

# Machbarkeitsstudie „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“



Auftraggeber:  
PiKo NRW e.V.  
Graf-Adolf-Str. 41  
40210 Düsseldorf

## INHALTSVERZEICHNIS

1. EINFÜHRUNG .....	2
DER ÖFFENTLICHE PERSONENVERKEHR IN NORDRHEIN-WESTFALEN .....	4
2. AUFGABENSTELLUNG UND ZIELE DER MACHBARKEITSSTUDIE „BUS UND BAHN FAHRSCH EINFREI IN NRW“ .....	7
3. HINTERGRÜNDE ZUR ENTWICKLUNG DES BÜRGERTICKETS .....	10
3.1 SOLIDARFINANZIERUNG .....	10
3.2 NULLTARIFE IM NAHVERKEHR.....	12
3.2.1 TEMPORÄRE NULLTARIFE .....	12
3.2.2 STEUERFINANZIERT E NULLTARIFE .....	12
3.3 BÜRGERTICKET .....	14
4. ERMITTLUNG VON UMSETZUNGSH EMMNIS EN FÜR BUS UND BAHN FAHRSCH EINFREI IN NRW .....	16
4.1 POLITISCHE UMSETZUNGSH EMMNIS EN .....	16
4.2 FINANZIELLE UMSETZUNGSH EMMNIS EN.....	18
4.3 FEHLENDE AKZEPTANZ ALS UMSETZUNGSH EMMNIS.....	20
4.4 JURISTISCHE UMSETZUNGSH EMMNIS EN .....	21
4.5 TECHNISCHE UMSETZUNGSH EMMNIS EN .....	22
4.6 FEHLENDE KAPAZITÄTEN ALS UMSETZUNGSH EMMNIS EN .....	22
5. IDEEN FÜR EINE EINFÜHRUNGSSTRATEGIE BUS UND BAHN FAHRSCH EINFREI IN NRW .....	25
6. BESCHREIBUNG EINES PILOTVERSUCHS FÜR BUS UND BAHN FAHRSCH EINFREI IN NRW .....	29
7. STRATEGISCH-POLITISCHE UMSETZUNG FÜR BUS UND BAHN FAHRSCH EINFREI IN NRW .....	32
8. WIRKUNGSANALYSE (KAPAZITÄT, EXTERNE EFFEKTE, KOSTEN) .....	36
9. ZUSAMMENFASSUNG DER MACHBARKEITSSTUDIE „BUS UND BAHN FAHRSCH EINFREI IN NRW“ .....	40
VERWENDETE QUELLEN.....	46
DANKSAGUNG .....	46

## 1. EINFÜHRUNG

Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) hat in der heutigen Zeit nicht nur die Aufgabe die Mobilität aller Menschen und damit deren soziale Teilhabe sicherzustellen, sondern soll ebenfalls ein wichtiger Bestandteil sein, um die Ziele des Klima- und Umweltschutzes zu erreichen. Der ÖPNV ist somit ein zentraler Baustein einer nachhaltigen Verkehrspolitik und darüber hinaus für viele Bürgerinnen und Bürger Nordrhein-Westfalens bereits ein unverzichtbarer Teil ihrer Alltagsmobilität.

Der Markt der Verkehrsunternehmen in Nordrhein-Westfalen ändert sich bspw. durch vermehrte Vergaben im europäischen Wettbewerb und der Tendenz zu mehr Zusammenarbeit von Unternehmen, Verbänden und Aufgabenträgern untereinander. Auf der Nutzerseite steht bei jungen Menschen die Tendenz „Nutzen statt Besitzen“ eines Autos zunehmend im Fokus. Die Mobilitätsbedürfnisse der Menschen insgesamt sind allerdings sehr unterschiedlich, wobei ihnen die Mobilitätsanbieter vermehrt zielgruppenspezifische Angebote offerieren. Die Trends der Zukunft sind die Themen Digitalisierung und Multimodalität.

Darüber hinaus müssen auch ÖPNV-Themen wie die „Herstellung der Barrierefreiheit für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen“ oder die „Lösung der chronischen Unterfinanzierung von ÖPNV Infrastruktur und Betrieb“ nachhaltig und unter Zeitdruck in den nächsten 5 Jahren umgesetzt werden. Damit der öffentliche Personenverkehr auch in Zukunft seine Rolle als nicht verzichtbarer Teil des nordrhein-westfälischen Gesamtverkehrssystems und somit seine Aufgabe als Element der Daseinsvorsorge erfüllt, forderte kürzlich die ÖPNV-Zukunftskommission einen radikalen Ausbau des ÖPNV-Systems, sprich die Steigerung der sogenannten Verkehrsleistung um 50-100 %.

Vor dem Hintergrund knapper kommunaler Kassen ist die Finanzierung des ÖPNV jedoch schon seit Jahren nicht mehr in der Lage weder für Ausbau und Erhalt der Infrastruktur, noch für den Betrieb von Bussen und Bahnen wirklich aufzukommen geschweige denn eine langfristige Finanzierungsperspektive zum umfänglichen Ausbau des gesamten ÖPNV-Systems in Aussicht zu stellen. Obwohl die Aufrechterhaltung des bestehenden ÖPNV-Angebots bereits

heute große Probleme verursacht, steigen die Anforderungen, die aus Politik und Gesellschaft an den ÖPNV gestellt werden weiter. Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen sollen die Attraktivität des ÖPNV trotz stagnierender oder rückläufiger Finanzmittel weiter steigern. Einnahmeausfälle müssen durch eine höhere Nutzerfinanzierung kompensiert werden. Wegen der strukturellen Unterfinanzierung des ÖPNV wird das Angebot insbesondere im ländlichen Raum immer mehr zurückgefahren.

Obwohl es umweltpolitisch notwendig ist, entsprechende Investitionen in den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zu tätigen, zieht sich die öffentliche Hand bei der ÖPNV-Finanzierung zunehmend aus der Verantwortung. Die Notwendigkeit einer alternativen ÖPNV-Finanzierung ist somit offensichtlich.

Vor dem Hintergrund der Finanzierungsprobleme im ÖPNV ist eine nachhaltige Neuordnung der Finanzierung überfällig, wobei sich dies sowohl auf den Sanierungsstau, die erforderlichen Investitionen in Infrastruktur und Fahrzeuge, als auch auf den Betrieb bezieht. Die erforderlichen Mittel müssen eine mittel- bis langfristige Finanzplanung ermöglichen, die sich dadurch auszeichnet, dass sie zukunftsfähig ist.

Im Schienenpersonenverkehr (SPNV) und im Öffentlichen Straßenpersonenverkehr (ÖSPV) beruht die Finanzierung auf zwei Säulen: der Nutzerfinanzierung und der öffentlichen Co-Finanzierung.

Nutzerfinanzierung meint dabei die Zahlung für die Inanspruchnahme der Verkehrsleistungen durch die direkten Nutzer, also die Fahrgäste. Die zu entrichtenden Preise werden durch den jeweiligen Tarif bestimmt. Das System der Nutzerfinanzierung folgt der Logik, dass die Nutzenden für die tatsächliche Nutzung zahlen. Weitere Regelungen finden sich hinsichtlich der Erstattung von Mindererlösen im Ausbildungsverkehr und der Schwerbehindertenfreifahrt, der sogenannten Fahrgeldsurrogate. Diese Verkehre werden für die entsprechenden Personengruppen ermäßigt angeboten, wobei die Ermäßigung den Verkehrsunternehmen durch die Gewährung von Pauschalen ausgeglichen wird. Letztlich handelt es sich hierbei um gesetzlich angeordnete Sondertarife mit geringerer Tarifergiebigkeit, die durch staatliche Zahlungen kompensiert werden. Die Tarife werden von den jeweiligen Verkehrsunternehmen vereinnahmt und über eine vereinbarte Einnahmeaufteilung erfolgt

die Zuweisung der Fahrgeldeinnahmen auf die einzelnen Verkehrsunternehmen.

Die Piratenfraktion im Landtag NRW fordert aufgrund der zuvor umrissenen chronischen Unterfinanzierung im ÖPNV eine nachhaltige ÖPNV-Finanzierungsreform für Nordrhein-Westfalen, die eine neue, wirtschaftlich auskömmliche und sozial gerechte Finanzierungsform für den ÖPNV in NRW zum Ziel hat. Kernpunkt dieser Finanzierungsreform ist der Verzicht auf den Fahrkartenkauf bei gleichzeitiger Einführung eines solidarischen Umlagesystems.

Eine Umlagefinanzierung nach dem Solidarprinzip, besser bekannt unter dem Begriff Bürgerticket, eröffnet politisch gesehen die Chance eines der größten Zugangshemmnisse zum ÖPNV-System zu beseitigen und viele neue Menschen für öffentliche Verkehrsmittel zu gewinnen und somit den Modal Shift zugunsten des Umweltverbundes zu steigern.

Mit der Umsetzung einer Umlagefinanzierung nach dem Solidarmodell ergeben sich viele organisatorische, praktische und auch juristische Fragen, die nach Möglichkeit im Rahmen dieser Machbarkeitsstudie weitgehend beantwortet werden sollen.

## DER ÖFFENTLICHE PERSONENVERKEHR IN NORDRHEIN-WESTFALEN

Angesichts der unterschiedlichen räumlichen und sozialen Struktur des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) sowie der im Jahr 2013 im NRW-Klimaschutzgesetz beschlossenen Klimaschutzziele, bis zum Jahr 2020 um mindestens 25 % und bis zum Jahre 2050 um mindestens 80 % Treibhausgasemissionen zu reduzieren, bedarf es einer radikalen Verkehrswende in Nordrhein-Westfalen, die auf größtmögliche Verkehrsvermeidung sowie eine gezielte Verlagerung auf den Umweltverbund abzielt.

Überörtliche Mobilität wird in NRW durch den Fern- und Regional- bzw. auch Nahverkehr ermöglicht, wobei die Grenzen zwischen Nah- und Fernverkehr angesichts der durch polyzentrische Ballungsräume gekennzeichneten Siedlungsstruktur fließend sind, während die Rechtsnormen eine Abgrenzung vorgeben.

Nordrhein-Westfalen hat im Zuge der Regionalisierung die Aufgabenträgerschaft auf Kreise, kreisfreie und einzelne kreisangehörige Städte übertragen. Diese wiederum haben die Verantwortung für den SPNV an die von ihnen gebildeten Zweckverbände abgegeben. So entspricht die Organisationsstruktur des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen einem 3-Ebenen-Modell:

1. Ebene: Kreise / Kreisfreie Städte (Planung)
2. Ebene: Zweckverbände / Verkehrsverbände / Verkehrsgemeinschaften (Management & Regie)
3. Ebene: Verkehrsunternehmen (Betrieb)

1995 wurde in Nordrhein-Westfalen die Verantwortung für den Öffentlichen Straßenpersonenverkehr (ÖSPV) und den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) auf die Kommunen übertragen. Der SPNV ist in 9 (ab 2008 nur noch 3) Kooperationsräumen (Zweckverbänden) über kommunale Zusammenarbeit organisiert. Für den ÖSPV sind die 29 Kreise und 23 kreisfreien Städte, die Stadtregion Aachen sowie einige kreisangehörige Städte als Aufgabenträger verantwortlich, sofern sie ihre Aufgabenträgerschaft bzw. Planungs- und Organisationsaufgaben nicht an den jeweiligen Zweckverband delegiert oder zur Unterstützung eine kreisweite Managementgesellschaft gebildet haben. In vielen Klein- und Mittelstädten Nordrhein-Westfalens gibt es darüber hinaus eigenständige lokale Stadtverkehrssysteme.

Beim Thema ÖPNV-Finanzierung ist begrifflich zwischen der Finanzierung durch die öffentliche Hand und der Finanzierung durch die den ÖPNV betreibenden (oft kommunalen) Verkehrsunternehmen zu unterscheiden. Letztere beziehen ihre Finanzmittel derzeit zum einen von der öffentlichen Hand, zum anderen von ihren Fahrgästen. Die öffentliche Hand finanziert den ÖPNV durch kommunale Haushaltsmittel (z. B. in Form von Betriebszuschüssen), Einlagen in oder Eigenanteilen an kommunalen Verkehrsunternehmen sowie Steuervorteile (Querverbund) bzw. Verlustausgleich.

Ländliche Kreise können aufgrund ihrer prekären Haushaltslage oft keine Eigenmittel für die ÖPNV-Finanzierung bereitstellen, obwohl diese dringend notwendig wären und in den kommunalen Haushalten die Zuschüsse für den Kfz-Verkehr insgesamt überwiegen.

In Nordrhein-Westfalen existieren acht regionale Verbundtarife und der NRW-Tarif als übergeordneter Landestarif. Die Tarifgestaltung orientiert sich überwiegend an den kommunalen Grenzen. Der NRW-Tarif ermöglicht auf langen Relationen den Übergang über ein oder mehrere Verbundtarifgebiete. Die Beförderungsbedingungen wurden hinsichtlich der Rechte und Pflichten der Fahrgäste und Verkehrsunternehmen, der Regelung zur Mitnahme von Fahrrädern, der Mobilitätsgarantie und der Kinderaltersgrenzen angeglichen.

