

## **Berichtsvorlage**

zur Behandlung im **Ausschuss für Wirtschaft, Finanzen, Verwaltung, Energie und Umwelt**

---

**Betreff:** Ticketfreier Nahverkehr im Stadtgebiet Tübingen:  
Möglichkeiten, Chancen und Probleme eines  
umlagefinanzierten ÖPNV

**Bezug:** Antrag 529/2011, Vorlage 529a/2011

**Anlagen:** 1 Master-Thesis Ticketfreier Nahverkehr von Katrin Eisenbeiß

---

### **Zusammenfassung:**

Nach dem Antrag 529/2011 der Fraktion AL/GRÜNE sollten die Möglichkeiten, Chancen und Probleme eines umlagefinanzierten ÖPNV im Stadtgebiet Tübingen im Rahmen einer studentischen Abschlussarbeit analysiert und es sollten verschiedene Wege zur Umsetzung aufgezeigt werden. Mit dem Thema ticketfreier Nahverkehr im Stadtgebiet Tübingen und dessen Finanzierung hat sich Frau Katrin Eisenbeiß von der Universität Bayreuth in Ihrer Master-Thesis befasst.

### **Ziel:**

Berichterstattung an den Ausschuss über die Master-Thesis von Katrin Eisenbeiß „Ticketfreier Nahverkehr im Stadtgebiet Tübingen – Möglichkeiten, Chancen und Probleme eines umlagefinanzierten ÖPNV und Wege zur Umsetzung“.

## **Bericht:**

### **1. Anlass / Problemstellung**

Mit dem zweiten Beschlussantrag der Vorlage 529/2011 wurde die Stadtverwaltung beauftragt eine Projektstudie, z. B. im Rahmen einer studentischen Abschlussarbeit, in Auftrag zu geben, welche die Möglichkeiten, Chancen und Probleme eines umlagefinanzierten ÖPNV im Stadtgebiet Tübingen analysiert und Wege zur Umsetzung aufzeigt. Frau Katrin Eisenbeiß, die Humangeographie: Stadt- und Regionalforschung am Geographischen Institut der Universität Bayreuth studiert, hat über diese Thematik ihre Master-Thesis verfasst.

### **2. Sachstand**

Die Master-Thesis beschäftigt sich mit einem möglichen ticketfreien Nahverkehr in Tübingen. Dabei ist zunächst zu definieren, was unter ticketfrei verstanden wird. Der Stadtbusverkehr ist in Tübingen als ticketfrei einzustufen, wenn die beförderten Personen keinen Fahrschein gegen Entgelt für die Beförderung zu lösen haben. Im Falle der Stadt Tübingen soll die Fahrscheinfreiheit über eine Umlagefinanzierung erreicht werden. Deshalb ist der in Tübingen angestrebte ticketfreie Nahverkehr von einem Nulltarif zu unterscheiden. Ebenso ist die Bezeichnung als „ticketfreies“ Nahverkehrssystem nicht gänzlich korrekt, sofern nach der Erhebung des Umlagebeitrags die Ausstellung eines Ticketersatzes, bspw. in Form einer Jahreskarte oder durch Vermerk in dem Personalausweis, erfolgt.

Einpendler wären von einer Fahrscheinfreiheit nicht betroffen, da die naldo-Fahrscheine für die Waben bereits heute die jeweiligen Stadttarife innerhalb derselben Wabe ohne Zusatzkosten einschließen. Gleiches gilt auch für Auspendler, die zwar im Stadtgebiet Tübingen noch entgeltfrei fahren dürften, ab der Stadtgrenze jedoch ein Ticket des naldo-Verkehrsverbundes erwerben müssen. Um auch für diese Zielgruppe einen Anreiz zu vermehrten ÖPNV-Fahrten zu schaffen, sind weitere Maßnahmen wie Taktverdichtung, Linienausweitung, Umwandlung von PKW-Fahrstreifen in exklusive Busspuren, Bevorrechtigung des ÖPNV bei der Ampelschaltung so wie der Ausbau von Infrastruktur und Fahrplänen notwendig.

