

Inhalt und Vorgehen zur Sicherstellung der Busverkehre in 2021 und 2022

1. Mögliche Handlungsoptionen für den Zeitraum 2021/2022

Die möglichen Handlungsoptionen müssen berücksichtigen, dass die Finanzierung der Verkehre im VVS-Verbundraum auf unterschiedlichen rechtlichen Regelungen basiert.

- Eigenwirtschaftliche Verkehre
Bei diesen Verkehren existiert keine vertragliche Regelung zwischen den Verkehrsunternehmen (VU) und dem Aufgabenträger (Landkreis). Die VU erhalten lediglich die Fahrgeldeinnahmen und die sog. Fahrgeldsurrogate (z.B. Durchtarifierungsverluste, Ausgleichszahlungen für verbilligte Tickets des Ausbildungsverkehrs oder für die kostenlose Beförderung Schwerbehinderter). Mit diesen Einnahmen müssen die Kosten der Verkehrsdurchführung finanziert werden. Das komplette Betriebs- und Einnahmerisiko liegt beim VU.
- Dienstleistungskonzessionen (Netto-Verträge)
Bei diesen Verkehren wird das Betriebs- und Einnahmerisiko zu mindestens 50 Prozent vom VU getragen, der Rest wird vom Aufgabenträger über einen festen Zuschuss finanziert. Das Risiko zurückgehender Einnahmen wird vom VU getragen.
- Dienstleistungsaufträge (Brutto-Verträge)
In diesen Fällen erhält das VU einen festen Zuschuss vom Aufgabenträger für die Durchführung des Verkehrs. Der Zuschuss deckt die kompletten Kosten des Verkehrs und das Betriebs- und Einnahmerisiko liegt beim Aufgabenträger. Der Ausgleich fehlender Fahrgeldeinnahmen wird hier vom Aufgabenträger übernommen. Im Rahmen des Rettungsschirms 2020 wurden diese Ausfälle, mit Ausnahme eines sehr geringen Selbstbehalts, erstattet.

Daraus ergibt sich die Situation, dass für die Unternehmen, die Brutto-Verträge mit den Verbundlandkreisen abgeschlossen haben, weiterhin keine Regelung zum Ausgleich von Mindereinnahmen erforderlich ist. Die VU erhalten die vertraglich festgelegten Ausgleichsleistungen inkl. der Kostenfortschreibungen ohne Abzug. Die Mindereinnahmen tragen nach den Verträgen die Aufgabenträger direkt.

Bei den Nettovertragsverkehren und eigenwirtschaftlichen Verkehren müssen die Einnahmeausfälle von den VU getragen werden. Nachdem nicht sicher ist, ob und wann über die Fortsetzung des Rettungsschirms durch den Bund und/oder das Land entschieden wird, muss sich die Verwaltung für die nächsten zwei Jahre Gedanken über die in der Aufgabenträgerschaft des Landkreises Böblingen stehenden Busverkehre machen. Die Landkreisverwaltung hat sich deshalb auf Arbeitsebene mit den Kollegen der anderen Verbundlandkreise und dem Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart (VVS) mit möglichen Handlungsoptionen für die beiden kommenden Jahre befasst. Diese Handlungsoptionen sind unabhängig davon, von wem die notwendigen Gelder zur Verfügung gestellt werden.

Beim ÖPNV handelt es sich um eine Aufgabe der Daseinsvorsorge, die zur Aufrechterhaltung der Mobilität für viele Bürgerinnen und Bürger unverzichtbar ist und einen wichtigen Baustein zum Klimaschutz darstellt. Vor diesem Hintergrund wurden folgende drei Optionen diskutiert:

1. Die Busverkehrsleistungen werden soweit reduziert, bis die (zu erwartenden) Einnahmeverluste ausgeglichen sind. Dies würde allerdings einen hohen Anteil der Fahrgäste treffen, da nennenswerte Einsparungen vor allem bei Reduzierungen der Leistungen in der Hauptverkehrszeit zu erzielen sind.
2. Die Verkehrsleistungen werden bis auf das Niveau der sogenannten ausreichenden Verkehrsbedienung nach den Nahverkehrsplänen reduziert. Dies bedeutet – bis auf wenige Ausnahmen – einen Rückfall auf das Basisangebot bzw. den verkehrlich sinnvollen Status Quo aus dem Jahr 2014. Alle durch die Linienbündelungen zusätzlich bestellten bzw. von den VU bei eigenwirtschaftlichen Verkehren zusätzlich angebotenen Leistungen würden entfallen. Das verbleibende Delta an Einnahmeverlusten würde von den Landkreisen getragen.
3. Man belässt es bei dem heutigen Busverkehrsangebot und ersetzt den VU, wie bereits im Jahr 2020, die Einnahmeausfälle.

