



Kreistag
öffentlich am 20.03.2024

Vorbericht

Vorlage Nr. 25-001-2024

Ziffer 4 der Tagesordnung
KT-02-2024

Dezernat 2
Verkehrsamt
Peter Hirsch

ÖPNV: Modellregion Mobilitätsgarantie und Mobilitätspass, Ergebnisbericht

Beschlussvorschlag:

Vom Ergebnisbericht des Landkreises als Modellregion für die Mobilitätsgarantie und den Mobilitätspass wird Kenntnis genommen.

Sachverhalt

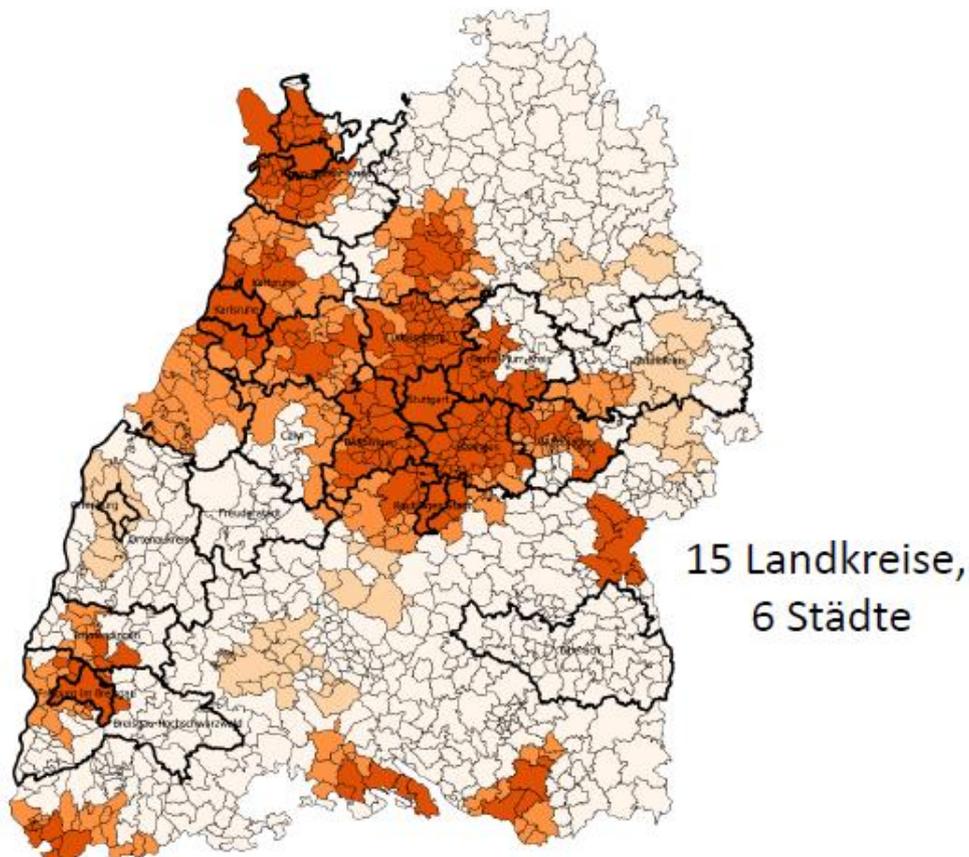
1. Vorbemerkung

Dem Ausbau des ÖPNV kommt bekanntermaßen bei der Erreichung der Klimaschutzziele eine zentrale Rolle zu. Diesen Ansatz verknüpft die Landesregierung mit dem Verdopplungsziel im ÖPNV – und hier maßgeblich mit der Mobilitätsgarantie. Dabei weisen die Kommunalen Landesverbände regelmäßig darauf hin, dass das Land in der primären Finanzierungsverpflichtung für die Ausbaumaßnahmen steht, die die Landesregierung als Standards im Rahmen der Mobilitätsgarantie setzt (15 Minuten-Takt im Ballungsraum und 30 Minuten-Takt im ländlichen Raum).

Um den voraussichtlichen Gesamtfinanzbedarf der ÖPNV-Ausbaustrategie konkret beziffern zu können, hatten sich Land und Kommunen auf entsprechende Modellrechnungen verständigt, an denen sich neben dem Landkreis Biberach 20 weitere Landkreise und Städte beteiligt haben.

