



Vorlage TA\_50/2014  
zur öffentlichen Sitzung des  
Ausschusses für Umwelt und  
Technik  
am 10.11.2014

mit 2 Anlagen

An die  
Mitglieder  
des Ausschusses für Umwelt und Technik

**Allgemeine Vorschrift zur Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen in der Verbundstufe II und Übergangsvertrag zur Abrechnung der Kooperationsverträge bis Dezember 2019  
- Vorberatung -**

Am 03.12.2009 ist die Nahverkehrsordnung der EU über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße (EU-VO Nr. 1370/07) in Kraft getreten. Die 10-jährige Übergangsfrist endet im Dezember 2019, so dass spätestens zu diesem Zeitpunkt alle Verkehrsleistungen in wettbewerblichen Verfahren vergeben sein müssen. Die Verordnung regelt zum Einen in wie weit die Finanzierung mit den beihilferechtlichen Regelungen der EU vereinbar ist. Gleichzeitig legt sie die Voraussetzungen des Marktzugangs für den öffentlichen Personenverkehr fest und verpflichtet die zuständigen Behörden zur Durchführung eines wettbewerblichen Verfahrens zwischen den Betreibern. Dies bedeutet, dass die öffentliche Hand Zuschüsse zu Verkehrsleistungen im Öffentlichen Personennahverkehr grundsätzlich nur noch in einem transparenten, fairen und diskriminierungsfreien, jedermann zugänglichen wettbewerblichen Verfahren vergeben darf.

Die heutigen mit den regionalen Verkehrsunternehmen abgeschlossenen Kooperationsverträge wurden nicht in wettbewerblichen Verfahren vergeben. Sie laufen zum Dezember 2019 aus.

Zur zukünftigen Finanzierung der Busverkehre soll eine sogenannte Allgemeine Vorschrift (AV) zur Festsetzung von Höchsttarifen erlassen werden (Artikel 3 Absatz 2 EU-VO). Über die AV wird der VVS-Gemeinschaftstarif als verbindlicher „Höchsttarif“ vorgeschrieben und die Unternehmen erhalten, weil sie keinen Haustarif mehr festsetzen können, Ausgleichsleistungen. Zum Thema AV haben wir in den letzten Jahren regelmäßig, zuletzt in der Sitzung am 09.05.2014 (TA\_20/2014), berichtet.

## **I. Allgemeine Vorschrift (Anlage 1)**

### **1. Zuständigkeit / Verfahren**

Zwischen den Verbundlandkreisen und dem Verband Region Stuttgart (VRS) war zunächst strittig, wer für den Erlass der AV zuständig ist. In der am 13.02.2014 geschlossenen gemeinsamen Erklärung der Vertreter der ÖPNV-Partner („ÖPNV-Pakt“), der der Kreistag in der Sitzung am 25.07.2014 zugestimmt hat (KT 21/2014), wurde vereinbart, dass der VRS die Allgemeine Vorschrift in enger Zusammenarbeit und im Einvernehmen mit den Landkreisen und dem Land erlässt. Das Einvernehmen kann seitens der Landkreise nur einstimmig verweigert werden.

Die Verwaltungen der Region und der Landratsämter haben mit Unterstützung des VVS den Entwurf der Allgemeinen Vorschrift in den letzten Monaten gemeinsam weiterentwickelt und offene Punkte geklärt. Auch das Land und die Stadt Stuttgart waren in die Abstimmungsprozesse mit eingebunden. Hierzu begleitend hat sich - unter Federführung des VVS - eine Arbeitsgruppe aus Vertretern der Aufgaben- und Finanzierungsträger sowie Unternehmen mit Fragen zur inhaltlichen Gestaltung der AV befasst.

