



Vorlage TA\_55/2017  
zur öffentlichen Sitzung des  
Ausschusses für Umwelt und  
Technik  
am 24.11.2017

mit 1 Anlage

An die  
Mitglieder  
des Ausschusses für Umwelt und Technik

**Öffentlicher Personennahverkehr im Landkreis Ludwigsburg;  
hier: Richtlinie zur Finanzierungsabgrenzung  
- Vorberatung -**

Nach der Grundsatzentscheidung des Kreistags aus dem Jahr 1992 wurde der überörtliche Busverkehr im Landkreis Ludwigsburg zusammen mit den Städten und Gemeinden weiterentwickelt und mit dem Finanzierungsschlüssel 50:50 gemeinsam finanziert. Ausgangspunkt für die Weiterentwicklung waren die bei der Einführung der tariflichen Vollintegration im Jahr 1993 bestehenden Busverkehrsleistungen, die über Kooperationsverträge geregelt waren. Für die zusätzlichen Leistungen wurden sogenannte Verkehrsverbesserungsverträge zwischen den Verkehrsunternehmen, den Kommunen und dem Landkreis geschlossen. Eine Beteiligung des Landkreises an den Stadtverkehren erfolgte nach dem Grundsatzbeschluss nicht.

Aufgrund der notwendigen Änderungen durch das europäische Recht können die heutigen Kooperationsverträge und die ergänzenden Verkehrsverbesserungsverträge über das Jahr 2019 hinaus nicht mehr fortgeführt werden. Mit Ablauf des Jahres 2019 müssen alle Verkehrsleistungen im Busverkehr des Landkreises in wettbewerblichen Verfahren vergeben sein. Die Kreisverwaltung hat daher in Abstimmung mit den Städten und Gemeinden nach Lösungen gesucht, wie die zukünftige Finanzierung europarechtskonform festgelegt und gestaltet werden kann.

Zur Sicherstellung des ÖPNV-Angebots während der Durchführung der wettbewerblichen Verfahren hat der Landkreis Ludwigsburg die Kooperationsverträge mit den Unternehmen bis Dezember 2019 verlängert. Diese verlängerten Verträge enden grundsätzlich vorzeitig mit der Vergabe der im Nahverkehrsplan festgelegten Linienbündel. Durch die sukzessive Umstellung der Vertragsbeziehungen mit den Unternehmen von Dezember 2017 bis Dezember 2019 bestehen in diesem Zeitraum neben den heutigen Kooperationsverträgen bereits neue Verträge nach EU-Recht. Die Umstellung auf die neuen Verträge ist im Dezember 2019 abgeschlossen.

Der Kreistag des Landkreises Ludwigsburg hat am 05. Dezember 2014 (Vorlage KT\_51/2014) eine neue Grundsatzentscheidung zur künftigen Finanzierungsabgrenzung zwischen dem Landkreis und

seinen Kommunen getroffen. Die Umstellung auf die neue Finanzierungsabgrenzung erfolgt nach Abschluss aller Vergabeverfahren zum 1. Januar 2020, für die Zeit bis Dezember 2019 ist eine Übergangsregelung erforderlich.

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass die Aufstellung einer internen Finanzierungsrichtlinie zur Umsetzung des Grundsatzbeschlusses aus dem Jahr 2014 sinnvoll ist. Der Entwurf der Richtlinie liegt als Anlage 1 bei. Die wesentlichen Regelungen sind nachstehend erläutert.

## **1. Finanzierung des Basisangebots**

Der Landkreis als Aufgabenträger sorgt gemäß § 5 ÖPNVG als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge für die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV. Als freiwillige Aufgabe kann er dies nur in den Grenzen seiner Leistungsfähigkeit tun. Um festzulegen, welches Verkehrsangebot als Mindeststandard für die Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im Verbundgebiet anzusehen ist, haben sich die Verbundlandkreise zusammen mit dem VVS auf die Definition eines Basisangebots verständigt. Der Umfang des Basisangebots wird einerseits über eine Strukturkomponente (Einwohnerzahlen), andererseits über die auf einer Busverbindung festgestellte tatsächliche Nachfrage bestimmt.

