fall der Kfz-Halter-Abgabe gehen wir von einer weitgehenden Umgehung der Abgabepflicht durch diese Nutzergruppe aus und schließen sie aus der Betrachtung aus.

Bei der Ermittlung des Kompensationsbedarfs der ÖPNV-Anbieter ergeben sich folgende Positionen:

Fahrgeldeinnahmen

- ◆ Der Einnahmeverlust für Fahrten im Stadtgebiet (Preiszone 11) beträgt ca. 6,4 Mio. EUR / Jahr.
- ◆ Bei ein- und ausbrechenden Verkehren wird von folgenden Änderungen ausgegangen
 - Einnahmeverluste bei bisherigen Nutzenden: 30 Prozent-Reduktion auf durchschnittliche Einnahmen naldo je Fahrt (30 Prozent * 0,89 EUR = 0,27 EUR) x 0,5 Mio. Fahrten / Jahr = 0,135 Mio. EUR / Jahr
 - Einnahmeerhöhung durch neue Nutzende: durchschnittliche Einnahmen naldo je Fahrt nach Tarifierhöhung (0,89 EUR - 0,27 EUR = 0,62 EUR) x zusätzliche Fahrten (0,045 Mio.) = 0,028 Mio. EUR
- ◆ Einnahmeverlust bei sonstigen Tarifen und Erstattungen (z.B. Tricky Ticket oder Kombiticket sowie Erstattungszahlungen nach SGB-IX) werden mittels einer Pauschalannahme festgelegt (5 Prozent der Einnahmeverluste)
- ◆ Für die Gruppe der Studierenden ergibt sich im Falle der Einwohner-Abgabe eine fast 100 Prozent Senkung des Tarifs für das Semesterticket, so dass von einer Nutzungssteigerung von aktuell ca. 55 Prozent der Studierenden auf 100 Prozent ausgegangen wird. Durch die fast vollständige Übereinstimmung zwischen Abgabe und Tarif Semesterticket werden nur die Abgaben der bisherigen Nicht-Nutzenden als Netto-Zufluss in das ÖPNV-Finanzierungssystem betrachtet.

Kosten geplanter Angebotssteigerung

Berücksichtigt wurden die Anpassungen, die von der Stadt Tübingen für den Fall „Nulltarif der ÖPNV-Nutzung für Alle“ veranschlagt wurden:

Zusätzliche Angebote zur Kompensation Zusatznachfrage: Unterstellt wurde, dass die Kennziffer Fahrten/Fahrzeug-km in etwa konstant bleiben soll. Die Betriebsleistung muss entsprechend der Fahrtenzahl steigen (+30,1 Prozent), in etwa von 3,3 Mio. auf 4,3 Mio. Fahrzeug-km/Jahr

Dies entspricht in etwa den von Tübingen geplanten zusätzlichen Verstärkerfahrten in der Hauptverkehrszeit und einer Erhöhung der Taktfrequenz auf einzelnen Linien. Die Betriebsleistung würde danach um ca. 1,1 Mio. Fahrzeug-km auf ca. 4,4 Mio. Fahrzeug-km/Jahr - dieser Wert wurde letztlich übernommen.

Die Kostensteigerung für zusätzliche ca. 1,1 Mio. Fahrzeug-km betragen bei einem unterstellten spezifischen Kostensatz von 5,13 EUR/Fahrzeug-km etwa 5,6 Mio. EUR / Jahr.

Das Einsparpotenzial bei **Vertriebskosten** wird auf etwa 0,7 Mio. EUR / Jahr geschätzt.

Für die Abschätzung der Systemkosten wurden ausschließlich **Verwaltungskosten** mittels der üblichen Annahmen angesetzt.

7.4.1.3 Zentrale Ergebnisse

Die folgende Tabelle zeigt das Ergebnis der Abschätzung des Finanzierungsbedarfs.

Tabelle 37 Deckungsbedarf „Nulltarif der ÖPNV-Nutzung für Alle“

Kalkulationsposten	Finanzeffekt
Angebotsausweitung	6,1 Mio. €/Jahr
Einnahmen-Änderungen ÖPNV	8,6 Mio. €/Jahr
Änderung Vertriebskosten ÖPNV	-0,7 Mio. €/Jahr
Zusätzliche Verwaltungskosten	0,3 Mio. €/Jahr
Deckungsbedarf	14,3 Mio. €/Jahr

Quelle: IGES 2020, eigene Berechnungen.

