



PRO BAHN NRW e. V. • Mülheimer Str. 91 • 47058 Duisburg

Landtag Nordrhein-Westfalen

z. Hd. Frau Hufschmidt

Postfach 10 11 43

40002 Düsseldorf



**Fahrgastverband PRO BAHN
Landesverband Nordrhein-Westfalen e. V.**

Mülheimer Str. 91
47058 Duisburg
Fon 0203 398 1698
info@probahn-nrw.de
www.probahn-nrw.de

Ihr Ansprechpartner:
Lothar Ebbers
Neugahlener Straße 20
46149 Oberhausen
Fon 0208 635 1916
ebbers@probahn-nrw.de

Duisburg, den 2. März 2021

Stellungnahme zur schriftlichen Anhörung „Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs: Solidarisches Bürgerticket als lokales Modellprojekt ermöglichen“ des Verkehrsausschusses

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit, die Position des Fahrgastverbands PRO BAHN in der o. a. schriftlichen Anhörung darstellen zu können.

1. Zukünftige Finanzierung des ÖPNV

Der Fahrgastverband PRO BAHN, Landesverband NRW e. V., begrüßt alle Überlegungen, zukünftig neue Finanzierungsmöglichkeiten für den ÖPNV zu erschließen. Wir haben in dem Zusammenhang die Ergebnisse der Enquetekommission „Finanzierungsoptionen des Öffentlichen Personenverkehrs in NRW im Kontext des gesellschaftlichen und technischen Wandels“ aus der vergangenen Legislaturperiode aufmerksam studiert. Hier wird das Bürgerticket als eine mögliche Finanzierungsquelle genannt. Dieses wird im Abschlussbericht allerdings von den zwei heute die Landesregierung stellenden Fraktionen in getrennten Sondervoten abgelehnt.

Inzwischen sind Überlegungen und Initiativen zu Bürgertickets vielerorts entstanden, zu einer tatsächlichen Einführung ist es bislang nicht gekommen, da u. a. rechtliche Bedenken auf verschiedenen Ebenen bestehen. Der vorgelegte Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN (Drucksache 17/10628) fordert die Landesregierung auf, die rechtlichen Voraussetzungen dafür im ÖPNV-Gesetz NRW und im Kommunalabgabengesetz (KAG NRW) zu schaffen und die Bezuschussung z. B. für das Sozialticket und den Ausbildungsverkehr so zu gestalten, dass diese an Kommunen, die das Bürgerticket einführen, unverändert weiter erfolgt.

Zu den Rechtsfragen liegt ein von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN beim Parlamentarischen Beratungs- und Gutachterdienst beauftragtes Rechtsgutachten (Information 17/223) vor. Hierin wird die Vereinbarkeit des von der Bürgerticket Initiative Wuppertal entworfene Solidarische Bürgerticket als insgesamt verfassungsrechtlich zulässig bewertet und der rechtliche Anpassungsbedarf insbesondere auf der Landesebene und beim Verkehrsverbund Rhein-Ruhr dargestellt.

2. Konzeption des Solidarischen Bürgertickets

Das Konzept des Solidarischen Bürgertickets Wuppertal sieht ein in den VRR-Tarif eingebundenes Ticket vor, das in den VRR-Tarifgebieten 65 und 66 die Nutzung aller Nahverkehrsmittel (Bus, Schwebebahn, SPNV) zeitlich unbegrenzt erlauben soll. Damit ist es vergleichbar den bestehenden VRR-Angeboten Ticket 1000 bzw. Ticket 2000. Die Inhaber sollen die Möglichkeit bekommen, die Gültigkeit des Bürgertickets auf weitere Städte bzw. den gesamten VRR-Raum zu erweitern, wobei diese Aufpreis-Regelung sich rechnerisch aus der Differenz der Ticket 2000 Abo-Preise zwischen der für Wuppertal gültigen Preisstufe A3 und der gewünschten Preisstufe (B, C oder D) ergibt. Eine Erweiterung auf den Übergangstarif VRR/VRS bzw. den NRW-Tarif ist nicht vorgesehen, ebenso keine Erweiterungsmöglichkeit z. B. auf ein über Wuppertal hinaus gültiges 9-Uhr-Ticket oder das BärenTicket. Einzelne Fahrten in den übrigen VRR-Raum sind mit dem VRR-Zusatzticket möglich, übrige Ziele in NRW können mit dem Einfach-Weiter-Ticket erreicht werden. Über weitere Zusatznutzen analog zu Ticket 1000 bzw. 2000 wie Mitnahme weiterer Personen, Fahrradmitnahme, Mobilitätsgarantie gibt es keine konkreten Aussagen. Die kostenlose Fahrradmitnahme wird allerdings bei den Forderungen zum Angebotsausbau genannt.

