

Sachbearbeitung Task Force Linie 2

Datum 20.10.2017

Geschäftszeichen TFL2-Fä * 99

Beschlussorgan Hauptausschuss

Sitzung am 09.11.2017 TOP

Behandlung öffentlich

GD 403/17

Betreff: ÖPNV-Finanzreform
- Bericht -

Anlagen: -

Antrag:

Der Hauptausschuss nimmt den Bericht zur ÖPNV-Finanzreform zur Kenntnis und beauftragt die Verwaltung die erforderlichen weiteren Schritte einzuleiten.

Jung

Zur Mitzeichnung an:

BM 1, BM 3, C 3, OB, ZS/F

Bearbeitungsvermerke Geschäftsstelle des

Gemeinderats:

Eingang OB/G

Versand an GR

Niederschrift §

Anlage Nr.

Sachdarstellung:

1. Gesetzlicher Rahmen und Eckpunkte der ÖPNV-Finanzreform

Ab 01. Januar 2018 wird die Finanzverantwortung mit der Aufgabenverantwortung bei den Aufgabenträgern – die Stadt- und Landkreise - für den ÖPNV mit Bussen und Straßenbahnen zusammengeführt. Die bundesgesetzliche Regelung des § 45 a PBefG wird durch die neue landesgesetzliche Regelung im Gesetz über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNVG) ersetzt. Damit werden auch die rechtlichen Bedenken gegen die bisherige Praxis der ÖPNV-Finanzierung mit den Vorgaben der EU-VO 1370/2007 in Einklang gebracht. Dazu hat sich das Land Baden-Württemberg mit den kommunalen Spitzenverbänden auf die Eckpunkte einer ÖPNV-Finanzreform geeinigt. Das ÖPNVG Gesetz wurde am 11.10.2017 vom Landtag beschlossen und tritt am 01.01.2018 in Kraft.

Die ÖPNV-Finanzreform sieht vor, dass die bisherigen Ausgleichsleistungen nach § 45a Personenbeförderungsgesetz (PBefG) nicht mehr den Verkehrsunternehmen direkt, sondern den Aufgabenträgern zur Verfügung gestellt werden. Diese Leistungen nach § 45a wurden bislang formal für den Ausgleich verminderter Erträge im Ausbildungsverkehr gewährt, da Schülermonatskarten gegenüber Zeitkarten für Jedermann i.d.R. um 25% verbilligt angeboten werden. Dazu flossen bisher rd. 200 Mio. € an die Verkehrsunternehmen im Land. Diese Mittel wurden nach Berechnungen der Verkehrsverbände auf die zuständigen Aufgabenträger zugeordnet. Demnach entfallen in den Jahre 2018-2020 auf die Stadt Ulm Mittel zunächst in Höhe von 3,128 Mio. € pro Jahr.

In einer zweiten Stufe der ÖPNV-Finanzreform ab dem Jahr 2021 soll die Höhe der Zuweisungen an die Aufgabenträger auf Basis der Faktoren Fläche, Fahrplanangebote und Fahrgastnachfrage errechnet werden. Zusätzlich sollen diese Mittel ab 2021 in drei Stufen bis 2023 um zusätzlich 50 Mio. € aufgestockt werden. Davon tragen das Land und die kommunale Seite jeweils die Hälfte. Der kommunale Beitrag von 25 Mio. € speist sich aus einer Entnahme aus der Finanzausgleichsmasse (FAG-Mittel). Mit der zweiten Stufe der Reform soll kein Aufgabenträger schlechter gestellt werden als zu Beginn.

Die Mittel werden vom Land „unter Maßgabe der zur Verfügung stehenden Finanzmittel“ gewährt, ein dauerhafter Rechtsanspruch besteht nur für den nominellen Ausgleich der tatsächlichen Mindererträge aus Schülermonatskarten zu den Zeitkarten für Jedermann. Dieser Ausgleich umfasst bei der Stadt Ulm derzeit ein Volumen von etwa 1,3 Mio. €.

Weiter stehen den Aufgabenträgern Mittel in Höhe von bis 1 % der Ausgleichsleistungen zur personellen Umsetzung dieser Reform zu. Für die Stadt Ulm stehen somit ab dem 1. Januar 2018 Personalkostenzuschüsse in Höhe von rd. 30.000 € pro Jahr zur Verfügung.

