

**Prof. Dr. Heiner Monheim (Trier/Malente)**

## **Grundgedanken zur Notwendigkeit einer Tarifreform im ÖPNV**

**Vortrag und Podiumsbeitrag bei der ökosozialistischen Verkehrskonferenz am 1.2.2020 im Kolping-Haus in Drtmund**

### **I Hintergrund**

#### **ÖPNV als zentraler Hebel nachhaltiger Verkehrsentwicklung**

Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) soll vor allem im Nahbereich und Regionalbereich die Mobilität und damit Teilhabe der Menschen sichern und dadurch die gute Erreichbarkeit und Verbindung der Standorte garantieren. Wegen der aktuellen klima- und umweltpolitischen Herausforderungen wird der ÖPNV im Umweltverbund mit Fuß- und Radverkehr zur tragenden Säule nachhaltiger Verkehrspolitik. Ziel muss es sein, erhebliche Teile des unverträglichen Autoverkehrs durch alternative Angebote zu ersetzen.

#### **Fiskalische Grundlagen unzureichend**

Diese Herausforderung kann der ÖPNV mit seiner momentanen Finanzausstattung und seinen limitierten Kapazitäten nicht erfüllen. Eine Netzverdichtung und Kapazitätserweiterung, der Kauf vieler neuer Bussen und Bahnen (vor allem elektrisch) sowie eine kundengerechter Service sind zwingend nötig, um das Ziel einer Verkehrswende weg vom massenhaften Autoverkehr zu erreichen. Dafür braucht man neue, leistungsfähigere Finanzierungsinstrumente. Und einen Rahmen, der schnellen Netzausbau und Kapazitätsausbau erleichtert und die planungsrechtliche Stellung des ÖPNV und die Befriedigung seiner Platzansprüche deutlich verbessert.

#### **Neue Herausforderungen**

Bei der Erfüllung dieser Aufgaben muss der ÖPNV sich offensiv einigen wichtigen Herausforderungen stellen:

**Demographischer Wandel erfordert kurze Wege und Barrierefreiheit:** Der demographische Wandel erfordert mehr Barrierefreiheit im System an Fahrzeugen und Haltestellen. Und vor allem sehr viel mehr Haltestellen, um die Zu- und Abgangswege möglichst kurz zu halten. Das spart Reisezeit und minimiert die Barrieren für die Wege von und zu Haltestellen und Haltepunkten und Bahnhöfen.

**Die große Zahl bisheriger Nicht- und Seltennutzer erfordert einfachste Tarifstrukturen:** Leider gehört ein viel zu großer Teil der Bevölkerung zu den Nicht- und Seltennutzern des ÖPNV. Sie fürchten komplizierte Tarifstrukturen und Automaten. Daher ist ein extrem einfaches Tarifsysteem nötig, das viele Menschen zu regelmäßigen routinierten Dauerkunden macht, ohne kompliziertes Tarifstudium und Kampf mit Automaten. Basis solcher einfacher Tarife müssen langgültige Zeitkarten werden, am besten Jahresabos. Ein hoher Anteil von solchen Jahresabos reduziert erheblich den Vertriebsaufwand. Und stärkt die Kundenbindung. Die Idee eines am

Vorbild Semesterticket orientierten Bürgertickets als attraktives Flat Rate-Angebot erfüllt diese Bedingung. Und die Erfahrungen mit den 365 € Tickets in Ein und Vorarlberg sind sehr gut. Es kommt zu starken Mehrnachfragen nach solchen Jahresabos.

**Hohes Anspruchsniveau für die Angebotsplanung:** Wenn der ÖPNV auch möglichst viele bisherige Autofahrer als regelmäßige Kunden gewinnen will, dann muss er seinen „Level of Service“ im Hinblick auf Netz- und Taktichte und angebotene Kapazitäten erheblich verbessern, um auch Menschen mit jederzeitiger Autoverfügbarkeit und häufiger Autonutzung und entsprechenden Bequemlichkeitserwartungen als Dauerkunden zu gewinnen.

