



Oliver Mietzsch

Das 9-Euro-Ticket und die Folgen

Voraussetzungen und Auswirkungen bei der Einführung von Flatratetarifen im ÖPNV

Das 9-Euro-Ticket ist in aller Munde, fast jede und jeder hat schon mal davon gehört, viele nutzen es. Damit hat der ÖPNV innerhalb kürzester Zeit eine Bedeutung im öffentlichen Diskurs erlangt, die die jahrzehntelangen Bemühungen von Verkehrsverwaltungen und Nahverkehrsunternehmen für mehr Publicity im ÖPNV in den Schatten stellen. Doch zu welchem Preis und vor allem, mit welchen Folgen für die Zukunft der dringend erforderlichen Verkehrswende? In seinem Beitrag zieht der Autor eine erste Bilanz dieser einzigartigen Rabattaktion im ÖPNV und formuliert Anforderungen für eine möglichst nachhaltige Tarifgestaltung.

„Für Arme ist der ÖPNV schlicht zu teuer“ – so lautet das Fazit von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern der Technischen Universitäten Berlin und Hamburg, die sich im Projekt MobileInclusion mit dem von ihnen als „Mobilitätsarmut“ bezeichneten Phänomen befasst haben.¹ Für andere hingegen muss das ÖPNV-Tarifsystem vor allem einfach sein.² Es scheint daher, als ob mit dem 9-Euro-Ticket eine Lösung für alle diese Ansprüche gefunden worden ist: Billig, weil mit 9,- Euro pro Monat weit unter dem im Harz-IV-Regelsatz für eine Person veranschlagten Mobilitätsbudget von 41,- Euro. Und einfach, weil das 9-Euro-Ticket unabhängig von Zuständigkeiten und Tarifgrenzen deutschlandweit gilt – zumindest im Nahverkehr.

Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass von Verbraucherschützern über ein Bündnis aus Naturfreundejugend, Deutscher Bundesjugendring, DGB-Jugend, EVG Jugend, Naturschutzjugend, BUNDjugend, Jusos, Grüne Jugend, Linksjugend [solid] und Fridays for Future bis hin zu Parteien und sogar Unternehmensverbänden des ÖPNV-Gewerbes eine Anschlusslösung gefordert wird, wahlweise zwischen 29,- Euro (Bundesverband Verbraucherzentrale) und 69,- Euro (Verband Deutscher Verkehrsunternehmen) pro Monat, wobei zumindest Letzteres schon oberhalb des im Harz-IV-Regelsatz vorgesehenen Mobilitätsbudgets liegt und damit nicht auf ungeteilte Zustimmung stoßen dürfte.

Luxemburg als das neue ÖPNV-Mekka

Viele Jahrzehnte lang galt die Schweiz als das Vorzeigebispiel beim öffentlichen Verkehr, weil die Ausgaben für die Schieneninfrastruktur fünf Mal höher pro Kopf der Bevölkerung lagen als in Deutschland³. Und dies, obwohl die Schweiz

mit ihrem vergleichsweise hohen Preisniveau⁴ auch im ÖPNV kein Mekka für Schnäppchenjäger ist. Dies hat sich seit einiger Zeit jedoch geändert, als mit Luxemburg ein neuer „Star“ am ÖPNV-Horizont aufgetaucht ist. Innerhalb weniger Jahre hat es das Großherzogtum geschafft, sich an die Spitze des Ausbaus der öffentlichen Nahverkehrsinfrastruktur zu setzen, vor allem im Bereich der Schieneninfrastruktur.⁵ Bemerkenswert dabei ist, dass der zum 1. März 2020 eingeführte Nulltarif für die zweite Klasse nur als „Sahnehäubchen“ einer generellen Förderung des ÖPNV verstanden wird, zumal auch schon zuvor der Preis für den Einzelfahrschein für das Gesamtnetz lediglich bei 2,- Euro und die Tageskarte bei 30,- Euro lag – ein im Vergleich zu anderen europäischen Städten vergleichsweise günstiger Tarif.

