

Antrag der SPD-Stadtratsfraktion

Aufwandsarten des VGN-Warenkorbindexes

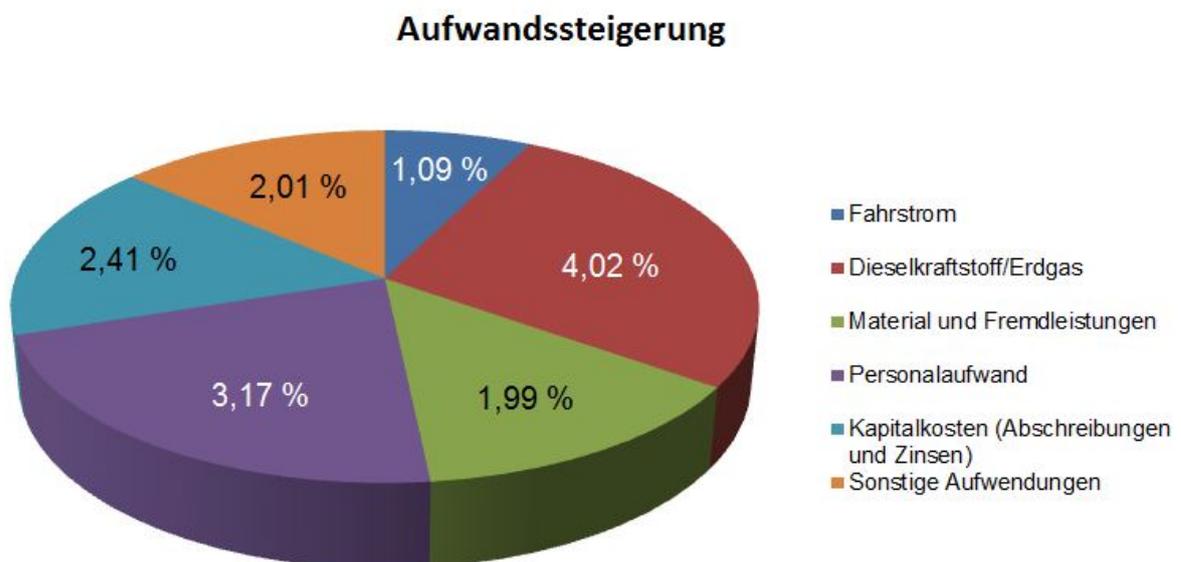
Der Begriff ÖPNV-Warenkorbindex entstammt der statistischen Erhebung der Lebenshaltungskosten. Die Veränderung des Indexwertes beschreibt „die durchschnittliche preisinduzierte Aufwandssteigerung von Verkehrsunternehmen“.

Neben den in Artikel 5 Grundvertrag genannten Grundsätzen zur Tariffortbildung ist mit dem Atzelsberger Beschluss vom 8. Juni 2000 und den Beschlüssen zur Weiterentwicklung Atzelsberg vereinbart worden, die Verbundtarife auch auf der Grundlage eines ÖPNV-Warenkorbindex jährlich fortzuschreiben.

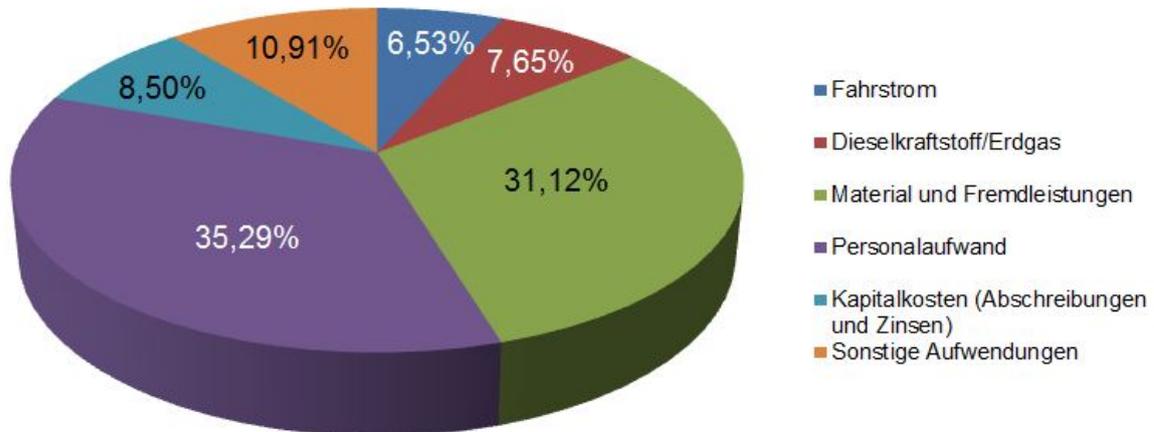
Der VGN-spezifische ÖPNV-Warenkorbindex beschreibt die erwartete durchschnittliche Aufwandssteigerung aller Verkehrsunternehmen im VGN, mengenverursachte Aufwandsänderungen sind dabei nicht enthalten. Da eine einseitige Ausrichtung der Fahrpreiserhöhungen an den erwarteten Kostensteigerungen der Unternehmen dazu führt, dass bei Verkehrsunternehmen mit nicht kostendeckendem Betrieb der Fehlbetrag in absoluter Höhe steigt, wird auf den Index ein Zuschlag in Höhe von 0,5 %-Punkten vorgenommen. Dieser enthält auch einen kleinen Beitrag zum Ausgleich der durch Verbundraumerweiterungen anfallenden Durchtarifierungs- und Harmonisierungsverluste.

