

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**STELLUNGNAHME  
17/3596**

A11, A02

Michael Ulrich Zedler  
Dipl.-Ing. Stadt und Regionalplaner  
Pappelallee 81  
D-10437 Berlin  
Tel.: (030) 484 779 07  
E-Mail: UlrichZedler@T-Online.de

**Stellungnahme** zum Antrag

Drucksache 17/10628

des Landtages Nordrhein-Westfalen

17. Wahlperiode

vom 18.08.2020

**Antragsteller:** Fraktion BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN

**Antragsgegenstand:**

Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs: Solidarisches Bürgerticket als lokales Modellprojekt ermöglichen

Zu diesem Antrag, gegliedert in einen erläuternden Teil I. der das Anliegen darstellt an Hand eines möglichen Modellprojekts für die Stadt Wuppertal, und in einen Antragsteil II., der 4 Forderungen an die Landesregierung beinhaltet, wurde ich um **Abgabe einer Stellungnahme** gebeten.

Diese Stellungnahme beinhaltet folgende Kapitel:

- 1. Ökonomische Rahmenbedingungen** S. 2
- 2. Rechtliche Betrachtungen** S. 4
- 3. Potenziale, Risiken, Kosten und Akzeptanz** S. 6

Ziel der Stellungnahme ist, allen Abgeordneten Abwägungsmaterial an die Hand zu geben, um eine möglichst fundierte Entscheidung zu diesem Antrag treffen zu können.

## **1. Ökonomische Rahmenbedingungen**

Der Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) in Nordrhein-Westfalen ist, für ein Flächenland typisch, als kommunale Aufgabe bei den Landkreisen und kreisfreien Städten organisatorisch angegliedert, mit 54 Aufgabenträgern in 3 Kooperationsräumen. Rund 130 Verkehrsunternehmen erbringen dabei die umfassenden Verkehrsleistungen mit Bussen und Bahnen, in 4 Verkehrsverbänden und in Verkehrsgemeinschaften.

Der ÖPNV ist dabei in sehr unterschiedliche räumliche Zusammenhänge eingebunden. Der Kooperationsraum A, bestehen aus den ehemaligen Kooperationsräumen 1 und 9, Raum Rhein/Ruhr und Raum Niederrhein, umfasst mit 7,8 Millionen Einwohnern in meist urbanen Gebieten ein dichtes ÖPNV-Netz mit Regionalbahnen, S-Bahn und Straßenbahnen, Bussen und U-Bahnsystemen, die besondere Bauform der Wuppertaler Schwebebahn, und all diese Systeme sind im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) eingebunden. Dagegen sind in den Kooperationsräumen B und C die Verkehrsgemeinschaften und oft auch ländliche Gebiete mit Regionalbahn und Bussystemen prägend (Verkehrsverbände AVV und VRS, WestfalenTarif).

Für die Kunden des ÖPNV bietet dieses System eine gewisse

gemeindeübergreifende Überschaubarkeit, ein Ineinandergreifen der Tarifsysteme und Verbünde und ermöglichen den Wechsel unter den verschiedenen Fahrdienst Anbietern mit einem Fahrschein (Verbund, Tarifgemeinschaft). Für die Kommunen bietet es eine Flexibilität über Stadt- und Kreisgrenzen hinaus, für den Bürger ein einheitlich nutzbares und gut verbundenes ÖPNV-Netz, bei kalkulierbarem Kostenaufwand.

Der ÖPNV kommt aus 2 Hauptgründen neben den Fahrgeldeinnahmen bereits heute nicht ohne erheblichen Einsatz öffentlicher Gelder aus:

- a) Fahrgeldeinnahmen decken nicht die erforderlichen Investitionen in das Schienennetz und das Rollmaterial (Fahrzeuge) ab
- b) die Versorgung ländlicher Gebiet und der Verkehr in den Nebenzeiten neigt dazu, von den Betriebskosten her nicht kostendeckend zu sein

Daher basiert die Finanzierung des ÖPNV neben den Fahrgeldeinnahmen auf (interne) Quersubventionierung, auf direkte Subventionen, z.B. Zuschüsse des Landes gemäß dem Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW) für Fahrzeuge und bauliche Infrastruktur, indirekt auf Zuschüsse der Bundes im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG), auf Zuschüsse der Kommunen für Schülerbusverkehre und auf Landeszuschüsse für ermäßigte Sozialtickets, Schülertickets oder die kostenlose

Beförderung von Schwerbehinderten.

Es gibt also eine, teils gesetzlich im ÖPNVG und im GVFG normierte, umfassende Kulisse an Förderung und Zuschüssen, ohne die das heutige ÖPNV-Angebot in NRW zu den heutigen Fahrpreisen nicht möglich wäre.

