

Schülerticket Bayern

Einführung eines landesweiten Jahrestickets für Schüler und Auszubildende – Abschätzung der Folgewirkungen



Schülerticket Bayern

Einführung eines landesweiten Jahrestickets für Schüler und Auszubildende – Abschätzung der Folgewirkungen

Auftraggeber:

Bündnis 90 / Die Grünen im Bayerischen Landtag
Maximilianeum
81627 München

Auftragnehmer:

WVI Prof. Dr. Wermuth Verkehrsforschung
und Infrastrukturplanung GmbH
Nordstraße 11
38106 Braunschweig

Bearbeiter/innen:

Jutta Henninger
Jochen Sauer

April 2018

Inhalt

1	Ausgangslage	1
2	Erfahrungsbericht Schülerticket Hessen	1
2.1	Tarifliche Entwicklung vor dem Schülerticket.....	1
2.2	Das Tarifangebot Schülerticket Hessen	2
2.3	Kostenfreie ÖPNV-Nutzung nach hessischem Schulgesetz	2
2.4	ÖPNV-Organisation und Finanzierung	3
2.5	Finanzierung des Schülertickets Hessen.....	3
2.6	Vertrieb.....	4
2.7	Erfolgsfaktoren bei der Einführung	4
3	Schülerticket Bayern	5
3.1	Aufgabenstellung	5
3.2	Struktur des Untersuchungsraums	5
3.3	Landesausgaben für den Ausbildungsverkehr.....	7
3.4	Einnahmen im Ausbildungsverkehr (Status quo ante).....	8
3.5	Tarifmodell.....	10
3.6	Planfallberechnungen.....	14
3.6.1	Planfall 1: Schülerticket für 365€ im Jahr	14
3.6.2	Planfall 2: Schülerticket zum Nulltarif	15
3.7	Bewertung	16
4	Landestarif Bayern	18
5	Datengrundlagen für das Tarifmodell	20

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Schüler und Auszubildende nach Regierungsbezirken in Bayern 2016	6
Tabelle 2:	Anteil Schüler und Auszubildende nach ÖPNV-Organisationsform 2016	7
Tabelle 3:	Landesausgaben Bayern für den Ausbildungsverkehr 2018.....	7
Tabelle 4:	Fahrgeldeinnahmen im Ausbildungsverkehr – Status quo ante	10
Tabelle 5:	Ergebnis Planfall 1	15
Tabelle 6:	Ergebnis Planfall 2	15

1 Ausgangslage

Das Land Hessen hat im Jahr 2017 gutachterlich prüfen lassen, mit welchen tariflichen Ansätzen der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) für Schülerinnen, Schüler und Auszubildende in Hessen attraktiver gestaltet werden kann. Zentrales Ziel war es, bei jungen Menschen einen Wandel im Mobilitätsverhalten aktiv zu unterstützen. Auf der Grundlage des von WVI vorgelegten Gutachtens wurde das Schülerticket Hessen zum Schuljahresbeginn 2017/18 im gesamten Bundesland Hessen eingeführt.

Hiervon ausgehend hat die WVI nun im Auftrag der Fraktion Bündnis90/Die Grünen im Bayerischen Landtag geprüft, ob ein solches Tarifangebot auf die Verkehrssituation in Bayern übertragbar ist. An Hand verfügbarer Nachfrage- und Einnahmedaten wurde ein Modellsystem aufgebaut, mit dessen Hilfe abgeschätzt wurde, welche Wirkungen ein Schülerticket Bayern auf die Einnahmensituation im bayerischen Ausbildungsverkehr hätte. Darüber hinaus wird in einem ergänzenden Kapitel aufgezeigt, welche Aufgaben bei der Entwicklung von Landstarifen im Vordergrund stehen, und welche Vorteile ein Landstarif für die zukünftige Entwicklung des ÖPNV in Bayern mit sich bringen würde.

2 Erfahrungsbericht Schülerticket Hessen

2.1 Tarifliche Entwicklung vor dem Schülerticket

Der Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV) hat bereits in den Jahren 2011 bis 2016 gemeinsam mit der WVI für alle Landkreise eine kreisweit gültige CleverCard entwickelt und in fast allen Landkreisen eingeführt. Diese kann als Vorläufer des Schülertickets Hessen aufgefasst werden. Die CleverCardKreis war als Jahreskarte konzipiert und hat den Schülern und Auszubildenden eine einfache Nutzung des ÖPNV in ihrem Landkreis ermöglicht. Die CleverCardKreis wurde zum Einheitspreis vertrieben, wobei für jeden Landkreis ein sachgerechter Fahrpreis ermittelt wurde. Insbesondere für Auszubildende, die ihren Wohn-, Schul- und Ausbildungsort in demselben Landkreis hatten, war dies ein sehr attraktives Tarifangebot. Die CleverCardKreis ist von den Schülern und Auszubildenden umfangreich und gerne genutzt worden. Für die landkreisüberschreitenden Ausbildungsverkehre konnte ohne Unterstützung durch die Landespolitik kein vergleichbar einfaches und finanzierbares Tarifangebot entwickelt werden.

Im Landkreis Bergstraße wurde das MAXX-Ticket des Verkehrsverbunds Rhein-Neckar (VRN) angeboten. Dieses ermöglicht die verbundweite Mobilität zum günstigen Einheitspreis. Allerdings waren nur die Ziele Richtung Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg integriert. Der ÖPNV in die angrenzenden hessischen Gebiete des RMV konnte nur über den Erwerb der herkömmlichen Angebote im Ausbildungstarif des RMV in Anspruch genommen werden.

Im Nordhessischen Verkehrsverbund (NVV) wurden die in herkömmlichen Preisstufen gestaffelten Ausbildungstarife angeboten.

2.2 Das Tarifangebot Schülerticket Hessen

Alle Schüler und Auszubildenden in Hessen können seit dem Schuljahr 2017/18 das Schülerticket Hessen für 365,- € erwerben und damit für ein Jahr den gesamten ÖPNV in Hessen sowie in Mainz und einigen an den RMV angrenzenden Gebieten nutzen. Voraussetzung ist, dass der Wohnsitz, der Schulort oder der Ausbildungsort in Hessen liegen.

Gegenüber den zuvor geltenden Tarifangeboten ergeben sich für die Schüler und Auszubildenden insbesondere folgende Vorteile:

- ✔ Die räumliche Beschränkung der bisherigen Tarifangebote entfällt.
- ✔ Der ÖPNV kann rund um die Uhr im gesamten Bundesland ohne Einschränkung genutzt werden.
- ✔ Die Kosten der ÖPNV-Nutzung werden gegenüber dem Vorher-Zustand erheblich abgesenkt.

Insbesondere für Auszubildende sind die herkömmlichen, räumlich begrenzten Tarifangebote nicht sachgerecht, da die wechselnden Wege zwischen Wohnort, Arbeitsort und Schulort nicht angemessen bepreist werden. Darüber hinaus stehen die Kosten der herkömmlichen Ausbildungszeitkarten in keinem angemessenen Verhältnis zum Einkommen der Auszubildenden.

