

# Pandemie II

## Das Home-Office zerstört die Verkehrswende oder revolutioniert die Finanzierung von Bus und Bahn

von Oliver P. Bayer

### Ein Blogbeitrag über das Bürgerticket und andere Finanzierungsoptionen des Öffentlichen Nahverkehrs – im Kontext der Pandemie

**W**ährend der Pandemie fahren weniger Menschen mit Bus und Bahn, dadurch fallen Fahrgeldeinnahmen weg, die Teil der Finanzierung des Öffentlichen Nahverkehrs (ÖPNV) sind. Fatal ist dabei, dass viele Menschen ihre Abo-Tickets gekündigt haben. Abo-Tickets sind neben dem Semesterticket die verlässlichste Einnahmequelle durch Fahrgäste. Einzeltickets sind für die Fahrgeldeinnahmen wenig interessant und für Fahrgäste maximal unattraktiv und maximal kompliziert: Sie stellen eine große Hürde dar, überhaupt den ÖPNV statt des eigenen Autos zu nutzen. Da mehr Fahrgäste bisher gar nicht erwünscht waren – man hätte dazu den ÖPNV ausbauen müssen, war das nicht weiter tragisch, denn für die Finanzierung und Attraktivität war das Abo-Ticket zuständig.

Das Problem verschwindet allerdings nicht mit der Pandemie, denn wahrscheinlich hat sie einen Wandel im Arbeitsleben und des Berufsverkehrs beschleunigt: Mehr Home-Office oder flexible, firmenunabhängige Büros in der Nachbarschaft, nur noch zwei oder drei Tage in der Woche im Büro: Jetzt angestoßene Entwicklungen werden den Berufsverkehr entzerren und dafür sorgen, dass viele Menschen nicht mehr an fünf Tagen in der Woche ins Büro müssen. Das ist klasse! Eigentlich wäre das eine wunderbare Entwicklung im Sinne

einer Verkehrswende: Unnötige Verkehre vermeiden! Aber es zerstört die aktuelle Fahrgeldfinanzierung des Nahverkehrs durch Ticket-Abos, denn die Abo-Modelle orientieren sich ausschließlich an einer Pendelkultur mit einer 5-Tage-Woche. Eine 2-Tage-im-Büro-3-Tage-zu-Hause-Arbeitskultur ist in der aktuellen ÖPNV-Finanzierung nicht vorgesehen.

Das bedeutet: Der Anteil der Fahrgeldeinnahmen für den ÖPNV muss spätestens mit Abklingen des Infektionsgeschehens grundlegend neu gestaltet werden. Gleichzeitig gibt es immer höhere Anforderungen an den ÖPNV und letztlich werden die politischen Ziele



Ich werbe für Bus und Bahn fahrscheinfrei bei einem Infostand der Piratenfraktion NRW

des Klimaschutzes und einer dafür notwendigen Verkehrswende zunehmend ernst genommen. Wir möchten in unseren Städten mehr Lebensqualität, weniger Verkehrsflächen, weniger Luftverschmutzung und weniger Verkehrstote.

Dem gegenüber steht eine ÖPNV-Infrastruktur, der in vielen Bereichen (vor allem bei U- und Stadtbahnen) das Geld zur Instandhaltung fehlt, deren Kapazitätsgrenzen vielerorts längst erreicht sind und die hinsichtlich ihrer Attraktivität für Fahrgäste bei steigenden Preisen Jahrzehnte verloren hat. Der Umbruch, den die Digitalisierung in vielen Bereichen des Lebens bereits gebracht hat, ist im Mobilitätsbereich und vor allem bei Bus und Bahn bisher ausgeblieben. Die ausgeprägte Digitale Revolution wird im Mobilitätsbereich erst noch stattfinden. Das kann das Ende des ÖPNV bedeuten oder eine große Chance sein – je nachdem, wie die Verkehrspolitik in den nächsten Monaten agiert. Eine Rückkehr zu den Verkehrskonzepten der vergangenen Jahrzehnte und eine Fortschreibung dieser nach den Pandemie-Verwerfungen, würde alle Probleme mit und durch den Verkehr verschärfen.

Abgesehen von der Pandemie, der beschleunigten Entwicklung beim Berufsverkehr und der Tatsache, dass alle Faktoren deutlich dringender geworden sind, gab es diese Herausforderungen bereits vor sieben Jahren. Im Jahr 2014 hatte die Piratenfraktion im Landtag NRW die Enquetekommission zu „Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in Nordrhein-Westfalen im Kontext des gesellschaftlichen und technischen Wandels (FINÖPV)“<sup>1</sup> initiiert, deren Vorsitzender ich war. Bis 2017 haben sich dann alle Fraktionen und mehr als 100 Fachleute intensiv mit alternativen Finanzierungsoptionen, der Möglichkeit von Modellprojekten und insbesondere auch mit der solidarischen Umlage in Form eines Bürgertickets auseinandergesetzt.

