LANDKREIS
**REUTLINGEN**

**DER LANDRAT**

Geschäftsstelle Kreistag

Datum: 03.12.2020

**KT-Drucksache Nr. X-0256**

für den Kreistag
-öffentlich-

**Zweckverband Regional-Stadtbahn Neckar- Alb;**
**Finanzierungsschlüssel: Entwicklung einer Grundstruktur**

**Beschlussvorschlag:**

Kein Beschluss vorgesehen.

**Aufwand/Finanzielle Auswirkungen:**

--

**Sachdarstellung/Begründung:**

Die Entwicklung eines Finanzierungsschlüssels zur Aufteilung der Kosten ist für die weitere Umsetzung des Projektes Regional-Stadtbahn Neckar-Alb von zentraler Bedeutung. Die in der Anlage beigefügte Drucksache DS 2020-4 des Zweckverbands Regional-Stadtbahn Neckar-Alb beschreibt Zeitplan und Vorgehen in Bezug auf die Fertigstellung des Finanzierungsschlüssels für das Gesamtprojekt. Der Finanzierungsschlüssel soll in 3 Säulen ausgestaltet werden: Allgemeinkosten des Projekts, Planungs- und Baukosten für Ausbau, Neubau und Reaktivierung der Strecken sowie Betriebskosten. Die Aufteilung der Finanzierunganteile soll sich primär am Nutzen der einzelnen Projektpartner orientieren. Der Finanzierungsschlüssel soll das Verständnis als gemeinsames, solidarisches Projekt widerspiegeln.

Die Drucksache DS 2020-4 wurde am 01.12.2020 von der Verbandsversammlung des Zweckverbands in öffentlicher Sitzung beschlossen.

(ZV RSBNA Drucksache DS 2020-4)

**Tagesordnungspunkt:**

Finanzierungsschlüssel: Einbringung Grundstruktur

**Beschlussvorschlag:**

Die Verbandsversammlung stimmt dem dargestellten Zeitplan und Vorgehen in Bezug auf die Fertigstellung des Finanzierungsschlüssels für das Gesamtprojekt Regional-Stadtbahn Neckar-Alb zu.

**Aufwand/Finanzielle Auswirkungen:**

-

## Sachdarstellung:

**Vorbemerkung**

Die Projektpartner der Regional-Stadtbahn Neckar-Alb haben in der gemeinsamen Absichtserklärung vom 30.05.2014 vereinbart:

> „Zunächst tragen die Projektpartner die auf ihrem Gebiet anfallenden Kosten jeweils selbst. (…) Der noch auszuhandelnde Gesamtkostenschlüssel wird angewandt, wenn die Umsetzung des Gesamtprojektes über das Modul 1 hinaus von den Projektpartnern gemeinsam beschlossen ist und erfolgt. Er wird rückwirkend auch auf die Gesamtkosten für Modul 1 und die weiteren bis dahin angefallenen Kosten der notwendigen Planungen für die Regional-Stadtbahn, soweit sie zur Realisierung gelangen, angewandt."

Um für das Projekt Regional-Stadtbahn einen Finanzierungsschlüssel zu entwickeln, der von allen Projektpartnern als ausgewogen und fair empfunden wird, sind Abwägungen zu verschiedenen Weichenstellungen notwendig. Die zugrundeliegenden Kriterien haben jeweils Wechselwirkungen zueinander, sodass die Erarbeitung des Finanzierungsschlüssels immer das Gesamtergebnis im Blick haben muss.

Die Verwaltung des Zweckverbands hat entsprechend des Beschlusses vom 19.06.2020 (vgl. DS 2020-1) dem Vorstand des Zweckverbands Regional-Stadtbahn (bestehend aus dem Verbandsvorsitzenden und seinen Stellvertretern) ihren Vorschlag für die Ausgestaltung eines Finanzierungsschlüssels als Grundlage für die weitere Diskussion in den Gremien vorgelegt. Zu wesentlichen Aspekten sind noch vertiefte Abstimmungen mit den einzelnen

Projektpartner notwendig, um eine Grundlage für die abschließende Ausgestaltung des Schlüssels zu schaffen.

