

Universitätsstadt Tübingen
Oberbürgermeister
Palmer, Boris Telefon: 07071-204-1200
Gesch. Z.: / Oberbürgermeister

Vorlage 234/2015
Datum 11.06.2015

Beschlussvorlage

zur Behandlung im **Verwaltungsausschuss**

Betreff: **Kostenfrei nutzbarer Nahverkehr in Tübingen; weiteres Vorgehen**

Bezug:

Anlagen: 0

Beschlussantrag:

1. Die Verwaltung wird beauftragt, im Dialog mit der Bürgerschaft Finanzierungsmodelle für einen kostenfrei nutzbaren Nahverkehr im Stadtgebiet Tübingen zu entwickeln, die sich in kommunaler Selbstverwaltung umsetzen lassen.
2. Die Verwaltung wird beauftragt, eine Bürgerbefragung über die Einführung eines kostenfrei nutzbaren Nahverkehrs parallel zur Landtagswahl am 13. März 2016 vorzubereiten.

Ziel:

Information des Gemeinderats über den Sachstand sowie Beschluss über das weitere Vorgehen.

Begründung:

1. Anlass / Problemstellung

Der Tübinger Stadtverkehr hat seit 1985 sein Verkehrsangebot von 900.000 Buskilometer auf über 3,5 Millionen Buskilometer vervierfacht. Dieser Aufschwung umweltfreundlicher Mobilität war wesentlich gekoppelt an Tarifmaßnahmen: 1986 wurde das Umweltticket eingeführt. Es handelte sich dabei um eine mit städtischen Haushaltsmitteln deutlich vergünstigte und erstmals übertragbare Monatskarte. 1996 wurde das Semesterticket für Studierende eingeführt. Seither zahlen alle Studierenden einen Solidarbeitrag für die Finanzierung des Busverkehrs und erhalten dadurch ein preislich sehr stark reduziertes Semesterticketangebot. Im Jahr 2002 wurde das zunächst nur auf den Stadtverkehr Tübingen begrenzte Semesterticket auf das Naldogebiet ausgeweitet. Auch die letzte wesentliche Ausweitung des Busverkehrs in der Stadt war mit einer Tarifmaßnahme gekoppelt: Der Einführung des Jobtickets am UKT. Der Erfolg des TüBus ist eine Geschichte des gleichzeitigen Ausbaus des Angebots und des Abbaus preislicher Hindernisse für deren Nutzung.

Seit etwa fünf Jahren wird in der Stadt darüber diskutiert, diesen Weg konsequent weiter zu gehen und den städtischen Nahverkehr für Nutzer kostenfrei nutzbar anzubieten („Nulltarif“, „TüBus umsonst“). Mit Vorlagen 529a/2011, 529b/2011 und 529c/2011 berichtete die Verwaltung über die Möglichkeiten, einen kostenfrei nutzbaren Nahverkehr einzuführen. Der Gemeinderat nahm zustimmend zur Kenntnis, dass die Verwaltung zunächst abwartet, ob die Landesregierung eine gesetzliche Grundlage für eine Umlagefinanzierung öffentlicher Verkehrsmittel schaffen wird.

Mittlerweile ist klar, dass die Landesregierung entgegen der Absichtserklärung des Koalitionsvertrags in der laufenden Legislaturperiode kein solches Gesetz in den Landtag einbringen wird. Die Verwaltung hält daher ein weiteres Zuwarten nicht mehr für angezeigt und unterbreitet einen Vorschlag, das Projekt Nulltarif im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung weiter zu verfolgen.

2. Sachstand

2.1. Ausgangslage im Stadtverkehr Tübingen

Der Stadtverkehr Tübingen befördert derzeit rund 20 Millionen Fahrgäste pro Jahr. An einem Werktag im Semester sind dies bis zu 80.000 Personen. Nur 15% dieser Fahrten werden mit Fahrscheinen einzeln bezahlt, 85% der Fahrten unternehmen die Nutzer von Dauerkarten.

