

VCD Hintergrund

# ÖPNV zum Nulltarif – Möglichkeiten und Grenzen

# Inhalt

Einleitung .....	1
1. Die Ziele des VCD.....	1
2. Der ÖPNV – ein unverzichtbarer Verkehrsträger .....	2
3. ÖPNV zum Nulltarif – Formen und Praxisbeispiele.....	2
3.1 Nulltarif als Schnupper-Angebot.....	3
3.1.1 Tübingen macht blau.....	3
3.1.2 Autofreie Sonntage .....	3
3.1.3 Führerscheintausch gegen kostenloses ÖPNV-Ticket.....	4
3.1.4 Das Paten-Ticket .....	4
3.1.5 Bewertung des Schnupper-Angebots .....	5
3.2 Beitragsfinanzierter Nulltarif .....	5
3.2.1 Tübingen.....	6
3.2.2 Aubagne .....	7
3.2.3 Touristische Angebote .....	7
3.2.4 Bewertung des beitragsfinanzierten Nulltarifs .....	8
3.3 Steuerfinanzierter Nulltarif.....	9
3.3.1 Templin .....	9
3.3.2 Lübben.....	10
3.3.3 Hasselt .....	10
3.3.4 Bewertung des steuerfinanzierten Nulltarifs .....	11
4. Zur Problematik eines steuerfinanzierten Nulltarifs.....	11
5. Alternativen zum steuerfinanzierten Nulltarif .....	14
Schlussbemerkung .....	16

# Einleitung

Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) ist in den letzten Jahren stärker in den allgemeinen Fokus gerückt. Ausgelöst durch eine intensiv geführte gesellschaftliche Debatte über die demografische Entwicklung der Gesellschaft, den vom Menschen beeinflussten fortschreitenden Klimawandel und das Ende des Zeitalters fossiler Energieträger, sind die Ansprüche an die Funktions- und Leistungsfähigkeit des ÖPNV gestiegen. Der ÖPNV soll viele Aufgaben erfüllen: Er soll die zukünftig differenzierter werdenden Mobilitätsansprüche von Senioren befriedigen. Trotz Bevölkerungsrückgang gerade im ländlichen Raum soll er dazu beitragen, dass auch nichtmotorisierte Menschen am gesellschaftlichen Leben im Sinne der öffentlichen Daseinsvorsorge teilhaben. Und er soll eine wichtige Rolle dabei spielen, die Mobilitätsbedürfnisse der Menschen umweltverträglicher und klimaneutraler zu befriedigen.

Um diese hohen Ansprüche erfüllen zu können und einen verstärkten Umstieg vom Motorisierten Individualverkehr (MIV) auf den ÖPNV zu erreichen, muss das Leistungsangebot im Nahverkehr für die Fahrgäste attraktiv sein.

Für einen attraktiven Betrieb und eine leistungsstarke Infrastruktur benötigt der ÖPNV eine ausreichende Finanzierung. Diese war in den letzten Jahren nicht immer gewährleistet und wird auch in Zukunft schwierig bleiben. Die Kürzung der Regionalisierungsmittel und der Ausgleichsleistungen für die Schülerbeförderung sowie die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise auf die staatlichen Finanzierungshaushalte auf allen Ebenen in den letzten Jahren haben die verlässliche Finanzierung eines attraktiven Nahverkehrsangebots gefährdet. Der drohende Wegfall der Zweckbindung der Mittel des Entflechtungsgesetzes Ende 2013 beziehungsweise das Auslaufen der Mittel des GVFG-Bundesprogramms 2019 gefährden darüber hinaus die finanziellen Grundlagen für Erhalt, Aus- und Neubau der ÖPNV-Infrastruktur. Der Aufwärtstrend im ÖPNV in den letzten Jahren<sup>1</sup> kann unter diesen Umständen nicht fortgesetzt werden.

Aufgrund dieser Situation lassen sich zwei Entwicklungen erkennen, die grundsätzlich auf eine bessere Finanzierung des ÖPNV abzielen und zukünftig eine größere Rolle spielen werden: Erstens die Forderung nach einem effizienteren Einsatz der knapper werdenden Mittel und zweitens die Suche nach neuen Finanzierungsinstrumenten im ÖPNV.

Der VCD möchte sich dieser Suche nicht verschließen und ist neuen Ideen gegenüber offen. Dabei bewertet der VCD die diskutierten verkehrspolitischen Instrumente vor allem nach umwelt- und sozialverträglichen Maßstäben. Auch die folgende Position zum häufig und auch gegenwärtig wieder stärker diskutierten Finanzierungsinstrument „ÖPNV zum Nulltarif“ ist unter diesem Fokus entstanden.<sup>2</sup>

## 1. Die Ziele des VCD

Der ökologische Verkehrsclub VCD setzt sich für eine umwelt- und sozialverträgliche Mobilität ein. Ziel ist es, die Belastung von Mensch und Natur mit Klimagasen, Schadstoffen und Verkehrslärm zu verringern, den hohen Flächen- und Landschaftsverbrauch durch immer mehr Verkehrsinfrastruktur zu bremsen sowie die hohen Unfallzahlen im Straßenverkehr zu senken

Um diese Ziele zu erreichen, ist es aus Sicht des VCD notwendig, unnötige Wege und Transporte zu vermeiden. Der notwendige Verkehr muss von umweltbelastenden auf umweltschonende Verkehrsmittel verlagert und Antriebe und Fahrzeuge müssen effizienter werden.

Der VCD setzt sich für Kostenwahrheit im Verkehr ein. Die Kosten, die ein Verkehrsträger verursacht, sollen diesem auch weitestgehend angelastet werden. Dazu zählen Betriebskosten, Kosten für Bau und Unterhalt der Verkehrsinfrastruktur, aber auch externe Kosten, wie Umweltschäden, Gesundheitsausgaben, Lärmbelastungen und Unfälle.

---

1 Die Fahrgastzahlen im ÖPNV sind seit 2000 um knapp zehn Prozent gestiegen, die Erträge um 25 Prozent. Vgl. mit VDV-Statistik 2009, S.16 und S.20

2 Vgl. mit Das Verbraucherparlament, Kurzdokumentation vom 11. Juni 2010, vzbv. Eine der wichtigsten Forderungen des Verbraucherparlaments zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse war mit dem zweithöchsten Anteil von 20,5 Prozent die nach einer „Einheitsabgabe (wie GEZ) und damit ÖPNV rund um die Uhr“. In diesem Zusammenhang ist auch die aktuelle Kampagne „Berlin fährt frei“ v.a. linker, sozialpolitisch orientierter Gruppierungen zu erwähnen, die einen „kostenlosen Nahverkehr“ in Berlin fordern. Auch die Piratenpartei hat in ihrem Wahlprogramm und im Berliner Wahlkampf einen kostenlosen im Sinne eines „fahrerscheinlosen“ Nahverkehrs gefordert, der über eine spezielle Abgabe finanziert werden soll. Siehe hierzu auch unter: <http://www.taz.de/!80217/>

Umwelt- und sozialpolitische Erfordernisse machen es notwendig, dass verkehrspolitisch sinnvolle Finanzierungsinstrumente eine Lenkungswirkung haben und einen Beitrag zu Verkehrsvermeidung, Verkehrsverlagerung und mehr Energieeffizienz von Antrieben und Fahrzeugen leisten.

## 2. Der ÖPNV – ein unverzichtbarer Verkehrsträger

Dem öffentlichen Personennahverkehr kommt für die Lebensqualität, besonders in den Städten, für den Klimaschutz und die Mobilität von Menschen ohne eigenes Auto eine entscheidende Bedeutung zu. Der Umstieg vom MIV auf den ÖPNV leistet einen umwelt- und klimapolitisch wichtigen Beitrag. Bundesweit verursacht der ÖPNV zum Beispiel durchschnittlich nur die Hälfte der CO<sub>2</sub>-Emissionen eines Pkw. In der Stadt verursacht eine Fahrt mit dem ÖPNV pro Person und Kilometer nur ein Drittel CO<sub>2</sub> im Vergleich zu einem Mittelklasse-Pkw, in der Rush-Hour sogar nur ein Zehntel bzw. mit dem Bus nur ein Zwanzigstel.<sup>3</sup>

Auch gesamtwirtschaftlich betrachtet hat der ÖPNV deutliche Vorteile. Der MIV erzeugt weitaus höhere externe Kosten als der ÖPNV. Pro 1000 Personenkilometer entstehen beim MIV 61,60 Euro, beim Personenverkehr auf der Schiene 21,20 Euro sowie beim Bus nur 15,60 Euro durchschnittliche Kosten.<sup>4</sup>

Gleichzeitig bieten Mobilitätsangebote des ÖPNV nicht-motorisierten Menschen die Möglichkeit einer leichteren gesellschaftlichen Teilhabe im Sinne der öffentlichen Daseinsvorsorge. Gerade für immer mehr und höchstwahrscheinlich auch immer ärmer werdende ältere Menschen in unserer Gesellschaft spielt der ÖPNV heute und in Zukunft eine wichtige Rolle. Auch für junge Menschen wird er eine wichtige Alternative bleiben, zumal sich abzeichnet, dass das Auto als Statussymbol in dieser Zielgruppe durch einen rationaleren Umgang mit Verkehrsmitteln abgelöst wird.<sup>5</sup>

Um einen deutlichen Umstieg vom Auto auf den ÖPNV zu erreichen, muss der ÖPNV zukünftig attraktiver werden. Was dabei attraktiv ist, müssen die Fahrgäste entscheiden. Sie müssen zum Fixpunkt der Dienstleistungen der Verkehrsunternehmen werden. Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen müssen die Wünsche der Fahrgäste zur Richtschnur ihres Handelns machen und Wünsche wie den Abbau von Zugangsbarrieren zum ÖPNV, ein dichteres Strecken- und Haltestellennetz, eine dichtere Vernetzung, zeitnahe Informationen im Normal- wie Störfall, ein besseres Preis-Leistungs-Verhältnis sowie mehr Komfort, Service und Sicherheit ernstnehmen. Mit Hilfe systematischer Kundenbefragungen im Rahmen eines ambitionierten Qualitätsmanagements und ernsthafter Fahrgastbeteiligung bei Nahverkehrs- und Produktgestaltung können die Anforderungen an einen attraktiven ÖPNV stetig ermittelt und umgesetzt werden.

Auch das verkehrspolitische Instrument „ÖPNV zum Nulltarif“ ist eine Möglichkeit, mehr Menschen zum Umsteigen zu bewegen. Vor- und Nachteile des „kostenlosen“ ÖPNV werden im Folgenden erläutert.

## 3. ÖPNV zum Nulltarif – Formen und Praxisbeispiele

Die Auswirkungen einer steigenden Mobilität auf alle Lebensbereiche werden besonders in den Ballungszentren deutlich. Vor allem durch den MIV erhöhen sich Lärm- und Schadstoffbelastungen und auch die Unfallrisiken. Auf der anderen Seite klagen die Verkehrsunternehmen teilweise über zu geringe Fahrgastzahlen und zu geringe Kapazitätsauslastungen im ÖPNV. Und damit einhergehend über eine Kostenunterdeckung, die wegen der schwierigen wirtschaftlichen Situation vielen Kommunen Probleme bereitet. Gerade in ländlichen Regionen ist dies häufig zu beobachten.

Um die Lebensqualität in den Innenstädten zu verbessern und einen intakten Nahverkehr aufrechtzuerhalten, ist eine dauerhafte Verlagerung von Verkehrsströmen vom MIV auf den ÖV notwendig. Um diese Ziele zu erreichen, haben einige Städte im In- und Ausland bereits Formen des „Nulltarifs“ eingeführt. Einige davon werden im Folgenden vorgestellt.

Wie gezeigt werden wird, gibt es zahlreiche Varianten eines ÖPNV zum Nulltarif. Ganz allgemein können Formen der „fahrtscheinlosen“ ÖPNV-Nutzung ein wirksames Instrument sein, um Zugangsbarrieren des ÖPNV-Systems für Ungeübte abzubauen. Ganz grundsätzlich ist im ÖPNV ein transparentes System zu etablieren, in

3 Vgl. mit: Broschüre Klimabewusst unterwegs, herausgegeben vom VCD und vzbv, 2010

4 Vgl. mit: Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland, Aufdatierung 2005, INFRAS, Schlussbericht 2007, S.7. Unter „externen Kosten“ werden hier diejenigen Kosten verstanden, die durch die Mobilitätsteilnehmenden verursacht, jedoch nicht von ihnen selber getragen werden. Die wichtigsten Bereiche sind Unfälle, Lärm, die luftverschmutzungsbedingten Gesundheitskosten, das Klima, der Bereich Natur und Landschaft sowie die Kosten aus vor- und nachgelagerten Prozessen.

