



Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Bauen und Verkehr am 21. April 2009

1. „NRW-Sozialticket einführen und durch Ausgleichsleistungen unterstützen – Mobilität für einkommensschwache Menschen sicherstellen“ (Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, der S14/7644)
2. „Mobilität für alle – Sozialticket aktiv voran bringen!“ (Antrag der Fraktion der SPD, der S 14/7664)

Stellungnahme des Verkehrsverbundes Rhein-Sieg zum Fragenkatalog der Anhörung am 21. April 2009

Ausgangssituation:

Im Verkehrsverbund Rhein-Sieg (VRS) wurde ein Sozialticket als eigenständiges Tarifangebot zum 01.04.2008 eingeführt. Seither können die Inhaber eines „Köln-Passes“ ermäßigte Tickets für Fahrten innerhalb des Kölner Stadtgebietes erwerben.

Berechtigt, einen Köln-Pass zu erhalten und damit die ermäßigten Tickets zu kaufen, sind Empfänger von ALG II bzw. Sozialgeld nach SGB II, Empfänger von Leistungen zum Lebensunterhalt nach SGB XII sowie nach AsylbLG, Bezieher von wirtschaftlicher Jugendhilfe sowie Kindergeldzuschlag, Wohngeldempfänger sowie wirtschaftlich geringfügig besser gestellte Personen (Personen mit einem Einkommen, das bis zu 10% höher liegt als die Regelleistungen gem. SGB II oder ALG II).

Die Berechtigtengruppe umfasst rund 175.000 Personen. Die Köln-Pass Inhaber unter ihnen nutzten im Zeitraum 01.04 bis 31.12.2008 (9 Monate) jeweils rund 160.000 Tickets der 4er- und MonatsTickets KölnPass.

Ein „4erTicket KölnPass“ kostet den Köln-Pass-Inhaber im Jahr 2009 4,50 Euro, ein „MonatsTicket KölnPass“ 28,40 Euro. Das MonatsTicket kann nicht im Abonnement erworben werden. Dieser Finanzbeitrag der Kunden fließt in den verbundweiten Einnahmenpool ein. Zusätzlich gleicht die Stadt Köln pro verkauftem 4erTicket KölnPass 2,20 Euro sowie 4,50 Euro pro verkauftem MonatsTicket KölnPass in den verbundweiten Einnahmenpool aus. Insgesamt fließen in den Einnahmenpool im VRS demnach 6,70 Euro pro 4erTicket KölnPass sowie 32,90 Euro pro MonatsTicket KölnPass ein.

Hinweis: Bei diesen Preisen handelt es sich gegenüber dem regulären Tarif bereits um deutlich abgesenkte Preise! So kostet ein reguläres 4erTicket für das Stadtgebiet Köln im Jahr 2009 8,30 Euro und ein reguläres MonatsTicket 74,50.

Trotzdem sind die Verkehrsunternehmen im VRS in diesem Finanzierungsmodell neutral gestellt – es gibt weder Gewinne noch Verluste auf ihrer Seite. Die Ergebnisse einer umfangreichen Marktforschungsstudie, bezogen auf das Stadtgebiet Köln und die relevante Zielgruppe, belegen die Sinnhaftigkeit dieser Maßnahme. Die Tarifabsenkung konnte unter Beachtung folgender drei Effekte einnahmenneutral kalibriert werden:

1. Durch eine Tarifabsenkung induzierte Abwanderungen aus dem Regeltarif (vorwiegend aus den Einzel-, 4er-, Formel9- und MonatsTickets) → preiserhöhende Wirkung
2. Durch eine Tarifabsenkung induzierter Neu- und Mehrverkehr → preisreduzierende Wirkung
3. Durch eine Tarifabsenkung induzierter (häufigerer) Kauf von Tickets durch Schwarzfahrer → preisreduzierende Wirkung

Zu beachten ist bei der Bewertung des Modells im VRS, dass das Angebot der Köln-Pass Tickets nur auf das Stadtgebiet Köln und hier auf die Inhaber der Köln-Pässe begrenzt ist. Der VRS besteht jedoch weiterhin aus den Städten Bonn und Leverkusen sowie 5 Kreisen. Eine Übertragung auf diese Gebietskörperschaften wurde jedoch bewusst nicht vorgenommen.

