

Universitätsstadt Tübingen
Oberbürgermeister
Boris Palmer, Telefon: 2041200
Gesch. Z.: 00

Vorlage 529a/2011
Datum 25.05.2012

Berichtsvorlage

zur Behandlung im: **Gemeinderat**

Vorberatung im:

Betreff: Ticketfreier Nahverkehr im Stadtgebiet Tübingen und Finanzierungsmodelle

Bezug: Vorlage 529/2011

Anlagen: Bezeichnung:

Zusammenfassung:

Finanzielle Auswirkungen		Jahr:	Folgeb.:
Investitionskosten:	€	€	€
bei HHStelle veranschlagt:			
Aufwand / Ertrag jährlich	€	ab:	

Ziel:

Mit einem umlagefinanzierten Nahverkehr wird rechtliches und wirtschaftliches Neuland betreten. Ziel der Vorlage ist es, die ersten Schritte zu ermöglichen, um Möglichkeiten eines umlagefinanzierten Nahverkehrs in Tübingen zu erforschen und darzustellen. Außerdem soll der politische Einfluss der Stadt gebündelt und geltend gemacht werden.

Begründung:

1. Anlass / Problemstellung

Seit mehreren Jahren verfolgt die Initiative „TüBus umsonst“ das Ziel eines ticketfreien Nahverkehrs in Tübingen. Der Antrag 529/2011 der Fraktion AL/GRÜNE verfolgt das Ziel, die landesgesetzgeberischen Voraussetzungen zur Finanzierung eines ticketfreien Nahverkehrs zu schaffen, und eine Studie in Auftrag zu geben, welche die Möglichkeiten, Chancen und Probleme eines umlagefinanzierten ÖPNV aufzeigt. Im Koalitionsvertrag der Landesregierung heißt es dazu auf Seite 27: „Wir werden prüfen, ob die rechtlichen Voraussetzungen dafür geschaffen werden können, dass sich Kommunen eigene Finanzierungsquellen erschließen, die für einen ambitionierten Ausbau des ÖPNV beziehungsweise für die Erfüllung gesetzlicher Vorgaben zur Luftreinhaltung verwendet werden können.“ Mittlerweile hat Landesverkehrsminister Hermann angekündigt, dass sein Ministerium die Arbeiten an einem entsprechenden Gesetzentwurf aufnehmen wird. Mit diesem Bericht stellt die Verwaltung dar, welche grundsätzlichen Überlegungen sie zu ticketfreiem Nahverkehr und dessen Finanzierung angestellt hat.

2. Sachstand

2.1 Modelle zur Finanzierung des Nahverkehrs durch Umlagen und Gebühren statt Fahrscheine werden seit Jahrzehnten diskutiert und auch praktiziert. Man unterscheidet dabei grundsätzlich vier Varianten:

- KFZ-Modell: In einem bestimmten Gebiet wird für jedes Fahrzeug eine Nahverkehrsabgabe erhoben
- Einwohnermodell: Alle Personen mit Hauptwohnsitz in einem bestimmten Gebiet zahlen eine Nahverkehrsabgabe
- Arbeitgeber-Modell: Alle Unternehmen zahlen pro Beschäftigten eine Nahverkehrsabgabe
- Maut-Modell: Bei der Einfahrt in ein bestimmtes Verkehrsgebiet wird eine Straßenbenutzungsgebühr erhoben

2.2 Die Landesregierung Baden-Württemberg hat im Jahr 2005 in zwei Landtagsdrucksachen Stellung zu Nahverkehrsabgabe und City-Maut bezogen (DRS 13/4139 und 13/4950). Daraus geht hervor, dass derzeit für keines der vorgenannten Modelle eine Rechtsgrundlage vorhanden ist. Der Städtetag hat dies 2010 in einem Rundschreiben bekräftigt.

Im Hinblick auf eine Nahverkehrsabgabe die an KFZ-Besitz anknüpft, führte die Landesregierung im Jahr 2005 aus, dass die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe, die unter der Regierung Späth im Jahr 1990 eingesetzt worden war, weiterhin gültig seien.

Demnach sei eine Nahverkehrsabgabe, die jeder Halter eines Kraftfahrzeugs in einem Verkehrsgebiet zu entrichten hätte, verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässig. Dies allerdings nur als Lenkungsabgabe und mit Anrechnung der Abgabe auf Fahrscheine des öffentlichen Nahverkehrs. Primär zur Erzielung von Einnahmen sei eine Nahverkehrsabgabe nicht zulässig. Andernfalls würde es sich um eine Steuer handeln, für die das Land keine Gesetzge-

bungskompetenz hat.