Unter den üblichen Annahmen zur Bevölkerung und zu Ausweichreaktionen (bei Abgaben für Kfz-Haltende ergeben sich die in der Tabelle dargestellten erforderlichen Abgabesätze.

Tabelle 38 Abgabesätze „Nulltarif der ÖPNV-Nutzung für Alle“

Abgabepflichtig	Anzahl	Beitrag pro Monat
Einwohner über 18 Jahre	70.242	17 €/Monat
Kfz-Halter (Gesamt)	20.861	57 -70 €/Monat
Kfz-Halter (nicht-gewerblich)	17.959	66 - 77 €/Monat

Quelle: IGES 2020, eigene Berechnungen.

Speziell bei einer einwohnerbezogenen Abgabe zeigt sich, dass die Maßnahme „Nulltarif der ÖPNV-Nutzung für Alle“ mit moderaten Abgabesätzen realisiert werden kann.

7.4.2 Einwohnerticket (Heidelberg-Mannheim)

Das speziell betrachtete Modell für die Region Heidelberg-Mannheim sieht einen Nulltarif im Stadtverkehr der Städte Heidelberg und Mannheim für alle abgabepflichtigen Einwohnerinnen und Einwohner und die volle Anrechenbarkeit der Abgabe auf Relation Heidelberg - Mannheim.

7.4.2.1 Spezifika der betrachteten Modellvariante

Erhebung der Abgabe erfolgt durch die Kommunen. Abgabepflichtig sind alle Einwohnerinnen und Einwohner ab 18 Jahre, ohne Schwerbehinderte (§§ 228 — 230 SGB IX). Die Erhebung erfolgt halbjährlich.

Unterstellt wird die Gestaltung und Ausgabe eines Stadttarif-Tickets (Einwohnerticket) für alle Abgabepflichtigen. Die Einwohnertickets ermöglichen die Nutzung aller Angebote in der jeweiligen Großwabe ohne weitere Kosten.

Bei Fahrten mit Quelle / Ziel außerhalb des Tarifgebiets des Einwohnertickets gilt, dass das bisherige Wabenschema des Verbunds (VRN´) beibehalten wird und Einwohnerinnen und Einwohner Heidelbergs oder Mannheims wie bisher Tickets für bestimmte Preisstufen erwerben, es entfällt jedoch die jeweilige Großwabe, die durch das Einwohnerticket abgedeckt ist

7.4.2.2 Vorgehen der Berechnung

Zur Abschätzung der finanziellen Effekte wurden zunächst Einnahmeverluste abgeschätzt. Die **Einnahmeverluste des ÖPNV** resultieren aus

- ◆ Vollständiger Einnahmeverluste in den jeweiligen Großwaben aus Zeitkarten und Bartarifen, die die Einwohnerinnen und Einwohner ab 18 Jahre der jeweiligen Kommune bislang erwerben
- ◆ Zeitkarten und Bartarife mit Quelle oder Ziel außerhalb des jeweiligen Stadtgebietes.

Detaillierte Daten zum Anteil der Einnahmen in Heidelberg und Mannheim, die von Einwohnerinnen und Einwohnern erworben wurden, liegen nicht vor. Verwendet wird ein Ansatz von 85 Prozent; die folgende Tabelle zeigt die mögliche Spannweite der Werte.

Tabelle 39 Einnahmeverluste Einwohnerticket (Mio. EUR / Jahr)

Annahmen Einnahmeverlust	Heidelberg	Mannheim	Gesamt
100%	24,0	56,1	80,1
95%	22,8	53,3	76,1
90%	21,6	50,5	72,1
85%	20,4	47,7	68,1
80%	19,2	44,9	64,1
75%	18,0	42,1	60,1
70%	16,8	39,3	56,1

Quelle: IGES 2020, eigene Berechnungen.

Zur Abschätzung der **Kosten der erforderlichen Mindest-Angebotssteigerung** ist zu berücksichtigen, dass faktisch ein Nulltarif für Einwohnerinnen und Einwohner ab 18 Jahre innerhalb der Modellregion realisiert wird. Gleichzeitig erfolgt eine deutliche Tarifreduzierung bei Fahrten mit Quelle / Ziel außerhalb des Tarifgebiets des Einwohnertickets.