**Die Differenzierung der ÖPNV-Nachfrage erfordert differenzierte Angebote:** Da der ÖPNV ein universeller Mobilitätsdienstleister für alle Marktsegmente werden soll, muss sein Angebot entsprechend differenziert werden, sowohl nach der Fahrzeuggröße (von Mini bis Maxi) als auch nach dem Aktionsradius (von Feinerschließung im Quartier oder Dorf über die lokalen Netze bis zu den regionalen und überregionalen Verbindungen). Insbesondere bei den kleinen und mittleren Fahrzeuggrößen und feinerschließenden Systemen besteht ein hoher Nachholbedarf, hier sind beträchtliche Investitionen in neue Fahrzeuge und Liniennetz- und Haltestellenverdichtungen nötig.

**Integration im Umweltverbund, um möglichst viel Inter- und Multimodalität zu ermöglichen:** ÖPNV darf sich nicht auf seine klassischen Aufgaben des Bereitstellens von Mobilitätsangeboten mit Bus und Bahn beschränken. Er muss im Verkehrssystem eine hohe Integrationsleistung erbringen, um gemeinsam mit dem Fuß- und Fahrradverkehr und den Mobilitätsdiensten des Paratransit (Taxi, Car Sharing, Ride Sharing, Bike Sharing) eine maximale Entlastung vom Autoverkehr und den autobedingten Umwelt- und Klimabelastungen und stadtgestalterischen Störfwirkungen zu erreichen. Für diese Aufgabe muss er die Anforderungen einer möglichst großen Inter- und Multimodalität erfüllen, die sich als wesentlicher Trend der aktuellen Verkehrsentwicklung erweist. Der alte Grundsatz konventioneller Verkehrsplanung „einmal Auto, immer Auto“ gilt nicht mehr, immer mehr Menschen wählen ihre Verkehrsmittel flexibel und situativ und kombinieren sie auch gern, wenn entsprechende Schnittstellen vorhanden sind.

Daher muss sich der ÖPNV durch Kooperationen, Beteiligung an Investitionen, tarifliche Integrationsangebote und Kooperationen in Marketing und Kommunikation sowie bei der Entwicklung von analogen Informationsmaterialien und internetbasierten Apps am Ausbau intermodaler Mobilitätsangebote und der entsprechenden Schnittstellen beteiligen. Dabei geht es mit Blick auf den Radverkehr um Bike + Ride Angebote, Radstationen, öffentliche Fahrradverleihsysteme, Fahrradmitnahme und eigene öpnv-gebrandete Faltfahrradangebote sowie die gemeinsame Nutzung von Verkehrsflächen (kombinierte Bus- und Radspuren) und mit Blick auf die neuen Angebote der Share Economy um den Ausbau von Mobilpunkten mit Carsharing- und Bike-Sharing Angeboten sowie Ride-Sharing-Treffpunkten.

**Digitalisierung der Informationen und der Verkehrsabläufe:** Der ÖPNV muß sich als Innovationsträger stark bei der Entwicklung neuer, digitaler Mobilitätsangebote und bei der Implementierung des autonomen Fahrens von Elektrofahrzeugen engagieren. Das betrifft die Fahrzeuge (Elektromobilität und autonomes Fahren), die Fahrwege (intelligente Straße und

digital gesteuerte Betriebsabläufe im Schienenverkehr) und den gesamten Informations- und Kommunikationsbereich. Das gesamte Mobilitätsangebot muss digital hinterlegt und über einfache Apps abrufbar sein. Die schnelle Einführung der Elektrotraktion für den Bus- und Schienenverkehr und der Ausstieg aus der Dieseltraktion sind umwelt- und klimapolitische Notwendigkeiten. Vor allem im Bereich der kleinen und mittleren Fahrzeuggrößen bestehen große Chancen, mit autonom verkehrenden Fahrzeugen das Linienverkehrsangebot zu erweitern und um flexible, selbstfahrende und bedarfsgesteuerte Angebote zu ergänzen.

