



Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs: Solidarisches Bürgerticket als lokales Modellprojekt ermöglichen Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/10628

hier: Stellungnahme des Verkehrsverbund Rhein-Ruhr im Rahmen der schriftlichen Anhörung von Sachverständigen

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren,

die Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN hat am 08.02.2021 die schriftliche Beteiligung des VRR an der Anhörung zum Vorhaben „Solidarisches Bürgerticket als lokales Modellprojekt ermöglichen“ erbeten. Dieser Bitte kommt der VRR gerne nach.

Ausgangslage

Mit dem solidarischen Bürgerticket soll eine neue Art der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) eingeführt werden, von der sich die Bürgerticket Initiative Wuppertal zugleich wesentliche Effekte im Hinblick auf eine dringend erforderliche Verkehrswende verspricht.

Die Idee des solidarischen Bürgertickets umfasst die Beteiligung aller Bürger*innen in Wuppertal, die ausreichend an den ÖPNV angebunden werden, an den Kosten des ÖPNV im Gegenzug für eine Fahrtberechtigung. Zur Realisierung dieser Idee ist der Landtag gem. o.g. Drucksache aufgefordert, eine Nahverkehrsabgabe zu beschließen. Weitere Finanzierungsmittel, z.B. aus dem städtischen Haushalt oder durch die Landesregierung NRW, müssten ebenfalls herangezogen werden.

Bewertung der Einnahmenschätzung

Der VRR begrüßt alternative Ansätze, die Finanzierungsbasis des ÖPNV zu verbreitern. In den letzten Jahren haben Bund und Land in NRW im Bereich der Investitionskosten eine zukunftsfähige Finanzierung für den Nahverkehr beschlossen. Der Finanzierungsbereich „Betriebskosten“ ist allerdings perspektivisch nicht mehr in der bisherigen Struktur finanzierbar. Solidarische Ansätze im Bereich des Tarifs sind auch im VRR nicht neu: SemesterTicket, FirmenTicket im sog. 100%-Modell oder auch KombiTickets folgen dem Solidarprinzip, d.h. alle Studierenden, alle Angestellten eines Unternehmens oder auch alle Käufer*innen eines Veranstaltungstickets finanzieren den ÖPNV durch ihre Beiträge, unabhängig davon, ob sie



den ÖPNV auch tatsächlich nutzen. Durch dieses Solidarprinzip könnte das Ticket für die Nutzer*innen günstiger werden. In diesem Zusammenhang verweisen wir auf den Endbericht der Enquetekommission „Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in Nordrhein-Westfalen im Kontext des gesellschaftlichen und technischen Wandels (FINÖPV)“ aus dem Jahr 2016.

Im Kern erweitert das Bürgerticket Wuppertal dieses Prinzip auf alle Wuppertaler Bürger*innen, mit deren Finanzierungsanteilen der Aufwand für den Betrieb des ÖPNV in Wuppertal gedeckt werden soll. Berücksichtigt sind dabei alle Bürger*innen, die tatsächlich eine zumutbare ÖPNV-Anbindung haben. Ob dies der Fall ist, soll nach messbaren Qualitäts- und Quantitätsaspekten entschieden werden. Die Solidarbeiträge sollen im Modellversuch nach sozialen Kriterien gestaffelt werden.

In der Modellbeschreibung der Bürgerticket-Initiative werden Abschätzungen zu den Einnahmen vorgenommen, die durch die Solidarbeiträge und weitere Zahlungen Dritter zustande kommen. Die städtische Gebühr und die daraus resultierenden Einnahmenschätzungen werden getrennt nach Gruppen vorgenommen:

- | | |
|--|-----------------|
| a. persönliches Nettoeinkommen < 900 EUR
Monat | 12 EUR/ Person/ |
| b. persönliches Nettoeinkommen zwischen 900 und 1.500 EUR
Monat | 30 EUR/ Person/ |
| c. persönliches Nettoeinkommen > 1.500 EUR
Monat | 50 EUR/ Person/ |
| d. Schulpflichtige | |
| e. Studierende | |
| f. Schwerbehinderte | |

Ausgenommen von der Beitragspflicht sind Personengruppen, die mutmaßlich kein Einkommen generieren: Kinder die jünger als sechs Jahre sind; Kinder, die auf eine Schule gehen; Inhaber*innen eines Schwerbehindertenausweises mit Merkzeichen G, aG, H, Bl, Gl und Studierende mit (VRR-) SemesterTicket.