Einvernehmlich wurde festgestellt, dass der ÖPNV bzgl. Instandhaltung, Ausbau und Betrieb an massiven Finanzierungsdefiziten leidet und dem in Zukunft erhöhte Anforderungen und ambitionierte politische Ziele vom Klimaschutz und Gesundheitsschutz bis zur Daseinsvorsorge gegenüberstehen. Die durch die Enquetekommission beleuchteten neuen und alternativen Finanzierungsquellen sollten daher nicht die finanzielle Verantwortung der Öffentlichen Hand reduzieren. Sie sollen dem ÖPNV mehr Entwicklungsmöglichkeiten geben und eine Verbesserung und einen Ausbau des ÖPNV-Angebots ermöglichen. Die Optionen sollten da-

1 Drucksache 16/13950 – Abschlussbericht der Enquetekommission zu Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in Nordrhein-Westfalen im Kontext des gesellschaftlichen und technischen Wandels (Enquetekommission IV).

bei in Modellprojekten getestet werden können.

Im Nachgang der Enquetekommission wurde bereits 2017 auf unseren Antrag hin im Plenum des Landtags über die Durchführung von Modellprojekten zu einem Bürgerticket debattiert<sup>2</sup>. Städten wie Wuppertal, Bad Salzuflen oder Recklinghausen sollten mittels einer Experimentierklausel ermöglicht werden, ein Bürgerticket einzuführen und wissenschaftlich zu begleiten. Ein Bürgerticket ist ein Semesterticket für alle: Alle, die an den ÖPNV angebunden sind, bezahlen einen geringen Beitrag dafür, dass alle ohne weitere Hürden und Kosten Bus und Bahn nutzen können. Es ist eine Variante des fahrscheinfreien Nahverkehrs, an dem sich alle finanziell beteiligen.

Seit 2017 hat sich die Ausgangsposition verändert. Während es 2017 neben Tallinn nur sehr begrenzt praktische Erfahrungen<sup>3</sup> im Bereich des Bürgertickets, des fahrscheinfreien oder entgeltfreien Nahverkehrs gab, existieren mittlerweile Projekte in Luxemburg und in NRW in der Stadt Monheim, die bezüglich der Auswirkungen eines hürdenfreien Nahverkehrs auf bspw. das Nutzungsverhalten Erkenntnisse liefern können. Viele Städte und Regionen führen Teilversuche durch und zahlreiche Kommunalparlamente haben sich mit dem Themenfeld und auch explizit mit dem Bürgerticket beschäftigt. Sie alle stehen vor der Hürde, dass ihnen durch das Land NRW keine Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie sie auf lokaler Ebene einen fahrscheinfreien Nahverkehr oder ein Bürgerticket ausprobieren oder einführen können. Wenn das Land NRW die landesrechtlichen Rahmenbedingungen schafft oder durch eine Experimentierklausel einen grundsätzlichen Weg für Modellprojekte aufzeigt, dann kann sich die kommunale Ebene auf die lokalen und regionalen Fragestellungen konzentrieren und ist nicht mehr gezwungen, zunächst auf das Land NRW zu verweisen.

Durch die Pandemiesituation konnten die in 2020 eingeführten Projekte nicht in der vorgesehenen Form evaluiert werden. Viele Fahrgäste meiden bei hohem Infektionsgeschehen den ÖPNV oder sind insgesamt deutlich weniger mobil. Langfristig beeinflussen die Auswirkungen der Pandemie den Antragsgegenstand auf mehreren Ebenen: Sie verschärfen und verändern die Finanzierungsdefizite des ÖPNV und sie verändern

2 Drucksache 16/14383 – Antrag der Fraktion der PIRATEN: „Bus und Bahn fahrscheinfrei – Modellprojekt zum Bürgerticket durchführen!“

3 Keine größeren Städte oder Regionen; keine Stadt in NRW; praktische Erfahrungen beschränkten sich im Wesentlichen auf Hasselt und Templin; ausschließlich Debatten und Studien in Baden-Württemberg, Berlin, Sachsen, Thüringen sowie im Mitteldeutschen Verkehrsverbund und einzelnen Städten wie Tübingen, Leipzig, Halle, Osnabrück, Mannheim und Wuppertal.

das Arbeitsleben und das Mobilitätsverhalten der Gesellschaft.

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Landtag NRW hat nun erneut einen Antrag<sup>4</sup> gestellt, der sich am Ursprungsantrag orientiert. Am 10.03.2021 findet nach einer schriftlichen Anhörung eine Aussprache im Verkehrsausschuss statt. Das ist der Grund, warum ich an dieser Stelle noch einmal explizit auf das Bürgerticket eingehen will, auch wenn – wie oben skizziert – die Finanzierung von Bus und Bahn schnell und grundsätzlich gelöst werden muss und es dafür mehrere Möglichkeiten gibt (siehe Bericht der Enquetekommission). Der folgende Text orientiert sich an einer Zuschrift, die ich den Mitgliedern des Verkehrsausschusses habe zukommen lassen. Ich empfehle auch die schriftlichen Stellungnahmen zum Antrag, die beim Landtag NRW eingegangen sind<sup>5</sup>.