Hier stand zu vermuten, dass insbesondere die Effekte 2 und 3 nur in abgeschwächter Form eintreten würden. So nimmt die Qualität des ÖPNV-Angebotes in der Regel mit zunehmender Entfernung von den Ballungszentren ab. Es kann deshalb davon ausgegangen werden, dass Neu- und Mehrverkehr nicht in dem innerhalb Kölns stattfindenden Umfang zu realisieren gewesen wäre. Dies hätte jedoch höhere Endpreise zur Folge gehabt – und im VRS sind im Rahmen der üblichen Tarifstruktur bereits abgesenkte Preise außerhalb Kölns und Bonns realisiert: Bezogen auf das Stadt- bzw. Gemeindegebiet ist ein 4erTicket rund 20%, ein MonatsTicket rund 27% preiswerter.

Abschließend sei das Augenmerk auf die Abwicklung des Sozialtickets im VRS gelegt.

- Die Stadt Köln gibt die Köln-Pässe über ihr Sozialamt aus, welches die Zugangsvoraussetzungen der Berechtigten prüft. Den Kreis der Berechtigten legt die Stadt Köln damit nach eigenen Kriterien fest.
- Der Köln-Pass verhilft den Inhabern zu einer Reihe von Vergünstigungen, z.B. dem ermäßigten Eintritt in städtische Schwimmbäder oder andere Einrichtungen. Die ermäßigten Fahrten mit Bus und Bahn sind demnach ein Teil eines Gesamtangebotes, welches KölnPass-Inhaber verbilligt nutzen können.
- Die Marktforschung hat die o.g. einnahmenneutralen Endpreise pro Ticket ermittelt. Ob und durch welchen Beträge die Stadt Köln diese Endpreise für den

Kunden weiter reduziert, obliegt ihren eigenen Maßstäben. Das Angebot bleibt als VRS-Regeltarif auf jeden Fall günstiger als ein reguläres 4er- bzw. MonatsTicket.

- Die aus der Marktforschung ermittelten Endpreise pro verkauftem Ticket bedeuten für die Stadt Köln und die Verkehrsunternehmen Kostentransparenz und Planungssicherheit – im Unterschied zu etwa pauschal geschätzten Ausgleichsbeträgen.
- Die vertrieblichen Auswirkungen für die Verkehrsunternehmen im VRS sind gering. Zwar mussten innerhalb der Vertriebswege des vor Ort hauptsächlich verkehrenden und vertreibenden Verkehrsunternehmens (Kölner Verkehrsbetriebe) eigene Tarifstellen eingerichtet werden, ein erhöhter Kontrollaufwand ergibt sich jedoch nicht – der KölnPass muss jeweils zusammen mit den erworbenen 4er- und MonatsTickets KölnPass vorgelegt werden.
- Eine erneute Marktforschung soll im Jahr 2010 prüfen, ob die Preisfindung nach wie vor der Anforderung „Einnahmenneutralität“ entspricht oder sich durch ein geändertes Nutzungsverhalten der Kunden ein Anpassungsbedarf ergibt.

Die Einführung der 4er- und MonatsTickets KölnPass hat im VRS innerhalb der Stadt Köln sicherlich dazu beigetragen, die Nachfrage nach ÖPNV-Leistungen zu erhöhen. Dabei ist es gelungen, die betreffende Personengruppe als eigene Zielgruppe zu begreifen und ihr ein entsprechendes Angebot zu unterbreiten. Ähnlich werden heute auch schon die anderen Zielgruppen behandelt – etwa die Berufstätigen oder die Senioren.

Die Übertragbarkeit des Kölner Modells bzw. die Tarifansätze dieses Modells auf andere Gebietskörperschaften im Verkehrsverbund bzw. auf Kommunen in Nordrhein-Westfalen ist ohne zusätzliche regionsspezifische Untersuchungen nicht möglich.

Zu den Fragen:

- 1. In welchen Umfang sind Menschen, die auf staatliche Transferleistungen angewiesen sind oder nur ein geringes Einkommen haben, heute in der Lage, ihre Mobilitätsbedürfnisse mit dem ÖPNV zu befriedigen?**

Wir verweisen auf die Stellungnahme des VDV.