### **Zum Antrag:**

Der Antrag will einzelnen Kommunen, die Träger des ÖPNV sind, eine landesrechtliche Grundlage verschaffen um von Einwohnern der jeweiligen Kommune eine Abgabe zu erheben, die der Finanzierung des ÖPNV dienen soll. Es soll weiterhin eine Möglichkeit geschaffen werden, den Kommunen (die das wünschen) eine Erhebung dieser kommunalen Abgabe über die Einwohnermeldeämter zu ermöglichen.

Diese Abgabe soll allerdings nicht kostendeckend sein, es sollen weiterhin Landeszuschüsse in bisheriger Höhe fließen, die vergünstigte Sozial- und Azubi-Tickets gegenfinanziert hatten. Aus der Begründung ergibt sich, dass man für diesen Personenkreis Ermäßigungen oder Freistellung von der Abgabepflicht erwägt, in der Umsetzung ist dies den ausgestaltenden Modellkommunen überlassen.

## **2. Rechtliche Betrachtungen**

Der Antrag selbst enthält keine Formulierung einer Gesetzesänderung, sondern lediglich die Aufforderung an die

Landesregierung, entsprechende Gesetzesänderung des ÖPNVG und des Kommunalabgabengesetzes (KAG) dem Landtag vorzulegen, über den dann dieser als gesetzgebende Körperschaft zu beraten und abzustimmen hätte.

Insofern kann zu den rechtlichen Rahmenbedingungen nur abstrakt Stellung genommen werden.

Bei einer entsprechenden Änderung des ÖPNVG muss folgendes bedacht werden: Das ÖPNVG NRW bindet die Kommunen in ein mehrstufiges System ein, aus dem mit einem separaten Finanzierungsmodell auszusteigen für die einzelne Kommune, zumindest wenn sie sich im Inneren eines Verkehrsverbundes befindet, auf erhebliche organisatorische, finanzielle und auch umsetzungspraktische Schwierigkeiten stoßen könnte. Das betrifft den horizontalen Finanzausgleich in den Verbänden, Landeszuschüsse an die Verbände, die Ein- und Auspendler, die kommunale Grenzen überschreitenden Verkehrsmittel und Linienführungen, die beispielsweise im dichten Netz des VRR eher die Regel als die Ausnahme sind.

Eine Änderung des KAG dergestalt dass Einwohnermeldeämter dazu ermächtigt werden, kommunale Beiträge zu erheben, löst rechtliche Probleme aus. Meldebehörden dürfen Meldedaten nur zu ganz bestimmten Zwecken erheben und verwenden, die bundesrechtlich im Bundesmeldegesetz (BMG) abschließend geregelt sind.

Zwar können andere Stellen, bei denen es für die Erhebung von Beiträgen oder die Auszahlung von Leistungen auf die melderechtlichen Verhältnisse ankommt, gemäß § 34 Abs. 3 Nr. 1

BMG Daten aus dem Einwohnermelderegister abfragen, aber die Befugnis der Meldebehörde selbst, beispielsweise kommunale Abgaben zu erheben, besteht nicht.

Auf Landesebene wäre es daher nicht möglich so vorzugehen wie im Antrag unter 2. beschrieben.

Auf kommunaler Ebene müssten andere Erhebungsverfahren erwogen werden, wie beispielsweise bei der Erhebung einer Zweitwohnungssteuer, bei der es ebenso auf melderechtliche Verhältnisse ankommt.

Die im Antrag unter Punkt 3. vorgesehene Regelung, Modellprojektkommunen weiterhin Zuschüsse des Landes für Schüler- oder Sozialtickets zu gewähren, könnte eine Ungleichbehandlung verschiedener Kommunen bewirken, da die direkten Kosten für diese vergünstigten Fahrkarten entfielen, somit der Zuschussgrund wegfielen. Die Frage wäre insgesamt im Rahmen des vorgesehenen Nahverkehrsbeitrags zu bedenken.

### **3. Potenziale, Risiken, Kosten und Akzeptanz**

Der Vorteil einer im Rahmen eines oder mehrerer Modellprojekte erhobenen Nahverkehrsabgabe liegt für den Bürger im Wesentlichen zunächst darin, dass regelmäßige Nutzer des ÖPNV eine unterhalb den bisherigen Kosten eines Jahresabonnements (aktuell im VRR: 71,71 Euro/Monat) liegende Abgabe zahlen müssten (im Antrag beispielhaft genannt sind 50 Euro/Monat).

