

Sitzungsvorlage		KT/12/2020	
<p>Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) - Einführung eines 365-Euro-Jahrestickets im Karlsruher Verkehrsverbund (KVV) - Antrag der SPD-Kreistagsfraktion</p>			
TOP	Gremium	Sitzung am	Öffentlichkeitsstatus
3	Kreistag	30.01.2020	öffentlich

3 Anlagen	<p>1. Antrag der SPD-Kreistagsfraktion vom 28.11.2019 2. Gegenüberstellung der ÖPNV-Direktbeteiligung 2020 und 2029 3. Grobschätzung der Entwicklung der Kosten ÖPNV</p>
------------------	--

Beschlussvorschlag

Der Kreistag beschließt:

1. Der Kreistag bekräftigt die Beschlussfassung des Verwaltungsausschusses vom 06.12.2018 zur Weiterentwicklung der Tarifstruktur und fordert die Landkreisverwaltung und den KVV auf, schnellstmöglich Vorschläge für eine umfassende Tarifreform vorzulegen. Er verbindet damit die Erwartung, das Tarifsysteem sowohl inhaltlich weiterzuentwickeln, beispielsweise durch eine Reform des bisher gültigen Wabensystems, als auch Möglichkeiten zur finanziellen Entlastung der ÖPNV Nutzerinnen und -Nutzer zu eröffnen.
2. Er begrüßt die derzeitigen Überlegungen des KVV zur Einführung eines sogenannten „Home-Zone Tarifs“ und sieht darin eine innovative Möglichkeit zur Weiterentwicklung des Tarifsystems innerhalb des KVV.
3. Der Kreistag nimmt die dargestellten finanziellen Auswirkungen eines 365-Euro-Tickets zur Kenntnis. Er beauftragt die Landkreisverwaltung, die finanziellen Auswirkungen einschließlich der Kosten der in der Überlegung befindlichen Infrastrukturmaßnahmen sowie der Prüfung weiterer Fördertatbestände und die Übernahme von Entgeltausfällen durch das Land noch detaillierter zu untersuchen.
4. Er wird die Forderung an den KVV zur Einführung eines 365-Euro-Tickets dann wieder beraten, wenn konkrete Aussagen über die finanziellen Auswirkungen der „Homezone“ einschließlich der evtl. Entlastung der ÖPNV-Nutzerinnen und -Nutzer vorliegen.

5. Der Kreistag sichert den Städten und Gemeinden zu, dass diese im Vorfeld einer Beschlussfassung über eine Tarifreform, die zugleich erhebliche finanziellen Auswirkungen für die Städte und Gemeinden mit sich bringen würde, angehört werden und das weitere Vorgehen abgestimmt wird.

I. Sachverhalt

1. Allgemein

Die SPD-Kreistagsfraktion hat mit Datum vom 28.11.2019 einen Antrag auf Einführung eines 365-Euro-Jahrestickets gestellt (Anlage 1). Aus Sicht der Antragsteller wäre ein solches Ticket eine klimapolitische, verkehrspolitische und sozial gerechte Ergänzung der angestoßenen Qualitätsoffensive im KVV-Gebiet.

Die Einführung eines solchen Tickets hätte erhebliche Auswirkungen auf die ÖPNV-Finanzierung im Landkreis. Auch wären davon die bereits eingeleiteten Überlegungen innerhalb des KVV zur Einführung eines neuen und innovativen Tarifsystems berührt.

2. ÖPNV-Finanzierung im Landkreis Karlsruhe

Durch ein preislich reduziertes Ticket wird es – unterstellt, dass nicht sämtliche Rabatte durch Neukunden kompensiert werden können – zu Fahrgeldausfällen kommen, die von anderer Seite auszugleichen sind. Um einen Überblick darüber zu erhalten, welche Kosten dabei auf den Landkreis und die Kommunen zukommen würden, wird zunächst dargestellt, wie sich die Kosten des ÖPNV in den nächsten Jahren – bei gleichbleibenden Fahrgeldeinnahmen – voraussichtlich entwickeln werden.

