

Deutscher Bundestag
Verkehrsausschuss

Ausschussdrucksache
20(15)50-A

Stellungnahme zur 10. Sitzung
Öffentl. Anhörung am 16.05.2022



traffiQ · Stiftstraße 9-17 · 60313 Frankfurt am Main

Verkehrsausschuss des
Deutschen Bundestags
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Unsere Ansprechpartner/in
Prof. Dr. Tom Reinhold

069 212-24520
t.reinhold@traffiQ.de

Datum
11.05.2022

Stellungnahme zum Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Regionalisierungsgesetzes

Das Ziel der Bundesregierung, mehr Verkehr auf den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zu verlagern und damit einen Beitrag zur Einhaltung der Klimaschutzziele in Deutschland zu leisten, ist nachdrücklich zu unterstützen. Es ist auch zu begrüßen, dass vom Bund hierfür zusätzliches Geld zur Verfügung gestellt wird.

Der aktuelle Gesetzesentwurf zur Erhöhung der Regionalisierungsmittel teilt sich in zwei Bereiche auf, zu denen getrennt Stellung genommen wird: zum einen in die Erhöhung der Ausgleichszahlungen für die finanziellen Nachteile aufgrund der COVID-Pandemie („ÖPNV-Rettungsschirm“), zum anderen die Einführung eines vergünstigten Monatstickets für Juni, Juli und August 2022 („9 Euro-Ticket“).

I. Bewertung Corona-Rettungsschirm

Der ÖPNV ist aufgrund der Coronakrise durch einen signifikanten Fahrgast- und Einnahmenverlust betroffen. Da der allgemeine politische Wunsch besteht, das Nahverkehrsangebot weiter in vollem Umfang aufrecht zu erhalten, haben die Verkehrsunternehmen praktisch keine Möglichkeit zur Kostenreduzierung; vielmehr treten sogar ggf. Mehrkosten zur Bewältigung der Corona-Epidemie auf (Einsatz maximaler Kapazität, höhere Krankenstände bei Mitarbeitenden, höherer Verwaltungsaufwand in Planung und Abrechnung).

Der Ausgleich der Fahrgeldverluste, hochgerechnet auf Basis der Fahrgeldeinnahmen des Jahres 2019 mit seitdem erwartbaren Tarifsteigerungen, ist nachdrücklich zu begrüßen. Würde dieser nicht erfolgen, müssten die Verluste durch die Aufgabenträger der Länder und

traffiQ Lokale Nahverkehrsgesellschaft Frankfurt am Main mbH
www.traffiQ.de

Stiftstraße 9-17
60313 Frankfurt am Main
Telefon: 069 212-24424
Telefax: 069 212-24430

Geschäftsführer:
Prof. Dr.-Ing. Tom Reinhold
Aufsichtsratsvorsitzender:
Oberbürgermeister Peter Feldmann

Registergericht:
Amtsgericht
Frankfurt am Main
HRB 42452

Steuernummer:
047 24665110
UST-IdNr.:
DE187077253

Bankverbindung:
Frankfurter Sparkasse
IBAN: DE64 5005 0201 0200 2024 30
BIC: HELADEF1822

ÖPNV:
Konstablerwache
Hauptwache

Gemeinden sowie je nach Vertragsart teilweise durch die Verkehrsunternehmen getragen werden. Dies würde die öffentlichen Haushalte auf Landes und kommunaler Seite überlasten, und zahlreiche Verkehrsunternehmen in die Insolvenz führen.

Kritisch zu sehen ist, dass der Gesetzesentwurf explizit keine Nachschusspflicht vorsieht. Es ist nicht auszuschließen, dass die Einnahmenverluste höher ausfallen als prognostiziert. Dieses Risiko ist leichter von Bund (und Ländern) zu tragen als von den Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen; insbesondere, da die Prognose durch die zusätzliche Maßnahme des 9 Euro-Tickets noch unsicherer geworden ist.

Ansonsten erfüllt der unmittelbare Ausgleich der Einnahmenverluste durch den Bund durch die Erhöhung der Regionalisierungsmittel um 1,2 Mrd. Euro in 2022 die Zielsetzung des Erhalts der Verkehrsunternehmen grundsätzlich mit sehr hoher Treffsicherheit.

Es sei darauf hingewiesen, dass branchenweit noch bis 2024 von Spätfolgen der Coronakrise auszugehen ist, sich also auch im Jahr 2023 die Fahrgeldeinnahmen noch nicht vollständig auf dem dynamisierten Vorkrisenniveau befinden werden.

II. Bewertung 9 Euro-Ticket

Mit dem 9 Euro-Ticket werden zahlreiche unterschiedliche politische Zielsetzungen erfüllt. Im folgenden wird auf die in der öffentlichen Diskussion am häufigsten genannten Ziele eingegangen und es wird bewertet, inwieweit das 9 Euro-Ticket diese Ziele unterstützt und wie treffsicher dies erfolgt.