5 Vgl. u.a. mit: Die junge Generation und das vernetzte Auto. Eine empirische Studie zu den Einstellungen und Verhaltensmustern der 18-25 Jährigen in Deutschland. von Prof. Dr. Stefan Bratzel, Center of Automotive Management

dem Kunden nach dem Prinzip „Einsteigen und losfahren“ handeln können, ohne Angst vor Fehlern haben zu müssen. „Fahrscheinlose“ Angebote können hier einen wichtigen Beitrag leisten.

Die Bewertung einzelner Maßnahmen hängt davon ab, ob sie einen gewissen Verlagerungseffekt zu einer ökologisch und sozial verträglicheren Verkehrsabwicklung haben und in welchem Verhältnis Wirksamkeit und Ergiebigkeit der Maßnahmen stehen, also wie groß die gewünschte Lenkungswirkung im Verhältnis zur Höhe der eingesetzten Finanzmittel ist.

Für die Beurteilung stehen bei den vorgestellten Beispielen nicht ausreichend Daten zur Verfügung. In den meisten Fällen fehlen sowohl belastbare Daten zur Wirkung der Verkehrsverlagerung als auch darüber, wie teuer die Maßnahme war. Fehlen diese Bewertungsgrundlagen wird geschätzt, wie wahrscheinlich es ist, dass die genannten Ziele durch die Maßnahmen wenigstens teilweise erreicht werden können.

### 3.1 Nulltarif als Schnupper-Angebot

Im Folgenden werden zeitlich oder anders begrenzte Varianten des ÖPNV-Nulltarifs vorgestellt, die vor allem darauf abzielen, bestimmte Zielgruppen, die bisher wenig oder gar keine Erfahrungen im Umgang mit dem ÖPNV gesammelt haben, mit dem Nahverkehr vertraut zu machen. Ausgehend von der Annahme, dass mangelnde Nutzung des Nahverkehrs nicht allein von der tatsächlichen Angebotsqualität abhängt, sondern häufig auch von subjektiven Einstellungen und Erfahrungen, sollen durch die zeitlich befristete kostenlose ÖPNV-Nutzung Wissensdefizite verringert, Vorurteile abgebaut und Mobilitätsroutinen verändert werden.

#### 3.1.1 Tübingen macht blau

Von September 2009 bis Weihnachten 2009 hat die Universitätsstadt Tübingen die Aktion „Blaue Samstage“ als Teil der städtischen Klimaschutzkampagne „Tübingen macht blau“ durchgeführt. An diesen Samstagen konnten alle Tübinger den ÖPNV aller Verkehrsunternehmen vor Ort kostenlos nutzen, ab Ende November nur noch im städtischen Busverkehr der Tübinger Stadtwerke. Obwohl jede vierte Fahrt im Tübinger Stadtgebiet mit dem ÖPNV zurückgelegt wird, gibt es auch viele Nichtnutzer. Diese wollten die Tübinger Stadtwerke mit der Aktion gezielt ansprechen und mit dem attraktiven Nahverkehrsangebot der Stadt bekannt machen. Die Aktion sollte sich über die zusätzlichen Einnahmen in der Innenstadt und zusätzliche Fahrgäste an den übrigen Tagen finanzieren.<sup>6</sup> Dem grünen Oberbürgermeister Boris Palmer dienten die Blauen Samstage auch als „Pilotprojekt“ für eine spätere dauerhafte Einführung eines Nulltarifs, gegebenenfalls in Verbindung mit einer Nahverkehrsabgabe.<sup>7</sup>

#### 3.1.2 Autofreie Sonntage

Zahlreiche Städte in Deutschland, Österreich und in der Schweiz haben bereits autofreie Sonntage in Verbindung mit kostenlosem ÖPNV durchgeführt.<sup>8</sup>

##### Hamburg

In Deutschland hat dies zum Beispiel Hamburg vorbildlich getan und autofreie Sonntage als Teil des Senatskonzepts „Klimaschutz Hamburg 2007-2012“ umgesetzt. Teil dieses Konzepts war unter anderem die Fahrt im ÖPNV des Hamburger Verkehrsverbundes zum Nulltarif an diesem Tag sowie eine Fahrradsternfahrt.<sup>9</sup> Das Konzept, das auch als Beitrag Hamburgs zu seiner Rolle als Europäische Umwelthauptstadt 2011 vermarktet wurde, ist allerdings mittlerweile mit der Begründung gestoppt worden, dass trotz einer Fahrgastzunahme um zum Teil 50 Prozent zu wenig Autofahrer daran teilgenommen hätten und das Ziel einer CO<sub>2</sub>-Reduktion nicht erreicht werden konnte. Angesichts einer solchen Bilanz seien die erheblichen Kosten von 375.000 Euro nicht zu rechtfertigen. Eine Alternative soll aber gefunden werden.<sup>10</sup>

6 Vgl. mit René Maudet, „Nulltarifsystem im ÖPNV“, Diplomarbeit 2010, S.71

7 Vgl. mit „Tübus umsonst“, Broschüre der Gruppe ZAK Tübingen, S.13

8 Für das Jahr 2012 stehen bereits die Termine von 77 „autofreien Erlebnistagen“ in Deutschland fest, siehe hierzu unter: <http://www.upi-institut.de/upi37.htm>

9 Siehe hierzu auch unter: <http://hamburg21.de/de/schwerpunkte+mobilitaet/autofreie+sonntage+oder+freie+fahrt+fuers+klima.html>

10 Siehe hierzu auch unter: <http://www.ndr.de/regional/hamburg/autofreiersonntag107.html>

## Bremen

Auch in Bremen gibt es seit drei Jahren einen autofreien Sonntag in Kombination mit einem ÖPNV-Nulltarif. Die Innenstadt ist an diesem Sonntag für den MIV gesperrt und die Fahrt mit dem ÖPNV im Verkehrsverbund für Bremen und Niedersachsen sowie ins niedersächsische Umland an diesem Tag kostenlos. Ziel des autofreien Tages, der neben einer ADFC-Fahrradtour in der Innenstadt zahlreiche Infostände und Aktionsflächen zu Schwerpunktthemen wie ÖPNV, Car-Sharing oder umweltschonende Antriebe sowie ein breites kulturelles Rahmenprogramm bietet, ist zu zeigen, dass umweltfreundliche Mobilität und Klimaschutz auch Spaß machen können. Circa 50.000 BesucherInnen kamen 2010.<sup>11</sup>

### 3.1.3 Führerscheintausch gegen kostenloses ÖPNV-Ticket

Eine weitere Variante eines kostenlosen Schnupper-Angebots ist die Tauschaktion „Führerschein gegen kostenloses ÖPNV-Ticket“, das bereits von einigen Kommunen oder auch Verkehrsunternehmen durchgeführt wurde, um vor allem die Nutzergruppe AutofahrerInnen gezielt anzusprechen.

## Hamburg

So wurde in Hamburg der autofreie Sonntag in 2010 durch eine Führerschein-Tauschaktion ergänzt. Wer am 20. Juni beim HVV seinen Führerschein abgab, konnte im Tausch eine kostenlose HVV-Fahrkarte für den Großraum Hamburg bis zum 20. Juli erhalten. Damit wollte der HVV gezielt 250 Autofahrer/innen, also Nicht- oder Wenignutzer des ÖPNV, von seinem attraktiven Nahverkehrsangebot überzeugen.

## Aachen

Auch Aachen hat sich zu diesem Schritt entschlossen und hat seinen Bürgern von März bis Juli 2009 die Möglichkeit angeboten, im Tausch gegen eine kostenlose Monatskarte im ÖPNV einen Monat lang auf den Führerschein zu verzichten. Hintergrund der Maßnahme war, dass Aachen zu den Städten in Deutschland gehört, die mehr als 35-mal im Jahr die EU-Luftgrenzwerte überschreiten. Um härtere Maßnahmen wie eine Innenstadtsperre zu verhindern, hat man sich zu diesem Schritt entschlossen.

Zahlreiche AutofahrerInnen haben ihren Führerschein daraufhin länger als einen Monat in der Stadtverwaltung liegen lassen und sind auf den ÖPNV umgestiegen. Im Zuge der erfolgreichen Aktion konnte der Fahrpreis der Aachener Verkehrsbetriebe für eine Fahrt in der Innenstadt von 1,40 Euro auf 1,00 Euro dauerhaft reduziert werden.<sup>12</sup>

## Verkehrsverbund Hegau-Bodensee

Sehr erfolgreich ist auch die VHB-Führerschein-Abo-Aktion des Verkehrsverbundes Hegau-Bodensee und des Landkreises Konstanz. Seit dem 1. Mai 2005 können Senioren und Seniorinnen bei einem freiwilligen Verzicht auf ihren Führerschein ein kostenloses VHB-Jahresabo für alle Zonen des Landkreises im Wert von 795,00 Euro erhalten, einschließlich aller normalen Abo-Funktionen wie kostenlose Mitnahme einer weiteren Person, vier Kinder bis 14 Jahren sowie einem Hund am Wochenende. Mittlerweile haben mehr als 1.500 Personen von diesem Angebot Gebrauch gemacht.<sup>13</sup>

### 3.1.4 Das Paten-Ticket

Ein besonders raffiniertes Marketing- und Kommunikationsinstrument eines begrenzten Nulltarifs im ÖPNV, das seine volle Bedeutung vor dem Hintergrund des demografischen Wandels gewinnt, ist das von November 2007 bis März 2009 von den Kölner Verkehrsbetrieben durchgeführte „PatenTicket“. Das Grundprinzip des vom Bundesverkehrsministeriums (BMVBS) geförderten Projekts ist, dass SeniorInnen zusätzlich zu ihrem Jahresabonnement kostenlos eine weitere drei Monate gültige Zeitkarte als ein „Schnupperticket“ erhalten. Diese Zeitkarte

11 Siehe hierzu auch unter: <http://www.autofreibremen.de/anreise.html>

12 Siehe hierzu auch unter: <http://www.3sat.de/page/?source=/nano/cstuecke/135561/index.html>

13 Siehe hierzu auch unter: <http://newstix.de/index.php?session=8979032487c46165f1798dec947b958f&site=search&startentry=0&entmsg=true&mid=14948&searchpattern=F%FCheerschein>

kann an einen Menschen ab 60 Jahren aus dem Bekannten- oder Verwandtenkreis verschenkt werden, der bislang die öffentlichen Verkehrsmittel nicht so besonders häufig nutzte. Diese „peer-to-peer“-Empfehlung ist mit der patenschaftlichen Begleitung und Unterstützung gekoppelt. Das heißt, die Empfehlung und der Kompetenztransfer hinsichtlich der ÖPNV-Nutzung stammt von bekannten oder verwandten, also vertrauten Personen als Paten aus derselben Zielgruppe 60+.

Die Paten wurden in mehreren Workshops umfangreich geschult und auf ihre verantwortungsvolle Rolle vorbereitet. Durch das Instrument „Paten-Ticket“ konnten Wege auf den ÖPNV verlagert, Verhaltensroutinen verändert, Kenntnisse über den ÖPNV gewonnen und Vorurteile überwunden werden. Gleichzeitig fand auch eine intensive Kundenbindung gegenüber den Paten statt. Nach der Projektphase nutzten ungefähr ein Drittel von 117 sogenannten „Patenkindern“ weiterhin dauerhaft Busse und Bahnen und kauften ein Aktiv60Ticket, das Jahresabonnement für Senioren/-innen.<sup>14</sup>

Das Projekt wurde Anfang 2010 in Zusammenarbeit mit den Kölner Verkehrsbetrieben und der Regionalverkehr Köln GmbH sowie gefördert vom BMVBS und wissenschaftlich evaluiert von der TU Dortmund als „Paten-Ticket 2.0“ auf den suburbanen Kölner Raum ausgedehnt.<sup>15</sup>

In beiden Projekten konnte eine Verlagerungswirkung auf den ÖPNV festgestellt werden. Allerdings fällt der Erfolg im suburbanen Raum geringer aus, weil zum einen die objektive Leistungsqualität des ÖPNV in ländlich geprägten Räumen gegenüber dem Ballungsraum abfällt und andererseits der Kompetenztransfer wegen der komplizierteren Nutzungsbedingungen deutlich schwieriger wird.