Daher werden mit dieser Drucksache die Grundzüge des Finanzierungsschlüssels in die Verbandsversammlung eingebracht, welche als Leitplanken für die weitere Konkretisierung dienen sollen.

## 1. Grundstruktur des Finanzierungsschlüssels

*Leitsatz: Der Schlüssel wird in drei Säulen ausgestaltet: „Allgemeine Projektkosten", „Planung und Bau" sowie „Betrieb".*

Bei der Entwicklung des Finanzierungsschlüssels für das Projekt Regional-Stadtbahn sind inhaltlich drei Bereiche zu betrachten, die jeweils eigene Charakteristika haben und dementsprechend nicht sinnvoll mit dem selben Ansatz aufgeteilt werden sollten. Diese „drei Säulen" der Finanzierung sind im Folgenden dargestellt:

- Die Allgemeinkosten des Projekts: Diese beinhalten insbesondere die Aufwendungen für die Organisation des Gesamtprojekts, den Betrieb des Zweckverbands, die Personalkosten und die Öffentlichkeitsarbeit. Für diesen Bereich besteht in der bestehenden Satzung des Zweckverbands in § 14 Abs. 2 eine Regelung, welche die Gleichverteilung auf die sechs Mitglieder des Zweckverbands vorsieht.
- Die Planungs- und Baukosten für Ausbau, Neubau und Reaktivierung der Strecken der Regional-Stadtbahn: Dieser Bereich umfasst die Investitionen für das Projekt. Dies sind insbesondere die kommunalen Anteile nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz des Bundes (GVFG) mit ergänzendem Landeszuschuss sowie die nicht förderfähigen Kosten. Darin enthalten sind auch die schon geleisteten, streckenbezogenen Planungsaufwände, die nach der o.g. Absichtserklärung vom 30.05.2014 von den Projektpartnern vorfinanziert wurden.
- Die Betriebskosten: Hierunter fallen die jährlich zu leistenden Zuschüsse zur Deckung des nach Abzug von Landeszuschüssen[1] und Fahrgeldeinnahmen verbleibenden Finanzierungsbedarfs des laufenden Betriebs. In diesen Bereich fließen im Sinne einer eindeutigen Abgrenzung der Kostenaufteilung zwischen kommunalen Anteilen und Anteilen, die sich aus der Aufgabenträgerschaft des Landes Baden-Württemberg ergeben, auch die kreditfinanzierten Investitionen zur Fahrzeugbeschaffung und – soweit kommunal anfallend – für den Bau der Werkstatt ein.

[1] Diese bestehen insbesondere aus Zuschüssen aus Regionalisierungsmitteln nach Regionalisierungsgesetz und ggf. sonstigen Zuschüssen des Landes Baden-Württemberg

Der Finanzierungsschüssel soll für die drei Säulen entsprechend ihrer jeweiligen Charakteristik unterschiedlich ausgebildet werden.

*Abbildung 1: Die vorgeschlagenen drei Säulen des Finanzierungsschlüssels*

Nachdem die Aufteilung der Kosten in der Säule „Allgemeinkosten des Projekts" schon geübte Praxis im Zweckverband ist, wird im Weiteren auf die beiden anderen Säulen differenzierter eingegangen.

## 2. Prämissen zur Ausgestaltung des Finanzierungsschlüssels

*Leitsatz: Die Aufteilung der Finanzierungsanteile soll sich primär am Nutzen der einzelnen Projektpartner orientieren.*

Bei der Analyse möglicher Faktoren zur Bestimmung der Finanzierungsanteile wurde herausgearbeitet, dass diese in drei grundsätzliche Obergruppen eingeteilt werden können:

- Faktoren, die grundsätzliche Strukturdaten der einzelnen Projektpartner widerspiegeln und damit einen Bezug zur **Leistungsfähigkeit** der Partner aufweisen. Hierunter fallen zum Beispiel die Einwohnerzahl, die Steuerkraftsumme oder die Gemarkungsfläche der Partner.
- Faktoren, die aufgreifen, welche **Kosten** auf der Gemarkung des Projektpartners anfallen. Hierzu zählen zum Beispiel die auf jeweiliger Gemarkung anfallenden Baukosten oder die gefahrenen Zugkilometer.
- Faktoren, die beschreiben, welcher **Nutzen** aus der Umsetzung der Regional-Stadtbahn den einzelnen Projektpartnern zugutekommt. Hierzu zählen zum Beispiel die Einsteigerzahlen, die Anzahl der Abfahrten an den Stationen oder die Anzahl neugebauter Stationen.

