

Kreistag
des Schwarzwald-Baar-Kreises
Sitzung am 20.05.2019

Drucksache Nr. 230/2019 öffentlich

Fortschreibung der Satzung über die Festlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im ÖPNV und die Gewährung von Förderungen im Schwarzwald-Baar-Kreis

Anlagen: - 2 -
Gäste: keine

Sachverhalt:

Derzeitige Regelung:

Durch eine Änderung des Gesetzes über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNVG) hat der Gesetzgeber die Kommunalisierung der bisherigen sog. „45a-Mittel“ beschlossen. Infolge dessen hat der Kreistag in seiner Sitzung am 09.04.2018 (DS 028/2018, siehe auch DS 080/2017 und 014/2018) eine Allgemeine Vorschrift in Form einer Satzung erlassen, wie die Finanzierungsmittel nach dem ÖPNVG künftig an die Verkehrsunternehmen im Landkreis ausgeschüttet werden sollen. Die Satzung gilt übergangsweise für den Zeitraum vom 01.01.2018 bis 31.12.2019.

Während dieser Zeit werden die kompletten Landeszuweisungen in Höhe von 3,646 Mio. € gemäß des bisherigen Status-Quo durch den Landkreis ausgeschüttet. Ein Teil dieser Mittel wird zum Ausgleich der rabattierten Zeitfahrkarten im Ausbildungsverkehr direkt an die Verkehrsunternehmen gewährt. Der andere Teil wird über den Verkehrsverbund VSB zum Ausgleich von verbundbedingten Mindereinnahmen aufgrund der 1998 erfolgten Einführung eines Verbundtarifs statt des bis dahin geltenden Haustarifs der einzelnen Verkehrsunternehmen an diese ausgeschüttet. Unter die verbundbedingten Mindereinnahmen fallen zum einen die sogenannten Harmonisierungsverluste (HV), die sich aus der Differenz des Verbundtarifs zum Haustarif des jeweiligen Verkehrsunternehmens ergäben. Zum anderen zählen die Durchtarifierungsverluste (DTV) dazu, die daraus resultieren, dass die Verbundtickets für die Verkehrsmittel mehrerer Verkehrsunternehmer gelten und auch hierdurch Mindereinnahmen entstanden.

Als weiteren Regelungsinhalt legt die Satzung die Anwendung des VSB-Verbundtarifs als Höchsttarif fest.

Da die bestehende Satzung des Landkreises nur bis 31.12.2019 gültig ist, muss für die Zeit ab 01.01.2020 eine Fortschreibung erfolgen. Mindestinhalt der künftigen Satzung ist dabei der Rabattierungsausgleich für die Zeitfahrkarten im Ausbildungsverkehr im Umfang von mindestens 25 % im Vergleich zum entsprechenden Jedermannentarif nach § 16 ÖPNVG. Daneben können in der Satzung auch weitere gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen zur Festsetzung von Höchsttarifen für alle Fahrgäste (z. B. VSB-Tarif) oder bestimmte Fahrgäste (z. B. Seniorenticket) festgelegt werden.

Sofern vorhandene Mittel nicht über eine Allgemeine Vorschrift an die Verkehrsunternehmen verausgabt werden, sind sie zur Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen nach Art. 3 Abs. 1 der VO 1370/2007 im Rahmen öffentlicher Dienstleistungsaufträge vollständig an die Verkehrsunternehmen auszukehren.

Ein wesentliches Kriterium für den Vorschlag, im Rahmen der bisherigen Satzung die vollständigen Finanzierungsmittel an die Verkehrsunternehmen auszuschütten, bestand darin, dass sich durch die Umsetzung des Nahverkehrsplans Wechsel bei den Linienkonzessionären ergeben können. Hier sollte für die Verkehrsunternehmen durch die Status-quo-Regelung Planungssicherheit geschaffen werden. Gleichzeitig sollten aber auch keine neuen Besitzstände begründet werden. Darauf hat die Verwaltung in den Gesprächen mit den Verkehrsunternehmen wiederholt hingewiesen. Dies drückt sich nicht zuletzt auch in der zeitlichen Befristung der aktuellen Satzung aus.

Überlegungen zur künftigen Ausgestaltung der Allgemeinen Vorschrift:

In der Sitzung vom 22.10.2018 (DS 122/2018) wurde vom Ausschuss für Verwaltung, Wirtschaft und Gesundheit beschlossen, dass die Ausschreibung der Verkehrsleistungen im Bereich der Südbaar auf der Basis von sogenannten Bruttoverträgen erfolgen soll. Wesentlicher Grund hierfür ist, dass es bis dato noch keine neue Einnahmeaufteilung der Fahrscheinerlöse beim VSB gibt und ein Bieter damit die Einnahmeerwartung der jeweiligen Linien nicht kalkulieren kann. Im Rahmen eines Bruttovertrages fließen die Einnahmen aus Fahrscheinverkäufen dem Landkreis zu und dienen der Finanzierung der Verkehrsleistungen. Mit dem Nahverkehrsplan wurde jedoch eine deutliche Ausweitung des Fahrplanangebots beschlossen. Daher werden diese Einnahmen nur einen Teil der Mehrkosten abdecken können. Das danach noch bestehende Defizit ist durch den Landkreis zu tragen.