### **2. Inhalt der Allgemeinen Vorschrift**

#### **a. Allgemein**

Eine Allgemeine Vorschrift ist nach der EU-Verordnung ein zulässiges Mittel, den in einem Verbundraum tätigen Unternehmen die Anwendung eines Höchsttarifs vorzugeben (in unserem Fall der VVS-Gemeinschaftstarif) und dafür notwendige Ausgleichszahlungen zu gewähren, ohne dass es sich um unerlaubte Beihilfen handelt. Gleichzeitig kann die AV Regelungen für die Verteilung der Einnahmen beinhalten. Die AV wird als Satzung erlassen.

In unserem Fall verpflichtet sie alle Verkehrsunternehmen, die Linienverkehre im Verbundgebiet durchführen, den VVS-Tarif anzuwenden.

Über die AV werden zunächst die Fahrgeldeinnahmen unter den beteiligten Busunternehmen verteilt. Daneben gleicht sie die finanziellen Nachteile der Busunternehmen aus, die sich daraus ergeben, dass ein Fahrgast nur einmal bei einem Verkehrsunternehmen einen Fahrschein löst, mit dem er dann aber in allen Bussen und Bahnen des VVS-Tarifverbundgebiets unterwegs sein kann. Die Einzelfahrkarten zusammengerechnet wären teurer als der VVS Fahrschein, dadurch entstehen sogenannte Durchtarifizierungsverluste.

Erst eine AV ermöglicht es den Unternehmen, in den anstehenden wettbewerblichen Verfahren im Einzelfall auch eigenwirtschaftliche Genehmigungsanträge abzugeben, d.h. Verkehre unter Umständen ohne zusätzliche öffentliche Zuschüsse zu betreiben.

#### **b. Verteilung der Einnahmen**

Die Fahrgeldeinnahmen für die Busverkehre werden komplett über die AV an die Busunternehmen verteilt. Die Verteilung orientiert sich an der tatsächlichen Fahrgastnachfrage. Die Fahrgastnachfrage wird durch den VVS anhand der Ergebnisse der regelmäßigen Verkehrserhebungen ermittelt. Sie wird pro Unternehmen in einzeln gezählten Personen (abgekürzt P) und Personenkilometern (die Wegstrecke, die diese beförderten Personen mit dem Busun-

ternehmen zurücklegen, abgekürzt Pkm) erhoben. Zwischen den gezählten Personen P und den ermittelten Personenkilometern Pkm erfolgt eine Gewichtung von 70:30 (P:Pkm). Mit diesem Schlüssel werden 95 Prozent der Fahrgeldeinnahmen verteilt.

Die restlichen 5 Prozent erhalten die Unternehmen als Ausgleich für Ihren Verkaufsaufwand. Dazu meldet jedes Unternehmen seine erzielten Fahrscheinverkäufe, unabhängig davon, ob sie im Bus, an einem Fahrscheinautomat oder an einer personenbedienten Verkaufsstelle erfolgt sind. Aus allen Meldungen wird pro Unternehmen ein Prozentsatz ermittelt, mit dem sein Einnahmeanteil an den 5 Prozent berechnet wird.

### c. Durchtarifierungsverluste

Basis für die Berechnung der insgesamt im Geltungsbereich der AV anfallenden Durchtarifierungsverluste sind die erzielten Fahrgeldeinnahmen und die Umsteigerquoten der Verkehrsunternehmen. Die Umsteigerquote bildet das Verhältnis zwischen Binnenverkehr (der Fahrgast nutzt nur ein Unternehmen) und Umsteigeverkehr (der Fahrgast nutzt mindestens zwei Unternehmen) ab. Anhand der Einnahmemeldungen, der P/Pkm-Werte und der Umsteigerquoten erfolgt jährlich eine aktuelle Berechnung der Durchtarifierungsverluste.

Die Durchtarifierungsverluste werden im Gegensatz zu den Fahrgeldeinnahmen als steuerfreie Zuschüsse gewährt und über die Verkehrsumlage des VRS finanziert. Die individuelle Verteilung an die Unternehmen erfolgt ebenfalls nach P und Pkm (Quote 70:30). Eine Minderung der unternehmensindividuellen Durchtarifierungsverluste soll dabei erfolgen, wenn ein Verkehrsunternehmen seine planmäßige Fahrplanleistung nicht erbringt.

Die größte Herausforderung bei der Formulierung der AV war es, diese rechtssicher auszugestalten. Deshalb musste die Methode, wie das relevante Zahlenmaterial für die Abrechnung ermittelt wird, genau beschrieben werden. Dabei wurden wissenschaftliche Vorgaben zur Einhaltung der statistischen Sicherheit und zur Minimierung statistischer Fehler berücksichtigt. Besonders bei kleinen Verkehrsunternehmen wäre die erforderliche statistische Sicherheit ohne erheblichen Zählaufwand nicht zu gewährleisten gewesen. Deshalb ist bei diesen Unternehmen zum Ausgleich der statistischen Unschärfe eine Ausgleichsleistung vorgesehen.

## 3. **Finanzielle Auswirkungen der AV**

Die über die AV ausgeschütteten Ausgleichsleistungen werden von den Verbundlandkreisen und der Landeshauptstadt Stuttgart über die Verkehrsumlage des VRS finanziert.

Auch wenn die Allgemeine Vorschrift am 01.01.2015 in Kraft treten soll, ändern sich dadurch zunächst nur die Finanzierungsströme zwischen den öffentlichen Händen. Die Belastungen bleiben gleich, es erfolgt keine Mehrbelastung eines Partners. Die Unternehmen erhalten während der Laufzeit der Kooperationsverträge, die sukzessive in den Jahren bis Dezember 2019 auslaufen, ihre bisherigen Kosten erstattet. Erst wenn die wettbewerblichen Verfahren durchgeführt sind, ändern sich je nach Ergebnis die den Unternehmen gewährten Zuschüsse. Die Umstellung von den heutigen Kooperationsverträgen auf die neuen Verträge nach EU-Recht ist im Dezember 2019 abgeschlossen.

Im Übergangszeitraum wird es wegen der unterschiedlichen Vertragslagen mehrere Finanzierungssysteme geben, die nebeneinander bestehen. Neben den bestehenden Verträgen zwischen Kreis, Kommunen und Verkehrsunternehmen (heutige Kooperationsverträge) wird es nach und

nach auch Neuverträge geben, die im Wettbewerb vergeben werden.

Um den Übergang für die Verkehrsunternehmen und die öffentlichen Hände problemlos zu gestalten, haben sich die Landkreise mit den Unternehmen und dem VRS auf folgendes Verfahren verständigt:

- a. Die bestehenden Kooperationsverträge werden bis zu ihrem Auslaufen weiterhin vom Verband Region Stuttgart abgerechnet (siehe auch Ziffer III). Die Zahlungen aus der Allgemeinen Vorschrift werden gegengerechnet, der fehlende Differenzbetrag wird den Landkreisen in Rechnung gestellt. Die finanzielle Belastung der Landkreise ändert sich nicht, da sie bereits bisher alles über die Verkehrsumlage bezahlt haben. Lediglich die Zahlungsströme ändern sich.
- b. Zu den Neuverträgen, die nach den wettbewerblichen Verfahren abgeschlossen werden, gewährt der VRS die Zahlungen aus der Allgemeinen Vorschrift. Der fehlende Differenzbetrag wird von den Landkreisen finanziert. Hier kann es, je nachdem welche Ergebnisse im Wettbewerb erzielt werden, zu Änderungen bei den finanziellen Belastungen der Landkreise kommen.
- c. Zum Dezember 2019 sind alle Verträge neu vergeben, so dass der VRS keine Abrechnungsleistungen aus den Kooperationsverträgen mehr übernimmt und nur noch die Zahlungen aus der allgemeinen Vorschrift gewährt.

