

NULLTARIF- WAS DENN SONST?

Reinhard Hamel

Im Januar 1968 besetzten die Bremer Schüler und Studenten die Straßbahnschienen und gaben mit einem fünftägigen erfolgreichen Streik gegen drastische Fahrpreiserhöhungen den Impuls für andere Städte: Buxtehude, Darmstadt, Dortmund, Duisburg, Essen, Esslingen am Neckar, Flensburg, Gelsenkirchen, Hannover, Heidelberg, Herford, Leverkusen, Mannheim, Marburg, Minden, Oldenburg, Schweinfurt, Stuttgart und Wuppertal folgten in den kommenden drei Jahren. Ausgangspunkt waren Fahrpreiserhöhungen um teilweise bis zu 33 Prozent.

In erster Linie riefen Studenten, Schüler, Gewerkschaften und in Verbänden und Parteien organisierte Jugendliche zu Protesten und Demonstrationen auf. Zusammen mit Bürger*innen blockierten sie Busse und Straßenbahnen und warben gleichzeitig mit Hilfe der Aktion Roter Punkt für einen alternativen, weitgehend selbstorganisierten öffentlichen Nahverkehr, um so die Rücknahme der Fahrpreiserhöhung zu erreichen. Teile der Bewegung forderten damals schon einen Nulltarif. Nach vielen Erfolgen erlahmte die Bewegung, andere Themen bestimmten den Inhalt außerparlamentarischer Bündnisse.

Eine wechselvolle Entwicklung

Es bedurfte einiger Jahre, bis immer mehr Menschen die fossile Autogesellschaft als eine Sackgasse auf dem Weg zu mehr Urbanität, Gesundheit, Sicherheit, Klimaverträglichkeit und sanfter Mobilität erfuhren. Als eine erste große Stadt machte Bologna in Italien von 1973 bis 1974 den Aufschlag. Der Funken wurde erstickt. In den 1990er Jahren begann ein zweiter, immer noch kleiner Versuch. Hasselt in Belgien ist das prominenteste Beispiel von 1997 bis

**Weltweit sind es über
zweihundert Städte, die
mit dem entgeltfreien
ÖPNV in dieser oder jener
Form experimentieren.
Hundert von ihnen
praktizieren den Nulltarif
im ÖPNV**



*Juni 1969 Aktion Roter Punkt
Foto: NDR*

2013. Aber auch in Ostdeutschland, in Templin und Lübben, gab es zeitweilig den Nulltarif im ÖPNV. Nach der großen Finanz- und Wirtschaftskrise von 2008 hat eine dritte Phase begonnen.

Weltweit sind es über zweihundert Städte, die mit dem entgeltfreien ÖPNV in dieser oder jener Form experimentieren. Hundert von ihnen praktizieren den Nulltarif im ÖPNV für alle öffentlichen Verkehrsmittel während ihrer gesamten Betriebszeit. Mit Luxemburg hat ihn ein ganzer Staat zum 1. März 2020 eingeführt.

Vorher hatte Tallinn als erste europäische Hauptstadt den entgeltfreien ÖPNV für seine Bürger*innen möglich gemacht. Seit dem Sommer 2018 fahren in 15 von 18 Bezirken Estlands die Busse zum Nulltarif, und nahezu die gesamte Bevölkerung des Landes kann den Nulltarif nutzen. In Polen sind es immer mehr Städte, die den Nulltarif im ÖPNV einführen. Frankreich hat schon eine lange Tradition in dieser Hinsicht. Aubagne wurde dabei zum Symbol. Im September 2018 trat Dünkirchen hinzu.

In Bremen wird gerechnet und diskutiert, wie ein Nulltarif für das Bundesland finanziert und eingeführt werden könnte. Hierzulande hat Pfaffenhofen ab Ende 2018 mit einem unentgeltlichen Tarif die Nutzung der Stadtbusse in einem 30-Minuten-Takt eingeführt, zur gleichen Zeit folgte Viechtach in Niederbayern. Tübingen und Aschaffenburg führten 2018 und Ulm sowie Neu-Ulm

wie auch Bocholt 2019 den fahrscheinlosen Tarif an Samstagen ein, in Augsburg gilt seit dem 1. Januar 2020 in der City-Zone und in Monheim seit dem 1. April 2020 ein Gratis-ÖPNV.

