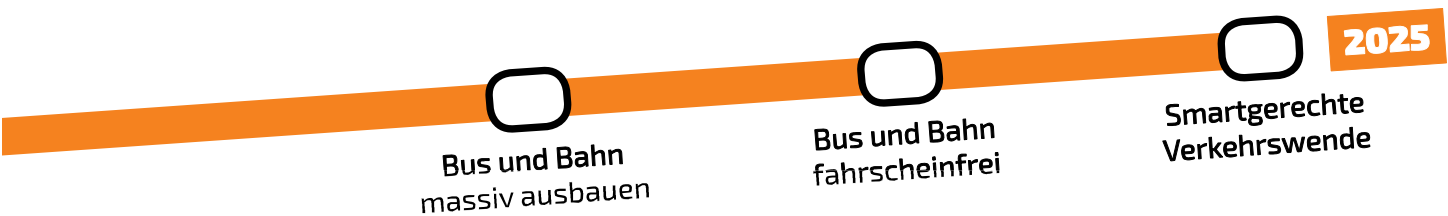


BUS UND BAHN #FAHRSCHEINFREI



Der Weg zur smartgerechten Verkehrswende

Mit der Machbarkeitsstudie
Bus und Bahn **#fahrscheinfrei**
in NRW

Umsetzungsfahrplan und
Hilfestellungen für Kommunen

www.fahrscheinfrei.de

Die Machbarkeitsstudie „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ wurde erstellt von
tjm-consulting mobilitätsmanagement, Hansaring 61, 50670 Köln

Im Auftrag der
PiKo NRW e. V., Akademiestr. 3, 40213 Düsseldorf

Düsseldorf, März 2017
1. Auflage

Herausgegeben von der
Piratenfraktion im Landtag NRW
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

Internet: www.piratenfraktion-nrw.de
fahrscheinfrei@piratenfraktion-nrw.de

Diese Publikation ist online abrufbar: **www.fahrscheinfrei.de**

Bearbeitung: Gregor Waluga, Oliver Bayer, Britta Eschmann,
Yaroslav Dimont, Tina Groß, Steffen Meyer, Carsten Spengler, Leonie Tonsen

Vorwort von Oliver Bayer MdL

Ein undurchsichtiges Tarifsysteem, unzureichende Verbindungen und ungerechtfertigt hohe Preise – das ist der Nahverkehrsalltag in NRW. Nachgewiesenermaßen schreckt das Viele von einer Nutzung des Nahverkehrs ab. Weniger Nutzer, weniger Fahrgeldeinnahmen, weniger Busse und Bahnen: Die Abwärtsspirale ist in vollem Gang!

Es gibt da aber eine Alternative, die das Fahren mit öffentlichen Verkehrsmitteln wieder attraktiv macht:

Bus und Bahn fahrscheinfrei!

Doch die etablierte Nahverkehrsbranche beäugt solche radikalen Ideen kritisch. Es sei finanziell und betrieblich gar nicht zu schaffen, wenn auf einmal mehr Fahrgäste Bus und Bahn nutzen möchten – doch genau das ist für eine Verkehrswende erforderlich. Mehr ÖPNV für Stadt und Land ist unser Ziel!

Wir möchten dich hiermit umfassend über einen fahrscheinfreien Nahverkehr informieren. Wir haben in der vergangenen 16. Legislaturperiode im nordrhein-westfälischen Landtag intensiv daran gearbeitet, die Verkehrswende einzuläuten. Auf unseren Antrag hin beschäftigte sich sogar eine Enquetekommission mit der ÖPNV-Finanzierung. Wir schrieben fundierte Anträge, Kleine Anfragen usw., wir führten zahlreiche Infoveranstaltungen durch... und wir beauftragten eine Machbarkeitsstudie, die die Umsetzbarkeit eines fahrscheinfreien Nahverkehrs in NRW untersucht.

Dieses konzentrierte Wissen hältst du nun in deinen Händen! Wir freuen uns, wenn du mit uns darüber diskutierst:

#fahrscheinfrei

www.fahrscheinfrei.de



Oliver Bayer MdL
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

0211 884-4628
oliver.bayer@landtag.nrw.de
[@kreon_nrw](https://www.instagram.com/kreon_nrw)

Inhaltsverzeichnis

I. Vorbemerkungen der Piratenfraktion im Landtag NRW 1

Wozu Bus und Bahn #fahrscheinfrei? 1

Warum brauchen wir neue ÖPNV-Finanzierungsoptionen?	1
Warum ist die konventionelle ÖPNV-Finanzierung am Ende?	3
Warum ist das eTicketing keine Lösung?	4
Die „Nahverkehrsoffensive 2025“ der Piratenfraktion im Landtag NRW	6

HowTo #fahrscheinfrei in deiner Kommune 9

Was ist fahrscheinfreier Nahverkehr?	9
Wieso soll ich mich für den fahrscheinfreien Nahverkehr einsetzen?	10
Wie soll ein fahrscheinfreier Nahverkehr finanziert werden?	11
Was kostet ein fahrscheinfreier Nahverkehr in meiner Kommune?	12
Wie erfahre ich mehr zu den Kosten des Verkehrs in meiner Kommune?	13
Welche Anfragen kann ich im Stadtrat / Kreistag stellen?	14
Welche Anträge kann ich im Stadtrat / Kreistag stellen?	14
Welche Fragen werden mir von Bürgerinnen und Bürgern gestellt?	15
Was zählt noch zur Verkehrswende?	16
Wo erfahre ich mehr zum Thema?	17

Der #fahrscheinfrei Faktencheck20

Das 4-Punkte-Fazit der Piratenfraktion zur Studie28

1. NRW ist reif für Bus und Bahn #fahrscheinfrei	28
2. Der ÖPNV muss umgehend ausgebaut werden	28
3. Fahrscheinfrei bringt Mehrwert: Die Finanzierung	28
4. Der Fahrplan steht: Wir können sofort damit anfangen	28
Der Fahrplan	29

II. Machbarkeitsstudie „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“31

I. Vorbemerkungen der Piratenfraktion im Landtag NRW

Wozu Bus und Bahn #fahrscheinfrei?

Warum brauchen wir neue ÖPNV-Finanzierungsoptionen?

„Die Anforderungen an den ÖPNV steigen, die Finanzierungssicherheit sinkt. Die Abwärtsspirale aus Fahrpreiserhöhungen und Angebotskürzungen ist in vollem Gang und die Bürgerinnen und Bürger dieses Landes bleiben auf der Strecke. Ein ‚weiter so wie bisher‘ wäre fatal! Darum brauchen wir neue Finanzierungsinstrumente und ein Ende der steigenden Fahrpreise.“ (Oliver Bayer MdL)

Der Piratenfraktion ist es wichtig, nochmals auf die sich gegenseitig bedingenden Faktoren hinzuweisen:

Klimaschutz

Der notwendige Trendbruch bei der Senkung der verkehrsbedingten Emissionen ist bisher nicht eingetreten. **Mit einem „weiter so wie bisher“ werden die Klimaschutzziele nicht erreicht.** Der Klimaschutzplan der Landesregierung hat nur unzureichende Auswirkungen auf die Verkehrspolitik. Umweltzonen und Feinstaubalarme sind nur der Anfang einer Verkehrspolitik, die auf Mobilitäts-Kontingentierungen und Fahrverbote hinausläuft. Um einen Stillstand zu vermeiden, bedarf es einer zuverlässigen Mobilitätsalternative.

Gesellschaftlicher Wandel

Dieser wird Auswirkungen sowohl auf die bisherige ÖPNV-Finanzierung haben, als auch ein räumlich und zeitlich differenzierteres Verkehrsangebot bedingen. Nur wenn der ÖPNV eine – aus

Nutzendensicht – vergleichbare Qualität und Flexibilität wie das Auto liefert, sind Verlagerungseffekte überhaupt erst möglich. **Ein massiver Ausbau des vorhandenen ÖPNV-Angebots ist erforderlich.**

ÖPNV-Finanzierung

Die vorhandenen Mittel reichen noch nicht einmal aus, um das vorhandene und – zumindest in ländlichen Räumen – schlechte bis nahezu überhaupt nicht vorhandene ÖPNV-Angebot aufrecht zu erhalten. **Obwohl zwei Drittel des Nahverkehrs bereits durch Steuern der Bürgerinnen und Bürger finanziert werden, ist der zu zahlende Endpreis für einen Fahrschein oftmals abschreckend teuer.** Angesichts einer ungesicherten ÖPNV-Finanzierung wird es mittelfristig zur weiteren Kürzung des Nahverkehrsangebots kommen. Ein steigendes Preisniveau bei gleichzeitig sinkender Angebotsqualität wird nur wenige Autofahrer zum Umsteigen bewegen können.

Schlussfolgerung

Während es also perspektivisch einen besseren ÖPNV geben muss, ist dessen Finanzierung absolut unsicher. Die **ledigliche Sicherung eines Grundangebots ist in einer individualisierten Gesellschaft verkehrspolitisch unklug**. Selbst wenn die Bürgerinnen und Bürger den ÖPNV nutzen wollen, können sie es nicht, weil es kein attraktives Angebot gibt. Aus objektiven und subjektiven Zwängen heraus wird die Mehrheit der Bevölkerung weiterhin den Pkw vorziehen, um den sozialisierten und gesellschaftlich geforderten Grad an Flexibilität aufrechterhalten zu können. Mobilitätsuntersuchungen belegen, dass für mindestens 80 % der Menschen der Nahverkehr keine Option darstellt.



Dennoch wird seitens der Branche teilweise der Anschein erweckt, dass ein gewisses **Beharrungsvermögen zu Altbewährtem** besteht. Überwiegend werden allzu große Schritte als realitätsfern und undenkbar abgetan,

ohne sich ernsthaft damit auseinanderzusetzen zu wollen. Innovative Ideen werden oftmals nur halbherzig, verspätet oder mit unzureichender Anschlussfinanzierung umgesetzt. An dieser Stelle möchte die Piratenfraktion nicht nur die Politik, sondern die Nahverkehrsbranche insgesamt zu **mehr Innovationskraft und Entschlossenheit** ermuntern. Als Teil einer Lösung dieser gesamtgesellschaftlichen Aufgaben müssen auch unkonventionelle Mobilitätsalternativen entwickelt, vorangebracht und dauerhaft etabliert werden.

Angesichts der massiven Anforderungen an den öffentlichen Nahverkehr stellt sich die Frage, wie eine ÖPNV-Finanzierung der Zukunft auszusehen hat, welche:

- **ausreichende und stetige Finanzmittel** generiert, um die notwendige Angebotsausweitung des ÖPNV zu ermöglichen.
- **motivierend** auf den freiwilligen Wechsel hin zum klimaschonenden Nahverkehr wirkt.

Die Piratenfraktion ist der festen Überzeugung, dass es zur Zielerreichung neuer, unkonventioneller Finanzierungsmodelle bedarf. Bestehende nutzer- bzw. tarifbasierte Finanzierungspraktiken haben sich nicht bewährt.

Warum ist die konventionelle ÖPNV-Finanzierung am Ende?

„Undurchsichtige Tarifangebote, unbedienbare Automaten und ungerechtfertigte Preise – so sieht der Nahverkehrsalltag aus. Obwohl alle Bürgerinnen und Bürger mit ihren Steuern bereits zwei Drittel des ÖPNVs bezahlen, dürfen sie ihn erst nach einer Tarif- und Vertriebstortur nutzen. Der Tarifdschungel muss weg!“ (Oliver Bayer MdL)

Die Analyse der konventionellen Form der Nahverkehrsfinanzierung über Tarife zeigt:

- eine Undurchsichtigkeit an Tarifangeboten auf verschiedenen Ebenen
- einen riesigen administrativen Aufwand für Vertrieb und Kontrolle
- eine unzuverlässige und nicht ausreichende Finanzierungsform



Tatsächlich wird durch diesen Tarifdschungel lediglich ein Drittel der Kosten für den ÖPNV refinanziert (im Bundesdurchschnitt). Die übrigen zwei Drittel stammen aus den Steuerzahlungen der Bürgerinnen und Bürger. Folglich zahlen zwar alle für den Nahverkehr, jedoch können diesen nur diejenigen nutzen, die einen zusätzlichen und stetig steigenden Eintrittspreis entrichten.

Vor dem Hintergrund der massiven Subventionierung des Nahverkehrs stellt sich die Frage, inwiefern die ausdifferenzierten Tarife **reale Marktpreise** darstellen, **oder lediglich reine Willkür** eines kleinteiligen Verkehrs- und Mehrebenensystems sind. Die Verkehrsverbünde stellen historische Marktgrenzen dar, die nur in den seltensten Fällen echte Verkehrsräume mit klaren Bezugspunkten abbilden. Die **vielfältig ausdifferenzierten Verkehrsbeziehungen der modernen Gesellschaft bedingen flexible Tarifsysteme**, die sich vom Gedanken der vorher zu bestimmenden räumlichen Geltungsbereiche lösen müssen. Die Bindung von Fahrscheinen an einen bestimmten räumlichen Geltungsbereich kann nicht mit dem Pkw konkurrieren. Ferner hinken die bisherigen Tarifmodelle den Änderungen auf dem Arbeitsmarkt hinterher (bspw. Teilzeitarbeit, Home-Office, wechselnde Arbeitsorte).

Ziel muss es sein, diese künstlichen Grenzen abzubauen. Es ist vor allem für Wenignutzende des ÖPNV, die ansonsten nur ihren tarifsystemlosen Pkw nutzen, unvermittelbar, sich zu-

vor mit Waben, räumlichen und zeitlichen Begrenzungen und Beförderungsbedingungen auseinanderzusetzen, nur um von A nach B zu kommen.

Insgesamt kommt die Piratenfraktion zu der Schlussfolgerung, dass alleine

die **konventionelle Finanzierungspraxis** über Tarife und Fahrscheine ein Relikt aus dem vergangenen Jahrtausend ist und eine **Spielwiese der verfehlten Verkehrspolitik** darstellt.

Warum ist das eTicketing keine Lösung?

„eTicketing ist alter Wein in neuen Schläuchen: Es ist die vermeintliche Bändigung des von Politik und Nahverkehrsbranche selbst erschaffenen Tarifmonsters. Durch den eTarifdschungel wird der ÖPNV weder billiger, noch nachvollziehbarer – nur etwas komfortabler, auf Kosten der Anonymität und des Datenschutzes.“ (Oliver Bayer MdL)

Grundsätzlich sind Anstrengungen zu begrüßen, die eine deutliche Vereinfachung des Zugangs zum Nahverkehr ermöglichen und eine spürbare Fahrgastgewinnung zur Folge haben. Diese **Chancen müssen im Fokus stehen, dürfen jedoch nicht über die Risiken hinwegtäuschen**, die ein eTicketing mit sich bringt:

- **Das eTicketing ist keine Vereinfachung des Tarifsystems, sondern lediglich eine Vereinfachung des Zugangs zum Tarifsystem.** Vielfach wird die Einführung eines eTicketings mit der Forderung verbunden, die Ausdifferenzierung der Tarife voranzutreiben. Beim eTicketing geht es also nicht darum, das Tarifsystem zu vereinfachen, sondern es weiter zu verkomplizieren. Dies geht zu Lasten der Nachvollziehbarkeit durch die Fahrgäste.



Das eTicketing macht den ÖPNV nicht billiger. Es ist ein Trugschluss zu glauben, dass die Nahverkehrsbranche etwas zu verschenken hätte. Der Zielkonflikt zwischen einer Bestpreis-Abrechnung (“Zahlen Sie immer den günstigsten Preis”) und einer – aus betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten notwendigen – Steigerung der Fahrgeldeinnahmen ist ersichtlich.

- **Das eTicketing sammelt Daten.** Das eTicketing erleichtert das Sammeln von Nutzungsdaten enorm. Auf der einen Seite können diese Daten zur Verbesserung des Nahverkehrsangebots beitragen. Auf der anderen Seite verleitet die Datenverfügbarkeit dazu, Geschäftsmodelle zu entwickeln, die zu Lasten der Persönlichkeitsrechte der Fahrgäste gehen können. Insofern sollte Wert auf Datensparsamkeit gelegt werden, bspw. durch die Möglichkeit des Erwerbs nicht personalisierter eTickets, um in Zukunft die Vorteile des eTicketings nutzen zu können, ohne Abstriche beim Datenschutz machen zu müssen.

Der Einsatz von eTicketing kann dort sinnvoll und nutzerfreundlich sein, wo es Systembrüche gibt. Diese gibt es beim Wechsel des Verkehrsmittels (z. B. Carsharing oder Fahrradverleih) oder in fremden Tarifgebieten (z. B. Ausflug nach Berlin, München oder ins

Ausland). Das Prinzip der “Mobilitätskarte für alles” sollte daher von der Nahverkehrsbranche konsequent weiterverfolgt werden.

Insgesamt kommt die Piratenfraktion zu dem Schluss, dass das eTicketing bestenfalls eine Übergangslösung darstellt. Dadurch kann zwar der Zugang zum Nahverkehr vereinfacht werden, jedoch stellt dies keine Lösung für das Grundproblem dar, nämlich des – verglichen zur Pkw-Nutzung – als zu teuer empfundenen ÖPNVs. Das eTicketing ist lediglich eine Symptomheilung der immer weiter diversifizierten Tarifstrukturen. Angesichts der großen Herausforderungen ist dies nicht zielführend. Vielmehr ist das **System des öffentlichen Personennahverkehrs neu und frei von gewohnten Zwängen zu denken.** Hierzu müssen auch unkonventionelle Ideen verfolgt werden, wie etwa die einer solidarischen Umlagefinanzierung mit Freifahrtberechtigung – dem Bürgerticket.

Die „Nahverkehrsoffensive 2025“ der Piratenfraktion im Landtag NRW

„Das intelligenteste Finanzierungsmodell ist das Bürgerticket. Wenn alle einen geringen Pflichtbeitrag leisten, kann jeder Bus und Bahn fahrscheinfrei nutzen. Das ist keine Spinnerei, sondern das rechtlich und logistisch umsetzbare Mobilitätskonzept der Zukunft. Das ist smart und gerecht.“ (Oliver Bayer MdL)

FINANZIERUNG:

Bus und Bahn fahrscheinfrei

Zentrale Aufgabe der Enquetekommission war es, ein zuverlässiges Finanzierungsinstrument zu identifizieren, um mindestens das derzeitige Niveau des ÖPNV-Angebots aufrechterhalten zu können. Es sollte die Bevölkerung zur Nutzung des ÖPNV einladen, anstatt durch einen undurchsichtigen Tarifdschungel und ein hohes Preisniveau abzuschrecken.

Diese **Chancen bietet das Finanzierungsmodell Bürgerticket**: alle zahlen einen geringen Pflichtbeitrag zur Finanzierung der laufenden Betriebskosten eines erweiterten ÖPNV-Angebotes. Als **Gegenleistung dürfen Bus und Bahn ohne zusätzliche Kosten genutzt werden**. Dass dadurch mehr Leute Bus und Bahn fahren werden, ist nicht ein Grund gegen dieses Finanzierungsmodell, sondern das zu erreichende Ziel. Notwendige Schritte zur Umsetzung sind:

- **Schaffung einer Rechtsgrundlage**: Kein anderes Finanzierungsinstrument wurde von der Enquetekommission derart auf die rechtliche Durchführbarkeit geprüft, wie das

Bürgerticket. Eine abschließende Bewertung ist zwar nicht möglich, jedoch zeigen unterschiedliche Rechtsgutachten auf, dass eine Erhebung zweckgebundener ÖPNV-Beiträge rechtlich begründbar ist. Der Landesgesetzgeber darf die Kommunen zur Erhebung solcher Beiträge ermächtigen.

- **Einführung einer neuen Finanzierungssystematik**: Es wird eine klare Trennung zwischen der Finanzierung von operativem Betrieb, der Fahrzeugfinanzierung sowie der Infrastrukturfinanzierung empfohlen. Der operative Betrieb soll ausschließlich durch Nutzerbeiträge gedeckt werden, der Rest durch Steuern und sonstige Zuschüsse. Diese eindeutige Zuordenbarkeit der Gegenleistung auf die Beitragspflichtigen vereinfacht die rechtliche Umsetzung.
- **Implementierung ergänzender Finanzierungsinstrumente**: Während ein Bürgerticket den laufenden Betrieb eines erweiterten ÖPNV-Angebots finanziert, sollten weitere mittelgenerierende und verkehrslenkende (Stichwort: push & pull) Finanzierungsinstrumente implemen-

tiert werden, deren Erlöse vorwiegend in die Infrastruktur fließen. Naheliegend ist hierbei die Heranziehung von Nutznießenden einer fahrscheinfreien ÖPNV-Anbindung, wie Veranstaltern, Beherbergungsbetrieben oder des Einzelhandels. Denkbar ist ebenso eine allgemeine Pkw-Maut.

- **Schaffung ausreichender Kapazitäten:** Kritiker begründen die nicht gegebene Umsetzbarkeit eines fahrscheinfreien Nahverkehrs damit, dass die vorhandenen Kapazitäten nicht ausreichen. Selbstverständlich müssen hierfür neue Kapazitäten geschaffen werden – das ist schließlich das, was durch dieses Instrument erreicht werden soll.

Die Piratenfraktion ist davon überzeugt, dass das Finanzierungsmodell **Bürgerticket ein zentrales Element einer Verkehrswende** darstellt. Die Landesregierung wird dazu aufgefordert, einen **Modellversuch** durchzuführen, in dem das Bürgerticket und dessen Effekte auf die Verkehrsmittelwahl in der Praxis erprobt werden.