Mit dem Basisangebot ist sichergestellt, dass

- alle Siedlungsbereiche des Landkreises einen Zugang zum ÖPNV haben und
- genügend Fahrzeugkapazitäten zur Beförderung der heutigen Fahrgäste zur Verfügung stehen.

Das Basisangebot ist der Teil der Verkehrsleistung, der zukünftig zu 100 Prozent vom Landkreis als zuständigem Aufgabenträger getragen wird. Zum Basisangebot zählen nach dieser Definition auch die Verstärkerfahrten, die in den Hauptverkehrszeiten den regulären Linienverkehr dort ergänzen, wo das Fahrgastaufkommen dies erforderlich macht.

Zum Umgang mit den Fahrgeldeinnahmen hat die Verwaltung bei den Beratungen zum neuen Grundsatzbeschluss vom Dezember 2014 vorgeschlagen, dass alle Einnahmen in den Linienbündeln/Losen zu 100 Prozent dem vom Landkreis finanzierten Basisangebot zuzurechnen sind. In der Finanzierungsrichtlinie wurde dies entsprechend umgesetzt.

Diese Regelung soll auch für die Einnahmen aus den Zubestellungen und bei den Stadtverkehren auch für die Differenz zwischen Basisangebot und ausreichender Verkehrsbedienung gelten, da eine methodisch sachgerechte Aufteilung der Fahrgeldeinnahmen auf Basisangebot, ausreichende Verkehrsbedienung und Zubestellungen nicht möglich ist. Fakt ist auch, dass der größte Teil der Einnahmen und Ausgleichsleistungen auf das Basisangebot entfällt, mit dem der Grundbedarf aus der Daseinsvorsorge abgedeckt wird und mit dem die in der Hauptverkehrszeit aufgrund der Nachfrage benötigten hohen Fahrzeugkapazitäten finanziert werden. Mit den Zubestellungen, die sich in der Regel auf räumliche und zeitliche Randlagen konzentrieren, werden nur in geringem Umfang zusätzliche Fahrgeldeinnahmen erzielt.

Nicht zuletzt übernimmt der Landkreis durch die neue Grundsatzentscheidung des Kreistags auch eine höhere finanzielle Beteiligung im Vergleich zur früheren Regelung und finanziert den ganz überwiegenden Teil der im ÖPNV des Landkreises entstehenden Defizite.

## 2. Definition der Stadtverkehre

In der Vergangenheit, d.h. vor der neuen Finanzierungsabgrenzung, wurden immer wieder Diskussionen darüber geführt, welche Leistungen dem Stadtverkehr und welche dem überörtlichen Verkehr zuzurechnen sind.

Nachdem auch die neue Finanzierungsabgrenzung zwischen dem überörtlichen Verkehr und den Stadtverkehren unterscheidet, macht es Sinn eindeutig zu definieren, welche Leistungen dem Stadtverkehr zuzurechnen sind. Gemeinsam mit dem Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart GmbH (VVS) wurde folgende Definition erarbeitet:

„Linien sind dem Stadtverkehr zuzurechnen, wenn sich entweder die Höhe ihres Basisangebots (Strukturkomponente) aus den Anforderungen im kernstädtischen Bereich ableitet oder die Linie komplett im kernstädtischen Bereich verläuft.“

Zugunsten der Kommunen schlagen wir vor, dass Linien, die nur abschnittsweise als Stadtverkehr zu bezeichnen sind, dem überörtlichen Verkehr zugerechnet und entsprechend finanziert werden. Eine abschließende Auflistung der den Stadtverkehren zugehörigen Linien zum Stand Dezember 2017 haben wir der Richtlinie als Anlage 1 beigefügt. Bei künftigen Änderungen im Liniennetz kann diese Auflistung angepasst werden.

## 3. Verfahren bei der Zubestellung von Leistungen

Beim vorgeschlagenen Verfahren für Zubestellungen auf Wunsch der Kommunen haben wir uns am bisherigen Vorgehen orientiert.

