

Sitzung am 05.07.2010

TOP 4: Sachstandsbericht zum Einnahmezuscheidungs- und Schienenaußenstreckenvertrag		
verantwortlich: Geschäftsbereich Verkehr	Drucksache 53/2010	
	1 Anlage	
	26.03.2018	
<u>Beratung und Beschlussfassung</u>	05.07.2010	Umwelt- und Verkehrsausschuss

<u>Beschlussvorschlag:</u>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Der Umwelt- und Verkehrsausschuss nimmt den Bericht über den Sachstand zum Einnahmezuscheidungs- und Schienenaußenstreckenvertrag zur Kenntnis. 2. Der Verband Region Stuttgart wird aufgefordert, sich für die Anwendung der modifizierten Tarifzonenmethode im Rahmen des Einnahmezuscheidungsvertrags einzusetzen. 3. Der Verband Region Stuttgart wird gebeten, gemeinsam mit dem Land dafür Sorge zu tragen, dass bei den Schienenaußenstrecken eine Überkompensation der DB unterbleibt.
-----------------------------------	---

I. Einnahmezuscheidungsvertrag (EZV)

1. Grundlage des EZV

Bis Ende September 1993 konnten die Einnahmen aus der Verbundstufe I (VbSt I) eindeutig zwischen den Unternehmen DB und SSB aufgeteilt werden. Durch die tarifliche Vollintegration zum 1.10.1993 flossen auch die bei den privaten Verkehrsunternehmen (VbSt II) erzielten Einnahmen in den VVS-Einnahmepool.

Der heute gültige EZV regelt die Verteilung dieser Tarifeinnahmen im VVS zwischen den Verkehrsunternehmen DB AG und SSB AG einerseits und dem Verband Region Stuttgart (VRS) als Kooperationspartner der regionalen Verkehrsunternehmen (VU), andererseits.

Ausgangslage für den EZV ab 1.10.1993 war, dass DB und SSB durch die Ausdehnung des VVS-Gemeinschaftstarifs keine Einnahmereduzierung hinnehmen wollten. Nachdem die tatsächlichen Einnahmen der DB AG und der SSB AG bekannt waren, konnten den privaten VU nur die mit der tariflichen Vollintegration darüber hinaus entstehenden Fahrgeldeinnahmen zugeschrieben werden. Diese entsprachen aber nicht den vor der Vollintegration erzielten Einnahmen aus den Haustarifen. Die Differenz wurde über die Kooperationsverträge zunächst vom NRS, ab 1996 vom VRS ausgeglichen (Alteinnahmesicherung). Obwohl sich die Fahrgastzahlen in den Folgejahren steil nach oben entwickelt haben, wurde dieses Verhältnis bis heute nur marginal korrigiert, nämlich von ursprünglich 17,7 % auf heute 19,6 %.

2. Eingetretene Veränderungen seit 1993

Durch Verkehrsverbesserungsmaßnahmen entstehen zusätzliche Fahrgeldeinnahmen (Mehreinnahmen). Diese Mehreinnahmen erhält der jeweilige Vertragspartner des EZV (DB/SSB für die eigenen Verkehre oder der VRS für die regionalen Verkehrsunternehmer) gutgeschrieben. Der VRS gibt diese im Rahmen der Verkehrsverbesserungsverträge den Initiatoren bzw. Finanzierungsträgern der Verkehrsverbesserung weiter.

Mehreinnahmen aus Verkehrsverbesserungen, die vor dem Jahr 2000 eingeführt wurden, sollen lt. VRS im 19,6-prozentigen Anteil der Region Stuttgart bereits berücksichtigt sein. Durch Vorwegzuschreibung für Verbesserungsmaßnahmen im Busverkehr ab 2000 erhöhte sich der Anteil des VRS am EZV auf 20,92 % (Stand 2006).

Die regionale Quote deckt aber auch heute die Kosten der VU nicht ab, so dass die Landkreise und die Landeshauptstadt Stuttgart über die Verkehrsumlage an den VRS das verbleibende Defizit tragen müssen.

