

Vom 9-Euro-Ticket zum Deutschlandticket: Rabattierte Pauschalpreistickets als Gamechanger für die Verkehrswende?

VON OLIVER MIETZSCH

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung.....	1
2	Auf dem Weg zum Deutschlandticket.....	2
2.1	Finanzierungsgrundlagen	2
2.2	Rechtlicher Hintergrund.....	3
3	Rabattierte Pauschalpreistickets als Gamechanger.....	4
3.1	Produktionsfunktionen und Kostenstrukturen im ÖPNV	5
3.2	Wirkungen von rabattierten Pauschalpreistickets auf die Nachfrage	6
4	Fazit.....	9
	Literaturverzeichnis.....	12

1 Einleitung

Was im Sommer 2022 mit der Einführung des 9-Euro-Tickets für einen dreimonatigen Zeitraum begann, soll nun spätestens ab dem 2. Quartal des Jahres 2023 mit dem Deutschlandticket seine Fortsetzung finden: Die weitgehende Ablösung der bisherigen Tarifstrukturen im ÖPNV durch ein rabattiertes Pauschalpreisangebot mit deutschlandweitem Geltungsbereich. Die geplante Umstellung der historisch gewachsenen, zumeist an Grenzen von Gebietskörperschaften orientierten Tarifstrukturen im ÖPNV stellt

Anschrift des Verfassers:

Dr. Oliver Mietzsch
Geschäftsführer
OWL Verkehr GmbH/Westfalen Tarif GmbH
Willy-Brandt-Platz 2
33602 Bielefeld
Oliver.Mietzsch@owlverkehr.de

die Verkehrsunternehmen, deren häufig kommunalen Eigentümer, und nicht zuletzt die gesamte Finanzierungsarchitektur des ÖPNV einschließlich der ihr zugrunde liegenden rechtlichen Rahmenbedingungen vor gewaltige Umbrüche. Diese sind nur dann zu rechtfertigen, wenn die Vorteile (im Sinne eingesparter CO₂-Emissionen) die mit der Umstellung verbundenen Nachteile (Verlust von Fahrgeldeinnahmen bei den Verkehrsunternehmen und damit weniger Mittel für den Angebotsausbau, noch stärkere Abhängigkeit des ÖPNV von der konjunkturanfälligen Entwicklung der öffentlichen Haushalte) nicht nur ausgleichen, sondern diese „Revolution“ des ÖPNV (Wirtschaft Hessen 2022) tatsächlich zu einem „Quantensprung für die Verkehrswende“ (Bündnis 90/Die Grünen 2022) führen wird.

2 Auf dem Weg zum Deutschlandticket

Die Einführung des Deutschlandtickets wurde anlässlich der Verkehrsministerkonferenz am 13.10.2022 und danach von Bund und Ländern gemeinsam bei der Konferenz der Ministerpräsidenten mit dem Bundeskanzler am 02.11.2022 vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit der dreimonatigen Pilotanwendung des 9-Euro-Tickets als deutschlandweit gültigem Nahverkehrsticket beschlossen. Bund und Länder versprechen sich davon einen erheblichen Zuwachs an Neukunden im ÖPNV und verbinden damit die Hoffnung, dass der Verkehrssektor seinen bislang unzureichenden Beitrag zur Erreichung der international (Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5 Grad) und national beschlossenen Klimaziele (Bund: Verdopplung der Fahrgastzahlen des ÖPNV, Klimaneutralität bis 2045 und Senkung der Treibhausgasemissionen bis 2030 um 65%; u. a. NRW: Erhöhung des ÖPNV-Angebots um mindestens 60%) dadurch verbessern kann. Ein Hauptvorteil des rabattierten Pauschalpreistickets wird neben der Tarifsenkung in dessen einfacher Handhabbarkeit (keine Tarifenntnisse erforderlich) und deutschlandweiten Gültigkeit gesehen.

2.1 FINANZIERUNGSGRUNDLAGEN

Das als Deutschlandticket bezeichnete neue deutschlandweite Pauschalpreisangebot soll zu einem monatlichen Abgabepreis von 49 Euro im Abonnement höchstwahrscheinlich zum 1. Mai 2023 eingeführt werden. Bund und Länder haben sich am 08.12.2022 darauf verständigt, für das Jahr 2023 alle mit der Einführung des Deutschlandtickets verbundenen Mindererlöse jeweils zur Hälfte auszugleichen, sofern das Deutschlandticket mit seiner Festsetzung eines Höchsttarifes von 49 Euro bisherige Tarifprodukte kannibalisiert. Bereits am 02.11.2022 hatten sich Bund und Länder gemeinsam auf den Ausgleich der aus der Einführung des Deutschlandtickets resultierenden Mindererlöse verständigt; dieser wurde allerdings auf den Betrag von 3 Mrd. Euro/Jahr gedeckelt für zunächst zwei Jahre. Anlässlich ihrer Konferenz am 08.12.2022 haben sich die Ministerpräsidenten und die Bundesregierung darauf geeinigt, diesbezüglich für die Folgezeit im Jahr 2023 eine Lösung zu finden. Parallel haben sich Bund und Länder auf eine Aufstockung der Regionalisierungsmittel bereits ab dem Jahr 2022 um 1 Mrd. Euro sowie eine Erhöhung der

Dynamisierungsrate der Regionalisierungsmittel von 1,8% auf 3% für den Zeitraum 2022 bis 2031 verständigt – der Bundesrat hat der entsprechenden Änderung des Regionalisierungsgesetzes am 16.12.2022 zugestimmt. Es besteht die Erwartung, dass diese Mittel insbesondere der Sicherung des Bestandsangebotes im ÖPNV einschl. des Ausgleichs der stark gestiegenen Energie- und Personalkosten zugutekommen und nicht zur Finanzierung von Mindererlösen für das Deutschlandticket verwendet werden. Über die über den zweijährigen Einführungszeitraum hinausgehende weitere Entwicklung der Regionalisierungsmittel und des Deutschlandtickets wollen Bund und Länder Ende 2024 sprechen.