Wir empfehlen, die Gültigkeit des Solidarischen Bürgertickets voll dem personengebundenen VRR-Ticket 2000 anzugleichen. Eine analoge Aufpreisregelung sollte auch für Tickets des ÜT VRR/VRS und des NRW-Tarifs gelten, soweit diese das Stadtgebiet Wuppertal umfassen. Ebenso müsste es Bürgern möglich sein, statt der Gültigkeit in der Gesamtstadt Wuppertal (entsprechend Preisstufe A3) auch eine Zwei-Waben-Gültigkeit im stadtgrenzüberschreitenden Verkehr, z. B. von W-Oberbarmen nach Schwelm oder von W-Cronenberg nach Solingen Mitte (ebenfalls Preisstufe A3), zu wählen. Nur so kann verhindert werden, dass bestimmte VRR-Bestandskunden zukünftig deutlich mehr bezahlen müssten als heute. Auch die Aufpreismöglichkeit z. B. für ein über Wuppertal hinaus gültiges 9-Uhr-Ticket oder das BärenTicket sollte vorgesehen werden.

3. Finanzierung des Solidarischen Bürgertickets

Das Solidarische Bürgerticket soll durch einen nach Einkommen gestaffelten Beitrag der Einwohner finanziert werden. Außen vor bleiben noch nicht schulpflichtige Kinder, Schüler, Studenten und Schwerbehinderte. Für Schüler soll das VRR-weit gültige SchokoTicket anstelle des Solidarischen Bürgertickets gelten. Dieses sollen alle Schüler unabhängig von der Entfernung zum Schulstandort gegen Zahlung des ermäßigten Elternbeitrags (1. Kind: 12 €, 2. Kind 6 €, 3. Kind: 0 €/Monat) bekommen. Gefordert wird, dass das Land die Mindereinnahmen gegenüber dem heutigen Selbstzahlerpreis von 37,35 €/Monat über die Ausbildungspauschale übernimmt. Für Studenten soll weiterhin das VRR-Semesterticket NRW gelten.

Von der Zahlungspflicht befreit werden sollen alle Bürger, die nicht in zumutbarer Entfernung zu einer Haltestelle mit einer zu definierenden Mindestbedienung in den einzelnen

Betriebszeiten wohnen. Diese können dann allerdings freiwillig gegen Zahlung des Beitrags das Solidarische Bürgerticket erwerben.

Der gestaffelte Beitrag soll monatlich 50 € betragen. Dieser sinkt auf 30 € bei Einkommen zwischen 900 und 1.500 € im Monat, für Einkommen unter 900 € liegt er bei 12 €/Monat. Bei Ehepaaren wird das Einkommen als Hälfte der Summe der Einkommen beider Partner berechnet. Wir halten den angestrebten Preis von 50 € pro Monat für nicht attraktiv genug, um eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung zu erreichen, die für eine Umsetzung Voraussetzung ist. Der Preis liegt damit sogar leicht über dem Ticket 2000 9 Uhr Abo für Wuppertal. Ein Preis von 30 €, der damit auch den vielerorts diskutierten 365-€-Tickets entspricht, wäre nicht nur attraktiver, sondern würde auch die Einkommensprüfung deutlich vereinfachen, die dann nur noch bei Einkommen unter 900 €/Monat fällig wäre. Allerdings sollten dann die Aufpreise für Tickets mit größerem Gültigkeitsbereich höher angesetzt werden. Zum Vergleich: Beim Monheim-Ticket wird das VRR- bzw. VRS-Abo-Ticket gegen einen Rabatt von bis zu 40 € pro Monat angeboten.