Mit der Vielzahl kommunaler Tarife steigt gleichzeitig die Komplexität für die Fahrgäste. Insbesondere Gelegenheitskunden, die über mehrere Tarifräume reisen fällt die Auswahl des richtigen Tickets oft schwer, was somit oft zum Zugangshemmnis wird.

Die Preisbildung im ÖPNV ist ein komplexer Prozess, der innerhalb der Verkehrsverbünde in einem Abstimmungsverfahren zwischen Aufgabenträgern und ggf. den Verkehrsunternehmen festgelegt wird, in das wirtschaftliche, wie auch politische Faktoren, einfließen. Hierzu gehören auch Überlegungen, inwieweit Zahlungsbereitschaften abgeschöpft werden können bzw. sollen.

Nach Angaben des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen fördert das Land den ÖPNV unter anderem auch über durchgereichte Bundesmittel mit jährlich rund 1,4 – 1,5 Mrd. Euro. Mit den Novellierungen des ÖPNVG NRW in den Jahren 2007 und 2010 wurden Fördertatbestände in drei Pauschalen (§ 11, Abs. 1, § 11, Abs. 2 und § 11a ÖPNVG NRW) und einer Pauschalförderung (§ 12 ÖPNVG NRW) zusammengefasst und nur noch einzelne Fördertatbestände im besonderen Landesinteresse (§ 13 und § 14 ÖPNVG NRW, Sozialticket) aufrechterhalten.

Die Ticketerlöse, in 2014 in Nordrhein-Westfalen 2,4 Mrd. Euro, einschließlich der Fahrpreissurrogate (Schüler-, Schwerbehindertenverkehre) können die enormen Infrastrukturkosten des ÖPNV nicht decken. Bei hoher Auslastung in Ballungsgebieten bzw. bei hohem Kostendeckungsgrad ist die Finanzierung des operativen Betriebs in Einzelfällen möglich.

## 2. AUFGABENSTELLUNG UND ZIELE DER MACHBARKEITSSTUDIE „BUS UND BAHN FAHRSCHEIFREI IN NRW“

Die Machbarkeitsstudie „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ befasst sich mit der Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV in Nordrhein-Westfalen. Da es die Umsetzung eines fahrscheinfreien ÖPNV Systems, finanziert durch ein Bürgerticket, so bislang noch nicht in der Realität gegeben hat und es bisher nur erste Untersuchungsansätze gibt, orientiert sich die vorliegende Machbarkeitsstudie weitgehend an den nachfolgenden Zielen:

- **kurzfristig** die Schaffung einer „Probierklausel fahrscheinfrei NRW“ zur Finanzierung kommunaler Pilotprojekte zum Thema „Bus und Bahn fahrscheinfrei“, um Erfahrungen zur landesweiten Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV in NRW zu gewinnen.
- **mittelfristig** die finanzielle Einbeziehung aller Anwohner durch ein solidarisches Beitragsmodell („Bürgerticket“) sowie ggf. anderer Nutzer, potenzieller Nutzer und Nutznießer durch alternative Finanzierungsinstrumente,
- **mittelfristig** die vollständige Abschaffung jeglicher Fahrscheine und Fahrscheinkontrollen in NRW,
- **langfristig** eine Erhöhung des ÖPNV-Anteils am Modal Split bei gleichzeitiger Reduzierung des MIV-Anteils und Beibehaltung des Fahrrad- und Fußverkehrsanteils,
- **langfristig** eine Verbesserung der Gesamt-Ökobilanz des Verkehrs und eine Verringerung der Lärm-, Luftschadstoffe

Hauptziel der Machbarkeitsstudie „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ ist es, Handlungsempfehlungen für Politik, Verwaltung und ÖPNV-Anbieter zu geben, wie kurz-, mittel- und langfristig das Finanzierungskonzept „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ umgesetzt werden kann. Dabei sollen die Zugangs- und Umsetzungshemmnisse benannt werden, die insbesondere vor

Ort in den Kommunen die Umsetzung eines fahrscheinfreien ÖPNV in Form eines Bürgertickets verhindern.

Im Rahmen der allgemeinen politischen Diskussionen über neue Wege der ÖPNV-Finanzierung sind noch viele Fragen offen, die im Rahmen dieser Studie nach Möglichkeit beantwortet werden sollen:

- Welche Chancen (und Risiken) sind mit einem fahrscheinfreien Öffentlichen Nahverkehr verbunden (wenn eine Kommune diesen einführt)?
- Weshalb ist es notwendig und die (juristisch) einfachste Option einen Beitrag zur ÖPNV Finanzierung einzuführen?
- Warum ist es notwendig, dass das Land die Kommunen ermächtigt, eigene Beiträge erheben zu dürfen?
- Wie könnte ein solidarisches Beitragsmodell aussehen – angelehnt z.B. an die Vorschläge eines „Bürgertickets“ oder auch an den VCD-Vorschlag einer grundsteuerbezogenen Abgabe?
- Wie hoch wäre ein individuell zu zahlender Beitrag für die Bürgerinnen und Bürger in NRW?
- Welche zusätzlichen alternativen Instrumente zur ÖPNV-Finanzierung können sinnvollerweise herangezogen werden, die neben den Bewohnern auch Pendlern, Touristen sowie Drittnutzern bzw. Nutznießern des ÖPNV mit einbeziehen (Nahverkehrsabgabe, Erschließungsbeitrag, Bettensteuer, City-Maut, Parkraumbewirtschaftung usw.)?
- Mit welchem Verwaltungsaufwand wäre die Umsetzung der jeweils vorgeschlagenen Finanzierungsinstrumente verbunden?
- Welche Voraussetzungen einer ÖPNV-Rahmen- bzw. Investitionsfinanzierung seitens des Bundes werden angenommen?

- Wie geht das Finanzierungsmodell mit den 2019 auslaufenden Entflechtungs- und Regionalisierungsmitteln um?
- Entstehen zusätzliche Belastungen für den NRW Haushalt und in welcher Höhe?
- Sind Ausgleichszahlungen für Schüler und Schwerbehinderte gefährdet?
- Wäre der kommunale Querverbund durch eine Beitragsfinanzierung des ÖPNV gefährdet? Wie könnte man diesen sichern?
- Welche Konflikte ergeben sich aus der Satzung des jeweiligen Verkehrsverbundes, wenn eine Kommune den fahrscheinfreien Nahverkehr einführen will?
- Umgang mit der Schnittstellenproblematik: Ist e-Ticketing eine Lösung und welche Auswirkung ergeben sich für die Einnahmeverteilung?

### 3. HINTERGRÜNDE ZUR ENTWICKLUNG DES BÜRGERTICKETS

Seit den 1960er Jahren wurden verschiedene Konzepte zur alternativen Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) diskutiert. Häufig wurde dabei ein durch Steuern finanzierter Nulltarif in Betracht gezogen, um die ÖPNV-Nutzung attraktiver zu machen und dadurch den Verkehrsfluss im Autoverkehr zu verbessern. Auch wenn der Begriff Nulltarif suggeriert, dass der Nahverkehr kostenlos ist, werden die Kosten tatsächlich durch Steuern, also von der Allgemeinheit getragen, d.h. der Begriff Nulltarif beschreibt lediglich, dass vom Fahrgast kein Tarif bezahlt wird.

Es wurden regional und zeitlich eng begrenzte Nulltarif-Aktionen erprobt, durch welche jedoch keine nennenswerten Verkehrsverlagerungen zu Gunsten öffentlicher Verkehrsmittel ausgelöst werden konnten. Niedrigtarife allein sind nicht dazu geeignet, die Bürgerinnen und Bürger vom ÖPNV zu begeistern. Da das Auto weiterhin als Statussymbol gilt und immer noch für Freiheit und Bequemlichkeit steht, können Kosten- oder Umweltaspekte keine Verhaltensänderung bewirken.

#### 3.1 SOLIDARFINANZIERUNG

In Modellen zur solidarischen Umlagefinanzierung werden die Beiträge in der Regel ergänzend und abseits des regulären Tarifsystems kalkuliert. Die Nutzergruppenspezifische Beitragshöhe ergibt sich aus der angenommenen potenziellen Nutzungsintensität sowie der Gruppengröße.

Solidarmodelle zeichnen sich vor allem dadurch aus, dass Abnahmeverträge mit den Verkehrsunternehmen bzw. -verbänden über mehrere Jahre geschlossen werden. Nach diesem Zeitraum sind eine Neuverhandlung der Konditionen sowie das Auslaufen der Verträge grundsätzlich möglich. Diese Verträge werden bei den Verkehrsunternehmen bzw. -verbänden längerfristig als feste Einnahme bei geringem Vertriebsaufwand kalkuliert. Die Nahverkehrsbranche entwickelte in den vergangenen Jahren unterschiedliche solidarisch finanzierte Fahrscheinmodelle.

Im so genannten Sockelmodell wird von der Solidargemeinschaft lediglich eine Basisfinanzierung des ÖPNV vorgenommen (z. B. beim Schülerticket im VRR oder auch bei den Semestertickets). Je nach Ausgestaltung erhalten die Gruppenmitglieder aber auch nur eine räumlich und zeitlich stark eingeschränkte Nutzungsberechtigung für den Nahverkehr. Jedes Gruppenmitglied kann dann individuell und freiwillig diesen Geltungsbereich durch Zukauf weiterer Fahrscheinprodukte erweitern. Ziel eines Sockelmodells ist es, ein günstiges und im allgemeinen Gruppeninteresse liegendes Grundangebot anzubieten, das an den individuellen Bedürfnissen flexibel angepasst werden kann.

Dagegen werden bei einem vollständigen Solidarmodell sämtliche Kosten von der Solidargemeinschaft getragen. Der Fokus des Solidarmodells liegt darauf, einen Ausgleich der Kosten für den ÖPNV herzustellen und gleichzeitig allen Gruppenmitgliedern einen günstigen Zugang zum ÖPNV zu ermöglichen, ohne dass hierfür der Kauf einer zusätzlichen Fahrkarte notwendig ist.

Solidarisch finanzierte Tickets führen in der Regel zu einer besseren Auslastung vorhandener Beförderungskapazitäten im ÖPNV. In Städten mit einem im Verhältnis zur Bevölkerungszahl hohen Anteil an Inhaberinnen und Inhabern solcher Tickets führt die Inanspruchnahme z.B. von Studierenden an Wochen- und Tagesrandzeiten dazu, dass zusätzliche Fahrzeugkapazitäten bereitgestellt werden müssen, was zusätzliche Sach- und Personalkosten bei den Verkehrsunternehmen verursacht.

Die Analyse solidarisch finanzierter Fahrscheine gibt wertvolle Hinweise zur möglichen Wirkungsweise eines Bürgertickets beziehungsweise eines komplett fahrscheinfreien beitragsfinanzierten ÖPNV. Allgemein lässt sich eine deutlich positive Wirkung auf die Nutzungsintensität des ÖPNV feststellen, die zu Lasten von Fahrten mit dem Auto geht. Die Verlagerung von Fuß- und Radwegen spielt eine untergeordnete Rolle und neben der Verlagerung von anderen Verkehrsmitteln lässt sich ein zusätzlicher Effekt der Mehrnutzung des ÖPNV feststellen.

## 3.2 NULLTARIFE IM NAHVERKEHR

Bei einem Nulltarif steht die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel, häufig zielgruppenspezifisch sowie zeitlich und räumlich beschränkt, unentgeltlich zur Verfügung. Ein Nulltarif kann in ein bestehendes Tarifsystem eingebettet sein, es kann aber auch vollständig auf ein Tarif- und Fahrscheinvertriebssystem verzichtet werden.

Nach dem methodischen Ansatz werden dem Grunde nach die Vollkosten solidarisch auf alle Gruppenmitglieder umgelegt, wobei im Einzelfall eine soziale Staffelung sowie im Zuge der Härtefallregelung eine vollständige Befreiung von der Beitragspflicht erfolgen kann.

### 3.2.1 TEMPORÄRE NULLTARIFE

Durch temporäre Nulltarife wird versucht, neue Kunden für den Nahverkehr zu gewinnen, indem Vorteile der ÖPNV-Nutzung ohne weitere Zugangsbarrieren erlebbar gemacht werden. Dadurch sollen Vorurteile abgebaut werden, die Nichtnutzer des ÖPNV gegenüber dem ÖPNV-Angebot haben. Auch wenn die entgeltlose Ausgabe von Fahrtberechtigungen zu kurzfristigen Einnahmeausfällen führt, werden solche Schnupper-Angebote in der Nahverkehrsbranche häufiger durchgeführt, da diese Aktionen mittel- und langfristig zu einer verstärkten Kundengewinnung und -bindung beitragen. So wurden zu bestimmten Anlässen Aktionstage durchgeführt, welche die Gratis-Nutzung des ÖPNV beinhalteten. So konnte in Tübingen an vier Adventssonntagen kostenlos mit dem ÖPNV in die Innenstadt gefahren werden und in Hamburg und Bremen wurden aus umweltpolitischen Gründen autofreie Sonntage veranstaltet. In allen Fällen wurde jeweils eine starke Nachfrage im ÖPNV verzeichnet, wobei diese Aktionstage noch keinen Schluss auf langfristige Änderungen des Verkehrsmittelwahlverhaltens zulassen.

