VDV Nordrhein-Westfalen

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1904

A02, A01

VDV-Landesgruppe Nordrhein-Westfalen Kamekestraße 37-39 50672 Köln

26. Juni 2014

Stellungnahme
des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen NRW
zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landtages NRW am 01.07.2014

Mobilität für alle! Sozialticket flächendeckend und zu fairen Konditionen in Nordrhein-Westfalen einführen.

Antrag der Fraktion der Piraten (Drs 16/5277)

Vorbemerkung:

Ob und gegebenenfalls zu welchen Konditionen Menschen mit geringem verfügbaren Mitteln neben den bundesrechtlich geregelten Transferleistungen kumulativ oder als Sachleistung eine vergünstigte Nutzung des ÖPNV ermöglicht werden sollte, ist keine Frage der Verkehrspolitik, sondern eine Frage der Sozialpolitik.

Diese Transferleistung „Sozialticket" ist strukturell vergleichbar mit der unentgeltlichen Beförderung schwerbehinderter Menschen im ÖPNV. Dazu sind die Verkehrsunternehmen gemäß §§ 145 ff SGB IX verpflichtet, erhalten aber im Gegenzug ihre Fahrgeldausfälle auf Grundlage des Regeltarifs vom Land erstattet. Es wäre sachgerecht, dieses Regelungsprinzip auch auf das Sozialticket wie folgt zu übertragen:

Die öffentliche Hand erwirbt vom Verkehrsunternehmen bzw. vom Verkehrsverbund Fahrscheine aus dem bestehenden Fahrscheinsortiment. Denkbar wäre es, diese Fahrscheine entsprechend den tariflichen Regelungen für Großkunden zu rabatttieren. Neben Zeitkarten können das auch je nach tariflichen Angebot Einzel-, Mehrfahrten-, Tages- oder Seniorentickets sein. Diese Fahrscheine gibt die öffentliche Hand dann zu einem von ihr festgelegten Preis an den ebenfalls von ihr festgelegten Berechtigtenkreis weiter. Alternativ wäre es auch denkbar, die Vertriebswege der Verkehrsunternehmen und Verkehrsverbünde nach Vorgaben der öffentlichen Hand zu nutzen: würde so verfahren, hätte die öffentliche Hand die Differenz zwischen dem Regeltarif je Fahrschein und dem Preis, den der Berechtigte nach Vorgabe der öffentlichen Hand für das Sozialticket zu zahlen hat, zu ergänzen.

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V.

VDV-Landesgruppe
Nordrhein-Westfalen
Kamekestraße 37-39
50672 Köln

www.vdv.de

Sitz des Vereins ist Köln
AG Köln VR 4097

USt.-IdNr. DE 814379852

Vorstand
Präsident und Vizepräsidenten
Jürgen Fenske (Präsident)
Joachim Berends
Horst Klein
Herbert König
Prof. Knut Ringat
Ingo Wortmann

Hauptgeschäftsführer
Oliver Wolff

Vorsitzender der Landesgruppe
Dirk Biesenbach

Geschäftsführer der Landesgruppe
Volker Wente

Haltestellen
Stadtbahn bis Friesenplatz,
Regionalzüge bis
Bahnhof Köln West

PARTNER DER INITIATIVE
FÜR EINE ZUKUNFTSFÄHIGE INFRASTRUKTUR

damit-deutschland-vorne-bleibt.de

Dieses Modell hat folgende Vorteile:

- Der Kreis der Berechtigten wird durch die öffentliche Hand nach ihren eigenen, gegebenenfalls regional differenzierten Kriterien festgelegt
- Die öffentliche Hand kann den Umfang der Leistung (Art und Anzahl der Fahrscheine, räumlicher oder zeitlicher Geltungsbereich usw.) nach eigenen, gegebenenfalls auch wieder regional differenzierten Kriterien bestimmen
- Einen Eigenbeitrag der Berechtigten und dessen Höhe kann die öffentliche Hand ebenfalls nach eigenen Kriterien festsetzen
- Dieses Modell führt zu Kosten-Klarheit um Kosten-Wahrheit
- Die Verkehrsunternehmen erhalten eine adäquate Vergütung ihrer Leistungen
- die Tarif-Gerechtigkeit gegenüber allen Fahrgästen bleibt gewahrt und Mitnahmeeffekte zulasten der Verkehrsunternehmen bzw. der übrigen Fahrgäste, die zum Ausgleich etwaiger Mindererlöse überproportionale Fahrpreiserhöhungen oder Leistungseinschränkungen zu tragen hätten, sind ausgeschlossen
- Dieses Modell ist beihilferechtlich unbedenklich

