



Vorbericht

Vorlage Nr. 25-001-2023

Ziffer 4 der Tagesordnung
Ziffer 15 der Tagesordnung
KT-02-2023VF-02-2023

Dezernat 2
Verkehrsamt
Peter Hirsch

Verwaltungs- und Finanzausschuss

öffentlich am 28.06.2023

Kreistag

öffentlich am 05.07.2023

ÖPNV: Reform des Verkehrsverbundes DING
- Gesellschaftsvertrag und Erhöhung der Stammeinlage
- Weitere Regelungen und Kosten im Rahmen der Verbundreform
(Antrag an den Kreistag)

Beschlussvorschlag:

1. Der Reform des Verkehrsverbundes DING zu einem reinen Aufgabenträgerverbund (geplant zum 1. Januar 2024) und dem daraus resultierenden Gesellschaftsvertrag (Anlage 1) wird zugestimmt.
2. Der Erhöhung der Stammeinlage des Landkreises Biberach auf 20.000 Euro wird zugestimmt.
3. Der Übernahme des Kostenanteils des Landkreises Biberach aus der Auflösung des Sonderpools II und des Wegfalls der verbundbedingten Belastungen DING in Höhe von rund 331.000 Euro wird zugestimmt.
4. Die Verwaltung wird beauftragt, die notwendigen Schritte zur Umsetzung der vorstehenden Beschlüsse vorzunehmen. Die Verwaltung ist zu Änderungen und Anpassungen des in der Sachdarstellung beschriebenen Vorgehens berechtigt, soweit diese Änderungen und Anpassungen zur Zielerreichung geeignet sind und die in der Sachdarstellung beschriebene Vorgehensweise sich nicht grundlegend ändern.

Sachverhalt

1. Vorbemerkung

Der Donau-Iller-Nahverkehrsverbund DING wurde als GmbH zum 1. Januar 1998 auf dem Gebiet der Landkreise Alb-Donau und Neu-Ulm sowie der Stadt Ulm gegründet und zum 1. Januar 2002 auf das Gebiet des Landkreises Biberach erweitert. Gesellschafter sind neben den kommunalen Aufgabenträgern auch Verkehrsunternehmen, die konzessionierte Linien im Verbundgebiet fahren. Es handelt sich um einen Mischverbund, da die Aufgabenträger zusammen 50 Prozent und die Verkehrsunternehmen bzw. -zusammenschlüsse 50 Prozent der Gesellschaftsanteile besitzen. Die im DING-Gebiet tätigen SPNV-Unternehmen sind über Kooperationsverträge in den DING eingebunden, jedoch nicht als Gesellschafter beteiligt.

Der Landkreis Biberach besitzt einen Gesellschaftsanteil von 12,25 Prozent.

In der DING-Gesellschafterversammlung am 13. Juli 2022 wurde vorbehaltlich der Zustimmung der Aufgabenträger-Gremien einstimmig beschlossen, dass der bestehende Mischverbund (Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen mit paritätischen Gesellschaftsanteilen) mit Wirkung zum 1. Januar 2024 in einen reinen Aufgabenträgerverbund umgewandelt wird. Zwingende Voraussetzung für die Beurkundung des neuen Gesellschaftsvertrags ist ein Beschluss aller Aufgabenträger-Gremien zur Verbundreform sowie die Bestätigung der Gesetzmäßigkeit der Beschlüsse durch die jeweiligen Rechtsaufsichtsbehörden.

Im Rahmen des Verbundreformprozesses und gemäß den rechtlichen Bestimmungen zur Verbundförderung aus dem ÖPNVG mussten die Zahlungen an die Verkehrsunternehmen aus dem Sonderpool zur Zuschreibung der Fahrgeldeinnahmen und Zahlungen aus (alten) Harmonisierungs- und Durchtarifierungsverluste überprüft und neu aufgestellt werden.

2. Verbundreform

2.1 Notwendigkeit

Geänderte gesetzliche und steuerrechtliche Rahmenbedingungen, insbesondere aufgrund der EU-Verordnung 1370 (2007) sowie die Novellierung des Gesetzes über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs in Baden-Württemberg (ÖPNVG BW) im Zuge der ÖPNV-Finanzreform haben zu geänderten Finanzierungsströmen im ÖPNV und bei der Verbundförderung geführt.

