

Antrag

der Abgeordneten Sabine Leidig, Andreas Wagner, Dr. Gesine Löttsch, Lorenz Gösta Beutin, Heidrun Bluhm, Jörg Cezanne, Kerstin Kassner, Caren Lay, Ralph Lenkert, Michael Leutert, Amira Mohamed Ali, Victor Perli, Ingrid Remmers, Dr. Kirsten Tackmann, Hubertus Zdebel und der Fraktion DIE LINKE.

Nulltarif im öffentlichen Nahverkehr schrittweise einführen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

In vielen Städten ist die Luft stark durch Autoabgase (insbesondere Stickoxide und Feinstaub) verschmutzt, worunter die Bewohnerinnen und Bewohner, aber auch die Natur zu leiden haben. In 20 Städten ist die Stickoxidbelastung so groß, dass die Grenzwerte zur Luftreinhaltung absehbar nicht eingehalten werden können. Insbesondere hier drohen nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 27. Februar 2018 nun Fahrverbote, denn Diesel-Pkw tragen dort mit durchschnittlich 68 Prozent zur Stickoxidbelastung bei. Drastische Maßnahmen sind in diesen Städten also unausweichlich.

Der Verkehrssektor ist auch beim Klimaschutz Nachzügler und hat als einziger Sektor den Ausstoß klimaschädlicher Gase nicht reduziert. Zudem leidet die Aufenthaltsqualität in den Städten durch den immer weiter zunehmenden motorisierten Straßenverkehr. Daher sind dringend Maßnahmen vonnöten, um den Autoverkehr in den Städten insgesamt stark zu reduzieren.

Der Deutsche Bundestag begrüßt den Brief der drei Bundesminister an den EU-Kommissar Karmenu Vella vom 11. Februar 2018, in dem die Bundesregierung mitteilt, dass sie einen „kostenlosen ÖPNV“ in Erwägung ziehe. Ein Nulltarif im öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) ist eine effektive Möglichkeit, um mehr Menschen von der Nutzung des ÖPNV statt des eigenen Autos zu überzeugen. Zudem hat ein Nulltarif auch die soziale Funktion, vielen Menschen die Teilhabe am öffentlichen Leben zu ermöglichen, die sich die Fahrscheine nicht leisten können. Gemeinsam mit flankierenden Maßnahmen zur Verbesserung des Fuß- und Fahrradverkehrs kann eine enorme Entlastung der Städte und deutliche Verbesserungen der Lebensqualität erreicht werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. den 20 Städten mit der stärksten Überschreitung anzubieten, die Kosten für die sofortige Halbierung aller Fahrpreise für die Nutzung des ÖPNV zu übernehmen.

Diese Modellprojekte werden wissenschaftlich begleitet, und eine erste Evaluation wird noch im Jahr 2020 dem Deutschen Bundestag vorgelegt. In die Liste der 20 Städte soll Halle (Saale) als Stadt mit der höchsten Belastung in Ostdeutschland (neben Berlin) aufgenommen werden;