## Auswirkungen der Pandemie

auf die Finanzierung des Nahverkehrs und Bürgerticket-Projekte

**E**in Bürgerticket funktioniert wie ein Semesterticket oder wie das ÖPNV-Abo während einer Pandemie: Es gibt ÖPNV-Kunden, die ihr ÖPNV-Abo während der Pandemie weiterzahlen, obwohl es sich für sie finanziell nicht mehr lohnt. Sie halten es für eine gute Idee, den ÖPNV zu unterstützen oder sie finden es bequemer, das Abo zu behalten: Auch wenn sie das Abo selten nutzen, möchten sie im Nutzungsfall nicht über den Kauf eines Einzelfahrscheins nachdenken zu müssen.

Gerade in der Pandemie zeigt sich, wie wichtig eine solidarische Finanzierung des ÖPNV ist: Mit den gesunkenen Fahrgeldeinnahmen müsste man den ÖPNV eigentlich radikal zusammenstreichen. Aber das würde die Menschen besonders hart treffen, die auf den ÖPNV angewiesen sind und die dann die steigenden Preise trotz des schlechteren Angebots zahlen müssten. Das ist vergleichbar mit der generellen Situation des ÖPNV auf dem Land, nur dass dort die Mobilitäts-Not einiger weniger unsichtbar ist und sei es, weil sie eben gar nicht mobil sein können.

Andererseits erleben wir während der Pandemie, wie wichtig die Attraktivität des Öffentlichen Nahverkehrs ist: Ist er unattraktiv (und sei es durch eine Pandemie), fahren nur die damit, die es müssen. Wächst die Attrak-

<sup>4</sup> Antrag „Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs: Solidarisches Bürgerticket als lokales Modellprojekt ermöglichen“ der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 17/10628

<sup>5</sup> [https://www.landtag.nrw.de/home/dokumente\\_und\\_recherche/aktuelle-dokumente.html?dokTyp=ST&wp=17&dokNum= Drs%2017/10628&\\_eventId\\_sendform=suchen](https://www.landtag.nrw.de/home/dokumente_und_recherche/aktuelle-dokumente.html?dokTyp=ST&wp=17&dokNum= Drs%2017/10628&_eventId_sendform=suchen)

tivität, erreicht er dagegen mehr Menschen, die bereit und fähig sind, dafür auch zu zahlen und das ÖPNV-Angebot finanziell zu tragen – dies aber ausschließlich dann tun, wenn ein entsprechend attraktives Angebot bereits existiert.

Leider wird im Bereich des ÖPNV das Angebot selten vor der Nachfrage geschaffen, obwohl die Nachfrage erst durch attraktive Angebote (Schnelligkeit, Häufigkeit, Dichte des Netzes, wenig Umsteigen, Tarifverständlichkeit, Einfachheit) entsteht. In der Praxis muss sich der Ausbau des ÖPNV mit der jeweils aktuellen ÖPNV-Nachfrage rechtfertigen: Wenn eine neue Buslinie nicht sofort angenommen wird, – weil Pendelnde außerhalb von Pandemien Jahre brauchen, um ihr Mobilitätsverhalten zu ändern – dann wird es für Kommunalpolitiker schwer, zu rechtfertigen, warum sie einen nahezu leeren Bus finanzieren.

An dieser Stelle kann ein fahrscheinfreier Nahverkehr (als Bürgerticket oder anderweitig finanziert) als Katalysator wirken und Angebot und Nachfrage zu einem geeigneten Zeitpunkt zusammenbringen: Also zum richtigen Zeitpunkt eine hohe Nachfrage schaffen und das Henne-Ei-Problem lösen.

Eine Verkehrswende kann nur mit einem erheblich attraktiveren und massiv ausgebauten ÖPNV funktionieren und dieser kann politisch wie betriebswirtschaftlich nur funktionieren, wenn eine massive Nachfragesteigerung in einem festen, nicht allzu langen, Zeitraum generiert werden kann. Dass ein Ausbau der Schiene, des ÖPNV oder anderen Verkehrssystemen des Umweltverbands nicht ohne Nachfrage-Steuerung passiert, kann anhand der Entwicklung in den vergangenen Jahrzehnten abgelesen werden. Ein solidarisches Bürgerticket ist eine Lösung dafür, Menschen aktiv zum Umsteigen auf den ÖPNV zu bewegen und gezielt die Nachfrage zu generieren, die für den wirtschaftlichen Betrieb eines massiv ausgebauten ÖPNV notwendig ist.

Das radikal veränderte Mobilitätsverhalten während der Pandemie bricht aktuell einige Mobilitätsgewohnheiten auf, so dass Pendelnde für dauerhafte Mobilitätsveränderungen empfänglich sind. Neue Mobilitätskonzepte dürften in dieser Umbruchphase deutlich besser angenommen werden. Eine dauerhafte Veränderung des Berufsverkehrs könnte jedoch auch das Hauptproblem solidarischer Finanzierungsmodelle lösen.