Ausschlaggebend für die ÖPNV-Politik des Großherzogtums ist daher nicht in erster Linie die Frage, wie mit möglichst niedrigen Ticketpreisen mehr Nachfrage zu generieren ist, sondern vielmehr, wie der im Vergleich zu 2017 im Jahr 2025 erwartete 40-prozentige Mobilitätswachstum bewältigt werden kann. Während man in Deutschland viel zu lange dem Dogma des Straßenausbaus als Antwort auf den Verkehrszuwachs angehangen ist, hat sich unser westlicher Nachbar auf den Weg des konsequenten ÖPNV-Ausbaus begeben, um das Verkehrswachstum mit weniger Autos (Reduktion um 40 Prozent) zu bewältigen. Hierzu soll die Qualität des ÖPNV verbessert werden durch den Abbau von Umsteigenotwendigkeiten, dem Ausbau von P&R-Plätzen sowie einer höheren Pünktlichkeit. Vor allem aber sind massive Investitionen in das Schienennetz vorgesehen einschließlich des Baus eines neuen Straßenbahnnetzes.⁶

1 <https://mobileinclusion.projects.tu-berlin.de/mi> (Zugriff 03.08.2022). Den Autoren zufolge leben einkommensarme Menschen oft an mit ÖPNV schlecht erreichbaren Standorten und sind seltener unterwegs bzw. fahren kürzere Strecken als Menschen mit höherem Einkommen.

2 Das ÖPNV-Tarifsystem gehört dauerhaft auf den Bierdeckel, Debattenbeitrag von Prof. Christian Grotmeier vom 04.02.2022, veröffentlicht auf LinkedIn.

3 <https://www.tagesspiegel.de/wirtschaft/schweiz-investiert-fuenf-mal-mehr-deutschland-gibt-weiterhin-wenig-fuer-die-schiene-aus/27482790.html> (Zugriff 04.08.2022).

4 Der Preis für das mit der BahnCard 100 vergleichbare Generalabonnement liegt bei 3.860,- CHF in der 2. Klasse und 6.300,- CHF in der 1. Klasse. Die BahnCard 100 kostet in der 2. Klasse 4.144,- Euro und in der 1. Klasse 7.010,- Euro – bei einem um den Faktor sechs größeren Streckennetz (33.590 km zu 5652 km lt. <https://www.cia.gov/the-world-factbook/>) (Zugriff 04.08.2022).

5 Laut Allianz pro Schiene ist Luxemburg mit 607,- Euro pro Kopf der Bevölkerung bei den Schieneninfrastrukturinvestitionen zumindest in Europa einsame Spitze; <https://www.allianz-pro-schiene.de/presse/pressemitteilungen/deutschland-bei-schieneinvestitionen-weiter-abgehaengt/> (Zugriff 04.08.2022).

6 Vgl. https://www.deutschnahverkehrstag.de/wp-content/uploads/2022/07/DNT2022_Vortrag_Bausch_PNM_2035.pdf (Zugriff 04.08.2022).

Lehren für Deutschland

Nun kann man die Erfahrungen aus Luxemburg oder der Schweiz nicht eins zu eins auf Deutschland übertragen – schon wegen der weitaus größeren Einwohnerzahl und Fläche lassen sich diese Länder nur schwerlich vergleichen. Was man aber an diesen Beispielen lernen kann, ist, dass die Qualität des Angebots der größte Treiber für eine Verkehrswende sein dürfte. Hierzulande herrscht demgegenüber ein Überbietungswettbewerb in Sachen Fahrpreisreduzierung – woher die Mittel für den notwendigen Angebotsausbau als Voraussetzung einer Verkehrswende kommen sollen, steht erst an zweiter Stelle. Der Ruf nach dem Staat – wahlweise sind damit die Bundesregierung, die Länderregierungen oder die Kommunen gemeint – greift dabei zu kurz. Natürlich könnten und sollten deutlich mehr öffentliche Haushaltsmittel für Bus und Bahn bereitgestellt und zu diesem Zweck auch Umschichtungen in den Budgets zulasten des Pkw vorgenommen werden. Das setzt aber voraus, dass überhaupt eine Transparenz besteht, wie viele Haushaltsmittel in die verschiedenen Verkehrsträger fließen. Zumindest in den Kommunen besteht da noch erheblicher Nachholbedarf.⁷

⁷ Vgl. die Dissertation von Saighani, Assadollah „Bewertungsverfahren für einen ökonomischen Vergleich städtischer Verkehrssysteme“, Schriftenreihe Verkehr, Heft 33, Universität Kassel, 2020.

