

Stellungnahme zum Bürgerticket-Antrag | 03.03.2021

A. In aller Kürze: Das Bürgerticket ausprobieren

Das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH empfiehlt dem Landtag des Landes Nordrhein-Westfalen im Rahmen des schriftlichen Anhörungsverfahrens seines Verkehrsausschusses die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, um ein Bürgerticket im Rahmen eines zeitlich befristeten Modellprojektes in einer daran interessierten Stadt in NRW zu erproben.

B. Die WI-Expertise: Das Bürgerticket ist seit 10 Jahren ein Forschungsschwerpunkt

Das Wuppertal Institut forscht in der Form erfolgreicher akademischer Abschlussarbeiten seit rund einem Jahrzehnt zum Schwerpunkt umlagefinanzierter Solidartickets im ÖPNV, sowohl zu Semestertickets als auch zu Bürgertickets. Die erzielten Forschungsergebnisse werden kontinuierlich publiziert (vgl. Literaturliste). Die Forschung steht im Kontext einer umfassenden Mobilitätsforschung, die seit vielen Jahren am Wuppertal Institut fest etabliert ist.

C. Die Potenziale des Bürgertickets: Darum ist es interessant

Das Bürgerticket als „Semesterticket für alle“ ist ein hoch innovatives Konzept zur Stärkung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), von dem große Potenziale für eine nachhaltige, klimaschonende Mobilität für alle erwartet werden.

Der ÖPNV als wesentlicher Teil des sogenannten Umweltverbundes (Fuß und Rad, Bus und Bahn sowie ergänzend Taxi und Carsharing) leistet vor allem im Entfernungsspektrum des Stadt- und Regionalverkehrs (bis 50 km) einen unverzichtbaren Beitrag zur Daseinsvorsorge im Sinne des ÖPNVG NRW¹ und sichert eine nachhaltige Mobilität für alle².

Der ÖPNV ist eine zentrale Säule der dringend notwendigen Verkehrswende in Kommunen und Regionen.³

Der ÖPNV sichert als zentraler Bestandteil des Umweltverbundes eine moderne Mobilität in Stadt und Land. Durch die Digitalisierung (Apps ermöglichen beispielsweise Echtzeit-Fahrplanauskünfte, Buchungsmöglichkeiten im ÖPNV und die Verknüpfung mit Car- und Bikesharing sowie mit neuen Angeboten wie On-Demand-Services) bringt ein moderner ÖPNV mehr Komfort und Flexibilität und wird zu einer starken, hochmodernen Alternative für eine autounabhängige Mobilität anstelle des Besitzes und der Nutzung eines privaten Pkws.

Der ÖPNV verbessert die Luftqualität. In Städten mit hohen Stickstoffdioxidbelastungen, die vielerorts den gesetzlichen Grenzwert von 40 Mikrogramm pro Kubikmeter Luft⁴ überschreiten, leistet der ÖPNV mit seiner größeren Transporteffizienz⁵ als der motorisierte Individualverkehr mit seinen nur geringem durchschnittlichen Besetzungsgrad von 1,5 Personen pro Pkw⁶ einen wichtigen Beitrag zur Absenkung dieser krankmachenden Luftschadstoffbelastung und zur Abwehr etwaiger Dieselfahrverbote. Selbstverständlich müssen aber auch die Busse der ÖPNV-Flotte mit hoch

wertigen Filtersystemen nachgerüstet oder durch moderne, schadstoffarme Fahrzeugtypen wie Hybridbusse, Elektrobusse oder Wasserstoffbusse ersetzt werden.

Der ÖPNV ist praktizierter Klimaschutz. Wegen seiner relativ niedrigen Treibhausgasemissionen pro geleistetem Personenkilometer ist er das Rückgrat einer klimaschonenden, nachhaltigen Mobilität für alle. Das ist besonders wichtig, weil der Verkehrssektor seit 1990 alle Ziele zur Senkung der Treibhausgasemissionen in Deutschland verfehlt. Während andere energieumwandelnde Treibhausgasverursacher-Sektoren wie die Energiewirtschaft (Kraftwerke), die Industrie, die privaten Haushalte, die Wohngebäude und die Nichtwohngebäude, sowie Gewerbe, Handel und Dienstleistungen in den letzten 30 Jahren sehr beachtliche Leistungen zur Minderung der Treibhausgasemissionen in ihren Bereichen erbracht haben, hat demgegenüber der Verkehrssektor versagt. Die Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor liegen heute mit 165.533 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent im Jahr 2019 in etwa auf dem Ausgangsniveau von 1990 (164.924 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent)⁷.

Die ÖPNV-Finanzierung insgesamt und insbesondere auf der kommunalen Ebene ist seit langem ein Dauerthema. Zum Beispiel hat die Enquetekommission „Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in NRW im Kontext des gesellschaftlichen und technischen Wandels“⁸ des Landtags NRW dies 2016 thematisiert und weitere Finanzierungsoptionen auf kommunaler Ebene empfohlen.

Für die Nahverkehrsunternehmen verschärft sich die Finanzierungsfrage mehr und mehr, weil Kostensteigerungen bei weitem nicht vollständig durch öffentliche Zuschüsse ausgeglichen werden, so dass eine stärkere Nutzerfinanzierung notwendig ist. Für die ÖPNV-Kund/-innen werden die ÖPNV-Tickets immer teurer und zwar auch überproportional zum allgemeinen Verbraucherpreisindex⁹ und auch im Vergleich zum Konkurrenzprodukt privater Pkw. Die Preise für Kauf und Unterhaltung von privaten Pkw, (+36 %) stiegen seit 2000 bei weitem nicht so stark wie die Fahrpreise im ÖPNV (+79 %).¹⁰

