

## Vorlage

|                                   |                           |
|-----------------------------------|---------------------------|
| Drucksachen-Nr.:                  | <b>IV/047/2020/III-66</b> |
| Einreicher:                       | Der Oberbürgermeister     |
| Verantwortlich für die Umsetzung: | Tiefbauamt                |

| Beratungsfolge                        | Status           | Termin     | Bestätigung |
|---------------------------------------|------------------|------------|-------------|
| Dienstberatung des Oberbürgermeisters | nicht öffentlich | 25.08.2020 |             |
| Ausschuss für Finanzen                | öffentlich       | 29.09.2020 |             |

### **Titel:**

Prüfauftrag Nr. 31 zum Haushalt 2020 - Bereitstellung eines für die Nutzer "kostenlosen" Öffentlichen Personennahverkehrs in der Stadt Dessau-Roßlau

### **Information:**

#### Veranlassung

Im Rahmen der Haushaltsplanung der Stadt Dessau-Roßlau 2020 haben die kommunalpolitischen Gremien Prüfaufträge an die Stadtverwaltung erteilt. Unter der laufenden Nr. 31 ist zu prüfen, inwieweit der ÖPNV für alle Nutzer kostenlos bereitgestellt werden kann. Die Stadt Dessau-Roßlau wird sich bei der Prüfung auf den Stadtlinienverkehr beziehen, weil sie dafür zuständiger ÖPNV-Aufgabenträger ist.

Zunächst ist festzustellen, dass die Erbringung der Leistungen im ÖPNV immer Kosten verursacht. Ob diese Leistungen den Nutzern unentgeltlich bereitgestellt werden können, ist von rechtlichen und finanziellen Rahmenbedingungen abhängig.

#### Fazit

- Der Nulltarif im ÖPNV ist nicht gesetzeskonform (PBefG, ÖPNV-G).
- Negative Auswirkungen auf den direkt vergebenen öffentlichen Dienstleistungsauftrag an die Dessauer Verkehrs GmbH (DVG) können nicht ausgeschlossen werden und sind rechtlich zu prüfen.
- Die Erhöhung des betrieblichen Defizits der DVG um ca. 7 Mio € ist betriebswirtschaftlich nicht vertretbar. Die Stadt als Auftraggeberin der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen müsste das Defizit ausgleichen.

- Das Prinzip des kostenlosen ÖPNV ist in der Bundesrepublik Deutschland bisher gescheitert.

## 1. Rechtliche Rahmenbedingungen

### ÖPNV-Gesetz des Landes Sachsen-Anhalt (ÖPNVG LSA)

Das ÖPNVG LSA trifft grundsätzliche Regelungen zur ÖPNV-Finanzierung.

#### § 8 Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)

(1) Die Finanzverantwortung obliegt dem jeweiligen Aufgabenträger.

(2) Der ÖPNV ist grundsätzlich durch Fahrgelderlöse zu finanzieren. Zuwendungen an Nahverkehrsunternehmen sind nur als Ausgleich für die Erfüllung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zulässig.

Feststellung: Zuständiger Aufgabenträger für den straßengebundenen ÖPNV sind Landkreise und kreisfreie Städte.  
Es besteht die Verpflichtung, Fahrgelderlöse zu erzielen. Wenn die Nutzer von der Bezahlung entlastet werden sollen, muss das eine andere (juristische) Person übernehmen.

### Personenbeförderungsgesetz (PBefG)

Die Genehmigungsbehörde für Linienverkehre mit Straßenbahnen und Kraftfahrzeugen erteilt auf Antrag Liniengenehmigungen, die unabdingbare Voraussetzung zur Durchführung des ÖPNV ist.

Gemäß § 12, Abs. 1 Punkt 2 und 3 soll der Genehmigungsantrag u.a. Beförderungsentgelte und Fahrplan enthalten. Gemäß § 13, Abs. 1, Punkt 1 darf eine Genehmigung nur erteilt werden, wenn die Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebes gewährleistet ist. Die Genehmigungsbehörde hat gemäß § 39 zu prüfen, ob die beantragten Beförderungsentgelte in Bezug auf die wirtschaftliche Lage des Unternehmens angemessen sind.