Ökonomische Rahmenbedingungen im ÖPNV

Mindestens ebenso wichtig ist es jedoch, die Voraussetzungen für die Einführung von Flatratetarifen im ÖPNV zu bedenken bzw. deren Folgen zu berücksichtigen. Dass der ÖPNV als komplex wahrgenommen wird, hängt wechselseitig von der rechtlich-organisatorischen Struktur sowie den Produktionsbedingungen ab. Zwischen Ballungszentren und ländlichen Räumen bestehen massive Kostenunterschiede bei der Verkehrserbringung, die sich häufig auch in den geografischen und politischen Zuständigkeitsverteilungen zwischen eher städtisch und ländlich geprägten Verkehrsgemeinschaften und Verkehrsverbänden widerspiegeln: Hier kurze Distanzen mit vielen Fahrgästen, dort lange Fahrzeiten mit verhältnismäßig wenigen Nutzern. Das bedeutet viele Fahrzeuge mit kurzen Umlaufzeiten infolge einer permanenten Nutzung im Ballungsraumverkehr, weniger Fahrzeuge mit längeren Umlaufzeiten und erheblichen Standzeiten dort, wo der Schülerverkehr das Rückgrat der ÖPNV-Bedienung darstellt. Beides stellt unterschiedliche Anforderungen an den Einsatz von Material und Personal.

Hinzu kommt die Besonderheit der subadditiven Kostenfunktion im ÖPNV. Dieser zeichnet sich durch hohe, sogenannte sprungfixe Fixkosten aus, weil die Transportgefäße



Abb. 1: Der Zug für einen attraktiven ÖPNV ist noch nicht abgefahren (Foto: Annick Rietz)



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 schnell mal Beträge zwischen 300.000,- 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 bedarf es bei der Festsetzung von ÖPNV-Tarifen eines ausgewogenen Mix aus Fix- und Grenzkostenanlastung, die die unterschiedlichen Nutzungsbedingungen (Stadt, Land, Tag, Nacht etc.) widerspiegelt. Je differenzierter und damit gerechter ein Tarif ist, umso komplexer wird er. Hier kommen Flatrates ins Spiel, die durch die Einheitspreissetzung einen Anreiz zur vereinfachten Nutzung darstellen. Das Internet gibt dafür ein beredtes Beispiel ab.

Flatrateökonomie

Eine wissenschaftliche Analyse der Wirkung von Flatrates beim Zugang zum Internet kommt zu dem verblüffenden Ergebnis, dass innerhalb kürzester Zeit die meisten Anbieter vom Markt verschwunden sind.⁸ Verantwortlich hierfür dürfte sein, dass im Falle von Flatrates bei der Internetnutzung die Zusammenschaltungskosten mit der Zeit steigen, die Internetnutzer online verbringen, während Internetdienstanbieter keine Grenzerlöse erzielen. Daher ist eine Großhandelsflatrate erforderlich, damit Internetdienstanbieter 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, bestünde darin, mehr Kapazitäten bereitzustellen. Wenn dies zu kostspielig ist, könnten geeignete Preisdifferenzierungen eingeführt werden, um die Nutzungsintensität effizienter zu gestalten. Spätestens an diesem Punkt beißt sich die Katze in den Schwanz.

⁸ „The striking feature of these new unlimited Internet access services is that most of them disappeared from the market after just a short while“, vgl. Marc Borreau, The Economics of Internet Flat rates, February 2002, <https://www.researchgate.net/publication/228636879> [Zugriff 04.08.2022].

Was ist zu tun?

Wenn die ökonomischen Rahmenbedingungen eher gegen Flatratetarife sprechen, die gefühlte öffentliche Wahrnehmung sich davon jedoch die Lösung (fast) aller Verkehrsprobleme erhofft, müssen Verkehrsunternehmen und ihre Interessenverbände, Verkehrsverwaltungen und Politik reagieren. Insofern hat die Diskussion um das 9-Euro-Ticket ein Ziel schon erreicht: Der ÖPNV ist in aller Munde.