Diese Aussagen seien auch auf eine Abgabe, die am Hauptwohnsitz ansetzt, übertragbar. Zu Finanzierungsmodellen, die am Arbeitsplatz anknüpfen, hat die Landesregierung im Jahr 2005 keine Stellung bezogen. Zur Prüfung der Option City-Maut sah die Landesregierung keinen Anlass, da kein kommunaler Bedarf für dieses Instrument bekannt sei.

Für das Maut-Modell könnten sowohl der Bund als auch das Land die Voraussetzungen schaffen. Der Bund könnte eine Ermächtigung für Straßen aller Kategorien herstellen, der Landesgesetzgeber kann nach vorherrschender Meinung ein solches Gesetz erlassen, soweit Bundesstraßen dabei ausgeklammert werden. Nach Artikel 74 Abs. 1 Nr. 22 GG erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung auch auf die Erhebung und Verteilung von Gebühren für die Benutzung öffentlicher Straßen mit Fahrzeugen. Nach Artikel 72 Abs. 1 GG haben die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat. Ob dies hier tatsächlich der Fall ist, wird die angekündigte Prüfung des Landesverkehrsministeriums zeigen.

2.3 Die verkehrliche Ausgangslage in Tübingen

In Tübingen ist das Verkehrsgeschehen stärker als in jeder anderen deutschen Stadt zweigeteilt: Sehr niedrigen Anteilen des Autos im Binnenverkehr stehen sehr hohe Anteile im Quell- und Zielverkehr gegenüber. Innerhalb Tübingens hat der Autoverkehr einen Anteil von etwa einem Viertel an allen Wegen, während Bus, Rad und Fuß drei Viertel der Wege ausmachen. Von und nach Tübingen ist es genau umgekehrt, nämlich rund drei Viertel mit dem Auto, nur ein Viertel mit Bus, Rad und Bahn.

In der Konsequenz gibt es in Tübingen nach wie vor viele hoch belastete Straßen, schlechte Luft, Staus, Lärm und großen Parkplatzbedarf, obwohl die Tübingerinnen und Tübinger den Autogebrauch mehr zurückgefahren haben als jede andere Stadt in Deutschland. Anders gesagt: Die Früchte des umweltfreundlichen Verhaltens für die Lebensqualität in der Stadt können nicht geerntet werden, weil der Einpendelverkehr sie verzehrt. Die Hälfte des Autoverkehrs auf den Straßen der Stadt wird von Auswärtigen produziert.

Positiv gewendet: Nur wenn es gelingt, relevante Teile der Einpendelverkehrs vom Auto auf Bus, Bahn und Rad zu verlagern, wird man in Tübingen in Zukunft erleben können, welche Vorteile es für das Leben in der Stadt hat, wenn der Autoverkehr zurück geht. Dafür bedarf es neuer Instrumente, denn mit den bisherigen Maßnahmen ist der Umstieg nicht gelungen. Der erwartete Ausbau der B 27 und der B 28 setzt eher gegenteilige Anreize für mehr Autoverkehr nach Tübingen.

2.4 Vorteile eines ticketfreien Nahverkehrs in Tübingen

Nur 8,6 % aller Fahrten im Tübinger Stadtverkehr werden mit Einzelfahrscheinen bezahlt. Alle anderen Fahrten werden mit Dauerkarten bezahlt. Dennoch hätte ein ticketfreier Nahverkehr viele Vorteile:

- Für alle, die bislang keine Zeitkarte haben (etwa 80% der Tübinger Wohnbevölkerung) entfielen ein wesentliches Zugangshindernis zum Busverkehr. Einzelfahrscheine sind vergleichsweise teuer und nicht attraktiv, wenn ein Auto zur Verfügung steht und am Ziel kostenlose Parkplätze vorhanden sind.

- Ein ticketfreies Nahverkehrsangebot würde Mobilität für alle Menschen in der Stadt sichern, unabhängig von ihrer Einkommenssituation und Lebenslage. Dies gilt besonders für Menschen, die auf Transferleistungen angewiesen sind oder Asyl suchen. Auch für Ältere und Behinderte würde dies eine erhebliche Erleichterung bedeuten.
- Die Kosten für den Verkauf von Fahrscheinen (derzeit ca. 150.000 Euro pro Jahr) könnten entfallen, falls nicht nur für die Tübinger Bevölkerung, sondern generell für alle Fahrgäste auf einen Fahrschein verzichtet wird. Im Zentrum würde auf Kurzstrecken der Bus dann auch für Touristen, Besucher der Innenstadt und Kunden des Handels attraktiv.
- Besonders für Besucherinnen und Kunden der Innenstadt würden Kurzstreckenfahrten erstmals attraktiv, weil der relativ hohe Preis für eine Strecke von zwei bis drei Haltestellen entfiel und oft im Minutentakt Busse verkehren.
- Durch ticketfreien Nahverkehr ist mit einem Rückgang des Autoverkehrs und entsprechend eine Entlastung von dessen negativen Auswirkungen (Stau, Luftverschmutzung, Lärm, Parkraumbedarf) auszugehen.

