



Gutachterliche Bewertung des ÖPNV im Vogtland

Zweckverband ÖPNV Vogtland

Berlin, 30.10.2024

Inhalt

Zusammenfassung	6
1. Hintergrund und Zielsetzung	8
2. ÖPNV-Organisation im Vogtlandkreis im Status Quo	10
3. Standortbestimmung ÖPNV-Angebot	15
4. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Plauener Straßenbahn	21
5. Strukturmodell der Leistungserbringung	27
6. Organisation des ÖPNV im Vogtlandkreis	29
6.1 Rechtliche Umsetzbarkeit	36
6.1.1 Modell 1 (Status quo)	36
6.1.2 Modell 2a (PSB unter Dach des ZVV / Stadtwerke unter Stadt Plauen)	36
6.1.3 Modell 2b (PSB unter Dach des ZVV / Stadtwerke unter ZVV)	39
6.1.4 Modell 3a (Kommunales VU unter ZVV / Stadtwerke unter Stadt Plauen)	39
6.1.5 Modell 3b (Kommunales VU unter ZVV / Stadtwerke unter diesem VU)	42
6.1.6 Modell 4 (Trennung Infrastruktur und Betrieb)	43
6.2 Wirtschaftliche Umsetzbarkeit	46
6.2.1 Modell 1 – Status quo	46
6.2.2 Modell 2 – PSB unter Dach des ZVV	47
6.2.3 Modell 3 – kommunales Verkehrsunternehmen unter Dach des ZVV	47
6.2.4 Modell 4 – Asset-orientiertes Modell	48
6.3 Organisatorische Umsetzbarkeit	49
6.3.1 Modell 1 – Status quo	49

6.3.2	Modell 2 – PSB unter Dach des ZVV	50
6.3.3	Modell 3 – kommunales Verkehrsunternehmen unter Dach des ZVV	50
6.3.4	Modell 4 – Asset-orientiertes Modell	51
6.4	Abschließende Bewertung der Modelle	52
7.	Abschließende Zusammenfassung und Bewertung	53

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Projektstruktur	9
Abbildung 2: Überblick Vogtlandkreis und Stadt Plauen	10
Abbildung 3: Darstellung Drei-Ebenen-Modell	11
Abbildung 4: Marktorganisation ÖPNV Vogtland im Status quo	12
Abbildung 5: Gremienstruktur in der Marktorganisation	13
Abbildung 6: Finanzierungsstruktur des ZVV	14
Abbildung 7: ÖPNV-Angebotsqualität im deutschlandweiten Vergleich	15
Abbildung 8: ÖPNV-Angebotsqualität (Vogtlandkreis) im regionalen Vergleich	17
Abbildung 9: ÖPNV-Angebotsqualität (Stadt Plauen) im regionalen Vergleich	18
Abbildung 10: Verkehrsmittelmix (Stadt Plauen) im regionalen Vergleich	19
Abbildung 11: ÖPNV-Erreichbarkeit Stadt Plauen	20
Abbildung 12: Plauener Straßenbahn im Überblick	21
Abbildung 13: Wirtschaftliche Entwicklung Plauener Straßenbahn	22
Abbildung 14: Wirtschaftliche Entwicklung Plauener Straßenbahn (Kostenarten)	23

Abbildung 15: Entwicklung Finanzmittelbestand Plauener Straßenbahn	23
Abbildung 16: Anlagevermögen Plauener Straßenbahn	24
Abbildung 17: Investitionsplanung Plauener Straßenbahn	25
Abbildung 18: Betriebskosten Plauener Straßenbahn im Marktvergleich	26
Abbildung 19: Einordnung der vorherrschenden Strukturmodelle im Vogtland	28
Abbildung 20: ÖPNV-Organisation im Status quo	30
Abbildung 21: ÖPNV-Organisation (Modell 2a)	31
Abbildung 22: ÖPNV-Organisation (Modell 2b)	32
Abbildung 23: ÖPNV-Organisation (Modell 3a)	33
Abbildung 24: ÖPNV-Organisation (Modell 3b)	34
Abbildung 25: ÖPNV-Organisation (Modell 4)	35
Abbildung 26: Modellvergleich, rechtlich möglich	46
Abbildung 27: Wirtschaftliche Bewertungskriterien	46
Abbildung 28: Organisatorische Bewertungskriterien	49
Abbildung 29: Gesamtbewertung Organisationsmodelle	52

Zusammenfassung

Im Rahmen des Projektes „Gutachterliche Bewertung des ÖPNV im Vogtland“ wurde die Leistungserbringung des straßengebundenen öffentlichen Verkehrs sowie des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) im Vogtlandkreis umfassend untersucht und bewertet. Der Fokus lag dabei auf den aktuellen Strukturen der Marktorganisation, der wirtschaftlichen Situation der Plauener Straßenbahn sowie der Prüfung veränderter Marktstrukturmodelle mit Blick auf eine zukunfts-feste Aufstellung des ÖPNV im Vogtland.

Marktorganisation und Governance im Status quo

Mit dem Zweckverband ÖPNV Vogtland (ZVV) getragen durch den Vogtlandkreis und die Stadt Plauen, welcher die Aufgabenträgerschaft für den SPNV sowie den regionalen ÖPNV im Vogtlandkreis innehat, die Organisation der Schülerbeförderung durchführt und zudem mit dem Verkehrsverbund Vogtland als 100%ige Tochter kundenseitig den ÖPNV organisiert, gibt es im Vogtland einen zentralen Akteur im ÖPNV. Der ZVV agiert als Bindeglied zwischen der Politik und deren Anforderungen an den ÖPNV und den Verkehrsunternehmen in der betrieblichen Leistungserbringung. Diese Bündelung von Aufgaben und Tätigkeiten ist für den ÖPNV im Vogtland vorteilhaft. Bei einem tieferen Blick auf die Akteure zeigt sich jedoch eine Trennung zwischen dem regionalen Busverkehr und dem Stadtverkehr in Plauen aufgrund der separaten Aufgabenträgerschaft der Stadt und des städtischen kommunalen Verkehrsunternehmens Plauener Straßenbahn (PSB). Daher sind sowohl Angebots- und Betriebsplanung als auch die Leistungserbringung zwischen dem Stadtverkehr und dem Regionalverkehr getrennt organisiert und nur in geringem Maße abgestimmt.

Angebotsqualität

Die grundsätzliche Angebotsqualität des ÖPNV und SPNV im Vogtland kann mit Blick auf Erreichbarkeit und Fahrplanangebot im regionalen Vergleich als gut bzw. überdurchschnittlich eingeordnet werden. Der Stadtverkehr in Plauen bietet ebenfalls ein gutes ÖPNV-Angebot, welches jedoch sehr stark auf die Hauptachsen des Straßenbahnnetzes fokussiert ist. Dieses wird durch die Angebote des Regionalbusverkehrs ergänzt, sodass ein Großteil der Bevölkerung grundsätzlich durch den ÖPNV erschlossen ist. Optimierungspotential besteht insbesondere in der zeitlichen Verfügbarkeit (Taktung) der Verkehre.

Wirtschaftliche Situation der Plauener Straßenbahn

Die wirtschaftliche Lage der PSB ist angespannt und droht zunehmend kritisch zu werden. Das Jahresergebnis der PSB ist seit mehreren Jahren (bereits unter Berücksichtigung der Gewinnabführung durch Stadtwerke und Abfallentsorgung) defizitär ohne Perspektive einer Veränderung in den kommenden Jahren. Insbesondere Kostensteigerungen bei Energie und Personal führen zu erhöhten Aufwendungen, während die Einnahmenseite durch das Deutschlandticket und rückläufige Gewinnabführungen der Beteiligungen an Stadtwerken und Abfallentsorgung zusätzlich unter Druck gerät. Parallel dazu stehen umfassende Investitionen in Infrastruktur und Fahrzeuge notwendigerweise an, die nach aktueller Einschätzung finanziell nur schwer von der PSB selbst gestemmt werden können.

Der Bestandserhalt des Verkehrsangebotes in Plauen erfordert daher dringend zusätzliche Mittel für den Betrieb sowie Kapital für notwendige Investitionen. Aufgrund der geringen Hebel in der Nutzerfinanzierung (Fahrgelderlöse) wird es dafür zusätzliche öffentliche Mittel des Eigentümers, der Stadt Plauen, benötigen.

Übernahme der Plauener Straßenbahn durch ZVV

Eine mögliche Übernahme der PSB durch den ZVV würde dazu führen, dass der ZVV und damit neben der Stadt zusätzlich auch der Vogtlandkreis die Finanzierungsverantwortung für die PSB übernehmen würde. Die notwendigen Mittel für den Bestandserhalt der PSB könnten und müssten dann durch Stadt und Landkreis gemeinsam getragen werden. Da die Beteiligungen der PSB an den Stadtwerken Erdgas und der Abfallentsorgung Plauen jedoch bei der Stadt Plauen verbleiben müssten, würde sich das auszugleichende Defizit der PSB noch einmal signifikant erhöhen sowie die Steuerlast der Stadt Plauen durch die entfallende Verrechnung im steuerlichen Querverbund steigen. Eine Übernahme ist daher unter den aktuellen Rahmenbedingungen nicht zu empfehlen.

Weiterentwicklung der ÖPNV-Strukturen im Vogtland

Nichtsdestotrotz kann eine Weiterentwicklung der ÖPNV-Strukturen im Vogtland helfen das ÖPNV-System zukunftsfest zu gestalten. Dies erfordert jedoch ein gemeinsames Zielbild von Landkreis und Stadt mit Blick auf das gewünschte Verkehrsangebot sowie eine Vereinbarung über die Aufteilung der Finanzierungsbelastung.

1. Hintergrund und Zielsetzung

Als Zweckverband des Landkreises Vogtland (ZVV) und der Stadt Plauen übernimmt der ZVV die Rolle des Aufgabenträgers für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖSPV) und den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) im Vogtlandkreis. Zudem ist der ZVV Gesellschafter des Verkehrsverbunds Vogtland (VVV) und des re-kommunalisierten Busunternehmens Plauener Omnibusbetrieb GmbH (POB), welche im August 2024 mit der Verkehrsgesellschaft Vogtland mbH (VGV) verschmolzen wurde.

Der ÖPNV im Vogtland steht dabei aktuell vor mehreren Herausforderungen:

- **Rekommunalisierung des Regionalbusverkehrs:** Nachdem der erfolgreiche Bieter des Ausschreibungsverfahrens im Jahr 2017 ("BG Bus") die Leistungen nicht mehr wettbewerbsfähig erbringen kann, wurde der **Regionalbusverkehr re-kommunalisiert** und in der Folge die beiden Unternehmen verschmolzen.
- **Veränderte Marktgestaltung:** Die Rahmenbedingungen ändern sich aufgrund von Vorgaben wie der CVD (Clean Vehicle Directive) und damit verbundener Flottengrenzwerten für Nutzfahrzeuge. Dies erhöht den Druck zur Dekarbonisierung bzw. Elektrifizierung der Busflotten.
- **Herausforderungen für die Plauener Straßenbahn:** Die städtische Gesellschaft "Plauener Straßenbahn" steht vor betrieblichen und insbesondere investiven Herausforderungen.
- **Neuausschreibung des Vogtlandnetzes:** Der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) im Vogtland steht vor einer Neuausschreibung.

Daher hat der Kreistag des Vogtlandkreises im Februar 2023 beschlossen, die Strukturen, Effizienzen und Finanzierung des ÖPNV zu überprüfen:

Die Verwaltung wird beauftragt vom Zweckverband ÖPNV prüfen zu lassen, wie der ÖPNV im Vogtlandkreis zukünftig, gemäß der gesetzlichen Pflichtaufgaben und des Versorgungsauftrages, finanziell gesichert und optimal gestaltet, aufgestellt werden kann. Dabei sind alle Formen der Beförderung, wie mit Bahn, Bus und Straßenbahn, sowie die Gesellschafterstrukturen einzubeziehen. Weiterhin ist die Finanzierung incl. Zuschüsse und Fördermittel darzustellen, sowie die Auswirkungen bzw. Änderungen auf den Nahverkehrsplan. Die ersten Ergebnisse sind in Vorbereitung des Doppelhaushaltes 2025/26 den Gremien des Kreistages bis 31.12.2023 vorzulegen.

Insgesamt steht der ÖPNV im Vogtland somit vor vielschichtigen Herausforderungen, die im vorliegenden Projekt umfassend untersucht und bewertet werden.

Dabei werden zunächst die Strukturen und die Governance im ÖPNV und SPNV im Vogtland grundlegend analysiert und eingeordnet. Darauf basierend werden dann veränderte Organisationsstrukturen, insbesondere mit Blick auf die Plauener Straßenbahn, geprüft und für die Passfähigkeit des ÖPNVs im Vogtlandkreis bewertet. Als Grundlage werden dafür zusätzlich die betrieblichen und investiven Herausforderungen der Plauener Straßenbahn durch eine Wirtschaftlichkeitsbetrachtung tiefgreifend analysiert.

Die Umsetzung dessen erfolgte in der Projektstruktur innerhalb von vier Arbeitspaketen mit jeweils zwei Teilpaketen.

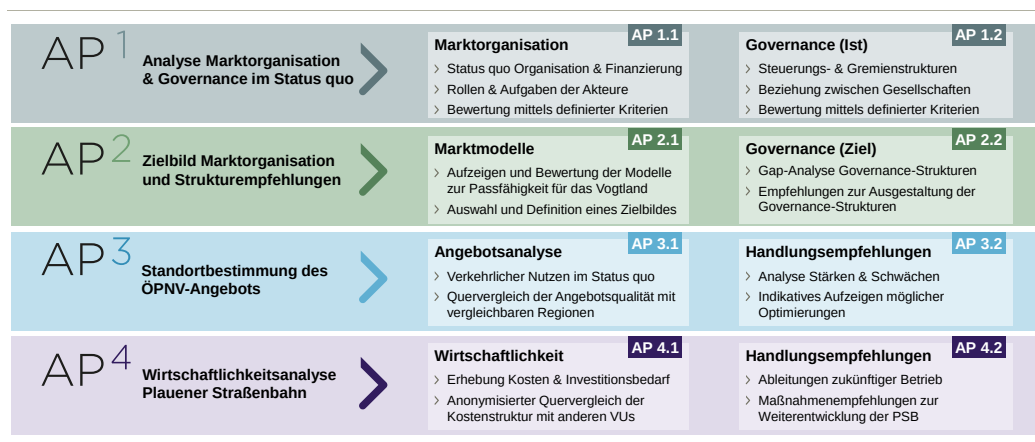


Abbildung 1: Projektstruktur

2. ÖPNV-Organisation im Vogtlandkreis im Status Quo

Ausgangslage

Der Vogtlandkreis mit einer Fläche von rund 1.413 km² und über 220.000 Einwohnern ist mit dem öffentlichen Verkehr durch den SPNV sowie den regionalen ÖPNV und dem Stadtverkehr der Plauener Straßenbahn erschlossen. Die Linien des SPNV werden dabei zu einem großen Teil durch die Länderbahn im Vogtlandnetz erbracht sowie zusätzlich durch die Erfurter Bahn (EB) und die Bayerische Oberlandbahn (BOB). Gemeinsam erbringen diese in etwa eine jährliche Verkehrsleistung von 3,5 Mio. Zugkilometern. Die Angebote des SPNV werden durch ein flächendeckendes Angebot im Regionalbusverkehr mit rund 75 Linien, welche jährlich fast 8 Mio. Fahrplankilometer umfassen, ergänzt. Der Regionalbusverkehr wird dabei durch über 120 Fahrzeuge und mehr als 170 Personale erbracht. In der Stadt Plauen wird der Stadtverkehr durch die Plauener Straßenbahn, ein kommunales Verkehrsunternehmen der Stadt Plauen, erbracht. Das ÖPNV-Angebot der PSB wird dabei primär auf fünf Straßenbahnlinien mit 24 Fahrzeugen erbracht sowie durch sechs Busse ergänzt. Die PSB beschäftigt dafür über 120 Personale zur Erbringung der Verkehrsleistung. Ein kompakter Überblick über die Verkehrsleistung im Vogtlandkreis ist in der nachfolgenden Abbildung 2 dargestellt.

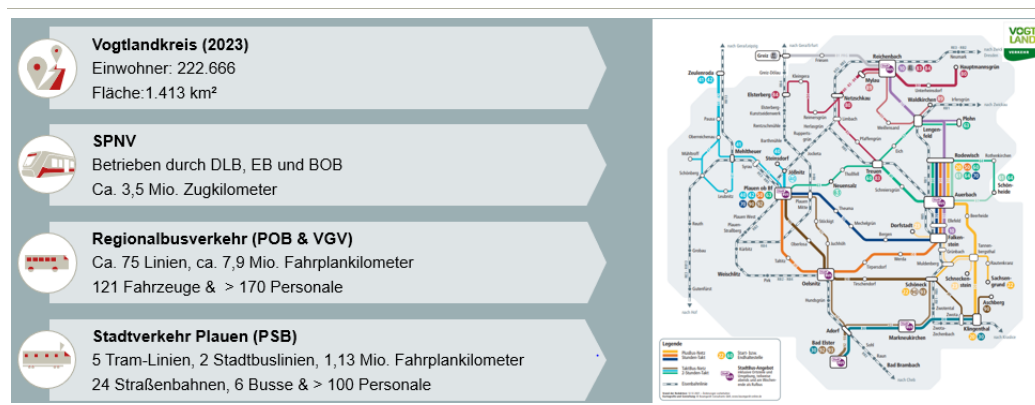


Abbildung 2: Überblick Vogtlandkreis und Stadt Plauen

Marktorganisation

Als Grundlage der Untersuchung der ÖPNV-Strukturen im Vogtlandkreis werden in einem ersten Schritt die Marktorganisation und Governance im Status Quo erhoben. Dies geschieht entlang des Branchen-spezifischen „Drei-Ebenen-Modells“, welches für den ÖPNV in Deutschland die Leistungserbringung in eine

strategische, eine Regie- und eine operative Ebene unterteilt. Das Drei-Ebenen-Modell ist in der nachfolgenden Abbildung 3 dargestellt.