### 3.1.5 Bewertung des Schnupper-Angebots

Formen von kostenlosen Schnupper-Angeboten, die sich für die mittelfristige Zielsetzung der Verkehrsverlagerung auf den ÖPNV an Zielgruppen wie Autofahrer oder auch Senioren wenden, um sie mit den Nahverkehrsangeboten vertraut zu machen, Vorurteile abzubauen und langfristig Mobilitätsroutinen zu verändern, sind ausdrücklich zu begrüßen. Sie sind meist eingebettet in ein Bündel von Maßnahmen und darüber hinaus nicht besonders kostenintensiv.

## 3.2 Beitragsfinanzierter Nulltarif

Neben dem steuerfinanzierten Nulltarif gibt es auch den beitrags- oder haushaltsfinanzierten Nulltarif. Auch hier wird deutlich, dass es sich beim Nulltarif nicht wirklich um ein kostenloses Angebot handelt, sondern dass immer Kosten entstehen, die entweder von der Allgemeinheit oder von bestimmten Zielgruppen getragen werden.

Bei einer Variante handelt es sich zum Beispiel um einen Quasi-Nulltarif für einen speziellen Personenkreis, ohne besonderen Kaufpreis und ohne dass die öffentliche Hand zusätzlich belastet wird. Hier zahlen alle Mitglieder einer Zielgruppe solidarisch, also auch die, die nie oder selten mit dem ÖPNV fahren, so dass die Tickets im Umlageverfahren für die ÖPNV-Nutzer erheblich günstiger werden. Solche zielgruppenbezogenen Varianten sind bereits seit längerer Zeit eingeführt und bekannt zum Beispiel als Semesterticket für die Gruppe der Studierenden oder als Job-Ticket für Arbeitnehmer.

Neue Wege geht zum Beispiel das Verkehrsunternehmen Rheinbahn, das in einem Pilotprojekt ein Mieterticket anbietet, das Wohnungsbaugesellschaften oder Vermieter pauschal für alle ihre Mieter abschließen können.<sup>16</sup>

Die ultimative Form ist das beitragsfinanzierte „Bürgerticket“ für alle. Das Bürgerticket kann auch als „Nahverkehrsabgabe“ bezeichnet werden und stellt quasi eine Steuererhöhung für alle Bewohner einer Kommune dar. Diese Abgabe ist zu vergleichen mit der Fernsehgebühr, die ebenfalls von allen Nutzern und Nutzerinnen öffentlich-rechtlicher Programme bezahlt werden muss und den Anspruch auf eine Grundversorgung rechtfertigt.

Das Prinzip ist, dass alle Bewohner einer Kommune das Bürgerticket mit einer Nahverkehrsabgabe solidarisch finanzieren, also auch diejenigen, die zwar den ÖPNV nicht oder nur selten nutzen, dafür aber von seinen Leistungen indirekt profitieren (Autofahrer, Grundstücksbesitzer oder auch Arbeitgeber, siehe unten zu Aubagne).

14 Vgl. mit „Die Mobilität Älterer verbessern – mit dem Paten-Ticket“, in: Der Nahverkehr, 1-2/2009, S.29. ff.

15 Siehe hierzu auch unter: <http://www.rvk.de/startseite/presse/aktuelle-pressemitteilungen/detailansicht/article/patentickets-gewinnen-senioren-fuer-bus-und-bahn.html>

16 Siehe hierzu auch unter: <http://www.rheinbahn.de/Seiten/detail.aspx?Meldung=19553>

Als spezifische Gegenleistung erhalten die Bewohner zum Beispiel eine Jahreskarte für den ÖPNV. Möglich ist eine Nahverkehrsabgabe aber nicht nur über die indirekten Nutznießer eines ÖPNV-Angebotes, sondern auch als Erschließungsbeitrag zum Beispiel durch Grundstückseigentümer als Verkehrserzeuger.<sup>17</sup>

Die Nahverkehrsabgabe wird schon seit mehr als 20 Jahren in Deutschland diskutiert. Ihre Einführung ist überlegenswert, weil sie im Gegensatz zum rein steuerfinanzierten Nulltarif eine zusätzliche Einnahmequelle auf kommunaler Ebene für den ÖPNV darstellt. Angesichts der gegenwärtigen prekären finanziellen Situation vieler deutscher Kommunen<sup>18</sup> bedingt durch Finanz- und Wirtschaftskrise, höhere Sozialausgaben und Auswirkungen des demografischen Wandels ist sie möglicherweise ein wichtiges Instrument für die Zukunft, um eine gute Nahverkehrsqualität gewährleisten zu können.

### 3.2.1 Tübingen

In Tübingen wird zurzeit die Einführung einer Nahverkehrsabgabe angedacht.<sup>19</sup> Die Idee ist bereits vor einigen Jahren als Teil der Klimaschutzkampagne „Tübingen macht blau“ entstanden. Ziel der Idee ist mehr Klimaschutz im Verkehr der Stadt.

Die Nahverkehrsabgabe wird auf 100,00-150,00 Euro pro Kopf der 85.000 Tübinger Einwohner geschätzt. Mit diesem Betrag würde man die durch den Nulltarif wegfallenden Fahrgeldeinnahmen in Höhe von sieben Millionen Euro kompensieren und darüber hinaus noch Finanzmittel für den notwendigen Kapazitätsausbau einnehmen können. Die bereits 2008 initiierte Kampagne „TüBus umsonst – Nulltarif im Stadtverkehr“, die vor allem von linken Gruppen initiiert wurde und mit ihrer zentralen Forderung nach einem „Grundrecht auf Mobilität“ einen starken sozialpolitischen Impetus hat, unterstützt die Ziele der Stadtregierung.<sup>20</sup>

Hintergrund für die Konkretisierung der seit einiger Zeit in Tübingen diskutierten Pläne ist, dass die rot-grüne Landesregierung 2011 im Koalitionsvertrag festgeschrieben hat, dass die Landesregierung eine Gesetzesänderung prüfen will, nach der sich Kommunen für den Ausbau ihres ÖPNV „eigene Finanzierungsquellen erschließen“ können.<sup>21</sup> Sollten die Pläne umgesetzt werden, wäre Tübingen die erste Stadt in Deutschland mit einer Nahverkehrsabgabe.<sup>22</sup>

- 
- 17 Vgl. mit Handbuch kommunaler Verkehrsplanung, Kapitel 4.6.1, S.12. Interessant ist der hier vertretene Vorschlag, den Erschließungstatbestand ÖPNV analog zur Finanzierungsregelung bei Straßenerschließungen im Baugesetzbuch zu etablieren. Die Beitragserhebung würde sich an das Modell für andere Netzinfrastrukturen wie etwa Abwasser orientieren. Hier könnte auch die Definition eines Erschließungsstandards als Grundlage einer Beitragspflicht definiert und in den Nahverkehrsplan aufgenommen werden und dadurch auch einen Qualitätsanspruch der Beitragspflichtigen begründen.
- 18 Vgl. mit Zts. Planerin, Heft 4/11, S.5-17. Die Gründe für die finanzielle Krise sind vielfältig. Sie reichen von allgemeinen Steuer senkungen in den letzten Jahren über wegbrechende Gewerbesteuereinnahmen infolge der Finanz- und Wirtschaftskrise bis hin zu schrumpfenden Schülerzahlen und infolgedessen sinkenden § 45a-Ausgleichsmittel des PBefG. Wegen der daraus häufig folgenden kommunalen Überschuldung, die oft zu Haushalts-Notverordnungen führt, sinkt der Eigenanteil der Kommunen an der Finanzierung des als freiwillige Aufgabe der kommunalen Daseinsvorsorge betrachteten ÖPNV. Es wird nicht mehr ausreichend in den Nahverkehr investiert, auch GVFG-/Entflechtungsmittel können nicht ausreichend abgerufen werden, weil die dafür notwendige Kofinanzierung nicht mehr erbracht werden kann.
- 19 Die rot-grünen Gemeinderatsfraktionen machen sich stark für einen von allen Bewohnern beitragsfinanzierten kostenlosen Nahverkehr in Tübingen. Siehe hierzu auch unter: [http://www.tagblatt.de/Home/nachrichten/tuebingen\\_artikel,-ALGruene-und-SPD-diskutieren-Gratis-Nahverkehr-\\_arid,159883.html](http://www.tagblatt.de/Home/nachrichten/tuebingen_artikel,-ALGruene-und-SPD-diskutieren-Gratis-Nahverkehr-_arid,159883.html)
- 20 Vgl. mit „Tübus umsonst“, Broschüre der Gruppe ZAK Tübingen, S.13ff.
- 21 Siehe hierzu auch unter: [http://www.tagblatt.de/Home/nachrichten/tuebingen\\_artikel,-ALGruene-und-SPD-diskutieren-Gratis-Nahverkehr-\\_arid,159883.html](http://www.tagblatt.de/Home/nachrichten/tuebingen_artikel,-ALGruene-und-SPD-diskutieren-Gratis-Nahverkehr-_arid,159883.html) Bereits 2005 antwortete die damalige Landesregierung von Baden-Württemberg (BaWü) auf Anfrage der Grünen Landtagsfraktion nach Einführung einer Nahverkehrsabgabe mit dem Hinweis v.a. auf verfassungsrechtliche Bedenken und der hohen Hürden für Sonderabgaben durch die ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts abschlägig. Anders als beim „Bürgerticket“ sollte sich nach Vorstellung der Grünen die Abgabe damals allerdings nur auf Kfz-Halter beschränken. Vgl. mit Landtag von BaWü, Drucksache 13/4950 vom 8.12.2005
- 22 Ein anderer Versuch wurde z.B. mit dem „Mobilitätsbonus“ im Gebiet des Verkehrsverbundes Stuttgart auf Initiative der Grünen im Kreistag des Landkreises Esslingen unternommen, ist aber bereits wegen rechtlicher Bedenken gescheitert. Angedacht war, Pkw-Besitzer im Verwaltungsgebiet mit einer Abgabe über die Kfz-Steuer zu belegen und als Gegenleistung eine ÖPNV-Gutschrift anzubieten. Die Kreisverwaltung hat die Idee auch verworfen wegen eines zu hohen bürokratischen Aufwands, der nicht zu erfassenden Pendler sowie zahlreicher notwendiger Ausnahmegenehmigungen. Vgl. mit [www.teckbote-online.de/region/lokales/Artikel699101.cfm](http://www.teckbote-online.de/region/lokales/Artikel699101.cfm)

### 3.2.2 Aubagne

Eine besondere Form der Nahverkehrsabgabe ist in der südfranzösischen Kleinstadt Aubagne, nahe der Großstadt Marseille, zu beobachten, wo man im Mai 2009 einen ausschließlich von den Arbeitgebern als Nutznießer der ÖPNV-Erschließung beitragsfinanzierten Nulltarif im ÖPNV eingeführt hat.

Ausgehend von der Erkenntnis, dass 51 Prozent der CO<sub>2</sub>-Emissionen der Region vom Pkw-Verkehr stammen, war die Verlagerung des MIV auf den öffentlichen Verkehr ein klimapolitisch motiviertes Ziel. Gleichzeitig hoffte man aber auch, durch die Reduzierung des Verkehrsaufkommens die kommunalen Folgekosten für Straßenerneuerungsmaßnahmen zukünftig reduzieren zu können. Vor dem Hintergrund der Tatsache, dass Mobilitätskosten hinter Ausgaben für Miete und Ernährung den größten Anteil am Budget privater Haushalte in Frankreich ausmachen, sollte darüber hinaus auch die soziale Teilhabe an öffentlicher Mobilität erleichtert werden.<sup>23</sup>

Durch den Nulltarif spart das Busunternehmen „Autobus aubagnais“, das im öffentlichen Auftrag jährlich zwei Millionen Passagiere pro Jahr befördert, für wegfallende Vertriebs- und Kontrollaufgaben 216.000 Euro. Als Finanzierungsquelle für die durch den Nulltarif wegfallenden Fahrgeldeinnahmen in Höhe von 693.000 Euro pro Jahr hat der Landkreis die in Frankreich für die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel übliche Unternehmenssteuerpauschale „Taxe Versement Transport“<sup>24</sup>, die für alle Betriebe mit mehr als neun Beschäftigten ohne konkrete Gegenleistung verpflichtend ist, von 0,45 auf 1,05 Prozent der Bruttolohnmasse angehoben. Dadurch können zusätzlich 2,2 Millionen Euro erhoben werden, die eine Kostendeckung im Nahverkehr bewirken.