2. die Kosten für ein Bundesprogramm „Freie Fahrt für Kinder & Jugendliche in Bus & Bahn“ ab dem Jahr 2019 zu übernehmen. Das bedeutet, dass alle Personen bis zum Alter von 18 Jahren sowie Schülerinnen und Schüler, Auszubildende, Studierende sowie Bezieherinnen und Bezieher aller Leistungen von Grundsicherungen ab dem 1. Januar 2019 ticketfrei im ÖPNV fahren;
3. bis zum 1. Januar 2019 ein Konzept zur bundesweiten Einführung eines Nulltarifs im ÖPNV vorzulegen. Dabei sollten die Städte eine Bundesförderung von 90 Prozent für die Einführung des Nulltarifs erhalten. Das Konzept sollte auch einen Finanzierungsplan umfassen, der die folgenden Maßnahmen zur Gegenfinanzierung beinhaltet: eine Nahverkehrsabgabe für Unternehmen mit zehn Beschäftigten oder mehr, die Abschaffung der Vergünstigung für Dieselkraftstoff bei der Energiesteuer mit Angleichung der Kfz-Steuer für Diesel- und Benzin-Pkw, eine Reform der Dienstwagenbesteuerung, die Zahlung der Mehrwertsteuer auch im internationalen Luftverkehr und konsequente Verfolgung der Rechtsverstöße bei Diesel-Pkw einschließlich der Verhängung von Sanktionszahlungen;
4. ab dem Haushaltsjahr 2019 die Mittel für den Ausbau und zur Verbesserung der Qualität des ÖPNV kontinuierlich auf 5 Milliarden Euro jährlich spätestens im Jahr 2025 zu erhöhen: Erhöhung der Takte, zusätzliche Fahrzeuge, Erhalt und Ausbau der Infrastruktur, Verknüpfung mit intelligenter Mobilität (bundesweit buchbare Verkehrsmittel für Wegekettten, einheitliche Tarifsysteme u. v. a. m.). Besondere Schwerpunkte sind dabei ländliche und strukturschwache Regionen sowie die Metropolregionen mit vielen Pendlerinnen und Pendlern;
5. den Kommunen durch Aufstockung der Mittel für den Fahrradverkehr auf mindestens 300 Millionen Euro im Jahr den weiteren Ausbau der Fahrradinfrastruktur und insbesondere von Fahrradschnellwegen zu ermöglichen;
6. den Kommunen durch Einrichtung eines Programms in Höhe von jährlich mindestens 300 Millionen Euro zur Umsetzung von Fußverkehrsstrategien den Ausbau der Infrastruktur für den Fußverkehr zu ermöglichen;
7. die Kommunen durch eine Aufstockung der Städtebauförderungsprogramme „Stadtumbau“ und „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ um jeweils mindestens 100 Millionen Euro beim Umbau des Straßenraums zu unterstützen, um durch eine Neuverteilung der Verkehrsräume Flächen für mehr Aufenthalts- und Lebensqualität sowie für mehr Wohnungsbau in kompakten Städten zurückzugewinnen;
8. ein Forschungsprogramm zur Verkehrsvermeidung aufzulegen bzw. Forschungsprogramme auszuweiten, welche Verkehrsvermeidung z. B. durch die Reduzierung der City-Logistik zum Ziel haben.

Berlin, den 21. März 2018

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

Der Nulltarif im ÖPNV stellt eine exzellente Möglichkeit dar, um mehr Menschen zur Nutzung des ÖPNV anstatt des eigenen Autos zu bewegen. Insofern ist er eine effektive Gegenmaßnahme für das Problem der hohen Luftverschmutzung in den Städten, für das Problem der Belastung und geringen Aufenthaltsqualität in Städten durch zu viele Autos, aber auch für den viel zu hohen Ausstoß klimaschädlicher Gase im Verkehrssektor. Deswegen wird er von Vertreterinnen und Vertretern einer progressiven Verkehrswissenschaft und -planung schon seit langer Zeit als eine wirksame Maßnahme diskutiert, um den motorisierten Individualverkehr vor allem in Städten deutlich zu vermindern.

Der Nulltarif in diesem Sinne bedeutet, dass alle Menschen den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV), also Busse, Straßenbahnen, U- und S-Bahnen sowie Regionalbahnen innerhalb eines jeweils festzulegenden Gebiets (beispielsweise die Kernzone der Verkehrsverbünde) nutzen können, ohne für die Fahrt zu bezahlen. Der Begriff Nulltarif wird dabei ganz bewusst anstatt von „kostenfrei“ verwendet, um deutlich zu machen, dass der ÖPNV natürlich auch weiterhin Geld kostet – aufgrund der steigenden Nachfrage sogar noch mehr als vorher. Die entstehenden Kosten werden aber auf andere Art als bisher verteilt, wie die Finanzierungsvorschläge zeigen.

