



Vorlage TA_34/2018
zur öffentlichen Sitzung des
Ausschusses für Umwelt und
Technik
am 06.07.2018

mit 5 Anlagen

An die
Mitglieder
des Ausschusses für Umwelt und Technik

**Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart GmbH;
Tarifzonenreform zum 01.04.2019
- Vorberatung -**

Der ÖPNV leistet im Landkreis Ludwigsburg einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung und Aufrechterhaltung der Mobilität und zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Verkehrssystems. Dafür wendet der Landkreis Jahr für Jahr hohe Beträge auf, allein im Jahr 2018 belaufen sich die Zuschüsse auf rund 34 Mio. Euro. Diese Zuschüsse umfassen im Wesentlichen Bestellerentgelte für die Bus- und Schienenverkehre (4,5 Mio. Euro), den Verbund- und Verkehrslastenausgleich an die Landeshauptstadt Stuttgart (10,6 Mio. Euro), die Verkehrsumlage des VRS (11,0 Mio. Euro) oder auch die Zahlungen im Schülerverkehr (3,3 Mio. Euro) sowie Zuschüsse für investive Maßnahmen (2,3 Mio. Euro).

Auch wenn in den letzten Jahren deutliche Steigerungen des Kostendeckungsgrades im VVS realisiert werden konnten, ist der ÖPNV nach wie vor defizitär. Die Kosten der Verkehrsbedienung von rund 790 Mio. Euro weisen im Jahr 2017 eine Unterdeckung von rund 290 Mio. Euro aus (Anlage 1).

Trotz der hohen finanziellen Aufwendungen sind sich die Aufgabenträger im ÖPNV angesichts der aktuellen Diskussion um Luftverschmutzung, Lärmbelastung und Fahrverbote einig, dass noch mehr Menschen von der Nutzung des ÖPNV überzeugt werden müssen und dafür zusätzliches Geld zur Verfügung gestellt werden muss. Neben vielfältigen Verbesserungen im Verkehrsangebot, die der Landkreis zusammen mit seinen Städten und Gemeinden in den letzten 25 Jahren auf den Weg gebracht hat, reifte die Erkenntnis, dass dafür auch der Zugang zum ÖPNV-System vereinfacht und attraktiver gestaltet werden muss. Ein Bestandteil dieser Überlegungen ist, das Tarifsysteem als eine der Eingangshürden deutlich einfacher zu gestalten.

Die vier Verbundlandkreise, die Landeshauptstadt Stuttgart sowie das Land Baden-Württemberg haben vorbehaltlich der Zustimmung ihrer Gremien ihre grundsätzliche Bereitschaft erklärt, für diesen Zweck weitere Mittel zur Verfügung zu stellen.

1. Ausgangslage Tarifzonenreform

Die Landeshauptstadt Stuttgart (LHS) hatte als Ziel formuliert, die Stuttgarter Tarifzonen 10 und 20 zu einer Zone zusammenzufassen und einen Fahrpreis zu bilden, der sich an dem bisherigen Fahrpreis für eine Zone orientiert. Im Doppelhaushalt 2018/19 der LHS wurden für die Tarifzonenreform erstmals für das Jahr 2019 Mittel eingestellt.

Neben diesem Impuls der LHS gab es aus den o.g. Gründen auch Initiativen der Verbundlandkreise und des Verbandes Region Stuttgart, die Zahl der Tarifzonen zu reduzieren und das Tarifsysteem einfacher und übersichtlicher zu gestalten. Der Tarif für Ein- und Auspendler in den besonders belasteten Stuttgarter Talkessel sowie in die ebenfalls stark belasteten großen Städte im Ballungsraum Stuttgart sollte spürbar attraktiver gestaltet werden, um einen starken Anreiz zum Umstieg auf den ÖPNV zu setzen. Klares Ziel der Tarifzonenreform war es, eine hohe verkehrliche Wirkung zu erzeugen.

Eine Arbeitsgruppe, in der alle Gesellschafter des VVS vertreten waren, hat mit gutachterlicher Begleitung 14 verschiedene Varianten betrachtet. Dabei wurden fünf Varianten ausgewählt, die vertieft auf ihre finanziellen und verkehrlichen Wirkungen untersucht wurden. Diese Varianten wurden im VVS-Aufsichtsrat und in den Gremien der Gesellschafter zur Diskussion gestellt.