2.3 Kostenfreie ÖPNV-Nutzung nach hessischem Schulgesetz

Die Tarifangebote im hessischen Ausbildungsverkehr sind durch das hessische Schulgesetz geprägt. Gemäß §161 des hessischen Schulgesetzes wird Schülern und Auszubildenden eine Ausbildungszeitkarte finanziert, sofern der Weg zwischen Wohnort und Schule länger als zwei Kilometer (Grundschule) oder länger als drei Kilometer (ab der fünften Jahrgangsstufe) ist. Damit erhalten alle Schüler, die entsprechend weit von der Schule entfernt wohnen, eine Freifahrtberechtigung. Anspruchsberechtigt sind jedoch nur Schüler in der Primarstufe und der Mittelstufe (Sekundarstufe 1) sowie Auszubildende im ersten Ausbildungsjahr. Durch diese gesetzliche Grundlage erhält etwa ein Fünftel aller Schüler eine für sie kostenfreie Zeitkarte für die ÖPNV-Nutzung. Die Kostenfreiheit der ÖPNV-Nutzung für diese Personengruppe wurde durch das Schülerticket Hessen nicht verändert. Allerdings entfällt auch für diese Schüler die bisherige räumliche Begrenzung der ÖPNV-Nutzung, da sie nun kostenfrei das Schülerticket Hessen erhalten.

2.4 ÖPNV-Organisation und Finanzierung

Der ÖPNV in Hessen wird von drei Verkehrsverbänden geplant, organisiert und finanziert. Die Verkehrsverbände sind im Auftrag der kommunalen Aufgabenträger tätig. Der Rhein-Main-Verkehrsverbund ist für den Verkehr in Süd- und Mittelhessen zuständig, der Nordhessische Verkehrsverbund für Kassel und die nordhessischen Landkreise und der Verkehrsverbund Rhein-Neckar für den Landkreis Bergstraße im Süden. Die Zuständigkeitsgebiete der drei Verkehrsverbände umfassen die gesamte Fläche des Bundeslandes Hessen. Die kreisfreien Städte, Landkreise und Sonderstatusstädte vertreten ihre Interessen als Aufgabenträger des ÖPNV über die zuständigen Gremien in den Verkehrsverbänden. Damit bestehen bewährte, landesweit einheitliche Kommunikationsstrukturen, um die unterschiedlichen Interessen hinsichtlich der Bereitstellung von ÖPNV-Leistungen abzustimmen und zu bündeln.

Das Land Hessen stellt den Verkehrsverbänden die vom Bund bereitgestellten Regionalisierungsmittel in vollem Umfang zur Verfügung, mit denen vor allem die Schienenverkehre und regionale Busverkehre finanziert werden. Geregelt wird die Finanzierung zwischen Land und Verkehrsverbänden in Finanzierungsvereinbarungen mit mehrjähriger Laufzeit, die auch gemeinsam vereinbarte Ziele zur Mittelverwendung enthalten.

Die Verkehrsunternehmen werden in Hessen nahezu ausschließlich über Brutto-Verträge beauftragt. Dies bedeutet, dass die Verkehrsunternehmen kein Risiko hinsichtlich der Fahrgeldeinnahmen übernehmen. Die Vergütung erfolgt vielmehr an Hand des vertraglich fixierten Bedienungsangebotes zu einem vereinbarten Kostensatz. Vor diesem Hintergrund müssen Änderungen am Tarifsystem nicht mit den Verkehrsunternehmen, sondern ausschließlich mit den Aufgabenträgern abgestimmt werden.

2.5 Finanzierung des Schülertickets Hessen

Die Einführung des Schülertickets Hessen ist in den meisten Gebieten mit einer deutlichen Absenkung des Fahrpreinsniveaus verbunden. Dies könnte zu erheblichen Finanzeinbußen bei den Verkehrsverbänden und Verkehrsunternehmen führen und dadurch mittelfristig zu einer spürbaren Reduzierung des Verkehrsangebotes beitragen. Bereits im Vorfeld stand daher eine tragfähige Gegenfinanzierung im Mittelpunkt der Untersuchung. Drei Sachverhalte sollen die Finanzierung des ÖPNV sichern:

- ✔ kommunale Finanzmittel für die kostenfreie Schülerbeförderung erhalten und dynamisieren
- ✔ neue ÖPNV-Kunden gewinnen
- ✔ zusätzliche Landesmittel als Defizitausgleich garantieren.

Es ist unabdingbar, dass die Finanzmittel der Kommunen für die kostenfreie Schülerbeförderung erhalten und dynamisiert werden. Vor diesem Hintergrund waren belastbare Regelungen zu entwickeln, um diese Finanzmittel in Abstimmung zwischen dem Land, den Verkehrsverbänden, den Lokalen Nahverkehrsorganisationen und den Kommunen weiterhin dem ÖPNV zuführen zu können.

Durch die Absenkung der Fahrpreise ergibt sich ein Nachfragezuwachs. Üblicherweise kompensiert der Nachfragezuwachs jedoch nicht die Einnahmehausfälle. Es war daher erforderlich, für die sehr heterogenen Verkehrsräume eine sachgerechte Einschätzung vorzunehmen, mit welchen Nachfragezuwachsen und Einnahmehausfällen gebietsspezifisch zu rechnen ist. An Hand von vier Szenarien wurden die zu erwartenden Einnahmehausfällen prognostiziert.

Unter Berücksichtigung der prognostizierten Einnahmehausfälle hat sich das Land bereit erklärt, 20 Mio. € pro Jahr als Defizitausgleich bereitzustellen und im Rahmen eines dreijährigen Pilotversuches die Nachfrage- und Einnahmehausfallentwicklung zu beobachten.

2.6 Vertrieb

Die Umstellung auf das Schülerticket Hessen war auch eine große vertriebliche Herausforderung. Der Vertriebsprozess wird in Hessen zentral über die Verkehrsverbände gesteuert, die dabei eng mit den lokalen Ebenen zusammenarbeiten. Der RMV war bereits weit fortgeschritten, Zeitkarten in Form von elektronischen Chipkarten auszugeben. Durch die Weiterentwicklung und Anpassung der vorhandenen und ausgereiften Vertriebstechnik, die von beiden großen Verkehrsverbänden genutzt wird, wurde die erfolgreiche vertriebliche Umsetzung des Schülertickets umfassend unterstützt. Dennoch war ein erheblicher personeller Einsatz erforderlich, um die zusätzlichen Verkaufsvorgänge zeitnah bearbeiten zu können. Die unbürokratische Zusammenarbeit zwischen allen beteiligten Organisationen und Einrichtungen hat ebenfalls maßgeblich zum Erfolg beigetragen.

2.7 Erfolgsfaktoren bei der Einführung

Ausgehend von den vorgenannten Ausführungen können 7 Erfolgsfaktoren benannt werden, die dazu beigetragen haben, dass das Schülerticket Hessen mit einer so kurzen Vorlaufzeit eingeführt werden konnte:

- ✔ Es bestand ein breiter gesellschaftspolitischer Konsens, die Tarifsituation im Ausbildungsverkehr weiterzuentwickeln.
- ✔ 3 Verkehrsverbände verantworten den gesamten ÖPNV im Hessen und können die unterschiedlichen Interessen der verschiedenen Aufgabenträger bündeln.

- ✔ Kreisweite Schülertickets (CleverCardKreis) haben den Weg zum Landesticket vorbereitet.
- ✔ Brutto-Verträge mit den Verkehrsunternehmen führen dazu, dass die weit über hundert Verkehrsunternehmen in Hessen nicht an der Tarifentscheidung beteiligt sind.
- ✔ Die Kommunen unterstützen das neue Tarifangebot und stellen dem ÖPNV die kommunalen Finanzmittel weiterhin in vollem Umfang zur Verfügung.
- ✔ Nachgewiesene Defizite gegenüber dem Vorherzustand werden vom Land ausgeglichen. Dafür stellt das Land 20 Mio. € pro Jahr in den Haushalt ein.
- ✔ Zeitkarten werden als Chipkarten über einheitliche, softwaregestützte Vertriebsstrukturen ausgegeben.

3 Schülerticket Bayern

3.1 Aufgabenstellung

Ausgehend von den Erfahrungen mit dem Schülerticket Hessen soll geprüft werden, ob auch in Bayern ein landesweit gültiges Schülerticket zum Preis von 365,- €/Jahr eingeführt werden kann und welche Nachfrage- und Einnahmewirkungen bei Einführung eines solchen Tickets zu erwarten wären. Darüber hinaus sollen auch die Auswirkungen eines Schülertickets ermittelt werden, das zum Nulltarif an die Schüler und Auszubildenden abgegeben wird.

3.2 Struktur des Untersuchungsraums

Bayern ist bezogen auf die Fläche das größte Bundesland der Bundesrepublik Deutschland. Bezogen auf die Bevölkerung steht Bayern nach Nordrhein-Westfalen an zweiter Stelle. Das Flächenland Bayern zeichnet sich durch eine große Spannweite bezüglich der Bevölkerungsdichte, der Siedlungsstruktur und auch der Erschließung durch den ÖPNV aus. Den beiden hoch verdichteten Metropolregionen München und Nürnberg mit sehr guter Verkehrserschließung stehen Landkreise gegenüber, die z.T. eine Bevölkerungsdichte von deutlich unter 100 Einwohnern/Quadratkilometer aufweisen und deren ÖPNV-Angebot im Wesentlichen auf den Schulverkehr abgestimmt ist. Ebenso stark variieren die Organisationformen des Öffentlichen Personennahverkehrs in den einzelnen Regionen des Landes. Auf der einen Seite stehen große Verkehrsverbünde wie der Münchner Verkehrs- und Tarifverbund (MVV) oder der Verkehrsverbund Großraum Nürnberg (VGN), auf der anderen Seite gibt es Landkreise, in denen einzelne Verkehrsunternehmen Leistungen anbieten, die in keinerlei Kooperation mit anderen Verkehrsunternehmen stehen. Diese Bandbreite muss bei der Bearbeitung der vorlie-

genden Fragestellung stets berücksichtigt werden. Insgesamt gibt es in den 7 bayerischen Regierungsbezirken 71 Landkreise und 25 kreisfreie Städte (im Folgenden z.T. auch unter dem Begriff „Gebietskörperschaften“ zusammengefasst). Die Tabelle 1 zeigt die Verteilung der Schüler und Auszubildenden auf die Regierungsbezirke sowie den Grad der Verbundabdeckung. Letztere bezeichnet den Anteil der Schüler und Auszubildenden im Regierungsbezirk, der innerhalb eines Verkehrsverbundes wohnt und damit die Möglichkeit hat, ein vergleichsweise hochwertiges ÖPNV-Angebot zu nutzen.

Regierungsbezirk	Anzahl Landkreise / kreisfreie Städte	Anzahl Schüler/Auszubildende	Anteil Regierungsbezirk an allen Schülern/ Auszubildenden	Verbundabdeckung
Mittelfranken	12	195.961	14%	100%
Niederbayern	12	139.994	10%	22%
Oberbayern	23	514.216	36%	61%
Oberfranken	13	116.037	8%	54%
Oberpfalz	10	123.555	9%	67%
Schwaben	14	214.641	15%	42%
Unterfranken	12	143.775	10%	67%
Gesamt	96	1.448.179	100%	61%

Tabelle 1: Schüler und Auszubildende nach Regierungsbezirken in Bayern 2016

In der vorliegenden Tarifuntersuchung wurden die verschiedenen Organisationsformen des ÖPNV berücksichtigt und folgende Ausprägungen unterschieden:

- ✔ Verbände mit Vollintegration aller Verkehrsträger (Vollverbände)
- ✔ Verkehrsgemeinschaften ohne Integration des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV)
- ✔ Verkehrsräume ohne Tarifverbund.

Aus Tabelle 2 ist ersichtlich, welche Anteile der Schüler und Auszubildenden im Bedienungsbereich dieser Organisationsformen wohnen.

Organisationsform ÖPNV	Anzahl Land- kreise / kreisfreie Städte	Anzahl Schüler/Auszubil- dende	Anteil an allen Schü- lern
Vollverbünde	47	884.9447	61%
Verkehrsgemeinschaften ohne SPNV	32	362.766	25%
Verkehrsraum ohne Ta- rifverbund *)	17	200.966	14%
Gesamt	96	1.448.179	100%

*) inklusive Landkreise, in denen nur einzelne Gemeinden an Tarifverbünde angeschlossen sind

Tabelle 2: Anteil Schüler und Auszubildende nach ÖPNV-Organisationsform 2016

3.3 Landesausgaben für den Ausbildungsverkehr

Die Finanzmittel, die der Freistaat Bayern jährlich für die Finanzierung des Ausbildungsverkehrs bereitstellt, sind der Aufstellung der entsprechenden Haushaltstitel des Doppelhaushalts 2017/2018 des Bayerischen Landtags entnommen. Die Ausgaben setzten sich im Wesentlichen zusammen aus den Ausgleichszahlungen an die Verkehrsunternehmen gemäß §45a Personenbeförderungsgesetz, den vom Land getragenen Schülerbeförderungskosten für Schüler an Schulen mit spezifischem Förderauftrag, den Zuweisungen des Landes an die Aufgabenträger entsprechend dem Finanzausgleichsgesetz (FAG) und dem Gesetz über die Kostenfreiheit des Schulwegs sowie den kommunalen Mitteln für die Schülerbeförderung. Insgesamt sind für das Jahr 2018 staatliche Finanzmittel von 842 Mio. Euro für die Schülerbeförderung im Freistaat Bayern vorgesehen (siehe Tabelle 3).

Zweck	Ausgaben 2018
Ausgaben §45a PBefG	115.000.000 €
Förderung private Schulen und Förderschulen	116.000.000 €
Pauschalzuweisung Art. 10a FAG	320.000.000 €
Kostenerstattung durch Kommunen	290.000.000 €
Gesamt*	842.000.000 €

* rundungsbedingte Differenz zwischen den Zeilensummen und dem ausgewiesenen Gesamtbetrag

Tabelle 3: Landes- und Kommunalausgaben Bayern für den Ausbildungsverkehr 2018

3.4 Einnahmen im Ausbildungsverkehr (Status quo ante)

Als Grundlage für die tarifliche Bewertung der geplanten Maßnahme werden in einem ersten Schritt die heutigen Einnahmen im Schülerverkehr für den gesamten Freistaat Bayern näherungsweise bestimmt (Status quo ante).

Die Einnahmen im Schülerverkehr werden in erheblichem Umfang durch den Verkauf von Zeitkarten für Auszubildende (Nutzer: Schüler und Auszubildende) erzielt. In der Regel handelt es sich dabei um Wochen-, Monats- und Jahreskarten für Selbstzahler sowie Zeitkarten, die vom Schulwegkostenträger finanziert werden und für berechnete Schüler pro Schuljahr für die Wohnort-Schulort-Relation ausgegeben werden. Je nach Verkehrsraum können Schüler und Auszubildende auf unterschiedliche zusätzliche Angebote zurückgreifen wie z.B. Schüler-Ferientickets oder Erweiterungstickets, mit denen die zeitliche und/oder räumliche Gültigkeit der Zeitkarten für Auszubildende erweitert werden kann. Hinzu kommen Einnahmen aus Fahrten, die von Schülern und Auszubildenden mit Fahrscheinen aus dem Bartarifsortiment durchgeführt werden. Diese werden z.T. durch Kunden generiert, die nicht in Besitz einer Ausbildungszeitkarte sind und gelegentlich den ÖPNV benutzen, z.T. durch Zeitkarteninhaber, die gelegentlich über den (zeitlichen oder räumlichen) Geltungsbereich hinausfahren. Im Gegensatz zu den Einnahmen aus den Ausbildungszeitkarten sind die von Schülern und Auszubildenden unternommenen Gelegenheitsfahrten im Bartarif in den Verkaufstatistiken nicht abgrenzbar.

Für die Abschätzung der jährlichen Einnahmen im Schülerverkehr wurden je nach Organisationsform des ÖPNV drei verschiedene Ansätze gewählt.

Vollverbünde

Fast zwei Drittel der bayrischen Schüler und Auszubildenden wohnen in Landkreisen oder kreisfreien Städten, die in einen der 11 Verkehrsverbünde integriert sind. In den Verkehrsverbänden werden die Fahrgeldeinnahmen aus dem Ticketverkauf in der Regel in einem jährlich erscheinenden Verbundbericht veröffentlicht. Der Detaillierungsgrad der veröffentlichten Verkaufstatistiken variiert jedoch je nach Verbund, so dass nicht aus allen Veröffentlichungen die Einnahmen aus dem Schüler- und Ausbildungsverkehr abgegrenzt werden können. Im Untersuchungsraum können für die folgenden drei Verbünde die Einnahmen aus den Zeitkarten im Ausbildungsverkehr exakt beziffert werden:

- ✔ AVV (Augsburger Verkehrsverbund)
- ✔ MVV (Münchner Verkehrs- und Tarifverbund)
- ✔ VGN (Verkehrsverbund Großraum Nürnberg).

Aus den Einnahmen dieser drei Verbünde lassen sich die durchschnittlichen Einnahmen im Ausbildungsverkehr je Schüler und Auszubildenden im jeweiligen Verbundgebiet

berechnen. Die Ergebnisse wurden unter Berücksichtigung von Strukturdaten auf die übrigen Verbände übertragen.

Landkreise mit Verkehrsgemeinschaften ohne SPNV-Integration

Ein Viertel der bayrischen Schüler wohnt in Landkreisen oder kreisfreien Städten, in denen die Verkehrsunternehmen zu Verkehrsgemeinschaften ohne SPNV-Integration zusammengeschlossen sind. Das bedeutet, dass gegebenenfalls eine Durchtarifierung zwischen den beteiligten Busunternehmen vorhanden ist, nicht jedoch zwischen ÖPNV und regionalem SPNV. Beim Überstieg auf den SPNV ist eine zusätzliche Fahrkarte notwendig, oder es werden kombinierte Fahrkarten angeboten (im Ausbildungsverkehr häufig in Form einer Bus-Schiene-Zeitkarte). Die fehlende Durchtarifierung führt in der Regel zu höheren Fahrpreisen, so dass in den betreffenden Landkreisen die durchschnittlichen Einnahmen je Schüler über denen in den Vollverbänden liegen.

Die Höhe der in der fehlenden Durchtarifierung begründeten zusätzlichen Fahrgeldeinnahmen kann aus Erfahrungswerten abgeleitet werden, die auf Untersuchungen und Berechnungen der Durchtarifizierungs- und Harmonisierungsverluste in vergleichbaren Verkehrsräumen basieren.

Landkreise mit ÖPNV ohne Tarifverbund

14% der bayrischen Schüler wohnen in Landkreisen oder kreisfreien Städten ohne tarifliche Kooperation zwischen den Verkehrsunternehmen. Das ÖPNV-Angebot wird von kommunalen oder privaten Verkehrsunternehmen mit jeweils individueller tariflicher Gestaltung bereitgestellt. Die Höhe der Fahrgeldeinnahmen der Verkehrsunternehmen ist nicht bekannt.

Um auch für diese 18 Gebietskörperschaften die jährlichen Fahrgeldeinnahmen näherungsweise quantifizieren zu können, wurde auf Erfahrungswerte der WVI aus verschiedenen Tarif- und Nachfrageuntersuchungen zurückgegriffen. Basierend auf den ermittelten Vergleichswerten wurden die Einnahmen für die rund 200.000 Schüler in den Landkreisen ohne tarifliche Kooperation geschätzt.

Fahrgeldeinnahmen im bayrischen Ausbildungsverkehr

Die Einnahmen aus den Verkäufen von Zeitkarten für Schüler und Auszubildende liegen bayernweit bei ca. **400 Mio. € im Jahr**. 70% dieser Einnahmen werden von den Schulpflichtträgern finanziert (in Tabelle 4 „Zeitkarten für Auszubildende Anspruchsberechtigte“), 30% der Einnahmen entfallen auf eigenfinanzierte Zeitkarten (in Tabelle 4 „Zeitkarten für Auszubildende Selbstzahler“).

Hinzu kommen die Einnahmen aus Gelegenheitsfahrten, für die i.d.R. Fahrkarten aus dem Bartarifsortiment gelöst werden. Diese Einnahmen reduzieren sich voraussichtlich nach Einführung eines landesweit gültigen Tickets und müssen daher in die vorliegende Betrachtung einbezogen werden.

Um die Höhe der Einnahmen im Bartarif abzuschätzen, konnte die WVI auf verschiedene Fahrgasterhebungen zurückgreifen, bei denen die ÖPNV-Kunden neben der genutzten Fahrkarte auch nach dem beruflichen Status sowie dem Zweck ihrer Fahrt befragt wurden. Die Kombination dieser Informationen liefert aufschlussreiche Erkenntnisse über die Mobilität von Schülern und Auszubildenden in tariflicher Hinsicht. Je nach Verkehrsraum differiert die Nutzung des ÖPNV mit Fahrausweisen des Bartarifsortiments, so dass je Raumkategorie spezifische Anteilswerte für Einnahmen aus dem Gelegenheitsverkehren angesetzt wurden. Durch die Nutzung von Fahrkarten im Bartarif durch Schüler und Auszubildende verzeichnen die Verkehrsunternehmen in Bayern jährliche Einnahmen in Höhe von **96 Mio. €**.

Die Gesamteinnahmen zeigt die folgende Tabelle:

Tarifsegment	Einnahmen Status quo ante
Zeitkarten für Auszubildende Selbstzahler	106.000.000 €
Zeitkarten für Auszubildende Anspruchsberechtigte	294.000.000 €
Bartarif	96.000.000 €
Gesamt	496.000.000 €

Tabelle 4: Fahrgeldeinnahmen im Ausbildungsverkehr – Status quo ante

3.5 Tarifmodell

Um die Auswirkung von Tarifmaßnahmen auf die Nachfrage und die Einnahmen zu berechnen, verwendet die WVI seit vielen Jahren ein Tarifmodell, welches an die spezifischen Rahmenbedingungen des jeweiligen Untersuchungsraums angepasst werden kann. Alle Berechnungen wurden auf der Ebene Landkreis bzw. kreisfreie Stadt durchgeführt, um die spezifischen Unterschiede der jeweiligen Verkehrsräume angemessen zu berücksichtigen. Die Landkreise und kreisfreien Städte werden im Rahmen der Modellbearbeitung zu Raumkategorien zusammengefasst. Es sei darauf hingewiesen, dass es das angewandte Verfahren nicht erlaubt, valide Ergebnisse auf Gebietskörperschaftsebene auszuweisen.

Die Prognose der Nachfrage- und Einnahmenentwicklung erfolgt differenziert nach Nutzergruppen und Verkehrsräumen. Das Modell wurde unter der Prämisse aufgebaut, dass die Einnahmen bei den durch die Schulwegkostenträger finanzierten Zeitkarten unverändert bleiben. Das Entwicklungspotenzial liegt im Segment der Selbstzahler sowie bei neu zu gewinnenden Kunden unter den Schülern und Auszubildenden.

Im Folgenden werden die Parameter dargestellt, die in das Tarifmodell eingeflossen sind.

▀ **ÖV-Nutzeranteil je Landkreis (Status quo ante)**

Nach einschlägigen Untersuchungen des Bundesministeriums für Verkehr und Infrastruktur (BMVI) nutzen knapp die Hälfte der Schüler und Studierenden in der Bundesrepublik Deutschland für den Weg zwischen Wohnung und Ausbildungsstätte den Öffentlichen Nahverkehr. Der Modal Split ist erfahrungsgemäß von zahlreichen Faktoren abhängig. Hierzu gehören u.a. die räumliche Verteilung der Schulstandorte und der Mix an Schulformen in einem Untersuchungsraum. Volksschüler nutzen den Öffentlichen Nahverkehr für ihren Weg zur Schule seltener als Schüler an höheren Schulen, da die Volksschulen häufiger in fußläufiger oder fahrradgeeigneter Entfernung liegen. Ebenso liegt die ÖPNV-Nutzung bei den Berufsschülern unter dem Durchschnitt, was der Lebenssituation junger Erwachsener (Führerschein, höhere Pkw-Verfügbarkeit insbesondere in den Landkreisen, unpassende ÖV-Tarifangebote) geschuldet ist. Diese Überlegungen führten dazu, dass der Anteil der ÖV-Nutzer unter den Schülern unter Berücksichtigung der Verteilung der Schüler auf die Schulformen spezifisch für jeden Landkreis / jede kreisfreie Stadt berechnet wurde. Bayernweit ergibt sich eine ÖV-Nutzerquote von 48%.

▀ **Unterscheidung Anspruchsberechtigte - Selbstzahler**

Der Anteil der Schüler, die im Rahmen der Schulwegkostenfreiheit einen Anspruch auf eine kostenlose Zeitkarte haben, ist je nach Untersuchungsraum unterschiedlich. Erfahrungswerte der WVI aus verschiedenen Verkehrsräumen wurden auf die für das Modell definierten Raumkategorien übertragen. Daraus lassen sich für jede der betrachteten Gebietskörperschaften die Anteile der Anspruchsberechtigten und der Selbstzahler an den ZKA-Nutzern ableiten.

▀ **Migration zum neuen Angebot (Selbstzahler)**

Ob ein Schüler, der heute bereits in Besitz einer Zeitkarte für Auszubildende ist, sich für das neue Angebot des landesweiten Schüler-Tickets entscheidet, hängt im Wesentlichen von der Preisgestaltung des bisherigen Angebots und von seinen Mobilitätsgewohnheiten ab. Man kann davon ausgehen, dass er sich für die neue Jahreskarte entscheidet, wenn diese kostengünstiger ist als seine bisherigen jährlichen Ausgaben für den ÖPNV, oder wenn für ihn der ggf. höhere Preis aufgrund des Zusatznutzens der landesweiten Schülerkarte rentabel ist.

Zur Abschätzung der Wanderungsquoten wurden alle öffentlich verfügbaren Tarifinformationen der Verbände und Verkehrsunternehmen recherchiert und aufbereitet. Davon ausgehend, dass Schüler und Auszubildende den ÖPNV vorrangig in der Schulzeit nutzen, wurde für jede Gebietskörperschaft die Nutzenschwelle berechnet, ab der sich der Erwerb des landesweiten Schülertickets mit dem anvisierten Preis von 365€/Jahr rechnet. Darauf aufbauend wurden für jede Raumkategorie Annahmen über die Höhe der Wanderungsquoten von den bisherigen Angeboten hin zum landesweiten Schülerticket getroffen. Die Gebietskörperschaften wurden zu folgenden räumlichen Kategorien zusammengefasst:

- ▼ Metropole: Städte über 500.000 Einwohner in den Metropolregionen
- ▼ Großstadt: Großstädte bis 500.000 Einwohner
- ▼ Stadt: kreisfreie Städte unter 100.000 Einwohner mit zentralörtlicher Bedeutung
- ▼ Landkreis 1: Landkreise mit mindestens einem Oberzentrum
- ▼ Landkreis 2: Landkreise ohne Oberzentrum.

Ein bestimmter Anteil der Schüler und Auszubildenden wird nicht auf das neue Schülerticket umsteigen, sondern die bisherigen Tarifprodukte weiter nutzen. Das sind diejenigen, deren bisherige Monatskarten so kostengünstig sind, dass der Erwerb der landesweiten Schülerkarte trotz des damit verbundenen Zusatznutzens nicht wirtschaftlich ist sowie Schüler und Auszubildende, deren ÖV-Nutzung sich auf wenige Monate im Jahr beschränkt. Für diese Gruppe wurde basierend auf Erfahrungswerten ein durchschnittlicher Jahreserlös je Person festgelegt.

▼ **Migration zum neuen Angebot (Anspruchsberechtigte)**

Der überwiegende Teil der Schüler und Auszubildenden, die in Bayern den ÖPNV nutzen, erhalten dafür einen für die Nutzer kostenfreien Fahrschein. Die Kosten für diese Fahrscheine werden vom Staat übernommen und somit über die Kommunen und das Land finanziert.

Die Kostenfreiheit des Schulweges in Bayern wird im Gesetz über die Kostenfreiheit des Schulwegs (Schulwegkostenfreiheitsgesetz – SchKfrG) in Art. 2 Absatz 1 geregelt:

- ▼ „Eine Beförderung durch öffentliche oder private Verkehrsmittel ist notwendig, wenn der Schulweg in einer Richtung mehr als drei Kilometer beträgt...“

Die Finanzierung des kostenfreien Schulwegs in Bayern beruht auf einem komplexen, historisch gewachsenen Gesamtsystem. Bayern ist eines der letzten Bundesländer, welches hierbei auf den §45a aus dem Personenbeförderungsgesetz (PBefG) zurückgreift und die vorgesehene Öffnungsklausel für landesrechtliche Regelungen (§64a PBefG) nicht nutzt. Die Einführung einer landesrechtlichen Neuregelung wurde zur Jahresmitte 2014 ausgesetzt, und die Ausgleichsverordnung (PBefAusglV) mit den Sollkostensätzen zur Berechnung der Ausgleichsbeträge für die Verkehrsunternehmen wurde rückwirkend zum 01.01.2014 angepasst.

