

Positionspapier fahrscheinloser ÖPNV in Rostock

Zusammenfassung

Die FDP Rostock spricht sich derzeit **gegen** die Einführung des fahrscheinlosen Nahverkehrs in Rostock aus. Zum einen ist zum jetzigen Zeitpunkt keine Form der Finanzierung erkennbar. Da dem fahrscheinlosen Nahverkehr zwingend ein Ausbau des Angebots vorausgehen muss, ist es aber unbedingt notwendig, **zunächst eine gesicherte Finanzierung** vorweisen zu können. Grundsätzlich wird mit der vollständigen Entgeltbefreiung für alle zudem ein falscher Anreiz gesetzt, da alle Einkommensschichten gleichermaßen zur Finanzierung herangezogen werden.

Weder aus **ökonomischer** noch aus **ökologischer** Sicht wird mit dem fahrscheinlosen Nahverkehr eine erhebliche **Zielmarke** erreicht. Angesichts einer bereits sehr guten Verteilung der Verkehre in Rostock wird der reine Wegfall der individuellen Bezahlung **keine nennenswerten Steuerungseffekte** mit sich bringen.

Grundlage der Diskussion über die Einführung fahrscheinlosen Nahverkehrs ist die fehlende Einhaltung von **Grenzwerten für Luftschadstoffe** in verschiedenen Städten Deutschlands. Schon weil Rostock hiervon glücklicherweise wenig betroffen ist, eignet es sich nicht für einen Modellversuch.

Grundsätze des ÖPNV in Rostock

Der öffentliche Personennahverkehr ist im Sinne der Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen als ein Bestandteil der Daseinsvorsorge im Regionalisierungsgesetz vom Dezember 1993 definiert. Die Nahverkehrsgesetze der Länder beschreiben diese Aufgabe durch das Setzen genauerer Angaben zur Berücksichtigung bestimmter öffentlicher Ziele näher. Bis zum 31.12.2030 ist die Rostocker Straßenbahn AG (RSAG) in Rostock mit dem öffentlichen Dienstleistungsauftrag betraut. Wie in allen anderen Gebietskörperschaften der Bundesrepublik auch kann sich der ÖPNV in Rostock nicht über den Verkauf von Fahrscheinen eigenfinanzieren (Gehrke, 2014, S. 2), sondern benötigt Zuschüsse und Gegenfinanzierungen aus dem öffentlichen Haushalt. Für das Jahr 2016 ergaben sich ein Jahresfehlbetrag und eine vertragsgemäße Verlustübernahme durch die Rostocker Versorgungs- und Verkehrs-Holding GmbH (RVV) in Höhe von 9,471 Mio. Euro. Es wird damit ein Kostendeckungsgrad von 77,5 % erreicht (Hansestadt Rostock, 2018, S. 3). Dieser liegt nach Einschätzung der RSAG über dem Branchendurchschnitt des Verbandes der Verkehrsunternehmen von 76,1 % (Hansestadt Rostock, 2018, S. 3). Für das Jahr 2018 wird bei Einnahmen von ca. 56,3 Mio. Euro ein Ausgleichsbedarf in Höhe von 11,64 Mio. Euro erwartet (Hansestadt Rostock 2, 2018, S. 18). Im derzeitigen Organisationsrahmen ist die die Rostocker Straßenbahn AG bemüht, „[...]durch die kontinuierliche Modernisierung der Infrastruktur und Angebotsoptimierung die Attraktivität des Rostocker Nahverkehrs weiter erhöhen, um so die Chancen auf die Steigerung der *Beförderungsentgelte* zu nutzen“ (Hansestadt Rostock 2, 2018, S. 18).

Neben den ökonomischen Aspekten der Daseinsvorsorge sind die ökologischen Aspekte zu berücksichtigen. Dabei gibt es erhebliche Unterschiede zwischen dem Transport mit dem Bus und der Straßenbahn. So betrug in 2015 der CO₂-Ausstoß je Personenkilometer bei der Straßenbahn lediglich