Aufgrund des Selbstverständnisses des Projektes Regional-Stadtbahn, welches den Nutzen für die Einwohner der Region und damit die zukünftigen Fahrgäste in den Mittelpunkt stellt, wird vorgeschlagen, dass Kriterien für die Ausgestaltung des Kostenschlüssels herangezogen werden, die insbesondere den entstehenden Nutzen abbilden. Dabei kann es in Teilbereichen

auch sinnvoll sein, dass ergänzend Aspekte der zwei weiteren Obergruppen mit in die Ausgestaltung des Schlüssels einfließen.

> *Leitsatz: Der Finanzierungsschlüssel muss das Verständnis als gemeinsames, solidarisches Projekt widerspiegeln und daher „das Ganze im Blick" behalten.*

Mit dem Finanzierungsschlüssel soll die Verantwortung aller Projektpartner für das Gesamtprojekt und die hiermit verbundene Solidarität zum Ausdruck kommen, die schon die bisherige Umsetzung getragen hat.

Auch durch den Finanzierungsschlüssel soll deshalb das von allen Projektpartnern getragene Grundverständnis des Projekts als gemeinsames, zentrales Mobilitätsprojekt für die gesamte Region Neckar-Alb deutlich werden. Erst durch die Netzwirkung im Zusammenspiel der verschiedenen Strecken kann die Regional-Stadtbahn ihren vollen Nutzen entfalten.

Daher ist sicherzustellen, dass der Finanzierungsschlüssel für die Regional-Stadtbahn als gesamthaftes Projekt anwendbar ist zugleich verschiedenen Charakteristika der einzelnen Projektteile abbilden kann.

> *Leitsatz: Die Finanzierungsanteile sollen für die einzelnen Strecken individuell nach einheitlichen Maßstäben bestimmt werden.*

Für den Finanzierungsschlüssel sind zwei grundsätzlich unterschiedliche Ausgestaltungen denkbar. Eine Variante wäre ein einziger Finanzierungschlüssel für das gesamte Projekt (mit gleichbleibenden Finanzierungsanteilen für jede Einzelmaßnahme). Alternativ kann eine streckenbezogene Ermittlung gewählt werden, die die individuellen Anteile am Nutzen der einzelnen Strecken durch entsprechende Finanzierungsanteile abbildet.

Folgende Erwägungen liegen dem Vorschlag der Verwaltung zu Grunde, die Kosten jeder Einzelstrecke nach einem für das ganze Netz einheitlichen Schlüssel aufzuteilen:

1. Streckenbezogene Schlüssel hingegen den Nutzen exakter abbilden und führen zu höherem Kostenbewusstsein bei Änderungswünschen. Für den Fall, dass sich Weiterentwicklungen und Anpassungen am Projektumfang ergeben, stellt ein streckenbezogener Schlüssel sicher, dass der ausgehandelte Finanzierungsschlüssel weiter angewandt werden kann.
2. Ein einziger Schlüssel hätte den Vorteil einer einfachen Darstellung und Berechnung und würde darüber hinaus Anreize für alle Projektpartner setzen, die eigenen Projektteile möglichst schnell umzusetzen. Jedoch ist dieser bei Projektanpassungen unflexibel und erfordert einen komplexen Anpassungsprozess.