Alle Vorschläge gewährleisten eine Gleichbehandlung der Busunternehmen. Dies bedeutet, dass sowohl bei Brutto- und Nettoverträgen, bei denen der Landkreis als Auftraggeber Vertragspartner der VU ist, als auch bei den eigenwirtschaftlichen Verkehren dieselben Regelungen gelten.

2. Vorschlag der Verwaltung

In einer summarischen Prüfung der tatsächlichen und rechtlichen Vor- und Nachteile kommen wir mit Blick auf die Zukunftsfähigkeit des ÖPNV, die ggf. entstehenden Einschränkungen für die Fahrgäste und den Erhalt der Busunternehmen zu dem Ergebnis, dass nur die Option Ziffer 3 mit der Aufrechterhaltung des heutigen Busverkehrsangebots unter gleichzeitigem Ausgleich der Einnahmeausfälle eine zielführende und sinnvolle Variante darstellt.

Für die dafür nötigen Verträge für den Zeitraum zwischen 01.01.2021 und 31.12.2022 schlägt die Verwaltung in Abstimmung mit den Verbundlandkreisen folgende Regelungen vor:

a. Rechtliche Grundlage

Mit dem Rechtsberater der Verbundlandkreise wurde abgestimmt, dass das Vertragskonstrukt aus dem Rettungsschirm 2020 übernommen werden kann. Die Vergabe der öffentlichen Dienstleistungsaufträge erfolgt im Rahmen einer Notvergabe nach Art. 5 Abs. 5 VO (EG) Nr. 1370/2007. Nach dem Auslaufen der Verträge leben die „alten“ Regelungen wieder auf, d.h. dass das Einnahmerisiko dann wieder bei den VU liegt.

b. Berechnungsbasis des Ausgleichs

Berechnungsbasis für den Ausgleich sollen wie beim Rettungsschirm 2020 die Fahrgeldeinnahmen des Jahres 2019 sein. Diese werden mit den Tarifierpassungen 2020 (1,9 Prozent ab 01.04.2020) und 2021 (voraussichtlich 2,66 Prozent ab 01.04.2021) fortgeschrieben. Bei einer zweijährigen Laufzeit (2021 und 2022) würde der Betrag für 2022 ebenfalls um die Tarifierpassung dieses Jahres fortgeschrieben. Diese Fahrgeldeinnahmen werden den VU gesichert.

Erstattet wird das Delta zwischen den so gesicherten Einnahmen und den tatsächlichen Einnahmen. Sobald sich die Fahrgeldeinnahmen so erholen, dass vor Vertragsende die tatsächlichen Einnahmen die gesicherten Einnahmen übersteigen, enden die Zahlungen aus dem Vertrag.

Bei den verbundüberschreitenden Verkehren in die benachbarten Landkreise Calw, Tübingen und den Enzkreis findet ein Ausgleich der Fahrgeldeinnahmen nur für die Gemarkung des Landkreises Böblingen statt. Die Verwaltung hat diese Landkreise außerhalb des VVS entsprechend informiert und gebeten Vorkehrungen zu treffen, so dass das Verkehrsinteresse des Landkreises Böblingen ab 01.01.2021 nicht nachteilig beeinträchtigt wird.

c. Höhe des Ausgleichs

Im Rettungsschirm 2020 gibt es je nach Bundesland unterschiedliche Regelungen darüber, in welcher Höhe die Einnahmeverluste ausgeglichen werden, die Quote bewegt sich zwischen 90 und 100 Prozent. Das Land Baden-Württemberg erstattet für das Jahr 2020 nur 95 Prozent der Einnahmeausfälle direkt. Die restlichen 5 Prozent werden zwar ausbezahlt, müssen aber für Marketing-/Kundenbindungsmaßnahmen in den Verbänden und bei den VU verwendet werden.

