



Leitprojekt „Flexible Bedienformen im ÖPNV“ - Werkzeug 5

Thema Tarif
Stand 10.2.2017

Dieses Werkzeug richtet sich in erster Linie an alle, die neue flexible Angebote bzw. Bürgerbusverkehre einrichten wollen, also beispielsweise an Kommunen und Bürgerbusvereine. Dabei soll vor allem das Spektrum tariflicher Möglichkeiten aufgezeigt werden. Diese Grundlagen ermöglichen auch bei bereits bestehenden Angeboten zu überprüfen, ob der dort angewendete Tarif „der Richtige“ ist.

1 Flexible Angebote

1.1 Ausgangslage

In rund drei Viertel der Fälle verkehren die flexiblen Angebote in der Metropolregion Hamburg zu einem eigenständigen Sondertarif, der aus einem Einheits- oder Stufentarif besteht. Die Erlöse sind damit eindeutig dem flexiblen Angebot zugeordnet. Allerdings berechtigen ÖPNV-Zeitkarten oftmals zum Erwerb eines Ermäßigungsfahrscheins des Sondertarifs. Schwerbehindertenausweise müssen bei den nach § 42 PBefG genehmigten Verkehren – ohne entsprechende Ausgleichszahlung – anerkannt werden. Die ÖPNV-Tarife finden hingegen deutlich seltener Anwendung. Nur in zwei Fällen wird zum ÖPNV-Tarif ein Zuschlag erhoben.

Bei flexiblen Angeboten, für die Angaben zum Fahrpreisen bzw. zu dessen Spannweite vorliegen, beträgt der Preis für eine Fahrt mittlerer Entfernung eines Erwachsenen durchschnittlich 3,56 €. Das Gros bewegt sich zwischen 2,80 € und 4,00 €. Der niedrigste Fahrpreis in Höhe von 1,30 € wird beim AST Schwarmstedt erhoben; der höchste Fahrpreis beträgt 16,- € beim AST Stade für Strecken ab 25 km (eine Darstellung aller Fahrpreise der flexiblen Angebote findet sich auf Seite 45 in der Bestandsanalyse von flexiblen Angeboten und Bürgerbussen der Metropolregion Hamburg).

Über 90% der Fahrscheine werden über Abreißblöcke, Notfahrscheine und Quittungsblock verkauft. Nur in fünf Systemen werden Fahrkarten über (mobile) Fahrscheindrucker vertrieben.

Ein Vergleich mit anderen deutschen Angeboten würde vermutlich zu einem ähnlichen Ergebnis führen. Erfahrungsgemäß kommen Fahrscheindrucker dann zum Einsatz, wenn das

Verkehrsunternehmen die flexiblen Verkehre mit eigenen oder externen Standard- oder Midi-bussen betreibt bzw. betreiben lässt und die Leistungen nicht an Dritte, insbesondere nicht ans Taxigewerbe, vergeben hat. In der Metropolregion Hamburg ist dies vor allem in den neuen Bundesländern der Fall, wo oft kommunale Verkehrsunternehmen aktiv sind. Hingegen entstanden in den Altbundesländern viele AST-Verkehre bereits in der Zeit vor der Grenzüffnung.

1.2 Harmonisierungsbedarf

Bei den AST-Verkehren kommt fast durchgängig ein Sondertarif zur Anwendung. Das hat vor allem zwei Vorteile: Zum einen kann durch die individuelle Festlegung der Tarifhöhe die Inanspruchnahme und damit auch der tatsächliche Zuschussbedarf beeinflusst werden. Zum anderen muss in den eingesetzten Taxis nur ein begrenztes Fahrkartensortiment bereitgehalten werden, der Einsatz von Fahrscheindruckern ist nicht erforderlich.