Feststellung: Vom Verkehrsunternehmen sind Beförderungstarife zu beantragen und die dadurch erzielten Einnahmen müssen die Leistungsfähigkeit/Wirtschaftlichkeit des Betriebes (insbesondere die Bereitstellung eines angemessenen Fahrplanangebotes) gewährleisten.

### Nahverkehrsplan (NVP)

Die Aufstellung des NVP ist in § 6 ÖPNVG LSA und in § 8 PBefG geregelt. Die Stadt Dessau-Roßlau ist verpflichtet, einen NVP als Rahmenplan für Gestaltung des ÖPNV aufzustellen, vom Stadtrat beschließen zu lassen und dem zuständigen Landesministerium anzuzeigen. Der aktuelle NVP wurde am 13.04.2016 für den Zeitraum 2016 bis 2026 beschlossen. Unter dem Gliederungspunkt 5.7.5 werden konkrete Festlegungen zum Thema Tarif und Vertrieb getroffen, um angemessene und fahrgast-

freundliche Beförderungstarife zu ermöglichen, aber auch die Vorgaben des ÖPNVG LSA zum Erzielen von Fahrgelderlösen zu erfüllen. Die Regelungen des NVP lassen auch angemessene Tarifanpassungen zu, wenn diese in Abhängigkeit der allgemeinen Kostenentwicklung notwendig sind.

Feststellung: Da die Festlegungen im NVP grundsätzlich mit dem Landesrecht in Einklang stehen müssen, ist bei Änderungen des NVP bezüglich eines „kostenlosen ÖPNV“ mit der Zurückweisung des NVP zu rechnen.

### Öffentlicher Dienstleistungsauftrag (öDA)

Der öDA basiert auf den Festsetzungen des NVP. Im öDA muss das betraute Verkehrsunternehmen Dessauer Verkehrsgesellschaft mbH (DVG) die Vorgaben des NVP erfüllen. Insbesondere die im öDA festgeschriebene Trennungsrechnung bestimmt die Höhe der Ausgleichfinanzierung in Abhängigkeit kalkulierter Erträge und Kosten. Fahrgelderlöse sind fester Bestandteil dieser Kalkulation entsprechend der Vorgaben des NVP.

In der Vorabbekanntmachung zur Direktvergabe des öDA an die DVG im EU-Amtsblatt wird Bezug zum NVP genommen und die Aussagen zum Tarif in der Anlage „Zusätzliche Angaben“ ergänzt. Ziel war dabei, ein angemessenes Preisniveau im Zuge des Vergabeverfahrens zu sichern, jedoch keinen kostenfreien ÖPNV. Die Anlage „Zusätzliche Angaben“ ist ebenfalls Grundlage des öDA.

Feststellung: Der Wegfall von Einnahmen durch unentgeltlichen ÖPNV stellt eine wesentliche nachträgliche Änderung der Vergabevoraussetzungen dar.  
Die Auswirkungen auf den direkt vergebenen öDA sind rechtlich zu prüfen, um negative Auswirkungen auf die Beauftragung der DVG zu vermeiden.

## 2. Finanzielle Auswirkungen

### ÖPNV-Landeszuweisungen

Das Land Sachsen-Anhalt gewährt den ÖPNV-Aufgabenträgern Zuweisungen zur Förderung des ÖPNV auf der Grundlage des ÖPNV-G LSA.

