

Steuerung und Finanzierung von ÖPNV unter Berücksichtigung des Rechtsrahmens der EU-VO (EG) Nr. 1370/2007

Vortrag vor der Enquetekommission IV
des Landtages Nordrhein-Westfalen

13. März 2015

Benedikt Hauser, SV der CDU-Fraktion

Einleitung

Ein Vortrag über die EU-rechtlichen Vorgaben zur Finanzierung des ÖPNV wird nur einen vereinfachten Überblick geben können.

ggf. gewünschte Änderungen der Finanzierungspraxis bedingen eine vertiefte Prüfung

rechtliche Regelungen sind nie isoliert zu betrachten

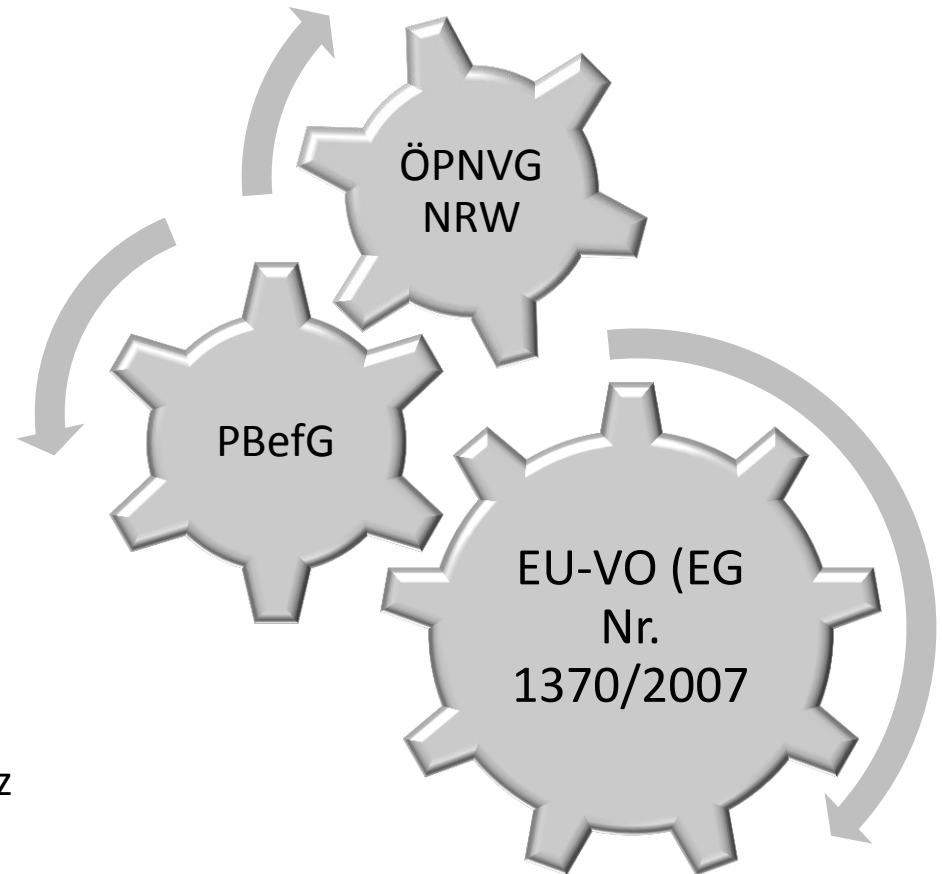
Steuerung und Finanzierung

Freier Markt der ÖPNV-Leistungen ist nur bedingt umsetzbar, da nur geographische, zeitliche und nutzerorientierte Segmente des Gesamtbedarfs gedeckt würden.

Hauptsteuerungsinstrument vor Ort ist der Nahverkehrsplan mit Regelungen zur Bedienungsform, Fahrplan, Qualität und Tarif.

Umsetzung des Nahverkehrsplanes erzeugt ggf. nicht gedeckte Kosten, deren Ausgleich rechtskonform zu regeln ist.

Rechtsrahmen für die Finanzierung des ÖPNV



Weiteres (Auswahl):

- SGB
- Regionalisierungsgesetz
- Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
- AEG
- Gemeindeordnung/Kreisordnung
- Steuergesetze
- Satzungen der Zweckverbände und Verkehrsverbände mit dazugehörigen Einnahmeaufteilungsverträgen, Kooperationsverträgen usw.