Sondertarife geben den Aufgabenträgern also die Möglichkeit, entsprechend den (lokalen politischen) Vorgaben die Einnahmensituation an die Kosten anzupassen. So sind beispielsweise im Landkreis Stade aufgrund der großen Distanzen im Kreisgebiet die auf der Basis der Taxipreise entstehenden AST-Kosten (und damit der Zuschussbedarf je Fahrt) teilweise erheblich. Bei einer Anwendung des im Landkreis Stade gültigen HVV-Tarifes gäbe es keine Tarif-Preisstufe, durch die annähernd vergleichbare Einnahmen generiert werden könnten. Folge: Der Kostendeckungsgrad würde dramatisch sinken, der Zuschussbedarf entsprechend steigen.

Ein umfassender Verkauf von Fahrscheinen gemäß Haus- oder Verbundtarif würde voraussetzen, alle eingesetzten Fahrzeuge in einem Bedienungsgebiet mit geeigneten Vertriebsgeräten auszustatten. Außerdem müssten alle für diese Verkehre eingesetzten Personen in der Anwendung der teilweise komplizierten (Verbund-)Tarife geschult werden. Das kann mit höherem Aufwand verbunden sein.

Vor diesem Hintergrund ist es in vielen Fällen nicht im Interesse der Kostenträger (Kommunen und Landkreise), von der bisherigen Anwendung von Sondertarifen abzuweichen.

Vorteile Verbundtarif	Nachteile Verbundtarif
Kundenfreundlichkeit: Ein Tarif, eine Fahrkarte im gesamten Bedienungsgebiet	Verkauf des gesamten Fahrkartensortiments in den Fahrzeiten erforderlich (Kosten für Vertrieb: Beschaffung von Fahrscheindruckern, Kassensicherheit, umfassende Personalschulung).
„Sichtbarkeit“ der flexiblen Angebote ist deutlich höher, wenn Fahrgäste mit einem Fahrschein sowohl flexible als auch konventionelle Angebote nutzen können.	Höhe des Tarifs kann nicht entsprechend den (politischen) Vorgaben bzw. in Abhängigkeit von den raumstrukturellen Gegebenheiten im Bedienungsgebiet (z. B. große Distanzen) flexibel verändert werden.
Für Fahrgäste ist eine Vollintegration attraktiv, da durchtarifizierte Verbundtarife insbesondere bei den größeren Reiseweiten i. d. R. deutlich kostengünstiger sind als „normale“ AST-Tarife“. Zeitkarteninhaber/innen fahren dann ohne Mehrkosten mit.	Eine Vollintegration ist für den Kostenträger i. d. R. erheblich teurer als der Sondertarif. Verbundfahrscheine orientieren sich an den Kostensätzen der Busverkehre und nicht an Taxikosten, die Differenz ist dann voll vom Kostenträger auszugleichen.
	Keine eindeutige Zuordnung der Erlöse zum flexiblen Angebot: Geeignete vereinfachte Form der Einnahmenaufteilung erforderlich. Es ist dann zu klären, wer Partner der Einnahmenaufteilung ist.
	Geringere Transparenz über Nutzerverhalten: Verbundfahrscheine sind anonymisiert – auf Taxiquittungen lässt sich erkennen, wie oft einzelne Fahrten durch einzelne Personen in Anspruch genommen werden.

Tabelle 1: Vor- und Nachteile einer Vollintegration flexibler Angebote in die jeweils gültigen (Verbund-) Tarife bei AST-Verkehren

Eine Vollintegration der flexiblen Angebote in die bestehenden Haus- oder Verbundtarife erfordert die Entwicklung einer geeigneten Form der Einnahmenaufteilung (analog zum Bürgerbus Punkt 2.2); einerseits ist die Erlöszuscheidung zu den flexiblen Angeboten zu gewährleisten, andererseits müssen auch verbundspezifische Leistungen mitfinanziert werden.

Die Anwendung eines komplexen Tarifs kann durch einfache, intelligente Vertriebsgeräte erleichtert werden (dies können z. B. mobile Drucker mit Bluetooth-Anbindung an Smartphones oder Tablets sein). Auch mit Hilfe von smartphonebasierten Ticketing-Systemen kann ggf. zukünftig eine Tarifintegration realisiert werden, ohne dass aufwändige Vertriebstechnik in den Fahrzeugen vorgehalten wird. Die sich abzeichnende Marktreife von smartphonebasierten Check-in/Be-out-Systemen des elektronischen Ticketings kann Fahrscheindruckertel- telfristig weitgehend überflüssig machen.

