

Mobilität für alle! Sozialticket flächendeckend und zu fairen Konditionen in Nordrhein-Westfalen einführen.

Antrag der Fraktion der PIRATEN im Landtag, Drucks. 16/5277

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr am 1. Juli 2014

Stellungnahme von AKOPLAN

Vorbemerkungen

Akoplan beschäftigt sich schon seit einer Reihe von Jahren mit Fragen der Mobilität unter Armutsbedingungen sowie mit Sozialticket-Modellen.

Mit dem Begriff „Sozialticket“ ist die Idee verbunden, Menschen, die aufgrund von Armut benachteiligt sind, nicht noch durch - für sie nicht erschwingliche - Fahrpreise in den öffentlichen Verkehrsmitteln vom sozialen Leben unseres Gemeinwesens abzuschneiden.

Auch wenn die Vernetzung vermittels moderner Medien weiter voranschreitet, kann und darf dies die räumliche Mobilität nicht ersetzen. Räumliche Mobilität ist eine unabdingbare Voraussetzung für eine aktive - oder auch nur passive - Teilhabe am gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Leben.

Die Notwendigkeit der Teilhabe ist auch durch langjährige Rechtsprechung zum BSHG und später zum SGB II anerkannt. Zum erforderlichen Umfang gibt es verschiedene Auffassungen. Aus unserer Sicht muss unabhängig von Einkommen und Alter der Betroffenen zumindest die Beweglichkeit innerhalb der eigenen Stadtgrenzen sichergestellt sein. Und zwar ohne tages- und jahreszeitliche Einschränkungen, und ohne Einschränkungen bezüglich der Fahrtenhäufigkeit.

Da im ländlichen Raum die nötigen Wege eher noch länger sind, andererseits aber gerade hier das öffentliche Verkehrsangebot meist recht mager ausfällt, gelten für Landkreise entsprechend höhere Anforderungen an eine Grundversorgung im Bereich Mobilität. Dies hat auch die Landesregierung durch die Vorgabe in ihren Richtlinien anerkannt, wonach Vorkehrungen zur Sicherstellung der Mobilität von Einkommensschwachen die gesamte Fläche des Kreises einzubeziehen haben.

In der wissenschaftlichen Diskussion bürgert sich immer mehr der Begriff der „Mobilitätsarmut“ ein, der für eine verminderte Chance zur Verwirklichung individueller Mobilitätsbedürfnisse steht, was wiederum zu Benachteiligungen in anderen Bereichen gesellschaftlichen Lebens führt oder zumindest leicht beitragen kann.

Welche Größenordnung der mangels Kaufkraft unbefriedigte Mobilitätsbedarf auch in NRW haben dürfte, wurde schlaglichtartig im Zuge des Dortmunder Sozialticket-Modells Anfang 2008 bis Anfang 2010 deutlich: Zu dieser Zeit bot die Stadt Dortmund Transferleistungsbeziehern ein

Monatsticket zum Abo-Preis von 15 € an. Innerhalb der 2-jährigen Laufzeit generierte dieses Angebot rund 15 Millionen zusätzliche Fahrten mit öffentlichen Verkehrsmitteln.¹

Dieser BEDARF - von Erwerbslosen, RentnerInnen und anderen Personengruppen mit geringem Einkommen - an Verkehrsdienstleistungen bleibt unter normalen Umständen, wo es vorrangig um Wirtschaftlichkeit der Angebote geht, UNSICHTBAR.

Auch wenn manche das nicht wahrhaben wollen: In zunehmenden Masse verbindet sich mit Erwerbslosigkeit bzw. Alter auch Einkommensarmut. Der Anteil an Arbeitslosen, die noch Versicherungsleistungen nach dem Arbeitsförderungsrecht (SGB III) erhalten, sinkt Jahr für Jahr. Ähnlich verhält es sich bei den durchschnittliche Eintrittsrenten (Neurentner). Obendrein werden in den letzten Jahren immer mehr Erwerbstätige – mangels Alternativen – in Niedriglohn-, Teilzeit- oder Leiharbeit abgedrängt. Vor diesem Hintergrund spielen die gesetzlichen Grundsicherungssysteme und ihre Leistungen eine immer größere Rolle.

Eigentlich müssten die Leistungssätze in den gesetzlichen Sicherungssystemen auch eine Grundversorgung im Bereich Mobilität hergeben. Das Problem entsteht erst dadurch, dass die Sätze nicht den im Öffentlichen Nahverkehr üblichen Preisen angepasst sind und nicht mit den Preissteigerungen im ÖPNV mitwachsen. Der aktuelle Bedarfssatz für die Nutzung von Verkehrsmitteln des Nah- und Regionalverkehrs beträgt für einen alleinstehenden Erwachsenen 19,90 € im Monat, bei Eheleuten bzw. Lebenspartnerschaften, Kindern und Heranwachsenden sogar nur anteilig.

Die aktuellen Sätze für Bus- und Bahnfahrten (2014):

Alleinstehende	19,90 €
Partner, jeweils	17,96 €
Kind 18-24 J.	15,93 €
Kind 14-17 J.	n.a.
Kind 6-13 J.	n.a.
Kind bis 5 J.	10,30 €

n.a.: wg. zu geringer Fallzahl nicht ausgewiesen

Der gesetzliche Regelsatz ist nicht nur in diesem Detail wirklichkeitsfremd, sondern u.E. auch vom Gesamtbetrag her unzureichend, und zwar quer über alle Altersgruppen. Dies wiederum hat zur Folge, dass kaum Dispositionsspielräume in der Mittelverwendung bestehen. Die Preiselastizität (der Nachfrage) ist in diesem Kundensegment also sehr hoch. Insofern markieren die 19,90 € zumindest für das Gros der Sozialleistungsbezieher auch eine preisliche Obergrenze.