Vor diesem Hintergrund bewerten wir im Folgenden die rechnerische Herleitung der Einnahmen. Für die Ermittlung der jeweiligen Personenzahlen – insbes. der Gruppen a, b und c – wird auf Daten von IT.NRW aus dem Jahr 2016 zurückgegriffen („*Bevölkerung nach Nettoeinkommen je Haushaltsmitglied 2016 Wuppertal ITNRW, basierend auf Mikrozensus 2011, fortgeschrieben*“). Aus Sicht des VRR ist die Modellbeschreibung an dieser Stelle überprüfungsbedürftig:



Für ca. 72.000 Einwohner*innen, für die in besagter Statistik „keine Angabe“ vorliegt, wird in der Modellbeschreibung „kein Einkommen“ unterstellt. Dieser Schluss ist nicht zulässig. Üblicherweise wird in dieser Statistik das Äquivalenznettoeinkommen als Messwert herangezogen, um zu vermeiden, dass einzelne Bürger*innen doppelt bzw. in der falschen Kategorie ausgewiesen werden. Dies soll an folgendem Beispiel verdeutlicht werden:

- Eine Familie mit zwei Erwachsenen und drei Kindern unter 14 Jahren, davon eines schulpflichtig, hat ein Haushaltsnettoeinkommen i.H.v. 1.920 EUR; als Äquivalenznettoeinkommen pro Kopf werden für diesen Haushalt 800 EUR angesetzt ([OECD-Skala - Statistisches Bundesamt \(destatis.de\)](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/09/1919091_01_01.html)).
- Für die Statistik sind in besagter Tabelle von IT.NRW fünf Personen in der Kategorie „< 900 EUR“, für die jeweils 12 EUR Solidarbetrag angesetzt werden, also 60 EUR + Ausgleichszahlungen Dritter. Andererseits sollen die Haushaltsmitglieder gemäß der Modellbeschreibung der Bürgerticketinitiative aber Folgendes zahlen: 0 EUR (für zwei nicht schulpflichtige Kinder), 12 EUR (für ein schulpflichtiges Kind) und 2 x 30 EUR (für zwei Erw. mit je 1920/2 Erwachsene = 960 EUR Nettoeinkommen), also 72 EUR + verschiedene Ausgleichszahlungen Dritter.).

VRR-Abfragen aus dem Jahr 2019 (wuppertal.de) ergaben zudem abweichende Haushaltsstatistiken für die Stadt Wuppertal, wodurch sich differente Einnahmen-Anteile ergeben. Der VRR regt an, die Personenzahl-Abschätzungen zu überprüfen.

Hinzu kommt, dass das Modellvorhaben bisher versäumt, Einpendler*innen nach Wuppertal in die Finanzierung zu inkludieren, obwohl WSW mobil und auch andere in Wuppertal bedienende Verkehrsunternehmen für diese Personengruppe Verkehrsleistungen erbringen. Ferner unterliegt die Feststellung des Einkommens der Steuerbehörde, die keine städtische Behörde darstellt. Personengruppen, die kein Einkommen haben bzw. nur geringfügig beschäftigt sind, werden nicht erfasst. Auch eine Hochschulverwaltung wird voraussichtlich keine Daten über Studierende an Dritte weitergeben, um die Ausnahme von der Beitragspflicht zu gewährleisten. Die Datenbasis für die Einteilung in eine Kategorie ist dementsprechend unvollständig und unterliegt dem Datenschutz.