Mit diesen Mitteln wurden gleichzeitig auch der Fuhrpark erneuert, das Straßenbahnnetz ausgebaut und für Stadtrandbewohner neue Buslinien mit Minibussen als Bedarfsverkehre eingerichtet. Durch den Ausbau des Straßenbahnnetzes ist die Kommune auf der Grundlage des nationalen Gesetzes grundsätzlich berechtigt, die pauschale Unternehmenssteuer auf 1,75 Prozent anzuheben, was auch diskutiert wird.

Studien über die konkreten Auswirkungen des Nulltarifs auf den Modal Split wurden noch nicht durchgeführt. Innerhalb von acht Monaten nach Einführung des Nulltarifs stiegen die Fahrgastzahlen aber durchschnittlich um 62 Prozent, auf einigen Teilstrecken sogar um 90 Prozent. Deutlich beobachtet werden konnte darüber hinaus ein Freiwerden von Parkflächen. Die Laufleistung der Busse ist durch die Angebotsausweitung um 15 Prozent gestiegen, die Zahl der Busfahrer um zwölf Prozent. Gleichzeitig konnte aber auch festgestellt werden, dass für kürzere Wege, die früher zu Fuß zurückgelegt, jetzt der Bus genutzt wird.<sup>25</sup>

### 3.2.3 Touristische Angebote

Gerade im touristischen Umfeld gibt es attraktive Nulltarif-Angebote, die ähnlich wie in Templin durch einen Pauschalbeitrag seitens der Touristen finanziert werden.

Diese Angebote haben meist das Ziel, den MIV zurückzudrängen, den Aufenthalts- und Erholungswert in der touristischen Region zu erhöhen, die Mobilität vor Ort mit dem Umweltverbund und den Fahrtzweck Freizeit zu stärken. Häufig sichern die touristischen Nutzungen das ÖPNV-Angebot vor Ort und tragen dazu bei, dieses auszubauen. Das kommt auch den Einheimischen in den Regionen zugute.

Drei prominente Beispiele dieser Variante sollen im Folgenden vorgestellt werden:

#### **GUTi – Gästeservice Umweltticket**

Das „GUTi – Gästeservice Umweltticket“ wurde mehrfach ausgezeichnet, unter anderem erhielt dieses Projekt den Fahrziel-Natur-Award. Das GUTi ist ein quasi kostenloses ÖPNV-Ticket für Gäste in der Nationalpark- und Naturparkregion Bayerischer Wald. Für Urlaubsgäste bieten insgesamt 13 Gemeinden mit 1.500 Beherbergungsbetrieben im Bayerwald-Ticket-Tarifgebiet das Gästeservice Umweltticket an.

23 Vgl. mit „Nulltarif in der französischen Provinz“ von Andrea Förster, in: Tageszeitung Junge Welt, 29.01.2010, unter: [http://buergerbuerobornade/uploads/media/20100129\\_Nulltarif.pdf](http://buergerbuerobornade/uploads/media/20100129_Nulltarif.pdf)

24 Diese Unternehmenssteuerpauschale, deren Verwendung frei von den Aufgabenträgern entschieden werden kann, basiert auf einem nationalen Gesetz und gilt landesweit. Seit 1982 wurde die Steuer durch Parlamentsbeschluss von Großstädten über 100.000 Einwohner auch auf Mittelstädte ausgeweitet. Mittlerweile ist sie in mehr als 85 Prozent der Städte mit mehr als 20.000 Einwohner eingeführt und deckt fast 40 Prozent der Kosten des ÖPNV in Frankreich ab. Vgl. mit LEDA Enderbericht, 2000, S.18

25 Vgl. mit Elsa Sidawy, „Free transport in Aubagne: why it works“, 28.07.2010, unter: <http://www.innovcity.com/2010/07/28/free-transport-in-aubagne-why-it-works/1/> sowie „Nulltarif in der französischen Provinz“ von Andrea Förster, in: Tageszeitung Junge Welt, 29.01.2010, unter: [http://buergerbuerobornade/uploads/media/20100129\\_Nulltarif.pdf](http://buergerbuerobornade/uploads/media/20100129_Nulltarif.pdf)

Finanziert wird das Ticket über eine Umlage der beteiligten Gemeinden an eine zentrale Koordinierungsstelle. Von 1,4 Millionen Übernachtungen im Gebiet werden pro Übernachtung 0,31 Euro abgeführt.

Das GUTi baut auf dem Bayerwald-Ticket auf, das sich seit 2001 als Verbundfahrchein für die umweltfreundliche Mobilität in der Freizeit im Bayerischen Wald bewährt hat. Mit dem GUTi fahren Gäste der teilnehmenden Gemeinden kostenlos mit Bus und Bahn. Die Gästekarte gilt als Fahrchein für beliebig viele Fahrten an jedem Tag des Aufenthaltes in der Region mit wenigen Ausnahmen. Die Gästekarte wird bei der Anmeldung vom Beherbergungsbetrieb ausgefüllt. Alle Gäste erhalten die GUTi-Gästekarte direkt bei ihrer Ankunft. Jeder Gast erhält eine persönliche Gästekarte im Scheckkartenformat. Die kostenlose Nutzung von Bussen und Bahnen im Bayerwald-Ticket-Tarifgebiet mit der GUTi-Gästekarte gilt Montag bis Freitag ab acht Uhr sowie Samstag, Sonntag und Feiertage ganztags.<sup>26</sup>

### KONUS – Gästekarte

Die KONUS – Gästekarte wurde 2006 im Schwarzwald eingeführt und ermöglicht Gästen eine kostenfreie Nutzung des ÖPNV. Finanziert wird dieses ÖPNV-Angebot durch eine touristische Abgabe von 0,36 Euro pro Übernachtung<sup>27</sup>. Die KONUS-Gästekarte entstand in Kooperation von fünf Verkehrsverbänden mit der DB AG, umfasst jedoch heute nahezu den ganzen Schwarzwald. Sie wird inzwischen von gut 140 Städten und Gemeinden ausgestellt. Neben der kostenlosen Nutzung des ÖPNV sind weitere Vergünstigungen mit der Gästekarte verbunden.

### VHB-Gästekarte

Für Gäste der Gemeinden Allensbach, Gaienhofen, Gailingen, Moos, Öhningen, Reichenau und Steißlingen sowie der Stadt Radolfzell wird im Verkehrsverbund Hegau-Bodensee innerhalb des Landkreises Konstanz die VHB Gästekarte zur kostenlosen Fahrkarte in allen Bussen und Bahnen des Nahverkehrs angeboten. Die teilnehmenden Gemeinden finanzieren dies über die Kurtaxe beziehungsweise einen Zuschuss als pauschalierten Betrag je Gast und Übernachtung. Sie gilt nur für Einzelpersonen und ist nicht übertragbar. Eine Mitnahmeregelung für Hunde oder Fahrräder gibt es nicht. Geplant ist, die Gästekarte auf weitere Gemeinden im Landkreis Konstanz und, falls möglich, auch auf benachbarte Verbünde auszuweiten.<sup>28</sup>

### 3.2.4 Bewertung des beitragsfinanzierten Nulltarifs

Der beitragsfinanzierte Nulltarif für spezielle Zielgruppen, wie Studierende, Arbeitnehmer oder auch Touristen, ist ein wirksames und kostengünstiges Instrument für mehr Fahrgäste und die Stärkung zum Beispiel von Naherholungsgebieten.

Die beitragsfinanzierte Form eines Bürgertickets kann darüber hinaus ein wichtiges kommunales Instrument für ein gutes Nahverkehrsangebot in der Zukunft werden. Es entlastet die kommunalen Haushalte und beteiligt unter anderem auch die Privatvermögenden, die seit Jahren von den ÖPNV-Leistungen, zum Beispiel als Grundstücksbesitzer, indirekt profitieren, aber bisher nicht an der direkten Finanzierung beteiligt wurden.<sup>29</sup> Aufgrund der haushaltsneutralen Finanzierung bleiben den Kommunen neben dieser Maßnahme dann weiterhin genügend finanzielle Möglichkeiten für Qualitätssteigerungen bei Angebot und Service. Bei entsprechender Ausgestaltung der Beitragsstruktur können sogar genügend finanzielle Spielräume für die in Folge einer gesteigerten Nachfrage nötigen Kapazitätsanpassungen geschaffen werden.

Zu erwarten ist vor allem ein deutlicherer Verlagerungseffekt vom MIV auf den ÖPNV als beim weiter unten vorgestellten steuerfinanzierten Modell. Denn diejenigen, die das Angebot erst einmal durch eine Sonderzahlung individuell finanziert haben, wollen die daraus entstehenden Vorteile in der Regel auch für sich in Anspruch nehmen. Der Verlagerungseffekt vom Aktivverkehr auf den ÖPNV, der auch beim beitragsfinanzierten Nulltarif

---

26 Siehe hierzu auch unter: <http://www.nationalpark-ferienland-bayerischer-wald.de/standard/guti-gaestserviceumweltticket.html>

27 Stand 2012

28 Siehe hierzu auch unter: <http://www.radolfzell.de/bausteine.net/file/showfile.aspx?downaid=7986&domid=666&fd=2>

29 Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass v.a. aufgrund der Steuersenkungsprogramme der letzten zwei Jahrzehnte, von denen v.a. Besserverdienende profitierten, das private Nettovermögen 2009 bei 9.700 Mrd. Euro lag, dem Vierfachen des Bruttoinlandproduktes (BIP) bzw. dem Sechsfachen der Schulden aller staatlichen Haushalte. So hat sich das private Vermögen zwischen 2001 und 2009 verdoppelt, während das staatliche Nettovermögen um 46 Prozent abnahm. Das staatliche Nettovermögen lag 1991 noch bei 52 Prozent des BIP und ist 2009 auf sechs Prozent zusammengeschmolzen, mit allen Konsequenzen für die finanzielle Investitionsfähigkeit des Staates in die kommunale Infrastruktur. Vgl. mit der Zts. Planerin, 4/11, S.11

wahrscheinlich ist, wie die Beobachtungen in Aubagne zeigen, wird dadurch ein wenig kompensiert. Es ist zu vermuten, dass die gesamte Ökobilanz dieser Maßnahme damit höchstwahrscheinlich positiver ausfällt als beim steuerfinanzierten Nulltarif.

Voraussetzung für die Einführung eines beitragsfinanzierten Nulltarifs in Form einer Nahverkehrsabgabe ist zum einen die Klärung einiger rechtlicher Probleme<sup>30</sup>, die letztlich aber durch eine entsprechende politische Willensbildung<sup>31</sup> mit fundierten Argumenten und ambitionierter Öffentlichkeitsarbeit überwindbar sind. Zum anderen muss auch die Frage nach der konkreten Beitragshöhe<sup>32</sup> geklärt werden, die den Aspekt der Gerechtigkeit nicht außer Acht lassen darf. Denn bei der Gestaltung etwa einer pauschalen Beitragshöhe für alle muss berücksichtigt werden, dass Besserverdienende im Verhältnis weniger bezahlen müssen als Geringverdienende. Dies ließe sich aber etwa durch die Staffelung der Beitragshöhe nach dem Einkommen der Beitragszahler regeln.