Es ist durchaus nicht selbstverständlich, bei der Mobilität von einkommensschwachen Haushalten immer gleich in öffentlichen Verkehrsmitteln zu denken. Aber erstens handelt sich – anders als beim MIV - um eine umweltfreundliche Mobilität. Und zweitens geht auch der Sozialgesetzgeber davon aus, dass Menschen bzw. Haushalte, die im Bezug von Arbeitslosengeld II oder Grundsicherung stehen, keinen PKW haben und ihren Mobilitätsbedarf, soweit nötig, mittels öffentlicher Verkehrsmittel erledigen sollen. Auch auf diesem Hintergrund kommt den öffentlichen Verkehrsleistungen eine besondere Bedeutung zu.

Wenn räumliche Mobilität unabdingbare Voraussetzung für eine aktive wie passive Teilhabe am gesellschaftlichen, kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Leben ist, dann gehört der ÖPNV somit zu den Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge, ähnlich der Versorgung mit ausreichend Schulen oder Kindertagesstätten.

Daniel Kreutz hat für den Sozialverband Deutschland bei einer Anhörung im April 2009 zu Recht

¹ Zu Einzelheiten s. weiter unten, Fragen 13 und 3

darauf hingewiesen, dass „Sonderregelungen für Bedürftige“, wie sie Sozialtickets oder Sozialtarife darstellen, immer nur die „zweitbeste“ Lösung sein können. Er schrieb in seiner Stellungnahme:²
 >>Einrichtungen der Daseinsvorsorge sollten grundsätzlich für alle BürgerInnen *in gleicher Weise* zugänglich und nutzbar sein, ohne dass dabei nach dem sozialen Status der NutzerInnen unterschieden wird. (...) Grundsätzlich wäre deshalb erstrebenswert, dass der öffentliche Personenverkehr ohne Barrieren bei Preisen, Gestaltung und Ausstattung *allen Menschen zu gleichermaßen günstigen Konditionen* zur Verfügung steht.<<

Nur: Davon sind wir weit entfernt.

Zu Ihren Fragen

1. Wie beurteilen Sie das Sozialticket NRW unter ordnungspolitischen Gesichtspunkten im Hinblick auf die Sozialgesetzgebung des Bundes und das sozialpolitisch zu verortende Grundrecht auf Teilhabe an Mobilität sowie die dafür vorgesehenen Transferleistungen?

Sofern mit der Frage nach einer ordnungspolitischen Einordnung die primäre Verantwortlichkeit im Rahmen der verfassungsmäßigen Aufgabenteilung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden und/oder die Ressort-Zuständigkeit gemeint ist, ist die Sicherung der Teilhabe von Einkommensschwachen an Mobilität sicherlich eine (sozialpolitische) Aufgabe des Bundes. Wie es auch Sache des Bundes ist, für gesetzliche Rahmenbedingungen zu sorgen, damit Arbeit wirklich zum Leben reicht. Die entsprechenden Bedarfsätze in den gesetzlichen Transfersystemen (SGB II, SGB XII, u.a.) liegen jedoch weit unter den üblichen Preisen im ÖPNV.

Länder und Kommunen sind näher dran an den daraus erwachsenden Problemen. Deshalb hat sich die NRW-Regierung - ähnlich wie Brandenburg, Berlin, Hamburg und Bremen - dazu entschlossen, in Form eines Förderprogramms gezielte Unterstützung zu leisten. Dieser Schritt war und ist begrüßenswert, enthebt den Bund aber nicht seiner Verantwortung.

In der Praxis erreichen die hier unter der Bezeichnung „Sozialticket NRW“ subsumierten bisherigen Modelle jedoch leider nur einen kleinen Teil der Berechtigten. Im größten Verkehrsverbund VRR wurde auch zwei Jahre nach Einführung nur eine Quote von 7,1 % erreicht (2013). In den anderen Regionen sieht es nicht wesentlich anders aus. Insofern ist der Schluss erlaubt, dass das Landesprogramm in der bisherigen Form und mit der bisherigen Mittelausstattung ein Grundrecht auf Teilnahme an Mobilität nicht ausreichend ermöglicht.

2. Wer ist Ihrer Ansicht nach in erster Linie verantwortlich für ein Sozialticket, das sich Menschen mit niedrigem Einkommen (z.B. auf SGB II oder SGB XII-Niveau bzw. unwesentlich hoher) leisten können?

s. Antwort zu Frage 1

3. Wie preis- bzw. kostensensibel sind die Zielgruppen des Sozialticket, d.h. wie wirkt sich der Preis auf die Nachfrage aus? Gibt es dazu empirische Befunde?

Zunächst einmal: Je niedriger der Abgabepreis, desto breiter der Kreis der Nachfrager, das dürfte jedem einleuchten. Hinzuzufügen ist: Je niedriger der Abgabepreis, desto niedriger auch der Betrag, der von den Nachfragern zuvor durchschnittlich pro Kopf für den ÖPNV ausgegeben wurde (sog. Alt-Umsatz) – die Größe also, auf deren Grundlage die Unternehmen die sozialticket-

² Stellungnahme des Sozialverbands Deutschland (SoVD) v. 9.4.2009 zu den Anträgen der Fraktionen der SPD (Ds. 14/7664) und Bündnis 90/Die Grünen (Ds. 14/7644) zum Thema „Sozialticket“. Das Zitat stammt von S. 5 der schriftlichen Stellungnahme. Hervorhebungen durch D. Kreutz.

bedingten Mindereinnahmen bestimmen.

