

Eckpunktepapier zur Anpassung der ÖPNV-Finanzierung

zwischen den Landkreisen Böblingen, Esslingen, Ludwigsburg und Rems-Murr, der Landeshauptstadt Stuttgart und der Stuttgarter Straßenbahnen AG

1. Einleitung

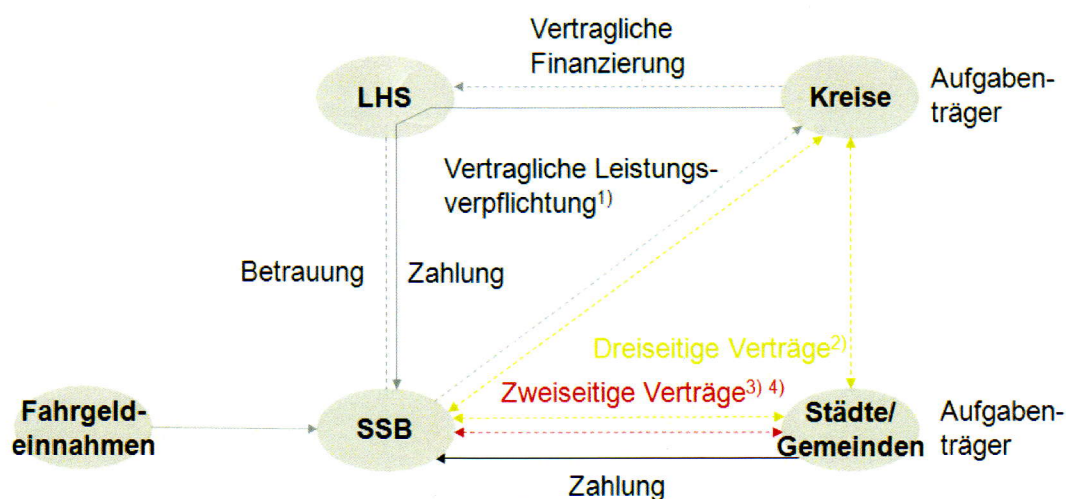
Die Landkreise Böblingen, Esslingen, Ludwigsburg und Rems-Murr (Verbundlandkreise), die Landeshauptstadt Stuttgart (LHS) und die Stuttgarter Straßenbahnen AG (SSB) befassen sich derzeit im Kontext der Anforderungen der EU-Verordnung 1370/2007 und der ab dem 01.01.2013 greifenden PBefG-Novellierung mit der Neuregelung der Finanzierung des ÖPNV im Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart (VVS). Grundlegende Überlegungen zu Zuständigkeiten und Finanzierung wurden in einem gemeinsamen Konzeptpapier¹ dokumentiert.

Die dort beschriebenen, vorgeschlagenen Änderungen bei der Finanzierung des regionalen Busverkehrs in den Landkreisen würden konkrete Veränderungen an den bestehenden Finanzierungsverträgen zwischen den Landkreisen, der LHS und der SSB erforderlich machen. In diesem Eckpunktepapier werden daher – ergänzend zum Konzeptpapier – diese konkreten Veränderungen beschrieben und monetär bewertet. Die Verbundlandkreise, die LHS und die SSB werden die nachfolgend skizzierten Maßnahmen konkretisieren und umsetzen.

2. Handlungsbedarf

2.1 Reine Außenbuslinien der SSB

Reine Außenbuslinien sind Buslinien, die vollständig außerhalb der Gemarkung der LHS verlaufen und von der SSB betrieben werden. Dies betrifft die Linien 35 bis 38, 67, 94 und 98. Die Finanzierungsstruktur der reinen Außenbuslinien der SSB ist in Abbildung 1 dargestellt, wobei die Linien 35, 36 und 94 nicht von den Städten/Gemeinden mitfinanziert werden.