Die Einführung eines Schülertickets in Bayern führt zu einer deutlichen Absenkung des Fahrpreises. Damit hierdurch keine Einnahmenminderungen bei den Verkehrsunternehmen entstehen ist es notwendig, dass die bisherigen Finanzmittel für den Ausbildungsverkehr weiterhin zur Verfügung gestellt werden. Insbesondere müssen die bisherigen Finanzmittel für die kostenfreie Schülerbeförderung erhalten und an Hand von Preisindizes und Schülerentwicklungen dynamisiert werden. Dass dies prinzipiell möglich ist, hat die Einführung des Schülertickets in Hessen gezeigt.

In Bayern werden 70% der Fahrgeldeinnahmen im Ausbildungsverkehr von den Schulwegkostenträgern finanziert. Die Einnahmen in diesem Segment bleiben konstant und die Nachfrageveränderungen bewegen sich in einem überschaubaren Bereich. Dies trägt in erheblichem Umfang dazu bei, dass die Risiken der Einführung eines Schülertickets Bayern beherrschbar sind.

▼ Nachfrageelastizität

Die Attraktivität des neuen Tarifangebots wird zu einem Nachfragezuwachs führen, dessen Ausmaß u.a. vom ÖPNV-Angebot im jeweiligen Verkehrsraum abhängt. Für Schüler und Auszubildende, die neben den Wegen zwischen Wohnort und Ausbildungsort weitere regelmäßige Wege zurücklegen, ist der Erwerb einer kostengünstigen Jahreskarte wirtschaftlich attraktiv, sofern ihnen ein leistungsfähiges ÖV-Netz zur Verfügung steht. Das zusätzliche Nachfragepotenzial speist sich u.a. aus folgenden Zielgruppen:

- ▼ Schüler und Auszubildende, die ihre Ausbildungsstätte zu Fuß oder mit dem Fahrrad erreichen können und den ÖPNV häufig in ihrer Freizeit nutzen. Für diesen Personenkreis lohnt sich u.U. der Kauf einer kostengünstigen Jahreskarte.
- ▼ Auszubildende, die aktuell mit dem eigenen Auto zu ihrer Ausbildungsstätte fahren. Der Preisvorteil der Jahreskarte und systembedingte Vorteile des ÖV können dazu führen, dass diese Personengruppe den ÖPNV als attraktive Alternative zum motorisierten Individualverkehr wahrnimmt und zumindest einen Teil der Fahrten mit Bus und/oder Bahn zurücklegt.
- ▼ Auszubildende, für die die bisherigen ÖPNV-Zeitkarten unattraktiv sind, da sie unterschiedliche Zeitkarten für die Wege zum Arbeitsort sowie zur Berufsschule benötigen würden
- ▼ Schüler, die ihre Mobilität weitgehend mit dem Elterntaxi bestreiten und aufgrund des kostengünstigen Angebots (zusätzlich) eine Jahreskarte erwerben.

Die Höhe der Zuwachsraten steht auch in Zusammenhang mit der Diskussion gesellschafts- und umweltpolitischer Zukunftsvisionen und sie ist nicht zuletzt beeinflussbar durch flankierende Maßnahmen bei der Einführung des neuen Produkts (Imagekampagnen, Werbung).

▼ Wechselwirkungen zum Bartarif

Zusätzlich zu den Einnahmen im Tarifsegment „Zeitkarten für Auszubildende“ generieren Schüler und Auszubildende Einnahmen im Bartarif. Nutzer der Zeitkarten lösen je nach Tarifangebot Einzelfahrkarten, Mehrfahrtenkarten und Gruppenkarten (z.B. das BayernTicket), wenn sie über den Geltungsbereich ihrer Zeitkarte hinaus fahren. Nichtnutzer von Zeitkarten lösen Fahrkarten des Bartarifs im Freizeitverkehr oder wenn sie gelegentlich mit dem ÖPNV zu ihrem Ausbildungsplatz fahren.

Für die künftigen Nutzer der Jahreskarte entfällt die Notwendigkeit, zusätzliche Fahrkarten im Bartarif zu erwerben. Bei der Gewinnung von Neukunden (Zuwachsraten) ist davon auszugehen, dass diese auch aus dem Kundenkreis rekrutiert werden, der bereits eine Affinität zum ÖPNV aufweist. Diese Kunden kaufen künftig keine Einzelfahrkarten oder ähnliche Produkte mehr. Daher sinken die Einnahmen im Bartarif.

3.6 Planfallberechnungen

Mit Hilfe des zuvor beschriebenen Tarifmodells und ausgehend von den Fahrgeldeinnahmen und der damit verbundenen Nachfrage im Status quo ante wurden die Nachfrage- und Einnahmewirkungen von zwei Tarifangeboten untersucht. Die Einführung eines Schülertickets Bayern zum Preis von 365,- €/Jahr wurde als Planfall 1 untersucht, die Einführung eines Schülertickets zum Nulltarif als Planfall 2.

3.6.1 Planfall 1: Schülerticket für 365€ im Jahr

Im Planfall 1 wurden unter Anwendung des Tarifmodells zwei Szenarien mit unterschiedlichen Nachfrageentwicklungen betrachtet, wobei in den fünf Raumkategorien (s.o.) spezifische Nachfragereaktionen angenommen wurden. Durchschnittlich ergeben sich in den beiden Szenarien Steigerungsraten (gemessen an allen Schülern und Auszubildenden in den jeweiligen Raumkategorien) von 4% (Szenario 1) und 8% (Szenario 2). Das entspricht bezogen auf die Schüler und Auszubildenden mit einer Ausbildungszeitkarte für Selbstzahler Steigerungsraten von durchschnittlich 30% bzw. 60%.

Zusätzlich wurden folgende Rahmenbedingungen vorausgesetzt:

- ▀ Neben dem landesweiten Schülerticket wird keine weitere Jahreskarte angeboten
- ▀ Stückzahl und Einnahmenvolumen der von den Schulwegkostenträgern finanzierten Ausbildungskarten bleiben unverändert.

Die Einnahmenminderungen aufgrund der Absenkung der Fahrpreise werden durch die zusätzlichen Einnahmen auf Grund der Nachfragesteigerung nur teilweise kompensiert. Aus der Gegenüberstellung der prognostizierten Einnahmen nach Einführung des Schülertickets mit den heutigen Einnahmen ergeben sich die zu erwartenden Mindereinnahmen.

Es ist zu erwarten, dass sich die Mindereinnahmen in der Spanne zwischen **10 und 30 Mio. € pro Jahr** bewegen werden. Das heißt, die jährlich vom Freistaat Bayern aufgewendeten Mittel für die Schülerbeförderung (vgl. Tabelle 3) würden sich bei der Einführung eines landesweiten Schülertickets zum Preis von 365.- Euro pro Jahr um diesen Betrag erhöhen. Dies entspricht Mehrausgaben für die Schülerbeförderung von 1% bis 4%.