Die Verwaltung hat die möglichen Inhalte der Satzung am 11.03.2019 mit dem Lenkungskreis zur Umsetzung des Nahverkehrsplans besprochen und dabei vorgeschlagen, in der Nachfolge-Satzung lediglich die Rabattierung für die Zeitfahrkarte im Ausbildungsverkehr über die Allgemeine Vorschrift an die Verkehrsunternehmen auszukehren. Hier ist von einer Größenordnung von rund 1,6 Mio. € auszugehen. Die verbleibenden Mittel von rund 2,0 Mio. € werden künftig im Rahmen von Dienstleistungsverträgen zur Finanzierung von Verkehrsleistungen und damit von Angebotsverbesserungen für den Kunden verwendet. Dies ist bei den Mitgliedern des Lenkungskreises auf Zustimmung gestoßen. Die Veränderungen der Finanzflüsse ist vereinfacht in der als Anlage 2 beigefügten Grafik dargestellt.

Bei dieser Vorgehensweise würde den Verkehrsunternehmen, die derzeit noch eigenwirtschaftliche Verkehre betreiben oder mit denen bereits ein Verkehrskonzept (z. B. Ostbaar-Konzept, Nordöstliches Kreisgebiet) umgesetzt wird, Mittel für die Erbringung ihrer Verkehre in derzeitigem Umfang fehlen. Hier wäre mit den betroffenen Verkehrsunternehmen in bilateralen Verhandlungen die Höhe des Defizits zu klären und dieses ebenfalls im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages zu kompensieren. Damit ist gewährleistet, dass bis zur Neuausschreibung sämtlicher Verkehrsleistungen Ende 2022 die bestehenden Verkehre auch weiterhin gefahren werden und die Unternehmen nicht in finanzielle Schieflage geraten.

Der Landkreistag hat für die Ausschüttung der Finanzierungsmittel nach dem ÖPNVG ein Satzungsmuster erarbeitet, welches ausschließlich die Rabattierung der Zeitfahr-scheine im Ausbildungsverkehr berücksichtigt. Der als Anlage 1 beigefügte Satzungsentwurf orientiert sich am Satzungsmuster des Landkreistages.

Berücksichtigung der Stadtverkehre:

Städte und Gemeinden, welche Verkehrsleistungen fördern oder durch eigene Verkehrsunternehmen erbringen, haben gemäß § 15 Abs. 5 ÖPNVG BW einen Anspruch auf angemessene Mittelbeteiligung. Der Anspruch bemisst sich bis zum 31.12.2020 nach dem bisherigen Ausgleichsvolumen im Ausbildungsverkehr. Bei Neuverkehren errechnet sich der Anspruch aus dem Verhältnis des Verkehrsangebotes der Stadt zum Verkehrsangebot des Aufgabenträgers. Wie sich die Aufteilung der Landesmittel ab der in den Jahren 2021 bis 2023 in drei Stufen geplanten Aufstockung um insgesamt 50 Mio. € auf die Landkreise und auch auf die Städte, die Verkehrsleistungen fördern oder durch eigene Verkehrsunternehmen erbringen, gestalten wird, steht noch nicht fest. Zu gegebener Zeit wird das Land Baden-Württemberg hierzu eine entsprechende Verwaltungsvorschrift erlassen.

Im Schwarzwald-Baar-Kreis sind von dieser Regelung derzeit die beiden Großen Kreisstädte Donaueschingen und Villingen-Schwenningen betroffen. Bis zur stufenweisen Anhebung der Landesmittel im Jahr 2021 werden Ansprüche aus der Rabattierung aufgrund der direkten Gewährung der Ausgleichsleistungen des Landkreises an die die Stadtverkehre betreibenden Verkehrsunternehmen abgedeckt. Da der Stadtverkehr Villingen-Schwenningen ab dem Fahrplanwechsel im Dezember 2019 eigenwirtschaftlich betrieben wird, liegt keine „Förderung von Verkehrsleistungen“ durch die Stadt Villingen-Schwenningen mehr vor, weshalb ein Anspruch der Stadt Villingen-Schwenningen ab diesem Zeitpunkt ausgeschlossen ist. Die Große Kreisstadt Donaueschingen hingegen hat gemäß § 15 Abs. 5 ÖPNVG einen Anspruch auf einen angemessenen Anteil. Die Höhe wird noch zu ermitteln sein.