Bevor jedoch auf das mit 2,5 Mrd. Zuschussbedarf⁹ nicht gerade preisgünstige dreimonatige Pilotvorhaben weitere „Schnellschüsse“ folgen, sollten die Wirkungen des 9-Euro-Tickets gründlich analysiert werden. Erste Untersuchungen deuten darauf hin, dass vor allem im ballungsraumnahen Freizeitverkehr zusätzliche ÖPNV-Nutzer gewonnen wurden, während der Pendlerverkehr weiterhin größtenteils vom Auto dominiert ist. Der auf der Basis von Handydatenauswertung wahrgenommene Rückgang an Autoverkehr gegenüber der Zeit vor der Einführung des 9-Euro-Tickets dürfte eher jahreszeitlich bedingt sein. Dieser Eindruck deckt sich auch mit Beobachtungen im Zusammenhang mit der Einführung von sogenannten Mietertickets in Bielefeld. Trotz einer zweijährigen kostenfreien ÖPNV-Nutzung im Bielefelder Stadtteil Sennestadt für rund 1200 Bewohner von 750 Haushalten ist die Zahl der Autofahrten nicht signifikant gesunken. Dies mag an dem auf den Individualverkehr orientierten Entwicklungskonzept dieses am Ende der 1950er gebauten Stadtteils liegen; erfreulicherweise wurden gleichzeitig aber mehr Wege im ÖPNV sowie zu Fuß zurückgelegt. Das zeigt, dass mit der Einführung von Flatrates oder Nulltarifen eher die Anzahl der Verkehrsbewegungen zunimmt, als dass sich der Modal Split, d. h. das Verkehrsmittelwahlverhalten, entscheidend ändert. Ob sich hieran in der Autofahrernation Deutschland jemals etwas ändert?

Für Christian Grotemeier, Professor für Mobilitätsmanagement an der Hochschule RheinMain, ist das 9-Euro-Ticket wie die Entdeckung Amerikas, „ein glücklicher Zufall, der großen Einfluss auf das weitere Zeitgeschehen bzw. das Mobilitätsverhalten haben kann“.¹⁰ Damit würde dem 9-Euro-Ticket eine disruptive Wirkung zukommen, mit der das bisherige ÖPNV-System aus am Markt tätigen Verkehrsunternehmen sowie die Tarife und das Angebot dominierenden Verkehrsverwaltungen durchbrochen würde. Ob damit aber auch die ökonomischen Rahmenbedingungen der Erbringung von ÖPNV-Dienstleistungen mit einem Schlag verändert werden können, bleibt fraglich. Am Ende schließlich muss sich das Ganze auch rechnen – fürs Klima und für die Wirtschaft!

⁹ <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2022/kw20-de-neun-euro-ticket-894660> [Zugriff 04.08.2022].

¹⁰ Vgl. Fußnote 2.

Hilfreich wäre daher ein Tarifmoratorium, d. h. eine Fortführung des 9-Euro-Tickets bis zur Vorlage belastbarer Analyseergebnisse, wie u. a. vom Deutschen Städte- und Gemeindebund gefordert wird. Hierfür müsste der Bund zwar nochmals erhebliche Mittel aufwenden, die aber gut investiert wären, wenn anschließend eine Lösung gefunden wird, die die unterschiedlichen Interessen von Konsumenten und Produzenten berücksichtigt.



Abb. 2: Weichenstellung in der Tarifpolitik des ÖPNV (Foto: Jost)

Dabei muss dann auch die grundsätzliche Frage beantwortet werden, ob der ÖPNV für alle billiger oder gar umsonst sein muss, damit ihn sich benachteiligte Personengruppen leisten können, so wie dies aus der Politik zunehmend gefordert wird. Schließlich ist allein der Dieselpreis für Großverbraucher, wie z. B. kommunale Busflotten, im Vergleich von Juni 2021 zu Juni 2022 um gute 60 Prozent gestiegen, und der Preis für die Abgabe von Hochspannungsstrom an Sondervertragskunden, wie z. B. städtische Straßenbahnunternehmen, hat sich im Vergleich von Juni 2021 zu Juni 2022 mehr als verdoppelt.¹¹ Für das kommende Jahr gehen die Nahverkehrsakteure in NRW insgesamt von einem kurzfristigen Finanzierungsbedarf von circa 500 bis 600 Mio. Euro aus. Vor diesem Hintergrund sowie angesichts des im Sinne einer Verkehrswende dringend notwendigen Aus- und Neubaus beim ÖPNV bedarf es daher nicht weniger, sondern erheblich mehr Mittel. Natürlich können diese nicht nur von den Fahrgästen stammen, schließlich hat der ÖPNV auch eine gesellschaftliche Aufgabe im Sinne der Daseinsvorsorge wahrzunehmen, in dem er die Mobilität für diejenigen gewährleistet, die aus welchen Gründen auch immer über kein eigenes Fahrzeug verfügen. In einer Marktwirtschaft bildet sich der Preis über das Verhältnis von Angebot und Nachfrage.