### 3.2.2 STEUERFINANZIERTER NULLTARIFE

Steuerfinanzierte Nulltarife können einerseits aus sozialen Erwägungen nur für bestimmte Zielgruppen eingeräumt werden, wie etwa die Schwerbehindertenfreifahrt oder es sind allgemein zugängliche Nulltarife, die allen Nut-

zern offenstehen und ggf. nur wenige Gruppen ausgeschlossen werden. Diese Form des Nulltarifes setzt sich von anderen Finanzierungsformen dadurch ab, dass die Fahrgäste in der Regel keine Tickets oder sonstige Nachweise mit sich führen müssen.

Das bekannteste Beispiel eines steuerfinanzierten fahrscheinfreien Nulltarifs war lange Jahre die belgische Stadt Hasselt (70.000 Einwohner), in der zwischen 1997 und 2013 die Nutzung aller Stadtbusse kostenfrei war, wodurch viele Fahrgäste gewonnen wurden bei gleichzeitiger Minimierung des Pkw-Verkehrsaufkommens. Aufgrund von kommunalen Finanzengpässen der Stadt wurde der kostenlose Nahverkehr in Hasselt Ende 2013 wieder abgeschafft.

Hasselt wurde durch die estnische Hauptstadt Tallinn (430.000 Einwohner) abgelöst, die 2013 einen fahrscheinfreien Nahverkehr einführte. Da der Anteil des ÖPNV am Modal Split in den vergangenen Jahren zurückging und der Autoverkehr zunahm wurden alternative Vorschläge zur Stärkung des kommunalen ÖPNV geprüft. Die wichtigsten Ziele des Systems sind es, den Modal Split-Anteil des ÖPNV zu stärken und die Mobilität der Bürgerinnen und Bürger, insbesondere der sozial Schwächeren, zu erhöhen und eine lebenswertere Stadtgestaltung zu verwirklichen.

Die Einführung des Nulltarifs in Hasselt wie auch Tallinn wurden begleitet von einer umfangreichen Ausweitung des ÖPNV-Angebots und der Modernisierung des Fahrzeugparks. Parallel dazu wurden restriktive Maßnahmen gegenüber dem Auto-Verkehr (Rückbau der Straßen, Einführung von Parkraumbewirtschaftung etc.) umgesetzt.

Hinsichtlich der Wirkung eines fahrscheinfreien Nahverkehrs bleibt festzuhalten, dass ein fahrscheinfreier ÖPNV durchaus als Anlass dienen kann den ersten Schritt zur Nutzung von Bahn und Bus zu machen. Wenn das von vielen Menschen als kompliziert eingeschätzte Tarifsysteem wegfällt, bestehen gute Chancen eine Veränderung des Verkehrsmittelwahlverhaltens zu Gunsten des ÖPNV zu erreichen, dies belegen auch die Beispiele Hasselt und Tallinn, wo es zu Nachfragesteigerungen von bis zu 30 % kam.

### 3.3 BÜRGERTICKET

Inzwischen hat sich der Begriff des fahrscheinfreien ÖPNV etabliert, der jedoch noch keinen Hinweis auf die Art der Finanzierung gibt. In einigen deutschen Städten sind zwischenzeitlich Aktionsbündnisse aus dem kirchlichen und bürgerlichen Umfeld entstanden, die eine solidarische Finanzierung des ÖPNV einfordern. Das Thema umlagefinanzierter ÖPNV wurde im politischen Raum insbesondere durch die Forderung der Partei Die Piraten nach einem fahrscheinfreien ÖPNV vorangetrieben.

Empirische Erkenntnisse zur Akzeptanz eines solidarisch finanzierten Bürgertickets bestehen noch nicht. Umfragen zeigen, dass oftmals noch sehr viel Unkenntnis über das Bürgerticket herrscht und somit auch der Anteil der Skeptiker relativ hoch ist. Grundsätzlich kann bei Umfragen insbesondere bei ÖPNV-Nutzern ein sehr großes Interesse an der Einführung eines Bürgertickets erkennen. Insgesamt gesehen ist das Verhältnis zwischen Zustimmung und Ablehnung in Ballungsräumen eher ausgeglichen und im ländlichen Raum, wo das ÖPNV-Angebot in der Regel eher schlecht ist, eher ablehnend.

In der seit Beginn der Massenmotorisierung in den 1960er Jahren geführten Debatte wurden zahlreiche Begriffe geprägt, die im Kern denselben Ansatz verfolgen: alle Bürgerinnen und Bürger leisten eine verpflichtende, monatliche Abgabe, sofern sie nicht aus sozialpolitischen Gründen teilweise oder vollständig befreit sind, und erhalten im Gegenzug hierfür ein ÖPNV-Ticket, mit dem sie dann den Nahverkehr so oft und soweit sie wollen ohne Zusatzkosten benutzen dürfen. Alle Bürger sind im Zugang gleichberechtigt und damit flexibel in ihrer Entscheidungsfindung, d.h. es besteht kein Zwang zur Nutzung des ÖPNV, sondern lediglich die Möglichkeit, den ÖPNV jederzeit ohne weitere Zugangshürden nutzen zu können. Durch das Bürgerticket werden alle Betriebskosten gedeckt.

Von entscheidender Bedeutung ist ferner, ob und welche Finanzierungssäulen der gegenwärtigen ÖPNV-Finanzierung durch das Bürgerticket ersetzt werden sollen und ob Drittnutzerfinanzierungsinstrumente eingeführt werden, die ebenfalls zur Finanzierung des ÖPNV beitragen können. Die verbleibenden Kosten für den ÖPNV werden dann auf die Zahlungspflichtigen umge-

legt. Letztendlich bestimmt die Beitragshöhe sowohl die Wirkung auf die Verkehrsmittelwahl als auch die Akzeptanz eines Bürgertickets.

Die Beitragshöhe eines Bürgertickets wird von zahlreichen Faktoren beeinflusst, wozu neben dem räumlichen Geltungsbereich (Kommune, Verkehrsverbund, Bundesland) auch die Angebots- oder Bedienungsqualität gehört. Zudem ist über eventuelle zeitliche Einschränkungen (z. B. Gültigkeit nur zur Nebenverkehrszeit) sowie Zusatzleistungen (z. B. inkludiertes Car- und Bike-Sharing Angebot) zu entscheiden.

Die potentielle Verlagerungswirkung eines Bürgertickets führt zu einer Senkung des Pkw-Verkehrsaufkommens auf den Straßen, wodurch die Auto-Nutzung wieder attraktiver wird. Damit es nicht wieder zu einer verstärkten Pkw-Nutzung kommt bedarf es flankierender Maßnahmen, um den Modal Shift vom Pkw zum ÖPNV zu verstärken und darüber gleichzeitig noch Finanzmittel zu generieren zwecks Finanzierung des Bürgertickets. Allerdings muss sorgfältig abgewogen werden, welche dieser flankierenden Maßnahmen umgesetzt werden, da es auch zu negativen Folgeeffekten für das Bürgerticket kommen kann. Grundsätzlich wirken restriktive Maßnahmen wie hohe Parkgebühren oder Fahrverbote auf die Bürgerinnen und Bürger akzeptabler, wenn eine gute Alternative wie das Bürgerticket angeboten wird.

Aus verschiedenen Erwägungen heraus kann es sinnvoll sein, insbesondere als Übergangsmodell, den Geltungsbereich eines Bürgertickets zeitlich einzuschränken. Ein wichtiger Gesichtspunkt ist dabei, dass die Kapazitäten im morgendlichen Berufsverkehr bereits stark ausgelastet sind und größere Mengen zusätzlicher Fahrgäste mit den bestehenden Infrastrukturen auf manchen Linien kaum bewältigt werden könnten. Hier wären Investitionen in die Infrastruktur erforderlich, die mittel- bis langfristig umzusetzen wären, kaum jedoch in den nächsten Jahren. Zudem kann es sinnvoll sein, die absoluten umzulegenden Kosten möglichst gering und damit auch die Beitragshöhe in einem sozialverträglichen Rahmen zu halten.

## 4. ERMITTLUNG VON UMSETZUNGHEMMNISSEN FÜR BUS UND BAHN FAHRSCHEIFREI IN NRW

Die Einführung eines fahrscheinfreien öffentlichen Personennahverkehrs ist bislang aufgrund fehlender Rahmenbedingungen nicht zum Tragen gekommen. Die nachfolgenden Ausführungen beschreiben die wichtigsten Umsetzungshemmnisse, die bislang eine erfolgreiche Implementierung von Bus und Bahn fahrscheinfrei verhindert haben.

### 4.1 POLITISCHE UMSETZUNGHEMMNISSE

Während Finanzierungs- und Verteilungsprobleme lösbar sind, scheint der größte Hinderungsgrund für die Umsetzung des Bürgertickets die politische Ebene zu sein. Zwar beschäftigen sich mittlerweile viele Kommunen (Tübingen, Wuppertal etc.), Verkehrsverbünde (MDV, VRR etc.) und Bundesländer (Baden-Württemberg, Berlin etc.) mit dieser Thematik. Es wird allerdings bezweifelt, ob aufgrund des mit dem Bürgerticket verbundenen komplexen Wirkungsgefüges, bei einer Region oder einem Bundesland überhaupt die Bereitschaft besteht, ernsthaft das System Bürgerticket umzusetzen. Gegenwärtig findet lediglich ein finanzieller Verteilungskampf innerhalb des föderalen Systems statt, ohne grundsätzliche, strukturelle Reform-Überlegungen anzustellen.

Neben der Akzeptanz der Bevölkerung ist es für die Umsetzung des Bürgerticket-Modells wichtig, dass sich auch die politischen Entscheidungsträger mit dieser Thematik auseinandersetzen. Sie müssen Debatten anstoßen bzw. dem Wunsch zahlreicher ÖPNV-Nutzer und ÖPNV-Nichtnutzer nachkommen und alternative Finanzierungsmodelle auf die politische Agenda setzen. Es wird schwierig werden, die Politik davon zu überzeugen, den massiven Kraftakt zu leisten, um das gegenwärtige System durch ein Neues zu ersetzen und die offensichtlichen Ineffizienzen und Unzulänglichkeiten abzubauen. Ohne konkrete Forschungsergebnisse der Effekte eines Bürgertickets am Beispiel eines Pilot- oder Modellprojektes wird die Bereitschaft der Politik zum Wechsel sehr begrenzt sein.

Es wird außerdem befürchtet, dass nur wenige Politiker den Mut aufbringen werden, eine solche neue Abgabe gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern zu verteidigen zumal ein Großteil der Bevölkerung Autofahrer sind, die eine solche Abgabe nicht wirklich akzeptieren werden. Insbesondere werden politische Widerstände auf kommunaler Ebene erwartet, da ein Bürgerticket ja ein Eingriff in die Planungs- und Tarifhoheit der Städte und Landkreise sowie der kommunalen Verkehrsunternehmen darstellt.

Aufgrund der Anforderungen im Klimaschutzbereich sollten Planungsprozesse für Verkehrsinfrastrukturausbauten im ÖPNV-Bereich zügig eingeleitet werden. Auch hier kommt wieder die besondere Bedeutung der Politik zum Tragen, da sie die erforderlichen finanziellen Mittel bereitstellen muss.

Sofern die juristischen und finanziellen Rahmenbedingungen von Seiten des Landes NRW umgesetzt sind und die Kommunen befähigt werden Bus und Bahn fahrscheinfrei in Form eines Bürgertickets umzusetzen, bedarf es konkret in den Stadt- und Gemeinderäten mutiger Politiker mit verkehrspolitischen Gestaltungswillen. Der kommunale Einfluss kann dokumentiert werden in dem der Nahverkehrsplan als kommunales Planungs- und Gestaltungsinstrument für den ÖPNV konsequent auf das Thema Bürgerticket abgestimmt wird und der Umweltverbund (ÖPNV + Rad- + Fußverkehr + Sharing Economy) massiv ausgebaut wird, damit die zu erwartenden Fahrgastzuwächse auch planerisch berücksichtigt werden.

Darüber hinaus müssen die Gemeinden auch konsequent ihre Planungshoheit dazu nutzen und instrumentalisieren, um einerseits ihre Siedlungsentwicklung im Sinne der Nahmobilität umzusetzen und andererseits begleitende Maßnahmen zum Bürgerticket umzusetzen. Neben Einschränkungen des Autoverkehrs durch Geschwindigkeitsbegrenzungen und Rück- und Umbau von Straßen stehen hier vor allem auch Maßnahmen zur Bewirtschaftung von Parkplätzen auf der Agenda.

Gleichfalls müssen die Gemeinden ihren Einfluss bei den übergeordneten Verkehrsverbänden bzw. Zweckverbänden geltend machen, damit dort dann letztlich für das Gemeindegebiet das Bürgerticket flächendeckend umgesetzt

wird und Lösungen für die Schnittstellen und die erforderliche Einnahmeaufteilung gefunden werden.