Das Land hat zur Umsetzung der Reform festgeschrieben, dass

- Schülermonatskarten gegenüber Jedermann-Zeitkarten mindestens mit 25 % rabattiert angeboten werden (Die Rabattierung der Schülermonatskarte ist im Verbundtarif DING bereits umgesetzt)
- den Verkehrsunternehmen vom Aufgabenträger hierfür ein Erstattungsanspruch mindestens in Höhe dieses Preis-Preis-Ausgleichs von 25 % in Form einer „Allgemeinen Vorschrift“ (Satzung) garantiert wird,

- diese Erstattungsregelungen für alle Stadt- und Landkreise innerhalb eines Verkehrsverbundes einheitlich festgelegt werden müssen,
- die Aufgabenträger die Mittel insgesamt vollständig und zweckgebundenen zur Sicherung einer „ausreichenden Verkehrsbedienung“ an die Verkehrsunternehmen „auskehren“.

2. Grundsätzliche Ausgestaltung durch die Aufgabenträger – mögliche Umsetzungsmodelle

Die „Auskehrung“ dieser Mittel kann grundsätzlich nur als „Allgemeine Vorschrift“ (in Form von Satzungen) und ergänzend als „Öffentlicher Dienstleistungsauftrag“ (öDA) an die Verkehrsunternehmer erfolgen. Im Fall von Direktvergaben an interne Betreiber kann die einheitliche Rabattierung auch über den öffentlichen Dienstleistungsauftrag sicher gestellt werden

Allgemeine Vorschriften führen zu einem garantierten „diskriminierungsfreien“ Rechtsanspruch jedes konzessionierten Verkehrsunternehmers seiner Linie. Öffentliche Dienstleistungsaufträge können individuell an die Bedürfnisse einzelner Linien und Unternehmen angepasst werden. Damit erlauben öffentliche Dienstleistungsaufträge die flexible Anpassung einzelner Buslinien an wechselnde Bedürfnisse der Verkehrsräume (Linienbündel) wie auch an Änderungen der zur Verfügung stehenden Finanzmittel, insbesondere mit Umsetzung der 2. Stufe. Öffentliche Dienstleistungsaufträge können somit auch auf die unterschiedliche Ertragskraft der Linien Rücksicht nehmen, erfordern jedoch einen höheren personellen Aufwand zur Betreuung und Steuerung.

Die kommunalen Spitzenverbände als auch die Busunternehmensverbänden (VDV und WBO) haben in dieser Folge folgende 4 Modelle entwickelt.

Modell 1: dem Verkehrsunternehmer wird der Differenzbetrag zwischen dem Preis der Schülermonatskarte und der Monatskarte für Erwachsene über eine allgemeine Vorschrift ausgeglichen. Die Rabattierung der Schülermonatskarte muss mindestens 25% betragen.

Modell 2: umfasst zusätzlich zum Ausgleich der rabattierten Schülermonatskarten (Modell 1) einen Ausgleich für weitere Tarifangebote, z.B. für die netzweite Wirkung der Schülermonatskarte oder für Seniorentickets. Modellrechnungen für dieses Modell (am Beispiel des Ausgleichs der netzweiten Wirkung der Schülermonatskarten) ergaben, dass bei einzelnen Linien eine Überkompensation eintreten könnte, während viele andere Linien weiterhin zusätzlich öffentliche Dienstleistungsaufträge benötigen, um wirtschaftlich betrieben werden zu können. Es kommt zu starken Verwerfungen.

Modell 3: die Empfehlung des Verbands deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) erklärt den gesamten Verbundtarif zu einem hypothetischen Höchstarif der gegenüber einem wirtschaftlich auskömmlicheren Soll-Tarif auszugleichen wäre. Um die in der Praxis dabei auftretenden Überkompensationen zahlreicher Linien zu vermeiden, werden die je Linie ausgezahlten Beträge so gedeckelt, dass die Summe der Landeszuwendungen nicht überschritten wird. Damit sind im Prinzip alle bisher eigenwirtschaftlichen Linien weiterhin eigenwirtschaftlich. Eine Steuerung durch den Aufgabenträger wäre allerdings nicht mehr möglich. Zudem besteht für den Aufgabenträger ein erhebliches finanzielles Risiko mit Eintritt in die Stufe 2 der Reform (die Parameter sind noch unklar, es ist fraglich ob es zu Verschiebungen/geringeren Zuwendungen kommt).