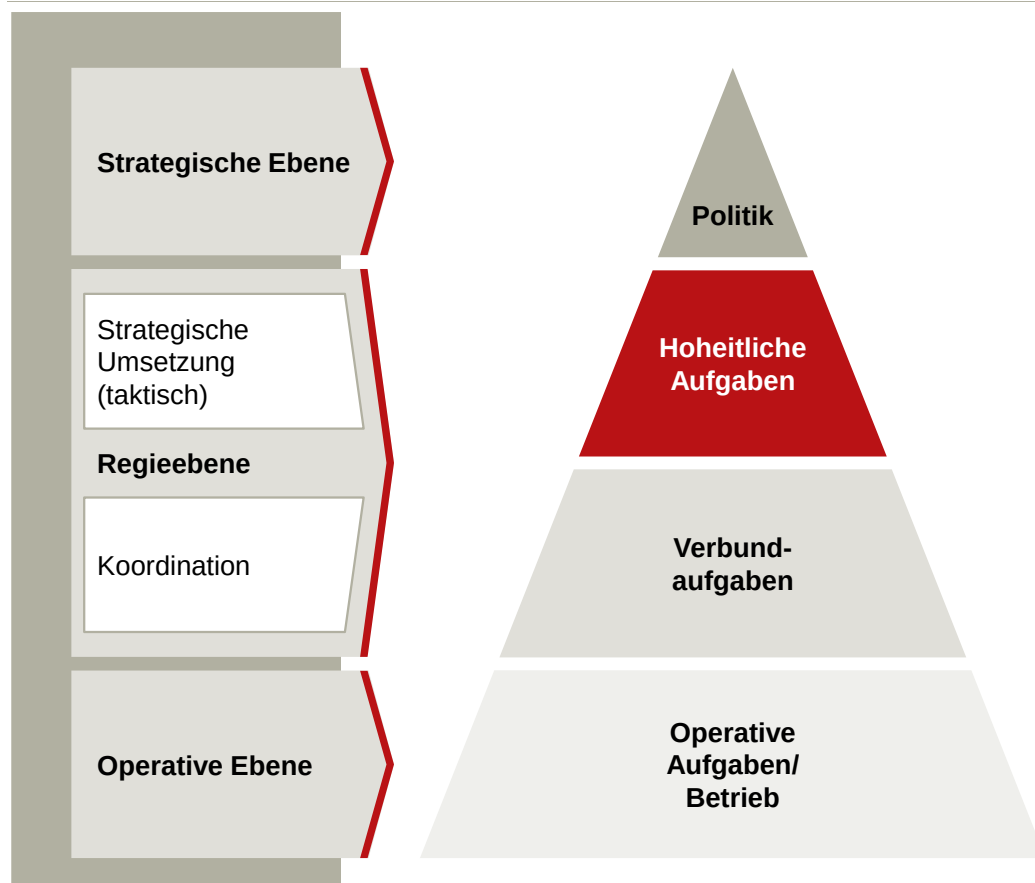


Abbildung 3: Darstellung Drei-Ebenen-Modell

In der **strategischen Ebene** findet durch die Festlegung der politisch-strategischen Ziele durch die Interessenvertreter die gemeinsame Willensbildung statt. Zu den Interessenvertretern gehören hierbei die Landespolitik, Verkehrsministerien sowie die Kommunalpolitik. Die **Regieebene** beinhaltet einerseits die strategisch-taktische Umsetzung („hoheitliche Aufgaben“), d. h. die detaillierte Übersetzung und Ausarbeitung der politischen Ziele (z. B. NVP, Mindestvorgaben für Verträge) sowie die Vergabe und das Controlling öffentlicher Finanzmittel. In der klassischen Marktorganisation kommt den Landkreisen sowie den kreisfreien Städten die zentrale und entscheidende Rolle als Aufgabenträger zu. Ebenso ist die Koordinierung der verschiedenen Akteure (Verkehrsverbünde und zugehörige Besteller) notwendig. Zu diesen sogenannten „Verbundaufgaben“ gehören die Tätigkeiten des klassischen Marketing-Mixes (Tarif, Vertrieb, Angebot, Kommunikation), die Fördermittelakquise sowie übergreifende Dienste (EAV, Marktforschung, Datenmanagement). Die **operative Ebene** in Form der Verkehrsunternehmen erbringen schließlich die Verkehrsleistungen. Die Verkehrsleistung

wird dabei entweder von kommunalen oder von privaten Verkehrsunternehmen (in der Regel) auf Basis eines öffentlichen Dienstleistungsauftrag erbracht.

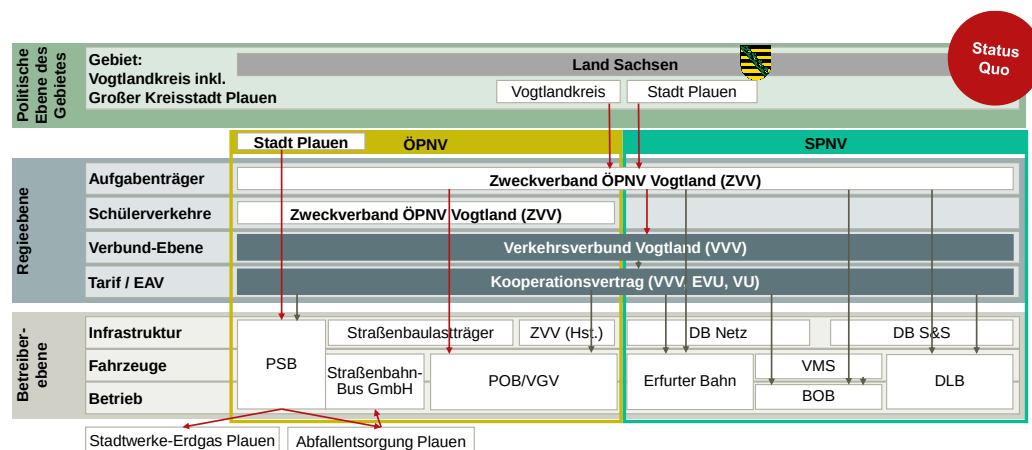


Abbildung 4: Marktorganisation ÖPNV Vogtland im Status quo

Abbildung 4 stellt die Marktorganisation und die Akteure im Vogtlandkreis auf Grundlage des Drei-Ebenen-Modells dar. Die zentralen Akteure auf politisch-strategischer Ebene sind das Land Sachsen, der Vogtlandkreis sowie die Stadt Plauen. **Durch die Integration des VVV in den ZVV übernimmt dieser im Vogtland die gesamten Aufgaben der Regieebene und bildet so das zentrale Bindeglied zwischen Politik und Verkehrsunternehmen.** Auf operativer Betriebsebene gestalten zahlreiche Akteure den ÖPNV und SPNV mit. Die Verkehrsleistung werden durch die Plauener Straßenbahn GmbH, die Straßenbahn-Bus GmbH, die Plauener Omnibusbetrieb GmbH/Verkehrsgesellschaft Vogtland mbH, die Erfurter Bahn, die Bayerische Oberlandbahn (BOB) und die Länderbahn (DLB) erbracht. Die Infrastruktur wird durch die Straßenbaulastträger, den ZVV, die DB Netz und DB S&S betrieben.

Governance- und Gremienstrukturen

Die einzelnen Ebenen werden durch geeignete Gremienstrukturen im Sinne der Governance verknüpft. Die Governance-Strukturen stellen sicher, dass die einzelnen Ebenen von der Politik bis zum operativen Betrieb verknüpft sind und Anforderungen sowie Leistungserbringung entsprechend kommuniziert werden. Für die vollständige Einordnung der Organisationsstruktur des ÖPNV im Vogtland werden daher die derzeitigen Governance- und Gremienstrukturen identifiziert und indikativ eingeordnet. Die einzelnen Gremien innerhalb der Marktorganisation sind in Abbildung 5 dargestellt. Dabei kann grundsätzlich festgehalten werden, dass die Gremienstruktur zwischen dem ZVV und seinen

Gesellschaftern sowie zwischen dem ZVV und seinen Töchterunternehmen effizient und überschneidungsfrei aufgestellt sind. Zwischen dem ZVV und der Plauener Straßenbahn (PSB) gibt es hingegen keine bzw. nur geringe Abstimmungen in Bezug auf die übergeordnete Verkehrsplanung o. ä. Dies ist u. a. auch dadurch begründet, dass keine Vertragsbeziehung zwischen der PSB und dem ZVV besteht.

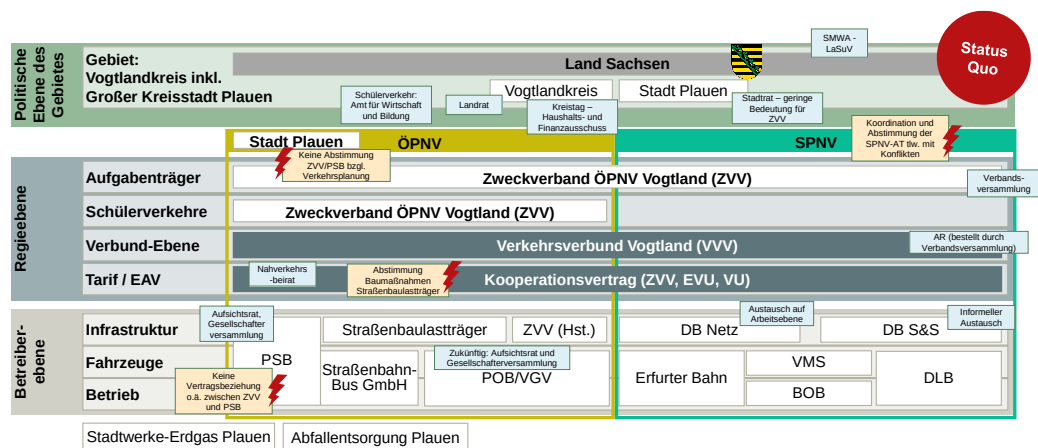


Abbildung 5: Gremienstruktur in der Marktorganisation

Finanzierungsstruktur des ZVV

Als drittes Element der Standortbestimmung der ÖPNV-Organisation im Vogtlandkreis wird die Finanzierungsstruktur des ZVV untersucht. Grundsätzlich finanziert sich der ZVV mit Regionalisierungsmitteln sowie Zuschüssen und Zuwendungen des Sächsisches Staatsministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr (SMWA) und des Landkreises (LK). Die Aufwände sind überwiegend der Finanzierung der Verkehrsleistung vorbehalten. Abbildung 6 stellt die einzelnen Erträge und Aufwände übersichtlich dar. Die Daten beruhen dabei auf den Haushaltsansätzen für das Jahr 2023. Die regulären Verkehrsleistungen für den SPNV und den Regionalbus im Vogtland werden dabei mit knapp 46 Mio. € finanziert. Hinzu kommen Aufwendungen für Ausbildungsverkehre und Schülerbeförderung i. H. v. 11,9 Mio. € und Tarifausgleichsleistungen von ca. 4,6 Mio. €. Weiterhin entstehen Aufwendungen für den Verkehrsverbund Vogtland von ca. 2,5 Mio. € sowie weitere sonstige Aufwendungen und Abschreibungen von zusätzlichen 2,5 Mio. €. Die Stadtverkehre der PSB sind durch die Stadt Plauen bestellt und finanziert, werden jedoch vom ZVV auf Basis gefahrener Fahrplan-kilometer bezuschusst. Der dafür initial vorgesehene Betrag von 664 Tsd. € wurde dabei im Haushaltsansatz in einer Abänderung aufgrund von Kostensteigerungen noch einmal auf 2 Mio. € erhöht. In Summe sind im Haushaltsjahr rund 2,4 Mio. € vom ZVV an die PSB geflossen.



Abbildung 6: Finanzierungsstruktur des ZVV

3. Standortbestimmung ÖPNV-Angebot

Zur umfassenden Standortbestimmung soll neben der Organisationsstruktur das ÖPNV-Angebot im Vogtlandkreis einem regionalen Vergleich unterzogen und eingeordnet werden. Im folgenden Abschnitt wird dementsprechend die ÖPNV-Angebotsqualität im Vogtlandkreis sowie in der Stadt Plauen quantitativ analysiert und im regionalen Vergleich eingeordnet.

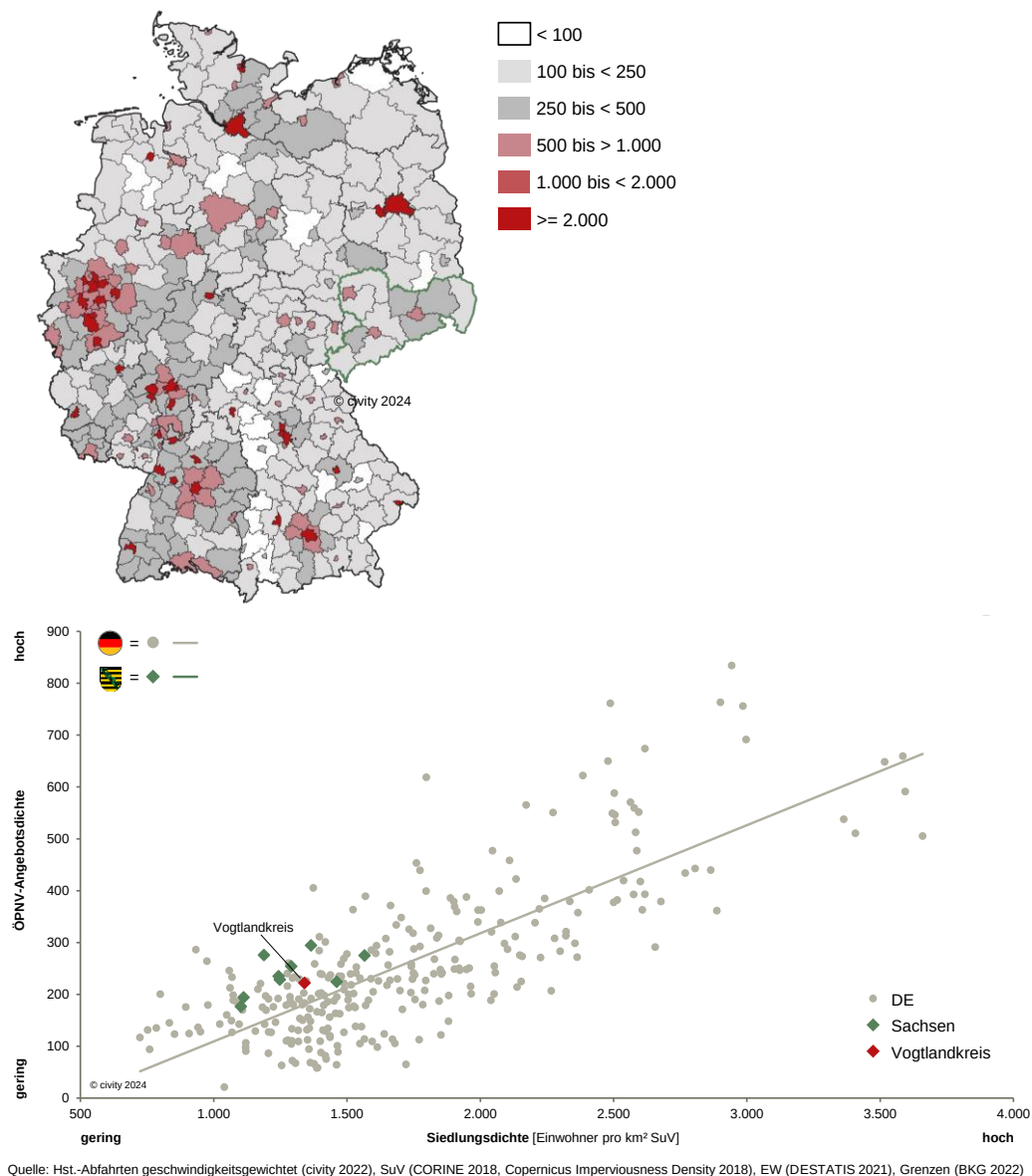
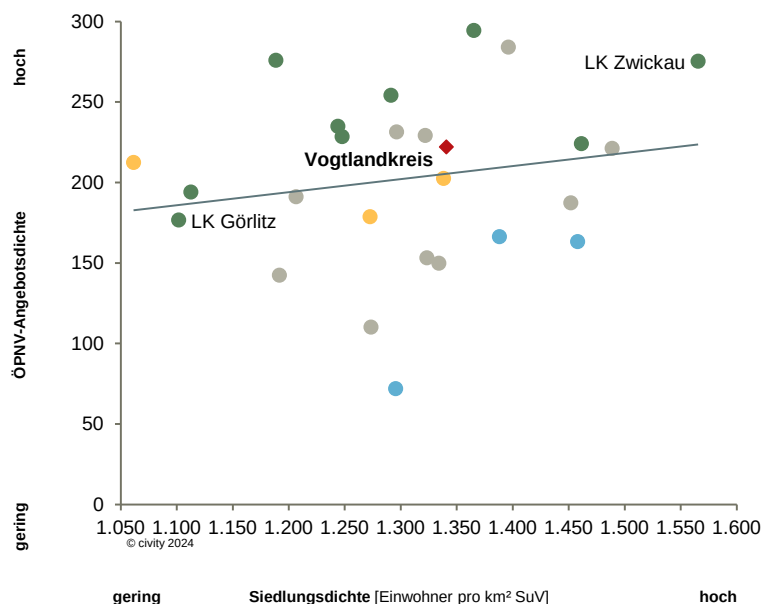


