S-23 Fahrscheinloser Nahverkehr – solidarisch finanziert

Antragsteller*in:	Robert de la Haye (KV Rhein-Sieg)
Tagesordnungspunkt:	NRW sozial-ökologisch erneuern – mit diesen Projekten zeigen wir, wie wir die Zukunft sozial-ökologisch gestalten (Verkehr, Wirtschaft und Beschäftigung, Strukturwandel, Digitalisierung, Stadtentwicklung, Verbraucherschutz, ...)

Kurzbeschreibung des Projekts, inklusive Beschreibung des Alltagsbezugs/-nutzen für die Wähler*innen

Die solidarische Finanzierung des ÖPNV ersetzt bisherige Tarife. Die Beitragshöhe hängt von der Angebotsqualität ab und liegt durchschnittlich bei 18,-€ monatlich. Personen bis 18 Jahre sind beitragsfrei. Arbeitgebende werden in die Finanzierung einbezogen. Im Gegenzug können alle den Nahverkehr in ganz NRW ohne weitere Zahlung nutzen. Vorteile: Beseitigung von Zugangshemmnissen, Teilhabe für alle, Stärkung des Arbeitsmarktes, Förderung der Stadtentwicklung, Sicherung der Finanzierung des ÖPNV

Welches übergeordnete Ziel setzt das Projekt um (z.B. Verkehrswende)?

Nachhaltige Finanzierung und Ausbau des ÖPNV

Mehr Teilhabe ermöglichen

Chancen: Besseres soziales Miteinander, gut für den Arbeitsmarkt in ganz NRW, nachhaltige Finanzierung des Nahverkehrs, höhere Motivation Bus und Bahn zu nutzen, gut für Klima und attraktive Stadtentwicklung Angriffspunkte: Auch Nichtnutzende müssen Beiträge zahlen.Aber: Deren Kinder fahren kostenlos, auch in der Freizeit.Beitrag niedrig, wenige Fahrten in die nächste Stadt gleichen Ausgaben ausBelastung der Wirtschaft.Aber: Wirtschaft profitiert von Erreichbarkeit durch ÖPNVund zahlt nur dann

Worin besteht der Beitrag zur Schärfung des grünen Profils, worin die Möglichkeit der kommunikativen

Projekt steht für Klimaschutz kombiniert mit Teilhabe und sozialem Miteinander:ÖPNV nachhaltig zukunftssicher finanziert und ausgebautBürokratieabbau und Beseitigung von Zugangshemmnissen zum ÖPNVFamilienfreundlichkeit (Kinder beitragsfrei), verbesserte Teilhabe für Personen mit geringem EinkommenMehr Lebensqualität in Städten, mehr Mobilität auf dem Land.Kein Schwarzfahren, Entlastung der Justiz

Wie wird das Projekt konkret umgesetzt (verwaltungstechnisch, rechtlich, finanziell, zeitlich?

Umsetzung durch Landesverkehrsgesellschaft (LVG), die bestehende Aufgaben der Zweckverbände übernimmt und den Nahverkehrsbeitrag einzieht. Verteilung der zweckgebundenen Beitragseinnahmen auf Aufgabenträger im Verhältnis zur Fläche und Einwohnerzahl nach Abzug der Kosten für SPNV und Verwaltung. Ein Gesetz regelt die Beitragserhebung durch die LVG. Alternative: Beitragseinzug durch Kommunen, Aufteilung durch bestehende Verkehrsverbünde wie bisher. Die Beiträge müssen mindestens die bisherigen NRW-weiten Tarifeinnahmen ersetzen:Tarif-Einnahmen 2019:2,76 Mrd. Euro Beitragseinnahmen: 3,78 Mrd. Euro14,7 Mio. Einwohner ab 18 Jahre wären beitragspflichtig. Höhe der Beitragseinnahmen: bei einem Beitrag von 16 Euro: 2,82 Mrd. Euro im Jahr. Zusätzlich etwa 960 Mio. Beitragseinnahmen durch Arbeitgebende.Zusätzlich Einnahmen durch Übernachtungsgäste und Großveranstaltungen.Umsetzung:Gesetzgebung: 2 JahreGründung LVG und Verwaltungsaufbau oder Veränderung Orga-Struktur im Verkehrsverbund: 1 Jahr