2.2 RECHTLICHER HINTERGRUND

Hinsichtlich des Rechtsrahmens für die Einführung des Deutschlandtickets ist derzeit noch vieles ungeklärt. Es spricht einiges dafür, dass die Einführung des Deutschlandtickets EU-rechtlich als Vorgabe eines Höchsttarifes gem. Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) 1370 anzusehen ist mit der Folge einer Ausgleichspflicht seitens der diesen Höchsttarif einführenden zuständigen Behörde. Der Ausgleich kann von den zuständigen Aufgabenträgern entweder im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages gegenüber einem bestimmten Unternehmen oder über allgemeine Vorschriften mit Wirkung für alle Verkehrsunternehmen erlassen werden. Fraglich ist allerdings, ob der Bund bzw. das Land hierzu überhaupt befugt sind. In Ermangelung eines bundesweiten Aufgabenträgers bleiben hierfür nur die Länder bzw. die von ihnen benannten Stellen als Aufgabenträger des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) sowie die nach den Landesnahverkehrsgesetzen zuständigen kommunalen Aufgabenträger des straßengebundenen Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖSPV). In NRW sind dies nach dem ÖPNV-Gesetz des Landes originär die Landkreise und kreisfreien Städte sowie als delegierte Aufgabenträger Gemeinden mit eigenen kommunalen Verkehrsunternehmen (sog. Stadtbusstädte)¹.

Allerdings bleibt dann immer noch offen, ob ein vom Verkehrsunternehmen nicht als auskömmlich erachteter Höchsttarif genehmigungsfähig ist bzw. weshalb ein Verkehrsunternehmen ein von ihm offensichtlich nicht als auskömmlich erachteter Tarifantrag überhaupt stellen sollte. Hierbei ist zu unterscheiden, ob es sich nach PBefG um einen gemeinwirtschaftlichen oder eigenwirtschaftlichen Verkehr handelt.

¹ Vgl. § 3 Abs. 1 ÖPNV G NRW: Die Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV ist eine Aufgabe der Kreise und kreisfreien Städte, sowie – mit Ausnahme des SPNV – von mittleren und großen kreisangehörigen Städten, die ein eigenes ÖPNV-Unternehmen betreiben oder an einem solchen wesentlich beteiligt sind. Unter den Voraussetzungen der §§ 4 bis 6 sind auch sonstige kreisangehörige Gemeinden und Zweckverbände Aufgabenträger. Die Aufgabenträger führen diese Aufgabe im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe durch, soweit nicht im Folgenden besondere Pflichten auferlegt werden.

Eigenwirtschaftlich sind nach der Legaldefinition des § 8 Abs. 4 S. 2 PBefG Verkehrsleistungen, deren Aufwand gedeckt wird durch Beförderungserlöse, Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungsregelungen im Tarif- und Fahrplanbereich sowie sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne. Zu den sonstigen Unternehmenserträgen im handelsrechtlichen Sinne zählen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) auch Zuschüsse der öffentlichen Hand zu den Kosten einer Verkehrsleistung; für die Zuordnung kommt es darauf an, ob es sich um Erträge des Unternehmens handelt, die in die Gewinn- und Verlustrechnung aufzunehmen sind. Bei gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ist die Rechtslage eindeutig: Hier muss der Genehmigungsbehörde der Tarif lediglich angezeigt werden; die Genehmigung gilt als erteilt (§ 39 Abs. 1). Bei eigenwirtschaftlichen Verkehren obliegt den Genehmigungsbehörden nach § 39 Abs. 2 PBefG eine Prüfpflicht, ob die beantragten Beförderungsentgelte wirtschaftlich angemessen sind. Als Indikatoren hierfür sind die wirtschaftliche Lage des Unternehmens, eine ausreichende Verzinsung und Tilgung des Anlagekapitals und die notwendige technische Entwicklung heranzuziehen. Das BVerwG hat mit Urteil vom 24.10.2013 die Anforderungen an die wirtschaftliche Auskömmlichkeit von eigenwirtschaftlichen Linienverkehrsgenehmigungen dahingehend verschärft, dass die Unternehmen nachweislich über die Finanzmittel zum dauerhaften Betrieb verfügen müssen.

Vor diesem Hintergrund ist nur schwer vorstellbar, wie ein von den Verkehrsunternehmen als nicht auskömmlich finanziert erachtetes bundesweites Pauschalpreisticket Gegenstand von eigenwirtschaftlichen Linienverkehrsgenehmigungen oder auch nur entsprechenden Anträgen seitens der betroffenen Verkehrsunternehmen werden soll.