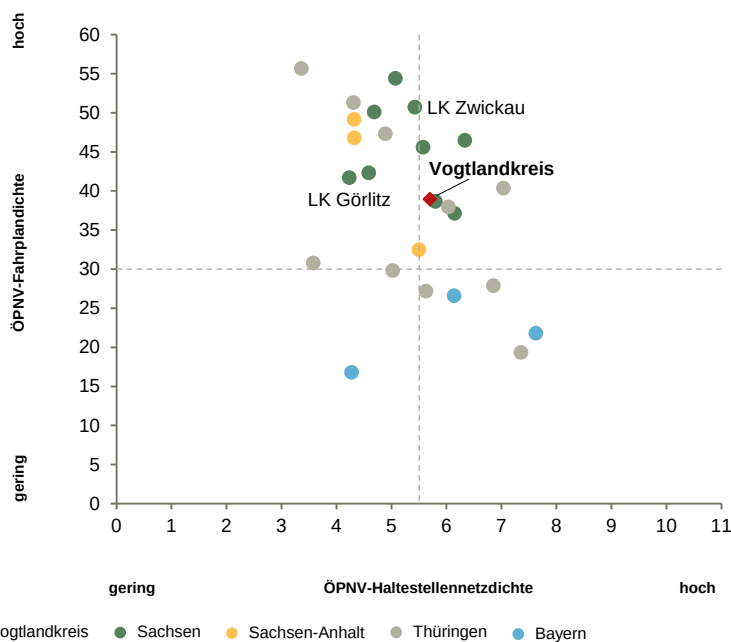
Abbildung 7: ÖPNV-Angebotsqualität im deutschlandweiten Vergleich

Betrachtet man zunächst die ÖPNV-Angebotsdichte, d. h. die Anzahl der Haltestellenabfahrten je km² Siedlungs- und Verkehrsfläche, wird deutlich, dass der Vogtlandkreis (wie die anderen sächsischen Kreise) im deutschlandweiten Vergleich zu Kreisen ähnlicher Siedlungsdichte ein überdurchschnittliches ÖPNV-Angebot hat und sich effizient an der Nachfragestruktur orientiert (vgl. Abbildung 7). Stellt man die Anzahl der Haltestellenabfahrten in Zusammenhang mit der Fahrplandichte sowie der Haltestellendichte, fällt auf, dass die Angebotsdichte primär durch ein flächendeckendes Netz an Haltestellen getrieben ist, während die durchschnittliche Taktfrequenz im Vergleich zu den anderen sächsischen Kreisen tendenziell geringer ist (vgl. Abbildung 8). Folglich kann für das ÖPNV-Angebot im Vogtland festgehalten werden, dass es eine gute räumliche Erreichbarkeit von Haltestellen gibt, sodass ein Großteil der Bevölkerung im Vogtlandkreis einen guten Zugang zum ÖPNV hat. Dies ist auch durch den hohen Anteil an Schülerverkehren zu erklären. Eine mögliche Qualitätssteigerung des ÖPNV-Angebotes kann insbesondere durch Taktausweitung realisiert werden.

Angebotsdichte



Fahrplan- und Haltestellendichte



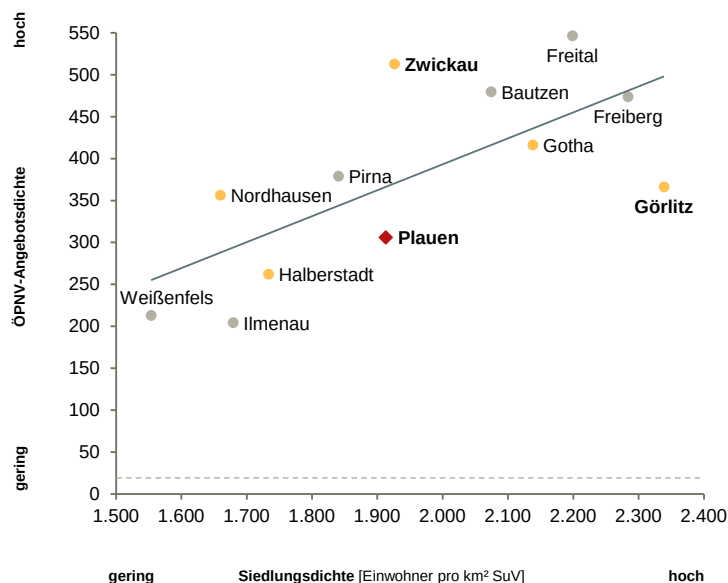
Quelle: SuV (CORINE 2018, Copernicus Imperviousness Density 2018), EW (DESTATIS 2021), Grenzen (BKG 2022)

Abbildung 8: ÖPNV-Angebotsqualität (Vogtlandkreis) im regionalen Vergleich

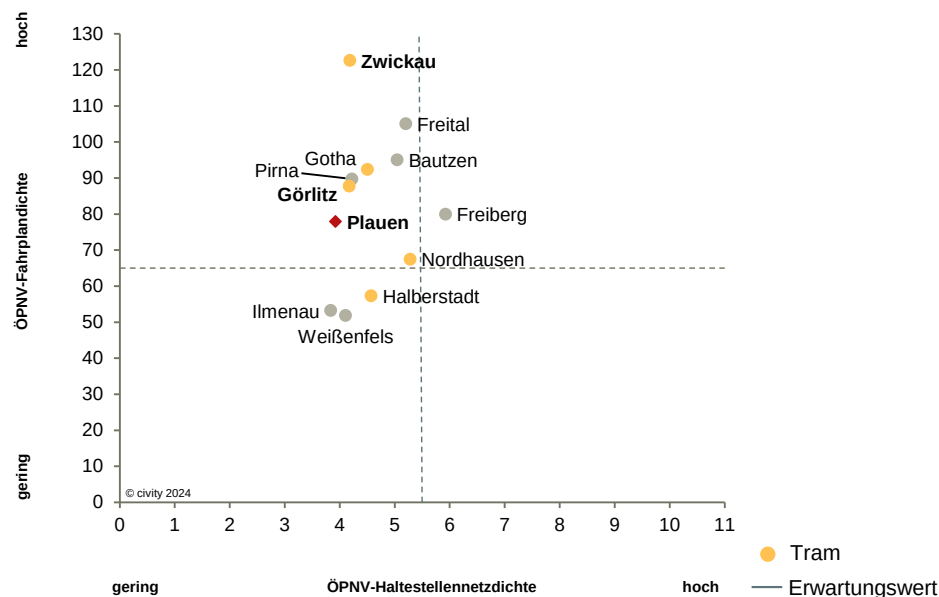
Neben dem Vogtlandkreis soll ebenso ein Blick auf die ÖPNV-Qualität der Stadt Plauen geworfen werden. Dabei zeigt sich im Städtevergleich deutlich, dass die Angebots- und Netzdichte getrieben durch das Straßenbahnnetz unter dem Durchschnitt liegt. So weisen die Städte Pirna, Nordhausen und Zwickau trotz ähnlicher oder niedrigerer Siedlungsdichte eine teilweise deutlich höhere

Angebotsdichte auf. Die Fahrplandichte der Stadt Plauen liegt durch die personalmangelgetriebene Ausdünnung des Fahrplans auf einen 15-Minuten-Takt nur noch im unteren Drittel. Im regionalen Vergleich mit Städten ähnlicher Größe fällt zudem auf, dass auch Städte ohne Straßenbahn (dargestellt in grau) ähnliche oder höhere Angebots- und Fahrplandichte erreichen können.

Städtevergleich



Städtevergleich



Quelle: Hst.-Abfahrten geschwindigkeitsgewichtet (civity 2022), SuV (CORINE 2018, Copernicus Imperviousness Density 2018), EW (DESTATIS 2021)

Abbildung 9: ÖPNV-Angebotsqualität (Stadt Plauen) im regionalen Vergleich

Im Vergleich des Verkehrsmittelmix der Städte zeigt sich insbesondere, dass das ÖPNV-Angebot der Stadt Plauen zu knapp der Hälfte durch die Straßenbahn erbracht wird und im Städtevergleich somit am stärksten durch diese geprägt ist (vgl. Abbildung 10). Das restliche Angebot wird überwiegend durch die Regionalbusleistungen des Vogtlandkreises erbracht.

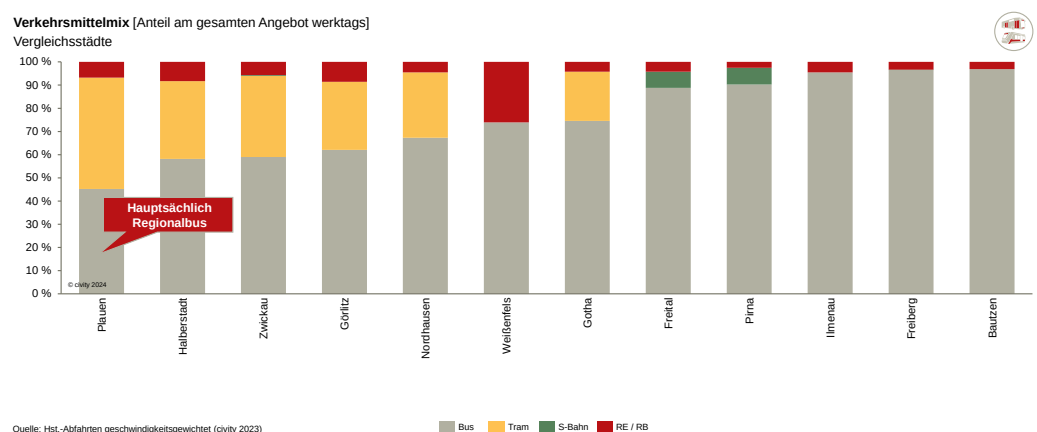
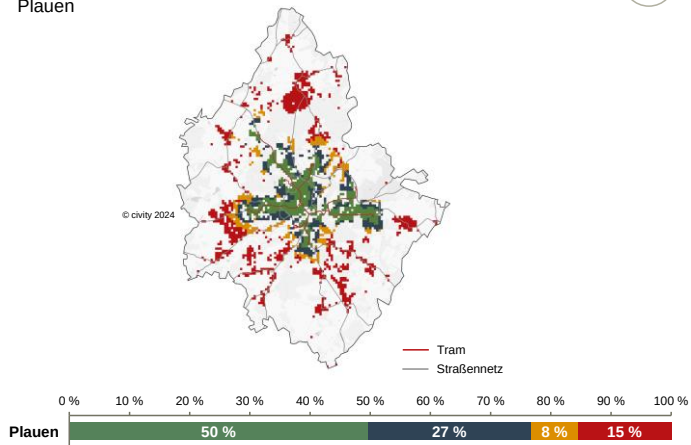


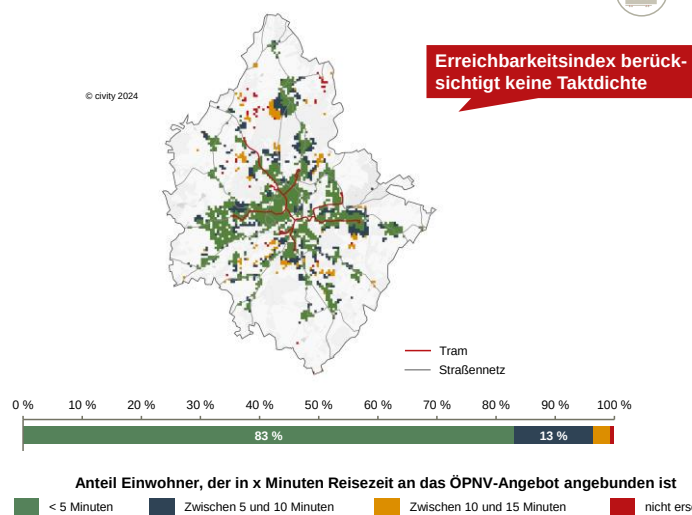
Abbildung 10: Verkehrsmittelmix (Stadt Plauen) im regionalen Vergleich

Die starke Prägung des Stadtverkehrs in Plauen durch das Straßenbahnnetz zeigt sich ebenso in der Darstellung der Erreichbarkeiten (vgl. Abbildung 11). Bei reiner Betrachtung des Netzes der Straßenbahn sind lediglich 77 % der Einwohner maximal 10 Minuten fußläufig von einer Haltestelle des ÖPNV entfernt. Unter Hinzunahme des Regionalbusverkehrs kann dieser Wert auf 95% gesteigert werden.

Erreichbarkeit Tram zu Fuß [Einwohner in %] Plauen



Erreichbarkeit ÖPNV zu Fuß [Einwohner in %]



Quelle: Hst.-Abfahrten geschwindigkeitsgewichtet (civity 2023), SuV (CORINE 2018, Copernicus Imperviousness Density 2018), Isochronen (civity 2022, OSM 2023), EW (100m Zensus Grid 2011), Grenzen (BKG 2022)

Abbildung 11: ÖPNV-Erreichbarkeit Stadt Plauen

4. Wirtschaftlichkeitsuntersuchung Plauener Straßenbahn

Im Rahmen der Untersuchung der Aufstellung der ÖPNV-Organisation soll auch die Lage der Plauener Straßenbahn sowie die Option der Übernahme der Plauener Straßenbahn durch den ZVV geprüft werden. Als Grundlage dafür wird die wirtschaftliche Lage der Plauener Straßenbahn anhand der Wirtschaftsplanung sowie der Betriebskosten und Investitionslage untersucht.

Im Ergebnis zeigt sich die Plauener Straßenbahn in einer dramatischen Finanzlage, welche ohne Gegensteuern zu einer Abschmelzung des Eigenkapitals führt, während parallele Ersatzinvestitionen für den Bestandserhalt notwendig sind.

Die nachfolgende Wirtschaftlichkeitsuntersuchung beleuchtet die wirtschaftliche Situation der Plauener Straßenbahn und bildet die Grundlage der Bewertung wirtschaftlicher Auswirkungen etwaiger strategischer Organisationsveränderungen.

Die Plauener Straßenbahn betreibt den Stadtverkehr mit 24 Straßenbahnen (Regelbetrieb) und sechs Bussen in der Stadt Plauen und erbringt damit in Summe 1,12 Mio. Fahrzeugkilometer. Insgesamt beschäftigt die PSB über 120 Personale von denen ca. die Hälfte im Fahrdienst tätig sind.

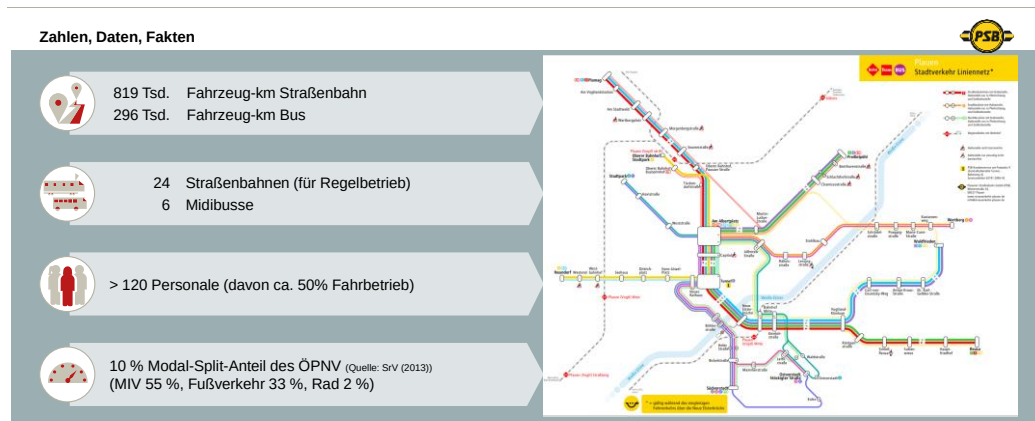


Abbildung 12: Plauener Straßenbahn im Überblick

Abbildung 13 stellt die Aufwände, Erträge und Ergebnisse der Plauener Straßenbahn von 2019 bis 2028 (Plan) dar. Es ist ersichtlich, dass die Ergebnisentwicklung inkl. Gewinnabführung der PSB seit 2019 durchgehend defizitär ist und die

Während zwischen 2019 und 2023 Verluste zwischen 0,1 Mio. € und

1,7 Mio. € erwirtschaftet wurden, belaufen sich diese

Im Ergebnis der PSB enthalten sind dabei bereits zusätzliche Zahlungen des ZVV i. H. v. 0,1 Mio. € im Jahr 2022 sowie 1,7 Mio. € im Jahr 2023. Ohne diese Zahlungen des ZVV belief sich der Verlust der PSB bereits im Jahr 2023 auf knapp

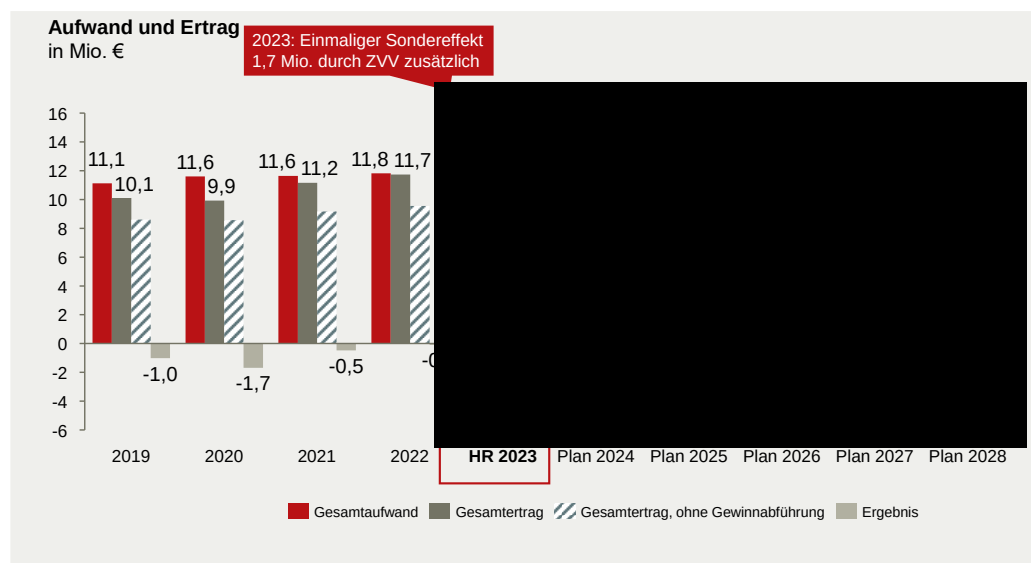


Abbildung 13: Wirtschaftliche Entwicklung Plauener Straßenbahn

In der Detailbetrachtung (vgl. Abbildung 14) der Kosten-Ertrags-Schere wird deutlich, dass die Kosten zuletzt sehr stark von den Energiepreisen getrieben wurden, während zukünftig insbesondere der Personalmangel und die dadurch steigenden Personalkosten zur Herausforderung werden. Die Aufwendungen für Abschreibungen sind auf einem konstant niedrigen Niveau – zukünftige (notwendige) Investitionen würden sich jedoch direkt auf die Abschreibungen auswirken und die jährlichen Gesamtaufwendungen erhöhen. Auf der Ertragsseite wird der Sondereffekt im Jahr 2023 durch die zusätzlichen Zahlungen des ZVV in den Umsatzerlösen und sonstigen betrieblichen Erträgen ersichtlich. Die Gewinnabführung der Stadtwerkebeteiligungen wird zunehmend weniger zum Ergebnis der Plauener Straßenbahn beitragen können,