Zahlreiche Städte in Deutschland, Österreich und in der Schweiz haben bereits autofreie Sonntage in Verbindung mit gebührenfreiem ÖPNV durchgeführt. In Hamburg gab's das 2007 bis 2012, in Bremen seit drei Jahren wieder. Es gibt also eine große Zahl unterschiedlicher Angebote, die der VCD in folgende Gruppen gliedert:

- Nulltarif als Schnupperangebot (an Samstagen, Sonntagen, Führerscheintausch gegen gebührenfreien Nulltarif, Paten-Ticket u.a.)
- Beitragsfinanzierter Nulltarif (Semester-, Mieter-, Jobticket, für Kinder, Schüler und Jugendliche, Landesticket Hessen, Bürgerticket, Nahverkehrsabgabe u. a.)
- Steuerfinanzierter Nulltarif (je nach Ebene aus Kommunal-, Landes- oder Bundeshaushalt finanziert)

Tragik der Allmende?

Die Beispiele zeigen: Die Geschichte des Nulltarifs in diesem Land ist wechselhaft. Versuche und Beschlüsse wurden abgebrochen oder zurückgenommen. Einzelne überlebten. Neben dem Wechsel der politischen Mehrheitsverhältnisse waren es vor allem auch immer wieder finanzielle Restriktionen, die zum Abbruch führten.

Aber es gibt auch ernst zu nehmende Einwände gegen einen steuerfinanzierten Nulltarif. So geht der VCD zwar davon aus, dass »steuer- oder haushaltsfinanzierter Nulltarif (...) zum Beispiel dort eine plausible Maßnahme (ist), wo die bisherigen Maßnahmen und die sonstigen politisch-ökonomischen Rahmenbedingungen nur ein mangelhaftes Nahverkehrsangebot mit wenig Fahrgästen und niedrigem Kostendeckungsgrad erreicht haben. Das ist häufig in kleinen Städten und Gemeinden der Fall, wo das Instrument ›Nulltarif‹ unter bestimmten Bedingungen ein erfolgversprechender Versuch für Verbesserungen beziehungsweise sogar für einen Neuanfang im öffentlichen Nahverkehr sein kann.« (VCD-Hintergrund, ÖPNV zum Nulltarif – Möglichkeiten und Grenzen, 07-2013, S. 13.) Dagegen sei er »nur unter bestimmten Umständen zu befürworten, in der Regel aber (...) kritisch zu bewerten.« (S. 14) Warum?

- Kostenwahrheit im Verkehr: »Auch der öffentliche Verkehr ist motorisierter Verkehr mit negativen gesellschaftlichen Auswirkungen wie mehr Umweltbelastung und weniger Lebensqualität für die Menschen (verbunden). Aufgrund seiner kostenerzeugenden Effekte darf er in der Regel nicht unentgeltlich angeboten werden, sondern muss durch Nutzerfinanzierung in Form von Fahrgelderlösen oder in Form von Nahverkehrsabgaben durch Nutznießer oder Verkehrserzeuger gegenfinanziert werden.«



Foto: Wachiwit/iStockphoto

- Verkehrsvermeidung: »Die in allen Städten mit kostenloser Nutzung des ÖPNV beobachtete Ausweitung der Verkehrsleistung des ÖPNV durch zusätzlichen Besucher- oder auch Freizeitverkehr bedeutet eine zusätzliche Umweltbelastung.«
- Verkehrsverlagerung: »Nach den vorliegenden Daten vor allem aus Hasselt lässt sich vermuten, dass es unter Umständen zu größeren Verlagerungseffekten vom Aktivverkehr als vom MIV auf den ÖPNV kommt, was zu einer umweltpolitisch nicht vertretbaren Fehlsteuerung hin zu mehr Verkehrsemissionen führt und damit die mit dem Instrument in der Regel verfolgten Klima- oder Umweltschutzziele verfehlt.«
- Finanzierung: »Vor dem Hintergrund der knappen öffentlichen Haushaltsmittel ist eine effizientere Finanzierungsstruktur im ÖPNV in der Zukunft notwendig. Ziel ist, mit möglichst geringem finanziellem Aufwand ein für das Verlagerungsziel attraktiven Nahverkehr zu erreichen.«

