

# Eine Nahverkehrsabgabe zur nachhaltigen Finanzierung eines verbesserten ÖPNV-Angebots und als Anreiz zum Umsteigen

## Stellungnahme des VCD Nordost zur Umlagefinanzierung für den ÖPNV

Der VCD Nordost e. V. (Landesverband für Berlin und Mecklenburg-Vorpommern) (im Folgenden **VCD**) fordert die **Pilotierung einer Umlagefinanzierung als zusätzliche Finanzierungssäule für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)**.

Eine Umlagefinanzierung des ÖPNV, die das Ticketing weitgehend ersetzt, bietet die Option, den ÖPNV auf eine sichere, krisenresiliente und planbare Finanzierungsgrundlage zu stellen und gleichzeitig die Nutzung für Fahrgäste deutlich billiger und attraktiver zu machen.

Eine Verunglimpfung als "Zwangsticket" geht am Wesen einer Umlagefinanzierung vorbei, da diese Vorteile für alle Bürgerinnen und Bürger bietet.

### Was ist eine Umlagefinanzierung?

Eine Umlage ist ein von allen Bürgerinnen und Bürgern verpflichtend und zweckbestimmt zu zahlender Beitrag, der dazu berechtigt, den ÖPNV zu nutzen, vergleichbar mit dem Semesterticket für Studierende. Die Umlage ersetzt für diese Bürgerinnen und Bürger den Fahrscheinverkauf je nach Ausgestaltung ganz oder – als Übergangslösung – zumindest teilweise.

Dadurch dass alle Berlinerinnen und Berliner den Beitrag bezahlen, sinken die Kosten für jede/n Einzelne/n. Ermäßigungen oder Befreiungen von der Umlage sind genauso möglich wie bisher, bspw. für Kinder und Jugendliche und Sozialticketinhaber. Für keinen ÖPNV-Nutzer soll es durch die Umstellung teurer werden!

Die geringeren Kosten und dass diese grundsätzlich von allen zu diesem Zweck bereits gezahlt sind, sind ein deutlicher Anreiz, die im Gegenzug erworbene Berechtigung zur Nutzung des ÖPNV auch vermehrt wahrzunehmen. Es steigen mehr Menschen auf den Umweltverbund um.

Dadurch werden die Straßen entlastet. Darin liegt der Nutzen für diejenigen, die weiterhin andere Verkehrsmittel nutzen (müssen), und dieser Nutzen legitimiert, dass auch sie ihren Beitrag leisten müssen.

Für die jedenfalls notwendige Verbesserung des ÖPNV-Angebotes (Modernisierung, neue Linien, Taktverdichtung, ...) bedeutet die Umlage eine zweckbestimmte, zuverlässige, berechenbare und damit langfristig planbare Finanzierung.

### Umlagefinanzierung ist etwas anderes als Steuerfinanzierung!

Der VCD lehnt bundesweit das Modell eines „kostenlosen“, also rein steuerfinanzierten ÖPNV ab. Denn wir wollen weder einen „ÖPNV nach Kassenlage“ noch die Finanzierung des ÖPNV von den politischen Präferenzen der jeweiligen Regierungsmehrheit abhängig machen. Für belastbare langfristige Angebotsverbesserungen und Ausbauplanungen dürfen die zur Verfügung stehenden Mittel nicht von den kurzfristigen Haushaltsbeschlüssen abhängig sein.

Eine Finanzierung durch eine zweckbestimmte Umlage ist dagegen ausschließlich von der Bevölkerungsentwicklung abhängig und damit zuverlässig und langfristig planbar. Als

Nebeneffekt werden durch Entfall von Vertriebskosten weitere Mittel für Angebotsverbesserungen frei.

Als Anreiz für den Umstieg kommt ein psychologischer Effekt hinzu: Für viele Autofahrerinnen und Autofahrer ist die Nutzung des Autos im Einzelfall gefühlt billiger, trotz immenser Gesamtkosten, da die Kosten ja „schon bezahlt“ sind. Und was ich bezahlt habe, das möchte ich auch nutzen. Sich zusätzlich noch einen Fahrschein zu kaufen, stellt dagegen eine zusätzliche Hürde dar.

Ähnlich bei der Umlage: Jeder hat bereits zweckbestimmt (für das ÖPNV-Angebot) eine Zahlung geleistet. Dies erhöht die Motivation, die daraus entstehende Fahrberechtigung auch tatsächlich zu nutzen. Eine weitere Hürde gibt es nicht.

### Legitimation

Der VCD sieht den ÖPNV als Teil der Grundversorgung, der für eine funktionierende Stadt notwendig ist und deshalb von allen Bürgerinnen und Bürgern genutzt wie finanziert werden sollte. Der ÖPNV ist vergleichbar mit der Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, deren Sicherstellung den Aufgabenträgern zur Daseinsvorsorge obliegt. Eine Umlage kann eine Motivation zum Umstieg in den ÖPNV sein und soll für Berlin 40 EUR pro Monat nicht übersteigen und somit günstiger als das derzeitige Ticket der Tarifzonen AB (Berlin) sein. Die konkrete Berechnung muss in Abhängigkeit von den unten genannten Kriterien erfolgen.