## II Herausforderung. Verkehrswende finanzierbar machen

**Konventionelle ÖPNV-Finanzierung stößt an enge Grenzen:** Für diese neuen Herausforderungen reicht die bisherige Form der ÖPNV-Finanzierung, aber auch der Finanzierung der anderen Verkehrsträger des Umweltverbundes nicht annähernd aus. Es ist bedauerlich, dass bislang der organisierte ÖPNV sich auch selten die Mühe gemacht hat, ehrgeizige Finanzbedarfsprognosen und Szenarien zu berechnen. Vielfach scheuen die Verantwortlichen die Schockwellen, die sich aus einer Vervielfachung der Bedarfsberechnungen im politischen Raum ergeben könnten. Das unterscheidet den ÖPNV vom Autoverkehr, der in seinen Forderungen für Investitionsmittel (Straßen und Parkraum, Forschung und Entwicklung), steuerliche Privilegierungen, Grenzwertbefreiungen etc. sehr viel unbescheidener und selbstbewusster auftritt.

Es kann kein Zweifel bestehen, dass der ÖPNV für eine adäquate Erweiterung seiner Mobilitätsangebote sehr viel mehr Geld benötigt, als ihm derzeit von Bund und Ländern als Zuschuss und von den Kreisen und Gemeinden als Basisfinanzierung aus Haushaltsmitteln zur Ergänzung der Fahrgeldeinnahmen zur Verfügung gestellt wird.

**Preiserhöhungen bei den Tarifen wären kontraproduktiv:** Die im traditionellen Verhaltenskodex der Verkehrsunternehmen naheliegende Generierung von Mehreinnahmen durch massive Preiserhöhungen bei den Tarifen wäre verkehrspolitisch kontraproduktiv. Sie würde zu massiven Nachfrageinbrüchen führen und damit die verkehrs- und klimapolitischen Erfordernisse sträflich vernachlässigen.

**Finanzierungsinstrumente müssen den Handlungsspielraum der Kommunen und kommunalen Verkehrsunternehmen erweitern:** Zudem sind die herkömmlichen Finanzierungswege, die bei den Investitionen weitgehend auf Zuschüssen durch Bund und Länder (vor allem für Schienenverkehrsinvestitionen) basieren, viel zu schwerfällig, um den kurzfristigen Bedarf an Systemerweiterungen zeitnah zu ermöglichen.

Erforderlich sind Finanzierungsinstrumente, die auf der kommunalen Ebene, also nah am Verkehrsmarkt, wirksam werden und die einerseits deutliche Mehreinnahmen generieren, durch neue Formen der Umlage- und Solidarfinanzierung, die dabei aber die Standards so flexibel und ortsnah wie möglich gestalten und ein hohes Engagement der Bevölkerung und Wirtschaft mobilisieren.

## III Reform der Verkehrsfinanzierung

Daher ist eine grundlegende Reform der Verkehrsfinanzierung für den Umweltverbund zwingend geboten. Hierfür müssen die kommunalen Spitzenverbände und Spitzenverbände des ÖPNV auf Länder- und Bundesebene massiv Druck machen. Und es darf dabei keine Tabus geben.