Darüber hinaus ist in der ÖPNV-Verordnung zum ÖPNVG-BW festgelegt, dass sich bei Verbundentscheidungen die Stimmanteile der Verkehrsunternehmen an deren Einnahmenanteilen aus den Fahrgelderlösen ausrichten müssen, sofern sie an den Entscheidungen (im Aufsichtsrat oder in der Gesellschafterversammlung) beteiligt sind.

Für die kommunalen Aufgabenträger wurden in der ÖPNV-VO u. a. folgende neue Verpflichtungen festgesetzt:

- eine wettbewerbsneutrale und transparente Ausgestaltung der Verbundstruktur,
- eine erweiterte Informationspflicht gegenüber dem Land (Ermittlung der jährlichen Fahrplankilometer und der beförderten Fahrgäste (AFZS)),
- eine Verpflichtung zur Sicherstellung einer transparenten, diskriminierungsfreien und nachfrageorientierten Einnahmenaufteilung im Verbund.

Darüber hinaus besteht das kommunale Interesse, den ÖPNV weiterhin zu verbessern und dabei die sich veränderten Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung zu berücksichtigen. Dies hat einen unmittelbaren Einfluss auf die rechtliche Gestaltung der Linienverkehre. Eigenwirtschaftlich betriebene Linienverkehre und auch Nettoverträge, bei denen das wirtschaftliche Risiko ganz oder zu über 50 Prozent bei den Verkehrsunternehmen liegt, sind für die Unternehmen aufgrund des sehr schnellen Wandels und der häufigen Rechts- und

Tarifänderungen nicht mehr kalkulierbar. Es setzen sich immer mehr sogenannte Bruttoverträge durch, bei denen der kommunale Aufgabenträger das Erlös- und Marktrisiko trägt.

Aus den vorgenannten Gründen ergibt sich die Notwendigkeit, den Verbund zu reformieren und ihn für die Zukunft neu auszurichten.

2.2 Zielsetzung

Um den oben genannten veränderten Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen verfolgen die Aufgabenträger das Ziel, den Einfluss auf die Verbundgesellschaft DING wesentlich zu erhöhen und den Verbund als Tarifverbund im Sinne der den Aufgabenträgern neu zugewiesenen Aufgaben fortzuentwickeln und dauerhaft zu sichern. Dabei sind folgende Aufgaben, die zukünftig vom Verbund geleistet werden sollen, von besonderer Bedeutung:

- die Aufstellung und Fortschreibung des Verbundtarifes inklusive der Beförderungsbedingungen, den Tarifbestimmungen und der Fahrpreise,
- den Abschluss von Kooperationsverträgen mit Verkehrsunternehmen, die im Verbundgebiet Verkehre erbringen,
- den Abschluss eines Einnahmenaufteilungsvertrages sowie die rechnerische Erfassung der Fahrgeldeinnahmen und die Durchführung der Einnahmenaufteilung inkl. der hierfür erforderlichen Datenerhebung,
- die Koordination des ÖPNV einschließlich des SPNV im Verbundraum,
- die Schaffung der Grundlagen für eine abgestimmte Rahmenplanung des Liniennetzes und zur Entwicklung und Fortschreibung von Fahrplankonzepten,
- die Erstellung von Vorgaben zu Vertrieb und Kontrolle,
- die Erarbeitung und Empfehlung von Standards, z.B. für Fahrzeuge, Betrieb und Haltestellen,
- die Konzeption und/oder der Betrieb von Technologien, insbesondere digitaler Serviceplattformen, zur Verbesserung des ÖPNV,
- die Fahrgastinformation inklusive Störungsmeldungen,
- das Marketing und die Öffentlichkeitsarbeit.