Die Auftaktveranstaltung mit dem Verkehrsministerium, den Beraterfirmen und den Modellregionen fand am 9. Februar 2022 statt. Im Zeitraum Februar 2022 bis März 2023 fanden 6 Sitzungen des Arbeitskreises „Mobilitätspass und Mobilitätsgarantie“ sowie weitere einzelne und lokale Besprechungen mit Teilnehmern aus dem Verkehrsministerium, der drei Fachberatungen und einer Rechtsberatung sowie den Vertretungen aus den Modellregionen statt.

Modellregionen



2. Die Mobilitätsgarantie

2.1 Inhalt und Parameter der Mobilitätsgarantie

- 2.1.1. Verlässliche Anbindung aller Ortschaften (geschlossene Orte mit mehr als 100 Einwohner);
- 2.1.2. Betriebszeiten: Mo. bis Fr. von 5.00 Uhr, Sa. von 6.00 Uhr und So. von 07.00 Uhr bis jeweils 24.00 Uhr;
Zu den gängigen Verkehrszeiten
 - im Ballungsraum im 15-Minuten-Takt,
 - im ländlichen Raum im 30-Minuten-Takt;
- 2.1.3. In Räumen und zu Zeiten schwacher Verkehrsnachfrage mit On-Demand-Angeboten;
- 2.1.4. Einführung der Mobilitätsgarantie als Leitbild im Dialog VM mit den Kommunen;
- 2.1.5. Bis 2026 die Realisierung der Taktvorgaben zumindest in den Hauptverkehrszeiten (Stufe 1, vgl. Ziffer 2.4).



„Der nächste kommt in 15 Minuten.“

2.2 Finanzierung der Mobilitätsgarantie (Vorstellungen des Landes)

- Der Bund stockt die Regionalisierungsmittel massiv auf;
- Das Land trägt einen angemessenen Anteil aus eigenen Landesmitteln;
- Die Kommunen setzen zusätzliche Haushaltsmittel ein und führen für eine Drittfinanzierung den Mobilitätspass ein.

2.3 Prozessschritte der Mobilitätsgarantie

- 2.3.1. Ermittlung des Status quo im ÖPNV auf den Hauptrelationen im Basisnetz zwischen
 - Teilort und Hauptort,
 - Hauptort und Mittelzentrum,
 - Mittelzentrum zu Mittelzentrum und
 - Mittelzentrum zum Oberzentrum.
- 2.3.2. Analyse der Bedienungslücken im Basisnetz zum Angebotsniveau der Mobilitätsgarantie und dabei die Ermittlung der Anzahl der zusätzlich notwendigen Fahrten und Fahrplankilometer, unter Beachtung von On-Demand-Verkehren in Schwachlastzeiten.
- 2.3.3. Wirtschaftliche Bewertung der Mobilitätsgarantie – vereinfacht: Die zusätzlich notwendigen Fahrplankilometer werden mit einem raumspezifischen Kilometersatz multipliziert.
- 2.3.4. Ergebnis der Mobilitätsgarantie: Was kostet die Erhöhung des ÖPNV-Angebots auf das Niveau der Mobilitätsgarantie im Landkreis Biberach.
- 2.3.5. Verfahrensbedingte Ungenauigkeit und Risiken der Kostenschätzung:
 - es wurde nur das Basisnetz betrachtet,
 - es wurde mit einem plausibilisierten Kostensatz je Fahrplankilometer und nicht mit einem aktuellen, am Markt generierten Kilometerpreis gerechnet,
 - explizit in 2022 und 2023 gab es starke Kostensteigerungen im ÖPNV,
 - die zusätzlichen Verkehrsleistungen müssen im Vergabewettbewerb ausgeschrieben werden.

Prognose: Die Mehrkosten werden deutlich über den im Verfahren berechneten Kosten liegen.