#### 4.2 FINANZIELLE UMSETZUNGHEMMNISSE

Die Umstellung des gesamten ÖPNV-Finanzierungssystems auf das Solidarfinanzierungssystem ist neben den ungeklärten juristischen Fragestellungen eines der größten Umsetzungshemmnisse. Das gesamte Finanzierungssystem angefangen von der Bundesebene über die Landesebene bis hin zu den Kommunalhaushalten muss bei dieser ÖPNV-Finanzierungsreform umgebaut werden, einschließlich der dafür erforderlichen gesetzlichen Anpassungen. Wichtig ist aber, dass auf allen Handlungsebenen auch unterstützende Maßnahmen zur Stärkung des Finanzierungssystems in Angriff genommen werden. Auf der Bundesebene zum Beispiel wäre eine Abkehr weg von der hohen Subventionierung der PKW-Flotte (angefangen von der Dienstwagenbesteuerung über die Entfernungspauschale bis hin zu einer Ressortübergreifend abgestimmten Förderpolitik) erforderlich, um eine Verkehrswende hin zur nachhaltigen Mobilität zu vollziehen.

Auf der Landesebene bedarf es komplementärer Bemühungen hinsichtlich der eigenen und auch der vom Bund durchgereichten Fördermittel, die nachgeordnet auch auf der lokalen Ebene insbesondere in engem Schulterschluss mit der Klimaschutzpolitik umgesetzt werden müssen.

Eine weitere Hürde stellen natürlich die ggf. wegbrechenden Finanzierungsmittel im Bereich des Schülerverkehrs und gemäß Schwerbehindertenausgleichs gemäß Sozialgesetzbuch dar, sowie die Frage, ob der kommunale Querverbund nach einer ÖPNV-Finanzierungsreform noch funktionieren wird.

Bezüglich der Schüler und Schwerbehinderter sowie ggf. auch zukünftig der Sozialhilfeempfänger kann davon ausgegangen werden, dass es auch in Zukunft politischer Wille ist „politische Preise“ für die vorgenannten Personengruppen anzubieten. Entscheidend ist, ob das Land auch weiterhin bereit ist die Gegenfinanzierung zu übernehmen. Für den Fall, dass das Land mittel- oder langfristig nicht bereit ist diese Gegenfinanzierung zu gewährleisten, dann müssten die Mehraufwendungen entsprechend beim Bürgerticket eingepreist werden.

Der kommunale Querverbund ist nicht zwingend durch ein Bürgerticket gefährdet, da die Verkehrsleistung ja auch weiterhin z.B. von einem kommunalen Verkehrsunternehmen erbracht werden kann und die ggf. nicht gedeckten Kosten dann durch den Querverbund gedeckt werden können. Nach dem Auslaufen der Übergangsfrist gemäß EU Wettbewerbsverordnung 1370 und der fortschreitenden Liberalisierung des Energiemarktes muss aber davon ausgegangen werden, dass der kommunale Querverbund mittelfristig immer seltener angewandt werden kann.

Ein weiteres finanzielles Umsetzungshemmnis in den Köpfen der Akteure stellt natürlich im Falle einer tatsächlich stattfindenden Reform des Finanzierungssystems hin zum Solidarmodell der Zeitraum der Umstellung und des Übergangs dar. Je nach Umlage-/Finanzierungsmodell kommt es, insbesondere in der Übergangszeit, zu erheblichen Migrationskosten, die je nach Struktur des jeweiligen Kreises oder des Landes zu erheblichen Mehrbelastungen führt, die zumindest in Höhe der jeweiligen Betriebskosten liegen, wobei dann noch erhebliche Kosten für den zu erwartenden Systemausbau einzukalkulieren sind.

Häufig wird davon ausgegangen, dass die Vertriebskosten durch die Einführung eines Bürgertickets eingespart werden könnten, weil z.B. das Kontrollpersonal und die Vertriebstechnik überflüssig werden. In der Realität wird aber am ehesten ein Einsparpotential darin gesehen, dass die komplizierten Strukturen und Kontrollmechanismen zwischen Verkehrsverbänden, Verkehrsgemeinschaften und Organisationen nicht mehr in der Vielgestaltigkeit notwendig sind.

Derzeit verursacht die Aufrechterhaltung der Vertriebsinfrastruktur Kosten, deren Höhe sich Erfahrungsgemäß bei ca. 8 % im Ballungsraumverkehr und bei ca. 15 % im ländlichen Regionalverkehr bewegen. Der personenbediente Verkauf ist dabei wesentlich teurer als der Automaten- oder Online-Vertriebsweg.

### 4.3 FEHLENDE AKZEPTANZ ALS UMSETZUNGHEMMNIS

Insgesamt wird deutlich, dass für eine Umsetzung des Bürgerticket-Modells teilweise massive Anstrengungen unternommen werden müssen, um das Optimum zwischen der Akzeptanz einerseits und der Beförderungsleistung andererseits zu erreichen.

Dieses Unterfangen wird als eher schwierig eingeschätzt, was nicht heißen soll, dass das unmöglich ist, dennoch scheint diese Thematik als scheinbar unlösbare Aufgabe wahrgenommen zu werden. Es stellt sich die Frage, wie die Verkehrsunternehmen und die Politik eine vielfach beschworene Verkehrswende umsetzen wollen, ohne den ÖPNV massiv auszubauen. Kapazitätsprobleme treten auch schon heute auf und werden durch die Jobticket-Strategien vieler Kommunen oder Verkehrsverbünde noch verschärft. Die Hauptverkehrszeiten werden, sofern keine Flexibilisierung der Schul- und Arbeitszeiten vorgenommen wird, ein großer Problemfall bleiben.

Wenn der ÖPNV eine echte Alternative zum Auto werden soll, dann ist eine entscheidende Voraussetzung, dass die finanzielle Basis für eine nachhaltige und sozialverträgliche Verkehrswende bei den Städten und Gemeinden gelegt wird. Dafür müssen die Gemeinden durch eine Veränderung des Landesrechts befähigt werden u.a. Bürgerticket Lösungen umzusetzen.

Eine Möglichkeit der finanziellen Unterstützung besteht neben der Nutzung des kommunalen Querverbands in der konsequenten Umsetzung einer umfassenden Parkraumbewirtschaftungspolitik zur Finanzierung des ÖPNV.

Bei der gegenwärtig angewandten ÖPNV-Finanzierung wird ein Großteil des öffentlichen Nahverkehrs durch öffentliche Gelder subventioniert. Folglich wird durch das von allen Einwohnern zu zahlende Steueraufkommen der Nahverkehr finanziert, ohne dass sie ein unmittelbares Nutzungsrecht erwerben. Auf Grund der verpflichtenden Zahlungsweise wird es viele Proteste geben, wobei das Bürgerticket von ÖPNV-Nutzern besser akzeptiert wird, als von Nichtnutzern. Entscheidend ist, ob sie für ihre ÖPNV-Mobilität nichts oder weniger ausgeben, als das Bürgerticket kosten wird. Personen, die keinen individuellen Nutzen im ÖPNV erkennen, werden nur schwer ein Bürgerticket akzeptieren.

#### 4.4 JURISTISCHE UMSETZUNGHEMMNISSE

Sofern der Landesgesetzgeber entsprechende gesetzliche Regelungen bzw. Anpassungen vornimmt, könnte eine Bürgerticket-Finanzierung über (Erschließungs-)Beiträge rechtlich umgesetzt werden. Ein verpflichtender Beitrag für den ÖPNV würde auf Grundlage des unmittelbaren oder mittelbaren wirtschaftlichen und individualisierbaren Vorteils der Beitragspflichtigen erhoben werden. Hierbei müssen natürlich auch soziale Aspekte berücksichtigt und können komplementäre Drittnutzerfinanzierungsinstrumente Berücksichtigung finden.

Da es sich bei einem Bürgerticket um eine verpflichtende Abgabe handeln würde, müssen natürlich auch geltende Gebühren- bzw. Abgabenordnungen dahingehend überprüft werden, ob diese dazu geeignet sind, die Aufwendungen des ÖPNV zu decken. Darüber hinaus müssen natürlich die kommunalen Abgaben in Einklang mit Länder- bzw. Bundesrecht stehen. Hierfür bedarf es landesrechtlicher Grundlagen, die die Kommunen dazu ermächtigen, eine kommunale Abgabe wie das Bürgerticket einzuführen.

Da durch die Einführung des Bürgertickets die Notwendigkeit zum Erhalt der zahlreichen Verbundstrukturen nicht mehr gegeben wäre, muss von den Zweckverbänden und Verkehrsverbänden mit massiven Widerständen gerechnet werden. Insgesamt wird sich dann ein tiefgreifender Strukturwandel der ÖPNV-Branche vollziehen, letztlich auch getrieben von der allgemeinen Digitalisierungsstrategie.

Da die vielfältigen weitergehenden juristischen, Finanz- bzw. Steuerpolitischen Verflechtungen und die damit einhergehenden Auswirkungen im Zusammenhang mit dem Thema „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets“ nicht Bestandteil unserer Betrachtungen waren, empfehlen wir auf jeden Fall diese Thematik weitergehend zu untersuchen bzw. auf Landesebene entsprechende Einschätzungen einzuholen, um daraus resultierende Umsetzungshemmnisse zu benennen und abzuschaffen.

#### 4.5 TECHNISCHE UMSETZUNGHEMMNISSE

Ein differenziertes Tarif- und Vertriebssystem wirkt auf die Fahrgäste, insbesondere wenn es sich um Touristen oder andere Gelegenheitsnutzer mit nur geringer Ortskenntnis handelt, eher abschreckend und unflexibel und stellen neben der Nichtinformiertheit eins der größten Zugangshemmnisse des ÖPNV dar.

Die von den Verkehrsunternehmen angestrebte Digitalisierung des Vertriebs forciert zurzeit auch die Weiterentwicklung des elektronischen Ticketings, wobei versucht wird das immer kompliziertere Tarifsysteem zu vereinfachen.

Der Tarif als Schnittstelle zum Kunden ist nicht einfach, aber die gerechte Aufteilung der generierten Fahrgeldeinnahmen, sowie das komplette Kontrollsystem ist eine sehr komplexe, Personal- und Kostenintensive Angelegenheit, die natürlich langfristig durch die Einführung von Bus und Bahn fahrscheinfrei vereinfacht bzw. letztendlich abgeschafft werden könnte.

Sollte es zu einer flächendeckenden Lösung von Bus und Bahn fahrscheinfrei kommen, dann könnte ein eTicket entfallen, weil zur Not der Personalausweis der Legitimationsnachweis sein könnte.

Durch den Wegfall der klassischen Nutzerfinanzierung über Fahrgeldeinnahmen entfällt zudem ein wichtiger Steuerungsmechanismus, der die Verkehrsunternehmen dazu anhält qualitativ hochwertige Verkehre zu garantieren.

#### 4.6 FEHLENDE KAPAZITÄTEN ALS UMSETZUNGHEMMNISSE

Der durch eine Bürgerticket-Einführung erwartete Mehrverkehr im ÖPNV muss natürlich auch betrieblich bewältigt werden. Insbesondere Verkehrsunternehmen sehen hier eine unüberwindbare Herausforderung und stellen das Bürgerticket-Modell in Frage.

Es wird davon ausgegangen, dass durch die prognostizierte Zunahme des Verkehrsaufkommens im ÖPNV die Verkehrsinfrastruktur an die Kapazitätsgrenzen stoßen wird. Insbesondere in den heutigen Nachfragespitzen werden der Fahrzeugbedarf und die Auslastung der Infrastruktur deutlich ansteigen.

Folglich muss es in der Hauptverkehrszeit zwangsläufig zu einer Kapazitätsausweitung im infrastrukturellen und betrieblichen Bereich kommen. Dies hat insbesondere zur Folge, dass die sogenannten Spitzenlastkosten deutlich höher liegen werden als vielfach vermutet.

Aus Sicht der Verkehrsunternehmen besteht die Befürchtung, dass bei Einführung eines Bürgertickets, vor allem in den Verdichtungsräumen und zur Hauptverkehrszeit, die Kapazitäten in den Fahrzeugen und auf den Bahnsteigen nicht ausreichen, um die Fahrgastnachfrage bewältigen zu können. Schon die derzeit praktizierten Jobticket-Strategien vieler Verkehrsverbünde und -unternehmen führen an manchen Orten zu Überlastungen. Entsprechende Kapazitätsausweitungen sind mit hohen Kosten verbunden. Der VDV geht z. B. bundesweit bei einer Steigerung der Fahrgastzahlen um ca. 30 % von jährlichen Zusatzkosten in Höhe von ca. 12 Mrd. Euro aus. Demnach ist eine Ausweitung der Nahverkehrsleistung betrieblich notwendig. Dies führt zu Mehrkosten, die in die Berechnung des Ticketpreises einbezogen werden müssen, außerdem sind Anschubinvestitionen nötig.

In ländlichen Regionen sind ggf. adäquate ÖPNV-Angebote sogar zunächst zu schaffen. Neben der Ausweitung technischer Kapazitäten, insbesondere für die Nachfragespitzen, ist auch die temporäre Ausweitung der personellen Kapazität im Betrieb erforderlich. Dabei könnte es zunehmend schwierig werden, Fahrpersonal für die Morgen- bzw. Abendspitze zu gewinnen. Heute bemühen sich Verkehrsunternehmen bestehende Kapazitätsbelastungen in den Hauptverkehrszeiten über Rabattierungen außerhalb der Hauptverkehrszeiten („9-Uhr-Ticket“ etc.) abzumildern. Diese Steuerungsmöglichkeit der Kapazitätsauslastung ist mit einem flächendeckenden und zeitlich unbegrenzten Bürgerticket nur schwer möglich.