### 3.3 Steuerfinanzierter Nulltarif

Diese Form des Nulltarifs wird häufig auch als „kostenloser“ ÖPNV bezeichnet. Bei näherer Betrachtung ist festzustellen, dass die Bezeichnung „fahrcheinloser“ ÖPNV besser passt. Kostenlos ist das ÖPNV-Angebot nie. Die hier vorgestellten Modelle unterscheiden sich nicht nur durch ihre Konzeption und Wirkung, sondern vor allem durch das Subjekt der Finanzierung. Der steuerfinanzierte Nulltarif wird ausschließlich durch kommunale Haushaltsmittel finanziert. Dem einzelnen Nutzer entstehen keine direkten Kosten, nur indirekt über die Steuerzahlung. Er kann ohne vorher einen Fahrschein zu erwerben mit dem ÖPNV fahren.

#### 3.3.1 Templin

Templin liegt 80 km nördlich von Berlin im Landkreis Uckermark und hat circa 16.500 Einwohner. Anlass der Einführung des Nulltarifs in Templin war die zu große Belastung durch Luftverschmutzung und Lärm. In Templin kamen noch städtebauliche Erwägungen hinzu, der historische Stadtkern sollte geschützt und gleichzeitig das Image als Erholungsort gestärkt werden.

Die Stadt hat einen historischen Stadtkern und ist als Erholungsgebiet zwischen Biosphärenreservat Schorfheide-Chorin und Naturpark Uckermark traditionell Ausflugsziel für Touristen.<sup>33</sup>

Ausgangspunkt für die Maßnahmen zum Nulltarif war zum einen ein im Verhältnis zur Stadtgröße hohes Straßenverkehrsaufkommen von circa 90 Prozent und mit einem Kfz-Anteil von 17.000 Fahrzeugen pro Tag im historischen Stadtkern. Zum anderen wurde das ÖPNV-Angebot der Stadt, bestehend aus mehreren Regionalbus- sowie vier Stadtbuslinien, kaum angenommen, was nur 41.000 Fahrgäste pro Jahr beweisen. Für die überwiegend kurzen Entfernungen in der Stadt bot das insgesamt als wenig attraktiv eingeschätzte ÖPNV-Angebot kaum Anreize für einen Fahrscheinwerb. Ein Kostendeckungsgrad von 14 Prozent war die Folge davon. Das heißt, die von der öffentlichen Hand durch den Wegfall der Fahrgelderlöse zusätzlich zu finanzierenden Betriebskosten betragen nur etwa ein Zehntel der bereits öffentlich finanzierten Kosten. Die Deckungslücke wurde ausschließlich von der Stadt Templin getragen.

Neben der Einführung des Nulltarifs wurde die Linienführung verändert und optimiert, die Haltestellenzahl von 27 auf 42 erhöht, 24 neue überdachte Bushaltestellen errichtet, auf weniger befahrenen Strecken kleinere und wendigere Busse für verwinkelte Straßen eingesetzt sowie die Bedienzeiten auf den Linien an das Fahrgastpotenzial angepasst. Auf den Hauptlinien wurde ein Takt von zunächst 30 Minuten und ab Mai 2000 von 20 Minuten eingeführt, wodurch die Betriebsleistung von 102.000 auf 117.000 Fahrzeug-Kilometer um 15 Prozent stieg. Zentraler Umsteigepunkt zum Regionalverkehr blieb der ZOB, allerdings bekam der Stadtbus einen eigenen zentralen Umsteigepunkt am Altstadtmarkt. Zusätzlich wurde ein eigenes Logo für den Stadtbus kreiert und die Maßnahmen mit Verteilung von neuen Fahrplänen mit Liniennetz öffentlichkeitswirksam beworben.

30 Vgl. mit Kolbow (2001), S.90. Voraussetzung für eine Nahverkehrsabgabe ist die Kompatibilität dieses Instruments mit dem Grundgesetz und v.a. dem Gleichheitsgrundsatz nach Artikel 3 GG sowie den Finanzverfassungen der Länder und Kommunen, die sehr unterschiedlich sein können. Als Abgabeformen kommen grundsätzlich Gebühren, Beiträge oder Sonderabgaben in Frage. Um zu entscheiden, welche Art rechtskonform ist, muss in der Regel jeweils geklärt werden, worin bei einer Abgabe die Gegenleistung und für welchen Personenkreis diese besteht bzw. ob es Erschließungsvorteile für indirekte Nutznießer durch die ÖPNV-Anbindung gibt oder ob etwa kommunale Lenkungsziele begründet werden können.

31 Vgl. mit Kolbow (2001), S.89. Von 2407 Befragten signalisierten 35 Prozent ihre Bereitschaft für eine Nahverkehrsabgabe, 56 Prozent verneinten dies. Bei der Abfrage der Gebührenhöhe konnte kein eindeutiges Bild erzielt werden.

32 Im Verkehrsverbund Rhein-Ruhr (VRR) würde ein solches Bürgerticket pauschal ca. 180,00 Euro pro steuerpflichtigen Einwohner kosten, ausgehend von ca. 850 Mio. Euro Fahrgeldeinnahmen pro Jahr und 4,5 Mio. Steuerpflichtigen (von sieben Mio. Einwohnern insgesamt und nach Abzug etwa von Kindern, Geringverdienern, nicht berufstätigen Ehepartnern oder Rentnern).

33 Vgl. mit Michael Kalbow: Wirkungsanalyse des Nulltarifs im ÖPNV am Beispiel der Stadt Darmstadt, Diplomarbeit, 2001, S.20

In den drei Projektjahren von 1997 bis 2000 haben sich die Fahrgastzahlen verdreizehnfacht. Dadurch, dass 25 Prozent der neu gewonnenen Fahrgäste vom Kfz auf den ÖPNV umgestiegen sind, konnte auch das Hauptziel der Maßnahme, nämlich die Verringerung der unerwünschten Folgen des Kfz-Verkehrs für BewohnerInnen, Umwelt und Stadt wie Lärm, Abgase oder Unfälle, erreicht werden.

Die notwendige Ausweitung des Angebotes infolge der gestiegenen Fahrgastzahlen führte allerdings in Templin dazu, dass die ursprüngliche Finanzierungsplanung nicht eingehalten werden konnte. In der Folge musste das Konzept des Nulltarifs durch Elemente der Nutzerfinanzierung ergänzt werden. In Templin wurde die kostenfreie ÖPNV-Fahrt mit einer kostenpflichtigen Jahreskarte verknüpft.<sup>34</sup>

### 3.3.2 Lübben

Im südlich von Berlin gelegenen Ort Lübben im Spreewald mit seinen 15.000 EinwohnerInnen ähnelte der Problemdruck, der letztlich zur Einführung des Nulltarifs führte, dem in Templin. Da die Kleinstadt von drei Bundesstraßen mit erheblichem Verkehrsaufkommen durchquert wird, sollten auch hier vor allem die negativen Auswirkungen des Kfz-Verkehrs reduziert sowie das Image der Stadt als Erholungsort gestärkt werden.<sup>35</sup>

Hinzu kam, dass sich der Landkreis Dahme-Spreewald 1997 vollständig aus der Finanzierung der seit 1994 verkehrenden Stadtbuslinie mit dem Argument zurückzog, dass der Busverkehr ausschließlich der Stadt zu Gute käme. Folgen waren die ausschließliche Finanzierung durch die Stadt Lübben sowie die Reduzierung der Fahrzeug-Kilometer im ÖPNV von 51.500 auf 23.532 km pro Jahr und einem entsprechend geringen Kostendeckungsgrad um die zehn Prozent.

Vor der kompletten Einstellung des Stadtbusbesusses wurden allerdings Überlegungen zur Steigerung der Angebotsattraktivität umgesetzt. Von 1998 an verkehrte die Stadtbuslinie kostenlos. Ab Mai 1998 wurde mit vier zusätzlichen Fahrten eine Taktverdichtung auf 60 Minuten erreicht und ein zuvor stillgelegter Linienast zu einer Reha-Klinik reaktiviert. Folge der Maßnahmen war ein Anstieg der Fahrgäste um fast das Fünffache. Daten über die Entwicklung des Modal Split durch die Maßnahme liegen nicht vor. Auch in Lübben konnte die ursprüngliche Finanzplanung für den Nulltarif wegen des Fahrgastzuwachses nicht gehalten werden. Mittlerweile ist ein reduzierter Fahrpreis von 0,60 Euro eingeführt.

### 3.3.3 Hasselt

Das wohl prominenteste Beispiel für einen Nulltarif im ÖPNV ist die belgische Stadt Hasselt. Auch hier lag der Kostendeckungsgrad vor der Einführung bei sehr niedrigen neun Prozent.

Hasselt ist die Hauptstadt der belgischen Provinz Limburg. Sie ist mit 70.000 Einwohnern viermal so groß wie Lübben und Templin. Die Bedeutung der Stadt als sechstgrößte Handelsstadt Belgiens mit 40.000 Studierenden liegt weniger im Tourismus als vielmehr in den Bereichen Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. Hasselt ist Ziel vieler Einpendler und durch eine gut ausgeprägte Straßeninfrastruktur gekennzeichnet. Folgen davon waren ein hohes MIV-Aufkommen mit hoher Lärmbelastung und vielen Unfällen, vor allem in der Innenstadt.<sup>36</sup>

Um diesen negativen Folgewirkungen zu begegnen, setzte die neue Stadtregierung ab 1995 auf eine andere Verkehrspolitik mit einer deutlich sozialeren und ökologischeren Ausrichtung. Es wurde auf den Bau einer dritten Ringstraße verzichtet und im September 1996 ein Mobilitätsabkommen zwischen der neuen Stadtregierung, der Region Flandern und dem Verkehrsunternehmen „De Lijn“ auf den Weg gebracht.

In Hasselt wurde noch vor Einführung des Nulltarifs das Stadtbusnetz im Vorfeld der Maßnahme komplett umgestaltet in Richtung bessere Erschließung, höhere Bedienfrequenz und Ausweitung der Betriebszeit. Die Linienzahl wurde von vier auf neun erhöht, es wurden 36 BusfahrerInnen zusätzlich eingestellt, die Anzahl der Fahrten pro Tag stieg von 84 auf 480. Die Anzahl der Buslinien wuchs bis heute auf mittlerweile 50, und der Takt liegt häufig bei fünf Minuten.

---

34 Vgl. mit Leitfaden „Fahrscheinfreier Stadtverkehr“ der Stadt Templin, Frau Suchardt, Universität Halle, S. 13. „Fahrscheinfrei“ kann man weiterhin fahren, wenn man eine Jahreskarte erwirbt. Diese kostet seit 2007 44,00 Euro pro Jahr, im Vergleich dazu kostete 2007 eine normale Jahreskarte für den Stadtverkehr 205,00 Euro. Auch Besucher anderer Ortsteile erhalten einen erheblichen Rabatt auf den Einzelfahrschein, wenn sie eine Jahreskarte für Templin vorweisen. Die Fahrgastzahlen haben durch die reduzierte Nutzerfinanzierung deutlich abgenommen, lagen aber 2009 noch um das Sechsfache über dem niedrigen Ausgangswert von 1997.

35 Vgl. mit Kalbow (2001), S. 22ff.

36 Vgl. mit Kalbow (2001), S.24

Das Instrument des Nulltarifs war also insgesamt eingebettet in ein umfangreiches verkehrspolitisches Konzept, das nicht nur die starke Förderung des Fuß- und Radverkehrs zum Inhalt hatte, sondern auch die komplette Sperrung der Hasselter Innenstadt für den MIV. Gleichzeitig wurde das gesamte Konzept von einer umfangreichen PR-Kampagne begleitet.

Ergebnisse dieser Maßnahmen in Hasselt waren unter anderem ein Anstieg der Fahrgastzahlen um das mehr als zwölfwache von 350.000 pro Jahr 1996 auf über 4,5 Millionen im Jahr 2008 sowie in Folge der Verkehrsverlagerung ein teilweiser Rückbau von mehrspurigen Straßen.

Hasselt ist unter vielen Aspekten ein besonderer Fall. Das Experiment Nulltarif läuft seit mittlerweile 15 Jahren und das Projekt ist so gut evaluiert wie kein anderes. Darüber hinaus führte die erhebliche Angebotsausweitung nicht dazu, dass das Konzept aus finanziellen Gründen wesentlich verändert oder aufgegeben werden musste. In Hasselt ist der ÖPNV seit der Einführung des Nulltarifs 1996 für die Fahrgäste weiterhin kostenlos. Dies lag vor allem daran, dass die Ausgaben für die Angebotsausweitung durch den nun nicht mehr notwendigen Bau des dritten Straßenringes um die City, finanziert werden konnte. Die Einsparung für den bereits in den Haushalt eingestellten Bau belief sich auf 72,7 Millionen Euro, die Gelder konnten umgewidmet werden.