2.4 Ergebnis der Modellrechnung im Landkreis Biberach in der Stufe 1

Die Umsetzung der Mobilitätsgarantie bis 2026 in der Stufe 1 sieht folgende Taktverdichtungen vor:

Verkehrszeit	Tage	Uhrzeit	Takt
Hauptverkehrszeit	Mo.- Fr.	06.00 bis 09.00 15.00 bis 19.00	30 Minuten
Nebenverkehrszeiten	Mo.- Fr.	05.00 bis 06.00 09.00 bis 15.00 19.00 bis 21.00	
	Sa.	08.00 bis 18.00	60 Minuten
Schwachverkehrszeiten	Mo. – So.	alle anderen Zeiten	60 Minuten

Bei der Zugrundelegung des Zentrale-Orte-Verfahrens im Basisnetz und der dabei relevanten Hauptverbindungen (Ziffer 2.3.1) sowie der verfahrensbedingten Ungenauigkeit müssten zur Erreichung der Stufe 1 der Mobilitätsgarantie im Landkreis Biberach rd. 4 Millionen Fahrplankilometer hinzubestellt werden. Das Fahrplanangebot würde dabei von ca. 7 Millionen auf 11 Millionen Fahrplankilometer steigen.

Zur Ermittlung des finanziellen Aufwands für die Umsetzung der Mobilitätsgarantie in der Stufe 1 wurde in den Modellregionen mit einem plausibilisierten Kostensatz in Höhe von 2,73 Euro je Fahrplankilometer gerechnet. Im Modell kommen die Fachberater, bei einer Umsetzung der Stufe 1 der Mobilitätsgarantie im Basisnetz, im Landkreis Biberach auf eine finanzielle Mehrleistung von 10,9 Millionen Euro jährlich.

Hinweis:

In wettbewerblichen Ausschreibeverfahren werden heute von den Bietern mit 3,80 Euro je Fahrplankilometer deutlich höhere Kostensätze aufgerufen. Mit der Umsetzung der Vorgaben, dass 35 Prozent der Busse klimafreundlich bzw. klimaneutral im Sinne der CVD bzw. des Saubere-Fahrzeuge-Beschaffungs-Gesetzes sein müssen, wird der Kostensatz je Fahrplankilometer noch einmal deutlich höher liegen.

Alleine bei einem Kostensatz von 3,80 Euro je zusätzlichen Fahrplankilometer würde der zusätzliche finanzielle Aufwand bei rund 15,2 Millionen Euro jährlich und mit der Umsetzung der CVD noch einmal deutlich höher liegen.