Da die Verkehrsunternehmen aufgrund des Restrukturierungsprozesses nur noch über geringe Reserven im Fuhrpark verfügen, sind kurzfristig angelegte Angebotserweiterungen nicht möglich. Im Schienenverkehr haben vor allem private Mitbewerber äußerst begrenzte Reserven, da der Fuhrpark entsprechend des vertraglich fixierten Angebotes nur auf das Notwendigste beschränkt ist. Demnach ist die Neubeschaffung von Fahrzeugen notwendig. Während im Busbereich das Angebot relativ einfach und flexibel an die Be-

darfe angepasst werden kann, ist das Bedingungsgefüge im schienengebundenen Verkehr deutlich komplexer und unflexibler. Hier sind bereits bestimmte Kapazitätsgrenzen erreicht, die sich nur schwer erweitern lassen.

Bei der Beschaffung von Bussen ist mit einer Abwicklungszeit, je nach Bus und dessen Ausstattung zwischen 6 Monaten und 1 Jahr zu rechnen. Bei der Beschaffung von Schienenfahrzeugen muss mit einer Beschaffungszeit zwischen 2 und 5 Jahren gerechnet werden. Ist die Kapazität der Betriebshöfe tangiert und es müssen Erweiterungen geplant oder realisiert werden oder gar neue Betriebshöfe geplant und realisiert werden sind Vorlaufzeiten zwischen 2 und 5 Jahren zu erwarten. Weitere Kosten entstehen bei der Anpassung der Systeme zur Betriebssteuerung und denen der Fahrgastinformation. Hier ist mit Abwicklungszeiten von bis zu 2 Jahren zu kalkulieren. Um den komplexen Anpassungsprozess zu planen und zu realisieren werden die Unternehmen oftmals eine temporäre Anpassung der Management- und Umsetzungskapazitäten benötigen.

Darüber hinaus erfordert die Erweiterung der Infrastruktur nicht nur einen Planungsvorlauf, sondern auch die entsprechende personelle Kapazität in der Planung selbst. In diesem Zusammenhang fehlen aufgrund der knappen öffentlichen Haushalte in vielen Kommunen Verwaltungskapazitäten, um die entsprechenden Aufträge zu vergeben oder die bestellten Fahrzeuge technisch abzunehmen.

Im Sinne einer ganzheitlich-ökologisch ausgerichteten Verkehrsplanung ist ebenso der Ausbau der Schnittstellen zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern wichtig. So sollten z.B. genügend Park-and-Ride-Parkplätze vorgehalten werden, um Pendler aus dem ländlichen Umland in das ÖPNV-Netz zu integrieren. Die Integration des Fahrradverkehrs als Zubringer zum ÖPNV-System könnte sich dagegen als problematisch erweisen: die Mitnahmemöglichkeit für Fahrräder muss stark begrenzt werden, da in erster Linie Kapazitäten für den Personentransport vorgehalten werden sollten. Schon heute ist die Fahrradmitnahme in vielen Verbundtickets integriert, was die Verkehrsunternehmen vor das schwer kalkulierbare Problem stellt, ausreichend Plätze zur Verfügung zu stellen. Daher sind Leihrad-Systeme ebenso in ein gesamtgesellschaftliches Verkehrskonzept zu integrieren.

## 5. IDEEN FÜR EINE EINFÜHRUNGSSTRATEGIE BUS UND BAHN FAHRSCHEIFREI IN NRW

Im Rahmen der Machbarkeitsuntersuchung „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ stellt sich die Frage, wie und in welchen Schritten das Thema „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form des Bürgertickets“ praktisch umgesetzt werden könnte.

Es gibt bislang noch keine Muster oder Vorlagen für die Umsetzung „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets“ auf regionaler oder kommunaler Ebene. Aus den Ausführungen und Einschätzungen der vorangegangenen Kapitel geht hervor, dass die Zweckverbände und Verbände nur bedingt in der Lage sind tatsächlich eine Maßnahme „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets“ auf regionaler oder kommunaler Ebene einfach umzusetzen, weil dafür einerseits die gesetzlichen Grundlagen fehlen und andererseits die tariflichen und vertraglichen Verflechtungen zwischen den Organisationen nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem NRW Tarif so groß sind, dass ein Alleingang in Sachen Bürgerticket ausgeschlossen ist. Am ehesten wäre dies ggf. noch kommunal in einem kleinen Umfang darstellbar, sofern dies eine Probierklausel von Seiten der Landesebene ermöglichen würde. Es bedarf also eines Pilotversuchs unter Einbeziehung von Ministerien, Verbänden und Verkehrsunternehmen sowie der Politik im Land und den Kreisen und Städten.

Auch andere Bundesländer sind noch nicht soweit: Baden-Württemberg hat noch ein entsprechendes Gutachten zu diesem Thema in Arbeit und konzentriert sich gerade auf die Umsetzung eines Landestarifs, der ab 2018 umgesetzt werden soll. Die neue Regierung im Land Berlin will eine weitere umfassende Machbarkeitsstudie zum Thema fahrscheinfrei in Auftrag geben, deren Ergebnis bis Ende 2019 vorgelegt werden soll. Darin sollen die Einführung einer Nahverkehrsabgabe/Infrastrukturabgabe für Berlin und das Tarifgebiet des VBB, die Einführung einer solidarischen Umlagefinanzierung im ÖPNV in Berlin und im Tarifgebiet des VBB und die Übernachtungspauschale für Gäste getrennt voneinander untersucht werden, wobei auch die Prüfung der Preiselastizität für touristische Produkte mit einbezogen werden soll. Zur Nahverkehrsabgabe/Infrastrukturabgabe wird zusätzlich im Rahmen eines

Prüfauftrags die Rechtmäßigkeit einer Beitragsfinanzierung sowie einer Übernachtungspauschale für Gäste und bereits bestehender Systeme (zum Beispiel wie in Wien oder Frankreich) geprüft. Nach Auswertung der Ergebnisse der wirtschaftlichen und rechtlichen Untersuchungen will die Berliner Regierungskoalition ggf. erste Maßnahmen umsetzen.

Ansonsten gibt es bislang nur punktuelle Diskussionen lokaler oder regionaler Umwelt- und Verkehrsaktivisten z.B. in den Städten Bonn, Wuppertal, Tübingen und Leipzig, die jedoch weitgehend noch nicht wirklich konkret sind.

Im Rahmen der vorliegenden Machbarkeitsstudie fahrscheinfrei in NRW wurde ein interner Workshop mit kommunalpolitischen Vertretern durchgeführt, um unter anderem die wichtigsten Hürden und Risiken eines Pilotversuchs Bus und Bahn fahrscheinfrei auszuloten und eine Einführungsstrategie abzuleiten für einen Pilotversuch.

Der erste Schritt einer Einführungsstrategie ist die Kenntnis über grundlegende Hürden und Restriktionen, die es bei den gegenwärtigen, etablierten Strukturen gibt und wie sich diese überwinden lassen. Die Einführung von „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets“ scheitert bei den gegenwärtigen etablierten Strukturen daran, dass ein Ausscheren aus dem praktizierten Finanzierungssystem so gut wie unmöglich ist. Aufgrund der landesweiten verkehrlichen und tariflichen Verquickungen können keine einzelnen Verkehrsbetriebe und erst recht kein Verkehrsverbund aus den bestehenden Verkehrsverträgen ausscheren, ohne eine Rückfallebene zu besitzen.

Um dies zu ermöglichen bedarf es erst einmal einer gesetzlichen Grundlage auf Landesebene, um dann auch die nachgelagerte Finanzierungssystematik umzustrukturieren. Im ÖPNV Gesetz des Landes NRW müsste die Grundstruktur für eine neue landesweite ÖPNV Finanzreform vorgegeben werden. Eine mögliche Grundstruktur könnte z. B. darauf aufbauen, dass alle Infrastrukturkosten ganz oder überwiegend über die Landesfinanzierung mit inkludiertem Bundesanteil gedeckt ist und die Betriebskosten über eine Solidarfinanziertes Bürgerticket. In diesem Zusammenhang sollten die sozialbasierten Surrogate für Schüler/Auszubildende/Schwerbehinderte etc. weiterhin bestehen bleiben, da ja hierüber ein gesellschaftspolitischer Konsens besteht.

Ein besonderes Thema ist bei der Frage der Umsetzung natürlich das Thema des Systemwechsels (Migrationsphase) und dessen Finanzierung. Es kann davon ausgegangen werden, dass es gerade in der Einführungsphase in den Ballungsräumen zu Kapazitätsengpässen kommt, weil der Infrastrukturausbau nicht entsprechend schnell umgesetzt und finanziert werden kann.

Grundsätzlich stellt sich aber die Frage wie eine schrittweise Einführung (kurz, mittel und langfristig) von Bus und Bahn fahrscheinfrei gelingen kann. Einigkeit besteht in der Einschätzung, dass die Umsetzung von „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets“ schon während der Klärung der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen in mehreren Schritten umgesetzt werden kann.

Kurzfristig wäre es dann erforderlich auf Landesebene die rechtlichen und steuerlichen Grundlagen zur (landesweiten) Umsetzung von „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets“ zu schaffen. Da das Thema „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets“ ja Bundesweit noch nie umgesetzt wurde, wäre es sicher empfehlenswert erst einmal kurzfristig in NRW eine sogenannte Provierklausel umzusetzen, um dann hierauf aufbauend einen oder mehrere parallele Pilotversuche umzusetzen. Diese Modellversuche könnten dann kommunal auf Stadt- und/oder regional auf Kreisebene für 1 bis 2 Jahre durchgeführt werden, um entsprechende Erfahrungen für eine landesweite Umsetzung zu sammeln.

Sofern die Pilotversuche erfolgreich sind und eine landesweite Umsetzung von Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW erfolgen soll, dann sind entsprechend, das ÖPNV Gesetz sowie die sich daraus ableitenden Förderrichtlinien weiterzuentwickeln und anzupassen.

Grundsätzlich sollten die Pilotversuche und natürlich später auch eine landesweite Umsetzung aufbauen auf einer verkehrspolitischen Gesamtstrategie, die sich auszeichnet durch verkehrs-, umwelt- und sozialpolitische Komponenten:

- Die verkehrspolitische Komponente basiert auf der Verkehrsvermeidung und darauf aufbauend auf der Verkehrsverlagerung hin zum Umweltver-

bund, der getragen ist vom ÖPNV und dem Rad- und Fußverkehr sowie der Sharing Economy, d.h. einem breiten Angebot von Car- und Bike Sharing Angeboten, deren Nutzung inkludiert ist in das Bürgerticket.

- Die umweltpolitische Komponente zur Vermeidung von Co2, Stickoxiden und natürlich Lärm baut auf die verkehrspolitische Komponente auf, wobei die dadurch eingesparten (Folge-)Kosten in die Bürgerticketfinanzierung mit einbezogen werden müssen.
- Die sozialpolitische Komponente ist gegeben, wenn es beim Bürgerticket eine „soziale“ Preisstaffelung gibt, die allen Bürgerinnen und Bürgern eine umfängliche Mobilität offeriert, die die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht.

Da es sich bei einem Bürgerticket um eine verpflichtende Abgabe handeln würde, müssen natürlich auch geltende Gebühren- bzw. Abgabenordnungen dahingehend überprüft werden, ob diese dazu geeignet sind, die Aufwendungen des ÖPNV zu decken. Darüber hinaus müssen die kommunalen Abgaben auch in Einklang mit Länder- und Bundesrecht stehen. Somit bedarf es landesrechtlicher Grundlagen, die die Kommunen dazu befähigen, eine entsprechende kommunale Abgabe einzuführen.

Da die vielfältigen juristischen, Finanz- bzw. Steuerpolitischen Verflechtungen und die damit einhergehenden Auswirkungen im Zusammenhang mit dem Thema „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets“ nicht Bestandteil unserer Betrachtungen waren empfehlen wir auf jeden Fall diese Thematik weitergehend zu untersuchen bzw. auf Landesebene entsprechende Einschätzungen einzuholen, um daraus resultierende Umsetzungshemmnisse zu benennen und abzuschaffen.

## 6. BESCHREIBUNG EINES PILOTVERSUCHS FÜR BUS UND BAHN FAHRSCHEIFREI IN NRW

Im Rahmen der Machbarkeitsuntersuchung „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ soll umschrieben werden, wie ein Modell- oder Pilotversuch „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form des Bürgertickets“ praktisch umgesetzt werden könnte.

Durch den Auftraggeber wurde ein Aufruf unter den Kommunalvertretern der Partei die Piraten in NRW gestartet, um eine Stadt/Gemeinde oder Kreis/Region zu benennen, die/der geeignet sein könnte für einen Modell- oder Pilotversuch „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“. Aus einer Vielzahl von Meldungen haben sich letztlich ein Kreis (Recklinghausen) und zwei Städte (Bad Salzuflen und Wuppertal) herauskristallisiert, deren Verkehrsunternehmen Unterlagen und Zahlen für die Wirkungsanalyse (siehe Kapitel 8) bereitgestellt haben.