Da sich die Verkehrsnachfrage seit der Vollintegration 1993 sehr unterschiedlich entwickelt hat, wird seitens der Landkreise bezweifelt, dass die damals vereinbarten Anteilssätze mit der realen Generierung von Einnahmen in den beiden Teilnetzen (VbSt I und II) noch übereinstimmen. Aus diesem Grund wurde ein neutrales Gutachten zu einer leistungsgerechten Einnahmeaufteilung gefordert. Diesem Ansinnen kam der VRS gemeinsam mit DB und SSB ansatzweise nach. Den Landkreisen wurde jedoch leider keine direkte Beteiligung an der Gutachtenerstellung ermöglicht.

3. Ergebnisse des Gutachtens

Nach dem Gutachten, welches das Jahr 2006 als Grundlage hat, betragen die Einnahmeanteile der VbSt II bei Anwendung des Residualprinzips zwischen 19,80 % (64,8 Mio. €) und 22,50 % (73,5 Mio. €). Die Differenz ergibt sich aus einem lückenhaften Datenbestand bezüglich Ferien, Wochenenden und nicht flächendeckenden Erhebungspunkten und trägt den daraus resultierenden Risiken Rechnung. Tatsächlich erhielt der VRS von den 327,3 Mio. € Tarifeinnahmen des Jahres 2006 20,92 % (68,5 Mio. €), die DB/SSB 79,08 % (258,8 Mio. €, Basisjahr 2006). Unter Zugrundelegung anderer Einnahmeaufteilungsschlüssel würde sich der Einnahmeanteil der VbSt II auf bis zu 85,1 Mio. € belaufen.

Exkurs: Residualmethode

Bei der Residualmethode fließen der DB und SSB im Extremfall 100 % der Fahrgeldeinnahmen zu, wenn für eine Fahrt Verkehrsmittel der VbSt I und II benutzt werden und der Fahrgast bei der Zu- bzw. Abbringerfahrt die Zone, in der auch das VbSt I – Verkehrsmittel fährt, nicht verlässt. (Beispiel: Wenn ein Fahrgast in Stuttgart in den Zug steigt und in Waiblingen den Bus zur Korber Höhe benutzt, fließt sein Fahrgeld zu 100 % an DB und SSB. Grund: die Anschlussverbindung liegt in der gleichen Tarifzone wie der Endpunkt der Bahnfahrt. Der VRS, der die Busfahrten bzw. Beförderungsleistungen nach dem Kooperationsvertrag und über die Umlage der Verbundlandkreise finanziert, erhält keinen Cent der Fahrgeldeinnahmen.) Dies ist aus Sicht der Landkreise nicht sachgerecht und daher nicht akzeptabel.

4. Position des VRS

Das sogenannte Residualeinnahmeprinzip als Methode der Einnahmehberechnung folge nach Ansicht des VRS den Regeln, die bei der Erweiterung des Verkehrsverbundes Anfang der 90er Jahre festgelegt wurden. Die Ausdehnung des Stuttgarter Verkehrsverbundes auf die weiteren Omnibusverkehre, Nebenbahnen und Regionalzüge (Verbundstufe II) sei nur möglich gewesen, indem zunächst den damaligen Trägern des VVS, der SSB und der Deutschen Bahn, keine wirtschaftlichen Nachteile überantwortet worden seien.

Rechnerisch würde sich bei Zugrundelegung der modifizierten Tarifzonenmethode als Methode der Einnahmehberechnung eine wesentlich höhere, über der heutigen EZV-Quote der Verbundstufe II liegende, gutachterlich ermittelte Bandbreite ergeben. Die modifizierte Tarifzonenmethode als Methode der Einnahmehberechnung ließe sich jedoch weder aus den Verträgen ableiten, noch sei diese aufgrund von gesetzlichen Vorschriften anzuwenden.