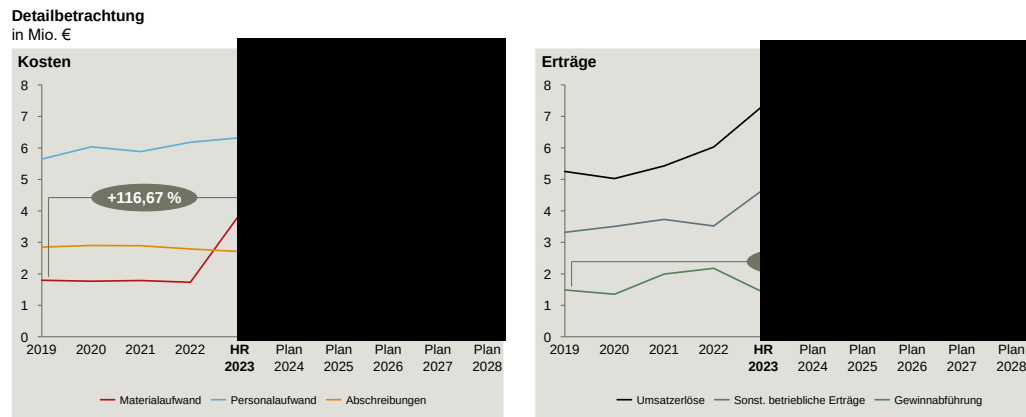


Abbildung 14: Wirtschaftliche Entwicklung Plauener Straßenbahn (Kostenarten)

Die dargestellte Entwicklung und das strukturelle Defizit aus laufender Geschäftstätigkeit wirkt sich auch negativ auf die Finanzmittelbestände aus (vgl. Abbildung 15). Diese sind bis zum Jahr 2021 konstant gesunken und beliefen sich am Ende des Jahres 2021 auf 2,0 Mio. €. Nach einem kurzzeitigen Anstieg in den Jahren 2022 und 2023 durch Zahlungen der Stadt und des ZVV sowie durch GVFG-Mittel auf [REDACTED] im Jahr 2023, [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

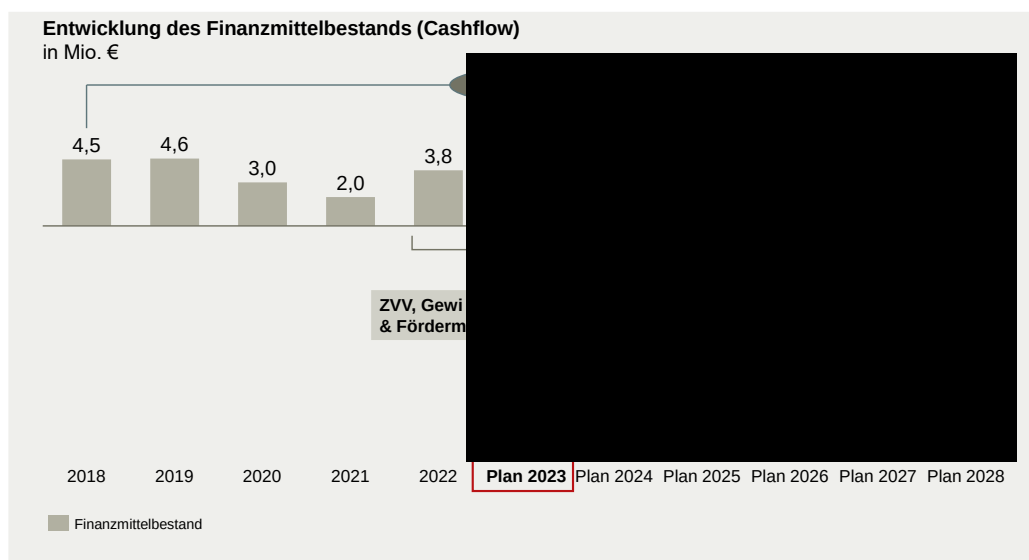


Abbildung 15: Entwicklung Finanzmittelbestand Plauener Straßenbahn

Zusätzlich zur Betrachtung der Gewinn- und Verlustrechnung sowie des Finanzmittelbestands ist auch die Analyse der Anlagen und Investitionen notwendig.

Abbildung 16 stellt das Anlagevermögen und den Anlagenabnutzungsgrad gesamtheitlich und über alle Anlagentypen hinweg dar. Ebenso ist die Nettoinvestitionsquote seit 2019 dargestellt. Grundsätzlich zeigt sich ein konstanter Rückgang des Anlagevermögens von 2019 bis 2022 sowie ein ansteigender Anlagenabnutzungsgrad (Verhältnis Abschreibungssumme zu Investitionssumme) von 70% im Jahr 2022. Diese Entwicklung zeigt sich ebenfalls in der konstant negativen Nettoinvestitionsquote von knapp -2 %. Daraus wird deutlich, dass die Anlagen der Plauener Straßenbahn bereits einen relativ hohen wirtschaftlichen Abnutzungsgrad erreicht haben und in den vergangenen Jahren die Abschreibungen stets die Neuinvestitionen überstiegen haben. Dies lässt einen Investitionsstau bzw. notwendige Investitionen in den kommenden Jahren vermuten.

Neben der gesamthaften Betrachtung werden die Anlagen ebenfalls einzeln nach Gebäuden, Schieneninfrastruktur sowie Fahrzeugen analysiert. Hier zeigt sich insbesondere bei der Schieneninfrastruktur ein wirtschaftlicher Anlagenabnutzungsgrad von fast 90 %, während Gebäude und Fahrzeuge zu rund 50 % abgeschrieben sind. Jedoch zeigt sich auch in der Detailbetrachtung, dass die Nettoinvestitionsquote über alle Anlagevermögen hinweg negativ ist.

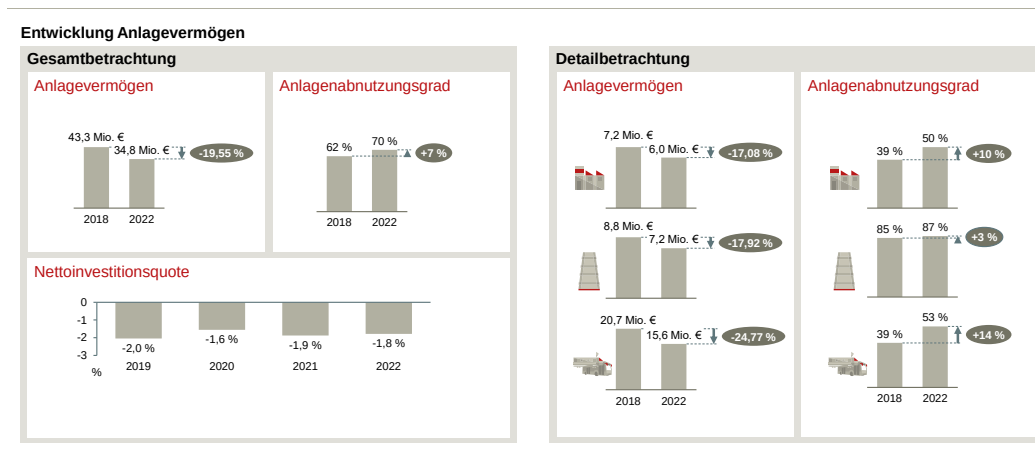


Abbildung 16: Anlagevermögen Plauener Straßenbahn

Dem Anlagevermögen gegenüber steht eine Betrachtung der geplanten Investitionen. Abbildung 17 stellt die von der Plauener Straßenbahn geplanten Investitionen nach Anlagentyp dar, während die rote Linie die Höhe der Investitionen in Relation zum Anlagevermögen widerspiegelt. Im Bereich der Infrastruktur wird in den kommenden Jahren insbesondere die Elsterbrücke und die Kleinfriesener Straße grunderneuert, was zu Investitionen i. H. v. [REDACTED] in 2025 bzw. [REDACTED] in 2026 führt. In den Jahren 2024, 2025 und 2027 werden zudem je 2 E-Busse als Ersatz für die derzeitigen Dieselbusse beschafft (je [REDACTED] bzw. [REDACTED]) – der Infrastrukturausbau für die E-Busse erfolgt in den Jahren 2023 und 2024 ([REDACTED]). In den Jahren 2027 und 2028 werden ebenfalls neue

Fahrzeuge für die Straßenbahn beschafft, deren Investitionsbedarf beläuft sich auf [REDACTED]. Trotz dieses Anstiegs der Investitionen sind die Investitionen im Verhältnis zum Gesamtanlagevermögen gering. Zudem wirken sich die Investitionen zusätzlich kostenwirksam auf das Ergebnis der Plauener Straßenbahn aus.

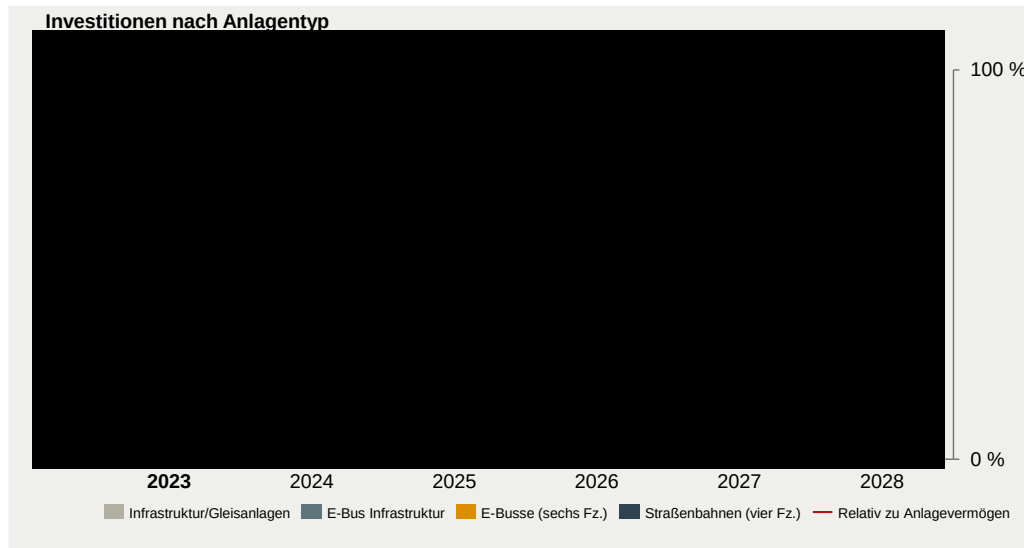


Abbildung 17: Investitionsplanung Plauener Straßenbahn

Die Betrachtung der finanziellen Gesamtlage der Plauener Straßenbahn zeigt eine – aktuell branchentypisch – herausfordernde Situation im Spannungsfeld zwischen notwendigen Investitionen zum Bestandserhalt und einem negativen jährlichen Gesamtergebnis, welches zu einem deutlichen Liquiditätsrückgang führen kann. Zur Einordnung der Gesamtsituation wird daher ein detaillierter Blick auf die Betriebskosten der PSB im Marktvergleich geworfen werden. Hier zeigt sich, dass die Gesamtkostensätze der PSB sowohl im Bus- als auch im Straßenbahnbetrieb z. T. deutlich unterhalb des Durchschnitts liegen (vgl. Abbildung 18). Mit [REDACTED] je Nutzwagen-km liegen die Tramkosten [REDACTED] unter dem Durchschnitt. Die Buskosten sind mit [REDACTED] bereits sehr nah an der Marktuntergrenze ([REDACTED]) in diesem Quervergleich. Mit zunehmenden Investitionen ist hingegen zu erwarten, dass sich die Betriebskosten dem Marktdurchschnitt annähern. Nichtsdestotrotz ist festzuhalten, dass die Betriebskosten je Nutzwagenkilometer von der PSB relativ geringgehalten werden. Die Finanzierungslücke kann daher auf drei Dimensionen zurückgeführt werden. Erstens ist die Einnahmensituation der PSB und der Gesamtbranche durch Tarifiereduktionen in den vergangenen Jahren stark unter Druck. Zweitens steigen die Aufwendungen für den Betrieb – hier ist die PSB jedoch kein Einzelfall in der Branche. Drittens reduzieren sich die Gewinnabführungen durch die Stadtwerkebeteiligungen, so dass in Summe eine Finanzierungslücke entsteht, die in letzter Konsequenz von der öffentlichen Hand (Stadt Plauen) geschlossen werden muss.

Kostensätze im Marktvergleich 2022

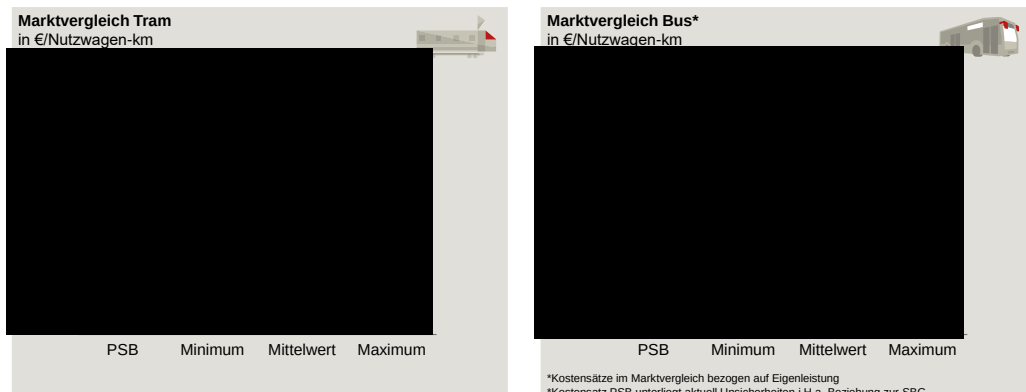


Abbildung 18: Betriebskosten Plauener Straßenbahn im Marktvergleich

5. Strukturmodell der Leistungserbringung

Für Aufgabenträger des ÖPNV ergeben sich aus der EU VO 1370/2007 drei wesentliche Möglichkeiten die Leistungserbringung des öffentlichen Verkehrs zu gestalten. Dies ist zum einen die Finanzierung des Tarifdefizits bei eigenwirtschaftlicher Erbringung der Verkehrsleistungen durch (private) Verkehrsunternehmen im Rahmen einer allgemeinen Vorschrift sowie zum anderen die gemeinwirtschaftliche Erbringung der Verkehrsleistung im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrag (öDA). Der öDA kann dabei entweder auf dem Wege einer Inhouse-Vergabe an ein kommunales Verkehrsunternehmen direkt vergeben werden oder im Rahmen einer wettbewerblichen Vergabe an einen Bieter mit dem wirtschaftlichsten Angebot vergeben werden.

Im SPNV ist die Vergabe mittels eines wettbewerblichen Verfahrens Branchenstandard und wird so auch durch den ZVV für die von ihm verantworteten Leistungen durchgeführt. Die wettbewerbliche Vergabe von SPNV-Leistungen wird daher als branchenüblich und geeignet angesehen.

Die Leistungen des regionalen Busverkehrs hat der ZVV zuletzt ebenfalls im Rahmen einer wettbewerblichen Vergabe an die Bietergemeinschaft Bus („BG Bus“) vergeben. Diese konnte jedoch zum angebotenen Preis nicht wirtschaftlich operieren und musste den Betrieb einstellen. Der ZVV hat daraufhin den regionalen ÖPNV re-kommunalisiert. Dadurch verfügt der ZVV nun über ein kommunales Verkehrsunternehmen, welches im Wege einer Inhouse-Vergabe per Direktvergabe einen öDA erhalten kann. Aufgrund der zunehmenden Herausforderungen im Busverkehr durch ein volatiles und nur schwer planbares Kostenumfeld sowie durch die Einführung neuer Antriebstechnologien und die damit verbundene Transformation des gesamten Betriebs, ist die Verkehrsleistungserbringung mittels eines kommunalen Verkehrsunternehmen geeignet, um diesen Herausforderungen entgegenzutreten. Das vorherrschende Strukturmodell kann daher ebenfalls als branchenüblich und geeignet gesehen werden.