Die Tarife im ÖPNV werden heute bereits durch hohe Zuschüsse seitens der öffentlichen Hand finanziert. Für das Jahr 2020 liegen die um Ausgleichsmittel reduzierten Kosten beim ÖPNV – Ergebnishaushalt und Finanzhaushalt – voraussichtlich bei rd. 32 Mio. Euro. Diese werden gemeinsam von Landkreis, Städten und Gemeinden getragen. Ein Anteil von 50 %, d.h. derzeit ca. 16 Mio. Euro, wird über die Kreisumlage und damit vom Landkreis finanziert. Die restlichen 50% werden nach einem zwischen Landkreis, Städten und Gemeinden vereinbarten Abrechnungsschlüssel der Direktbeteiligung aufgeteilt, der sich insbesondere an der Bedienungshäufigkeit und der Anzahl der Haltepunkte in den jeweiligen Kommune sowie dem jeweiligen Verkehrsmittel (Bus, Schienenfahrzeug, etc.) orientiert. Diese Aufteilung wurde ab dem Jahr 1993 angewendet. Die Städte und Gemeinden haben dieses System und seine Auswirkungen im Jahr 2015 eingehend hinterfragt und anlässlich einer Klausurtagung auf den Prüfstand gestellt. Eine Änderung dieser Abrechnungssystematik wurde daraufhin nicht angeregt.

Im Rahmen der Haushaltsplanung 2020 wurde auch der 10-Jahresplan für den Bereich ÖPNV aktualisiert. Auf Basis der abzuschätzenden Entwicklungen für das Jahr 2029 wurde im Ergebnishaushalt – ohne Risikopuffer – ein ausgleichendes Betriebskostendefizit in Höhe von rd. 44,5 Mio. Euro prognostiziert.

Diese Steigerung beruht zum einen auf einem Anstieg der Trassenpreise ab 12/2022 durch das Auslaufen der aktuellen vertraglichen Regelungen und der Neuvergabe des Netzes 7a. Zum anderen wirken sich die allgemein erwarteten Preissteigerungen sowie die Ausschreibungsergebnisse der Buslinienbündel (unter Berücksichtigung alternativer Antriebstechnologien, flexibler Bedienformen etc.) aus. Einnahmeseitig geht die Berechnung davon aus, dass die Tarifeinnahmen unverändert auf dem heutigen Niveau gehalten werden.

Hinzu kommen noch die Ausgaben für zusätzliche Investitionen, wie sie teilweise schon beschlossen oder zumindest angeregt sind. Bei den dargestellten Kosten handelt es sich um die Kosten, die vom Landkreis zu bezahlen sind, d.h. sie wurden abzüglich der derzeitigen erwarteten Förderung von Bund und Land berechnet. Angekündigte oder bereits beschlossene Fördertatbestände, wie zum Beispiel die Förderung neuer Schienenfahrzeuge, oder die Förderung des barrierefreien Ausbaus der Schienenhaltepunkte sind bereits berücksichtigt. Ebenfalls eingerechnet sind die voraussichtlichen Kosten des Landkreises (also ebenfalls abzüglich einer eventuellen Förderung) für die in der Diskussion befindlichen Streckenreaktivierungen (einschließlich der Planungskosten), die Kosten für den bereits beschlossenen zweigleisigen Ausbau der S4 und die Kosten für eine Verlängerung der S2 bzw. S11, ebenfalls einschließlich der zu erwartenden Planungskosten. Auch die noch offenen Abrechnungen der AVG-Infrastrukturaltfälle sind in die Kostenberechnung eingeflossen.

Selbstverständlich kann es sich bei diesem Investitionsvolumen Kostenberechnungen nur um erste grobe Schätzungen handeln, da die konkreten Planungen teilweise noch gar nicht begonnen haben. Auch sind noch keine konkreten Förderanträge dafür gestellt worden. Die Landkreisverwaltung geht jedoch weiterhin davon aus, dass der im Verwaltungsausschuss vom 24.10.2019 einstimmig auf Antrag der SPD gefasste Beschluss weiterhin Gültigkeit besitzt (Vorlage VA 60/90). Demnach sollen die in der Diskussion befindlichen Reaktivierungen von Schienenstrecken weiterverfolgt werden. Auch hat der Verwaltungsausschuss seine Beschlussfassung zur Kapazitätserweiterung auf der S 4 und den im Mai 2019 beschlossenen Planungsauftrag an die AVG nochmals bekräftigt.

Diesen politischen Willen vorausgesetzt, diese Maßnahmen auch tatsächlich in einem noch näher zu beziffernden Zeitraum realisieren zu wollen, geht die Landkreisverwaltung – Stand heute – von einer weiteren jährlichen Belastung von rd. 12,5 Mio. Euro aus. Eine Übersicht über die in dieser Berechnung enthaltenen Projekte und deren Kostenabschätzung ist in Anlage 3 aufgeführt. Hierbei ist das Bezugsjahr 2020 gewählt. Aufgrund der Neuausschreibung der Netzes 7a, sind die Kosten zum Ende des derzeitigen Vertrages im Dezember 2022, bei dem auch die Leasingrate der bereits jetzt angeschafften und über einen Leasingvertrag finanzierten Schienenfahrzeuge wie auch die aktuelle Trassenpreisentwicklung berücksichtigt wurden, fortgeschrieben. Darüber hinaus wurden die Kosten für das Jahr 2029, das das Ende des derzeitigen 10 Jahresplanungszeitraums der Haushaltsberatung ist, fortgeschrieben.