Im Rahmen der Machbarkeitsuntersuchung „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ fand im November 2016 ein Workshop mit Kommunalvertretern statt, in dessen Verlauf diverse Fragekreise zum Thema Beschreibung eines Pilotversuchs diskutiert wurden. Grundsätzlich herrschte Einigkeit, dass in einem ersten Schritt eine politische Mehrheit generiert werden muss, um das Thema „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets“ landespolitisch so zu positionieren, dass ein Pilotversuch „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ in Form eines Bürgertickets auf den Weg gebracht werden kann.

Dazu sollte aufbauend auf den Ergebnissen der vorliegenden Machbarkeitsstudie und den Hinweisen der Beteiligten sowie an einem Pilotversuch interessierten Organisationen und Unternehmen eine Projektskizze Pilotversuch „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets“ erarbeitet werden. Diese sollte in Zusammenarbeit und mit finanzieller Unterstützung der Fachministerien (Verkehr, Klimaschutz, Kommunales und Finanzen) und unter Beteiligung der Zweckverbände, Verbände sowie Verkehrsunternehmen erfolgen, um dann in einer Beschlussvorlage für die Umsetzung eines Pilotversuchs zu münden.

Im Rahmen eines dann durchzuführenden Beteiligungswettbewerbs sollte dann ein oder mehrere Verkehrsunternehmen/Städte als Pilotmodelle „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets“ gesucht werden, um einen 1-2-jährigen Pilotphase umzusetzen, die wissenschaftlich begleitet und ausgewertet wird.

Einem Pilotversuch „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form des Bürgertickets“ muss auf jeden Fall eine gründliche Erhebungs- und Analysephase vorausgehen, sprich es ist wichtig eine Vorher-/Nachher-Erhebung/-Befragung durchzuführen, um dabei insbesondere auch neben potentiellen Verkehrsverlagerungseffekte auch mögliche Akzeptanzveränderungen sowie Angebots- und Qualitätsveränderungen aufnehmen und beurteilen zu können. Daher ist eine wissenschaftliche Begleitung des Pilotversuchs „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form des Bürgertickets“ von grundlegender Bedeutung, um durch Erhebungen und Befragungen mögliche Akzeptanzprobleme oder Prozess- und Umsetzungsrisiken zu ermitteln und Lösungsvorschläge für deren Vermeidung aufzuzeigen. Ein wichtiger Punkt bei der Konzeption eines erfolgreichen Pilotversuchs ist die frühzeitige und umfassende Einbindung der Bürgerinnen und Bürger vor Ort. Einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Akzeptanzförderung muss von der Politik vor Ort erbracht werden, in dem nicht nur die Risiken dargestellt, sondern vor allem auch die Chancen betont werden.

In Abhängigkeit von dem Ergebnis der Pilotphase „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets“ kann dann ggf. im Nachgang ein/e Probierklausel/Gesetz und/oder Verordnung beschlossen bzw. durch das Land NRW umgesetzt werden.

Aufbauend auf den gesammelten Erfahrungen aus den durchgeführten Pilotmaßnahmen kann dann abschließend das ÖPNV-Gesetz und die daraus abzuleitenden Finanzierungssysteme des Landes auf der einen Seite und der nachgeordneten Kreise/Städte und Gemeinden sowie der Zweckverbände und Verbände sowie Verkehrsunternehmen auf der anderen Seite so angepasst werden, dass eine landesweite Einführung von „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets“ sukzessive umgesetzt werden könnte.

Die Nennung von Kosten für die Umsetzung eines Pilotversuchs „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form des Bürgertickets“ hängt von mehreren Faktoren ab. Neben der Laufzeit des Pilotversuchs (1 oder 2 Jahre) sind vor allem die Größe der Stadt oder Region, bezogen auf die Anzahl und Struktur der Einwohner bis zur Struktur und Qualität des ÖPNV-Angebotes (Bus und Bahn, Tarif etc.) entscheidend. Insbesondere die Frage der erforderlichen Angebotsausweitung kann eine große Bandbreite bei den Kosten bedingen, die sich im Rahmen der vorliegenden Machbarkeitsstudie nicht abbilden lässt. In Kapitel 8 haben wir im Zusammenhang mit dem Thema Wirkungsanalyse an Hand von 2 Beispielen eine ganz grobe Status-Quo Kostenschätzung abgegeben.

Für die Umsetzung von „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets“ Zeiträume zur Umsetzung zu nennen ist natürlich ebenfalls sehr spekulativ, weil von vielen Faktoren abhängig. Realistisch gesehen könnte, sofern es eine grundsätzlich positive politische Willensbildung für einen Pilotversuch „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets“ im Jahr 2017 geben würde, im Jahr 2018/2019 ein entsprechender Pilotversuch durchgeführt und anschließend ausgewertet werden, um erste Erfahrungen zu sammeln. Bei positivem Ergebnis könnten noch in der dann laufenden Legislaturperiode bis 2021 die gesetzlichen und finanziellen Rahmenbedingungen auf Landesebene vorbereitet und beschlossen werden, um dann sukzessive landesweit „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets“ umzusetzen.

## 7. STRATEGISCH-POLITISCHE UMSETZUNG FÜR BUS UND BAHN FAHRSCHEINFREI IN NRW

Auch wenn sich mittlerweile viele Kommunen, Verkehrsverbünde und Bundesländer mit dieser Thematik beschäftigen, so wird allerdings bezweifelt, ob aufgrund des mit dem Bürgerticket verbundenen komplexen Wirkungsgefüges, bei einer Region oder einem Bundesland überhaupt die Bereitschaft vorhanden ist, sich politisch mit dieser Thematik ernsthaft auseinanderzusetzen.

Vor dem Hintergrund, dass in den Ballungsräumen die bestehende ÖPNV-Infrastruktur und damit auch die ÖPNV-Angebote nicht in kurzer Zeit auf die erforderliche Größenordnung ausgebaut werden können, erscheinen Übergangsmodelle möglich und sinnvoll. Es soll hier nicht unerwähnt bleiben, dass ein Bürgerticket mit Ausschlusszeiten oder andere sogenannte Übergangsmodelle aufgrund ihrer „Unvollkommenheit“ schnell unter großen Akzeptanzproblemen der Nutzer leiden, weil genau die Zeiten hoher Nachfrage, die in solchen Fällen oft ausgeschlossen werden müssen, nicht erfahrbar sind.

Somit können vereinfachte Fahrscheinsysteme grundsätzlich ein erster Schritt sein, das zumeist unübersichtliche und umfangreiche komplizierte Tarifsystem für den Kunden zu vereinfachen und damit Nutzerfreundlich anzubieten. Alle Solidarangebote wie Schüler-, Semester oder Jobtickets bis hin zu den Kombiangeboten wie Gäste-/Touristen-/Hotel- und Veranstaltungstickets etc. sind Zielführend und können aber auf der anderen Seite oft irgendwann zu dem Nachteil der Doppelbelastung der Nutzer führen. Am Ende bleibt auch bei all diesen genannten Angeboten weiterhin die Unterhaltung des kostenintensiven Vertriebs- und Kontrollsystems.

Es stellt sich somit natürlich die Frage, warum eigentlich ein vereinfachtes Fahrscheinsystem umgesetzt werden sollte, sofern es zu Kapazitätsengpässen kommt, denn da hilft ja auch ein vereinfachtes Fahrscheinsystem nicht wirklich.

Im Zusammenhang mit dem Bürgerticket muss ja die bisherige ÖPNV-Finanzierung des Landes neu überdacht werden und sollte wie schon beschrieben die Finanzierung der gesamten ÖPNV-Infrastrukturkosten sicher-

stellen. Im Bereich der Betriebskosten, die ja mehrheitlich zu Lasten der Nutzer gehen soll, muss das Land weiterhin gemäß dem gesellschaftspolitischen Konsens, durch Co-Finanzierung die rabattierten Preise für Schüler, Schwerbehinderte, Sozialhilfeempfänger, Arbeitslose etc. sicherstellen.

Da die Einführung eines solidarischen Bürgertickets ja nicht als isolierte Maßnahme, sondern als Teil eines umfangreichen nachhaltigen Gesamtverkehrskonzeptes angesehen werden muss, hängt Erfolg und Akzeptanz einer solchen Maßnahme maßgeblich von den begleitenden verkehrlichen Maßnahmen ab. Ein integriertes Verkehrs- und Finanzierungskonzept zur Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV muss daher weitere Maßnahmen umfassen:

- Maßnahmen zur Attraktivierung des Rad- und Fußverkehrs
  - Ausbau der Fahrradwege/Fahrradstellplätze
  - Ausbau der Intermodalität: Bike & Ride, Fahrrad-Abstellmöglichkeiten an ÖPNV-Haltestellen; Integration von Leihfahrrad-Angeboten und ÖPNV.
  - Ausbau der Barrierefreiheit
- Maßnahmen zur Einschränkung des MIV
  - Rückbau bzw. Verengung von Straßen (Verkehrsberuhigung)
  - Geschwindigkeitsbeschränkungen/Tempolimit
  - Beschränkung von Parkmöglichkeiten/Parkraumbewirtschaftung

Im Zusammenhang mit der Einführung eines Bürgertickets ist eine reale Bepreisung des Parkraums in Kombination mit dem ÖPNV-Finanzierungskonzeptes zu denken. Das Bürgerticket kann und muss immer mit anderen Leistungen/Dienstleistungen im Hinblick auf eine mögliche Gegen- oder Komplementärfinanzierung gedacht und umgesetzt werden.

Sofern die juristischen und finanziellen Rahmenbedingungen von Seiten des Landes umgesetzt würden und die Kommunen befähigt würden Bus und Bahn fahrscheinfrei in Form eines Bürgertickets umzusetzen, bedarf es natürlich in den Stadt- und Gemeinderäten mutiger Politiker mit verkehrspolitischen Gestaltungswillen. Der kommunale Einfluss könnte schon heute dokumentiert werden, in dem der Nahverkehrsplan als kommunales Planungs- und Gestaltungsinstrument für den ÖPNV konsequent auf das Thema Bürgerticket abge-

stimmt würde und der Umweltverbund (ÖPNV + Rad- + Fußverkehr + Bike- & CarSharing) massiv ausgebaut wird, damit die anzunehmenden Fahrgastzuwächse auch planerisch berücksichtigt werden.

Darüber hinaus müssten die Gemeinden auch konsequent ihre Planungshoheit dazu nutzen und instrumentalisieren, um einerseits ihre Siedlungsentwicklung im Sinne der Nahmobilität umzusetzen und andererseits begleitende Maßnahmen zum Bürgerticket umzusetzen. Neben Einschränkungen des Autoverkehrs durch Geschwindigkeitsbegrenzungen und Rück- und Umbau von Straßen stehen hier vor allem auch Maßnahmen zur Bewirtschaftung von Parkplätzen auf der Agenda.

Gleichfalls müssen die Gemeinden ihren Einfluss bei den übergeordneten Verkehrsverbänden bzw. Zweckverbänden geltend machen, damit dort dann letztlich für das Gemeindegebiet das Bürgerticket flächendeckend umgesetzt wird und Lösungen für die Schnittstellen und Einnahmeaufteilung gefunden werden.

Die Einführung eines Bürgertickets ist aufgrund der vielfältigen Wirkungszusammenhänge sehr komplex und somit auch schwer den Bürgerinnen und Bürgern zu vermitteln. Nur ein realer Pilotversuch „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form des Bürgertickets“, also die räumlich und zeitlich begrenzte Einführung eines Bürgertickets in einer Stadt/Region in NRW kann aufzeigen, welche positiven oder negativen Auswirkungen ein umlagefinanziertes Bürgerticket hat. Dadurch können Detailfragen beantwortet werden, wie die konkrete Ausgestaltung des Betriebs/Organisation aussehen muss und welche finanziellen Umverteilungen daraus folgen.

Eine wissenschaftliche Begleitung eines Pilotversuchs „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form des Bürgertickets“ ist von grundlegender Bedeutung, um durch Erhebungen und Befragungen mögliche Akzeptanzprobleme oder Prozess- und Umsetzungsrisiken zu ermitteln und Lösungsvorschläge für deren Vermeidung aufzuzeigen. Dabei geht es neben den verkehrlichen Effekten, insbesondere auch um die Umwelt- und Klimapolitischen Faktoren sowie um deren finanziellen Auswirkungen in Punkto Gesamtfinanzierungsbilanz.

Die Freigabe und Finanzierung eines wissenschaftlich begleiteten kommunalen Pilotversuchs durch das Land NRW ist sehr wichtig, um beispielsweise die Chancen von Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW zu steigern, Hemmnisse abzubauen oder weitere Erkenntnisse für dessen großflächige Umsetzung zu liefern. Einem solchen Pilotversuch „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form des Bürgertickets“ sollte auf jeden Fall eine gründliche Erhebungs- und Analysephase vorausgehen, sprich es ist wichtig eine Vorher-/Nachher-Erhebung/-befragung durchzuführen, um dabei insbesondere auch neben potentiellen Verkehrsverlagerungseffekten auch mögliche Akzeptanzveränderungen sowie Angebots- und Qualitätsveränderungen aufnehmen und beurteilen zu können. Insbesondere das Thema Akzeptanz im Zusammenhang mit der Frage von Preiselastizität und Angebotsqualität erfordern größte Sorgfalt ebenso wie das Stichwort soziale Gerechtigkeit im Zusammenhang mit der Preisfindung. Einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Akzeptanzförderung muss von der Politik vor Ort erbracht werden, indem nicht nur die Risiken dargestellt, sondern vor allem auch die Chancen dargestellt werden.