**Intelligente Maut mit kommunaler Tarifgestaltung und Einnahmezuteilung:** Beispielweise ist die Option einer kommunal mit gestaltbaren Bemautung aller Straßen für alle Fahrzeuge („intelligente Maut“) und eines privilegierten Zugangs der Kommunen zu den Mauteinnahmen in Relation zur Länge des kommunalen Straßennetzes und zur Dichte der kommunalen ÖPNV-Angebote eine zentrale Option zu Generierung auskömmlicher Verkehrseinnahmen. Bislang erhalten die Gemeinden keinerlei direkte Einnahmen aus dem Autoverkehr, haben aber die ganzen Kosten für Bau und Unterhaltung ihres kommunalen Straßennetzes und kommunalen Parkraums zu tragen. Einzige Einnahmequelle sind die Parkgebühren an Parkuhren und Parkscheinautomaten, die aber eher selten und sehr selektiv eingesetzt werden. Insoweit sind Autofahrer bei der Benutzung kommunaler Straßen regelmäßig „Schwarzfahrer“. Trotzdem ist die deutsche Mautdebatte mit der Vignettenlösung völlig falsch gelaufen, weil nicht fahrleistungsabhängig und nicht primär kommunal ausgerichtet. Es ging mal wieder nur um die Autobahnen. Schon von der Lkw-Maut bekommen die Kommunen keinen ct. obwohl die schwere Lkw vor allem kommunale Straßen kaputt fahren.

Allerdings können die möglichen kommunalen Mauteinnahmen bei einer intelligenten Pkw-Maut durch die verkehrspolitisch gewünschte, starke Abnahme des Autoverkehrs auf Dauer nicht ausreichend ergiebig sein, weil ja mit abnehmendem Autoverkehr die Einnahmen sinken, aber gleichzeitig die Kapazitäten im ÖPNV umso mehr erweitert werden müssen. Also bedarf es eigenständiger, autounabhängiger Finanzierungsinstrumente für die Kommunen.

**Nahverkehrsabgaben und Umlagefinanzierungen mit Flat Rate Logik als weitere Option:** Als weitere ergiebige Einnahmequelle müssen die gesetzlichen Bedingungen für eine Umlagefinanzierung und für Nahverkehrsabgaben geschaffen werden. Die bereits bestehenden Sonderformen solcher innovativer Finanzierung- und Tarifierungs-Instrumente wie

- Semestertickets,
- Kombitickets,
- Gäste- und Hoteltickets und
- Jobtickets müssen

als „Einfallstor“ in erweiterte Umlage-Tarifmodelle genutzt werden und die bisherige „Scheu“ der Verkehrsunternehmen und Kommunen vor solchen neuen Abgabeformen abbauen.

**Flat rat Logik für kommunale Großabnehmer:** Sie folgen alle einer Flat Rate Logik, die Großabnehmern einen attraktiven Massenrabatt bietet, wobei die bislang attraktivste und im Verkehrsverhalten wirkungsvollste Rabattierung über die seit 1993 schrittweise an fast allen Hochschulen eingeführten Semestertickets erfolgte. Die Idee des Bürgertickets orientiert sich an dieser Logik und will Kommunen ermuntern, als Großabnehmer für die eigenen Bürgerinnen und Bürger aufzutreten und die dann deutlich preisermäßigten Flat Rate Tickets an alle Bürgerinnen und Bürger weiterzugeben, also das Bürgerticket über eine attraktive Umlage zu

finanzieren. Erste Schritte in diese Richtung sind mittlerweile einige Bundesländer mit ihren Schüler- und Azubi-Tickets als sog. Landestickets gegangen.

**Nahverkehrsabgabe- Umlagefinanzierung für Betriebe:** Ein weiteres Modell ist die Nahverkehrsabgabe für Betriebe (ab einer bestimmten Größe und festgemacht an der Lohn- und Gehaltssumme). Dafür, dass der ÖPNV den Betrieben eine gute Erreichbarkeit sichert und ihnen die sonst sehr hohen Aufwendungen für Autoerreichbarkeit und insbesondere Parkraumvorsorge für die Beschäftigten und Kunden erspart, verlangen die Verkehrsbetriebe die Nahverkehrsabgabe. Dieses französische Modell (auch in Wien als Dienstgeberabgabe angewendet) hat dort zum sehr engagierten Ausbau vieler innovativer Straßenbahnnetze, teilweise auch BRT-Premium-Bus-Netze und neuerdings auch urbaner Seilbahnen beigetragen. Die Betriebe haben dadurch ein großes Interesse, ihre Mitarbeiter auf die ÖPNV-Nutzung zu konditionieren.