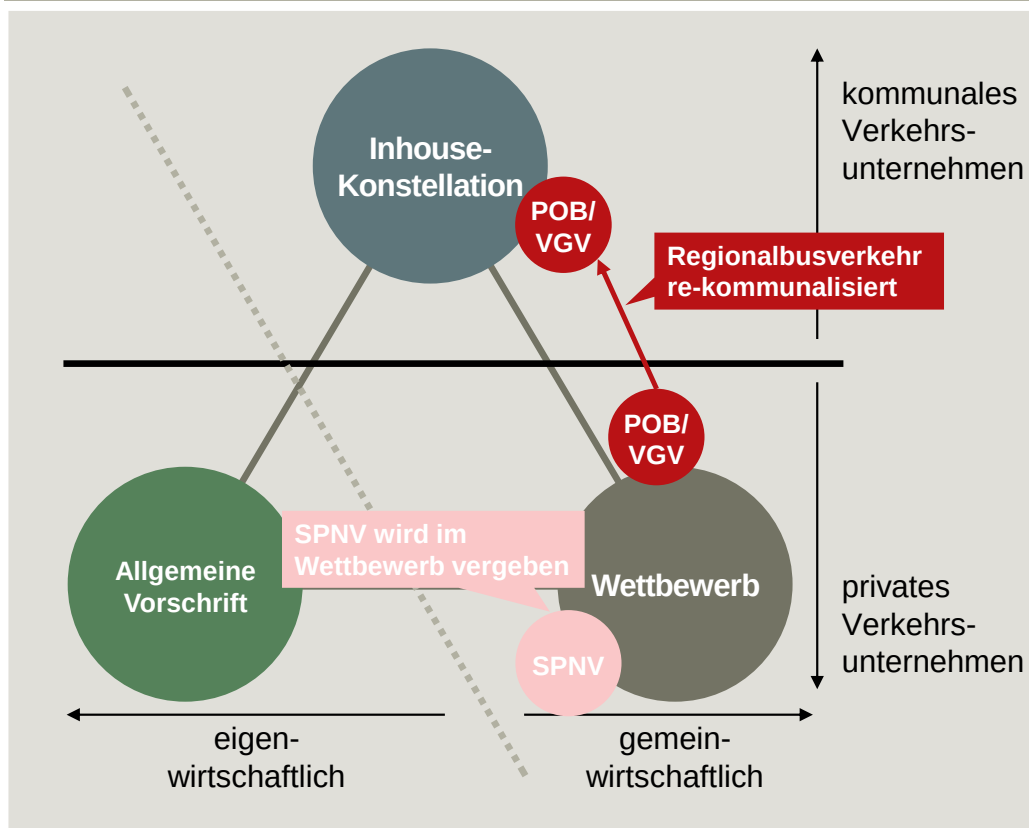


Abbildung 19: Einordnung der vorherrschenden Strukturmodelle im Vogtland

6. Organisation des ÖPNV im Vogtlandkreis

Auf Basis der Betrachtung der Marktorganisation des ÖPNV im Vogtlandkreis, der Angebotsqualität im Status quo sowie der wirtschaftlichen Situation der Plauener Straßenbahn kann die derzeitige Organisationsstruktur des ÖPNV im Vogtland hinterfragt und gegenüber der derzeitigen Struktur bewertet werden. Dabei steht insbesondere die Situation der Plauener Straßenbahn im Fokus. Als Leitplanke ist zudem festzuhalten, dass die derzeitigen Strukturmodelle, regionaler Busverkehr durch kommunales Verkehrsunternehmen, SPNV-Leistungen im Rahmen wettbewerblicher Vergabe, aufgrund der festgestellten Geeignetheit als gegeben angenommen werden. Als weitere Leitplanke ist die Aufgabenträgerschaft für die SPNV-Leistungen durch den ZVV zu sehen. Die SPNV-Aufgabenträgerschaft ist in Sachsen vergleichsweise fragmentiert organisiert, eine Anpassung und die Gestaltungshoheit obliegt der Landesebene und ist nicht Teil dieser Betrachtung.

Im Folgenden werden daher grundlegende Organisationsstrukturen für den ÖPNV im Vogtlandkreis (Stadtverkehr Plauen und Regionalbusverkehr) betrachtet und auf Ihre Passfähigkeit für den Vogtlandkreis bewertet. Die Bewertung findet entlang der Dimensionen rechtliche Umsetzbarkeit, finanzielle Auswirkungen sowie organisatorische Auswirkungen statt. Zudem wird eine sogenannte ‚red-flag‘-Prüfung der grundsätzlichen rechtlichen Machbarkeitseinschätzung vorangestellt.

Betrachtet werden drei mögliche Organisationsmodelle gegenüber dem Status quo (Modell 1). Die Modelle 2 und 3 werden zudem jeweils in einer Untervariante a) und b) geprüft. Konkret werden dementsprechend folgende Modelle geprüft:

Modell 1 – Status quo

Im Status quo wird der Zweckverband ÖPNV Vogtland (ZVV) vom Vogtlandkreis sowie der Stadt Plauen getragen. Der ZVV wiederum ist alleiniger Gesellschafter des Verkehrsverbunds Vogtland (VVV) sowie der re-kommunalisierten Busunternehmen POB und VGV (nachfolgend POB). Die Stadt Plauen ist zudem Aufgabenträger für den Stadtverkehr Plauen und alleiniger Gesellschafter der Plauener Straßenbahn (PSB), welche wiederum Anteile an den Stadtwerken Erdgas sowie der Abfallentsorgung Plauen hält. Die PSB hat darüber hinaus eine 100%ige Tochter, die SBG, welche die Fahrpersonale für den Stadtbusverkehr beschäftigt. Die Stadt Plauen selbst hält darüber hinaus eine 51%ige Beteiligung an den Stadtwerken Strom.

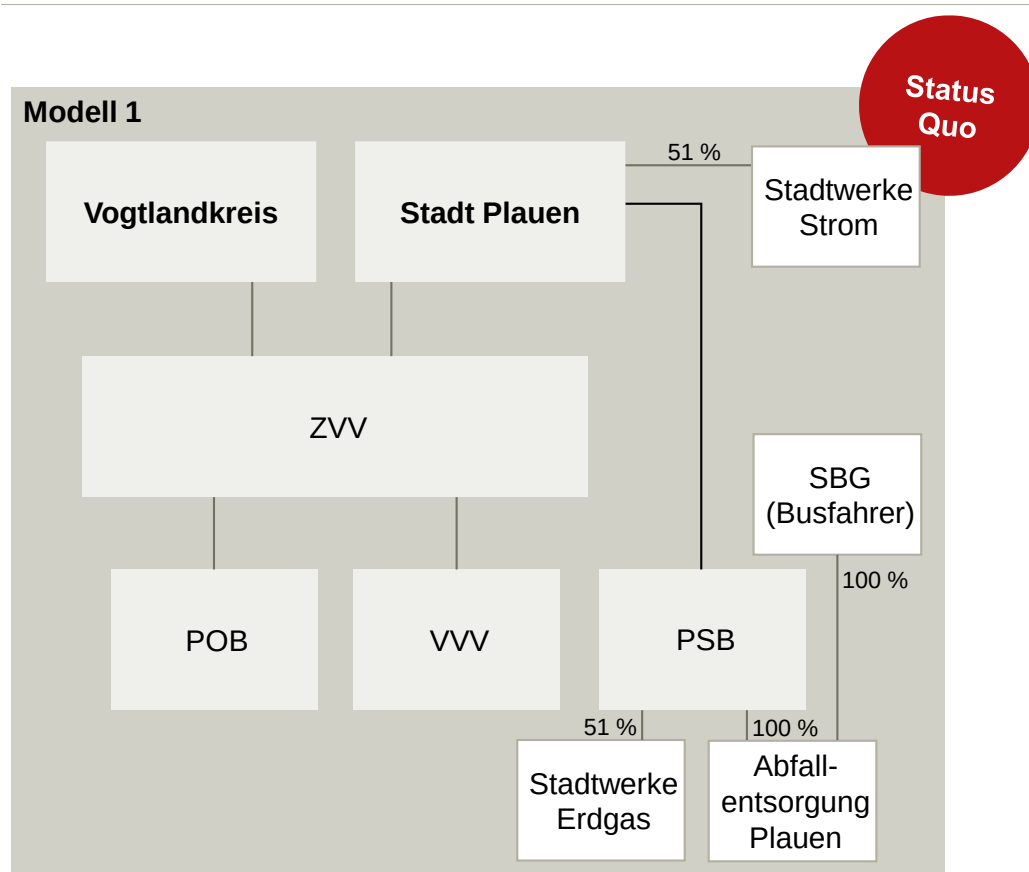


Abbildung 20: ÖPNV-Organisation im Status quo

Modell 2a – Übernahme PSB durch ZVV

Im Modell 2 wird eine Übernahme der PSB durch den ZVV geprüft. Im Ergebnis würde dies bedeuten, dass die PSB eine 100%ige Tochter des Zweckverbandes werden würde, während die Beteiligungen an Stadtwerken und Abfallentsorgung auf die Stadt Plauen übergehen. Die SBG wird in diesem Modell in die PSB integriert. Somit wäre die PSB ein kommunales Unternehmen unter dem ZVV und würde durch diesen finanziert werden. Da dieser wiederum durch Vogtlandkreis und Stadt Plauen finanziert wird, würde sich dadurch eine Beteiligung des Vogtlandkreises an der PSB ergeben.

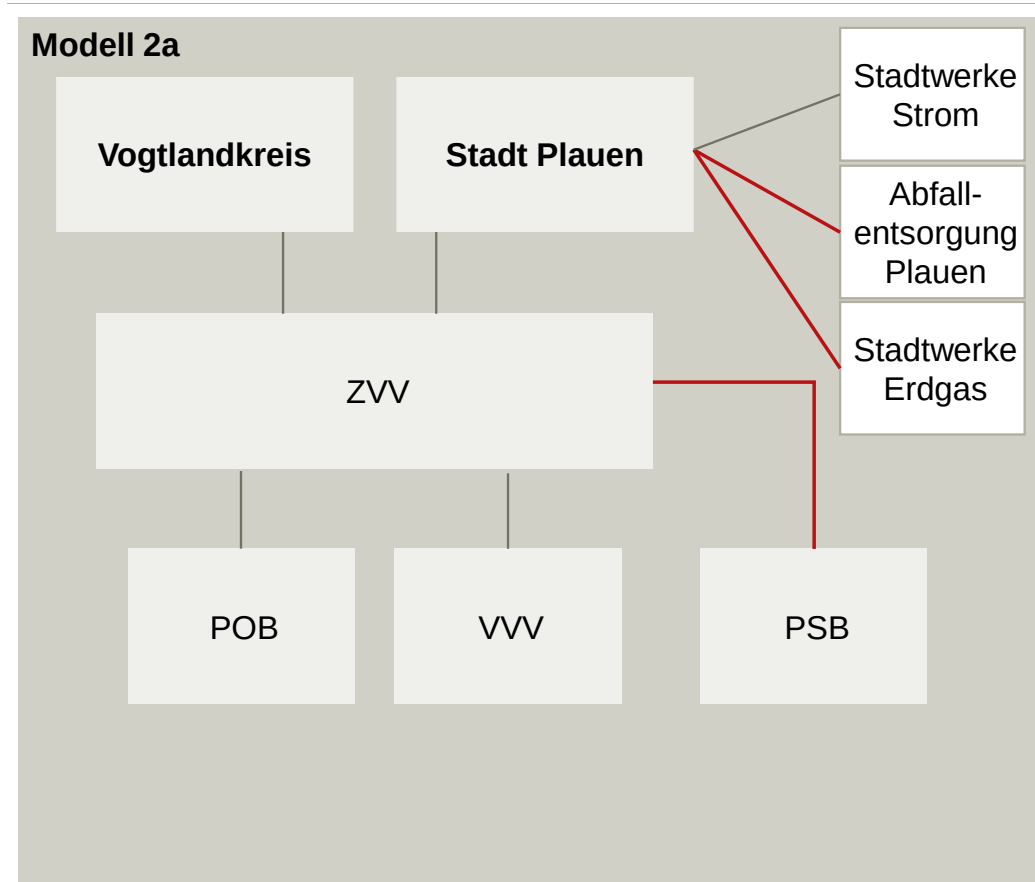


Abbildung 21: ÖPNV-Organisation (Modell 2a)

Modell 2b – Übernahme PSB durch ZVV

Das Modell 2b ist nahezu identisch mit dem Modell 2a, mit dem Unterschied, dass die Beteiligungen der PSB an den Stadtwerken Erdgas sowie der Abfallentsorgung Plauen bestehen bleiben und nicht auf die Stadt Plauen übergehen.

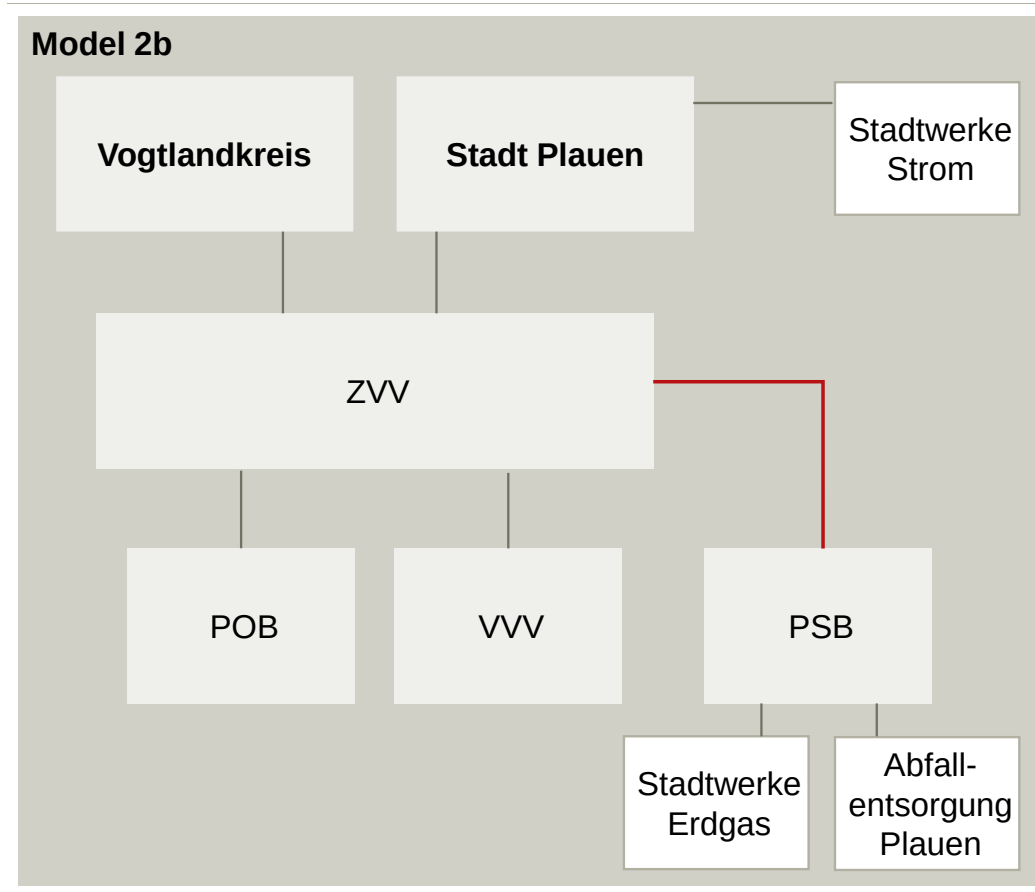


Abbildung 22: ÖPNV-Organisation (Modell 2b)

Modell 3a – Integriertes kommunales Verkehrsunternehmen unter ZVV

Das Modell 3a baut auf dem Modell 2a auf, indem die beiden kommunalen Verkehrsunternehmen unter dem ZVV (POB und PSB) zu einem gemeinsamen Verkehrsunternehmen verschmolzen werden. Der ZVV wäre somit Gesellschafter des VVV sowie eines kommunalen Verkehrsunternehmens, welches sowohl den Stadtverkehr in Plauen als auch die Regionalbusverkehre betreiben würde. Die Beteiligungen an den Stadtwerken Strom sowie an der Abfallentsorgung Plauen gehen wie im Modell 2a auf die Stadt Plauen über.

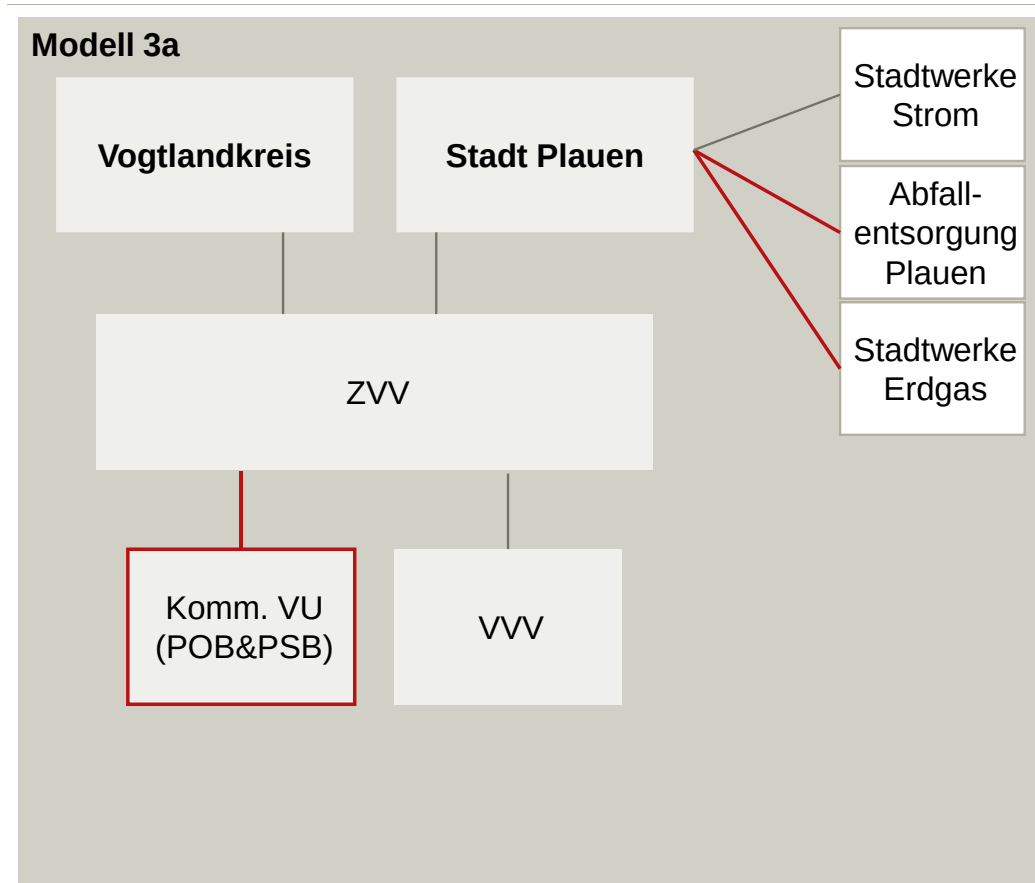


Abbildung 23: ÖPNV-Organisation (Modell 3a)

Modell 3b - Integriertes kommunales Verkehrsunternehmen unter ZVV

Das Modell 3b ist wiederum nahezu identisch zu dem Modell 3a, mit dem Unterschied, dass die Beteiligungen an den Stadtwerken Strom sowie der Abfallentsorgung Plauen von dem integrierten kommunalen Verkehrsunternehmen gehalten werden und nicht auf die Stadt Plauen übergehen.