3. Der Mobilitätspass

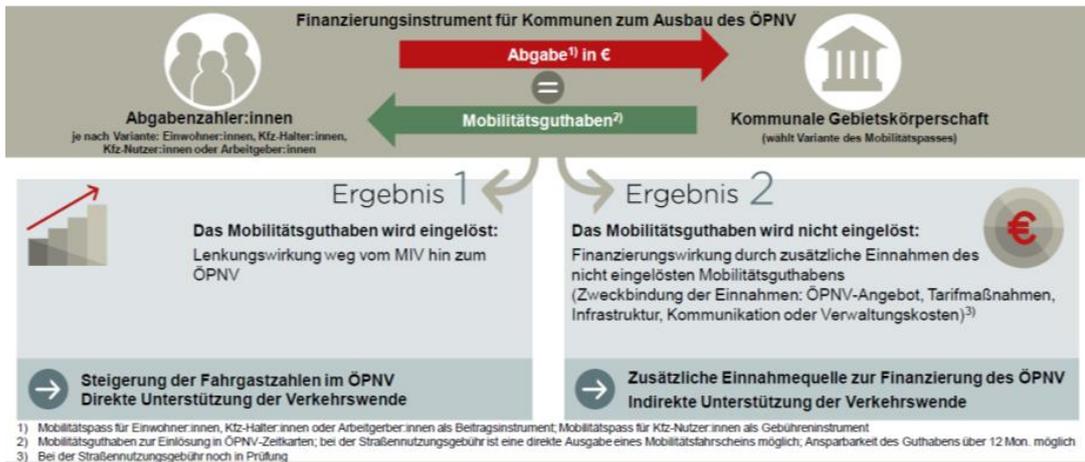
3.1.Ziele des Mobilitätspasses

- 3.1.1. Es handelt sich um ein satzungsrechtliches Instrument für eine lokale Einführung und Erhebung eines Beitrags oder einer Gebühr zur Finanzierung des ÖPNVs (Drittnutzerfinanzierung);
- 3.1.2. Kommunen sollen per Gesetz rechtlich dazu ermächtigt werden, in Form einer kommunalen Satzung eine Abgabe (Nahverkehrsabgabe, Mobilitätspass) erheben zu können;
- 3.1.3. Der Mobilitätspass soll zusätzlich auch eine Lenkungswirkung im Mobilitätsverhalten entfalten: Weg vom motorisierten Individualverkehr, hin zu einer verstärkten Nutzung des ÖPNVs oder des Rad- und Fußverkehrs;
- 3.1.4. Die Nahverkehrsabgabe stellt gleichzeitig ein Mobilitätsguthaben dar.

3.2. Inhalt und Konzept des Mobilitätspasses

- Zahlungsverpflichtete leisten je nach Modell/Variante eine Abgabe oder einen Beitrag zur Finanzierung des ÖPNVs an die Kommune;
- Kommune gewährt im Umkehrschluss ein Mobilitätsguthaben.

Beim Mobilitätspass entrichten Abgabenzahler eine Abgabe an eine Kommune, die hierfür ein Mobilitätsguthaben an die Abgabenzahler ausgibt.



3.3. Mögliche Varianten/Modelle für eine Nahverkehrsabgabe (Mobilitätspass)

- Einwohnerbeitrag
- Kfz-Halterbeitrag
- Arbeitgeberbeitrag
- Straßenbenutzungsgebühr

Im Rahmen der Modellregion Landkreis Biberach wurden der Einwohnerbeitrag sowie der Kfz-Halterbeitrag berechnet.

3.4. Modellberechnungen des Einwohnerbeitrags für den Landkreis Biberach

Parameter	Anzahl
Anzahl der Einwohner im Landkreis Biberach	201 T
Von der Abgabepflicht im Modell befreite Personen	67 T
<ul style="list-style-type: none"> • Personen unter 18 Jahren • Schüler und Studierende • Menschen mit Schwerbehinderung ab einem GdB von 80% • Empfänger von Mindestsicherungen (ALG II, Pflegegeld etc.) 	
Zu ermäßigtem Satz Abgabepflichtige	0 T
<ul style="list-style-type: none"> • Ohne Berechnung 	
Abgabepflichtige	134 T

3.5. Mögliche Abgabenhöhe und erzielbare Einnahmen

In der nachfolgenden Darstellung wurde mit unterschiedlichen Abgabenhöhen (10 bis 35 Euro) je Monat und abgabepflichtigem Einwohner (134 T) auf ein Jahr gerechnet. Beispiel: Wenn in einem Haushalt vier abgabepflichtige Personen leben, dann muss jede Person im Jahr eine Abgabe in Höhe von 120 bis 420 Euro (je nach monatlicher

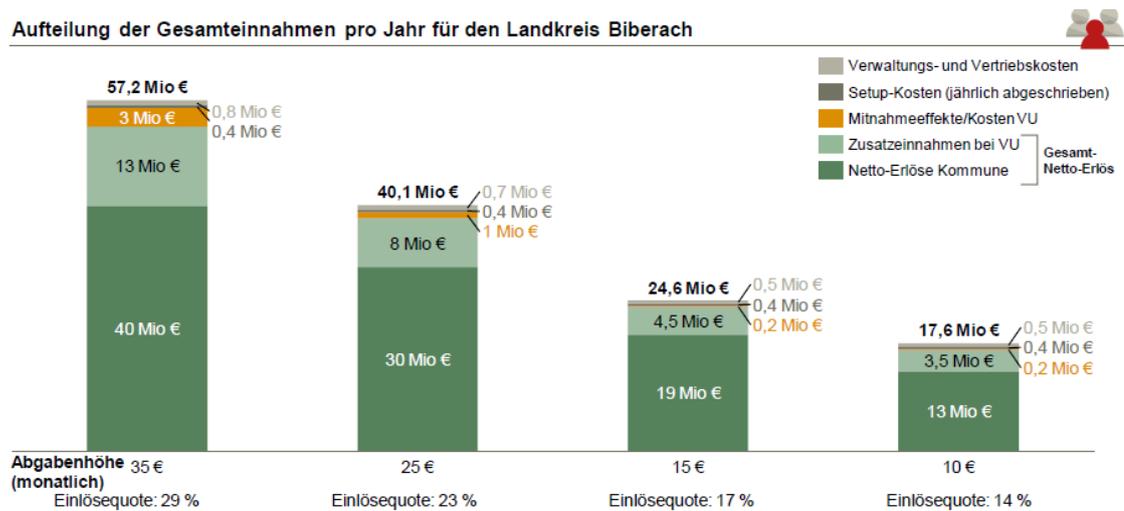
Abgabehöhe) zahlen - bezogen auf den Haushalt würde die Jahresabgabe zwischen 480 und 1.680 Euro im Jahr liegen.