#### **a) Chancen/ Probleme:**

Gelingt es der Stadt Tübingen die erwünschte Verkehrsverlagerung vom Motorisierten Individualverkehr (MIV) auf den ÖPNV in Höhe von 30 % der heutigen individuellen Verkehrsleistung zu erreichen, so leistet sie einen beachtlichen Beitrag zum Klimaschutz im Verkehrssektor. Der Verkehrsclub Deutschland errechnete im Jahr 2010, dass eine ÖPNV-Fahrt in der Stadt durchschnittlich pro Person und Kilometer nur ein Drittel der CO<sub>2</sub>-Emissionen verursacht gegenüber einer vergleichbaren Fahrt mit einem Mittelklasse-PKW – in den Verkehrsspitzen sogar nur ein Zehntel bzw. mit dem Bus gar ein Zwanzigstel. Insgesamt ließen sich durch dies Verkehrsverlagerung mit einer Reduzierung der täglichen MIV-Leistung im Tübinger Stadtverkehr um 30 % der externen Verkehrskosten einsparen. Darunter versteht man diejenigen Kosten, 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. Diese Informationen basieren auf einer Studie des Forschungs- und Beratungsbüros INFRAS aus der Schweiz.

Auch der Einzelhandel sowie die Wirtschaft können von einem ticketfreien Nahverkehr profitieren. Vorteile ergeben sich für den Einzelhandel v.a. durch die attraktive ÖPNV-Anbindung des eigenen Standortes, womit das Unternehmen für Kunden und Mitarbeiter interessanter wird. Gerade die hohen Parkgebühren und das knappe Parkplatzangebot in der Tübinger Innenstadt waren dem Einzelhandel bisher zum Nachteil gegenüber großen Einkaufszentren am Stadtrand ausgelegt worden. Dieser Nachteil würde durch einen ticketfreien ÖPNV zumindest bei Besorgungen ohne großen Transportbedarf hinfällig. Für die Wirtschaft besteht der unmittelbare Vorteil darin, dass eine deutliche Entlastung der Verkehrsinfrastruktur zu erwarten ist. Zum einen wird die Effizienz des Wirtschaftsverkehrs in der Stadt infolge steigender Durchschnittsgeschwindigkeiten erhöht und so Zeitkosten eingespart. Zum anderen werden Parkplatzkapazitäten des Einzelhandels für den Lieferverkehr bzw. für Mitarbeiter und Kunden, die weiterhin mit dem PKW anreisen müssen, bereitgestellt.

Die Folgen für die privaten Haushalte sind differenziert zu betrachten. Hierbei können mögliche Kosten für einen privaten PKW wegfallen, wenn infolge der Abgaben-Einführung für einen ticketfreien ÖPNV die Entscheidung getroffen wird, dass ein haushaltseigener PKW unter Kosten- und Umweltaspekten nicht weiter zu rechtfertigen ist. Andererseits ergibt sich für Haushalte, die bislang den Nicht-motorisierten Verkehrsteilnehmern (NMV) zuzuordnen waren, je nach Abgabenlösung eine Kostenmehrbelastung. In diesem Fall entstehen für Fahrradfahrer und Fußgänger, die den ÖPNV bisher nie oder nur gelegentlich genutzt haben, jährliche Mehrkosten. Hier sollte ein Ausgleich geschaffen werden, welcher Teil der Tübinger Verlagerungsstrategie sein sollte.

Nicht nur die Gesamtzahl der Fahrgäste, insbesondere auch die Fahrgaststruktur wird sich im Laufe eines fahrscheinlosen Busverkehrs verändern. Gerade in den Hauptverkehrszeiten, also zu den Peak-Zeiten des Berufs- und Ausbildungsverkehrs, ist mit einer verstärkten Nachfrage im ÖPNV zu rechnen, sodass hier unter Umständen der Einsatz von mehr und/oder größeren Bussen notwendig wird. Ein entsprechender Ausbau der Kapazitäten, die sich aufgrund der Beförderungspflicht stets an den Spitzenbedarfen auszurichten haben, ist nicht nur mit einer Steigerung der durchschnittlichen Produktivitätskosten für das Verkehrsunternehmen verbunden, sondern stößt gerade bei einem bereits gut ausgebauten ÖPNV-System, wie dem Tübinger Stadtbusverkehr, auch schnell an seine Grenzen. So kann bspw. eine Taktverdichtung nur dort sinnvoll vorgenommen werden, bei denen sich Busse nicht gegenseitig bei der Anfahrt von Haltestellen behindern. Dies ist bis zu einem Haltestellentakt von zwei bis drei Minuten möglich, danach kann es zur Pulk-Bildung kommen und führt folglich zu längeren Aufenthaltszeiten an den betroffenen Haltestellen.

