

Freifahrt oder 365-Euro-Tickets: Kosten und Wirkung für die Verkehrswende

Die Fahrgäste leisten in Deutschland durch den Kauf ihres Tickets einen zentralen und zuverlässigen Beitrag für ein leistungsfähiges ÖPNV-System. **Fahrgeldeinnahmen sind die wichtigste Säule der ÖPNV-Finanzierung** und hatten im Jahr 2018 ein Volumen von 13 Milliarden Euro.

Für die Politik und die Verkehrsunternehmen besteht derzeit die große Herausforderung, den Widerspruch zwischen steigenden Ansprüchen an Angebot, Kapazitäten und Qualität des ÖPNV im Sinne von Klimaschutz und Luftreinhaltung sowie der Forderung nach günstigen Fahrpreisen aufzulösen.

Mit diesem **Positionspapier** möchte der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV), Branchenverband für über 600 Bus- und Bahnunternehmen und Verkehrsverbünde, einen **Beitrag für eine faktenbasierte Auseinandersetzung** mit der möglichen Einführung und den Folgen von Freifahrten oder 365-Euro-Tickets im Nahverkehr leisten.

Aus Sicht des VDV sind folgende Punkte zentral: Wenn die Verkehrswende für Klimaschutz und Luftreinhaltung wirkungsvoll und nachhaltig realisiert werden soll, bedarf es eines schlüssigen Gesamtkonzepts. Neben Anreizen zur vermehrten Nutzung von Bahnen und Bussen müssen gleichlaufende Anreize zur Verkehrsvermeidung im MIV umgesetzt werden. Anstelle punktueller Tarifiermäßigungen führen nur **ganzheitliche Maßnahmen-Pakete**, wie zum Beispiel in den Städten Wien oder Hasselt, zum gewünschten Erfolg.

Länder und Kommunen, die in Folge klimapolitischer Debatten massive Tarifsenkungen im ÖPNV in Erwägung ziehen, sind daher gut beraten, ein Bündel an wirkungsvollen Maßnahmen aufzustellen. Es ist intensiv zu prüfen, ob Tarifsenkungen dauerhaft aus dem Haushalt finanzierbar sind und die gewünschten klimapolitischen Zielsetzungen erreichen.

Preisanpassungen wirken im ÖPNV aufgrund einer **unelastischen Nachfrage** viel geringer als in anderen Branchen. Bei isolierten Preissenkungen werden weniger neue Kunden gewonnen als zur Kompensation der Verminderung notwendig wären. **Denn der Fahrpreis ist nur eine von vielen Einflussgrößen.**

Bevor Tarifsenkungen umgesetzt werden, müssen die öffentlichen Mittel im ersten Schritt **vorrangig in Ausbau von Angebot, Kapazitäten und Qualität** investiert werden. Hierfür gilt es, die derzeit vorhandenen finanziellen Spielräume in den Haushalten von Bund und Ländern zu nutzen und zusätzliche Mittel für Aus- und Neubau sowie die Grunderneuerung des ÖPNV zur Verfügung zu stellen.



Das 365-Euro-Ticket ist Thema im Wahlkampf

„Kostenloser“ Nahverkehr ist keine neue Idee

Debatten über Tarifiermäßigungen im Nahverkehr sind nicht neu und werden seit den 1970er Jahren national und international in unterschiedlicher Intensität geführt. Bei Tarifiermäßigungen und Angeboten für „kostenlosen“ Nahverkehr sind die unterschiedlichsten Differenzierungen anzutreffen, zum Beispiel:

- **Fixpreis** | 365-Euro-Jahresticket in Wien
- **Räumlich** | Free Tram Zone Melbourne nur für Fahrten mit der Straßenbahn
- **Zeitlich** | Seit Dezember 2018 Gratis-ÖPNV am Samstag in Aschaffenburg (Bus und Maintalbahn)
- **Für Einwohner** | Seit 2013 in Tallinn
- **Für bestimmte Bevölkerungsgruppen** | Freifahrt für alle Schüler bis zum 15. Geburtstag während der Wiener Schulferien

Alle Umsetzungen und Erprobungen haben das gemeinsame Bestreben, hohe Wachstumsraten im motorisierten Individualverkehr (MIV) durch massive Preissenkungen im ÖPNV zu begrenzen und die Verkehrsmittelwahl zugunsten umweltfreundlicher Verkehrsträger zu beeinflussen.