**Nahverkehrsabgabe für Grundbesitzer über die Grundsteuer:** Eine weitere Finanzierungsoption dient der Abschöpfung der lagebedingten Wertvorteile, die ein guter ÖPNV-Anschluß bietet. In vielen empirischen Untersuchungen wurde festgestellt, dass der ÖPNV ein wichtiger Faktor in der Immobilienpreisbildung ist. Den dadurch gegebenen Mehrwert sollte die Umlagefinanzierung für Grundeigentümer abschöpfen.

**Warten auf das neue „Füllhorn von oben“ reicht nicht:** Die Suche nach kreativen Finanzierungsinstrumenten ist auch deshalb dringend erforderlich, weil derzeit noch nicht absehbar ist, ob und wann und wie Bund und Länder von sich aus eine grundlegende Reform ihrer Verkehrsfinanzierung angehen werden. So lange können die Kommunen und Verkehrsunternehmen nicht warten. Sie müssen ihre eigenen Spielräume umso engagierter ausnutzen und vor allem vom Gesetzgeber kommunalfreundliche Novellierungen der einschlägigen Rahmengesetze fordern, damit der kommunale Handlungsspielraum angemessen erweitert werden kann. Dies betrifft insbesondere die alternativen Finanzierungsmodelle, deren jeweilige Wirksamkeit und Ergiebigkeit abgeschätzt und gegeneinander abgewogen werden muss, um letztendlich zu entscheiden, ob eines der Modelle oder eine Kombination aller drei Modelle die sinnvollste Lösung darstellt und welche rahmenrechtlichen Voraussetzungen für deren Umsetzung erfüllt sein müssen.

**Gute Argumente für alternative Finanzierungsmodelle aktivieren:** Die bisherigen Versuche, kreative Finanzierungsmodelle umzusetzen, waren in der begleitenden öffentlichen Debatte von vielen Missverständnissen geprägt, so dass sich schnell mediales und davon ausgelöstes „politisches Sperrfeuer“ entwickelt hat. Daher ist entscheidend, die entsprechenden Debatten mit vielen guten Argumenten und Fakten vorzubereiten.

**Basisargumente zu den Kosten des Autoverkehrs:** Man braucht eine umfassende Zusammenstellung der typischen Kosten des Autoverkehrs. Und man muss darauf hinweisen, dass diese Kosten regelmäßig von den Kommunen aus dem allgemeinen Steueraufkommen, also letztlich auch solidarisch erbracht werden. Ein Teil der Aufwendungen wird zudem über die Regelungen für Anliegerbeiträge nach dem BauGB und KAG auf die unmittelbar anliegenden Nutzer (Grundstückseigentümer) umgelegt.

Die Benennung der Kosten des Autoverkehrs ist auch deswegen wichtig, weil damit die relevanten Relationen klargestellt werden können, nämlich, dass es für Gemeinden sehr viel kostengünstiger ist, Erreichbarkeit und Mobilität durch einen guten ÖPNV zu sichern als durch eine sehr teure und wenig effiziente Autoverkehrsinfrastruktur. Und im Sinne von kommunizierenden Röhren kann dann auch berechnet werden, welche möglichen Einsparungen bei den Investitions- und Betriebskosten des Autoverkehrs möglich sind, wenn man den ÖPNV ausbaut.

Damit kann die weit verbreitete öffentliche Wahrnehmung der ÖPNV-Finanzierung als lästige, defizitbringende, letztlich eng zu begrenzende kommunale Ausgabenlast korrigiert werden.

Zudem kann die Rolle des ÖPNV als zentrale Zukunftsinvestition und Grundlage künftiger Stadt- und Verkehrsentwicklung und Innovationsträger angemessen herausgestellt werden. Am Ende kann mit solchen Argumenten der ÖPNV seine Rolle neu bestimmen als zentraler Hebel für die Erfüllung klimapolitischer Notwendigkeiten.