Der VVS-Aufsichtsrat hat sich nach intensiver Beratung in einer Tarifklausur am 10. April 2018 einstimmig dafür ausgesprochen, die Variante „Stuttgart eine Zone für alle“ weiter zu verfolgen.

Die verschiedenen Varianten und ihre finanziellen Auswirkungen sowie die jeweiligen Vor- und Nachteile wurden dem Kreistag in einer Klausursitzung am 16. Mai 2018 vorgestellt und erläutert. Wie auch in den anderen Verbundlandkreisen war dort eine klare Tendenz für die Variante „Stuttgart eine Zone für alle“ zu erkennen.

In der Klausursitzung wurde auch das sog. 3-Zonen-Modell angesprochen. Bei diesem Modell hätte es in der Stadt Stuttgart ebenfalls nur eine 1 Zone gegeben, in den Landkreisen hätten nur noch zwei Ringzonen bestanden. Die Preise für eine Zone hätten der heutigen Preisstufe 1 (eine Zone) entsprochen. Für zwei Zonen hätte ebenfalls die heutige Preisstufe 2 (zwei Zonen) gegolten und für drei Zonen wäre der Preis der heutigen Preisstufe 4 (vier Zonen) angefallen.

Neben dem als sehr kritisch angesehenen großen Preissprung zwischen zwei und drei Zonen hätten sich die Kosten für den gesamten Verbundraum nochmals deutlich von 42,1 Mio. Euro (s.u. Ziffer 5) auf 58,7 Mio. Euro erhöht. Da jedoch mit keiner höheren Kostenbeteiligung der Landeshauptstadt Stuttgart sowie des Landes Baden-Württemberg gerechnet werden konnte, hätte der Mehraufwand von 16,6 Mio. Euro von den vier Verbundlandkreisen alleine getragen werden müssen. Bei einer Verteilung nach dem Einwohnerschlüssel hätte der Landkreis Ludwigsburg gegenüber dem Modell „Stuttgart eine Zone für alle“ eine Mehrbelastung von rund 4,8 Mio. Euro pro Jahr tragen müssen.

2. Inhalte der Tarifzonenreform „Stuttgart eine Zone für alle“

Die Variante „Stuttgart eine Zone für alle“ sieht folgendes vor:

- Die Zonen 10 und 20 in der Landeshauptstadt werden zu einer einheitlichen Zone zusammengefasst. Es gibt damit innerhalb von Stuttgart keine Tarifzonengrenze mehr. Für Fahrten innerhalb der Landeshauptstadt gilt der Preis der bisherigen Preisstufe 1.

- Ein- und Auspendler in den bzw. aus dem besonders belasteten Stuttgart Talkessel (heutige Zone 10) sparen eine Zone ein. Damit wird der Preis für diese Fahrgäste deutlich gesenkt und ein starker Anreiz zum Umsteigen auf den öffentlichen Nahverkehr gesetzt.
- In den Außenringen werden die so genannten Sektorengrenzen abgeschafft. Gleichzeitig werden der heutige 60er- und 70er-Ring in den Verbundlandkreisen zusammengefasst. Damit wird die Zahl der Tarifzonen deutlich reduziert und das Tarifsysteem radikal vereinfacht. An Stelle der 52 Tarifzonen treten damit im klassischen Verbundgebiet des VVS fünf Ringzonen (siehe Anlage 2).
- Anstelle von bis zu 15 Tarifzonen pro Landkreis sorgt die Tarifzonenreform dafür, dass pro Landkreis max. vier Zonen für Fahrten im Kreisgebiet ausreichen. Bislang waren bis zu fünf Zonen für eine Fahrt innerhalb eines Landkreises zur jeweiligen Kreisstadt notwendig. Durch die Bildung der Stuttgarter Einheitszone profitieren alle Einpendler aus den Landkreisen ins Zentrum von Stuttgart (bisherige Zone 10), indem sie mindestens eine Zone sparen. Durch den Wegfall der Sektorengrenzen werden aber auch tangentielle Verbindungen günstiger (z. B. Vaihingen/Enz – Stuttgart City: heute 6 Zonen, künftig nur noch 4 Zonen oder Bietigheim-Bissingen – Freiberg/Neckar: heute 2 Zonen, künftig nur noch 1 Zone).

Eine Prämisse der Tarifzonenreform war, dass kein Kunde schlechter gestellt wird. Es wird zwar nicht für alle Kunden günstiger, aber es muss auch niemand mehr bezahlen. Preisbeispiele sind in der Anlage 3 dargestellt.