INNOVATION:

Autonome Fahrzeuge und E-Mobilität

Die technische Entwicklung muss fortlaufend beobachtet und evaluiert werden. Die sich daraus ergebenden Chancen sind zu Gunsten des ÖPNV nutzbar zu machen:

- **Forschung intensivieren:** Potenziell einsetzbare Technologien müssen offen und unvoreingenommen erforscht werden. Im Bereich der Elektromobilität sollte kritisch hinterfragt werden, ob die elektromotorisierte Individualmobilität – die Batterien sind Sondermüll – oder die konventionelle Elektromobilität (Straßen-, Schwebel-, Seil- und Eisenbahnen) eine volkswirtschaftlich günstige Lösung darstellt.
- **Autonomes Fahren erproben:** Den wohl größten technologischen Schub wird es durch selbstfahrende, autonome Fahrzeuge geben. Die Chance, dass der ÖPNV eine bedeutende Rolle bei der Etablierung des autonomen Fahrens zugunsten aller Menschen einnimmt, muss ergriffen werden.
- **Ergänzung des ÖPNV:** Nicht nur autonom fahrende Fahrzeuge, sondern auch andere Verkehrsmittel müssen als Zubringer zum ÖPNV nutzbar gemacht werden. Zu dieser flexiblen Bedienung gehört ebenfalls ein einfacher tariflicher Zugang.

Die Piratenfraktion ist davon überzeugt, dass diese neuen **technischen Möglichkeiten des elektro-autonomen Fahrens dazu genutzt werden müssen**, um den ÖPNV zu stärken.

NUTZUNG:

Verdoppelung des ÖPNV-Angebots

Das Ziel der Verkehrswende erfordert eine massive Verlagerung des Autoverkehrs auf den Umweltverbund. Die ÖPNV-Zukunftskommission empfiehlt eine Verdoppelung des gegenwärtigen ÖPNV-Angebots, um die Klimaschutzziele zu erreichen. Hierfür sind folgende Rahmenbedingungen umzusetzen:

- **Schaffung ausreichender Kapazitäten:** Die Landesregierung muss die Nahverkehrsbranche mit entsprechenden Finanzmitteln ausstatten, um dieser Herausforderung gerecht zu werden. Dazu gehört ebenso die Gewährleistung adäquat entlohnter und sozialverträglicher Arbeitsbedingungen. Eine flächendeckende und uneingeschränkte Barrierefreiheit ist selbstverständlich.
- **Festlegung verbindlicher Zielwerte:** Bundesverkehrsminister Georg Leber formulierte im Jahr 1966 eines der Ziele der Infrastrukturplanung des Bundes, nämlich die Erreichbarkeit einer Autobahn binnen einer Pkw-Fahrzeit von 30 Minuten. Ein vergleichbarer, landesweiter Zielwert im ÖPNV in Nordrhein-Westfalen fehlt vollkommen.
- **Definition einer ÖPNV-Grundversorgung:** Ähnlich den Zielen und Mindestbedienstandards der

Schweiz sollten entsprechende Vorgaben auch in Nordrhein-Westfalen umgesetzt werden. Der ÖPNV sollte nicht mehr nur eine potenziell kürzbare freiwillige Aufgabe einer Kommune sein, sondern zu einer Pflichtaufgabe gemacht werden, für die das Land in der Finanzierungspflicht steht.

- **Stärkung der Multimodalität:** Aus systemischen Gründen kann der konventionelle Nahverkehr nicht in allen zeitlichen und räumlichen Randlagen wirtschaftlich betrieben werden. Es lassen sich aber flexible Angebote in den Nahverkehr integrieren, die eine Komplementärfunktion erfüllen.
- **Nachfrage schaffen:** Alle tariflichen Einstiegshürden sind abzubauen. Die Piratenfraktion hält an dieser Stelle die Einführung des fahrscheinfreien Nahverkehrs für die sinnvollste Lösung.

Die Piratenfraktion ist davon überzeugt, dass die **Verdoppelung des ÖPNV-Angebots eine zwingende Voraussetzung** für das Erreichen der Klimaschutzziele ist. Für die Verdoppelung des ÖPNV-Angebots wiederum und die Finanzierung desselben ist das mächtigste, einfachste und umfassendste Instrument, Busse und Bahnen fahrscheinfrei zu gestalten.

HowTo #fahrscheinfrei in deiner Kommune

Dieses HowTo ist ein Leitfaden für Multiplikatoren. Die wichtigsten Fragen werden kurz beantwortet - detaillierte Informationen zum Weiterlesen sind ebenso aufgeführt.

Es richtet sich an diejenigen, die sich auf kommunaler Ebene für einen besseren ÖPNV einsetzen möchten.

Es richtet sich an diejenigen, die die Ursache für häufiges Schwarzfahren im Tarifdschungel und in den viel zu komplizierten oder gar defekten Fahrkartenautomaten sehen.

Es richtet sich an diejenigen, die eine schlechte Organisation und Abstimmung im ÖPNV bemängeln und deshalb gerne kreativ und kompetent über Lösungen sprechen wollen.

All diejenigen, die das große Potenzial sehen, sollten dieses HowTo zum fahrscheinfreien Nahverkehr studieren und uns unterstützen oder am besten gleich selbst vor Ort aktiv werden!

Dieses HowTo weist dir den Weg, um den fahrscheinfreien Nahverkehr in deiner Kommune bzw. deinem Kreis umzusetzen!

Was ist fahrscheinfreier Nahverkehr?

Fahrscheinfreier ÖPNV ist die Bereitstellung von Bussen und Bahnen für jedermann, ohne für deren Nutzung ein Ticket für eine bestimmte Strecke oder einen bestimmten Zeitraum lösen zu müssen.

Synonym werden in der Debatte häufig auch der fahrscheinlose Nahverkehr, das Bürgerticket, ein Semesterticket für Alle und der (beitragsfinanzierte) Nulltarif verwendet. Wir finden aber, dass der Begriff fahrscheinfreier Nahverkehr besser zutrifft, weil er die Freiheit des Menschen und im Umgang mit dem ÖPNV stärker betont. Durch den Wegfall aller Tickets können diese einfach einsteigen und sofort losfahren.

Allerdings ist der Traum vom komplett fahrscheinfreien Nahverkehr nur möglich, wenn dieser durch Steuern finanziert wird. Bei der favorisierten Beitragslösung, bei der jede potentielle Nutzergruppe beitragspflichtig wäre, sind entsprechende Identifikationspapiere mitzuführen. Man erspart sich also den klassischen Fahrschein, allerdings muss ein anderweitiges Dokument mitgeführt werden, das zur Fahrt berechtigt.

Wieso soll ich mich für den fahrscheinfreien Nahverkehr einsetzen?

Weil der fahrscheinfreie ÖPNV Vorteile für die Bürgerinnen und Bürger mit sich bringt. Der fahrscheinfreie ÖPNV ist ein wichtiger Baustein der Verkehrswende.

Mit Fahrscheinfreiheit werden viele Vorteile verbunden:

- **Freiheit für alle:** der Tarifdschungel entfällt.
- **Einfachen Zugang für alle:** für arm und reich.
- **Ein besseres Angebot für alle:** ein dichteres Netz und engere Taktzeiten durch eine solide Finanzierungsbasis, mehr Nachfrage und entsprechenden Ausbau von Bus und Bahn.
- **aktiven Umweltschutz** durch Verlagerung von Verkehr auf umweltfreundliche Busse und Bahnen und durch weniger benötigte Verkehrsfläche (vor allem Parkplätze) für den Autoverkehr.
- **eine solide Finanzierung** des ÖPNV-Betriebs.

Der fahrscheinfreie Nahverkehr ist nicht *die* Universallösung für alle Verkehrsprobleme. Es ist aber ein – vielleicht sogar der wichtigste – Baustein einer Verkehrswende.

Der private Pkw kann ohne jegliche Tarifgrenzen oder Vertriebsrestriktionen genutzt werden. Der ÖPNV ist dagegen langsamer, unkomfortabler

und – auch auf Grund der tariflichen und vertrieblichen Barrieren – unflexibler, als der Pkw. In der Konkurrenzsituation um Kunden hat das Auto folglich die Nase derzeit weit vorne. Es müssen also vergleichsweise größere Anstrengungen unternommen werden, um die wahlfreien Verkehrsteilnehmer von der Nutzung des ÖPNV zu überzeugen.

Es ist nicht nachvollziehbar, wieso die ökologischere Abwicklung der Verkehrsnachfrage, die zudem hochsubventioniert ist, solchen künstlichen Barrieren unterworfen sein muss.

Es muss folglich daran gearbeitet werden, den Zugang zum ÖPNV so leicht wie möglich zu machen. Wichtig ist zudem, dass parallel der Fuß- und Radverkehr gestärkt wird. Zu Fuß gehen und Fahrradfahren ist richtig und wichtig, allerdings sind die Reichweiten begrenzt, sodass der ÖPNV in Zukunft die Hauptlast des Verkehrs tragen muss. Daher ist der fahrscheinfreie Nahverkehr ein zentrales Element der Verkehrswende.

Wie soll ein fahrscheinfreier Nahverkehr finanziert werden?

Fahrscheinfreier Nahverkehr kann mit bereits bestehendem Rechtsrahmen finanziert werden. Solider ist allerdings die Erhebung eines zweckgebundenen ÖPNV-Beitrages.

Fahrscheinfreier ÖPNV kann unter bestehendem Rechtsrahmen finanziert werden durch:

- intensivere Parkraumbewirtschaftung,
- Kurtaxe für Touristen,
- Sponsoring.

Zwar sind diese Finanzierungsquellen schon heute umsetzbar, aber nicht besonders ertragreich und auch nicht dauerhaft zweckgebunden – sie sind von wechselnden politischen Mehrheiten abhängig. Daher präferiert die Piratenfraktion im Landtag NRW die ÖPNV-Finanzierung mittels eines solidarischen Umlagebeitrages durch alle Bürgerinnen und Bürger.

Hierfür sind aber vom Landesgesetzgeber die Rahmenbedingungen zu schaffen. Denkbar sind auch weitere Finanzierungsinstrumente, die Verkehrsverursacher sowie Nutznießer einer guten ÖPNV-Anbindung mit moderaten und gerechtfertigten Beiträgen belasten:

- **Nahverkehrsabgaben** von Unternehmen, Handel, Arbeitgebern oder Veranstaltern,

- **City-Maut** und ähnliche Gebühren,
- **Gegenfinanzierung** mit der Pendlerpauschale oder der Energiesteuer.

In erster Linie sollen aber die Bürgerinnen und Bürger einen eigenen Beitrag zur Refinanzierung des ihnen zur Verfügung gestellten Nahverkehrsangebots leisten. Durch die angesprochene solidarische Umlage werden die Kosten des ÖPNV-Betriebs auf alle verteilt. Zahlungsverpflichtet sind alle – selbstverständlich werden soziale Belange berücksichtigt. Die angesprochenen zusätzlichen Finanzierungsinstrumente dienen dazu, die Kostenlast auf die Bürgerinnen und Bürger niedrig zu halten. Auf diese Weise leisten alle einen (fairen) Beitrag zur Finanzierung *ihres* ÖPNV-Angebots.

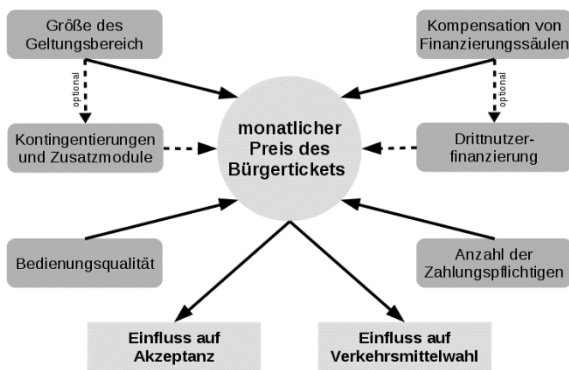
Wie sich die Finanzierung des fahrscheinfreien Nahverkehrs in Zukunft darstellen kann, wurde im Rahmen einer Studie im Auftrag der Piratenfraktion im Abgeordnetenhaus Berlin dargestellt [1]. Dort wurden unter Beachtung sozialer Belange verschiedene Finanzierungsszenarien entwickelt.

Was kostet ein fahrscheinfreier Nahverkehr in meiner Kommune?

Das kann leider nicht pauschal beantwortet werden, da es von den lokalen Gegebenheiten abhängt. Außerdem muss geklärt werden: Was soll durch das Bürgerticket finanziert werden? Und: Wer finanziert das Bürgerticket?

Der Preis hängt von vielen Faktoren ab:

- Welche Leistungen und Qualitätsstandards sollen durch die Umlage finanziert werden?
- Wer wird zur Zahlung verpflichtet? Wie viele Ausnahmen gibt es?



Im Prinzip müssen die Kosten eines fahrscheinfreien Nahverkehrs für jede Kommune ermittelt werden. Hierfür ist es aber notwendig, die oben genannten Fragen zu beantworten.

In Zeitungen, Blogbeiträgen und der Literatur geistern viele Zahlen umher, die jedoch von verschiedenen Annahmen und Zahlen ausgehen. Vor einer Übertragbarkeit der Zahlen auf eure Kommune wollen wir an dieser Stelle warnen! Es bringt keinem was, wenn *schön gerechnete* Zahlen im Umlauf sind. Wir empfehlen euch, lieber seriöse Zahlen nach Außen zu tragen.

Welche Erschließungs- und Bedienungsstandards im ÖPNV in eurer Kommune gelten, steht in eurem lokalen Nahverkehrsplan, welcher regelmäßig von den Kreisen und kreisfreien Städten zu erstellen ist (in der Praxis sind diese häufig schon veraltet). Dort steht, welche Haltestellenabstände gelten und in welchem Takt die Busse und Bahnen fahren sollten. Qualitätsstandards in Bezug auf die Fahrzeugausstattung findet ihr in den jeweiligen Ausschreibungen der Verkehrsunternehmen bzw. Aufgabenträger.

Zu unterscheiden sind die jeweiligen lokalen Anforderungen. Vor allem in Kleinstädten gibt man sich mit einem Stundentakt zufrieden, während dies in einer Großstadt undenkbar wäre. Hier gilt es, realistische Standards zu definieren, die dem Mobilitätsverhalten der potentiellen Fahrgäste entsprechen. Je höher diese Standards gelegt werden, desto höhere Kosten müssen angenommen werden.

In Großstädten ist die (optionale) Einbindung von Fahrradverleihsystemen oder CarSharing-Diensten sinnvoll.

Eine Beispielrechnung für Berlin findet ihr hier [1].

Wie erfahre ich mehr zu den Kosten des Verkehrs in meiner Kommune?

Leider ist das Thema *Kosten des Verkehrs* sehr intransparent. Hier ist daher Spürsinn und Ausdauer notwendig, um an die gewünschten Zahlen zu kommen.

Hierfür gibt es verschiedene Quellen:

- Geschäftsberichte eures Verkehrsunternehmens. Diese sind i. d. R. Teil des kommunalen Stadtwerke-Konzerns.
- Sachstandsberichte im Fachausschuss.
- Haushaltsplan der Stadt / des Kreises
- ggf. im Nahverkehrsplan der Stadt / des Kreises.
- Anfragen im Stadtrat / Kreistag
- Gesprächstermine mit Vertretern vor Ort (Verkehrsunternehmen, Initiativen etc.)

Für die Debatte ist es ratsam, wenn ihr nicht nur die Kosten des ÖPNV ermittelt, sondern auch die Kosten des Autoverkehrs. Dieser wird nämlich zu einem Großteil über den kommunalen Haushalt mitfinanziert, ohne dass es den Bürgerinnen und Bürgern bewusst ist – sie alle zahlen für den Autoverkehr mit, auch wenn sie nur zu Fuß gehen, das Fahrrad oder den ÖPNV benutzen.

Diese unter dem Stichwort *Kostenwahrheit im Verkehr* laufende Debatte

wurde vor einiger Zeit auch wissenschaftlich aufgearbeitet [2].

Die in diesem Rahmen entwickelten Arbeitsblätter helfen euch dabei, die Kosten in eurer Kommune zu ermitteln. Allerdings ist diese Studie schon etwas veraltet, sodass sie sich nur schwer auf die doppelte Haushaltsführung (Doppik) anwenden lassen [3].

Eine neue Studie der Universität Kassel führt einen Kostenvergleich zwischen Radverkehr, Fußverkehr, Kfz-Verkehr und dem ÖPNV anhand von kommunalen Haushalten durch. Ergebnis für drei Städte: von allen Verkehrsmitteln erhält der Kfz-Verkehr die meisten Zuschüsse (~50 %), der ÖPNV zwischen 25-40 %. Der Kostendeckungsgrad des Kfz-Verkehrs beträgt lediglich 19-52 %, der des ÖPNV 62-83 %. Eine einfach handhabbare Anleitung, um diese Zahlen auch in euren Kommunen zu ermitteln, ist in Planung [4]. Notwendig hierfür ist eine doppelte Haushaltsführung eurer Kommune / eures Kreises sowie verfügbare OpenStreetMap Geodaten.

Welche Anfragen kann ich im Stadtrat / Kreistag stellen?

Um die Menschen in eurer Kommune auf das Thema fahrscheinfreier Nahverkehr aufmerksam zu machen, können Anfragen gestellt werden, die wiederum dazu dienen, das Thema seriös aufzubereiten.

Als Stadtrats- bzw. Kreistratsmitglied habt ihr das Recht, bestimmte Informationen von der Verwaltung einzuholen. Von diesem Recht solltet ihr Gebrauch machen, zumal diese Anfragen öffentlich sind und von der Lokalpresse gerne aufgegriffen werden.

Grundsätzlich könnt ihr Anfragen zu den folgenden Themenfeldern stellen (denkt bitte dran, dass ihr viele Informationen auch selbst erheben könnt):

- Kosten für die Schülerbeförderung
- Betriebskosten der einzelnen Linien
- Höhe der Fahrgeldeinnahmen pro Tag, Woche und Monat

- Abschätzung der Kosten für Angebotserweiterungen (mehr Haltestellen, dichter Takt etc.)
- Abschätzung der Kosten für fahrscheinfreie Aktionstage

Die Ergebnisse von Anfragen könnt ihr für die Pressearbeit oder zur Vorbereitung für einen Antrag verwenden.

Ihr könnt euch auch von Anfragen im Verkehrsbereich inspirieren lassen, die bereits von Piraten in anderen Parlamenten gestellt wurden [5].

Welche Anträge kann ich im Stadtrat / Kreistag stellen?

Sind genügend Informationen eingeholt, können Anträge gestellt werden, die den Weg für einen fahrscheinfreien Nahverkehr ebnen. Die Bandbreite reicht von fahrscheinfreien Aktionstagen, Beauftragungen von Machbarkeitsstudien bis hin zu Satzungsänderungen.

Als Stadtrats- bzw. Kreistagsmitglied habt ihr die Möglichkeit die Umsetzung gewisser Dinge, die im Einflussbereich der Kommune bzw. des Kreises liegen, zu beantragen. Hierbei solltet ihr selbstverständlich auf zuverlässige Partner bauen, die ihr im Vorfeld entsprechend von eurer Meinung

überzeugen solltet. Eine gute Grundlage für die Anträge sind Anfragen an die Verwaltung).

Grundsätzlich könnt ihr Anträge zu folgenden Themenfeldern stellen:

- Forderung nach fahrscheinfreien Aktionstagen: Die Piraten in Köln haben einen Antrag auf einen fahrscheinfreien Tag gestellt, der vom Stadtrat auch befürwortet wurde [6]. Die Piraten in Witten haben einen Antrag "Fahrscheinlose ÖPNV-Nutzung an verkaufsoffenen Sonntagen" gestellt [7].
- Forderung nach Fahrscheinfreiheit bei Überschreitung der Feinstaub- oder NO_x-Grenzwerte: Hier gab es

ein paar Anträge der Piratenfraktion im Abgeordnetenhaus Berlin [8].

- Forderung nach einer Machbarkeitsstudie für den fahrscheinfreien ÖPNV.

Ihr könnt euch auch von Anträgen / Anfragen inspirieren lassen, die bereits von Piraten in anderen Parlamenten gestellt wurden [9].

Welche Fragen werden mir von Bürgerinnen und Bürgern gestellt?

Fahrscheinfreier Nahverkehr ist kein gelebter Alltag der Bürgerinnen und Bürger! Sie haben von klein auf gelernt, dass Autofahren fahrscheinfrei geht, für den ÖPNV aber Fahrkarten gezogen werden müssen. Ihr müsst die Menschen über diese Idee informieren, sie davon begeistern! Nehmt die Fragen und Bedenken ernst!

Auf der Seite www.fahrscheinfrei.de haben wir einige Fragen und Vorurteile zusammengestellt, die am häufigsten im Zusammenhang mit dem fahrscheinfreien Nahverkehr geäußert werden. Dort gibt es jeweils auch die entsprechenden Antworten, die die Gegenargumente entkräften bzw. relativieren.

Im folgenden Kapitel auf Seite 20 haben wir außerdem einen Faktencheck zum fahrscheinfreien Nahverkehr erstellt – kurze Antworten auf die häufigsten Fragen. Diese Serie ist auch online als Video abrufbar.

Grundsätzlich sind die Bedenken der Bürgerinnen und Bürger ernst zu nehmen. Für manche, die keinen starken Bezug zum ÖPNV haben, ist es schwer vorstellbar. Dieses latente *Es funktioniert doch auch so* muss dabei Stück für Stück relativiert werden. Meistens fehlen den Bürgerinnen und Bürgern einfach nur Informationen, die ihr ihnen vermitteln müsst.