Es ist wichtig neben der wissenschaftlichen Begleitung auch von Anfang an die eigentlich Betroffenen von Land/Kommunen und Verbände/Verbünde/Verkehrsunternehmen etc. sowie die Bürgerinnen und Bürger vor Ort in das Pilotprojekt „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form des Bürgertickets“ einzubinden, um möglichst große Transparenz herzustellen und bereits diese Phase zur Werbung für das Solidarmodell Bürgerticket zu nutzen.

Die Nennung von Kosten für die Umsetzung eines Pilotversuchs „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form des Bürgertickets“ oder anderer Übergangsmodelle hängt von vielen Faktoren ab. Neben der Laufzeit des Pilotversuchs (1 oder 2 Jahre) sind vor allem die Größe der Stadt oder Region, bezogen auf die Anzahl und Struktur der Einwohner bis hin zur Struktur und Qualität des ÖPNV-Angebotes (Bus und Bahn, Tarif etc.) entscheidend. Insbesondere die Frage der erforderlichen Angebotsausweitung kann schon eine große Bandbreite bei den Kosten bedingen, die sich im Rahmen dieser Machbarkeitsstudie nicht abbilden lässt. In Kapitel 8 haben wir im Zusammenhang mit dem Thema Wirkungsanalyse an Hand von 2 Beispielen eine ganz grobe Status-Quo Kostenschätzung abgegeben.

## 8. WIRKUNGSANALYSE (KAPAZITÄT, EXTERNE EFFEKTE, KOSTEN)

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ wurde mittels einer sogenannten Wirkungsanalyse eine grobe Abschätzung abgegeben, welche potentielle Verlagerungswirkung ein fahrscheinfreier öffentlicher Nahverkehr haben kann und wie die Auswirkungen auf das vorhandene Verkehrsangebot sind und welche Kapazitäten ggf. neu geschaffen werden müssen.

Durch den Auftraggeber wurde in 2016 ein Aufruf unter den Kommunalvertretern der Partei die Piraten in NRW gestartet, um im Rahmen eines Interessenbekundungsverfahrens eine Stadt/Gemeinde oder Kreis zu benennen, der/die geeignet sein könnte für einen Modell- oder Pilotversuch „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form des Bürgertickets“. Aus einer Vielzahl von Meldungen haben die Auslober letztlich die Stadt Bad Salzuflen (Kategorie Kleinstädte), den Kreis Recklinghausen (Kategorie Kreis/Region) sowie die Stadt Wuppertal (Kategorie Großstadt) ausgewählt, deren Verkehrsunternehmen nach Möglichkeit Unterlagen und Zahlen für die gewünschte Wirkungsanalyse bereitgestellt haben.

Um die Wirkungen eines Fahrscheinfreien ÖPNV beurteilen bzw. im vorliegenden Fall einschätzen zu können, haben die Gutachter die bereitgestellten Daten ausgewertet. Ziel der Datenabfrage war es die derzeitige Struktur und Höhe der Zahlungen der verschiedenen Geber der öffentlichen Hand und die Zahlungen der Fahrgäste ebenso kennen zu lernen. Darüber hinaus wurde die Struktur der Produktion des Angebots der jeweiligen Verkehrsunternehmen abgefragt.

Der Rücklauf der beiden hier durch den Auftraggeber ausgewählten Kommunen/Gebietskörperschaften war geeignet auf der Seite der öffentlichen Hand eine Abschätzung der Erträge/Aufwendungen zu erreichen.

Die Rückläufe im Bereich des Verkehrsunternehmens haben einige vereinfachende Annahmen notwendig gemacht, um die gewünschte Abschätzung der Aufwendungen eines fahrscheinfreien ÖPNV zu ermöglichen. Im Einzelnen sind dies:

- Veränderungen im Fahrplan sind nur außerhalb der Verkehrsspitze umzusetzen
- Für den Mehrverkehr wurde eine Größe von 13 % (Ausdehnung des Betriebs aus der Verkehrsspitze auf die gesamte Betriebsphase) bzw. 30 % der Leistung angenommen
- Eine Mehrung des Aufwandes bei der Zahl der Fahrzeuge, Betriebshöfe und sonstige Ausstattung findet nicht statt
- Die entstehenden Zusatzaufwendungen sind daher nur in einem variablen Anteil der Kosten des Betriebs zu sehen. Die bestehenden Fixkosten sind für die weitere Betrachtung als Konstant angesetzt.
- Die Kosten des Betriebs je Kilometer werden durch die gesamten Aufwendungen geteilt durch die gemeldete Betriebsleistung/Angabe zur Betriebsleistung in der VDV Jahresmeldung des Betriebs ermittelt
- Die Kosten des Betriebs sind zu 80 % fix und zu 20 % variabel
- Die Zusatzkosten ermitteln sich durch Kostensatz des Unternehmens, multipliziert mit dem variablen Kostenanteil multipliziert mit der Zahl der zusätzlichen angesetzten Betriebskilometer

Im Einzelnen sind folgende Daten abgefragt worden:

## 1. Berechnungen zu Bad Salzuflen:

### a. Basisdaten:

- |   |              |
|---|--------------|
| 1. Leistung: 660 T Wagenkm (Quelle NVP Landkreis Lippe) |              |
| 2. Gesamtaufwendungen für den Stadtverkehr:             | 8.546.951 €* |
| 3. Zuschüsse zum Betrieb des Stadtbusses:               | 1.186.467 €* |
| 4. Gesamtumsatz des Betriebs:                           | 8.520.948 €* |
| 5. Abgeleitet: Fahrgeldeinnahmen in Höhe von            | 7.334.481 €* |

(\*Quelle: Stadtwerke Bad Salzuflen)

### b. Ergebnis:

- |                                      |             |
|--------------------------------------|-------------|
| 1. Aufwendungen soll                 | 8.769.172 € |
| 2. Zusätzlicher Finanzierungsbeitrag | 7.582.704 € |
| 3. Gesamtfinanzierungsbeitrag        | 8.769.172 € |

## 2. Berechnungen Landkreis Recklinghausen

a. Basisdaten: (alle Angaben des Landkreises, wenn nicht gesondert ausgewiesen)

1. Leistung: 192.980.000,00 Leistungskilometer	(Quelle VDV Jahresstatistik; 2014)
2. Gesamtaufwendungen:	60.900.000,00 €
3. Zuschüsse zum Betrieb der Vestischen:	22.330.224,06 €
4. Gesamtumsatz des Betriebs:	50.400.000,00 €
5. Fahrgeldeinnahmen:	28.069.775,94 €

b. Ergebnis:

1. Aufwendungen soll	71.166.536,00 €
2. Zusätzlicher Finanzierungsbeitrag	10.266.536,00 €
3. Gesamtfinanzierungsbeitrag	60.666.536,00 €

In beiden Betrachtungsfällen bleibt festzuhalten, dass die Daten in einem ersten Schritt mit den der Datenlieferanten gemeinsam geprüft werden konnten. Die Datenherkunft und deren Richtigkeit sowie die Modellannahmen sind mit dem jeweils Verantwortlichen des jeweiligen Verkehrsunternehmens besprochen. Anpassungen auf dieser Basis waren im Modell notwendig und vorgesehen. Bezogen auf die Fahrgeldeinnahmen und deren Ersatz und die Größe der Unternehmen scheinen die Daten jedoch plausibel. Diese berühren schon die vielfach ausgeblendeten, aber für die Umsetzung höchst relevanten Grundannahmen, welche Auswirkungen ein fahrscheinloser ÖPNV auf die ÖPNV-Nachfrage hätte.

Eine der wesentlichen Fragen ist, wie sich das bisher über den Fahrscheinverkauf tragende ÖPNV-System ohne die Notwendigkeit von Fahrscheinen finanzieren lässt.

Vor dem Hintergrund der getroffenen Annahmen und den vorliegenden Basisdaten des Landkreises Recklinghausen (ca. 600.000 Einwohner) und einer angenommenen Verdopplung des Betriebsaufwands zur signifikanten Angebotsverbesserung würde ein Bürgerticket im Monat zwischen 30 € und 40 €/Einwohner/Monat kosten, sofern man davon ausgeht, dass weniger als 50 % der Einwohner zahlen. Nicht eingerechnet sind Schüler, Auszubildende,

sozial schwache Bürgerinnen und Bürger, die ja nur geringe Eigenanteile zahlen, weil die Restsumme wie bislang vom Land NRW/Bund kommt.

Die entsprechenden verkehrsraumspezifischen Kenngrößen können letztlich nur in einem Modellversuch erhoben werden, der dann eine belastbare, detaillierte quantitative Schätzung ermöglicht. Auch die Planung darüber hinaus gehender infrastruktureller Erweiterungen inkl. deren Einfluss auf das Verkehrsmittelwahlverhalten ist letztlich ebenfalls nur nach einer verkehrszellenbezogenen Bedarfsanalyse im Rahmen eines Modellversuchs möglich. Der genaue ÖPNV-Aufwand ist nur in einer detaillierten Bedarfsanalyse ermittelbar, die gleichfalls mit den für diese Studie verfügbaren zeitlichen und personellen Ressourcen nicht geleistet werden konnte.

Daher herrschte beim Workshop grundsätzlich Einigkeit, dass es möglichst bald einen Pilotversuch „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets“ geben muss, der gekennzeichnet ist durch eine umfassende wissenschaftliche Begleitforschung. Diese sollte neben der Verkehrspolitischen Ausrichtung auch die Klima- und sozialpolitischen Aspekte berücksichtigen, insbesondere aber auch Aussagen zu den erreichbaren Verlagerungseffekten treffen.

## 9. ZUSAMMENFASSUNG DER MACHBARKEITSSTUDIE „BUS UND BAHN FAHRSCHEIFREI IN NRW“

Die von der PiKo NRW in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ schlägt vor eine Differenzierung der verschiedenen Finanzierungstatbestände in den Bereichen Infrastruktur (nachholende Sanierung, Erhalt sowie Neu- und Ausbau), operativer Betrieb und Fahrzeuge umzusetzen. Die Komplexität in der Finanzierungsstruktur der Mittelflüsse zwischen Bund und Ländern sowie nachgeordnet den Kreisen, Kommunen und Verkehrsunternehmen lassen sich nach Ansicht der Gutachter mit einer getrennten Betrachtung der Finanzierungsströme vereinfachen.

Die Machbarkeitsstudie Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW zeigt auf, dass eine Variante zur Finanzierung des ÖPNV auf bestehende Beitragslösungen, ähnlich dem Semesterticket, aufbauen könnte. Beitragszahlerinnen und Beitragszahler erhalten im Gegenzug eine generelle Freifahrtberechtigung. Dieses Modell lässt sich in Form des Bürgertickets auf alle Bürgerinnen und Bürger anwenden.

Alternativ zu dieser Beitragsvariante gibt es ein weiteres Beitragsmodell, welches sich an Erschließungsbeiträge anlehnt. Diese Beitragsvariante wurde bisher aber nicht im Zusammenhang mit öffentlichen Einrichtungen wie dem ÖPNV umgesetzt. Auf der einen Seite scheint es insgesamt aufwändiger, dieses Modell rechtssicher umzusetzen. Auf der anderen Seite könnte mit einer solchen Lösung aller Voraussicht nach gänzlich darauf verzichtet werden, individuelle Freifahrtberechtigungen vorzulegen, wodurch die Zugangsbarrieren des ÖPNV noch weiter gesenkt würden und Systemkosten wegfielen.

Im Rahmen der Bearbeitung dieser Machbarkeitsstudie „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ haben die Verfasser einen Workshop durchgeführt, an dem verschiedene kommunale Mandatsträger, die mit dem Thema ÖPNV und dessen Finanzierung befasst sind, teilgenommen haben. Hier wurde unter anderem bestätigt, dass die chronische Unterfinanzierung des ÖPNV, sowohl im Bereich der Infrastrukturfinanzierung (Sanierungsstau und Neubau), als auch im Bereich eines Angebotsorientierten ÖPNV in Stadt und Land nur durch eine radikale ÖPNV-Finanzreform beendet werden kann. Es bedarf ei-

ner Neuausrichtung der ÖPNV-Finanzierung, die entsprechende gesetzliche Veränderungen voraussetzt, die den Kommunen und Kreisen die Einführung solidarischer Bürgerticket Modelle ermöglichen.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung eines Modellvorhabens zum Bürgerticket sollte die bisherige ÖPNV-Finanzierung des Landes NRW neu überdacht werden und wie in der Machbarkeitsstudie ausgeführt zumindest die Finanzierung der gesamten ÖPNV-Infrastrukturkosten durch das Land sicherstellen.

Neben der Akzeptanz durch die Bevölkerung ist es für die Umsetzung des Bürgertickets wichtig, dass sich vor allem die politischen Entscheidungsträger mit dieser Thematik intensiv auseinandersetzen. Sie müssen das Thema „alternative Finanzierungsmodelle“ nicht nur diskutieren, sondern auch durch Beschlüsse entsprechende landesrechtliche Grundlagen schaffen, die es den Kommunen ermöglichen eine entsprechende kommunale Abgabe „Bürgerticket“ z.B. über Erschließungsbeiträge umzusetzen.