Demnach müssen für die finanzielle Beteiligung des Landkreises verschiedene Punkte erfüllt sein:

- Es muss sich um verkehrlich sinnvolle Verbesserungen handeln, wobei die Beurteilung wie bisher durch den Verkehrs- und Tarifverbund Stuttgart erfolgt.
- Die Kommunen müssen die Übernahme von 50 Prozent der Kosten zusichern.
- Die Beteiligung des Landkreises steht immer unter dem Vorbehalt der Zustimmung der Gremien und
- der Bereitstellung der Mittel im Kreishaushalt.

Da der Landkreis nach außen in der Regel als alleiniger Vertragspartner der Verkehrsunternehmen auftritt, beauftragt er die zusätzlichen Verkehrsleistungen und schließt zur Finanzierung der Zubestellungen mit den beteiligten Kommunen einen Finanzierungsvertrag ab. Für die Verteilung des 50-prozentigen kommunalen Anteils an den Zubestellungen müssen die Kommunen einen Schlüssel vereinbaren. Auch dies entspricht der bisherigen Vorgehensweise.

#### **4. Finanzierung kreisüberschreitender Verkehre**

Die Aufgabenträgerschaft des Landkreises ist auf das Kreisgebiet Ludwigsburg begrenzt. Dennoch haben wir die Situation, dass unsere Linienbündel teilweise auch Verkehre umfassen, die in das Gebiet benachbarter Aufgabenträger reichen. Aber auch Verkehre in der Zuständigkeit anderer Aufgabenträger berühren teilweise unser Gebiet.

Es ist vorgesehen, dass wir in diesen Fällen in Abstimmung mit den anderen Aufgabenträgern die Vorabkennzeichnung (VAB) bzw. das sich anschließende Vergabeverfahren für die Gesamtleistung durchführen. Da die Finanzierungszuständigkeit aber auch auf unser Gebiet beschränkt ist, müssen die Kosten, die auf Verkehrsleistungen außerhalb unseres Gebiets entfallen, vom jeweils zuständigen Aufgabenträger finanziert werden.

Wir müssen dabei zwischen kreisüberschreitenden Verkehren innerhalb und außerhalb der Verbundlandkreise unterscheiden:

- Für Verkehrsleistungen, die vom Landkreis Ludwigsburg vergeben, aber teilweise auch auf dem Gebiet der Verbundlandkreise Böblingen, Esslingen oder dem Rems-Murr-Kreis erbracht werden, erfolgt die Kostenaufteilung prozentual entsprechend den Kilometerleistungen auf der jeweiligen Gemarkung. Eine gesonderte Regelung zu den Einnahmen ist entbehrlich, da diese dem solidarisch von den Verbundlandkreisen finanzierten Basisangebot zugerechnet werden. Die finanzielle Beteiligung der Kommunen an den Kosten dieser Verkehre ist vom jeweiligen Landkreis intern zu regeln.
- Auch Verkehrsleistungen, die vom Landkreis Ludwigsburg vergeben, aber teilweise auch auf dem Gebiet der Landeshauptstadt Stuttgart oder anderer Landkreise erbracht werden, werden vom Landkreis bis zur Kreisgrenze finanziert. Verkehrsleistungen außerhalb des Gebiets des Landkreises Ludwigsburg sind zu 100 Prozent vom jeweils zuständigen Aufgabenträger zu finanzieren, diesem stehen auch die Einnahmen auf diesen Abschnitten zu. Für diese Fälle ist jeweils eine Finanzierungsvereinbarung abzuschließen.

#### **5. Umsetzung des ÖPNV-Paktes**

Der Kreistag des Landkreises Ludwigsburg hat am 29.07.2016 (KT\_18/2016) beschlossen, dass die verlässliche S-Bahnbedienung nach dem ÖPNV-Pakt in die ausreichende Verkehrsbedienung aufgenommen wird. Somit finden die Regelungen für die Finanzierung der ausreichenden Verkehrsbedienung auch auf die Leistungen Anwendung, die für die verlässliche S-Bahnbedienung erforderlich sind.

Für die überörtlichen Verkehre übernimmt der Landkreis die Kosten der verlässlichen S-Bahnbedienung damit komplett, in den Stadtverkehren verbleiben 50 Prozent bei der Kommune. Allerdings sind in den Stadtverkehren bis auf einzelne Ausnahmen die Vorgaben zur verlässlichen S-Bahnbedienung bereits heute erfüllt.