Die Partner der Einnahmezuschreibung (SSB/DB) hätten gegenüber dem VRS erklärt, dass sich die Residualeinnahmemethode aus den Bedingungen und Vereinbarungen zur Einführung der Verbundstufe II im Jahr 1993 ergeben würden. Voraussetzung für die SSB und DB Regio sei damals und heute gewesen, dass die durch die Ausweitung des VVS-Tarifs ent-

stehenden Harmonisierungs- und Durchtarifierungsverluste nicht von den Verkehrsunternehmen der Verbundstufe I, sondern von den Finanzierungsträgern der Verbundstufe II zu tragen seien. Letztendlich würden weder die SSB noch die DB die Untersuchung als abgeschlossen ansehen und würden auch keine Erfordernis für eine weitere Vertiefung sehen.

Das Residualeinnahmeprinzip sei, wenn auch nicht ausdrücklich erwähnt, Vertragsbestandteil geworden und bilde die derzeitige Geschäftsgrundlage des VVS.

Das Gutachten zeige, dass die Einnahmezuscheidungsquote 2006 unter Zugrundelegung der Residualeinnahmemethode (Tatsächlicher Einnahmeanteil VbSt II: 20,92 % = 68,5 Mio. €) der Beförderungsleistung der VbSt II entspricht.

Beschluss des Verbands Region Stuttgart

Der Verkehrsausschuss des VRS hat auf dieser Basis in seiner Sitzung am 12.05.2010 folgenden Beschluss gefasst:

1. Der Vertrag über die Einnahmezuscheidung im Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart zum 31.12.2010 wird nicht gekündigt.
2. Die Geschäftsstelle des Verbands wirkt darauf hin, mit SSB und DB eine erneute Berechnung der jeweiligen Einnahmeanteile nach Vorlage der Ergebnisse der nächsten Verkehrserhebung des Verbundraumes zu veranlassen.

5. Position der Verbundlandkreise

a) Residualmethode

DB und SSB waren 1993 zu einer Erweiterung des VVS bzw. zu einer tariflichen Vollintegration nur unter der Voraussetzung bereit, dass ihnen keine Einnahmeausfälle entstehen. Mit hin wurde eine klassische Alteinnahmesicherung Vertragsbestandteil, wie es beispielsweise auch bei den Busverkehren der VbSt II praktiziert wurde. Die Residualmethode wurde jedoch nicht explizit Vertragsgrundlage. Aus dem Vertrag kann auch nicht abgeleitet werden, dass diese Methode in der Zukunft angewendet werden müsste. Dies auch vor dem Hintergrund, dass die Forderungen der DB/SSB auch bei Anwendung der modifizierten Tarifzonenmethode aufgrund der enormen Fahrgästekuwachse bei der VbSt II erfüllt wäre.

Die Zuscheidungen an DB und SSB nach dem EZV stellen dem Grunde nach eine leistungsfremde und intransparente Alteinnahmesicherung dar. Unter dem Deckmantel des Residualeinnahmenprinzips wird versucht diese Alteinnahmesicherung zu verschleiern.

Das Residualeinnahmeprinzip führt jedoch zu einer ungerechtfertigten und zu hohen Einnahmenezuweisung an DB und SSB und kann nicht aufrechterhalten werden. Es handelt sich um eine, wenn auch verdeckte Alteinnahmesicherung die 2009 bei den Busverkehren abgeschafft wurde. So wurde mittels geänderter Kooperationsverträge mit den Busunternehmen die Alteinnahmesicherung abgelöst und die Finanzierung ab 01.01.2009 auf Kostenbasis umgestellt, um den beihilferechtlichen Vorgaben der EU Rechnung zu tragen.

Die von DB und SSB vertretene Residualmethode muss deshalb wegfallen und einer gerechten Einnahmezuscheidung Platz machen. Bei Anwendung der modifizierten Tarifzonenmethode hätte die VbSt II im Basisjahr 2006 rund 10 Mio. € zusätzliche Einnahmen zugeschrieben bekommen. Bei Anwendung der Methode „Einzelpreise“ sogar noch deutlich mehr.

