„365 Euro-Jahresabo für alle“ als Nürnberger Insellösung

Sachverhaltsdarstellung

1. Ausgangslage

Der konsequente Ausbau des öffentlichen Schienen- und Personennahverkehrs als Rückgrat nachhaltiger Mobilität ist erklärtes Ziel der Bundes-, Landes- und Kommunalpolitik. Konkret hat der Nürnberger Stadtrat mit dem Mobilitätsbeschluss vom Januar 2021 eine wichtige Weichenstellung vorgenommen. Zur Stärkung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) und des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) spielen neben einem bedarfsgerechten Angebot gerade in den verdichteten Regionen unserer Verkehrsverbünde attraktive und bezahlbare Tarife eine entscheidende Rolle.

Einen wichtigen Anstoß in dieser Frage gibt der Koalitionsvertrag „Für ein bürgernahes Bayern“ im Jahr 2018. Die Koalitionspartner haben dazu Folgendes vereinbart: *„Für die großen Städte München, Nürnberg/Fürth/Erlangen, Augsburg, Regensburg, Ingolstadt und Würzburg wollen wir auf Dauer ein 365-Euro-Jahresticket einführen. Auf dem Weg dorthin schaffen wir innerhalb der Verkehrsverbünde die Voraussetzungen für neue Tarifangebote für Jugendliche und Schülerinnen und Schüler.“*

Auch auf Bundesebene gab es in der Folge seitens des damaligen BMVI Vorstöße zur Stärkung des ÖPNV in diese Richtung: in zwei Förderaufrufen 2019 und 2021 – zuletzt mit einem Fördervolumen von 250 Mio. Euro bis 2024 – sollten „Modellprojekte zur Stärkung des ÖPNV“ entwickelt werden. Im Fokus stehen auch dort modellhafte Angebotsverbesserungen, neue Tarifmodelle (explizit auch 365 Euro-Tickets) sowie digitale Flankierung z. B. mit neuen Mobilitäts-Apps. Auch Nürnberg und die VAG hatten sich bei diesen Förderprogrammen beworben, kamen aber bei Auswahl von 12 Projekten im Herbst 2021 leider nicht zum Zug.

Die öffentliche Diskussion zu attraktiven Tarifmodellen fokussiert sehr häufig auf das „Wiener Modell“, bei dem neben einer seit Jahrzehnten umfassenden breiten Priorisierung des ÖPNV im Jahr 2012 ein „365 Euro-Jahresabo für alle“ eingeführt wurde. Das war wohl auch Grundlage für die Festlegung im Koalitionsvertrag von 2018.

Beim „Wiener Modell“ wirken neben dem Bevölkerungswachstum der konsequente Ausbau des Verkehrsangebots sowie Maßnahmen zur Vermeidung des MIV positiv auf die ÖV-Nachfrage. Dazu gehören u. a. eine Ausweitung und Intensivierung der Parkraumbewirtschaftung, die maßgeblich zur Veränderung des Modal Split[1] in Wien beiträgt. Gleichzeitig wurden durch die Parkraumbewirtschaftung sowie durch eine Dienstgeberabgabe für Wiener Firmen Einnahmenquellen zur teilweisen Finanzierung des ÖPNV genutzt. Es ist davon auszugehen und am Beispiel Wien zu erkennen, dass 365 Euro-Jahrestickets in erster Linie von bereits bestehenden Kunden gekauft werden. Damit entstehen durch einen sog. „Mitnahmeeffekt“ vergleichsweise hohe Mindereinnahmen bei gleichzeitig eher geringer zusätzlicher Verkehrswirkung. Höhere Fahrtenzahlen entstehen neben den o. g. push-/pull-Faktoren häufig alleine durch Bevölkerungswachstum sowie eine Zunahme des Tourismus. Der hohe ÖPNV-Anteil im Verkehr der Stadt Wien lässt sich insgesamt also gerade nicht mit der Einführung des 365 Euro-Tickets begründen. Den oben beschriebenen Effekt, dass die 365 Euro-Jahrestickets in Wien vor allem von bereits bestehenden Kunden gekauft wurden bzw. laut Gutachter kein Zusammenhang zwischen der Preissenkung und der Entwicklung der ÖPNV-Nachfrage in Bezug zum Modal-Split zu erkennen ist, unterstützt auch eine Betrachtung der Entwicklung der Gesamtmobilität in Wien. Der ÖPNV-Marktanteil ist seit der Einführung nahezu unverändert und liegt zwischen 37 % und 39 %, in den Jahren vor Corona (2018 und 2019) sogar wieder abnehmend bei 38 %. Auch bei der PKW-Nutzung ist kein nachhaltiger Effekt zu beobachten. Lag dieser in Wien vor Einführung des 365 Euro-Jahrestickets bei 29 % mit einem zwischenzeitlichen Rückgang auf 27 %, ist seit 2017 wieder eine Zunahme auf inzwischen 29 % (2019) zu beobachten.

Im Vergleich hierzu hat sich der ÖPNV-Anteil im Modal Split in Nürnberg von 21,6 % (2012) auf 23,3% (2019) erhöht. Auf einem deutlich höheren Niveau als in Wien haben sich auch die PKW-

[1] Unter „Modal Split“ wird die Verteilung der Verkehrsmittelnutzung auf verschiedene Verkehrsträger oder -mittel verstanden.

Fahrten der Nürnberger verändert. Der Anteil an Pkw-Fahrten ging von 42,6 % auf 38,0 % zurück. Bemerkenswert ist in Nürnberg zudem auch die Entwicklung der Fahrradfahrten. Im gleichen Zeitraum stieg der Marktanteil von 11,6 % auf 15,3 % an, während in Wien auf einem sehr niedrigen Niveau, von 6 % auf 7 %, so gut wie keine Entwicklung festzustellen ist.