Zwischen einem Sondertarif und der Vollintegration in den jeweiligen Haus- oder Verbundtarif sind Zwischenstufen denkbar. Diese bieten sich vor allem für Zeitkarten an.

2 Bürgerbusse

2.1 Ausgangslage

Der Grad der Integration der Bürgerbusse in die überregional gültigen ÖPNV-Tarife ist unterschiedlich und von verschiedenen Faktoren abhängig. So sind z. B. alle sechs Verkehre im Landkreis Rotenburg (Wümme) durch Anerkennung von Fahrkarten oder Verkauf eines Teilsortiments im Bereich des Verkehrsverbundes Bremen/Niedersachsen (VBN) in den Verbundtarif integriert, im übrigen Landkreis Rotenburg (ROW) in den sogenannten ROW-Tarif.

Die Einnahmenaufteilung beim VBN wurde dahingehend vereinfacht, dass die Fahrgeldeinnahmen der ersten Preisstufe bei den Bürgerbusbetreibern verbleiben. Die meisten anderen Bürgerbus-Systeme in der Metropolregion haben ihren jeweiligen eigenen Inseltarif und sind nicht in die lokal gültigen Verbund- oder ÖPNV-Haustarife integriert.

Bei der Recherche wurde von einigen Akteuren darauf hingewiesen, dass Bürgerbusse i. d. R. ein lokales Angebot seien und daher eine tarifliche Verknüpfung mit den regionalen und überregionalen ÖPNV-Angeboten nicht unbedingt erforderlich sei. Auch wenn manche Betriebe ihre Fahrpläne auf SPNV- und ÖPNV-Linien ausrichten, bilden Umsteiger/innen i. d. R. nur einen geringen Anteil der Fahrgäste. Hier besteht ein Spannungsfeld zum Wunsch mancher Aufgabenträger, Bürgerbusse als vollwertiges ÖPNV-Angebot einzurichten und zu kommunizieren.

Trotzdem wurden von den Akteuren, die Bürgerbus-Systeme mit einer tariflichen Vollintegration betreiben, die Vorteile höher bewertet als die ggf. damit verbundenen Nachteile. Positiv hervorgehoben wurde vor allem die mit einer Vollintegration einhergehende Wahrnehmung der Bürgerbus-Systeme als vollwertige Teile des Gesamt-ÖPNV-Systems.

2.2 Harmonisierungsbedarf

Nahezu alle Bürgerbus-Systeme in der Metropolregion Hamburg fahren im Linienverkehr. Insofern erscheint es folgerichtig, bei Bürgerbusangeboten auch den jeweils gültigen Tarif des Linienverkehrs anzuwenden. So stellt beispielsweise der Bürgerbus in Rotenburg ein weitgehend vollwertiges Stadtbusangebot mit SPNV-Verknüpfung dar.

„Autarkie“ ist als Argument für Sondertarife zu hinterfragen, wenn der Wunsch besteht, den jeweiligen Bürgerbus als integriertes ÖPNV-Angebot einzurichten und zu kommunizieren. Dies gilt auch dann, wenn die Zahl der Umsteiger/innen vom/zum übrigen ÖPNV eher gering ist.

Im Einzelfall zu bewerten sind Fragen, die aus der Anwendung eines zumeist umfassenden (Verbund-)Tarifes resultieren (Beschaffung geeigneter Verkaufsgeräte, Personalschulung). Aussagen aus dem Kreis der Bürgerbusbetreiber, die den VBN-Tarif anwenden, deuten aber darauf hin, dass diese Probleme beherrschbar sind.