Dreistufige gesetzliche Rahmensetzung

- EU-VO regelt Zulässigkeit öffentlicher Zuschüsse
- Personenbeförderungsgesetz regelt Genehmigungen, Nahverkehrsplanung, grds. Anforderungen an Qualität (z.B. barrierefreier Zugang)
- ÖPNVG NRW regelt Aufgabenträgerschaft und Zuschüsse des Landes

EU-VO (EG) Nr. 1370/2007

regelt die beihilferechtliche Zulässigkeit öffentlicher Zuschüsse zum ÖPNV

Prinzip 1:

Zuschüsse für gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen sind nach den Regeln der VO zulässig

Prinzip 2:

Kosten der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen dürfen ausgeglichen werden, aber keine Überkompensation

Prinzip 3:

Festlegung der Zuschüsse vorab und nicht ex post

Prinzip 4:

Grundsätzlich wettbewerbliche Vergabe von ÖDA mit Ausnahmen

entweder faires wettbewerbliches Verfahren oder Direktvergabe oder allgemeine Vorschrift

eigenwirtschaftliche Verkehrsleistungen

- **Eigenwirtschaftlicher Verkehr:** ist der Verkehr, welcher sich aus den Beförderungserlösen, Ausgleichsleistungen auf der Grundlage allgemeiner Vorschriften und sonstigen Unternehmenserträgen finanziert, die keine Ausgleichsleistungen für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen sind.
- Diese Verkehrsleistungen werden durch die Vorgaben des PBefG mit Begleitvorschriften und des Nahverkehrsplanes reguliert.
- Genehmigung ist zu erteilen, wenn nahverkehrsplankonformes Angebot.
- Genehmigungsversagung möglich bei Abweichung von Nahverkehrsplan oder wenn nur Teilleistungen beantragt.

gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen

- **Gemeinwirtschaftlicher Verkehr:** ist der Verkehr, der zur Deckung der Kosten Zuschüsse benötigt, die nicht auf allgemeiner Vorschrift beruhen.
- Dabei sind die Zuschüsse sowohl für Tarifauflagen als auch für Vorgaben für Bedienungsform, Qualität, Fahrplan usw. möglich.

- Die Bezuschussung ist beihilferechtlich reguliert (neben der Genehmigung bedarf es also einer rechtskonformen Finanzierung).
- Die demographische Entwicklung, insb. sinkende Schülerzahlen werden im ländlichen Raum zu einer Verringerung eigenwirtschaftlicher Verkehrsleistungen führen.

Grundentscheidungen

Hält der Aufgabenträger die von ihm im Nahverkehrsplan festgesetzte Verkehrsbedienung für eigenwirtschaftlich, so wird er eigenwirtschaftliche Anträge erwarten (oft von Altbetreibern) und die Genehmigungsbehörde (Bezirksregierung) wird dem Antrag stattgeben (nach Prüfung der Eigenwirtschaftlichkeit).

Hält der Aufgabenträger die von ihm im Nahverkehrsplan festgesetzte Verkehrsbedienung für gemeinwirtschaftlich bzw. ist kein eigenwirtschaftlicher Antrag genehmigt, könnte er durch eine allgemeine Vorschrift eigenwirtschaftliche Anträge ermöglichen oder das Instrument des öffentlichen Dienstleistungsauftrages heranziehen.

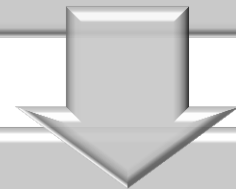
Wählt er den öffentlichen Dienstleistungsauftrag, hat er dann die Wahl zwischen Direktvergabe und Ausschreibung:

- bei Direktvergabe gelten die Vorgaben des Art. 5 Abs. 2, 4, 5 und 6 EU-VO
- zur Ausschreibung führt Art. 5 (3) EU-VO

Öffentlicher Dienstleistungsauftrag

- die Auferlegung einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung erfolgt durch Beschluss des zuständigen Gremiums, durch Vertrag oder in sonstiger Form
- Unternehmen muss Verkehrsleistung nach der im öffentlichen Dienstleistungsauftrag definierten Art, dem Umfang und der Qualität zu definierten Tarifen erbringen, Regelungsdichte mindestens Nahverkehrsplan, es gibt auch sehr detaillierte Beispiele (Maßstab ist hinreichende Bestimmbarkeit der Verpflichtungen)

- als Gegenleistung können stehen: ausschließliches Recht und/oder Ausgleich für die Kosten der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung
- der Ausgleich ist nach den Regeln der Art. 4 und 6 EU-VO zu ermitteln
- übermäßige Ausgleichsleistung ist zu vermeiden



die Finanzierung des ÖPNV folgt den Vorgaben des Aufgabenträgers für die Nahverkehrsleistungen

Faires wettbewerbliches Verfahren

- es erfolgt eine Ausschreibung für die gemeinwirtschaftliche Verpflichtung nach den Regeln des Vergaberechts
- dabei wird ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag ausgeschrieben
- Ausschreibung der Verkehrsleistung vergleichbar einer Ausschreibung anderer Dienstleistungen im öffentlichen Vergaberecht

- Unternehmen muss wie bei Direktvergabe Verkehrsleistung nach der im öffentlichen Dienstleistungsauftrag definierten Art, dem Umfang und der Qualität zu definierten Tarifen erbringen
- Regelungsdichte mindestens Nahverkehrsplan, es gibt auch sehr detaillierte Beispiele (Maßstab ist hinreichende Bestimmbarkeit der Verpflichtungen)



- Es werden Angebote eingeholt zur Erfüllung der Vorgaben des Aufgabenträgers; die Zuschüsse richten sich nach Wettbewerbsergebnis.