2.5 Finanzierungsmöglichkeiten

Soll der Nahverkehr in Tübingen ohne Ticket angeboten werden, müssen Einnahmen von derzeit rund 10 Millionen Euro ersetzt werden. Die Verwaltung unterstellt dabei, dass das Land seine bisher gezahlten Zuschüsse aufrecht erhält. Zusätzlich ist mit erheblichen Mehrkosten durch den dann notwendigen weiteren Ausbau des Nahverkehrs zu rechnen. Die Verwaltung nimmt an, dass hierfür je nach Attraktivität des Modells vier Millionen Euro zusätzlicher Aufwand (=+30%) pro Jahr anzusetzen sind. Demnach muss für einen ticketfreien Nahverkehr eine Finanzierungsquelle mit einem Jahresvolumen von mindestens rund 14 Millionen Euro gefunden werden.

Aus Sicht der Verwaltung kommen dafür die Modelle „Nahverkehrsabgabe für den Hauptwohnsitz“ und „City-Maut“ in Betracht. Gegen eine Unternehmensabgabe spricht, dass Tübingen damit anders als die zahlreichen Vorbilder in Frankreich alleine stünde und im Standortwettbewerb einen Nachteil hätte (In Frankreich ist in den letzten zwei Jahrzehnten etwa einem Dutzend Städten der Aufbau eines Stadtbahnsystems ähnlich der RSB Neckar-Alb durch die Unternehmensabgabe gelungen). Gegen die KFZ-Abgabe spricht die relativ einfache Möglichkeit, Fahrzeuge auf Personen, die nicht in Tübingen wohnen, anzumelden. Die Fraktionen AL/Grüne und SPD wie auch die Initiative TüBus umsonst haben bisher die Nahverkehrsabgabe diskutiert. In der Verwaltung wurden auch Überlegungen für eine City-Maut angestellt.

2.5.1 Nahverkehrsabgabe

Ein entsprechendes Gesetz vorausgesetzt, könnte eine Nahverkehrsabgabe von allen Personen über 18 Jahren mit Hauptwohnsitz in Tübingen erhoben werden. Damit wäre sie besonders familienfreundlich. In diesem Fall müsste die Jahresabgabe etwa 200 Euro, also rund 17 Euro im Monat betragen. Sollen auch Kinder ab sechs Jahren zahlen (Schülerverkehr!), verringert sich der Betrag auf etwa 14 Euro monatlich. Befreiungen müssten für Behinderte und bestimmte Gruppen von Transferleistungsempfängern gewährt werden. Für Studierende würde die Nahverkehrsabgabe das bisherige Semesterticket ersetzen, d.h. die Gültigkeit im

gesamten Verbundgebiet des Naldo müsste als kostenlose Zusatzleistung enthalten sein.

Die Nahverkehrsabgabe ist eine einfache Möglichkeit die Kosten des öffentlichen Nahverkehrs auf alle Einwohnerinnen und Einwohner mit Hauptwohnsitz umzulegen. Sie ist verlässliche kalkulierbar wie die Grundsteuer und nicht von der Verkehrsmittelwahl abhängig. Die Erhebungskosten sind gering. Es entstehen keine negativen Effekte für den Handel oder den Tourismus.

Der Hauptnachteil der Nahverkehrsabgabe ist die relativ geringe Lenkungswirkung. Da die Umlage vorab bezahlt werden muss, wird der Nahverkehr durch den kostenlosen Zugang interessanter, die Nutzung des Autos bleibt jedoch so attraktiv oder unattraktiv wie heute. Zuwächse dürften sich angesichts der hohen Werte des Umweltverbundes vor allem im Gelegenheitsverkehr ergeben, weil die relativ hohen Zutrittsbarrieren für Einzelfahrscheine entfallen.

