



Vorlage TA_18/2008
zur öffentlichen Sitzung des
Ausschusses für Umwelt und
Technik
am 23.06.2008

mit 2 Anlagen

An die
Mitglieder
des Ausschusses für Umwelt und Technik

Schienußenstreckenvertrag; Bewertung der vorliegenden Gutachten und weiteres Vorgehen

I. Hintergrund

Schienußenstrecken sind Verbindungen der Deutschen Bahn innerhalb des VVS-Gebiets, die über den eigentlichen S-Bahnbereich hinausgehen (z.B. Vaihingen/Enz – Stuttgart), aber in der Zuführung nach Stuttgart parallel zu den S-Bahnen verkehren und hier ein zusätzliches Angebot darstellen. Auf diesen Verbindungen werden in Bahnzügen seit der Einführung der Verbundstufe II im Jahr 1993 Fahrkarten des VVS anerkannt. Der entsprechende Finanzierungsvertrag (Schienußenstreckenvertrag) wurde noch vom Zweckverband Nahverkehr Region Stuttgart „NRS“ als Vorgänger des VRS abgeschlossen. Der Verband Region Stuttgart ist im Jahr 1996 als Rechtsnachfolger des Zweckverbandes Nahverkehr Region Stuttgart in den Schienußenstreckenvertrag eingetreten.

Weil die Bahn den VVS-Tarif anerkennt, entsteht bei ihr ein fiktiver finanzieller Verlust, da ihr eigener Tarif auf den Schienußenstrecken teurer wäre. Der Ausgleich berechnet sich aus der Differenz zwischen dem Haustarif der Bahn (DPT = Deutscher Personen- und Gepäcktarif), der pro Beförderungskilometer abgerechnet wird und kaum rabattierte Sonderangebote aufweist, und dem VVS-Tarif, der einen Zonentarif mit vielfältigen Rabattangeboten darstellt. Es erfolgt somit eine fahrgastbezogene Abgeltung unter Berücksichtigung der individuellen Reiseweite.

Zum Zeitpunkt der tariflichen Vollintegration vor 15 Jahren waren der Schienußenstreckenvertrag und die Methode der Abrechnung auf Basis des DB-Haustarifs die einzig mögliche Lösung. Wegen der Haltung der DB AG hätten unsere Fahrgäste ohne diesen Vertrag die Regionalzüge der DB AG nicht mit ihrer Verbundfahrkarte benutzen können. Der Verkehrsvertrag des Landes, der die DB AG heute zur Anerkennung des Verbundtarifs auf den Schienußenstrecken verpflichtet, wurde erst im Jahr 2003 abgeschlossen und existierte somit zu dieser Zeit noch nicht.

Die Zahlungen des VRS an die DB sind in den vergangenen Jahren erheblich gestiegen, nämlich von 7,65 Millionen Euro im Jahr 1999 auf 13,1 Millionen Euro im Jahr 2008 (Planansatz). Das bedeutet einen Anstieg um über 70 Prozent. Die Zahl der beförderten Personen ist dagegen laut VRS im Zeitraum 1996 bis 2006 „nur“ um rund 30 Prozent angestiegen. Der Verbundtarif stieg in diesem Zeitraum um rund 28 Prozent.

Besonders gravierend war das Jahr 2004. Bei einer regelmäßigen Verkehrszählung auf den Schienenaußenstrecken im Mai 2002, deren Ergebnis erst 2004 vorgelegt wurde, ergaben sich so hohe Fahrgastzuwächse, dass es für die Jahre 2003 und 2004 zu beträchtlichen Nachforderungsansprüchen der DB AG kam. Der Verband erhöhte daraufhin seinen Ansatz im Haushaltsplan für das Jahr 2005 von zunächst geplanten 12,6 Millionen Euro auf 18 Millionen Euro. Dies erfolgte zusätzlich zu den Einnahmesteigerungen über den Einnahmezuschlagsvertrag, die der DB AG ohnehin – aufwandsunabhängig – jedenfalls bis 2002 eine automatische Steigerung des 32 %-Einnahmeanteils bescherte.