Die Verwaltung schlägt vor, auf den Abzug der 5 Prozent für Kundenbindungsmaßnahmen zu verzichten und die Mindereinnahmen zu 100 Prozent auszugleichen.

d. Vertragslaufzeit

Wie bereits ausgeführt ist die Entwicklung in den nächsten Jahren nicht abzusehen. Belastbare Schätzungen zur Frage, wann der ÖPNV wieder das Fahrgastniveau des Februars 2019 erreicht, existieren nicht. Die Akteure im ÖPNV hoffen allerdings, dass spätestens ab dem Jahr 2023 wieder „normale Verhältnisse“ herrschen.

Die Verwaltung schlägt daher eine Vertragslaufzeit von zwei Jahren vor, der Vertrag soll keine Ausstiegsklausel enthalten. Unternehmen, die sich jetzt für den Rettungsschirm entscheiden, sollen während der Laufzeit verpflichtet bleiben, das heutige Verkehrsangebot aufrecht zu erhalten. Die Vertragslaufzeit ist unkritisch: Bei einer vorzeitig unerwartet positiven Entwicklung der Einnahmen, die keine Ausgleichszahlungen mehr nötig machen, wird der Vertrag zwar weiterlaufen, es werden aber keine Auszahlungen mehr erfolgen.

e. Ausgleich kalkulierter Fahrgaststeigerungen

Die Unternehmen mit Erlösrisiko haben bei der Erstellung ihrer Angebote bzw. Kalkulation eigenwirtschaftlicher Verkehre sowohl Tarifierpassungen wie auch Fahrgastzuwächse kalkuliert. Basis der Kalkulation waren die jeweiligen Steigerungen der letzten Jahre. Während die Tarifiersteigerungen beim Rettungsschirm des Landes berücksichtigt wurden, blieben die einkalkulierten Fahrgaststeigerungen, die bisher immer erwirtschaftet wurden, außen vor.

Nach Auskunft des Rechtsberaters der Verbundlandkreise ist ein solcher Ausgleich innerhalb der Erstattung von pandemiebedingten Einnahmeausfällen zulässig und könnte nach Auffassung der Kreisverwaltung dazu beitragen, das Risiko von Betriebsaufgaben oder gar von Insolvenzen zu verringern. Schon eine Insolvenz würde für den Landkreis vermutlich zu deutlichen Mehrkosten im Vergleich zum genannten Ausgleich führen.

Nach dem Durchschnitt der letzten 10 Jahre betrug der Fahrgastzuwachs über die Tarifierpassung hinaus im Jahresdurchschnitt zwei Prozent. Dieser Zuwachs soll die gesicherten Einnahmen bei der Berechnung für 2021 einmalig erhöhen. Einen darüber hinausgehenden Zuschlag von nochmals zwei Prozent für 2022 soll es nicht geben.

f. Rahmenbedingungen in den Verträgen

Die Verträge sollen keine Ausstiegsklausel enthalten. Die Vorgabe an den Rechtsberater ist, dass sie nach Möglichkeit so gestaltet werden sollen, dass innerhalb der Laufzeit eine Entbindung wirksam verhindert wird.

Der Rechtsberater empfiehlt hierzu eine Regelung im Vertrag, dass die Vereinbarung vom Aufgabenträger mit Wirkung zum nächsten Kalendermonat gekündigt werden kann, wenn das Verkehrsunternehmen einen Entbindungsantrag für Verkehre stellt, die Gegenstand dieser Vereinbarung sind. In diesem Fall ist vom Verkehrsunternehmen die Hälfte der gewährten Ausgleichsleistungen zurückzubezahlen.

3. Gespräche mit den Verkehrsunternehmen

Nachdem die Verbundlandkreise bereits für das Jahr 2020 mit den VU im Austausch waren, wurden auf Arbeitsebene am 18.09.2020, am 08.10.2020 und am 16.10.2020 mit der Gesellschaft der Busunternehmen (GbR) Gespräche zum Umgang mit den Einnahmeverlusten des Jahres 2021 bzw. 2022 geführt.