Als größtes Problem des fahrscheinfreien ÖPNV wurde in der Vergangenheit oft nicht die Finanzierung an sich genannt, sondern die Belastbarkeit der ÖPNV-Systeme. Die ÖPNV-Infrastruktur könne in den Spitzenzeiten – also im Berufsverkehr – keine höhere Nachfrage mehr aufnehmen und auch nicht im erforderlichen Maße ausgebaut werden.

Nun geht es bzgl. des Gesundheits-, Umwelt- und Klimaschutzes und im Sinne einer Verkehrswende aber genau um mehr Umsteigende – eine Veränderung des Modal Split, einen Ausbau des ÖPNV und einen Umbau der Verkehrssysteme. Ein Ausbau ist langfristig obligatorisch und kein Gegenargument. Relativ zum Autoverkehr muss es mehr ÖPNV-Fahrgäste geben. Zu Begrüßen wäre allerdings, wenn sowohl für den Autoverkehr als auch den ÖPNV die Spitzenlast im Berufsverkehr – gerade zwischen 07:00 und 09:00 Uhr wegfielen.

Von großer Bedeutung für die zukünftige Mobilitätsinfrastruktur könnte daher sein, dass auch nach der Pandemie viele Unternehmen auf das mobile Arbeiten ihrer Mitarbeitenden setzen und sich so der Berufsverkehr massiv entzerrt.

Eine zeitlich gestaffelte Nutzung der Verkehrsinfrastruktur und auch eine seltenere oder alternierende Nutzung (3 Tage „Home-Office“, 2 Tage im Büro) würde auf den Straßen zu weniger Staus führen und den Rückbau von Fahrspuren und allgemein Verkehrsflächen ermöglichen. Im ÖPNV gäbe es dadurch noch mehr Vorteile: Es würden deutlich weniger Fahrzeuge und Fahrpersonal benötigt, Schienen und Tunnel könnten besser genutzt werden und das alles, ohne den ÖPNV in Qualität und Quantität abzubauen. Im Gegenteil: Freiwerdende Kapazitäten könnten für den ganztägigen Ausbau genutzt werden und der ÖPNV würde insgesamt attraktiver.

Dem gegenüber steht allerdings ein zusätzliches Finanzierungsproblem: Kein Verkehrsverbund generiert seine Fahrgeldeinnahmen durch den Verkauf von Einzelfahrscheinen. Einzelfahrscheine sind für Gelegenheitsfahrgäste abschreckend unverständlich, finanziell unattraktiv und kompliziert zu erwerben. Für die Finanzierung durch die Fahrgäste ist der ÖPNV auf zahlende Abonnenten angewiesen. Doch die Abos orientieren sich – wie eingangs erwähnt – an einer Pendelkultur, die sich fünf Tage in der Woche in den Berufsverkehr stürzt. Andere Abo-Modelle – für seltenere berufsbedingte Fahrten – sind bei Beibehaltung der Ticket- und Tarifsysteme kaum möglich.

In der Enquetekommission wurden auch intensiv die Möglichkeiten elektronischer Tickets evaluiert. Ein einfacher Gelegenheitsstarif mit Bestpreisoption könnte die Abos ersetzen. Ob damit allerdings ein ähnliches Umsatzvolumen erreicht werden kann, ist fraglich. Die zweite Möglichkeit wäre die Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNVs und die generelle Abschaffung der Tickets. Die dritte die Kombination aus einem solidarisch finanzierten Bürgerticket in Verbindung mit Finanzierungselementen der Nutznießendenfinanzierung: Unternehmen und Menschen, die von einem gut ausgebauten ÖPNV profitieren, ohne ihn zu nutzen,

sollen sich an der Finanzierung beteiligen. Das können Autofahrende, Parkplatzsuchende, der Einzelhandel, Freizeitstätten, Unternehmen oder Vermieter sein.

In jedem Fall ist grundsätzlich zu klären, wie es mit der ÖPNV-Finanzierung und der Verkehrswende in einer Zeit nach der Pandemie bzw. bei niedrigem Infektionsgeschehen weitergeht.

## Das Bürgerticket

### Auswirkungen eines Bürgertickets auf die Verkehrsmittelnutzung

**O**bwohl das Finanzierungsdefizit des ÖPNV allgemein nicht in Frage gestellt wird, ist es wichtig, festzustellen, dass die aktuellen Investitionen in Schiene, ÖPNV oder andere Verkehrsinfrastrukturen des Umweltverbunds weit hinter denen in die Straßeninfrastruktur zurückstehen. Selbst wenn genauso viel Geld in die Schiene und ÖPNV wie in die Straße investiert würden, würde das ein relatives Defizit bedeuten, da Schiene und ÖPNV quantitativ und qualitativ aufholen müssen und dadurch ungleich mehr Ressourcen benötigen.