1. Fahrgastgewinne beim ÖPNV

Das 9 Euro-Ticket wird in der Zeit seiner Gültigkeit zu erheblichen Mehrverkehren im ÖPNV führen. Deutliche Preisvergünstigungen führen grundsätzlich immer zu zusätzlichen Fahrgästen, auch wenn dies durch die vorhandenen Preiselastizitäten, d.h. das Ausmaß, in welcher Größenordnung Fahrgäste auf Preismaßnahmen reagieren, praktisch immer mit Verlusten von Fahrgeldeinnahmen verbunden ist. Der in Aussicht gestellte Ausgleich von 2,5 Mrd. Euro dürfte in etwa den zu erwartenden Einnahmeverlusten entsprechen.

Ist die einmalige Gewinnung von Fahrgästen für den ÖPNV das vorrangige Ziel der Maßnahme, kann die Treffsicherheit als hoch bewertet werden.

Allerdings ist zweifelhaft, in wie weit von einem nachhaltigen Fahrgastgewinn ausgegangen werden kann. Positiv kann wirken, mit den über die Verkaufsplattform gewonnenen Daten zukünftig gezielte Ansprachen erfolgen können, um Kunden zur weiteren Nutzung des ÖPNV zu bewegen. Es ist auch zu erwarten, dass einige Personen erstmals den ÖPNV benutzen und dies zukünftig häufiger tun werden, nachdem sie das System kennengelernt haben. Dem steht gegenüber, dass manche Erstnutzer durch zu erwartende besonders volle Züge eher von einer zukünftigen Nutzung abgeschreckt werden.

Ein nachhaltiger Fahrgastzuwachs würde eher realisiert, wenn mit den zusätzlichen Mitteln eine Angebotsverbesserung oder eine dauerhafte Absenkung der Tarife finanziert würde.

2. Beitrag zur CO₂-Reduzierung

Der ÖPNV ist in Bezug auf den spezifischen Energieverbrauch und die Treibhausgasemissionen günstiger als der motorisierte Individualverkehr (MIV), so dass eine Verlagerung vom MIV auf den ÖPNV aus Klimaschutz Gesichtspunkten positiv zu bewerten ist.

Bei sehr günstigen Fahrpreisen im ÖPNV ist allerdings zu berücksichtigen, dass die Fahrgastzuwächse sehr oft durch induzierte Fahrten entstehen, also Fahrten, die ohne die günstigen Preise gar nicht stattgefunden hätten (insbesondere im Freizeitverkehr), oder durch Verlagerungen vom unmotorisierten Verkehr (Fahrrad- und Fussverkehr, insbesondere im Nahbereich). Im Fall des 9 Euro Tickets ist davon auszugehen, dass zahlreiche Fahrten induziert werden, wie etwa zusätzliche Besuche von Freunden und Verwandten, Wochenendausflüge in Naherholungsgebiete oder Einkaufsfahrten in die nächstgelegene Metropole. Dies ist für die jeweiligen Personen, die diese Fahrten durchführen, mit einem positiven Nutzen verbunden, da es ihnen eine zusätzliche Mobilität ermöglicht – aus ökologischer Sicht ist es aber bestenfalls CO₂ neutral, wenn man die zusätzlichen Emissionen der ÖPNV-Verkehrsmittel durch höheres Gewicht oder zusätzlich angehängte Wagen vernachlässigt. In Einzelfällen könnte es sogar zu kontraproduktiven Wirkungen kommen, wenn Fahrgäste aufgrund der zu erwartenden vollen Züge von der Nutzung des ÖPNV absehen und statt dessen mit dem Auto fahren.

In Summe wird deshalb nur eine geringe Reduzierung der CO₂-Emissionen erwartet. Die ökologische Treffsicherheit der Maßnahme ist mäßig zu bewerten.

Geeignete Maßnahmen zur Reduzierung der CO₂ Emissionen wären beispielsweise: Umstellung auf alternative Antriebe mit CO₂ neutral erzeugtem Strom, Verkehrsvermeidung bzw. Verlagerung auf unmotorisierte Verkehrsmittel, restriktive Maßnahmen zur Verringerung des MIV (z.B. Preismaßnahmen), Verflüssigung des fließenden Verkehrs (z.B. Stauvermeidung durch grüne Wellen, ohne gleichzeitige Kapazitätsausweitung), Erhöhung der durchschnittlichen Besetzungsgrade im motorisierten Verkehr (z.B. durch Carpooling oder On-demand-Verkehre).