Vergleichende Studien zur Sensibilität sind uns nicht bekannt. Dort, wo - im Rahmen von begleitenden oder ex-post-Untersuchungen - entsprechende Fragen an Nichtnutzer*innen gerichtet werden, werden die Antworten vielfach nicht ernst genommen. Hierfür nur ein Beispiel: Der VRR hatte für sein Sozialticket während der Pilotphase (November 2011 bis Ende 2012) eine begleitende Marktforschung in Auftrag gegeben. Im Rahmen dieser Studie wurden auch Nicht-Nutzer des Sozialtickets nach ihren Gründen befragt. Die Verwaltung notierte anschließend in einer Beschlussvorlage für die VRR-Gremien u.a. folgendes:

„Erwartungsgemäß wurde der Preis von mehr als der Hälfte der Befragten als teuer oder zu teuer bewertet. Relativierend muss man hierzu sagen, dass analoge Urteile in der Regel auch zu anderen Tickets gegeben werden.“³

Es liegen aber immerhin Erfahrungen aus einer Reihe von bereits abgeschlossenen Maßnahmen vor, die den Schluss erlauben, dass der Zusammenhang zwischen Preis und Nachfrage - bezogen auf den Personenkreis, der hier in Rede steht - sehr eng ist (hohe Preiselastizität).

Beispiel Dortmund: Hier wurde im Feb. 2008 auf Beschluss des Rates ein Sozialticket für Transferleistungsbezieher zum Preis von 15 Euro monatlich eingeführt (Vollzeit-Monatskarte auf Abo-Basis). Dieses vorbildliche Angebot wurde von bis zu 24.100 Personen (Ende 2009) angenommen, eine Zahl, die damals alle Erwartungen übertraf (entsprach etwa 25 % der Berechtigten). Infolge von Haushaltsproblemen der Stadt wurde das Angebot zum 1. Februar 2010 wieder abgeschafft. An seine Stelle trat eine „Light-Version“, nämlich ein Ticket zum Preis von - zunächst – 30 €, das zudem an Werktagen erst Fahrten ab 9 Uhr erlaubte. Mit diesen Änderungen brach der Absatz sofort ein, auf rund 8.000 Abos..

Ende 2012, vor Übernahme des VRR-Tickets, zählten die Stadtwerke in diesem Bereich noch rund 6.200 Abonnenten. Von den hohen Nutzerzahlen zuvor war gerade mal ein Viertel übrig geblieben – und das trotz erweitertem Berechtigungskreis.⁴

Beispiel Kreis Unna: Der Kreis hatte – nach dem Vorbild von Dortmund – im Dezember 2008 ein kreisweit gültiges Sozialticket zum Preis von 15 Euro eingeführt (ebenfalls auf Abo-Basis). Das Angebot wurde zu Höchstzeiten (März 2010) von 6.114 Personen angenommen. Ab April 2010 wurde das Angebot gesplittet: Der Preis für die kreisweite Monatskarte wurde auf 26,10 € angehoben. Und gleichzeitig wurde ein vergünstigtes „Stadtticket“ eingeführt, das nur innerhalb der jeweiligen Gemeinde benutzt werden kann (Preis zunächst 16,10 €). Die Gesamtzahl der Abos brach unmittelbar nach der Neuregelung stark ein und betrug im Herbst 2010 nur noch knapp 3.000. Dabei fand auch das „Stadtticket“ nur begrenzt Zuspruch. Beispiel Lünen: Von den 1.808 Abonnenten des ursprünglichen Tickets waren nur 211 (12 %) bei der kreisweiten Monatskarte geblieben; 687 (38 %) sind auf die billigere Stadtticket-Variante umgestiegen. Die restlichen 50 Prozent hat die VKU seit der Umstellung als Abo-Kunden verloren.

Niemand hat damals nachgehalten, wo die im Kreis Unna und in Dortmund nach der jeweiligen Umstellung „verschwundenen“ Abonnenten geblieben sind. Unsere Vermutung. Die Betroffenen haben danach wieder versucht, die allernötigsten Wege mit Einzel- oder Mehrfahrten-Tickets hinzubekommen. Ein anderer Teil der Wege wird vielleicht mit dem Fahrrad oder zu Fuß zurückgelegt. Der Rest ihres Mobilitätsbedarfs verschwand wieder ... in der UNSICHTBARKEIT.

Heute bewegt sich der Preis der Sozial-Tickets in NRW (in Form von Monatskarten) in den meisten Fällen innerhalb der Spanne zwischen 26 und 36 Euro. Eine – positive – Ausnahme bilden u.W. nur die entsprechenden Abo-Angebote in Münster.

Das hohe Preisniveau zieht in erster Linie die Vielfahrer*innen unter den Zielgruppen als Nachfrager an - Personen also, die aus bestimmten Gründen die öffentlichen Verkehrsmittel regelmäßig

³ Aus VRR-Beschlussvorlage M/VIII/2012/0356 v. 22.8.2012, S. 4. Die Studie selbst liegt uns nicht vor.

⁴ In die „Light-Version“ wurden auch Bezieher von Wohngeld als Berechtigte einbezogen.

nutzen und u.U. schon vorher im Besitz einer Monatskarte waren. Für sie bedeutet der Umstieg auf ein Sozialticket zu heutigen Preisen den größten Kostenvorteil.

Dies hat, nebenbei bemerkt, u.a. auch zur Folge, dass die von den Verkehrsunternehmen festgestellte Mindereinnahme pro verkauftem Sozialticket erstaunlich hoch ausfällt. Der VRR gibt für seinen Bereich an, dass der durchschnittliche Mindererlös im Jahr 2013 je nach Größenklasse der Gemeinde zwischen 13,75 € und 15,49 € pro Monat betrug, was durchschnittlichen Vorab-Ausgaben (für die ÖPNV-Nutzung) von 43,65 € bis 45,39 € im Monat entspräche.⁵

Weitere Nutzergruppen dürften sich aus dem Kreis derjenigen speisen, deren Vorab-Ausgaben sich unwesentlich über oder unter dem Abgabepreis für das jeweilige Sozialticket (Monatskarte) bewegten.

Für Berechtigte, die sich zuvor nur gelegentliche Fahrten mit Bus und Bahn (beim VRR: max. 1-2 mal die Woche) geleistet haben bzw. leisten konnten oder deren Fahrziel häufiger jenseits der Grenzen des räumlichen Geltungsbereichs des Sozialtickets liegt, ist das Sozialticket-Angebot beim gegebenen Preisniveau weitgehend uninteressant.