Problematisch ist zudem ein Zielkonflikt zwischen Lenkungswirkung und finanzieller Lastenverteilung: Erhoben werden kann die Abgabe voraussichtlich nur in Tübingen. Damit zahlen nur die Tübingerinnen und Tübinger für den Stadtverkehr. Bleibt es bei allen Fahrten im Naldo nach Tübingen bei der bisherigen Wabenzahl ohne Preisreduktion, so kommt es zwar nicht zu einer Quersubventionierung der Einpendler, diese haben aber auch keinen neuen Anreiz zur Nutzung des Nahverkehrs. Wird die Wabe Tübingen auch den Einpendlern kostenlos angeboten, so entsteht zwar ein preislicher Anreiz zur Nutzung der öffentlichen Verkehrsmittel für diese wichtige Zielgruppe, jedoch wird dieser ausschließlich durch die Tübinger Wohnbevölkerung finanziert.

2.5.2 City-Maut

Eine City-Maut könnte nach den Überlegungen der Verwaltung für die Einfahrt in die Tübinger Kernstadt erhoben werden. Voraussichtlich müssten die beiden Bundesstraßen dabei mautfrei bleiben. Heute fahren etwa 19 Millionen Fahrzeuge in das so definierte Verkehrsgebiet ein. Unterstellt man einen Verkehrsrückgang von 20% und eine Gebühr von einem Euro, so ließen sich Einnahmen von rund 15 Millionen Euro im Jahr erzielen. Damit wären die Kosten des ticketfreien Nahverkehrs weitgehend zu decken.

Der größte Vorzug der City-Maut gegenüber einer Nahverkehrsabgabe ist die deutlich erhöhte Lenkungswirkung. Die Bemaftung jeder einzelnen PKW-Fahrt dürfte dazu führen, dass der Autoverkehr aus dem Umland nach Tübingen spürbar zurückgeht. Damit ist eine relevante Entlastung von Staus, Schadstoffen und Lärm verbunden, die mit ticketfreiem Stadtverkehr allein nicht erreicht werden kann. Ein Vorteil ist es auch, dass die Nutzer des Straßennetzes unabhängig von ihrem Wohnsitz an den Kosten des Verkehrsnetzes beteiligt werden.

In Deutschland sind Maut-Modelle für PKW, die in den meisten europäischen Ländern existieren, bislang nicht durchsetzbar gewesen. Daher wird es einer erheblichen politischen Anstrengung bedürfen, eine City-Maut einzuführen. Die gängigen Einwände gegen eine City-Maut können aus Sicht der Verwaltung jedoch entkräftet werden:

- Eine City-Maut lässt sich heute dank moderner Technik problemlos elektronisch erfassen. Es braucht dafür keine Mauthäuschen und niemand wird verpflichtet, sich einem bestimmten Zahlungssystem anzuschließen. Auch Ortsfremde können jederzeit ungehindert in die Stadt fahren. Der Erhebungsaufwand ist dank des rasanten technischen Fort-

schritts heute auch für Städte in der Größe Tübingens vertretbar. Möglich wird dies durch die RFID-Technik. Ähnlich wie beim Verlassen eines Drogeriemarktes an der Sicherheitsschleuse können mit sehr billigen und kleinen Chipkarten Durchfahrten registriert werden. Darauf aufbauend ist eine einfache und kostengünstige Erfassung und Abrechnung möglich. Der amerikanische Bundesstaat Florida baut derzeit wegen der großen Vorteile seine gesamte Autobahnmaut von Zahlhäuschen auf dieses System um.