In Nürnberg wurde das Thema „365 Euro-Ticket“ von einer Initiative aufgegriffen und Anfang 2020 ein Bürgerbegehren initiiert, dessen Ziele neben der Einführung des „365 Euro-Jahresabos für alle“ auch die Einführung eines Sozialtickets in Form einer Monatskarte zum Preis von 15 Euro (ohne Ausschlusszeit) zum 01.01.2021 waren. Die erforderliche Anzahl von Unterschriften für einen Bürgerentscheid wurde erreicht und der Stadtrat musste darüber entscheiden, wie mit den Forderungen weiter umzugehen ist.

In Verhandlungen mit der Initiative wurde vereinbart, dass der Stadtrat selbst in seiner Sitzung vom 17.06.2020 das weitere Vorgehen festlegt und die Durchführung des Bürgerentscheides damit nicht mehr erforderlich ist. Konkret wurde Folgendes beschlossen:

- Die Einführung eines Sozialtickets Nürnberg-Pass-Berechtigte für 15 Euro monatlich in der Tarifstufe A ab dem 01.01.2021.
- Der Verzicht auf VGN-Tarifanpassungen in der Tarifstufe A für 2020, 2021 und 2022.
- Die Einführung eines 365 Euro-Jahresabos für alle in Nürnberg in der Tarifstufe A, sofern es nicht gelingt, eine regionale Lösung im VGN zu erreichen.
- Die Einführung einer monatlichen Zahlweise für das 365 Euro-Jahresabo im Ausbildungsverkehr
- Die Aufforderung an Bund und Freistaat, sich angemessen an der Finanzierung zu beteiligen

2. Weitere Schritte zur Umsetzung des Stadtratsbeschlusses vom 17.06.2020

Mit einem Schreiben vom 29.05.2020 haben sich die vier Oberbürgermeister und vier Landräte der Städteachse an den Freistaat gewandt und Vorschläge für eine zumindest im Kernbereich des VGN geltenden 365-Abomodells unterbreitet. Darüber hinaus wurde eine Förderung dieses Modells durch den Freistaat angefragt, ohne die eine Einführung nicht darstellbar wäre. Im Antwortschreiben von Staatsministerin Schreyer vom 26.08.2020 (vgl. Anlage 6) kam dazu die klare Rückmeldung, dass eine Förderung ausschließlich für verbundweite Modelle in Aussicht gestellt werden kann; regionale Teilmodelle wie „4 + 4“ oder Insellösungen für einzelne Städte können nicht gefördert werden.

Als Reaktion darauf haben die acht Initiatoren sich an alle Oberbürgermeister und Landräte im VGN mit der Bitte gewandt, die Finanzierung eines Gutachtens zu sichern und auf den Weg zu bringen, welches VGN-weite Lösungsmodelle untersucht. Nachdem die Stadt Nürnberg zugesagt hat, mehr als die Hälfte der Kosten von 120.000 Euro zu übernehmen, haben die VGN-Gremien zugestimmt und das Gutachterbüro „civity“ beauftragt. „civity“ weist bereits umfangreiche Erfahrungen durch die Begleitung des „Wiener Modells“ nach.

Im November 2021 wurden die Ergebnisse des Gutachtens auch den Nürnberger Ratsmitgliedern präsentiert. Je nach Modell würden bei einer VGN-weiten Einführung Kosten zwischen 55 und 99 Mio. Euro pro Jahr anfallen, mit denen die Städte und Landkreise die geringeren Fahrgeldeinnahmen dem VGN ausgleichen müssten. Dem gegenüber steht ein Zuwachs von Fahrgästen zwischen 1,9 % und 3,2 %. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der Gutachter den Auftraggebern, von einer Einführung dieser Abos abzusehen. Allenfalls ein „Preisstufenmodell“, bei dem Zusatzkosten von 55 Mio. Euro p.a. einem Zuwachs von 1,9 % zusätzlicher Fahrten gegenüberstehen würde, wäre denkbar. Empfohlen wird, insbesondere auf Angebotsverbesserungen zu setzen anstatt auf Tarifsenkungen, die kaum neue Fahrgäste in den ÖPNV mobilisieren.

In den VGN-Gremien konnte damit keine Zustimmung zur Einführung erreicht werden – damit war allein die Einführung auf Basis des Nürnberger Stadtratsbeschlusses für die Tarifstufe A und nur für die Nürnberger Bevölkerung zum 01.01.2023 umsetzbar.

Der Gutachter wurde mit ergänzenden Berechnungen für ein reines Nürnberger Modell (vgl. Anlage 1) beauftragt. Im Ergebnis zeigt das Gutachten, dass mit Mehrkosten in Höhe von anfangs 23,6 Mio. Euro für 2023[2] (jährlich steigend mit den Tarifanpassungen von durchschnittlich 2,5 %) eine Nachfragesteigerung von 1,6 % (VGN-weit) bzw. von 3,6 % (nur auf Nürnberg bezogen) erreicht werden kann.

Neben der Klärung von Rahmenbedingungen einer Einführung des 365 Euro-Jahresabos laufen aktuell im VGN die Vorbereitungen zur Umsetzung einer weiteren Tarifinnovation. Die Einführung eines VGN-weiten e-Tarifs adressiert vor allem Selten- und Gelegenheitsnutzende und wurde interessierten Ratsmitgliedern ebenfalls bereits vorgestellt. Hier wird es einen verbundweiten Piloten geben, der im Herbst 2022 startet. Der e-Tarif ist speziell für Nürnberg sehr interessant, weil er mit den Selten- und Gelegenheitsnutzenden Zielgruppen adressiert, die in Nürnberg seit langem über hohe Ticketpreise klagen; damit ergibt sich die Chance, dass tatsächlich neue Fahrgäste für den ÖPNV gewonnen werden können – und das VGN-weit!