Die Einnahmezuscheidung sollte deshalb auf eine neue leistungsgerechte Grundlage gestellt werden. Die Residualmethode ist als nicht sachgerechte Berechnungsmethode zur Verteilung der Einnahmen abzulehnen und kann aus unserer Sicht nicht als Geschäftsgrundlage für den VVS akzeptiert werden.

b) Weitere mögliche Methoden

Die Aufteilung der Einnahmen ist ohne Weiteres nach einer sachgerechten Methode möglich. Der Gutachter hat neben der Residualmethode weitere Methoden aufgezeigt (Einzelpreise, ganze Zonen, modifizierte Tarifzonenmethode). Nach Informationen des VVS ist in rund 2/3 der deutschen Verkehrsverbände eine Alleinnahmesicherung Vertragsgrundlage. Soweit bekannt, findet die Residualmethode jedoch bei keinem anderen Verbund Anwendung.

Würde die modifizierte Tarifzonenmethode angewandt – wie dies seit 2000 durch den VVS bei der Abschätzung der Mehreinnahmen aus Verkehrsverbesserungen geschieht –, hätte der VRS 2006 rund 10 Mio. € mehr erhalten und die Verkehrsumlage der Verbundlandkreise in gleichem Umfang entlastet. Bei der Methode „Einzelpreise“ noch mehr. Die Anwendung der modifizierten Tarifzonenmethode würde bedeuten, dass der Fahrpreis für die Zone des Umstiegs vom Zug auf den Bus hälftig geteilt würde. Dieser Verteilungsschlüssel wäre sachgerechter und würde dem Zugewinn neuer Fahrgäste seit 1993 Rechnung tragen.

6. Fazit

Das Gutachten legt mit der Residualmethode die falsche Methode für eine leistungsgerechte Einnahmeaufteilung zu Grunde. Deshalb hätte der Vertrag aus Sicht der Landkreise gekündigt werden müssen, um Raum für weitere Verhandlungen zu schaffen. Aus einer ungekündigten Position heraus werden DB/SSB nur schwer zu Verhandlungen bereit sein.

II. Schienenaußenstreckenvertrag (SAV)

1. Ausgangslage

Mit der Einbeziehung der regionalen Verkehrsunternehmen in den VVS im Jahr 1993 wurde der Gemeinschaftstarif auch auf die Schienenstrecken der DB im Verbundraum ausgedehnt, auf denen kein S-Bahn-Verkehr stattfand. Mit diesem Vertrag erfolgt der Ausgleich der Differenz zwischen dem günstigeren VVS-Gemeinschaftstarif und dem DB-Tarif (Harmonisierungsverluste).

Während der VVS-Gemeinschaftstarif ein Zonentarif ist, basiert der DB-Tarif auf einem Preis je gefahrenem Kilometer, den so genannten Personenkilometern. In den vergangenen Jahren haben sich die Beförderungsleistungen bei der DB ständig erhöht, was zu höheren Ausgleichsleistungen führte. Ursächlich für die Steigerungen sind – neben den tariflichen Verbesserungen im VVS-Tarif und den damit zusammenhängenden kontinuierlich steigenden Fahrgastzahlen im VVS – auch die seit 1996 vom Land bestellten Mehrleistungen bei den Regionalverkehren. Damit hat die Attraktivität der Regionalzüge, vor allem auf längeren Strecken, insgesamt und auch gegenüber der S-Bahn deutlich zugenommen. Durch diese Fahrgastentwicklung, die nicht ursächlich von der DB initiiert ist, steigt aber der Ausgleichsanspruch der DB.