Dies bedeutet im Umkehrschluss aber nicht, dass nur die Nachfrage z. B. über Flatrates angeregt werden muss, um

¹¹ Der dreimonatige Tankrabatt sowie das 9-Euro-Ticket waren ebenso wie die Energiepauschale von 300,- Euro, der Kinderbonus und der Bonus für Hartz-IV-Empfänger im ersten Entlastungspaket der Bundesregierung vereinbart worden.

damit automatisch mehr Fahrgäste in den Öffentlichen Verkehr zu lenken. Denn wenn das Angebot mit der Nachfrage dauerhaft nicht schritthalten kann, werden die Menschen den ÖPNV nicht als Alternative zum Motorisierten Individualverkehr wahrnehmen. Insofern führt kein Weg daran vorbei, den Finanzierungsmix im ÖPNV zu erweitern: Neben den Fahrgeldeinnahmen und dem Steuerzahler sollten daher zukünftig verstärkt auch jene in den Blick genommen werden, denen der ÖPNV wirtschaftliche Vorteile verschafft, ohne dass sie bislang einen direkten Beitrag zur ÖPNV-Finanzierung leisten. Das können Gewerbetreibende sein, die aufgrund der besseren Erreichbarkeit eine höhere Kundenfrequenz verzeichnen oder Arbeitgeber sowie Immobilienbesitzer, die durch eine gute ÖPNV-Anbindung weniger Aufwand für Kfz-Stellplätze ihrer Mitarbeiter oder Bewohner betreiben müssen. Erste Ansätze in dieser Richtung gibt es schon, wie z. B. die Mainzer Stellplatzsatzung mit ÖV-Bonus oder die Dienstgeberabgabe bzw. U-Bahn-Steuer in Wien für Arbeitgeber.¹² Bislang scheitern solche innovativen Finanzierungsmodelle in Deutschland häufig an fehlenden rechtlichen Grundlagen. Im Koalitionsvertrag von CDU und Bündnis90/Grüne in NRW wurde nun erstmals die Einführung einer Drittnutzerfinanzierung für die Kommunen ermöglicht.¹³

Der Einwand, bei einer Verlängerung des 9-Euro-Tickets müsste auch der dreimonatige Tankrabatt verlängert werden, greift hier zu kurz. Zum einen hat sich gezeigt, dass die Verbilligung von Benzin und Diesel nicht eins zu eins bei den Kfz-Nutzern angekommen ist, was die Forderungen nach einer Übergewinnbesteuerung der Mineralölkonzerne verstärkt haben dürfte. Zum anderen darf und sollte der Staat endlich Flagge zeigen zugunsten einer Verkehrswende, die nur mit mehr ÖPNV geht. Kommt es zu keinem Tarifmoratorium, droht in wenigen Wochen eine Kakophonie aus Überbietungswettbewerb um das günstigste Ticket und kostenbasierten Forderungen nach Anhebung der Ticketpreise, um den auch während des Pilotversuchs gestiegenen Kraftstoff- und Personalkosten Rechnung zu tragen. Beides ist dem ÖPNV nicht zu wünschen!



Dr. Oliver Mietzsch

bis 2021 Geschäftsführer des Zweckverbands für den Nahverkehrsraum Leipzig, seit Juli 2022 Geschäftsführer der OWL Verkehr GmbH mit Sitz in Bielefeld

¹² https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Preise/Erzeugerpreisindex-gewerbliche-Produkte/Publikationen/Downloads-Erzeugerpreise/erzeugerpreise-2170200221064.pdf;jsessionid=B212A1E90F6F617DBB13026BD8DF7D52.live712?__blob=publicationFile (Zugriff 11.08.2022).

¹³ https://gruene-nrw.de/dateien/Zukunftsvertrag_CDU-GRUeNe_Vorderund-Rueckseite.pdf (Zugriff 11.08.2022).