Darüber hinaus wird ab dem Jahr 2023 eine ganze Reihe an weiteren Maßnahmen für eine zusätzliche Stärkung des ÖPNV in Nürnberg umgesetzt. Dazu zählen u. a.:

- Taktverdichtungen / Kapazitätserweiterung / Linienverstärker (Tristanstraße-) Hauptbahnhof – Stadtparkschleife (Linie 7) mit Reaktivierung der Stadtparkschleife – Inbetriebnahme 2023
- Neue Verstärkerlinien 10 (Am Wegfeld – Plärrer – Landgrabenstraße – Aufseßplatz – Dutzendteich) und 11 (Gibitzenhof – Landgrabenstraße – Aufseßplatz – Hauptbahnhof – Business-Tower – Mögeldorf) – ab Mai 2023
- Weitere Taktverdichtung auf der U-Bahnlinie U1 (außerhalb der Hauptverkehrszeiten vom 6 2/3- auf einen 5 Minuten-Takt) – Inbetriebnahme voraussichtlich 2023
- Straßenbahnlückenschluss Minervastraße – Inbetriebnahme 2025
- Straßenbahnverlängerung Tristanstraße – Bauernfeindstraße (neue TUN-Linie) – Inbetriebnahme ca. 2026

3. Städtische Gesamtinvestitionen in den ÖPNV

Wie viel die Stadt Nürnberg jedes Jahr bereits in Maßnahmen zur Stärkung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) investiert, zeigt die nachfolgende Tabelle deutlich.

So beliefen sich im Jahr 2021 die in der Mittelfristigen Investitionsplanung (MIP) veranschlagten Haushaltsmittel für ÖPNV-Maßnahmen auf knapp 54 Mio. Euro. Unter Einbezug der durch die VAG selbst getätigten Nettoinvestitionen in den ÖPNV (Bruttoinvestitionen abzüglich der VAG zugeflossene Fördermittel von Bund und Land) in Höhe von rund 77 Mio. Euro, ergeben sich Gesamtinvestitionen in den ÖPNV von über 130 Mio. Euro. Im Jahr 2022 wird sich dieser Betrag fast verdoppeln, auf insgesamt rund 242 Mio. Euro. Insgesamt betragen die Investitionen in den ÖPNV im Zeitraum 2019 bis 2025 über 800 Mio. Euro!

[2] Der Ausgleichsbedarf läge grundsätzlich bei 35,8 Mio. Euro jährlich (gemäß civity-Gutachten), wobei durch das Ausgleichsprinzip die Verbundeinnahmen im Vergleich zum heutigen Status quo damit gleichzeitig um 13,6 Mio. Euro pro Jahr erhöht würden. Diese 13,6 Mio. Euro würden über die VGN-Einnahmenaufteilung zusätzlich und fast vollständig an die VAG (Größenordnung 90%) fließen, ein geringer Teil der Einnahmen käme den übrigen Verbundverkehrsunternehmen (z. B. DB für die S-Bahn) zu. Bei vollständiger Wirkung auf den Konzernverlustausgleich würde dieser im Ergebnis um 12,2 Mio. Euro/Jahr (90 % von 13,6 Mio. Euro) reduziert, so dass für die Umsetzung der Tarifmaßnahme im Saldo 23,6 Mio. Euro aus dem kommunalen Haushalt auszugleichen wären.

Investionsplanung der Stadt Nürnberg und der VAG für ÖPNV-Maßnahmen							
in Mio. €	2019[2]	2020[2]	2021[2]	2022	2023	2024	2025
MIP-Ansätze für ÖPNV-Maßnahmen[1]	25,47	53,02	53,97	63,57	43,49	34,19	25,81
ÖPNV-Investitionen der VAG (brutto)[3]	73,36	88,42	113,10	220,07	73,19	53,78	62,21
Erhaltene Förderungen[4]	23,65	23,37	35,66	41,94	21,69	14,78	7,98
ÖPNV-Investitionen der VAG (netto)	49,71	65,05	77,44	178,13	51,50	39,00	54,23
Summe MIP-Ansätze und VAG-Investitionen (netto)	**75,18**	**118,07**	**131,41**	**241,70**	**94,99**	**73,19**	**80,04**

[1] MIP-Maßnahmen inkl. Pauschalen

[2] Jeweils IST-Werte

[3] Jahr 2021: kumuliert zum Stand November 2021

[4] Förderungen 2019-2021 basieren auf Zuschussliste (Stand 21.01.2022), Förderungen 2022-2025 basieren auf Ermittlung Kapitalzuschüsse für MIP 2022-2026

Die hohen Ausgaben der VAG schlagen sich wiederum in hohen Verlusten des Verkehrsunternehmens nieder. Wurden diese Verluste in den vergangenen Jahren (bis 2020) innerhalb des StWN-Konzerns durch die Gewinne der N-ERGIE weitgehend ausgeglichen, zeigt sich seit dem Jahr 2021 ein anderes Bild:

Ergebnisentwicklung StWN-Konzern													
in T€	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026
Gewinnabführung N-ERGIE	66.909	67.709	70.218	61.828	73.597	69.684	72.349	56.026	59.463	68.982	63.419	59.705	58.900
Verlustübernahme VAG	-69.968	-83.086	-58.984	-69.913	-69.842	-76.401	-89.463	-107.894	-125.885	-125.081	-123.783	-112.545	-115.298
Zwichensaldo	**-3.059**	**-15.377**	**11.234**	**-8.085**	**3.755**	**-6.717**	**-17.114**	**-51.868**	**-66.422**	**-56.099**	**-60.364**	**-52.840**	**-56.398**
Fränkische Energie-GmbH	-21	-17	-22	0	1	-2	-1	-3	-6	-6	-6	-6	-6
StWN-eigenes Ergebnis **ohne** wbg-Anteilsrückkauf	-2.238	-4.788	-456	6.433	-453	-1.915	-334	-194	599	169	-254	-599	-523
StWN-eigenes Ergebnis **mit** wbg-Anteilsrückkauf	-2.238	75.281	-456	6.433	-453	71.030	27.581	101.717	68.607	169	-254	-599	-523
Jahresergebnis StWN GmbH	**-7.556**	**55.099**	**10.300**	**4.781**	**2.850**	**62.396**	**10.132**	**49.846**	**2.778**	**-55.767**	**-60.878**	**-54.044**	**-57.450**
Jahresergebnis StWN GmbH Kumuliert	-7.556	47.543	57.843	62.624	65.474	127.870	138.002	187.848	190.626	134.859	73.981	19.937	-37.513
davon wbg-Anteilsrückkauf		80.069				72.945	27.915	101.911	68.008				
Umfang Anteilsrückkauf						11,57%	4,32%	15,00%	10,01% (geplant)				