Die heutige Regelung nimmt die Verkehrsunternehmen faktisch in die Pflicht, eine gesellschaftspolitisch gewünschte Aufgabe zu erfüllen. In allen anderen Bereichen zur Gewährleistung der Grundbedürfnisse ist entweder der übliche Preis aus Transfermitteln zu entrichten oder es erhalten diejenigen, die Leistungen für einkommensschwache Menschen erbringen, wie im Bereich Wohnraumversorgung, einen vollständigen Ausgleich. Weder werden Vermieter angehalten, Wohnraum günstiger zur Verfügung zu stellen, noch sind der Lebensmittel-oder Bekleidungshandel verpflichtet, Grundbedürfnisse aus diesem Sektor vergünstigt zu erfüllen. Lediglich im Bereich des ÖPNV findet man zumindest in Teilen eine derartige Erwartungshaltung.

Zu den Fragen in einzelnen, sofern sie einen Bezug zum ÖPNV haben:

Allgemeines

1. Wie beurteilen Sie das Sozialticket NRW unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten im Hinblick auf die Sozialgesetzgebung des Bundes und das sozialpolitisch zu verortende Grundrecht auf Teilhabe an Mobilität sowie die dafür vorgesehenen Transferleistungen?

Ob die bundesrechtlich geregelten Sozialleistungen auf der Ebene des Landes oder der Kommunen einer Ergänzung bedürfen, ist primär politisch zu entscheiden.

Allerdings ist es unseres Erachtens ordnungspolitisch geboten, für einen vollen Ausgleich der sozialpolitisch motivierten Transferleistungen gegenüber den Verkehrsunternehmen Sorge zu tragen. Die aktuelle Ausgestaltung der Förderung des Sozialtickets wird dem nicht gerecht. Wie in der Vorbemerkung festgestellt, sollte der Sozialleistungsträger die Fahrscheine zum normalen Tarif erwerben und sie nach von ihm festzusetzenden Kriterien den Berechtigten zur Verfügung stellen.

Letztlich kann es nicht Aufgabe der Verkehrsunternehmen sein, ihre Preisgestaltung an den Budgets für soziale Transferleistungen zu orientieren.

2. Wer ist Ihrer Ansicht nach in erster Linie verantwortlich für ein Sozialticket, das sich Menschen mit niedrigen Einkommen (z.B. auf SGB II oder SGB XII-Niveau bzw. unwesentlich höher) leisten können?

Das ist in erster Linie der Bund als diejenige öffentliche Körperschaft, die über die Ausgestaltung sozialer Transferleistungen zu beschließen hat. Ergänzend, so hier eine Notwendigkeit gesehen wird, sind es Land und Kommunen.

Sicherlich ist es nicht das einzelne (Verkehrs-)Unternehmen. Die heute in NRW geübte Praxis kann allerdings faktisch dazu führen. Die Zuschüsse sind in zwei Richtungen reglementiert. Zum einen stellt das Land als Festbetrag lediglich 30 Millionen € jährlich zur Verfügung. Die kommunale Finanznot verbietet es insbesondere Kommunen im Nothaushalt, diese Förderung aufzustocken. Will man also einen politisch als attraktiv definierten Preis für das Sozialticket offerieren können, müssen etwaige Verluste des Sozialtickets auf die übrigen Fahrgäste mittels überproportionalen Tariferhöhungen umgelegt werden.

Diese Gefahr ist real, weil der Absatz der Sozialtickets in NRW weiter steigt. Allerdings basiert dieser steigende Absatz nicht auf zusätzlich generierter Nachfrage, sondern weitestgehend auf einer Wanderungsbewegung vom Regeltarif hin zum Sozialticket. Das bedeutet erhebliche Einnahmeverluste für die Unternehmen, die aber aus der gedeckelten Förderung schon 2014 aller Wahrscheinlichkeit nach nicht mehr vollständig ausgeglichen werden können.