3. Tarif 2019

Für das Jahr 2019 wird empfohlen, weder zum 1. Januar noch zum 1. April (vorgesehener Zeitpunkt der Tarifzonenreform) eine Fahrpreiserhöhung durchzuführen. Es wäre schwierig zu vermitteln, zum 1. Januar 2019 eine Tarifierhöhung umzusetzen und drei Monate später die Tarife im Zuge einer grundlegenden Reform für viele Fahrgäste zu senken. Insbesondere die Fahrgäste, die keinen Vorteil von der geplanten Tarifzonenreform haben, würden den Eindruck erhalten, sie müssten die Tarifzonenreform finanzieren.

Hinzu kommt, dass der vertriebliche Aufwand für zwei große Tarifmaßnahmen innerhalb von drei Monaten auch für die Verkehrsunternehmen enorm wäre und nach Möglichkeit vermieden werden sollte.

Die unterlassene Tarifierhöhung im VVS – für 2019 ergäbe sich nach dem seit 2011 angewandten transparenten Verfahren eine Kostenentwicklung bei den Verkehrsunternehmen in Höhe von 2,62 % (siehe Anlage 4) – wird jedoch bei der Bildung des Referenzwertes für das Jahr 2019 berücksichtigt, der als Basis für die Berechnung der Ausgleichsleistungen der öffentlichen Hand dient. Der Referenzwert wird unter Punkt „Abrechnung“ (s.u. Ziffer 6) erläutert.

4. Strukturelle Tarifmaßnahmen im Zusammenhang mit der Tarifzonenreform

Zur fristgerechten Umsetzung der Tarifzonenreform müssen wesentliche Fragen zur Tarifstruktur bereits zum jetzigen Zeitpunkt geklärt werden, damit die Hintergrund- und Vertriebssysteme des VVS und der Verkehrsunternehmen rechtzeitig ertüchtigt bzw. angepasst werden können. Dies betrifft folgende Punkte, die im Tarifausschuss des VVS am 6. Juni 2018 behandelt wurden:

- Festlegung der Tarifpunkte: Der neue Tarifzonenplan bzw. die Lage der entsprechenden Tarifpunkte (Städte, Gemeinden, Ortsteile, Haltestellen) ist der Anlage 2 zu entnehmen. Die Sektorengrenzen in den Außenringen fallen weg. Die bisherigen Zonen 10 und 20 werden zusammengefasst, ebenso der 60er und 70er Ring. Die Punkte auf radialen Zonengrenzen sollen weiterhin auf Zonengrenzen liegen.
- Tarifbestimmungen: Es gilt die Regel, dass Zonen, die auf einer Fahrt ein zweites Mal befahren werden, nur einmal bezahlt werden müssen.
- TagesTickets: Durch den großzügigeren Zuschnitt der Tarifzonen soll die Preisstruktur bei den TagesTickets, für die es heute nur drei Preisstufen (1 – 2 Zonen, 3 – 4 Zonen, Netz) gibt, angepasst werden. Gleichzeitig soll die Planung, das TagesTicket zum Basisangebot im Gelegenheitsverkehr zu machen, umgesetzt werden.

Die Ausgabe von TagesTickets soll mit Beginn der Tarifzonenreform in **fünf Preisstufen** erfolgen (eine Zone, zwei Zonen, drei Zonen, vier Zonen, fünf und mehr Zonen = Netz). Für die Preisbildung ist folgende Regelung angedacht:

- EinzelTagesTicket = doppelter Preis EinzelTicket und
- GruppenTagesTicket = max. doppelter Preis EinzelTagesTicket.

Bei der Preisbildung soll darauf geachtet werden, dass keine Schlechterstellung bisheriger Käufer von TagesTickets erfolgt und keine zusätzlichen Minderertragsrisiken entstehen.

5. Kosten der Tarifzonenreform

Die Reduzierung des Fahrpreises erzeugt Mindereinnahmen bei den Verkehrsunternehmen. Die Mindereinnahmen betragen im gesamten VVS nach der Berechnung eines Gutachters (Probst & Consorten, Dresden) auf Basis von VVS-Verkaufsdaten und der VVS-Verkehrserhebungsdaten 42,1 Millionen Euro pro Jahr (Preisstand 2018). In dieser Summe ist bereits eine Nachfragesteigerung eingerechnet. Bei einem höheren Mengenwachstum als angenommen könnten sich die Mindereinnahmen verringern.