Direktvergabe

Variante 1: **Direktvergabe an eigenes Unternehmen**

Jede zuständige örtliche Behörde kann beschließen, selbst öffentliche Personenverkehrsdienste zu erbringen oder öffentliche Dienstleistungsaufträge direkt an eine rechtlich getrennte Einheit zu vergeben, über die die zuständige Behörde – oder im Falle einer Gruppe wenigstens eine zuständige örtliche Behörde - eine Kontrolle ausübt, die der Kontrolle über ihre eigenen Dienststellen entspricht.

Dann sind folgende Bedingungen zu erfüllen:

- ✓ „Kontrolle wie über eine eigene Dienststelle“ der den jeweiligen ÖDA vergebenden zuständigen Behörde
- ✓ Beschränkung der ÖPNV-Tätigkeit des VU auf das Territorium der zuständigen Behörde(n)
- ✓ Keine Wettbewerbsteilnahme des VU außerhalb Zuständigkeitsgebiet des Aufgabenträgers
- ✓ Erbringung des überwiegenden Teils der Verkehrsleistungen des jeweiligen ÖDAs durch das VU selbst (Eigenerbringungsquote)

Variante 2: **Direktvergabe in definierten Fällen**

Art. 5 (4) EU-VO: kleinere ÖDA (1 Mio Euro Jahreswert) und KMU

Art. 5 (5) EU-VO: Notmaßnahme

Art. 5 (6) EU-VO: Direktvergabemöglichkeit beim SPNV

Ausgleich gemäß Art. 4 und 6 EU-VO

Ausgleichsleistung darf den Betrag nicht übersteigen, der erforderlich ist, um die finanziellen Nettoauswirkungen auf die Kosten und Einnahmen zu decken, die auf die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zurückzuführen sind; Einnahmen berücksichtigen, angemessene Gewinnerzielung möglich

Allgemeine Vorschriften

- Die beihilferechtlich zulässige Zahlung von öffentlichen Zuschüssen ist auch über allgemeine Vorschriften möglich
- Eine allgemeine Vorschrift liegt vor, wenn der Ausgleich für bestimmte gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen an alle Verkehrsunternehmen im Zuständigkeitsbereich des AT erfolgt („diskriminierungsfrei für alle öffentlichen Personenverkehrsdienste derselben Art“ in einem bestimmten Gebiet)
- Der Ausgleich umfasst Ausgleich für die finanziellen Auswirkungen auf die Kosten und Einnahmen durch tarifliche Verpflichtungen und wird gemäß Art. 4 und 6 EU-VO ermittelt.
- Ausgleich für tarifliche Vorgaben: das Unternehmen darf nicht den Fahrgeldpreis bestimmen, sondern bekommt ihn vollständig (Verbundtarif) oder teilweise (Schülerverkehr, Schwerbehindertentransport) auferlegt. Dann ist der negative Effekt auszugleichen. Äußerst schwierige Berechnung, da Preiselastizität nicht erfasst werden kann. Möglichkeit: der Preisunterschied zwischen tatsächlichem Fahrpreis und notwendigem Fahrpreis zur Deckung der Kosten. Erfassung schwierig, siehe Beispiel Schwerbehindertenzählung.
- Teilweise wird vertreten, dass es einen Anspruch auf eine allgemeine Vorschrift gebe

Sicht der öffentlichen Hand/Geldgeber

Einfluss auf Verkehr durch NVP ist verpflichtend

Standards der jeweiligen Nahverkehrspläne sind recht unterschiedlich, die Vorgaben des PBefG ziehen einen engeren Rahmen als zuvor, so muss vollständige Barrierefreiheit bis 1. Januar 2022 in NVP enthalten sein

Entweder ein VU beantragt diesen Verkehr ohne Inanspruchnahme eines Zuschusses (Eigenwirtschaftlichkeit)

oder kein VU bewirbt sich um die Genehmigung, dann ist gemeinwirtschaftliche Lösung gefragt

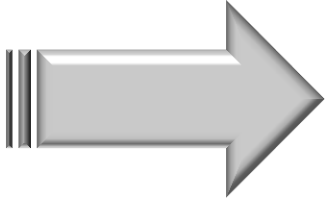
Aus Sicht der Aufgabenträger besteht Wahlfreiheit zwischen allgemeiner Vorschrift oder öffentlichem Dienstleistungsauftrag.