Über eine Dauerfahrtberechtigung verfügen etwa 10.000 Studierende mit Wohnsitz in Tübingen, 4.000 Schülerinnen und Schüler und etwa 3.500 Erwachsene (nicht in Ausbildung).

Die Nutzung des TüBus gliedert sich damit sehr stark in etwa 17.500 Dauernutzer einerseits und die Gruppen der Gelegenheitsnutzer und Nichtnutzer andererseits. Da die rund 4500 Kinder bis zum Alter von sechs Jahren ohnehin kostenfrei befördert werden, müssen heute etwa 64.000 Einwohnerinnen und Einwohner einen Fahrschein lösen, wenn sie den TüBus benutzen wollen. Diese 64.000 Personen unternehmen ca. eine Million Fahrten im Jahr. Eine plausible Annahme einer hälftigen Verteilung der Gelegenheits- und der Nichtkunden ergibt, dass etwas mehr als 30.000 Menschen in der Stadt den Bus überhaupt nicht selbst nutzen, während die rund 30.000 Gelegenheitskunden im Schnitt 30 Fahrten pro Jahr unternehmen.

2.2. Kundenpotenzial eines Nulltarifs

Da in Deutschland bislang keine Erfahrungen mit einem Nulltarif vorliegen, kann man nur Hypothesen über mögliche Effekte aufstellen. Die Stadtverwaltung geht dabei von folgender Überlegung aus: Für rund 64.000 potenzielle Kunden kostet die einzelne Fahrt derzeit je nach gewähltem Tarif zwischen 1,70 Euro und 2,30 (Einzelfahrschein). Dies führt dazu, dass der Bus aus Kostengründen nur in Ausnahmefällen genutzt wird (Bergstrecke, Regen, Auto in Werkstatt etc.).

Für die geschätzten 30.000 Gelegenheitsnutzer, wird der Bus mit dem Entfallen der Zutrittschranke durch den Preis als flexible Alternative interessant. Es erscheint plausibel, dass diese Gruppe mit dem Nulltarif durchschnittlich eine Hin- und Rückfahrt mit dem Bus pro Woche unternimmt, also 100 Fahrten pro Jahr. Dies führt zu einem Anstieg der Busfahrten im Stadtverkehr um rund zwei Millionen entsprechend einem Zuwachs von 10%. Für die bisherigen Nichtnutzer, kann eine Hin- und Rückfahrt pro Monat angenommen werden. Das bedeutet 350.000 weitere Fahrten im Gelegenheitsverkehr.

In der Summe ist dies ein Zuwachs von 2,5 Millionen Fahrten entsprechend 12%. Weitere Zuwächse können durch eine notwendige Verbesserung des Busangebotes im Zusammenhang mit der Einführung des Nulltarifs erwartet werden. Die Verwaltung geht insgesamt von einem Zuwachs im ersten Jahr von 20% entsprechend rund vier Millionen Fahrten aus.

2.3. Umsetzungsmöglichkeiten eines Nulltarifs im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung

Im Verkehrsverbund Naldo verfügt die Stadt weiterhin über eine eigene Tarifhoheit und ist daher grundsätzlich berechtigt, einen Nulltarif einzuführen. Im Hinblick auf die Tarifgenehmigung, das Steuer- und Beihilferecht, die komplexen Finanzbeziehungen und insbesondere die Zuschüsse des Landes für den Ausbildungsverkehr sind jedoch zahlreiche Rechts- und Sachfragen zu klären. Die Verwaltung betrachtet dies als Teil der Vorbereitungen für eine Bürgerbefragung.

Auf der Finanzierungsseite ist die Sachlage wie folgt: Ohne eine landesgesetzliche Regelung ist es der Stadt nicht erlaubt, eine Steuer oder Abgabe für die Finanzierung des Busverkehrs einzuführen. Sie kann allerdings aus dem allgemeinen Steueraufkommen die notwendigen Mittel bereitstellen. In Deutschland gibt es hinsichtlich des Anteils der Nutzerfinanzierung an öffentlichen Dienstleistungen große Bandbreiten. Kindergartenplätze werden teilweise kostenlos angeboten oder mit Gebühren bis zu 500 Euro monatlich pro Kind belegt. Auch wenn Eintrittsgelder oder Nutzergebühren erhoben werden, wie in Museen, Theatern oder Bibliotheken, ist der Anteil der Steuerfinanzierung oft bei über 90%.