Desweiteren ist der Festbetrag schon seit der Einführung im Jahre 2011 nicht der Fahrpreisentwicklung im ÖPNV angepasst worden. Faktisch bedeutet das eine reale Kürzung um gut 8 %.

3. Wie preis- bzw. kostensensibel sind die Zielgruppen des Sozialticket, d.h. wie wirkt sich der Preis auf die Nachfrage aus? Gibt es dazu empirische Befunde?

Auch wenn es sich auf den ersten Blick paradox anhört, ist die Preissensibilität dieser Zielgruppe eher gering.

Das finanziell eng begrenzte Budget der Zielgruppe macht es erforderlich, dass prinzipiell jede Ausgabe auf ihre Notwendigkeit hin überprüft wird. Anders als bei Konsumentscheidungen sind die Alternativen und Substitutionsmöglichkeiten im Bereich der Mobilität vor dieser Prämisse eher überschaubar. Ein eigener PKW ist meist nicht verfügbar, also bleiben der Fußweg, das Rad oder die Mitfahrt im PKW als Alternative zum ÖPNV. Handelt es sich also um eher weitere Wege, reduziert sich die Verkehrsmittelwahl auf den ÖPNV und dessen Preis ist zu zahlen, wenn der Weg notwendig ist.

Diesen Befund bestätigt mittelbar auch die Marktforschung. Übereinstimmendes Ergebnis aller uns bekannten Marktforschungen ist, dass 90-95 % aller Sozialticket-Bezieher bereits ÖPNV-Kunden waren. Ein „mehr" an Mobilität der Zielgruppe

durch Einführung des Sozialtickets ist also nicht erkennbar, belegt ist stattdessen ein Wechsel aus anderen Tarifangeboten hin zum Sozialticket.

Dieser empirische Befund deutet übrigens auch darauf hin, dass das eigentlich gewünschte Ziel, eine intensivere Teilhabe am öffentlichen Leben der Berechtigten zu fördern, wohl auf diesem Wege nicht erreicht werden konnte.

4. Welche Leistungen müssten in einem Sozialticket beinhaltet sein, damit es auch über den Preis hinaus attraktiv ist?

Vor dem Hintergrund der in Frage 3 erläuterten empirischen Befunde erscheint es eher nicht sinnvoll, die Beförderung als solche „reisezweckfrei" zu verbilligen, sondern die Marktforschung legt nahe, dass gesellschaftlich intendierte Verhalten anlassbezogen (Bibliotheks-, Schwimmbad-, Zoo-, Theaterbesuch oder aktive Teilnahme an Sportveranstaltungen usw.) zum Anknüpfungspunkt der Förderung zu machen.

5. Wie teuer sollte ein Sozialticket maximal sein, damit es sich die definierten Zielgruppen leisten können?

Auch diese Frage lässt sich sachlogisch nicht allgemein beantworten. Zum einen liegt es an den individuellen Mobilitätsbedürfnissen, die je nach persönlichen Präferenzen und Umständen sehr unterschiedlich sein können, beispielsweise ob man berufstätig ist oder ob die Ziele fußläufig zu erreichen sind. Wer vor diesem Hintergrund, auch aufgrund anderer zur Verfügung stehender Verkehrsmittel, nur vereinzelt auf den ÖPNV zurückgreifen muss, für den kann eine ermäßigte Monatskarte für 10 € schon unattraktiv sein, während derjenige, der zum Arbeitsplatz muss, heute schon den Regeltarif akzeptiert.

Aus sachlichen Gründen ungeeignet ist die Anknüpfung an den rechnerischen Betrag, der innerhalb des Hartz IV-Satzes für Mobilität vorgesehen ist. Da diese Transferleistung als Geldleistung gewährt wird, steht es im Ermessen des Transferleistungsempfängers, diese Mittel ohne Zweckbindung nach eigenen Präferenzen zu verwenden. Etwas anderes würde nur dann gelten, wenn die Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel für alle Transferleistungsempfänger als Sachleistung gewährt werden würde.