3 Rabattierte Pauschalpreistickets als Gamechanger

Ob und inwieweit durch das Deutschlandticket Veränderungen in der bisherigen ÖPNV-Organisation z. B. im Hinblick auf die Obsoleszenz von bisherigen Tarifstrukturen und -produkten ausgelöst werden, entscheidet sich nicht zuletzt dadurch, ob die mit der Einführung des Pauschalpreisangebotes verbundenen Erwartungen an einen signifikanten Beitrag zur Verkehrswende erreicht werden können. Da diesbezügliche Aussagen vor Einführung des Tickets schwerlich getroffen werden können², bleibt im Sinne einer nicht

² Eine ausführliche Bestandsaufnahme der Erfahrungen und Wirkungsmechanismen mit dem 9-Euro-Ticket und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen für ein Nachfolgeprodukt findet sich bei Krämer, Andreas; Wilger, Gerd; Bongaerts, Robert: Das 9-Euro-Ticket: Erfahrungen, Wirkungsmechanismen und Nachfolgeangebot, Wirtschaftsdienst 2022, S. 873-879. Die Autoren stützen ihre Aussagen auf die Ergebnisse einer empirischen Untersuchung (Kooperationsstudie OpinionTRAIN der exeo Strategic Consulting AG und der Rogator AG mit 2.484 befragten Personen im Zeitraum vom 26.08.-01.09.2022) und deren Verzahnung mit anderen Datenquellen.

nur ökologisch determinierten, sondern auch ökonomischen Nachhaltigkeit nur eine Analyse der Produktions- und Kostenstrukturen im ÖPNV sowie die Betrachtung der Preiselastizität der ÖPNV-Nachfrage, um daraus Schlussfolgerungen für einen möglichen Erfolg dieses rabattierten Pauschalpreisangebotes ziehen zu können.

3.1 PRODUKTIONSFUNKTIONEN UND KOSTENSTRUKTUREN IM ÖPNV

Beim Deutschlandticket handelt es sich um ein Pauschalpreisangebot im Sinne einer Flatrate für die Nutzung des Nahverkehrs, unabhängig von Länge, Art und Anzahl der zurückgelegten Wege, der Dauer der Beförderung sowie des eingesetzten Transportmittels (Zug, Straßen-/Stadt- oder U-Bahn sowie O-Bus oder Bus). Dem steht eine Kostenstruktur des ÖPNV entgegen, die im Wesentlichen durch die Umläufe der eingesetzten Fahrzeuge bestimmt wird. Und dabei ist zwischen Ballungsraumverkehren und dem ÖPNV im ländlichen Raum zu unterscheiden. Im Ballungsraum sind viele Fahrgäste auf eher kürzeren Distanzen im ÖPNV unterwegs, was eine größere Anzahl von Fahrzeugumläufen mit entsprechendem Personal- und Materialeinsatz erfordert. Demgegenüber zeichnet sich der ÖPNV im ländlichen Raum eher durch längere Fahrzeiten mit verhältnismäßig wenigen Nutzern und dadurch weniger Umläufen aus. Hinzu kommen erhebliche Standzeiten für das Personal und Material (sogenannte geteilte Schichten) dort, wo der Schülerverkehr das Rückgrat der ÖPNV-Bedienung vor allem auf dem Land darstellt.³

Verschärft werden diese Kostenstrukturen noch dadurch, dass sich die Kapazitätsbemessung an den Nutzungsspitzen, also den insbesondere morgendlichen Pendlerströmen bzw. Schulanfangszeiten orientieren muss. Darüber hinaus zeichnet sich der ÖPNV durch hohe, sogenannte sprungfixe Fixkosten aus, weil die Transportgefäße nicht beliebig skalierbar sind. M. a. W.: Bis zum Erreichen der maximalen Sitzplatzzahl eines Busses oder Zuges könnten durch niedrigere Ticketpreise (auf Grenzkostenbasis) mehr Fahrgäste angelockt werden, um dadurch einen höheren Kostendeckungsbeitrag zu den hohen Investitionsausgaben (für einen neuen Standardlinienbus sind Beträge zwischen 300.000 Euro und 500.000 Euro zu veranschlagen, bei Nahverkehrszügen verzehnfachen sich diese Beträge) sowie den Kosten für Kraftstoff und Personal zu erhalten. Sobald dann aber ein weiteres Fahrzeug erforderlich wird, fallen erneut Kosten für Anschaffung, Betrieb und Unterhaltung an, auch wenn nur ein zusätzlicher Fahrgast mitfährt. Müsste dieser alle der von ihm verursachten Kosten tragen, wäre die ÖPNV-Fahrt unbezahlbar.

Daher setzen sich herkömmliche ÖPNV-Tarife aus einem Mix aus Fix- und Grenzkostenanlastung zusammen, der die unterschiedlichen Nutzungsbedingungen (Stadt, Land, Tag, Nacht etc.) einschließlich der zugrunde liegenden Infrastruktur (spurgeführte

³ Vgl. Sommer, Carsten; Saighani, Assadollah (2019): Thema ÖPNV-Angebotsformen im ÖPNV, Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, 3.4.8.7 84. Erg.-Lief., 7/2019, S. 2-29.

Systeme wie Züge, Straßen-, Stadt- und U-Bahnen sowie O-Busse) widerspiegelt. Je differenzierter und damit passgenauer ein Tarif ist, umso komplexer wird er. Hier kommen Flatrates ins Spiel, die durch die Einheitspreissetzung einen Anreiz zur vereinfachten Nutzung darstellen.