Erhoffte Effekte derartiger Angebote sind in der Regel vermutete positive Auswirkungen auf Luftreinhaltung, Klimaschutz und Lebensqualität in den Städten, verbunden mit weniger Verkehrsunfällen. Dem stehen als Nachteil hohe Kosten für die Kommune durch den Wegfall der Fahrgeldeinnahmen gegenüber, die über andere Einnahmen von den Bürger kompensiert werden müssen, denn **„kostenlosen“ Nahverkehr gibt es nicht.**

Entweder tragen die Kunden einen wesentlichen Teil der Kosten über den Kauf von Fahrscheinen, es zahlen alle Steuerzahler oder es werden auf kommunaler Ebene ergänzende Finanzierungsmodelle für den ÖPNV eingeführt.

Das Beispiel Wien

In der Stadt Wien, auf die im Zusammenhang mit dem 365-Euro-Jahresticket gern als „Wiener Weg“ verwiesen wird, hat der Prozess zur Umsetzung eines attraktiven und qualitativ hochwertigen ÖPNV-Angebots vor mehr als 20 Jahre begonnen.

Lange vor Einführung des 365-Euro-Jahrestickets lag der Anteil der „Öffis“ in Wien bei 37 %. Insbesondere der frühzeitige und offensive Ausbau des ÖPNV hat zur deutlichen Erhöhung der Fahrgastzahlen beigetragen.

Der hohe Anteil des Umweltverbunds am Modal Split ist vor dem Hintergrund einer wachsenden Einwohnerzahl beachtlich und zum Aufrechterhalten der städtischen Lebensqualität von entscheidender Bedeutung.



Entwicklung des Modal Splits in Wien

Der Effekt nach Einführung des 365-Euro-Jahrestickets auf die Fahrgastzahlen war in Wien dagegen eher gering. Die Zahl verkaufter Jahreskarten hat sich seither zwar verdoppelt. Allerdings dadurch, dass Nutzer – die auch vorher schon ÖPNV-Kunden waren – von Einzeltickets zur preisgünstigeren Jahreskarte wechselten. Diese Wanderungen zwischen den Fahrausweisarten haben weitaus größere Effekte als die Gewinnung neuer Kunden.

Maßnahmen-Paket in Wien (Österreich)

ÖPNV | Frühzeitiger Ausbau von S- und U-Bahn | Ausbau des Tram- und Busnetzes als Zubringer zu S- und U-Bahn | **Ab 2012 neues Tarifsystem mit 365-Euro-Jahresticket, Preise für Gelegenheitskunden steigen** | Systematische Bevorrechtigung, Beschleunigung und Modernisierung des ÖPNV
MIV | Ab 1993 kontinuierliche Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung, seit 1999 in allen Bezirken der Innenstadt
Finanzierung | Betriebskostenzuschuss der Stadt für den ÖPNV in Höhe von 324 Mio. Euro (2017) | **Seit 1970 Dienstgeberabgabe** mit Zweckbindung zur Errichtung einer U-Bahn, seit 2012 Erhöhung auf 2 Euro je Woche und Mitarbeiter → 67 Mio. Euro Einnahmen (2013) | **Seit 1975 Parkometerabgabe** mit zweckgebundenem Anteil für den ÖPNV, der seit 2011 auf 81 % gesteigert wurde, seit 2012 höhere Parkgebühren → 102 Mio. Euro Einnahmen (2013) zur weitgehenden Kompensation der Einnahmeausfälle aus dem 365-Euro-Jahresticket ohne zusätzliche Haushaltsmittel

Das Beispiel Tallinn

Die Einführung des kostenlosen Nahverkehrs in der estnischen Hauptstadt Tallinn geht auf das Votum einer Volksbefragung aus dem Jahr 2012 zurück. Touristen zahlen weiterhin für den ÖPNV, denn die kostenfreie Nutzung gilt ausschließlich für die Einwohner Tallinns. Allein im ersten Jahr haben sich rund 11.000 Esten neu in der Stadt registriert und Tallinns Einwohnerzahl ist – zulasten benachbarter Gemeinden – seit 2013 deutlich gewachsen.