Nachfolgend die meistgenannten Bedenken inkl. kurzer Antwort:

- **„Was nichts kostet, ist nichts wert!“**
Das hatte Albert Einstein gesagt. Zwar ist es ein fahrscheinfreier, aber kein kostenfreier Nahverkehr. Die Bürgerinnen und Bürger leisten

schließlich einen finanziellen Beitrag.

- **„Die Kapazitäten reichen nicht aus!“** Was hat man seit den 1960ern gemacht, als es Pkw-Staus gab? Richtig: massenhaft Straßen gebaut. Selbstverständlich bedeutet fahrscheinfrei auch, dass Infrastruktur und Fahrzeugkapazitäten geschaffen werden müssen. Es geht alles, wenn man es will.
- **„Fußgänger und Radfahrer steigen um!“** Die bisherigen Untersuchungen weisen darauf hin, dass es kein massenhafter Effekt sein wird. Wie viele Fußgänger und Radfahrer sind auf den Pkw umgestiegen? Es ist wichtig multimodal zu denken und bspw. Fahrradverleihstationen einzubinden.
- **„Die werden unnötig herumfahren! Induzierter Mehrverkehr!“** Kein Mensch fährt den ganzen Tag in der Berliner Ringbahn umher, nur weil

er eine Monatskarte hat. Ist induzierter Mehrverkehr beim Pkw etwa besser? Hier gibt es ganz viele Parksuchverkehre und es wird häufig 500 Meter weit zum Bäcker gefahren.

- **„Wieso soll ich zahlen, wenn ich es nicht nutze?“** Es ist in anderen Bereichen gesellschaftlicher Konsens (z. B. Krankenversicherung). Auch der Radfahrer muss den Autoverkehr finanzieren.
- **„Vor meiner Haustür ist keine Haltestelle!“** Schon heute kostet die Monatskarte am Stadtrand genauso viel wie mitten in der Stadt. Mit einer sicheren Finanzierungsbasis wird das bestehende Angebot ausgeweitet.
- **„Zwang!“** Die Pkw-Nutzung ist weiterhin möglich. Es ist eher eine Ermöglichung der ÖPNV-Nutzung.

Was zählt noch zur Verkehrswende?

Der ÖPNV bildet das Rückgrat der ökologischen Mobilität, sodass der fahrscheinfreie Nahverkehr ein zentrales Element der Verkehrswende ist. Dazu gehört aber mehr, denn der Nahverkehr kann nicht in allen Räumen und Tageszeiten gleichmäßig erbracht werden.

Die Verkehrswende ist kein Selbstläufer. Sie muss (politisch) gewollt sein und entsprechend gefördert werden. Wichtig ist, dass parallel zum fahrscheinfreien ÖPNV der Fuß- und Radverkehr gestärkt wird. Das heißt: at-

traktive Rad- und (barrierefreie) Fußwege, mehr Verknüpfungspunkte zum ÖPNV (Mobilitätsstationen). Verknüpfen heißt auch, die Kombination verschiedener (ökologischer) Verkehrsmittel zu ermöglichen und entspre-

chend attraktiver zu gestalten (Multi-modalität). Die Einbindung von Fahrradverleihsystemen und den CarSharing-Diensten in ein fahrscheinfrei-Konzept ist also auch eine zentrale Maßnahme. Idealerweise integriert in die Fahrtberechtigung für den ÖPNV oder als individuell zubuchbares Modul. Eine Verkehrswende heißt:

VERKEHR VERMEIDEN

- Nahmobilität durch verkehrssparsamere Siedlungsstrukturen fördern.
- Chancen der Informations- und Kommunikationstechnik nutzen.

VERKEHR VERLAGERN

- Fahrscheinfreier Nahverkehr als Rückgrat der Mobilität.
- Verknüpfung mit anderen Verkehrsträgern. Das heißt: Fahrradverleihsysteme (inkl. Lastenrädern) und auch CarSharing fördern.

- Autonome Fahrzeuge als Zubringer zu ÖPNV-Hauptlinien einsetzen.

VERKEHR VERBESSERN

- eMobilität intelligent einsetzen. Nicht einfach alle Pkw vom Verbrennungs- auf den Elektromotor umstellen, sondern eMobilität im ÖPNV stärken.
- Infrastruktur erneuern: Zugsicherungen updaten, Flüsterschienen verbauen.

Die Politik kann und muss hierfür die gesetzlichen Grundlagen schaffen. Allerdings brauchen wir hier eure Unterstützung: erst wenn lokale Initiativen ihr Recht auf eine Verkehrswende aktiv einfordern und beispielhaft vorangehen, wird die oft schwerfällige Politik tätig.

Wo erfahre ich mehr zum Thema?

Einige Kommunen, Verkehrsverbünde und Bundesländer befassen sich derzeit mit dem Finanzierungsmodell „Bürgerticket“ – in diesem Rahmen sind einige frei abrufbare Studien und Gutachten entstanden.

Das Thema ist inzwischen in der allgemeinen Diskussion angekommen. Es befassen sich damit nicht mehr nur kleine Initiativen, sondern mittlerweile auch Forschungsinstitute und die Bundespolitik. Es gibt also mehr und mehr wissenschaftliche Studien zu diesem Thema.

Einen aktuellen Überblick über die bundesweite Debatte findet ihr auf www.fahrscheinfrei.de

Neben der hier vorliegenden Machbarkeitsstudie (Seite 31) empfehlen wir die Lektüre einiger frei abrufbarer Publikationen zum Thema fahrscheinfreier Nahverkehr:

- LANDTAG NRW (2017): Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in NRW. https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/GB_I/I.1/EK/16.WP/EK_IV/2017-01-24_-_Landtag_Bericht_IV_FINOPV_interaktiv.pdf
- MAAß, CHRISTIAN, RAPHAEL WEYLAND und GREGOR WALUGA (2016): Grundlagen- und Machbarkeitsstudie Fahrscheinloser ÖPNV in Berlin: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:109-opus-260237>
- MONHEIM, HEINER (2015): Moderne I+K Techniken. Eine Chance für die Finanzierung und Steuerung des Verkehrs. In: Verkehrszeichen (2/2015): 26–32. http://move21.de/wp-content/themes/move21/images/VZ_15-2_monheim-verkehrsfinanzierung.pdf
- SEILER, ROMY (2014): Akzeptanz von einwohnerbezogenen Nahverkehrsabgaben zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs. Bewertungsbedingungen von Grundbesitzabgabe und Bürgerticket am Beispiel Leipzig. Dresden. <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:bsz:14-qucosa-164164>
- STEINBAUER, AGNES (2015): Vision Nahverkehr. Ideen gegen die Blechlawine. Deutschlandfunk vom 04.12.2015. Internet: http://www.deutschlandfunk.de/vision-nahverkehr-ideen-gegen-die-blechlawine.1170.de.html?dram:article_id=334849
- WALUGA, GREGOR (2014): Das solidarische Bürgerticket als Baustein einer zukunftsfähigen Nahverkehrsfinanzierung. Gewinn für Klimaschutz und Bevölkerung am Beispiel der Stadt Wuppertal. In: RaumPlanung (2/2014): 126–131. <http://epub.wupperinst.org/frontdoor/index/index/docId/5402>
- WALUGA, GREGOR (2014): Stärkung des öffentlichen Nahverkehrs durch ein Bürgerticket. In: BARANOWSKI, FRANK und BERNHARD DALDRUP (Hrsg.) (2014b): Verbraucherpolitik in der kommunalen Praxis, SGK-Schriftenreihe. Düsseldorf: 161–173. <http://epub.wupperinst.org/frontdoor/index/index/docId/5286>
- WALUGA, GREGOR (2017): Flexibilisierung des ÖPNV durch ein umlagefinanziertes Bürgerticket. www.wupperinst.org (ab Ende 2017)
- WISSENSCHAFTLICHE DIENSTE DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES (Hrsg.) (2012): Umlagefinanzierung für den fahrscheinlosen Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). <https://sehgutachten.de/bt/wd4/268-12-umlagefinanzierung-fuer-den-fahrscheinlosen-oeffentlichen-personennahverkehr-oepnv-finanzverfassungsrechtliche>

WEITERFÜHRENDE LINKS AUS DEM HOWTO

- [1] <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:kobv:109-opus-260237>
- [2] https://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Publikationsdatenbank/Verkehrspolitik/VCD_Versteckte_Kosten_Staedtischer_Autoverkehr_2005.pdf
- [3] http://www.increase-public-transport.net/fileadmin/user_upload/Procurement/SIPTRAM/Hidden_Subsidies/Arbeitsblaetter.pdf
- [4] https://www.uni-kassel.de/fb14bau/fileadmin/datas/fb14/Institute/IfV/Verkehrsplanung-und-Verkehrssysteme/Forschung/Projekte/Endbericht_NRVP_VB1211.pdf
- [5] Berlin:
<https://kleineanfragen.de/search?q=verkehr+body%3ABE+doctype%3Aminor%2Cwriten+faction%3Apiraten&sort=>
 Nordrhein-Westfalen:
<https://kleineanfragen.de/search?q=verkehr+body%3ANW+doctype%3Aminor+faction%3Apiraten&sort=>
 Saarland:
<https://kleineanfragen.de/search?q=verkehr+body%3ASL+doctype%3Aminor%2Cwriten+faction%3Apiraten&sort=>
 Schleswig-Holstein:
<https://kleineanfragen.de/search?q=verkehr+body%3ASH+doctype%3Aminor+faction%3Apiraten&sort=>
- [6] <http://www.piratenpartei.koeln/wp-content/uploads/2014/10/Ratsantrag-Einfahrscheinloser-Tag-f%C3%BCr-K%C3%B6ln-15.03.2016.pdf>
- [7] <https://piraten-witten.de/wp-content/uploads/2014/10/15-08-14-AT-Piraten-Entgeltfreier-%C3%96PNV-an-verkaufsoffenen-Sonntagen.pdf>
- [8] Freie Fahrt mit Bus und Bahn – Schadstoffbelastung minimieren!
<http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/17/DruckSachen/d17-2091.pdf>
 Fahrscheinlose BVG: Nulltarif in den Straßenbahnen M8 und M10 am 29. August 2015?: <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/17/SchrAnf/s17-16742.pdf>
 Pilotbetrieb ÖPNV-Nulltarif an Sommer-Wochenenden: <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/17/SchrAnf/s17-15596.pdf>
- [9] Berlin:
 Erfolgsgeschichte Semesterticket weiterschreiben – Solidarticket-Modell ausweiten? <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/17/SchrAnf/s17-17774.pdf>
 Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs: <http://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/17/SchrAnf/s17-15195.pdf>
 Nordrhein-Westfalen:
 Einrichtung einer Enquete-Kommission zu Finanzierungsoptionen des Öffentlichen Personennahverkehrs in Nordrhein-Westfalen im Kontext des gesellschaftlichen und technischen Wandels:
<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMD16%2F5959|1|0>
 Fahrscheinloser ÖPNV für alle Vorschulkinder:
<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMD16%2F4163|1|0>
 Reaktivierung von Oberleitungsbussen und Straßenbahnen:
<https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument?Id=MMD16%2F1208|1|0>
 Saarland:
 Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr im Saarland: http://www.landtag-saar.de/Drucksache/Gs15_0764.pdf
 Schleswig-Holstein:
 Zukunftsfähiger ÖPNV: Fahrscheinlos und mit Internetzugang:
<http://www.landtag.ltsh.de/infothek/wahl18/drucks/0400/drucksache-18-0486.pdf>

Der #fahrscheinfrei Faktencheck

... aus unserer 24-teiligen Video-Reihe.
Ein Vorurteil in 30 Sekunden entkräftet.

Auf Youtube:

<https://t.co/Xs17vWqFQr>



Bus und Bahn #fahrscheinfrei

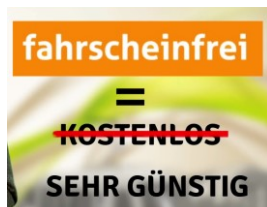
... bringt mir nichts, weil ich nicht mit Bus und Bahn fahre.

Das stimmt nicht. Jeder profitiert – auch die, die nicht daran teilnehmen: Denn je mehr Leute mit Bus und Bahn fahren, desto weniger Lärm, Dreck, Unfälle und Fläche für Parkplätze gibt es – und auch weniger Staus. Die Stadt wird für alle lebenswerter – und alle sind besser drauf.



Bus und Bahn #fahrscheinfrei

... ist ja gar nicht kostenlos!



Fahrscheinfrei heißt nicht kostenfrei. Alle zahlen einen Beitrag und finanzieren so den Nahverkehr gemeinsam. Weil alle Bürger mitmachen, wird es für den Einzelnen billiger. Dadurch wird es zwar nicht kostenlos, aber sehr viel günstiger.

Bus und Bahn #fahrscheinfrei

... treibt zu viele Radfahrer und Fußgänger in Bus und Bahn.

Das ist doch kein Massenphänomen. Menschen fahren auch weiterhin Rad oder gehen zu Fuß – einfach, weil es Spaß macht, flexibler, gesünder und entspannter ist. Den ÖPNV nutzt man eher für längere Strecken oder bei schlechtem Wetter. Bus, Bahn und Fahrrad sind keine Konkurrenten, sondern ergänzen einander.



Bus und Bahn #fahrscheinfrei

... ist ungerecht, weil alle dasselbe zahlen!

So einfach ist das nicht: Ärmere Menschen zahlen einen geringeren Beitrag – und der ist deutlich günstiger als der Preis für das jetzige Sozialticket.

Im aktuellen System überlegen es sich ärmere Menschen nämlich dreimal, ob sie sich Bus und Bahn überhaupt leisten können.

Doch mit einem fahrscheinfreien Nahverkehr erhält jeder Zugang zu Mobilität und damit zu sozialer Teilhabe.

Das ist gerecht.



Bus und Bahn #fahrscheinfrei

... bringt nichts, weil Bus und Bahn viel zu umständlich sind!



Genau das wollen wir ändern.

Mit #fahrscheinfrei musst du nicht mehr mühsam nach dem richtigen Tarif suchen und dich nicht durch die nervigen Ticket-Menüs der Automaten quälen.

Ein Bürgerticket für alle macht den Nahverkehr unkompliziert.

Einsteigen und mitfahren – nichts anderes bedeutet #fahrscheinfrei.

Bus und Bahn #fahrscheinfrei

... bringt mir als Fußgänger und Radfahrer nichts.

Doch. Je mehr Leute Bus und Bahn fahren, desto mehr Platz ist in der Stadt.

Du kannst viel entspannter die Straße überqueren oder mit dem Rad vorwärtskommen.

Die Unfallgefahr sinkt, die Luft ist besser – und so profitierst auch du.



Bus und Bahn #fahrscheinfrei

**... führt zur Überlastung des ÖPNV,
denn dann fahren doch alle sinnlos im Kreis!**



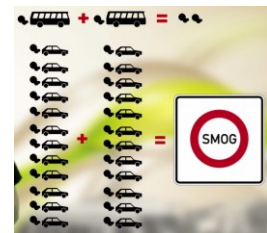
Würdest du das machen? Ganz ehrlich: Fahrscheinfrei würde niemanden dazu verleiten, ohne Grund rumzufahren.

Gerade in den Zeiten großer Auslastung im Berufsverkehr haben nur wenige Zeit und Lust, noch eine Extrarunde im Kreis zu drehen. Und selbst wenn es ein paar Leute gibt, die dadurch ihre Stadt besser kennenlernen, ist das auch nichts Schlechtes.

Bus und Bahn #fahrscheinfrei

... hilft der Umwelt nicht, weil Busse auch die Luft verpesten!

Natürlich wäre Verkehr ohne Abgase die beste Lösung. Aber trotzdem ist doch klar: 200 Leute in 100 Autos verpesten die Luft mehr, als 200 Leute in einem Bus. Außerdem fahren viele Busse und vor allem alle Bahnen mit Elektromotor. Fahrscheinfrei ist also gut für die Umwelt.



Bus und Bahn #fahrscheinfrei

**... lässt sich doch gar nicht flächendeckend einführen,
weil nicht jeder Verkehrsverbund sofort mitmacht!**



Beim Semesterticket geht's doch auch. Schon heute fahren Studierende durch ganz NRW ohne Fahrschein.

Da haben sich die Verkehrsbetriebe auch erst gewehrt, aber am Ende haben sie die Vorteile gesehen. Fahrscheinfrei wäre eine konsequente Weiterentwicklung dieser Idee:

Es wäre ein Semesterticket für alle Bürger.

Bus und Bahn #fahrscheinfrei

... ist kein Vorteil, denn Autofahren ist billiger für mich!

Wer genau rechnet, dem wird klar: Das Auto kostet mehr als nur Benzin.

Versicherung, Parkgebühren, Reparaturen, Steuern, Knöllchen.

Wie viel ein Kilometer Autofahrt tatsächlich kostet, ist nicht transparent! Bei #fahrscheinfrei zahlst du monatlich einen fixen und überschaubaren Beitrag – und fährst wann und wo immer du willst.



Bus und Bahn #fahrscheinfrei

... ist doch nur eine Piraten-Spinnerei!



Dann spinnen auch Wissenschaftler, Kommunen, Verkehrsverbünde und Bürgerinitiativen. Denn nicht nur Piraten wollen #fahrscheinfrei. Wir sind aber die einzigen, die das konsequent im Landtag fordern! Viele Studien belegen: Es ist möglich und in einigen europäischen Städten funktioniert es schon. Fahrscheinfrei ist keine Spinnerei, sondern eine revolutionäre Idee.

Bus und Bahn #fahrscheinfrei

... ist doch Bevormundung!

Wir verbieten niemanden was. Du darfst natürlich weiterhin das Auto nutzen. Fahrscheinfrei ermöglicht nur zusätzlich, Bus und Bahn zu fahren – und schreibt dir nichts vor. Es bietet dir mehr Möglichkeiten. Das ist keine Bevormundung, das ist Freiheit.



Bus und Bahn #fahrscheinfrei

... ist unsinnig, denn dann ist der ÖPNV noch mehr überlastet!

Nein. Wenn jeder für ein Bürgerticket zahlt, kann man mehr Busse und Bahnen anschaffen und einsetzen. Dadurch fahren sie öfter und sind nicht mehr so voll. Fahrscheinfrei ist die Lösung für mehr Investitionen im öffentlichen Nahverkehr. Davon profitieren alle.



Bus und Bahn #fahrscheinfrei

... ist unnötig. Es läuft doch alles.



Das meinst du doch nicht ernst, oder? Es fehlt Geld an allen Ecken und Enden. Züge fallen dauernd aus und nach 20 Uhr fährt auf dem Dorf kein Bus mehr.

Die Finanzierung durch Ticketverkäufe reicht offensichtlich nicht. Wir wollen #fahrscheinfrei. Das garantiert verlässliche Einnahmen, die sinnvoll investiert werden können.

Bus und Bahn #fahrscheinfrei

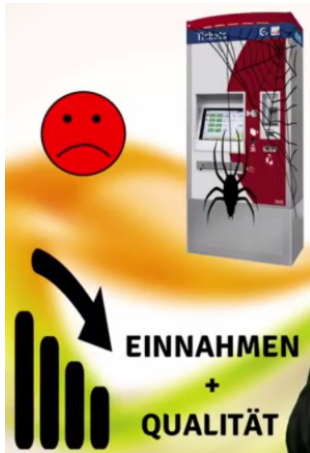
... ist für mich Geldverschwendung. Ich nutze den ÖPNV nie.

Es gibt viele Dinge, die nicht von allen genutzt werden, aber allen zugänglich sind. Zum Beispiel Sportanlagen, Parks, Theater, Museen und vieles mehr. Weil sie wichtig sind, werden sie aus Steuermitteln bezahlt. Und auch Mobilität ist ein Grundbedürfnis in der modernen Welt – und das muss die Gesellschaft gemeinsam sicherstellen. Fahrscheinfrei ist keine Geldverschwendung, sondern Voraussetzung für Mobilität und Teilhabe.



Bus und Bahn #fahrscheinfrei

... verbessert auch nicht die Qualität des Öffentlichen Nahverkehrs!



Doch. Denn momentan gibt es eine Abwärtsspirale: Busse und Bahnen sind dreckig, überfüllt und unpünktlich. Taktung und Verbindungen sind mangelhaft. Die Menschen wenden sich vom Nahverkehr ab, kaufen keine Tickets mehr. Das Geld wird weniger, die Qualität noch schlechter. Dieser Teufelskreis wird durch #fahrscheinfrei durchbrochen. Denn #fahrscheinfrei erhöht die Nachfrage. Eine höhere Nachfrage erfordert ein besseres Angebot und rechtfertigt auch politisch die Investitionen.

Bus und Bahn #fahrscheinfrei

... ist doch Sozialismus!

Quatsch! Wer Teilhabe für alle Bürger in einer modernen Gesellschaft will, der muss Mobilität für jeden ermöglichen. Der Nahverkehr gehört zur allgemeinen Daseinsvorsorge und muss eh laut Artikel 20 Grundgesetz gemeinschaftlich finanziert werden. Fahrscheinfrei ist kein Sozialismus, sondern soziale Verkehrspolitik.



Bus und Bahn #fahrscheinfrei

... ist nichts wert, weil es nichts kostet!



Irrtum. Jeder bezahlt ja einen geringen Beitrag. Wasser aus der Leitung ist auch nicht super teuer und trotzdem kann Keiner darauf verzichten. Fahrscheinfrei ermöglicht allen jederzeit mit Bus und Bahn zu fahren. Ein Service, der nicht teuer, aber wertvoll ist.

Bus und Bahn #fahrscheinfrei

... bringt mir nichts, weil vor meiner Tür nichts fährt!