Ferner wurde berücksichtigt, dass ein Anteil der Abgabepflichtigen das Mobilitätsguthaben einlösen wird. Laut Fachberatung nimmt die Einlösequote mit steigender Abgabenhöhe zu. In den Jahressäulen sind dargestellt:

- Die Gesamterlöse,
- vermutete Verwaltungs- und Setup-Kosten, die beim Landkreis bleiben würden,
- Mitnahmeeffekte, die dadurch entstehen, weil Fahrkarten nicht mehr separat, sondern mit dem Mobilitätsguthaben bezahlt werden.

Der Gesamt-Netto-Erlös setzt sich aus den Zusatzeinnahmen der Verkehrsunternehmen und aus den Netto-Erlösen des Landkreises zusammen.

Aufteilung der Gesamteinnahmen pro Jahr für den Landkreis Biberach



Fußnote:

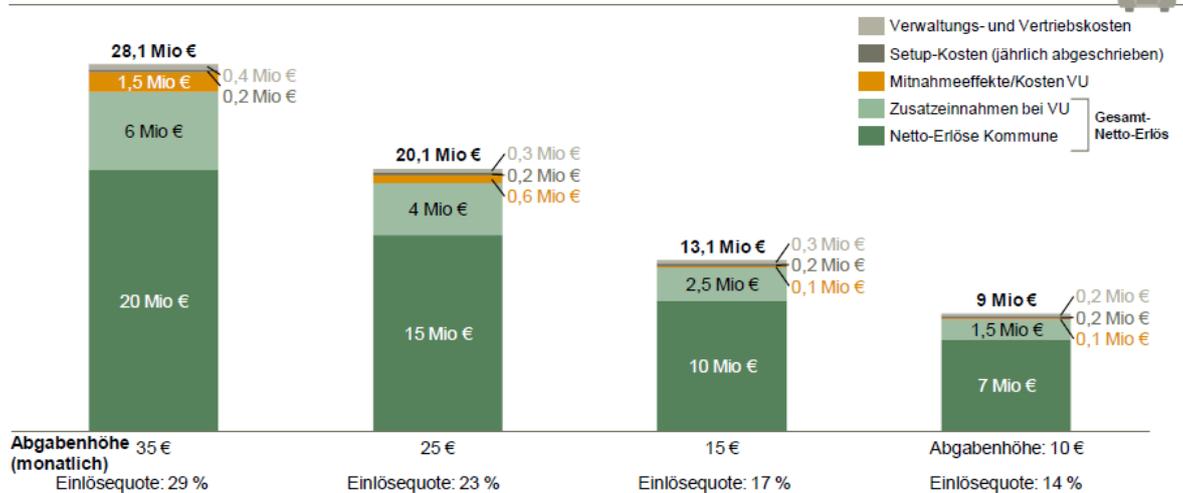
- > Ergebnisse für im gesamten Gebiet ausreichendes ÖPNV-Angebot
- > Konfiguration im Modell: Guthaben einlösbar für Zeitkarten ab Wochenkarten
- > Bei den dargestellten Werten handelt es sich um modellierte und gerundete Schätzungen
- > Die Einlösequote entspricht dem Anteil an Personen, die das Guthaben mind. einmal einlösen anteilig an allen Abgabepflichtigen
- > Hinweis: Die Gesamtsumme entspricht den Gesamteinnahmen aus dem Mobilitätspass zzgl. dem Saldo sonstige Zusatzausgaben der ÖPNV-Nutzer.