Unterstützer*innen

Benedikt Christopher Malitte (KV Rhein-Sieg); Eckhard Klieme (KV Rhein-Sieg); Marcus Lamprecht (KV Viersen); Wilhelm Windhuis (KV Rhein-Sieg); Christian Wendel (KV Solingen); Horst Peter Lambertz (KV Rhein-Erft-Kreis); Karl A. Stroetmann (KV Rhein-Sieg); Jeanette Schroerlücke (KV Rhein-Sieg); Volker Hohengarten (KV Rhein-Sieg); Annette Checchin (KV Solingen); Holger Poschen (KV Solingen); Michael Schroerlücke (KV Rhein-Sieg); Reinhard Mielke (KV Essen); Oliver Henkel (KV Rhein-Sieg); Ina Löllgen (KV Rhein-Sieg); Alexander Hauer (KV Rhein-Sieg); Berthold Rothe (KV Rhein-Sieg); Martin Hase (KV Essen); Andrea Gesell (KV Rhein-Sieg); Markus Hochgartz (KV Rhein-Sieg); Karen Schomberg (KV Rhein-Kreis-Neuss); Ralf Bleck (KV Rhein-Sieg); Markus Nauroth (KV Rhein-Sieg); Fred Lorenz (KV Rhein-Sieg); Petra Domscheit (KV Rhein-Sieg); Karl Stiefelhagen (KV Rhein-Sieg); Linda Taft (KV Rhein-Sieg); Sabina Glasmacher (KV Rhein-Sieg); Sabine Riedl (KV Rhein-Sieg); Beate Ruchatz-Halmer (KV Rhein-Sieg); Verena Kölsch (KV Rhein-Sieg); Susanne Chur-Lahl (KV Rhein-Sieg); Paul Brückner (KV Bonn); Cornelia Jamm (KV Bonn); Elke Bastert (KV Rhein-Sieg); Axel Hercher (KV Mülheim); Christoph Mirbach (KV Rhein-Sieg); Maria-Charlotte Koch (KV Rhein-Sieg); Tarja Palonen-Heiße (KV Rhein-Sieg); Edeltraud Bell (KV Mettmann); Alexander Wirth (KV Mettmann); Jürgen Peters (KV Rhein-Kreis-Neuss)

Ziele des Projekts

Das Projekt verfolgt zwei Ziele:
Gesellschaftliches Ziel
Teilhabe wird besser als bisher ermöglicht. Fahrten mit dem Nahverkehr sollen nicht an fehlendem Geld für Fahrkarten scheitern. Ein kostengünstiger öffentlicher Nahverkehr ist die Grundlage für allgemeine Aktivitäten der Menschen und reduziert Vereinsamung. Schwarzfahren wird verhindert, die Justiz entlastet. Der Arbeitsmarkt wird verbessert, eine gesunde Stadtentwicklung unterstützt, das Klima geschützt.

Finanzielles Ziel
Der ÖPNV wird auf eine nachhaltige Finanzierung umgestellt und ausgebaut, insbesondere auf dem Land.

Umsetzung des Projekts
Durch NRW-Gesetz wird die fahrscheinfreie Nutzung des ÖPNV geregelt, finanziert über Beiträge von
1. Personen über 18 Jahre
2. Übernachtungsgästen von außerhalb NRW bei Unterkunft gegen Entgelt
3. Arbeitgebende für Beschäftigte und Leiharbeiter von außerhalb NRW
4. gewerblichen Veranstaltern ...