6. Wie müsste ein diskriminierungsfreies Sozialticket aussehen?

Idealtypisch lässt sich dies mit dem von uns in der Vorbemerkung vorgeschlagenen Verfahren gewährleisten. Diese Fahrscheine können auf allen gängigen Vertriebswegen zur Verfügung gestellt werden und bedürfen über den Verkauf hinaus keiner gesonderten Prüfung des Berechtigtenkreises.

Alternativ hat die Stadt Münster gemeinsam mit den Stadtwerken Münster ein Abo-Verfahren für das elektronische Ticket ausgearbeitet, das ebenfalls diskriminierungsfrei ist. Jeder Transferleistungsempfänger erhält von der Stadt Münster eine Identifikationsnummer. Diese Nummer ist beim Erwerb des Tickets anzugeben. In regelmäßigen Abständen werden die Datenbestände der Stadt mit den Beziehern des

Sozialtickets abgeglichen. Bei missbräuchlichem Bezug des Sozialtickets wird das elektronische Ticket gesperrt.

Dieses Verfahren vermeidet einen hohen Bürokratieaufwand durch Ausgabe vom Berechtigungsscheinen usw. und schafft für die Stadt eine hohe Transparenz über die tatsächliche Inanspruchnahme, setzt aber voraus, dass der Bezugsberechtigte in den Datenaustausch einwilligt. Das Verfahren wurde mit den Datenschutzbehörden abgestimmt. Damit wird es sowohl den Anforderungen der Nutzer nach Diskriminierungsfreiheit als auch den Interessen der Stadt und des Verkehrsunternehmens nach Minimierung des Verwaltungsaufwandes und des Missbrauchs gerecht.

Derzeitiger Stand in NRW

8. Wie bewerten Sie grundsätzlich die Initiative des Landes, für Sozialtickets in NRW Zuschüsse in Höhe von 30 Millionen € zur Verfügung zu stellen?

Es ist selbstverständlich Aufgabe der gesetzgebenden Körperschaften, über Sozialleistungen und deren Höhe zu befinden.

Allerdings sollte es ebenso selbstverständlich sein, dass Dritten, die eine mit dem Sozialtransfer geförderte Leistung erbringen, ihren Aufwand adäquat vergütet erhalten. Das bedeutet, dass der seit 2011 nicht angepasste Festbetrag von 30 Millionen € regelmäßig entsprechend der Tarifentwicklung im ÖPNV erhöht wird. Darüber hinaus ist dieser Betrag auch regelmäßig entsprechend der tatsächlichen Inanspruchnahme von Sozialtickets anzupassen.

Wie oben bereits erwähnt, genügen diese Mittel schon in diesem Jahr aller Wahrscheinlichkeit nach nicht mehr, um nur die Einnahmeausfälle zu kompensieren. Soll das negative Ergebnis der Unternehmen nicht noch gesteigert werden, muss das Unternehmen hierauf reagieren und zwar entweder durch eine signifikante Preisanhebung für die Sozialtickets, Einwerben eines höheren Zuschusses der Kommunen, was aufgrund des Haushaltsrechts für Kommunen in der Haushaltssicherung nicht ohne weiteres möglich ist, durch Leistungskürzungen oder durch eine Umlagefinanzierung durch andere Fahrgäste im Wege einer überproportionaler Fahrpreissteigerung. Dass diese Möglichkeiten am Förderzweck vorbeigehen oder nicht gerecht sind, liegt auf der Hand.

9. Wer ist für die Einführung und inhaltliche Ausgestaltung von Sozialtickets in Nordrhein-Westfalen zuständig?

Formal zuständig sind in Nordrhein-Westfalen in der Regel die Verkehrsverbünde, weil sie die Tarifbildung vornehmen. Zuwendungsempfänger der Landesförderung sind Kreise und kreisfreie Städte.

Faktisch entwickeln demnach Kreise und kreisfreie Städte, die jeweiligen Verbünden und Verkehrsunternehmen die sozialticket – Angebote gemeinsam.

10. Wie werden nach Ihrer Kenntnis die Mittel zur Anreizfinanzierung von den Verkehrsunternehmen und Verbünden abgenommen?