In der Machbarkeitsstudie „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ wird auch deutlich, dass vor allem hinsichtlich der näheren Ausgestaltung einer differenzierten Beitragsbemessung auf Satzungsebene, vor Umsetzung eines Beitragsmodells, weitere rechtliche und praktische Detailfragen geklärt werden müssen.

Wenn das System eines fahrscheinfreien ÖPNV in Form eines Bürgertickets große verkehrs- und umweltpolitische Wirkung und gesellschaftspolitische Akzeptanz zeigen soll, dann muss dieses neue Finanzierungssystem Bestandteil einer neuen integrierten Mobilitätsstrategie NRW sein. Hierzu zählen die Förderung des Rad- und Fußverkehrs durch den Ausbau von Fahrradwegen etc. sowie Maßnahmen zur Lenkung und finanziellen Bewirtschaftung des motorisierten Individualverkehrs durch Geschwindigkeitsbeschränkungen, Parkraumbewirtschaftung etc.

Nach Meinung der Gutachter gibt es 2 Möglichkeiten ein solidarisches Beitragsmodell umzusetzen:

1. Das Bürgerticket mit einem sozialverträglichen Staffelungsmodell, das für Schüler, Schwerbehinderte etc. entsprechende Freistellungen oder Rabat-

tierungen vorsieht. Ziel eines solchen Bürgerticket-Modells ist es, den Bürgern die Mobilität mit öffentlichen Verkehrsmitteln stärker ins Bewusstsein zu rufen. Dies soll durch einen monatlichen, verpflichtend zu zahlenden Beitrag für den Nahverkehr erreicht werden, wobei dieser offen oder sichtbar zu zahlen wäre.

Bei der gegenwärtig angewandten ÖPNV-Finanzierung wird ein Großteil des öffentlichen Nahverkehrs durch öffentliche Gelder subventioniert. Folglich wird durch das von allen Einwohnern zu zahlende Steueraufkommen der Nahverkehr mitfinanziert, ohne dass sie ein unmittelbares Nutzungsrecht erwerben.

Auf Grund der verpflichtenden Zahlungsweise wird es absehbar viele Proteste geben, wobei das Bürgerticket von ÖPNV Nutzern sicher besser akzeptiert wird, als von Nichtnutzern. Entscheidend ist, ob sie für ihre ÖPNV-Mobilität nichts oder weniger ausgeben, als das Bürgerticket kosten wird. Personen, die keinen individuellen Nutzen im ÖPNV erkennen, werden nur schwer ein Bürgerticket akzeptieren.

Die Einführung eines Bürgertickets muss mit einer sicht- und spürbaren Verbesserung des Mobilitätsangebotes einhergehen. Dieses sollte städtische und ländliche Räume gleichermaßen einbeziehen und verbindliche, räumlich klassifizierte Mindestbedienstungsstandards festlegen, wie es z.B. in der Schweiz vorbildlich umgesetzt ist. Wenn sich die Bürger auf eine gute ÖPNV-Verbindung verlassen können, steigt auch die Bereitschaft zur Entrichtung des Bürgerticket Beitrages.

Bei der Einführung eines Bürgertickets ist neben den bereits genannten rechtlichen Aspekten auch zu berücksichtigen, dass ein diskriminierungsfreier Zugang für nicht-beitragspflichtige Personen (Besucher etc.) gewährleistet werden muss. Außerdem bedingt die Beitragspflicht Nutzungsrechte, die ein bestimmtes Mindestangebot an ÖPNV voraussetzen. Der mit einem verpflichtenden ÖPNV-Beitrag verbundene Anspruch auf Leistung wäre bei Nichtvorliegen einklagbar, d. h. die Kommunen könnten hierzu gerichtlich verpflichtet werden. Dies bedeutet, dass eine Gemeinde für ein komplettes Fehlen von ÖPNV verklagt werden könnte, aber eventuell nicht, wenn Einzelangebote fehlen oder gestrichen würden. Die Einklagbarkeit eines Verkehrsangebots würde zudem auch von einem Grad

der Angemessenheit abhängen, der sich wesentlich aus der Bepreisung eines Bürgertickets ergibt. Tallinn ist hier ein interessantes Beispiel für die Einführung eines Bürgertickets. Es zeigen sich hier jedoch zugleich die besonderen Bedingungen, die eine Übertragung auf deutsche oder nordrhein-westfälische Verhältnisse (Siedlungsstruktur, Einwohnerzahl, Finanzsystem, Abgabeordnung etc.) erschweren.

Auf Seiten der Verkehrsunternehmen wäre bei Einführung eines Bürgertickets zu berücksichtigen, dass eine ÖPNV-Finanzierung, die nicht mindestens zu einem großen Teil auf Fahrgeldeinnahmen beruht, vor dem Hintergrund des EU-Rechts (VO 1370/2007) ggf. dazu führen kann, dass es keine Eigenwirtschaftlichkeit von Verkehr mehr geben könnte, was Auswirkungen auf die bisherige Vergabe- bzw. Genehmigungspraxis im ÖPNV hätte.

2. Das 2. solidarische Beitragsmodell ist der Grundsteuerbezogene Beitrag, der auf dem Gedanken basiert nicht mehr auf die Fahrtberechtigung abzustellen, sondern den Schwerpunkt des Vorteils der Beitragspflichtigen in der bloßen Erschließung mit ÖPNV zu sehen.

Die beim Bürgerticket dargestellten Hindernisse zur völligen Abschaffung von Fahrscheinen bestehen in diesem Beitragsmodell nicht. Anders als das Bürgerticket ist bei dieser Beitragsvariante nicht die individuelle Fahrtberechtigung der den Beitrag rechtfertigende individuelle Sondervorteil, sondern die bloße Erschließung durch den ÖPNV, also die Verbesserung der Verkehrsanbindung für die Beitragspflichtigen. Demzufolge wäre es zulässig, die Beiträge so auszugestalten, dass mit den erwirtschafteten Einnahmen der ÖPNV ausfinanziert wird, also keine weiteren Fahrgelderlöse erzielt werden müssen und auf Fahrscheine vollständig verzichtet wird.

Besteht der Vorteil beim zuvor dargestellten Bürgerticket-Beitragsmodell in der durch ein entsprechendes Ticket manifestierten Möglichkeit der (kostenfreien) Benutzung des ÖPNV, so ist es hier, dass bereits die Erschließung der Kommune durch den ÖPNV für die jeweilige Nutzergruppe

individuell vorteilhaft ist. Aus dem ÖPNV-Angebot erwächst somit die Möglichkeit diesen zu nutzen, darüber hinaus entsteht der Vorteil der besseren Erreichbarkeit durch Dritte. Außerdem ist eine möglichst umfassende Einbeziehung verschiedener Nutzergruppen erforderlich, um eine verfassungsrechtlich unzulässige Ungleichbehandlung zu vermeiden.

Mit der vorgelegten Machbarkeitsstudie „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ wird die grundsätzliche Machbarkeit dargestellt und eine grobe Abschätzung der finanziellen Folgen für eine Mittelstadt sowie eines Krieses vorgelegt, um als eine Grundlage für die politische Willensbildung in NRW zu dienen. Die nachfolgenden 7 Punkte sollen Anreize für die weitere Diskussion und die zügige Umsetzung eines Modellvorhabens „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ setzen:

1. Die zukünftige ÖPNV-Finanzierung muss sowohl eine auskömmliche und dauerhafte Finanzierungsbasis schaffen, als auch motivierend auf den freiwilligen Wechsel hin zum Nahverkehr wirken. Das Finanzierungsmodell Bürgerticket kann diese Anforderungen erfüllen. Somit wird das Bürgerticket in dieser Studie nicht nur als ein Finanzierungsmodell für den öffentlichen Personennahverkehr verstanden, sondern als ein möglicher Ansatz für eine nachhaltigkeitsorientierte Verkehrspolitik, die ökonomische, ökologische und soziale Belange gleichermaßen einbezieht.
2. Sofern die juristischen und finanziellen Rahmenbedingungen von Seiten des Landes NRW umgesetzt sind und die Kommunen befähigt werden Bus und Bahn fahrscheinfrei in Form eines Bürgertickets umzusetzen, bedarf es in den Stadt- und Gemeinderäten mutiger Politiker mit verkehrspolitischen Gestaltungswillen. Der kommunale Einfluss kann dann dokumentiert werden in dem der Nahverkehrsplan als kommunales Planungs- und Gestaltungsinstrument für den ÖPNV konsequent auf das Thema Bürgerticket abgestimmt wird und der Umweltverbund (ÖPNV + Rad- + Fußverkehr + Bike- & CarSharing) massiv ausgebaut wird.
3. Darüber hinaus müssen die Gemeinden auch konsequent ihre Planungshoheit dazu nutzen und instrumentalisieren, um einerseits ihre Siedlungsentwicklung im Sinne der Nahmobilität umzusetzen und andererseits be-

gleitende Maßnahmen zum Bürgerticket umzusetzen. Neben Einschränkungen des Autoverkehrs durch Geschwindigkeitsbegrenzungen und Rück- und Umbau von Straßen stehen hier vor allem auch Maßnahmen zur Bewirtschaftung von Parkplätzen auf der Agenda.

4. Gleichfalls müssen die Gemeinden ihren Einfluss bei den übergeordneten Verkehrsverbänden bzw. Zweckverbänden geltend machen, damit dort dann letztlich für das Gemeindegebiet das Bürgerticket flächendeckend umgesetzt wird und für die Übergangszeit Lösungen für die Schnittstellen und Einnahmeaufteilung gefunden werden.
5. Die bei der Umsetzung einer solchen Bürgerticket-Mobilitätsstrategie zu erwarteten Fahrgastzugewinne bedingen vor allem in Ballungsgebieten eine Ausweitung der infrastrukturellen und betrieblichen Kapazitäten. Ob mit oder ohne Bürgerticket: ohne dessen Ausbau wird es keine Verkehrswende geben. Ohne eine adäquate Gegenleistung in Form eines räumlich und zeitlich nutzbaren ÖPNV-Angebotes wird eine verpflichtende Zahlung vom Bürger nicht akzeptiert werden.
6. Der Ausbau des Nahverkehrsangebotes ist somit ein Schlüsselfaktor zur Erreichung der Klimaschutzziele und gleichzeitig Voraussetzung für die Einführung eines Bürgertickets. Die Implementierung eines Bürgertickets hängt maßgeblich vom politischen Willen ab, denn die Politik kann sowohl die gesetzlichen Grundlagen schaffen, als auch die notwendigen Planungsprozesse in Gang setzen.
7. Die politischen Entscheider müssen die Ernsthaftigkeit der Klimaschutzziele und die Rolle des ÖPNV erkennen und sich auf gemeinsame Ziele verständigen. Vieles deutet darauf hin, dass die positiven Aspekte eines Bürgertickets überwiegen, jedoch sind weitergehende Forschungsarbeiten durchzuführen. Über einen Modellversuch „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ in einer Kommune oder Region könnte das Potential eines umlagefinanzierten Bürgertickets tiefergehend erforscht werden.

## VERWENDETE QUELLEN

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (Hrsg.) (2012a): Vereinbarkeit der Einführung eines fahrscheinlosen ÖPNV mit dem Europarecht. Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste im Deutschen Bundestag (unveröffentlicht). Berlin.

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (Hrsg.) (2012b): Umlagefinanzierung für den fahrscheinlosen Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Finanzverfassungsrechtliche Probleme hinsichtlich der Einführung einer ÖPNV-Abgabe für alle Einwohner. Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste im Deutschen Bundestag (unveröffentlicht). Berlin.

Jansen, Ulrich, Thorsten Koska, Miriam Müller und Carolin Schäfer-Sparenberg (2016): Mobilität in Nordrhein-Westfalen. Situation und Zukunftsperspektiven.

Landtag NRW (Hrsg.) (2017): Drucksache 16/13950: Abschlussbericht der Enquetekommission zu Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in Nordrhein-Westfalen im Kontext des gesellschaftlichen und technischen Wandels (Enquetekommission IV). Düsseldorf.

Maaß, Christian und Gregor Waluga (2014): Neue ÖPNV-Finanzierungsinstrumente für Länder und Kommunen. In: Verkehr und Technik (10/2014): 397-401.

Maaß, Christian, Gregor Waluga und Raphael Weyland (2015): Fahrscheinlos. Grundlagen- und Machbarkeitsstudie Fahrscheinloser ÖPNV in Berlin. Berlin.

Waluga, Gregor (2017): Flexibilisierung des ÖPNV durch ein umlagefinanziertes Bürgerticket. Dissertation (erscheint voraussichtlich Anfang 2017).

## DANKSAGUNG

Die Verfasser danken den Teilnehmerinnen und den Teilnehmern des Workshops „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ für ihre konstruktiven Diskussionsbeiträge.

Besonderer Dank gilt Frau Moersch und Herrn Roth von der PiKo sowie Herrn MdL Oliver Bayer und Herrn Gregor Waluga für ihre wertvollen Beiträge im Rahmen der Erstellung der Machbarkeitsstudie „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“.

Die Verantwortung für die Inhalte des Endberichtes tragen die Autoren.