6,98 Gramm, beim Bus hingegen 153,4 Gramm (Lüdtke, 2016, S. 9), was der Nutzung erneuerbarer Energien zuzuschreiben ist. Es sollte also hinsichtlich ökologischer Aspekte im Ausbau des ÖPNV auf eine Verlagerung in Richtung Schienenverkehr hingewirkt werden. Dabei weist die Verteilung der Verkehre (Modal Split) in Rostock im Vergleich zum Bundesschnitt bereits einen deutlich geringeren Anteil an motorisierten Individualverkehr auf. Bundesweit betrug 2016 der Anteil am Linienverkehr lediglich 13,2 Prozent, der des motorisierten Individualverkehrs hingegen 82,6 Prozent (Statistisches Bundesamt, 2018). In Rostock stand dem in 2014 ein Anteil des motorisierten Individualverkehrs von lediglich 36 Prozent gegenüber (Ohm, 2016, S. 2). Ohne verkehrsplanerisches Handeln wird sich der Modal Split in Rostock aus Expertensicht kaum ändern, wobei sich der Ausbau bei gleichzeitiger Bevorrechtigung des ÖPNV am stärksten auswirken würde (Ohm, 2016, S. 2f).

Mögliche Folgen der Umsetzung des fahrscheinlosen ÖPNV

a) aus wirtschaftlicher Sicht

Neben den Begriffen „ÖPNV zum Nulltarif“ wird auch in der aktuellen Debatte der Terminus des „kostenlosen ÖPNV“ benutzt. „Jedoch impliziert *kostenlos* ein falsches Bild, da der Nahverkehr zukünftig unter dieser Idee weiterhin Kosten für den Betreiber verursacht (Betrieb, Infrastruktur) und nur für die Nutzenden kostenlos ist“ (Gehrke, 2014, S. 10). Daher sollte zwingend der Begriff „fahrscheinfreier ÖPNV“ Verwendung finden.

Bisher erzielte Einnahmen sind auch ohne Ausbau des ÖPNV zwingend erforderlich für die Aufrechterhaltung des Nahverkehrs, das eine komplette Übernahme dieser Kosten durch die Rostocker Versorgungs- und Verkehrs-Holding GmbH (RVV) wirtschaftlich nicht möglich ist, da der Überschuss im Wirtschaftsjahr 2016 lediglich 5,4 Mio. Euro betrug. Eine Einführung des fahrscheinlosen ÖPNV würde lediglich zu geringen Einsparungen im Bereich Vertrieb und bei der Fahrausweisprüfung in den Fahrzeugen der RSAG führen. Somit wird auch von der RSAG ein Refinanzierungsbedarf von über 55 Mio. Euro pro Jahr angesetzt (Meyer, 2018, S. 1). Auch der Finanzhaushalt der Hansestadt Rostock kann bei einem ordentlichen Ergebnis im Ergebnishaushalt in 2018 von 26,1 Mio. Euro keine Übernahme dieser Kosten auch nur annähernd gewährleisten. Daher würde für Rostock entweder ein beitragsfinanzierter, fahrscheinfreier ÖPNV erforderlich sein. Dabei wird eine sogenannte „Nahverkehrsabgabe“ erhoben. Bei dieser müssen auch nicht - ÖPNV - Nutzende für den Nahverkehr zahlen. „Somit ist diese Variante als kommunale Abgabe zu bezeichnen“ (Gehrke, 2014, S. 11). Alternativ müsste durch Einnahmenerhöhungen ein Ausgleich der Refinanzierungskosten erzielt werden. Angesichts der jetzt schon erforderlichen 55 Mio. Euro pro Jahr ist dieses in absehbarer Zeit nicht möglich.

Für einen fahrscheinlosen Nahverkehr braucht es daher zwingend Fördermittel von der Landes- und/oder Bundesebene. Die Landesebene hat dabei bereits deutlich gemacht, dass eine weitergehende Förderung nicht in Aussicht steht (Niebuhr, 2017). Eine Förderung aus Bundesmitteln ist im derzeitigen Koalitionsvertrag nicht vorgesehen. Hier sind lediglich punktuell finanzielle Anreize bei der Förderung der Elektromobilität erkennbar.

Aus Sicht des Dienstleisters RSAG ist zwar ohnehin eine Vorlaufzeit von drei bis fünf Jahren erforderlich (Meyer, 2018), womit der Zeitraum für eine zusätzliche finanzielle Lösung vorgegeben wird. Zugleich ist aber der zwingend notwendige Ausbau selbst mit hohen Investitionen verbunden.