Dem spiegelbildlich gegenüber steht der Nachteil jeder

kommunalen Abgabe (im Gegensatz zur Gebühr): diese wird erhoben (und vom Bürger geschuldet) unabhängig von seinem Nutzungswillen. Alle, die bisher also zu Fuß gingen, mit dem Rad fahren, ein eigenes Fahrzeug nutzten oder bei anderen im Rahmen von Fahrgemeinschaften mitfahren, oder die aus privaten oder beruflichen Gründen nur relativ selten größere, mit dem ÖPNV bewältigbare Wege zurücklegen, und daher mit dem Einzelfahrschein günstiger fahren, hätten eine erhebliche finanzielle Mehrbelastung. Trotz vorgesehener sozialer Staffelung der Nahverkehrsabgabe ist dieser Nachteil tendenziell je größer, je geringer das Haushaltseinkommen der jeweiligen Gemeindebürger ist.

Besondere Situationen sind zu berücksichtigen für Einpendler, die anteilig mit ihrem Ticket den ÖPNV der Modellstadt mitfinanzieren, und für Auspendler, auf die eine Doppelbelastung zukäme: im Wohnort die Abgabe, im Zielort die – um eine Tarifzone Reichweite reduzierte – Monatskarte. Die Belastung eines den ÖPNV regelmäßig nutzenden Auspendlers stiege dann im Modellfall Wuppertal z.B. von 75,93 Euro im Monat auf 121,71 Euro (50+71,71), während sich für den Einpendler nichts ändert.

Weiterhin ist die Frage von Gästen bzw. Touristen zu klären, entweder im Rahmen einer Übernachtungsabgabe, die eine ÖPNV-Abgabe einschließt, oder durch Beibehaltung der Fahrkartenangebote.

Hierbei ist auch die Frage des Fahrkartenverkaufs und der Fahrkartenkontrolle einschließlich der Kontrolle des Bürgertickets zu beleuchten, beides bliebe in diesem System erhalten, denn aus

abgabgaberechtlichen Gründen müssten alle, die keine Abgabe zahlen, aber den örtlichen ÖPNV nutzen, weiterhin einen Fahrschein erwerben, zumindest wenn dieser Personenkreis nicht zahlenmäßig vernachlässigbar ist. Ansonsten wäre die Nahverkehrsabgabe unzulässig. Kostenerhöhend wirkt die zusätzlich aufzubauende Bürokratie für die Berechnung und Erhebung der Nahverkehrsabgabe. Diese bedingt regelmäßige Überprüfung der Einkommensverhältnisse und Härtefälle, Widerspruchswesen, Klageverfahren und Beitreiben der Abgabe bei säumigen Bürgern. Diese Bürokratiekosten können, je nach Akzeptanz bzw. Nicht-Akzeptanz dieser Abgabe, erheblichen Umfang annehmen und müssen vorher kalkuliert und abgeschätzt werden. Sie mindern die mögliche Ersparnis für bisherige Monatskartennutzer/ÖPNV-Vielfahrer, und erhöhen die Kosten für alle übrigen Bürger.

Chancen wie auch Risiken, vor allem in der Übergangsphase von einem teils durch Zuschüsse, teils durch Fahrkartenverkauf finanzierten ÖPNV zu einem weitgehend abgabenfinanzierten System, sind mit einem zu erwartenden, teils von Befürwortern solcher Systeme ja auch erwünschten, veränderten Nutzerverhalten verbunden.

Es gibt dabei positive (verstärkende) und negative (abschwächende) Effekte:

- Bürger nutzen den ÖPNV verstärkt, da sie „ja schon bezahlt haben“, auch für Fahrten die sie früher mit dem Rad, zu Fuß oder mit dem PKW zurückgelegt haben



- Bürger nutzen den ÖPNV weniger, wenn ihnen die Verkehrsmittel zu überfüllt oder zu verschmutzt erscheinen, oder ihr Sicherheitsgefühl beeinträchtigt ist (Abend-, Nachtstunden, Gedränge, Belästigung/Bedrohung)

Aus diesen beiden, gegenläufigen Effekten ergibt sich in der Summe ein, nach allen mir vorliegenden Einschätzungen insgesamt positiver Effekt für das Fahrgastaufkommen, was insbesondere auf Strecken die jetzt bereits gut ausgelastet oder volla ausgelastet sind, insbesondere in der Hauptverkehrszeit, zu erhöhten Kosten und kostenintensiven, ggf. mit neuen Investitionen verbundenen Ausweitungserfordernissen des Angebots einhergeht. Dadurch steigt dann möglicherweise auch die Nahverkehrsabgabe, wenn die Kommune entstehende Zusatzkosten nicht aus allgemeinen Haushaltsmitteln oder Landeszuschüssen decken kann.