Diese Vereinbarungen stellen nur eine grundsätzliche Tarifbildungsvereinbarung dar, neben der nach wie vor die im Verbundvertragswerk genannten Tarifbildungsgrundsätze (Aufwands- und Ertragsentwicklung bei den Verbundunternehmen, Marktgegebenheiten und Ausgleichsleistungen der Grundvertragspartner) gelten. Sie ersetzen nicht die Tarifbeschlüsse der zuständigen Gremien.

Im VGN-spezifischen Warenkorb bilden folgende Aufwandsarten die einzelnen Warenkorbkomponenten (Prognose der preisbedingten Kostensteigerungen 2018 ggü. 2017 (gewichtetes Mittel/Gewichtung für 2018)):



Gewichtung



Aus Wettbewerbsgründen werden weder die einzelnen Werte noch absolute Zahlen der einzelnen Unternehmen angegeben.

Verbundraumerweiterungen

Die Grundsätze zur Tariffortbildung im VGN sind in Artikel 5 Grundvertrag geregelt:

„Die Verbundgesellschaft hat sich bei der Erfüllung der ihr [...] übertragenen Aufgaben nach dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit zu richten. Insbesondere hat sie ...

- 3. den Verbundtarif jährlich zu überprüfen und auf eine Anpassung entsprechend der Aufwands- und Ertragsentwicklung bei den Verbundverkehrsunternehmen, den Marktgegebenheiten und den Ausgleichsleistungen der Grundvertragspartner hinzuwirken.“*

Obwohl der Auftrag an die Verbundgesellschaft damit klar umrissen scheint, haben die unterschiedlichen Interessen von Verkehrsunternehmen, Aufgabenträgern (mit und ohne eigene Verkehrsunternehmen) sowie die ungleichen Einschätzungen der Partner darüber, in welchem Umfang Preiserhöhungen notwendig und marktgerecht sind, die Tariffortschreibung zu einer zeitaufwendigen und schwierig verhandelbaren Sache werden lassen. In manchen Jahren (des letzten Jahrtausends) konnte sogar überhaupt keine Einigung erzielt werden, sodass Preiserhöhungen ausblieben. Der damit einhergehende Anstieg der Defizite aus der Verkehrsdurchführung musste dann, wenn ihn die öffentliche Hand nicht mehr finanzieren konnte oder wollte, in den Folgejahren durch entsprechend hohe Fahrpreiserhöhungen wieder kompensiert werden. Dass aber trotz jährlicher Tarifierhöhungen das Defizit weitersteigen muss, zeigt folgendes einfaches Beispiel:

Bei Einnahmen von 100 € und einem Aufwand von 200 € ergibt sich ein Defizit von 100€. Nach einer für dieses Beispiel angenommenen Tarifierhöhung nach Warenkorb von 5% steigen die Einnahmen auf 105€ und der Aufwand auf 210€ an. Trotz Tarif-

anpassung nach dem Warenkorbindex erhöht sich das Defizit damit auf 105€, resultierend daraus, dass es nicht möglich ist den der Daseinsvorsorge unterliegenden Öffentlichen Personennahverkehr kostendeckend anbieten zu dürfen. Zur Eindämmung dieser Kostenschere wird auf den Warenkorbindex ein Zuschlag von 0,5% erhoben, der diese Spreizung sowie die Problematik der o.g. Durchtarifierungs- und Harmonisierungsverluste etwas abmildern soll.