Eine ähnliche Abrechnung, wie sie der VRS mit der DB AG praktiziert, lag ursprünglich auch der Verbundstufe II bis zum Jahr 1993 zugrunde. Für die Landkreise war es während der Verhandlungen zur tariflichen Vollintegration im Jahr 1993 eine zentrale Vorgabe, die damalige fahrgastbezogene Abrechnung bei den Busverkehren zu beseitigen. Diese Abrechnungssystematik führt nämlich dazu, dass jeder zusätzliche Fahrgast zusätzliche Kosten verursacht, anstatt zu einer höheren Kostendeckung beizutragen. Mit der Alteinnahmesicherung, die den Busunternehmen ihre Einnahmen des Jahres 1993 sicherte, wurde das System umgestellt. Fahrgastzuwächse brachten nun höhere Einnahmen zugunsten der öffentlichen Hand und reduzierten den Zuschussbedarf. In der Entwicklung des Kostendeckungsgrades des VVS ist der Erfolg dieses Systems ersichtlich.

Die Landkreise haben daher gegenüber dem VRS die Haltung vertreten, dass die bisher vereinbarte Methode eines fahrgastbezogenen Defizitausgleichs auf Basis von Personenkilometern nach dem Deutschen Personen- und Gepäcktarif (DPT) nicht mehr angemessen ist. Sie haben gefordert, der VRS möge mit der DB in Verhandlungen über die Reduzierung der Zahlungen treten und dazu fristwährend den Vertrag auf Ende 2005 kündigen. Der VRS teilte hierzu mit, dass die Art und Weise der Verhandlungsführung der Regionalversammlung und deren Ausschüsse obliege. Der Schriftverkehr liegt als Anlage 1 der Vorlage bei.

Eine Vertragskündigung wäre aus unserer Sicht unschädlich gewesen, da die DB AG durch den Verkehrsvertrag mit dem Land Baden-Württemberg zwar grundsätzlich einen Ausgleichsanspruch hat, den Verbundtarif aber auf jeden Fall hätte weiter anerkennen müssen.

Unsere Forderung an den VRS, das Abrechnungssystem zu ändern, hat nach wie vor Bestand.

Zur Klärung, ob neben den aus unserer Sicht zu hohen Ausgleichszahlungen auch aus Sicht des europäischen Wettbewerbsrechts Probleme bestehen (Stichwort: Doppelzahlungen), haben die Verbundlandkreise gemeinsam die Kanzlei Oppenländer mit der Erstellung eines Gutachtens beauftragt.

II. Gutachten der Kanzlei Oppenländer

Das Gutachten wurde von Herrn Rechtsanwalt Prof. Dr. Lenz, einem ausgewiesenen Spezialisten für die Bereiche Verkehr/ÖPNV und Europarecht, erstellt. An der Erstellung des Gutachtens war auch Herr Batzill, früherer Vorstand bei der Stuttgarter Straßenbahnen AG und Teilnehmer an den früheren Verhandlungen, beteiligt.

Das Gutachten kommt im wesentlichen zu dem Ergebnis, dass Doppelzahlungen an die DB AG durch den Schienenaußenstreckenvertrag einerseits und den Einnahmezuscheidungsvertrag andererseits vorliegen. Daneben komme es bei der Abrechnung zu einer fehlerhaften Anwendung des Schienenaußenstreckenvertrags.

Dies führt laut Gutachter

- zur Nichtigkeit des Kooperationsvertrags VRS – DB,
- zur Notwendigkeit des Wegfalls bzw. der Anpassung von Zahlungen,
- zu Rückforderungsansprüchen an die DB.

Mit Schreiben vom 19.06.2007 haben wir dem VRS das Gutachten übersandt mit der Bitte darzulegen, welche Schlüsse der Verband aus dem Gutachten zieht. Auf Nachfrage am 13.11.2007 hat der VRS mitgeteilt, dass er DB und SSB zur Stellungnahme aufgefordert habe und, nachdem diese negativ ausgefallen seien, eine rechtliche Bewertung von Herrn Rechtsanwalt Prof. Dr. Dolde einholen werde.

Über dieses Vorgehen waren die Landkreise und die Stadt Stuttgart verwundert, da wir uns in dieser Angelegenheit auf der Seite des Verbandes sahen und davon ausgingen, dass das Gutachten Oppenländer auch im Interesse des Verbandes geeignet war, mit der DB in ernsthafte Verhandlungen über die Reduzierung der Zahlungen nach dem Schienenaußenstreckenvertrag einzutreten. Es wäre aus unserer Sicht eher Aufgabe der DB AG gewesen, das Gutachten Oppenländer zu widerlegen.

III. Gutachten Dolde und Partner

Das von Herrn Rechtsanwalt Prof. Dr. Dolde erstellte Gutachten wurde den Landräten am 30.04.2008 als Kurzfassung zunächst nur mündlich präsentiert.