3.6. Modellberechnungen des Kfz-Halterbeitrags für den Landkreis Biberach

Parameter	Anzahl
Anzahl der natürlichen Personen mit mindestens einem nicht-steuerbefreiten Kfz	75 T
Anzahl der von juristischen Personen gehaltenen nicht steuerbefreiten Kfz	7 T
Von der Abgabepflicht im Modell befreite Personen	
• Personen unter 18 Jahren	13 T
• Schüler und Studierende	
• Menschen mit Schwerbehinderung ab einem GdB von 80%	
• Empfänger von Mindestsicherungen (ALG II, Pflegegeld etc.)	
Von der Abgabepflicht befreite Kfz	0 T
Zu vollem Satz Abgabepflichtige	69 T

3.7.Mögliche Abgabenhöhe und erzielbare Einnahmen

Aufteilung der Gesamteinnahmen pro Jahr für den Landkreis Biberach



Fußnote:
 > Ergebnisse für im gesamten Gebiet ausreichendes ÖPNV-Angebot
 > Konfiguration im Modell: Guthaben einlösbar für Zeitkarten ab Wochenkarten
 > Bei den dargestellten Werten handelt es sich um modellierte und gerundete Schätzungen
 > Die Einlösequote entspricht dem Anteil an Personen, die das Guthaben mind. einmal einlösen anteilig an allen Abgabepflichtigen
 > Hinweis: Die Gesamtsumme entspricht den Gesamteinnahmen aus dem Mobilitätspass zzgl. dem Saldo sonstige Zusatzausgaben der ÖPNV-Nutzer.

4. Der landesweite Blick auf die Mobilitätsgarantie

Die Umsetzung der Mobilitätsgarantie bis 2026 in der Stufe 1 würde auf der Grundlage der Grobkostenschätzungen der Modellregionen und mit den in Ziffer 2.3.4 beschriebenen Parametern und Risiken zu zusätzlichen Aufwendungen von rund 224 Millionen Euro jährlich in Baden-Württemberg führen.

Bei einer Hochrechnung anhand des in Ziffer 2.4 genannten marktüblichen Kilometersatzes würde sich der zusätzliche Finanzierungsbedarf um das 1,5-fache und damit auf rund 336 Millionen Euro im Jahr erhöhen - und das nur im Basisnetz.

Trotz den Bemühungen des Verkehrsministeriums Baden-Württemberg stellt das Land im Doppelhaushalt 2023/2024 keine Mittel für die Mobilitätsgarantie zur Verfügung.

Das Land ist mittlerweile vom Ziel, die Mobilitätsgarantie bis 2026, zumindest in der Hauptverkehrszeit, umzusetzen, abgerückt. Das Land möchte die Mobilitätsgarantie nun so definieren, dass sie bis 2030 realisierbar ist. Das Verkehrsministerium geht davon aus, dass trotzdem bis 2026 vieles erreicht werden wird. Das Land begründet die Verschiebung primär mit der Personalknappheit sowohl beim Schienenverkehrspersonal als auch beim Buspersonal.

Zu berücksichtigen ist auch, dass die Infrastruktur dringend ertüchtigt und ausgebaut werden muss. Durch die Umsetzung der Clean-Vehicles-Directive und der allgemeinen Teuerungsrate wird die Umsetzung der Mobilitätsgarantie deutlich teurer werden. Erhebliche Finanzmittel sind durch die Verbilligung der Tickets gebunden, so dass diese für den Ausbau nicht mehr zur Verfügung stehen. Das Verkehrsministerium setzt daher zur Umsetzung und Finanzierung der Mobilitätsgarantie auf den Mobilitätspass. Von den 21 Modellregionen können sich aktuell 3 Regionen vorstellen, einen Mobilitätspass einzuführen.

5. Bewertung

Der Landkreis Biberach steht im Einklang mit der Position der Kommunalen Landesverbände zu den ÖPNV-Ausbauzielen des Landes. Dabei bedarf es allerdings eines validen „Preisschildes“, abgestimmt zwischen dem Land und den Kommunalen Landesverbänden. Die vorläufig berechnete Summe von rund 224 Mio. Euro landesweit bei Umsetzung der Mobilitätsgarantie in Stufe 1 ist, wie ausgeführt, mit vielen Unwägbarkeiten belastet. Daher müssen Dynamisierungsquoten angesetzt werden, die in den bisherigen Berechnungen nicht enthalten sind. Außerdem berücksichtigen die Modellrechnungen Mehreinnahmen durch Neukunden, die allerdings erst bei einem deutlichen Angebotsausbau realisiert werden können. Daher ist der aktuell bezifferte Finanzbedarf der Mobilitätsgarantie in seiner Wertigkeit deutlich eingeschränkt.