Hinsichtlich des VRR-Sozialtickets lässt sich folgendes Fazit ziehen: Das Angebot erfüllt preislich nicht die Erwartungen und Anforderungen an ein bedarfsgerechtes Sozialticket (und dürfte damit auch kaum zur Erschließung neuer Kundengruppen beitragen). Der hohe Einstandspreis von fast 30 Euro spiegelt eher die Widerstände innerhalb des VRRs denn die realen materiellen Möglichkeiten der Zielgruppe wider.

Mit den meisten anderen uns bekannten Angeboten in NRW verhält es sich ähnlich. Eine positive Ausnahme, weil ganz anders angelegt, stellen die ermäßigten Einzel- bzw. Mehrfachtickets für Einkommensschwache dar, wie sie Köln und Bonn - als Alternative zur verbilligten Monatskarte - eingeführt hat.

4. Welche Leistungen müssten in einem Sozialticket beinhaltet sein, damit es auch über den Preis hinaus attraktiv ist?

Für eine bedarfsgerechte Ausgestaltung der Sozialtickets (Monatskarten) sind folgende Gesichtspunkte zu berücksichtigen:

Merkmal	wünschenswerte Ausgestaltung
zeitlicher Geltungsbereich	ganztags
räumlicher Geltungsbereich	Sicherstellung der Beweglichkeit zumindest innerhalb der eigenen Stadtgrenzen bzw. - bei Landkreisen - Kreisgrenzen
Ausdehnungsmöglichkeit räuml. Geltungsbereich	Ein vergünstigtes Angebot für gelegentliche Fahrten auch über die Grenzen hinaus wäre wünschenswert. Alternativ: Angebot von preisreduzierten Monatskarten (Sozialtickets) auch in weiteren Preisstufen.
Diskriminierungsfreiheit	s. Frage 6
(unentgeltl.) Mitnahmemöglichkeit weiterer Personen?	In vielen Städten und Verbänden haben Inhaber*innen von regulären Monatskarten das Recht, abends und im Wochenendverkehr weitere Personen mitzunehmen. Die Konditionen des Sozialtickets sollten davon nicht abweichen.

⁵ Wir sehen keinen Grund, an der Größenordnung des Mindererlöses bzw. Alt-Umsatzes zu zweifeln. Die Zahlen machen vielmehr deutlich, dass faktisch ein erheblicher Anteil der Landesmittel bei der schmalen Gruppe der Vielfahrer landet, während Gelegenheits-Nutzer leer ausgehen.

Merkmal	wünschenswerte Ausgestaltung
(unentgeltl.) Mitnahmemöglichkeit Fahrrad?	ja
Preisstaffelung nach Alter und Familienstand	s. Frage 5
Übertragbarkeit (an andere Berechtigte)?	In Anbetracht der aktuellen Preise unbedingt zu befürworten. So können sich mehrere Personen die hohen Kosten teilen. Verkehrsunternehmen sollten dies auch als Chance betrachten, neue Kundengruppen an den ÖPNV heranzuführen. Erst wenn sich der Abgabepreis innerhalb der Bedarfssätze nach SGB II / SGB XII bewegt, könnte auf eine Übertragbarkeit verzichtet werden. S. auch Antworten zu Frage 6
zusätzliches Angebot für Wenig-Nutzer*innen	Auch wenn räumliche Mobilität generell als unabdingbare Voraussetzung für Teilhabe gelten muss, sind die konkreten Mobilitätswünsche von Menschen verschieden. Dies gilt auch für den hier in Rede stehenden Personenkreis, zumal vor dem Hintergrund eines knappen Budgets Entscheidungen für oder gegen eine Fahrt mit öffentl. Verkehrsmitteln eine ganz andere Relevanz haben, als bei einkommensstärkeren Schichten. Deshalb ist ein (zusätzliches) Angebot auch für Wenig-Nutzer, etwa nach dem Kölner Modell, sehr zu befürworten.
Wählbarkeit: Monat für Monat - oder Abo	Die Akzeptanz von Sozialtickets (Monatskarten) ohne Abo-Bindung ist deutlich höher als mit Bindung.

Angebote, die in ihren Merkmalen erheblich unter diesen Standards bleiben und/oder deren monatlicher Preis einen Schwellenwert von 20 € überschreitet, sind nicht wirklich bedarfsgerecht und haben u.E. die Bezeichnung 'Sozialticket' nicht wirklich verdient.

5. Wie teuer sollte ein Sozialticket maximal sein, damit es sich die definierten Zielgruppen leisten können?

Unter Berücksichtigung des derzeitigen Regelleistungsniveaus und Erfahrungen aus zurückliegenden Modellen sollten 15 € für eine Monatskarte nicht überschritten werden (angemessene Obergrenze). Allenfalls das Angebot der Stadtwerke Münster für Inhaber des Münster-Passes – Gültigkeit allerdings erst ab 9 Uhr – kommt dem heute nahe.

Jedoch ist bei der preislichen Ausgestaltung auch der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Regelleistung für Bus&Bahn bei Eheleuten bzw. Lebenspartnerschaften, Kindern und Heranwachsenden nur anteilig gewährt wird (vgl. Zusammenstellung oben, unter Vorbemerkungen). Es empfiehlt sich daher eine Preisstaffelung analog den Prozentsätzen bei der Sozialleistung (100/90/80/60 Prozent). Die Regelungen im Schüler- und Ausbildungsverkehr bleiben hiervon unberührt.

Eine andere Lösung könnte darin bestehen, ein Produkt für Paare, Familien bzw. Bedarfsgemeinschaften anzubieten, das dann gegenüber dem normalen Sozialticket auch etwas teurer ausfallen könnte.