- Qualität: »Durch das Instrument des Nulltarifs droht die Orientierung am Fahrgastmarkt verloren zu gehen. Den Verkehrsunternehmen fehlt dann der Leistungsanreiz, über mehr Kundenorientierung und Qualitätsaspekte zusätzliche Fahrgäste und höhere Fahrgelderlöse als Einnahmen zu generieren.« (S. 13/14)

Auch prinzipielle Einwände gibt es. So hat der Mikrobiologe und Ökologe Garrett Hardin den Begriff der »Tragik der Allmende« geprägt. »Freedom in a commons brings ruin to all« (Hardin, *The Tragedy of the Commons* 1968: 1244). Seine These: Die freie Nutzung von Gemeingütern zieht den Ruin aller nach sich. Aber für welches Gemeinwesen ist das richtig? Wie sind solche Gemeinwesen verfasst?

Wie würde ein Gemeinwesen aussehen, in dem Hardins These nicht gilt? Die Nobelpreisträgerin Elinor Ostrom hat sich mit Hardins These auseinandergesetzt und ihm entgegnet, dass das reale Problem in Gemeinschaften gelöst werden kann, wenn die Betroffenen die konkrete Ressource – hier die Straße bzw. der städtische öffentliche Raum – selbstorganisiert in geeigneten institutionellen Formen verwalten würden. Das verlange eine Übereinkunft der Betroffenen, die zum einen von überzeugenden Selbstverpflichtungen ausgeht und zum anderen eine effektive Kontrolle dieser Selbstverpflichtungen einschließt. Dieses Prinzip sei vielfach wirkungsvoller als zentralstaatliche Kontrolle oder Marktregulierung.

ÖPNV wie öffentlich

Was der Begriff »Öffentlicher PNV« aussagt, ist durchaus umstritten. Mit dem Soziologen und Stadtplaner Richard Sennett können wir öffentliche Räume als Orte verstehen, wo man sich treffen, kennenlernen, streiten, einander und sich selbst verändern kann. Schon deshalb sollten wir uns dafür engagieren, dass öffentliche Räume erhalten, ausgedehnt, demokratisch gestaltet und vor Kommerzialisierung und Privatisierung geschützt werden. Öffentliche Räume sind Allmende bzw. Gemeingüter. Sie enden an Grenzen, wo das Private beginnt. Der Mainstream fasst öffentliche städtische Räume als die öffentlichen Gebäude, die Freiflächen und Parkanlagen, den öffentlichen Straßenraum. Sie gelten als der Allgemeinheit zugänglich.

Damit steht zugleich die Frage, wie »Allgemeinheit« verstanden werden soll. Sind dies alle hier Lebenden, nur die mit deutschem Personalausweis und mit einem festen Wohnsitz? Die Praxis zeigt, dass »zugänglich« nicht »frei zugänglich« bedeuten muss, denn auch öffentliche Räume können kommerzialisiert sein. Zudem kann das Betreten von öffentlichen Räumen für konkrete Personengruppen gefährlich sein, wenn es z.B. um Kinder auf stark befahrenen Straßen geht, um Frauen, die sich im öffentlichen Raum bewegen, oder um People of Color, die kaum noch Parkanlagen betreten, in denen Neonazis um Kontrolle kämpfen. So steht also immer die Frage nach dem Schutz individueller körperlicher und seelischer Unversehrtheit im öffentlichen Raum.

Auch der öffentliche Personenverkehr ist Teil des öffentlichen Raums. In Anlehnung an Sennett geht es um das Straßen- und Autobahnnetz und seine Nutzung. Dieses Netz ist in seiner Gesamtwirkung ein destruktives Allmendegut. Dagegen ist der öffentliche Personennahverkehr ein potentiell konstruktives Allmendegut. Damit ist auch eine andere Basis für die Diskussion über die Funktionen des öffentlichen Personenverkehrs und über die für ihn geltenden Tarife gegeben.