Eine wissenschaftliche Analyse der Wirkung von Flatrates beim Zugang zum Internet kommt zu dem Ergebnis, dass innerhalb kürzester Zeit die meisten Anbieter vom Markt verschwunden sind (Borreau 2002: 3)⁴. Verantwortlich hierfür dürfte sein, dass im Falle von Flatrates bei der Internetnutzung die Kosten der Zusammenschaltung mit der Zeit steigen, die Internetnutzer online verbringen, während Internetdiensteanbieter dadurch keine Grenzerlöse erzielen. Daher ist eine Großhandelsflatrate erforderlich, damit Internetdiensteanbieter oder IP-Netzbetreiber für die Zusammenschaltung ohne Zähler bezahlen können. Aufgrund der Flatratepreisgestaltung können Netzwerke in bestimmten Zeiträumen jedoch auch einen enormen Anstieg der Verbindungen erfahren. Weil die zusätzliche Kapazität, die sie installieren müssten, nur für kurze Zeit gefüllt würde, könnte die gemessene Zusammenschaltung wirtschaftlicher sein als die nicht gemessene Zusammenschaltung. Insofern ist die Situation mit dem ÖPNV vergleichbar, der ebenfalls damit konfrontiert ist, dass Flatrates die Nutzungsintensität unkalkulierbar beeinflussen. Eine Möglichkeit, die Netzüberlastungen zu lösen, besteht darin, mehr Kapazitäten bereitzustellen. Wenn dies zu kostspielig ist, können geeignete Preisdifferenzierungen eingeführt werden, um die Nutzungsintensität effizienter zu gestalten (Peak-Load-Pricing). Dies liefe dann aber dem Ziel einer einfachen Preisgestaltung zuwider, die Anlass für die Einführung von Flatrates sind. Hinzu kommt, dass der Versuch, ganz allgemein durch Preisdifferenzierung die Belastungsspitzen im ÖPNV abzubauen, im Unterschied zum Langstreckenverkehr in der Luftfahrt oder Fernverkehr der Bahnen auch deshalb nur mäßig erfolgreich ist, weil die Nachfrage nach Verkehrsleistungen im ÖPNV grundsätzlich eine negative Preiselastizität aufweist.

3.2 WIRKUNGEN VON RABATTIERTEN PAUSCHALPREISTICKETS AUF DIE NACHFRAGE

Zum Verständnis der Wirkungen, die Pauschalpreistickets auf die Nachfrage im ÖPNV haben, ist zu berücksichtigen, dass in den letzten Jahrzehnten die Pkw-Anzahl infolge des Bevölkerungswachstums⁵ ebenso zugenommen hat wie der Anteil des Urlaubs- und

⁴ „The striking feature of these new unlimited Internet access services is that most of them disappeared from the market after just a short while“

⁵ So stieg die Anzahl an Pkws in Deutschland, von 43,772 Mio. im Jahr 2000 auf 48,249 Mio. im Jahr 2020. Korrespondierend hierzu entwickelte sich die Bevölkerungszahl von 82,260 Mio. Einwohnern im Jahr 2000 auf 83,155 Mio. im Jahr 2020, d.h. pro 1.000 Einwohner kamen im Jahr 2000 532 Pkw und in 2020 580 Pkw. Da es sich beim Jahr 2020 um das erste volle Pandemiejahr handelte und infolge staatlicher

Freizeitverkehrs⁶ am Gesamtverkehrsaufkommen (Umweltbundesamt 2022). Es gibt allerdings auch gegenläufige Trends wie z.B. der Anstieg der Verstädterung und damit die Zunahme des innerstädtischen Verkehrs mit der Folge von mehr Verkehrsbehinderungen durch Staus. Insofern kann der Schluss gezogen werden, dass die Preiselastizität der Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen in Großstädten und verstärkten Ballungsräumen eher kleiner ist, während sie im ländlichen Raum sowie in den semi-urbanen Räumen eher höher sein dürfte. Einfluss auf die Nachfrageelastizität hat auch die Art des öffentlichen Transportmittels. Dort wo Untergrund-, Stadtschnellbahn- oder Straßenbahnsysteme eine hohe Geschwindigkeit infolge geringerer Stauanfälligkeit aufgrund der eigenen Spurführung erlauben, ist von einer höheren Preiselastizität auszugehen als dort, wo noch der Bus das Rückgrat des ÖPNV darstellt. Hinsichtlich des Einkommens ist die Preiselastizität des ÖPNV vergleichbar der bei Grundnahrungsmitteln⁷ (Varian 1998: 98), d. h., mit sinkendem Einkommen sinkt die Preiselastizität aufgrund des höheren Anteils der Aufwendungen für die ÖPNV-Nutzung am Gesamteinkommen. Hinsichtlich der Bandbreite der Preiselastizität der Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen schwanken die Zahlen zwischen -0,009 und -1,3; bei einem Mittelwert von -0,4 (Holmgren 2007:8).