Position	Szenario 1	Szenario 2
Fahrgeldeinnahmen Status quo ante	496.000.000 €	496.000.000 €
Fahrgeldeinnahmen nach Einführung Schülerticket	466.000.000 €	486.000.000 €
Mindereinnahmen Fahrgeld	-30.000.000 €	-10.000.000 €
Landes- und Kommunalausgaben Schülerbeförderung 2018	842.000.000 €	842.000.000 €
Mehrausgaben Schülerbeförderung	4%	1%

Tabelle 5: Ergebnis Planfall 1

3.6.2 Planfall 2: Schülerticket zum Nulltarif

Die Einführung eines kostenfreien Schülertickets Bayern führt zu einem vollständigen Entfall der bisherigen Fahrgeldeinnahmen der Selbstzahler im Ausbildungsverkehr sowie der Bartarifeinnahmen im Gelegenheitsverkehr. Hieraus entstehen Mindereinnahmen in Höhe von ca. **200 Mio. € pro Jahr**. Die Fahrgeldeinnahmen der Verkehrsunternehmen sind dann ausschließlich auf die Zeitkarten für Auszubildende zurückzuführen, die von den Schulwegkostenträgern finanziert werden (Zeitkarten für Auszubildende Anspruchsberechtigte). Aktuell betragen diese 294 Mio. Euro (vgl. auch Tabelle 4 auf Seite 10). Die zu erwartenden Nachfragesteigerungen führen auf Grund der Kostenfreiheit nicht zu zusätzlichen Einnahmen. Die Mindereinnahmen müssen daher vollständig vom Freistaat Bayern übernommen werden. Die jährlichen Ausgaben für die Schülerbeförderung (vgl. Tabelle 3) würden sich um etwa ein Viertel erhöhen.

Position	Einnahmen/Ausgaben
Fahrgeldeinnahmen Status quo ante	496.000.000 €
Fahrgeldeinnahmen nach Einführung Schülerticket	294.000.000 €
Mindereinnahmen Fahrgeld	-202.000.000 €
Landes- und Kommunalausgaben Schülerbeförderung 2018	842.000.000 €
Mehrausgaben Schülerbeförderung	24%

Tabelle 6: Ergebnis Planfall 2

3.7 Bewertung

Unter ökonomischen Gesichtspunkten ist die Einführung eines landesweit gültigen Tickets für Schüler und Auszubildende **zum Preis von 1 Euro** pro Tag positiv zu bewerten. Gemessen an den staatlichen Ausgaben für die Schülerbeförderung sind die zu erwartenden zusätzlichen Ausgaben von 10 bis 30 Mio. Euro zum Ausgleich des Einnahmedefizits vergleichsweise gering. Diesen Ausgaben stehen positive Effekte wie die Substitution von Pkw-(Mit)Fahrten sowie eine langfristige Bindung der heutigen Schüler und Auszubildenden an den Öffentlichen Verkehr gegenüber, die sich voraussichtlich in der verstärkten Nutzung des ÖPNV im Erwachsenenalter niederschlägt.¹ Es werden Nachfragesteigerungen erwartet, die mit dem vorhandenen Verkehrsangebot bedient werden können. Die erhöhte Nutzung kann jedoch mittelfristig dazu beitragen, das ÖPNV-Angebot insbesondere im ländlichen Raum attraktiver zu gestalten, sofern Ideen und Vorschläge der zukünftigen Nutzer in die Angebotsgestaltung einbezogen werden.

Für die Schülerbeförderung werden im Landeshaushalt erhebliche Geldmittel bereitgestellt. Es liegt jedoch keine Aufschlüsselung vor, in welchen Regionen und für welche Verkehrsangebote diese Mittel konkret eingesetzt werden. Hiervon ausgehend könnte eine genauere Analyse des Mitteleinsatzes erfolgen. Dies war jedoch nicht Aufgabe der vorliegenden Untersuchung.

Anders als in Hessen sind in Bayern nicht alle Landkreise und kreisfreien Städte in einen Verkehrsverbund integriert. Die Vielzahl an Akteuren, die in die Umsetzung der Maßnahme eingebunden werden müssen, lässt einen schwierigeren und langwierigeren Abstimmungsprozess erwarten. Erschwerend kommt hinzu, dass in Bayern die Bereitstellung von Leistungen im ÖPNV und SPNV über Netto-Verträge geregelt ist, so dass für die Verkehrsunternehmen im Abwägungsprozess das Risiko von Einnahmenverlusten im Vordergrund stehen wird.

Vor dem Hintergrund verschiedener Modellprojekte zum kostenfreien ÖPNV ist bei einem **kostenfreien Schülerticket** mit deutlichen Nachfragesteigerungen zu rechnen. Insbesondere werden viele Schüler und Auszubildenden für einen Teil ihrer bisherigen Fuß- und Radwege dann den ÖPNV nutzen. Damit ergibt sich eine Verlagerung von

¹ Diese Einschätzung leitet sich u.a. aus Untersuchungen zu den Semestertickets ab, die in den letzten 20 Jahren zu deutlichen Nutzungssteigerungen bei den Studierenden geführt haben. Z.B. wurden im Jahr 2010 die Nutzer des landesweiten NRW- Semestertickets an der Universität Bielefeld zum Wegfall des Semestertickets nach Studienende befragt (vgl. Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie (Hrsg.): Wuppertaler Studienarbeiten zur nachhaltigen Entwicklung, Nr. 1). Demnach können sich 42% der Studierenden vorstellen, Abos für den Öffentlichen Verkehr zu kaufen. Das ÖV-Nutzerpotenzial liegt damit deutlich über dem Anteil von ÖPNV-Abokunden in der Bevölkerung (gemäß MiD 2008 ca. 10%).

den umweltfreundlichsten Verkehrsmitteln zum motorisierten ÖPNV. Um den Nachfragezuwachs angemessen bedienen zu können, müssen voraussichtlich zusätzliche ÖPNV-Kapazitäten geschaffen werden. Dadurch entstehen zusätzliche Kosten, die neben den Mindereinnahmen zu weiteren Aufwänden in Millionenhöhe auf staatlicher Seite führen können.

4 Landestarif Bayern

Verkehrsverbünde

Seit den 70er-Jahren werden in Deutschland Verkehrsverbünde aufgebaut, um der Bevölkerung einen attraktiven ÖPNV anbieten zu können. Insbesondere in den Verdichtungsräumen konnten dadurch viele Fahrgäste für den ÖPNV gewonnen werden. In peripheren ländlichen Gebieten hat sich dagegen der Verbundgedanke nicht in diesem Umfang durchsetzen können, so dass viele dünnbesiedelte Landkreise bis heute keinem Verkehrsverbund angehören. Dies betrifft insbesondere Flächenländer wie Bayern, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern.

Tarifangebote in Verkehrsverbänden sind konzeptionell Flächenzonentarife, da die Verkehrsangebote in den Städten und Gemeinden sinnvollerweise pauschal bepreist werden. Wesentliche Teile des Verbundverkehrs sind städtische Binnenverkehre, die somit das Tarifangebot entscheidend mitprägen. Durch die Flächenzoneneinteilung ergeben sich jedoch Begrenzungen bei der Bepreisung der Entfernung im Regionalverkehr. Verbundtarife sind daher ein Kompromiss aus der Bepreisung der Stadtverkehre und der notwendigen entfernungsabhängigen Preisgestaltung im Regionalverkehr. Dieser Kompromiss ist im Einzelfall erheblich von der spezifischen verkehrsräumlichen Situation vor Ort geprägt. Bei Verbundraumerweiterungen wird die bisherige Balance zwischen Flächenzonen für den Stadtverkehr und Entfernungskomponenten für den Regionalverkehr aufgehoben und muss zwischen den bisherigen und zukünftigen Beteiligten neu austariert werden. Solche Anpassungen sind mit erheblichen Verwerfungen hinsichtlich der Tarif- und Fahrpreisangebote verbunden. Daraus ergeben sich im Folgeschritt Verwerfungen bei der Zuschreibung der Fahrgeldeinnahmen an die einzelnen Gebietskörperschaften und Verkehrsunternehmen. Dies führt häufig dazu, dass eine räumliche Erweiterung von Verkehrsverbänden nicht umsetzbar ist.