#### **6. Änderungswünsche der Kommunen**

Grundlage der Vorabkennzeichnungen sowie der sich anschließenden Ausschreibungsverfahren sind die quantitativen und qualitativen Vorgaben im Nahverkehrsplan des Landkreises Ludwigsburg sowie in den „Standards im Busverkehr der Verbundlandkreise“. Diese Vorgaben sind als

Mindeststandards anzusehen, die kreisweit (Nahverkehrsplan) bzw. verbundweit (Standards im Busverkehr der Verbundlandkreise) bei allen Verfahren gefordert werden.

Wir wollen den Kommunen aber selbstverständlich die Möglichkeit einräumen, höhere Standards für ihr Gebiet umzusetzen. Dazu zählen z.B. der Einsatz von speziellen Fahrzeugen (besondere Lackierung, abweichende Ausstattung oder alternative Antriebsform), besondere Haltestellenausstattungen, abweichende Regelung zur Reservehaltung usw. Gleiches gilt, wenn auf Wunsch der Kommune vom Nahverkehrsplan abgewichen werden soll.

Solche Änderungen sind grundsätzlich in Abstimmung mit dem Landkreis möglich. Dadurch entstehende höhere Betriebs- oder Infrastrukturkosten sind jedoch zu 100 Prozent von den Kommunen ohne Beteiligung des Landkreises zu tragen. Dies gilt auch für die anteilig höheren Kosten des Basisangebots, soweit die höheren Kosten auf die Abweichung von den verbundweiten Standards zurückzuführen sind.

Zum Verfahren haben wir in der Richtlinie festgelegt, dass die entstehenden Mehrkosten von einem durch den Landkreis beauftragten Dritten berechnet werden. Sollte es in Ausnahmefällen nicht möglich sein, die Mehrkosten konkret zu berechnen, werden die Kosten bestmöglich abgeschätzt.

Bei den jährlichen Abrechnungen sollen die so ermittelten Mehrkosten den kommunalen Finanzierungsanteilen zugerechnet werden. Sie unterliegen der in den Verkehrsverträgen festgelegten Kostenfortschreibungsrate.

Sollte die Festlegung der Mehrkosten von der Kommune nicht akzeptiert werden, kann diese auf eigene Kosten eine eigene Wirtschaftlichkeitsuntersuchung in Auftrag geben und in Verhandlungen mit dem Landkreis eintreten.

Nachdem der Landkreis die Vorabbekanntmachungen nur in Abstimmung mit allen an den Linienbündeln beteiligten Kommunen veröffentlicht, müssen solchen Änderungswünschen auch alle anderen, an dem Linienbündel/Los beteiligten Kommunen, zustimmen.

Die Erfahrung zeigt, dass bei eigenwirtschaftlichen Anträgen in der Regel zusätzliche Verkehrsleistungen über die Vorgaben in der VAB hinaus angeboten werden. Sollten jedoch höhere (und teure) zusätzliche Standards auf Wunsch einer Kommune in die VAB aufgenommen werden, kann dies zu unterschiedlichen Ergebnissen führen:

- Die Verkehrsleistung wird dadurch so unwirtschaftlich, dass kein eigenes Angebot eingeht. Die höheren Standards werden dann im anschließenden Vergabeverfahren mit ausgeschrieben, die Mehrkosten hat die Kommune zu tragen, die die höheren Standards wünscht.
- Das Verkehrsunternehmen erfüllt zwar die Wünsche, bietet aber aufgrund der dadurch höheren Kosten keine weiteren Leistungsverbesserungen an.

In beiden Fällen kann es daher zu der Situation kommen, dass für Kommunen finanzielle Mehrkosten entstehen, weil potentielle Verkehrsunternehmen keine Mehrleistungen auf eigenes Risiko anbieten. Die Zustimmung aller am jeweiligen Linienbündel beteiligten Kommunen ist aus unserer Sicht deshalb zwingend erforderlich.