Nach jahrzehntelangen Sparmaßnahmen und Kürzungen ist das Streckennetz tatsächlich löchrig geworden. Aber: Ein solidarischer Beitrag sorgt für eine solide Finanzierungsbasis. Damit kann man das ÖPNV-Angebot ausbauen: Busse fahren öfter, es gibt mehr Haltestellen, mehr Linien und bessere Umsteigebedingungen. Dann auch vor deiner Tür.



Bus und Bahn #fahrscheinfrei

... funktioniert nicht im ländlichen Raum!



Nein, gerade auf dem Land braucht man #fahrscheinfrei. Denn im Moment nutzen die Leute Busse und Bahnen nicht, weil das Angebot so schlecht ist. Mit #fahrscheinfrei hat man mehr Budget, um den Nahverkehr auszubauen. Zum Beispiel mit Anruf-Bussen oder selbstfahrenden Taxis zum nächsten Knotenpunkt. Auch ein Fahrradleihsystem ist denkbar. Fahrscheinfrei macht den ländlichen Raum mobil.

Bus und Bahn #fahrscheinfrei

... ist verfassungswidrig!

Nein. Juristische Gutachten sagen, dass die Möglichkeit, den ÖPNV nutzen zu können – unabhängig von der tatsächlichen Nutzung – die Erhebung eines zweckgebundenen Beitrages rechtfertigt. Die dadurch generierten Mittel müssen auch zweckgebunden für diese Leistung eingesetzt werden. Auf gut Deutsch: Fahrscheinfrei ist nicht verfassungswidrig.



Bus und Bahn #fahrscheinfrei

... verstehe ich nicht. Was soll das bringen?



Stell dir doch einmal vor: Jeder kann Bus und Bahn zu jeder Zeit nutzen. Du suchst keine Tarife mehr. Du steigst ein wann und wo du willst, ganz ohne Ticket. Der Bus ist sauber und kommt alle 5 Minuten. Niemand wird ausgeschlossen, jeder kann mitfahren. Auf den Straßen fahren weniger Autos, die Luft ist besser und die Stimmung in der Stadt ist entspannt.

Also wenn das nicht geil ist...

Bus und Bahn #fahrscheinfrei

... löst auch nicht alle Verkehrsprobleme!

Das behauptet ja auch keiner. Aber solange wir eine Verkehrspolitik nur für Autofahrer machen, werden die Probleme lediglich schlimmer. Fahrscheinfrei hingegen macht den Nahverkehr attraktiv, entlastet die Straßen, senkt die Sanierungskosten – und ist damit Teil der Lösung.



Bus und Bahn #fahrscheinfrei

... ist doch so toll. Warum wurde es noch nicht umgesetzt?



Zuerst müssen sich andere Parteien endlich dazu durchringen, #fahrscheinfrei überhaupt zu wollen. Sie müssen entsprechende gesetzliche Regelungen treffen, damit Kommunen #fahrscheinfrei einführen können. Wir wollen in einzelnen Städten Modellversuche durchführen, um das System zu testen. Mit den Erkenntnissen aus diesen Pilotprojekten lassen sich auch die letzten Kritiker überzeugen. Und #fahrscheinfrei kann endlich kommen.

Weitere Vorurteile? Schreibe uns!

#fahrscheinfrei

Das 4-Punkte-Fazit der Piratenfraktion zur Studie

1. NRW ist reif für Bus und Bahn #fahrscheinfrei

Es ist durchdacht, möglich und praktisch umsetzbar.

2. Der ÖPNV muss umgehend ausgebaut werden

Der Ausbau des ÖPNV muss jeweils zuerst erfolgen, dann aber umgehend die Nachfrage mit Bus und Bahn #fahrscheinfrei angekurbelt werden.

3. Fahrscheinfrei bringt Mehrwert: Die Finanzierung

Die Hauptfinanzierung ist nicht nur über die **solidarische Umlage** (Bürgerticket) wie beim **Semesterticket** möglich. Wir sollten die Finanzierung über die **Grundsteuer** und **Erschließungsbeiträge** mehr in den Fokus nehmen.

Weitere Instrumente (z. B. **Bettensteuer, Parkgebühren**) flankieren die Finanzierung. Varianten wie die Arbeitgeberabgabe oder zusätzliches Sponsoring sind möglich.

Im **Kreis Recklinghausen** würde ein Bürgerticket im Monat durchschnittlich zwischen 15 und 20 EUR/EW kosten. Der finale Preis richtet sich nach der Anzahl der Zahlenden (rund 50% aller Einwohnenden) und etwaigen flankierenden Finanzierungsmaßnahmen.

In **Bad Salzuflen** (Touristenort) könnten Kurtaxe, Parkraumbewirtschaftung etc. sowie ein „Marketingbudget“ bereits einen Großteil der Finanzierung übernehmen. Hier lässt sich der Ausbau des ÖPNV leichter bewerkstelligen.

4. Der Fahrplan steht: Wir können sofort damit anfangen

Wir können sofort beginnen: Das Gutachten skizziert einen Pilotversuch ab 2018 und eine sukzessive Einführung ab 2021.

Der Fahrplan

2017	Abfahrt zur smartgerechten Verkehrswende! Die Piratenfraktion bringt als Blaupause Anträge zur nachholenden Sanierung, zum ÖPNV-Ausbau und einen konkreten Fahrplan für ein Modellprojekt in NRW (s.u.) ein. Weitere Schritte: Im Land NRW wird #fahrscheinfrei in den Koalitionsvertrag aufgenommen, Rechtliche Rahmenbedingungen für Pilotprojekte werden geschaffen (siehe auch mehrheitlich abgestimmte Handlungsempfehlung der Enquetekommission), ein Pilotprojekt oder mehrere Modellprojekte (Modellstädte/-regionen) werden gefunden; In den Kommunen werden die politischen Grundlagen geschaffen, Ausbaupläne erarbeitet und die Akzeptanz geprüft.
2018	Ausbau des ÖPNV und Einführungsvorbereitungen für #fahrscheinfrei in den Modellregionen.
2018-2021	Nachholende Sanierung einerseits, Ausbau des ÖPNV andererseits in ganz NRW (zwei unterschiedliche Finanzierungstöpfe); massives Verkehrswendeprogramm
2019-2021	Durchführung eines zweijährigen Modellprojektes in den Modellregionen. Evaluation und Erarbeitung eines Ausbaukonzeptes.
2021-2024	Auf Landesebene werden die rechtlichen und strukturellen Voraussetzungen für innovative Finanzierungsinstrumente geschaffen.
bis 2025	Bus und Bahn #fahrscheinfrei kann in ganz NRW mit Unterstützung des Landes durch die Kommunen/Kreise/Regionen selbst eingeführt werden. Der Tarifschunel wird sukzessive abgeschafft.
2025	Ankunft der smartgerechten Verkehrswende!

II. Machbarkeitsstudie „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“

Auftraggeber:

PiKo NRW e. V.
Akademiestr. 3
40213 Düsseldorf

Auftragnehmer:

tjm-consulting mobilitätsmanagement
Hansaring 61
50670 Köln



#fahrscheinfrei stoppt die Abwärtsspirale im ÖPNV

Oliver Bayer präsentiert die Studie auf einer Pressefahrt
in einer historischen Straßenbahn der Rheinbahn AG (30.1.2017)

Machbarkeitsstudie „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“



Auftraggeber:
PiKo NRW e.V.
Akademiestr. 3
40213 Düsseldorf

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINFÜHRUNG.....	2
DER ÖFFENTLICHE PERSONENVERKEHR IN NORDRHEIN-WESTFALEN	4
2. AUFGABENSTELLUNG UND ZIELE DER MACHBARKEITSSTUDIE	7
3. HINTERGRÜNDE ZUR ENTWICKLUNG DES BÜRGERTICKETS	10
3.1 SOLIDARFINANZIERUNG	10
3.2 NULLTARIFE IM NAHVERKEHR	12
3.2.1 TEMPORÄRE NULLTARIFE	12
3.2.2 STEUERFINANZIERTER NULLTARIF	12
3.3 BÜRGERTICKET	14
4. ERMITTLUNG VON UMSETZUNGSHEMMNISSEN FÜR BUS UND BAHN FAHRSCHENFREI	16
4.1 POLITISCHE UMSETZUNGSHEMMNISSE	16
4.2 FINANZIELLE UMSETZUNGSHEMMNISSE	18
4.3 FEHLENDE AKZEPTANZ ALS UMSETZUNGSHEMMNIS	20
4.4 JURISTISCHE UMSETZUNGSHEMMNISSE	21
4.5 TECHNISCHE UMSETZUNGSHEMMNISSE	22
4.6 FEHLENDE KAPAZITÄTEN ALS UMSETZUNGSHEMMNISSE	22
5. IDEEN FÜR EINE EINFÜHRUNGSSTRATEGIE BUS UND BAHN FAHRSCHENFREI IN NRW	25
6. BESCHREIBUNG EINES PILOTVERSUCHS FÜR BUS UND BAHN FAHRSCHENFREI IN NRW	29
7. STRATEGISCH-POLITISCHE UMSETZUNG FÜR BUS UND BAHN FAHRSCHENFREI IN NRW	32
8. WIRKUNGSANALYSE (KAPAZITÄT, EXTERNE EFFEKTE, KOSTEN)	36
9. ZUSAMMENFASSUNG DER MACHBARKEITSSTUDIE	40
VERWENDETE QUELLEN	46
DANKSAGUNG	46

1. EINFÜHRUNG

Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) hat in der heutigen Zeit nicht nur die Aufgabe die Mobilität aller Menschen und damit deren soziale Teilhabe sicherzustellen, sondern soll ebenfalls ein wichtiger Bestandteil sein, um die Ziele des Klima- und Umweltschutzes zu erreichen. Der ÖPNV ist somit ein zentraler Baustein einer nachhaltigen Verkehrspolitik und darüber hinaus für viele Bürgerinnen und Bürger Nordrhein-Westfalens bereits ein unverzichtbarer Teil ihrer Alltagsmobilität.

Der Markt der Verkehrsunternehmen in Nordrhein-Westfalen ändert sich bspw. durch vermehrte Vergaben im europäischen Wettbewerb und der Tendenz zu mehr Zusammenarbeit von Unternehmen, Verbünden und Aufgabenträgern untereinander. Auf der Nutzerseite steht bei jungen Menschen die Tendenz „Nutzen statt Besitzen“ eines Autos zunehmend im Fokus. Die Mobilitätsbedürfnisse der Menschen insgesamt sind allerdings sehr unterschiedlich, wobei ihnen die Mobilitätsanbieter vermehrt zielgruppenspezifische Angebote offerieren. Die Trends der Zukunft sind die Themen Digitalisierung und Multimodalität.

Darüber hinaus müssen auch ÖPNV-Themen wie die Herstellung der Barrierefreiheit für Menschen mit Mobilitätseinschränkungen oder die Lösung der chronischen Unterfinanzierung von ÖPNV Infrastruktur und Betrieb nachhaltig und unter Zeitdruck in den nächsten 5 Jahren umgesetzt werden. Damit der öffentliche Personenverkehr auch in Zukunft seine Rolle als nicht verzichtbarer Teil des nordrhein-westfälischen Gesamtverkehrssystems und somit seine Aufgabe als Element der Daseinsvorsorge erfüllt, forderte die ÖPNV-Zukunftskommission einen radikalen Ausbau des ÖPNV-Systems, sprich die Steigerung der Verkehrsleistung um 50-100 %.

Vor dem Hintergrund knapper kommunaler Kassen ist die Finanzierung des ÖPNV schon seit Jahren nicht mehr in der Lage weder für Ausbau und Erhalt der Infrastruktur, noch für den Betrieb von Bussen und Bahnen wirklich aufzukommen, geschweige denn eine langfristige Finanzierungsperspektive zum umfänglichen Ausbau des gesamten ÖPNV-Systems in Aussicht zu stellen. Obwohl die Aufrechterhaltung des bestehenden ÖPNV-Angebots

bereits heute große Probleme verursacht, steigen die Anforderungen, die aus Politik und Gesellschaft an den ÖPNV gestellt werden weiter. Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen sollen die Attraktivität des ÖPNV trotz stagnierender oder rückläufiger Finanzmittel weiter steigern. Einnahmeausfälle müssen durch eine höhere Nutzerfinanzierung kompensiert werden. Wegen der strukturellen Unterfinanzierung des ÖPNV wird das Angebot insbesondere im ländlichen Raum immer mehr zurückgefahren.

Obwohl es umweltpolitisch notwendig ist, entsprechende Investitionen in den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zu tätigen, zieht sich die öffentliche Hand bei der ÖPNV-Finanzierung zunehmend aus der Verantwortung. Die Notwendigkeit einer alternativen ÖPNV-Finanzierung ist somit offensichtlich.

Vor dem Hintergrund der Finanzierungsprobleme im ÖPNV ist eine nachhaltige Neuordnung der Finanzierung überfällig, wobei sich dies sowohl auf den Sanierungsstau, die erforderlichen Investitionen in Infrastruktur und Fahrzeuge, als auch auf den Betrieb bezieht. Die erforderlichen Mittel müssen eine mittel- bis langfristige Finanzplanung ermöglichen, die sich dadurch auszeichnet, dass sie zukunftsfähig ist.

Im Schienenpersonenverkehr (SPNV) und im Öffentlichen Straßenpersonenverkehr (ÖSPV) beruht die Finanzierung auf zwei Säulen: der Nutzerfinanzierung und der öffentlichen Co-Finanzierung.

Nutzerfinanzierung meint dabei die Zahlung für die Inanspruchnahme der Verkehrsleistungen durch die direkten Nutzer, also die Fahrgäste. Die zu entrichtenden Preise werden durch den jeweiligen Tarif bestimmt. Das System der Nutzerfinanzierung folgt der Logik, dass die Nutzenden für die tatsächliche Nutzung zahlen. Weitere Regelungen finden sich hinsichtlich der Erstattung von Mindererlösen im Ausbildungsverkehr und der Schwerbehindertenfreifahrt, der sogenannten Fahrgeldsurrogate. Diese Verkehre werden für die entsprechenden Personengruppen ermäßigt angeboten, wobei die Ermäßigung den Verkehrsunternehmen durch die Gewährung von Pauschalen ausgeglichen wird. Letztlich handelt es sich hierbei um gesetzlich angeordnete Sondertarife mit geringerer Tarifergiebigkeit, die durch staatliche Zahlungen kompensiert werden. Die Tarife werden von den

jeweiligen Verkehrsunternehmen vereinnahmt und über eine vereinbarte Einnahmeaufteilung erfolgt die Zuweisung der Fahrgeldeinnahmen auf die einzelnen Verkehrsunternehmen.

Die Piratenfraktion im Landtag NRW fordert aufgrund der zuvor umrissenen chronischen Unterfinanzierung im ÖPNV eine nachhaltige ÖPNV-Finanzierungsreform für Nordrhein-Westfalen, die eine neue, wirtschaftlich auskömmliche und sozial gerechte Finanzierungsform für den ÖPNV in NRW zum Ziel hat. Kernpunkt dieser Finanzierungsreform ist der Verzicht auf den Fahrkartenverkauf bei gleichzeitiger Einführung eines solidarischen Umlagesystems.

Eine Umlagefinanzierung nach dem Solidarprinzip, besser bekannt unter dem Begriff Bürgerticket, eröffnet politisch gesehen die Chance eines der größten Zugangshemmnisse zum ÖPNV-System zu beseitigen und viele neue Menschen für öffentliche Verkehrsmittel zu gewinnen und somit den Modal Shift zugunsten des Umweltverbundes zu steigern.

Mit der Umsetzung einer Umlagefinanzierung nach dem Solidarmodell ergeben sich viele organisatorische, praktische und auch juristische Fragen, die nach Möglichkeit im Rahmen dieser Machbarkeitsstudie weitgehend beantwortet werden sollen.

DER ÖFFENTLICHE PERSONENVERKEHR IN NORDRHEIN-WESTFALEN

Angesichts der unterschiedlichen räumlichen und sozialen Struktur des Landes Nordrhein-Westfalen (NRW) sowie der im Jahr 2013 im NRW-Klimaschutzgesetz beschlossenen Klimaschutzziele, bis zum Jahr 2020 um mindestens 25 % und bis zum Jahre 2050 um mindestens 80 % Treibhausgasemissionen zu reduzieren, bedarf es einer radikalen Verkehrswende in Nordrhein-Westfalen, die auf größtmögliche Verkehrsvermeidung sowie eine gezielte Verlagerung auf den Umweltverbund abzielt.

Überörtliche Mobilität wird in NRW durch den Fern- und Regional- bzw. auch Nahverkehr ermöglicht, wobei die Grenzen zwischen Nah- und Fernverkehr angesichts der durch polyzentrische Ballungsräume gekennzeichneten

Siedlungsstruktur fließend sind, während die Rechtsnormen eine Abgrenzung vorgeben.

Nordrhein-Westfalen hat im Zuge der Regionalisierung die Aufgabenträgerschaft auf Kreise, kreisfreie und einzelne kreisangehörige Städte übertragen. Diese wiederum haben die Verantwortung für den SPNV an die von ihnen gebildeten Zweckverbände abgegeben. So entspricht die Organisationsstruktur des ÖPNV in Nordrhein-Westfalen einem 3-Ebenen-Modell:

1. Ebene: Kreise / Kreisfreie Städte (Planung)
2. Ebene: Zweckverbände / Verkehrsverbünde / Verkehrsgemeinschaften (Management & Regie)
3. Ebene: Verkehrsunternehmen (Betrieb)

Im Jahr 1995 wurde in Nordrhein-Westfalen die Verantwortung für den Öffentlichen Straßenpersonenverkehr (ÖSPV) und den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) auf die Kommunen übertragen. Der SPNV ist in 9 (ab 2008 nur noch 3) Kooperationsräumen (Zweckverbänden) über kommunale Zusammenarbeit organisiert. Für den ÖSPV sind die 29 Kreise und 23 kreisfreien Städte, die Stadtregion Aachen sowie einige kreisangehörige Städte als Aufgabenträger verantwortlich, sofern sie ihre Aufgabenträgerschaft bzw. Planungs- und Organisationsaufgaben nicht an den jeweiligen Zweckverband delegiert oder zur Unterstützung eine kreisweite Managementgesellschaft gebildet haben. In vielen Klein- und Mittelstädten Nordrhein-Westfalens gibt es darüber hinaus eigenständige lokale Stadtverkehrssysteme.

Beim Thema ÖPNV-Finanzierung ist begrifflich zwischen der Finanzierung durch die öffentliche Hand und der Finanzierung durch die den ÖPNV betreibenden (oft kommunalen) Verkehrsunternehmen zu unterscheiden. Letztere beziehen ihre Finanzmittel derzeit zum einen von der öffentlichen Hand, zum anderen von ihren Fahrgästen. Die öffentliche Hand finanziert den ÖPNV durch kommunale Haushaltsmittel (z. B. in Form von Betriebszuschüssen), Einlagen in oder Eigenanteilen an kommunalen Verkehrsunternehmen sowie Steuervorteile (Querverbund) bzw. Verlustausgleich.

Ländliche Kreise können aufgrund ihrer prekären Haushaltslage oft keine Eigenmittel für die ÖPNV-Finanzierung bereitstellen, obwohl diese dringend notwendig wären und in den kommunalen Haushalten die Zuschüsse für den Kfz-Verkehr insgesamt überwiegen.

In Nordrhein-Westfalen existieren acht regionale Verbundtarife und der NRW-Tarif als übergeordneter Landestarif. Die Tarifgestaltung orientiert sich überwiegend an den kommunalen Grenzen. Der NRW-Tarif ermöglicht auf langen Relationen den Übergang über ein oder mehrere Verbundtarifgebiete. Die Beförderungsbedingungen wurden hinsichtlich der Rechte und Pflichten der Fahrgäste und Verkehrsunternehmen, der Regelung zur Mitnahme von Fahrrädern, der Mobilitätsgarantie und der Kinderaltersgrenzen angeglichen.

Mit der Vielzahl kommunaler Tarife steigt gleichzeitig die Komplexität für die Fahrgäste. Insbesondere Gelegenheitskunden, die über mehrere Tarifräume reisen fällt die Auswahl des richtigen Tickets oft schwer, was somit oft zum Zugangshemmnis wird.

Die Preisbildung im ÖPNV ist ein komplexer Prozess, der innerhalb der Verkehrsverbünde in einem Abstimmungsverfahren zwischen Aufgabenträgern und ggf. den Verkehrsunternehmen festgelegt wird, in das wirtschaftliche, wie auch politische Faktoren, einfließen. Hierzu gehören auch Überlegungen, inwieweit Zahlungsbereitschaften abgeschöpft werden können bzw. sollen.

Nach Angaben des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen fördert das Land den ÖPNV unter anderem auch über durchgereichte Bundesmittel mit jährlich rund 1,4 – 1,5 Mrd. Euro. Mit den Novellierungen des ÖPNVG NRW in den Jahren 2007 und 2010 wurden Fördertatbestände in drei Pauschalen (§ 11, Abs. 1, § 11, Abs. 2 und § 11a ÖPNVG NRW) und einer Pauschalförderung (§ 12 ÖPNVG NRW) zusammengefasst und nur noch einzelne Fördertatbestände im besonderen Landesinteresse (§ 13 und § 14 ÖPNVG NRW, Sozialticket) aufrechterhalten.

Die Ticketerlöse, in 2014 in Nordrhein-Westfalen 2,4 Mrd. Euro, einschließlich der Fahrpreissurrogate (Schüler- und Schwerbehindertenverkehre) können die enormen Infrastrukturkosten des ÖPNV nicht decken. Bei hoher Auslastung in Ballungsgebieten bzw. bei hohem Kostendeckungsgrad ist die Finanzierung des operativen Betriebs in Einzelfällen möglich.