Stellungnahme der Verwaltung:

Die Finanzierungsmittel nach dem ÖPNVG (bisherige 45a-Mittel) stellen einen wesentlichen Finanzierungsbestandteil des ÖPNV dar. Allerdings entspricht die Grundlage für die Ausschüttung der Mittel nicht mehr den tatsächlichen Verhältnissen, da sie auf Zahlen aus dem Jahr 2007 basiert. Gleichzeitig hat die Verwaltung die Verkehrs-

unternehmen auch immer wieder darauf hingewiesen, dass die derzeitige Regelung lediglich zeitlich befristet ist und darüber hinaus kein Anspruch auf die Weitergewährung der Zahlungen im Rahmen des Status-quo besteht.

Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass 20 Jahre nach der Gründung des VSB die Begründung für den Ausgleich von Harmonisierungs- und Durchtarifierungsverlusten nur noch sehr schwer nachzuvollziehen ist. Die Harmonisierungsverluste ergeben sich aus der Differenz des VSB-Tarifs zum (theoretisch) vergleichbaren Haustarif eines Verkehrsunternehmens. Hier ist schon nicht erkennbar, wie nach so langer Zeit noch seriös ein Haustarif ermittelt werden soll. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die rechnerischen Preiserhöhungen, die in die fortgeschriebenen Haustarife eingerechnet werden, auch vom Kunden so ohne weiteres akzeptiert worden wären. Die Durchtarifierungsverluste entstehen durch die Anerkennung der Verbundfahrtscheine durch alle Verkehrsunternehmen. Dabei ist es zunächst zwar richtig, dass durch den Verbundtarif den Unternehmen auch hier Einnahmeverluste entstanden sind. Allerdings bleibt auf der anderen Seite vollkommen unberücksichtigt, dass die Abschaffung der Haustarife und die Einführung des Verbundtarifs zu niedrigeren Fahrtscheinpreisen mit einem einheitlichen Tarifsystem und damit auch zu einer Steigerung der Fahrgastzahlen geführt haben.

Schließlich ergibt sich auch durch die stufenweise Umstellung der Verkehrsverträge auf sogenannte Bruttoverträge eine Notwendigkeit für eine Neuregelung der Verteilung der Finanzierungsmittel.

Dazu schlägt die Verwaltung vor, in der ab 01.01.2020 fortzuschreibenden Satzung über die Festlegung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im ÖPNV und die Gewährung von Förderungen im Schwarzwald-Baar-Kreis neben der Anwendung des Verbundtarifs lediglich den gesetzlichen Mindestanspruch der Verkehrsunternehmen, d. h. den Rabattierungsausgleich für die Zeitfahrkarten im Ausbildungsverkehr, zu regeln. Die nach erfolgtem Rabattierungsausgleich verbleibenden Mittel sollen zur Deckung der Mehrkosten, welche aus der Umsetzung des Nahverkehrsplans und des damit verbundenen verbesserten Verkehrsangebotes resultieren, verwendet werden.

Mit dem zur Verfügung stehenden Restbetrag sollen übergangsweise - bis zum Abschluss der Umsetzung des Nahverkehrsplans Ende 2022 - der Weiterbetrieb der derzeit noch eigenwirtschaftlich betriebenen Verkehre und die bereits beschlossenen Konzepte finanziert werden. Anträge von Verkehrsunternehmen auf Entbindung oder Teilentbindung von ihren bestehenden Linienverkehrsgenehmigungen aus wirtschaftlichen Gründen und in der Folge drohende Notvergaben durch den Landkreis könnten somit verhindert werden.

Stattdessen würde die Leistungsgewährung auf mit den betroffenen Verkehrsunternehmen abzuschließenden öffentlichen Dienstleistungsaufträgen gemäß Artikel 3 Abs. 1 EU VO 1370/2007 basieren.

Dabei ist es der Verwaltung wichtig, darauf hinzuweisen, dass sämtliche Finanzierungsmittel auch künftig „im System“ bleiben und für die Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs eingesetzt werden. Allerdings wird sich bei der Mittelverteilung an die einzelnen Verkehrsunternehmen voraussichtlich eine deutliche Verschiebung

im Vergleich zu der aktuellen Mittelverteilung ergeben.

Insgesamt erwartet die Verwaltung durch die vorgeschlagene Regelung eine größere Kostentransparenz.

Der Ausschuss für Verwaltung, Wirtschaft und Gesundheit hat den Satzungsentwurf in seiner Sitzung am 29.04.2019 vorberaten und empfiehlt dem Kreistag einstimmig (bei vier Enthaltungen), die Satzung zu beschließen.

Beschlussvorschlag:

Der Kreistag beschließt die als Anlage 1 beigefügte Satzung über die Rabattierung von Zeitfahrausweisen im Ausbildungsverkehr im Rahmen des Tarifs des Verkehrsverbundes Schwarzwald-Baar GmbH.