6. Wie müsste ein diskriminierungsfreies Sozialticket aussehen?

Rein unter Diskriminierungsgesichtspunkten betrachtet sollte sich das Angebot optisch wie auch von den Ticket-Merkmalen nicht von den anderen, regulären Angeboten unterscheiden (sofern hierfür nicht sachlich zwingende Gründe vorliegen). Auch eine Kennzeichnung als „Sozialticket“ wäre auf jeden Fall unglücklich. Ferner ist eine möglichst unkomplizierter Nachweis der Berechtigung sicherzustellen, insbesondere bei Kontrollen im Fahrzeug. Letztere Anforderung steht jedoch in einem gewissen Widerspruch zu der Forderung nach Übertragbarkeit. Bei den heute üblichen Preisen - zwischen 26 und 36 € für eine Monatskarte - wäre eine Übertragbarkeit des Sozialtickets unbedingt wünschenswert (Modell VRS), auch wenn das mit Einschränkungen hinsichtlich der Diskriminierungsfreiheit bei Fahrschein-Kontrollen verbunden ist. Siehe auch Antworten zu Frage 4

7. Halten Sie das Sozialticket (in seiner bestehenden oder in seiner idealen Form) für einen wichtigen Pfeiler der sozialen Teilhabe einkommensschwacher Menschen?

Unbedingt. Grundsätzlich wäre jedoch ein fahrschein- und entgeltfreier ÖPNV (umlagefinanziert) die bessere Lösung auch für diese Zielgruppen.

8. Wie bewerten Sie grundsätzlich die Initiative des Landes, für Sozialtickets in NRW Zuschüsse in Höhe von 30 Millionen Euro zur Verfügung zu stellen?

Die Auflage eines Förderprogramms im Jahr 2011 wurde von Sozialverbänden, Gewerkschaften und Sozialticket-Initiativen einhellig begrüßt. Die Mittelausstattung wurde damals vielfach als unzureichend bezeichnet, aber immerhin war ein erster Schritt getan. Der Förderzusage der Landesregierung hat bewirkt, dass in vielen Städten und Regionen NRW erstmals Sozialtarife zustande kamen und andere ihre vorhandenen Angebote ausbauen konnten. Wichtig für die Durchsetzung war zudem die schriftliche Versicherung aus dem Innenministerium, dass die Einführung eines Sozialtickets und die Mitarbeit kommunaler Stellen auch für HSK-Gemeinden und Kommunen mit Nothaushalt aus finanzaufsichtsrechtlicher Sicht unbedenklich ist.

Jetzt käme es darauf an, durch eine frühzeitige Verlängerung - oder besser noch: Verstetigung - des Förderprogramms über den 31.12.2015 hinaus bei den beteiligten Verkehrsunternehmen für entsprechende Planungssicherheit zu sorgen. Bei dieser Gelegenheit sollten Richtlinien und Mittelausstattung noch mal einer genaueren Prüfung unterzogen werden. Mehr s. Antworten zu Fragen 17 und 18

9. Wer ist für die Einführung und inhaltliche Ausgestaltung von Sozialtickets in Nordrhein-Westfalen zuständig?

Die Tarifhoheit im öffentlichen Stadt- und Regionalverkehr liegt bei den Verkehrsunternehmen bzw. Verbänden, die im Auftrag der Städte und Kreise die Verkehrsleistungen vorhalten. Die inhaltliche Ausgestaltung und Steuerung liegt in erster Linie bei den Kommunen (Aufgabenträger); die Aufgabenträger unterliegen bei dieser Tätigkeit der Aufsicht des Landes. Das Land ist per ÖPNV-Gesetz dazu verpflichtet, „in allen Teilen des Landes eine angemessene Bedienung der Bevölkerung durch den ÖPNV zu gewährleisten“ (§2 Abs. 3).

Für die Ausgestaltung einzelner Tarife bzw. Angebote kann das Land darüber hinaus jedoch - gerade dann, wenn es sich, wie im Falle der Sozialtickets, mit eigenen, zweckgebundenen Mitteln an der Finanzierung beteiligt - Rahmenbedingungen setzen, in denen es seine (Mindest-) Ansprüche an ein solches Angebot definiert. Von dieser Möglichkeit hat das Land bereits bei den Richtlinien vom August 2011 begrenzt Gebrauch gemacht.

Bislang fehlt eine Beteiligung von Fahrgästen und Bürgeri*innen an der Ausgestaltung der Hilfen.

10. Wie werden nach Ihrer Kenntnis die Mittel zur Anreizfinanzierung von den Verkehrsunternehmen und Verbänden abgenommen?

Nach unseren Erfahrungen gehen die Verbände bzw. Kommunen unterschiedlich offensiv mit dem Förderangebot des Landes um. Während wir von Bielefeld wissen, dass der Rat zweimal innerhalb weniger Monate den Preis des Sozialtickets nach unten korrigiert hat, weil – salopp gesagt – noch Luft drin war, war man im VRR von vornherein bestrebt, eher auf Nummer sicher zu gehen und lieber zu wenig Mittel aus Düsseldorf abzurufen, als irgendwann in ferner Zukunft dazu gezwungen zu werden, eine verbliebene Finanzierungslücke mit eigenen Mitteln zu schließen. Der Ausschöpfungsgrad beim VRR betrug zuletzt (2013) 80 Prozent. In Teilen Westfalens, dort vor allem in den Landkreisen, und im Lipper Raum sind bislang noch gar keine Angebote zustande gekommen.

Als Folge davon werden die Landesmittel u.W. bislang nicht vollständig ausgeschöpft. Die genauen Zahlen liegen uns nicht vor. Nach unseren Berechnungen sind allein im VRR-Bereich in den Jahren 2011 bis 2013 über 13 Mio. € nicht in Anspruch genommen worden (s. Anlage).