In einer repräsentativen Umfrage des Meinungsforschungsinstituts Infratest dimap im Auftrag von Prof. Dr. Peter Grottian von Januar 2018 haben sich 71 Prozent der Befragten für einen „kostenfreien öffentlichen Nah- und Fernverkehr“ ausgesprochen (Regierungsbildung / Sondierungen – Eine repräsentative Studie im Auftrag von Prof. Dr. Peter Grottian. Infratest dimap, Januar 2018; dokumentiert unter www.nachhaltig-links.de/index.php/oeffentlicher-verkehr/1910-oepnv-im-nulltarif-aber-richtig). Zudem hätte ein Nulltarifmodell auch noch zusätzliche positive Effekte: Die Teilhabe aller Menschen am gesellschaftlichen Leben würde ermöglicht. Bislang können sich viele Menschen mit geringem Einkommen und insbesondere diejenigen, die Hartz IV beziehen, die Fahrten im ÖPNV nicht leisten. Der Hartz-IV-Regelsatz von 34,66 Euro für Mobilität ist viel zu gering für alle Mobilitätsbedürfnisse und ermöglicht in vielen Regionen nicht einmal den Kauf eines sog. Sozialtickets – von Fernfahrten ganz zu schweigen.

Es gab und gibt bereits mehrere Versuche mit einem Nulltarif im ÖPNV. So verzeichneten die Städte Templin und Lübben deutliche Zuwächse der Fahrgastzahlen, nachdem sie in den 1990er Jahren den Nulltarif für den lokalen Busverkehr eingeführt hatten, und das Angebot konnte deutlich verbessert werden. Auch die belgische Stadt Hasselt konnte die Fahrgastzahlen deutlich steigern und durch den sinkenden Autoverkehr darauf verzichten, das Straßennetz weiter auszubauen. Stattdessen konnten sogar Straßen rückgebaut und teilweise zu Grünflächen verwandelt werden, was die Lebensqualität in der Stadt weiter erhöht hat. In allen drei Städten musste der Nulltarif trotz des enormen Erfolges nur deswegen wieder eingeschränkt werden, weil die Finanzierung insbesondere in Anbetracht der wachsenden Fahrgastzahlen nicht sichergestellt war (ÖPNV zum Nulltarif – Möglichkeiten und Grenzen, Berlin (VCD), 2012). Dieses Problem wird mit dem hier vorgelegten Konzept jedoch vermieden, da es ein direkt umsetzbares Konzept für die Gegenfinanzierung umfasst.

Es ist von Fahrgastzuwachsen nach Einführung eines Nulltarifs im ÖPNV von 25 bis 40 Prozent auszugehen (ÖPNV zum Nulltarif – Möglichkeiten und Grenzen, s. o., Seite 10: Templin, + 25 Prozent; Seite 13: Liechtenstein + 40 Prozent). Es ist also von der Wirksamkeit der Maßnahme insofern auszugehen, dass durch einen Nulltarif mehr Menschen für den ÖPNV gewonnen werden. Diese werden nicht zu 100 Prozent vom Auto umsteigen, sondern es wird auch zusätzliche Fahrten von Menschen mit geringen Einkommen sowie Umsteiger von Fahrrad- und Fußgängerverkehr geben. Daher muss die Einführung des Nulltarifs in den Städten von einer deutlichen Verbesserung der Situation für den Rad- und Fußverkehr als umweltfreundlichste Fortbewegungsarten als flankierende Maßnahme begleitet werden, um diesen ungewollten Effekt zu verhindern und statt dessen auch hier Zuwächse zu erreichen. Dabei wird es auch darum gehen, den Straßenraum zu ihren Gunsten Schritt für Schritt umzugestalten.