Wie aus der vorangegangenen Tabelle hervorgeht, stehen den steigenden Verlusten der VAG ab dem Jahr 2021 rückläufige Gewinne der N-ERGIE gegenüber. So beläuft sich der planmäßige Verlust der VAG in 2022 auf rund 125 Mio. Euro. Diesem Verlust steht ein prognostizierter Jahresüberschuss der N-ERGIE in Höhe von lediglich knapp 60 Mio. Euro zur Deckung gegenübersteht. Saldiert bleibt somit in 2022 innerhalb des StWN-Konzerns ein Jahresfehlbetrag von über 65 Mio. Euro, der grundsätzlich von der Stadt Nürnberg in ihrer Funktion als Konzern-Mutter ausgeglichen werden muss.

Diese hohen Verluste des StWN-Konzerns werden derzeit durch einen Erwerb von im Eigentum der StWN befindlichen Geschäftsanteilen an der wbg Nürnberg GmbH Immobilienunternehmen (wbg) durch die Stadt Nürnberg gedeckt. Die durch den Erwerb in der Gewinn - und Verlustrechnung der StWN resultierenden Veräußerungsgewinne führen zu einer Erhöhung der sonstigen betrieblichen Erträge und verbessern somit das Gesamt-Jahresergebnis der StWN. Durch diese wbg-Anteilsrückkäufe können städtische Verlustausgleiche bis zum Jahr 2022 vermieden werden. Problem: Spätestens ab dem Jahr 2026 müssen die Jahresfehlbeträge der StWN in voller Höhe durch die Stadt Nürnberg ausgeglichen werden.

Hinzu kommt, dass der städtische Haushalt durch folgende Tarifmaßnahmen im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) zusätzlich stark belastet wird:

- **Aussetzung Tariferhöhung 2021/2022:** Der Nürnberger Stadtrat hat in seiner Sitzung am 17.06.2020 beschlossen, dass die Fahrpreise in Nürnberg (Tarifstufen A und K im Tarifgebiet Nürnberg/Fürth) in den Jahren 2021 und 2022 nicht erhöht werden sollen. Im Gegenzug müssen die dadurch dem Verkehrsverbund entstehenden rechnerischen Mindereinnahmen von der Stadt Nürnberg nach Artikel 8 (5) des VGN-Grundvertrags vollständig und dauerhaft ausgeglichen werden. Auf Basis der Verkaufszahlen von 2019, bewertet mit den Ticketpreisen von 2021, ergibt sich für die Aussetzung der Tariferhöhung in den Tarifstufen A und K rein rechnerisch ab dem Jahr 2022 ein jährlicher Ausgleichsbetrag von 7 Mio. Euro, den die Stadt Nürnberg dem VGN leisten muss.[3]
- **365-Euro-Ticket VGN (Ausbildungsverkehr):** Das Ticket wurde zum Schuljahresbeginn 2020 eingeführt. Auch bei diesem Ticket müssen die dem VGN entstehenden Mindereinnahmen ausgeglichen werden. Der Freistaat trägt zwei Drittel der Mindereinnahmen und die Stadt Nürnberg das verbleibende Drittel. Im Jahr 2022 beläuft sich der städtische Ausgleichsbetrag auf 4,3 Mio. Euro und erhöht sich jährlich aufgrund der Dynamisierung um die fiktive Tariferhöhung.
- **Sozialticket (Nürnberg-Pass-Inhaber):** Seit 01.01.2021 haben alle Inhaber eines „Nürnberg-Pass“ die Möglichkeit, vergünstigte Monatstickets für die Tarifstufe A (Nürnberg, Fürth, Stein, Zirndorf, Oberasbach) zum Preis von 15 Euro (ohne Ausschlusszeit) zu erwerben. Je Ticket muss die Stadt Nürnberg dem VGN die Differenz zum regulären Ticketpreis (aktuell: 80,10 Euro pro Monat) in Höhe von 65,10 Euro ausgleichen. Der durch die Stadt Nürnberg zu bezahlende Ausgleichsbetrag beläuft sich im Jahr 2022 auf rund 13 Mio. Euro und wird bis zum Jahr 2025 auf 22,6 Mio. Euro jährlich ansteigen (Tarifentwicklung nach neuem VGN-Mobilitätsindex, als Nachfolger zu „Atzelsberg“).
- **VGN-Innovationspaket:** Im Jahr 2019 wurde ein vom Freistaat Bayern zu zwei Dritteln gefördertes VGN-Innovationspaket auf den Weg gebracht, mit dem unter anderem die für das Jahr 2020 vorgesehenen Tariferhöhungen verbundweit ausgesetzt werden konnten. Außerdem wurde eine Reihe von Innovationen auf den Weg gebracht – u.a. das e-Tarifmodell. Ein erstes Paket wurde bereits 2020 umgesetzt, u. a. die Rabattierung von Anschlussfahrscheinen sowie das 9-Uhr-Abo für alle Preisstufen im VGN. Seitdem konnten weitere Bausteine umgesetzt werden. So zum Beispiel ein Anschlussfahrscheinrechner in der App „Fahrplan & Tickets“ und ein Gutscheinmodul innerhalb der VGN-Onlineservices (Ausbaustufen). Das Innovationspaket belastet den städtischen Haushalt mit jährlich rund 4 Mio. Euro.