Durch die Wahl einer streckenbezogenen Kostenaufteilung bei einheitlichen Kriterien können beide Vorteile kombiniert werden und gleichzeitig bleibt der Finanzierungsschlüssel anpassungsfähig, der wichtige Aspekt „Fairness" ist gewahrt. Durch ergänzende, für das Gesamtprojekt gleiche Anteile oder Sockelbeträge insbesondere in der Säule „Planung und Bau" können Anreize, die eigenen Strecken schnell umzusetzen, auch in diesem Vorgehen gesetzt werden. Für die Säule „Betrieb" kann statt der streckenbezogenen Betrachtung auch eine linienbezogene Betrachtung sachgemäß sein.

*Leitsatz: Der Finanzierungsschlüssel soll den weiteren Anforderungen, die das Projekt vorgibt, gerecht werden.*

Neben diesen zentralen Strukturelementen wurden durch die Verbandsverwaltung folgende weitere Anforderungen identifiziert, die durch den Finanzierungsschlüssel erfüllt werden müssen:

- Der Finanzierungsschlüssel muss eine **beherrschbare Komplexität** aufweisen. Dies bedeutet insbesondere, dass die zu Grunde gelegten Daten mit angemessenem Aufwand bestimmbar und für alle Projektpartner nachvollziehbar sein müssen.
- In der Erarbeitung muss die **Dynamik des Schlüssels** insbesondere in Bezug auf die Frage, wann eine Nachberechnung erfolgt, berücksichtigt sein. Der Schlüssel muss sich regelmäßig an veränderte Rahmenbedingungen oder Weiterentwicklungen des Projekts anpassen können, um langfristig tragfähig zu bleiben.
- Der Schlüssel muss den **Zusammenhalt der Projektpartner** stärken. Hierfür ist es insbesondere von großer Bedeutung, dass keiner der Projektpartner durch eine Umsetzung seiner Projektteile außerhalb des Gesamtprojektes wesentlich bessergestellt würde.
- Der Schlüssel darf **keine Fehlanreize** setzen. Es darf nicht dazu kommen, dass sich durch die Gestaltung des Finanzierungsschlüssels in planerischen Fragestellungen Änderungen am Projekt ergeben oder Anreize für ein insgesamt nicht optimales Verhalten gesetzt werden.
- Der Schlüssel muss die Sondersituation der Strecken berücksichtigen, die **über das Verbandsgebiet hinausgehen**. Hierbei sind insbesondere die Ammertalbahn, die nach Herrenberg aus dem Verbandsgebiet reicht, und der Oberen Neckarbahn, die nach Horb führt, zu nennen.

## 3. Mögliche Elemente des Finanzierungsschlüssels

Durch die Verbandsverwaltung wurden verschiedene Parameter betrachtet, anhand derer eine Berechnung der Finanzierungsanteile erfolgen könnte. Die letztendliche Auswahl der Parameter und deren genaue Ausgestaltung und Gewichtung wird Gegenstand des unten dargestellten weiteren Prozesses zwischen den Projektpartnern sein.

*Säule „Planung und Bau"*

Für die Säule „Planung und Bau" eignen sich vor dem Hintergrund der oben genannten Prämissen insbesondere solche Parameter, die den Nutzen des Projektes durch die Taktverdichtung und die Erschließung neuer Bereiche der Region für den Schienenverkehr. Aus Sicht der Verbandsverwaltung sind hierfür zum Beispiel die Einwohner in einem definierten Einzugsbereich der Haltestellen[2], die Streckenlänge und die Anzahl der zusätzlichen Abfahrten an den einzelnen Haltestellen zu berücksichtigen. Diese Parameter beziehen sich auf die geplanten Angebotsverbesserungen, die sich wesentlich in den Ausbaukosten der Infrastruktur niederschlagen.

[2] Abweichend von der Fachdefiniton wird der Begriff „Haltestellen" für Stadtbahnhaltestellen, wie auch Personenbahnhöfe und Haltepunkte der Eisenbahn verwendet.

*Säule „Betrieb"*

Für die Säule „Betrieb" bietet es sich an, Parameter zu wählen, die auf der Verkehrsleistung der Regional-Stadtbahn aufbauen[3]. Bei den Betriebskosten als laufende Ausgaben ist besonders wichtig, dass der Schlüssel für die dauerhafte Anwendung geeignet ist und sich daher an die Entwicklung der Fahrgastzahlen im Laufe der Zeit anpasst.