Die Vermutung von Experten im Vorfeld, dass ein Nulltarif im ÖPNV zu höheren Vandalismusschäden in Folge einer Haltung wie „Was nichts kostet, ist nichts wert“ führen könnte, konnte sowohl in Hasselt wie Templin und Lübben nicht bestätigt werden. Hauptgrund dafür war sicherlich, dass die Maßnahmen in ein schlüssiges Konzept integriert waren, das zuvor offensiv und verständlich kommuniziert worden war.

Unabhängig von den 33 Prozent induziertem Neuverkehr muss in Hasselt allerdings festgestellt werden, dass trotz der großen Anstrengungen und der partiellen Erfolge letztlich der Umstieg des umweltfreundlichen Fuß- und Fahrradverkehrs auf den ÖPNV größer war, als vom MIV auf den ÖPNV.<sup>37</sup> Von den auf den ÖPNV umgestiegenen Fahrgästen legten 18,4 Prozent die Wege zuvor mit dem Fahrrad zurück und 13,9 Prozent gingen zu Fuß. Das ergibt einen Umstieg vom Aktivverkehr auf den ÖPNV von insgesamt 32,3 Prozent, während vom MIV auf den ÖPNV „nur“ 22,8 Prozent umgestiegen sind.<sup>38</sup>

### 3.3.4 Bewertung des steuerfinanzierten Nulltarifs

Steuer- oder haushaltsfinanzierter Nulltarif ist zum Beispiel dort eine plausible Maßnahme, wo die bisherigen Maßnahmen und die sonstigen politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen nur ein mangelhaftes Nahverkehrsangebot mit wenig Fahrgästen und niedrigem Kostendeckungsgrad erreicht haben. Das ist häufig in kleinen Städten und Gemeinden der Fall<sup>39</sup>, wo das Instrument „Nulltarif“ unter bestimmten Bedingungen ein erfolversprechender Versuch für Verbesserungen beziehungsweise sogar für einen Neuanfang im öffentlichen Nahverkehr sein kann.

Zusammengefasst kann man sagen, dass steuerfinanzierter Nulltarif dort gut sein kann, wo er hohen Nutzen stiftet und nur wenige Zusatzkosten verursacht. Eine zeitliche, räumliche oder auf bestimmte Zielgruppen bezogene Form des Nulltarifs kann den ÖPNV für bestimmte Personengruppen attraktiver machen oder auch die Auslastung besser steuern. Ein steuerfinanzierter Nulltarif kann jedoch zahlreiche unerwünschte Wirkungen haben, die im Folgenden ausführlich dargestellt werden.

## 4. Zur Problematik eines steuerfinanzierten Nulltarifs

Der rein steuerfinanzierte oder auch haushaltsfinanzierte Nulltarif nimmt in der öffentlichen Debatte einen breiten Raum ein, weshalb diese Form des Nulltarifs hier eine besondere Berücksichtigung finden soll. Diese Form

37 Vgl. mit Michael Kalbow: Wirkungsanalyse des Nulltarifs im ÖPNV am Beispiel der Stadt Darmstadt, Diplomarbeit, 2001, S.25

38 Hauptgrund für den Umstieg vom MIV auf den ÖPNV waren nach Aussage der befragten Umsteiger im Übrigen hauptsächlich die Angebotsverbesserungen und erst in zweiter Linie der Nulltarif. Vgl. mit Kalbow, S. 25. Vergleichbare Zahlen liegen aus Lübben oder Templin nicht vor. Allerdings wurde eine Analyse über die voraussichtlichen Auswirkungen der Einführung eines Nulltarifs in Darmstadt vorgenommen. Trotz eines festgestellten recht positiven gesamtwirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Verhältnisses durch den Nulltarif wurde auch in Darmstadt eine überproportionale Abwanderung von Fuß- und Fahrradverkehr, der in dieser Stadt mit insgesamt 40 Prozent traditionell recht hoch ist, auf den ÖPNV erwartet. Dies würde bedeuten, dass die hauptsächliche Zielsetzung des Konzeptes, die Verlagerung des MIV auf den ÖPNV zu erreichen, verfehlt werden würde. Vgl. mit Kalbow (2001), S.85

39 Bei der Betrachtung der Qualität des ÖPNV-Angebotes z.B. für den Fahrtzweck Berufs- und Ausbildungsverkehr sind besonders die ländlichen Regionen schlecht ausgestattet. 40 Prozent aller kleinen Landgemeinden haben hier gar kein ÖPNV-Angebot, in Kleinstädten sind das immerhin noch 30 Prozent. Selbst in vielen Mittelstädten gibt es am Stadtrand (23 Prozent) wie auch in der Innenstadt (29 Prozent) gar kein Nahverkehrsangebot. Vgl. mit „Teilhabe zu ermöglichen bedeutet Mobilität zu ermöglichen“, Friedrich-Ebert-Stiftung, 2009, S.13

des Nulltarifs, der in der öffentlichen Diskussion häufig mit kostenlosem Nahverkehr gleichgesetzt wird, ist nur unter bestimmten Umständen zu befürworten, in der Regel aber unter Berücksichtigung der genannten VCD-Kriterien aus folgenden Gründen kritisch zu bewerten:

### Kostenwahrheit im Verkehr

Motorisierter Verkehr erzeugt Kosten für Betrieb und Bau sowie Unterhalt von Infrastruktur und für externe Effekte. Auch der öffentliche Verkehr ist motorisierter Verkehr mit negativen gesellschaftlichen Auswirkungen wie mehr Umweltbelastung und weniger Lebensqualität für die Menschen. Aufgrund seiner kostenerzeugenden Effekte darf er in der Regel nicht unentgeltlich angeboten werden, sondern muss durch Nutzerfinanzierung in Form von Fahrgelderlösen oder in Form von Nahverkehrsabgaben durch Nutznießer oder Verkehrserzeuger gegenfinanziert werden.

Steuerfinanzierter, nicht nutzerfinanzierter kostenloser ÖPNV ist gegenüber dem umweltfreundlichen Aktivverkehr mit Fuß und Fahrrad relativ zu billig, diese Verkehrsarten werden im Verhältnis unattraktiver. Eine solche Form der Subventionierung führt in der Regel zu der bereits erwähnten Kannibalisierung der Verkehrsmittel des Umweltverbundes und zu einer überproportionalen Verlagerung vom Aktivverkehr in Richtung ÖPNV. Steuerfinanzierter Nulltarif kann letztlich zu mehr motorisiertem Verkehr und mehr Emissionen führen, was aus gesellschafts- und umweltpolitischen Gründen nicht vertretbar ist.<sup>40</sup>

### Verkehrsvermeidung

Steuerfinanzierter Nulltarif kann zu Mehrverkehr zum Beispiel in Form von zusätzlichem Verkehr durch Bewohner oder Besucher führen (siehe Hasselt). Die Abwicklung dieses Verkehrs mit dem ÖPNV bedeutet mehr motorisierter Verkehr und mehr Emissionen.

Die in allen Städten mit kostenloser Nutzung des ÖPNV beobachtete Ausweitung der Verkehrsleistung des ÖPNV durch zusätzlichen Besucher- oder auch Freizeitverkehr bedeutet eine zusätzliche Umweltbelastung.

Außerdem drohen diese zusätzlichen Verkehre bis zum räumlichen Gültigkeitsbereich des Nulltarifs mit dem Auto abgewickelt zu werden, wenn nicht weitere verkehrspolitische Maßnahmen ergriffen werden und das Konzept nicht auf die Umlandgemeinden ausgedehnt wird.

Dieser Nulltarif kann damit zu weiteren Fehlallokationen und zu ungünstigen verkehrserzeugenden Raumstrukturen infolge von falschen Infrastrukturinvestitionen führen.

### Verkehrsverlagerung

Nach den vorliegenden Daten vor allem aus Hasselt lässt sich vermuten, dass es unter Umständen zu größeren Verlagerungseffekten vom Aktivverkehr als vom MIV auf den ÖPNV kommt<sup>41</sup>, was zu einer umweltpolitisch nicht vertretbaren Fehlsteuerung hin zu mehr Verkehrsemissionen führt und damit die mit dem Instrument in der Regel verfolgten Klima- oder Umweltschutzziele verfehlt. Beim steuerfinanzierten Nulltarif ist es neben der Kannibalisierung der Verkehrsmittel des Umweltverbundes wahrscheinlich, dass der häufig besonders belastende Einpendlerverkehr nicht oder nur zum Teil auf den ÖPNV verlagert werden kann.<sup>42</sup> Dies kann dadurch verhindert werden, dass der Gültigkeitsbereich des Nulltarifs auf die Umlandgemeinden ausgedehnt wird oder am Stadtrand attraktive Umsteigeangebote für MIV-Nutzer zum Beispiel durch hochwertige P+R-Anlagen geschaffen werden.

40 Vgl. mit Nulltarif im ÖPNV: Ökonomische und verkehrspolitische Aspekte, in: Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Kapitel 3.4.9.4, S.8ff.

41 Dies bestätigen nicht nur die Ergebnisse der Wirkungsanalyse von Nulltarif in Darmstadt (siehe Fußnote 10), sondern auch die Simulationsrechnungen für die Einführung eines Nulltarifs in Vorarlberg, die insgesamt nur eine geringe MIV-Abnahme, dafür aber deutliche Kannibalisierungseffekte im Umweltverbund festgestellt haben. Vgl. mit „Nulltarif im ÖPNV“, Wissenschaftlicher Bericht Nr. 28-2008, Wegener Zentrum für Klima und Globalen Wandel, Teil A, S.XI

42 Das gilt im Übrigen auch für den beitragsfinanzierten Nulltarif. Entweder der Pendler- oder auch Besucher-Verkehr von außerhalb kann nicht auf den ÖPNV verlagert werden oder, falls doch, wird dieser Verkehr durch die Bewohner subventioniert. Um dies zu verhindern und auch die negativen Externalitäten dieses Verkehrs angemessen und mittelfristig lenkend zu berücksichtigen, schlägt der Oberbürgermeister von Tübingen als Alternative zum Null-Tarif eine City-Maut vor. Vgl. mit „Tübus umsonst“, Broschüre der Gruppe ZAK Tübingen, S.14

Darüber hinaus muss der durch den Nulltarif frei werdende Straßenraum durch zusätzliche verkehrspolitische und städtebauliche Maßnahmen wie Verteuerung des MIV, vor allem durch Parkraumbewirtschaftung sowie Verkehrsberuhigung, aktiv zurückgewonnen und anderen verkehrlichen Nutzungen - Fuß, Fahrrad, Aufenthalt, ÖPNV - zugeführt werden. Ansonsten ergeben sich automatisch Attraktivitätssteigerungen im Straßenraum für den MIV durch mehr Platz und dadurch höhere Geschwindigkeiten, die einen Verlagerungseffekt vom MIV auf den ÖPNV gefährden.<sup>43</sup>

## Finanzierung

Vor dem Hintergrund der knappen öffentlichen Haushaltsmittel ist eine effizientere Finanzierungsstruktur im ÖPNV in der Zukunft notwendig. Ziel ist, mit möglichst geringem finanziellen Aufwand ein für das Verlagerungsziel attraktiven Nahverkehr zu erreichen. Hierfür stellt ein rein steuerfinanzierter Nulltarif unter folgenden Gesichtspunkten ebenfalls ein kritisch zu bewertendes Instrument dar:

Für Ballungsräume, wo die Nutzerfinanzierung in Form von Fahrgeldeinnahmen hoch und die staatlichen Betriebskostenzuschüsse zum Nahverkehr relativ gering sind, bedeutet ein haushaltsfinanzierter Nulltarif im ÖPNV in der Regel eine gewaltige Umschichtung der Finanzmittel und wenig finanziellen Spielraum für weitere Maßnahmen. Denn haushaltsfinanzierter Nulltarif bedeutet, dass die Nutzerfinanzierung über die Fahrgeldeinnahmen wegfällt und die öffentliche Hand neben den Infrastrukturkosten auch sämtliche Betriebskosten finanzieren muss. Bei einem durchschnittlichen Kostendeckungsgrad im ÖPNV in Deutschland von heute 77 Prozent der Betriebskosten<sup>44</sup>, die bisher von den deutschen Verkehrsunternehmen vor allem über Fahrgeldeinnahmen getragen werden, muss die öffentliche Hand zur Zeit durchschnittlich nur 23 Prozent der gesamten Betriebskosten zuschießen.<sup>45</sup> Fraglich ist in solchen Fällen, wie die aufgrund der initiierten Fahrgaststeigerung notwendige Kapazitätsausweitungen und die weiterhin notwendige Qualitätssteigerungen finanziert werden sollen.