Befreiungen
- Schwerbehinderte mit aktuell kostenloser/ vergünstigter ÖPNV-Nutzung,
- Betriebe außerhalb des Mindestangebotsbereiches,
- zum Ausschluss von Doppelbelastungen

Beitragshöhe:
Abhängig von der Angebotsqualität im Schnitt 18 Euro monatlich, Gästebeitrag 3 Euro Tag
geringer Beitrag bei Unterschreitung des Mindestangebots (stündliche Bedienung am Tag, nächste Haltestelle höchstens 800 Meter Luftlinie entfernt auch Rufbus o.ä.)

Gründe für das Projekt
Schon vor der Corona-Krise war absehbar, dass die beiden Finanzierungssäulen Ticketerlöse und Steuerfinanzierung nicht ausreichen werden.
Daher ist eine Erweiterung der Finanzierungsbasis für den ÖPNV schon vor der Pandemie diskutiert worden. Die Folge ist, dass bei reduzierten Ticketverkäufen mindestens die gleiche Leistung angeboten werden muss. Gleichzeitig ist es immer schwieriger, höhere Ticketpreise durchzusetzen, weil die Preissteigerungen im ÖPNV meist über der Inflationsrate gelegen haben und zu häufig auch die angebotene Leistung nicht stimmt: Kapazitätsengpässe (schon ohne Abstandsregelung), Ausfälle, Informationsmängel, Fahrzeugmängel und andere infrastrukturbedingte Unwägbarkeiten. Immer mehr kommt auch Personalmangel hinzu. Der Ruf nach einer besseren Bezahlung wird lauter, was zusätzlich zu Mehrkosten führt. Weitere Mehrkosten entstehen durch Ausbaumaßnahmen (wegen Kapazitätsengpässen und Abstandsgebot). Der Erlös aus Ticketverkäufen über Fahrpreiserhöhungen ist aber nicht mehr kritiklos möglich. Aktuell kämpfen die Kommunen mit geringer werdenden Einnahmen, die nicht mehr ausreichen, die Grundversorgung der Bevölkerung sicherzustellen. Es ist daher realistischerweise nicht damit zu rechnen, dass in absehbarer Zeit, Tickets durch Einsatz von Steuergeld „bezahlbarer“ gemacht werden können.

Erläuterungen und Konkretisierungen
Ein Beitrag kann erhoben werden, wenn die tatsächliche Inanspruchnahme einer Leistung möglich ist (Beispiel Fernsehbeitrag). Es muss also ein Vorteil bestehen: Wenn Bürger*innen den ÖPNV in ganz NRW ohne zusätzlichen Kosten nutzen können entsteht immer ein Vorteil, allerdings sollte die Beitragshöhe differenziert danach festgelegt werden, ob ein Mindestangebot erreicht wird oder nicht. Damit können unterschiedliche Bedienqualitäten in der Großstadt und auf dem Land berücksichtigt werden. Die Höhe des Beitrages sollte so bemessen sein, dass mindestens die bisherigen Fahrgeldeinnahmen in NRW gedeckt werden (Basis 2019). Mindestangebot für den Regelbeitrag kann z.B. eine mindestens stündliche Bedienung in der Zeit von 5 bis 24 Uhr bei einem Abstand von 800 Metern Luftlinie bis zur nächsten Haltestelle oder die Bedienung mit einem Rufbus sein. Arbeitgeber*innen haben dann einen Vorteil, wenn sie ihre Betriebsstätte innerhalb des Bereichs des Mindestangebots haben und sind (nur) dann beitragspflichtig.

Einnahmen 2019: 2,76 Mrd. Euro
Zukünftig: rund 4 Mrd. jährlich (ohne sonstige Einspareffekte, z.B. bei Justiz, s.u.)

Im Jahr 2019 hatte der öffentliche Nahverkehr in NRW Einnahmen in Höhe von 2,76 Mrd. Euro, die künftig durch Beitragseinnahmen ersetzt werden. Zukünftig werden rund 14,7 Mio. Einwohner ab 18 Jahre beitragspflichtig.