Ebenso unterscheidet das Einkommensteuerrecht in Deutschland zwischen Einnahmen, Einkünften, Einkommen und zu versteuerndem Einkommen. Das „Einkommen“ bezieht auch Erträge aus Vermietung und Verpachtung sowie Kapitalerträge mit ein. Die Einteilung stellt demnach nicht nur aufgrund der bereits genannten Kriterien eine Herausforderung dar.



Bewertung des Geltungsbereichs

Der VRR kommt seiner Verantwortlichkeit als tarifgebende Institution nach, indem ein verbundweit einheitlicher Tarif gestaltet und dessen konforme Anwendung sichergestellt wird. Dabei unterstützt der VRR innovative Ansätze, wie z.B. nextTicket, On Demand-Tarife oder sonstige Pilotversuche, alternative Finanzierungsformen des ÖPNV zu testen und, bei Erfolg, zu initiieren. Entscheidend ist hierbei, dass tarifliche „Inseln“ möglichst vermieden werden, da sie für Fahrgäste – auch bei Fahrten in die Nachbarverbünde oder mit anderen Verkehrsunternehmen als WSW – häufig zu einer Komplexitätssteigerung führen, sobald Verkehre die tarifliche „Insel“ verlassen. Bei Umstellung auf ein solidarisches Bürgerticket im Stadtgebiet Wuppertal würde sich dieses in eine „Insel“ wandeln. Das solidarische Bürgerticket soll innerhalb der VRR-Tarifgebiete Wuppertal-West und Wuppertal-Ost (Waben 65 und 66) für beliebig viele Fahrten in allen Verkehrsmitteln (auch im Schienen-Personen-Nahverkehr) gelten. Jedoch bedient WSW mobil auch in weiteren Gebieten (z.B. Ennepetal), sodass auch innerhalb der Bedienegebiete tarifliche Inseln geschaffen werden müssten. Generell führt eine lokal individuelle Tarifgestaltung zu Schwierigkeiten für ein- und ausbrechende, regionale ÖPNV-Verkehre und für die im VRR geschätzten Zusatzleistungen bei Zeitkarten (z.B. verbundweite Gültigkeit zu bestimmten Zeiten, Mitnahme). Für solche Verkehre bedeutet das eigentlich einfache lokale Bürgerticket eine Komplexitätssteigerung.

Bewertung des Finanzierungsbedarfs

Als Aufwandsreferenz gelten die Aufwendungen der WSW mobil GmbH für 2017 i.H.v. ca. 140 Mio. EUR. Nicht berücksichtigt sind Aufwendungen von SPNV-Unternehmen und von Verkehrsunternehmen benachbarter Städte und Kreise auf Wuppertaler Gebiet. Eine Aktualisierung der Datengrundlage von 2017 wird seitens VRR empfohlen.

Eine Berechnung des Finanzierungsbedarfs auf Basis der Betriebskosten führt zu einer verzerrten Darstellung der Realität. Die Beschreibung der Vorgehensweise bei der Ermittlung des Finanzierungsbedarfs für ein Bürgerticket legt nahe, dass nicht die Einnahmenseite der WSW mobil durch Fahrausweisverkäufen als zu finanzierende Größe, sondern die Aufwandsseite zugrunde gelegt wird. Weiterhin wird der Eindruck erweckt, dass die sonstigen Erträge der WSW mobil aufgrund von Drittmitteln als unvermindert weiter bestehende Erträge inkludiert werden. Hierzu gehören auch Erträge, die in der veranschlagten Höhe und Art zukünftig erst durch Dritte bereitgestellt werden sollen. Da diese zu erwartenden Erträge einen nicht unwesentlichen Anteil an der (Gesamt-)Finanzierung darstellen, ist die Finanzierung insgesamt fraglich. Zu nennen sind hier insbesondere:

- Die Einplanung von rund 20,5 Mio. EUR einer „SozialTicket-Pauschale“. Die Landeszuwendungen für das SozialTicket in Wuppertal betragen allerdings (für 2019) ca. 1,9 Mio. EUR.