Maßnahmen-Paket in Tallinn (Estland)

ÖPNV | Dichtes ÖPNV-Angebot und niedriges Tarifniveau bei ca. 33 % Kostendeckung und 36 Mio. Euro kommunalem Zuschuss als Ausgangsbasis | **Ab 2013 kostenloser ÖPNV für die Einwohner Tallinns** | Angebotsausweitung um 10 % | Beschleunigung des ÖPNV inkl. des Fahrgastwechsels | Modernisierung von Infrastruktur und Fuhrpark
MIV | Umbau von Autofahrspuren in der Innenstadt zu neuen Busspuren | Erhöhung der Parkgebühren
Finanzierung | **Der kommunale Zuschuss steigt auf 54 Mio. Euro** | Zusätzliche Zuweisungen in Höhe von 20 Mio. Euro durch neu gemeldete Einwohner kompensieren den Wegfall der Fahrgeldeinnahmen von 12 Mio. Euro und die Angebotsausweitungen

Der ÖPNV-Anteil lag bereits vor Einführung des „Nulltarifs“ mit 55 % auf sehr hohem Niveau und erhöhte sich auf 63 %. Vor allem die wachsende Einwohnerzahl führte zu mehr Stammfahrgästen und die Häufigkeit der ÖPNV-Nutzung stieg um 14 %. Es konnten jedoch im Rahmen einer Evaluation keine deutlichen Verlagerungseffekte vom MIV auf die Verkehrsmittel des Umweltverbands festgestellt werden.

Stattdessen gibt es größere Verschiebungen innerhalb des Umweltverbands mit 40 % weniger Fußwegen und die durchschnittliche tägliche Pkw-Reiseweite ist sogar von 8 km auf 9 km gestiegen. Vor allem zum Einkauf und für Freizeitaktivitäten werden mehr und längere Autofahrten durchgeführt. Der kostenfreie Nahverkehr in Tallinn hat vor allem sozialpolitische Wirkungen. Insbesondere Einwohner mit geringeren Einkommen nutzen das ÖPNV-Angebot rund ein Fünftel häufiger, während die ÖPNV-Nutzung einkommensstarker Einwohner in ähnlicher Größenordnung sinkt.

Das Beispiel Tallinn zeigt: Sofern keine Maßnahmen zur Reduzierung des Autoverkehrs ergriffen werden, steigen vor allem zur Hauptverkehrszeit Fußgänger und Radfahrer vermehrt in den ÖPNV um. Es

kommt zu einer Verlagerung innerhalb des Umweltverbands und die angedachten positiven Effekte für den Klimaschutz fallen – entsprechend den örtlichen Gegebenheiten – kleiner aus als gedacht.



Beschleunigung des ÖPNV in Tallinn mit besonderem Bahnkörper für die Straßenbahn

Das Beispiel Hasselt

Das belgische Hasselt profitierte in der Anfangsphase des kostenlosen Busverkehrs im Jahr 1997 stark von Einsparungen beim Straßenbau. Stattdessen wurde ein mehrspuriger Innenstadtring zur Steigerung der Aufenthaltsqualität in einen fußgänger- und radfahrerfreundlichen „Grünen Boulevard“ umgestaltet. Einnahmen aus höheren Parkgebühren investierte die Stadt direkt in das verbesserte Busangebot. Die Preissenkung im ÖPNV war somit nur ein Baustein in einem Gesamtpaket inklusive Push-Maßnahmen für den Autoverkehr.

Der erfolgreiche Neustart des verbesserten Angebots führte zu steigenden Kosten für den Busbetrieb. Zugleich zahlten immer weniger Bürger für Parkplätze, so dass die Finanzierung wegbrach und nach 16 Jahren wieder ein Fahrpreis eingeführt wurde.

Maßnahmen-Paket in Hasselt (Belgien)

ÖPNV | Massiver Ausbau des Stadtbusangebots mit 15 min-Takt | **Ab 1997 kostenloser Nahverkehr für Jedermann** | Zuwachs von 360.000 Fahrgästen (1996) auf 4 Millionen Fahrgäste pro Jahr (2004)
MIV | Wegfall von 800 Parkplätzen | Erhöhung der Parkgebühren | Rückbau vierspuriger Straßen zu Grünen Boulevards für Fußgänger und Radfahrer
Finanzierung | Parkgebühren zur Finanzierung des Stadtbusangebots | Kofinanzierung durch das Land Flandern in der Startphase | **Seit 2013 Wiedereinführung von Fahrpreisen** von 60 Cent je Fahrt