In der folgenden Tabelle sind die finanziellen Auswirkungen dargestellt, die mit einer Umsetzung der oben beschriebenen ÖPNV-Maßnahmen einhergehen. Dabei handelt es sich um Kosten, welche die Stadt Nürnberg dem VGN gegenüber tragen muss.[4] Diese Kosten belaufen sich im Jahr 2022 voraussichtlich auf 26,8 Mio. Euro bzw. unter Einbezug der Kosten für den wbg-Anteilsrückkauf[5] sogar auf 76,8 Mio. Euro. Diese Kosten steigen in den Folgejahren weiter an. Unter Einbezug eines 365 Euro-Tickets ab 2023 (Nürnberger Modell), das entsprechend des Gutachtens (siehe oben) 23,6 Mio. Euro pro Jahr mit steigender Tendenz kosten würde, würde die Belastung des Nürnberger Haushalts ab 2023 auf 108,4 Mio. Euro ansteigen und auf diesem Niveau bleiben. Dies kann der Stadthaushalt nicht tragen.

[3] Im Zuge einer Spitzabrechnung könnte der Betrag wegen der pandemiebedingt niedrigeren Fahrgastzahlen zunächst zwar etwas niedriger liegen, wird mit zunehmender Fahrgastentwicklung dann ggf. aber wieder zunehmen.

[4] Ein Teil der eingesetzten Mittel fließt der VAG über die VGN-Einnahmenaufteilung zu und kann den Verlustausgleich für den StWN-Konzern reduzieren.

[5] Zzgl. Stundungszinsen i.H.v. 1,0 % p.a. Ab 2024 unter der Annahme, dass der letzte wbg-Unternehmensanteil i.H.v. 10,01 % in 2022 von der Stadt Nürnberg erworben wird.

Grobabschätzung des Finanzierungsbedarfs ÖPNV-Tarifmaßnahmen in Nürnberg

in Mio. €	2020	2021*	2022*	2023	2024	2025
Aussetzung Tariferhöhung 2021/22 in TS A	-	-	5,2	7,0	7,0	7,0
Sozialticket (Nürnberg-Pass-Inhaber)	-	10,9	13,1	19,3	22,0	22,6
365 Euro-Ticket VGN (Ausbildungsverkehr)	1,4	4,3	4,3	4,4	4,5	4,6
VGN-Innovationspaket	2,9	3,3	4,2	4,1	4,1	?
Zwischensumme	4,3	18,5	26,8	34,8	37,6	34,2
Kaufpreisraten wbg-Anteilsrückkauf	27,1	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0
Finanzierungsbedarf Stadt Nürnberg	**31,4**	**68,5**	**76,8**	**84,8**	**87,6**	**84,2**

Auf wieviel sich die jährlichen Ausgaben der Stadt Nürnberg über sämtliche oben genannten Maßnahmen in den ÖPNV belaufen, ist in der nachfolgenden Tabelle zusammenfassend dargestellt.

Gesamtausgaben der Stadt Nürnberg für ÖPNV-Maßnahmen

in Mio. €	2020	2021	2022	2023	2024	2025
ÖPNV-Tarifmaßnahmen	4,3	18,5	26,9	34,8	37,6	34,2
MIP-Ansätze für ÖPNV-Maßnahmen	53,0	54,0	63,6	43,5	34,2	25,8
Kaufpreisraten wbg-Anteilsrückkauf	27,1	50,0	50,0	50,0	50,0	50,0
Gesamtausgaben Stadt Nürnberg für ÖPNV-Maßnahmen	**84,4**	**122,5**	**140,5**	**128,3**	**121,8**	**110,0**
ÖPNV-Investitionen der VAG (netto)	65,1	77,4	178,1	51,5	39,0	54,2
Gesamtausgaben Stadt Nbg. u. VAG für ÖPNV-Maßnahmen kumuliert	**149,5**	**349,4**	**668,0**	**847,8**	**1.008,6**	**1.172,8**
Investitionen in Straßenbau (inkl. Brücken)	29,1	24,7	39,2	84,5	86,7	97,8
Ausgaben für Straßenunterhalt	17,3	15,6	19,5	19,5	19,5	19,5
Summe Ausgaben Straßenbau u. -unterhalt	**46,4**	**40,3**	**58,7**	**104,0**	**106,2**	**117,3**
Ausgaben Straßenbau u. -unterhalt kumuliert	46,4	86,7	145,4	249,4	355,6	472,9

Demnach wird die Stadt Nürnberg im Jahr 2022 insgesamt rund 140 Mio. Euro in die Umsetzung von ÖPNV-Maßnahmen investieren. Unter Einbezug der ÖPNV-Investitionen durch die VAG beläuft sich dieser Betrag in 2022 sogar auf rund 319 Mio. Euro. Kumuliert betrachtet fließen in den Jahren 2020 bis 2025 sogar über 700 Mio. Euro städtische Finanzmittel in den Nürnberger ÖPNV – schließt man ÖPNV-Investitionen der VAG mit in die Betrachtung ein, ergibt sich über einen Zeitraum von sechs Jahr (2020 bis 2025) ein kumulierter Betrag in Höhe von 1,17 Mrd. Euro. Im Vergleich dazu belaufen sich die Ausgaben der Stadt Nürnberg für Investitionen in den Straßenbau[6] und -unterhalt auf lediglich 58,7 Mio. Euro im Jahr 2022 bzw. knapp 473 Mio. Euro in kumulierter Betrachtung zwischen 2020 und 2025. Damit übersteigen die Gesamtausgaben für ÖPNV-Maßnahmen (Stadt Nürnberg inkl. VAG) die Ausgaben für den Straßenbau und -unterhalt (ganz überwiegend zur Förderung des motorisierten Individualverkehrs) im gesamten Betrachtungszeitraum 2020–2025 um das 2,5-fache.