Der ÖPNV steht durch die aktuelle Corona-Pandemie noch zusätzlich unter hohem Druck, weil durch die gesunkenen Fahrgastzahlen dieser, durch das COVID-19-Virus aufgezwungenen, „neuen Normalität“ auch die Ticketeinnahmen zurückgehen. Ob sich durch die Abkehr vom als unsicher empfundenen ÖPNV dauerhaft neue ÖPNV-averse Mobilitätsmuster bei der Bevölkerung bilden und dem ÖPNV damit auf lange Sicht Kundschaft verloren geht oder ob sich nach der Bewältigung der Corona-Pandemie, wenn die Bevölkerung komplett durchgeimpft ist, die davor gültige „alte Normalität“ mit hohen und stetig wachsenden Nutzer/-innenzahlen im ÖPNV wieder einstellt, kann derzeit noch nicht eingeschätzt werden. Ein neues Bürgerticketangebot könnte in diesem Zusammenhang einen wichtigen Marketingimpuls für die Wiedergewinnung von ÖPNV-Stammkundschaft und Gelegenheitsnutzer/-innen setzen.

Während öffentliche Mittel für die Infrastruktur durch Bundesgesetze und Bundesprogramme, die von den Ländern an die Regionen und Kommunen weitergereicht werden, derzeit ausreichend vorhanden sind, reichen die Mittel zur Finanzierung der Betriebskosten bei weitem nicht aus. Auf kommunaler Ebene ist die Finanzierungsperspektive für den ÖPNV-Betrieb äußerst fragil und verändert sich gegenwärtig erheblich. Bislang setzt sich die Finanzierung vor allem aus der Nutzerfinanzierung, al-

so insbesondere aus Fahrgelderträgen, aber auch weiteren Einnahmen, z. B. aus der Werbung, sowie aus öffentlichen Mitfinanzierungsquellen zusammen. Diese umfassen insbesondere die sogenannten Tarifersatzleistungen als Ausgleichszahlungen für die Beförderung von Schüler/-innen bzw. Auszubildenden, von Menschen mit Behinderungen und von Menschen mit geringem Einkommen (Sozialtickets), Zuschüsse für die Einrichtung zusätzlicher Linien bzw. Fahrten und Verbundförderung für unternehmensübergreifend gültige Tarife. Hinzu kommen Steuererleichterungen, vor allem Steuerminderungen durch kommunale Querverbände mit der Wassersparte und insbesondere der Energiesparte eines Stadtwerks, sowie die mögliche Übernahme von Verlusten aus Betriebskosten durch die öffentliche Hand als Gesellschafter von Verkehrsunternehmen¹¹. Gerade die Querfinanzierung mit der Energiesparte (Strom, Gas) ist infolge der Liberalisierung des Energiemarkts durch die wettbewerbsrechtlichen Vorgaben der Europäischen Union und des stark wachsenden Wettbewerbsdrucks in Zukunft so, wie über lange Zeit gewohnt, nicht weiter möglich. Darum gilt es, für den gesellschaftlich herausragend wichtigen ÖPNV zur Sicherung einer nachhaltigen und klimaschonenden Mobilität für alle nach grundsätzlich neuen und dauerhaft auskömmlichen Finanzierungswegen für den ÖPNV-Betrieb zu suchen.

Dafür bietet das Konzept des Bürgertickets einen sehr interessanten und hoch innovativen Ansatz. Das Bürgerticket ist ein von jedem/r Bürger/-in monatlich zu zahlender, zweckgebundener Solidarbeitrag zur Finanzierung sämtlicher Betriebskosten des ÖPNVs - sozusagen: „ein Semesterticket für alle“. Das Bürgerticket ist eben kein (z. B. steuerfinanzierter) Nulltarif, sondern ein Solidarbeitrag, den alle Stadtbewohner/-innen für ‚ihren‘ ÖPNV gemeinsam aufbringen, ggf. preislich unter sozialen Gesichtspunkten differenziert. Es kann, so lassen die wissenschaftlichen Vorarbeiten erwarten¹², über einen attraktiven Preis den Zugang zum ÖPNV für alle Bevölkerungsgruppen ermöglichen und gleichzeitig eine solide und dauerhafte Finanzierung des ÖPNV-Betriebs sicherstellen. Darüber hinaus bietet ein Bürgerticket das Potenzial, die Nutzung des öffentlichen Verkehrs zu steigern (siehe Abschnitt D unten).

Die wissenschaftlichen Vorarbeiten lassen vermuten, dass das Bürgerticket Vorteile in verschiedenen Dimensionen entfalten kann. Das Bürgerticket kann:

- 1 | einen verbesserten Zugang aller Bevölkerungsgruppen zum ÖPNV bieten und durch den attraktiven Preis und das Solidarmodell einen Beitrag zur Daseinsvorsorge leisten;
- 2 | durch seine gut kalkulierbaren, festen Einnahmen die Finanzierung der Betriebskosten im Nahverkehr dauerhaft verbessern;
- 3 | in Verbindung mit qualifizierten, verbesserten ÖPNV-Angebotsstandards die ÖPNV-Nutzung steigern und zur Verkehrsverlagerung (Modal Shift) weg vom Auto hin zum ÖPNV beitragen und damit eine kommunale Verkehrswendepolitik stärken;
- 4 | durch diese Verkehrsverlagerungswirkung beitragen zur: Entlastung der Städte vom motorisierten Individualverkehr (MIV), zur Verbesserung der Umwelt (Flächeninanspruchnahme, Luftschadstoffbelastung, Lärmbelastung, Reduktion der verkehrsverursachten Treibhausgasemissionen), zur Verringerung der Unfallrisiken des motorisierten Individualverkehrs und zur Steigerung der Aufenthaltsqualität und Lebensqualität in der Stadt.