Um die Wirkungen von rabattierten Pauschalpreistickets im ÖPNV auf die Nachfrage abschätzen zu können, bedarf es darüber hinaus einer Betrachtung der einzelnen Ticketarten. Während das 9-Euro-Ticket preislich so günstig war, dass es zur Substitution bereits im sog. Barverkauf (hier insbesondere Mehrfahrtenkarten und Tagestickets) beigetragen haben dürfte, ist beim Deutschlandticket mit einem monatlichen Abgabepreis von 49 Euro eher eine Kannibalisierung des Tarifsegments Zeitkarten (Wochen- und Monatsabonnements) sowie im Segment des Schul- und Ausbildungsverkehr und von umlagefinanzierten Semester- und Jobtickets auszugehen⁸. Darüber hinaus dürften auch die

Schutzmaßnahmen das öffentliche Leben stark eingeschränkt war, verwundert der höhere Pkw-Anteil bezogen auf die Einwohnerzahl nicht. Allerdings ist der Pkw-Besatz je 1.000 Einwohner seit Ende der Wirtschafts- und Finanzkrise kontinuierlich gestiegen (von 548 im Jahr 2015 über 561 in 2017 auf 574 in 2019 als dem letzten Jahr vor der Pandemie), so dass hier von einem Trend auszugehen ist, der durch die Pandemie allenfalls weiter befeuert wurde.

⁶ Der arbeitsbezogene, d.h. der Berufs- und Ausbildungs- sowie der Geschäftsverkehr, hatte im Jahr 2019 als dem letzten Jahr vor der Pandemie mit 38,6% den größten Anteil an der Verkehrsleistung im Motorisierten Individualverkehr, dicht gefolgt vom Urlaubs- und Freizeitverkehr mit 38,3%.

⁷ Der Fall des Giffen-Paradoxons tritt auf, wenn der Haushalt aufgrund seines niedrigen Einkommens gerade nur diejenigen Nahrungsmittel kaufen kann, die sein physisches Existenzminimum sicherstellen. Steigt der Preis eines je Nährwerteinheit relativ billigen Nahrungsmittels, müssen Anteile der Konsumsumme zulasten teurerer Nahrungsmittel auf dieses umgeschichtet werden, um das Nährwertminimum nicht zu unterschreiten. Die Wahrscheinlichkeit für das Auftreten des Giffen-Paradoxons ist umso größer, je höher der Ausgabenanteil für dieses Gut am Einkommen ist. Vgl. Gabler Wirtschaftslexikon, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/giffen-paradoxon-35072> (Zugriff 14.01.2023).

⁸ In einer Untersuchung des ADAC zu den Preisen im ÖPNV in 21 deutschen Städten lag der Preis für das Tagesticket im Jahre 2021 zwischen 5,40 Euro in Stuttgart und 8,80 Euro in Bonn und Berlin; für die Wochentickets wurden Preise zwischen 17,90 Euro (München) und 29,60 Euro (Hamburg) aufgerufen. Bei

Tarifbestimmungen (hier insbesondere der Bezug ausschließlich im Abonnement und digital) zu einem veränderten Nutzerverhalten führen (Krämer, u.a. 2022: 877).

In einer Studie im Auftrag der Stadt Jena und der Jenaer Nahverkehrsgesellschaft mbH zur Schätzung der Kosten für den sog. JenaPass⁹ wird tendenziell von einer geringeren Preiselastizität bei Wochen- und Monatszeitkarten ausgegangen, da diese zum überwiegenden Teil von Berufspendlern gekauft werden (Vietze 2011: 328). Überträgt man die Schlussfolgerungen auf das Deutschlandticket, so dürfte davon auszugehen sein, dass in städtischen Ballungsräumen mit einem flächendeckenden und attraktiven ÖPNV-Angebot (hohe Taktfrequenz, mit dem Motorisierten Individualverkehr vergleichbare Reisezeiten, dichtes Netz) die Nachfrageelastizität eines bundesweiten Pauschalpreisangebotes niedriger sein wird als in ländlich strukturierten Räumen mit einem eher unterdurchschnittlichen ÖPNV-Angebot und einem im Verhältnis höheren Anteil von wahlfreien Nutzern. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die Verkehrsunternehmen bzw. ihre häufig kommunalen Eigentümer vor allem dort, wo der ÖPNV das Rückgrat der Personenbeförderung darstellt und schon aufgrund des Mengengerüsts das größte Fahrgeldaufkommen aufweist, am stärksten unter dem Deutschlandticket leiden werden, da der Zuwachs an Neukunden infolge der tendenziell niedrigeren Nachfrageelastizität die mit der Preisabsenkung einhergehenden Mindereinnahmen nicht ausgleichen wird. Demgegenüber besteht außerhalb der Städte und urbanen Agglomerationen zwar tendenziell eine höhere Preiselastizität und damit die Chance auf die Gewinnung von Neukunden infolge der Preisabsenkung bzw. des erweiterten Geltungsbereichs des Deutschlandtickets, gleichzeitig ist dort aber der Anteil des Schul- und Ausbildungsverkehrs am gesamten ÖPNV wesentlich höher als in den Zentren (VDV Mobi-Wissen). Gleiches gilt auch für die im ländlichen Schul- und Ausbildungsverkehr im Vergleich zum Ballungsraumverkehr höheren Produktionsstückkosten infolge längerer Wege und geringerer Bündelungseffekte (unterschiedliche Schulanfangszeiten, geteilten Schichten etc.). M. a. W., selbst wenn es gelingen sollte, durch die Gewinnung zusätzlicher Fahrgäste die durch die Preisabsenkung geschmälernten Fahrgeldeinnahmen der Verkehrsunternehmen bzw. ihrer Eigentümergebietskörperschaften auszugleichen, so dürfte dies nicht ausreichen, die infolge des überproportionalen Anteils der Schul- und Ausbildungsverkehrs an den

den Monatskarten lag die Preisspanne zwischen 63,60 Euro in Dresden und 112,80 Euro in Hamburg. Vgl. ADAC: ÖPNV-Tickets 2021, <https://www.adac.de/reise-freizeit/ratgeber/tests/oepnv-preisvergleich/> (Zugriff: 12.01.2023).