- 2. Kann allein über eine Anpassung der Regelsätze garantiert werden, dass diesen Menschen ein Mindestmaß an Mobilität ermöglicht wird?**

Wir verweisen auf die Stellungnahme des VDV.

- 3. Wie schätzen Sie die Notwendigkeit der Einführung von Sozialtickets ein?**

Die Notwendigkeit der Einführung von preislichen reduzierten eigenständigen Ticketangeboten für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen hängt im Wesentlichen von der Größe der Zielgruppe, deren Mobilitätsverhalten und dem vorhandenen ÖPNV-Angebot ab.

- 4. Welche unterschiedlichen Sozialticket-Modelle kennen Sie und wie schätzen Sie diese ein?**

Wir verweisen auf die Stellungnahme des VDV.

- 5. Die antragstellenden Fraktionen von SPD und Bündnis 90/DIE GRÜNEN gehen von einer berechtigten Zahl von ca. 1,9 bis 2,0 Millionen Menschen in Nordrhein-Westfalen für ein Sozialticket aus. Für die Jahre 2009 und 2010 beziffert die Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN die für eine Einführung eines Sozialtickets anfallenden Kosten auf ca. 65 Millionen Euro, für die das Land aufkommen soll. Wie ist diese Kostenschätzung vor dem Hintergrund laufender Versuche zur Einführung sog. Sozialtickets oder vergleichbarer oder ähnlicher Leistungsangebote, wie sie im Antrag gefordert werden, einzuschätzen?**

Die Berechnung, wie sie die Fraktion Bündnis 90/ DIE GRÜNEN angestellt hat, ist nicht nachvollziehbar. Sie geht davon aus, dass pro Schüler bzw. Studierenden in NRW rund 47 Euro pro Jahr als Ausgleichsbetrag gezahlt werden. Bei der Berechnung dieses Betrages ist nicht berücksichtigt, dass je nach Ticketmodell nicht unbedingt alle Schüler mit einem entsprechenden ÖPNV-Ticket ausgestattet sind. Ebenso erhält nicht jede Hochschule ein SemesterTicket. Der Ausgleichsbetrag für die tatsächlichen Ticketinhaber dürfte

somit deutlich höher ausfallen. In der nachfolgenden Berechnung nimmt die Fraktion Bündnis 90/ DIE GRÜNEN jedoch den auf *alle* Schüler/ Studierenden bezogenen Betrag (47 Euro), um ihn nur auf *tatsächliche* Sozialticket-Nutzer anzurechnen. Hierdurch werden zwei Berechnungswege vermischt, sollte dieses Berechnungsverfahren zum Tragen kommen.

Um jedoch eine seriöse Kostenschätzung abgeben zu können, müssten die Konditionen möglicher Sozialtickets im Land NRW bekannt sein. Dem VRS sind die Kosten für die Stadt Köln – bei gegebener Ausgestaltung der 4er- und MonatsTickets KölnPass, gegebener Größe der Zielgruppe – bekannt. Im Jahr 2008 fielen (bezogen auf 9 Monate) rund 0,8 Mio. Euro an.

- 6. Die bisherigen Modelle zur Einführung von Sozialtickets zeigen, dass mit dem Zwang zur verbundweiten Tarifintegration der Sondereffekt entsteht, dass die kommunale Einführung eines Sozialtickets im gesamten Verbund zu erheblichen Mehreinnahmen führt. Von den verbundweiten Mehreinnahmen durch ein lokales Sozialticket profitieren demnach diejenigen verbundangehörigen Kommunen, die kein Sozialticket eingeführt haben. Wird dieses finanzpolitische Dilemma aufgelöst, wenn ein Sozialticket als verbundweites Standardtarifangebot eingeführt wird und welche Voraussetzungen sowie welche Unterstützung durch das Land müsste hierfür geschaffen werden?**

Bewertet werden kann hier nur die Situation des VRS.

Zu Mehreinnahmen kommt es im VRS, wie oben geschildert, nicht. Vielmehr ist die Situation einnahmenneutral zu bewerten.