Dies führte dann häufig nicht nur zu entsprechenden negativen Kundenreaktionen, auch die Städte, Landkreise und Gemeinden mussten für die Schülerbeförderung überdurchschnittliche Kostensteigerungen verkraften. Deshalb entstand der Wunsch, neben diesen in Artikel 5 Grundvertrag genannten Grundsätzen zur Tariffortbildung eine allgemeine „Tariffortbildungsvorschrift“ zu entwickeln, der alle Partner ohne weitere Verhandlungen zustimmen können sollten, sofern die einmal vereinbarten Vorgaben eingehalten werden.

Im Jahr 2000 einigten sich die Verbundpartner dann in den so genannten „Atzelsberger Beschlüssen“ (u. a.) auf eine von nun an jährliche Anpassung der VGN-Tarife. Basis für die Höhe der Tariffortschreibung ist seitdem ein an den VGN-Gegebenheiten orientierter ÖPNV-Warenkorbindex. Die einseitige Ausrichtung der Fahrpreiserhöhungen an den erwarteten Kostensteigerungen der Unternehmen hat allerdings den großen Nachteil, dass bei Verkehrsunternehmen mit nicht kostendeckendem Betrieb der prozentuale Aufwandsdeckungsgrad zwar gleich bleibt, der Fehlbetrag in seiner absoluten Höhe jedoch ansteigt.

Die Berechnung der Durchtarifierungs- und Harmonisierungsverluste im Zusammenhang mit Verbundraumerweiterungen erfolgt im VGN nach einem von allen Verbundpartnern akzeptierten einvernehmlichen Verfahren. Zur Ermittlung des Fahrtenaufkommens dient in erster Linie eine Fahrgastbefragung, bei der der (die) benutzte(n) Fahrausweis(e), die Fahrtroute der gesamten ÖPNV-Fahrt (d. h. von der Ersteinstiegshaltestelle bis zur letzten Ausstiegshaltestelle mit sämtlichen Umstiegen), der Fahrtzweck, der Wohnsitz usw. erhoben werden. Die Kosten für diese Erhebungen müssen die Gebietskörperschaften tragen, die die Berechnungen veranlasst haben. Um aber die Kosten möglichst niedrig zu halten, wird geprüft, ob bereits geeignete Befragungen vorhanden sind oder aber auch relationenscharfe Verkaufsdaten der Verkehrsunternehmen verwandt werden können.

Derzeit liegen keine konkreten Anträge von weiteren Landkreisen oder Städten vor. Sollte in Zukunft auf Antrag einer Gebietskörperschaft über einen Verbundbeitritt entschieden werden, müssen dem Antrag die Gesellschafter der VGN GmbH einstimmig und der Grundvertrags-Ausschuss im VGN – und damit auch die Stadt Fürth – einstimmig und ohne Enthaltung zustimmen. Wie im Juni 2016 beschlossen wurde, steht damit faktisch „jede künftige Erweiterung des VGN-Verbundgebiets (...) unter dem Vorbehalt der ausdrücklichen Zustimmung durch den Fürther Stadtrat.“

Bei den Erweiterungen im letzten Jahrtausend wurden die Zuschüsse zum Ausgleich der erweiterungsbedingten Verluste ausschließlich von den Aufgabenträgern getragen, deren Gebiete dabei integriert wurden. Die Stadt Fürth musste deshalb nur für die Durchtarifierungsverluste aufkommen, die in Fürth mit Verbundstart angefallen sind. Mit der Erweiterung in den südlichen Landkreis Bayreuth zum 01.09.2005 galt dann das so genannte „Wohnortprinzip“, d. h. diejenige Gebietskörperschaft, in deren

Verantwortungsbereich der Fahrgast wohnt, muss sich anteilig an der Finanzierung der entstehenden Durchtarifierungs- und Harmonisierungsverluste beteiligen.

Harmonisierungsverluste entstehen, wenn beispielsweise bisher jemand aus Fürth mit der DB in den Landkreis Haßberge fährt. Ist zukünftig eine VGN-Fahrkarte günstiger als die bisherige DB-Fahrkarte entsteht - für die DB - ein Harmonisierungsverlust. Dieser ist von der Gebietskörperschaft auszugleichen, in der betreffende Fahrgast wohnt (im Bsp. Fürth).

Durchtarifierungsverluste resultieren aus dem Wegfall der 2. Fahrkarte durch den kostenlosen Umstieg, bspw. also für einen Fahrgast, der vom Lkr. Haßberge nach Fürth fährt und in Fürth - neben seiner DB-Fahrkarte - bisher noch einen infra- bzw. VGN-Fahrschein brauchte.