Der Elastizitätsansatz ist angesichts der radikalen Tarifsenkung von bis zu 100 Prozent nur informatorisch anwendbar; aus ihm folgt eine Zunahme der Fahrten um 20 bis 30 Prozent im Stadtgebiet.

Erfahrungen aus anderen Kommunen liegen teilweise deutlich höher, etwa im Bereich von 20 bis 50 Prozent Aufkommenssteigerung im ÖPNV.²⁷ Dabei besteht ein überwiegender Anteil der Neu-Nutzenden aus bisherigen Fußgängern / Radfahrenden.

Unstrittig ist, dass das Einwohnerticket nicht ohne deutlichen Ausbau des ÖPNV-Angebots auskommt, wenn die aktuelle Qualität erhalten werden soll. Eine Nachfragesteigerung um 30 bis 40 Prozent im relevanten Segment ist dabei eine plausible Untergrenze; unterstellt man einen Anteil an Fahrten von etwa 30 bis-40 Prozent durch Schülerinnen und Schülern und Azubis, die von der Abgabe nicht betroffen sind, ergibt sich ein relativer Ausbaubedarf der ÖPNV-Betriebsleistung von 18 bis 28 Prozent. Dies entspricht (grob) einem Zuwachs von 3,4 bis 5,4 Mio. Nutzwagen-km bzw. 20,4 bis 32,2 Mio. EUR / Jahr an zusätzlichen Ausgaben - angesetzt wurde hier der Mittelwert.

Für die Abschätzung der **Systemkosten** wurde bei den Vertriebskosten mit einer nur geringen Erhöhung gerechnet, da das System ausgesprochen einfach ist; es entstehen aber ein zusätzlicher Abstimmungsbedarf zwischen den Kommunen und dem Verkehrsverbund sowie die Erhebungskosten der Kommune, die insgesamt mit ca. 4 Mio. EUR / Jahr angesetzt wurden.

²⁷ Vgl. Waluga (2017).

7.4.2.3 Zentrale Ergebnisse

Bei einer einwohnerbezogenen Abgabe müsste nach einer groben Abschätzung ein Abgabesatz von etwa 25 EUR / Monat verlangt werden, um das Einwohnerticket zu finanzieren.

Tabelle 40 Ergebnisse Einwohnerticket

Annahme Ein-nahmeverlust	Einnahme-verlust	System-kosten	ÖPNV-Aus-bau	Kosten-gesamt	Abgabe/Monat
95%	76,1	4,0	26,3	106,4	25,50
90%	72,1	4,0	26,3	102,4	24,60
85%	68,1	4,0	26,3	98,4	23,60
80%	64,1	4,0	26,3	94,4	22,60
75%	60,1	4,0	26,3	90,4	21,70
70%	56,1	4,0	26,3	86,4	20,70

Quelle: IGES 2020, eigene Berechnungen.

7.4.3 Stuttgart

Für die Landeshauptstadt Stuttgart wurde ein Modell betrachtet, in dem das Mobilitätsguthaben für alle Tarife (und nicht ausschließlich Zeitkarten) geöffnet wird.

Weiterhin wurde ein abweichendes Vorgehen bei der Abschätzung der finanziellen Konsequenzen angewendet, das bereits in Abschnitt 6.4.1 dargestellt wurde. Alle übrigen Bewertungsschritte folgten den allgemeinen Annahmen für den Mobilitätspass.

In der folgenden Tabelle werden zunächst die Vorgaben für die Abgabengestaltung (monatlicher Abgabesatz) und die Gutschrift auf das Mobilitätsguthaben dargestellt. Die folgenden Spalten zeigen jeweils die finanziellen Effekte auf (jeweils in Millionen Euro pro Jahr).

Die dargestellten Ergebnisse weichen deutlich von den oben dargestellten Ergebnissen des Mobilitätspasses ab. Bei einem Mobilitätsguthaben von 20 Euro oder weniger findet faktisch keine Verhaltensanpassung statt. Das Mobilitätsguthaben wird ausschließlich zur Deckung der bisherigen ÖPNV-Ausgaben genutzt.

Damit entfällt auch der Bedarf an einem Ausbau ÖPNV-Angebots und die damit entstehenden Kosten.

Tabelle 41 Finanzielle Ergebnisse Variante Mobilitätspass für Einwohnerinnen und Einwohner Stuttgart

Abgabe/ Monat	Gutschrift/ Monat	Einnahmen aus Abgabe	Zusätzl. Fahrgeldein- nahmen	Ausgaben Mobili- tätsguthaben	Vertriebs- kosten	Verwaltungs- kosten	Kosten Mindest- Angebotssteigerung	Freie Mittel für Mo- bilitätsmaßnahmen
40 €	40 €	249,41	16,90 €	58,83	0,15	5,15	18,10 €	242,91
40 €	20 €	249,41	0,00 €	27,91	0,13	5,15	1	243,13
30 €	30 €	187,05	3,90 €	42,99	0,11	5,11	4,50 €	181,23
30 €	20 €	187,05	0,00 €	20,65	0,06	5,06	1	180,93
20 €	20 €	124,7	0,00 €	27,91	0,08	5,08	1	118,54
20 €	10 €	124,7	0,00 €	13,58	0,04	5,04	1	118,62

Quelle: IGES 2020, eigene Berechnungen.

Literaturverzeichnis

- Bormann et al. (2010): Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Bündelung, Subsidiarität und Anreize für ein zukunftsfähiges Angebot. Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.).
- Bundesagentur für Arbeit (2020a): Arbeitsmarktmonitor. Faktencheck zum Arbeitsmarkt. URL: <https://arbeitsmarktmonitor.arbeitsagentur.de/faktencheck/regionalstruktur/karte/515/2018/employrate/>, zuletzt abgerufen am 17.03.2020.
- Bundesagentur für Arbeit (2020b): Pendleratlas (Datenstand Juni 2019). URL: <https://statistik.arbeitsagentur.de/Navigation/Statistik/Statistische-Analysen/Interaktive-Visualisierung/Pendleratlas/Pendleratlas-Nav.html>, zuletzt abgerufen am 17.03.2020.
- Eichfelder, S. et al. (2010): Auswirkungen von Steuervereinfachungen: Abschlussbericht Forschungsprojekt I C 4 - 18/10 im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie, Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW), Mannheim.
- Erlar, B. (2020): Corona-Pandemie: Finanzielle Folgen für Kommunen. https://www.haufe.de/oeffentlicher-dienst/haushalt-finanzen/corona-pandemie-finanzielle-folgen-fuer-kommunen_146_514416.html.
- Freier, R.; Geißler, R. (2020): Kommunale Finanzen in der Corona-Krise: Effekte und Reaktionen. In: Wirtschaftsdienst, Jahrgang 100, Heft 5, S. 356–363.
- Haußmann, M.; Mäding, A. und A. Schmitz-Veltin (2019): Die Einwohnerentwicklung in den Stuttgarter Stadtbezirken bis 2030. In: Statistik und Informationsmanagement, Monatsheft 3/2019.
- komobile w7 GmbH / u.a. (2017): Studie zur Einführung eines „höherwertigen ÖPNV-Systems“ in Regensburg, Wien.
- Kraftfahrtbundesamt (2020): Bestand an Kraftfahrzeugen und Kraftfahrzeuganhängern nach Zulassungsbezirken der Jahre 2010 bis 2018. URL: https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Motorisierung/motorisierung_node.html, zuletzt abgerufen am 17.03.2020.
- Maaß, C. et al. (2016): Grundlagenuntersuchung „Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg“. Endbericht für das Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg.
- Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg (VM) (2020): ÖPNV-Pakt für die Region Stuttgart. URL: <https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/mobilitaet-verkehr/bus-und-bahn/oepnv-pakt-stuttgart/>, zuletzt abgerufen am 03.04.2020.
- RWI – Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2003): Kosten der Besteuerung in Deutschland, in: Monatsbericht des Bundesministeriums der Finanzen Juli 2003, S. 81-92.
-