Fazit

Wie die Beispiele zeigen, wirken Tarifsenkungen im ÖPNV – wenn überhaupt – **erst in einem ganzheitlichen Gesamtkonzept aus Push- und Pull-Maßnahmen**, das auch effektive flankierende Anreize zur Verkehrsvermeidung im MIV umfasst. Steuernde Maßnahmen sind entscheidende Stell-schrauben und haben sehr großen Einfluss auf die Verkehrsmittelwahl, da sie die Reisezeit mit Bahnen und Bussen reduzieren oder für den MIV erhöhen:

- **ÖPNV** | Ausbau von Infrastruktur, Kapazitäten und zusätzlichen Angeboten, Beschleunigung durch Einrichten von Busspuren und Bevorrechtigung an Lichtsignalanlagen, Kombi-Haltestellen für kurze Umsteigewege zwischen Tram und Bus
- **MIV** | Parkraumbewirtschaftung, Reduzieren der Anzahl an Fahrspuren, Geschwindigkeitsbegrenzungen

Notwendige Angebots- und Kapazitätsausweitungen sowie Qualitätsverbesserungen für zusätzliche Fahrgäste im ÖPNV müssen dauerhaft finanziert werden. Im Rahmen ganzheitlicher Maßnahmen-Pakete sind daher **ergänzende Finanzierungsmodelle** zu entwickeln und umzusetzen. Zusätzliche Deckungsbeiträge aus der Drittnutzerfinanzierung – wie die Dienstgeberabgabe und Parkraumbewirtschaftung in Wien – können dringend benötigte Einnahmen liefern.

Weiterentwicklung der ÖPNV-Finanzierung

Ergänzende Finanzierungsmodelle auf kommunaler Ebene, deren Einnahmen in voller Höhe dem ÖPNV zugutekommen, sind im europäischen Ausland seit langem etabliert und könnten zukünftig auch in Deutschland einen wertvollen Beitrag zur Kompensation für ermäßigte Fahrpreise leisten. In Wien ergänzen die Einnahmen aus der Dienstgeberabgabe in Höhe von jährlich rund 70 Millionen Euro die dreistelligen Millionenbeträge, die die öffentliche Hand jährlich für Investitionen in das Wiener Streckennetz bereitstellt.



Die Einnahmen aus der Dienstgeberabgabe fließen in Wien zweckgebunden in den U-Bahn-Ausbau

Zusätzliche Kapazitäten, verlässliche und dichtere Takte, moderne emissionsfreie Fahrzeuge, intakte Infrastruktur und qualifiziertes Personal sind Grundvoraussetzungen für einen attraktiven ÖPNV. All dies muss dauerhaft finanziert werden.

Die Langzeitfolgen beabsichtigter Tarifsenkungen sind gründlich zu bedenken. Einmal getroffene Entscheidungen belasten die öffentlichen Haushalte in der Zukunft dauerhaft, schwächen die Ertragskraft von Fahrgeldeinnahmen und auch künftige Inflationsanpassungen sind mit einem 365-Euro-Ticket nicht mehr möglich.

Steigen die Fahrgastzahlen, ist es zudem erforderlich, das Angebot deutlich auszuweiten und die Infrastruktur sowie die Kapazitäten auszubauen. Dies ist mit zusätzlichen Kosten verbunden, die dann nicht über Fahrgelderlöse getragen werden, sondern zu weiteren Belastungen der öffentlichen Haushalte führen.

Eine intensive Beschäftigung mit der Wirksamkeit von Tarifabsenkungen und ein auf Dauer angelegtes verlässliches Finanzierungskonzept sind daher bei jeder Tarifrabbattierung von grundlegender Wichtigkeit, denn jeder Euro an öffentlichen Mitteln kann nur einmal ausgegeben werden.

Ihre Ansprechpartner beim Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V.

Dr. Jan Schilling

Geschäftsführer ÖPNV

T 0221 57979-154 | schilling@vdv.de

Alexandra Spiolek

Fachbereichsleiterin Tarif-, Verbund- und Vertriebsangelegenheiten

T 0221 57979-149 | spiolek@vdv.de

Meinhard Zistel

Fachbereichsleiter ÖPNV-Finanzierung, Demografie und ländliche Räume

T 0221 57979-143 | zistel@vdv.de

Bildquellen: Abb. 1 + 3 Meinhard Zistel (VDV) | Abb. 2 Eigene Darstellung nach Wiener Linien GmbH & Co. KG und epomm.eu | Abb. 4 Thomas Hennerbichler (Wiener Linien GmbH & Co. KG)