Fraglich ist, wie weit die allgemeine Vorschrift dehnbar ist. Kann durch eine allgemeine Vorschrift die kostendeckende Finanzierung des ÖPNV sichergestellt werden ?

Steuerung des ÖPNV durch Aufgabenträger

Aufgabenträger Stadt A möchte einen Stadtverkehr mit Halbstundentakt zu einem bestimmten Tarif realisieren:

- Festlegung im NVP
- entweder Bewerber um eigenwirtschaftlichen Verkehr ohne allgemeine Vorschrift oder
 1. allgemeine Vorschrift zum Ausgleich und eigenwirtschaftlicher Verkehr
 2. Ausschreibung
 3. oder Direktvergabe an eigenes oder außenstehendes Unternehmen (bei Erfüllung der Voraussetzungen des Art. 5 Abs. 4-6)



Durch den NVP wird der Maßstab gesetzt, durch die drei Varianten der Ausgleich zur Erfüllung des Maßstabs geregelt.

- wichtig: die Regulierung des Verkehrs in der Sache kann die Verpflichtung der öffentlichen Hand zum Ausgleich des negativen Finanzeffekts auslösen
- die Stadt A sollte ihren Nahverkehr immer in Gänze betrachten und zu Entscheidungen über die Finanzierung kommen, andernfalls droht die „Rosinenpickerei“, also der Zugriff auf eigenwirtschaftliche, einzelne Linien und der kostenträchtige Restverkehr verbleibt bei der öffentlichen Hand

Sicht der Verkehrsunternehmen

- theoretisch könnten die VU ihren Fahrpreis selbst bestimmen
- aus Kundenorientierung heraus ist ein Flickenteppich aus Tarifen ebenso wenig gewünscht wie ein hohes Preisniveau
- zur Vereinheitlichung von Tarifen gibt es Tarifgemeinschaften in Verkehrsverbänden (entweder Aufgabenträgerverbände oder Unternehmensverbände)
- je weiter Vereinheitlichung von Tarifen betrieben wird (NRW-Tarif), umso komplexer werden die Ausgleichsmechanismen zum Beispiel in Einnahmeaufteilungsverträgen
- wenn dann z.B. Vorgaben zum Tarif gemacht werden, muss ein Ausgleich hierfür vorgesehen werden, es sei denn, das VU erhält für diese Pflicht bereits anderweitigen Ausgleich (aus ÖDA); die Auswahl, welches Verkehrsunternehmen den ÖDA erhält, richtet sich wieder nach Art. 5 Abs. 2 - 6

Die Finanzierung des Verkehrs, den das Unternehmen darstellen will, kann also über Fahrgeldeinnahmen, allgemeine Vorschriften und ÖDA erfolgen.

Bei einer Änderung des Finanzierungssystems für den ÖPNV sollte Folgendes bedacht werden:

- nach der Systematik der VO 1370/2007 sind die Fahrgeldeinnahmen nach wie vor der Kern der Finanzierung
- Tarifsysteem und Einnahmeaufteilung hängen zusammen

- die Möglichkeit der Co-Finanzierung des ÖPNV durch allgemeine Vorschriften ist rechtlich beschränkt auf den Ausgleich von Tarifaufgaben

- eigenwirtschaftlicher Verkehr dem Grunde nach möglich, er bildet zumeist aber nur ein Mindestniveau ab, da nur dieses eigenwirtschaftlich finanziert werden kann
- Demographischer Wandel (Stichwort: sinkende Schülerzahlen) wird den Druck auf Eigenwirtschaftlichkeit erhöhen
- eine Definition des notwendigen Mindeststandards ist nicht hinreichend vorhanden

- gemeinwirtschaftlicher Verkehr kann durch den Aufgabenträger sowohl durch Ausschreibungen als auch durch Direktvergaben finanziert werden, jedoch ist das Korsett für Direktvergaben im ÖPNV eng

- Schienenpersonennahverkehr ist weiterhin gesondert geregelt durch umfassendere Direktvergabemöglichkeiten

Für die weiteren Überlegungen

- eine Veränderung der Finanzierungssystematik schafft die Notwendigkeit veränderter Zuständigkeiten (Stichwort Regionalverkehr)
- es bedarf der Definition des Mindestangebotes
- die Abgrenzung zwischen ÖPNV/SPNV und Fernverkehr ist von Wichtigkeit für die zulässigen Finanzierungsinstrumente
- das Verhältnis Investitionsförderung und Betriebsförderung ist zu klären

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit