

Vorlage der öffentlichen Sitzung des Gemeinderats



Stadtverwaltung
WALLDORF

Walldorf, 07.11.2023

Nummer GR 135/2023	Verfasser Frau Uta Maier	Az. des Betreffs 880.61; 022.30	Vorgänge TUPV 07.11.2023 GR 13.07.2021
------------------------------	------------------------------------	---	---

TOP-Nr.: 6.

BETREFF

Kostenloser Busverkehr: Abrechnungsmodalität

HAUSHALTS AUSWIRKUNGEN

Erhöhte Mittel sind im Haushalt entsprechend bereitzustellen

HINZUZIEHUNG EXTERNER

./.

BESCHLUSSVORSCHLAG

Der Gemeinderat beschließt für den kostenlosen Busverkehr in Walldorf,

1. die Bereitstellung weiterer überplanmäßiger Mittel in Höhe von 140.000 Euro für den laufenden Betrieb für das Haushaltsjahr 2023,
2. die dargestellte Pauschalierung der Abrechnung nach der Variante 1 im Grundsatz bis zur Neuvergabe der Linienbündel und
3. die Beauftragung der Verwaltung, mit der VRN GmbH die Höhe der Pauschalierung zu konkretisieren.



SACHVERHALT

Der Gemeinderat beschloss auf Basis des Antrags der SPD-Fraktion vom Dezember 2019 in öffentlicher Sitzung am 13.07.2021 einstimmig die Einführung des kostenlosen Busfahrens in Walldorf für Einzelfahrten und beauftragte gleichzeitig die Verwaltung, mit der VRN GmbH die Modalitäten im Detail für eine Umsetzung ab dem 01.01.2022 abzuklären. Darüber hinaus sollte die Verwaltung dem Gremium nach zwei Jahren eine Rückmeldung über die Inanspruchnahme geben. In den folgenden Haushaltsjahren sollten zusätzliche planmäßige Haushaltsmittel in Höhe von ca. 53.000 Euro je Haushaltsjahr bereitgestellt werden. Dieser Ansatz wurde auf der Grundlage bisheriger Einnahmen der Preisstufe 0 durch die VRN GmbH ermittelt.

Für alle Fahrgäste auf Walldorfer Gemarkung ist das Busfahren seit 01.01.2022 kostenlos. Das Angebot schließt auch den Bahnhof Wiesloch-Walldorf auf Wieslocher Gemarkung mit ein. Beteiligt sind hier die Linien des Linienbündels Wiesloch-Walldorf und Sinsheim-Süd (SWEG) sowie des Linienbündels St. Leon-Rot /Sandhausen (BRN).

Derzeitige Praxis:

Seit der Einführung des kostenlosen Busverkehrs in Walldorf erfolgt die Abrechnung der Fahrten über die Registrierung bei den Busfahrern beim Zustieg. Dabei werden an einsteigende Fahrgäste Fahrscheine ausgegeben, ohne dass diese dafür ein Fahrgeld entrichten müssen. Der „Fahrausweisverkauf“ wird über den Drucker im Bus registriert. Nach Auslesen der Module aus den Bussen stellt die VRN GmbH der Stadt Walldorf monatlich im Nachgang die Mindereinnahmen der Busunternehmen in Rechnung.

Die Praxis hat gezeigt, dass der bisherige Abrechnungsmodus - im Wesentlichen - zwar „fahrgast genau“ erfolgt, jedoch einige gravierende Nachteile damit verbunden sind. Die Registrierung und Ausgabe der „Null-Euro-Tickets“ an die Fahrgäste in den Bussen erwies sich als zu zeitaufwändig, sodass die Einhaltung der Fahrplanzeiten davon negativ beeinflusst wurden. Bei der Verwaltung schlugen zahlreiche Beschwerden von Fahrgästen auf, weil die Busfahrer teilweise nicht in Kenntnis dieser Handlungsanweisung durch das Unternehmen waren oder trotz Kenntnis eine Registrierung und Ausgabe von Null-Euro-Tickets unterließen, dies wohl teilweise auch deshalb, um Verzögerungen der Fahrplanzeiten wieder einzuholen. Teilweise wurde jedoch auch berichtet, dass Fahrscheine für nicht fahrscheinpflichtige Kinder oder für Zeitkarteninhaber gebucht wurden, die ihre Karten nicht mehr vorzeigen.

In Einzelfällen führte bei Fahrausweiskontrollen von externen Prüfern in den Bussen bei Fahrgästen ohne Fahrschein zu Fahrpreisnacherhebungen, weil der Busfahrer zuvor kein Ticket ausgestellt hatte. Die Beschwerden in diesen Fällen erforderten eine intensive Kommunikation der Verwaltung mit den Fahrgästen, den Busunternehmen und der Beschwerdestelle des Busunternehmens über einen längeren Zeitraum, bis letztlich eine Rückerstattung an den Fahrgast erfolgte.



Besonders sensibel gestalteten sich die Fälle, bei denen minderjährige Schüler und Senioren als Fahrgäste betroffen waren.

Die Busunternehmen meldeten glaubhaft zurück, dass wiederholt Schulungen der Busfahrer durchgeführt wurden. Dennoch erhielt die Verwaltung auch sehr viele Anrufe und Mails mit Optimierungsvorschlägen aufgrund großer Unzufriedenheit der Fahrgäste, zumeist in sehr emotionaler Tonlage. Daher hat sich schon in den letzten Gremienberatungen die Frage gestellt, ob die Abrechnung über die Ausstellung von Fahrscheinen in Bussen die richtige Methode auch für die Praxis für Fahrgäste, Busfahrer, Busunternehmen, Linienbetreiber und auch für den Kostenträger ist.

Kostensituation:

Ungeachtet dieser Schwierigkeiten ist ein stetiger Anstieg der Fahrgäste über den Zeitraum Januar 2022 bis heute zu verzeichnen. Im Jahr 2022 erstattete die Stadt Walldorf den Busunternehmen deren Mindereinnahmen in Höhe von 180.000 Euro insgesamt. Der Gemeinderat beschloss daher in nichtöffentlicher Sitzung am 28.03.2023, neben dem bereits eingestellten Betrag von 53.000 Euro im Haushalt entsprechend 120.000 Euro überplanmäßig für das Haushaltsjahr 2023 bereitzustellen und den Betrag von 180.000 Euro in den Folgehaushalten. Es zeichnet sich nun ab, dass die bisher plan- und überplanmäßig bereitgestellten Mittel von 180.000 Euro nicht annähernd ausreichen werden zur Deckung der Kosten für das Jahr 2023.

Das 1. Halbjahr 2023 weist bereits Mindereinnahmen in Höhe von mehr als 150.000 Euro aus, so dass auf dieser Grundlage rechnerisch für das gesamte Jahr 2023 mit einer Erstattung von Kosten in Höhe von 315.000 Euro auszugehen ist. Betrachtet man die Mindereinnahmen des bereits abgerechneten Zeitraums von Januar bis einschließlich August 2023, so ergeben sich - hochgerechnet auf das Gesamtjahr 2023 - Kosten von ca. 310.000 Euro

Daher müssen für das Haushaltsjahr 2023 - neben den bereits eingestellten Mitteln von 180.000 Euro - weitere überplanmäßig Mittel in Höhe von 140.000 Euro bereitgestellt werden. Auch die Mittelanmeldungen für 2024 sind ebenfalls entsprechend anzupassen.

Abrechnungsmodalitäten:

Der Gemeinderat hat in der Sitzung am 28.03.2023 auch über die Abrechnungsmodalitäten und die in der Praxis entstandenen Schwierigkeiten intensiv beraten und die Verwaltung beauftragt, an die VRN GmbH heranzutreten mit der Anfrage, ob man sich vorstellen könne, dass die Stadt künftig nicht mehr die entstandenen Fahrtkosten auf Grundlage der Registrierung der Fahrgäste, sondern stattdessen z. B. einen pauschalierten Betrag pro Monat an die VRN GmbH erstattet.

Daraufhin hat die Verwaltung dieses Anliegen an die VRN GmbH mit der Bitte um Prüfung herangetragen. Aus Sicht der VRN GmbH muss das Ziel bei einem neuen Verfahren zum einen eine deutliche Vereinfachung für Fahrgäste, Verkehrsunternehmen sowie Kommune sein. Zum anderen muss die Verbundgesellschaft als Treuhänderin der Verkehrsunternehmen auch auf die Sicherung der Fahrgeldeinnahmen achten.

Zwischenzeitlich liegen der Verwaltung zwei mögliche Varianten der Abrechnung auf Vorschlag der VRN GmbH vor:

Variante 1: Pauschalierung auf Basis eines Basisjahres

Bei dieser Variante werden die Ist-Einnahmen des kostenlosen Busverkehrs aus dem Jahr 2023 ermittelt und als Basisjahr für die künftige Kostenerstattung herangezogen. 2023 ist das erste Jahr, das nahezu vollständig ohne Corona-Auswirkungen im ÖPNV durchläuft und kann damit eine gute Basis sein. Auch ist 2023 der kostenlose Verkehr im zweiten Jahr als etabliert anzusehen. Ab 2024 könnte dann auf die Ausstellung der Einzelfahrscheine verzichtet werden. Auf Basis der 2023-Ausgleichssumme wird eine Pauschalierung vereinbart und lediglich mit der allgemeinen Rate der Tarifierfassung im VRN fortgeschrieben. Dieses Verfahren würde den Betrieb stabilisieren, gäbe der Stadt Walldorf finanzielle Planungssicherheit und würde das Handling für Fahrgast und Busfahrer vereinfachen.

Variante 2: Nachrüstung mit Automatischem Fahrgast-Zählsystem (AFZS)

Grundsätzlich besteht auch die Möglichkeit, Fahrgastzahlen durch die VRN GmbH kontinuierlich digital zu erfassen. Künftig möchte die VRN GmbH diese Daten grundsätzlich erfassen und diese auch zur Abrechnung mit den Kommunen heranziehen. Momentan verfügen jedoch die in den Linienbündeln Wiesloch-Walldorf und St. Leon-Rot/Sandhausen eingesetzten Fahrzeuge nicht über Einrichtungen zur Zählung der Fahrgäste. Sogenannte Automatische-Fahrgast-Zählsysteme (AFZS) ermöglichen es, durch Lichtschranken in den Türen die Zahl der Ein- und Aussteiger zu ermitteln. Wiesloch-Walldorf war das letzte Linienbündel, das seinerzeit noch ohne diese neue Standardtechnik zugeschlagen wurde. Hierfür hatten die beteiligten Kommunen die damit einhergehenden Mehrkosten nicht tragen wollen. Daher kann die VRN GmbH aktuell nicht automatisiert die Anzahl der Fahrgäste im Binnenverkehr Walldorf ermitteln.

Bei dieser Abrechnungsvariante ist daher eine Ausrüstung der Fahrzeuge mit AFZS erforderlich, wobei die Kosten von der Stadt Walldorf zu tragen wären. Zur Abrechnung des Kostenloses Busfahrens würde dann im Rahmen einer intensiven Fahrgastbefragung einmalig die Quote derjenigen Fahrgäste ermittelt werden, die ohne anderweitige Fahrscheine im Binnenverkehr unterwegs sind. Diese wird dann auf die durch AFZS ermittelte Gesamtzahl der Fahrgäste angewendet, dann die entsprechende Quote angesetzt und hieraus die Höhe der zu übernehmenden Fahrkosten für jedes Jahr spitz ermittelt.

Die AFZS-Technik kann in den noch laufenden Konzessionsverträgen nachbestellt werden. Die Fachabteilung der VRN GmbH hat hierzu Kosten von ca. 210.000 Euro für die Umrüstung von 21 Fahrzeugen ermittelt. Diese Kosten wären von der Stadt Walldorf zu tragen. Dabei erfolgt keine Vollumrüstung aller Fahrzeuge in beiden betroffenen Linienbündeln, sondern eine Teilausrüstung, was den Anforderungen an eine hinreichende Datengüte für die Einnahmenabrechnung Genüge tut. Die genannten einmaligen Kosten umfassen die Beschaffung und den Einbau der Hardware in den Bussen sowie wiederkehrende Kosten wie Wartung, Lizenzgebühren/ Systemkosten des bei der VRN GmbH zentral angesiedelten Softwaresystems und Datenübertragungskosten im Betrieb.

Für die Lieferung und den Einbau sowie die hinreichende Kalibrierung des Systems für die Einnahmenabrechnung ist ein Zeitraum von 9-12 Monaten zu veranschlagen, sofern ausreichende Lieferkapazitäten der Hersteller bestehen sowie Zeitfenster für den Einbau der Geräte vorhanden sind. Somit wäre das System voraussichtlich im Herbst 2024, spätestens Anfang 2025 einsatzfähig. Für 2024 würden sich die VRN GmbH und die Stadt über angemessene Abschlagszahlungen für den noch zu ermittelnden Pauschalierungsbetrag verständigen.