Änderungen bei der finanziellen Belastung der Landkreise ergeben sich somit nur durch die europaweite Vergabe der Linienbündel in den Jahren bis 2019, nicht durch die Änderung der Zahlungsströme. Um welche Änderungen es sich handeln wird, ist vom Ausgang der wettbewerblichen Verfahren abhängig.

## **II. Fazit**

In der Vergangenheit wurden die Leistungen im ÖPNV in einer Vielzahl von Einzelverträgen zwischen dem Verband Region Stuttgart (VRS), den Busunternehmen, Landkreisen und Kommunen geregelt. Diese Verträge laufen sukzessive bis zum 3. Dezember 2019 aus und müssen entsprechend der neuen Nahverkehrsverordnung der EU in einem diskriminierungsfreien Wettbewerb vergeben werden. Mit der AV werden transparente und allgemeinverbindliche Regelungen geschaffen, die alle Verkehrsunternehmen gleich behandeln.

Aus Sicht der Verwaltungen der Verbundlandkreise kann das Einvernehmen zu der Allgemeinen Vorschrift des Verbandes Region Stuttgart erteilt werden.

## **III. Vereinbarung zur übergangsweisen Abrechnung von Kooperationsverträgen der Verbundlandkreise (Anlage 2)**

Im Sinne einer Vereinfachung der Verwaltungsaufgaben von Landkreisen und Region haben sich der VRS und die Landkreise im Grundsatz darauf verständigt, die Abrechnung der Kooperationsverträge der Verbundlandkreise mit den Busunternehmen (ohne regionale Beteiligung) bis zum Inkrafttreten der neuen öffentlichen Dienstleistungsaufträge in der heutigen Weise weiterzuführen. Auch Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG (Schülerbeförderung) und §§ 148 ff. SGB IX

(Schwerbehindertenbeförderung) sollen zunächst in der bisherigen Form abgerechnet werden. Ebenso sollen in der Übergangszeit Verstärkerfahrten weiterhin zentral über die Region abgegolten werden. Damit soll eine bürokratiearme, sukzessive Umstellung der ÖPNV-Finanzierung ermöglicht werden. Der Verband Region Stuttgart wird für diese Abrechnungsmaßnahmen in den Jahren 2015 bis 2019 eine angemessene Vergütung von den Verbundlandkreisen erhalten (2015: 40.000 Euro; 2016: 32.500 Euro; 2017: 25.000 Euro; 2018: 17.500 Euro; 2019: 10.000 Euro). Die nach den Kooperationsverträgen abzurechnenden Beträge werden zwischen der Region und den Kreisen spitz abgerechnet und sind nicht mehr Bestandteil der Verkehrsumlage. Durch diese Vereinbarung zwischen den Verbundlandkreisen und dem VRS wird sichergestellt, dass die operative Umstellung der ÖPNV-Finanzierung nicht zu Lasten der Busunternehmen geht.

#### **IV. Beschlusslage in den Gremien der Verbundlandkreise und des VRS**

Die Beschlussfassung über die Allgemeine Vorschrift sowie die Abrechnungsvereinbarung in der Regionalversammlung ist für den 05.11.2014 vorgesehen.

Der Kreistag im Rems Murr Kreis wird sich mit dem Thema am 15.11.2014 befassen. Im Landkreis Böblingen ist die Beschlussfassung für den 17.11.2014, im Landkreis Esslingen für den 11.12.2014 vorgesehen.

Der Ausschuss für Umwelt und Technik empfiehlt dem Kreistag folgenden

#### **Beschlussvorschlag:**

1. Der Allgemeinen Vorschrift gemäß Anlage 1 wird das Einvernehmen erteilt.
2. Dem Abschluss der Vereinbarung mit dem Verband Region Stuttgart zur übergangsweisen Abrechnung von Kooperationsverträgen des Landkreises Ludwigsburg mit den Busunternehmen gemäß Anlage 2 wird zugestimmt.