Aufgrund der beabsichtigten und auch konkret zu erwartenden Zuwächse der Fahrgastzahlen ist ein schneller paralleler Ausbau des ÖPNV ebenfalls notwendig. An vielen Stellen werden die Takte deutlich verdichtet werden müssen, aber auch Infrastrukturmaßnahmen müssen sehr schnell angegangen werden. Damit dies gelingt, wird ein konzertiertes Handeln aller Beteiligten in Bund, Ländern und Kommunen erforderlich sein. Der Bund hingegen will sich der Verantwortung entziehen und das Länderprogramm des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes Ende 2019 auslaufen lassen, lediglich das Bundesprogramm soll fortgeführt und ab 2020 erhöht werden. Allein für den Erhalt der ÖPNV-Verkehrsinfrastrukturen mit notwendigen Ersatzinvestitionen fehlen ab dem Jahr 2020 somit mindestens 2 Milliarden Euro pro Jahr.

Um das Problem der hohen Schadstoffbelastung in den Städten schnellstmöglich anzugehen und den Nulltarif im ÖPNV zügig in die Umsetzung zu bringen, werden Modellprojekte in den 20 am stärksten durch Stickoxide belasteten Städten vorgeschlagen. Dabei soll nicht sofort der komplette Nulltarif eingeführt werden, sondern als erste Stufe sollen die Preise aller Einzeltickets und Zeitkarten bei kompletter Gegenfinanzierung durch den Bund halbiert werden. Die schrittweise Einführung ist deswegen sinnvoll, weil dadurch die Nachfrage nicht auf einen Schlag, sondern ebenfalls schrittweise ansteigt. Dadurch können die notwendigen Verbesserungen des ÖPNV-Angebots so durchgeführt werden, dass das Angebot mit der Nachfrage Schritt hält.

Die in dem Brief der drei Bundesminister an EU-Kommissar Karmenu Vella vom 11. Februar 2018 genannten fünf Modellstädte stellen keine sinnvolle Auswahl dar, da lediglich drei der Städte – Reutlingen, Mannheim und Essen – sichere Überschreitungen und zwei der Städte – Bonn und Herrenberg – „wahrscheinliche“ Überschreitungen des NO₂-Grenzwerts 2017 aufweisen werden (www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/2546/dokumente/lq_2017_no2-ueberschreitungen_staedte_0.pdf). Umgekehrt wären 19 der 20 am stärksten betroffenen Städte nicht Teil des Modellversuchs und Millionen Bewohnerinnen und Bewohner könnten keine schnelle Verbesserung ihrer Situation erwarten. Außerdem hat die Bundesregierung nach den hoffnungsvollen Ankündigungen in dem o. g. Brief diese leider schnell wieder zurückgenommen und es ist stattdessen nur noch von geplanten Vergünstigungen für diejenigen die Rede, die nachweislich auf ihren Pkw verzichten. Eine solche Maßnahme lässt einen hohen administrativen Aufwand befürchten, aber keine schnelle, umfassende Wirksamkeit.

Berlin kommt unter den Modellstädten eine besondere Bedeutung zu, da die Stadt nicht nur als bedeutende Hauptstadt in Europa besondere Aufmerksamkeit genießt, sondern mit nur 358 Pkw auf 1000 Einwohnerinnen und Einwohner auch den niedrigsten Motorisierungsgrad aller Städte in Deutschland aufweist – im Innenstadtbereich sogar noch deutlich darunter (Mobilität der Stadt – Berliner Verkehr in Zahlen. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin 2013). Dadurch ist auch jetzt schon die Nutzung des ÖPNV sehr hoch und die Stadt verfügt über ein gutes Angebot, das allerdings mit einer weiter zunehmenden Nachfrage noch weiter ausgebaut werden müsste. Zudem gibt es für Berlin bereits eine ausgearbeitete Machbarkeitsstudie für einen Nulltarif im ÖPNV (Grundlagen- und Machbarkeitsstudie Fahrscheinloser ÖPNV in Berlin, Piraten-Fraktion im Abgeordnetenhaus/Hamburg Institut Research gGmbH, Berlin 2015). Versuche anderer Kommunen, mittels Fahrpreisreduktion Menschen zum Umstieg auf den ÖPNV zu bewegen (z. B. Tübingen, Templin, Lübben u. a.) sind zu berücksichtigen und deren Erfahrung in die Entwicklung des Konzeptes einzubeziehen.