Es ist jedoch richtig, dass die gesamten Einnahmen aus den Verkäufen der 4er- und MonatsTicket KölnPass sowie die Zuzahlungen der Stadt Köln in den Einnahmenpool fließen, aus dem alle Verkehrsunternehmen im VRS bedient werden. Das Verfahren der Einnahmenaufteilung im VRS beruht jedoch auf Verkehrszählungen. Bei diesen wird festgestellt, wie bei den einzelnen Verkehrsunternehmen und mit welchen Häufigkeiten bzw. Reiseweiten die einzelnen im VRS angebotenen Tickets genutzt werden. Und nur für diese Nutzung erhalten die Verkehrsunternehmen dann die ihnen zustehenden Einnahmen.

7. Lassen sich Erkenntnisse aus den Erfahrungen mit sog. Sozialtickets oder vergleichbaren Leistungsangeboten für den ÖPNV/SPNV für Nordrhein-Westfalen gewinnen?

Das Modell im VRS ist bereits oben ausführlich dargestellt. Über andere Modelle liegen dem VRS keine belastbaren Erkenntnisse vor. Die Erkenntnisse des „Kölner Modells“ lassen sich nur von der Systematik, nicht von den Tarifansätzen übertragen.

8. Wie stellen sich mögliche Nachfrageszenarien nach Angeboten wie dem Sozialticket oder nach vergleichbaren Ticketangeboten für den ÖPNV/SPNV angesichts der sich derzeit abzeichnenden wirtschaftlichen Entwicklung dar und wie wirken sich diese auf die gesamte Tarifstruktur der Nahverkehrsanbieter aus?

Bei zunehmender Arbeitslosigkeit wird die Nachfrage nach preislich reduzierten Ticketangeboten für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen zunehmen. Gleichzeitig wird die Nachfrage nach allgemeinen Zeitkarten für den Berufsverkehr aufgrund rückläufiger Beschäftigtenzahlen sinken. Für die Verkehrsunternehmen/Verkehrsverbünde bedeutet dies in der Summe vs. sinkende Umsätze. Eine Notwendigkeit, die Tarifstruktur anzupassen, ist daraus nicht abzuleiten, da es sich um konjunkturell induzierte Prozesse handelt.

9. Ist durch die Einführung von Sozialtickets oder vergleichbaren Ticketangeboten für den ÖPNV/SPNV mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand zu rechnen?

Das Modell im VRS ist bereits oben ausführlich dargestellt. Über andere Modelle liegen dem VRS keine belastbaren Erkenntnisse vor.

Einen Verwaltungsaufwand gibt es danach vor allem für die Stadt Köln, deren Sozialamt die Berechtigungsausweise („Köln-Pass“) an die Gruppe der Berechtigten herausgibt.

Nachdem die Marktforschung zur neutralen Preisfindung für die Zielgruppe, die Gremienentscheidungen im VRS zur Einführung des Ticketangebotes sowie das

Tarifgenehmigungsverfahren bei der Bezirksregierung Köln abgeschlossen waren, hat das vor Ort hauptsächlich verkehrende Verkehrsunternehmen im Vertriebssystem eine eigene Tarifstelle für die 4er- und MonatsTickets KölnPass eingerichtet und das Personal geschult. Einen erhöhten Kontrollaufwand gibt es nicht, beim Vorzeigen eines 4er- oder MonatsTickets KölnPass muss der Kunde jeweils auch seinen Köln-Pass vorzeigen.

10. Welche Zusatzkosten fallen für Sozialtickets an?

Im VRS ist es zu Kosten für die Marktforschung sowie einen Verwaltungs- bzw. Vertriebsaufwand zur Einführung der 4er- und MonatsTickets KölnPass gekommen. Für die Vorhaltung der 4er- und MonatsTickets KölnPass entsteht laufender Vertriebs- und Meldeaufwand. Für die Stadt Köln dürften die Kosten höher sein und bestehen vor allem aus dem Verwaltungsaufwand, der durch die Ausgabe der Berechtigungsausweise („Köln-Pass“) entsteht sowie die Kosten der Subventionierung.

11. Wer sollte die Zusatzkosten für Sozialtickets tragen?

Die Zusatzkosten sind durch die veranlassende Gebietskörperschaft zu tragen.