Durch die verschiedenen Folgen der Pandemie (s. o.), aber auch sich seit längerer Zeit verstärkende Probleme der Querfinanzierung gäbe es selbst bei ausreichender Finanzierung von Instandhaltung und des aktuellen Betriebs keinen Spielraum für eine qualitative und quantitative Ausweitung und Anpassung des ÖPNV-Angebots. Es droht dagegen dauerhaft ein steigendes Fahrkartenpreisniveau bei gleichzeitig sinkender Angebotsqualität. Eine Wahlfreiheit des Verkehrsmittels ist für viele Menschen in NRW nicht gegeben. Selbst wenn sie den ÖPNV nutzen wollen, können sie es oftmals nicht, weil kein attraktives Angebot zur Verfügung steht. Aus objektiven und subjektiven Zwängen heraus wird daher die Mehrheit der Bevölkerung weiterhin den Pkw vorziehen, um den sozialisierten und gesellschaftlich geforderten Grad an Flexibilität aufrechterhalten zu können.

Angesichts der massiven Anforderungen an den öffentlichen Nahverkehr muss die ÖPNV-Finanzierung der Zukunft ein oder mehrere Finanzierungsinstrumente enthalten, welche ausreichende und stetige Finanzmittel generieren, um die notwendige Angebotsausweitung des ÖPNV zu ermöglichen und motivierend auf den freiwilligen Wechsel hin zum klimaschonenden Nahverkehr wirken.

Ein vielversprechendes Finanzierungsinstrument, das diese Anforderungen erfüllt, ist das Bürgerticket. Als Gegenleistung für einen Solidarbeitrag erhalten Bürgerinnen und Bürger eine an keine weiteren Bedingungen geknüpfte Fahrberechtigung. Ein Zwang zur Nutzung des ÖPNV besteht dadurch nicht, wohl aber das Recht

zur Nutzung. Menschen, die zuvor den ÖPNV beispielsweise durch hohe Einstiegshürden (Verfügbarkeit, Komplexität, unverhältnismäßig teure Einzelfahrscheine) nicht nutzen konnten, erhalten dadurch die Wahlfreiheit, sich für den ÖPNV als Alternative zum Auto entscheiden zu können.

Das Bürgerticket ist nicht nur ein Finanzierungsmodell, sondern liefert den Anreiz, sich aktiv an der Verkehrswende zu beteiligen. Anders als steuerfinanzierte, fahrscheinfreie Modelle, kann ein Bürgerticket durch den eigenen Beitrag zusätzlich motivierend wirken. Durch den direkten Beitrag wird ein solidarisches Bürgerticket allerdings oft zu einem Zwangsticket reduziert, obwohl die direkten und indirekten Kosten anderer Mobilitätsformen deutlich höher sind.

Das Bürgerticket sollte genauso wenig als Zwangsticket gesehen werden wie die mautfreie Straßennutzung eine Zwangsbeglückung von Verkehrswegen darstellt, die niemand nutzen kann, der sich kein Auto leisten kann. Während allerdings der teure Ausbau und Unterhalt der Straßenverkehrsinfrastruktur und die nahezu kostenlosen Parkplätze am Straßenrand ausschließlich privilegierte Bevölkerungsteile subventionieren, würde ein solidarisch finanzierter ÖPNV auch denen nutzen, die auf den ÖPNV als alleiniges Verkehrsmittel angewiesen sind. Autobesitzende kommen dagegen durch die erhöhte ÖPNV-Attraktivität, den ÖPNV-Ausbau und den Abbau von Einsteige-Hürden in den Genuss einer erweiterten Wahlfreiheit.

Ein fahrscheinfreier ÖPNV oder ein Bürgerticket ermöglichen es den Konsumenten, sich bewusst für oder gegen ein Verkehrsmittel zu entscheiden. Derzeit gibt es diese Wahlfreiheit in vielen Fällen nicht. Oft ist der eigene PKW in NRW die effektiv einzige Möglichkeit, mit einem vertretbaren Aufwand von A nach B zu kommen. Dabei verursacht der eigene PKW sowohl gesellschaftlich (direkt und indirekt) als auch privat (bei der Anschaffung und im Betrieb) hohe Kosten, die in keinem Verhältnis zu den geringen Kosten eines solidarisch finanzierten / fahrscheinfreien Nahverkehrs stehen. Würde in NRW flächendeckend ein attraktiver und hürdenfreier ÖPNV zur Verfügung stehen, hätten die Konsumierenden die Freiheit, selbst zu entscheiden, welches Verkehrsmittel sie nutzen möchten. Ein fahrscheinfreier ÖPNV ermöglicht dabei auch die situative Entscheidung für den ÖPNV, selbst wenn bspw. zum Pendeln der eigene PKW vorgezogen wird, während der tarifgerechte Einzelfahrscheinerwerb in der Regel die Hürden der ÖPNV-Nutzung selbst bei einer attraktiven Fahrtstrecke abschreckend hoch setzt.

Der Effekt der Wahlfreiheit ist umso größer, je schlechter die Ausgangssituation des ÖPNV-Angebots ist. Gerade in ländlichen Regionen oder Städten mit

Ausbaupotential kann ein Bürgerticket das Mittel sein, einen attraktiven und leistungsfähigen ÖPNV zu etablieren, während Metropolen oft bereits über einen ÖPNV verfügen, in dem das Angebot dem Preisgefühl entspricht. Das Bürgerticket ist ein Mittel, das Angebot-Nachfrage-Problem zu lösen.