In Summe ergibt dies ein zu erwartendes, jährliches kommunal zu tragendes Defizit von rd. 57 Mio. Euro, das bei Beibehaltung des derzeitigen Abrechnungssystems – unabhängig von der Einführung zusätzlicher Tarifvergünstigungen – gemeinsam von Landkreis, Städten und Gemeinden zu tragen ist.

3. 365-Euro-Jahresticket

3.1 Rahmenbedingungen

Im Antrag der SPD-Kreistagsfraktion vom 28.11.2019 auf Einführung eines 365-Euro-Jahrestickets (Anlage 1) wurden keine näheren Angaben zur Ausgestaltung des neu zu schaffenden Tarifangebotes gemacht. Nachfolgende Fragestellungen hierzu sind daher derzeit noch offen und müssten vor einer abschließenden Beurteilung der entstehenden Kosten noch geklärt werden:

- Soll das 365-Euro-Jahresticket nur im Landkreis Karlsruhe gelten oder im gesamten KVV-Gebiet?
- Sollen diese Karten nur von den Einwohnern des Landkreises bezogen werden können oder auch von Fahrgästen, die außerhalb des Landkreises wohnen aber im Landkreis fahren (Nutzung von P&R-Anlagen an den Landkreisgrenzen und Weiterfahrt mit Bussen und Bahnen im Landkreis)?
- Sollen die Karten nur für den gesamten Landkreis / das gesamte KVV-Gebiet oder in Abstufungen auch für einzelne Waben angeboten werden (siehe aktuelle Diskussionen zur 1-Waben-Ausbildungskarte, ScoolCard Primary für Grundschüler etc.)?
- Sollen die Karten übertragbar sein, zur Mitnahme weiterer Personen berechtigen oder darüberhinausgehende Vorteile bieten? Wenn ja, in welchem Umfang?
- Soll der Preis für alle, also bspw. auch für Schüler, Rentner etc., bei 365 Euro liegen?
- Soll der Preis grundsätzlich bei 365 Euro pro Jahr (1 Euro pro Tag) verbleiben oder bspw. im Jahr eins nach der Einführung auf 1,02 Euro pro Tag erhöht werden? Wenn nicht, wie werden die Preissteigerungen in Zukunft finanziert?
- Sind – unabhängig des Titels 365-Euro-Jahresticket – vergleichbare Monatskarten angedacht?

Gleichzeitig wird mit der Einführung eines 365-Euro-Tickets oder vergleichbarer Tarifvergünstigungen die Erwartung verbunden, dass mehr Menschen den ÖPNV nutzen. Teile der zu erwartenden Mindereinnahmen sollen dann durch das Mehr an Fahrgästen wieder ausgeglichen werden.

Hierzu wird häufig das Beispiel der Stadt Wien herangezogen. Dieses Beispiel zeigt aber deutlich, dass die beabsichtigte Lenkungswirkung zugunsten des ÖPNV nur dann eintritt, wenn zusätzlich flankierende Maßnahmen, die weit über die Tarifvergünstigungen hinausgehen, ergriffen werden. So hat die Stadt Wien bereits Jahre vor der Tarifabsenkung intensiv in den ÖPNV-Ausbau investiert und dadurch bereits eine deutliche Steigerung der Fahrgastzahlen erreicht.

Es wurde somit nicht nur der Jahresticketpreis auf 365 Euro abgesenkt, sondern ein Gesamtkonzept zur Förderung des ÖPNV bei gleichzeitiger Reduzierung des Individualverkehrs umgesetzt. Im Gesamtmaßnahmenbündel wurde bspw. auch die Parkraumbewirtschaftung ausgeweitet und die Einnahmen daraus zweckgebunden für den Nahverkehr eingesetzt. Des Weiteren wurde eine zusätzliche Steuer für Arbeitgeber zur Beteiligung an den ÖPNV-Kosten eingeführt und das Beförderungsentgelt für „Schwarzfahren“ deutlich erhöht. Im Landkreis Karlsruhe wären solche Maßnahmen aufgrund der gesetzlichen Rahmenbedingungen und unterschiedlichen Zuständigkeiten nur eingeschränkt übertragbar.