Beim SAV erhält die DB AG die Differenz zwischen den tatsächlichen Einnahmen nach dem (günstigeren) VVS-Gemeinschaftstarif und den fiktiven Einnahmen nach dem (teureren) Deutschen Personen- und Gepäcktarif (DPT). Basis war der DBT mit einem Preis je gefahrenem Kilometer. Dem Grunde nach ist dies eine Spitzabrechnung nach einem Haustarif, den es sonst innerhalb des VVS nicht mehr gibt, auch nicht bei sonstigen DB-Verkehren (S-Bahn) oder der SSB AG.

Die Systematik ist so aufgebaut, dass jeder zusätzliche Fahrgast nicht zur Kostendeckung bei den Finanzierungsträgern beiträgt, sondern die Ausgleichsleistungen des Verkehrsunternehmens erhöht. Diese Berechnungsmethode entspricht auch in keinster Weise dem Ansinnen des VRS im Rahmen der Verhandlungen über die neuen Kooperationsverträge der Busunternehmen: Hier war es immer die gemeinsame Haltung des VRS und der Landkreise, dass den Unternehmen eine vollständige Kostenerstattung und ein Gewinn von 5 Prozent

zugestanden wird. Klar war auch, dass eventuelle Fahrgastzuwächse, die keine zusätzlichen Kosten bei den Verkehrsunternehmen verursachen, zur Kostendeckung bei den öffentlichen Händen beitragen müssen und nicht den Unternehmen zugute kommen.

So sind die Kosten der Verkehrsbedienung auf den DB-Schienenaußenstecken vom Jahr 2008 zu 2009 um 11,7% auf 17,2 Mio. € gestiegen. Mit dieser Steigerung hat sich der Betrag seit 1994 um ca. 70 % erhöht. Kein anderer Verbundpartner hat eine solch hohe Steigerung vorzuweisen.

2. Schreiben der Verbundlandräte an die Mitglieder der Regionalversammlung

Die Verbundlandräte haben mit Schreiben vom 7. Mai 2010 im Vorfeld der VRS-Verkehrsausschusssitzung am 12.05.2010 die Regionalräte angeschrieben (siehe Anlage) und begründet, warum beim derzeitigen Schienenaußenstreckenvertrag die Kündigungsoption zum 30. Juni 2010 gezogen und der Vertrag komplett neu verhandelt werden sollte.

In Verhandlungen könnte erreicht werden kann, dass der Verband Region Stuttgart und die Kreise nicht auch in Zukunft zu viel bezahlen. Ansonsten werden die in den vergangenen Jahren um rund 7 Millionen Euro gestiegenen Zahlungen an die DB AG zementiert, für die kein nachweisbarer Mehraufwand besteht.

Das Entgelt, das die DB AG heute für die Schienenaußenstrecken erhält, muss sich aus Sicht der Landkreise wie bei den Kooperationsverträgen mit den Busunternehmen an den tatsächlichen Kosten orientieren. Das heißt, der DB AG ist ein Kostenausgleich nur für die tatsächlichen Aufwendungen zuzüglich eines angemessenen Gewinns zu gewähren.

Bei der jetzt vorgesehenen Festlegung des Betrages für die Schienenaußenstrecken wird vom üblichen Vorgehen im Verbundraum abgewichen. Üblich ist, dass Mehreinnahmen zwischen den EZV-Partnern nach dem allgemeinen Schlüssel verteilt werden (VRS: rund 20 Prozent; DB: rund 32 Prozent, SSB: circa 48 Prozent). Nach der vorgesehenen Festlegung erhalte die DB jedoch 100 Prozent der Mehreinnahmen, die seit Beginn der Regelung im Jahr 1993 erzielt wurden. Das sind derzeit rund 6,9 Millionen Euro pro Jahr. Bei Anwendung des üblichen Verfahrens hätte die DB AG lediglich einen Anspruch aus Mehreinnahmen von rund 2,2 Mio. Euro pro Jahr.

Damit wird einzig bei den Schienenaußenstrecken zwischen VRS und DB AG eine Sondervereinbarung akzeptiert, die sich von allen anderen Fällen unterscheidet und den VRS finanziell massiv benachteiligt.

