
**Stellungnahme des VDV NRW
„Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs: Solidarisches Bürgerticket als
lokales Modellprojekt ermöglichen“**

**Schriftliche Anhörung von Sachverständigen
durch den Verkehrsausschusses
zum
Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
Drucksache 17/10628**

Vorbemerkung

Unseres Wissens gibt es aktuell und absehbar in der Stadt Wuppertal keine politische Mehrheit, die die Umsetzung eines „solidarischen Bürgertickets“ unterstützt. Deshalb sind die nachfolgenden Ausführungen ausschließlich hypothetischer Natur und beziehen sich auf das Grundkonzept dieses „Bürgertickets“.

Zur Ausgangssituation

Im Antrag wird zutreffend darauf hingewiesen, dass der ÖPNV ein strukturell defizitäres Geschäftsmodell hat. Er kann seine Investitionen nicht aus eigener Kraft erwirtschaften. Ergänzend sind öffentliche Zuschüsse notwendig, die von verschiedenen staatlichen Ebenen gewährt werden. Problematisch ist dieser Ansatz deshalb, weil diese Investitionszuschüsse in aller Regel nur projektbezogen gewährt werden. Faktisch müssen sie für jede Gruppe von Investitionsvorhaben neu verhandelt werden. Daraus resultiert eine vergleichsweise geringe Innovationsgeschwindigkeit. Dieses Problem muss gerade vor dem Hintergrund der klimapolitischen Maßnahmen der Bundesregierung grundsätzlich gelöst werden. Die Landesregierung hat bereits vielversprechende allgemeinere Förderprogramme wie für die Erneuerung der kommunalen Schieneninfrastruktur auf den Weg gebracht.

Hiervon zu trennen ist die Frage, welches Leistungsangebot im ÖPNV sinnvollerweise vorzuhalten ist. Der Landesgesetzgeber hat sich entschieden, die Entscheidung über diese Frage auf der kommunalen Ebene anzusiedeln. Daraus folgen naturgemäß quantitative und qualitative Unterschiede im ÖPNV-Angebot; solche Unterschiede sind der kommunalen Selbstverwaltung immanent. Wenn landesseitig von einzelnen Kommunen ein stärkeres Engagement im ÖPNV erwartet wird, sollten die Vorgaben im ÖPNVG NRW präzisiert werden.

Zum Grundprinzip des Bürgertickets

Nach unserem Verständnis sollen nach dem Vorschlag für ein „solidarisches Bürgerticket“ alle Einwohner der Stadt Wuppertal eine Fahrtberechtigung für öffentliche Verkehrsmittel erhalten. Im Gegenzug erhöhe die Stadt Wuppertal eine finanzielle Leistung von bis zu 50 € je Einwohner und Monat. Die Höhe des Betrages soll von verschiedenen Faktoren wie Einkommen, Alter und Erschließungsqualität durch den ÖPNV abhängig gemacht werden. Wirtschaftlich sollen also die Kosten des städtischen Verkehrsunternehmens WSW mobil GmbH gegen eine Fahrtberechtigung auf alle Einwohner umgelegt werden. Im Idealfall würden darüber hinaus zusätzliche Mittel für eine nicht näher spezifizierte Leistungsausweitung generiert.

Reduziert man dieses Vorgehen auf seinen Kern, findet lediglich eine Umverteilung statt. Eigentlich notwendige (Investitions-) Mittel sind offensichtlich nicht zu erwarten. Es sollen die Nichtnutzer des

ÖPNV die Bestandskunden subventionieren. Dies halten wir aus grundsätzlichen Überlegungen für problematisch. Die Finanzierung staatlicher Aufgaben erfolgt grundsätzlich über Steuern. Die Bemessungsgrundlagen des Steueraufkommens sind wesentlich breiter und damit gerechter. Für das „solidarische Bürgerticket“ soll jedoch nur auf das Einkommen Bezug genommen werden. Nach Ansicht des VDV sollte die Subventionierung der ÖPNV-Nutzung aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden. Beispielsweise über die Grundsteuer könnten die Gemeinden bereits heute ohne Änderung etwaiger gesetzlicher Vorschriften zusätzliche Mittel für den ÖPNV generieren. Da die Tarifhoheit im ÖPNV faktisch bei den Kommunen liegt, wären auch die hier in Rede stehenden Modelle auf diesem Wege vergleichsweise einfach umsetzbar.