Mit einer Umlagefinanzierung könnten zusätzliche Mittel für einen besseren ÖPNV, d. h. zusätzliche Betriebsleistungen, Verbesserung der Qualität des Angebots, Hebung des Mindestbedienungsstandards sowie Ausbauplanungen gewonnen werden. Gleichzeitig könnte die Abhängigkeit der ÖPNV-Finanzierung von der jeweiligen Haushaltslage und politischen Situation verringert und somit – anderes als bei Steuerfinanzierung – auch langfristige Planungssicherheit und Verlässlichkeit geschaffen werden.

Heutige ÖPNV-Nutzerinnen und -nutzer würden durch geringere Kosten für ihr umweltfreundliches Mobilitätsverhalten belohnt. Nutzerinnen und Nutzer des motorisierten Individualverkehrs profitierten durch die entspanntere Verkehrssituation aufgrund von Verlagerungen zum ÖPNV. Letztlich profitieren alle, wenn mehr Menschen den ÖPNV nutzen.

Das auf Automobilität ausgerichtete Leitbild der „autogerechten Stadt“ schränkt den Lebensraum der Menschen in den Ballungsräumen ein und belastet die Luft und das Klima über Gebühr. Das auf privatem Kfz-Besitz beruhende Verkehrssystem besetzt wertvolle Flächen, ist insoweit weniger effizient als andere Verkehrsmittel und verursacht für eine vergleichbare Beförderungsleistung (in Personenkilometern) deutlich höhere Kosten sowohl bei der öffentlichen Hand als auch bei den privaten Haushalten.

Die Umlagefinanzierung bedarf einer breiten Diskussion und Legitimation. Die Förderlichkeit eines Volkabstimmung sollte geprüft werden.

### Ziele

Für eine Verkehrswende, auch zur Erreichung der Klimaziele müssen Angebot und Nachfrage des ÖPNV deutlich steigen. Mit einer Umlagefinanzierung könnten Akzeptanz und Nutzung des ÖPNV erhöht und die Finanzierung auf eine breitere Basis gestellt werden.

Der ÖPNV soll sicher, sauber, kostengünstig, schnell, stau- und stressfrei die Mobilitätsbedürfnisse der Menschen befriedigen. Bis 2035 soll sich die Zahl der ÖPNV-Nutzerinnen für die Erreichung der Klimaziele verdoppeln.

Um dieses Ziel zu erreichen, müssen Angebotsverbesserungen umgesetzt und dazu die Infrastruktur ausgebaut werden, denn schon jetzt gibt es in den Spitzenzeiten Engpässe. Mobilität muss umweltfreundlich ermöglicht werden und ist ein Grundbedürfnis der Menschen in allen Lebensphasen, wie Wasser, Luft, Essen, Trinken und Wohnen.

### Zu klärende Fragen

Im Rahmen einer Pilotierung soll geklärt werden, welche Umlagefinanzierungsmodelle erfolgversprechend sind:

- Geltungsbereich: Soll die Umlage zunächst nur Berlin umfassen?  
Herstellung der Anschlussfähigkeit für das Umland: Wie kann auch den Bürgerinnen und Bürgern in Flächenländern wie Brandenburg oder Mecklenburg-Vorpommern eine solche Möglichkeit angeboten werden, wie kann man ein System der Umlagefinanzierung fürs Umland attraktiv machen? Wie sieht eine Perspektive für das gesamte VBB-Gebiet aus? Wie können gleichwertige und attraktive Angebote geschaffen bzw. wie kann eine Umlagefinanzierung im Kontext weniger und unterschiedlich attraktiver Angebote gestaltet werden?  
Abbildung im Tarifsystem: Wie kann die Umlage im VBB-Tarifsystem abgebildet werden? Könnte mit dem Tarifbereich C begonnen werden? Kann eine optionale Möglichkeit für Landkreise geschaffen werden, sich anzuschließen?
- Zeitlicher Geltungsbereich: Soll wegen der Lenkungswirkung und zur Vermeidung einer Kapazitätsüberlastung zunächst die Hauptverkehrszeit ausgenommen werden? Wie sollen ggf. die Preise für die Zusatztickets berechnet werden, damit niemand in der Summe stärker belastet wird?
- Tarife: Welche Gruppen zahlen einen ermäßigten oder keinen Betrag? Sollen die Tarife auch vom ÖPNV-Angebot abhängig sein?
- Wie kann eine Umlage effizient und rechtssicher erhoben werden? Z.B. durch die Finanzämter? Kann dadurch auch eine ggf. gewünschte soziale Staffelung zielgerichteter gestaltet werden?
- Solange eine Umlage nicht deutschlandweit angeboten wird: Was ändert sich ggf. für Besucher\*innen und Pendler\*innen gegenüber dem heutigen Modell nutzungsabhängiger Preise?
- Wie kann Akzeptanz hergestellt, wie kann eine Umlage als Angebot und Chance kommuniziert werden? Reicht die Mandatierung des Abgeordnetenhauses für einen Beschluss zur Einführung oder bedürfte es einer Volksabstimmung? Wie gelingt es, dass die Umlage nicht als „Zwangsticket“ wahrgenommen wird?
- Inwieweit würde sich auch Fahrrad- und Fußverkehr auf den ÖPNV verlagern? Wie kann dem ggf. entgegengewirkt werden? Wie wirkt eine Umlagefinanzierung auf die erwünschte komplementäre Integration der Verkehrsmittel des Umweltverbundes?