Wie andere gesellschaftliche Bereiche – Gesundheit, Bildung, Öffentliche Dienste, Sicherheit, Energieversorgung, Bankdienste – sollte auch der öffentliche Verkehr (Bahn, Bus und ihre Infrastruktur) frei von privaten Profitinteressen gesellschaftlich organisiert und gestaltet werden. Als Bereiche der allgemeinen Daseinsvorsorge sollten sie allen offenstehen und frei (also ohne Gebühren) verfügbar sein.

*Verkehrswendetag: Bahnhofstraße als Fahrradstraße; frei für Busverkehr.
Foto: Markus Ihle*





Foto: Markus Ihle

Dies ist keine Minderheitenmeinung. Im Gegenteil. Anfang 2018 ergab eine von dem Sozialwissenschaftler Peter Grottian in Auftrag gegebene repräsentative Umfrage, dass 71 Prozent der Menschen in diesem Land einen ÖPNV-Nulltarif begrüßen würden. Zur selben Zeit ergab eine von »Bild am Sonntag« bei Emnid veranlasste Umfrage ein ähnliches Ergebnis: 67 Prozent würden »die öffentlichen Verkehrsmittel stärker« nutzen, »wenn diese gratis wären« (BamS, 18.2.2018).

Neben dem Landesticket für Beamte gibt es in Hessen Flatrate-Tickets (1 Euro je Tag) für Schüler und Senioren. In der Diskussion ist die Öffnung dieses Programms für alle Bürgerinnen und Bürger. Dies sind wichtige Schritte auf dem Weg zu einem flächendeckenden Nulltarif. Ob 1 Euro oder keine Euro am Tag – welche Relevanz haben da die oben vorgetragenen kritischen Einwände gegen einen steuerfinanzierten Nulltarif?

Die Mühen der Ebene

Zu welch skurrilen Ergebnissen die vertrackte Diskussion führen kann, zeigt das Beispiel Lahnau. 1 Euro kostete bislang eine Busfahrt von der Kirchstraße in Atzbach zum Rathaus in Dorlar. Und eine Fahrt von der Kirchstraße zum Römischen Forum, die mit rund vier Kilometern längst mögliche Strecke innerhalb der Gemeinde Lahnau (Lahn-Dill), kostete ebenfalls einen Euro. Möglich machte es das schon vor Jahren eingeführte »Lahnau-intern-Ticket«. Doch der CDU in Lahnau ging das nicht weit genug: Die Gemeinde könne das subventionierte Ticket doch einfach komplett streichen und die Kosten in Höhe von zusätzlich etwa 7.000 Euro übernehmen. Diesem Vorschlag der Christdemokraten folgte die Gemeindevertretung im Februar 2020 einstimmig, das kostenlose Ticket solle »schnellstmöglich« eingeführt werden, heißt es im Sitzungsprotokoll.

Doch der Rhein-Main-Verkehrs-Verbund (RMV) bremste das Vorhaben aus, wie der Gießener Anzeiger zuerst berichtete. Schriftlich erklärt der Verbund: »Als der RMV 1995 gegründet wurde, gehörte ein verbundweit einheitliches Tarifsysteem zu seinen größten Errungenschaften. Egal, von wo nach wo Fahrgäste unterwegs sind, sollen sie nur eine Fahrkarte kaufen müssen und der Preis soll sich nach den durchfahrenen Tarifgebieten richten.« Eine zu starke Subventionierung bis hin zum Nulltarif torpediere jedoch dieses verbundweite Tarifsysteem. Eine weitere Befürchtung des RMV: Fahrgäste, die von anderen Tarifgebieten nach oder durch Lahnau hindurch fahren, könnten ihre Fahrkarten stückeln, also zum Beispiel nur bis zum Lahnauer Ortsrand lösen. So »würde die Stadt mit einem Nulltarif auch Fahrten billiger machen, die nicht nur auf dem Stadtgebiet unterwegs sind.« Und das, so können wir die Logik des RMV fortführen, wäre natürlich verhängnisvoll.