Es gibt sicherlich gute Gründe, die Bestandskunden des ÖPNV weiter zu subventionieren. Schließlich wird der motorisierte Individualverkehr durch die Pendlerpauschale oder die Dienstwagenbesteuerung in volkswirtschaftlich und ökologisch fragwürdiger Art und Weise subventioniert. Sinnvoller wäre es jedoch nach Ansicht des VDV, diese Subventionstatbestände zurückzufahren, anstatt ihnen einen weiteren hinzuzufügen.

Der VDV NRW stellt sich allerdings nicht generell gegen besondere Finanzierungsregelungen für den ÖPNV, im Gegenteil. Es wäre durchaus sinnvoll, zweckgebunden zusätzliche Mittel für den ÖPNV im Wege eines rechtlich näher auszugestaltenden Umlageverfahrens zu erheben. Allerdings sollten mit diesen Mitteln dann nicht Bestandskunden und weitere Nutzergruppen subventioniert werden, sondern vielmehr notwendige Investitionen für den Ausbau des Systems finanziert werden.

Zur Lenkungswirkung des Bürgertickets

Implizit gehen die Initiatoren des „solidarischen Bürgertickets“ offensichtlich davon aus, dass der Preis das entscheidende Hemmnis für die Nutzung des ÖPNV sei. Diese Grundannahme deckt sich nicht mit den Erkenntnissen der Marktforschung. Sowohl für Bestandskunden als auch für Nichtnutzer hat der Preis eine nachrangige Bedeutung für die Verkehrsmittelwahl. Mit anderen Worten: Der Preis wird allgemein als angemessen betrachtet. Eine aktuelle Marktforschung des Verkehrsverbundes Rhein-Sieg belegt, dass nur für jeden zehnten Nichtnutzer der Preis ein wichtiger Aspekt für die Verkehrsmittelwahl ist. Nicht viel anders verhält es sich bei den Nutzern des ÖPNV. Hier ist nur für 16 % der Fahrgäste der Preis der wichtigste Aspekt. Entscheidend sind vielmehr Zuverlässigkeit und Verfügbarkeit. Für diese Faktoren liefert das „solidarische Bürgerticket“ keine Verbesserungen. Es spricht also vieles dafür, dass dieses die beabsichtigte Lenkungswirkung nicht erreichen würde.

Vielmehr wären kontraproduktive Effekte zu erwarten. Trotz seiner Umweltfreundlichkeit verursacht der ÖPNV Emissionen. Stünde nunmehr jedem Einwohner eine Fahrtberechtigung zur Verfügung, ist absehbar, dass für Wege, die bisher zu Fuß oder mit dem Fahrrad zurückgelegt wurden, der ÖPNV genutzt würde. Darüber hinaus würden in nicht unerheblichen Maße neue Verkehre induziert. Hierfür wären zusätzliche Ressourcen erforderlich, die im Modell offensichtlich nicht abgebildet sind.

Kritisch zu hinterfragen ist auch die soziale Staffelung des Preises. Sozialpolitische Maßnahmen sollten aus den oben genannten Gründen ausschließlich aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert werden. Eine Sonderbelastung der ÖPNV-Nutzer aus sozialpolitischen Gründen würde die ÖPNV-Nutzung verteuern. Aus Gründen der Kostenklarheit und Kostenwahrheit wären diese Maßnahmen aus dem Sozialetat zu finanzieren.

Die Abgabe soll offensichtlich nur dort erhoben werden, wo ein adäquates Verkehrsangebot vorhanden ist. Wann dies der Fall ist, wird nicht dargestellt. Da die Kalkulation nach summarischer Betrachtung unvollständig ist, können Leistungsausweitungen offensichtlich nicht finanziert werden. Auch damit wird die reklamierte Lenkungswirkung verfehlt.