**Argumente für mögliche Kosteneinsparungen im ÖPNV:** Bei Wegfall der bisherigen, komplizierten Tarifregelungen und Ersatz durch ein Bürgerticket können die beträchtlichen Vertriebskosten (Automaten, Verkaufsstellen) und die ebenfalls beträchtlichen Kosten für Fahrausweiskontrolle gespart werden. Das ÖPNV-Personal kann sich auf seine eigentlichen Aufgaben des Mobilitätsservice konzentrieren.

Entfallen können dann auch die beträchtlichen Kosten für Gefängnisse, die massenhaft mit notorischen Schwarzfahrern gefüllt werden.

Damit entfällt auch eines der wichtigsten Argument von Nichtnutzern des ÖPNV, die Angst, im System etwas falsch zu machen, den Automaten nicht richtig zu verstehen und als Schwarzfahrer verdächtigt zu werden. Das Bürgerticket in der Version Generalabo oder „Bahn Card 100 für Alle“ gibt maximale Freiheit und Sicherheit bei der ÖPNV-Nutzung.

**Berechnung der Höhe eines Bürgertickets:** Man kann die erforderliche Höhe des Bürgertickets bestimmen aus dem bisherigen und bei erweitertem Angebot künftigem Aufwand für den ÖPNV, vor allem für dessen Kernleistung. Dieser Aufwand wird durch die Zahl der Bürgerticketinhaber geteilt. Dabei werden die bisherigen Inhaber von Semestertickets, die Sozialticketberechtigten und Freifahrtberechtigten rausgerechnet. Der daraus resultierende Umlagepreis wird gegengerechnet gegen die bisherigen Abostrukturen und Zahlen der Aboabnehmer. Auf dieser Basis kann eine grobe Abschätzung der voraussichtlichen Nachfragemengen und der voraussichtlichen Einnahmen vorgenommen werden. Und die errechnete Größenordnung kann plausibilisiert werden mit einem Vergleich der Semestertickets einerseits und der Sozialtickets andererseits.

**Probleme der Gültigkeit:** Tarife werden normalerweise auf der Verbundebene festgelegt. Falls verbundangehörige Untereinheiten (Kommunen, kommunale Verkehrsunternehmen) tarifliche Sonderwege gehen wollen, also z.B. ein nicht den gesamten Verbund betreffendes Bürgerticket

einführen wollen, sind dafür besondere Verhandlungen und ggf. auch Ausgleichsregelungen erforderlich. Für Reisen, die das definierte Tarifgebiet des Bürgertickets verlassen, sind Übergangsregelungen notwendig, für Reisen von außen in das Tarifgebiet des Bürgertickets sind ebenfalls Übergangsregelungen notwendig. Wobei u.U. akzeptiert werden kann, dass bestimmte Personengruppen, deren absolute Zahl und Anteil am gesamten ÖPNV-Verkehrsvolumen nicht sehr groß ausfällt, tariffrei gestellt werden (als Ausweis der Gastfreundschaft, die man seinen Gästen erweist) oder aber mit einer ergänzenden einfachen Gästekarte bedient werden.

#### **IV Vorbereitung der Diskussion**

Bislang hat in Deutschland die Bürgerticketdiskussion noch zu keinen konkreten Ergebnissen geführt. Es gibt aus Baden-Württemberg und Sachsen sowie Berlin verschiedene Gutachten, die die Frage der Machbarkeit und Opportunität und geeigneten Rahmensetzungen erörtert haben, daraus ergibt sich ein noch sehr diffuses Bild. Für weitere Debatten ist wichtig, diese Grundlagen aufzuarbeiten und darauf gestützt einerseits Argumentationsketten zu entwickeln, die einen sinnvollen Umgang mit dem Thema im politischen und medialen Raum erleichtern und andererseits Modellrechnungen anzustellen, die die relevanten fiskalischen Parameter abschätzen und den verkehrlichen Effekt in mehreren Modellvarianten quantifizieren.