Für die Gesamteinnahmen werden aus dem Nahverkehrsbeitrag 103,56 Mio. € für Erwachsene, 5,4 Mio. € für schulpflichtige Kinder und 7,98 Mio. € für Studenten erwartet. Zusätzlich werden 20,52 Mio. € Sozialticketpauschale und 10,35 Mio. € Ausbildungspauschale vom Land eingerechnet. Letztere Beträge sind keinesfalls erzielbar, die entsprechenden Einnahmen der WSW in 2019 lagen laut VRR-Ergebnisrechnung 2019 bei 1,809 Mio. € bzw. 2,295 Mio. €, hinzu kommen 2,942 Mio. € aus der ÖPNV-Pauschale nach § 11(2) ÖPNVG. Auch die veranschlagten Einnahmen aus dem Semesterticket müssen zumindest um den Betrag für das NRW-Semesterticket als Aufpreis zum VRR-Semesterticket reduziert werden.

Auf der Ausgabenseite werden im Konzept nur die Aufwendungen der WSW mobil GmbH herangezogen. Diese umfassten 2019 zwar auch 460.000 km in den Nachbarkommunen erbrachte und von diesen mitfinanzierte Verkehrsleistungen, auf der anderen Seite wurden im Stadtgebiet Wuppertal durch andere Unternehmen (SWS, VER, Rheinbahn, BVR) 884.000 km geleistet, die auch von der Stadt Wuppertal finanziert werden müssen. Wesentlich schwerer ins Gewicht fallen die Ausgaben für den SPNV im Stadtgebiet, die zwar über den VRR finanziert werden, für die aber ebenfalls die Ticketeinnahmen herangezogen werden, vor allem über den Übersteigerausgleich.

Nach unserer Kalkulation ergibt sich daher kein Einnahmeüberschuss, aus dem auskömmliche Mehrangebote finanziert werden könnten. Daher ist es für uns kaum nachvollziehbar, dass in dem Bürgerticket-Konzept die bisherige Finanzierung des ÖPNV durch die Stadt Wuppertal, sei es im Querverbund der WSW, sei es direkt aus dem städtischen Haushalt über das VRR-Umlagesystem, nicht einbezogen wird. Selbst wenn im Worst Case der steuerliche Querverbund der WSW entfallen sollte, könnte immer noch der Überschuss der WSW nach Abzug von dann anfallenden Ertragssteuern einkalkuliert werden.

4. Angebotsausweitungen

Für das Solidarische Bürgerticket ist eine deutliche Ausweitung des Nahverkehrsangebots nötig. Zum einen muss insbesondere in den Spitzenzeiten das Platzangebot erweitert werden, damit auch jeder Inhaber des Tickets befördert werden kann. Hierzu muss genau untersucht werden, wie die Fahrzeuge in der Verkehrsspitze heute besetzt sind und welche zusätzliche Nachfrage insbesondere im Berufsverkehr zu erwarten ist. Eine

Auswirkung der Corona-Epidemie dürfte eine gewisse Entzerrung der Morgenspitze sein, da die Zahl der täglich zur Arbeit fahrenden Personen durch verstärktes Home Office zurückgeht. Auch für den Schülerverkehr gibt es Möglichkeiten der weiteren zeitlichen Entzerrung. Dabei muss abgewogen werden, welche Höchstbesetzung in der Spitze noch akzeptabel ist, um die Attraktivität des Tickets zu sichern. Während bei der Schwebbahn durch die erfolgten Modernisierungen der Leit- und Sicherungstechnik die Möglichkeiten zur weiteren Taktverdichtung geschaffen wurden, müssen im Busbereich die räumlichen Kapazitäten insbesondere an den Knotenpunkten und auf den von mehreren Linien befahrenen Strecken vergrößert werden. Dies betrifft u. a. die Haltestellenbereiche und die Steuerung der Vorrangschaltung für Busse. Da nur auf einem Teil der Buslinien größere Fahrzeuge eingesetzt werden können, sind Taktverdichtungen auf vielen Linien notwendig, die in der Spitze besonders teuer sind, da sowohl zusätzliches Personal als auch zusätzliche Fahrzeuge finanziert werden müssen. Dadurch wird aber andererseits auch das Angebot attraktiver.