Ferner muss der Verbund bei Bedarf weitere Aufgaben für einen oder mehrere Gesellschafter im Rahmen einer separaten Vereinbarung und gegen marktübliches Entgelt übernehmen können. Dies sind insbesondere

- der Vertrieb von DING-Fahrscheinen,
- die Einrichtung von Servicestellen (z.B. eines Call-Centers für Bedarfsverkehre oder einer zentralen Beschwerdestelle),
- die Vorbereitung der Aufstellung, Änderung und Ergänzung der gesetzlich vorgeschriebenen Nahverkehrspläne und Nahverkehrsentwicklungspläne mit den Aufgabenträgern,
- die Vorbereitung und Planung von Vergabeverfahren,
- die Durchführung von Verkehrsanalysen, Verkehrsplanungen und Verkehrsuntersuchungen, die dem Verbundzweck dienen.

Letztendlich soll der Verbund so ausgerichtet werden, dass er seinen Teil zur Erreichung der ÖPNV-Ziele der Aufgabenträger beitragen kann. Der ÖPNV soll zukunftsfähig und effizient, an der Regio-S-Bahn ausgerichtet, im Verkehrssystem vernetzt sowie mit abgestimmten Busverkehren und ergänzenden flexiblen On-Demand-Systemen die Mobilität der Bevölkerung nicht nur sicherstellen, sondern er soll eine echte klimafreundliche und attraktive Alternative zum Auto anbieten. Neben dem Angebot soll eine einfache und kostengünstige Tarifstruktur im Verbundgebiet zum Umstieg auf den ÖPNV motivieren.

Die Zusammenarbeit der Aufgabenträger soll dabei als gemeinsames Ziel auf der Grundlage klar umrissener Kompetenzen und Zuständigkeiten im Rahmen eines Aufgabenträgerverbundes wahrgenommen werden.

2.3 Umsetzungsprozess

Um die Verbundstrukturreform zum 1. Januar 2024 umsetzen zu können, waren seit Ende 2020 neben einer juristischen Begleitung viele Abstimmungen zwischen den derzeitigen Gesellschaftern sowie mehrere Beschlüsse in den DING-Gremien erforderlich. Zudem mussten viele Verträge mit den Verkehrsunternehmen und unter den Aufgabenträgern gekündigt werden.

Letztendlich musste eine neue Verbundstruktur geschaffen und sämtliche Vertragswerke neu ausgestaltet werden.

2.4 Neuer Gesellschaftsvertrag

Der Gesellschaftsvertrag wurde von einer Arbeitsgruppe bestehend aus DING und den Aufgabenträgern mit fachlicher Unterstützung der Kanzlei Oppenländer aus Stuttgart erarbeitet. Der neue Gesellschaftsvertrag wurde im Vorfeld mit den zuständigen kommunalen Rechtsaufsichtsbehörden in Bayern und Baden-Württemberg abgestimmt.

Wesentliche Inhalte des Gesellschaftsvertrags in der beigefügten Beschlussfassung (siehe Anlage) sind der Gegenstand und die Aufgaben der Verbundgesellschaft, die Organe der Gesellschaft, die Gesellschaftsanteile und die Entscheidungsbefugnisse.

Die Verbundgesellschaft DING besteht aus den Organen Gesellschafterversammlung und Aufsichtsrat (bestehend aus 13 Mitgliedern) sowie der Geschäftsführung.

Die zukünftige Gesellschaftsstruktur hat folgende Veränderungen der Gesellschafter zur Folge:

- Ausscheiden der Verkehrsunternehmer-Gesellschafter (Anteil bisher: 50 Prozent) zum 31. Dezember 2023,
- Ausscheiden des Landkreises Heidenheim (Anteil bisher: 1 Prozent) zum 31. Dezember 2023,
- Neu-Eintritt des Landes Baden-Württemberg (als Aufgabenträger im SPNV) (ggf. Status als beratendes Mitglied analog Freistaat Bayern),
- Freistaat Bayern bleibt dem Verbund als beratendes Mitglied im Aufsichtsrat erhalten,
- vsl. Neu-Eintritt der Stadt Neu-Ulm als Aufgabenträger,
- die Stadt Ulm und die Landkreise Alb-Donau, Biberach und Neu-Ulm bleiben wie bisher Gesellschafter.