12. Inwieweit gibt es Erkenntnisse darüber, ob die Einführung von Sozialtickets zu einer dauerhaften Bindung von Neukunden führt?

Grundsätzlich sind hierbei drei Fälle zu unterscheiden:

- Steigen Kunden durch die Einführung eines SozialTickets überhaupt auf die Nutzung von Bus und Bahn um?
- Bleiben die Kunden in der Zeit, in der sich an ihrer persönlichen Situation (z.B. Arbeitslosigkeit) nichts ändern, Nutzer von Bus und Bahn?
- Nutzen die Kunden auch nach einer Änderung der persönlichen Umstände (z.B. Berufseinstieg) auch weiterhin den ÖPNV?

Der erste Punkt lässt sich im VRS mit einem klaren „Ja“ beantworten. Auf die Problematik, dass sich Stadt- und Umlandbereiche bei der Bewertung dieses Sachverhalts deutlich unterscheiden können, wurde bereits eingegangen.

Letztlich hängt es auch von der Qualität des ÖPNV-Angebotes ab, in wieweit neue Kunden gewonnen und gebunden werden können.

Für die letzten beiden Punkte liegen dem VRS bisher keine Ergebnisse vor. Nach den Erfahrungen ändert sich das Nutzungsverhalten von Bus und Bahn jedoch vor allem bei einer Änderung der persönlichen Lebensumstände (z.B. Berufseinstieg). Ist die Anbindung von Wohn- und Berufsort entsprechend qualitativ ausgestaltet, bleiben die Kunden eher dem ÖPNV erhalten. Es steht allerdings zu befürchten, dass in diesem Fall die SozialTickets die Preiswahrnehmung der ehemaligen Berechtigtengruppe erheblich verzerren – und die Preise der „normalen“ Tickets als deutlich zu teuer wahrgenommen werden – mit entsprechenden Konsequenzen für die Zahlungsbereitschaft.

- 13. Ist zu erwarten, dass mit der Einführung von Sozialtickets Mehrerlöse erzielt werden können, die dazu geeignet sind, die erforderlichen Mehrkosten, die durch die Einführung von Sozialtickets oder vergleichbaren Ticketangeboten für den ÖPNV/SPNV verbunden sind, teilweise zu kompensieren?**

Im VRS kommt es, wie oben beschrieben, mit dem Angebot der 4er- und MonatsTickets Köln nicht zu Mehreinnahmen, sondern zu einer einnahmenneutralen Situation zum Status „kein SozialTicket“. Eine erneute Marktforschungsuntersuchung soll jedoch im Jahr 2010/11 klären, ob die Preisfindung nach wie vor diesen Anforderungen entspricht oder sich durch ein geändertes Nutzungsverhalten der Kunden ein tariflicher Anpassungsbedarf ergibt.

- 14. Welche Möglichkeiten gibt es innerhalb bestehender Tarifstrukturen für eine stärkere Berücksichtigung der Mobilitätsbedürfnisse etwa von Transferleistungsempfängern?**

Im VRS wurde ein eigenes Tarifangebot geschaffen („4er- und MonatsTickets KölnPass“) und der Tarif hiermit grundsätzlich gerechter, aber auch komplexer. Auf die zusätzliche Problematik, dieses Modell auf das Umland zu übertragen, wurde oben eingegangen. Hieraus ergibt sich, dass bei einer Ausdehnung des

Modells auf andere Kommunen ggf. weitere eigenständige Tarifangebote notwendig wären – die Folge wäre ggf. ein komplexeres Tarifangebot.

15. Lassen sich aus bisherigen Erfahrungen mit der Einführung von Sozialtickets oder vergleichbarer Ticketangebote für den ÖPNV/SPNV Erkenntnisse über einen Rückgang des sog. „Schwarzfahren“ ableiten?

Im VRS ist es zum Teil gelungen, ehemalige Schwarzfahrer zum (häufigeren) Kauf von Tickets zu bewegen. Jedenfalls belegen dies die Ergebnisse der begleitenden Marktforschungsstudie. Ob dies dauerhaft der Fall sein wird, sollen die Ergebnisse der „Wiederholungsstudie 2010/11“ zeigen.