Herr Rechtsanwalt Prof. Dr. Dolde kommt zu dem Schluss, dass entgegen dem Gutachten von Herrn Rechtsanwalt Prof. Dr. Lenz kein Verstoß gegen das Beihilfeverbot und gegen die Notifizierungspflicht vorliegt. Er begründet dies vor allem damit, dass heute keine Doppelzahlungen an die DB mehr vorliegen würden, weil es dem Verband durch Verhandlungen und entsprechende vertragliche Regelungen mit der Bahn gelungen sei, die Doppelzahlungen zu beseitigen.

Die im Gutachten erwähnten Verhandlungserfolge des VRS zur Änderung/Rückabwicklung der Doppelzahlungen können von uns bislang nicht nachvollzogen werden, da die entsprechenden Nachweise nicht zur Verfügung stehen.

Vor diesem Hintergrund haben die Landkreise den Verband mehrfach gebeten, eine Volltextfassung des Gutachtens von Herrn Rechtsanwalt Prof. Dr. Dolde zu erhalten, weil die Argumente anhand der Kurzfassung nicht vollständig nachvollzogen werden können und dem Verband umgekehrt das vollumfängliche Gutachten der Landkreise zur Verfügung gestellt worden ist. Diese Bitte wies der Verband zurück (Anlage 2).

Wir haben Herrn Rechtsanwalt Prof. Dr. Lenz und Herrn Batzill die Kurzfassung des Dolde-Gutachtens zur Verfügung gestellt. Beide Herren werden in der Sitzung des Ausschusses für Umwelt und Technik anwesend sein und für Fragen zur Verfügung stehen.

IV. Vorschlag zum weiteren Vorgehen

Uns liegen nun zwei Rechtsgutachten zu den Schienenaußenstrecken vor, wobei der in unserem Gutachten erhobene Vorwurf der Doppelzahlung im Grundsatz nicht bestritten wird. Das vom Verband in Auftrag gegebene Gutachten kommt allerdings zu dem von uns bisher nicht nachprüfbar Ergebnis, dass die Doppelzahlungen durch Verhandlungen und entsprechende Aufrechnungen mit der DB in der Zwischenzeit beseitigt worden seien.

Die in der Kurzfassung des Dolde-Gutachtens getätigten Aussagen lassen viele Fragen offen, besonders zur Abrechnung zwischen VRS und DB. Herr Batzill hat dies sehr ausführlich und für uns nachvollziehbar dargestellt.

Zusammenfassend bleibt festzustellen, dass unabhängig von den rechtlichen Bewertungen und einer eventuellen Beihilfeproblematik die entscheidende Frage, ob und in welchem Umfang die DB AG über den Schienenaußenstreckenvertrag sowie die Einnahmezuscheidung innerhalb des Verkehrs- und Tarifverbundes zu hohe Ausgleichsleistungen erhält, auch nach Vorlage der beiden Gutachten nicht geklärt ist.

Nach wie vor sind wir der Auffassung, dass es möglich sein sollte, die offenen Punkte gemeinsam mit dem VRS zu klären. Wir würden es uns sehr wünschen, dass die zur Stadtbahn Markgröningen/Schwieberdingen – Möglingen – Ludwigsburg – Remseck mit der Verbandsverwaltung begonnenen konstruktiven Gespräche zur Änderung der bislang ablehnenden Position des VRS führen. Parallel sollte der VRS aufgefordert werden, Alternativen zum derzeitigen Abrechnungssystem darzustellen und mit der DB AG darüber zu verhandeln.

Wir werden den Ausschuss für Umwelt und Technik zu gegebener Zeit informieren.

Beschlussvorschlag:

1. Der Ausschuss für Umwelt und Technik beauftragt die Verwaltung, den VRS zur Aufklärung der offenen Fragen hinsichtlich der finanziellen Abwicklung des Schienenaußenstreckenvertrags zwischen VRS und DB AG aufzufordern. Der Ausschuss für Umwelt und Technik setzt dabei auf die Einsicht des VRS, dass dies im beiderseitigen Interesse an einer konstruktiven Zusammenarbeit unabdingbar ist.
2. Die Verwaltung wird weiter beauftragt, den VRS aufzufordern, Alternativen zum derzeitigen Abrechnungssystem zu prüfen und möglichst kurzfristig umzusetzen.