

Kostenloser ÖPNV: Utopie oder plausible Zukunft?

Das Thema „kostenloser ÖPNV“, „fahrscheinfreier ÖPNV“ oder „Nulltarif im ÖPNV“ kann aus verschiedenen Blickwinkeln gesehen werden. Im Zentrum dieses Beitrags stehen unterschiedliche Umsetzungen des Nulltarifs und die Frage der Finanzierung. Der Text basiert auf der zukunfts wissenschaftlichen Masterarbeit des Autors, für die Experteninterviews mit ÖPNV-Stakeholdern geführt wurden, sowie den aktuellen Entwicklungen auf dem Gebiet. Diskutiert wird, ob und unter welchen Voraussetzungen kostenloser ÖPNV plausibel ist. Im Ergebnis wird der beitragsfinanzierte Nulltarif als plausibles Szenario erörtert.

Der Autor: Kai Gondlach

Der Anteil des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) am gesamten Personenverkehrsaufkommen ist seit den 1980ern konstant auf niedrigem Niveau bei etwa 10%. Im selben Zeitraum hat der Anteil des motorisierten Individualverkehrs (MIV) von 50 auf 59% zugelegt. Nicht umsonst ist Deutschland als Autofahrernation bekannt; der „Autoverkehr [ist] immer noch rechtlich, fiskalisch und personell wesentlich besser auf der kommunalen und regionalen Ebene verankert als der ÖV.“ [1]

Individualverkehr verspricht – der Name lässt es bereits vermuten – den Nutzern ein hohes Maß an Individualität, Spontaneität, Komfort, Freiheit und Status. Schließlich entscheiden sie selbst, wann sie wohin fahren und wer auf dem Nachbarsitz Platz nimmt – wenn überhaupt. Jedoch sind die durch den MIV verursachten externen Kosten, zum Beispiel durch Staus, Verkehrsunfälle und Umweltverschmutzung, ungleich höher als beim ÖPNV [2]. Aus dieser Ausgangslage ergibt sich das Urteil, dass der MIV zumindest in Gebieten mit einer funk-

tionierenden ÖPNV-Infrastruktur objektiv gesehen viele Nachteile mit sich bringt.

Der ÖPNV schneidet in den Kategorien Freiheit, Unabhängigkeit und Flexibilität [3] relativ schlecht ab. Dafür haben Busse und Bahnen eine deutlich bessere Bilanz in puncto „Lärm- und Schadstoffemissionen, der Unfallhäufigkeit und der Flächenbeanspruchung“ [4]. Leider ist der ÖPNV in seiner aktuellen Verfassung offensichtlich keine ernst zu nehmende Konkurrenz für den MIV. Eine traditionell starke Autolobby und die mangelhafte Attraktivität des ÖPNV sind nur zwei Ursachen von vielen.

Objektiv gesehen spricht alles für eine Verkehrsverlagerung im Modal Split vom MIV zum Umweltverbund (ÖPNV, Fahrrad, Fußgänger). Dennoch bleibt die Verkehrsmittelnutzung seit vielen Jahren mehr oder weniger konstant.

Lösung „Kostenloser ÖPNV“?

Der Nulltarif im ÖPNV ist immer wieder Gesprächsthema, beispielsweise in Form einer „Nutzerfinanzierung durch [ein] Deutschlandticket (wie BahnCard 100 mit

City plus) für Alle“ [5]. Gefordert wird von unterschiedlichen Fraktionen mit unterschiedlichen Motiven, keine Fahrgelder mehr für die Nutzung des ÖPNV zu erheben. In der Regel wird damit mindestens eines der folgenden Ziele verfolgt:

- „Veränderung des Modal Split (Zusammensetzung der Anteile der verschiedenen Verkehrsmittel an der Verkehrsmittelnutzung im Personenverkehr) zugunsten des ÖV
- Senkung der Treibhausgas- und Lärmemissionen im Verkehrssektor
- Optimierung der Verkehrs- und Stadtplanung
- Verbesserung der Verkehrssicherheit“ [6]
- Sozialpolitische und fiskalische Motive

Verschiedene Städte haben weltweit Modelle entwickelt oder unterschiedliche Konzepte ausprobiert. Tabelle 1 stellt ausgewählte Beispiele vergleichend gegenüber.