Gesellschaftsanteile

Das Stammkapital der Gesellschaft beträgt 100.000 Euro. Die Erhöhung der Stammkapitalanteile des Landkreises Biberach von bisher 10.000 Euro (12,5 Prozent) auf nunmehr 20.000 Euro (20,0 Prozent) löst eine Stammkapitaleinzahlung an die Verbundgesellschaft aus (vgl. Ziffer 2 Beschlussvorschlag bzw. § 4 Gesellschaftsvertrag).

2.5 Weitere Verträge und Regelungen; Unternehmensbeirat

Neben dem Gesellschaftsvertrag sind zu nennen:

- der Kooperationsvertrag,
- der Einnahmenaufteilungsvertrag,
- die Durchführungsrichtlinie zum Einnahmenaufteilungsvertrag,
- Tarifierpassungen,
- Unternehmensbeirat.

Der **Kooperationsvertrag** regelt die Rechte und Pflichten der Vertragsparteien (Verbund und Verkehrsunternehmen) besonders im Hinblick auf die Anwendung des DING-Tarifs (Beförderungsbedingungen, Tarifbestimmungen, Fahrpreise) für Fahrten mit Quelle und Ziel im Verbundgebiet. Er wird mit jedem Verkehrsunternehmen, das ÖPNV-Verkehrsleistungen im Verbundgebiet erbringt, abgeschlossen. Im Kooperationsvertrag sind die Anforderungen für den Vertrieb und die Kontrolle von Fahrscheinen, die Fahrgastinformation, die Öffentlichkeitsarbeit, die Servicequalität und die Durchführung sowie Finanzierung von Verkehrserhebungen definiert, die von den Vertragsparteien anzuwenden sind.

Der **Einnahmenaufteilungsvertrag** und die **Durchführungsrichtlinie** regeln, wie die Fahrgelderlöse auf die einzelne Linie heruntergebrochen und berechnet werden und wie die Fahrgelderlöse an die Verkehrsunternehmen abgerechnet und ausbezahlt werden. Das geänderte Vertragswerk sieht insbesondere eine Stärkung der Rolle des Unternehmensbeirats vor, die vor allem die Bedürfnisse von Verkehrsunternehmen mit eigenwirtschaftlichen Linienverkehren (§ 8 Abs. 4 PBefG) berücksichtigt. Die Verkehrsunternehmen sind im Unternehmensbeirat des DING vertreten und bringen dort ihren Sachverstand ein. Die Einzelheiten zu der Ernennung und zu den Mitwirkungsbefugnissen regelt der Einnahmenaufteilungsvertrag.

Die DING-Verbundgesellschaft entscheidet über **Tarifanpassungen**. Die Verkehrsunternehmen werden dabei über den im Einnahmenaufteilungsvertrag geregelten Unternehmensbeirat beteiligt, an dem die Geschäftsführung der Verbundgesellschaft teilnehmen kann und im Falle von Anpassungen des Verbundtarifs muss. Im Falle von Anpassungen des Verbundtarifs sieht das Verfahren u. a. eine in der Regel jährliche Anpassung unter der Berücksichtigung der aktuellen Kosten- und Ertragsentwicklung sowie einer Kostenprognose auf Basis der „BW-Index für den Busverkehr“ vor. Letztendlich entscheidet der Aufsichtsrat über die erforderlichen Tarifanpassungen.

Der bereits existierende **Unternehmensbeirat** bleibt weiterhin bestehen. Im Unternehmensbeirat werden von den Verkehrsunternehmen unter anderem notwendige Tarifanpassungen beraten und dem Aufsichtsrat vorgeschlagen.

3. Kosten und Finanzierung

3.1 Eigenaufwand der Verbundgesellschaft und Erträge aus der Verbundförderung

Der Eigenaufwand der Verbundgesellschaft wird durch eigene Erträge der Gesellschaft einschließlich etwaiger Zuschüsse Dritter oder durch direkte Zahlungen der Gesellschafter gedeckt. Die Gesellschafter sind verpflichtet, den nicht gedeckten Eigenaufwand der Gesellschaft im Verhältnis ihrer Beteiligungen am Stammkapital auszugleichen. Maßgeblich ist der vom Verbund jährlich aufzustellende Wirtschaftsplan.