Zwischenzeitlich wurde der Haushalt 2022 der Stadt Nürnberg durch die Regierung von Mittelfranken genehmigt. Allerdings wurde die Haushaltsgenehmigung an folgende Auflagen geknüpft:

1. Zum einen ist im Haushaltsjahr 2022 im Rahmen einer städtischen Globalkonsolidierung ein Betrag in Höhe von insgesamt 20 Mio. Euro zur außerordentlichen, nicht im Haushaltsplan veranschlagten Schuldentilgung zu erbringen.
2. Darüber hinaus ist die Stadt Nürnberg dazu angehalten, keine weiteren großen und dauerhaften konsumtiven Ausgabenpositionen zu beschließen, die den notwendigen Cashflow aus der Verwaltungstätigkeit weiter reduzieren und die dauerhafte Leistungsfähigkeit der Stadt Nürnberg gefährden. Als „eklatantes Beispiel“ wird von der Regierung von Mittelfranken dabei explizit das

[6] Bruttoauszahlungen (investiv); inkl. Brückenbau und Plätze, ohne Investitionen in Radwege(aus)bau.

sog. „365 Euro-Ticket für Jedermann“ im Nürnberger Stadtgebiet, also die oben beschriebene „Nürnberger Insellösung“ des 365 Euro-Tickets benannt.

Gemäß Artikel 61 Absatz 2 Bayerische Gemeindeordnung hat die Gemeinde ihre Haushaltswirtschaft sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen. Die Grundsätze der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit gelten dabei nicht nur für die Haushaltsplanung in ihrer Gesamtheit, sondern sind auch Maßstab für Einzelmaßnahmen der Gemeinde.[7] Aus Sicht der Verwaltung ist die Einführung eines „365 Euro-Jahresabos für alle“ als Nürnberger Insellösung nicht mit dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit vereinbar. So würde die Einführung – wie oben bereits beschrieben – Mehrkosten in Höhe von anfangs 22,3 Mio. Euro für 2023 (jährlich steigend mit den Tarifanpassungen von durchschnittlich 2,5 %) verursachen. Diesen hohen Kosten stehen in einem klaren Missverhältnis zu den potenziell erzielbaren Nachfragesteigerung in Höhe von lediglich 1,6 % VGN-weit bzw. 3,6 % bezogen auf Nürnberg.

In Kenntnis der Auflagen aus der Haushaltsgenehmigung für das Jahr 2022, der aktuellen Haushaltssituation und der Ergebnisse des civity-Gutachtens muss man feststellen, dass ein Stadtratsbeschluss zugunsten eines 365- Euro Tickets aktuell schlechthin mit den Grundsätzen vernünftigen Wirtschaftens (Art. 61 GO) nicht vereinbar wäre.

Vor diesem Hintergrund ist die durch den Stadtratsbeschluss vom 17.06.2020 vorgesehene Einführung eines „365 Euro-Jahresabos für alle“ als Nürnberger Insellösung nicht umsetzbar, solange keine Gegenfinanzierung aus Fördermitteln von Bund und Land oder alternative Gegenfinanzierungen analog dem „Wiener Modell), wie zum Beispiel Parkraumbewirtschaftung inkl. Bußgelder, ÖPNV-Umlage, Dienstgeberabgabe usw., gesichert ist. Diese Rahmenbedingungen sind zum aktuellen Zeitpunkt nicht gegeben.

4. Antrag der „LINKEN LISTE Nürnberg“ vom 02.03.2022

In ihrem „Antrag an den Stadtrat zur Einführung des 365 Euro-Jahrestickets“ vom 02.03.2022 (vgl. Anlage 2) hat die LINKE LISTE Nürnberg folgende fünf Punkte formuliert:

1. *Wie lässt sich die eklatante Diskrepanz zwischen dem ersten (Gutachten von Probst & Consorten aus dem Jahr 2015) und dem zweiten (Gutachten von civity Management Consultants aus dem Jahr 2021) Gutachten erklären?*

   Stellungnahme der Stadtverwaltung und VAG:

   Im Jahr 2015 wurde das sog. „Tarifprojekt Nürnberg“ von der Firma Probst & Consorten (P&C) gutachterlich begleitet. Neben vielen weiteren Maßnahmen wurde seinerzeit auch die Einführung eines „Abos für alle“ zu einem Jahrespreis von 365 Euro bewertet. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen der Berechnung eines solitären Abomodells (Maßnahmenbaustein „A1“) und eines von mehreren Gesamtszenarien, in dem u. a. ein preisreduziertes Vollzeitabo beinhaltet war („Szenario 1“ von insgesamt 5 untersuchten Szenarien). Eine Zusammenfassung der Ergebnisse wurde den Fraktionen am 09.03.2015 vorgestellt (vgl. Anlage 3).

   Die Einführung eines 365 Euro-Abos in Nürnberg („A1“) wurde im Jahr 2015 mit jährlichen Mindereinnahmen von rund 20 Mio. Euro bei einer Nachfragesteigerung je nach Modellierung von etwa 4–5 % bewertet.

   Das Gesamtszenario „Wiener Modell: Abo für alle“ („Szenario 1“) führte zu den im Antrag genannten Prognosen (8,2 % Nachfragesteigerung bei Zusatzkosten von 16,8 Mio. Euro), beinhaltete neben der Reduzierung des Abo-Monatspreises auf 40 Euro (rund 480 Euro/Jahr) allerdings weitere Maßnahmen, darunter

   - Preisveränderungen in übrigen Sortimentsteilen, u. a. im Bartarif inklusive Veränderung der Rabattniveaus bzw. verstärkte Preisspreizungen
   - Preiszuschlag im Fahrerverkauf

[7] Vgl. hierzu VGH Mannheim, VBlBW 1983, 313; Hölzl–Hien, Art. 61 BayGO Anm. 1.

- Pilotierung von neuartigen Tickets mit Mindestbestellmengen

Gleichzeitig wurde die Umsetzung/Wirkung weiterer Maßnahmen vorausgesetzt, die nicht kostenseitig, allerdings nachfrageseitig in den genannten Prognosewerten beinhaltet sind. Insbesondere waren dies

- eine tarifliche Ausdifferenzierung bei grenzüberschreitenden Verkehren, u. a. auch die tarifliche Trennung von Nürnberg und Fürth
- sowie die Vergünstigung des Schülertarifs (damals „Ingolstädter Modell“) und
- Pull-Faktoren wie eine Intensivierung der Parkraumbewirtschaftung.

Vor allem die beiden letztgenannten Punkte können zu einer positiven Nachfrageprognose beitragen und wurden unabhängig von der Einführung eines vergünstigten Jedermannabos berücksichtigt.

Wie oben bereits beschrieben, liegt aktuell eine Bewertung der Firma civity Management Consultants (civity) aus dem Jahr 2021 vor. Im Rahmen einer vom ZVGN beauftragten Machbarkeitsstudie zur Einführung eines verbundweiten 365 Euro-Modells, die in einer Zusatzuntersuchung gesondert allein auf Nürnberg bezogen wurde, kommt der Gutachter civity bei der Betrachtung eines solitären 365 Euro-Abos zu ähnlichen Ergebnissen und Aussagen wie seinerzeit der Gutachter P&C.

Prinzipbedingt lassen sich Ergebnisse entsprechender Gutachten selten exakt vergleichen. Unterschiede bestehen beispielsweise hinsichtlich der konkreten Modellierung der untersuchten Produkte, unterschiedlicher Zeitpunkte der Bewertung mit z. B. unterschiedlichen Preisständen sowie der gutachterlichen Einschätzung zu Berechnungsparametern wie beispielsweise den verwendeten Preiselastizitäten – also der vermuteten Reaktion des Kundenverhaltens auf Preisänderungen.

Auch die in den beiden Gutachten berücksichtigten tariflichen Rahmenbedingungen stellen sich durch die zwischenzeitliche Umsetzung eines Teils der Maßnahmen aus dem damaligen Tarifprojekt für das aktuelle Gutachten anders dar als noch im Jahr 2015.

Zwischenzeitlich wurden z. B. das Semesterticket, ein vergünstigter Schülertarif (heute 365-Euro-Ticket VGN), ein neues FirmenAbo-Modell sowie zuletzt ein neues Sozialticket eingeführt. Der Kurzstreckentarif wurde modifiziert und das 9 Uhr-Abo im Preis stark vergünstigt (Zunahme von 2015 auf 2019 um 133 %, also mehr als doppelt so viele, zusätzlich verkaufte Tickets). Im Vergleich zum ersten Gutachten ergeben sich damit eine geänderte Ausgangsbasis für die Ermittlung der Fahrgastnachfrage sowie eine veränderte Ticketnachfragestruktur mit zudem verändertem Preisstand. Auch die Potenziale zur Neukundengewinnung sind damit verändert.

Grundsätzlich lassen sich demnach keine signifikanten Unterschiede in den Grundaussagen der beiden Gutachten erkennen.

2. *Das erste Gutachten von Probst & Consorten wird allen Stadträtinnen und Stadträten der laufenden Legislaturperiode zur Verfügung gestellt.*

   Die Präsentation zum Gutachten Probst & Consorten von 2015 liegt als Anlage 3 bei.

3. *Die Stadt setzt sich auf Landes- und Bundesebene dafür ein, dass es zu einer Investitionsoffensive und damit einer stärkeren Finanzierung des ÖPNV durch Land und Bund kommt.*

   Stellungnahme der Stadtverwaltung:

   Der Finanzierungsbedarf für SPNV und ÖPNV steht seit vielen Jahren auf der Tagesordnung von Verhandlungen zwischen Bund, Ländern und den Kommunen. Dabei geht es neben der Förderung von Investitionen zunehmend auch um die Förderung des laufenden Betriebs, der

von den Aufgabenträgern des SPNV und ÖPNV kaum mehr finanziert werden kann. Die Ausführungen unter Punkt 3 des Sachverhalts zeigen eindrucksvoll am Beispiel der Stadt Nürnberg das Problem auf. Eine Verbesserung der Finanzierungssituation für den Betrieb wäre auch grundlegende Voraussetzung dafür, Vergünstigungen bei den Ticketpreisen zu realisieren.

Oberbürgermeister Marcus König hat sich deshalb bereits am 07.02.2022 mit einem Schreiben (Anlage 4) an Bundesminister Dr. Volker Wissing mit dem Appell an eine grundlegende Reform der ÖPNV-Finanzierung gewandt, denn nur so lässt sich der von der Ampelkoalition angestrebte „Ausbau- und Mobilisierungspakt“ realisieren.

Der Antwort von Staatssekretär Hartmut Höppner vom 28.02.2022 (Anlage 5) ist zu entnehmen, dass zum Thema eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe eingesetzt werden soll und schon im Herbst 2022 ein Ergebnis vorgestellt werden soll.