Die Enquetekommission ist auch bisher wenig untersuchten Fragen nachgegangen. Während der Exkursion nach Tallinn konnte beispielsweise vor Ort die Auswirkung eines für die Einwohnenden kostenfreien ÖPNVs auf das Qualitätsbewusstsein der Kunden erfragt werden. Die in Deutschland oft als Tatsache behandelte These, ein fahrscheinfreier ÖPNV würde zu mehr Vandalismus führen, konnte in Tallinn nach mehrjähriger Erfahrung nicht bestätigt werden.

*„Die Befürchtung, wonach es nach Einführung eines kostenfreien Nahverkehrs zu mehr Vandalismusschäden kommen könnte, trat nicht ein. Im Gegenteil dazu seien die Bewohnerinnen und Bewohner nun anspruchsvoller und fordern gegenüber Politik und Stadt weitere Verbesserungen im Nahverkehrsangebot; ein Zufriedenheitsbarometer stellte erstmalig hohe Zufriedenheitswerte für den ÖPNV fest (2012: 44 %, 2015: 56 %).“<sup>6</sup>*

Ebenso gibt es keinen Grund für die Annahme, ein fahrscheinfreier ÖPNV würde das Kosten- und Qualitätsbewusstsein der Verkehrsbetriebe und -Verbünde verschlechtern, denn die Kunden der Verkehrsverbünde, an denen sie sich ausrichten, sind heute nicht die Fahrgäste, sondern die Öffentliche Hand, die die Verkehrsleistungen bestellt. Eine Orientierung am Fahrgast als Kunden findet kaum statt. Ein Bürgerticket könnte die Lage durch das größere Gewicht in der Finanzierung und den finanziellen Druck auf die ÖPNV-Systeme, möglichst viele potenzielle Fahrgäste optimal anzubinden, allerdings verbessern. Darüber hinaus wird das Versprechen, mit der Einführung des Bürgertickets das ÖPNV-Angebot zu verbessern, auf Jahre das Handeln der Verkehrsakteure bestimmen und eine neue bzw. erstmalige Orientierung an den Fahrgästen zur Folge haben.

Angebotsverbesserung und massiver Ausbau des ÖPNV würden sich wiederum auf die Akzeptanz des Bürgertickets und auf die Identifikation der Bevölkerung mit dem von ihnen gemeinsam finanzierten ÖPNV auswirken.

Wichtig ist die konsequente Umsetzung eines entsprechenden Modellprojekts. Ein verändertes Mobilitätsverhalten und auch eine hohe Akzeptanz können nur erwartet werden, wenn das Bürgerticket lediglich als Begleitmaßnahme für einen Umbau des Mobilitätssystems gesehen wird. Ein Bürgerticket darf kein isolier-

<sup>6</sup> Drucksache 16/13950 – Abschlussbericht der Enquetekommission, S. 299

tes Projekt sein. Schlechte Beispiele einer Umsetzung sind die ÖPNV-Modellprojekte in Bonn (stark limitiertes und an der Zielgruppe vorbei konzeptioniertes sowie von allen Beteiligten ungewolltes 365-Euro-Ticket) und Essen (nicht integrierte Übertaktung einzelner Linien bei ansonsten weiterhin unattraktiven und schlecht getakteten ÖPNV-Gesamtkonzept und unangetasteter Priorität der Stadt auf dem Autoverkehr).

## Solidarisches Bürgerticket

### in Wuppertal: Kosten und Akzeptanz

Der Antrag der Grünen bezieht sich vor allem auf die Vorarbeiten der Bürgerinitiative „Das Solidarische Bürgerticket für Wuppertal“<sup>7</sup>. Die Grünen taxieren für Wuppertal die Kosten für das Solidarische Bürgerticket ohne Ermäßigung auf 50 Euro im Monat pro Person und gibt ein Beispiel für 112 Euro pro Haushalt. Verschiedene Studien rechnen unter der Berücksichtigung von ermäßigten Tarifen und zusätzlichen Kosten für den Ausbau des ÖPNV mit geringeren Kosten für ein Bürgerticket.

Eine Untersuchung des Wuppertal Instituts<sup>8</sup> ermittelte für das Szenario „Bürgerticket Wuppertal“ bei der Einführung eines Bürgertickets in Wuppertal im Jahr 2020 je nach Szenariovariante für die Kostenentwicklung einen monatlichen Preis zwischen 60 und 67 Euro pro Beschäftigte(n) bzw. zwischen 74 und 82 Euro pro Haushalt (S. 247). Mit der Einbeziehung weiterer Finanzierungselemente wie der Nutznießendenfinanzierung reduziert sich der Betrag auf 34 bis 43 Euro pro Beschäftigte(n) und 42 bis 53 Euro pro Haushalt. Das wäre die Hälfte der Vorgabe des Antrags.