Grundsätzlich hat sich bei der Einführung verschiedener Konzepte des Nulltarifs gezeigt, dass die Nutzerzahlen im ÖPNV in der Folge stark gestiegen sind. Das verkehrspoliti-

	Dauer	Geltungsbereich	Finanzierung
Hasselt	1997-2013	Stadt Hasselt (ca. 70 000 Einwohner, EW)	Umwidmung Haushaltsmittel, fahrscheinfrei für Fahrgäste
Tallinn	2013-	Stadt Tallinn (ca. 420 000 EW)	Umwidmung Haushaltsmittel, kostenlos nur für Bürger/innen
Templin	1997-2003 2013-	Stadt (ca. 14 000 EW) + Touristen; Touristen + optional Bürger/innen	Kurgebühr; Kurgebühr + optionale ÖPNV-Gebühr
Lübben	1998-2002	Stadt (ca. 14 000 EW)	Umwidmung Haushaltsmittel, fahrscheinfrei für Fahrgäste
„Bürger-ticket“ (Modell)	-	Heidelberg (ca. 150 000 EW)	ÖPNV-Abgabe 180-240 EUR pro Jahr (p. a.)
	-	Rheinland-Pfalz (ca. 4 Mio. EW)	ÖPNV-Abgabe 192 EUR p. a.
	-	Potsdam (ca. 160 000 EW)	ÖPNV-Abgabe 100 EUR p. a.
	-	Tübingen (ca. 90 000 EW)	ÖPNV-Abgabe 100-150 EUR p. a.
	-	Darmstadt (ca. 148 000 EW)	Kostenlos für Fahrgäste
	-	Marburg (ca. 70 000 EW)	ÖPNV-Abgabe 50-100 EUR p. a.
	-	Hamburg (ca. 1,7 Mio. EW)	ÖPNV-Abgabe 170 EUR p. a.
	-	Berlin (ca. 3,4 Mio. EW)	ÖPNV-Abgabe 120-130 EUR p. a. + PKW-Abgabe

Tabelle 1: Eigene Darstellung. [6] S. 55f.

sche Ziel einer Verkehrsverlagerung zugunsten des ÖPNV wurde also erreicht. In den vier betrachteten Modellstädten wurden ergänzend zur „Scheinfreiheit“ flankierende Maßnahmen ergriffen, um den erwarteten Ansturm von Fahrgästen bewältigen zu können; es wurden unter anderem Takte verdichtet, neue Fahrzeuge angeschafft, neue Strecken eingeführt und Straßen für den ÖPNV umgewidmet.

Doch auch ein *zentraler negativer Effekt* darf nicht unberücksichtigt bleiben: so fand nicht nur eine Verlagerung vom MIV statt, sondern auch ehemalige Fußgänger/innen und Radfahrer/innen fuhren nun mit Bus und Bahn. Zusätzlich kann davon ausgegangen werden, dass viel „unnötiger“ Verkehr induziert würde, sobald die Fahrt „kostenfrei“ wäre. Auch befürchten Kritiker, dass Verkehrsunternehmen ohne Fahrentgelte weniger Anreiz hätten, Qualität zu liefern. Das zeigt, dass der reine Wegfall der Fahrscheine nicht ausreicht, um die gewünschte Verkehrsverlagerung zu erreichen (siehe [7], [8], [9]).

Vielmehr verlangt ein ausgewogenes Konzept nach einem umfangreichen *Maßnahmen-Mix* aus Push-and-pull-Instrumenten, um einerseits die Attraktivität des ÖPNV zu erhöhen, auf der anderen Seite den MIV zu schwächen (z. B. durch Anpassungen im Parkraummanagement, Steuererhöhungen usw.) und gleichsam andere Umweltverbund-Teilnehmer/innen am Umsteigen zu hindern. Denn, wie es vielleicht der Verkehrsclub Deutschland ausdrücken würde: Der beste Verkehr ist der, der gar nicht motorisiert stattfindet.

Dazu gesellt sich ein grundlegendes Problem des ÖPNV: Jede Region ist anders, sowohl bezogen auf die Verkehrsmittelnutzung als auch auf die Voraussetzungen für den Betrieb. Großstädte eignen sich grundsätzlich gut für den Nulltarif, da die ÖPNV-Akzeptanz hoch, die Straßen überfüllt, die

Luftemissionen an der Grenze sind und eine gut ausgebaute Infrastruktur vorliegt. In manchen ländlichen Regionen lohnt sich demgegenüber schon heute kein Busbetrieb mehr. Hier sind vielmehr innovative Alternativkonzepte gefragt, die die Mobilität der Bevölkerung sicherstellen – als Beispiele sei hier nur kurz auf den Rufbus, Bürgerbus und Kombibus (alle in Brandenburg) hingewiesen.

Aktuell arbeiten unter anderem Potsdam (Stadtverwaltung), Berlin (Die Grünen), Erfurt, Leipzig und Bremen an Umsetzungsstrategien für den Nulltarif [10].

Finanzierung

Die zentrale Schwierigkeit des Nulltarifs besteht in der Finanzierung. Immerhin müssen die Kosten kompensiert werden, die durch den Betrieb, die Erhaltung und den Ausbau der Infrastruktur entstehen. Aktuell geschieht dies durch ein hochgradig komplexes Geflecht aus Nutzerentgelten, Landes-, Bundes- und EU-Zuschüssen. Da aber die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen kaum Spielraum lassen, haben die o. g. Modellstädte durchweg auf eine Umwidmung von Haushaltsmitteln bzw. erhobenen Kurbgebühren zurückgegriffen. Diese Einnahmen sind allerdings nur schwer anpassbar, weshalb die Kosten in fast allen betrachteten Städten irgendwann nicht mehr getragen werden konnten.

Stattdessen wurden einige Konzepte erarbeitet, die eine *Mobilitätsabgabe* in Form einer allgemein verpflichtenden Gebühr – analog zur Rundfunkgebühr – vorschlagen. Eine derartige ÖPNV-Abgabe, die von allen Bürger/innen gezahlt werden müsste, könnte zweckgebundene Mittel in den Haushalt spielen und sowohl Betrieb als auch Investitionen decken. Die *Höhe der ÖPNV-Gebühr* liegt nach unterschiedlichen Berechnungen bei 8-20 EUR im Monat pro Bürger/in (siehe *Tabelle 1*). Dies erscheint als vertretbare

Summe. Bei jeder Berechnung darf allerdings nicht vergessen werden, die voraussichtlichen Kosten für (Erst-)Investitionen und flankierende Maßnahmen mitzudenken, damit das Angebot auch tatsächlich für alle Teilnehmer/innen des Umweltverbundes attraktiv gestaltet wird.

Auch die Befragungen von zentralen ÖPNV-Stakeholdern im Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg haben ergeben, dass die ÖPNV-Gebühr ein durchaus plausibles Modell darstellt. Die befürwortenden Argumente zielen vor allem auf den sozialen und ökologischen Vorteil einer Mehrnutzung des ÖPNV sowie die Vorteile aus Sicht der Verkehrsplanung. Gegenargumente stellen die Finanzierung von Investitionen in den Mittelpunkt, was darauf hindeutet, dass ein funktionierender Nulltarif sich vor allem dieser Thematik widmen und die Höhe der Gebühr entsprechend bemessen müsste (siehe [6], S. 62 ff).

Auf die *Verkehrsunternehmen* hätte eine Systemumstellung ambivalente Auswirkungen: Vertrieb, Tarifierung und Fahrgeldmanagement wären dann nicht mehr nötig. Die Arbeitsplätze in diesen Bereichen würden wegfallen. Da allein der Vertrieb ca. 8-15% des Etats von Verkehrsunternehmen ausmacht, würde dies jedoch auch eine immense Kosteneinsparung bedeuten. Gleichzeitig werden viele neue Jobs geschaffen durch einen erhöhten Bedarf an Fahrzeugführern und Beschäftigten für den Ausbau und Erhalt der Infrastruktur.

Fazit und Ausblick

Ein Nulltarif ohne intelligente Gegenfinanzierung ist eine Utopie. Es ist auch fraglich, ob er die Lösung des Problems im Verkehrsmittelmix ist oder ob dafür andere verkehrspolitische Maßnahmen besser geeignet sind. Wer nur einen Hammer als Werkzeug hat, sieht in jedem Problem einen Nagel. Deshalb sollte genau überprüft werden,

ob der Nulltarif die jeweils passende Lösung für das vorliegende Problem ist.

Unter der Voraussetzung einer umfassenden ÖPNV-Reform kann der Nulltarif jedoch als plausibles Szenario betrachtet werden. Folgende Faktoren spielen in der Hauptrolle:

- **Beitragsfinanzierung:** Es müssen die juristischen Rahmenbedingungen geprüft und ggf. angepasst werden, inwieweit die jeweilige Gebietskörperschaft zur Erhebung einer ÖPNV-Gebühr berechtigt ist. Die Gebührenberechnung muss sowohl die Betriebskosten als auch voraussichtliche Investitionen abdecken.
- **Push-and-pull:** Zusätzlich zur Abschaffung des Tickets sind ergänzende Maßnahmen erforderlich, um das Ziel einer Verkehrsverlagerung auf den Umweltverbund zu erreichen. Auf der einen Seite können durch eine Schwächung des MIV Haushaltsmittel für den Umweltverbund frei werden, wobei die Kosten dieser Maßnahmen im Blick behalten werden müssen. Auf der anderen Seite sollten Fußgänger/innen und Radfahrer/innen Anreize für das „Nicht-Einsteigen“ erhalten, wie beispielsweise durch privilegierte Strecken (Beispiel „Fahrrad-schlange“ in Kopenhagen oder die ge-

plante Fahrradautobahn in London). Darüber hinaus könnten finanzielle Anreize für den bewussten Verzicht auf motorisierte Fortbewegung die Fußgänger/innen und Radfahrer/innen davon abhalten, ihre bisherigen Gewohnheiten zu verändern (Beispiel Pendlerpauschale auch für diese Personengruppen oder stärkere finanzielle Belastung der MIV-Nutzer/innen).

Unterm Strich bedarf es einer umfangreichen wissenschaftlichen Widmung in Form einer Machbarkeitsstudie, um die erhofften positiven Effekte weiter zu beleuchten und potenzielle Fallstricke zu erkennen. ■

LITERATUR

- [1] Monheim, Heiner / Schroll, Karl Georg (2005): Von der Defensive zur Offensive – mehr Akzeptanz für innovative Konzepte im Öffentlichen Verkehr bei professionellen Akteuren. In: Verkehrszeichen, Jg. 21, Nr. 2; S. 2.
- [2] Becker, Udo J. / Becker, Thilo / Gerlach, Julia (2012): Externe Auto-kosten in der EU-27. Überblick über existierende Studien. Dresden: Fakultät Verkehrswissenschaften „Friedrich List“, Institut für Verkehrsplanung und Straßenverkehr, Technische Universität Dresden; S. 36 ff.
- [3] Pripfl, Jürgen et al. (2010): Verkehrsmittelwahl und Verkehrsinformation. Emotionale und kognitive Mobilitätsbarrieren und deren Beseitigung mittels multimodalen Verkehrsinformationssystemen – EKoM Endbericht, Wieb: Kuratorium für Verkehrssicherheit; S. 85.

[4] Böhler, Susanne (2010): Nachhaltig mobil. Eine Untersuchung von Mobilitätsdienstleistungen in deutschen Großstädten. In: Raumplanung, Informationskreis für (Hrsg.), Band V8, Dortmund: Dortmund-der Beiträge zur Raumplanung; S. 48.

[5] Monheim, Heiner (2012): Verkehrspolitik neu ausrichten. Eine Abrechnung mit den Fehlentwicklungen deutscher Verkehrspolitik. In: Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. (Hrsg.): Perspektive Mobilität – Herausforderungen im gesellschaftlichen Wandel. DVWG Jahresband 2011/2012, Berlin; S. 12-22, Zitat S. 20.

[6] Gondlach, Kai (2013): Disruptive Entwicklung „Kostenloser ÖPNV“: Utopie oder plausible Zukunft? Risiken und Chancen für die Deutsche Bahn. Unveröffentlichte Masterarbeit an der Freien Universität Berlin; S. 6.

[7] Aberle, Gerd (2012): „Kostenloser“ ÖPNV? – Irrtum und Irrweg. In: Internationales Verkehrswesen, Jg. 64, Nr. 2; S. 11

[8] Verkehrsclub Deutschland (2011): Entwurf VCD Position: ÖPNV zum Nulltarif – kein Königsweg; S. 8

[9] Gondlach, Kai (2013): Disruptive Entwicklung „Kostenloser ÖPNV“: Utopie oder plausible Zukunft? Risiken und Chancen für die Deutsche Bahn. Unveröffentlichte Masterarbeit an der Freien Universität Berlin; S. 43, 64f.

[10] Gehrke, Marvin / Groß, Stefan (2014): Fahrscheinfrei im ÖPNV. IVP-Discussionpaper 2014 (3); Herausgeber: Fachgebiet Integrierte Verkehrsplanung der Technischen Universität Berlin, online unter http://www.ivp.tu-berlin.de/fileadmin/fg93/Dokumente/Discussion_Paper/DP3_Gehrke.pdf (Zugriff am 07.08.2014).



Kai Arne Gondlach, MA Zukunftsforschung; BA Soziologie, Politik und Verwaltung
Innovation & Marketing Manager,
Potsdam/Lauchhammer/Berlin
mail@gondlach.de