3. Vereinfachung des Kundenzugangs zum ÖPNV

Der Erwerb eines geeigneten Fahrscheins und die Auswahl des besten Tarifs kann eine Zugangshürde zum ÖPNV darstellen, insbesondere aufgrund der komplexen und pro Aufgabenträger teilweise unterschiedlichen Tarifstrukturen, sowie unterschiedlicher, teilweise nur lokaler und nicht digitalisierter Vertriebskanäle. Aus Fahrgastsicht ist ein „seamless travelling“ wünschenswert. Die ÖPNV-Branche arbeitet seit mehreren Jahren an übergreifenden, standardisierten Lösungen (z.B. über Mobility inside). Aufgrund der Vielzahl der Beteiligten (Aufgabenträger der Länder, städtische Verkehrsunternehmen) ist eine bundesweit einheitliche Lösung bislang nicht realisiert; in Teilen erfüllt die Deutsche Bahn mit dem „DB Navigator“ diese Funktion.

Durch das 9 Euro-Ticket erhält die ÖPNV-Branche einen deutlichen Schub, praktisch marktreife Lösungen kurzfristig umzusetzen. Eine deutschlandweit gültige Plattform zum Verkauf des Tickets kann eine Grundlage für einen leichteren, digitalen Vertrieb von Fahrscheinen in der Zukunft darstellen. In kurzer Zeit sind durch den Branchenverband VDV unter Beteiligung zahlreicher großer Verbände und Verkehrsunternehmen tragfähige Lösungen zur Umsetzung des 9 Euro-Tickets entwickelt worden. Die Treffsicherheit der Maßnahme ist voraussichtlich sehr hoch.

4. Finanzielle Entlastung sozial schwacher Personen

Von günstigen Fahrpreisen profitieren alle Personen, die in dieser Zeit den ÖPNV nutzen. Es ist wahrscheinlich, dass der Anteil sozial schwacher Personen bei den Nutzern überproportional hoch ist. Sie erhalten mit dem 9 Euro-Ticket also die Möglichkeit, Fahrten günstig durchzuführen, die sie sich sonst vielleicht nicht hätten leisten können. Da Abonnenten oder Besitzer einer Jahreskarte die Differenz zu den 9 Euro erstattet wird, werden Stammkunden des ÖPNV besonders unterstützt, was zu begrüßen ist.

Es wäre allerdings effizienter gewesen, die Zielgruppe sozial schwacher Personen direkt zu fördern, da von dem 9 Euro-Ticket auch alle anderen Personen profitieren. Im ÖPNV gibt es bereits in vielen Verbänden Vergünstigungen für sozial schwache Personen; diese Tickets hätte man weiter vergünstigen können. Alternativ wäre gleich an eine Subjekt- anstelle einer Objektförderung zu denken, indem man beispielsweise die Hartz IV-Sätze erhöht oder eine Pauschale an alle Bürger ausgezahlt hätte. In Bezug auf sozialen Ausgleich ist die Maßnahme 9 Euro-Tickets deshalb als mäßig treffsicher zu bewerten.

5. Lösung der strukturellen Probleme des ÖPNV

Der ÖPNV ist praktisch weltweit defizitär, weil das gewünschte Verkehrsangebot mit hoher Leistungsfähigkeit für Schienenverkehre in Ballungsräumen und einem ausreichenden Angebot zur Daseinsvorsorge im ländlichen Raum nicht vollständig über die Nutzer finanziert werden kann. In den vergangenen Jahren hat sich – nicht nur in Deutschland – eine zunehmende Lücke zwischen Kosten und Einnahmen ergeben: Kosten steigen überproportional, u.a. durch Energiepreise, Tarifabschlüsse für das Personal, Ausweitungen des Angebots und die Umstellung auf alternative Antriebe. Einnahmen steigen nicht in gleichem Umfang, da die Fahrpreise, i.d.R. aufgrund politischer Wünsche, nur gering ansteigen, und auch Fahrgastzahlen in geringerem Ausmaß ansteigen als die Kosten.

Unternehmen der freien Wirtschaft können ihre Effizienz steigern, indem sie unwirtschaftliche Produkte aus ihrem Sortiment nehmen, die Produktion automatisieren oder die Zahlungsbereitschaften der Kunden besser abschöpfen, und scheiden bei Misserfolg aus dem Markt aus. Diese Hebel stehen im nicht eigenwirtschaftlichen ÖPNV grundsätzlich nicht zur Verfügung. In der Branche wurden in den vergangenen Jahren zahlreiche Effizienzsteigerungen erreicht; und auch wenn noch zusätzliches Potenzial besteht, wird dies nicht ausreichen, um das ansteigende Defizit auszugleichen. Hierfür muss die Öffentliche Hand einen Ausgleich leisten, idealerweise durch Beiträge von Bund, Ländern und Gemeinden.