Studien für andere Städte kommen bspw. auf 30 bis 40 Euro im Monat pro Person für den Landkreis Recklinghausen<sup>9</sup> (600.000 EW) unter der Annahme einer Verdopplung des Betriebsaufwandes zur signifikanten Angebotsverbesserung und unter der Annahme, dass weniger als 50 % der Einwohnenden den Beitrag zahlen müssen und bestehende Zahlungen von Land und Bund bestehen bleiben (S. 38). Eine detaillierte Studie für Berlin<sup>10</sup> errechnete bei einer Angebotsausweitung gestaffelte Beiträge von 0 Euro (unter 18), 15 Euro (ermä-

ßigt) und 29 bis 66 Euro je nach Finanzierungsszenario, das im günstigsten Fall einen Arbeitgeberbeitrag und eine City-Maut einschließt (S. 7).

Bei allen Berechnungen ist zu berücksichtigen, dass es sich weder beim Bürgerticket noch bei den Fahrgeldeinnahmen um Marktpreise handelt, die nach marktwirtschaftlichen Prinzipien entstehen. Darüber hinaus lassen sich in vielen Kommunen die echten Kosten des ÖPNV schwer ermitteln. Während die Kosten für den Straßenverkehr auf viele Einzeltöpfe der kommunalen Haushalte verteilt sind und daher im Vergleich oft zu niedrig erscheinen, neigen offizielle ÖPNV-Kosten zu übertrieben hohen Beträgen, da es für Zuschüsse vorteilhaft ist, hohe Kosten ausweisen zu können.

Akute Probleme bei der Einnahmeaufteilung im Verbundraum können kurzfristig durch eine pauschale Fortschreibung der in Modellprojekten beteiligten Bereiche gelöst werden. Mittelfristig ist die Einnahmeaufteilung wegen der vorgenannten Umbrüche, der wenig transparenten Evaluierung und den dem gegenüberstehenden nicht immer nachvollziehbaren kommunalen Kosten des ÖPNV eine Baustelle, die grundsätzlich und umfassend angegangen werden muss.

Auch wenn die im Antrag genannten Kosten pro Haushalt unter denen der aktuellen ÖPNV-Abos und weit unter denen eines PKW liegen, ist schwer vermittelbar, warum ein Bürgerticket mit 600 Euro jährlich deutlich teurer sein würde, als ein 365 Euro-Ticket-Modell, welches zwar auf eine hohe Absatzquote setzt, aber nicht alle solidarisch miteinbezieht. Dies zeigt, dass auch für ein Bürgerticket-Modellprojekt weitere Finanzierungsquellen erschlossen werden müssten. Die Enquetekommission stellt hierzu einen breitgefächerten Katalog bereit, aus dem sich weitere Finanzierungsbausteine auch aus dem Bereich der Nutznießendenfinanzierung mit dem Bürgerticket kombinieren lassen. Dies würde auch ermöglichen, diejenigen in die Finanzierung mit einzubeziehen, die laut Antrag keinen Anspruch auf das Bürgerticket hätten: Einpendelnde (via Arbeitgeberbeitrag) und Touristen (via Bettenabgabe).

Durch die Konzeption als Insellösung hätte ein reines Wuppertaler Bürgerticket das Problem, dass weiterhin ein aufwändiges Fahrscheinsystem vorgehalten werden müsste – inklusive der Nachteile, Hürden und Kosten. Hinzu kommen ein potenziell kompliziertes Beantragungsverfahren für Ermäßigungen und weitere Bürokratiekosten durch die Feststellung der ausreichenden Anbindung für ein Bürgerticket. Die Definition der Kriterien, wann eine ÖPNV-Anbindung ausreichend genug für ein Bürgerticket ist, hat entscheidende Auswirkungen auf die Akzeptanz sowie auf die direkte und indirekte Wirkung des Modellprojekts.

Wichtig wäre in diesem Zusammenhang, dass das

7 <https://www.buergerticket-wuppertal.de/>

8 Waluga, Gregor (2017): Das Bürgerticket für den öffentlichen Personennahverkehr – Nutzen – Kosten – Klimaschutz. Wuppertaler Schriften zur Forschung für eine nachhaltige Entwicklung – Band 9. München.

9 tjm-consulting mobilitätsmanagement (2017): Machbarkeitsstudie Bus und Bahn fahrscheinfrei in Nordrhein-Westfalen. Düsseldorf.

10 Maaß; Waluga; Weyland (2015): Fahrscheinlos. Grundlagen und Machbarkeitsstudie Fahrscheinloser ÖPNV in Berlin. Berlin

System selbstregelnd bestrebt sein muss, über den gesamten Zeitraum hinweg zunehmend möglichst viele Menschen in gutem Maß anzubinden. Der Effekt könnte dadurch verstärkt werden, dass die Anforderungen, d. h. die Kriterien einer ausreichend guten Anbindung, automatisch sukzessive erhöht werden, Menschen also durch eine verbesserte Anbindung in das Bürgerticket-System hineinfallen, durch zunehmend höhere Anforderungen an Qualität und Quantität der Anbindung aber auch herausfallen können.