Eine überproportionale Verkehrsverlagerung vom MIV auf den ÖPNV ist nur durch zusätzliche Qualitätssteigerungen im Nahverkehr zu erreichen, das heißt, durch zusätzliche Investitionen in das bestehende Angebot (siehe Hasselt). Denn für die Nutzer des ÖPNV spielen die quantitativen und qualitativen Aspekte des Nahverkehrsangebotes die wichtigste Rolle bei der Verkehrsmittelwahl.<sup>46</sup> Vor dem Hintergrund der enormen Umschichtung der Finanzmittel bei steuerfinanziertem Nulltarif in Großstädten und Ballungsräumen von der Nutzerfinanzierung hin zum kommunalen Haushalt, ist es fraglich, ob diese Mittel aufgebracht werden können beziehungsweise ob dies angesichts der bereits erfolgten Finanzierung des Nulltarifs politisch durchsetzbar ist. Ohne eine solche zusätzliche Anstrengung droht das Verlagerungsziel aber verfehlt zu werden.

Wenn der Nulltarif nicht auf die Umlandgemeinden ausgedehnt wird, müssen auch für attraktive Umsteigepunkte am Stadtrand zusätzliche Finanzmittel bereitgestellt werden. Andernfalls kann vor allem der problematische Pendlerstrom nicht zum Umstieg auf den ÖPNV bewegt werden. Auch hier ist fraglich, ob dies angesichts der bereits getätigten hohen Ausgaben für die Finanzierung des Nulltarifs politisch durchsetzbar ist.

Angebotsverbesserungen im ÖPNV können vor allem in Großstädten und Ballungsräumen ohne Nulltarif effizienter und finanziell weit weniger aufwendig durch die Beibehaltung der üblichen Nutzerfinanzierung erreicht werden, wenn die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen für den ÖPNV intelligent ausgestaltet werden. Finanziell effizienter kann eine hohe Angebotsqualität zum Beispiel durch mehr Wettbewerb erreicht werden. Die Aufgabenträger als Besteller von guter ÖPNV-Qualität schreiben ihre Anforderungen öffentlich aus und wählen unter ambitionierten Verkehrsunternehmen diejenigen mit den besten Konzepten zum günstigsten Preis.

---

43 Versuche in Holland haben dazu geführt. Vgl. mit „Nulltarif im ÖPNV“, Wissenschaftlicher Bericht Nr. 28-2008, Wegener Zentrum für Klima und Globalen Wandel, Teil A, S.V

44 Vgl. mit VDV-Pressemitteilung unter: [http://www.vdv.de/medienservice/pressemitteilungen\\_entry.html?nd\\_ref=6721&](http://www.vdv.de/medienservice/pressemitteilungen_entry.html?nd_ref=6721&)

45 Für den Ballungsraum Berlin bedeutet dies z.B., dass die Fahrgeldeinnahmen der BVG in Höhe von 520 Mio Euro jährlich und der S-Bahn in Höhe von 290 Millionen Euro jährlich wegfielen. Nach Abzug von ca. 15 Prozent dieser Kosten an Einsparungspotenzial bei Vertrieb und Fahrkartenkontrolle blieben noch ca. 700 Mio. Euro, die der Berliner Senat nun zusätzlich bezuschussen müsste.

46 Auch bei der Befragung der auf den ÖPNV umgestiegenen MIV-Nutzer in Hasselt war die Erschließungs- und Bedienungsqualität vor der Frage der Gratisnutzung ausschlaggebend. Vgl. mit Michael Kalbow: Schwarzfahren für alle! Wirkungsanalyse des Nulltarifs im ÖPNV am Beispiel der Stadt Darmstadt, Auszüge aus der Diplomarbeit, S. 15

Dies wird auch durch die Erfahrungen aus Liechtenstein bestätigt, das bereits 1989 einen Nulltarif-Versuch unternommen hat. Bereits vor dem Nulltarif wurden umfangreiche Angebotsverbesserungen durchgeführt, die hauptsächlich für den Fahrgastzuwachs von 40 Prozent verantwortlich waren. Vgl. mit „Nulltarif im ÖPNV“, Wissenschaftlicher Bericht Nr. 28-2008, Wegener Zentrum für Klima und Globalen Wandel, Teil A, S.II

Die hohe Angebotsqualität, deren Ziele im Rahmen eines umfangreichen Qualitätsmanagementsystems von den Aufgabenträgern festgelegt und ständig kontrolliert werden, führt zu höherer Nutzerfinanzierung durch mehr Fahrgäste, deren Fahrgeld zur besseren Kostendeckung und gegebenenfalls für weitere Angebotsverbesserungen haushaltsneutral verwendet werden kann.

Ohne eine weitere Finanzierungsquelle, zum Beispiel in Form einer Beitragsfinanzierung durch Nutznießer, stehen die Haushaltsmittel für den Nulltarif automatisch in Konkurrenz zu anderen Bereichen der kommunalen Daseinsvorsorge, wie etwa Schule, Kinderbetreuung oder Gesundheitsvorsorge. Das Projekt wäre politisch schwer durchsetzbar beziehungsweise nach der Umsetzung des Nulltarifs höchstwahrscheinlich ständigen politischen Abwehrkämpfen unterworfen. Damit drohte ein durch die Einführung möglicherweise erreichter Imagegewinn im ÖPNV im Zeitverlauf ins Gegenteil umzuschlagen.

## Qualität

Durch das Instrument des Nulltarifs droht die Orientierung am Fahrgastmarkt verloren zu gehen. Den Verkehrsunternehmen fehlt dann der Leistungsanreiz, über mehr Kundenorientierung und Qualitätsaspekte zusätzliche Fahrgäste und höhere Fahrgelderlöse als Einnahmen zu generieren. Ein Wegfall des Leistungsanreizes für das nun zu 100 Prozent vom Staat subventionierte Verkehrsunternehmen kann die Kreativität der Branche empfindlich bremsen, die in den letzten Jahren einen großen Anteil an der kontinuierlichen Entwicklung hin zu mehr Fahrgästen, mehr Verkehrsleistung und höherem Kostendeckungsgrad hatte.<sup>47</sup>

Durch die Einführung des Nulltarifs droht der Kundenstatus der Fahrgäste wegzufallen. Wird das Instrument „Nulltarif“ nicht als Teil einer umfassenden Kundenoffensive mit hoher Servicequalität implementiert, droht die Grundlage für qualitativ hochwertige Gewährleistungsansprüche der Kunden gegenüber den Verkehrsunternehmen als Dienstleister gänzlich wegzufallen. Der ÖPNV läuft dann Gefahr, an Qualität zu verlieren und der Fahrgast, wieder zum „Beförderungsfall“ längst vergangen geglaubter Zeiten zu werden.

Nulltarif kann die vor Jahren in Deutschland in Gang gesetzte Wettbewerbs- und Qualitätsorientierung im ÖPNV schwächen. Einerseits sind für die Aufgabenträger mögliche Ausschreibungsgewinne angesichts der durch den Nulltarif bestehenden hohen Subventionskosten gegebenenfalls zu marginal, um einen aufwendigen Wettbewerb zu beginnen. Andererseits beteiligen sich wegen fehlender zusätzlicher Einnahmemöglichkeiten in Form von Fahrgeldern möglicherweise immer weniger Verkehrsunternehmen an einem solchen Wettbewerb, wodurch dem Aufgabenträger aus Mangel an Alternativen eventuell nur die Möglichkeit bleibt, das kommunale Unternehmen direkt zu beauftragen.

## 5. Alternativen zum steuerfinanzierten Nulltarif

Statt mit zusätzlichem Geld und damit höheren staatlichen Subventionen das Fahrgeld der Fahrgäste zu finanzieren, sollen staatliche Gelder und kommunale Haushaltsmittel nach Meinung des VCD vor allem in die Verbesserung des Leistungsangebotes in Form von verbesserter Erschließung und Bedienung durch dichteres Linien- und Haltestellennetz, dichteren und besser verknüpften Takt, längere Betriebszeiten, attraktive Tarifangebote, ÖPNV-Beschleunigung und Schnellverkehre sowie der Leistungsqualität in Form von verbesserter Anschlusssicherung, guter Informations- und Servicequalität, mehr Komfort, Vereinheitlichung bei Tarif und Vertrieb und Abbau von Zugangsschwellen fließen. Dies würde eine quantitative und qualitative Leistungsverbesserung im ÖPNV mit sich bringen und dadurch mehr Menschen vom motorisierten Individualverkehr zum Umstieg bewegen.

Die im Folgenden vorgeschlagenen Finanzierungsinstrumente entfalten im Allgemeinen deutlichere und kostengünstigere Lenkungseffekte hin zu einer gesellschafts-verträglicheren Mobilität als ein steuerfinanzierter „ÖPNV zum Nulltarif“.

Die vorgeschlagenen Instrumente dienen gleichzeitig als Finanzierungsquellen für umweltverträgliche Verkehrsträger und erlauben einen effizienteren Mitteleinsatz im ÖPNV unter folgenden Gesichtspunkten:

### Umweltpolitisch

Die Art der Finanzierung des Gesamtverkehrs muss eine deutliche Lenkungswirkung entfalten und zur Reduzierung von Belastungen für Menschen, Umwelt und der Gesamtwirtschaft führen. Das ist nur möglich über die

47 Vgl. mit „Nulltarif im ÖPNV: Ökonomische und verkehrspolitische Aspekte“, in: Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Kapitel 3.4.9.4, S.6

Finanzierung durch den Verkehrsträger selbst beziehungsweise über die Nutzer dieses Verkehrsträgers im Sinne einer größeren Kostenwahrheit im Verkehr und dem Prinzip „Wer Kosten verursacht, soll sie auch tragen“. Darüber hinaus muss eine Internalisierung externer Kosten angestrebt werden, also die Verteuerung des externen Kosten verursachenden Verkehrsträgers mit Hilfe von Steuern und Abgaben. Die exklusive Verbilligung eines Verkehrsträgers in Form von hohen staatlichen Subventionen ginge vor allem in Ballungsräumen in die falsche Richtung.

Unter diesen gesamtgesellschaftlichen Aspekten ist wohlfahrtstheoretisch das „Steuermodell“ die „erstbeste“ und das „Subventionsmodell“ maximal die zweitbeste Lösung.<sup>48</sup> Durch die Verteuerung von problematischen (MIV) und nicht durch die Verbilligung von weniger belastenden Verkehrsträgern (ÖPNV) entsteht ein deutlicher Lenkungseffekt hin zu verkehrsvermeidenden Strukturen, zu umweltverträglicheren Fortbewegungsarten wie Fuß, Fahrrad oder ÖPNV sowie gleichzeitig zu energieeffizienteren Fahrzeugen.

Beispiele:

**Beispiel Kfz-Steuer:** Der VCD schlägt ein dynamisches Besteuerungsmodell vor, wonach die Kfz-Steuer allein nach dem CO<sub>2</sub>-Ausstoß der Pkw bemessen und die Besteuerungshöhe insgesamt stärker gespreizt wird. Die umweltschädlichsten Modelle werden dadurch relativ stärker belastet, als die weniger umweltschädlichen.<sup>49</sup> Durch die stärkere Berücksichtigung des Umweltverbundes bei der Verwendung des Kfz-Steueraufkommens finanziert umweltschädlicher umweltfreundlicher Verkehr.