### **b) Finanzierungsmodelle:**

Bei sämtlichen Überlegungen eines möglichen ticketfreien Nahverkehrs spielt die Finanzierung eine zentrale Rolle. Dazu gibt es verschiedene Modelle, die im Folgenden kurz erläutert werden:

#### Haushalts-/ Bürgerabgabe:

Alle Bewohner profitieren von einem ticketfreien Nahverkehrssystem, da die Städte ohne den ÖPNV nicht lebensfähig wären, sondern dem Verkehrskollaps zum Opfer fielen. Folglich ist die Erhebung einer Grundgebühr von allen Einwohnern der Stadt für das Vorhalten eines ÖPNV-Angebots gerechtfertigt. Die Sonderabgabe bezieht sich auf Einzelpersonen, die in der Stadt Tübingen ihren Hauptwohnsitz gemeldet haben. Dies ermöglicht eine Kalkulierbarkeit

der Einnahmen sowie eine gleichmäßigere Verteilung der ÖPNV-Kosten auf die Bevölkerung. Die Höhe der Sonderabgabe würde sich an den ÖPNV-Betriebskosten orientieren. Eine sozialpolitische Differenzierung würde sich in Tübingen v.a. auf einkommensschwache Bevölkerungsgruppen beziehen. Der Verkehrsexperte Axel Friedrich kalkulierte ausgehend von der Bedarfsschätzung der Stadt Tübingen in Höhe von 14 Mio. Euro eine jährliche Pro-Kopf-Abgabe von ca. 200 Euro für Einwohner ab 18 Jahren. Die Abgabe entspräche monatlichen Kosten von rund 17 Euro pro Kopf und würde die Familienfreundlichkeit der Stadt erhöhen. Zu berücksichtigen ist, dass der öffentliche Nahverkehr im Zuge einer Bürgerabgabe für Tübinger Auspendler teurer statt günstiger wird. Zum einen müsste dieser Personenkreis die Abgabe entrichten, zum anderen hätte er zusätzlich den regulären naldo-Wahentarif für Beförderungsleistungen außerhalb des Tübinger Stadtgebiets zu zahlen. Hier müssten Regelungen mit dem naldo-Verkehrsverbund gefunden werden. Die Erhebung der Bürgerabgabe wäre kostengünstig. Nach erfolgtem Zahlungseingang erhalten die Abgabepflichtigen entweder eine ÖPNV-Karte für das Stadtgebiet Tübingen oder eine Eintragung in den Personal-/Schülerausweis bzw. Reisepass als Ticketersatz. Beide Varianten berechtigen zur kostenfreien Nutzung aller öffentlichen Verkehrsmittel im Geltungsraum

#### Touristenabgabe:

Ähnlich einer Kurtaxe könnte für diese Zielgruppe eine gesonderte Nahverkehrsabgabe eingeführt werden, die zusammen mit dem Zimmerpreis im Hotel abgerechnet wird. Da die Stadt Tübingen ohnehin schon um Übernachtungsgäste kämpft, ist zu überlegen, ob eine solche Abgabe nicht den Touristen selbst, sondern den Hotelbetreibern entsprechend ihrer Gästezahlen auferlegt wird. Die Höhe der Abgabe richtet sich nach der Anzahl der Gäste und nicht nach dem Umsatz. Die Verwendung der Einnahmen würde sich auf die Finanzierung des städtischen Bussystems beschränken und nicht den üblichen Fördermaßnahmen im Fremdenverkehr dienen. Hier wäre jedoch der Finanzierungsbeitrag einer solchen Abgabe aufgrund der Höhe und der jährlichen Übernachtungsanzahl recht gering, sodass dieses Modell lediglich eine Ergänzung zu anderen Lösungen darstellt.