Die vom Gutachter berechneten Mindereinnahmen in Höhe von 42,1 Mio. Euro pro Jahr wurden der Kostenaufteilung zwischen den Finanzierungsträgern zugrunde gelegt.

Das Verkehrsministerium Baden-Württemberg hat sich bereit erklärt, aus Gründen der Luftreinhaltung einen Zuschuss von insgesamt 42 Millionen Euro für sechs Jahre zu leisten. Dieser Zuschuss ist befristet (2019 bis 2024) und wird abgeschmolzen.

Die nach Abzug des Landeszuschusses verbleibenden Kosten werden zwischen der LHS und den Verbundlandkreisen im Verhältnis 45 % (LHS) und 55 % (Landkreise) aufgeteilt. Dieses Verhältnis entspricht der Entlastung der Fahrgäste aus der LHS beziehungsweise aus den Landkreisen durch die Tarifreform. Die Aufteilung der Kosten unter den vier Verbundlandkreisen soll nach dem Einwohnerschlüssel erfolgen, der Anteil des Landkreises Ludwigsburg beträgt damit rund 28,7 Prozent.

Unter Berücksichtigung der Zuschusszusage des Landes und dem o.g. Schlüssel zwischen der LHS und den Verbundlandkreisen betragen die Kosten für die Verbundlandkreise im Jahr 2019 (Rumpffahr) 13,0 Millionen Euro und im ersten vollen Jahr (2020) 17,7 Millionen Euro. Sie wachsen bis 2025, wenn der Landesanteil ausläuft, auf maximal 23,2 Millionen Euro an. Diese

Beträge sind „gedeckt“, das heißt es besteht eine Planungssicherheit für die Kreishaushalte.

Sollte ein höheres Mengenwachstum erzielt und der Ausgleichsbetrag reduziert werden können, wird der Unterschiedsbetrag zwischen der LHS und den Verbundlandkreisen verursachergerecht aufgeteilt.

Nachfolgend sind – unter Berücksichtigung des Landeszuschusses und der o.g. Schlüssel – die Maximal-Beträge für den Landkreis Ludwigsburg in den Jahren 2019 bis 2025 dargestellt. Fahrgastzuwächse über die angesetzten Werte hinaus reduzieren wie oben erwähnt die anfallenden Ausgleichsbeträge. Im Jahr 2024 und damit rechtzeitig vor dem Auslaufen des Landeszuschusses ist eine Evaluation vorgesehen, die eine Überprüfung der weiteren Angemessenheit der Zuschüsse zum Ziel hat:

2019 (ab 01.04.2019):	3,7 Mio. Euro
2020:	5,1 Mio. Euro
2021:	5,1 Mio. Euro
2022:	5,7 Mio. Euro
2023:	6,1 Mio. Euro
2024:	6,1 Mio. Euro
2025:	6,7 Mio. Euro

Der Zuschuss des Landes, aufgeteilt auf die Jahre 2019 bis 2024, sowie die Kostenverteilung zwischen LHS und Verbundlandkreisen ist in Anlage 5 dargestellt.

6. Abrechnung

Durch die Tarifzonenreform entstehen bei den Verkehrsunternehmen Mindereinnahmen, die ausgeglichen werden müssen. Dazu wird für die Jahre 2019 und 2020 ein Referenzwert gebildet, aus dem sich entnehmen lässt, wie sich die Fahrgeldeinnahmen ohne die Tarifabsenkung entwickelt hätten. Er berücksichtigt auch, dass im Jahr 2019 keine Erhöhung der VVS-Fahrpreise erfolgt. Der Referenzwert berechnet sich aus den tatsächlichen Tarifeinnahmen zuzüglich der durchschnittlichen Kostensteigerung des Verbundverkehrs, die üblicherweise die Basis für eine Tarifanpassung bilden. Von Seiten der Verkehrsunternehmen hat die SSB AG dieses Vorgehen akzeptiert, die DB AG noch nicht. Die Gespräche waren bis zum Versand der Vorlage noch nicht abgeschlossen, über den aktuellen Stand wird in der Sitzung berichtet.