**Beispiel Lkw-Maut:** Die vom VCD vorgeschlagene Ausgestaltung der Lkw-Maut verteuert den Gütertransport auf der Straße und dient gleichzeitig der Finanzierung des umweltfreundlicheren Verkehrsträgers Schiene.<sup>50</sup>

**Beispiel City-Maut:** Sie dient dem Schutz zentraler Stadträume mit vielfältigen Nutzungszwecken und zielt auf die Internalisierung externer Kosten. Allerdings nur dann, wenn deren Ertrag für umweltfreundlichere Fortbewegungsmittel und nicht, wie häufig, allein für die Verbesserung der Straßeninfrastruktur eingesetzt wird. Anders als ein haushalts- oder auch beitragsfinanzierter Nulltarif im ÖPNV bezieht dieses Instrument auch die Gruppe der Pendler und BesucherInnen mit ein. Allerdings sollte dieses Instrument vorsichtig eingesetzt werden, denn es birgt die Gefahr einer Verlagerung von verkehrserzeugender Versorgungsinfrastruktur nach außerhalb des mit der City-Maut belegten Stadtraumes. In Gebieten großer Städtekonkurrenz droht eine Verkehrsverlagerung auf Städte ohne City-Maut und der gewünschte Verlagerungseffekt verpufft.

**Beispiel Parkraummanagement:** Verteuerung des Parkraumes ist eine zentrale Stellgröße für die Verkehrsmittelwahl. Eingesetzt als Instrument zur Förderung des öffentlichen Nahverkehrs kann intelligentes Parkraummanagement einen Umstieg vom MIV bewirken und als zusätzliche Finanzierungsquelle für den ÖPNV dienen. Eine solche Verteuerung kann unter Umständen auch im Zusammenspiel mit Formen des Nulltarifs und anderen Maßnahmen der Attraktivitätssteigerung des ÖPNV im Sinne einer ausgefeilten „Push-and-Pull“-Strategie eingesetzt werden.

Sozialpolitisch

Bei der Forderung nach einem steuerfinanzierten „kostenlosen“ ÖPNV stehen sozialpolitische Aspekte nach einer bezahlbaren Mobilität im Vordergrund.<sup>51</sup> Vor allem finanziell schwache Personen sollen im Sinne der

48 Vgl. mit Nulltarif im ÖPNV: Ökonomische und verkehrspolitische Aspekte, in: Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, Kapitel 3.4.9.4, S.8ff.

49 Vgl. mit VCD Thema: Kfz-Steuer als Klimasteuer, VCD 2009

50 Vgl. mit VCD Hintergrundpapier: Lkw-Maut, VCD 2009. Der VCD schlägt für mehr Kostengerechtigkeit zwischen den Verkehrsträgern und für die besseren Finanzierungsmöglichkeiten für Erhalt und Ausbau der Verkehrswege eine Ausweitung der Lkw-Maut auf alle Straßen, eine Anwendung auch auf leichte Transporter ab 3,5 t sowie eine schrittweise Anhebung auf 45 Cent pro Kilometer vor. Dabei ist der VCD bei der Berechnung der Mauthöhe grundsätzlich für den Einbezug der externen Kosten. Eine Pkw-Maut wird vom VCD nicht empfohlen. Denn nach heutigem Diskussionsstand droht die Gefahr, dass die aufwendig erhobene Mautgebühr in den Straßenbau fließt, was zusätzliche Verkehrsinfrastruktur für den MIV bedeuten würde. Auch die aktuell diskutierte Vignetten-Lösung mit einem gleich hohen Pauschalbetrag für alle Autofahrer ist organisatorisch zwar weniger aufwendig, aber aus ökologischer Sicht problematisch. Denn sie ist unabhängig von der Fahrleistung und der Motorisierungsstärke und entlastet Halter von Pkws mit hohem Verbrauch.

51 Die aktuelle Kampagne „Berlin fährt frei“ ist z.B. eine Initiative hauptsächlich linker, sozialpolitisch orientierter Gruppierungen, deren politische Motive in erster Linie sind, die Teilhabe sozial benachteiligter Menschen an der gesellschaftlichen Mobilität zu erleichtern.

öffentlichen Daseinsvorsorge durch günstige oder kostenlose Mobilitätsangebote bessere Möglichkeiten zur gesellschaftlichen Teilhabe gewinnen. Um dieses wichtige gesellschaftspolitische Ziel zu erreichen, sollten sozialpolitisch motivierte Tarifangebote, wie zum Beispiel Sozialtickets, gezielter und staatlich höher subventioniert werden. Um den Verkehrshaushalt nicht zu belasten und andere Verkehrsprojekte nicht zu gefährden, sollten Sozialtickets als sozialpolitische Subvention aus dem Sozialhaushalt finanziert werden.

Das Instrument des Nulltarifs nutzt diesen Zielgruppen zwar ebenfalls, die beschriebenen verkehrs-, umwelt- sowie finanzpolitischen „Kosten“ sind aber im Verhältnis zu groß. Sozialpolitische und umweltpolitische Argumente sollten nicht gegeneinander ausgespielt werden. Es gibt im Dienste eines besseren ÖPNV Instrumente sowohl für sozialpolitische wie für umweltpolitische Ziele, die auch nebeneinander gut funktionieren und sich ergänzen.

#### Politisch-organisatorisch

Der VCD fordert insgesamt mehr Transparenz sowie Effizienz und eine stärkere Erfolgsorientierung bei der ÖPNV-Finanzierung durch Bündelung der öffentlichen Finanzierungsinstrumente in der Hand der politisch gestärkten Aufgabenträger. Durch eine Zusammenfassung der zahlreichen staatlichen Finanzierungsstränge in der Hand der kommunalen Aufgabenträger wird die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung auf der untersten Ebene zusammengeführt und die Aufgabenträger in die Lage versetzt, ihre Pflichten im Rahmen der kommunalen Daseinsvorsorge auch zu erfüllen.

Die Aufgabenträger als Besteller von ÖPNV-Verkehrsleistungen bekommen bei der ÖPNV-Finanzierung mehr Handlungsfreiheit und können vor Ort und unter Einbeziehung lokaler Erfordernisse und Kundenwünschen am besten entscheiden, welche Maßnahmen am sinnvollsten sind und am ehesten finanziert werden sollten (zum Beispiel Finanzierung von investiven oder konsumtiven Maßnahmen oder eher von Marketingmaßnahmen).

Zusammen mit einem erfolgsorientierten Verteilungsschlüssel der Mittel anhand von Kriterien wie etwa Fahrgastzuwachs, Ausweitung des Leistungsangebotes im Linien- oder auch Bedarfsverkehr sowie Höhe des kommunalen Eigenanteils für den ÖPNV im Vergleich mit sich selbst, werden im Zeitverlauf ambitionierte Kommunen belohnt, und die Finanzierung im ÖPNV wird deutlich effizienter.<sup>52</sup>

## Schlussbemerkung

Um die Datenlage zu verbessern und die konkreten Auswirkungen eines wie auch immer konzipierten Nulltarifs zu testen, plädiert der VCD für einen zeitlich und räumlich begrenzten Versuch in einer repräsentativen Kommune mit intensiver wissenschaftlicher Begleitung. Geklärt werden muss vor allem, welche Verlagerungseffekte insgesamt, auch weiträumig, auftreten und wie nachhaltig sie sind. Vor dem Hintergrund der konkreten Kosten kann erst dann überlegt werden, ob die erzielten Ergebnisse angemessen sind oder auch durch andere Maßnahmen erreicht beziehungsweise sogar verbessert werden können.

Grundsätzlich bleibt neben der Verkehrsvermeidung die Verlagerung des MIV auf den Umweltverbund im Sinne einer ökologisch und sozial verträglicheren Verkehrsorganisation das Hauptziel. Für wichtige sozialpolitische Ziele wie bezahlbare Mobilität gibt es andere und effizientere Instrumente.

Abschließend muss noch einmal darauf hingewiesen werden, dass alle bisherigen Erfahrungen zeigen, dass für eine häufigere Benutzung des ÖPNV durch MIV-Nutzer oder ÖPNV-Seltenutzer nicht in erster Linie der Preis entscheidet, sondern die Angebotsqualität, die die Wünsche der Nutzer nach flexibler und verlässlicher Mobilität befriedigen muss.

---

52 Siehe Hickmann, Berschin, Karwiese und Schulze, in: Reform der ÖPNV-Finanzierung im Bundesland Brandenburg“, Der Nahverkehr 5/2005, S.48f. bzw. in: Forderungen des VCD für eine dauerhafte und effiziente Finanzierung des Nahverkehrs auf der Schiene, von Gerd Hickmann, Mitglied Wissenschaftlicher Beirat des VCD, auf der VCD Pressekonferenz am 28.März 2006. Eine solche ÖPNV-Finanzierungsreform wurde bereits in Brandenburg und in ähnlicher Form auch in einigen anderen Bundesländern durchgeführt

Einflussfaktoren für einen größeren Anteil des ÖPNV an allen motorisierten Wegen sind also aus Sicht der Fahrgäste vor allem eine gute Linienverbindung und -verknüpfung, dichter Takt, kurze Reise- und Umsteigezeiten sowie pünktliche An- und Abfahrten, ausreichend Komfort und zufriedenstellende Reiseinformationen im Normal- wie Störfall. In diesem Zusammenhang spielt dann für die Nutzer weniger der Fahrpreis als vielmehr das „Preis-Leistungs-Verhältnis“ insgesamt eine wichtige Rolle.<sup>53</sup>

Deshalb muss eine erfolgreiche ÖPNV-Strategie besonderes Augenmerk auf ein qualitativ hochwertiges Leistungsangebot im öffentlichen Nahverkehr legen und darauf abzielen, dies mit den vorhandenen Finanzinstrumenten, die beibehalten und zukünftig gestärkt werden müssen, effizient zu verbessern. Da der ÖPNV angesichts sich verändernder Rahmenbedingungen wie demografischer Wandel, Ölpreissteigerungen und notwendigen Klimaschutzzielen gesellschaftlich sicherlich an Bedeutung gewinnen wird, sollten sinnvollerweise neue Finanzierungsinstrumente dazu beitragen, die zu bewältigenden Aufgaben zu meistern.

Maßnahmen zum Nulltarif im ÖPNV sind dabei nur ein, wenn auch in Zukunft bei intelligenter Ausgestaltung sicherlich wichtiger werdendes, Instrument. Sie sollten daher einen angemessenen Platz in einem ambitionierten Gesamtkonzept finden.

Mehr zum Thema finden Sie im VCD Positionspapier unter [www.vcd.org/Nahverkehr](http://www.vcd.org/Nahverkehr).

---

53 Vgl. mit „VCD-Bahntest 2010“, S.7 und S.9 oder „ÖPNV-Kundenbarometer 2009“, VDV/TNS Infratest, S.8f



## Stark für Mensch und Umwelt - der VCD

Der ökologische Verkehrsclub VCD setzt sich für eine umwelt- und sozialverträgliche, sichere und gesunde Mobilität ein.

Dabei arbeitet er auf zwei unterschiedlichen Ebenen: Zum einen berät er als Umwelt- und Fachverband Unternehmen, initiiert innovative Projekte, nimmt Einfluss auf Politik und Wirtschaft, begleitet Gesetzgebungsprozesse und leistet Politikberatung.

Zum anderen ist der VCD die Interessenvertretung für alle umweltbewussten mobilen Menschen. Mit seinen Serviceprodukten und -leistungen, die sich an Umweltgesichtspunkten orientieren, ist der VCD mehr als eine ökologische Alternative zu den herkömmlichen Automobilclubs.

Derzeit unterstützen 60000 Mitglieder und Förderer die Arbeit des VCD. Sie auch?  
Jetzt wechseln! [www.vcd.org/wechseln.html](http://www.vcd.org/wechseln.html)

Mehr Informationen unter [www.vcd.org](http://www.vcd.org)

VCD - der einzige ökologische Verkehrsclub.

VCD Verkehrsclub Deutschland e.V. • Rudi Dutschke-  
Straße 9 • 10969 Berlin • Fon 030/280351-0 • Fax -10  
mail@vcd.org • [www.vcd.org](http://www.vcd.org)

**Verfasser**

Sandro Battistini • Referent für Verkehrspolitik

**bei Rückfragen**

Heidi Tischmann • Referentin für Verkehrspolitik  
Fon -36 • [heidi.tischmann@vcd.org](mailto:heidi.tischmann@vcd.org)

Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers  
© VCD e.V. 07/2012