- SSB - Stuttgarter Straßenbahnen AG (2020a): SSB Flex. URL: <https://www.ssb-ag.de/kundeninformation/ssb-flex/>, zuletzt abgerufen am 27.06.2020.
- Stadt Bad Säckingen (2020): Wirtschaftsdaten. URL: <https://www.bad-saeckingen.de/basae2/wirtschaft/wirtschaftsdaten-/index.php>, zuletzt abgerufen am 17.03.2020.
- Stadt Heidelberg (2019a): Heidelberger Statistik 2018. URL: https://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents_E-651026795/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12_pdf_HeidelbergerStatistik.pdf, zuletzt abgerufen am 10.03.2020.
- Stadt Heidelberg (2019b): Statistisches Jahrbuch 2018. Bevölkerung.
- Stadt Heidelberg (2019c): Vorausberechnung der Heidelberger Bevölkerung Entwicklung bis 2035. URL: https://www.heidelberg.de/site/Heidelberg_ROOT/get/documents_E1486221048/heidelberg/Objektdatenbank/12/PDF/12_pdf_Bev%C3%B6lkerungsprognose%202018.pdf, zuletzt abgerufen am 10.03.2020.
- Stadt Mannheim (2018): Statistischer Bericht Mannheim N° 6/2018. Bevölkerungsprognose 2038 in kleinräumiger Gliederung. URL: https://www.mannheim.de/sites/default/files/2019-05/b201806_Bev%C3%B6lkerungsprognose_2038.pdf, zuletzt abgerufen am 10.03.2020.
- Stadt Mannheim (2019): Statistische Daten Mannheim N° 4/2019. Bevölkerungsentwicklung 2004 - 2018 in kleinräumiger Gliederung. URL: https://www.mannheim.de/sites/default/files/2019-07/d201904_bev%C3%B6lkerungsentwicklung_2018.pdf, zuletzt abgerufen am 10.03.2020.
- Stadt Tübingen (2017): Entwicklung der Bevölkerung mit Hauptwohnung im Jahr 2017 nach Stadtteilen. URL: https://www.tuebingen.de/Dateien/bevoelkerung_2017.pdf, zuletzt abgerufen am 11.03.2020.
- Stadt Tübingen (2018): Gesamtbericht 2018 der Universitätsstadt Tübingen. URL: https://www.tuebingen.de/Dateien/gesamtbericht_mobiltaet_2018.pdf, zuletzt abgerufen am 12.03.2020.
- Stadt Tübingen (2019): Haushalt 2019. Haushaltssatzung | Haushaltsplan | Wirtschaftspläne. URL: https://www.tuebingen.de/Dateien/haushalt_2019.pdf, zuletzt abgerufen am 03.04.2020.
- Stadt Tübingen (2020): Tübingen in Zahlen. Bevölkerungszahlen. URL: <https://www.tuebingen.de/1370.html>, zuletzt abgerufen am 11.03.2020.
- Statistisches Amt, Landeshauptstadt Stuttgart (2020a): Lage und Größe der Landeshauptstadt Stuttgart. URL: <https://statistik.stuttgart.de/statistiken/tabelle/7552/jb7552.php>, zuletzt abgerufen am 06.03.2020.
-