Neben den Durchtarifierungs- und Harmonisierungsverlusten entstehen den Verkehrsunternehmen auch einmalige Umstellungskosten (beispielsweise für die Anpassung der Verkaufs- und Vertriebssysteme und die Tarifschulung), die durch die beitragswillige Gebietskörperschaft auszugleichen sind. Weiterhin entstehen den Verkehrsunternehmen im Erweiterungsraum zusätzliche Belastungen aus den Kostenumlagen der VGN GmbH. Diese Aufwendungen müssen die Verkehrsunternehmen in aller Regel selbst tragen, andererseits erhofft man können sich die Unternehmen auch Mehreinnahmen aus der Einführung/Erweiterung des Verbundtarifs erwarten.

Im Jahr 2016 leistete die Stadt Fürth Zahlungen in Höhe von 22.400 Euro.

Maßnahmen zur Abfederung der jährlichen Erhöhungen

Grundsätzlich gibt es im ÖPNV zwei Finanzierungsprinzipien:

- Die Nutzerfinanzierung – also die Finanzierung über die Einnahmen aus dem Verkauf von Fahrausweisen
- Die Finanzierung über Steuern und Abgaben.

Bezüglich der Finanzierung des ÖPNV gibt es europaweit unterschiedliche Ansätze, Ideen und Modellansätze, von denen einige im Folgenden vorgestellt werden:

Das bekannteste Beispiel ist das sog. „Wiener Modell“. Grundlage für die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs in **Wien** ist ein klar definierter Finanzierungsvertrag zwischen Stadt Wien und Wiener Linien als Gesamtanbieter des öffentlichen Verkehrs. Zusätzlich gibt es eine Dienstgeberabgabe; diese beträgt 2 Euro pro Dienstverhältnis und angefangener Woche.

In **Frankreich** wird der ÖPNV über die sog. Versement transport (VT) finanziert. Diese Transportsteuer, die Kommunen zweckgebunden zur Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs von Arbeitgebern erheben können richtet sich nach der Einwohnerzahl (ab 20.000 Einwohnern zwischen 0,55 und 1,75 Prozent der Lohnsumme; bis 50.000 Einwohnern bis zu 0,55 Prozent, mehr als 100.000 Einwohnern: bis zu 1,00 Prozent).

2010 wurden 44,2 % der Ausgaben für den städtischen Verkehr über den Versement transport finanziert. Damit war die Steuer das wichtigste Finanzierungsinstrument im ÖPNV Frankreichs.

In **Stockholm** wird ebenso wie in **London** ein Teil der Innenstadtmaut für die Finanzierung des ÖPNV verwendet.

Häufiger im Gespräch ist auch die sog. **Nahverkehrsabgabe**. Hiermit könnte sowohl ein Teil des Betriebes als auch der Infrastrukturinvestitionen refinanziert werden. Gleichzeitig wird ein Teil des indirekten Nutzens abgeschöpft.

Jedoch ergeben sich zum Teil verfassungsrechtliche – einschließlich steuerverfassungsrechtliche – Fragen. So kann eine Nahverkehrsabgabe das Verursacherprinzip nicht einhalten. Belastet würden nur die Einwohner im Verkehrsgebiet, während Personen aus anderen Verkehrsgebieten, z.B. Einpendler, die in gleicher Weise zur Belastung der Verkehrswege beitragen oder das öffentliche Nahverkehrsangebot nutzen, keine Abgabe zu entrichten hätten.

Eine Nahverkehrsabgabe darf auch nur eine Lenkungswirkung verfolgen, aber nicht der Erzielung von Einnahmen dienen, da es sich ansonsten um eine Steuer handeln würde, für die der Bund die Gesetzgebungskompetenz hat.

Eine sich an der französischen Versement Transport orientierende Bindung an die Lohnsumme erscheint zudem problematisch, da diese die Arbeit und nicht den Kapitaleinsatz verteuert. Wegen dieses problematischen Effektes wurde in Deutschland im Jahr 1980 die Lohnsummensteuer abgeschafft. Des Weiteren monieren Kritiker einen weiteren Anstieg der Lohnnebenkosten.

Der **Mitteldeutsche Verkehrsverbund (MDV)** hat ein Gutachten zum Thema alternative ÖPNV-Finanzierung vorgestellt. Die Gutachter prüften einen flächenbezogenen ÖPNV-Beitrag, einen Arbeitgeberbeitrag, einen ÖPNV-Beitrag in Verbindung mit neuem ÖPNV-Angebot, eine Finanzierung über Grundsteuer und Kreisumlage, das Bürgerticket und die Möglichkeit der Einführung einer ÖPNV-Steuer. Für jedes Modell stellten die Gutachter den Kreis der Zahlungspflichtigen, die Ermittlung der Gebühren sowie den Nutzen vor.