Für die zukünftigen Haushalte ist zu erwarten, dass die aus dem Wirtschaftsplan der Verbundgesellschaft resultierenden Zahlungen in Höhe des voraussichtlichen, nicht gedeckten Eigenaufwandes ansteigen werden. So erhöht sich der erwartete Ausgleichsbetrag des Landkreises Biberach entsprechend dem Wirtschaftsplan 2023 von 164.535 Euro auf 238.595 Euro. In der Aufsichtsratssitzung am 6. März 2023 wurde ein Nachtrag zum Wirtschaftsplan 2023 in Höhe von 100.000 Euro beschlossen. Davon trägt der Landkreis 12,5 Prozent.

3.2 Auflösung Sonderpool und Zahlungen aus Harmonisierungs- und Durchtarifierungsverluste

Im Rahmen des Prozesses der Verbundreform wurden bestehende Verträge im Zusammenhang mit DING überprüft. Insbesondere der seit Gründung der Verbundgesellschaft vertraglich vereinbarte Ausgleich von verbundbedingten Belastungen in

Form von „Harmonisierungs- und Durchtarifierungsverlusten“ ist nach Auffassung des Landesgesetzgebers nicht mehr gesetzeskonform (Begründung zum Entwurf der ÖPNV-VO zu § 12). Ab dem Jahr 2023 bzw. 2024 ist der Ausgleich der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung zur Anwendung des DING-Verbundtarifes im Rahmen von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen oder Allgemeinen Vorschriften zu gewähren.

Auflösung des Sonderpool II (SoPo)

Der Sonderpool II wurde im Rahmen der Neuordnung der Zuschreibung der Fahrgelderlöse weg von einer alteinnahmenorientierten auf eine nachfrageorientierte Zuschreibung von Fahrgelderlösen eingerichtet. Mittels des Sonderpools wurden rd. 3,055 Mio. Euro aus den Gesamtfahrgelderlösen im DING-Verbund (etwas über 60 Mio. Euro) zum Ausgleich der „Verlierer“ der Umstellung auf die nachfrageorientierte Zuschreibung entnommen.

Mit dem Wegfall des Sonderpools II entfällt die Vorwegentnahme aus den Gesamtfahrgelderlösen. Damit werden ab 1. Januar 2024 rund 3,055 Mio. Euro mehr auf alle Verkehrsunternehmen entsprechend der nachfrageorientierten Einnahmenaufteilung zugeteilt. Den betroffenen Verkehrsunternehmen entgehen damit Einnahmen, die zur Erbringung der bestehenden Verkehre einkalkuliert und damit notwendig waren.

Durchtarifierungs- und Harmonisierungsverluste (HVDV)

Im Rahmen der Überführung des BNV-Tarifs in den DING-Tarif im Jahr 2001 und auf Basis des Finanzierungsvertrages im DING über den Ausgleich verbundbedingter Belastungen erhielten mehrere Verkehrsunternehmen unmittelbar über den Landkreis oder mittelbar über den Verbund Ausgleichszahlungen zur Kompensation der durch die Einführung des Verbundtarifs entstandenen Durchtarifierungs- und Harmonisierungsverluste.

Sowohl aus der Auflösung des Sonderpools II als auch aus dem Wegfall der Ausgleichszahlungen zur Kompensation der Harmonisierungs- und Durchtarifierungsverluste wird eine Zahlungspflicht der Aufgabenträger zum Ausgleich der betroffenen Verkehrsunternehmen im Rahmen von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen oder durch Allgemeine Vorschriften ausgelöst.

Maßnahme	Wo tritt der Effekt ein	Euro
Wegfall HVDV	Verkehrsunternehmen	-197.000
Auflösung SoPo II	Verkehrsunternehmen	-851.000
Mehrerlöse bei den Einnahmen aufgrund Wegfall der Vorwegentnahme für den SoPo	Verkehrsunternehmen	430.000
Ausgleichsanspruch der Verkehrsunternehmen gegenüber Landkreis	Landkreis	618.000
Einsparungen durch Wegfall HVDV	Landkreis	-287.000
zusätzlicher Ausgleichsanspruch/Aufwand	Landkreis	331.000

Anlage:

Entwurf Gesellschaftsvertrag (Anlage 1, öffentlich)