- Statistisches Amt, Landeshauptstadt Stuttgart (2020b): Einwohner in Stuttgart seit 1950 nach Staatsangehörigkeit und Geschlecht. URL: <https://statistik.stuttgart.de/statistiken/tabellen/12/jb12.php>, zuletzt abgerufen am 06.03.2020.
- Statistisches Bundesamt (2020): Gemeindeverzeichnis-Online. URL: <https://www.statistikportal.de/de/produkte/gemeindeverzeichnis>, zuletzt abgerufen am 11.03.2020.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2019a): Flächennutzung im Kreisvergleich seit 1988. URL: <https://www.statistik-bw.de/BevoelkGebiet/GebietFlaeche/GB-BdSuVFlaeche.jsp>, zuletzt abgerufen am 10.03.2020.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2019b): Statistische Berichte Baden-Württemberg. Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Artikel-Nr. 3125 18001. URL: https://www.statistik-bw.de/Service/Veroeff/Statistische_Berichte/312518001.pdf, zuletzt abgerufen am 10.03.2020.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2019c): Bevölkerung und Gebiet. Bevölkerung im Überblick. URL: <https://www.statistik-bw.de/BevoelkGebiet/Bevoelkerung/99025010.tab?R=LA>, zuletzt abgerufen am 17.03.2020.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2019d): Bevölkerung und Gebiet. Voraussrechnung. URL: <https://www.statistik-bw.de/BevoelkGebiet/Vorausrechnung/98015021.tab?R=LA>, zuletzt abgerufen am 17.03.2020.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2019e): Kfz und Verkehrsbelastung. Kraftfahrzeugbestand in Gemeinden. URL: <https://www.statistik-bw.de/Verkehr/KFZBelastung/10025010.tab?R=GS416041>, zuletzt abgerufen am 12.03.2020.
- Statistisches Landesamt Baden-Württemberg (2019f): Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte. Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte sowie Berufspendler über die Gemeindegrenzen. URL: <https://www.statistik-bw.de/Arbeit/Beschaeftigte/03025020.tab?R=GS337096>, zuletzt abgerufen am 17.03.2020.
- TüBus (2020a): Über uns. Daten und Fakten. URL: <https://www.swtue.de/oepnv/ueber-uns/daten-und-fakten.html>, zuletzt abgerufen am 22.06.2020.
- TüBus (2020b): Ticketfreier Samstag im TüBus. URL: <https://www.swtue.de/oepnv/fahrgastinformationen/ticketfreier-samstag-im-tuebus.html>, zuletzt abgerufen am 12.03.2020.
- VCD e. V. (Hrsg.) (2012): ÖPNV zum Nulltarif – Möglichkeiten und Grenzen. VCD-Hintergrund.
- VDV (2016): Höhe der Regionalisierungsmittel nach Ländern. URL: [https://www.mobi-wissen.de/files/H%C3%B6he%20der%20Regionalisierungsmittel%20nach%20L%C3%A4ndern%202016%20-%20202031%20\(VDV\).pdf](https://www.mobi-wissen.de/files/H%C3%B6he%20der%20Regionalisierungsmittel%20nach%20L%C3%A4ndern%202016%20-%20202031%20(VDV).pdf), zuletzt abgerufen am 27.03.2020.
-

- VDV (2020): VDV-Corona-Briefing 13: Aktuelle Entwicklungen im Bus- und Bahnverkehr. URL: <https://www.vdv.de/coronavirus-informationen-ueber-die-auswirkungen-auf-den-oepnv.aspx>, zuletzt abgerufen am 27.06.2020.
- Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart (VVS) (2016): Nahverkehrsplan für die Landeshauptstadt Stuttgart. 2. Fortschreibung Oktober 2016.
- Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart (VVS) (2018): Zahlen, Daten, Fakten. Verbundbericht 2018. URL: <https://www.vvs.de/download/Zahlen-Daten-Fakten-2018.pdf>, zuletzt abgerufen am 09.03.2020.
- Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN) (2018a): VRN Verbundbericht 2017/2018. URL: https://www.vrn.de/mam/service/downloads/verbundberichte/dokumente/18002_vrn_verbundbericht_2017_rz03__web_-final.pdf, zuletzt abgerufen am 10.03.2020.
- Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN) (2018b): Nahverkehrsplan Stadt Mannheim 2018. URL: https://www.vrn.de/mam/verbund/planung/dokumente/nvp_mannheim_2018_web.pdf, zuletzt abgerufen am 11.03.2020.
- Verkehrsverbund Rhein-Neckar (VRN) (2020): Liste der Linienbündel im VRN Stand April 2020. URL: https://www.vrn.de/mam/verbund/vergabestelle/dokumente/vergabekalender_nr_stand_april_2020.pdf, zuletzt abgerufen am 18.11.2020.
- Waluga, G. (2017): Das Bürgerticket für den öffentlichen Personennahverkehr. Nutzen – Kosten – Klimaschutz. Wuppertaler Schriften zur Forschung für eine nachhaltige Entwicklung Band 9.
- Wirtschaftsministerium Baden-Württemberg (2002): Landesentwicklungsplan 2002 Baden-Württemberg.
- Wittig, O.; Dembach, R. (2020): Eckpunkte für eine landesweite Ermächtigung zur Einführung von kommunalen Instrumenten der Drittnutzerfinanzierung im ÖPNV. Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Verkehr Baden-Württemberg.

Gesetze

- Gesetz über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNVG) vom 8. Juni 1995*, zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (GBl. S. 1561, 1562)
- Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz - RegG) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378 ,2395), zuletzt geändert durch Art. 1 vom 6. März 2020 (BGBl. I S. 445)