Zur Kalkulation des solidarischen Bürgertickets

Nach summarischer Durchsicht der Kalkulation stellen sich die folgenden Fragen:

- Es wird nur der Aufwand der WSW mobil GmbH betrachtet. Es wäre zu klären, ob die Eisenbahnverkehrsunternehmen sowie die ein- und ausbrechenden Linien anderer Verkehrsunternehmen einbezogen werden sollen und wie dies finanziell abgebildet wird.
- Die Verwaltungskosten für das Erheben der Abgabe wurden nicht berücksichtigt. Geht man von vorsichtig geschätzt 50 € pro Bürger und Jahr aus, bedeutet dies allein einen Verwaltungsaufwand von

18 Mio. € jährlich. Schließlich müssten jährlich die Einkommensverhältnisse aller nicht schulpflichtigen Einwohner geprüft werden.

- Die Initiatoren erwarten offensichtlich erhebliche zusätzliche Subventionen aus dem Landeshaushalt. So werden beispielsweise über 20 Mio. € als „Sozialticket-Pauschale“ erwartet. Das entspricht mehr als 50 % der im Landeshaushalt für ganz NRW bereitgestellten Mittel. Hierfür sieht der VDV NRW aus Gründen der Gleichbehandlung aller Kommunen keine Veranlassung.
- Unklar ist, was unter der Ausbildungspauschale zu verstehen ist. Sollte es der Anteil an den Mitteln nach § 11a ÖPNVG NRW sein, so stehen Wuppertal 1,81 % hieraus zu. Dies wären ca. 2,4 Mio. €. Die Rechtfertigung für diese Differenz von ca. 8 Mio. €, die offensichtlich aus dem Landeshaushalt beglichen werden soll, wäre zu klären. Aus Gründen der Gleichbehandlung sieht der VDV NRW auch hier keine Veranlassung für eine besondere Förderung.
- Die sonstigen Einnahmen entstehen unabhängig von der Einführung eines „solidarischen Bürgertickets“; sie können also unabhängig von dessen Einführung auch heute schon für Zwecke des ÖPNV verwandt werden und stellen somit keine originären Finanzierungsbausteine für dieses Vorhaben dar.

Ergänzende Aspekte zum „solidarischen Bürgerticket“

- Es stellt sich die Frage, ob diese Umlagefinanzierung grundsätzlich Akzeptanz innerhalb der Bürgerschaft findet. Es werden weder Zuverlässigkeit noch Verfügbarkeit des ÖPNV-Angebots verbessert. Diese Merkmale sind für Nichtnutzer bei der Verkehrsmittelwahl in erster Linie entscheidend, nicht der Preis. Deshalb erwarten wir hier kontraproduktive öffentliche Diskussionen mit höchst ungewissem Ausgang.
- Zwar mag ein derartiges Modell grundsätzlich rechtlich gestaltbar sein. Allerdings gehen wir davon aus, dass dies in jedem Fall mit ungewissem Ausgang gerichtlich geprüft wird. Bevor Rechtsnormen angepasst werden, sollte dieses Risiko vertieft betrachtet werden, zumal die politische Bereitschaft, sich diesem Modell zu nähern, aktuell in Wuppertal vermutlich nicht besteht.

Fazit

Aus Sicht des VDV NRW sind Umlageverfahren zur Reduzierung von Fahrpreisen bestenfalls ein nachrangiges Instrument, die Nachfrage im ÖPNV zu steigern. Die Lenkungswirkung ist im Hinblick auf ökologisch und verkehrspolitisch gewünschte Verlagerungseffekte zu gering und der Verwaltungsaufwand deutlich zu hoch. Marktforschungen belegen, dass der Fahrpreis im ÖPNV nachrangig entscheidungsrelevant ist und deshalb eine weitergehende Subvention nicht erforderlich.

Das Konzept enthält darüber hinaus im kommerziellen Bereich erhebliche Lücken. Bevor über eine Änderung gesetzlicher Bestimmungen nachzudenken wäre, sollten die Initiatoren vielmehr aufgefordert werden, klar zu benennen, welches Leistungsangebot sie für adäquat halten, welcher zusätzliche Finanzierungsaufwand zu erwarten ist und wie sich dies auf die Zahl der Abgabepflichtigen auswirkt. Dies ist mit hinreichender Genauigkeit bereits durch Auswertung öffentlich zugänglicher Quellen möglich. In dieser Form erscheint das Konzept aus Sicht des VDV NRW noch nicht entscheidungsreif.

Kontakt:

Volker Wente
Geschäftsführer VDV NRW
Kamekestraße 37–39
50672 Köln

0221 57979-138
wente@vdv.de
www.vdv.de