Der Busverkehr wird häufig zu 60 bis 70% über Steuern finanziert. In Tübingen liegt der Anteil der Fahrgeldeinnahmen an den Kosten des TüBus derzeit bei etwas über 50%: Acht Millionen Euro kommen von Fahrgästen, davon etwa sechs Millionen von Fahrgästen aus dem Stadtgebiet. Die öffentlichen Zuschüsse betragen rund drei Millionen Euro, knapp eine Million kommt aus sonstigen Quellen (z.B. Werbung). Die letztlich noch verbleibenden Verluste des ÖPNV in der Größenordnung von 4 Mio. Euro pro Jahr werden durch Zuschüsse der Stadtwerke und damit indirekt über den städtischen Haushalt getragen. Wenn die bisherigen Zuschüsse aus Steuermitteln erhalten bleiben, müssen also sechs Millionen Euro Ticketeinnahmen ersetzt werden. Dazu kommen etwa drei Millionen Euro für die Verbesserung des Busangebotes um 20%, denn dafür werden heute jährlich 16 Millionen Euro aufgewandt.

In der Summe rechnet die Stadtverwaltung daher mit einem zusätzlichen Finanzierungsbedarf für den Nulltarif von neun Millionen Euro jährlich. Zum Vergleich: Die Summe der eigenen Steuereinnahmen der Stadt beläuft sich derzeit auf etwa 60 Millionen Euro. Für den Ersatz der Ticketeinnahmen, müssten diese Steuern also um 10% erhöht werden, weitere 5% wären für den Ausbau des Busverkehrs erforderlich, wenn ansonsten alle anderen Parameter des Haushaltes unverändert blieben.

2.4. Möglicher Geltungsbereich eines Nulltarifs und technische Umsetzung

Nach Auffassung der Stadtverwaltung wäre es wünschenswert, zur Reduzierung des einpendelnden Autoverkehrs einen Nulltarif regionsweit einzuführen. Hierfür fehlen jedoch die politischen Voraussetzungen und das Verkehrsangebot. Nur im Stadtverkehr Tübingen besteht schon ein Angebot, das sich kurzfristig so weit ausbauen lässt, dass ein für alle jederzeit gut nutzbarer Busverkehr entsteht.

Den Nulltarif im Stadtgebiet auch für Einpendler anzubieten, ist aus Sicht der Verwaltung nur möglich, wenn die daraus entstehenden Einnahmeausfälle vom Landkreis oder dem Land im Rahmen eines Modellvorhabens finanziert werden. Sollte dies nicht gelingen, bliebe es beim Nulltarif für die Bürgerinnen und Bürger der Stadt. Als Ersatz für den Fahrschein genügt ein Personalausweis mit Wohnsitz in Tübingen.

2.5. Sonderfall Semesterticket

Heute zahlen alle Studierenden einen Solidaritätsbeitrag von 25,10 Euro für das Semesterticket. Damit das Semesterticket in der Region erhalten bleibt, muss dieser Grundbeitrag weiter erhoben werden. Die Stadt könnte aber aus den erhöhten Steuereinnahmen einen Zuschuss in gleicher Höhe auf den Kaufpreis geben. Für Studierende, die nicht in Tübingen wohnen, würde sich dann nichts ändern, für Studierende, die in Tübingen wohnen, würde entweder der Personalausweis als Fahrschein genügen oder sie könnten das regionsweit gültige Ticket für 48 Euro statt derzeit 72,90 erwerben. Vertragliche Regelungen mit dem Studierendenwerk und dem Naldo wären Voraussetzungen für diese Lösung.