2. AUFGABENSTELLUNG UND ZIELE DER MACHBARKEITSSTUDIE „BUS UND BAHN FAHRSCHEIFREI IN NRW“

Die Machbarkeitsstudie „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ befasst sich mit der Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV in Nordrhein-Westfalen. Da es die Umsetzung eines fahrscheinfreien ÖPNV Systems, finanziert durch ein Bürgerticket, so bislang noch nicht in der Realität gegeben hat und es bisher nur erste Untersuchungsansätze gibt, orientiert sich die vorliegende Machbarkeitsstudie weitgehend an den nachfolgenden Zielen:

- **kurzfristig** die Schaffung einer „Probierklausel fahrscheinfrei NRW“ zur Finanzierung kommunaler Pilotprojekte zum Thema „Bus und Bahn fahrscheinfrei“, um Erfahrungen zur landesweiten Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV in NRW zu gewinnen.
- **mittelfristig** die finanzielle Einbeziehung aller Anwohner durch ein solidarisches Beitragsmodell („Bürgerticket“) sowie ggf. anderer Nutzer, potenzieller Nutzer und Nutznießer durch alternative Finanzierungsinstrumente,
- **mittelfristig** die vollständige Abschaffung jeglicher Fahrscheine und Fahrscheinkontrollen in NRW,
- **langfristig** eine Erhöhung des ÖPNV-Anteils am Modal Split bei gleichzeitiger Reduzierung des MIV-Anteils und Beibehaltung des Fahrrad- und Fußverkehrsanteils,
- **langfristig** eine Verbesserung der Gesamt-Ökobilanz des Verkehrs und eine Verringerung der Lärm- und Luftschadstoffe.

Hauptziel der Machbarkeitsstudie „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ ist es, Handlungsempfehlungen für Politik, Verwaltung und ÖPNV-Anbieter zu geben, wie kurz-, mittel- und langfristig das Finanzierungskonzept „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ umgesetzt werden kann. Dabei sollen die Zugangs- und Umsetzungshemmnisse benannt werden, die insbesondere vor

Ort in den Kommunen die Umsetzung eines fahrscheinfreien ÖPNV in Form eines Bürgertickets verhindern.

Im Rahmen der allgemeinen politischen Diskussionen über neue Wege der ÖPNV-Finanzierung sind noch viele Fragen offen, die im Rahmen dieser Studie nach Möglichkeit beantwortet werden sollen:

- Welche Chancen und Risiken sind mit der Einführung eines fahrscheinfreien Öffentlichen Nahverkehrs für eine Kommune verbunden (wenn eine Kommune diesen einführt)?
- Weshalb ist es notwendig und die juristisch einfachste Option einen Beitrag zur ÖPNV Finanzierung einzuführen?
- Warum ist es notwendig, dass das Land die Kommunen ermächtigt, eigene Beiträge erheben zu dürfen?
- Wie könnte ein solidarisches Beitragsmodell aussehen – angelehnt z. B. an die Vorschläge eines „Bürgertickets“ oder auch an den VCD-Vorschlag einer grundsteuerbezogenen Abgabe?
- Wie hoch wäre ein individuell zu zahlender Beitrag für die Bürgerinnen und Bürger in NRW?
- Welche zusätzlichen alternativen Instrumente zur ÖPNV-Finanzierung können sinnvollerweise herangezogen werden, die neben den Bewohnern auch Pendler, Touristen sowie Drittnutzer bzw. Nutznießer des ÖPNV mit einbeziehen (Nahverkehrsabgabe, Erschließungsbeitrag, Bettensteuer, City-Maut, Parkraumbewirtschaftung usw.)?
- Mit welchem Verwaltungsaufwand wäre die Umsetzung der jeweils vorgeschlagenen Finanzierungsinstrumente verbunden?
- Welche Voraussetzungen einer ÖPNV-Rahmen- bzw. Investitionsfinanzierung werden seitens des Bundes gefordert?

- Wie geht das Finanzierungsmodell mit den 2019 auslaufenden Entflechtungs- und Regionalisierungsmitteln um?
- Entstehen zusätzliche Belastungen für den NRW Haushalt und in welcher Höhe?
- Sind Ausgleichszahlungen für Schüler und Schwerbehinderte gefährdet?
- Wäre der kommunale Querverbund durch eine Beitragsfinanzierung des ÖPNV gefährdet? Wie könnte man diesen sichern?
- Welche Konflikte ergeben sich aus der Satzung des jeweiligen Verkehrsverbundes, wenn eine Kommune den fahrscheinfreien Nahverkehr einführen will?
- Umgang mit der Schnittstellenproblematik: Ist e-Ticketing eine Lösung und welche Auswirkung ergeben sich für die Einnahmeverteilung?

3. HINTERGRÜNDE ZUR ENTWICKLUNG DES BÜRGERTICKETS

Seit den 1960er Jahren wurden verschiedene Konzepte zur alternativen Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) diskutiert. Häufig wurde dabei ein durch Steuern finanzierter Nulltarif in Betracht gezogen, um die ÖPNV-Nutzung attraktiver zu machen und dadurch den Verkehrsfluss im Autoverkehr zu verbessern. Auch wenn der Begriff Nulltarif suggeriert, dass der Nahverkehr kostenlos ist, werden die Kosten tatsächlich durch Steuern, also von der Allgemeinheit getragen, d.h. der Begriff Nulltarif beschreibt lediglich, dass vom Fahrgast kein Tarif bezahlt wird.

Es wurden regional und zeitlich eng begrenzte Nulltarif-Aktionen erprobt, durch welche jedoch keine nennenswerten Verkehrsverlagerungen zu Gunsten öffentlicher Verkehrsmittel ausgelöst werden konnten. Niedrigtarife allein sind nicht dazu geeignet, die Bürgerinnen und Bürger vom ÖPNV zu begeistern. Da das Auto weiterhin für viele Menschen als Statussymbol gilt und immer noch für Freiheit und Bequemlichkeit steht, können Kosten- oder Umweltaspekte keine Verhaltensänderung bewirken.

3.1 SOLIDARFINANZIERUNG

In Modellen zur solidarischen Umlagefinanzierung werden die Beiträge in der Regel ergänzend und abseits des regulären Tarifsystems kalkuliert. Die Nutzergruppenspezifische Beitragshöhe ergibt sich aus der angenommenen potenziellen Nutzungsintensität sowie der Gruppengröße.

Solidarmodelle zeichnen sich vor allem dadurch aus, dass Abnahmeverträge mit den Verkehrsunternehmen bzw. -verbünden über mehrere Jahre geschlossen werden. Nach diesem Zeitraum ist eine Neuverhandlung der Konditionen sowie das Auslaufen der Verträge grundsätzlich möglich. Diese Verträge werden bei den Verkehrsunternehmen bzw. -verbünden längerfristig als feste Einnahme bei geringem Vertriebsaufwand kalkuliert. Die Nahverkehrsbranche entwickelte in den vergangenen Jahren unterschiedliche solidarisch finanzierte Fahrscheinmodelle.

Im so genannten Sockelmodell wird von der Solidargemeinschaft lediglich eine Basisfinanzierung des ÖPNV vorgenommen (z. B. beim Schülerticket im VRR oder auch bei den Semestertickets für Studierende). Je nach Ausgestaltung erhalten die Gruppenmitglieder aber auch nur eine räumlich und zeitlich stark eingeschränkte Nutzungsberechtigung für den Nahverkehr. Jedes Gruppenmitglied kann dann individuell und freiwillig diesen Geltungsbereich durch Zukauf weiterer Fahrscheinprodukte erweitern. Ziel eines Sockel-modells ist es, ein günstiges und im allgemeinen Gruppeninteresse liegendes Grundangebot anzubieten, das an den individuellen Bedürfnissen flexibel angepasst werden kann.

Dagegen werden bei einem vollständigen Solidarmodell sämtliche Kosten von der Solidargemeinschaft getragen. Der Fokus des Solidarmodells liegt darauf, einen Ausgleich der Kosten für den ÖPNV herzustellen und gleichzeitig allen Gruppenmitgliedern einen günstigen Zugang zum ÖPNV zu ermöglichen, ohne dass hierfür der Kauf einer zusätzlichen Fahrkarte notwendig ist.

Solidarisch finanzierte Tickets führen in der Regel zu einer besseren Auslastung vorhandener Beförderungskapazitäten im ÖPNV. In Städten mit einem im Verhältnis zur Bevölkerungszahl hohen Anteil an Inhaberinnen und Inhabern solcher Tickets führt die Inanspruchnahme z. B. von Studierenden an Wochen- und Tagesrandzeiten dazu, dass zusätzliche Fahrzeugkapazitäten bereitgestellt werden müssen, was zusätzliche Sach- und Personalkosten bei den Verkehrsunternehmen verursacht.

Die Analyse solidarisch finanzierter Fahrscheine gibt wertvolle Hinweise zur möglichen Wirkungsweise eines Bürgertickets beziehungsweise eines komplett fahrscheinfreien beitragsfinanzierten ÖPNV. Allgemein lässt sich eine deutlich positive Wirkung auf die Nutzungsintensität des ÖPNV feststellen, die zu Lasten von Fahrten mit dem Auto geht. Die Verlagerung von Fuß- und Radwegen spielt eine untergeordnete Rolle und neben der Verlagerung von anderen Verkehrsmitteln lässt sich ein zusätzlicher Effekt der Mehrnutzung des ÖPNV feststellen.

3.2 NULLTARIFE IM NAHVERKEHR

Bei einem Nulltarif steht die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel, häufig zielgruppenspezifisch sowie zeitlich und räumlich beschränkt, unentgeltlich zur Verfügung. Ein Nulltarif kann in ein bestehendes Tarifsystem eingebettet sein, es kann aber auch vollständig auf ein Tarif- und Fahrscheinvertriebssystem verzichtet werden. Nach dem methodischen Ansatz werden dem Grunde nach die Vollkosten solidarisch auf alle Gruppenmitglieder umgelegt, wobei im Einzelfall eine soziale Staffelung sowie im Zuge der Härtefallregelung eine vollständige Befreiung von der Beitragspflicht erfolgen kann.

3.2.1 TEMPORÄRE NULLTARIFE

Durch temporäre Nulltarife wird versucht, neue Kunden für den Nahverkehr zu gewinnen, indem Vorteile der ÖPNV-Nutzung ohne weitere Zugangsbarrieren erlebbar gemacht werden. Dadurch sollen Vorurteile abgebaut werden, die Nichtnutzer des ÖPNV gegenüber dem ÖPNV-Angebot haben. Auch wenn die entgeltlose Ausgabe von Fahrtberechtigungen zu kurzfristigen Einnahmeausfällen führt, werden solche Schnupper-Angebote in der Nahverkehrsbranche häufiger durchgeführt, da diese Aktionen mittel- und langfristig zu einer verstärkten Kundengewinnung und -bindung beitragen. So wurden zu bestimmten Anlässen Aktionstage durchgeführt, welche die Gratis-Nutzung des ÖPNV beinhalteten. So konnte in Tübingen an vier Adventssonntagen kostenlos mit dem ÖPNV in die Innenstadt gefahren werden und in Hamburg und Bremen wurden aus umweltpolitischen Gründen autofreie Sonntage veranstaltet. In allen Fällen wurde jeweils eine starke Nachfrage im ÖPNV verzeichnet, wobei diese Aktionstage noch keinen Schluss auf langfristige Änderungen des Verkehrsmittelwahlverhaltens zulassen.

3.2.2 STEUERFINANZIERTE NULLTARIFE

Steuerfinanzierte Nulltarife können einerseits aus sozialen Erwägungen nur für bestimmte Zielgruppen eingeräumt werden, wie etwa die

Schwerbehindertenfreifahrt, oder es sind allgemein zugängliche Nulltarife, die allen Nutzern offenstehen und ggf. nur wenige Gruppen ausschließen. Diese Form des Nulltarifes setzt sich von anderen Finanzierungsformen dadurch ab, dass die Fahrgäste in der Regel keine Tickets oder sonstige Nachweise mit sich führen müssen.

Das bekannteste Beispiel eines steuerfinanzierten fahrscheinfreien Nulltarifs war lange Jahre die belgische Stadt Hasselt (70.000 Einwohner), in der zwischen 1997 und 2013 die Nutzung aller Stadtbusse kostenfrei war, wodurch viele Fahrgäste gewonnen wurden bei gleichzeitiger Minimierung des Pkw-Verkehrsaufkommens. Aufgrund von kommunalen Finanzengpässen der Stadt wurde der kostenlose Nahverkehr in Hasselt Ende 2013 wieder abgeschafft.

Hasselt wurde durch die estnische Hauptstadt Tallinn (430.000 Einwohner) abgelöst, die 2013 einen fahrscheinfreien Nahverkehr einführte. Da der Anteil des ÖPNV am Modal Split in den vergangenen Jahren zurückging und der Autoverkehr zunahm wurden alternative Vorschläge zur Stärkung des kommunalen ÖPNV geprüft. Die wichtigsten Ziele des Systems sind es, den Modal Split-Anteil des ÖPNV zu stärken und die Mobilität der Bürgerinnen und Bürger, insbesondere der sozial Schwächeren, zu erhöhen und eine lebenswertere Stadtgestaltung zu verwirklichen. Die Einführung des Nulltarifs in Hasselt wie auch Tallinn wurden begleitet von einer umfangreichen Ausweitung des ÖPNV-Angebots und der Modernisierung des Fahrzeugparks. Parallel dazu wurden restriktive Maßnahmen gegenüber dem Auto-Verkehr (Rückbau der Straßen, Einführung von Parkraumbewirtschaftung etc.) umgesetzt.

Hinsichtlich der Wirkung eines fahrscheinfreien Nahverkehrs bleibt festzuhalten, dass ein fahrscheinfreier ÖPNV durchaus als Anlass dienen kann den ersten Schritt zur Nutzung von Bahn und Bus zu machen.

Wenn das von vielen Menschen als kompliziert eingeschätzte Tarifsystem wegfällt, bestehen gute Chancen eine Veränderung des Verkehrsmittelwahlverhaltens zu Gunsten des ÖPNV zu erreichen, dies belegen auch die Beispiele Hasselt und Tallinn, wo es zu Nachfragesteigerungen von bis zu 30 % kam.

3.3 BÜRGERTICKET

Inzwischen hat sich der Begriff des fahrscheinfreien ÖPNV etabliert, der jedoch noch keinen Hinweis auf die Art der Finanzierung gibt. In einigen deutschen Städten sind zwischenzeitlich Aktionsbündnisse aus dem kirchlichen und bürgerlichen Umfeld entstanden, die eine solidarische Finanzierung des ÖPNV einfordern. Das Thema umlagefinanzierter ÖPNV wurde im politischen Raum insbesondere durch die Forderung der Partei Die Piraten nach einem fahrscheinfreien ÖPNV vorangetrieben.

Empirische Erkenntnisse zur Akzeptanz eines solidarisch finanzierten Bürgertickets bestehen noch nicht. Umfragen zeigen, dass oftmals noch sehr viel Unkenntnis über das Bürgerticket herrscht und somit auch der Anteil der Skeptiker relativ hoch ist. Grundsätzlich kann man bei Umfragen insbesondere bei ÖPNV-Nutzern ein sehr großes Interesse an der Einführung eines Bürgertickets erkennen. Insgesamt gesehen ist das Verhältnis zwischen Zustimmung und Ablehnung in Ballungsräumen eher ausgeglichen und im ländlichen Raum, wo das ÖPNV-Angebot in der Regel eher schlecht ist, ablehnend.

In der seit Beginn der Massenmotorisierung in den 1960er Jahren geführten Debatte wurden zahlreiche Begriffe geprägt, die im Kern denselben Ansatz verfolgen: alle Bürgerinnen und Bürger leisten eine verpflichtende, monatliche Abgabe, sofern sie nicht aus sozialpolitischen Gründen teilweise oder vollständig befreit sind, und erhalten im Gegenzug hierfür ein ÖPNV-Ticket, mit dem sie dann den Nahverkehr so oft und soweit sie wollen ohne Zusatzkosten benutzen dürfen. Alle Bürger sind im Zugang gleichberechtigt und damit flexibel in ihrer Entscheidungsfindung, d. h. es besteht kein Zwang zur Nutzung des ÖPNV, sondern lediglich die Möglichkeit, den ÖPNV jederzeit ohne weitere Zugangshürden nutzen zu können. Durch das Bürgerticket werden alle Betriebskosten gedeckt.

Von entscheidender Bedeutung ist ferner, ob und welche Finanzierungs-säulen der gegenwärtigen ÖPNV-Finanzierung durch das Bürgerticket ersetzt werden sollen und ob Drittnutzerfinanzierungsinstrumente eingeführt werden, die ebenfalls zur Finanzierung des ÖPNV beitragen können. Die

verbleibenden Kosten für den ÖPNV werden dann auf die Zahlungspflichtigen umgelegt. Letztendlich bestimmt die Beitragshöhe sowohl die Wirkung auf die Verkehrsmittelwahl als auch die Akzeptanz eines Bürgertickets.

Die Beitragshöhe eines Bürgertickets wird von zahlreichen Faktoren beeinflusst, wozu neben dem räumlichen Geltungsbereich (Kommune, Verkehrsverbund, Bundesland) auch die Angebots- oder Bedienungsqualität gehört. Zudem ist über eventuelle zeitliche Einschränkungen (z. B. Gültigkeit nur zur Nebenverkehrszeit) sowie Zusatzleistungen (z. B. inkludiertes Car- und Bike-Sharing Angebot) zu entscheiden.

Die potentielle Verlagerungswirkung eines Bürgertickets führt zu einer Senkung des Pkw-Verkehrsaufkommens auf den Straßen, wodurch die Auto-Nutzung wieder attraktiver wird. Damit es nicht wieder zu einer verstärkten Pkw-Nutzung kommt bedarf es flankierender Maßnahmen, um den Modal Shift vom Pkw zum ÖPNV zu verstärken und darüber gleichzeitig noch Finanzmittel zu generieren zwecks Finanzierung des Bürgertickets. Allerdings muss sorgfältig abgewogen werden, welche dieser flankierenden Maßnahmen umgesetzt werden, da es auch zu negativen Folgeeffekten für das Bürgerticket kommen kann. Grundsätzlich wirken restriktive Maßnahmen wie hohe Parkgebühren oder Fahrverbote auf die Bürgerinnen und Bürger akzeptabler, wenn eine gute Alternative wie das Bürgerticket angeboten wird.

Aus verschiedenen Erwägungen heraus kann es sinnvoll sein, insbesondere als Übergangsmodell, den Geltungsbereich eines Bürgertickets zeitlich einzuschränken. Ein wichtiger Gesichtspunkt ist dabei, dass die Kapazitäten im morgendlichen Berufsverkehr bereits stark ausgelastet sind und größere Mengen zusätzlicher Fahrgäste mit den bestehenden Infrastrukturen auf manchen Linien kaum bewältigt werden könnten.

Hier wären Investitionen in die Infrastruktur erforderlich, die mittel- bis langfristig umzusetzen wären, kaum jedoch in den nächsten Jahren. Zudem kann es sinnvoll sein, die absoluten umzulegenden Kosten möglichst gering und damit auch die Beitragshöhe in einem sozialverträglichen Rahmen zu halten.

4. ERMITTLUNG VON UMSETZUNGSHEMMNISSEN FÜR BUS UND BAHN FAHRSCHEIFREI IN NRW

Die Einführung eines fahrscheinfreien öffentlichen Personennahverkehrs ist bislang aufgrund fehlender Rahmenbedingungen nicht zum Tragen gekommen. Die nachfolgenden Ausführungen beschreiben die wichtigsten Umsetzungshemmnisse, die bislang eine erfolgreiche Implementierung von Bus und Bahn fahrscheinfrei verhindert haben.

4.1 POLITISCHE UMSETZUNGSHEMMNISSE

Während Finanzierungs- und Verteilungsprobleme lösbar sind, scheint der größte Hinderungsgrund für die Umsetzung des Bürgertickets die politische Ebene zu sein. Zwar beschäftigen sich mittlerweile viele Kommunen (Tübingen, Wuppertal etc.), Verkehrsverbünde (MDV, VRR etc.) und Bundesländer (Baden-Württemberg, Berlin etc.) mit dieser Thematik. Es wird allerdings bezweifelt, ob aufgrund des mit dem Bürgerticket verbundenen komplexen Wirkungsgefüges, bei einer Region oder einem Bundesland überhaupt die Bereitschaft besteht, ernsthaft das System Bürgerticket umzusetzen. Gegenwärtig findet lediglich ein finanzieller Verteilungskampf innerhalb des föderalen Systems statt, ohne grundsätzliche, strukturelle Reformüberlegungen anzustellen.

Neben der Akzeptanz der Bevölkerung ist es für die Umsetzung des Bürgerticket-Modells wichtig, dass sich auch die politischen Entscheidungsträger mit dieser Thematik auseinandersetzen. Sie müssen Debatten anstoßen bzw. dem Wunsch zahlreicher ÖPNV-Nutzer und ÖPNV-Nichtnutzer nachkommen und alternative Finanzierungsmodelle auf die politische Agenda setzen. Es wird schwierig werden, die Politik davon zu überzeugen, den massiven Kraftakt zu leisten, um das gegenwärtige System durch ein Neues zu ersetzen und die offensichtlichen Ineffizienzen und Unzulänglichkeiten abzubauen.

Ohne konkrete Forschungsergebnisse der Effekte eines Bürgertickets am Beispiel eines Pilot- oder Modellprojektes wird die Bereitschaft der Politik zum Wechsel sehr begrenzt sein.