#### Unternehmens-/Arbeitgeberabgabe:

Auch die in Tübingen ansässigen Arbeitgeber im Einzelhandel, in der Gastronomie und im Hotelgewerbe ziehen einen Nutzen aus dem ticketfreien Bussystem. So erhalten Unternehmen bspw. infolge des erhöhten Bekanntheitsgrades und der attraktiveren ÖPNV-Anbindung einen erweiterten Zugang zu potenziellen Mitarbeitern und Kunden. Zugleich werden für Autofahrer sowie für den Wirtschaftsverkehr Parkplatzzapazitäten frei (bzw. werden weniger Stellflächen benötigt) und auch im fließenden Verkehr ergeben sich Zeit- und damit Kostenvorteile aus der Verkehrsentslastung. Ausgehend von dieser Nutzenträgerschaft ließen sich Arbeitgeber, entweder im Allgemeinen oder nur nach bestimmten Wirtschaftszweigen, zur ÖPNV-Finanzierung über eine Nahverkehrsabgabe heranziehen.

#### City-Maut:

Die Einführung einer Straßennutzungsgebühr kann entweder vom Bundesgesetzgeber für alle Straßenkategorien veranlasst werden oder wäre auch vom Land zulässig, sofern Bundesstraßen von der Regelung ausgenommen werden. Für die Umsetzung bedarf es jedoch einer vorgeschalteten Rechtsprüfung, bei der sich das Land Baden-Württemberg bislang noch zurückhält. Nach eigenen Angaben sei der Landesregierung kein kommunaler Bedarf für dieses Instrument bekannt.

Motorisierte-Verkehrsteilnehmer (MV) ziehen nicht nur aus der Verkehrsinfrastruktur ihren Nutzen, sondern sie sind auch zu zwei Nutzenträger-Gruppen eines ÖPNV-Systems zu zählen. Zum einen zur Gruppe der potenziellen Nutzenträger, da auch ihnen das Angebot, öffentliche Verkehrsmittel zu nutzen, bereitgestellt wird. Zum anderen sind sie als spezifische

Nutzenträger auszumachen, sofern das Bussystem eine Entlastungsfunktion für Straßen und Stellflächen erfüllt. Demzufolge sind auch MV zur Finanzierung eines ÖPNV-Systems im Allgemeinen bzw. einer ÖPNV-Ticketfreiheit im Speziellen heranzuziehen.

Die City-Maut kann bewirken, dass Einfahrten in die Innenstadt in ihrer Anzahl reduziert, die Bildung von Fahrgemeinschaften gefördert und für Autofahrer einen finanziellen Anreiz gesetzt wird, auf den ÖPNV oder NMV umzusteigen.

Die zur Erhebung einfachste Lösung ist die Infrarot-Variante, bei der Sender an den Ortseinfahrten ein Signal aussenden, das von einem Chip im Fahrzeug erwidert wird, um so das Auto zu identifizieren und die Maut abzurechnen. In Kombination mit einem Guthabensystem könnte bei jeder Einfahrt in die Maut-Zone (Kernstadt) automatisch die entsprechende Gebühr vom Guthaben auf dem Chip abgebucht werden. Das Guthaben ließe sich ebenfalls automatisch oder in einem selbstgewählten Turnus per Lastschrift vom Bankkonto des KFZ-Halters aufladen. Fahrzeuge, die ohne Maut-Karte oder mit zu geringem Guthaben einfahren, werden wie bei Geschwindigkeitskontrollen fotografiert und der Halter anschließend über das KFZ-Nummernschild identifiziert und ggf. mit einem Bußgeld belegt. Besucher, die anhand ihres auswärtigen Nummernschildes erkannt werden, erhalten einfach nur eine Rechnung.