- Annähernd 10,4 Mio. EUR „Ausbildungspauschale“ sind genannt. Mit dieser soll der aktuell auf 12 EUR für alle Schüler*innen abgesenkte heutige SchokoTicket-Preis durch Dritte um 23 EUR ergänzt werden. Es ist für den VRR nicht zu erkennen, inwieweit hier heutige Finanzierungssäulen im Ausbildungsverkehr (Schulträgerzahlungen, anteilige Mittel §11aÖPNVG NRW) in die „Ausbildungspauschale“ Eingang gefunden haben bzw. von dieser berücksichtigt sind.
- Etwa 2 Mio. EUR der Einnahmen aus dem SemesterTicket von Wuppertaler Studierenden entfallen auf die NRW-Erweiterung des SemesterTickets und sollten daher in der Einnamenschätzung nicht berücksichtigt werden.
- Nicht Berücksichtigung des SPNV

In die Berechnung gehen weiterhin Erträge ein, die nur vorbehaltlich der Umsetzung in eine Gesamtfinanzierung eingerechnet werden können (z.B. Parkplatzbewirtschaftung, Hotelticket). Weiterhin ist die preisliche Weiterentwicklung des Bürgertickets ausgesprochen träge – auch im Vergleich zum VRR-Verbundtarif. Bei konstanter, sich strukturell wenig verändernder Bevölkerung, und steigender Kosten für die ÖPNV-Dienstleistung, ist eine dritte Finanzierungssäule notwendig.

Angesichts der zuvor genannten Aspekte ist eine Gesamtfinanzierung und ihre potenziellen Auswirkungen auf den öffentlichen Haushalt im Klärungsbedarf mit dem jeweiligen Ansprechpartner*innen zu bewerten.

Rechtliche Bewertung: Experimentierklausel im ÖPNVG NRW

Die Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN fordern die Landesregierung zur Einführung eines Bürgertickets auf, eine Experimentierklausel in das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW) aufzunehmen, auf dessen Grundlage dann Kommunen die Erprobung alternativer Finanzierungsmodelle für den ÖPNV umsetzen können.

Eine rechtliche Beurteilung liegt hierzu bereits vor, der auch grundsätzlich aus Gründen der Rechtssicherheit gefolgt werden kann.¹ Diese kommt zu dem Ergebnis, dass an mehreren Stellen im ÖPNVG NRW die Voraussetzungen für die Erprobung alternativer Finanzierungsmodelle geschaffen werden müssen. Konkret werden dabei folgende Klauseln genannt, die entsprechend angepasst werden müssten:

¹ Rechtsgutachten über die Realisierung des „Solidarischen Bürgertickets“ in Wuppertal, erstellt durch Prof. Dr. Urs Kramer, Institut für Rechtsdidaktik an der Universität Passau v. 20.12.2019 (Information 17/223)