Es wird außerdem befürchtet, dass nur wenige Politiker den Mut aufbringen werden, eine solche neue Abgabe gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern zu verteidigen zumal ein Großteil der Bevölkerung Autofahrer sind, die eine solche Abgabe nicht wirklich akzeptieren werden. Insbesondere werden politische Widerstände auf kommunaler Ebene erwartet, da ein Bürgerticket ja ein Eingriff in die Planungs- und Tarifhoheit der Städte und Landkreise sowie der kommunalen Verkehrsunternehmen darstellt.

Aufgrund der Anforderungen im Klimaschutzbereich sollten Planungsprozesse für Verkehrsinfrastrukturausbauten im ÖPNV-Bereich zügig eingeleitet werden. Auch hier kommt wieder die besondere Bedeutung der Politik zum Tragen, da sie die erforderlichen finanziellen Mittel bereitstellen muss.

Sofern die juristischen und finanziellen Rahmenbedingungen von Seiten des Landes NRW umgesetzt sind und die Kommunen befähigt werden Bus und Bahn fahrscheinfrei in Form eines Bürgertickets umzusetzen, bedarf es konkret in den Stadt- und Gemeinderäten mutiger Politiker mit verkehrspolitischem Gestaltungswillen. Der kommunale Einfluss kann dokumentiert werden indem der Nahverkehrsplan als kommunales Planungs- und Gestaltungsinstrument für den ÖPNV konsequent auf das Thema Bürgerticket abgestimmt wird und der Umweltverbund (ÖPNV + Rad- + Fußverkehr + Sharing Economy) massiv ausgebaut wird, damit die zu erwartenden Fahrgastzuwächse auch planerisch berücksichtigt werden.

Darüber hinaus müssen die Gemeinden auch konsequent ihre Planungshoheit dazu nutzen und instrumentalisieren, um einerseits ihre Siedlungsentwicklung im Sinne der Nahmobilität weiter zu entwickeln und andererseits begleitende Maßnahmen zum Bürgerticket umzusetzen. Neben Einschränkungen des Autoverkehrs durch Geschwindigkeitsbegrenzungen und Rück- und Umbau von Straßen stehen hier vor allem auch Maßnahmen zur Bewirtschaftung von Parkplätzen auf der Agenda.

Gleichfalls müssen die Gemeinden ihren Einfluss bei den übergeordneten Verkehrsverbünden bzw. Zweckverbänden geltend machen, damit dort dann letztlich für das Gemeindegebiet das Bürgerticket flächendeckend umgesetzt

wird und Lösungen für die Schnittstellen und die erforderliche Einnahmeverteilung gefunden werden.

4.2 FINANZIELLE UMSETZUNGHEMMNISSE

Die Umstellung des gesamten ÖPNV-Finanzierungssystems auf das Solidarfinanzierungssystem ist eines der größten Umsetzungshemmnisse. Das gesamte Finanzierungssystem angefangen von der Bundesebene über die Landesebene bis hin zu den Kommunalhaushalten muss bei dieser ÖPNV-Finanzierungsreform umgebaut werden, einschließlich der dafür erforderlichen gesetzlichen Anpassungen. Wichtig ist aber, dass auf allen Handlungsebenen auch unterstützende Maßnahmen zur Stärkung des Finanzierungssystems in Angriff genommen werden. Auf der Bundesebene zum Beispiel wäre eine Abkehr weg von der hohen Subventionierung der PKW-Flotte (angefangen von der Dienstwagenbesteuerung über die Entfernungspauschale bis hin zu einer ressortübergreifend abgestimmten Förderpolitik) erforderlich, um eine Verkehrswende hin zur nachhaltigen Mobilität zu vollziehen.

Auf der Landesebene bedarf es komplementärer Bemühungen hinsichtlich der eigenen und auch der vom Bund durchgereichten Fördermittel, die nachgeordnet auch auf der lokalen Ebene insbesondere in engem Schulterschluss mit der Klimaschutzpolitik umgesetzt werden müssen.

Eine weitere Hürde stellen natürlich die ggf. wegbrechenden Finanzierungsmittel im Bereich des Schülerverkehrs und des Schwerbehindertenausgleichs gemäß Sozialgesetzbuch dar, sowie die Frage, ob der kommunale Querverbund nach einer ÖPNV-Finanzierungsreform noch funktionieren wird.

Bezüglich der Schüler und Schwerbehinderter sowie ggf. auch zukünftig der Sozialhilfeempfänger kann davon ausgegangen werden, dass es auch in Zukunft politischer Wille ist „politische Preise“ für die vorgenannten Personengruppen anzubieten. Entscheidend ist, ob das Land auch weiterhin bereit ist die Gegenfinanzierung zu übernehmen. Für den Fall, dass das Land mittel- oder langfristig nicht bereit ist diese Gegenfinanzierung zu

gewährleisten, dann müssten die Mehraufwendungen entsprechend beim Bürgerticket eingepreist werden.

Der kommunale Querverbund ist nicht zwingend durch ein Bürgerticket gefährdet, da die Verkehrsleistung ja auch weiterhin z. B. von einem kommunalen Verkehrsunternehmen erbracht werden kann und die ggf. nicht gedeckten Kosten dann durch den Querverbund gedeckt werden können. Nach dem Auslaufen der Übergangsfrist gemäß EU Wettbewerbsverordnung 1370 und der fortschreitenden Liberalisierung des Energiemarktes muss aber davon ausgegangen werden, dass der kommunale Querverbund mittelfristig immer seltener angewandt werden kann.

Ein weiteres finanzielles Umsetzungshemmnis in den Köpfen der Akteure stellt natürlich, im Falle einer tatsächlich stattfindenden Reform des Finanzierungssystems hin zum Solidarmodell, der Zeitraum der Umstellung und des Übergangs dar. Je nach Umlage-/Finanzierungsmodell kommt es, insbesondere in der Übergangszeit, zu erheblichen Migrationskosten, die je nach Struktur des jeweiligen Kreises oder des Landes zu erheblichen Mehrbelastungen führt, die zumindest in Höhe der jeweiligen Betriebskosten liegen, wobei dann noch erhebliche Kosten für den zu erwartenden Systemausbau einzukalkulieren sind.

Häufig wird davon ausgegangen, dass die Vertriebskosten durch die Einführung eines Bürgertickets eingespart werden könnten, weil z. B. das Kontrollpersonal und die Vertriebstechnik überflüssig werden. In der Realität wird aber am ehesten ein Einsparpotential darin gesehen, dass die komplizierten Strukturen und Kontrollmechanismen zwischen Verkehrsverbünden, Verkehrsgemeinschaften und Organisationen nicht mehr in der Vielgestaltigkeit notwendig sind.

Derzeit verursacht die Aufrechterhaltung der Vertriebsinfrastruktur Kosten, deren Höhe sich erfahrungsgemäß bei ca. 8 % im Ballungsraumverkehr und bei ca. 15 % im ländlichen Regionalverkehr bewegen. Der personenbediente Verkauf ist dabei wesentlich teurer als der Automaten- oder Online-Vertriebsweg.

4.3 FEHLENDE AKZEPTANZ ALS UMSETZUNGSCHEMMNIS

Insgesamt wird deutlich, dass für eine Umsetzung des Bürgerticket-Modells teilweise massive Anstrengungen unternommen werden müssen, um das Optimum zwischen der Akzeptanz einerseits und der Beförderungsleistung andererseits zu erreichen.

Dieses Unterfangen wird als eher schwierig eingeschätzt, was nicht heißen soll, dass das unmöglich ist, dennoch scheint diese Thematik als scheinbar unlösbare Aufgabe wahrgenommen zu werden. Es stellt sich die Frage, wie die Verkehrsunternehmen und die Politik eine vielfach beschworene Verkehrswende umsetzen wollen, ohne den ÖPNV massiv auszubauen. Kapazitätsprobleme treten auch schon heute auf und werden durch die Jobticket-Strategien vieler Kommunen oder Verkehrsverbünde noch verschärft. Die Hauptverkehrszeiten werden, sofern keine Flexibilisierung der Schul- und Arbeitszeiten vorgenommen wird, ein großer Problemfall bleiben.

Wenn der ÖPNV eine echte Alternative zum Auto werden soll, dann ist eine entscheidende Voraussetzung, dass die finanzielle Basis für eine nachhaltige und sozialverträgliche Verkehrswende bei den Städten und Gemeinden gelegt wird. Dafür müssen die Gemeinden durch eine Veränderung des Landesrechts befähigt werden u. a. Bürgerticket Lösungen umzusetzen.

Eine Möglichkeit der finanziellen Unterstützung besteht neben der Nutzung des kommunalen Querverbands in der konsequenten Umsetzung einer umfassenden Parkraumbewirtschaftungspolitik zur Finanzierung des ÖPNV.

Bei der gegenwärtig angewandten ÖPNV-Finanzierung wird ein Großteil des öffentlichen Nahverkehrs durch öffentliche Gelder subventioniert. Folglich wird durch das von allen Einwohnern zu zahlende Steueraufkommen der Nahverkehr finanziert, ohne dass sie ein unmittelbares Nutzungsrecht erwerben. Auf Grund der verpflichtenden Zahlungsweise wird es viele Proteste geben, wobei das Bürgerticket von ÖPNV-Nutzern besser akzeptiert wird, als von Nichtnutzern. Entscheidend ist, ob sie für ihre ÖPNV-Mobilität nichts oder weniger ausgeben, als das Bürgerticket kosten wird. Personen, die keinen individuellen Nutzen im ÖPNV erkennen, werden nur schwer ein Bürgerticket akzeptieren.

4.4 JURISTISCHE UMSETZUNGSHEMMNISSE

Sofern der Landesgesetzgeber entsprechende gesetzliche Regelungen bzw. Anpassungen vornimmt, könnte eine Bürgerticket-Finanzierung über (Erschließungs-)Beiträge rechtlich umgesetzt werden. Ein verpflichtender Beitrag für den ÖPNV würde auf Grundlage des unmittelbaren oder mittelbaren wirtschaftlichen und individualisierbaren Vorteils der Beitragspflichtigen erhoben werden. Hierbei müssen natürlich auch soziale Aspekte berücksichtigt werden und können komplementäre Drittnutzerfinanzierungsinstrumente Berücksichtigung finden.

Da es sich bei einem Bürgerticket um eine verpflichtende Abgabe handeln würde, müssen natürlich auch geltende Gebühren- bzw. Abgabenordnungen dahingehend überprüft werden, ob diese dazu geeignet sind, die Aufwendungen des ÖPNV zu decken. Darüber hinaus müssen natürlich die kommunalen Abgaben in Einklang mit Länder- bzw. Bundesrecht stehen. Hierfür bedarf es landesrechtlicher Grundlagen, die die Kommunen dazu ermächtigen, eine kommunale Abgabe wie das Bürgerticket einzuführen.

Da durch die Einführung des Bürgertickets die Notwendigkeit zum Erhalt der zahlreichen Verbundstrukturen nicht mehr gegeben wäre, muss von den Zweckverbänden und Verkehrsverbünden mit massiven Widerständen gerechnet werden. Insgesamt wird sich dann ein tiefgreifender Strukturwandel der ÖPNV-Branche vollziehen, letztlich auch getrieben von der allgemeinen Digitalisierungsstrategie.

Da die vielfältigen weitergehenden juristischen, finanz- bzw. steuerpolitischen Verflechtungen und die damit einhergehenden Auswirkungen im Zusammenhang mit dem Thema „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets“ nicht Bestandteil unserer Betrachtungen waren, empfehlen wir auf jeden Fall diese Thematik weitergehend zu untersuchen bzw. auf Landesebene entsprechende Einschätzungen einzuholen, um daraus resultierende Umsetzungshemmnisse zu benennen und abzuschaffen.

4.5 TECHNISCHE UMSETZUNGSEMMNISSE

Ein differenziertes Tarif- und Vertriebssystem wirkt auf die Fahrgäste, insbesondere wenn es sich um Touristen oder andere Gelegenheitsnutzer mit nur geringer Ortskenntnis handelt, eher abschreckend und unflexibel und stellt neben der Tarifunkkenntnis eines der größten Zugangshemmnisse des ÖPNV dar.

Die von den Verkehrsunternehmen angestrebte Digitalisierung des Vertriebs forciert zurzeit auch die Weiterentwicklung des elektronischen Ticketings, wobei versucht wird das immer kompliziertere Tarifsysteem zu vereinfachen.

Der Tarif als Schnittstelle zum Kunden ist nicht einfach, aber die gerechte Aufteilung der generierten Fahrgeldeinnahmen, sowie das komplette Kontrollsystem ist eine sehr komplexe, personal- und kostenintensive Angelegenheit, die natürlich langfristig durch die Einführung von Bus und Bahn fahrscheinfrei vereinfacht bzw. letztendlich abgeschafft werden könnte.

Sollte es zu einer flächendeckenden Lösung von Bus und Bahn fahrscheinfrei kommen, dann könnte ein eTicket entfallen, weil zur Not der Personalausweis der Legitimationsnachweis sein könnte.

Durch den Wegfall der klassischen Nutzerfinanzierung über Fahrgeldeinnahmen entfällt zudem ein wichtiger Steuerungsmechanismus, der die Verkehrsunternehmen dazu anhält qualitativ hochwertige Verkehre zu garantieren.

4.6 FEHLENDE KAPAZITÄTEN ALS UMSETZUNGSEMMNISSE

Der durch eine Bürgerticket-Einführung erwartete Mehrverkehr im ÖPNV muss natürlich auch betrieblich bewältigt werden. Insbesondere Verkehrsunternehmen sehen hier eine unüberwindbare Herausforderung und stellen das Bürgerticket-Modell in Frage.

Es wird davon ausgegangen, dass durch die prognostizierte Zunahme des Verkehrsaufkommens im ÖPNV die Verkehrsinfrastruktur an die Kapazitätsgrenzen stoßen wird. Insbesondere in den heutigen

Nachfragespitzen werden der Fahrzeugbedarf und die Auslastung der Infrastruktur deutlich ansteigen. Folglich muss es in der Hauptverkehrszeit zwangsläufig zu einer Kapazitätsausweitung im infrastrukturellen und betrieblichen Bereich kommen. Dies hat insbesondere zur Folge, dass die sogenannten Spitzenlastkosten deutlich höher liegen werden als vielfach vermutet.

Aus Sicht der Verkehrsunternehmen besteht die Befürchtung, dass bei Einführung eines Bürgertickets, vor allem in den Verdichtungsräumen und zur Hauptverkehrszeit, die Kapazitäten in den Fahrzeugen und auf den Bahnsteigen nicht ausreichen, um die Fahrgastnachfrage bewältigen zu können. Schon die derzeit praktizierten Jobticket-Strategien vieler Verkehrsverbünde und -unternehmen führen an manchen Orten zu Überlastungen. Entsprechende Kapazitätsausweitungen sind mit hohen Kosten verbunden. Der VDV geht z. B. bundesweit bei einer Steigerung der Fahrgastzahlen um ca. 30 % von jährlichen Zusatzkosten in Höhe von ca. 12 Mrd. Euro aus. Demnach ist eine Ausweitung der Nahverkehrsleistung betrieblich notwendig. Dies führt zu Mehrkosten, die in die Berechnung des Ticketpreises einbezogen werden müssen, außerdem sind Anschubinvestitionen nötig.

In ländlichen Regionen sind ggf. adäquate ÖPNV-Angebote sogar zunächst zu schaffen. Neben der Ausweitung technischer Kapazitäten, insbesondere für die Nachfragespitzen, ist auch die temporäre Ausweitung der personellen Kapazität im Betrieb erforderlich. Dabei könnte es zunehmend schwierig werden, Fahrpersonal für die Morgen- bzw. Abendspitze zu gewinnen. Heute bemühen sich Verkehrsunternehmen bestehende Kapazitätsbelastungen in den Hauptverkehrszeiten über Rabattierungen außerhalb der Hauptverkehrszeiten („9-Uhr-Ticket“ etc.) abzumildern. Diese Steuerungsmöglichkeit der Kapazitätsauslastung ist mit einem flächendeckenden und zeitlich unbegrenzten Bürgerticket nur schwer möglich.

Da die Verkehrsunternehmen aufgrund des Restrukturierungsprozesses nur noch über geringe Reserven im Fuhrpark verfügen, sind kurzfristig angelegte Angebotserweiterungen nicht möglich. Im Schienenverkehr haben vor allem private Mitbewerber äußerst begrenzte Reserven, da der Fuhrpark

entsprechend des vertraglich fixierten Angebotes nur auf das Notwendigste beschränkt ist. Demnach ist die Neubeschaffung von Fahrzeugen notwendig. Während im Busbereich das Angebot relativ einfach und flexibel an die Bedarfe angepasst werden kann, ist das Bedingungsgefüge im schienengebundenen Verkehr deutlich komplexer und unflexibler. Hier sind bereits bestimmte Kapazitätsgrenzen erreicht, die sich nur schwer erweitern lassen.

Bei der Beschaffung von Bussen ist mit einer Abwicklungszeit, je nach Bus und dessen Ausstattung zwischen 6 Monaten und 1 Jahr zu rechnen. Bei der Beschaffung von Schienenfahrzeugen muss mit einer Beschaffungszeit zwischen 2 und 5 Jahren gerechnet werden. Ist die Kapazität der Betriebshöfe tangiert und es müssen Erweiterungen geplant oder realisiert werden oder gar neue Betriebshöfe geplant und realisiert werden sind Vorlaufzeiten zwischen 2 und 5 Jahren zu erwarten. Weitere Kosten entstehen bei der Anpassung der Systeme zur Betriebssteuerung und denen der Fahrgastinformation. Hier ist mit Abwicklungszeiten von bis zu 2 Jahren zu kalkulieren. Um den komplexen Anpassungsprozess zu planen und zu realisieren werden die Unternehmen oftmals eine temporäre Anpassung der Management- und Umsetzungskapazitäten benötigen.

Darüber hinaus erfordert die Erweiterung der Infrastruktur nicht nur einen Planungsvorlauf, sondern auch die entsprechende personelle Kapazität in der Planung selbst. In diesem Zusammenhang fehlen aufgrund der knappen öffentlichen Haushalte in vielen Kommunen Verwaltungskapazitäten, um die entsprechenden Aufträge zu vergeben oder die bestellten Fahrzeuge technisch abzunehmen.

Im Sinne einer ganzheitlich-ökologisch ausgerichteten Verkehrsplanung ist ebenso der Ausbau der Schnittstellen zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern wichtig. So sollten z. B. genügend Park-and-Ride-Parkplätze vorgehalten werden, um Pendler aus dem ländlichen Umland in das ÖPNV-Netz zu integrieren. Die Integration des Fahrradverkehrs als Zubringer zum ÖPNV-System könnte sich dagegen als problematisch erweisen: die Mitnahme-möglichkeit für Fahrräder muss stark begrenzt werden, da in erster Linie Kapazitäten für den Personentransport vorgehalten werden sollten.

5. IDEEN FÜR EINE EINFÜHRUNGSSTRATEGIE BUS UND BAHN FAHRSCHENFREI IN NRW

Im Rahmen der Machbarkeitsuntersuchung „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ stellt sich die Frage, wie und in welchen Schritten das Thema „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form des Bürgertickets“ praktisch umgesetzt werden könnte.

Es gibt bislang noch keine Muster oder Vorlagen für die Umsetzung „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets“ auf regionaler oder kommunaler Ebene. Aus den Ausführungen und Einschätzungen der vorangegangenen Kapitel geht hervor, dass die Zweckverbände und Verbünde nur bedingt in der Lage sind tatsächlich eine Maßnahme „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets“ auf regionaler oder kommunaler Ebene einfach umzusetzen, weil dafür einerseits die gesetzlichen Grundlagen fehlen und andererseits die tariflichen und vertraglichen Verflechtungen zwischen den Organisationen nicht zuletzt im Zusammenhang mit dem NRW- Tarif so groß sind, dass ein Alleingang in Sachen Bürgerticket ausgeschlossen ist. Am ehesten wäre dies ggf. noch kommunal in einem kleinen Umfang darstellbar, sofern dies eine Probierklausel von Seiten der Landesebene ermöglichen würde. Es bedarf also eines Pilotversuchs unter Einbeziehung von Ministerien, Verbünden und Verkehrsunternehmen sowie der Politik im Land und den Kreisen und Städten.

Auch andere Bundesländer sind noch nicht soweit: Baden-Württemberg hat noch ein entsprechendes Gutachten zu diesem Thema in Arbeit und konzentriert sich gerade auf die Umsetzung eines Landestarifs, der ab 2018 umgesetzt werden soll. Die neue Regierung im Land Berlin will eine weitere umfassende Machbarkeitsstudie zum Thema fahrscheinfrei in Auftrag geben, deren Ergebnis bis Ende 2019 vorgelegt werden soll. Darin sollen die Einführung einer Nahverkehrsabgabe/Infrastrukturabgabe für Berlin und das Tarifgebiet des VBB, die Einführung einer solidarischen Umlagefinanzierung im ÖPNV in Berlin und im Tarifgebiet des VBB und die Übernachtungspauschale für Gäste getrennt voneinander untersucht werden, wobei auch die Prüfung der Preiselastizität für touristische Produkte mit einbezogen werden soll. Zur Nahverkehrsabgabe/Infrastrukturabgabe

wird zusätzlich im Rahmen eines Prüfauftrags die Rechtmäßigkeit einer Beitragsfinanzierung sowie einer Übernachtungspauschale für Gäste und bereits bestehender Systeme (zum Beispiel wie in Wien oder Frankreich) geprüft. Nach Auswertung der Ergebnisse der wirtschaftlichen und rechtlichen Untersuchungen will die Berliner Regierungskoalition ggf. erste Maßnahmen umsetzen.