2.6. Verbesserungen des Busverkehrs

Damit ein vollständig steuerfinanzierte Nahverkehr gegenüber den Steuerzahlern begründbar ist, genügen die positiven Effekte des Busverkehrs auf die Allgemeinheit (Stauvermeidung, Schadstoffreduzierung, Daseinsvorsorge etc.) nicht. Es muss auch im ganzen Stadtgebiet ein ausreichend gutes Busangebot vorhanden sein. Mit 20% zusätzlicher Busverkehrsleistung könnten nicht nur die notwendigen Zusatzkapazitäten für stark befahrene Strecken finanziert werden, sondern auch eine Mobilitätsgarantie in der ganzen Stadt: Eine Haltestelle in maximal 300m Entfernung zur Wohnung und an Werktagen mindestens zwei Mal stündlich ein Bus zwischen 6 und 24 Uhr. Auf den Hauptstrecken nach WHO, Lustnau und in den Süden könnten neue Expresslinien in der Hauptverkehrszeit analog zum Klinikexpress eingeführt werden.

2.7. Wesentliche Unterschiede zwischen Abgaben- und Steuerfinanzierung

Gegenüber dem bisher favorisierten Weg einer durch Landesgesetz ermöglichten Umlagefinanzierung hat eine Steuerfinanzierung wesentliche Vor- und Nachteile.

Der Hauptvorteil liegt darin, dass der Nulltarif durch Steuern finanziert sofort und ohne Landesgesetz einführbar wäre. Auch der Erhebungsaufwand einer neuen Abgabe entfällt.

Als Nachteil sieht die Verwaltung die fehlende Zweckbindung allgemeiner Steuereinnahmen und damit potenziell einen Druck zu Einsparungen im Busverkehr, das Ausschöpfen von Steuererhöhungspotenzialen und die fehlende Möglichkeit, soziale Staffelungen oder Befreiungen im Rahmen der Steuererhebung auszusprechen.

Aufwändig, aber machbar, ist aus Sicht der Verwaltung auch im System der Steuerfinanzierung die Erstattung eines pauschalen ÖPNV-Beitrags von etwa 10 Euro pro Monat für Menschen, die aufgrund von Mobilitätseinschränkungen den Busverkehr nicht benutzen können.

In der Summe erschiene eine Abgabe aufgrund eines Landesgesetzes vorteilhafter, sie steht jedoch auf unabsehbare Zeit nicht zur Verfügung.

2.8. Soziale und ökonomische Effekte eines Nulltarifs

Die Verteilungseffekte eines steuerfinanzierten Nulltarifs hängen von einer Vielzahl von Faktoren ab und sind nur im Einzelfall exakt bestimmbar. Erkennbar sind jedoch grundsätzliche Tendenzen:

- Wer schon heute eine Dauerfahrkarte besitzt, wird finanziell entlastet.
- Gelegenheitskunden profitieren, falls sie künftig mehr als ein Mal pro Woche den Bus benutzen.
- Mit steigendem Einkommen und Vermögen steigt in Deutschland und auch Tübingen die Nutzung des Autos und sinkt die Nutzung des Busverkehrs. Ein kostenfrei nutzbarer Nahverkehr bewirkt damit Umverteilung von höheren zu geringen Einkommen.
- Personengruppen, die sich kein Auto leisten können und auf den Busverkehr angewiesen sind, sparen im Schnitt die Hälfte der Mobilitätskosten ein
- Im Falle einer Erhöhung der Gewerbesteuer ist zu beachten, dass dies Standortentscheidungen beeinflussen kann.
- Im Falle einer Erhöhung der Grundsteuer gilt grundsätzlich, dass größere und teurere Wohnungen auch mehr Grundsteuer bezahlen. Allerdings ist die nach wie vor unsystematische Bemessungspraxis durch den Effekt, dass ältere Gebäude weniger Steuerlast tragen als neue, erheblich verzerrend.
- Relevante Effekte auf das Mietpreisniveau sind durch eine Grundsteuererhöhung nicht zu erwarten. Lediglich ein Drittel der Grundsteuer entsteht in Mietgebäuden, zwei Drittel wirken wie eine Vermögensteuer. Für eine Mietwohnung beträgt die Grundsteuerlast im Schnitt 30 Cent pro Monat und Quadratmeter. Das entspricht dem Anstieg des Mietspiegels in einem Jahr.