Bei einer Höhe des Bürger*innen-Beitrags von einem Euro monatlich entstehen Einnahmen von rund 176,4 Mio. Euro im Jahr, bei einem Beitrag von 16 Euro 2,82 Mrd. Euro im Jahr. Wir nehmen an, dass rund 70 % der beitragspflichtigen Einwohner, also rund 10,3 Mio. Einwohner einen Beitrag von 18 Euro zahlen, so dass und 247 Mio. Euro dazu kommen. In NRW gibt es rund 6,85 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigte in Unternehmen 396.000 Beamte, Richter und Soldaten und etwa 1 Mio. geringfügig Beschäftigte. Wenn nur für 5 Mio. Personen die Voraussetzung für eine Zahlungspflicht durch die Arbeitgeber erfüllt ist, können jährlich rund 960 Mio. Einnahmen für den Ausbau des ÖPNV eingeplant werden. Die Einnahmen wachsen, sobald eine bessere Verkehrsanbindung als bisher (über das geplante Mindestangebot hinaus) erfolgt.

Übernachtungsgäste zahlen 3 Euro pro Übernachtung, wenn sie nicht bereits auf Grund ihres Wohnortes in NRW abgabepflichtig sind. Die geschätzten Einnahmen betragen rund 33 Mio. Euro im Jahr allein aufgrund von Reisenden aus dem Ausland. Insgesamt gibt es etwa 53 Mio. Übernachtungen in NRW (Statistik 2019).
Das entspräche Einnahmen von 150 Mio. Euro. Jedoch verringert sich der Betrag dadurch, dass Reisende aus NRW keinen Beitrag (als Übernachtungsgast) zahlen müssen.

Die bisher aus Steuern finanzierten Grundförderungen (Quersubventionierungen, Bundes- und Landesmittel) bleiben erhalten. Es wäre nicht gerechtfertigt, die Beitragszahler*innen über Gebühr zu belasten, was geschehen würde, wenn neben den Tarifeinnahmen weitere Finanzierungssäulen auf die Beiträge umgelegt würden.

Der fahrscheinlose Nahverkehr führt zu erheblichen Einspareffekten, weil derzeit rund 14 Prozent der Einnahmen für den Vertrieb (Tickets, Automaten, Provisionen, Wartung, Kundencenter, Ticketkontrollen) aufgewendet werden (Hannover) und diese Aufwendungen künftig entfallen. Zwar wird zu Beginn der Umstellung auf ein Beitragsverfahren ein nicht unerheblicher Verwaltungsaufwand insbesondere bei der erstmaligen Erfassung der Daten und des Forderungseinzugs entstehen; dieser wird sich aber im Laufe der Zeit verringern. Beim vergleichbaren Beitragsservice von ARD, ZDF und Deutschlandradio liegt der Anteil der Aufwendungen an den Gesamterträgen bei rund 2,2 Prozent. Deshalb könnte man auch den Beitragsservice als Dienstleister mit dem Beitragseinzug beauftragen (Abführung der Einnahmen an Auftraggeber).

Beitragseinnahmen sind zweckgebunden und führen zu stabilen Einnahmen. Sie fließen unabhängig von steuerlichen Sparzwängen. Eine Kalkulation über Jahre hinaus ist sichergestellt, was die Planungen erleichtert. Bisherige „Steuer-Subventionen“ etwa für den Schülerverkehr oder für Sozialtickets können entfallen, bisher für diese Regelungen notwendige Bürokratie wird abgebaut. In Einzelfällen wird auch die Bundesagentur für Arbeit entlastet, weil sie keine Fahrkosten etwa zu Vorstellungsgesprächen erstatten muss. Auch bei Arbeitgebern und anderen Organisationen (wie die Grünen) können bestimmte Fahrkostenerstattungen entfallen.