Die Geschäftsführung der GbR hat bei einer Unternehmensversammlung Anfang Oktober über die Gespräche informiert. Das von den Verbundlandkreisen als Möglichkeit dargestellte Verfahren wurde von den VU grundsätzlich positiv aufgenommen. Diese müssen nun im Einzelfall bewerten, inwieweit sie wirtschaftlich in der Lage sind, Verträge für den Ausgleich von Einnahmeverlusten nach den Überlegungen der Verbundlandkreise annehmen zu können.

Die VU haben sich überwiegend für eine Lösung ausgesprochen, die die Jahre 2021 und 2022 umfasst.

4. Rückfallebene

Es deutet sich an, dass möglicherweise einige Verkehrsunternehmen dieser Lösung aus wirtschaftlichen Gründen nicht zustimmen können und keinen Regelvertrag unterschreiben werden. Diese VU werden dann – je nach der unternehmensindividuellen finanziellen Situation – beim Regierungspräsidium Stuttgart als zuständige Genehmigungsbehörde die geordnete Entbindung der Betriebspflicht beantragen oder gleich in eine Insolvenz gehen. Dies könnte vor allem bei den VU zum Tragen kommen, die im Wettbewerb Angebote zu Grenzwerten abgegeben haben.

In diesen Fällen müsste eine Notvergabe für ca. ein Jahr durchgeführt werden. Dabei ist davon auszugehen, dass zur Aufrechterhaltung des Verkehrs diese Notvergaben besser vergütet werden müssten als die Regelverträge. Während der Laufzeit der Notvergaben müssten zeitnah „normale“ Vergabeverfahren bis zum Ende der regulären Linienbündellaufzeit folgen. Basis dieser Neuvergaben wären die in den ursprünglichen Vorabbekanntmachungen für den jeweiligen Verkehr vorgegebenen Bedingungen hinsichtlich Quantität und Qualität. Änderungen sind zeitlich nicht leistbar.

Wenn nur die Restlaufzeit der Linienbündel ausgeschrieben wird, müsste dies ohne das von der EU-VO vorgegebene, rund 27 Monate dauernde Verfahren möglich sein. Die Vergabeverfahren könnten dann in einem Jahr abgewickelt werden. Entscheidend ist die Zahl der notwendigen Vergabeverfahren. Eine größere Zahl parallel laufender Verfahren könnten mit den zur Verfügung stehenden personellen Ressourcen weder die Verbundlandkreise noch der VVS schultern.

Zum möglichen Ablauf dieser Rückfallebene hinsichtlich der Entbindungsanträge usw. stehen wir in Kontakt mit der zuständigen Genehmigungsbehörde, dem Regierungspräsidium Stuttgart.

5. Finanzielle Auswirkungen

Die Abschätzung der in den kommenden zwei Jahren entstehenden Einnahmeverluste ist schwierig, da verschiedene Faktoren eine Rolle spielen. Medizinische Fortschritte wie die Entwicklung eines Impfstoffes oder wirksamer Medikamente könnten dazu beitragen, dass sich die Fahrgastzahlen schneller erholen. Andererseits besteht aber auch die Gefahr, dass z.B. durch einen weiteren, evtl. auch nur lokalen „Lockdown“ oder negative Entwicklungen bei den Arbeitslosenzahlen keine Besserung bei den Fahrgastzahlen eintritt.

Für die Berechnung der finanziellen Auswirkungen sind die Verwaltungen und der VVS davon ausgegangen, dass über das ganze Jahr 2021 betrachtet die Einnahmeverluste gemittelt 20 Prozent betragen.

Welche Einnahmeverluste auf den jeweiligen Landkreis entfallen, hängt von den Linienbündeln auf dem Kreisgebiet ab. Je höher die Einnahmen der Linienbündel sind, desto höher sind die auf den Kreis entfallenden Einnahmeverluste. Von insgesamt rund 77,4 Mio. Euro reinen Fahrgeldeinnahmen (ohne die sog. Fahrgeldsurrogate) in allen vier Verbundlandkreisen entfallen rund 14,9 Mio. Euro oder 19,25 Prozent auf den Landkreis Böblingen. Dazu kommen noch die Einnahmeverluste aus

Haustarifen und den Erstattungen nach § 148 SGB IX für die kostenlose Beförderung Schwerbehinderter, da diese als Prozentsatz aus den erzielten (verminderten) Fahrgeldeinnahmen berechnet werden.