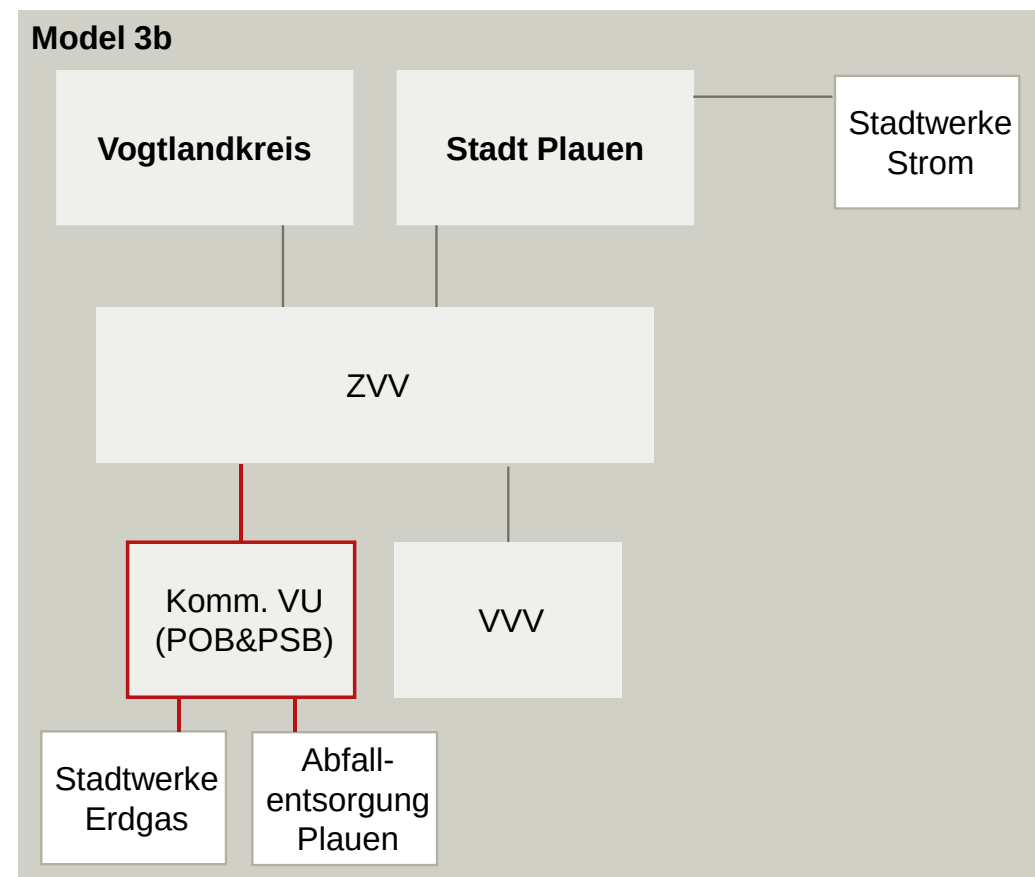


Abbildung 24: ÖPNV-Organisation (Modell 3b)

Modell 4 – Asset-orientiertes Modell

Das Modell 4 unterscheidet sich elementar von den zuvor beschriebenen Modellen. Im Vergleich zum Status quo bleibt hier ebenfalls der ZVV als Zweckverband des Vogtlandkreis sowie der Stadt Plauen mit dem Verkehrsverbund Vogtland als Tochter erhalten. Darüber hinaus ist der Zweckverband Gesellschafter eines kommunalen Verkehrsunternehmens, welches als Betriebsgesellschaft fungiert. Dies bedeutet, dass das Verkehrsunternehmen den Regionalbus- und Stadtbusverkehr betreibt sowie den Betrieb der Straßenbahn in Plauen übernimmt. Die Infrastruktur für die Straßenbahn hingegen (Betriebshof, Streckeninfrastruktur, Fahrzeuge) werden von einer Infrastrukturgesellschaft, die zu 100% der Stadt Plauen gehört, gehalten (ex PSB). Diese Infrastrukturgesellschaft hält zudem die Anteile an den Stadtwerken Strom, Stadtwerken Erdgas und Abfallentsorgung Plauen. Die Infrastrukturgesellschaft der Stadt Plauen stellt dann der kommunalen Betriebsgesellschaft die entsprechende Infrastruktur für den Straßenbahnbetrieb. In diesem Modell übernimmt die Stadt die (finanzielle) Verantwortung für die Straßenbahninfrastruktur während Synergien beim Betrieb durch ein integriertes kommunales Unternehmen gehoben werden können. Zudem können die Gewinner der Stadtwerke und Abfallentsorgung für die Finanzierung der Infrastruktur verwendet werden.

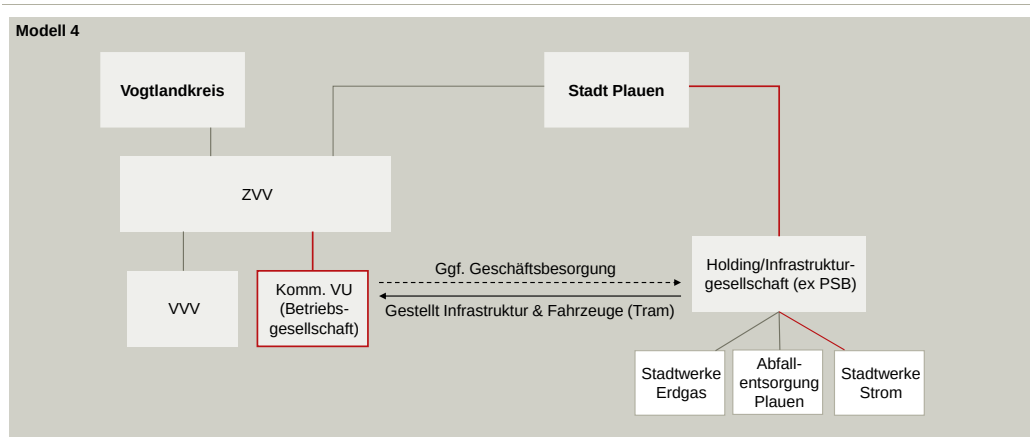


Abbildung 25: ÖPNV-Organisation (Modell 4)

Im nachfolgenden werden die dargestellten Modelle anhand der Dimensionen rechtlich, wirtschaftlich und organisatorisch mit Blick auf die Geeignetheit für den ÖPNV im Vogtland bewertet.

6.1 Rechtliche Umsetzbarkeit

6.1.1 Modell 1 (Status quo)

Das Modell 1 bildet den Status quo ab, daher erübrigen sich Ausführungen zur rechtlichen Möglichkeit und Umsetzbarkeit des Modells.

6.1.2 Modell 2a (PSB unter Dach des ZVV / Stadtwerke unter Stadt Plauen)

a. Rechtlich möglich („Red flags“)

Die Änderungen in Modell 2a gegenüber dem Status quo bestehen darin, dass zum einen die Beteiligung an der PSB von der Stadt Plauen auf den ZVV übergeht und zum anderen die Beteiligung an den Stadtwerke-Gesellschaften (Abfall und Gas) von der PSB auf die Stadt Plauen übergeht.

Die Stadt Plauen wäre dann unmittelbar an auch diesen Stadtwerken beteiligt und nicht mehr nur mittelbar über die PSB. An der kommunalrechtlichen Zulässigkeit an dieser Beteiligung unter Beachtung der Vorschriften der §§ 94a ff. Sächsische Gemeindeordnung bestehen keine Bedenken.

Auch hinsichtlich der rechtlichen Zulässigkeit der Beteiligung des ZVV an der PSB bestehen keine Zweifel. Die Beteiligung an einem Verkehrsunternehmen dient der Erfüllung der Aufgaben des ZVV im Bereich des straßen- und schieneengebundenen ÖPNV und ist nach § 4 Abs. 5 der Satzung des ZVV zulässig.

Das Modell 2a ist rechtlich möglich, es bestehen keine sog. „red flags“ gegen die Umsetzung.

b. Gesellschaftsrechtlich

Für die PSB ergeben sich im Modell 2a insbesondere die folgenden gesellschaftsrechtlichen Implikationen:

- Der Gesellschaftsvertrag der PSB ist insbesondere hinsichtlich der Aufgaben der Gesellschaft, der Besetzung der Gesellschafterorgane sowie der Stimmrechte zu prüfen und anzupassen.
- Die Gesellschafterliste ist anzupassen.

- Die Beteiligung an den Stadtwerke-Gesellschaften (Abfall und Gas) ist auf die Stadt zu übertragen.
- Der Ergebnisabführungsvertrag mit den Stadtwerke-Gesellschaften (Abfall und Gas) ist zu beenden

Für die Stadtwerke-Gesellschaften (Abfall und Gas) ergeben sich insbesondere die folgenden gesellschaftsrechtlichen Implikationen:

- Die Gesellschaftsverträge der Stadtwerke-Gesellschaften (Abfall und Gas) sind insbesondere hinsichtlich der Aufgaben der Gesellschaft, der Besetzung der Gesellschafterorgane sowie der Stimmrechte zu prüfen und anzupassen.
- Die Gesellschafterliste ist anzupassen.
- Der Ergebnisabführungsvertrag mit der PSB ist zu beenden

Für die Stadt Plauen ergeben sich insbesondere die folgenden gesellschaftsrechtlichen Implikationen:

- Die Beteiligung an den Stadtwerke-Gesellschaften ist unter Beachtung der Vorschriften der §§ 94a ff. Sächsische Gemeindeordnung herzustellen

c. Verkehrsvertrag

In Hinblick auf den Einfluss des Modells 2a auf die für die Erteilung der Verkehrsverträge im Wege einer Direktvergabe zu beachtenden gesetzlichen Anforderungen (v. a. der VO (EG) Nr. 1370/2007 („VO 1370“)), sind insbesondere folgende Erwägungen zu beachten:

Damit der ZVV auch der PSB einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag (öDA) gemäß Art. 3 Abs. 1 über die Erbringung von Verkehrsleistungen in seinem Zuständigkeitsgebiet im Wege einer Direktvergabe nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 VO 1370/2007 i. V. m. § 108 Abs. 1 Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) erteilen kann, ist ihm die Zuständigkeit dafür von der Stadt Plauen zu übertragen und § 4 Abs. 4 lit. i. der Satzung des ZVV entsprechend anzupassen.

Mit Blick auf die Direktvergabe eines öDA nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 VO 1370/2007 i. V. m. § 108 Abs. 1 GWB an die PSB ist deren Inhouse-Fähigkeit erforderlich. Die PSB ist inhouse-fähig, wenn die Inhouse-Voraussetzungen des § 108 Abs. 1 GWB, also das Kontrollkriterium (§ 108 Abs. 1 Nr. 1 GWB), das Wesentlichkeitskriterium (§ 108 Abs. 1 Nr. 1 GWB) und das Bestehen von keinerlei privaten Kapitalbeteiligungen, erfüllt werden. Bei Umsetzung des Modells 2a ist vornehmlich auf die Herstellung einer dienststelleähnlichen Kontrolle nach § 108 Abs. 1

Nr. 1 GWB zu achten. Bei Anpassung des Gesellschaftsvertrags der PSB muss dem ZVV ein ausschlaggebender Einfluss auf die strategischen Ziele und die wesentlichen Entscheidungen der PSB eingeräumt werden.

Sollte das Modell nicht erst mit der nächsten Direktvergabe umgesetzt werden sollen, so käme für die Umsetzung des Modells aus vergaberechtlicher Sicht ein Wechsel des Auftraggebers von der Stadt Plauen auf den ZVV ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens nach § 132 Abs. 2 Nr. 4 b) GWB analog in Betracht.

d. Steuerrechtliche Vorteilhaftigkeit

Grundsätzlich würde ein Modell insbesondere dann eine steuerrechtlich vorteilhafte Gestaltung darstellen, wenn ein steuerlicher Querverbund, also eine steuersparende Verrechnung der Verluste aus Tätigkeiten der Daseinsvorsorge mit Gewinnen aus anderen Tätigkeiten der Daseinsvorsorge, hergestellt werden kann. Durch die körperschaftsteuerliche Verrechnung der durch die Verkehrsunternehmen (POB und/oder PSB) erwirtschafteten Verkehrsverlusten mit den Erträgen aus den Stadtwerke-Betrieben (Strom, Abfall, Gas) könnte ein Steuervorteil erzielt werden. Dies erfordert jedoch eine gesellschaftsrechtliche Zusammenfassung der Unternehmen, deren Ergebnisse verrechnet werden sollen.

Bei Modell 2a ist diese Zusammenfassung jedoch nicht gegeben, da die Beteiligungen an den Stadtwerken direkt und ausschließlich von der Stadt Plauen gehalten werden sollen. Dies verhindert die Herstellung und Inanspruchnahme der Vorteile eines steuerlichen Querverbunds.

Des Weiteren ist zu beachten, dass es im Zuge der Veräußerung der Stadtwerke-Anteile von der PSB an die Stadt Plauen zur Aufdeckung stiller Reserven und ggf. zu einem steuerpflichtigen Veräußerungsgewinn kommen könnte.

Das Modell 2a stellt mangels steuerlichen Querverbund und der möglichen Aufdeckung stiller Reserven keine steuerrechtliche vorteilhafte Gestaltung dar.

e. Umsetzungsaufwand aus rechtlicher Sicht

Den Aufwand der rechtlichen Umsetzung des Modells 2a schätzen wir aufgrund der vielfältigen Anpassungen, die durch die „Umhängung“ der Beteiligungen der Stadtwerke-Gesellschaften und der PSB – wie zuvor unter den Ziffern 6.1.2 lit. b) und c) dargestellt, erforderlich sind, als hoch ein.

6.1.3 Modell 2b (PSB unter Dach des ZVV / Stadtwerke unter ZVV)

a. Rechtlich möglich („Red flags“)

Die Änderungen in Modell 2b gegenüber dem Status quo bestehen darin, dass die Beteiligung an der PSB samt der Stadtwerke-Gesellschaften (Abfall und Gas) als Tochtergesellschaften von der Stadt Plauen auf den ZVV übergeht.

Hinsichtlich der rechtlichen Zulässigkeit der Beteiligung des ZVV an der PSB bestehen keine Zweifel. Die Beteiligung an einem Verkehrsunternehmen dient der Erfüllung der Aufgaben des ZVV im Bereich des straßen- und schienegebundenen ÖPNV steht und ist nach § 4 Abs. 5 der Satzung des ZVV zulässig.

Allerdings ist die mittelbare Beteiligung des ZVV an den Stadtwerke-Gesellschaften (Abfall und Gas) äußerst kritisch zu sehen, da die Aufgabe der Daseinsvorsorge im Bereich Abfall und Gas nicht zu seinen Aufgaben nach § 4 Abs. 1 der Satzung gehört. Somit dient auch die (mittelbare) Beteiligung an solchen Unternehmen nicht der Erfüllung seiner Aufgaben im Bereich des straßen- und schienegebundenen ÖPNV und ist offensichtlich nicht von § 4 Abs. 5 der Satzung des ZVV gedeckt.

Das Modell 2b ist daher rechtlich nicht zulässig („red flag“).

Aus diesem Grund wird auf die Aspekte der rechtlichen Umsetzbarkeit nicht eingegangen.

6.1.4 Modell 3a (Kommunales VU unter ZVV / Stadtwerke unter Stadt Plauen)

a. Rechtlich möglich („Red flags“)

Die Änderungen in Modell 3a gegenüber dem Status quo bestehen darin, dass zum einen die Stadt Plauen ihre Beteiligung an der PSB verliert und diese in einem neuen kommunalen VU unter dem ZVV aufgeht. Zum anderen geht – wie zuvor in Modell 2a – die Beteiligung an den Stadtwerke-Gesellschaften (Abfall und Gas) von der PSB auf die Stadt Plauen über.

Wie oben unter Ziffer 6.1.1 für Modell 2a dargestellt, bestehen keine Zweifel an der rechtlichen Zulässigkeit der Beteiligung des ZVV an dem neuen kommunalen VU, unter dem die POB und PSB vereint sind, da auch hier die Beteiligung des ZVV an einem Verkehrsunternehmen vorliegt und diese der Erfüllung seiner

Aufgaben im Bereich des straßen- und schienengebundenen ÖPNV dient und nach § 4 Abs. 5 der Satzung des ZVV zulässig ist.

Ebenfalls wie oben unter Ziffer 6.1.1 für Modell 2a dargestellt, bestehen unter Beachtung der Vorschriften der §§ 94a ff. Sächsische Gemeindeordnung an der der kommunalrechtlichen Zulässigkeit der unmittelbaren Beteiligung der Stadt Plauen an den Stadtwerke-Gesellschaften (Abfall und Gas) keine Bedenken an dieser Beteiligung.

Das Modell 3a ist rechtlich möglich, es bestehen keine sogenannten „red flags“, die einer Umsetzung entgegenstehen.

b. Gesellschaftsrechtlich

Im Modell 3a würde die PSB – zusammen mit der POB – ein kommunales VU werden. Für das kommunale VU müsste insbesondere geprüft werden, ob dies eine komplett neu zu gründende Gesellschaft sein oder eines der beiden bestehenden VU (POB oder PSB) als gesellschaftsrechtliche „Hülle“ genutzt und neu ausgestaltet werden soll (= verschiedene Formen der Verschmelzung nach Umwandlungsgesetz). Von der konkreten Ausgestaltung der Umwandlung / Gründung der Gesellschaften sind die gesellschaftsrechtlichen Implikationen abhängig. Im Grundsatz ist aber auch hier auf die bereits für die PSB für Modell 2a dargestellten Inhalte (Gesellschaftsvertrag / Gesellschafterliste / Übertragung Beteiligung an den Stadtwerke-Gesellschaften / Beendigung Ergebnisabführungsvertrag mit den Stadtwerke-Gesellschaften) zu achten.

Für die Stadtwerke-Gesellschaften (Abfall und Gas) ergeben sich insbesondere die folgenden gesellschaftsrechtlichen Implikationen:

- Die Gesellschaftsverträge der Stadtwerke-Gesellschaften (Abfall und Gas) sind insbesondere hinsichtlich der Aufgaben der Gesellschaft, der Besetzung der Gesellschafterorgane sowie der Stimmrechte zu prüfen und anzupassen.
- Die Gesellschafterliste ist anzupassen.
- Der Ergebnisabführungsvertrag mit der PSB ist zu beenden.

Für die Stadt Plauen ergeben sich insbesondere die folgenden gesellschaftsrechtlichen Implikationen:

- Die Beteiligung an den Stadtwerke-Gesellschaften ist unter Beachtung der Vorschriften der §§ 94a ff. Sächsische Gemeindeordnung herzustellen.

c. Verkehrsvertrag

Im Hinblick auf den Einfluss des Modells 3a auf die für die Erteilung der Verkehrsverträge im Wege einer Direktvergabe zu beachtenden gesetzlichen Anforderungen (v. a. der VO (EG) Nr. 1370/2007 („VO 1370“)), sind dieselben – wie zuvor unter Model 2a dargestellten (vgl. oben Ziffer 6.1.2) – folgenden Erwägungen zu beachten:

Damit der ZVV auch dem neuen kommunalen VU einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag (öDA) gemäß Art. 3 Abs. 1 über die Erbringung von Verkehrsleistungen in seinem Zuständigkeitsgebiet im Wege einer Direktvergabe nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 VO 1370/2007 i. V. m. § 108 Abs. 1 GWB erteilen kann, ist ihm die Zuständigkeit dafür von der Stadt Plauen zu übertragen und § 4 Abs. 4 lit. i. der Satzung des ZVV entsprechend anzupassen.

Mit Blick auf die Direktvergabe eines öDA nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 VO 1370/2007 i. V. m. § 108 Abs. 1 GWB an das kommunale VU ist dessen Inhouse-Fähigkeit nach § 108 Abs. 1 GWB erforderlich. Bei Umsetzung des Modells 3a ist vornehmlich auf die Herstellung einer Dienststelle-ähnlichen Kontrolle nach § 108 Abs. 1 Nr. 1 GWB zu achten. Bei Erstellung des Gesellschaftsvertrags des kommunalen VU muss dem ZVV ein ausschlaggebender Einfluss auf die strategischen Ziele und die wesentlichen Entscheidungen des kommunalen VU eingeräumt werden.

Sollte das Modell nicht erst mit der nächsten Direktvergabe umgesetzt werden sollen, so käme für die Umsetzung des Modells aus vergaberechtlicher Sicht ein Auftragnehmerwechsel von der POB und PSB auf das neue kommunale VU nach § 132 Abs. 2 Nr. 4 b) GWB sowie ein Auftraggeberwechsel von der Stadt Plauen auf den ZVV ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens nach § 132 Abs. 2 Nr. 4 b) GWB analog in Betracht.

d. Steuerrechtliche Vorteilhaftigkeit

Wie bei Modell 3a (vgl. oben Ziffer 6.1.2) sind die Voraussetzungen für den steuerlichen Querverbund nicht gegeben, da die Beteiligungen an den Stadtwerken direkt und ausschließlich von der Stadt Plauen gehalten werden sollen und daher keine Verrechnung mit den Verlusten des Verkehrsunternehmens als Tochterunternehmen des ZVV möglich ist.

Des Weiteren ist auch bei Modell 3a zu beachten, dass es im Zuge der Veräußerung der Stadtwerke-Anteile von der PSB an die Stadt Plauen zur Aufdeckung

stiller Reserven und ggf. zu einem steuerpflichtigen Veräußerungsgewinn kommen könnte.

Das Modell 3a stellt mangels steuerlichen Querverbund und der möglichen Aufdeckung stiller Reserven keine steuerrechtliche vorteilhafte Gestaltung dar.

e. Umsetzungsaufwand aus rechtlicher Sicht

Den Aufwand der rechtlichen Umsetzung des Modells 3a schätzen wir aufgrund der vielfältigen Anpassungen, die durch die „Umhängung“ der Beteiligungen der Stadtwerke-Gesellschaften und der Verschmelzung der PSB mit der POB zu einem neuen kommunalen Verkehrsunternehmen – wie zuvor unter den Ziffern 6.1.2 lit. b) und c) dargestellt, erforderlich sind als sehr hoch ein.

6.1.5 Modell 3b (Kommunales VU unter ZVV / Stadtwerke unter diesem VU)

Die Änderungen in Modell 3b gegenüber dem Status quo bestehen darin, dass zum einen die Stadt Plauen ihre Beteiligungen an der PSB – einschließlich der Stadtwerke-Gesellschaften (Abfall und Gas) als Töchter der PSB – verliert, da diese auf den ZVV übergehen.

Wie oben unter Ziffer 6.1.4 für Modell 3a dargestellt, bestehen unter Beachtung der Vorschriften der §§ 94a ff. Sächsische Gemeindeordnung an der der kommunalrechtlichen Zulässigkeit der mittelbaren Beteiligung der Stadt Plauen an den Stadtwerke-Gesellschaften (Abfall und Gas) keine Bedenken an dieser Beteiligung.

Allerdings ist die mittelbare Beteiligung des ZVV an den Stadtwerke-Gesellschaften (Abfall und Gas) – wie auch in Modell 2b (vgl. Ziffer 6.1.3) – äußerst kritisch zu sehen, da die Aufgabe der Daseinsvorsorge im Bereich Abfall und Gas nicht zu den Aufgaben des ZVV nach § 4 Abs. 1 der Satzung gehört. Somit dient auch die (mittelbare) Beteiligung an solchen Unternehmen nicht der Erfüllung seiner Aufgaben im Bereich des straßen- und schienengebundenen ÖPNV und ist nicht von § 4 Abs. 5 der Satzung des ZVV gedeckt.

Das Modell 3b ist daher rechtlich nicht zulässig („**red flag**“).

Aus diesem Grund wird auf die Aspekte der rechtlichen Umsetzbarkeit nicht eingegangen.

6.1.6 Modell 4 (Trennung Infrastruktur und Betrieb)

a. Rechtlich möglich („Red flags“)

Die Änderungen in Modell 4 gegenüber dem Status quo bestehen im Kern darin, dass die PSB zu einer Holding/Infrastrukturgesellschaft unter der Stadt wird und die bislang unmittelbare Beteiligung an den Stadtwerken (Strom) zu einer mittelbaren Beteiligung wird sowie (nur) der Betrieb des Verkehrs (Bus und Straßenbahn) als Aufgabe dem kommunalen VU unter dem ZVV zukommt.

Wie oben unter Ziffer 6.1.1 für Modell 2a dargestellt, bestehen keine Zweifel an der rechtlichen Zulässigkeit der Beteiligung des ZVV an dem neuen kommunalen VU als Betriebsgesellschaft, da auch hier die Beteiligung des ZVV an einem Verkehrsunternehmen vorliegt und diese der Erfüllung seiner Aufgaben im Bereich des straßen- und schienengebundenen ÖPNV dient und nach § 4 Abs. 5 der Satzung des ZVV zulässig ist.

Die Beteiligung der Stadt Plauen an der Holding/Infrastrukturgesellschaft ersetzt nur die an der PSB und als weitere Tochter kommen die Stadtwerke Strom hinzu. Dieses Modell entspricht in seiner Grundgestaltung dem Status quo und ist daher unter Beachtung der Vorschriften der §§ 94a ff. Sächsische Gemeindeordnung rechtlich zulässig.

Das Modell 4 ist rechtlich möglich, es bestehen keine sogenannten „red flags“ gegen die Umsetzung.

b. Gesellschaftsrechtlich

Im Modell 4 würde anstelle der PSB eine Holding/Infrastrukturgesellschaft und anstelle der POB ein kommunales VU (Betriebsgesellschaft) treten.

Wie zuvor unter Modell 3a dargestellt (vgl. Ziffer 6.1.4), müsste für das kommunale VU sowie die Holding/Infrastrukturgesellschaft insbesondere geprüft werden, ob dies eine komplett neue zu gründende Gesellschaft sein oder die bestehenden Unternehmen (POB und/oder PSB) als gesellschaftsrechtliche „Hülle“ genutzt und neu ausgestaltet werden sollen. Von der konkreten Ausgestaltung der Umwandlung / Gründung der Gesellschaften sind die gesellschaftsrechtlichen Implikationen abhängig. Im Grundsatz ist auch hier auf die bereits für die PSB für Modell 2a dargestellten Inhalte (Gesellschaftsvertrag/ Gesellschafterliste /

Übertragung Beteiligung an den Stadtwerke-Gesellschaften / Beendigung Ergebnisabführungsvertrag mit den Stadtwerke-Gesellschaften) zu achten.

Für die Stadtwerke-Gesellschaften (Abfall und Gas sowie Strom) ergeben sich insbesondere die folgenden gesellschaftsrechtlichen Implikationen:

- Prüfung der Gesellschaftsverträge der Stadtwerke-Gesellschaften (Abfall und Gas) auf Anpassungsbedarf hinsichtlich der Besetzung der Gesellschaftsorgane sowie der Stimmrechte.
- Anpassung der Gesellschafterliste.
- Ergebnisabführungsvertrag der Stadtwerke Strom mit Holding/Infrastrukturgesellschaft.

Für die Stadt Plauen ergeben sich insbesondere die folgenden gesellschaftsrechtlichen Implikationen:

- Die Beteiligung an der Stadtwerke-Gesellschaft Strom ist unter Beachtung der Vorschriften der §§ 94a ff. Sächsische Gemeindeordnung an die Holding/Infrastrukturgesellschaft zu übertragen.

c. Verkehrsvertrag

In Hinblick auf den Einfluss des Modells 4 auf die für die Erteilung der Verkehrsverträge im Wege einer Direktvergabe zu beachtenden gesetzlichen Anforderungen (v. a. der VO (EG) Nr. 1370/2007 („VO 1370“)), sind dieselben – wie zuvor unter Model 2a und 3a dargestellten (vgl. oben Ziffer 6.1.2/6.1.4) – folgenden Erwägungen zu beachten:

Damit der ZVV auch dem neuen kommunalen VU einen öffentlichen Dienstleistungsauftrag (öDA) gemäß Art. 3 Abs. 1 über die Erbringung von Verkehrsleistungen in seinem Zuständigkeitsgebiet im Wege einer Direktvergabe nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 VO 1370/2007 i. V. m. § 108 Abs. 1 GWB erteilen kann, ist ihm die Zuständigkeit dafür von der Stadt Plauen zu übertragen und § 4 Abs. 4 lit. i. der Satzung des ZVV entsprechend anzupassen.

Mit Blick auf die Direktvergabe eines öDA nach Art. 5 Abs. 1 S. 2 VO 1370/2007 i. V. m. § 108 Abs. 1 GWB an das kommunale VU ist dessen Inhouse-Fähigkeit nach § 108 Abs. 1 GWB erforderlich. Bei Umsetzung des Modells 4 ist vornehmlich auf die Herstellung einer dienststelleähnlichen Kontrolle nach § 108 Abs. 1 Nr. 1 GWB zu achten. Bei Erstellung des Gesellschaftsvertrags des kommunalen VU muss dem ZVV ein ausschlaggebender Einfluss auf die strategischen Ziele und die wesentlichen Entscheidungen des kommunalen VU eingeräumt werden.

Sollte das Modell nicht erst mit der nächsten Direktvergabe umgesetzt werden sollen, so käme auch für die Umsetzung dieses Modells hier aus vergaberechtlicher Sicht grundsätzlich ein Auftragnehmerwechsel von der POB und PSB auf das neue kommunale VU nach § 132 Abs. 2 Nr. 4 b) GWB sowie ein Auftraggeberwechsel von der Stadt Plauen auf den ZVV ohne Durchführung eines neuen Vergabeverfahrens nach § 132 Abs. 2 Nr. 4 b) GWB analog in Betracht. Allerdings greifen die Anpassungen für dieses Modell stark in die Struktur des bestehenden öDA ein, so dass voraussichtlich eine wesentliche Auftragsänderung vorliegen würde. Dies hätte zur Folge, dass eine Neuvergabe erforderlich wäre. Der Zeitraum für eine ordentliche Durchführung einer Direktvergabe könnte jedoch über eine Interimsvergabe überbrückt werden.

In diesem Modell ist überdies vertraglich die Gestellung von Infrastruktur und Fahrzeugen (v. a. der Straßenbahn) durch die Holding/Infrastrukturgesellschaft an die Betriebsgesellschaft zu regeln.

d. Steuerrechtliche Vorteilhaftigkeit

Bei Modell 4 ist die Herstellung und Inanspruchnahme der Vorteile eines steuerlichen Querverbands grundsätzlich möglich. Da die Nutzung des steuerlichen Querverbands im ÖPNV eine PBefG-Genehmigung voraussetzt, ist diese für die Straßenbahn in den Betrieb des Verkehrs sowie die Unterhaltung der Infrastruktur (v. a. Gleisanlagen) zu trennen und die Infrastruktur der Holding/Infrastrukturgesellschaft defizitär zu überlassen. Dann kann auf Ebene der Holding/Infrastrukturgesellschaft eine Verrechnung der Erträge der Stadtwerke mit den Defiziten der Straßenbahn-Infrastruktur vorgenommen werden.

Das Modell 4 stellt daher eine steuerrechtlich vorteilhafte Gestaltung dar.

e. Umsetzungsaufwand aus rechtlicher Sicht

Den Aufwand der rechtlichen Umsetzung des Modells 4 schätzen wir aufgrund der zahlreichen Anpassungen, die vor allem durch die „Umhängung“ der Beteiligung der Stadtwerke-Strom, der Herstellung der Fahrbetriebsgesellschaft und Holding sowie der Beistellung der Infrastruktur und Straßenbahn erforderlich sind, als sehr hoch ein.

	Rechtlich möglich?	
Modell 1	Ja	Der Status quo ist rechtlich möglich und kann aus rechtlicher Perspektive erhalten werden
Modell 2a	Ja	Die PSB als Tochter des ZVV ist rechtlich möglich, Stadtwerke verbleiben bei Stadt Plauen
Modell 2b	Nein	Stadtwerke als Tochter der PSB unter dem Zweckverband sind rechtlich nicht umsetzbar
Modell 3a	Ja	Verschmelzung der PSB und POB zu einem komm. VU als Tochter des ZVV rechtlich zulässig
Modell 3b	Nein	Stadtwerke als Tochter eines VU unter dem Zweckverband sind rechtlich nicht umsetzbar
Modell 4	Ja	Aufteilung des operativen Geschäfts und der Infrastruktur rechtlich zulässig

Abbildung 26: Modellvergleich, rechtlich möglich

6.2 Wirtschaftliche Umsetzbarkeit

Zur Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen werden der erwartete Einfluss auf die Betriebskosten der Straßenbahn sowie den Bus, auf die Förder- und Investitionslandschaft sowie auf Kosten für Overhead und Planung untersucht. Darüber hinaus ist der Einfluss auf den Haushalt des ZVV relevantes Kriterium zur Untersuchung der wirtschaftlichen Dimension.

Aufgrund der in der rechtlichen Bewertung ausgeschlossenen Modelle 2b und 3b werden im Weiteren lediglich die Ausgestaltungsvarianten a) untersucht.

Kriterium	Beschreibung
Wirtschaftliche Faktoren Betriebskosten - Straßenbahn	› Gibt es Vor- oder Nachteile in Hinblick auf die Betriebskosten des Straßenbahnbetriebs?
Betriebskosten - Bus	› Gibt es Vor- oder Nachteile in Hinblick auf die Betriebskosten des Busverkehrs?
Infrastruktur und Investitionen	› Wie Vorteilhaft ist das jeweilige Modell in Hinblick auf die Infrastrukturfinanzierung, -auslastung sowie Investitionen in Infrastruktur?
Overhead und Planung	› Wie hoch sind die jeweiligen Overhead- und Planungskosten?
Haushalt ZVV	› Welchen Einfluss hat das jeweilige Modell auf den Haushalt des ZVV?

Abbildung 27: Wirtschaftliche Bewertungskriterien

6.2.1 Modell 1 – Status quo

Im Status quo gibt es keine Veränderungen. Die Haushaltslage des ZVV ist derzeit stabil. Die wirtschaftliche Situation der PSB entsprechend der Darstellungen zuvor. Es gibt keinerlei Synergien in Overhead, Planung oder Betrieb zwischen Stadt- und Regionalverkehr.

6.2.2 Modell 2 – PSB unter Dach des ZVV

Betriebskosten

In Modell 2 gibt es sowohl in der Ausgestaltung keine Veränderungen der Betriebskosten, da PSB und POB als separate Verkehrsunternehmen unter dem Dach des ZVV weitergeführt werden.

Infrastruktur und Investitionen

Aufgrund der fortbestehenden Trennung zwischen POB und PSB sind keine Synergien bei Infrastrukturnutzung oder -investitionen zu erwarten.