Diese aus den wissenschaftlichen Vorlaufarbeiten vermuteten relevanten Vorteile des Bürgertickets gilt es nun, in einem räumlich und zeitlich befristeten Modellvorhaben, auf die praktische Machbarkeit, die realen Effekte hinsichtlich Kosten und Nutzen und auf die Veränderungen von Mobilitätsverhalten experimentell zu überprüfen. Dabei ist zu untersuchen, wie weit das neue Bürgerticket allein zu einer Steigerung der ÖPNV-Nutzung führen kann und wie sich das neue Bürgerticketangebot mit einem damit verbundenen materiellen Ausbau des ÖPNV-Angebots mit adäquaten Qualitätsstandards auswirkt auf die Nutzungszahlen im ÖPNV, auf die Verkehrsverlagerungswirkungen weg vom Auto und hin zum Umweltverbund, auf die daraus erwarteten Verbesserungen für Umweltschutz und Stadtqualität und auch auf die damit verbundenen Kosten.

Je ambitionierter das ÖPNV-Angebot bereits hohen Standards entspricht bzw. dafür weiter ausgebaut wird, desto größer dürfte die Wirkung des Tarifreformkonzeptes Bürgerticket sein und die o. g. prinzipiellen Vorteile dürften umso stärker ausfallen.

Ein Ansatz für attraktive Ticketangebote ist international das Beispiel des 365-€-Tickets in Wien, das inzwischen in Modellversuchen auch in verschiedenen deutschen Städten, z. B. Bonn und Reutlingen, für Neukund/-innen mit finanzieller Bundesförderung ausprobiert wird. Ein weiterer Ansatz ist der steuerfinanzierte kostenlose ÖPNV, wie er z. B. in der estnischen Hauptstadt Tallinn für die dort gemeldeten Einwohner/-innen oder seit Anfang des Jahres 2020 in Luxemburg für alle angeboten wird. Diese Tarifangebote bauen sehr bewusst preisliche Zugangsbarrieren gegen die ÖPNV-Nutzung ab und stärken den ÖPNV durch eine ticketunabhängige, von der Gesellschaft getragene Finanzierung. Insbesondere in Wien und Luxemburg sind sie mit bereits vor der Einführung umgesetzten deutlichen Angebotsverbesserungen verbunden. Damit zeigen Wien und Luxemburg das günstige Preisangebote in Verbindung mit erkennbaren Angebotsverbesserungen im ÖPNV durchaus einen Modal Shift hin zum Umweltverbund bewirken können. Ein dritter, bislang in Deutschland noch nicht getesteter Ansatz ist das solidarische Bürgerticket. Es funktioniert ähnlich wie das studentische Semesterticket, das es seit Anfang der 1990er Jahre mittlerweile an den allermeisten deutschen Hochschulen gibt und ein obligatorischer Bestandteil des von allen Studierenden zu zahlenden Semesterbeitrags ist. Als Gegenleistung erhalten alle Studierenden die Möglichkeit, den ÖPNV in einem definierten Bedienungsbereich ohne weiteren Ticketerwerb zu nutzen. Beim Bürgerticket als „Semesterticket für alle“ wird ein Nahverkehrsbeitrag – ähnlich dem Rundfunkbeitrag – von allen Bürger/-innen einer Kommune erhoben, die dafür den ÖPNV ohne ein zusätzliches Ticket nutzen können. Das ÖV-Angebot und der Betrieb müssen dabei vorab definierten Standards entsprechen, um den Nahverkehrsbeitrag durch ein qualifiziertes ÖPNV-Angebot für alle zu rechtfertigen. Dieser Nahverkehrsbeitrag, ggf. gestaffelt nach sozialen Kriterien, würde nach Modellrechnungen vom Preis her deutlich unter den heutigen Ticketpreisen liegen.

Dieses aus wissenschaftlichen Vorarbeiten entwickelte Modell ist noch nicht experimentell hinsichtlich seiner Realisierbarkeit und der daraus resultierenden Vor- und Nachteile überprüft. Diesen Realitätstest könnte ein „Modellprojekt Bürgerticket“ in einer Stadt in Nordrhein-Westfalen erbringen.

D. Vorläuferprojekte: Ausgangspunkte für das Bürgerticket

Bislang gibt es in Deutschland noch kein Pilotprojekt, bei dem ein Bürgerticket systematisch erprobt und evaluiert worden ist. Es gibt jedoch verschiedene Vorläuferprojekte, die als Ausgangspunkte für ein systematisches und wissenschaftlich begleitetes und evaluiertes Modellprojekt zum Bürgerticket dienen können.

Die Beispiele deuten darauf hin, dass ein Bürgerticket seine plausibel zu vermutenden Vorteile stärker entfalten kann, wenn es mit einer aktiv gestalteten ÖPNV-Ausbaustrategie verknüpft und offensiv beworben wird. Besonders wirkungsvoll dürfte ein Bürgerticket sein, wenn es in eine systematische kommunale Verkehrs-wendestrategie eingebettet ist, die den Umweltverbund stärkt und im Sinne eines kombinierten Push- und Pull-Ansatzes komplementär auch Restriktionen gegen den motorisierten Individualverkehr verfolgt.

Erste Beispiele und Vorläuferprojekte in Deutschland, auf deren Erfahrungen zurückgegriffen werden kann, sind¹³:

- Das Semesterticket für Studierende als inzwischen 30-jährige Erfolgsgeschichte an vielen Hochschulen in NRW und in ganz Deutschland, welches die Akzeptanz, die Pkw-Verkehr-reduzierende Wirkung und sogar ein bemerkenswertes Pkw-Abschaffungspotenzial („Entmotorisierungswirkung“) eines nach dem Solidarprinzip finanzierten ÖPNV-Tickets für eine abgegrenzte Zielgruppe erfolgreich erprobt und empirisch belegt.¹⁴
- Das Landesticket Hessen mit dem seit dem 1.1.2018 die rund 150.000 Bediensteten des Landes Hessen den kompletten ÖPNV in Hessen bis zum Jahr 2021 kostenfrei nutzen dürfen.¹⁵
- Hannover (ca. 500.000 Einwohner) mit einem eintägigen kostenlosen ÖPNV am Samstag, 30.11.2019.¹⁶
- Karlsruhe (ca. 310.000 Einwohner) mit einem Experiment beim Stadtfest im Oktober 2019 und an den vier Samstagen im Advent 2019 mit einem kostenlosen ÖPNV.¹⁷
- Lübben (ca. 14.000 Einwohner) im Spreewald hat im Zeitraum 1998 bis 2002 die kostenlose Nutzung für der Buslinie angeboten, dieses Angebot danach aber aus Kostengründen eingestellt.¹⁸
- Münster (ca. 313.000 Einwohner) mit einem kostenlosen ÖPNV-Angebot am Samstag vor dem 1. Advent 2019.¹⁹
- In Monheim am Rhein (ca. 43.000 Einwohner) wird mit dem Monheim-Pass seit April 2020 ein kostenfreier ÖPNV angeboten, für den Ausgleich der ausfallenden Fahrgeldeinnahmen steuerfinanziert durch die Stadt Monheim²⁰. Der Monheim-Pass ermöglicht allen Monheimer/-innen mit Hauptwohnsitz Monheim die kostenlose Nutzung des ÖPNV in Monheim am Rhein sowie im benachbarten Langenfeld (VRR-Tarifgebiet 73).²¹
- In Pfaffenhofen/Bayern (ca. 26.000 Einwohner) werden seit Ende 2018 auf sieben Buslinien kostenlos Passagiere befördert.²²
- Templin (ca. 16.000 Einwohner) in Brandenburg als kostenfreies ÖPNV-Ticket (1998-2003) bzw. als „Fahrscheinfreier Stadtverkehr Templin“ (2018).²³

- Tübingen (ca. 89.000 Einwohner), seit Februar 2018 gibt es einen kostenlosen ÖPNV an Samstagen²⁴. Derzeit wird eine auf zunächst zwei Jahre befristete Ausweitung dieses Tübinger Experimentalansatzes auf alle Wochentage vorbereitet.
- Ulm (ca. 126.000 Einwohner) und Neu-Ulm (ca. 62.000 Einwohner), seit April 2019 befristet bis zunächst Ende 2022 sind die Fahrten mit Bus und Straßenbahn im Stadtgebiet von Ulm und Neu-Ulm an Samstagen kostenlos.²⁵

Bekannte Beispiele für eine kostenlose ÖPNV-Nutzung in Europa sind:

- Dänische Inseln, wie Læsø und Ærø (seit 2011²⁶), auf denen das Busfahren gratis ist sowie die Innenstadt von Odense, der mit ca. 180.000 Einwohner drittgrößten dänischen Stadt, dort fährt alle zehn Minuten ein Mini-Bus dessen Benutzung nichts kostet (2011)²⁷²⁸.
- Französische Städte wie Compiègne²⁹ (ca. 40.000 Einwohner, seit 1975) und Aubange³⁰ (ca. 17.000 Einwohner, seit Mai 2009) sowie die Gemeindeverbände Dünkirchen³¹ (ca. 200.000 Einwohner, seit September 2018) und Niort³² (ca. 120.000 Einwohner, seit 2017), in denen der öffentliche Nahverkehr kostenlos nutzbar ist.
- Hasselt in Belgien (ca. 78.000 Einwohner)³³, von 1997 bis 2014 war das Busfahren für die Einwohner kostenlos; nachdem 2012 die Finanzierung durch die Stadt und die flämische Region eingestellt wurde, wurde 2014 das kostenlose Busangebot wieder eingestellt.³⁴
- Luxemburg (ca. 626.000 Einwohner), steuerfinanziert, seit 2020 sind alle öffentlichen Verkehrsmittel, wie Busse, Züge und die brandneue Straßenbahn, in ganz Luxemburg kostenlos nutzbar.³⁵
- Manchester in Großbritannien (ca. 576.500 Einwohner), seit 2002 werden drei Buslinien durch die Innenstadt gratis angeboten; dabei handelt es sich um Elektro- und Hybridbusse, die zusätzlich die Luftverschmutzung reduzieren sollen³⁶³⁷
- Tallinn (ca. 426.000 Einwohner), die Hauptstadt Estlands, seit 2013 steuerfinanziert.³⁸

Außerhalb von Europa gibt es folgende Beispiele für kostenlose ÖPNV-Angebote:

- Adelaide (ca. 1.306.000 Einwohner), kostenlose Nutzung der Busse im Stadtzentrum³⁹⁴⁰.
- Melbourne (ca. 5.078.000 Einwohner), kostenloser Nahverkehr auf einzelnen Linien, die Straßenbahn ist seit 1994 teilweise gratis⁴¹⁴².
- In den USA bieten Städte wie Baltimore, Chapel Hill, Kansas City und Miami⁴³ auf ausgewählten Linien kostenlose ÖPNV-Angebote an und in Mason County (ca. 66.000 Einwohner), ein Landkreis im Bundesstaat Washington, werden seit 1992 kostenlose Busse angeboten, flankiert von Pool-Lösungen für entlegene Gebiete⁴⁴⁴⁵⁴⁶.

Aktuelle verkehrspolitische Diskussionen zur Einführung eines Bürgertickets in Deutschland laufen derzeit in:

- Baden-Württemberg als Flächenland mit rund 11 Mio. Einwohnern untersucht unter dem Stichwort „Mobilitätspass“ in vier Modellkommunen (Bad Säckingen, Mannheim/Heidelberg, Tübingen und Stuttgart) seit 2019 neue Wege zur Finanzierung des ÖPNV. Dabei werden drei mögliche Formen betrachtet: ein Mobilitätspass für Einwohner/-innen („Bürgerticket“), ein Mobilitätspass für Kraftfahrzeug-Halter („Nahverkehrsabgabe“) und ein Mobilitätspass für Kraftfahrzeug-Nutzer/-innen („Straßennutzungsgebühr“). Ziel dieser Untersuchung ist es, eine neue Grundlage im Landesrecht zu schaffen, auf der alle Kommunen selbst über die Einführung des für sie passenden Finanzierungsinstruments entscheiden können. Zusätzlich sind ein Leitfaden und Informationsangebote zur Unterstützung der Umsetzung geplant.⁴⁷
- In Berlin (ca. 3,769 Mio. Einwohner) diskutiert der Berliner Senat die Einführung eines verpflichtenden Bürgertickets (Juni 2020)⁴⁸ und die Regierungskoalition prüft innovative Ideen zur Finanzierung der Verkehrswende (Einführung einer Citymaut)⁴⁹.
- In Bremen (ca. 683.000 Einwohner) hat die verkehrspolitische Bürgerinitiative „einfach einsteigen“ im Jahr 2019 ein durchgerechnetes Basiskonzept für einen umlagefinanzierten, fahrscheinfreien und massiv ausgebauten Nahverkehr erarbeitet und in die verkehrspolitische Diskussion eingebracht.⁵⁰

E. Ausprobieren ermöglichen: Entscheiden im Landtag NRW und Praxistest in einer Stadt in NRW

Die grundsätzlichen Vorteile und Potenziale eines Bürgertickets für eine nachhaltige Mobilität für alle und einen klimaschonenden Verkehr wurden durch die Dissertation von Dr. Gregor Waluga (2015) wissenschaftlich ausführlich untersucht und plausibel abgeschätzt⁵¹ – die analytischen und konzeptionelle Grundlagen sind dadurch gelegt. Nun geht es darum, die Machbarkeit und die erzielbaren Gewinne in einem begrenzten experimentellen Ansatz zu erproben.

Dafür wird aus wissenschaftlicher Sicht empfohlen, ein zeitlich befristetes und räumlich begrenztes „Modellvorhaben Bürgerticket“ als Modellvorhaben in einer Stadt in NRW zu erproben und wissenschaftlich zu evaluieren, um damit reale empirische Erfahrungen zu ermitteln:

- 1 | zur Machbarkeit,
- 2 | zur Akzeptanz in Politik und Stadtgesellschaft,
- 3 | zur Wirksamkeit hinsichtlich der Stärkung des ÖPNV als Rückgrat klimafreundlicher und nachhaltiger Mobilität,
- 4 | zur Verbesserung der Mobilitätschancen von Bevölkerungsgruppen mit niedrigerem sozioökonomischem Status,
- 5 | zur real erreichbaren Verlagerung von Verkehrsanteilen vom motorisierten Individualverkehr auf den ÖPNV bzw. den Umweltverbund insgesamt,
- 6 | zu den Kosten zur Finanzierung des Bürgertickets und den weiteren Ausbau des ÖPNV-Systems und
- 7 | zu den Vorteilen für die Mobilität der Bürger/-innen, den städtischen Verkehr, die Stadtqualität, die Umwelt und den Klimaschutz.

Das wäre das erste realisierte und wissenschaftlich evaluierte Modellvorhaben zum Bürgerticket in Deutschland und würde die gegenwärtige hoch innovative Verkehrspolitik des Landes NRW zusätzlich unterstreichen.

Dafür bieten sich in Nordrhein-Westfalen verschiedene Städte an. Bei der Auswahl einer Stadt für so ein Modellprojekt sollten folgende Kriterien beachtet werden. In dieser Stadt sollte:

- 1 | es bereits ein qualifiziertes ÖPNV-Angebot geben, das heute schon einen wichtigen Anteil des Verkehrsaufkommens (Wegeanteil) des Personenverkehrs übernimmt, idealerweise rund 25 % am Modal Split oder mehr, der künftig noch weiter ausgebaut werden soll;
- 2 | die Stadtverwaltung (Oberbürgermeister/-in, Verkehrsdezernent/-in) dem grundsätzlichen Konzept eines Bürgertickets interessiert und ergebnisoffen gegenüberstehen;
- 3 | die Stadtpolitik (Verkehrsausschuss, Stadtrat) an der Durchführung eines solchen Modellprojektes interessiert sein;
- 4 | sich die Zivilgesellschaft ebenfalls für das Konzept eines Bürgertickets interessiert und dafür engagieren;
- 5 | es Bestrebungen für eine kommunale Verkehrswende geben, z. B. im Rahmen der Nahverkehrsplanung, eines kommunalen Verkehrsentwicklungsplanes oder einer kommunalen Mobilitätsstrategie mit einem integrierten Push- und Pull-Ansatz.

Dem Landtag NRW wird empfohlen, den Vorschlägen des vorliegenden „Rechtsgutachten über die Realisierung des ‚Solidarischen Bürgertickets‘ in einer Stadt in NRW“⁵² zu folgen und eine Experimentalklausel in das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW) aufzunehmen sowie die wenigen weiteren gesetzlichen Anpassungen im Kommunalabgabengesetz (KAG NRW) zum Erlass kommunaler Nahverkehrsbeitragsatzungen vorzunehmen, welche die Durchführung ein solchen Modellvorhabens Bürgerticket ermöglicht.

Derartige Experimentalklauseln sind Verkehrsbereich nicht ungewöhnlich. Die Straßenverkehrsordnung etwa sieht dies in § 45 Absatz 1 Nr. 6 StVO ausdrücklich vor⁵³:

§ 45 Verkehrszeichen und Verkehrseinrichtungen

(1) Die Straßenverkehrsbehörden können die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Das gleiche Recht haben sie

- 1 | zur Durchführung von Arbeiten im Straßenraum,
- 2 | zur Verhütung außerordentlicher Schäden an der Straße,
- 3 | zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen,
- 4 | zum Schutz der Gewässer und Heilquellen,
- 5 | hinsichtlich der zur Erhaltung der öffentlichen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen sowie
- 6 | zur Erforschung des Unfallgeschehens, des Verkehrsverhaltens, der Verkehrsabläufe sowie zur Erprobung geplanter verkehrssichernder oder verkehrsregelnder Maßnahmen.