Vor einer Beschlussfassung zur Einführung eines 365-Euro-Tickets müsste deshalb auch geklärt werden, ob – gegebenenfalls in Abstimmung mit den Städten und Gemeinden – weitere flankierende Maßnahmen eingeführt werden.

3.2 Finanzielle Auswirkungen

Eine erste Abschätzung der Landkreisverwaltung ging bei Einführung des 365-Euro-Tickets von einem zusätzlichen Defizit von rd. 6 Mio. Euro pro Jahr aus. Diese Mindesteinnahmen bei den Fahrgeldern beruhen auf folgenden Überlegungen: Der Kreis erhält aus den gesamten Fahrgeldeinnahmen rund 18 Mio. Euro. Eine drei Wabekarte (mindestens notwendig für Fahrten zwischen Stadt- und Landkreisgebiet) kostet derzeit 888 Euro pro Jahr, eine ScoolCard für Kinder und Jugendliche 490 Euro pro Jahr. Derzeit ist im KVV Tarifgebiet ein rd. 90 %-iger Anteil von Zeitkarteninhabern vorhanden. Daher sind die Einzelkarten wie auch das Fahrgeldzuscheidungsmodell aus Vereinfachungsgründen außer Acht gelassen worden – die Grobeinschätzung wird dadurch nicht beeinflusst. Die Fahrgeldauffälle werden demnach bei rund 6 Mio. Euro liegen.

Diese Zahl wurde vom KVV grundsätzlich als realistisch betrachtet, die Gesamtauswirkungen für das Landkreisgebiet werden derzeit jedoch noch genauer berechnet.

Zu den bereits zu erwartenden Defiziten für die kommenden Jahre von jährlich 57 Mio. Euro müssten die prognostizierten Einnahmeausfälle hinzugerechnet werden. Insgesamt wäre, Stand heute, mit einem Defizit von jährlich 63 Mio. Euro zu rechnen. Die ÖPNV-Direktbeteiligung der Städte und Gemeinden würde sich von rd. 16. Mio. Euro um weitere 16 Mio. Euro auf dann rd. 32 Mio. Euro erhöhen. Die aus dem Kreishaushalt zu bezahlenden 32 Mio. Euro würden ca. 4 Punkte Kreisumlage entsprechen.

Sofern durch einen niedrigeren Preis mehr Kunden gewonnen werden, stünden hierdurch zusätzliche Fahrgeldeinnahmen zur Senkung des Defizites zur Verfügung. Diese können aber nur schwer prognostiziert werden. Da aber damit zu rechnen ist, dass die neuen Fahrgäste ebenfalls in den Hauptverkehrszeiten unterwegs sein werden, sind

darüber hinaus zusätzliche Investitionen in den Ausbau der Infrastruktur (Gleise, Haltepunkte etc.) sowie den Betrieb (Fahrzeuge, Personal etc.) notwendig, da die derzeitigen Kapazitäten auf den meisten Strecken bereits ausgereizt sind. Dies würde die Kosten weiter erhöhen.

4. Home Zone als Alternative

Unabhängig von den Überlegungen bzgl. eines 365-Euro-Tickets wird derzeit auf Ebene des KVV das Projekt der „Home Zone“ fortentwickelt. Der Verwaltungsausschuss hat hierzu in seiner Sitzung am 06.12.2018 die Landkreisverwaltung beauftragt, konkrete Vorschläge vorzulegen (VA/63/2018). Ausschlaggebend für eine Überarbeitung des Tarifsystems waren vor allem auch die Anreize des Landes Baden-Württemberg zu einer Vereinfachung der Tarifstruktur. Gefördert werden dabei insbesondere Maßnahmen zur Vereinfachung der Tariflandschaft, Maßnahmen über Verbundgrenzen hinweg sowie Maßnahmen für die Generierung eines preislich attraktiveren Tarifs. Landrat Dr. Schnaudigel hat sich daraufhin an den KVV gewandt, mit der Bitte die Tarifstruktur auf die neuen Entwicklungen kritisch zu hinterfragen und zu prüfen, ob auch für den Bereich des KVV Veränderungen in dieser Hinsicht denkbar sind. Ausschlaggebend für die damalige Beschlussfassung war auch die immer noch unbefriedigende Situation bei den verbundübergreifenden Verkehren. Aus diesem Grund haben auch die Planungsausschüsse der beiden Regionalversammlungen von Mittlerem Oberrhein und der Region Neckar auf Antrag der jeweiligen CDU-Fraktionen entsprechende Beschlüsse gefasst.