Beim notwendigen Ausbau des ÖPNV-Angebots zur Anpassung an die erhöhte Nachfrage in vielen Städten geht es unter anderem um dichtere Takte, ein dichteres Haltestellennetz, zusätzliche Linien, eine Verbesserung von Umsteigemöglichkeiten, die Schaffung von Busspuren zur Beschleunigung des Busverkehrs, Vorrangschaltungen an Ampeln für den ÖPNV sowie Verknüpfungen mit der Infrastruktur des Fahrrad- (Abstellanlagen an Bahnhöfen u. a. m.) und auch des Fernverkehrs. Der ÖPNV ist dabei immer als Teil einer Wegekette zu betrachten und die kurze und angenehme Reisezeit von Tür zu Tür ist Ausdruck einer guten Qualität. Zu diesem Zweck muss vor allem das Länderprogramm des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) beibehalten und ebenso wie das Bundesprogramm entsprechend erweitert werden (vgl. Bundestagsdrucksache 17/12376). Die durchzuführenden Projekte müssen sich dabei am tatsächlichen Bedarf und einer möglichst schnellen und kostengünstigen Anpassung an diesen orientieren. Milliarden teure Großprojekte mit einem fraglichen Nutzen wie die „Zweite Stammstrecke“ in München sollten daher nicht im Fokus stehen.

Um die gewünschte Verlagerung vom Autoverkehr zum ÖPNV zu stärken und gleichzeitig die nicht gewünschte Verlagerung vom Fuß- und Fahrradverkehr zum ÖPNV möglichst gering zu halten, ist eine Reihe von flankierenden Maßnahmen notwendig. Dazu gehören kommunale Verlagerungsziele weg vom Auto und hin zum Umweltverbund, die durch entsprechende Maßnahmen unterlegt sein müssen und deren Erfolg auch kontrolliert wird. Ebenso muss parallel die Infrastruktur für den Fahrradverkehr und den Fußverkehr verbessert und ausgebaut werden. Dadurch werden die beiden mit Abstand umweltverträglichsten Verkehrsarten, die sich hervorragend mit dem ÖPNV ergänzen, zusätzlich attraktiver gemacht. Dabei ist eine Umverteilung der Straßenfläche zugunsten der Nichtmotorisierten von entscheidender Bedeutung, denn mehr Rad- und Fußverkehr braucht mehr Platz und schafft eine verbesserte Aufenthaltsqualität in der Stadt. Diese Maßnahmen ergänzen sich im Rahmen eines Gesamtkonzeptes zur Stärkung des Umweltverbundes.

Die Kosten für die bundesweite Einführung eines Nulltarifs im ÖPNV werden vom Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) auf 12,8 Milliarden Euro geschätzt. Dies entspricht den Einnahmen aus der Fahrgastbeförderung (ÖPNV/Schienengüterverkehr, Daten & Fakten 2017/2018, Stand Januar 2018). Dazu werden aber

auch die Ausgleichsleistungen nach § 145 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch für die Beförderung Schwerbehinderter gezählt (ca. 500 Millionen Euro/Jahr) und die Ausgleichszahlungen im Ausbildungsverkehr nach § 45 des Personenbeförderungsgesetzes und § 6a des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (1.125 Millionen Euro im Jahr 2017, laut VDV-Statistik 2016, Oktober 2017), die beide bereits von Bund und Ländern getragen werden. Die bei einem konsequenten Nulltarif zu ersetzenden Einnahmeverluste aus Fahrscheinverkäufen im ÖPNV belaufen sich demnach auf gut 11 Milliarden Euro. Hinzu kommen bis zu 5 Milliarden Euro pro Jahr für den Ausbau der Mobilitätsinfrastruktur. Insgesamt müssen somit bis zu 16 Milliarden Euro pro Jahr zusätzlich finanziert werden.