2.9. Alternative Maßnahmen zur Steigerung der Attraktivität des Stadtverkehrs

Die Verwaltung und die Stadtwerke arbeiten an einer Reihe von Maßnahmen zur weiteren Verbesserung des Nahverkehrs. An vorderster Stelle zu nennen sind der neue Busbahnhof und die Aufhebung des Einbahnstraßenrings um den botanischen Garten.

Bislang nicht vorgesehen ist ein weiterer Ausbau des Busnetzes und der Taktdichten abgesehen von kleineren Einzelmaßnahmen. Die unter 6) genannten Verbesserungen des Busverkehrs sind für sich sinnvoll, führen jedoch zu einem erhöhten Zuschussbedarf ohne rele-

vante Mehreinnahmen (Naldo-Einnahmeverteilung). Ein städtischer Zuschuss von zusätzlich drei Millionen Euro wäre daher zur Finanzierung dieser Verbesserungen auch im heutigen Tarifsysteem erforderlich.

Die geplante Stadtbahn bedient hauptsächlich den Verkehr zur Universität und zum Klinikum. Sie verbessert den Nahverkehr in der Fläche des Stadtgebietes nur punktuell. Ihr Hauptvorteil liegt in der Verbesserung des Nahverkehrs für Einpendler. Welche Mehrkosten dies für die Stadt bedeuten würde, ist heute noch nicht seriös vorhersagbar. Zu einem Nulltarif im Stadtgebiet ist das Projekt Stadtbahn in allen anderen Aspekten vollständig kompatibel.

2.10. Varianten des kostenfrei nutzbaren Nahverkehrs

Der kostenfrei nutzbare Nahverkehr kann auch im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung in vielen Varianten ausgestaltet werden. Das betrifft sowohl den Tarif als auch das Busverkehrsangebot und die Finanzierung.

Der Nulltarif könnte auf bestimmte Zeiten beschränkt werden, zum Beispiel als Freizeitangebot nach 19h und am Wochenende. Im Tagesverkehr könnte statt eines Nulltarifs eine Senkung der Preise auf das Niveau des UKT-Jobtickets beschlossen werden. Damit würden der Einnahmeausfälle nur etwa halb so hoch sein wie beim durchgängigen Nulltarif. Auch hierfür ist mit einer deutlich steigenden Nachfrage zu rechnen. Der Ausbau des Busnetzes im Sinne einer stadtweiten Mobilitätsgarantie wäre auch in diesem Szenario möglich.

Auf der Finanzierungsseite kommen neben den kommunalen Steuern auch eine Erhöhung der Einnahmen aus Gebühren und Umschichtungen im Haushalt in Betracht. Hier können verschiedene Mischvarianten gebildet werden.

2.11. Bürgerbefragung

Die Einführung eines kostenfrei nutzbaren Nahverkehrs und der damit verbundene grundlegende Wechsel von der gemischten Steuer-/Nutzerfinanzierung zu einer reinen Steuerfinanzierung ist nach Auffassung der Verwaltung so bedeutsam, dass eine Entscheidung nur auf der Grundlage eines klaren Votums der Bürgerschaft getroffen werden kann.

Nach § 21 Abs. 1 der Gemeindeordnung (GemO) kann der Gemeinderat mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen aller Mitglieder beschließen, dass eine Angelegenheit des Wirkungskreises der Gemeinde, für die der Gemeinderat zuständig ist, der Entscheidung der Bürgerschaft unterstellt wird (Bürgerentscheid).