- Eine City-Maut schadet nicht dem Handel in der Innenstadt. Weniger als 10% des Autoverkehrs mit Ziel Tübingen, ist Einkaufsverkehr in der Innenstadt. Fast alle Kunden, die mit dem Auto kommen, zahlen heute bereits Parkgebühren. Würde eine City-Maut eingeführt, könnte dieser Betrag auf das Parken in Parkhäusern und auf den Straßen in der Innenstadt angerechnet werden. Damit würde das Einkaufen mit dem Auto nicht teurer als heute. Die Benachteiligung des Innenstadthandels gegenüber Standorten wie dem Depot wäre aufgehoben. Weil die Erreichbarkeit der Innenstadt sich durch weniger Autoverkehr deutlich verbessern würde, ist sogar mit mehr Umsatz zu rechnen. Städte, die eine City-Maut eingeführt haben, verzeichneten regelmäßig steigende Umsätze im Einzelhandel der Innenstadt.
- Eine City-Maut ist keine unfaire Belastung der Autofahrer. Während die Kosten des öffentlichen Nahverkehrs heute wesentlich über Tickets von den Kunden erbracht werden, erhält die Stadt von den Autofahrern für die Nutzung des Straßennetzes keine Einnahmen. Das ist einer der Gründe, warum das Straßennetz chronisch unterfinanziert ist und viele Brücken und Straßen marode sind. Mit einer City-Maut kann auch das Straßennetz besser unterhalten werden.
- Eine City-Maut ist nicht unfair gegenüber Einpendlern. Die Hälfte des Autoverkehrs in Tübingen ist Verkehr von Auswärtigen. Die Tübinger Bevölkerung hat die Nachteile und bezahlt die Unterhaltung der Infrastruktur, wie Straßen und Brücken bspw. über die Grundsteuer. Viele, die mit dem Auto nach Tübingen fahren, haben sich früher bewusst entschieden, im Umland ein Haus zu kaufen oder zu bauen, weil die Grundstücke dort billiger sind. Das Steueraufkommen aus der Grundsteuer B liegt in Tübingen Stadt bei 173 Euro pro Kopf, in den übrigen Gemeinden des Kreises durchschnittlich bei 117 Euro pro Kopf und Jahr. Ein wesentlicher Grund für diese Differenz ist, dass Tübingen die Infrastruktur wie Bildungs- und Kultureinrichtungen für den gesamten Kreis vorhält und finanziert, die Einkommensteueranteile aber bei den Wohnsitzkommunen im Kreis verbleiben. Mit einer City-Maut könnte auch das Umland an der Finanzierung dieser Kosten beteiligt werden.
- Eine City-Maut macht Arbeiten in Tübingen nicht unbezahlbar. Derzeit parken von etwa 23.500 Einpendlern täglich etwa 1.000 auf gebührenpflichtigen städtischen Straßen und Plätzen. Die große Mehrzahl parkt entweder auf gebührenfreien Straßen oder Unternehmensparkplätzen, die in der Regel kostenfrei und subventioniert sind. Es gibt also nur für einen kleinen Anteil der Auto-Einpendler finanzielle Anreize zum Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel. Mit einer City-Maut könnten die Tagesparkgebühren auf öffentlichen Flächen um die Höhe der Mautgebühr gesenkt werden. Für diese Einpendler würde also nichts teuer. Dafür würde niemand mehr umsonst bis zum Parkplatz in der Stadt fahren. Das Gebührenaufkommen würde auf wesentlich mehr Autofahrer und damit gerechter verteilt. Bei einer Gebühr von einem Euro pro Einfahrt bliebe die monatliche Belastung mit etwa 20 Euro sehr moderat und unterhalb gängiger Preise für Mietstellplätze.

3. Vorgehen der Verwaltung

Die Verwaltung hält es erst für sinnvoll, die politische Diskussion über einen ticketfreien Nahverkehr in Tübingen voran zu treiben, wenn die landesgesetzlichen Grundlagen für die Einführung entsprechender Finanzierungsmodelle geschaffen wurden. Die Auswahl des richtigen Modells sollte dann in einem intensiven Beteiligungsprozess mit dem Gemeinderat und der Bürgerschaft erfolgen, die Einführung eines auf Tübingen angepassten Konzeptes setzt nach Auffassung der Verwaltung einen positiven Bürgerentscheid voraus.

Parallel arbeitet die Verwaltung weiter an der Einführung verbesserter Job-Ticket-Modelle auf dem Umlageprinzip. Für die Studierenden sieht die Verwaltung die Chance, vom bisherigen Modell eines Grundbetrags plus Fahrscheinkauf auf ein ausschließlich umlagefinanziertes Modell zu wechseln. Damit könnte der ticketfreie Nahverkehr für alle Studierenden schon bald Realität werden.

Sollte die landesgesetzliche Grundlage für die Einführung entsprechender Finanzierungsmodelle geschaffen werden, strebt die Verwaltung einen Bürgerentscheid über die Einführung eines auf Tübingen angepassten Konzeptes an.

4. Lösungsvarianten

- 4.1 Die Verwaltung treibt parallel zu den Arbeiten der Landesregierung die politische Diskussion über einen ticketfreien Nahverkehr in Tübingen voran. Dazu wird in einer der nächsten Sitzungen des Ausschusses für Planung, Verkehr und Stadtentwicklung die Firma Kappsch Traffic Gelegenheit bekommen, ihre auf eigene Initiative angestellte Vorüberlegungen zu einer City-Maut in Tübingen darzustellen. Anschließend kann im Sinne des Antrags der AL/Grünen-Fraktion über die Vergabe von Studien diskutiert werden.