Eine tarifliche Vollintegration der Bürgerbus-Systeme ist daher anzustreben. Ausnahmen hierzu sind aber aus finanziellen und organisatorischen Gründen möglich. Auf jeden Fall sollte den Akteuren „vor Ort“ eine Wahlmöglichkeit angeboten werden, die auch die Variante „Vollintegration“ einschließt.

Um die Anwendung der jeweiligen Verbundtarife zu ermöglichen, ist in den Verkehrsverbänden eine Integration in die Einnahmenaufteilung erforderlich. Eine diesbezügliche Regelung ist im Bürgerbus-Mustervertrag des VBN enthalten und im Kapitel 4 im Wortlaut wiedergegeben. Die Einnahmen aus der ersten Preisstufe verbleiben bei den Bürgerbusbetreibern. Dadurch kann der buchhalterische Aufwand bei den Betreibern begrenzt werden. Zu den Überlegungen zur Einnahmenaufteilung im HVV und bei der NAH.Sh siehe auch das folgende Kapitel 3.

3 Möglichkeiten der Einnahmenaufteilung

Das Projektteam hat in Zusammenarbeit mit den zuständigen Kolleg/innen beim HVV und bei der NAH.SH überprüft, ob und in wieweit die Bremer Regelungen zur vereinfachten Einnahmenaufteilung auf die Verbundräume vom HVV und der NAH.SH übertragbar sind. In den übrigen Gebieten der Metropolregion kommen derzeit keine Verbundtarife zur Anwendung.

3.1 VBN/ZVBN

Im Tarifmodell des ZVBN sind die Tarifzonen, die die erste Preisstufe abbilden, weitgehend mit den Gemeindegrenzen identisch. Da sich Bürgerbusaktivitäten in der Vergangenheit meist auf Gemeindeebene entwickelten, war es praxis- und sachgerecht, die Einnahmen aus der ersten Preisstufe den Bürgerbusbetreibern zuzuscheiden.

3.2 HVV

Ähnlich wie beim ZVBN sind im HVV-Bereich die Tarifzonen vielfach mit Gemeindegrenzen identisch, allerdings umfasst eine Tarifzone häufig mehrere Gemeinden. Die maßgebliche Fahrkarte für eine Einzelfahrt wäre in der HVV-Tarifsystematik die Ein-Zonen-Karte zu 2,20 € (Stand ab 01.01.2017). Für den HVV ist denkbar, die in Bürgerbussen verkauften Ein-Zonen-Fahrkarten direkt zuzuscheiden. Allerdings müssten alle HVV-Verbundunternehmen einer solchen Regelung zustimmen, da diese teilweise in geringem Umfang auf Einnahmen verzichten müssten. Hier könnten sogar SPNV-Unternehmen betroffen sein (Beispiel: In der Tarifzone von Buchholz liegen neben dem Buchholzer Bahnhof auch die Stationen Suerhop, Holm-Seppensen und Sprötze, sodass Anschlussfahrten mit dem SPNV durchaus möglich wären).

Nach derzeitigem Stand der Überlegungen würde der HVV unter dem Vorbehalt der Analyse von Zuscheidungswirkungen im Einzelfall empfehlen, die Einnahmen für die übrigen Fahrkartenverkäufe in den Bürgerbussen komplett – ohne einen Einnahmeanspruch für den Bürgerbus – in den HVV-Pool einzustellen. Dieses Verfahren wäre relativ einfach und könnte zu

einem Interessenausgleich der beteiligten Akteure führen. Der Bürgerbusverein müsste sich nicht mit der recht komplexen Einnahmenaufteilung auseinandersetzen.

In der HVV-Tarifsystematik gäbe es als noch preiswertere Alternative zur Ein-Zonen-Karte die Stadtverkehrskarte zu 1,50 € (Stand ab 01.01.2017). Im Hamburger Umland sind derzeit 16 City-/Stadtverkehre definiert. Der Geltungsbereich der dort gültigen Fahrkarten ist kleiner als der der jeweiligen Tarifzone. Im Regelfall fährt dort nur ein (Bus-)Verkehrsunternehmen. Würde man für einen Bürgerbusverkehr einen solchen Bereich definieren, könnte es sein, dass auf einer bestimmten Relation im Bürgerbus ein niedrigerer Fahrpreis erhoben würde als im parallel verkehrenden „normalen“ Bus (beispielsweise einem Schulbus). Aufgrund dieser Unstimmigkeit in der Tarifsystematik wird ein solcher Lösungsansatz von der HVV-Tarifabteilung kritisch betrachtet.