### **ÖPNV-Zuweisungen gemäß § 8a ÖPNVG LSA**

Die Ermittlung der Zuweisungen erfolgt nach vier Faktoren (Angebotsfaktor Fahrplankilometer, Strukturfaktor Fläche, Strukturfaktor Straßenbahn und Erfolgsfaktor Fahrten je Einwohner) auf der Grundlage jährlicher Abrechnungen. Der Großteil der Zuweisungen entfällt auf den Erfolgsfaktor, der auf der Ermittlung verkaufter Fahrausweise basiert.

| Jahr | Zuweisungen, gesamt in € | davon Zuweisungen, Erfolgsfaktor in € | Zuweisungen, ohne Erfolgsfaktor in € | Anteil konsumtiv (82,5 %) in € | Anteil investiv (17,5 %) in € |
|------|--------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|
| 2018 | 2.190.758,-              | 1.348.176,-                           | 842.582,-                            | 695.130,-                      | 147.452,-                     |
| 2019 | 2.190.406,-              | 1.364.510,-                           | 825.896,-                            | 681.364,-                      | 144.532,-                     |

Wenn keine Fahrausweise verkauft werden, entfallen zukünftig Landeszuweisungen in Höhe von jährlich ca. 1,35 Mio €. An konsumtiven Finanzmitteln stünden weniger als 700 T€ für die DVG gegenüber aktuell 1,7 Mio € zur Verfügung. Das Defizit würde ca. 1 Mio € betragen. Außerdem fehlen der Stadt noch jährlich ca. 240 T€ für ÖPNV-Investitionen.

### ÖPNV-Zuweisungen gemäß § 9 ÖPNVG LSA

Die Landesmittel gemäß § 9 werden für die Rabatte auf Zeitkarten des Ausbildungsverkehrs gewährt. Im Verwendungsnachweis sind die Rabatte auf der Grundlage der verkauften Fahrausweise darzustellen. Das Land gewährt der Stadt jährlich einen Festbetrag in Höhe von 440.200,- €. Auf die Rabattierung entfallen:

2018: 255.947,50 €

2019: 253.927,50 €

Wenn kein Fahrausweisverkauf erfolgt, kann der Nachweis der Rabattierung nicht erbracht werden. Die Landesmittel werden um ca. 255 T€ reduziert. Es ist aber auch möglich, dass die Landesmittel vollständig gestrichen werden, weil die Vorgaben des ÖPNVG LSA nicht beachtet werden, Fahrgelderlöse grundsätzlich zu erzielen.

### Fahrgelderlöse des Verkehrsunternehmens/Verluste

Die Dessauer Verkehrsgesellschaft mbH (DVG) hat im Jahr 2019 folgende Fahrgelderlöse erzielt:

|                         |                      |
|-------------------------|----------------------|
| Jedermannfahrausweise:  | 2.194.893,- €        |
| Ermäßigte Fahrausweise: | 1.066.877,- €        |
| Gesamt (Brutto):        | <u>3.261.770,- €</u> |
| Gesamt (Netto):         | <b>3.057.569,- €</b> |

Die DVG hat zum 15. Dezember 2019 die Fahrpreise erhöht, um die Wirtschaftlichkeit bei gestiegenen Kosten zu gewährleisten und den Zuschussbedarf zu begrenzen.

### *Zusammenstellung der Einnahmeausfälle:*

|                        |                      |
|------------------------|----------------------|
| Landesmittel § 8a:     | 1.350.000,- €        |
| Landesmittel § 9:      | 255.000,- €          |
| <u>Fahrgelderlöse:</u> | <u>3.100.000,- €</u> |
| <b>Gesamt:</b>         | <b>4.705.000,- €</b> |

### 3. Verkehrliche Auswirkungen

Ein unentgeltlicher ÖPNV hat das Ziel, die Verkehrsmittelwahl zugunsten des ÖPNV zu beeinflussen. Es ist davon auszugehen, dass die Anzahl der Fahrgäste steigt und ein höheres Platzangebot zur Verfügung zu stellen ist. Die DVG hat Annahmen zu den Auswirkungen auf den Fahrzeug- und Personalbedarf getroffen.