Die Notwendigkeit des Ausbaus ergibt sich dabei aus dem zu erwartenden Anstieg bei den Fahrgastzahlen einerseits und der notwendigen Veränderung des Angebots zur Sicherstellung der ökologischen Ziele. Hierzu muss beim Ausbau der Linien von der Peripherie und dem Umland in das Zentrum Rostocks ein Schwerpunkt auf den Schienenverkehr gelegt werden. Um der steigenden Nachfrage nach ÖPNV bei Wegfall der Bezahlung nachkommen zu können, ist eine Erhöhung der Fahrzeugzahl erforderlich. Diese Investition ist Voraussetzung für den fahrscheinlosen Nahverkehr und muss daher unbedingt vor Einführung erfolgen. Hiermit verbundene Kosten sind vom Landeszuschuss bisher nicht gedeckt. Angesichts einer bereits gleichmäßigen Verteilung der Verkehre ist einerseits nicht mit einem überproportionalen Anstieg durch neue Nutzer zu rechnen. Gleichzeitig führt die Kostenfreiheit für den Nutzenden alleine schon zu einem Anstieg der Fahrgastzahlen (Gehrke, 2014, S. 14ff). Dabei steht dieser Nutzung nicht zwingend ein ökologischer Mehrwert gegenüber.

Ohne die Finanzmittel aus den Entgelten der Nutzer reduziert sich die Fähigkeit der RSAG, ein attraktives ÖPNV-System zu schaffen. Im Extremfall führen steigende Fahrgastzahlen zu steigenden Kosten, welche die Investitionstätigkeit reduzieren. Verlierer wären hier Nutzer und Umwelt.

Wirtschaftliche Einsparungen ergeben sich sowohl generell als auch für Rostock durch Reduzierungen bei den Unterhaltskosten der Straßeninfrastruktur. Wie hoch diese im Einzelfall sind, ist unter anderem abhängig von der Ausgangssituation bei der Verteilung der Verkehre. Angesichts der günstigen Verteilung in Rostock ist von keinen nennenswerten Einsparungen auszugehen. Vielmehr muss bei einer erfolgreichen Umsteuerung der Rückgang der Einnahmen aus dem kostenpflichtigen Parken mitgedacht und durch Gebührenerhöhung kompensiert werden. Vermeintlich positive Aspekte auf den Tourismus in Form steigender Besucherzahlen, sind im Übrigen durch Studien auch bereits hinreichend widerlegt (Gehrke, 2014).

Zum jetzigen Zeitpunkt ist eine Finanzierung des fahrscheinlosen Nahverkehrs nicht erkennbar und realisierbar. Eine Lösung über eine Nahverkehrsabgabe würde zu einer hochproblematischen ungerechten Kostenverteilung führen, die Menschen mit hohem Einkommen sogar begünstigt. Erwartbare Einsparungen erreichen nicht annähernd das notwendige Maß.

b) aus ökologischer Sicht

Städte, die den fahrscheinlosen Nahverkehr temporär oder dauerhaft eingeführt haben, hatten zum Zeitpunkt der Einführung einen sehr hohen Anteil motorisierten Individualverkehrs und zumeist einen sehr geringen Kostendeckungsgrad des ÖPNV. Das bedeutet, sowohl der ökonomische als auch der ökologische Mehrwert war von Vorneherein erwartbar hoch.

Jedweder Verkehr verursacht Kosten und Nutzen. Für die ökologische Sicht ist dabei eine Trennung in interne und externe Kosten notwendig. Dabei sind interne Kosten und Nutzen wichtig für eine Anreizsetzung. Sie schlagen sich beispielhaft im Tarif für die Nutzung des ÖPNV nieder. Externe Kosten und Nutzen hingegen werden von der Gesellschaft als Ganzes getragen. Sind diese nicht mit einem individuell zu leistenden Preis versehen verursachen externe Kosten und Nutzen Ineffizienzen und hindern den Markt am Funktionieren. Beispielhaft sind externe Kosten die Folgen des CO₂-Ausstoßes durch Verkehre. Werden diese Kosten dem Nutzer angelastet (sogenannte Internalisierung), steigt die Effizienz des Verkehrssystems.

Mit dem fahrscheinlosen Nahverkehr würden die internen Kosten für den einzelnen Nutzer auf null gesenkt, mithin also ein Anreiz zur Nutzung geschaffen. Werden parallel die externen Kosten für den Einzelnen durch höhere Parkgebühren und ähnliches erhöht, wird nochmals ein Anreiz zur Nutzung des ÖPNV gesetzt. Angesichts eines Anteils motorisierten Individualverkehrs in Rostock von nur 36 Prozent ist bei Abzug von Liefer- und Durchgangsverkehren allerdings ohnehin nur ein sehr geringer Teil zusätzlicher Nutzer durch die Internalisierung der externen Kosten und durch Wegfall der individuellen Kosten für die Nutzung des ÖPNV zu gewinnen.