1) Vertrag über einen Verkehrslastenausgleich

2) Für Linie 98

3) Kommune – SSB für Linien 37, 38 und 67

4) Teilweise mit Beteiligung des VRS, der 14,5 % der Gesamtkosten der Maßnahme für Linie 37 und 98 finanziert

Abbildung 1

¹ „Neuordnung der ÖPNV-Finanzierung im Gebiet des Verkehrsverbundes Stuttgart
- Gemeinsames Konzeptpapier der Verbundlandkreise Böblingen, Esslingen, Ludwigsburg, Rems-Murr
und der Landeshauptstadt Stuttgart -“

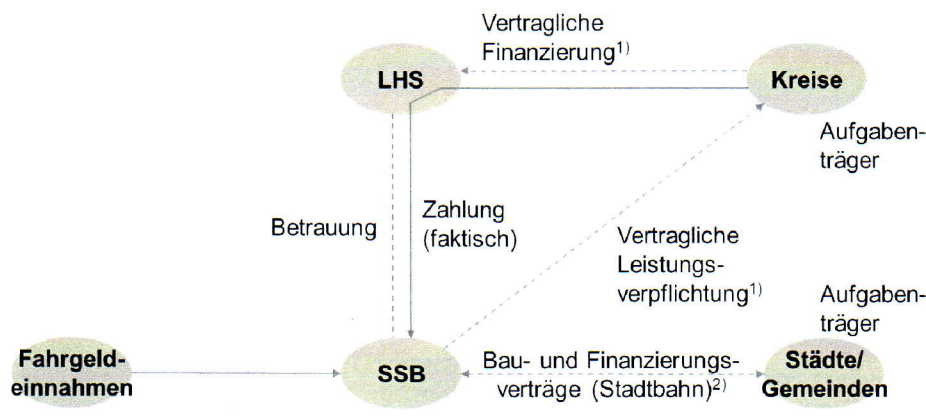
Mit der Erbringung der Verkehre auf den Außenbuslinien ist die SSB derzeit durch die LHS betraut. Die Fahrgeldeinnahmen auf den reinen Außenbuslinien erhält die SSB über den EZV und den EAV.

Für die ÖPNV-Leistungen der SSB innerhalb der LHS ist eine Direktvergabe der LHS an die SSB nach neuem Recht geplant. Auf diese Direktvergabe bereitet sich die SSB vor. Eine der Voraussetzungen einer Direktvergabe einer zuständigen Behörde an ihr eigenes Verkehrsunternehmen ist nach der VO 1370/2007, dass das Unternehmen keine Verkehre erbringt, die vollständig außerhalb des Gebiets der zuständigen Behörde liegen. Daher wird die SSB die reinen Außenbusverkehre abgeben.

Die Außenbuslinien sind Bestandteil des Vertrages über einen Verkehrslastenausgleich, den die Landkreise an die LHS leisten. Ferner finanzieren die Gemeinden einzelne Außenbuslinien durch direkte Zahlungen an die SSB mit (außerhalb des Verkehrslastenausgleichs). Diese Zahlungen sind in zwei- (bzw. drei)seitigen Verträgen zwischen SSB, (Verbundlandkreisen) und Städten/Gemeinden geregelt. Diese Konstruktion widerspricht ebenfalls der EU VO 1370/2007.

2.2 Gebietsüberschreitende Stadtbahn- und Buslinien der SSB²

Die SSB betreibt Stadtbahn- und Buslinien, die abschnittsweise außerhalb der Gemarkung der LHS liegen. Dies betrifft die Linien U1, U5 bis U8, U14, 58, 60, 73 bis 79, 82, 84, 86, 90 bis 92 und Nachtbuslinien. Die Finanzierungsstruktur der Leistungen der SSB auf den Abschnitten außerhalb der Gemarkung der LHS ist in Abbildung 2 dargestellt.



- 1) Vertrag über einen Verkehrslastenausgleich
2) Teilweise dreiseitig mit Kreisen

Abbildung 2

Mit der Erbringung der gebietsüberschreitenden Bus-/Stadtbahnlinien ist die SSB durch die LHS betraut. Die Fahrgeldeinnahmen auf den Linienabschnitten außerhalb der Gemarkung der LHS fließen der SSB über den EZV und den EAV zu.