Ansonsten gibt es bislang nur punktuelle Diskussionen lokaler oder regionaler Umwelt- und Verkehrsaktivisten z. B. in den Städten Bonn, Wuppertal, Tübingen und Leipzig, die jedoch weitgehend noch nicht wirklich konkret sind.

Im Rahmen der vorliegenden Machbarkeitsstudie fahrscheinfrei in NRW wurde ein interner Workshop mit kommunalpolitischen Vertretern durchgeführt, um unter anderem die wichtigsten Hürden und Risiken eines Pilotversuchs Bus und Bahn fahrscheinfrei auszuloten und eine Einführungsstrategie abzuleiten für einen Pilotversuch.

Der erste Schritt einer Einführungsstrategie ist die Kenntnis über grundlegende Hürden und Restriktionen, die es bei den gegenwärtigen, etablierten Strukturen gibt und wie sich diese überwinden lassen. Die Einführung von „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets“ scheitert bei den gegenwärtigen etablierten Strukturen daran, dass ein Ausscheren aus dem praktizierten Finanzierungssystem so gut wie unmöglich ist. Aufgrund der landesweiten verkehrlichen und tariflichen Verquickungen können keine einzelnen Verkehrsbetriebe und erst recht kein Verkehrsverbund aus den bestehenden Verkehrsverträgen ausscheren, ohne eine Rückfallebene zu besitzen.

Um dies zu ermöglichen bedarf es erst einmal einer gesetzlichen Grundlage auf Landesebene, um dann auch die nachgelagerte Finanzierungssystematik umzustrukturieren. Im ÖPNV Gesetz des Landes NRW müsste die Grundstruktur für eine neue landesweite ÖPNV Finanzreform vorgegeben werden. Eine mögliche Grundstruktur könnte z. B. darauf aufbauen, dass alle Infrastrukturkosten ganz oder überwiegend über die Landesfinanzierung mit inkludiertem Bundesanteil gedeckt ist und die Betriebskosten über ein solidarfinanziertes Bürgerticket. In diesem Zusammenhang sollten die sozialbasierten Surrogate für Schüler/Auszubildende/Schwerbehinderte etc.

weiterhin bestehen bleiben, da ja hierüber ein gesellschaftspolitischer Konsens besteht.

Ein besonderes Thema ist bei der Frage der Umsetzung natürlich das Thema des Systemwechsels (Migrationsphase) und dessen Finanzierung. Es kann davon ausgegangen werden, dass es gerade in der Einführungsphase in den Ballungsräumen zu Kapazitätsengpässen kommt, weil der Infrastrukturausbau nicht entsprechend schnell umgesetzt und finanziert werden kann.

Grundsätzlich stellt sich aber die Frage wie eine schrittweise Einführung (kurz, mittel und langfristig) von Bus und Bahn fahrscheinfrei gelingen kann. Einigkeit besteht in der Einschätzung, dass die Umsetzung von Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets schon während der Klärung der rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen in mehreren Schritten umgesetzt werden kann. Kurzfristig wäre es dann erforderlich auf Landesebene die rechtlichen und steuerlichen Grundlagen zur (landesweiten) Umsetzung zu schaffen.

Da das Thema Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets ja bundesweit noch nie umgesetzt wurde, wäre es sicher empfehlenswert erst einmal kurzfristig in NRW eine sogenannte Probierklausel umzusetzen, um dann hierauf aufbauend einen oder mehrere parallele Pilotversuche umzusetzen. Diese Modellversuche könnten dann kommunal auf Stadt- und/oder regional auf Kreisebene für 1 bis 2 Jahre durchgeführt werden, um entsprechende Erfahrungen für eine landesweite Umsetzung zu sammeln.

Sofern die Pilotversuche erfolgreich sind und eine landesweite Umsetzung von Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW erfolgen soll, dann sind entsprechend das ÖPNV Gesetz sowie die sich daraus ableitenden Förderrichtlinien weiterzuentwickeln und anzupassen.

Grundsätzlich sollten die Pilotversuche und natürlich später auch eine landesweite Umsetzung aufbauen auf einer verkehrspolitischen Gesamtstrategie, die sich auszeichnet durch verkehrs-, umwelt- und sozialpolitische Komponenten:

- Die verkehrspolitische Komponente basiert auf der Verkehrsvermeidung und darauf aufbauend auf der Verkehrsverlagerung hin zum Umweltverbund, der getragen ist vom ÖPNV und dem Rad- und Fußverkehr sowie der Sharing Economy, d.h. einem breiten Angebot von Car- und Bike Sharing Angeboten, deren Nutzung inkludiert ist in das Bürgerticket.
- Die umweltpolitische Komponente zur Vermeidung von Co₂, Stickoxiden und natürlich Lärm baut auf die verkehrspolitische Komponente auf, wobei die dadurch eingesparten (Folge-)Kosten in die Bürgerticketfinanzierung mit einbezogen werden müssen.
- Die sozialpolitische Komponente ist gegeben, wenn es beim Bürgerticket eine „soziale“ Preisstaffelung gibt, die allen Bürgerinnen und Bürgern eine umfängliche Mobilität offeriert, die die Teilhabe am gesellschaftlichen Leben ermöglicht.

Da es sich bei einem Bürgerticket um eine verpflichtende Abgabe handeln würde, müssen natürlich auch geltende Gebühren- bzw. Abgabenordnungen dahingehend überprüft werden, ob diese dazu geeignet sind, die Aufwendungen des ÖPNV zu decken. Darüber hinaus müssen die kommunalen Abgaben auch in Einklang mit Länder- und Bundesrecht stehen. Somit bedarf es landesrechtlicher Grundlagen, die die Kommunen dazu befähigen, eine entsprechende kommunale Abgabe einzuführen.

6. BESCHREIBUNG EINES PILOTVERSUCHS FÜR BUS UND BAHN FAHRSCHEIFREI IN NRW

Im Rahmen der Machbarkeitsuntersuchung soll umschrieben werden, wie ein Modell- oder Pilotversuch „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form des Bürgertickets“ praktisch umgesetzt werden könnte.

Durch den Auftraggeber wurde ein Aufruf unter den Kommunalvertretern der Partei die Piraten in NRW gestartet, um eine Stadt/Gemeinde oder Kreis/Region zu benennen, die/der geeignet sein könnte für einen Modell- oder Pilotversuch Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW.

Aus einer Vielzahl von Meldungen haben sich letztlich ein Kreis (Recklinghausen) und zwei Städte (Bad Salzuflen und Wuppertal) herauskristallisiert, deren Verkehrsunternehmen Unterlagen und Zahlen für die Wirkungsanalyse (siehe Kapitel 8) bereitgestellt haben.

Im Rahmen der Machbarkeitsuntersuchung „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ fand im November 2016 ein Workshop mit Kommunalvertretern statt, in dessen Verlauf diverse Fragekreise zum Thema Beschreibung eines Pilotversuchs diskutiert wurden. Grundsätzlich herrschte Einigkeit, dass in einem ersten Schritt eine politische Mehrheit generiert werden muss, um das Thema Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets landespolitisch so zu positionieren, dass ein Pilotversuch auf den Weg gebracht werden kann.

Dazu sollte aufbauend auf den Ergebnissen der vorliegenden Machbarkeitsstudie und den Hinweisen der Beteiligten sowie an einem Pilotversuch interessierten Organisationen und Unternehmen eine Projektskizze für einen Pilotversuch Bus und Bahn fahrscheinfrei erarbeitet werden. Diese sollte in Zusammenarbeit und mit finanzieller Unterstützung der Fachministerien (Verkehr, Klimaschutz, Kommunales und Finanzen) und unter Beteiligung der Zweckverbände, Verbünde sowie Verkehrsunternehmen erfolgen, um dann in einer Beschlussvorlage für die Umsetzung eines Pilotversuchs zu münden.

Im Rahmen eines dann durchzuführenden Beteiligungswettbewerbs sollte dann ein oder mehrere Verkehrsunternehmen/Städte als Pilotmodelle gesucht werden, um einen 1-2-jährigen Pilotphase umzusetzen, die wissenschaftlich begleitet und ausgewertet wird.

Einem Pilotversuch muss auf jeden Fall eine gründliche Erhebungs- und Analysephase vorausgehen, sprich es ist wichtig eine Vorher-/Nachher-Erhebung/-Befragung durchzuführen, um dabei insbesondere auch neben potentiellen Verkehrsverlagerungseffekte auch mögliche Akzeptanzveränderungen sowie Angebots- und Qualitätsveränderungen aufnehmen und beurteilen zu können.

Daher ist eine wissenschaftliche Begleitung des Pilotversuchs von grundlegender Bedeutung, um durch Erhebungen und Befragungen mögliche Akzeptanzprobleme oder Prozess- und Umsetzungsrisiken zu ermitteln und Lösungsvorschläge für deren Vermeidung aufzuzeigen. Ein wichtiger Punkt bei der Konzeption eines erfolgreichen Pilotversuchs ist die frühzeitige und umfassende Einbindung der Bürgerinnen und Bürger vor Ort.

Einen nicht unwesentlichen Beitrag zur Akzeptanzförderung muss von der Politik vor Ort erbracht werden, in dem nicht nur die Risiken dargestellt, sondern vor allem auch die Chancen betont werden.

In Abhängigkeit von dem Ergebnis der Pilotphase kann dann ggf. im Nachgang ein/e Probierklausel/Gesetz und/oder Verordnung beschlossen bzw. durch das Land NRW umgesetzt werden.

Aufbauend auf den gesammelten Erfahrungen aus den durchgeführten Pilotmaßnahmen kann dann abschließend das ÖPNV-Gesetz und die daraus abzuleitenden Finanzierungssysteme des Landes auf der einen Seite und der nachgeordneten Kreise/Städte und Gemeinden sowie der Zweckverbände und Verbünde sowie Verkehrsunternehmen auf der anderen Seite so angepasst werden, dass eine landesweite Einführung von Bus und Bahn fahrscheinfrei sukzessive umgesetzt werden könnte.

Die Nennung von Kosten für die Umsetzung eines Pilotversuchs hängt von mehreren Faktoren ab. Neben der Laufzeit des Pilotversuchs (1 oder 2 Jahre)

sind vor allem die Größe der Stadt oder Region, bezogen auf die Anzahl und Struktur der Einwohner bis zur Struktur und Qualität des ÖPNV-Angebotes (Bus und Bahn, Tarif etc.) entscheidend. Insbesondere die Frage der erforderlichen Angebotsausweitung kann eine große Bandbreite bei den Kosten bedingen, die sich im Rahmen der vorliegenden Machbarkeitsstudie nicht abbilden lässt. In Kapitel 8 haben wir im Zusammenhang mit dem Thema Wirkungsanalyse an Hand von 2 Beispielen eine grobe Status quo Kostenschätzung abgegeben.

Für die Umsetzung von Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW Zeiträume zu nennen ist natürlich ebenfalls sehr spekulativ, weil von vielen Faktoren abhängig. Realistisch gesehen könnte, sofern es eine grundsätzlich positive politische Willensbildung für einen Pilotversuch im Jahr 2017 geben würde, im Jahr 2018/2019 ein entsprechender Pilotversuch durchgeführt und anschließend ausgewertet werden, um erste Erfahrungen zu sammeln.

Bei positivem Ergebnis könnten noch in der dann laufenden Legislaturperiode bis 2021 die gesetzlichen und finanziellen Rahmenbedingungen auf Landesebene vorbereitet und beschlossen werden, um dann sukzessive landesweit „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets“ umzusetzen.

7. STRATEGISCH-POLITISCHE UMSETZUNG FÜR BUS UND BAHN FAHRSCHEINFREI IN NRW

Auch wenn sich mittlerweile viele Kommunen, Verkehrsverbünde und Bundesländer mit dieser Thematik beschäftigen, stellt sich die Frage, ob bei einer Region oder einem Bundesland überhaupt die Bereitschaft und der politische Mut vorhanden ist, sich mit dieser Fragestellung ernsthaft auseinanderzusetzen.

Vor dem Hintergrund, dass in den Ballungsräumen die bestehende ÖPNV-Infrastruktur und damit auch die ÖPNV-Angebote nicht in kurzer Zeit auf die erforderliche Größenordnung ausgebaut werden können, erscheinen Übergangsmodelle möglich und sinnvoll. Es soll hier nicht unerwähnt bleiben, dass ein Bürgerticket mit Ausschlusszeiten oder andere sogenannte Übergangsmodelle aufgrund ihrer „Unvollkommenheit“ schnell unter großen Akzeptanzproblemen der Nutzer leiden, weil genau die Zeiten hoher Nachfrage, die in solchen Fällen oft ausgeschlossen werden müssen, nicht erfahrbar sind.

Somit können vereinfachte Fahrscheinsysteme grundsätzlich ein erster Schritt sein, das zumeist unübersichtliche und umfangreiche komplizierte Tarifsystem für den Kunden zu vereinfachen und damit nutzerfreundlich anzubieten. Alle Solidarangebote wie Schüler-, Semester- oder Jobtickets bis hin zu Kombiangeboten, wie Gäste-/Touristen-/Hotel- und Veranstaltungstickets etc. sind zielführend und können aber auf der anderen Seite oft irgendwann zu dem Nachteil der Doppelbelastung der Nutzer führen. Am Ende bleibt auch bei all diesen genannten Angeboten weiterhin die Unterhaltung des kostenintensiven Vertriebs- und Kontrollsystems.

Es stellt sich somit natürlich die Frage, warum eigentlich ein vereinfachtes Fahrscheinsystem umgesetzt werden sollte, sofern es zu Kapazitätsengpässen kommt, denn da hilft ja auch ein vereinfachtes Fahrscheinsystem nicht wirklich.

Im Zusammenhang mit dem Bürgerticket muss ja die bisherige ÖPNV-Finanzierung des Landes neu überdacht werden und sollte wie schon

beschrieben die Finanzierung der gesamten ÖPNV-Infrastrukturkosten sicherstellen. Im Bereich der Betriebskosten, die ja mehrheitlich zu Lasten der Nutzer gehen soll, muss das Land weiterhin gemäß dem gesellschaftspolitischen Konsens, durch Co-Finanzierung die rabattierten Preise für Schüler, Schwerbehinderte, Sozialhilfeempfänger, Arbeitslose etc. sicherstellen.

Da die Einführung eines solidarischen Bürgertickets ja nicht als isolierte Maßnahme, sondern als Teil eines umfangreichen nachhaltigen Gesamtverkehrskonzeptes angesehen werden muss, hängt Erfolg und Akzeptanz einer solchen Maßnahme maßgeblich von den begleitenden verkehrlichen Maßnahmen ab. Ein integriertes Verkehrs- und Finanzierungskonzept zur Einführung eines fahrscheinfreien ÖPNV muss daher weitere Maßnahmen umfassen:

- Maßnahmen zur Attraktivierung des Rad- und Fußverkehrs
 - Ausbau der Fahrradwege/Fahrradstellplätze
 - Ausbau der Intermodalität: Bike & Ride, Fahrrad-Abstellmöglichkeiten an ÖPNV-Haltestellen; Integration von Leihfahrrad-Angeboten und ÖPNV
 - Ausbau der Barrierefreiheit
- Maßnahmen zur Einschränkung des MIV
 - Rückbau bzw. Verengung von Straßen (Verkehrsberuhigung)
 - Geschwindigkeitsbeschränkungen/Tempolimit
 - Beschränkung von Parkmöglichkeiten/Parkraumbewirtschaftung

Im Zusammenhang mit der Einführung eines Bürgertickets ist eine reale Bepreisung des Parkraums in Kombination mit dem ÖPNV-Finanzierungskonzept zu denken. Das Bürgerticket kann und muss immer mit anderen Leistungen/Dienstleistungen im Hinblick auf eine mögliche Gegen- oder Komplementärfinanzierung gedacht und umgesetzt werden.

Natürlich müssen mutige Stadt- und Gemeinderäte ihren Einfluss im Rahmen der kommunalen Planungshoheit durch die Anwendung geeigneter Planungs- und Gestaltungsinstrumente für den ÖPNV konsequent auf das Thema

Bürgerticket geltend machen und den Umweltverbund (ÖPNV + Rad- + Fußverkehr + Bike- & CarSharing) massiv ausbauen.

Darüber hinaus müsste die Siedlungsentwicklung im Sinne der Nahmobilität weitergeführt werden. Neben Einschränkungen des Autoverkehrs durch Geschwindigkeitsbegrenzungen und Rück- und Umbau von Straßen stehen hier vor allem auch Maßnahmen zur Bewirtschaftung von Parkplätzen auf der Agenda.

Die Einführung eines Bürgertickets ist aufgrund der vielfältigen Wirkungszusammenhänge sehr komplex und somit auch schwer den Bürgerinnen und Bürgern zu vermitteln. Nur ein realer Pilotversuch „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form des Bürgertickets“, also die räumlich und zeitlich begrenzte Einführung eines Bürgertickets in einer Stadt/Region in NRW kann aufzeigen, welche positiven oder negativen Auswirkungen ein umlagefinanziertes Bürgerticket hat. Dadurch können Detailfragen beantwortet werden, wie die konkrete Ausgestaltung des Betriebs/Organisation aussehen muss und welche finanziellen Umverteilungen daraus folgen.

Eine wissenschaftliche Begleitung eines Pilotversuchs Bus und Bahn fahrscheinfrei ist von grundlegender Bedeutung, um durch Erhebungen und Befragungen mögliche Akzeptanzprobleme oder Prozess- und Umsetzungsrisiken zu ermitteln und Lösungsvorschläge für deren Vermeidung aufzuzeigen. Dabei geht es neben den verkehrlichen Effekten, insbesondere auch um die umwelt- und klimapolitischen Faktoren sowie um deren finanziellen Auswirkungen in Punkto Gesamtfinanzierungsbilanz.

Die Freigabe und Finanzierung eines wissenschaftlich begleiteten kommunalen Pilotversuchs durch das Land NRW ist sehr wichtig, um beispielsweise die Chancen von Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW zu steigern, Hemmnisse abzubauen oder weitere Erkenntnisse für dessen großflächige Umsetzung zu liefern.

Es ist wichtig neben der wissenschaftlichen Begleitung auch von Anfang an die eigentlich Betroffenen von Land/Kommunen und Verbände/

Verbünde/Verkehrsunternehmen etc. sowie die Bürgerinnen und Bürger vor Ort in das Pilotprojekt Bus und Bahn fahrscheinfrei einzubinden, um möglichst große Transparenz herzustellen und bereits diese Phase zur Werbung für das Solidarmodell Bürgerticket zu nutzen.

Die Nennung von Kosten für die Umsetzung eines Pilotversuchs oder von Übergangsmodellen hängt von vielen Faktoren ab, wobei neben der Laufzeit des Pilotversuchs (1 oder 2 Jahre) vor allem auch die Größe und Struktur der Stadt oder Region entscheidend ist.

8. WIRKUNGSANALYSE (KAPAZITÄT, EXTERNE EFFEKTE, KOSTEN)

Im Rahmen der Machbarkeitsstudie „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ wurde mittels einer sogenannten Wirkungsanalyse eine grobe Abschätzung abgegeben, welche potentielle Verlagerungswirkung ein fahrscheinfreier öffentlicher Nahverkehr haben kann und wie die Auswirkungen auf das vorhandene Verkehrsangebot sind und welche Kapazitäten ggf. neu geschaffen werden müssen.

In 2016 gab es ein Aufruf unter den Kommunalvertretern der Partei die Piraten in NRW, um eine Stadt/Gemeinde oder Kreis zu finden, der/die geeignet sein könnte für einen Modell- oder Pilotversuch Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW. Die Stadt Bad Salzuflen (Kategorie Kleinstädte), der Kreis Recklinghausen (Kategorie Kreis/Region) sowie die Stadt Wuppertal (Kategorie Großstadt) wurden ausgewählt.

Um die Wirkungen eines fahrscheinfreien ÖPNV beurteilen bzw. im vorliegenden Fall einschätzen zu können, haben die Gutachter die bereitgestellten Daten ausgewertet. Ziel der Datenabfrage war es die derzeitige Struktur und Höhe der Zahlungen der verschiedenen Geber der öffentlichen Hand und die Zahlungen der Fahrgäste ebenso kennen zu lernen. Darüber hinaus wurde die Struktur der Produktion des Angebots der jeweiligen Verkehrsunternehmen abgefragt.

Der Rücklauf der 2 durch den Auftraggeber ausgewählten Kommunen bzw. Gebietskörperschaften war geeignet auf der Seite der öffentlichen Hand eine Abschätzung der Erträge/Aufwendungen zu erreichen.