Die Abschaffung des Dieselprivilegs als extrem umweltschädliche Subvention ist als eine Säule der Gegenfinanzierung (ca. 7,4 Milliarden Euro pro Jahr) ohnehin überfällig und würde zusätzliche Einnahmen in Milliardenhöhe pro Jahr einbringen. Sie hätte den zusätzlichen positiven Effekt, dass das Fahren mit Diesel-Pkw in der Stadt deutlich verteuert und damit unattraktiver würde. Auch das Dienstwagenprivileg als steuerliche Subvention besonders schwerer und verbrauchsintensiver Fahrzeuge sollte sofort reformiert werden, was besonders umweltschädliche Autos teurer machen würde (bislang Subvention in Höhe von 3,1 Milliarden Euro pro Jahr). Eine weitere mögliche Finanzierungsquelle wäre das Ende der Mehrwertsteuerbefreiung für internationale Flüge. Dies stellt eine jährliche Subventionierung von 4,8 Milliarden Euro dar und fördert ebenfalls einen besonders klima- und umweltschädlichen Verkehr. Im gleichen Zuge sollte auch die Energiesteuerbefreiung des Kerosins abgeschafft werden, die eine zusätzliche jährliche Subventionierung in Höhe von 7,1 Milliarden Euro für den Luftverkehr darstellt (Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau 2016). Alleine durch die Streichung umweltschädlicher Subventionen im Verkehrsbereich ließen sich die notwendigen Maßnahmen voll gegenfinanzieren und hätten dadurch gleich einen doppelten positiven Effekt auf die gewünschte Verkehrsverlagerung.

Dazu kommen noch Einspareffekte durch die wegfallenden Kosten für den Ticketverkauf, die Vertriebsinfrastruktur sowie die Ticketkontrollen in den Bussen und Bahnen. Dabei sollten das nicht mehr benötigte Kontrollpersonal jedoch nicht entlassen, sondern stattdessen als Servicepersonal eingesetzt werden, um gleichzeitig die Qualität des ÖPNV zu verbessern. Im Übrigen sparen die Kommunen mit der angestrebten Verlagerung vom motorisierten Individualverkehr auf den Umweltverbund schon alleine dadurch in erheblichem Umfang Geld ein, dass ÖPNV, Fuß- und Fahrradverkehr deutlich geringere Kosten verursachen als der Autoverkehr. Der motorisierte Individualverkehr hat den geringsten Kostendeckungsgrad und kostet die öffentliche Hand rund das Dreifache des ÖPNV; der Fuß- und Fahrradverkehr ist nochmals deutlich günstiger (Carsten Sommer u. a.: NRVP – Kostenvergleich zwischen Radverkehr, Fußverkehr, Kfz-Verkehr und ÖPNV anhand von kommunalen Haushalten, Universität Kassel 2015). Schon im Jahr 2005 ermittelte das Städtenetzwerk ICLEI ungedeckte Kosten des Autoverkehrs für die Kommunen in Höhe von 82 Euro (Lüneburg) bis 250 Euro (Düsseldorf) pro Einwohner und Jahr (Versteckte Kosten des Autoverkehrs, VCD, ICLEI, T&E, Freiburg 2005).

Weitere Finanzierungsmöglichkeiten für die Kommunen wären Nahverkehrsabgaben für Unternehmen mit mindestens zehn Beschäftigten. Unternehmen, insbesondere des Einzelhandels, sind große Nutznießer des ÖPNV: Kunden sowie Mitarbeitende können mit dem öffentlichen Verkehr anreisen und Kosten für Parkplätze entfallen. Eine Nahverkehrsabgabe für alle Unternehmen mit zehn oder mehr Beschäftigten nach französischem Vorbild („versement transport“) verteilt die Kosten somit gerecht. In Frankreich werden damit ein Großteil der Investitionen wie auch des Betriebes des öffentlichen Verkehrs finanziert.