Der gleiche ökologische Effekt ist vermutlich auch mit der ausschließlichen Internalisierung der externen Kosten bei gleichzeitigem Ausbau des ÖPNV erreichbar (Ohm, 2016, S. 2). Ein positiver Effekt, der sich ausschließlich aus dem Wegfall der individuellen Kosten des ÖPNV ergeben, ist mithin nicht erkennbar.

c) aus der Perspektive Stadtentwicklung

Eine lebenswerte Stadt braucht Verkehre, die den Ansprüchen der Einwohner und Besucher gerecht werden. Dies bedeutet einerseits eine gute Erreichbarkeit aller Teile der Stadt zu möglichst allen Tageszeiten sowie eine möglichst preiswerte Gestaltung der Verkehre.

Um dem oben genannten Zielen zukünftig entsprechen zu können, ist ein weiterer Ausbau aller Verkehrswege mit Schwerpunkt ÖPNV notwendig. Da die Entgelte eine wichtige wirtschaftliche Stütze des ÖPNV in Rostock sind, ist für einen weiteren Ausbau des ÖPNV ein Beibehalten der Einnahmehöhe von großer Bedeutung. Da derzeit keine äquivalente Gegenfinanzierung erkennbar ist, muss für eine Weiterentwicklung des Streckennetzes ein Nutzerentgelt weiter erhoben werden.

Position der FDP Rostock

Die FDP Rostock spricht sich derzeit **gegen** die Einführung des fahrscheinlosen Nahverkehrs aus. Zum einen ist zum jetzigen Zeitpunkt keine geeignete Form der Finanzierung erkennbar. Da dem fahrscheinlosen Nahverkehr zwingend ein Ausbau des Angebots vorausgehen muss, ist es aber unbedingt erforderlich, **zunächst eine gesicherte Finanzierung** vorweisen zu können. Grundsätzlich wird mit der vollständigen Kostenfreistellung für alle zudem ein falscher Anreiz gesetzt, da alle Einkommensschichten gleichermaßen zur Finanzierung herangezogen werden. Ein Produkt, das keine erkennbaren individuellen Kosten hat, verliert zudem in der Wahrnehmung des Nutzers an Wert.

Weder aus ökonomischer noch aus ökologischer Sicht wird mit dem fahrscheinlosen Nahverkehr eine erhebliche Zielmarke erreicht. Angesichts einer bereits sehr guten Verteilung der Verkehre in Rostock wird der reine Wegfall der individuellen Bezahlung **keine nennenswerten Steuerungseffekte** mit sich bringen. Eine gleichmäßige Verteilung der Kosten auf alle (auch Nicht-Nutzer) ist aber nur gerechtfertigt, wenn ein zumindest annähernd gerecht verteilter Nutzen für alle sichergestellt ist. Dieses erfordert einen derzeit überhaupt nicht leistbaren Ausbau des einzig ökologisch sinnvollen Verkehrsträgers Straßenbahn.

Literaturverzeichnis

Gehrke, M. und Stefan Groß (März 2014). Fahrscheinfrei im ÖPNV. IVP-Discussion Paper.03/2014. Berlin.

Hansestadt Rostock 2 (2018). Haushaltsplanentwurf 2018/2019 Band V Wirtschaftspläne der Eigen- und Beteiligungsgesellschaften sowie Eigenbetriebe. Rostock.

Hansestadt Rostock (2018). Haushaltsplanentwurf 2018/2019 Band VI Testierte Jahresabschlüsse der Eigen- und Beteiligungsgesellschaften sowie Eigenbetriebe. Rostock.

Lüdtke, Andreas (November 2016). KOMMUNALWIRTSCHAFT SETZT AUF KLIMASCHUTZ – DAS BEISPIEL DER ROSTOCKER STRAßENBAHN AG. Rostock.

Meyer, Andreas und Berhard Schmidtbauer (2018). Alles kostenfrei. Rostock will Nahverkehr zum Nulltarif. *Ostsee Zeitung*, 17./18.02.2018 S. 1.

Niebuhr, Thomas (2017). Kein Extrageld für Elektrobusse. *Ostsee Zeitung* 07.06.2017, S. 9.

Ohm, Dirk (2016). Kommunales Mobilitätsmanagement der Hansestadt Rostock.

Statistisches Bundesamt (2018). *Personenbeförderung - Beförderte Personen in Deutschland*.

Abgerufen am 19. 02 2018 von

<https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/TransportVerkehr/Personenverkehr/Tabellen/BefoerdertePersonen.html;jsessionid=49183F8B47E409B5D304372BD6E65722.cae4>