## 7. Übergangszeitraum

Im Jahr 1991 begann mit dem Buskonzept „Vaihingen/Enz“ die Umsetzung des strategischen Ziels, alle Städte und Gemeinden im Kreisgebiet gleichmäßig zu erschließen. Der Busverkehr sollte die Städte und Gemeinden untereinander und mit ihren Teilorten verbinden. Gleichzeitig sollte er Orte, die nicht an Schienenstrecken liegen, an das Netz der S-Bahnen, Regionalbahnen und Stadtbahnen anschließen.

Dazu wurden die Fahrpläne abgestimmt, systematisch vertaktet und so die Anschlüsse zwischen den Kommunen und an den Schienenverkehr gesichert. Zusätzliche Leistungen wurden grundsätzlich mit dem vorhandenen Fuhrpark der Verkehrsunternehmen erbracht, so dass Sprungkosten weitestgehend vermieden und die Verkehrsverbesserungen wirtschaftlich erbracht werden konnten.

Inzwischen wurden Buskonzepte in allen Bereichen des Landkreises umgesetzt. Darüber hinaus wurde im Jahr 2011 mit den Projekten „DirektBus Ludwigsburg – Waiblingen“ und dem Nachtbus-Netz „nachtaktiv\_LB“ damals völlig neue und innovative ÖPNV-Angebote eingeführt, die vor allem Kundenpotenziale erschlossen, die zuvor das Auto nutzten.

Ein gemeinsames Merkmal aller Buskonzepte ist die solidarische Finanzierung durch den Landkreis und die Kommunen des jeweiligen Buskonzeptes. Grundlage dafür ist die erste Grundsatzentscheidung des Kreistags zur Übernahme von Aufgaben im ÖPNV und dessen Finanzierung aus dem Jahr 1992. Zu den einzelnen Buskonzepten und Fortschreibungen wurden zwischen dem Landkreis und den Kommunen die sog. Verkehrsverbesserungsverträge geschlossen.

Da sich die Verkehrsräume der bisherigen Buskonzepte und der neu zu vergebenden Linienbündel nicht decken, müssen in der Übergangszeit regelmäßig Leistungen aus den Verkehrsverbesserungsverträgen der Buskonzepte herausgebrochen und in die neuen Verkehrsverträgen überführt werden. Erst mit den letzten Betriebsaufnahmen zum Dezember 2019 sind dann alle Leistungen der Buskonzepte neu vergeben.

Für den Übergangszeitraum von Dezember 2017 bis Dezember 2019, in dem die Vergabeverfahren im Kreisgebiet durchgeführt werden, muss für die Behandlung der bisherigen Verkehrsverbesserungsverträge eine Übergangsregelung Anwendung finden. Ansonsten würde es während dieser Übergangszeit kontinuierlich zu Veränderungen der finanziellen Lasten zwischen den Kommunen untereinander und zwischen den Kommunen und dem Landkreis kommen.

Kurz zusammengefasst regelt die Übergangslösung folgendes:

Die Kommunen tragen bis zum Abschluss der Vergabeverfahren im Dezember 2019 ihre bisherigen Lasten aus den Verkehrsverbesserungsverträgen und der Landkreis sichert im Gegenzug zu, dass die Verkehrsleistungen in dieser Zeit nicht reduziert werden. Ab dem Januar 2020 greift die neue Finanzierungsabgrenzung.

Der Kreistag hat gemeinsam mit der neuen Grundsatzentscheidung schon 2014 dieser von der Verwaltung vorgeschlagenen Übergangslösung zugestimmt (Vorlage KT\_51/2014). Die Übergangslösung wurde entsprechend in die Finanzierungsrichtlinie aufgenommen.

In der Anlage haben wir Ihnen den Entwurf der „Richtlinie zur Finanzierungsabgrenzung zwischen dem Landkreis und seinen Städten und Gemeinden“ beigelegt. Die Richtlinie soll dem Kreistag, der auch den Grundsatzbeschluss im Jahr 2014 gefasst hat, zur Verabschiedung vorgelegt werden.

**Beschlussvorschlag:**

Der Ausschuss für Umwelt und Technik empfiehlt dem Kreistag, die Anwendung der „Richtlinie zur Finanzierungsabgrenzung zwischen dem Landkreis und seinen Städten und Gemeinden“ vom 15. Dezember 2017 für die Finanzierung des ÖPNV im Landkreis Ludwigsburg zu beschließen.