Auch bei dieser Variante entfällt ab 2024 die Ausgabe von Fahrscheinen an die Fahrgäste. Walldorf erhält darüber hinaus bereits vor Ablauf der Verkehrsverträge wertvolle Daten zur tatsächlichen Nutzung der Busse, z. B. haltestellenscharfe Fahrgastzahlen für einzelne Zeitlagen. Damit läge auch eine sehr gute Grundlage für verkehrsplanerische Fragestellungen im Rahmen der Neuausschreibung der beiden Linienbündel (Zeitpunkt 12/2025 für das Linienbündel St. Leon-Rot/Sandhausen bzw. 12/2026 für das Linienbündel Wiesloch-Walldorf) vor. Allerdings müsste die Stadt hierfür mit rund 210.000 Euro einen hohen Betrag für eine technische Nachrüstung von Fahrzeugen investieren, die nur noch relativ kurze Zeit in Betrieb sein wird.

Grundsätzlich besteht natürlich auch noch die Option und Möglichkeit, das bisherige Modell zu belassen und weiterhin „Fahrschein-genau“ abzurechnen. Damit hätte man dann auch Aussagen zu den Fahrgastzahlen, die bekannten und oben genannten Problemstellungen blieben jedoch bestehen.

Weiteres Vorgehen:

Die steigenden Kosten zeigen auch eine weitere deutliche Annahme und Zunahme beim öffentlichen Nahverkehr in Walldorf. Das Angebot zeigt dabei durchaus die intendierten Wirkungen. Die Fortsetzung des kostenlosen Busfahrens und auch die Veranschlagung von außerplanmäßigen Mitteln dafür sollten daher nicht in Frage gestellt werden.

Die bestehenden Nachteile für Fahrgäste und Betrieb mit der bestehenden Regelung lässt grundsätzlich einen Systemwechsel sinnvoll erscheinen. Die Variante 1 mit der Pauschalierung würde für das Jahr 2024 ohnehin genutzt, da die technischen Voraussetzungen für die Variante 2 noch nicht gegeben wären. Die Variante 2 würde eine an der tatsächlichen Nutzung orientierten Abrechnung ermöglichen. Dies wäre aufgrund der gewonnenen Daten und der passgenaueren Abrechnung der Nutzung durchaus wünschenswert. Aufgrund der nur noch überschaubar kurzen Laufzeit der Linienbündel ist die Investition für das AFZS relativ hoch, welche dann allein die Stadt Walldorf zu tragen hätte. Bei Variante 2 kann die genauere Abrechnung mit einem hohen Kostenaufwand nur über einen kurzen Zeitraum genutzt werden. Die Gewährung von pauschalierten Beträgen nach Variante 1 wäre bereits ab 2024 aufgrund des Basisjahres 2023 möglich. Daher wäre es auch denkbar, mit einer Pauschalierung nach Variante 1 zu starten, was eine pauschalierte Bezuschussung ab 2024 für 3-4 Jahre (je nach Linienbündel) bedeutet. Wenn nach der Neuausschreibung und dem Zuschlag der beiden Linienbündel die Busse für die kommende Laufzeit ohnehin mit AFZS ausgestattet sein werden, könnte dann auf ein System, basierend auf den Fahrgast-Zähl-Daten, gewechselt werden.

Der Ausschuss für Technik, Umwelt, Planung und Verkehr hat sich in seiner Sitzung am 07.11.2023 den Sachverhalt und die Fragen der Nutzung des kostenlosen Busverkehrs intensiv beraten und diskutiert. Dabei hat sich der Ausschuss für die Bereitstellung der erforderlichen weiteren Mittel für das Haushaltsjahr 2023 zur Deckung der erhöhten Inanspruchnahme des Angebotes im laufenden Jahr ausgesprochen und dies dem Gemeinderat empfohlen. Im Sinne der Abrechnung empfiehlt der Ausschuss zunächst im Grundsatz eine Pauschalierung für den Zeitraum der Restlaufzeit der beiden Linienbündel. Der Ausschuss empfiehlt dem Gemeinderat des Weiteren, die Verwaltung zu beauftragen, den Betrag für die Pauschalierung mit der VRN GmbH zu konkretisieren.

Das Angebot der kostenlosen Busfahrens in Walldorf zur Intensivierung der ÖPNV-Nutzung soll mit der Beschlussfassung fortgeführt und verstetigt werden. Dabei soll die modifizierte Abrechnung die Praxis im Betrieb für die Nutzer und die weiteren Beteiligten erleichtern.

Matthias Renschler
Bürgermeister