### Kriterien:

- Für die Verkehrsunternehmen müssen durch eine Umlagefinanzierung die Einnahmen deutlich höher werden, um ein deutlich verbessertes ÖPNV-Angebot nachhaltig, krisenresilient und zuverlässig planbar zu finanzieren.
- Für die Nutzerinnen und Nutzer muss durch eine Umlagefinanzierung die ÖPNV-Nutzung deutlich günstiger werden. Auch wenn – in einer Übergangsphase – für Hauptverkehrszeiten (HVZ) weiterhin Zusatztickets nötig sein sollten, müssen die

Gesamtkosten unterhalb heutiger Abonnements-Preise liegen. Die Höhe der Umlage sollte, je nach Ausgestaltung und ob Zusatztickets in der HVZ nötig sind, 40 €/Monat<sup>1</sup> für jede/n Einzelne/n nicht übersteigen.

- Wenn eine Umlagefinanzierung für Berlin eingeführt wird, muss es für angrenzende Kommunen und Landkreise anschlussfähig sein. Anzustreben wäre ein gemeinsames Modell für das gesamte VBB-Gebiet.

#### Zusammenfassung der wichtigsten Argumente:

Es geht nicht darum, dass alle Berlinerinnen und Berliner verpflichtend ein Ticket zu heutigen Konditionen erwerben müssen, was durch den Kampfbegriff des „Zwangsticket“ fälschlicherweise suggeriert wird.

Sondern es geht darum, dass durch eine solidarische Finanzierung (ähnlich Semesterticket) durch alle Berlinerinnen und Berliner die ÖPNV Kosten für jede/n Einzelne/n deutlich sinken, während alle Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer von der vermehrten Nutzung des ÖPNV profitieren.

Eine Umlagefinanzierung löst nicht alle Herausforderungen der nötigen Mobilitätswende. Sie muss auch im Rahmen eines möglichen Gesamtpakets z. B. mit einer City-Maut und des Parkraummanagements (=Parkraumreduzierung+Parkraumbewirtschaftung) betrachtet werden („Push&Pull“). Sinnvolle Kombinationen sind möglich und sollten genutzt werden.

Längerfristig könnte eine Umlagefinanzierung ein Modell für den gesamten ÖPNV in ganz Deutschland sein. Bei der Einführung handelt es sich aber um eine politische Entscheidung auf kommunaler Ebene. Und irgendjemand muss einfach mal anfangen und es ausprobieren. Hier kann Berlin eine Vorreiterrolle einnehmen.

Fazit: Eine Umlagefinanzierung bietet viele Chancen. Daher befürwortet der VCD dieses Modell und fordert eine Piloterprobung.

#### Hintergrund:

Derzeit wird der ÖPNV über den Fahrkartenverkauf und aus Steuermitteln finanziert. Für eine Verkehrswende und zur Erreichung der Klimaziele müssen Angebot und Nachfrage des ÖPNV deutlich steigen. Daher stellt sich die Frage, ob die Finanzierung des ÖPNV auf eine breitere Basis gestellt werden kann.

Die Regierungsfractionen im Berliner Abgeordnetenhaus haben mit einer **Machbarkeitsstudie des Senats zur ÖPNV-Finanzierung** verschiedene Möglichkeiten einer zusätzlichen Säule der ÖPNV-Finanzierung prüfen lassen. Drei Modelle werden empfohlen: einen allgemeinen ÖPNV-Beitrag aller Berlinerinnen und Berliner (einschl. eine Pauschale für Gäste, die auf den Übernachtungspreis aufgeschlagen wird), d. h. eine Umlagefinanzierung; eine City-Maut für Kfz als Gebühr für das Benutzen der Straßen in der Innenstadt; Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung und deutliche Erhöhung der Parkgebühren. Auch Abgaben von Grundstückseigentümern oder Gewerbebetrieben wurden untersucht, aber nicht empfohlen.

Die Studie findet sich unter:

[https://www.berlin.de/sen/uvk/\\_assets/verkehr/verkehrsplanung/oeffentlicher-personennahverkehr/finanzierung/machbarkeitsstudie\\_-dritte\\_finanzierungssauele\\_oepnv.pdf](https://www.berlin.de/sen/uvk/_assets/verkehr/verkehrsplanung/oeffentlicher-personennahverkehr/finanzierung/machbarkeitsstudie_-dritte_finanzierungssauele_oepnv.pdf)

Webseite des VCD Nordost:

<https://www.vcd-nordost.de/>

<sup>1</sup> 25 EUR/Monat, falls übergangsweise in den HVZ ein Zusatzticket benötigt wird