Unseres Wissens werden die Mittel vollständig abgenommen. Spätestens in diesem Jahr werden sie allerdings nicht mehr ausreichen, die Einnahmeausfälle der Unternehmen selbst bei wohlwollender Kalkulation auszugleichen.

Das belegen schon heute Beispiele, wo Kommunen die Angebote in erheblichem Umfang mitfinanzieren. Die Stadtwerke Münster bieten um 43-50 % rabattierte Sozialtickets unterschiedlicher Kategorien an und erhielten 2013 ca. 471.000 € aus der Landesförderung. Um den Stadtwerken ihre Verluste wirklich auszugleichen, leistet die Stadt Münster aus originären Haushaltsmitteln weitere ca. 700.000 € und für einen kleineren Teil des Sozialtickets-Sortiments verzichten die Stadtwerke auf einen derartigen Verlustausgleich. Auch dieses Beispiel belegt, dass die Landesfinanzierung schon heute nicht genügend ist.

11. Welche Angebote von Sozialtickets für verschiedene Nutzergruppen existieren in NRW und wie bewerten Sie diese?

Die angebotenen Sozialtickets decken praktisch die gesamte relevante Tarifpalette ab. Es werden Mehrfahrten-/Tageskarten und Zeitkarten mit und ohne Ausschlusszeiten auch im Abo angeboten ebenso wie Zeitkarten für besondere Nutzergruppen wie ältere Menschen oder Jugendliche. Die Absatzzahlen selbst konzentrieren sich, sofern verschiedene Gattungen angeboten werden, auf allgemeine Zeitkarten. Allerdings verfolgen die Kommunen/Verbünde/Unternehmen hier teilweise unterschiedliche Angebotsstrategien und bieten i. d. R: nicht das gesamte Sortiment auch vergünstigt als Sozialticket an..

Eine Bewertung dieser Angebote ist insoweit schwierig, da die Bewertungskriterien nicht determiniert wurden. Geht man jedoch davon aus, dass mit der Einführung des Sozialtickets das Ziel einer gesteigerten sozialen Teilhabe erreicht werden soll, so kann man heute konstatieren, dass dieses Ziel bestenfalls nur in einem sehr geringen Umfang erreicht wurde. Tatsächlich erreicht wurde eine Verbilligung der ÖPNV-Nutzung für Bestandskunden.

16. Wie hoch sind die kommunalen Verwaltungskosten im bestehenden Sozialticketsystem?

Nicht nur bei den Städten, auch bei den Verkehrsunternehmen entstehen erhebliche Mehrkosten insbesondere im Vertrieb durch die regelmäßige Kontrolle und Prüfung der Anspruchsberechtigung sowie die regelmäßig wiederkehrende Notwendigkeit zur Neuerstellung von Tickets. Werden die Tickets im Abo vertrieben, gibt es eine signifikante Steigerung von Rücklastschriften und Forderungsausfällen.

Die Stadtwerke Münster rechnen bei einer Marktdurchdringung von 1/3 (8000 von 22.000 Berechtigt beziehen ein Sozialticket) mit einem personellen Mehraufwand von zwei Vollzeit-Personalen/Jahr oder ca. 150.000 €. Damit wird knapp 1/3 der Landesförderung allein für den zusätzlichen Vertriebsaufwand (der im Übrigen nicht förderfähig ist) benötigt.

Änderungen am Sozialticket

17. Welche Änderungen an den bisherigen Vorschriften bzw. Angeboten zu in NRW empfehlen Sie und wer wäre jeweils dafür zuständig?

Da es sich beim Sozialticket um eine originäre Sozialleistung handel, ist folgerichtig diese Leistung auch im Sozialhaushalt und nicht im Verkehrshaushalt zu budgetieren.