In § 21 Abs. 2 GemO sind jedoch Angelegenheiten festgeschrieben, über die kein Bürgerentscheid stattfinden darf. Nach § 21 Abs. 2 Zif. 4 GemO findet ein Bürgerentscheid nicht statt über „die Haushaltssatzung einschließlich der Wirtschaftspläne der Eigenbetriebe sowie die Kommunalabgaben, Tarife und Entgelte“. Nach der gängigen Kommentierung ist damit ausgeschlossen, dass ein Bürgerentscheid über Tarife kommunaler Betriebe für Verkehrsleistungen stattfinden kann. Ein Bürgerentscheid über einen kostenfrei nutzbaren Nahverkehr ist somit nicht möglich.

Die Verwaltung schlägt daher vor, anstatt eines Bürgerentscheids eine Bürgerbefragung zusammen mit der Landtagswahl durchzuführen. Diese soll weitgehend nach den gleichen Regularien wie ein Bürgerentscheid durchgeführt werden. Dies bedeutet insbesondere, dass an

der Bürgerbefragung Deutsche und Bürgerinnen und Bürger der EU teilnehmen können, die das 16. Lebensjahr vollendet haben.

Das Ergebnis der Bürgerbefragung hat jedoch keinerlei bindende Wirkung für den Gemeinderat, dieser ist in seiner Entscheidung somit frei, kennt aber das Votum der Bürgerschaft.

Eine Bürgerbefragung ist in der Gemeindeordnung nicht geregelt und kann daher vom Gemeinderat mit einfacher Mehrheit beschlossen werden.

Für die Durchführung der Landtagswahl im kommenden Jahr erhält die Stadt eine Kostenerstattung durch das Land. Anders als der Bund hat das Land in der Vergangenheit darauf verzichtet, diese Kostenerstattung zu reduzieren, wenn parallel zur Landtagswahl eine kommunale Entscheidung getroffen wurde. Die Verwaltung schlägt daher vor, die Bürgerbefragung mit der Landtagswahl am 13. März 2016 durchzuführen. Die Kosten reduzieren sich dadurch von rund 60.000 €, die bei einer gesonderten Befragung erforderlich wären, auf etwa 12.000 Euro. Neben den verringerten Kosten spricht insbesondere für die Zusammenlegung, dass die Wahlvorstände nicht an einem weiteren Sonntag zusammentreten müssen.

3. Vorschlag der Verwaltung

Die Verwaltung beantragt, die Arbeiten an einem abstimmungsfähigen Modell für den kostenfrei nutzbaren Nahverkehr zu beginnen. Dazu soll zunächst in einer Bürgerinformationsveranstaltung der heutige Sachstand erläutert werden und in Workshops im direkten Anschluss an die Bürgerversammlung die Variantenbildung erfolgen. Dabei kann das Vorhaben als Ganzes auch kritisch beleuchtet werden.

Auf dieser Grundlage soll bis zur Sitzung des Verwaltungsausschusses am 10. Dezember 2015 bzw. der Sitzung des Gemeinderats am 17. Dezember 2015 eine Vorlage erstellt werden, auf deren Basis die Entscheidung über die Fragestellung für die Bürgerbefragung getroffen wird.

4. Lösungsvarianten

4.1. Die Stadt unternimmt weiterhin keine eigenen Schritte zur Umsetzung eines kostenfrei nutzbaren Nahverkehrs, bis ein entsprechendes Landesgesetz in Kraft tritt.

4.2. Die Stadt legt sich auf andere Maßnahmen als den kostenfreie nutzbaren Nahverkehr zu weiteren Verbesserung des ÖPNV fest.

5. Finanzielle Auswirkung

Für die Entwicklung eines Finanzierungsmodells sind Datenerhebungen, Rechtsprüfungen und umfangreiche Berechnungen notwendig. Die Verwaltung geht davon aus, dass hierfür Kosten für Beratungsleistungen in Höhe von 20.000 Euro anfallen werden. Die Finanzierung erfolgt aus der Deckungsreserve Klimaschutz.

Zudem fallen Kosten für die Bürgerbefragung in Höhe von ca. 12.000 € an. Die Verwaltung wird die erforderlichen Mittel in ihren Entwurf für den Haushalt 2016 einstellen.

6. Anlagen

keine