Hochschulen haben von dem Verdacht berichtet, dass Anmeldungen zum Studium allein deshalb erfolgen, um an das günstige – oftmals landesweit gültige - Semesterticket zu gelangen. „Scheinstudierende“ verursachen den Hochschulen allerdings Kosten und erschweren Planungen. Die ökonomischen Auswirkungen sind mangels verfügbarer Fallzahlen allerdings nicht ermittelbar (siehe Enquetebericht IV 4.3.1 Quellenangabe siehe unten). Wegen mindestens gleich günstiger Beiträge für fahrscheinlosen Nahverkehr werden sich diese Personen vom „Studium“ abmelden, die missbräuchliche Inanspruchnahme beenden und die Hochschulen erhalten ein realistisches Bild von der Zahl der Studierenden.

Auch die Polizei und Justiz werden entlastet, weil es kein „Schwarzfahren“ (§ 265a Strafgesetzbuch) mehr gibt. Zwar wird es auch Nichtzahler beim Beitragsverfahren geben, die Verwaltungsaufwand beim Beitragseinzug verursachen, wie Erfahrungen beim Beitragsservice von ARD, ZDF und Deutschlandradio zeigen. Strafverfahren durch „Schwarzfahren“ machen aber einen erheblichen Teil der Belastung der Ermittlungsbehörden und Justiz aus. In der Sendung Westpol vom 09.02.2020 („Fürs Schwarzfahren in den Knast – oder doch nicht?“) wurde berichtet, dass rund 10% aller Strafverfahren auf „Schwarzfahren“ beruhen.
Nach einer Pressemeldung vom 22. September 2017 befanden sich in NRW aktuell 1.215 Menschen wegen Schwarzfahrens im Gefängnis. Die Ersatzfreiheitsstrafe kann angeordnet werden, wenn eine Geldstrafe nicht beglichen wird. Jeder Tag in Haft koste pro Gefangenem etwa 130 Euro, was einen täglichen Kostenaufwand von rund 160.000 Euro ausmache (nach dieser Rechnung 58,4 Mio. Euro jährlich)

Link zum Thema:
https://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-09/nrw-schwarzfahren-peter-biesenbach-justizminister

„Der Anteil aller Schwarzfahrer wird deutschlandweit auf rund 3,5 % geschätzt. Den jeweiligen Unternehmen entgehen dadurch beachtliche Einnahmen, welche sich in etwa auf rund 250 Millionen Euro pro Jahr belaufen. Regional betrachtet kann die Quote auch variieren. So verzeichnete beispielsweise der Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart einen höheren jährlichen Einnahmeverlust von 3,2 % als der Karlsruher Verkehrsverbund mit rund 1,4 %."
https://www.bussgeld-info.de/schwarzfahren/

Durch Abschaffung von Tarifen (Tarifdschungel) können Hemmnisse abgebaut werden, den ÖPNV zu nutzen. Wegen der Komplexität und der fehlenden Vereinheitlichung stellen die unterschiedlichen Tarifsysteme oftmals ein großes Zugangsproblem dar – insbesondere für Wenig- oder Nichtnutzer -, weshalb der ÖPNV heute auch ein Imageproblem hat. Automaten werden subjektiv als schwierig zu bedienen eingestuft. Auch für Analphabeten - in Deutschland gibt es 6,2 Millionen - oder Menschen ohne Deutschkenntnisse wie ausländische Touristen ist der Zugang zum ÖPNV heute erschwert und das fahrscheinfreie Fahren eine hervorragende Alternative.

Mit dem Anreiz, Busse und Bahnen zu nutzen, kann eine Entlastung der Kommunen von Nachteilen des Autoverkehrs bewirkt werden. Mit einem attraktiven Angebot des ÖPNV kann die Akzeptanz für restriktive Maßnahmen beim Auto (Parkplatzreduzierungen, Parkplatzbewirtschaftung) erhöht werden. Es ist auch zu erwarten, dass sich die Situation des Einzelhandels in den Städten verbessert. Durch eine stärkere Nutzung des Nahverkehrs können auch Freiräume für Fußgänger*innen und Radfahrer*innen geschaffen werden, weil potentiell der Autoverkehr zurückgeht.