⁹ Inhaber des Jenabonus (früher JenaPass) haben Anspruch auf Ermäßigung in bestimmten städtischen Einrichtungen und bei den Tarifen der öffentlichen Verkehrsmittel. Für die Ermäßigungen der Tarife des Jenaer Nahverkehrs erhalten Berechtigte eine Jenabonus-Stempelkarte. Der Jenabonus ist nur für Einwohner mit Hauptwohnsitz oder alleinigem Wohnsitz in der Stadt Jena und deren im Haushalt lebenden minderjährigen Kindern gültig. Vgl. https://www.jenatv.de/mediathek/58385/Fahrpreisermaessigung_Jenabonus_fuer_Erwachsene_entfaellt.html (Zugriff 18.01.2023).

Fahrgeldeinnahmen mit der Einführung des Deutschlandtickets einhergehenden Einnahmeeinbußen auszugleichen.

4 Fazit

Ein Zusammenhang von pauschalen Tarifsenkungen mit der Zunahme an Nachfrage nach ÖPNV-Verkehrsleistungen ist schwerlich zu bestreiten. So kommt eine Untersuchung zu den potenziellen Auswirkungen eines kostenlosen ÖPNV auf die Nutzung auf der Grundlage von Befragungen zu dem Ergebnis, dass hypothetisch die Anzahl der ÖPNV-Nutzer von rund 25% der Erhebungsteilnehmer auf rund 68% ansteigen würde, d.h. im Durchschnitt würden aufgrund der Preismaßnahme (Mit-Fall) 5,3 Fahrten pro Woche und Person mit dem ÖPNV zurückgelegt werden gegenüber durchschnittlich 1,6 Personen im Ohne-Fall, wobei sich das Nutzungsverhalten nochmals danach unterscheidet, ob es sich um städtische oder ländliche Haushalte sowie Personen mit höherem oder niedrigerem Einkommen handelt¹⁰ (Andor u. a.: 2020). Fraglich ist jedoch, ob damit auch wesentliche Verkehrsverlagerungen weg vom Motorisierten Individualverkehr hin zum ÖPNV zu erwarten sind. Nur unter dieser Voraussetzung wären die ggfs. mit der pauschalen Tarifabsenkung verbundenen Mindereinnahmen der Verkehrsunternehmen bzw. ihrer Eigentümer und die zu ihrer Kompensation erforderlichen zusätzlichen Steuermittel zu rechtfertigen.

Die bislang vorliegenden empirischen Befunde des dreimonatigen „Feldversuchs“ mit dem 9-Euro-Ticket als auch die Erfahrungen mit der Einführung von Null-Tarifen z. B. in Templin, Hasselt oder Tallinn lassen hieran jedoch erhebliche Zweifel aufkommen. Die zum Jahresende 2022 vom VDV veröffentlichte Marktforschung zum 9-Euro-Ticket, die der Verband gemeinsam mit der DB AG bei den Marktforschungsinstituten rc und forsa in Auftrag gegebenen hat, zeigen auf der Basis von repräsentativen Umfragen folgende Ergebnisse:

- 12% der Bundesbürger haben aufgrund der 9-Euro-Ticket-Aktion den ÖPNV nach eigenem Bekunden auch danach häufiger genutzt.
- 30% der durch das 9-Euro-Ticket gewonnenen Neukunden, die den ÖPNV zuvor normalerweise nicht nutzten, gaben an, ihn zwischen September und November 2022 weiterhin genutzt zu haben, dies bedeutet etwa 1,8 Mio. zusätzliche Fahrgäste.
- Als häufigster Grund für die verstärkte ÖPNV-Nutzung wurden die Erfahrungen im Aktionszeitraum genannt.

¹⁰ Bei Haushalten mit geringem Einkommen würde die Nutzung von 3,4 Fahrten pro Woche und Person auf 7,6 ansteigen, bei hohem Einkommen von 1,3 auf 5,1. Im ländlichen Raum stiege die Nutzung von 0,8 Fahrten pro Woche und Person auf 4,0; in städtischen Gebieten von 2,5 Fahrten auf 6,8 Fahrten.

- Jede zehnte Fahrt mit dem 9-Euro-Ticket hat eine Autofahrt ersetzt; allerdings hat nach dem Aktionszeitraum die Verteilung der Häufigkeit von Autofahrten wieder das alte Niveau erreicht.
- Insgesamt ist die Nutzungshäufigkeit des ÖPNV zwischen September bis November 2022, d. h. unmittelbar nach Beendigung des Aktionszeitraums auch im Vergleich zum Voraktionszeitraum leicht zurückgegangen. Insbesondere viele der Seltennutzer des ÖPNV sind noch nicht wieder mit dem ÖPNV gefahren; die Fahrgastzahlen bleiben daher weitgehend stabil (VDV 2022).