Für 2020 erhöht sich der Referenzwert ebenfalls mit der für dieses Jahr ermittelten durchschnittlichen Kostensteigerung. Die Differenz zwischen dem Referenzwert im jeweiligen Jahr und den tatsächlichen Einnahmen ergibt den Ausgleichsbetrag, der von der öffentlichen Hand geleistet wird, allerdings maximal bis zur Höhe des „Deckelungsbetrages“ (42,1 Mio. Euro).

Der für das Jahr 2020 errechnete Ausgleichsbetrag wird für die Ausgleichszahlungen der Jahre 2021 bis 2024 festgeschrieben. Rechtzeitig vor dem Auslaufen der Landesförderung soll die Angemessenheit des Ausgleichsbetrages durch eine Evaluation überprüft werden. Generell ist die Finanzierung der Tarifzonenreform auf Dauer angelegt.

Es ist vorgesehen, eine vertragliche Vereinbarung zwischen den öffentlichen Händen (Land, LHS, VRS und Verbundlandkreisen) und dem VVS über die Berechnung der Ausgleichszahlungen und den Finanztransfer auf Basis der in dieser Vorlage aufgeführten Eckpunkte abzuschließen. Die steuer- und beihilferechtlichen Fragen werden derzeit mit einem Wirtschaftsprüfer geklärt.

7. Fazit

Die Tarifzonenreform ist für die Verbundlandkreise und die Landeshauptstadt Stuttgart ein finanzieller Kraftakt. Die jetzt gefundene Lösung ist die größte Reform in der 40-jährigen Geschichte des VVS. Sie ist eine Reform aus einem Guss, die für viele Fahrgäste Vorteile bringt. Die Tarifzonenreform macht die Nutzung des ÖPNV einfacher, günstiger, attraktiver und ökologischer und entfaltet eine hohe verkehrliche Wirkung. Kein Fahrgast wird schlechter gestellt, für viele gibt es Verbesserungen.

Hierfür ist es aber unabdingbar, für die zusätzlichen Kunden entsprechende Kapazitäten in den Bahnen und Bussen zu schaffen. Ein ganz besonders wichtiger Teil dieser Aufgabe kommt der S-Bahn und dem VRS zu. Dies wird sicherlich wegen der bis zum Abschluss der Arbeiten zu S21 nur beschränkt vorhandenen Kapazitäten auf der Schiene eine große Herausforderung.

Wir brauchen – soweit dies aktuell möglich ist – dringend Investitionen in die Infrastruktur, in die Fahrzeugkapazitäten und müssen ggfs. den Betrieb ausweiten und zuverlässiger machen. Hierzu zählen bei uns im Landkreis Ludwigsburg ausdrücklich die Maßnahmen im Rahmen der Doppelstrategie und ganz besonders die weiteren Beschlüsse zur Realisierung der Stadtbahn. Es wäre der falsche Weg, sich auf der Tarifzonenreform auszuruhen. Dies betrifft alle Verkehrsmittel im Gebiet des Verkehrs- und Tarifverbundes und damit auch alle Aufgabenträger.

8. Weiteres Vorgehen

Derzeit werden in den Gremien aller Gesellschafter des VVS die entsprechenden Beschlüsse eingeholt, damit im Aufsichtsrat und in der Gesellschafterversammlung des VVS am 24.07.2018 die Tarifzonenreform endgültig beschlossen werden kann.

Bis dahin sind noch Details zu klären. Im Nachgang werden die notwendigen schriftlichen Vereinbarungen ausgearbeitet und unterzeichnet.

Für die Umstellung der Vertriebssysteme haben parallel die Vorarbeiten schon begonnen. Nur so ist es möglich, die Tarifzonenreform zum 01.04.2019 umzusetzen.

Herr Stammler, der zuständige Geschäftsführer des VVS für den Tarifbereich, steht in der Sitzung für Fragen sowie weitere Ausführungen und Erläuterungen zur Verfügung.

Der Ausschuss für Umwelt und Technik empfiehlt dem Kreistag folgenden

Beschlussvorschlag:

1. Der Kreistag stimmt der Tarifzonenreform und ihrer Finanzierung sowie dem Verzicht auf eine Tarifierhöhung für das Jahr 2019 zu.
2. Der Landrat wird ermächtigt, in den Gremien der VVS GmbH einer entsprechenden Beschlussfassung zuzustimmen.
3. Der Landrat wird ermächtigt, die notwendigen Vereinbarungen nach Klärung der offenen Punkte zu unterzeichnen.