Leider kann eine schnelle Lösung für ergänzende Finanzierungswege des Nahverkehrs aus dem Gutachten nicht abgeleitet werden. Der Verbund hat die fachliche Arbeit zu diesem Zukunftsthema jetzt in Gang gesetzt und die Ergebnisse den politischen Entscheidungsträgern übergeben. Nahezu alle Finanzierungsmöglichkeiten erfordern strukturelle Veränderungen.

Im nächsten Schritt müssen die dortigen kommunalpolitischen Gremien Empfehlungen für Umsetzungspositionen abgeben. Gleichzeitig ist der MDV auf Änderungen der Landesgesetze angewiesen. Für einen umlagefinanzierten ÖPNV wie beim Bürgerticket fehlt es den deutschen Kommunen aktuell noch an der rechtlichen Basis. Die Bundesländer müssten eine kommunalabgaberechtliche Ermächtigungsnorm schaffen.

Auch der MDV betonte, dass für die Finanzierung des Nahverkehrs nicht allein die Kommunen sondern auch der Bund und die Länder die Verantwortung tragen.

Alternativen zum steuerfinanzierten Nulltarif

Statt mit zusätzlichem Geld und damit höheren staatlichen Subventionen das Fahrgeld der Fahrgäste zu finanzieren, sollen staatliche Gelder und kommunale Haushaltsmittel nach **Meinung des VCD** vor allem in die Verbesserung des Leistungsangebotes in Form von verbesserter Erschließung und Bedienung durch dichteres Linienn- und Haltestellennetz, dichteren und besser verknüpften Takt, längere Betriebszeiten, attraktive Tarifangebote, ÖPNV-Beschleunigung und Schnellverkehre sowie der Leistungsqualität in Form von verbesserter Anschlusssicherung, guter Informations- und Servicequalität, mehr Komfort, Vereinheitlichung bei Tarif und Vertrieb und Abbau von Zugangsschwellen fließen. Dies würde eine quantitative und qualitative Leistungsverbesserung im ÖPNV mit sich bringen und dadurch mehr Menschen vom motorisierten Individualverkehr zum Umstieg bewegen.

Abschließend muss noch einmal darauf hingewiesen werden, dass alle bisherigen Erfahrungen zeigen, dass für eine häufigere Benutzung des ÖPNV durch MIV-Nutzer oder ÖPNV-Seltennutzer nicht in erster Linie der Preis entscheidet, sondern die Angebotsqualität, die die Wünsche der Nutzer nach flexibler und verlässlicher Mobilität befriedigen muss. Einflussfaktoren für einen größeren Anteil des ÖPNV an allen motorisierten Wegen sind also aus Sicht der Fahrgäste vor allem eine gute Linienv Verbindung und -verknüpfung, dichter Takt, kurze Reise- und Umsteigezeiten sowie pünktliche An- und Abfahrten, ausreichend Komfort und zufriedenstellende Reiseinformationen im Normal- wie Störfall. In diesem Zusammenhang spielt dann für die Nutzer weniger der Fahrpreis als vielmehr das „Preis-Leistungs-Verhältnis“ insgesamt eine wichtige Rolle.

Deshalb muss eine erfolgreiche ÖPNV-Strategie besonderes Augenmerk auf ein qualitativ hochwertiges Leistungsangebot im öffentlichen Nahverkehr legen.

Quellenangabe: Auszüge aus:

VCD Verkehrsclub Deutschland e. V., Sandro Battistini, Juli 2012: ÖPNV zum Nulltarif – Möglichkeiten und Grenzen

(https://www.vcd.org/fileadmin/user_upload/Redaktion/Publikationsdatenbank/Oeffentlicher_Personennahverkehr/VCD_Hintergrund_OEPNV_Nulltarif_2012.pdf)

Martin Randelhoff, 20. August 2013 Die Finanzierung des öffentlichen Verkehrs in Deutschland: Struktur, Probleme und Alternativen (<http://www.zukunft-mobilitaet.net/28179/analyse/finanzierung-des-oePNV-in-deutschland/>)

<http://www.derneuekaemmerer.de/nachrichten/beteiligungsmanagement/mdv-2025-verkehrsverbund-legt-gutachten-vor-36761/>

Fürth, 17. Juli 2017
infra fürth verkehr gmbh