Im Zusammenhang mit diesen Verkehrsleistungen erhält die LHS aufgrund des Vertrags über einen Verkehrslastenausgleich Zahlungen von den Verbundlandkreisen. Die SSB hingegen ist gegenüber den Verbundlandkreisen vertraglich zur Leistungserbringung verpflichtet.

² Die Verbesserungsmaßnahmen bei den einbrechenden Buslinien 103, 122 und 412 werden im Sinne einer kommunalen Ergänzungsfinanzierung der Höhe nach wie bisher geleistet. Die Zahlungsabwicklung zwischen der LHS und der SSB ist jedoch neu zu regeln.

Die aktuelle Finanzierungsstruktur bringt zukünftig Probleme mit sich. Der Vertrag über einen Verkehrslastenausgleich enthält auch eine Betriebspflicht der SSB. Der Vertrag ist daher als ÖDLA im Sinne der VO 1370/2007 zu bewerten. Wenn die SSB Vertragspartner bliebe, müsste dieser Vertrag folglich den Anforderungen der VO 1370/2007 genügen.

Dies erscheint aus mehreren Gründen nicht sinnvoll. Erstens dient der Vertrag über einen Verkehrslastenausgleich primär dem kommunalen Finanzausgleich und nicht der Vergabe von ÖPNV-Leistungen. Zweitens stellt die von der VO 1370/2007 verlangte Aufstellung von Ausgleichsparametern den Pauschalbetrag in Frage, der heute im Vertrag über einen Verkehrslastenausgleich für Leistungen mit Bussen/Stadtbahnen hinterlegt ist und der aufgrund politischer Verhandlungen zustande kam. Der Pauschalbetrag lässt weder eine Zuordnung zu einzelnen Verkehrsleistungen der SSB zu, noch reagiert er auf Leistungsänderungen (z. B. wenn die SSB ihre Verkehre außerhalb der LHS aufgrund verkehrlicher Anforderungen ändern muss). Drittens ist die von der VO 1370/2007 verlangte Befristung mit § 4 Abs. 2 GVRs nicht vereinbar.

3. Lösungen

3.1 Reine Außenbuslinien der SSB

Die SSB darf die reinen Außenbuslinien zukünftig nicht mehr fahren und plant daher bereits konkret den Rückzug von den reinen Außenbuslinien. Dieser Schritt trägt zur Direktvergabe-fähigkeit der SSB bei.

Die Leistungen auf den einzelnen, reinen Außenbuslinien werden in die entsprechenden Linienbündel der Verbundlandkreise integriert. Die Verbundlandkreise vergeben anschließend die Leistungen auf diesen Linienbündeln – und damit auch die Leistungen auf den reinen Außenbuslinien – zukünftig per Direktvergabe oder wettbewerblich an einen neuen Betreiber oder ein neuer Betreiber bietet diese Verkehre eigenwirtschaftlich an.

Die an der Finanzierung einzelner Linien beteiligten Städte/Gemeinden haben zukünftig mehrere Optionen, die heute von ihnen betrauten Verkehre zu finanzieren. Sie können die Leistung – wie heute – unmittelbar mit dem Betreiber vereinbaren (sei es im Wege der Direktvergabe oder wettbewerblich). Alternativ werden die Verkehre in die Leistungen der Linienbündel der Verbundlandkreise integriert, die diese dann vergeben. Schließlich ist denkbar, dass die Städte/Gemeinden und der jeweilige Verbundlandkreis die Leistung gemeinsam vergeben. Falls die Verbundlandkreise die Leistung für die Städte/Gemeinden vergeben, zahlen die Städte/Gemeinden zur Finanzierung der von ihnen gewünschten Leistung einen entsprechenden Betrag an den jeweiligen Verbundlandkreis, der die Mittel an den Betreiber weiterreicht. Reduziert die Stadt/Gemeinde ihren Zuschuss, wird die Leistung entsprechend reduziert.

Die Fahrgeldeinnahmen auf den reinen Außenbuslinien werden künftig demjenigen Linienbündel zugeordnet, zu dem die jeweilige Außenbuslinie künftig gehört.