Hierfür eignet es sich aus Sicht der Verbandsverwaltung, auf die durch die Fahrgäste ausgehend vom Einstiegsort zurückgelegten Personenkilometer zurückzugreifen. So können die Verkehrsströme zwischen den einzelnen Teilen der Region, z.B. aus der Region in die Innenstädte, Berücksichtigung finden. Dieser, oder ein ähnlicher Parameter, kann durch eine regelmäßige Erfassung in einem geeigneten Rhythmus an die tatsächlichen Gegebenheiten angepasst werden.

*Solidarsockel*

In vergleichbaren Projekten[4] wird als zusätzliches Element der Finanzierung ein Solidarsockel verwendet, über den bei allen Projektteilen ein Sockelbetrag solidarisch finanziert wird. Dies kann auch für die Regional-Stadtbahn ein geeignetes Instrument sein, um dem gemeinsamen Projektverständnis als gemeinschaftliches Mobilitätsprojekt Ausdruck zu verleihen.

Ein solcher Solidarsockel hat darüber hinaus den Vorteil, dass er als ausgleichendes Element dient, um Unschärfen in der Berechnung nach anderen Parametern zu kompensieren. Er kann zum Ausdruck bringen, dass eine Aufteilung des Projektnutzens bis ins letzte Detail nicht möglich ist und daher auch nicht angestrebt wird. Insbesondere in der Säule „Planung und Bau" ist dies zielführend, da hier die Feststellung des konkreten Nutzens höhere Unschärfen beinhaltet.

Sowohl in der Definition der Höhe dieses Sockels wie auch in der Frage des anzuwendenden Teilers auf die Projektpartner bestehen zahlreiche Ausgestaltungsmöglichkeiten, die im unten beschriebenen weiteren Prozess noch vertieft betrachtet werden sollen.

*Aufteilung innerhalb der Landkreise*

Die grundsätzliche Zuordnung der Finanzierungsanteile erfolgt auf Grundlage der Struktur der Trägerschaft des Zweckverbands. Sie werden für die Säule „Allgemeinkosten" den 6 Partnern[5] und bezogen auf die Säulen „Planung und Bau" und „Betrieb" den kommunalen Verbandsmitgliedern zugeordnet. Ob und in welcher Höhe die Städte und Gemeinden an der Finanzierung von Projektteilen beteiligt werden, obliegt der jeweiligen Ausgestaltung in den drei Landkreisen.

Die Abstimmungen erfolgen parallel zu der Ausgestaltung des Finanzierungsschlüssels unter den jeweiligen Partnern und sollen dann in den Finanzierungsschlüssel der Regional-Stadtbahn Eingang finden. Auch hierbei besteht die Möglichkeit, dass es dabei zwischen den

[3] vgl. Kostenaufteilung unter den kommunalen Partnern im Projekt Breisgau S-Bahn
[4] z.B. Projekt Regio S-Bahn Donau-Iller
[5] Der Regionalverband Neckar-Alb kann sich entsprechend seiner gesetzlich zugewiesenen Kompetenzen nicht an der Finanzierung von Investitionen in Planung, Bau oder Betrieb von Verkehrsinfrastruktur beteiligen.

Landkreisen zu unterschiedlichen Modellen kommt, die sich aus unterschiedlichen Anforderungen wie auch aus der in der Vergangenheit etablierten Vorgehensweise ergeben.