Speziell bei dem finanziellen Aspekt sollte im Vorfeld die Ergiebigkeit der verschiedenen Umlage-Modelle eingehend geprüft werden. Dies erfordert eine tieferegehende volkswirtschaftliche Untersuchung, welche den Rahmen der Arbeit überstiegen hat.

Nach den Erkenntnissen der Master-Thesis bleibt festzuhalten, dass bei einer Bürgerabgabe mit der höchsten Ergiebigkeit zu rechnen ist. Hauptgrund hierfür ist die Abgabepflicht aller Tübinger Einwohner (abgesehen von sozialpolitischen Ausnahmen einzelner Bevölkerungsgruppen). Zudem ist auch die Erhebung einfach und kostengünstig zu gestalten. Nicht zu vernachlässigen sind bei diesem Modell problematische Themenkomplexe wie die Frage einer „gerechten“ Verteilungslast, die Abgrenzung zum naldo-Verkehrsverbund oder die Ansprache von Einpendlern. Dazu konnten auch die Expertengespräche im Rahmen der Arbeit keine zufriedenstellenden Antworten liefern. Ein- und Auspendler wären, wie oben bereits beschrieben, nicht von der Ticketfreiheit betroffen. Auf diese Weise würde auch der Vorwurf entkräftet, demnach eine Bürgerabgabe eine ungerechte Form der Quersubventionierung von Einpendlern durch die abgabepflichtigen Einwohner Tübingens darstellt. Da Einpendler weiterhin den regulären naldo-Tarif zu bezahlen haben, wird ihre ÖPNV-Nutzung nach dem heute gängigen Prinzip aus Nutzerfinanzierung und öffentlicher Bezuschussung finanziert, und nicht von privaten Haushalten im Tübinger Stadtgebiet mitgetragen. Die Lenkungswirkung ist damit aber für Einpendler nicht zu spüren.

### **c) Fazit:**

Bestandteil der Master-Thesis ist zudem eine Online-Befragung bei der die mitarbeiterstärksten Arbeitgeber im Stadtgebiet Tübingen per Email angeschrieben wurden. Hierbei wurde der Fokus v.a. auf das Universitätsklinikum sowie die Eberhard Karls Universität als größte Arbeitgeber gelegt, für beide konnte eine Teilnahme erzielt werden. Zusätzlich beteiligte sich ein Unternehmen mit 68 Mitarbeitern.

Der valide Datensatz liegt bei 4.049 vollständig ausgefüllten Fragebögen. Von den Befragungsteilnehmern wohnen 71,4 % in der Stadt Tübingen und 28,6 % kommen von außerhalb. Insgesamt nahmen damit rund 3,2 % der Tübinger Einwohnerschaft an der Online-Befragung teil.

Der direkte Vergleich zwischen den Umlagemodellen zeigt, dass v.a. die Arbeitgeberabgabe Zustimmung unter den Befragten findet. All jene Umlagemodelle, die einzelne Zielgruppen von Privatpersonen belasten, werden als eher ungerecht empfunden gleich wie gut oder

schlecht diese Modelle zuvor bewertet wurden. Unter den Befragten wird demnach also eher das Prinzip der Nutzerfinanzierung für den ÖPNV befürwortet, wie es mit dem heutigen Tarifsystem teilweise bereits vorliegt. Eine Unterstützung seitens der Arbeitgeber wird hingegen keine allzu große Ungerechtigkeit gesehen, hier scheint der eigene Nutzen zu überwiegen. Entsprechend den vorangegangenen Bewertungen der einzelnen Umlagemodelle gaben die Befragungsteilnehmer für die Arbeitgeberabgabe das höchste Potenzial zur häufigeren Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel an.

Aus der Master-Thesis lassen sich 2 Hauptempfehlungen für die Tübinger ÖPNV-Politik ableiten:

**3. Vorgehen der Verwaltung**

Die Verwaltung wartet ab, ob die Landesregierung eine gesetzliche Grundlage bereitstellt.

**4. Lösungsvarianten**

-----

**5. Finanzielle Auswirkungen**

Keine

**6. Anlagen**

Master-Thesis Ticketfreier Nahverkehr von Katrin Eisenbeiß; je ein Exemplar für die Fraktionen