Es wäre also eine unzulässige Vereinfachung, solche Modelle „statisch“ zu rechnen, also die bisherigen Kosten, gedeckt durch Ticketverkauf und Zuschüsse, mathematisch auf die abgabepflichtigen Einwohner 1/1 umzulegen. Es wird mit einem „Mehr“ gerechnet werden müssen, das vorab schwer zu kalkulieren ist.

Modellrechnungen in einschlägigen Untersuchungen hierzu, beispielsweise vom Hamburg Institut Research gGmbH (2015), gehen am Beispiel der Metropole Berlin von einer Steigerung des Fahrgastaufkommen im ÖPNV in einer Bandbreite von +12 % (pessimistisches Szenario) bis +31% (optimistisches Szenario) aus. Hier ist also von den Modellstädten eine möglichst realitätsnahe Prognose bezogen auf die jeweils individuelle Situation vor Ort zu

erstellen, und insbesondere zu prüfen, ob im eigenen System des ÖPNV entsprechende Reserven stecken und mobilisiert werden können, welche Zusatzkosten das auslöst, und vor allem wie sich das dann auf die zu erhebenden Nahverkehrsbeiträge auswirkt.

Mathematisch-theoretisch sind finanzielle Vorteile, die ein solches System dem täglichen ÖPNV-Nutzer mit Monatskarte oder Jahresabonnement bringt, um so geringer, je stärker das Verkehrsaufkommen im ÖPNV steigt.

Für nahezu alle anderen Bürger bietet das System tendenziell eher Nachteile.

Nicht zu unterschätzen ist der Effekt der mangelnden Preissensitivität. Wenn die Einnahmen des ÖPNV weitgehend durch pauschale Zwangsbeiträge abgesichert sind, droht das Kosten- und Qualitätsbewußtsein zu sinken, da der Kunde auf schlechtes Angebot nicht mehr mit der Nutzung alternativer Transportmöglichkeiten unter Einsparung des Fahrpreises reagieren kann, und der Anbieter keinen ökonomischen Anreiz mehr hat, die Qualität zu verbessern und sich um eine möglichst preisgünstige Erbringung seiner Dienstleistung zu bemühen.

Zu bedenken ist auch, dass ein solches System in die Freiheitsrechte der Bürger gemäß Artikel 2 Grundgesetz (GG) eingreift, und sich am Gleichheitsgrundsatz des Artikel 3 Abs. 1 GG messen lassen muss.

Bürger haben das Recht, sich innerhalb ihrer Kommune mit Verkehrsmitteln ihrer Wahl fortzubewegen und die Kosten dafür selbstorganisiert zu bestimmen. Zwar besteht kein ÖPNV-Benutzungszwang, wie er beispielsweise bei der Trink- und

Abwasserversorgung vorliegt, aber es bestünde eine Beitragspflicht, für eine Leistung die der Bürger entweder gar nicht benötigt, nicht oder nur selten nutzt oder nicht oder nur selten nutzen möchte. Gerechtfertigt ist das nur, wenn der Sondervorteil der besseren Erreichbarkeit seines Wohnortes durch den ÖPNV in einem angemessenen Verhältnis zur Beitragspflicht steht.

Neben der sorgfältigen Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit setzt die Einführung eines solchen Systems, auch als Modellprojekt, eine möglichst breite Zustimmung in der betroffenen Einwohnerschaft voraus.

Bereits die Einführung von Parkraumbewirtschaftung, ein ungleich milderer Eingriff in Freiheitsrechte, führte teilweise zu erheblichen Diskussionen in der Bürgerschaft. Daher sollten solche Eingriffe in Freiheitsgrundrechte vorab unter realistischer Darstellung der Vor- und Nachteile mit breiter Bürgerbeteiligung öffentlich erörtert werden, und nur eingeführt werden wenn die Bürger dies auch überwiegend wünschen und akzeptieren, und entsprechende Nachteile in Kauf zu nehmen bereit sind.

Zur Akzeptanz und damit besserer Annahme der Angebote des ÖPNV sind Sauberkeit, Sicherheit (auf den Bahnhöfen, in den Verkehrsmitteln), Pünktlichkeit, bedarfsgerechte Streckenführung und Taktung sowie Zuverlässigkeit starke Erfolgsfaktoren.

Sie sollten im Rahmen eines solchen Modellprojektes nicht vernachlässigt werden, ganz im Gegenteil, sie müssten, um Akzeptanz zu finden, verstärkt beachtet werden.