Während bei der tatsächlichen Nutzung des ÖPNV ein Entgelt oder eine Gebühr gezahlt wird, eröffnen Beiträge die Möglichkeit, auch sogenannte „Drittnutzer" in die Finanzierung einzubeziehen. Dazu gehören alle, die einen Nutzen vom ÖPNV haben. So haben etwa Unternehmen oder Behörden einen Nutzen, wenn Beschäftigte (Stichwort „Berufsverkehr") oder Kunden sie gut mit dem öffentlichen Nahverkehr erreichen können. Auch können ggf. Stellplätze für Fahrzeuge reduziert werden. Den Unternehmen und Behörden entstehen auch weniger Reisekosten für die Beschäftigten, finanzielle Beteiligungen an Job-Tickets fallen weg.

Auch Menschen, die den öffentlichen Nahverkehr nicht oder nicht regelmäßig nutzen, profitieren, wenn etwa das Auto in Reparatur ist oder die Fahrerlaubnis entzogen wurde. Im Idealfall nimmt der Autoverkehr durch verstärkte Nutzung des ÖPNV ab und es entstehen weniger Staus als bisher oder Straßen können für Radfahrende und Zufußgehende umgewidmet werden. Die Busse werden pünktlicher, weil das Kassieren von Fahrgeld entfällt. Die Verkehrsunternehmen können sich auf das konzentrieren, für das sie da sind: Menschen von einem Ort zum anderen zu fahren.

Es sollte verhindert werden, dass in NRW die Infrastruktur für den Verkauf von Einzelfahrscheinen einschließlich Kontrollen beibehalten werden muss und Einsparungsmöglichkeiten verhindert werden. Die Verkehrsträger geben bis zu 14 Prozent der Tarifeinnahmen für den Vertrieb und die Kontrolle von Tickets aus. Beitragszahler könnten es als ungerecht empfinden, wenn sie als Einwohner von NRW Beiträge zahlen, aber Auswärtige ab der Grenze zu NRW kostenlos den öffentlichen Nahverkehr nutzen können. Allerdings wird dieser mögliche Einwand dadurch gemindert, dass Arbeitgeber in NRW für beschäftigte Einpendler einen Beitrag zahlen, so dass tatsächlich nur eine geringe Zahl von Tagestouristen, die nicht in NRW übernachten, kostenlos im ÖPNV unterwegs sind. Diese Tagestouristen werden das kostenlose Reisen schätzen und die Umsätze des Einzelhandels und somit die Steuereinnahmen in NRW vergrößern.

Nach einer Umfrage von Sirius Campus hat der Geschäftsführer und unser Parteifreund Oliver Gaedeke festgestellt: „Das Konzept des Monatsbeitrags findet mehrheitlich eine Akzeptanz und könnte rund 40 Prozent zu einer häufigeren Nutzung des ÖPNV motivieren. Mehr als die Hälfte (57%) bewerten das Konzept mit 16 € Monatsbeitrag und immerhin noch knapp die Hälfte (49%) beim Beitrag von 21 € positiv." Bei der Umfrage wurde allerdings ein ausgebauter Nahverkehr unterstellt.

Studien

LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN, 16. Wahlperiode, Drucksache 16/13950 23.01.2017
Abschlussbericht der Enquetekommission zuFinanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in Nordrhein-Westfalen im Kontext des gesellschaftlichen und technischen Wandels (Enquetekommission IV).
https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD16-13950.pdf

NRW- Tarifreport 2019/20
https://infoportal.mobil.nrw/fileadmin/02_Wiki_Seite/05_NRW_Tarif/05_NRW_TarifReport/NRW-TarifReport_2019-2020.pdf

Berlin (20.11.2020)
machbarkeitsstudie_-dritte_finanzierungssaeule_oepnv.pdf

Ergänzende Instrumente zur Finanzierung des Berliner ÖPNV
https://www.neues-deutschland.de/downloads/Machbarkeitsstudie_fahrscheinlos_Piratenfraktion.pdf