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass die erhoffte Lenkungswirkung durch die Preisabsenkung beim Deutschlandticket mit einem monatlichen Abgabepreis von 49 Euro eher noch geringer ausfallen dürfte als beim 9-Euro-Ticket, wenn schon bei diesem Pauschalpreisangebot zwei Drittel der Fahrten durch Inhaber von Zeitkarten generiert wurden (Krämer u.a. 2022: 878).

Im belgischen Hasselt und der estnischen Hauptstadt Tallinn hatte der ÖPNV durch die Einführung des kostenlosen ÖPNV zwar größtenteils erhebliche Zuwachsraten zu verzeichnen, allerdings ging ein Großteil der Mehrnutzung zu Lasten des Fahrrad- und Fußverkehrs, d.h. der nähräumlichen, nicht-motorisierten Mobilität bzw. ist auf Mehrverkehre bisheriger ÖPNV-Nutzer zurückzuführen. (Storchmann 2001: 654 ff.). So waren in Hasselt lediglich 37% der zusätzlich gewonnenen Fahrgäste Personen, die den ÖPNV zuvor nicht genutzt haben (van Goeverden et al. 2006:11). Im Falle von Tallinn geht der gestiegene Marktanteil des ÖPNV primär zu Lasten des Fußverkehrs (Cats et al. 2017: 1101). Letzteres dürfte auch damit zu tun haben, dass die Einführung des Nulltarifs in der estnischen Hauptstadt mit der Anforderung verbunden war, dort den ersten Wohnsitz zu nehmen. Insofern ist zwar die Einwohnerzahl gestiegen und damit tendenziell auch das Steueraufkommen, aus dem der Nulltarif gegenfinanziert werden kann, aber für diejenigen, die täglich von außerhalb zur Arbeit, zu Ausbildungszwecken oder zum Einkaufen in die Hauptstadt des kleinsten der drei baltischen Staaten pendelt, hat sich wenig geändert.

Die Anzahl der zugelassenen Pkw in Deutschland ist im Zeitraum von 2012 bis 2022 um 13% kontinuierlich gestiegen¹¹, d.h. trotz oder gerade wegen der Pandemie¹² scheint der ÖPNV als Alternative zum Kfz weiter ins Hintertreffen zu geraten. Allerdings nimmt die Fahrleistung bei den nicht-motorisierten Verkehrsarten und hier insbesondere dem Fahrrad seit Jahren deutlich zu (vgl. Nobis 2019)¹³. Insofern stellt die Abschätzung der CO2-

¹¹ Vgl. <https://www.sueddeutsche.de/auto/auto-auto-zahl-in-deutschland-steigt-seit-jahren-an-dpa.um-newsml-dpa-com-20090101-220915-99-773496?print=true> (Zugriff 18.01.2023).

¹² Vgl. hierzu Auto weiter hoch im Kurs und Gegenwind für Öffentliche und Verkehrswende - DLR Portal (Zugriff 19.01.2023).

¹³ So hat die Bedeutung des Fahrrads für die Alltagsmobilität in den letzten 15 Jahren erheblich zugenommen, die Verkehrsleistung (Anzahl der zurückgelegten Wege und Kilometer) im Verhältnis zu anderen Verkehrsarten

Einsparungen durch Fahrtenverlagerung vom Pkw zum ÖPNV infolge der pauschalen Preissenkungen im ÖPNV ein schwieriges Unterfangen dar. Die bislang bekannt gewordenen Auswertungen aus der dreimonatigen Einführung des 9-Euro-Tickets ebenso wie die Erfahrungen mit den fahrgeldlosen Nahverkehrssystemen in Hasselt, Tallinn und Templin weisen vielmehr darauf hin, dass die pauschale ÖPNV-Rabattierung eher zu Lasten der Rad- und Fußverkehrsanteile am jeweiligen Verkehrsaufkommen geht, als dass dadurch effektiv Kfz-Fahrten reduziert werden. Hierzu bedarf es nämlich einer Vielzahl begleitender Maßnahmen wie einer integrierten Stadt- und Verkehrsentwicklungsplanung, der flächendeckenden Parkraumbewirtschaftung sowie einer verursachergerechten Anlastung der tatsächlichen (externen) Kosten des Kfz-Verkehrs¹⁴. Es hat den Anschein, dass sich die Politik dieser in der Öffentlichkeit stark umstrittenen Maßnahmen (vgl. hierzu nur das Hin- und Her zum Thema Tempolimit auf Autobahnen aus Gründen des Klimaschutzes) nicht stellen will und stattdessen daraufsetzt, durch die pauschale Verbilligung und Vereinfachung der ÖPNV-Nutzung die Verkehrswende herbeizuführen¹⁵. Diese Strategie erscheint angesichts der spezifischen Produktionsfunktionen und Kostenstrukturen im ÖPNV ebenso wie aus Gründen der Preiselastizität der ÖPNV-Nachfrage zum Scheitern verurteilt. „Empirische Untersuchungen haben gezeigt, dass das Potenzial, Pkw-Verkehre durch Tarifsenkungen zum ÖPNV umzulenken, relativ gering ist (Storchmann 2001: 654). Diese Aussage gilt umso mehr, als dass jeder Euro, der in die Absenkung von ÖPNV-Tarifen geht, für die es heute offensichtlich einen Markt gibt, fehlt, um die für die Verkehrswende erforderliche Angebots- und Qualitätsoffensive im ÖPNV zu finanzieren. Insofern ist die Einführung des Deutschlandtickets kein Gamechanger – zumindest nicht im Hinblick auf die Verkehrswende.

sogar überproportional; letzteres dürfte auch der zunehmenden Motorisierung des Radverkehrs (E-Bike) zu verdanken sein, wobei sich dieses Phänomen vor allem auf die Metropolen konzentriert.