Dadurch, dass die SSB künftig diese Leistungen nicht mehr fahren wird, steigt die SSB als Vertragspartner aus dem Vertrag über einen Verkehrslastenausgleich aus. Gleichzeitig werden die reinen Außenbusverkehre als Leistungsinhalt aus diesem Vertrag gestrichen. Der genaue Anpassungsbedarf wird in Abschnitt 4 erläutert.

3.2 Gebietsüberschreitende Stadtbahn- und Buslinien der SSB

Die gebietsüberschreitenden Stadtbahn- und Buslinien darf die SSB als sogenannte ausbrechende Verkehre auch mit einer Direktvergabe durch die LHS weiter betreiben.

Um den rechtlichen Anforderungen zu entsprechen, wird erstens der Vertrag über einen Verkehrslastenausgleich zu einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung zwischen der LHS und den Verbundlandkreisen modifiziert werden. Dazu steigt zunächst die SSB als Vertragspartner aus diesem Vertrag aus. Die LHS verpflichtet sich gleichzeitig gegenüber den Verbundlandkreisen, die gebietsüberschreitenden Bus-/Stadtbahnverkehre bei der SSB zu beauftragen. Die Verbundlandkreise finanzieren im Gegenzug die gebietsüberschreitenden Bus-/Stadtbahnverkehre gegenüber der LHS. Der genaue Anpassungsbedarf am Vertrag über den Verkehrslastenausgleich wird in Abschnitt 4 erläutert.

Zweitens wären ebenfalls die Verträge, die die Städte/Gemeinden mit der SSB bezüglich gebietsüberschreitenden Bus-/Stadtbahnverkehren abgeschlossen haben, jeweils als öffentlich-rechtliche Vereinbarung auf die LHS zu überführen. Die LHS und die SSB werden mit den betroffenen Kommunen entsprechende Vereinbarungen rechtzeitig verhandeln.

Mit diesen beiden Schritten wird die Zuständigkeit für die Vergabe der gebietsüberschreitenden Bus-/Stadtbahnverkehre auf die LHS übertragen. Zugleich werden der LHS damit die notwendigen Finanzmittel für die Abschnitte außerhalb ihres Stadtgebiets zur Verfügung gestellt.

Drittens vergibt die LHS einen ÖDLA an die SSB, in dem die gebietsüberschreitenden Bus-/Stadtbahnverkehre enthalten sind, die in den öffentlich-rechtlichen Vereinbarungen der LHS mit den Kreisen bzw. Städten/Gemeinden geregelt sind. Die LHS finanziert diese Verkehre mittels dieses ÖDLA gegenüber der SSB. Die LHS muss für die gebietsüberschreitenden Bus-/Stadtbahnverkehre keinen eigenen ÖDLA vergeben, sondern kann diese Leistungen – wie bereits heute in der Betrauung geregelt – in den ÖDLA integrieren, der die durch die SSB innerhalb der LHS zu erbringenden Leistungen regelt.

Im Übrigen gehen die Fahrgeldeinnahmen für gebietsüberschreitende Bus-/Stadtbahnverkehre der SSB über den EZV wie im Status quo an die SSB.

4. Eckpunkte der zukünftigen ÖPNV-Finanzierung

Aus dem vorstehend beschriebenen Handlungsbedarf und den qualitativen Lösungsansätzen ergeben sich in Summe die folgenden Eckpunkte der zukünftigen ÖPNV-Finanzierung, die zudem auf Basis der Werte des Jahres 2010 vorläufig quantifiziert wurden.

Anpassung der Verkehrsumlage zu Gunsten der LHS

Im Zusammenhang mit dem Erlass von Allgemeinen Vorschriften auf Ebene der Landkreise bzw. einer analogen Regelung auf Ebene des Verbandes Region Stuttgart kommt es für die LHS zu einer Entlastungswirkung bei der Verkehrsumlage. Diese ergibt sich auf Basis der vom VVS berechneten Durchtarifierungs- und Harmonisierungsverlusten auf Grundlage des Jahres 2010 in Höhe von 24,7 Mio. EUR (DTV: 21,8 Mio. EUR, HV: 2,6 Mio. EUR). Die daraus resultierenden Anteile der LHS sind niedriger als die heutige Belastung der Landeshauptstadt aus der Verkehrsumlage für die regionalen Busverkehre. Grundlage der Berechnung bilden die geltenden Anteile der LHS an den entsprechenden Haushaltspositionen des VRS. Für das Jahr 2010 ergibt sich auf Basis des heutigen durchschnittlichen Anteils nach derzeitigem Kenntnisstand eine vorläufige Entlastungswirkung in Höhe von 2,8 Mio. EUR. Dieser Betrag ist im Rahmen der Neuordnung der ÖPNV-Finanzierung entsprechend anzurechnen.

Korrektur des Verkehrslastenausgleichs zu Gunsten der Landkreise in Höhe des SSB-Defizits bei den reinen Außenbuslinien

Gleichzeitig bedingt die Neuregelung der SSB-Außenbuslinien eine Anpassung der Bemessungsgrundlage des Verkehrslastenausgleichs. Der Abmangel der reinen Außenbuslinien beträgt – bereinigt um nicht disponible Remanenzkosten und die kommunalen Ergänzungsfinanzierungen

rund 1,3 Mio. EUR. Dabei wurden sowohl anteilige SGB IX und § 45a Zahlungen bereits berücksichtigt. Dieser Betrag wird vom Verkehrslastenausgleich abgezogen, so dass die Mittel den Landkreisen zur direkten Finanzierung der gegenständlichen Linien zur Verfügung stehen. Die LHS kann die Reduzierung des Verkehrslastenausgleichs durch eine Entlastung des SSB-Defizits in gleicher Höhe kompensieren.

Mit der Aufgabe der reinen Außenbuslinien seitens der SSB würde die bisher im Verkehrslastenausgleich berücksichtigte Unterdeckung in Höhe von rund 1,3 Mio. EUR entfallen. Gleichzeitig würden den Landkreisen bzw. den von ihnen beauftragten Verkehrsunternehmen die gemäß Einnahmezuschlagsvertrag auf diese Linien entfallenden Linienenerlöse zugewiesen, die nach erster Abschätzung bei etwa 2,1 Mio. EUR liegen (zuzüglich § 45a). Die kommunalen Ergänzungsfinanzierungen gehen ebenfalls von der SSB auf die Landkreise über.

Weitere Reduzierung des Verkehrslastenausgleichs zur Sicherstellung einer ausgeglichenen Nettofinanzierungswirkung

In der Nettowirkung hätte eine reine Anpassung der Verkehrsumlage zu Gunsten der LHS und eine Reduktion des Verkehrslastenausgleichs um das Defizit der SSB-Außenbuslinien zu Gunsten der Landkreise bei gleichzeitiger Entlastung der LHS durch ein verringertes SSB-Defizit in der Aufrechnung eine ungleiche Entlastungswirkung zu Ungunsten der Landkreise zur Folge.

Unter der Prämisse, dass es zwischen der LHS und den Landkreisen zu keiner Umverteilung kommen soll, wird deshalb vorgeschlagen, den Verkehrslastenausgleich um einen weiteren Betrag zu reduzieren. Dieser Betrag muss dann der Entlastung der LHS an der Verkehrsumlage entsprechen, nach vorläufigen Berechnungen also 2,8 Mio. EUR (siehe oben).

Sachgerechte Dynamisierung des verbleibenden Verkehrslastenausgleichs

Der verbleibende Verkehrslastenausgleich für die ausbrechenden Bus- und Stadtbahnlinien sollte zukünftig sachgerecht dynamisiert werden. Nur über eine anreizgerechte Finanzierung der ausbrechenden SSB-Linien kann sichergestellt werden, dass das heutige, hochwertige Verkehrsangebot in die Landkreise auch bei tendenziell steigenden Betriebskosten zukünftig in selber Quantität und Qualität aufrecht erhalten werden kann. Anderenfalls müsste in Zukunft möglicherweise mit Angebotseinschränkungen gegengesteuert werden, was verkehrspolitisch weder von den Landkreisen noch von der LHS gewünscht ist.

LHS und SSB sind bereit, gegen eine jährliche Dynamisierung den verbleibenden Verkehrslastenausgleich zuvor in einer noch zu verhandelnden Höhe nochmals zu reduzieren. Zur Dimensionierung der Größenordnung der weiteren Entlastung der Landkreise und der jährlichen Dynamisierung werden die tatsächlichen Kosten der ausbrechenden Stadtbahn- und Buslinien herangezogen.

Als Dynamisierungsfaktor sollte konform mit den Regelungen der EU-VO 1370/2007 und der Direktvergabe der LHS an die SSB die reale Kostenentwicklung der grenzüberschreitenden SSB-Linien präferiert werden. Hier ist aufgrund erforderlicher Infrastruktur-Reinvestitionen in das Stadtbahnssystem in den nächsten Jahrzehnten jedoch mit deutlich überproportionalen Kostenentwicklungen zu rechnen. Alternativ könnte die jährliche, nominelle VVS-Tarifentwicklung, die sich an der durchschnittlichen Kostenentwicklung sämtlicher Verkehrsunternehmen im VVS orientiert, als Dynamisierungsfaktor für den Verkehrslastenausgleich zugrundegelegt werden. Die daraus resultierende Belastung des SSB-Defizits müsste noch separat abgewogen werden.

Neben dem Verkehrslastenausgleich besteht zwischen der LHS und den Landkreisen auch ein Vertrag über den Ausgleich von Verbundlasten, der auf die Gründung des VVS im Jahr 1977 zurückgeht und ausschließlich verbundbedingte Belastungen ausgleicht. Insofern ist der Verbundlastenausgleich von den hier relevanten Veränderungen nicht betroffen. Eine Zusammenführung mit dem Verkehrslastenausgleich in ein Vertragswerk soll davon unbenommen geprüft werden.

Fazit:

Änderung der Verkehrsumlage und Anpassung des Verkehrslastenausgleichs auf verkehrlich relevante Bestandteile, die entsprechend der realen Kostenentwicklung dynamisiert werden, führen zu einer sachgerechten ÖPNV-Finanzierungsstruktur

Die neue Finanzierungsstruktur zwischen Landkreisen und LHS ist sachgerecht, da

- die LHS konform mit der VO 1370/2007 nur noch Durchtarifierungs- und Harmonisierungsverluste sowie ggf. zusätzliche verbundbedingte Belastungen über die Verkehrsumlage finanziert und
- die Landkreise nur noch die anteiligen, ausbrechenden Linien über den Verkehrslastenausgleich finanzieren. Eine sachgerechte Dynamisierung stellt darüber hinaus anreizgerechte Strukturen sicher und gewährleistet, dass seitens der SSB auch zukünftig ein nachfragegerechtes Verkehrsangebot aufrecht erhalten wird. Nicht-verkehrliche Elemente werden aus dem Verkehrslastenausgleich der Landkreise an die LHS herausgenommen.

Dabei wird die Prämisse, dass es zwischen LHS und Landkreisen zu keiner Umverteilung kommt, eingehalten. Die Dynamisierung des verbleibenden Verkehrslastenausgleichs geht mit einer zusätzlichen Entlastung der Landkreise im Status quo auf Basis der tatsächlichen Kosten der ausbrechenden Stadtbahn- und Buslinien einher.

Auf folgende Eckpunkte verständigen sich die Landkreise, die LHS und die SSB im Zusammenhang mit dem Versand des Konzeptpapiers³ vorbehaltlich der Zustimmung der Gremien:

1. Im Zusammenhang mit der Neuordnung der Solidarfinanzierung der Verbundstufe II erfolgt eine Entlastung der LHS in Form einer reduzierten Verkehrsumlage. Die LHS finanziert für den Bereich der regionalen Busverkehre über die Verkehrsumlage zukünftig nur noch anteilige Harmonisierungs- und Durchtarifierungs-(D/H)-Verluste sowie ggf. verbundbedingte Lasten.⁴ Diese Solidarfinanzierungsanteile der LHS sind wiederum an die heute bestehende Residualeinnahmemethode innerhalb des Einnahmezuschlagsvertrages (EZV) gekoppelt. Eine zukünftig denkbare Änderung des EZV würde automatisch auch eine Anpassung der seitens der LHS getragenen D/H-Verluste für die Verbundstufe II bewirken.
2. Eine Reduktion des Verkehrslastenausgleichs auf die Kostenunterdeckung bei den ausbrechenden Bus- und Stadtbahnlinien bedingt zum einen die unter 1.) beschriebene Entlastung der LHS im Rahmen der Verkehrsumlage sowie eine sachgerechte Dynamisierung der Finanzierungsbeiträge. Als Dynamisierungsfaktoren werden entweder die reale Kostenentwicklung der SSB auf den ausbrechenden Linien oder alternativ die nominelle Tarifentwicklung im VVS in Ansatz gebracht.
3. Der Verbundlastenausgleich wird vom vorliegenden Zusammenhang nicht berührt. Eine Zusammenführung von Verkehrs- und Verbundlastenausgleich in ein Vertragswerk wird davon unbenommen geprüft.
4. Sollten heute bestehende Verträge mit Kommunen zu ausbrechenden SSB-Verkehren zukünftig in die Aufgabenträgerschaft der Landkreise übergehen, so bedingt dies entsprechend der anteiligen Kostenunterdeckungen eine weitere Anpassung des Verkehrslastenausgleichs. Gleiches gilt für zukünftig neu in Betrieb zu nehmende, ausbrechende Linien in der Aufgabenträgerschaft der Landkreise.

³ „Neuordnung der ÖPNV-Finanzierung im Gebiet des Verkehrsverbundes Stuttgart
- Gemeinsames Konzeptpapier der Verbundlandkreise Böblingen, Esslingen, Ludwigsburg, Rems-Murr
und der Landeshauptstadt Stuttgart -“

⁴ Bei einer evtl. Neuregelung der Finanzierung der Nebenbahnen wäre diese analog zu betrachten.

5. Mit der Aufgabe der reinen Außenbuslinien durch die SSB werden die gemäß EZV zugewiesenen, anteiligen Einnahmen auf diesen Linien den Landkreisen bzw. den von ihnen beauftragten Verkehrsunternehmen angerechnet.
6. Bis spätestens Mai 2013 sollen diese Kalkulationen im Detail überprüft, die Höhe der Reduzierung des verbleibenden Verkehrslastenausgleich abgestimmt und in einen angepassten öffentlich-rechtlichen Vertrag zwischen LHS und VVS-Landkreisen als Neuregelung des bisherigen Vertrags über einen Verkehrslastenausgleich eingebunden werden. Die SSB tritt als Vertragspartnerin aus diesem Vertrag aus.

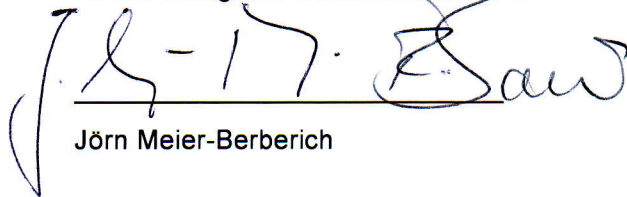
Stuttgart, den 27.11.2012

für die Landeshauptstadt Stuttgart



Dr. Wolfgang Schuster

für die Stuttgarter Straßenbahnen AG



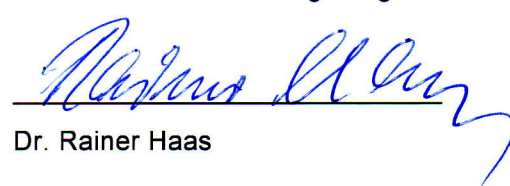
Jörn Meier-Berberich

für den Landkreis Esslingen



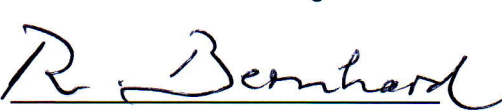
Heinz Eininger

für den Landkreis Ludwigsburg



Dr. Rainer Haas

für den Landkreis Böblingen



Roland Bernhard

für den Rems-Murr-Kreis



Johannes Fuchs