Wir warnen jedoch ausdrücklich vor dem Fehlschluss, das es keinen Bedarf für die Mittel gäbe. Im Gegenteil. Denn: Auch wenn man die Herangehensweise der Verantwortlichen im VRR als etwas verkniffen bezeichnen mag, so weist doch die 80-prozentige Ausschöpfung im letzten Jahr und die für das laufende Jahr erwartete 100-prozentige Ausschöpfung des vom Land vorgegebenen Förderrahmens (Neumittel) darauf hin, dass die Mittel zur Deckung der Mindereinnahmen kaum ausreichen.

Und das bereits bei einem Abgabepreis von – völlig unbefriedigenden - 29,90 €. Hätte das Ticket bei Einführung stattdessen beispielsweise 25 € gekostet, wäre der VRR u.U. bereits 2013 nicht mehr mit den Landesmitteln ausgekommen.

Nach überschlägigen Berechnungen unseres Instituts für den VRR-Raum würde ein Sozialticket zum Preis von 15 Euro pro Monat bei den VRR-Verkehrsbetrieben zu Mindereinnahmen von ca. 40 Mio. € p.a. führen, eine Nutzerquote von – jahresdurchschnittlich – 20 Prozent unterstellt. Da gut 60 % der ca. 1,9 Mio. Transferleistungsbezieher NRW's aus den Rechtskreisen SGB II und SGB XII im VRR-Raum⁶ leben (Verteilungsschlüssel Landesprogramm!), müsste ein Haushaltsansatz von 60-70 Mio. € im Jahr eigentlich ausreichen, um die landesweiten Mindereinnahmen aus einem bedarfsgerechten Sozialticket zu den o.g. Bedingungen vollständig zu kompensieren. Die finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen Erweiterung des Berechtigtenkreises um einige weitere Gruppen können von hier aus jedoch nicht überschaut werden..

11. Welche Angebote von Sozialtickets für verschiedene Nutzergruppen existieren in NRW und wie bewerten Sie diese?

Die Landschaft ist außerordentlich zersplittert. Hier nur die bekannteren Modelle:

- Ⓟ Verkehrsverbund Rhein-Ruhr inkl. Niederrhein (VRR)
- Ⓟ Verkehrsverbund Rhein-Sieg (VRS)
- Ⓟ Aachener Verkehrsverbund
- Ⓟ Düren
- Ⓟ Köln (KVB)
- Ⓟ Bonn (SWBV)
- Ⓟ Kreis Unna (VKU)
- Ⓟ Münster
- Ⓟ Bielefeld
- Ⓟ Detmold

⁶ VRR- Raum-neu, d.h. einschließlich der kürzlich hinzugekommenen Landkreise am Niederrhein

Einige kombinieren das Mobilitätsangebot mit weiteren Erleichterungen/Vergünstigungen für einkommensschwache Bürger und Bürgerinnen (z.B. über den Köln-Pass, Münster-Pass, u.ä.).

12. Wer sind die derzeitigen Zielgruppen, für die Sozialtickets in NRW verfügbar sein sollen bzw. konnten, und wie groß sind sie (in NRW insgesamt und in den Kommunen und Kreisen)?

Die Landesrichtlinien geben bislang nur eine Kernzielgruppe vor, nämlich Empfänger*innen laufender Leistungen nach SGB II, SGB XII, AsylbLG und der Kriegsopferfürsorge nach Bundesversorgungsgesetz. In der Praxis finden wir bei den vorhandenen Modellen häufig Erweiterungen. Beispielsweise wurden beim VRS Nicht-Leistungsempfänger einbezogen, deren Einkommen die gesetzlichen Regelsätze allenfalls geringfügig überschreitet. Der VRR hat zusätzlich Wohngeldempfänger in die Kulisse mit aufgenommen.

Eine generelle Ausweitung des Berechtigtenkreises halten wir für wünschenswert (s.u., Frage 18).

Regionalisierte Daten zur Größe der Kernzielgruppe(n) veröffentlicht das Landessozialministerium auf seiner Website unter:

www.mags.nrw.de/04_Soziales/sozialberichte/sozialindikatoren_nrw/indikatoren/in.php), Indikator 7.5 Empfängerinnen und Empfänger von Mindestsicherungsleistungen in NRW zum Jahresende nach Regionen

13. Welche konkreten Erfahrungen haben Sie mit dem bestehenden Sozialticket in Ihrer Kommune / Ihrem Kreis bzw. Ihrem Aufgabengebiet machen können?

Unter Frage 3 wurde bereits das Dortmunder Pilotprojekt 2008-2010 mit einem Ticket zum Preis von 15 Euro im Monat angesprochen. Voraus ging ein Ratsbeschluss, der dem örtlichen Verkehrsunternehmen die Deckung von etwaigen Mindereinnahmen aus dem Verkauf der Sozialtickets zusagte. Infolge von späteren Haushaltsproblemen bei der Stadt wurde das Angebot per Ratsbeschluss zum 1. Februar 2010 wieder abgeschafft.

Berechtigt waren damals knapp 100.000 Einwohner. Das Ticket wurde ausschließlich in Form eines Abos ausgegeben. Der Preis betrug rd. ein Drittel des regulären Preises. Das neue Angebot fand großen Anklang und wurde von bis zu 24.100 Personen (Ende 2009) angenommen, eine Zahl, die alle vorherigen Erwartungen der Politik übertraf.

Der Erfolg drückte sich auch in einem sprunghaften Zuwachs an Fahrgästen aus. Dem Unternehmen DSW21 war es erst Anfang der 90er Jahre gelungen, die 100-Millionen-Grenze zu knacken; seitdem war das Volumen langsam auf 130 Mio. Fahrgäste (2007) gestiegen. 2008, im Jahr der Einführung des neuen Angebots, sprang die Fahrgastzahl auf 139,2 Mio. (ein Plus von 7 %), im Folgejahr sogar auf 143,3 Millionen. Zwei Drittel des Zuwachs waren sozialticket-bedingt. Entsprechend war man schon im Folgejahr (2010) wieder bei 135,1 Mio. Passagieren angelangt. Auch heute noch ist man von den Zahlen von 2007/2008 weit entfernt. Der zwischenzeitige Höhenflug war im übrigen eine rein lokale Angelegenheit; der Verkehrsverbund VRR konstatierte zur gleichen Zeit – trotz des Schubes aus Dortmund - stagnierende Fahrgast-Zahlen.