Außerdem ist der Charakter der Mobilitätsgarantie nach wie vor ungeklärt, das Verkehrsministerium spricht lediglich von einem „Leitbild“. Im Sinne der Zielerreichung „Verdopplung der Fahrgastzahlen“ bedarf es vielmehr einer gesetzlichen Verankerung, was den Konnexitätsfall auslösen würde. Die Standards der Mobilitätsgarantie sind aus Sicht der Verwaltung primär landesseitig zu finanzieren, die erforderlichen Mittel müssen im Landeshaushalt veranschlagt sein.

Da Finanzmittel nur in begrenztem Umfang zur Verfügung stehen, erfolgt der Ausbau des ÖPNV-Angebots im Landkreis mit Augenmaß und zielgerichtet. Dabei ist festzustellen, dass zwischen dem Mobilitätskonzept des Landkreises und der angestrebten Mobilitätsgarantie des Landes eine große gemeinsame Schnittmenge besteht. Mit dem Mobilitätskonzept des Landkreises wurde ein Baukastensystem erarbeitet, das sukzessive und je nach finanzieller Lage sowie einem tatsächlichem Bedarf realisiert werden kann.

Ein Beispiel dafür ist die Einführung der Regiobusse von Riedlingen nach Memmingen, die jährlich mit rd. 3,2 Mio. Euro bezuschusst werden müssen (Land und Landkreis jeweils zur Hälfte). Es zeigt sich deutlich, dass sich gerade im ländlichen Raum die Nachfrage und damit die Auslastung des ÖPNV-Angebots entwickeln muss. Es dauert eine längere Zeit, bis die ÖPNV-Angebote, besonders außerhalb der Hauptverkehrszeiten, angenommen werden. Daher ist es sinnvoll, das Angebot nicht großflächig zu erhöhen, sondern es gezielt dort auszubauen, wo mit einer Nachfrageentwicklung gerechnet werden kann.

Die Einführung eines Mobilitätspasses wäre mit einem hohen bürokratischen Aufwand verbunden. Zur Einlösung des Mobilitätsguthabens müsste ein umfangreiches Verfahren inklusive Regelwerk etabliert werden (vergleiche Schaubild Ziffer 3.2). Die Nahverkehrsabgabe würde vom Landkreis inklusive eventuell notwendiger Beitreibungsmaßnahmen von offenen Forderungen erhoben. Das Mobilitätsguthaben kann nur für Tarifprodukte (Fahrkarten) verwendet werden. Es müsste daher ein neues Verfahren zur Kommunikation zwischen Ausgabestellen, Verkehrsunternehmen und Landkreisverwaltung aufgebaut werden.

Die Gesamtkosten eines Mobilitätspasses können deshalb nicht beziffert werden und waren auch nicht Gegenstand der Modelluntersuchungen. Die unter Ziffer 2.4 genannten Kosten für die Mobilitätsgarantie beziehen sich lediglich auf die direkten Kosten, die im Basisnetz (Hauptrelationen) für die zusätzlichen zu bestellenden Fahrplankilometer entstehen.

In Sachen Mobilitätspass haben die Kommunen über ihre Spitzenverbände immer wieder klargestellt, dass dieses Instrument als nichtsteuerliche Abgabe nicht zur Gegenfinanzierung der Mobilitätsgarantie als ÖPNV-Grundversorgung herangezogen werden kann, sondern allenfalls als Finanzierungsbeitrag für darüberhinausgehende Zusatzangebote. Gerade in den aktuellen Zeiten dürften Zusatzbelastungen für die Bürgerinnen und Bürger zudem nur schwer vermittelbar sein. Die Verwaltung plant keine Einführung eines Mobilitätspasses. Das abschließende Entscheidungsrecht über eine mögliche Einführung liegt beim Kreistag.