Modell 4: das Modell des Verbands Württembergischer Omnibusunternehmen (WBO) schafft ebenfalls die Voraussetzungen zur vollständigen „Auskehrung“ der ÖPNV-Mittel über eine allgemeine Vorschrift und sorgt damit für weiterhin „eigenwirtschaftliche“

Verkehre. Dabei sollen die Preisausgleiche für Schülermonatskarten über unternehmensindividuelle Kriterien zu Reiseweiten, alternative Antriebsformen, Schülerzahlenentwicklung, Tarifergiebigkeit u.ä. erhöht werden, die Gesamtsumme der Auszahlungen aber auf die Mittelzuweisung des Landes gedeckelt werden. Mit diesem Modell 4 besteht analog Modell 3 ein finanzielles Risiko und keine Steuerungsmöglichkeit.

VDV und WBO empfehlen die Modelle 3 und 4, nach denen die gesamten Finanzmittel nach unterschiedlichen Parametern vollständig in Form einer allgemeinen Vorschrift (Satzung) an die Unternehmen ausgekehrt werden. Die kommunalen Spitzenverbände (Städtetag, Gemeindetag und Landkreistag) bewerten die Modelle 3 und 4 als nicht EU-rechtskonform und erheben rechtliche Bedenken. Die Modelle 1 und 2 werden hingegen als EU-rechtskonform eingestuft. Das Verkehrsministerium erklärt die Modell 1 und 2 zudem als nicht umsatzsteuerschädlich.

Landkreistag, Städte- und Gemeindetag empfehlen die Umsetzung der Modelle 1 oder 2, die einen Ausgleich für den gewährten Rabatt der Schülermonatskarten bzw. für erweiterte Tarifangebote (z.B. der Freizeitwirkung der Schülermonatskarten oder der Seniorentickets) vorsehen. Damit wird in der Regel kein vollständiger Ausgleich der bisherigen Unternehmenserträge aus Ausgleichsleistungen nach § 45a erreicht, zusätzliche Dienstleistungsaufträge zur Kostendeckung der Buslinien sind deshalb erforderlich. Auch die bisher eigenwirtschaftlichen Buslinien werden damit mittelfristig oder kurzfristig gemeinwirtschaftlich.

3. Umsetzung durch die Aufgabenträger - weiteres Vorgehen

Die baden-württembergischen Aufgabenträger im Verkehrsverbund DING (Alb-Donau-Kreis, Landkreis Biberach, Stadt Ulm) sind verpflichtet eine einheitliche Rabattierung sicher zu stellen.

Der Verkehrsverbund DING hat die finanziellen Auswirkungen der Modelle 1 und 2 ermittelt:

Bei Modell 1 (allgemeine Vorschrift nur für die Mindereinnahmen aus Schülermonatskarten) müssen garantierte Ausgleichsleistungen in Höhe von knapp 1,3 Mio. € pro Jahr an die Verkehrsunternehmer ausgeschüttet werden, etwa 1,8 Mio. € pro Jahr könnten demnach über öffentliche Dienstleistungsaufträge vergeben werden.

Bei Modell 2 (Ausgleich für zusätzliche Tarifangebote) hängen die zu leistenden Ausgleichsleistungen von der Art der einbezogenen Tarifangebote ab. Die vom Land als denkbar vorgeschlagene Berücksichtigung von 2 Tagesnetzkarten DING pro Monat als Kompensation für die netzweite Wirkung der Schülermonatskarten würde bereits bei der Mehrzahl der betroffenen Linien zu einer Überkompensation führen. Die zur Verfügung stehenden Mittel würden in Summe nicht genügen.

In mehreren Abstimmungsgesprächen zwischen den Aufgabenträgern im Verbund DING (Alb-Donau-Kreis, Landkreis Biberach und Stadt Ulm) haben sich die Verwaltungen auf eine gemeinsame Empfehlung an ihre Gremien verständigt, die folgende Eckpunkte umfasst:

Erlass einer „allgemeinen Vorschrift“ auf Basis des Modells 1, bei dem die Preisdifferenz zwischen der um 25% rabattierten Schülermonatskarte und der Monatskarte für Erwachsene ausgeglichen wird.

Die Stadt Ulm wird voraussichtlich gemäß dem Nahverkehrsplan die SWU mit dem Betrieb der Verkehrsleistungen betrauen und folglich eine Neugestaltung des öDA vornehmen.