Unten stehende Tabelle zeigt die Veränderung der Dienste bezogen auf die Verkehrstage und den Bedarf an Fahrzeugen bezogen auf die Einsatzgebiete.

| Aktuelle Situation Dienste |           |           |           | kostenfreier ÖPNV gesamt neu Dienste |            |           |           |
|----------------------------|-----------|-----------|-----------|--------------------------------------|------------|-----------|-----------|
| Dienste                    | Mo-Fr     | Sa        | So-Fei    | Dienste neu                          | Mo-Fr      | Sa        | So-Fei    |
| Busse                      | 37        | 18        | 13        | Busse                                | 53         | 27        | 19        |
| Schülerbusse               | 6         |           |           | Schülerbusse                         | 12         | 0         | 0         |
| Taxen                      | 8         | 11        | 11        | Taxen                                | 16         | 19        | 19        |
| Straßenbahnen              | 12        | 11        | 5         | Straßenbahnen                        | 22         | 22        | 10        |
| <b>Summe</b>               | <b>63</b> | <b>40</b> | <b>29</b> | <b>Summe</b>                         | <b>103</b> | <b>68</b> | <b>48</b> |

  

| kostenfreier ÖPNV Dienste |           |           |           | Fahrzeugbedarfe      |           |           |
|---------------------------|-----------|-----------|-----------|----------------------|-----------|-----------|
| Dienste neu               | Mo-Fr     | Sa        | So-Fei    | aktuell              | neu       | Summe     |
| Busse                     | 16        | 9         | 6         | Busse                | 28        | 38        |
| Schülerbusse              | 6         |           |           | Gelenkbusse          | 2         | 8         |
| Taxen                     | 8         | 8         | 8         | Reserve 10 %         | 3         | 5         |
| Straßenbahnen             | 10        | 11        | 5         | Taxen                | 5         | 10        |
| <b>Summe</b>              | <b>40</b> | <b>28</b> | <b>19</b> | Straßenbahnen        | 10        | 10        |
|                           |           |           |           | Gelenkbusse HU Strab |           | 2         |
|                           |           |           |           | <b>Summe</b>         | <b>48</b> | <b>71</b> |
|                           |           |           |           | DVG                  | 43        | 63        |
|                           |           |           |           | Werkstattpersonale   | 9         | 13        |

  

| Wochendienste     |     |    |
|-------------------|-----|----|
| Busfahrer         | 125 | 25 |
| Straßenbahnfahrer | 66  | 13 |
| <b>Summe</b>      |     |    |

### Maßnahmen und Kosten

| Verkehrsart                    | Maßnahmen   | Kostensteigerung in € |
|--------------------------------|---|-----------------------|
| Verdichtung Schülerbeförderung | Einsatz zusätzlicher 6 Gelenkbusse für die Schülerbeförderung   | 150.000,-             |
|                                | Einsatz zusätzlicher 6 Fahrpersonale  | 210.000,-             |
| Erhöhung Straßenbahntakt       | Ersatzbeschaffung von Fahrzeugen für die Zeiträume der Grundinstandsetzung der bestehenden Fahrzeugflotte | 100.000,-             |
|                                | Mehrleistung ca. 250.000 km und Steigerung Fahrstromverbrauch   | 150.000,-             |
|                                | 13 zusätzliche Fahrpersonale Straßenbahn für 10 Minuten-Takt  | 455.000,-             |
| Verdichtung Buslinienverkehr   | 12 Standardlinienbusse für Fahrplanverdichtungen Busverkehr   | 318.000,-             |
|                                | 19 zusätzliche Fahrpersonale Buslinien  | 665.000,-             |
|                                | Verdopplung der Leistung Taxen  | 300.000,-             |
|                                | 4 zusätzliche Werkstattpersonale  | 140.000,-             |
|                                | Material- und Betriebsstoffe Busverkehr   | 100.000,-             |
| <b>Gesamt</b>                  |   | <b>2.588.000,-</b>    |

Zur Absicherung des zusätzlichen Beförderungsbedarfs hat die DVG einen Aufwand von jährlich ca. 2,6 Mio € ermittelt.

#### 4. Wirtschaftliche Auswirkungen

Die Auswirkungen auf das Betriebsergebnis wurden auf der Grundlage der Plan-Trennungsrechnung 2019 ermittelt.

| DVG                               | Aktuelle Situation | Änderungen durch „kostenlosen ÖPNV“ | Situation neu  |
|-----------------------------------|--------------------|-------------------------------------|----------------|
|                                   | T€                 | T€                                  | T€             |
| Erträge und Aufwendungen          |                    |                                     |                |
| Erträge                           | 7.892              | - 4.312                             | 3.580          |
| Aufwendungen                      | 12.186             | +2.588                              | 14.774         |
| Jahresfehlbetrag                  | - 4.292            |                                     | -11.186        |
| Erträge aus Verlustübernahme      | 3.988              |                                     | 3.988          |
| Einnahmen Rand- und Nebengeschäft | 306                |                                     | 306            |
| <b>Ergebnis</b>                   | <b>0</b>           |                                     | <b>- 6.892</b> |

Über den steuerlichen Querverbund gleicht die DVV jährlich ca. 4 Mio € an Verlusten der DVG aus. Dieser betriebliche Verlust erhöht sich bei einem „kostenlosen ÖPNV“ um fast 7 Mio € und ist durch die Stadt Dessau-Roßlau auszugleichen. Diese Verpflichtung besteht durch die Beauftragung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen auf der Grundlage des öffentlichen Dienstleistungsauftrages.

#### 5. Entwicklungen zum kostenlosen ÖPNV in Deutschland

In Deutschland gestaltet sich die Einführung eines kostenlosen ÖPNV grundsätzlich schwierig. Folgende Gründe sprechen dagegen:

- Es besteht ein Anreiz nicht nur für Pkw-Nutzer, sondern auch für umweltfreundlich Radfahrende/zu Fuß gehende, auf den ÖPNV umzusteigen;
- Zusätzliches Fahrgastaufkommen führt zu höheren Kosten für Betriebsdurchführung und Infrastruktur, die zu finanzieren sind;
- Großstädte kommen schon jetzt an ihre Kapazitätsgrenzen und könnten zusätzliches Fahrgastaufkommen nicht bewältigen.

Die Experimente zum kostenlosen Nahverkehr in den Brandenburger Kleinstädten Templin und Lübben wurden aus Kostengründen eingestellt. Der Versuch, in fünf deutschen „Modellstädten für Luftreinhaltung“ kostenlosen ÖPNV einzuführen, ist an der wichtigen Finanzierungsquelle der Fahrgelderlöse gescheitert. Verkehrswissenschaftler bestätigen, dass ohne Tickets die wichtigste Finanzierungsquelle entfallen würde. Bayern geht beispielsweise den Weg, Tickets günstiger zu machen und in fünf Großstädten für 365,- € als Jahresticket anzubieten.

Bei der Diskussion um einen „kostenlosen“ ÖPNV in unserer Stadt ist auch zu bedenken, dass der Stadtlinienverkehr Dessau-Roßlau mit den Umwelt-ABO-Karten über ein sehr attraktives Preisangebot für ÖPNV-Dauernutzer verfügt. Mit ca. 89 ct./Tag liegt dieses Angebot noch unter dem derzeitigen Preisvorreiter Wien (1 €/ Tag - 365-€-Ticket) bzw. den Bestrebungen des Freistaates Bayern.

Das Land Sachsen-Anhalt bereitet derzeit die Einführung des Azubi-Tickets vor, welches für 50,- € im Monat erhältlich ist. Die Stadt Dessau-Roßlau beabsichtigt die Anerkennung dieses Tickets im Stadtlinienverkehr. Dafür wird das Land eine Anreizfinanzierung bereitstellen, um Einnahmeverluste auszugleichen.

Die Inhalte dieser Informationsvorlage sind zwischen dem Tiefbauamt, der Genehmigungsbehörde für den Linienverkehr und der Dessauer Verkehrs GmbH abgestimmt.

Für den Oberbürgermeister:

Christiane Schlonski  
Beigeordnete für Stadtentwicklung und Umwelt