Wenn der Bund weitere Effizienzsteigerungen der ÖPNV-Branche vorantreiben will, ist zu unterscheiden, ob die Potenziale auf Seiten der Verkehrsunternehmen oder der Aufgabenträger bestehen; dies hängt wesentlich davon ab, ob und in welcher Form Wettbewerb besteht:

Im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und teilweise im Busverkehr werden Verkehrsleistungen wettbewerblich vergeben. Hier sind auf Unternehmensseite praktisch keine weiteren Effizienzsteigerungen möglich, weil diese bereits in der Phase der Angebotserstellung von den Unternehmen antizipiert und angeboten werden. De facto ist sogar zu beobachten, dass viele Verkehrsverträge für die Unternehmen kaum auskömmlich sind. Das Effizienzsteigerungspotenzial liegt hier eher auf Seiten der Aufgabenträger, indem sie in den Ausschreibungen möglichst wenige Vorgaben machen, die zu hohen Kosten bei geringem Nutzen führen (spezielle Fahrzeuganforderungen, ungünstige Fahrzeugumläufe oder ähnliches). Im Einzelfall haben jedoch alle diese Anforderungen meist spezifische lokale Hintergründe und sind schwer durch Vorgaben des Bundes zu verringern. Die Verringerung von Angeboten zu nachfrageschwachen Zeiten widerspricht meist anderen Zielen der Verkehrspolitik oder Daseinsvorsorge; ein Ersatz durch on-demand-Angebote wird erst perspektivisch durch autonome Fahrzeuge zu günstigeren Kosten möglich sein.

In größeren Städten sind meist integrierte Verkehrsunternehmen, die sich zu 100% im Besitz der Stadt (oft über eine Stadtwerkeholding) befinden, aktiv. Da sich diese nicht im direkten Wettbewerb mit anderen Unternehmen befinden, ist ihre Effizienz schwer messbar oder über Benchmarks ermittelbar. Erfahrungsgemäß hängt sie stark davon ab, in welcher Form die lokalen Anteilseigner Ziele vorgeben und nachhalten, und welches Gewicht die Arbeitnehmervertretungen haben.

Das 9 Euro-Ticket wird in der ÖPNV Branche kurzfristig zu Mehrkosten führen. Sofern möglich, werden zusätzliche Kapazitäten zur Verfügung gestellt werden, etwa indem Wagen angehängt werden. Mitarbeiter im Fahrdienst, der Instandhaltung, aber auch in der Verwaltung (z.B. bei Erstattung von Abonnements) werden zusätzlich gefordert. Verkehrsunternehmen können zusätzliche Leistungen, sofern dies überhaupt möglich ist, nur anbieten, wenn sie dafür von den Aufgabenträgern bezahlt werden. Es ist erforderlich, dass der Bund den Aufgabenträgern diese Kosten ersetzt, andernfalls wäre die Maßnahme das 9 Euro-Tickets hier als kontraproduktiv zu bewerten.

Verkehrsunternehmen im eigenwirtschaftlichen Fernverkehr (z.B. DB Fernverkehr, FlixBus), bei denen das 9 Euro-Ticket nicht gilt, werden von der Maßnahme ggf. negativ betroffen sein, da einige, insbesondere preissensible, Kunden auf den Regionalverkehr abwandern werden. Auch durch steigende Energiekosten sind eigenwirtschaftliche Unternehmen im Regelfall stärker betroffen, da bei bestellten Verkehren häufig Preisgleitklauseln den Kostenanstieg zumindest teilweise kompensieren. Für diese Unternehmen werden sich die Probleme also perspektivisch vergrößern; Marktaustritte sind nicht auszuschließen.

Die strukturellen Probleme der immer größer werdenden Lücke zwischen Kosten und Einnahmen werden durch das 9 Euro-Ticket nicht gelöst. Positiv kann jedoch gesehen werden, dass durch die kurzfristig zur Umsetzung des 9 Euro-Tickets gefundenen Maßnahmen die Innovationskraft und Zusammenarbeit in der ÖPNV-Branche verbessert wurde und die Marketingwirkung des 9 Euro-Tickets hoch ist. Die Treffsicherheit der Maßnahme ist deshalb insgesamt neutral zu bewerten.

6. Fazit

Das 9 Euro-Ticket kann bei der Erreichung zahlreicher politischer Ziele helfen. Es ist nicht bei allen Zielen die treffsicherste Maßnahme, aber insgesamt positiv zu bewerten und wird einen Beitrag zur Fahrgastgewinnung im ÖPNV, zur Vereinfachung des Kundenzugangs, zum Umweltschutz und zur finanziellen Entlastung von Bürgern leisten. Die strukturellen finanziellen Probleme der ÖPNV-Branche werden durch das 9 Euro-Ticket nicht gelöst.