Wir schlagen daher vor, die allgemeine Vorschrift in unseren Zuständigkeitsbereich zunächst bis 31.12.2019 zu befristen bzw. einen Austritt aus der allgemeinen Vorschrift mit Wirkung zum 31.12.2019 vorzusehen. In der Zwischenzeit kann geprüft werden, wie die Auszahlung der kommunalisierten Schülerbeförderungsmittel optimal ausgestaltet werden kann.

Im Modell 1 dürften in den meisten Fällen die Ausgleichbeträge unter den heutigen Beträgen liegen. Im Regelfall wird bei Modell 1 ein kostendeckender Betrieb von Linien nur mit zusätzlichen öffentlichen Dienstleistungsaufträgen, also gemeinwirtschaftlich möglich sein. Deshalb ist vorgesehen die übrigen Mittel über öDA auszusahlen. Dadurch soll erreicht werden, dass den betroffenen Unternehmen im Rahmen eines individuellen öDA annähernd derjenige Betrag ausgeglichen werden kann, der im Rahmen der Umstellung ab dem Jahr 2018 nach Ausgleich der Ausbildungsrabattierung über die allgemeine Vorschrift gegenüber dem alten Pauschalierungsbetrag noch an Mindereinnahmen entsteht. So soll im Rahmen des rechtlich möglichen bezogen auf die bestehenden Liniengenehmigungen eine Umverteilung von Ausgleichsmitteln mit der Gefahr erheblicher Verwerfungen weitgehend vermieden und der Status quo weitestgehend beibehalten werden. Ob sich dieses Ziel in allen Fällen rechtssicher umsetzen lässt, muss noch weiter betrachtet werden. In dieser Folge müssen öDAs für die Linien abgeschlossen werden, die mit Erträgen auf den Tarifeinnahmen, den Ausgleichsleistungen der allgemeinen Vorschrift und sonstigen Erträgen im öffentlichen Verkehrsinteresse nicht kostendeckend betrieben werden können.

Grenzüberschreitende Buslinien sollen in Gesamtheit je einem Aufgabenträger zugeordnet werden. Grundlage bilden die Festlegungen der Nahverkehrspläne. Die Zuweisung der Mittel im Zuge der ÖPNV-Finanzreform trägt dieser Zuordnung weitgehend Rechnung.

Die Verkehrsunternehmen wurden bei einem gemeinsamen Gespräch im September 2017 mit den drei Aufgabenträgern gebeten, gemeinsam mit DING eine einvernehmliche Zuordnung der bisherigen Ausgleichsleistungen nach § 45a und Stückzahlen im Ausbildungsverkehr je Linie mitzuteilen. Diese Auswertungen sind für eine passgenaue Lösung für die Aufgabenträger wichtig,

Der Zeitplan ist aufgrund der gesetzlichen Lage (das Gesetz wurde im Oktober 2017 im Landtag mit Inkrafttreten zum 01.01.2018 verabschiedet) ambitioniert.

Die betroffenen Verkehrsunternehmen sind gesetzlich vorgeschrieben anzuhören. Es ist vorgesehen, dass der Gemeinderat voraussichtlich in der Dezember-Sitzung einen Entwurf dieser allgemeinen Vorschrift zur Zustimmung und Freigabe der Anhörung erhält.

Der Beschluss und die Verabschiedung der Satzung und damit die grundlegende Entscheidung für ein Modell ist in einer folgenden Sitzung vorgesehen.

4. Auswirkungen auf den städtischen Haushalt

Die Stadt Ulm erhält ab 2018 eine jährliche Zuweisung von zunächst 3,128 Mio. €, welche im PRC 5470-750 "Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs" bei Kostenstelle 750761 verbucht wird. Diese Mittel sind als durchlaufender Posten zu sehen, welcher im Laufe des Jahres anhand der definierten Kriterien an die verschiedenen Unternehmen ausgekehrt werden wird. Ausnahme bilden die 1% der Ausgleichszahlungen, welche im PRC 5470-750 als Personalkostenzuschuss stehen bleiben und damit zur Deckung der bei der Verwaltung entstehenden Kosten herangezogen

werden. Bis zum Zeitpunkt der Festlegung eines endgültigen Systems sind aktuell keine strukturellen Anpassungen in der Verwaltung vorgesehen. Die in den kommenden Jahren zu sammelnden Erfahrungen werden zeigen, welcher Aufwand auf Seiten der Verwaltung durch die dann geltenden Auszahlungsmodelle entstehen und ob ggf. organisatorische Anpassungen vorgenommen werden müssen. Die Verwaltung wird dann auf den Gemeinderat mit einem Lösungsvorschlag zukommen.