## 4. Struktur zur weiteren Ausarbeitung zwischen den Projektpartnern

Auf der Basis der oben genannten Grundlagen kann die konkrete Ausgestaltung der einzelnen Aspekte mit vertieften Betrachtungen erfolgen. Zur Bearbeitung der weiteren Fragestellungen wird folgende Struktur vorzugeschlagen:

- Der beschließende Ausschuss, in dem neben den Verwaltungsspitzen auch zwei Gremienmitglieder je Projektpartner vertreten sind, ist das geeignete Gremium zur politischen Abstimmung der Einzelaspekte des Finanzierungsschlüssels vor abschließender Einbringung zur Beschlussfassung in den Gremien der Projektpartner.
- Die Prozesssteuerung liegt beim Vorstand, bestehend aus dem Verbandsvorsitzenden und seinen Stellvertretern, der als Lenkungskreis für die weitere Erarbeitung dient.
- Zur inhaltlichen Ausarbeitung wird die AG Projektgesellschaft eingebunden, in der bereits die Gründung des Zweckverbands auf Dezernentenebene vorbereitet wurde.
- Diese kann bei Bedarf zu Einzelaspekten Themengruppen bilden. Dies wird absehbar z.B. für die Themenbereiche Datengrundlagen, Rechtliches und Umsetzung notwendig werden.

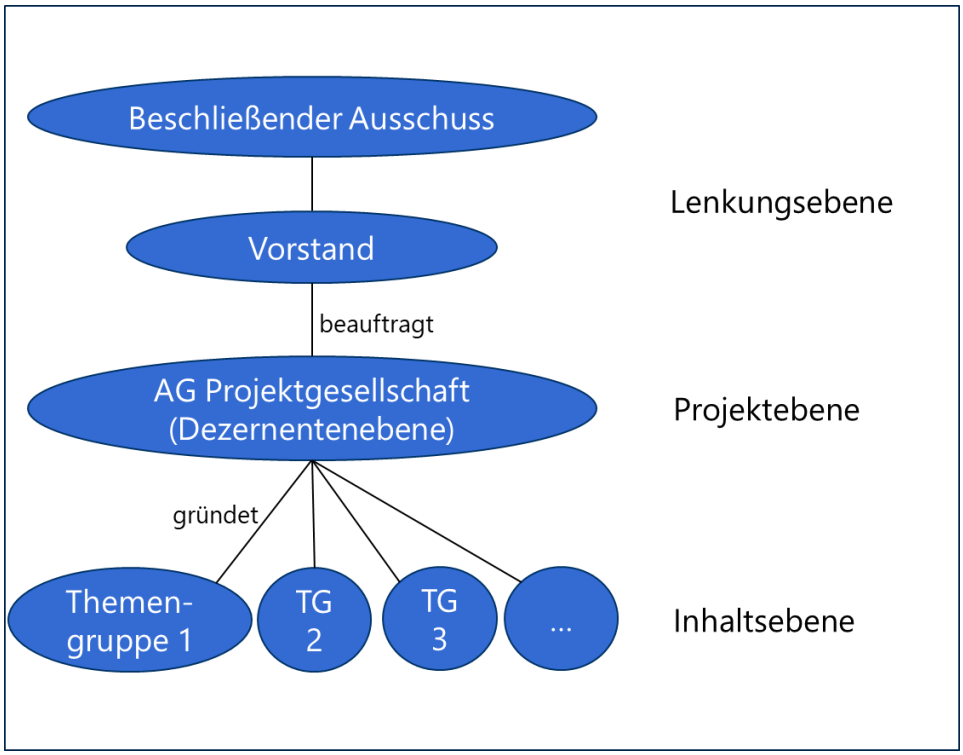


*Abbildung 2: Struktur, in der die weitere Bearbeitung vorgenommen wird*

## 5. Zeitplan zur weiteren Ausarbeitung

Für den weiteren Prozess wird folgender Zeitplan vorgesehen:

- Im Dezember: Start in den Abstimmungsprozess zwischen den Projektpartnern
- Januar bis April: Aufarbeitung der Einzelfragestellungen und Einigung auf Verwaltungsebene hierüber
- Ende 2. Quartal: Gremienbeschlüsse über verbindliche Eckpunkte
- Juli 2021: abschließende Entscheidung über diese verbindlichen Eckpunkte in einer Verbandsversammlung
- 2. Jahreshälfte 2021: Erarbeitung der konkreten rechtlichen Umsetzung (Satzung/Vertrag)
- Ab 2022: Start in die operative Anwendung des Finanzierungsschlüssels (abhängig von den haushaltsplanerischen Randbedingungen in den einzelnen Projektteilen)