Bei einer linienbündelscharfen Verteilung der Einnahmeverluste müsste der Landkreis Böblingen die Einnahmeverluste seines Gebiets selbst tragen. Bei einer solidarischen Finanzierung nach Einwohneranteilen würden auf den Landkreis rund 20,68 Prozent der Einnahmeverluste und damit ca. 50 T € weniger entfallen. In diesem Zusammenhang wird auf die KT-Drucks. Nr. 215/2020 zur heutigen Sitzung verwiesen. Soweit alle Verbundlandkreise einer Verlängerung der Regelungen zur Solidarfinanzierung über den 31. Dezember 2020 hinaus zustimmen, müsste diese Solidarfinanzierung auch auf die Einnahmeverluste Anwendung finden. Entsprechend schlägt die Verwaltung eine solidarische Finanzierung der Einnahmeausfälle zwischen den Landkreisen Esslingen, Ludwigsburg und Böblingen sowie dem Rems-Murr-Kreis vor.

Unter der Annahme, dass der Einnahmeverlust 20 Prozent für das ganze Jahr 2021 beträgt, beläuft sich das Risiko für den Landkreis Böblingen auf Basis einer aktualisierten Datengrundlage des VVS auf ca. rund 3,74 Mio. Euro. Im Entwurf des Haushaltsplans für 2021 ist bisher ein Betrag von 2,123 Mio. Euro für Netto-Verträge und eigenwirtschaftliche Verkehre enthalten, für Brutto-Verträge sind 0,75 Mio. Euro berücksichtigt, insgesamt also rund 2,873 Mio. Euro. Zum Ausgleich der fehlenden Differenz i. H. v. 872.000 Euro hat die Verwaltung über die Änderungsliste zum Haushalt 2021 eine Erhöhung des Ausgleichsbedarfs fehlender Fahrgeldeinnahmen bei Nettovertrags- und eigenwirtschaftlichen Verkehren um 807.000 Euro auf 2.930.000 Euro, bei Bruttovertragsverkehren um 65.000 Euro auf 0,815 Mio. Euro angemeldet.

Für das Jahr 2022 gehen wir davon aus, dass die Einnahmeverluste je nach Entwicklung der Corona-Pandemie (Entwicklung eines Impfstoffes usw.) eher rückläufig sein werden. Bei einem Einnahmeverlust von 10 Prozent im Jahr 2022 reduzieren sich die Beträge im Landkreis Böblingen auf 2,05 Mio. Euro.

In diesen Beträgen ist jeweils ein Betrag von rund 266.000 € Euro für den Ausgleich kalkulierter Fahrgaststeigerungen enthalten (s.o. Ziffer II. 2 e).

6. Zeitschiene

Wie bereits die Verträge zur Phase 2 (Rettungsschirm September bis Dezember 2020) müssen auch die Verträge für die Jahre 2021 und 2022 vor Beginn der Laufzeit (ab dem 01.01.2021) vergeben und unterzeichnet sein. Gem. § 8 Abs. 3 Nr. 2 der Hauptsatzung des Landkreises wird Herr Landrat Bernhard die notwendigen Vergaben der öffentlichen Dienstleistungsaufträge im Rahmen einer Notvergabe nach Art. 5 Abs. 5 VO (EG) Nr. 1370/2007 (Ziffer II. 2 a) durchführen.

Aufgrund der politischen Bedeutung ist dennoch eine Befassung des Kreistags noch im Dezember 2020 erforderlich. Die letzte Kreistagssitzung der Verbundlandkreise im Jahr 2020 findet am 21.12.2020 in Böblingen statt. Die Verwaltungen der Verbundlandkreise werden alles so vorbereiten, damit bei Einigkeit in allen vier Verbundlandkreisen am 22.12.2020 die Vertragsunterzeichnung erfolgen kann.

Ggf. sehr schnell müssten auch die in Ziffer 4 dargestellten Notvergaben durchgeführt werden. Hier gehen die Verwaltungen davon aus, dass – je nach Anzahl der Notvergaben und der Dauer der notwendigen Verhandlungen mit den VU – im Januar bzw. Februar 2021 die entsprechenden Verträge unterzeichnet werden müssten. Entsprechend wird die Verwaltung über eine ggf. durch Herrn Landrat Bernhard erforderliche Vertragsunterzeichnung in der ersten Sitzung des Jahres 2021 informieren.