In jedem Fall müsste ein geeigneter Partner für die Einnahmenaufteilung gefunden werden, der mit den verbundspezifischen Mechanismen des Verfahrens vertraut ist. Dafür kommen in erster Linie Unternehmen in Betracht, die für die jeweiligen Bürgerbusvereine auch andere „Patenfunktionen“ übernehmen würden (Fahrzeugerwerb und -wartung, Bereitstellung von Druckern und Papierrollen für Fahrzeuge, Tarifschulung des Personals). Bei Wettbewerbsnetzen könnte in den Vergabeunterlagen ein Hinweis auf potenzielle Bürgerbusaktivitäten platziert werden.

Für den Fall, dass ein geeignetes Verbundverkehrsunternehmen als Partner für den Bürgerbusverein zur Verfügung steht, sieht der HVV neben der Möglichkeit der Direktzuschreibung bestimmter Fahrgeldeinnahmen noch einen anderen Weg: Die Höhe der Einnahmen aus dem Bürgerbusangebot könnte zwischen Bürgerbusverein und Verkehrsunternehmen individuell geregelt werden. Die vereinbarten Einnahmen (z. B. die kassentechnischen Einnahmen aus den Druckerverkäufen im Bürgerbus) würden dann beim Bürgerbusverein verbleiben. In diesem Falle hätte ausschließlich das Verkehrsunternehmen, das an der Einnahmenaufteilung teilnimmt, Einnahmenansprüche aus dem HVV-Pool und der Bürgerbusverein müsste sich mit den Einnahmenaufteilungsmechanismen gar nicht befassen. Das Einnahmenrisiko aus der Differenz zwischen tatsächlichen Einnahmen und EAV-Zuschreibung hätte das Verkehrsunternehmen bzw. der Aufgabenträger zu tragen.

3.3 NAH.SH

Im Bereich der NAH.SH ist ein Tarifzonenzuschnitt, der sich mit Gemeindegrenzen deckt – ähnlich wie im HVV – nicht immer gegeben. Vor allem in den ländlicheren Gebieten in Schleswig-Holstein umfassen Tarifzonen oft mehr als eine Gemeinde. Dieser Effekt wird dort vielfach durch die Gemeindegröße begünstigt (teilweise sehr kleine Gemeinden). Deshalb ist der grundsätzlich weiter zu verfolgende Bremer Ansatz für eine vereinfachte Einnahmenaufteilung nicht ohne weiteres auf den Bereich des SH-Tarifs übertragbar. Folglich passen Bürgerbus-Verkehr und SH-Tarif nicht immer zueinander.

Bei der zurzeit laufenden Erstellung eines Bürgerbus-Leitfadens für Schleswig-Holstein hat man sich in der entsprechenden Arbeitsgruppe auf eine stets durchzuführende Routine zur

Tarifprüfung (Haustarif/Teilintegration/Vollintegration) geeinigt. Folgende Schritte sind demnach zu durchlaufen:

- Bürgerbusverein und Verkehrsunternehmen stellen einen Antrag auf Tarifprüfung von verschiedenen Integrationsvarianten bei der NSH (Dachorganisation der Verkehrsunternehmen, die den SH-Tarif anwenden).
- Bestandteile des Prüfungsantrags ähneln denen eines Genehmigungsantrags (Übersicht Linienerlauf, Haltestellen, andere öffentliche Verkehre, usw.).
- NSH prüft die Integrationsvarianten und empfiehlt in Abstimmung mit dem Aufgabenträger eine Integrationsvariante. Entscheidende Prüffragen:
 - Gibt es Parallelangebote im Linienerkehr?
 - Ist das Preisniveau des Bürgerbusses im SH-Tarif abbildbar?
 - Wie viele Kunden sind im Übergangsverkehr unterwegs?
- Bürgerbusverein entscheidet, ob er der NSH-Empfehlung folgt oder nicht
- Bei einer Entscheidung für eine (weitgehende) Integration in den SH-Tarif stimmen sich Bürgerbusverein und Verkehrsunternehmen über die Verrechnungsmodalitäten und Vertriebstechnik ab.