Ein gezielter Angebotsausbau in den schwächeren Bedienungszeiten, vor allem abends, nachts und am Wochenende, ist im Konzept der Initiative klar formuliert. Damit wird die Akzeptanz des ÖPNV insbesondere bei Gelegenheitsnutzern gesteigert, wenn auch in diesen Verkehrszeiten ein dichtes Angebot besteht, wodurch es gut spontan nutzbar ist. Hierfür entstehen zwar auch zusätzliche Personalkosten und laufleistungsabhängige Betriebskosten, aber keine zusätzlichen Kapital- und Vorhaltekosten für Fahrzeuge.

Wie das Beispiel Wien zeigt, ist für die große Akzeptanz des ÖPNV in der Bevölkerung zunächst ein gezielter Ausbau des Angebots notwendig, erst dann sind auch entsprechende Ticketmaßnahmen sinnvoll und erfolgversprechend. Neben der Taktung muss vor allem auch die Qualität gesteigert werden. Gezielte Vorrangmaßnahmen für den Busverkehr sind dabei besonders wichtig, damit der Fahrplan in Spitzenzeiten nicht nur eine unverbindliche Empfehlung ist. Damit steigt dann auch die Wirtschaftlichkeit des Betriebs deutlich.

Wir empfehlen, bei der anstehenden Neuaufstellung des Nahverkehrsplans Wuppertal die o. a. Angebotsverbesserungen planerisch und finanziell zu konkretisieren. Ebenso müssen dort die Kriterien (Takete, Verkehrszeiten, Entfernung zur Haltestelle) für die ausreichende Verkehrsbedienung festgelegt werden, die zur Beitragspflicht führen.

5. Rechtliche Prüfung

PRO BAHN beteiligt sich nicht explizit an der juristischen Fachdiskussion über die Zulässigkeit eines Nahverkehrsbeitrags wie im Konzept vorgesehen. Immer wieder werden dazu die Urteile des Bundesverwaltungsgerichts und des Bundesverfassungsgerichts zum Rundfunkbeitrag herangezogen. Letzteres führt aus, dass es alleine darauf ankomme, dass für alle Abgabepflichtigen eine realistische Möglichkeit zur Nutzung der öffentlichen Leistung oder Einrichtung besteht (BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 18.07.2018 – 1 BvR 1675/16, Rn. 76). Das ist nach unserer Auffassung bei dem Konzept der Fall.

Unstrittig ist, dass eine Änderung des KAG NRW und des ÖPNVG NRW notwendig ist. Genau dies wird im Antrag gefordert.

Weiterhin sind beim VRR bestimmte Satzungsanpassungen erforderlich. Wir verweisen darauf, dass für das inzwischen eingeführte Monheim-Ticket, das für die Nutzer ähnliche

Merkmale wie das angestrebte Solidarische Bürgerticket aufweist, schon die Verträglichkeit mit den Vertragsgrundlagen des VRR überprüft und bejaht wurde. Hier wurde eine Lösung gefunden, die zu keinen Verwerfungen auf der Einnahmeseite bei den einzelnen Verkehrsunternehmen und keinen Nachteilen für VRR-Kunden aus anderen Städten führt. In Monheim wurde im Vorgriff auf das Ticket das Verkehrsangebot im Stadtgebiet und zu den S-Bahn-Stationen im benachbarten Langenfeld ausgeweitet, wovon auch Einpendler und Besucher profitieren. Daher besteht für uns kein Zweifel, dass das Solidarische Bürgerticket mit der „Richtlinie über tarifliche Sonderangebote im Verkehrsverbund Rhein Ruhr“ kompatibel ist, was schon für das Monheim-Ticket festgestellt wurde.

Mit freundlichen Grüßen

Lothar Ebbers
PRO BAHN NRW e. V.
- Referent für RRX und Landespolitik -