- **§ 2 Abs. 3 S.2 ÖPNVG NRW (Grundsätze):** Diese Regelung betrifft die notwendige Zusammenarbeit des Landes, der kommunalen Gebietskörperschaften und der Verkehrsunternehmen des ÖPNV in Verkehrsverbänden, die mit dem Ziel weiterzuentwickeln ist, durch koordinierte Planung und Ausgestaltung des Leistungsangebotes, durch einheitliche und nutzerfreundliche Tarife, durch eine koordinierte, kompatible, die Digitalisierungstechnik nutzende Fahrgastinformation unter Berücksichtigung der Bedürfnisse von Menschen mit Hör- und Sehbehinderungen sowie durch einheitliche Qualitätsstandards die Fahrgastzahlen sowie die Attraktivität des ÖPNV zu steigern.
- **§ 5 Abs. 3 S.3 ÖPNVG NRW (Überörtliche Zusammenschlüsse, Koordination):** Der Zweckverband hat in Abstimmung mit seinen Mitgliedern auf eine integrierte Verkehrsgestaltung im ÖPNV hinzuwirken, insbesondere auf die Bildung eines einheitlichen Gemeinschaftstarifs, auf die Bildung kooperationsraumübergreifender Tarife mit dem Ziel eines landesweiten Tarifs, auf ein koordiniertes Verkehrsangebot im ÖPNV und einheitliche Beförderungsbedingungen, Produkt- und Qualitätsstandards, kompatible, auch die Digitalisierungstechnik nutzende Fahrgastinformations- und Betriebssysteme und ein übergreifendes Marketing.
- **§ 6 Abs. 3 ÖPNVG NRW (Kooperationsraumübergreifendes Zusammenwirken):** Die Zweckverbände sollen auf die Bildung von landesweiten Tarif- und landeseinheitlichen Beförderungsbedingungen sowie die Bildung kooperationsraumübergreifender Tarife mit dem Ziel eines landesweiten Tarifs hinwirken.

Daraus wird deutlich, dass sich eine Anpassung der unterschiedlichen Stellen im ÖPNV auch auf unterschiedliche Bereiche auswirkt. So sind einerseits die kommunalen Gebietskörperschaften betroffen, aber auch die Verkehrsunternehmen, Verbände und Zweckverbände. Und damit auch der SPNV, da die Entscheidung über die Planung, Organisation und Ausgestaltung des SPNV übertragen worden ist bzw. diese gemäß § 5a ÖPNVG NRW eine Anstalt öffentlichen Rechts zur Wahrnehmung der Aufgaben errichtet haben.

Die konkrete Ausgestaltung von ÖSPV und SPNV findet sich dann in den einzelnen Regelungen des VRR wieder. Das ÖPNVG NRW würde damit als übergeordnetes Recht mit einer Experimentierklausel die Möglichkeit zur Vereinbarkeit mit den einzelnen Rechtsgrundlagen des VRR schaffen.

Das Gutachten kommt zu dem Ergebnis, dass u.U. folgende Vorschriften auf Verbundebene ebenfalls angepasst werden müssten:

- Satzung ZV VRR: § 4 Abs. 1 S. 1–3; § 6 Abs. 1–3; § 6 Abs. 4; § 7;
- VGV VRR: § 1 Abs. 3; § 8 Abs. 2 S. 3; § 8 Abs. 4; § 8 Abs. 9, 10, § 9;



- VGV VRR SPNV: § 1 Abs. 3; § 8 Abs. 2 und 4; § 9;
- VKV VRR SPNV: § 1 Abs. 2; § 4 Abs. 1;
- EAV: § 3 Abs. 2; § 4 und
- EARL: Ergänzung um Bestimmungen zur Einnahmeaufteilung beim Solidarischen Bürgerticket.

Ob und wie diese dort umgesetzt werden würden, richtet sich dann im Einzelnen nach den zu ändernden Vorschriften. Die Satzungsänderungen müssten beispielsweise durch Beschluss der Verbandsversammlung erfolgen.

Eine abschließende und vollständige Beurteilung bzgl. der Anpassung dieser und ggf. weiterer Regelwerke bedürften jedoch einer weitergehenden und vertieften rechtlichen Prüfung.

Evtl. zusätzliche Auswirkungen aus einer Umstellung der Finanzierung des ÖPNV in Wuppertal auf die ausgesprochenen Vergaben der Leistungen sollte in den weiteren Prozessen ebenfalls im Auge behalten werden.