Vor diesem Hintergrund werden die Beschlussvorschläge des Antrages „Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs: Solidarisches Bürgerticket als lokales Modellprojekt ermöglichen“ (Landtag Nordrhein-Westfalen 17. Wahlperiode Drucksache 17/10628 vom 18.08.2020) aus wissenschaftlicher Sicht als zielführend eingeschätzt.

Beschlussvorschlag

II. Der Landtag fordert die Landesregierung auf:

- 1 | die Voraussetzungen zu schaffen für die Aufnahme einer Experimentierklausel in das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW), auf dessen Grundlage dann Kommunen die Erprobung alternativer Finanzierungsmodelle für den Öffentlichen Personennahverkehr umsetzen können.
- 2 | das Kommunalabgabengesetz NRW (KAG NRW) dahingehend zu ändern, dass die Kommune befugt wird, über das städtische Einwohnermeldeamt einen kommunalen Nahverkehrsbeitrag zu erheben.
- 3 | dafür Sorge zu tragen, dass Kommunen, die sich für die Einführung eines Bürgertickets entscheiden, weiterhin Zuschüsse des Landes wie zum Beispiel die Sozialticketpauschale oder Ausbildungspauschale zur Gegenfinanzierung des ÖPNV erhalten.
- 4 | die jeweiligen Kommunen bei der Evaluierung der Modellprojekte zu unterstützen und den Landtag über die gewonnenen Erkenntnisse, mögliche Übertragbarkeit auf weitere Landesteile und weitere rechtliche Anpassungsbedarfe zu informieren.

Insgesamt kann dem Verkehrsausschuss des Landtags NRW aus wissenschaftlicher Sicht des Wuppertal Instituts empfohlen werden, diesem vorliegenden Antrag zu folgen und die dort angeregten gesetzlichen Ergänzung vorzunehmen, um ein wissenschaftlich begleitetes Modellvorhaben Bürgerticket zu ermöglichen.

F. Weiterführende Literatur

Maaß, Christian; Barth, Sibylle; Bernecker, Tobias; Dünnebeil, Frank; Waluga, Gregor; Weyland, Raphael (2016): Grundlagenuntersuchung „Instrumente zur Drittnutzerfinanzierung für den ÖPNV in Baden-Württemberg“. Endbericht für das Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg. Hamburg Institut Research, BBG und Partner, ifeu Instut (Hrsg.). Online unter: https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/OEPNV_Grundlagenuntersuchung_Instrumente_Drittnutzerfinanzierung_BW.pdf

Müller, Miriam (2011): Das NRW-Semesterticket: Akzeptanz, Nutzung und Wirkungen dargestellt am Fallbeispiel der Universität Bielefeld. Wuppertal: Wuppertal Institut.

https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/3936/file/WSA1_Mueller.pdf,

Müller, Miriam (2013): Mehr Mobilität und weniger Auto: Landesweit gültige Semestertickets. Das NRW-Semesterticket als Beispiel erweiterter Semesterticket-Reichweiten: Eine Evaluation. In: Der Nahverkehr 10/2013, S. 50-54

Müller, Miriam (2016): Semester tickets for university students in Germany: a success story for 25 years. In: World transport policy and practice 21 (4), S. 7-18.

https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/6303/file/6303_Mueller.pdf

Reutter, Oscar; Huber, Felix: Vorwort. In: Waluga, Gregor: Das Bürgerticket für den öffentlichen Personennahverkehr. Nutzen – Kosten – Klimaschutz. Wuppertaler Schriften zur Forschung für eine nachhaltige Entwicklung. Band 9. oekom Verlag. München. 2017. S. 13 -14.

Reutter, Oscar; Waluga, Gregor: „Der Öffentliche Personennahverkehr: Das Rückgrat klimafreundlicher Mobilität“. In: inmotion - Mitarbeitermagazin Vossloh, Ausgabe 1/2013 (Februar 2013), S. 12 -14; Herausgeber Vossloh AG, Werdohl, erscheint vierteljährlich in deutscher, englischer, französischer und spanischer Sprache.

Uhlendorf, Benjamin: Umsetzbarkeitsanalyse verschiedener Abgabemodelle für ein Bürgerticket in Wuppertal. Masterarbeit im Studiengang Verkehrswirtschaftsingenieurwesen der Bergischen Universität Wuppertal. Wuppertal 2017, unveröffentlicht.

Waluga, Gregor: Flexibilisierung des öffentlichen Personennahverkehrs durch ein umlagefinanziertes Bürgerticket. Dissertationsschrift. Wuppertal 2015. Veröffentlicht unter: Gregor Waluga: Das Bürgerticket für den öffentlichen Personennahverkehr. Nutzen – Kosten – Klimaschutz. oekom Verlag. München 2017

G. Zitierte Literaturangaben

Letzter Aufruf aller Internetquellen am 2.3.2021

¹ § 1 Absatz 1 Satz 1 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Nordrhein-Westfalen (ÖPNVG NRW) vom 1.1.2008 lautet: „Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge.“

² Peter Hennicke, Thorsten Koska, Jana Rasch, Oscar Reutter, Dieter Seifried: Nachhaltige Mobilität für alle - Ein Plädoyer für mehr Verkehrsgerechtigkeit. oekom Verlag, München 2021 (erscheint im Mai 2021).

³ Heinrich-Böll-Stiftung (Hrsg.): Praxis kommunale Verkehrswende - Ein Leitfaden. Berlin 2020. Bearbeitung: Thorsten Koska, Ulrich Jansen, Oscar Reutter, Carolin Schäfer-Sparenberg, Meike Spitzner und Alina Ulrich. Zum kostenfreien Download unter: <https://www.boell.de/de/2020/01/16/praxis-kommunale-verkehrswende-ein-leitfaden>

⁴ Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 9. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2873) geändert worden ist, online unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/bimSchG/BJNR007210974.html>;
³⁹ Bundes-Immissionsschutzverordnung (BImSchV) (Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen vom 2. August 2010 (BGBl. I S. 1065), die zuletzt durch Artikel 112 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist), online unter: https://www.gesetze-im-internet.de/bimSchV_39/BJNR106510010.html

⁵ Laut UBA beträgt der durchschnittliche Auslastungsgrad von Linienbussen sowie Straßen-, Stadt- und U-Bahnen im Nahverkehr 19 %, https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/emissionsdaten#verkehrsmittelvergleich_personenverkehr

⁶ infas, DLR, IVT und infas 360 (2019): Mobilität in Deutschland (im Auftrag des BMVI). S. 7. Online unter: https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/G/mid-2017-kurzreport.pdf?__blob=publicationFile

⁷ Umweltbundesamt (Hrsg.) (2020): Nationale Trendtabellen für die deutsche Berichterstattung atmosphärischer Emissionen. 1990-2019. Arbeitsstand: 08.12.2020. Online unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/treibhausgas-emissionen>

⁸ Die Präsidentin des Landtags Nordrhein-Westfalen (Herausgeberin): Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in NRW im Kontext des gesellschaftlichen und technischen Wandels. Abschlussbericht und zugleich Landtagsdrucksache 16/13950. Düsseldorf 2016. Redaktion: Dr.-Ing. Friederike Maus, Sabrina Baur, Annette Kowol, Landtag NRW. Online unter: https://www.landtag.nrw.de/files/live/sites/landtag/files/WWW/I.A.1/EK/16.WP/EK_IV/2017-01-24_-_Landtag_Bericht_IV_FINOPV_interaktiv.pdf

⁹https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2019/12/PD19_No17_p001.html

¹⁰ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Zahl-der-Woche/2018/PD18_38_p002.html

¹¹ Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik (Hrsg.) (2015): Optimierung oder Neugestaltung? Zwei Szenarien einer zukünftigen Finanzierung des ÖPNV. Bonn. S. 19. <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/11522.pdf>.

¹² insbesondere Waluga, Gregor: Das Bürgerticket für den öffentlichen Personennahverkehr – Nutzen, Kosten, Klimaschutz. München 2017. Dissertationsschrift, 352 Seiten. Wuppertaler Schriften zur Forschung für eine nachhaltige Entwicklung Band 9. Zum kostenfreien Download verfügbar unter: https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/6751/file/WSFN9_Waluga.pdf

¹³https://templin.de/media/1/Fahrscheinfreier_Stadtverkehr_Stadt_Templin_Stand_2018.pdf und <https://www.bundestag.de/resource/blob/684628/29cff1ce2b8a03494e034775c9c7f7aa/WD-5-009-20-pdf-data.pdf> und <https://www.swr.de/swr1/rp/programm/oepnv-102.html>

¹⁴ Müller, Miriam (2011): Das NRW-Semesterticket: Akzeptanz, Nutzung und Wirkungen dargestellt am Fallbeispiel der Universität Bielefeld. Wuppertal: Wuppertal Institut. https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/3936/file/WSA1_Mueller.pdf;

Müller, Miriam (2013): Mehr Mobilität und weniger Auto: Landesweit gültige Semestertickets. Das NRW-Semesterticket als Beispiel erweiterter Semesterticket-Reichweiten: Eine Evaluation. In: Der Nahverkehr 10/2013, S. 50-54;

Müller, Miriam (2016): Semester tickets for university students in Germany: a success story for 25 years. In: World transport policy and practice 21 (4), S. 7-18.

https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/6303/file/6303_Mueller.pdf

¹⁵ <https://innen.hessen.de/buerger-staat/personalwesen/landesticket-fuer-hessen-unterwegs>

¹⁶ <https://fahrtenbuch.uestra.de/bus-und-bahn-gratis-fahrn/>

¹⁷ <https://bnn.de/karlsruhe/karlsruher-gemeinderat-beschliesst-gratis-nahverkehr-an-vier-adventssamstagen>

¹⁸ <https://www.zukunft-mobilitaet.net/8923/analyse/kostenloser-oepnv-tallinn-hasselt-templin-luebben/>

¹⁹ <https://www.tagesschau.de/inland/nahverkehr-gratis-tickets-101.html>

²⁰ <https://www.monheim.de/stadtleben-aktuelles/news/nachrichten/monheim-am-rhein-steigt-in-kostenlosen-nahverkehr-ein-6966> oder auch

<https://www.monheim.de/stadtleben-aktuelles/news/nachrichten/der-monheim-pass-ist-da-und-bringt-jede-menge-innovationen-mit-8349>

²¹ <https://www.monheim-pass.de/start>

²² <https://pfaffenhofen.de/artikel/stadtbus/>

²³ Templin wird beschrieben in Kapitel 3.3.1, S. 9f.; VCD (2012): ÖPNV zum Nulltarif – Möglichkeiten und Grenzen. VCD Hintergrund. Online unter:

https://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Publikationsdatenbank/Oeffentlicher_Personennahverkehr/VCD_Hintergrund_OEPNV_Nulltarif_2012.pdf

²⁴ <https://www.tagblatt.de/Nachrichten/Neue-Hoffnung-auf-kostenlosen-OePNV-448195.html>

²⁵ <https://www.ulm.de/aktuelle-meldungen/z%C3%B6a/dezember-2019/oePNV-im-ulm-bis-ende-2022-jeden-samstag-kostenlos>

²⁶ <https://www.shz.de/tipps-trends/reise-touristik/inselbusse-fahren-touristen-kostenlos-ueber-aro-id1314291.html>

²⁷ <https://www.visitodense.com/tourist/plan-your-trip/free-city-buses-odense-gdk837169>

²⁸ <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/meine-finanzen/geld-ausgeben/kostenloser-nahverkehr-erfahrungen-der-anderen-laender-15452149.html>

²⁹ <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/meine-finanzen/geld-ausgeben/kostenloser-nahverkehr-erfahrungen-der-anderen-laender-15452149.html>

³⁰ <https://www.swr.de/swr1/rp/programm/oePNV-102.html>

³¹ <https://www.spiegel.de/auto/aktuell/duenkirchen-fuehrt-gratis-oePNV-ein-a-1215775.html> oder

<https://www.zukunft-mobilitaet.net/171194/analyse/duenkirchen-oePNV-kostenlos-kostenfreiheit-fahrscheinfrei-dunkerque-busverkehr-foerderung/> oder

<https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/duenkirchen-fuehrt-kostenlosen-nahverkehr-ein-15665788.html>

³² <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/meine-finanzen/geld-ausgeben/kostenloser-nahverkehr-erfahrungen-der-anderen-laender-15452149.html>

³³ https://de.wikipedia.org/wiki/Personennahverkehr_in_Hasselt

³⁴ https://rp-online.de/panorama/kostenloser-nahverkehr-in-diesen-staedten-ist-er-gescheitert_aid-18945303

³⁵ <https://luxembourg.public.lu/de/leben/mobilit%C3%A4t/oeffentlicher-personennahverkehr.html> und <https://www.n-tv.de/politik/Kostenloser-OPNV-allein-bringt-nichts-artic->

<le22074174.html#:~:text=Seit%20dem%201.,in%20Luxemburg%20kein%20Ticket>

%20mehr.&text=In%20Luxemburg%20ist%20die%20Verkehrswende,Bus%2C%20Bahn%20und%20Tram%20fahren.

³⁶ <https://www.swr.de/swr1/rp/programm/oePNV-102.html>. Freie Fahrt im Stadtzentrum auf 3 Buslinien (1, 2, und 3) seit 2002

³⁷ <https://tfgm.com/public-transport/bus/free-bus>;
<https://www.manchestereveningnews.co.uk/news/greater-manchester-news/free-bus-service-to-expand-928026>

³⁸ https://www.zeit.de/mobilitaet/2018-02/kostenloser-nahverkehr-oePNV-tallinn-estland?utm_referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

³⁹ <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/meine-finanzen/geld-ausgeben/kostenloser-nahverkehr-erfahrungen-der-anderen-laender-15452149.html>

⁴⁰ <https://adelaidemetro.com.au/Timetables2/Special-services/Free-City-Services>;
https://adelaidemetro.com.au/content/download/856/8345/file/FREE_City_Connector_routemap_Aug2019_WEB_VERSION.pdf;
<https://www.cityofadelaide.com.au/transport-parking/public-transport/trains-trams-buses/>

⁴¹ <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/meine-finanzen/geld-ausgeben/kostenloser-nahverkehr-erfahrungen-der-anderen-laender-15452149.html>
oder

<https://www.stuttgarter-zeitung.de/inhalt.weltweiter-vergleich-so-funktioniert-der-kostenlose-nahverkehr-in-anderen-laendern.90f03524-c11b-49d3-98fc-d3397dodf7ad.html>

⁴² <https://www.melbournenow.com.au/plan/useful-info/ptv-free-travel>

⁴³ <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/meine-finanzen/geld-ausgeben/kostenloser-nahverkehr-erfahrungen-der-anderen-laender-15452149.html>

⁴⁴ <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/meine-finanzen/geld-ausgeben/kostenloser-nahverkehr-erfahrungen-der-anderen-laender-15452149.html>

⁴⁵ <http://www.masontransit.org/fareinformation/> oder
<http://www.masontransit.org>

⁴⁶ <http://www.masontransit.org/whyfarefree/>

⁴⁷ <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/presse/pressemitteilung/pid/mobilitaetspass-fuer-einen-starken-oeffentlichen-nahverkehr/>

⁴⁸ https://www.radioeins.de/programm/sendungen/die_sonntagsfahrer/_/thema-der-woche--buergerticket-fuer-berlin.html

⁴⁹ <https://www.tagesspiegel.de/berlin/geldquelle-fuer-bus-und-bahnverkehr-neue-studie-schlaegt-pflichtticket-und-city-maut-fuer-berlin-vor/25905366.html>

⁵⁰ <https://einsteigen.jetzt/unser-anliegen/>

⁵¹ Gregor Waluga: Flexibilisierung des öffentlichen Personennahverkehrs durch ein umlagefinanziertes Bürgerticket. Dissertationsschrift. Wuppertal 2015. Veröffentlicht unter: Gregor Waluga: Das Bürgerticket für den öffentlichen Personennahverkehr. Nutzen – Kosten – Klimaschutz. oekom Verlag. München 2017

⁵² Parlamentarischer Beratungs- und Gutachterdienst des Landtags Nordrhein-Westfalen: Rechtsgutachten über die Realisierung des ‚Solidarischen Bürgertickets‘ in Wuppertal vom 20. Dezember 2019. Bearbeitung: Prof. Dr. Urs Kramer, Universität Passau. Information 17/223, insbesondere Kapitel VII. Fazit S. 63 f.

⁵³ <https://www.stvo.de/strassenverkehrsordnung/123-45-verkehrszeichen-und-verkehrseinrichtungen>

H. Ansprechpartner im Wuppertal Institut

Prof. Dr.-Ing. Oscar Reutter
Co-Forschungsbereichsleiter

Wuppertal Institut fuer Klima, Umwelt, Energie gGmbH
Abteilung Energie-, Verkehrs- und Klimapolitik
Forschungsbereich Mobilität und Verkehrspolitik
Doeppersberg 19
D-42103 Wuppertal
Germany

Tel.: +49-(0)202-2492-267
Fax: +49-(0)202-2492-108
Email: oscar.reutter@wupperinst.org
Internet: <http://www.wupperinst.org>

Honorarprofessor
an der Bergischen Universität Wuppertal
Fakultät für Architektur und Bauingenieurwesen
Fachzentrum Verkehr
Bereich "Umwelt und Verkehr"