Darüber hinaus wäre es in jedem Fall sinnvoll, die Möglichkeit zu einem automatisierten Abgleich der Bezugsberechtigung zu schaffen. Dies würde in erheblichem Umfang die Verwaltungskosten senken, effektiv einen Missbrauch ausschließen und die einfache Möglichkeit eröffnen, Diskriminierungen zu vermeiden. Das in Münster praktizierte Verfahren könnte insoweit eine Vorbildwirkung haben. Hier stimmt der Berechtigte einem automatisierten Datenabgleich zu. Die Förderrichtlinien könnten beispielsweise ausdrücklich vorsehen, dass die Unternehmen bzw. die Kommunen eine derartige Zustimmung vom Berechtigten verlangen dürfen. Dies hätte im Ergebnis zwar nur deklaratorischen Charakter, würde aber sehr helfen, den Verwaltungsaufwand deutlich zu senken.

18. Befürworten Sie die Ausdehnung auf weitere Nutzergruppen? Wenn ja: Auf welche?

Die Ausdehnung des Sozialtickets auf weitere Nutzergruppen ist vorrangig eine Frage, die sozialpolitische zu entscheiden ist.

Wesentlich ist jedoch, dass im Falle einer Ausdehnung eine vollständige und dauerhafte Ausgleichsregelung etwaiger Mindererlöse gewährleistet ist. Angesichts der aktuellen Unterfinanzierung ist hiermit jedoch nicht zu rechnen. Deshalb sollte allein aus diesem Grund von einer Ausweitung Abstand genommen werden.

19. Wie teuer wäre ein je nachdem ausgeweitetes Sozialticket wahrscheinlich für Kommunen, Kreise, Land oder Bund? Wie errechnen sich diese Kosten? Bitte beachten Sie hier auch mögliche Mehrerlöse und Mindereinnahmen.

Eine genaue Kalkulation setzt Kenntnis der Prämissen voraus. Es wäre also notwendig, entsprechende Szenarien zu formulieren. Erst dann können Kosten mit hinreichender Genauigkeit ermittelt werden. Aus den Erfahrungen der bisherigen Projekte lässt sich jedoch ableiten, dass es in Summe erhebliche Mindereinnahmen gibt. In der Regel gibt es praktisch keine Neukunden, wohl aber in erheblichem Umfang Kunden, die aus anderen Tarifangeboten in das Sozialticket wechseln.

20. Halten Sie das Argument für plausibel, dass aus der zusätzlichen, mit einem bedarfsgerechten Sozialticket generierten Nachfrage erhebliche Kosten (für zusätzliche Fahrten und zusätzliche Fahrzeuge) entstehen?

Diese Frage lässt sich nicht pauschal beantworten. Die bisherigen Marktforschungen zeigen auf, dass der weitaus überwiegende Teil der Sozialticketnutzer Bestandskunden des ÖPNV waren. Diese führen naturgemäß nicht zu sprungfixen Kosten, da sie die Nachfrage nicht verändern.

Anders wäre es dann zu beurteilen, wenn tatsächlich eine zusätzliche Nachfrage auf Relationen und zu Zeiten erzeugt wird (z. B. ein Kunde wechselt von einer Jedermann-Zeitkarte mit Ausschlusszeit auf ein Sozialticket ohne Restriktionen), wo das System bereits an seiner aktuellen Belastungsgrenze liegt. Dies wäre beispielsweise schnell in der Morgenspitze in Ballungsräumen der Fall. Dies lässt sich jedoch nur situationsspezifisch näher untersuchen.

22. Welche Auswirkungen hätte nach ihrer Auffassung eine Ausweitung des Nutzerkreises beim vorhandenen Finanzrahmen von 30 Million € pro Jahr?

Die konkreten Auswirkungen lassen sich auch hier nur dann bestimmen, wenn die Prämissen einer Ausweitung definiert sind. Da bei einer Ausweitung des Nutzerkreises vorrangig eine Verlagerung aus dem Regelsortiment hin zum Sozialticket und keine zusätzliche Nachfrage zu erwarten ist, wird der Zuschussbedarf erheblich steigen. Das bedeutet, wie dargestellt, entweder eine Reduktion der Ermäßigung, einen höheren Zuschuss oder eine Umlagefinanzierung von allen anderen Fahrgästen durch eine überproportionale Fahrpreisanhebung.

Kontakt:

Volker Wente

Geschäftsführer VDV NRW
Kamekestr. 37 – 39
50672 Köln
Tel: 0221 57979 138
Mobil: 0163 5797938
wente@vdv.de