Insgesamt profitieren ein fahrscheinfreier Nahverkehr und auch ein Bürgerticket von einem Abbau an Hürden, d. h. von einer deutlichen organisatorischen und nutzerseitigen Vereinfachung. Ein Bürgerticket darf kein zusätzliches Ticket sein, welches das Gesamtsystem verkompliziert anstatt vereinfacht. „Räumliche oder zeitliche Kontingentierungen, wie sie im gegenwärtigen Tarifsysteem angewendet werden, sind in einem Bürgerticket-Modell zu vermeiden.“<sup>11</sup>

Wichtig ist allerdings auch, etwaige Defizite eines Bürgerticket-Modellversuchs in Relation zu den Defiziten des aktuellen Systems oder auch des Autoverkehrs zu setzen. Das aktuelle Finanzierungssystem des ÖPNV bietet Fehlanreize und ist sozial unausgewogen. „Andere Verkehrsmittel verführen stärker zu einer unökologischen Nutzung und sind keinerlei Beschränkungen unterworfen. Wer auf eine monetäre Lenkung im Straßenverkehr verzichten möchte, muss gleichzeitig die Frage beantworten, wieso es beim umweltfreundlichen Nahverkehr zeitliche, tarifliche und räumliche Beschränkungen geben soll. Eine jahrzehntelange Verkehrspolitik, die Fehlanreize förderte, kann nicht als Argument gegen eine freiere und flexiblere Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel verwendet werden.“<sup>12</sup>

## Experimentierklausel und Modellprojekt

**M**odellprojekte können aufzeigen, ob ein Bürgerticket oder andere alternative Finanzierungsoptionen das Potential haben, die gesellschaftlichen und politischen Ziele und Anforderungen an die Mobilität der Zukunft zu unterstützen. Vor allem bezüglich der Akzeptanz eines Bürgertickets im Kontext eines Mobilitätswandels können derzeit keine verlässlichen Aussagen getroffen werden. Mit nachlassendem Infektionsgeschehen besteht der Bedarf, Art und Größenordnung des Mobilitätswandels zu bestimmen und die Auswirkungen einer Wahlfreiheit hinsichtlich der Verkehrsmittel auf die tatsächliche Verkehrsmittelwahl festzustellen. Ohne einen fahrscheinfreien Nahverkehr

11 Waluga (2017), S. 248

12 Waluga (2017), S. 249

oder ein hürdenfreies Bürgerticket ist jedoch eine kurzfristige Wahlfreiheit nicht gegeben.

Die Einführung einer Experimentierklausel (im ÖPNVG NRW laut Rechtsgutachten<sup>13</sup>, ähnlich der Experimentierklausel zur Erprobung neuer Verkehrsarten im § 2 Abs. 7 PBefG) ist generell und unabhängig von einem Bürgerticket in Wuppertal zu begrüßen. Es würde auf kommunaler Ebene Hürden beseitigen, die in vielen Fällen innovative Projekte bereits in einer sehr frühen Phase stoppen. Alleine diese formale Hürde zu beseitigen, kann ein Nährboden auch für andere innovative Ideen sein, an die heute vielleicht noch gar nicht gedacht wird.

Mit dem Antrag sollen Modellprojekte landesweit grundsätzlich ermöglicht werden. Das entspricht der Handlungsempfehlung #38 der Enquetekommission, die als Mehrheitsentscheidung mit Unterstützung der damaligen Regierungsfractionen aufgenommen wurde. Es würde damit nach den Schnellbuslinien und den Azubi-Tickets eine weitere Empfehlung der Kommission umgesetzt werden können.

13 Information 17/223 – Kramer, Urs (2019): Rechtsgutachten über die Realisierung des „Solidarischen Bürgertickets“ in Wuppertal, S. 63

## Für Utopien! ...auch im RealLife.

Mein Name ist Oliver Bayer und ich lebe in Düsseldorf. Ich bin Politiker, Autor, Geograph, Medien- und Informationswissenschaftler, arbeite als IT-Projektleiter und mache seit Beginn des



privaten Internets irgendwas mit Digitalisierung. Meine politische Farbe ist orange, linksliberal, humanistisch. Ich bin Pirat und bleibe es. Ich war für die Piratenpartei von 2012 bis 2017 Abgeordneter des Landtages NRW – ein Profipolitiker. In dieser Zeit habe ich mich vor allem für die Verwirklichung von Utopien<sup>1</sup> eingesetzt. Ich habe die »Enquetekommission zur Finanzierung, Innovation und Nutzung des Öffentlichen Personenverkehrs« initiiert und war deren Vorsitzender. Die meiste Energie steckten meine Mitarbeitenden und ich in die Vorbereitung eines fahrscheinfreien Nahverkehrs.

1 | Daher handelte meine letzte Rede im Landtag und die letzte Landtagsrede eines Piraten von politischen Utopien. Hier der archivierte Live-Mitschnitt: [https://www.youtube.com/watch?v=rRNLW804x\\_c](https://www.youtube.com/watch?v=rRNLW804x_c)