3.4 Harmonisierungsbedarf Einnahmeverteilung

Aufgrund der unterschiedlichen Raum- und Tarifstrukturen sowie der unterschiedlichen Organisation der Verbundräume von VBN/ZVBN, HVV und NAH.SH muss die Einnahmeverteilung in den Verbundgebieten der Metropolregion Hamburg individuell geregelt werden. Sollte es künftig in anderen Gebieten der Metropolregion eine tarifliche Integration unter Einbeziehung einer Einnahmeverteilung geben, bieten die vorhandenen Ansätze Orientierungshilfen, um für die jeweilige Situation maßgeschneiderte Lösungen zu entwickeln.

4 Materialien/Bausteine/Vorlagen

Auszug aus dem VBN-Mustervertrag „Verkehrsunternehmen – Bürgerbus-Verein“

§ 10 Einnahmen/Erlöse

Die vereinnahmten Fahrgelder stehen ausschließlich dem Verkehrsunternehmen zu.

Der BürgerBusverein gewährleistet die Abrechnung der Fahrgeldeinnahmen bis zum 5. Werktag des Folgemonats. Innerhalb der genannten Frist werden die Einnahmen mit der entsprechenden Abrechnung beim Verkehrsunternehmen abgeliefert.

Für Fehlbeträge, die sich im Rahmen der Abrechnung der Einnahmen ergeben oder sonstigem Verlust der Einnahmen – Diebstahl, Unterschlagen usw. – haftet der BürgerBusverein dem Verkehrsunternehmen in voller Höhe; ausgenommen sind Fälle höherer Gewalt.

Der BürgerBusverein erhält für die Durchführung der Verkehrsleistung von den vereinnahmten Fahrgeldern auf der/den in § 1 Abs. 1 genannte(n) Linie(n) die Nettoerlöse der Preisstufe A. Bei Erlösen aus Eigenverkäufen weiterer VBN-Preisstufen bzw. bei Aktions- und Sonderpreisen (z. B. Kombitickets) erhält der BürgerBusverein jeweils eine Beteiligung in Höhe von [mindestens 20%] des jeweiligen Bruttofahrpreises je Ticket. Von dieser Regelung ausgenommen sind Schülerwochen- und Schülermonatstickets. Diese Einnahmen stehen allein dem Verkehrsunternehmen zu.

Dem BürgerBusverein stehen keine Erlöse aufgrund der unentgeltlichen Beförderung Schwerbehinderter zu.

Das Verkehrsunternehmen meldet die vereinnahmten Fahrgelder dem VBN.

Gegebenenfalls: Das Verkehrsunternehmen und der BürgerBusverein sind sich einig, dass der BürgerBusverkehr nicht mit bereits bestehenden Linien konkurrieren soll. Zur Sicherstellung der Wirtschaftlichkeit der Linie XXX A – B – C des Verkehrsunternehmens wird deshalb vereinbart, dass bei einer signifikanten Verlagerung von Fahrgästen von dieser Linie auf die BürgerBuslinien eine Anpassung des Fahrtenangebotes der BürgerBuslinien vorgenommen wird, sofern nicht dem Verkehrsunternehmen von Dritten ein Ausgleich für entgangene Fahrgeldeinnahmen gewährt wird. Grundlagen für die Ermittlung von Fahrgastverlagerungen bilden die Auswertung der Ticketverkäufe in den Fahrzeugen auf den relevanten Linienabschnitten der Linie XXX, Ein- und Aussteigerzählungen und Fahrgastbefragungen.