Overhead und Planung

Aufgrund der fortbestehenden Trennung zwischen POB und PSB sind keine Synergien bei Infrastrukturnutzung oder -investitionen zu erwarten. Eine verbesserte Absprache bei Angebots- bzw. Fahrplanung kann unter Umständen realisiert werden.

Haushalt ZVV

Der Haushalt des ZVV wird mit dem vollständigen Defizit der PSB, ohne die Gewinnabführung durch die Beteiligungen der PSB, belastet. Für das Jahr 2025 bedeutet dies für den ZVV ein erwartetes zusätzliches Defizit von [REDACTED]

6.2.3 Modell 3 – kommunales Verkehrsunternehmen unter Dach des ZVV

Betriebskosten

Durch die Zusammenführung des Betriebs der PSB und POB wird erwartet, dass Betriebskosten in geringem Umfang reduziert werden können. Dies lässt sich insbesondere durch eine bessere Auslastung der Fahrzeuge (Busse) für Stadt- und Regionalverkehr realisieren. Darüber hinaus besteht insbesondere im Stadtverkehr Plauen (Bus) eine größere Flexibilität auf Fahrzeug- oder Personalausfälle zu reagieren. Ein Einfluss auf die Betriebskosten der Straßenbahn ist nicht zu erwarten.

Infrastruktur und Investitionen

Mit Blick auf den Busverkehr in der Stadt Plauen und im Vogtlandkreis sind insbesondere Synergien bei der Beschaffung von Fahrzeugen sowie bei der Beschaffung und Nutzung von Infrastruktur (insbesondere mit Blick auf die Umstellung auf Fahrzeuge mit alternativem Antrieb) zu erwarten. Eine Veränderung bei der Straßenbahn ist nicht zu erwarten.

Overhead und Planung

Durch die Verschmelzung von POB und PSB können insbesondere in Overhead und Planung Synergien gehoben werden. Dies bezieht sich einerseits auf den Betrieb von Leitstelle sowie der Dienst- und Umlaufplanung, aber auch auf den qualitativen Gewinn integrierter Angebotsplanung für den ÖPNV im gesamten Vogtland.

Haushalt ZVV

Der Haushalt des ZVV wird wie in Modell 2 mit dem vollständigen Defizit der PSB, ohne die Gewinnabführung durch die Beteiligungen der PSB, belastet. Für das Jahr 2025 bedeutet dies für den ZVV ein erwartetes zusätzliches Defizit von [REDACTED]. Dem zusätzlichen Defizit sind Kostenreduktionen durch Effizienzgewinne entgegenzurechnen. Dieser Betrag wird jedoch auf ein Maximum von 500 Tsd. € geschätzt.

6.2.4 Modell 4 – Asset-orientiertes Modell

Betriebskosten

Aus Sicht der Betriebskosten ergeben sich in Modell 4 die gleichen Synergien wie in Modell 3.

Infrastruktur und Investitionen

Seitens der Infrastruktur können in Modell 4 die gleichen Synergien wie in Modell 3 gehoben werden, da auch in Modell 4 der gesamte Busverkehr zusammengeführt wird. Die Infrastruktur für die Straßenbahn hingegen wird in einer Infrastrukturgesellschaft ausgelagert und profitiert durch die Gewinnabführung der Beteiligungen an Stadtwerken und Abfallentsorgung. Die Infrastrukturgesellschaft kann darüber hinaus durch Ausgestaltung als AöR von günstigen Finanzierungskonditionen profitieren.

Overhead und Planung

Aus Sicht der Kosten für Overhead und Planung ergeben sich in Modell 4 die gleichen Synergien wie in Modell 3.

Haushalt ZVV

Für den Haushalt des ZVV ist das Modell 4 deutlich vorteilhafter als das Modell 3, da hier lediglich das operative Defizit der PSB durch den ZVV übernommen wird, während die Infrastruktur bei der Stadt Plauen verbleibt. Nichtsdestotrotz bleibt ein negativer Effekt von bis zu [REDACTED] für den Haushalt des ZVV bestehen, welcher durch die Gesellschafter auszugleichen wäre.

6.3 Organisatorische Umsetzbarkeit

Als dritte Dimension sollen die organisatorischen Veränderungen gegenüber dem Status quo bewertet werden. Dies geschieht insbesondere anhand der in Abbildung 28 dargestellten Kriterien Verkehr und Planung, Finanzierungsverantwortung sowie Gremienstrukturen.

Organisatorisch	Verkehr und Planung	> Gibt es verkehrliche oder planerische Vorteile durch das jeweilige Modell?
	Klare Verantwortung Finanzierung	> Leitet sich aus der jeweiligen Struktur eine klare Verantwortung für die Finanzierung ab?
	Umsetzungsaufwand Gremienstrukturen	> Wie hoch ist die Komplexität der aus den Varianten hervorgehenden Steuerungs- und Entscheidungsprozesse (Abstimmungsaufwand, Entscheidungsbedarfe)?

Abbildung 28: Organisatorische Bewertungskriterien

6.3.1 Modell 1 – Status quo

Im Status quo gibt es keine Veränderungen. In der Verkehrs- und Angebotsplanung gibt es weitestgehend keine Zusammenarbeit zwischen der PSB und den Regionalbusverkehren. Die Finanzierungsverantwortung für die PSB trägt die Stadt Plauen, der Regionalbusverkehr wird durch Stadt Plauen und Vogtlandkreis gemeinsam über den Zweckverband getragen. Die Gremienstrukturen entsprechen den aktuellen, welche als relativ effizient eingeordnet werden können.

6.3.2 Modell 2 – PSB unter Dach des ZVV

Verkehr und Planung

Durch die weiterhin bestehende Trennung zwischen POB und PSB gibt es keine offensichtliche Zusammenarbeit in der Verkehrs- und Angebotsplanung. Aufgrund der jeweiligen Zugehörigkeit ist jedoch zu erwarten, dass es vermehrt Abstimmungen mit Blick auf die Angebots- und Verkehrsplanung gibt.

Finanzierungsverantwortung

Durch die Übernahme der PSB durch den ZVV entfällt die Finanzierungsverantwortung sowohl für den regionalen Busverkehr als auch für den Stadtverkehr in Plauen in Zukunft auf den ZVV. Durch die Stadt Plauen als Gesellschafter bleibt die Stadt in der Rolle der Finanzierung des Stadtverkehrs, dadurch, dass der Vogtlandkreis ebenfalls Gesellschafter ist, obliegt in dem Modell 2 dem Kreis ebenfalls die Finanzierungsverantwortung. Eine klare Trennung zwischen Kosten des Stadtverkehrs und des Regionalbusverkehrs ist durch die getrennten Unternehmen zwar grundsätzlich möglich, die Verantwortungsstruktur jedoch unklarer als im Status quo.

Governance und Gremien

Eine Vereinfachung oder Veränderung der Gremien- und Governancestruktur ist gegenüber dem Status quo nicht zu erwarten.

6.3.3 Modell 3 – kommunales Verkehrsunternehmen unter Dach des ZVV

Verkehr und Planung

Durch die Verschmelzung der POB und PSB zu einem integrierten kommunalen Verkehrsunternehmen unter dem Dach des ZVV kann die Angebots- und Verkehrsplanung für den gesamten Kreis inklusive der Stadt Plauen aus einer Hand durchgeführt werden, sodass eine deutlich bessere Koordination der Verkehre zu erwarten ist. Dies ermöglicht eine weitere Verbesserung des Verkehrsangebotes im Vogtland.

Finanzierungsverantwortung

Die Finanzierungsverantwortung für den ÖPNV im Vogtland bzw. die Lastenteilung zwischen Stadt Plauen und Vogtlandkreis ist in Modell 3 weniger

transparent als in Modell 2 und deutlich weniger transparent als im Status quo. Durch das integrierte Verkehrsunternehmen ist eine Trennung der Kosten zwischen Stadt und Regionalverkehr nur unter erschwerten Bedingungen möglich, sodass die Finanzierungsaufteilung zwischen Stadt und Kreis sich nicht ohne weiteres aus der Kostenverteilung ergibt.

Governance und Gremien

Durch die Verschmelzung von POB und PSB verringert sich die Zahl der Akteure, was grundsätzlich eine Verkleinerung und Vereinfachung der Gremienstrukturen zur Folge hat. Allerdings birgt die unklare Kostenverantwortung zwischen Stadt und Kreis das Risiko komplexerer Abstimmungen.

6.3.4 Modell 4 – Asset-orientiertes Modell

Verkehr und Planung

Aufgrund der integrierten Betriebsgesellschaft unter dem ZVV ergeben sich in Modell 4 dieselben Vorteile in Verkehr und Planung wie in Modell 3.

Finanzierungsverantwortung

Durch die klare Trennung von Infrastruktur und Betrieb behält die Stadt Plauen die klare Verantwortung für die Infrastrukturfinanzierung bei. Straßenbahninfrastruktur und -fahrzeuge für den Stadtverkehr in Plauen werden über die Infrastrukturgesellschaft direkt von der Stadt Plauen finanziert. Der Betrieb hingegen wird über den Zweckverband von Vogtlandkreis und Stadt Plauen gleichermaßen getragen. Eine Kostentrennung ist nicht vorgesehen.

Governance und Gremien

Zur Steuerung der Infrastrukturgesellschaft erhält die Stadt Plauen entsprechende Governance-Strukturen. Zudem bleiben Governance- und Gremienstrukturen des ZVV und dessen Tochterunternehmen erhalten. Gegenüber dem Status quo gibt es keine signifikante Veränderung.

6.4 Abschließende Bewertung der Modelle

Zur Bewertung der einzelnen untersuchten Modelle gegenüber dem Status quo wurden die einzelnen Kategorien für jedes Modell mithilfe eines Scoring-Verfahrens zwischen 1 und 5 bewertet. Dabei wurden nur die Modelle berücksichtigt, welche rechtlich grundsätzlich möglich sind. Im Bewertungsergebnis zeigt sich, dass der Status quo deutlich besser bewertet ist, als die Modelle 2a und 3a, in welchen der ZVV jeweils die PSB übernimmt. Vergleichbar in der Bewertung des Status quo ist hingegen die Asset-orientierte Struktur (Modell 4). Demzufolge sind die Modelle 2 und 3 nicht zu favorisieren. Dies liegt insbesondere in deren wirtschaftlichen Nachteiligkeit sowie den großen rechtlich Aufwänden, die durch eine entsprechende Übernahme entstehen würden.

		Rechtlich möglich?	Rechtliche Umsetzbarkeit	Finanziell/ Wirtschaftlich	Organisatorisch	Gesamt
Modell 1		Ja	3,5	3,0	3,7	3,33
Modell 2a		Ja	1,5	2,6	2,0	2,08
Modell 3a		Ja	1,5	3,2	2,7	2,50
Modell 4		Ja	2,8	3,6	4,0	3,42

Abbildung 29: Gesamtbewertung Organisationsmodelle

In der Analyse der ÖPNV-Strukturen im Vogtland zeigt sich, dass insbesondere die Plauener Straßenbahn in einer wirtschaftlich sehr angespannten Lage ist. Eine Anpassung der Organisationsstrukturen würde an dieser grundsätzlichen wirtschaftlichen Situation nichts ändern. Bei einer Übernahme durch den ZVV würde lediglich die Verantwortung für das Defizit von der Stadt Plauen auf Stadt und Vogtlandkreis übergehen. Hinzu kommt ein Wegfall der Gewinnabführungsverträge der PSB, was zu einer weiteren Verschärfung des Defizits führt und einen Verlust der steuerlichen Verrechnungsmöglichkeit zur Folge hätte. Eine grundsätzliche Restrukturierung des ÖPNVs im Vogtland kann gewinnbringend sein, erfordert jedoch, dass alle Beteiligten Akteure ein gemeinsames Zielbild verfolgen – dann kann auch ein Asset-orientiertes Organisationsmodell (Modell 4) gut geeignet für den ÖPNV im Vogtlandkreis sein.

7. Abschließende Zusammenfassung und Bewertung

Die umfassende Untersuchung der Organisationsstruktur des ÖPNV im Vogtland zeigt deutlich die zentrale Funktion des ZVV als Bindeglied zwischen Vogtlandkreis, Stadt Plauen und den Verkehrsunternehmen.

Bei Analyse der Marktorganisation fällt grundsätzlich die Vielzahl der Akteure auf, welche gemeinsam den ÖPNV im Vogtland betreiben. Durch die Aufgabenträgerschaft des ZVV für den SPNV und den regionalen Busverkehr sowie der Verantwortlichkeit für die Schülerverkehre, organisiert dieser einen Großteil des öffentlichen Verkehrsangebotes im Vogtland. Darüber hinaus hat die Stadt Plauen jedoch als Aufgabenträger für den Stadtverkehr die Verantwortung über eben diesen. Eine Koordination der Verkehrsangebote findet nur in geringem Maße zwischen der Plauener Straßenbahn und dem ZVV statt.

Nichtsdestotrotz kann das grundlegende ÖPNV-Angebot im Vogtlandkreis als vergleichsweise gut bewertet werden. So zeigt eine Kennzahlen-orientierte Angebotsanalyse, dass das ÖPNV-Angebot im Vogtlandkreis im bundesweiten Vergleich (für Kreise ähnlicher Siedlungsdichte) überdurchschnittlich ist. Dies zeigt sich ebenfalls in einem vertieften regionalen Vergleich. Das ÖPNV-Angebot der Stadt Plauen ist sehr stark auf das Netz der Straßenbahn orientiert, welches die effiziente Bedienung eines Großteils der Bevölkerung ermöglicht. Dieses Angebot wird zudem durch das regionale Busangebot des ZVV ergänzt.

Die Analyse der wirtschaftlichen Gesamtsituation der Plauener Straßenbahn als kommunales Unternehmen der Stadt Plauen zeigt eine teils sehr herausfordernde Lage. So ist das Anlagevermögen der PSB (Fahrzeuge, Streckeninfrastruktur, Gebäude) bereits überwiegend abgeschrieben und Neuinvestitionen sind zum Bestandserhalt notwendig. Das Periodenergebnis der PSB ist jedoch konstant negativ mit einem [REDACTED]. Dies ist primär durch die Kostensteigerung in den Bereichen Energie und Personal begründet, allerdings zeigt sich auch in der Gewinnabführung der Stadtwerke-Beteiligung ein negativer Trend. Notwendige Investitionen können daher nur schwer durchgeführt bzw. finanziert werden. Die angespannte finanzielle Lage zeigt sich zudem in der Prognose der Liquidität. So wird in der Wirtschaftsplangung der PSB [REDACTED]

Ohne ein Gegensteuern verschärft sich die Lage der PSB drastisch, aufgrund der geringen Möglichkeiten zur Anhebung der Nutzerfinanzierung (=Fahrgelderlöse) bedarf es zusätzliche Mittel der öffentlichen Hand, um den Bestand zu erhalten.

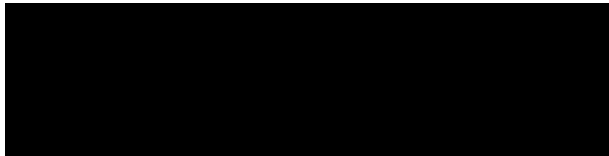
Zentral festzuhalten ist darüber hinaus, dass das wirtschaftliche Defizit der Plauener Straßenbahn sich durch eine veränderte Eigentümerstruktur nicht verändert – eine Übernahme der PSB durch den ZVV entsprechend lediglich das Defizit von der PSB und damit der Stadt Plauen zum ZVV verlagert. Durch die derzeitige Einbindung der PSB in den kommunalen Querverbund und die dadurch verbundene Gewinnabführung der Stadtwerke Erdgas sowie der Abfallentsorgung Plauen wird das ausgewiesene Defizit der PSB zudem derzeit reduziert. Die Gewinnabführung der Stadtwerke Erdgas und der Abfallentsorgung Plauen und die damit verbundene Verrechnung mit dem Defizit der PSB führen ebenfalls zu einer Reduktion der Steuerlast der Stadt Plauen. Bei einer Übernahme der PSB durch den ZVV würden die Beteiligungen an die Stadt Plauen übergehen. Dies führt dann zum einen zu einer erhöhten Steuerlast bei der Stadt Plauen sowie zum anderen dazu, dass der ZVV das vollständige Defizit der PSB (ohne Gewinnabführung der profitablen Stadtwerke Erdgas und Abfallentsorgung Plauen) tragen müsste. Dieses wäre dann zu großen Teilen durch den Vogtlandkreis als einer der Gesellschafter des ZVV zu tragen.

Dementsprechend kann dem Vogtlandkreis die Übernahme der PSB durch den ZVV nicht empfohlen werden und ein Erhalt der derzeitigen Organisationsstruktur ist unter den derzeitigen Bedingungen für den Vogtlandkreis als passfähig anzusehen.

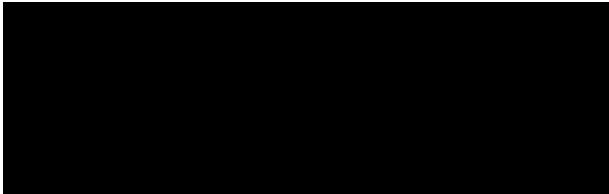
Dies hat zur Folge, dass das Defizit der PSB durch die Stadt Plauen getragen werden muss. Für die Stadt Plauen ergeben sich dafür verschiedene Möglichkeiten, welche durch die Stadt Plauen im Detail zu prüfen sind.

Für eine Weiterentwicklung des ÖPNV im Vogtland wird darüber hinaus empfohlen, ein gemeinsames Zielbild der Stadt Plauen und des Vogtlandkreises für die zukünftige ÖPNV-Leistungserbringung und Angebotsqualität im gesamten Vogtland zu entwickeln. Darauf aufbauend kann eine zukunftsfähige Organisationsstruktur und Finanzierungskonzept entwickelt werden.

Berlin, den 30. Oktober 2024



Friedemann Brockmeyer



Stefan Weigele