¹⁴ <https://www.internationales-verkehrswesen.de/studie-autoverkehr-kosten-kommunen> (Zugriff 19.01.2023).

¹⁵ Vgl. hierzu auch Mietzsch, Oliver (2019): Fahrpreissenkungen als Instrument zur Attraktivitätssteigerung im ÖPNV, *Verkehr und Technik*, 9/20019, S. 328-330.

Literaturverzeichnis

- ADAC (2021): ÖPNV-Tickets 2021, <https://www.adac.de/reise-freizeit/ratgeber/tests/oepnv-preisvergleich/> (Zugriff: 12.01.2023).
- Andor, Mark A. u.a. (2020): Kostenloser ÖPNV: Akzeptanz in der Bevölkerung und mögliche Auswirkungen auf das Mobilitätsverhalten, List Forum, 2020, www.https://doi.org/10.1007/s41025-020-00207-y (Zugriff 11.01.2023).
- Borreau, Marc (2002): The Economics of Internet Flat rates. <https://www.researchgate.net/publication/228636879> (Zugriff 15.01.2023).
- Bündnis 90/Die Grünen Bundestagsfraktion (2022) (Hrsg.): Pressemitteilung vom 16.12.2022, vgl. Bahn frei für das 49-Euro-Ticket: Grüne im Bundestag (gruene-bundestag.de)
- Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 24.10.2013 - 3 C 26.12.
- Cats, Oded et al. (2017): The prospect of fare-free public transport: evidence from Tallinn, *Transportation* 44/2017, pp. 1083-1104.
- DLR-Portal (2021): Vierte DLR-Erhebung zu Mobilität & Corona: Hintergrundpapier, Auto weiter hoch im Kurs und Gegenwind für Öffentliche und Verkehrswende - DLR Portal (Zugriff 19.01.2023).
- Gabler Wirtschaftslexikon, <https://wirtschaftslexikon.gabler.de/definition/giffen-paradoxon-35072> (Zugriff 14.01.2023).
- Holmgren, Johan (2007): Meta-analysis of public transport demand, *Transport Research Part A: Policy and Practice* 41/2007, pp. 1021-1035.
<https://www.internationales-verkehrswesen.de/studie-autoverkehr-kosten-kommunen/> (Zugriff 18.01.2023).
- https://www.jenatv.de/mediathek/58385/Fahrpreisermassigung_Jenabonus_fuer_Erwachsene_entfaellt.html (Zugriff 18.01.2023).
- Krämer, Andreas; Wilger, Gerd; Bongaerts, Robert: Das 9-Euro-Ticket: Erfahrungen, Wirkungsmechanismen und Nachfolgeangebot, *Wirtschaftsdienst* 2022, S. 873-879.
- Mietzsch, Oliver (2019): Fahrpreissenkungen als Instrument zur Attraktivitätssteigerung im ÖPNV, *Verkehr und Technik*, 9/20019, S. 328-330.
- Nobis, Claudia (2019): Mobilität in Deutschland – MiD Analysen zum Radverkehr und Fußverkehr. Studie von infas, DLR, IVT und Infas 360 im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (FE-Nr. 70.904/15). Bonn und Berlin.

- Sommer, Carsten; Saighani, Assadollah (2019): Thema ÖPNV-Angebotsformen im ÖPNV, Handbuch der kommunalen Verkehrsplanung, 3.4.8.7 84. Erg.-Lief., 7/2019, S. 2-29.
- Storchmann, Karl H. (2001): Nulltarife im öffentlichen Personennahverkehr – ein Paradigmenwechsel? Wirtschaftsdienst 81/2001, S. 651-657.
- <https://www.sueddeutsche.de/auto/auto-auto-zahl-in-deutschland-steigt-seit-jahren-an-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-220915-99-773496?print=true> (Zugriff 18.01.2023).
- Umweltbundesamt (2022), Mobilität privater Haushalte, 13.05.2022
- van Goeverden, et al. (2006): Subsidies in public transport; european Transport 32/2006, p. 5-25.
- Varian, Hal R (1999): Grundzüge der Mikroökonomik 1999.
- VDV Mobi-Wissen: Schülerverkehr; Bildung/Schülerverkehr VDV - Mobi-Wissen (Zugriff 21.01.2022).
- VDV 2022: <https://www.vdv.de/bilanz-9-euro-ticket.aspx> (Zugriff 18.01.2023).
- Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des europäischen Parlamentes und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates, Amtsblatt EU, 03.12.2007, L 315/1.
- Vietze, Christoph (2001): Preiselastizitäten der Nachfrage im ÖPNV unter spezieller Berücksichtigung ermäßigter Sozialtarife am Beispiel einer mittelgroßen Stadt, Raumforschung Raumordnung 2001/69, S. 319-331.
- wirtschaft.hessen.de (2022) (Hrsg.: Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnung): Deutschlandticket: Revolution für den Öffentlichen Nahverkehr, 09.12.2022.