Die Rückläufe im Bereich des Verkehrsunternehmens haben einige vereinfachende Annahmen notwendig gemacht, um die gewünschte Abschätzung der Aufwendungen eines fahrscheinfreien ÖPNV zu ermöglichen. Im Einzelnen sind dies:

- Veränderungen im Fahrplan sind nur außerhalb der Verkehrsspitze umzusetzen

- Für den Mehrverkehr wurde eine Größe von 13 % (Ausdehnung des Betriebs aus der Verkehrsspitze auf die gesamte Betriebsphase) bzw. 30 % der Leistung angenommen
- Eine Mehrung des Aufwandes bei der Zahl der Fahrzeuge, Betriebshöfe und sonstige Ausstattung findet nicht statt
- Die entstehenden Zusatzaufwendungen sind daher nur in einem variablen Anteil der Kosten des Betriebs zu sehen. Die bestehenden Fixkosten sind für die weitere Betrachtung als konstant angesetzt
- Die Kosten des Betriebs je Kilometer werden durch die gesamten Aufwendungen geteilt durch die gemeldete Betriebsleistung/Angabe zur Betriebsleistung in der VDV Jahresmeldung des Betriebs ermittelt
- Die Kosten des Betriebs sind zu 80 % fix und zu 20 % variabel
- Die Zusatzkosten ermitteln sich durch Kostensatz des Unternehmens, multipliziert mit dem variablen Kostenanteil multipliziert mit der Zahl der zusätzlichen angesetzten Betriebskilometer

Im Einzelnen sind folgende Daten abgefragt worden:

1. Berechnungen zu Bad Salzuflen:

a. Basisdaten:

1. Leistung: 660 T Wagen km (Quelle NVP Landkreis Lippe)	
2. Gesamtaufwendungen für den Stadtverkehr	8.546.951 €*
3. Zuschüsse zum Betrieb des Stadtbusses	1.186.467 €*
4. Gesamtumsatz des Betriebs	8.520.948 €*
5. Abgeleitet: Fahrgeldeinnahmen	7.334.481 €*

(*Quelle: Stadtwerke Bad Salzuflen)

b. Ergebnis:

1. Aufwendungen soll	8.769.172 €
2. Zusätzlicher Finanzierungsbeitrag	7.582.704 €
3. Gesamtfinanzierungsbeitrag	8.769.172 €

2. Berechnungen Landkreis Recklinghausen

a. Basisdaten: (Quelle Landkreis Recklinghausen)

1. Leistung: 192.980.000,00 Leistungskilometer	(Quelle VDV Jahresstatistik; 2014)
2. Gesamtaufwendungen	60.900.000,00 €
3. Zuschüsse zum Betrieb der Vestischen	22.330.224,06 €
4. Gesamtumsatz des Betriebs	50.400.000,00 €
5. Fahrgeldeinnahmen	28.069.775,94 €

b. Ergebnis:

1. Aufwendungen soll	71.166.536,00 €
2. Zusätzlicher Finanzierungsbeitrag	10.266.536,00 €
3. Gesamtfinanzierungsbeitrag	60.666.536,00 €

In beiden Betrachtungsfällen bleibt festzuhalten, dass die Daten in einem ersten Schritt mit den Datenlieferanten gemeinsam geprüft werden konnten. Die Datenherkunft und deren Richtigkeit sowie die Modellannahmen sind mit dem jeweils Verantwortlichen des jeweiligen Verkehrsunternehmens besprochen. Anpassungen auf dieser Basis waren im Modell notwendig und vorgesehen. Bezogen auf die Fahrgeldeinnahmen und deren Ersatz und die Größe der Unternehmen scheinen die Daten plausibel. Diese berühren schon die vielfach ausgeblendeten, aber für die Umsetzung höchst relevanten Grundannahmen, welche Auswirkungen ein fahrscheinloser ÖPNV auf die ÖPNV-Nachfrage hätte.

Eine der wesentlichen Fragen ist, wie sich das bisher über den Fahrscheinverkauf tragende ÖPNV-System ohne die Notwendigkeit von Fahrscheinen finanzieren lässt.

Vor dem Hintergrund der getroffenen Annahmen und den vorliegenden Basisdaten des Landkreises Recklinghausen (ca. 600.000 Einwohner) und einer angenommenen Verdopplung des Betriebsaufwands zur signifikanten Angebotsverbesserung würde ein Bürgerticket im Monat zwischen 30 € und 40 € Einwohner/Monat kosten, sofern man davon ausgeht, dass weniger als 50 % der Einwohner zahlen. Nicht eingerechnet sind Schüler, Auszubildende, sozial schwache Bürgerinnen und Bürger, die ja nur geringe Eigenanteile zahlen, weil die Restsumme wie bislang vom Land NRW/Bund kommt.

Die entsprechenden verkehrsraumspezifischen Kenngrößen können letztlich nur in einem Modellversuch erhoben werden, der dann eine belastbare, detaillierte quantitative Schätzung ermöglicht. Auch die Planung darüber hinaus gehender infrastruktureller Erweiterungen inkl. deren Einfluss auf das Verkehrsmittelwahlverhalten ist letztlich ebenfalls nur nach einer verkehrszellenbezogenen Bedarfsanalyse im Rahmen eines Modellversuchs möglich. Der genaue ÖPNV-Aufwand ist nur in einer detaillierten Bedarfsanalyse ermittelbar, die gleichfalls mit den für diese Studie verfügbaren zeitlichen und personellen Ressourcen nicht geleistet werden konnte.

Daher herrschte beim Workshop grundsätzlich Einigkeit, dass es möglichst bald einen Pilotversuch „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW in Form eines Bürgertickets“ geben muss, der gekennzeichnet ist durch eine umfassende wissenschaftliche Begleitforschung. Diese sollte neben der verkehrspolitischen Ausrichtung auch die klima- und sozialpolitischen Aspekte berücksichtigen, insbesondere aber auch Aussagen zu den erreichbaren Verlagerungseffekten treffen.

9. ZUSAMMENFASSUNG DER MACHBARKEITSSTUDIE „BUS UND BAHN FAHRSCHEIFREI IN NRW“

Die von der PiKo NRW in Auftrag gegebene Machbarkeitsstudie „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ schlägt vor eine Differenzierung der verschiedenen Finanzierungstatbestände in den Bereichen Infrastruktur (nachholende Sanierung, Erhalt sowie Neu- und Ausbau), operativer Betrieb und Fahrzeuge umzusetzen. Die Komplexität in der Finanzierungsstruktur der Mittelflüsse zwischen Bund und Ländern sowie nachgeordnet den Kreisen, Kommunen und Verkehrsunternehmen lassen sich nach Ansicht der Gutachter mit einer getrennten Betrachtung der Finanzierungsströme vereinfachen.

Die Machbarkeitsstudie Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW zeigt auf, dass eine Variante zur Finanzierung des ÖPNV auf bestehende Beitragslösungen, ähnlich dem Semesterticket, aufbauen könnte. Beitragszahlerinnen und Beitragszahler erhalten im Gegenzug eine generelle Freifahrtberechtigung. Dieses Modell lässt sich in Form des Bürgertickets auf alle Bürgerinnen und Bürger anwenden.

Alternativ zu dieser Beitragsvariante gibt es ein weiteres Beitragsmodell, welches sich an Erschließungsbeiträge anlehnt. Diese Beitragsvariante wurde bisher aber nicht im Zusammenhang mit öffentlichen Einrichtungen wie dem ÖPNV umgesetzt. Auf der einen Seite scheint es insgesamt aufwändiger, dieses Modell rechtssicher umzusetzen. Auf der anderen Seite könnte mit einer solchen Lösung aller Voraussicht nach gänzlich darauf verzichtet werden, individuelle Freifahrtberechtigungen vorzulegen, wodurch die Zugangsbarrieren des ÖPNV noch weiter gesenkt würden und Systemkosten wegfielen.

Im Rahmen der Bearbeitung dieser Machbarkeitsstudie „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ haben die Verfasser einen Workshop durchgeführt, an dem verschiedene kommunale Mandatsträger, die mit dem Thema ÖPNV und dessen Finanzierung befasst sind, teilgenommen haben. Hier wurde unter anderem bestätigt, dass die chronische Unterfinanzierung des ÖPNV, sowohl im Bereich der Infrastrukturfinanzierung (Sanierungsstau und

Neubau), als auch im Bereich eines angebotsorientierten ÖPNV in Stadt und Land nur durch eine radikale ÖPNV-Finanzreform beendet werden kann. Es bedarf einer Neuausrichtung der ÖPNV-Finanzierung, die entsprechende gesetzliche Veränderungen voraussetzt, die den Kommunen und Kreisen die Einführung solidarischer Bürgerticket-Modelle ermöglichen.

Im Zusammenhang mit der Umsetzung eines Modellvorhabens zum Bürgerticket sollte die bisherige ÖPNV-Finanzierung des Landes NRW neu überdacht werden und wie in der Machbarkeitsstudie ausgeführt zumindest die Finanzierung der gesamten ÖPNV-Infrastrukturkosten durch das Land sicherstellen.

Neben der Akzeptanz durch die Bevölkerung ist es für die Umsetzung des Bürgertickets wichtig, dass sich vor allem die politischen Entscheidungsträger mit dieser Thematik intensiv auseinandersetzen. Sie müssen das Thema „alternative Finanzierungsmodelle“ nicht nur diskutieren, sondern auch durch Beschlüsse entsprechende landesrechtliche Grundlagen schaffen, die es den Kommunen ermöglichen eine entsprechende kommunale Abgabe „Bürgerticket“ z. B. über Erschließungsbeiträge umzusetzen.

In der Machbarkeitsstudie „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ wird auch deutlich, dass vor allem hinsichtlich der näheren Ausgestaltung einer differenzierten Beitragsbemessung auf Satzungsebene, vor Umsetzung eines Beitragsmodells, weitere rechtliche und praktische Detailfragen geklärt werden müssen.

Wenn das System eines fahrscheinfreien ÖPNV in Form eines Bürgertickets große verkehrs- und umweltpolitische Wirkung und gesellschaftspolitische Akzeptanz zeigen soll, dann muss dieses neue Finanzierungssystem Bestandteil einer neuen integrierten Mobilitätsstrategie NRWs sein. Hierzu zählen die Förderung des Rad- und Fußverkehrs durch den Ausbau von Fahrradwegen etc. sowie Maßnahmen zur Lenkung und finanziellen Bewirtschaftung des motorisierten Individualverkehrs z. B. durch Geschwindigkeitsbeschränkungen, Parkraumbewirtschaftung etc.

Nach Meinung der Gutachter gibt es 2 Möglichkeiten ein solidarisches Beitragsmodell umzusetzen:

1. Das Bürgerticket mit einem sozialverträglichen Staffelungsmodell, das für Schüler, Schwerbehinderte etc. entsprechende Freistellungen oder Rabattierungen vorsieht. Ziel eines solchen Bürgerticket-Modells ist es, den Bürgern die Mobilität mit öffentlichen Verkehrsmitteln stärker ins Bewusstsein zu rufen. Dies soll durch einen monatlichen, verpflichtend zu zahlenden Beitrag für den Nahverkehr erreicht werden, wobei dieser offen oder sichtbar zu zahlen wäre.

Bei der gegenwärtig angewandten ÖPNV-Finanzierung wird ein Großteil des öffentlichen Nahverkehrs durch öffentliche Gelder subventioniert. Folglich wird durch das von allen Einwohnern zu zahlende Steueraufkommen der Nahverkehr mitfinanziert, ohne dass sie ein unmittelbares Nutzungsrecht erwerben.

Auf Grund der verpflichtenden Zahlungsweise wird es absehbar viele Proteste geben, wobei das Bürgerticket von ÖPNV Nutzern sicher besser akzeptiert wird, als von Nichtnutzern. Entscheidend ist, ob sie für ihre ÖPNV-Mobilität nichts oder weniger ausgeben, als das Bürgerticket kosten wird. Personen, die keinen individuellen Nutzen im ÖPNV erkennen, werden nur schwer ein Bürgerticket akzeptieren.

Die Einführung eines Bürgertickets muss mit einer sicht- und spürbaren Verbesserung des Mobilitätsangebotes einhergehen. Dieses sollte städtische und ländliche Räume gleichermaßen einbeziehen und verbindliche, räumlich klassifizierte Mindestbedienungsstandards festlegen, wie es z. B. in der Schweiz vorbildlich umgesetzt ist. Wenn sich die Bürger auf eine gute ÖPNV-Verbindung verlassen können, steigt auch die Bereitschaft zur Entrichtung des Bürgerticket-Beitrages.

Bei der Einführung eines Bürgertickets ist neben den bereits genannten rechtlichen Aspekten auch zu berücksichtigen, dass ein diskriminierungsfreier Zugang für nicht-beitragspflichtige Personen (Besucher etc.) gewährleistet werden muss. Außerdem bedingt die Beitragspflicht Nutzungsrechte, die ein bestimmtes Mindestangebot an ÖPNV voraussetzen. Der mit einem verpflichtenden ÖPNV-Beitrag

verbundene Anspruch auf Leistung wäre bei Nichtvorliegen einklagbar, d. h. die Kommunen könnten hierzu gerichtlich verpflichtet werden. Dies bedeutet, dass eine Gemeinde für ein komplettes Fehlen von ÖPNV verklagt werden könnte, aber eventuell nicht, wenn Einzelangebote fehlen oder gestrichen würden. Die Einklagbarkeit eines Verkehrsangebots würde zudem auch von einem Grad der Angemessenheit abhängen, der sich wesentlich aus der Bepreisung eines Bürgertickets ergibt. Tallinn ist hier ein interessantes Beispiel für die Einführung eines Bürgertickets. Es zeigen sich hier jedoch zugleich die besonderen Bedingungen, die eine Übertragung auf deutsche oder nordrhein-westfälische Verhältnisse (Siedlungsstruktur, Einwohnerzahl, Finanzsystem, Abgabeordnung etc.) erschweren.

Auf Seiten der Verkehrsunternehmen wäre bei Einführung eines Bürgertickets zu berücksichtigen, dass eine ÖPNV-Finanzierung, die nicht mindestens zu einem großen Teil auf Fahrgeldeinnahmen beruht, vor dem Hintergrund des EU-Rechts (VO 1370/2007) ggf. dazu führen kann, dass es keine Eigenwirtschaftlichkeit von Verkehr mehr geben könnte, was Auswirkungen auf die bisherige Vergabe- bzw. Genehmigungspraxis im ÖPNV hätte.

2. Ein weiteres solidarisches Beitragsmodell ist der grundsteuerbezogene Beitrag, der auf dem Gedanken basiert nicht mehr auf die Fahrtberechtigung abzustellen, sondern den Schwerpunkt des Vorteils der Beitragspflichtigen in der bloßen Erschließung mit ÖPNV zu sehen.

Die beim Bürgerticket dargestellten Hindernisse zur völligen Abschaffung von Fahrscheinen bestehen in diesem Beitragsmodell nicht. Anders als das Bürgerticket ist bei dieser Beitragsvariante nicht die individuelle Fahrtberechtigung der den Beitrag rechtfertigende individuelle Sondervorteil, sondern die bloße Erschließung durch den ÖPNV, also die Verbesserung der Verkehrsanbindung für die Beitragspflichtigen. Demzufolge wäre es zulässig, die Beiträge so auszugestalten, dass mit den erwirtschafteten Einnahmen der ÖPNV ausfinanziert wird, also keine weiteren Fahrgelderlöse erzielt werden müssen und auf Fahrscheine vollständig verzichtet wird.

Besteht der Vorteil beim zuvor dargestellten Bürgerticket-Beitragsmodell in der durch ein entsprechendes Ticket manifestierten Möglichkeit der (kostenfreien) Benutzung des ÖPNV, so ist es hier, dass bereits die Erschließung der Kommune durch den ÖPNV für die jeweilige Nutzergruppe individuell vorteilhaft ist. Aus dem ÖPNV-Angebot erwächst somit die Möglichkeit diesen zu nutzen, darüber hinaus entsteht der Vorteil der besseren Erreichbarkeit durch Dritte. Außerdem ist eine möglichst umfassende Einbeziehung verschiedener Nutzergruppen erforderlich, um eine verfassungsrechtlich unzulässige Ungleichbehandlung zu vermeiden.

Mit der vorgelegten Machbarkeitsstudie „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ wird die grundsätzliche Machbarkeit dargestellt und eine grobe Abschätzung der finanziellen Folgen für eine Mittelstadt sowie eines Kreises vorgelegt, um als eine Grundlage für die politische Willensbildung in NRW zu dienen. Die nachfolgenden 7 Punkte sollen Anreize für die weitere Diskussion und die zügige Umsetzung eines Modellvorhabens „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ setzen:

1. Die zukünftige ÖPNV-Finanzierung muss sowohl eine auskömmliche und dauerhafte Finanzierungsbasis schaffen, als auch motivierend auf den freiwilligen Wechsel hin zum Nahverkehr wirken. Das Finanzierungsmodell Bürgerticket kann diese Anforderungen erfüllen. Somit wird das Bürgerticket in dieser Studie nicht nur als ein Finanzierungsmodell für den öffentlichen Personennahverkehr verstanden, sondern als ein möglicher Ansatz für eine nachhaltigkeitsorientierte Verkehrspolitik, die ökonomische, ökologische und soziale Belange gleichermaßen einbezieht.
2. Sofern die juristischen und finanziellen Rahmenbedingungen von Seiten des Landes NRW umgesetzt sind und die Kommunen befähigt werden Bus und Bahn fahrscheinfrei in Form eines Bürgertickets umzusetzen, bedarf es in den Stadt- und Gemeinderäten mutiger Politiker mit verkehrspolitischem Gestaltungswillen. Der kommunale Einfluss kann dann dokumentiert werden in dem der Nahverkehrsplan als kommunales Planungs- und Gestaltungsinstrument für den ÖPNV konsequent auf das

Thema Bürgerticket abgestimmt wird und der Umweltverbund (ÖPNV + Rad- + Fußverkehr + Bike- & CarSharing) massiv ausgebaut wird.

3. Darüber hinaus müssen die Gemeinden auch konsequent ihre Planungshoheit dazu nutzen und instrumentalisieren, um einerseits ihre Siedlungsentwicklung im Sinne der Nahmobilität umzusetzen und andererseits begleitende Maßnahmen zum Bürgerticket umzusetzen. Neben Einschränkungen des Autoverkehrs durch Geschwindigkeitsbegrenzungen und Rück- und Umbau von Straßen stehen hier vor allem auch Maßnahmen zur Bewirtschaftung von Parkplätzen auf der Agenda.
4. Gleichfalls müssen die Gemeinden ihren Einfluss bei den übergeordneten Verkehrsverbünden bzw. Zweckverbänden geltend machen, damit dort dann letztlich für das Gemeindegebiet das Bürgerticket flächendeckend umgesetzt wird und für die Übergangszeit Lösungen für die Schnittstellen und Einnahmeverteilung gefunden werden.
5. Die bei der Umsetzung einer solchen Bürgerticket-Mobilitätsstrategie zu erwarteten Fahrgastzugewinne bedingen vor allem in Ballungsgebieten eine Ausweitung der infrastrukturellen und betrieblichen Kapazitäten. Ob mit oder ohne Bürgerticket: ohne Ausbau wird es keine Verkehrswende geben. Ohne eine adäquate Gegenleistung in Form eines räumlich und zeitlich nutzbaren ÖPNV-Angebotes wird eine verpflichtende Zahlung vom Bürger nicht akzeptiert werden.
6. Der Ausbau des Nahverkehrsangebotes ist somit ein Schlüsselfaktor zur Erreichung der Klimaschutzziele und gleichzeitig Voraussetzung für die Einführung eines Bürgertickets. Die Implementierung eines Bürgertickets hängt maßgeblich vom politischen Willen ab, denn die Politik kann sowohl die gesetzlichen Grundlagen schaffen, als auch die notwendigen Planungsprozesse in Gang setzen.
7. Die politischen Entscheider müssen die Ernsthaftigkeit der Klimaschutzziele und die Rolle des ÖPNV erkennen und sich auf gemeinsame Ziele verständigen. Vieles deutet darauf hin, dass die positiven Aspekte eines Bürgertickets überwiegen, jedoch sind weitergehende Forschungsarbeiten durchzuführen. Über einen Modellversuch „Bus und Bahn

fahrscheinfrei in NRW“ in einer Kommune oder Region könnte das Potential eines umlagefinanzierten Bürgertickets tiefergehend erforscht werden.

VERWENDETE QUELLEN

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (Hrsg.) (2012a): Vereinbarkeit der Einführung eines fahrscheinlosen ÖPNV mit dem Europarecht. Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste im Deutschen Bundestag (unveröffentlicht). Berlin.

Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste (Hrsg.) (2012b): Umlagefinanzierung für den fahrscheinlosen Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV). Finanzverfassungsrechtliche Probleme hinsichtlich der Einführung einer ÖPNV-Abgabe für alle Einwohner. Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste im Deutschen Bundestag (unveröffentlicht). Berlin.

Jansen, Ulrich, Thorsten Koska, Miriam Müller und Carolin Schäfer-Sparenberg (2016): Mobilität in Nordrhein-Westfalen. Situation und Zukunftsperspektiven.

Landtag NRW (Hrsg.) (2017): Drucksache 16/13950: Abschlussbericht der Enquetekommission zu Finanzierungsoptionen des öffentlichen Personenverkehrs in Nordrhein-Westfalen im Kontext des gesellschaftlichen und technischen Wandels (Enquetekommission IV). Düsseldorf.

Maaß, Christian und Gregor Waluga (2014): Neue ÖPNV-Finanzierungsinstrumente für Länder und Kommunen. In: Verkehr und Technik (10/2014): 397-401.

Maaß, Christian, Gregor Waluga und Raphael Weyland (2015): Fahrscheinlos. Grundlagen- und Machbarkeitsstudie Fahrscheinloser ÖPNV in Berlin. Berlin.

Waluga, Gregor (2017): Flexibilisierung des ÖPNV durch ein umlagefinanziertes Bürgerticket. Dissertation (erscheint voraussichtlich Anfang 2017).

DANKSAGUNG

Die Verfasser danken den Teilnehmerinnen und den Teilnehmern des Workshops „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“ für ihre konstruktiven Diskussionsbeiträge.

Besonderer Dank gilt Frau Moersch und Herrn Roth von der PiKo sowie Herrn MdL Oliver Bayer und Herrn Gregor Waluga für ihre wertvollen Beiträge im Rahmen der Erstellung der Machbarkeitsstudie „Bus und Bahn fahrscheinfrei in NRW“.

Die Verantwortung für die Inhalte des Endberichtes tragen die Autoren.