3. Beschluss des Verbands Region Stuttgart

Der Verkehrsausschuss des VRS hat am 12. Mai 2010 folgende Beschlüsse gefasst.

1. Die Geschäftsstelle wirkt darauf hin, mit SSB und DB eine erneute Berechnung der jeweiligen Einnahmeanteile nach Vorlage der Ergebnisse der nächsten Verkehrserhebung des Verbundraumes zu veranlassen.
2. Der Verband Region Stuttgart setzt sich gemeinsam mit allen Partnern im ÖPNV in der Region für eine transparente, gerechte und solidarische Neuregelung bei der Finanzierung ein.
3. Die bisherigen Vereinbarungen mit der DB Regio AG zu den Schienenaußenstrecken werden aufgehoben. Für den Zeitraum vom 01.01.2010 bis zum 31.12.2010 wird mit der DB Regio AG ein Vertrag mit einer festen Quote der VVS-Fahrgeldeinnahmen auf den Schienenaußenstrecken und über den Ausgleich von Harmonisierungs- und Durchtarifizierungsverlusten anstelle der bisherigen Abgeltung nach der Beförderungsleistung nach dem DB-Tarif abgeschlossen.

4. Mit Wirkung ab dem 01.01.2011 werden, sofern die Zustimmung des Landes Baden-Württemberg vorliegt, folgende Verträge zu den Schienenaußenstrecken abgeschlossen:
 - a. Mit dem Land Baden-Württemberg und der DB Regio AG wird ein Vertrag über die Anerkennung des VVS-Gemeinschaftstarifs auf den Schienenaußenstrecken abgeschlossen.
 - b. Mit der DB Regio AG wird ein Vertrag über die Fahrgeldeinnahmen auf den Schienenaußenstrecken abgeschlossen.
 - c. Mit dem Land Baden-Württemberg wird ein Vertrag abgeschlossen, der vorsieht, dass der Ausgleich von Harmonisierungs- und Durchtarifierungsverluste durch das Land Baden-Württemberg erfolgt.

Statt einer Kündigung des SAV wollen somit der VRS und die DB Regio im gegenseitigen Einvernehmen den bestehenden Vertrag beenden und für den Zeitraum 01.01.2010 bis 31.12.2010 einen Übergangsvertrag mit einer festen Quote der VVS-Fahrgeldeinnahmen auf den Schienenaußenstrecken (Basis 2009: 4,3682 %) der nach dem EZV-Schlüssel zu verteilenden VVS-Fahrgeldeinnahmen zuzüglich Ausgleichszahlungen für Harmonisierungs- und Durchtarifierungsverlusten (Differenz des DB-Anspruchs bei Zugrundelegung des DB-Tarifs und den Fahrgeldeinnahmen bei Zugrundelegung des VVS-Tarifs) abschließen.

4. Fazit und weiteres Vorgehen:

Die Landkreisverwaltung begrüßt, dass der Verband Region Stuttgart einige maßgebliche Anliegen, die von den Landkreisen wiederholt dem Verband Region Stuttgart gegenüber vorgetragen wurden, aufgreift und ein neues Vertragwerk zu den Schienenaußenstrecken verhandelt. Leider werden jedoch mit dem Zwischenvertrag für das Jahr 2010 die bisherigen Zahlungen festgeschrieben.

Die Regionaldirektorin des Verbands Region Stuttgart hat in einem Schreiben vom 18.05.2010 an Herrn Oberbürgermeister Dr. Schuster sowie an die Verbundlandräte angeboten, noch vor der Sommerpause an einen Runden Tisch der Aufgabenträger im VVS zusammen zu kommen, um die weitere Regelung des Schienenaußenstreckenvertrages und der Einnahmezuscheidung einvernehmlich zu erörtern. Dieses Angebot wird sowohl von Landrat Fuchs als auch den anderen Verbundlandräten ausdrücklich begrüßt.