Zu Unrecht ist später von verschiedenen Seiten behauptet worden, das Projekt sei an seinen Kosten gescheitert. Die DSW21 bezifferten die mit dem Pilot verbundenen Mindereinnahmen (aus Ticketverkäufen) in einer Pressemitteilung mit rund 7 Mio. €. Hinzu kamen Werbungskosten sowie Personalkosten bei der Stadt (Antragsstelle). Es mussten keine zusätzlichen Fahrzeuge eingesetzt werden.⁷

Dortmund hat sich danach zunächst nicht am VRR-Sozialticket beteiligt, sondern an einer „Light-Version“ seines früheren Angebots festgehalten (s. hierzu oben, Frage 3).

⁷ Alle Zahlen nach Angaben der DSW21

Wie schon wiederholt angedeutet, hatte und hat das Sozialticket im VRR und den zugehörigen Städten und Landkreisen nicht nur Freunde. In der Anfangsphase (Pilot) beteiligten sich daher nicht alle Mitgliedskommunen. Erst als sich im Verlauf des Pilotprojektes herausstellte, dass die angebotenen Landesmittel zur Deckung der Mindereinnahmen ausreichen würden, wurde das Ticket flächendeckend eingeführt und in das Regeltarifsortiment aufgenommen (zum 1.1.2013). Ausgesprochen langwierig gestalteten sich z.T. auch die Verhandlungen um die Zuständigkeit bezüglich der Ausstellung der Berechtigungsnachweise.

Das Angebot besteht ausschließlich aus einer vergünstigten Monatskarte, und zwar anders als bei dem alten Dortmunder Modell ohne Abo-Bindung. Grundsätzlich berechtigt sind außer den in den Landesrichtlinien vorgegebenen Kerngruppen auch Wohngeldempfänger, zusammen genommen gut 1,2 Millionen Einwohner an Rhein und Ruhr. Zuwendungsempfänger für den Gesamt-Raum ist der VRR. Der Verbund leitet die Landesmittel nach Maßgabe einer Sozialticket-Richtlinien an die angeschlossenen Verkehrsunternehmen weiter. Der Preis beträgt einheitlich 29,90 €; eine Anhebung um 1 Euro zum 1. Januar kommenden Jahres ist angekündigt. Die sonstigen Konditionen sind an die eines regulären Angebots angelehnt (Ticket1000), übernimmt diese aber nicht vollständig. In Landkreisen sind die Karten für das gesamte Kreisgebiet gültig.

Der Verkauf verläuft eher schleppend. Hier die Verkaufszahlen nach Angaben des VRR:

Jahr	Verkaufte SozialTickets (in Tsd.)	Nutzerquote in % der jeweiligen Grundgesamtheit
2011	63,8	3,9
2012	576,7	5,3
2013	1.050,0	7,1
Summe 2011-2013	1.690,6	-

Die Zahl für 2013 ist noch nicht endgültig verifiziert. Zur finanziellen Dimension s. Anlage zu dieser Stellungnahme.

14. Sehen Sie an bestimmten Punkten einen Änderungsbedarf, z.B. in Bezug auf die Berechtigten?

s. Antworten zu Frage 18

15. Kennen Sie Beispiele für bezogen auf den Nutzerkreis erweiterte Sozialtickets und wodurch zeichnen sie sich (ggf. auch im Unterschied zu den in NRW bestehenden Varianten) aus?

2013 wurde in der estnischen Hauptstadt Tallinn ein kostenloser öffentlicher Nahverkehr eingeführt. Ein ähnlich weitreichender Ansatz wurde im belgischen Hasselt verfolgt. Bescheidenere Ansätze sind in den brandenburgischen Orten Templin und Lübben ausprobiert worden.

16. Wie hoch sind die kommunalen Verwaltungskosten im bestehenden Sozialticketsystem?

Hier nicht bekannt.

17. Welche Änderungen an den bisherigen Vorschriften bzw. Angeboten zu Sozialtickets in NRW empfehlen Sie und wer wäre jeweils dafür zuständig?

Wir halten nach den bisherigen Erfahrungen eine Nachsteuerung bei den Förderrichtlinien des

Landes vom August 2011 für erforderlich, und zwar in mehreren Punkten:

- ⌚ Vorgaben hinsichtlich Preisgestaltung: Da die Tarifhoheit (und Kalkulation) bei den Unternehmen bzw. Verbänden liegt, kann das Land keinen festen Preis vorgeben. Denkbar wäre aber eine Regelung, wonach der Preis eines vom Land geförderten Sozialtickets um mindestens 50 % unter dem des jeweiligen Referenztickets liegen muss.
- ⌚ Preisabstufungen nach Familienstand bzw. Alter
- ⌚ Asylbewerber*innen sollten das Ticket unentgeltlich ausgehändigt bekommen (volle Kostenübernahme).
- ⌚ Erweiterung um weitere Nutzergruppen (s.u., Frage 18)
- ⌚ Vorgaben bezüglich Evaluationen:
Zumindest von den größeren Verbänden wissen wir, dass begleitende Evaluationen zum Sozialticket durchgeführt wurden, in Auftrag gegeben vom jeweiligen Unternehmen. In einigen Fällen, beispielsweise dem VRR, wurde dabei fast ausschließlich auf die Ermittlung von Daten zur Berechnung der sozialticket-bedingten Mindereinnahmen abgestellt (Engführung!). Zu vermuten ist ferner, dass die bisherigen Studien durch die unterschiedlichen Auftragsgeber (und deren jeweiligen Interessen) kaum miteinander vergleichbar sind; sie werden zudem i.a.R. nicht veröffentlicht.
Wir würden empfehlen, hier vom Land aus gewisse inhaltliche (plus u.U. methodische) Standards vorzugeben, zu denen neben anderem die Ermittlung der Auswirkungen auf das Mobilitätsverhalten der Betroffenen gehört. Eingeschlossen werden sollten auch Interviews mit Berechtigten, die das Sozialticket-Angebot nicht nutzen (Motivforschung). Diese Dinge braucht die Politik schon allein, um Erfolg oder Mißerfolg des jeweils gefahrenen Modells nachvollziehen zu können. Uns ist klar, dass dies ohne eine Kostenbeteiligung des Landes nicht überall durchsetzbar sein wird. Ein entsprechender Modus müsste gefunden werden, am besten als Festbetragsfinanzierung gestaffelt nach Größenordnung des Bedienungsraums. Bedingung für die Kostenbeteiligung sollte ferner die Veröffentlichung der jeweiligen Ergebnisse sein.