4. *Die Verwaltung prüft Finanzierungsmöglichkeiten zur Kompensation, wie z.B. eine flächendeckende Parkraumbewirtschaftung. In Wien müssen die Parkeinnahmen zwingend für den ÖPNV verwendet werden. Ähnliche Überlegung gibt es bereits in Erlangen. In Nürnberg ist das Parken immer noch wesentlich günstiger als eine VAG-Fahrkarte*

   Stellungnahme der Stadtverwaltung:

   Die Umstellung der Parkraumbewirtschaftung in der Altstadt konnte Ende Februar 2022 abgeschlossen werden. Ziel des Projektes war in erster Linie, Dauerparker vom öffentlichen Raum in die Parkhäuser zu verlagern und die Parksituation für die Bewohnerinnen und Bewohner in der Altstadt verbessern. Gleichzeitig konnten Flächen für Begrünungs-, Verkehrsberuhigungs- und Stadtgestaltungsmaßnahmen gewonnen werden. Um Verdrängungseffekte in die an die Altstadt angrenzenden dicht bebauten Gebiete zu verhindern, soll das Parkraummanagement auch in diesen Gebieten angepasst werden. Die Verwaltung erarbeitet aktuell ein Konzept, das die rechtlichen Grundlagen berücksichtigt, Möglichkeiten und Grenzen der Parkraumbewirtschaftung aufzeigt und einen Vorschlag für das weitere Vorgehen macht. Das Konzept wird dem AfV in einer der nächsten Sitzungen zur Behandlung vorgelegt und kann im Anschluss daran nach und nach umgesetzt werden. Wir haben zurzeit insgesamt 22.467 ausgegebene Bewohnerparkausweise in Nürnberg. Nachdem die Einnahmen daraus derzeit eine Verwaltungsgebühr sind, fließt das Geld in den Stadthaushalt, aktuell nur ca. 675.000 Euro.

   Aufgrund der vom Freistaat Bayern in der Verordnung über Zuständigkeiten im Verkehrswesen (ZustVVerk) festgelegten Höchstgrenze für Parkgebühren, die seit mehr als 20 Jahren nicht erhöht wurde, werden sich auch die durch eine rechtlich mögliche Ausweitung der Parkraumbewirtschaftung zu erzielenden Einnahmen und verkehrlichen Effekte in Grenzen halten. Insbesondere wenn Investitionen für im Fall der Ausweitung der Gebührenpflicht erforderliche Parkscheinautomaten und Personalkosten für dann notwendigerweise aufzustockendes Kontrollpersonal beim Zweckverband Kommunale Verkehrsüberwachung gegengerechnet werden (größere Gebiete mit weniger Verstößen reduzieren mit Sicherheit den Überschuss der KVÜ). Grundsätzlich könnte die Parkgebühr außerhalb der Altstadt angepasst werden (derzeit um die. 1,50 Euro/Stunde). In der Altstadt (2,50 Euro/Stunde) sind wir nahe der Obergrenze (2,60 Euro/Stunde). Eine Anpassung dort macht nur Sinn, wenn die Obergrenze fällt.

   Mit Beschluss des Bundestages vom 12.05.2020 hatten die Bundesländer die Ermächtigungsgrundlage erhalten, die Gebühren für das Ausstellen von Bewohnerparkausweisen eigenständig zu regeln. Nach unserer Kenntnis hat der Freistaat Bayern diese Ermächtigungsgrundlage bislang noch nicht genutzt, um den Kommunen höhere Gebühren zu ermöglichen, sondern prüft derzeit noch, welcher Gebührenrahmen zugelassen werden soll. Die Verwaltung steht mit der Regierung von Mittelfranken in Kontakt, um diese Aussage zu bestätigen. Wenn die Staatsregierung eine entsprechende Verordnung erlassen hat, wäre für die tatsächliche Erhöhung der Gebühren, die derzeit bei 30 Euro pro Jahr liegen, ein Stadtratsbeschluss erforderlich.

5. *Das 365 Euro-Jahresticket wird zum 1. Januar 2023 eingeführt. Dazu werden jetzt die Weichen gestellt.*

Stellungnahme der Stadtverwaltung:

Siehe Beschlussvorschlag!

5. Beschlussvorschlag

Die Rahmenbedingungen für die Einführung von 365 Euro-Jahresabo-Modellen VGN-weit und als „Nürnberger Insellösung“ wurden seit Beschluss des Stadtrates vom 17.06.2020 durch VGN, externe Gutachter und die Stadtverwaltung umfassend geprüft. Eine VGN-weite Lösung wurde durch die Verbundgremien eindeutig abgelehnt. Auch eine „Nürnberger Insellösung“ wäre mit erheblichen und dauerhaften Zusatzkosten für den Ausgleich von Einnahmeverlusten aus dem städtischen Haushalt verbunden.

In Verbindung mit den oben genannten Auflagen der Regierung von Mittelfranken ist eine Einführung des 365 Euro-Jahresabos auch als Nürnberger Insellösung zum jetzigen Zeitpunkt aus Sicht der Verwaltung nicht vertretbar.

Beschlussvorschlag:

Nach dem Beschluss des Stadtrates vom 17.06.2020, ein „365 Euro-Jahresabo für alle“ in Nürnberg zum 01.01.2023 einzuführen, wurden durch VGN, VAG und Stadtspitze zahlreiche Umsetzungsmöglichkeiten ausgelotet. Eine verbundweite Einführung haben die Partner im VGN nach dem Vorliegen des civity-Gutachtens klar abgelehnt – zumal einer Förderung dieser Abos durch den Freistaat Bayern über das 365 Euro-Abo für Schülerinnen und Schüler sowie Auszubildende hinaus eine Absage erteilt wurde. Auch die Förderung eines allein auf Nürnberg beschränkten „365 Euro-Jahresabos für alle“ wurde ausgeschlossen. Vor diesem Hintergrund müsste die Stadt Nürnberg dem VGN die prognostizierten Einnahmeverluste aus den vergünstigten Abos in Höhe von anfangs 23,6 Mio. Euro pro Jahr komplett alleine ausgleichen.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Haushaltslage und den Auflagen der Regierung von Mittelfranken zur Haushaltsgenehmigung ist die Einführung des Jahresabos derzeit und in dieser Form nicht darstellbar. Aus diesem Grund beschließt der Stadtrat Folgendes:

1. Von der am 17.06.2020 durch den Stadtrat beschlossenen Einführung eines „365 Euro-Jahresabos für alle“ zum 01.01.2023 wird abgesehen.

2. Erst wenn eine ausreichende Gegenfinanzierung für den erforderlichen Ausgleich von Einnahmeverlusten gesichert ist, kann erneut über die Einführung dieses Modells entschieden werden.