Abschließende Gesamteinschätzung

Der VRR ist davon überzeugt, dass der Verbundtarif in seiner dynamischen Entwicklung geeignet ist, auch in Zukunft auf sozial ausgewogene Weise einen substanziellen Beitrag zur Finanzierung des ÖPNV zu leisten. Der VRR sieht – ebenso wie die Initiative Bürgerticket – die Notwendigkeit, weitere Mittel in das ÖPNV-System zu holen und die Dienstleistung „ÖPNV“ qualitativ wie quantitativ weiter zu verbessern. Die perspektivisch steigenden Betriebskosten durch

- Erweiterung des Leistungsangebotes
- Umstellung auf alternative Antriebstechnologie und
- Steigerung im Personalaufwand

erfordern aus Sicht des VRR eine erweiterte staatliche Finanzierung. Wegen der polyzentrischen Struktur im VRR-Raum und den erheblichen verkehrlichen Verflechtungen zwischen den Kommunen sieht der VRR in einem Flickenteppich lokaler Finanzierungs- und Tariflösungen kein Instrument, das den ÖPNV insgesamt nachhaltig nach vorn bringt.

Das solidarische Bürgerticket birgt positive Elemente, die die Neukundengewinnung, Ansprache von Gelegenheitsnutzer*innen und Kundenbindung umfassen. Die Nutzungsfrequenz in Haushalten, in denen bislang nicht alle Personen ein Abonnement besitzen, sollte ansteigen. Auch Gelegenheitsfahrer*innen werden den ÖPNV häufiger nutzen, da sie über die Solidarabgabe jederzeit über Fahrberechtigung verfügen. Die zweckgebundene Abgabe kann dazu führen, die Beziehung zwischen Bürger*innen und dem



Verkehrsunternehmen vor Ort zu stärken. Hinzu kommt, dass Personen, die zur Abnahme verpflichtet sind, eine intrinsische Motivation zur Weiterentwicklung des Angebots entwickeln könnten. Eine starke Bürgermitwirkung bei der ÖPNV-Gestaltung, z.B. im Rahmen von Fahrgastbeiräten, könnte diese forcieren. Bei alledem gilt es indes zu beachten, dass das Leistungsangebot und seine von den Bürger*innen empfundene Passung zum individuellen Mobilitätsbedarf letztlich primär über die Nutzung des ÖPNV entscheidend ist.

Vorausgesetzt einer rechtlichen und finanziellen Machbarkeit erwartet der VRR, dass die Akzeptanzgewinnung in der Bevölkerung eine ausgesprochen anspruchsvolle Aufgabe sein wird. Mit der Akzeptanz steht und fällt die Idee des Bürgertickets. Die Grundgesamtheit für die überschlägigen Kalkulationen ist die Gesamtbevölkerung von Wuppertal. Die regionale Gültigkeit und der Umgang mit Besucher*innen und Pendler*innen, die nicht im Bürgerticket-Gebiet wohnen, sowie der Ausschluss der Bürger*innen ohne akzeptable ÖPNV-Erschließung aus der Finanzierung, stellt grundsätzlich die Begrifflichkeit „solidarisch“ in Frage. Hinzu kommt, dass der Regelsatz von 50 EUR pro Monat für jede angeschlossene erwachsene Person im Vergleich zu den Abonnementpreisen in der Preisstufe A recht hoch ist. Da das solidarische Bürgerticket nur von Bürger*innen zu finanzieren ist, die eine akzeptable ÖPNV-Anbindung genießen, empfiehlt der VRR, zusammen mit dem Aufgabenträger und der WSW mobil GmbH zu ermitteln, wie groß die Grundgesamtheit nach Abzug der ÖPNV-Nichterschlossenen ist, da sich dies unmittelbar auf die Höhe der Solidarbeiträge bzw. auf die erwartbaren Einnahmen auswirkt.

Eine Bewertung des Vorhabens setzt eine tiefergehende Prüfung der Datengrundlage zur Personenzahl und Einkommensaufteilung als notwendig voraus. Gleiches trifft auf die Berechnung des Finanzierungsbedarfs zu und der Bewertung der bürgerseitigen Akzeptanz eines Solidarbetrages. Erst nach Klärung des genauen konzeptionellen Rahmens und vorbehaltlich der Prüfung des Rechtsrahmens, kann eine Positionierung seitens VRR erfolgen.