18. Befürworten Sie die Ausdehnung auf weitere Nutzergruppen? Wenn ja: Auf welche?

Wir befürworten ausdrücklich die im Antrag der PIRATEN genannten Erweiterungen um Wohngeldempfänger, Bezieher von Kinderzuschlag sowie andere Einkommensschwache, deren laufendes Einkommen max. 30 Prozent über den Bedarfssätzen liegt. Es ist auf Dauer nicht hinnehmbar, dass Beantragung und Bezug einer gesetzlichen Sozialleistung als Voraussetzung für den Zugang zu einem Sozialticket gelten.

Gleichzeitig empfehlen wir, bei einer Novellierung der Landesrichtlinien die genannten Gruppen unter Ziff 2.2 ausdrücklich mit aufzunehmen. Siehe auch Frage 22

19. Wie teuer wäre ein je nachdem ausgeweitetes Sozialticket wahrscheinlich für Kommunen, Kreise, Land oder Bund? Wie errechnen sich diese Kosten? Bitte beachten Sie hier auch mögliche Mehrerlöse und Mindereinnahmen.

Zu den Gruppen Wohngeld-Empfänger sowie Bezieher von Kinderzuschlag sollten verlässliche Daten vorhanden sein. Die Zahl der Haushalte, bei denen die Einkünfte max. 30 % über den Bedarfssätzen liegen und die keine der genannten staatlichen Hilfen in Anspruch nehmen, kann nur anhand der Einkommensstichproben geschätzt werden.

Schwieriger ist es, die jeweils zu erwartende Nachfrage und die daraus folgende Belastung zu kalkulieren. Letztere ist nicht zuletzt abhängig vom Niveau der regulären Tarife und dem Preis des Sozialtickets im jeweiligen Verkehrsraum. Andere Aspekte wie Art und Intensität der Bewerbung, Hoch- bzw. Niedrigschwelligkeit des Zugangs (Einkommensprüfung, Ausgabe) u.ä. kommen hinzu. Die Erfahrungen aus Köln und Bonn geben gewisse Anhaltspunkte.

Auch wenn dies teilweise abgestritten wird, führt das Sozialticket im gewissen Umfang dem ÖPNV Neukunden zu. Die daraus für die einzelnen Verkehrsunternehmen erwachsenden Vorteile sind einzupreisen und bei der Bemessung der Ausgleichszahlungen zu berücksichtigen. Im Sinne von „Einnahmeneutralität“ darf es auf Seiten der Unternehmen aus Verkauf und Landesförderung weder Gewinne noch Verluste geben.

20. Halten Sie das Argument für plausibel, dass aus der zusätzlichen mit einem bedarfsgerechten Sozialticket generierten Nachfrage erhebliche Kosten (für zusätzliche Fahrten und zusätzliche Fahrzeuge) entstehen?

Nein, solche Behauptungen sind nicht glaubwürdig. Nach unseren Beobachtungen wurden keine zusätzlichen Fahrten bzw. Umläufe verursacht; entsprechend gab es keinen Bedarf an zusätzlichen Fahrzeugen. Jedenfalls ist dergleichen uns gegenüber in Gesprächen selbst von ausgewiesenen Gegnern eines Sozialtickets nie geltend gemacht worden. Hingegen erscheint uns der Aufwand zur Ermittlung der sog. Mindereinnahmen (für die Abrechnung mit dem Land) unsinnig groß.

21. Über welche alternativen Sozialticketsysteme ließen sich Verwaltungskosten ggf. reduzieren?

Grundsätzlich ist jedes Sozial-Ticket mit einem erhöhten Verwaltungsaufwand verbunden. Die Höhe des Aufwands ist aber abhängig davon, wie die Ticket-Ausgabe und das ganze Verfahren organisiert ist.

Wünschenswert wäre eine automatische Ausfertigung von entsprechenden Berechtigungsnachweisen im Rahmen der Bewilligung der gesetzlichen Sozialleistung. Dies ist wohl von Ort zu Ort noch sehr unterschiedlich geregelt. Der Prüfaufwand bei Nicht-Leistungsbeziehern bleibt den Kommunen aber in jedem Fall erhalten.

Die geringsten Verwaltungskosten (Berechtigungsprüfung, Ermittlung Mindereinnahmen, Fahrscheinkontrollen, etc.) entstehen selbstverständlich dann, wenn der ÖPNV komplett fahrschein- und entgeltfrei organisiert wäre (vgl. Frage 7).

22. Welche Auswirkungen hätte nach Ihrer Auffassung eine Ausweitung des Nutzerkreises beim vorhandenen Finanzrahmen von 30 Million € pro Jahr?

Nach dem zu Frage 10 Gesagten machte eine Ausweitung ohne entsprechend höhere Mittelausstattung keinen Sinn.

Dabei muss klar sein, dass eine Erhöhung der Haushaltsmittel nicht zu knapp kalkuliert werden darf, wenn man ausschließen möchte, dass weiterhin in erster Linie die „Vielfahrer“ unter den Berechtigten von der Landesförderung profitieren.

Dortmund, den 29.6.2014