Um den Tarif für die Fahrgäste zu vereinfachen und unabhängig von der Wabenstruktur zu machen, wurde von Seiten des KVV bereits Ende 2018 das Home Zone-Projekt angestoßen, das derzeit weiterentwickelt wird. Ziel dieses Projekt ist es, einen eigenen Bewegungsradius festzulegen, in welchem der Fahrgast beliebig oft mit Bus und Bahn unterwegs sein und den öffentlichen Nahverkehr zu einem attraktiven Preis nutzen kann. Nur wenn der Fahrgast aus seiner individuellen Zone herausfährt, wird ein besonderer Preis in Rechnung gestellt. Damit könnten auch die immer wieder für Diskussion sorgende Aufteilung der Tarif in Waben aufgehoben werden. Jeder ÖPNV Nutzer hätte damit die Möglichkeit, seine „eigene, individuelle Wabe“ festzulegen.

In dieser Flexibilität liegt auch der Charme gegenüber einem kreis- oder verbundweit geltenden 365-Euro-Jahresticket für ein großes Gebiet. Das Gerechtigkeitsgefühl – je länger die Strecke, desto mehr bezahle ich – wird durch die Home Zone mehr befriedigt, als durch ein 365-Euro-Ticket für das gesamte Landkreis- oder KVV-Gebiet. Nach Auffassung der Landkreisverwaltung wäre ein Tarifsystem, das vollkommen entfernungsunabhängig ist, schwer vermittelbar. Hinzu kommt, dass es in den angrenzenden Verbundgebieten derzeit keine konkreten Überlegungen zur Einführung eines solchen Tickets gibt. Verbundgrenzen wären wieder deutlicher spürbar und die derzeit gültigen Erleichterungen im Überlappungsgebiet könnten gegebenenfalls nicht oder nicht in der bisherigen Form angeboten werden.

Selbstverständlich macht ein solches „Home Zone-System“ alleine die Ticketpreise grundsätzlich nicht billiger. Sie ist aber in jedem Fall passgenauer als das bisherige Wabensystem.

In einem zweiten Schritt muss deshalb mit Einführung eines Home Zone Tarif auch darüber nachgedacht werden, die Preise grundsätzlich zu senken und / oder spezifische Tarifiereduzierung bspw. für Kunden anzubieten, die regelmäßig kürzere Entfernungen zurücklegen („man bezahlt nur das, was man auch nutzt“). Deshalb kann es bei der Home Zone – je nach tariflicher Ausgestaltung – ebenfalls zu Fahrgeldausfällen in Millionenhöhe kommen.

Darüber hinaus kann durch Kooperationen mit Nachbarverbänden die Tarifgrenze für die Fahrgäste gänzlich „unsichtbar“ werden.

Die Landkreisverwaltung empfiehlt daher zunächst die weiteren Überlegungen des KVV zur Einführung des Home Zone Tarifs abzuwarten. Nach dem derzeitigen Entwicklungsstand beim KVV, werden erste Test bereits im Jahr 2020 erfolgen können. Ziel ist es, das System ab 2021 den Kunden anbieten zu können.

Abhängig von der konkreten Ausgestaltung kann dann entschieden werden, ob und in welcher Form es der zusätzlichen Einführung eines 365-Euro-Tickets überhaupt noch bedarf. In jedem Fall sind nach Auffassung der Landkreisverwaltung bei einem weitreichenden Verzicht auf Einnahmen – unabhängig vom Tarifsystem – wegen der Auswirkungen auf die kommunalen Haushalte auch die Städte und Gemeinden zu beteiligen.

II. Finanzielle / Personelle Auswirkungen

Wie unter Ziffer 2 und 3.2 dargestellt, muss im ÖPNV in den nächsten Jahren mit Kosten in Richtung 50 Mio. Euro – 60 Mio. Euro gerechnet werden. Tarifiereduzierungen steigern dieses Defizit voraussichtlich weiter, bei einem 365-Euro-Jahresticket ist mit weiteren 6 Mio. Euro pro Jahr zu rechnen. Dies hängt aber von verschiedenen Prämissen ab. Eine konkrete Berechnung über die finanziellen Auswirkungen wird derzeit vom KVV erstellt.

Je nach tariflicher Ausgestaltung kann es bei der Home Zone ebenfalls zu Fahrgeldausfällen in Millionenhöhe kommen.

Mögliche Fördermittel wurden bei der Kostenabschätzung im investiven Bereich bereits berücksichtigt. Die mögliche Förderung bei der Einführung innovativer Tarifsysteme noch nicht.

III. Zuständigkeit

Da es sich hierbei um eine Grundsatzentscheidung handelt, ist für die Beschlussfassung die Zuständigkeit des Kreistages gegeben.