Landesweiter ÖPNV

Durch die Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs ist die Verantwortung für diese Verkehrsangebote vom Bund auf die Länder übertragen worden. Das Regionalisierungsgesetz wurde 1993 erlassen und ist zum 01.01.1996 in Kraft getreten. Zur Finanzierung dieser Aufgaben stellt der Bund den Ländern jährlich Regionalisierungsmittel zur Verfügung. Diese wurden zum Jahr 2016 auf 8,2 Mrd. € erhöht und werden bis 2031 jährlich um 1,8 % angehoben. In Bayern werden die Aufgaben zur Organisation des Schienenverkehrs von der Bayerische Eisenbahngesellschaft (BEG) wahrgenommen. Die Regionalisierung hat in den einzelnen Bundesländern zu einer deutlichen Stärkung des SPNV beigetragen. Die Verkehrsangebote werden heute wirtschaftlicher erbracht. Effizienzgewinne konnten vielfach zur Verbesserung der Verkehrsangebote eingesetzt werden.

Seit über 20 Jahren werden in einzelnen Bundesländern Landestarife entwickelt und eingeführt. Dabei wird das Ziel verfolgt, den Kunden die landesweite ÖPNV-Nutzung

vom Startpunkt bis zum Zielpunkt mit einer Fahrkarte zu ermöglichen. Vorreiter waren Berlin-Brandenburg (1999), Nordrhein-Westfalen (ab 2005) und Schleswig-Holstein (Busintegration ab 2005). Im Jahr 2013 wurde in Niedersachsen, Bremen und Hamburg der Niedersachsentarif als gemeinsamer Landestarif eingeführt, der vorrangig im SPNV den Tarif der Deutschen Bahn ablöst. Die integrierte Nutzung von Bussen und Stadtbahnen am Start- und Zielort ist derzeit in Planung und soll ab Dezember 2018 eingeführt werden. Baden-Württemberg plant die Einführung eines Landestarifs ab Dezember 2018 in einem mehrjährigen, gestuften Verfahren.

In Schleswig-Holstein und Niedersachsen hatten die privaten Eisenbahnunternehmen ein erhebliches Interesse an der Einführung eines Landestarifs, um die Aufgaben von Vertrieb und Betrieb zu entkoppeln. Es wurde vermutet, dass die Deutsche Bahn auf Grund ihres Vertriebsmonopols einen Wettbewerbsvorteil bei den Ausschreibungen der Betriebsleistungen hat.

In Niedersachsen und in Baden-Württemberg wurden Landesgesellschaften gegründet, die für die Tarifentwicklung und die Koordination des Vertriebs verantwortlich sind. In Schleswig-Holstein ging aus der Landesnahverkehrsgesellschaft im Jahr 2014 ein landesweiter Verkehrsverbund hervor, der für die Planung, Bestellung und Qualitätssicherung des SPNV-Angebotes, die Koordination des gesamten ÖPNV, die Entwicklung eines integralen Taktfahrplans und die Weiterentwicklung des Landestarifes verantwortlich ist.

Nahverkehr in Bayern – Landestarif zur Attraktivitätssteigerung des ÖPNV

Bayern ist hinsichtlich seiner räumlichen Ausdehnung das größte Bundesland in Deutschland, beim Vergleich der Einwohnerzahlen liegt Bayern auf Platz 2. In allen Verdichtungsräumen haben sich Verkehrsverbünde etabliert. Zahlreiche Landkreise gehören jedoch keinem größeren Verkehrsverbund an, häufig ist noch nicht einmal der Schienenverkehr in das lokale Tarifangebot integriert. Ein Landestarif würde dazu beitragen, dass alle Einwohner den ÖPNV landesweit zu einfachen und einheitlichen Bedingungen nutzen können. Dadurch wird der Zugang zum ÖPNV deutlich erleichtert.

Aus tariflicher Sicht hat ein Landestarif den Vorteil, dass die Entfernung als wesentliche preisbestimmende Größe für die Tarifierung des SPNV verwendet werden kann. Hier erfolgt in den heutigen Verbundtarifen eine frühzeitige Preisdeckelung, so dass die Preisbereitschaft der Nutzer nicht sachgerecht ausgeschöpft werden kann. Da die Nutzerfinanzierung auch zukünftig eine bedeutende Finanzierungssäule des ÖPNV sein wird, ist eine sachgerechte Tarifgestaltung ein entscheidender Baustein für einen zukunftsfähigen ÖPNV.

Durch die Einführung eines Landestarifs sind die Tarifeinnahmen für die Verkehre innerhalb des Bundeslandes eindeutig abgrenzbar. Der Vertrieb kann unabhängig vom Betrieb ausgeschrieben und an geeignete Marktteilnehmer vergeben werden. Die Ver-

kaufsdaten werden an einer neutralen Stelle zusammengeführt und können dort analysiert werden. An Hand gemeinsamer Vereinbarungen werden die Einnahmen abschließend in die Gesamtfinanzierung des Verkehrsangebotes eingebracht.

Die Konzeption und Einführung eines Landestarifes kann schrittweise erfolgen, so dass sich alle Beteiligten in diesen komplexen Prozess einbringen können. Neben den politischen Gremien sind die Gestalter des heutigen ÖPNV (Aufgabenträger, Verkehrsverbünde, Verkehrsunternehmen) frühzeitig einzubinden, um ein gemeinsames Rollenverständnis zu entwickeln, in dem alle Beteiligten ihren Platz im zukünftigen ÖPNV erkennen können.

Die schrittweise Einführung eines Landestarifs in Bayern würde sich über mehrere Jahre erstrecken und kann z.B. in die folgenden drei Schritte gegliedert werden:

- ✔ Umstellung des Tarifangebotes im Schienenverkehr vom heutigen Tarif der Deutschen Bahn auf einen Landestarif
- ✔ Entwicklung der Anschlussstarifizierung in der Fläche
- ✔ Einbindung der Verbundtarife.

5 Datengrundlagen für das Tarifmodell

Aus Gründen der Datenverfügbarkeit wurde als Referenzjahr das Kalenderjahr 2016 gewählt. Bei der Berechnung der Fahrgeldeinnahmen (Status quo ante und Prognose) wurde die Preise auf das aktuelle Niveau angehoben. Das heißt, alle Berechnungen basieren auf Strukturdaten des Jahres 2016 mit Preisstand 2018.

Die Abschätzung der bayernweiten Fahrgeldeinnahmen im Ausbildungsverkehr wurde auf der Grundlage der in den veröffentlichten Jahresberichten der Verkehrsverbünde ausgewiesenen Einnahmen vorgenommen.

Alle Strukturdaten wurden den Veröffentlichungen des Bayerischen Landesamts für Statistik entnommen.

Der Auftraggeber hat Unterlagen zu den Landesausgaben für den Ausbildungsverkehr bereitgestellt.

Allgemeingültige Annahmen bezüglich der Mobilität von Auszubildenden und Mobilitätskennziffern stammen aus Veröffentlichungen des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (*Mobilität in Deutschland* und *Verkehr in Zahlen*)

Nicht zuletzt ist in die Entwicklung des Berechnungsmodells umfangreiches Erfahrungswissen der WVI eingeflossen, das auf zahlreichen Untersuchungen zur Nachfrageentwicklung und Tarifgestaltung in unterschiedlichsten Verkehrsräumen in der Bundesrepublik Deutschland beruht.