

Ausschuss für Verwaltung, Wirtschaft und Gesundheit
des Schwarzwald-Baar-Kreises
Sitzung am 11.10.2021

Drucksache Nr. 373/2021 öffentlich

Neuregelung der Verbundförderung; Ergänzung der Allgemeinen Vorschrift zu § 15 ÖPNVG

Anlagen: 2
Gäste: keine

Sachverhalt:

A. Neuregelung der Verbundförderung

Das Land Baden-Württemberg fördert die Verkehrsverbünde jährlich mit einem Betrag von rund 50 Millionen Euro. Die seit 1978 ursprünglich als Anschubfinanzierung gedachte Leistung wurden über die Jahre verstetigt und den Verkehrsverbänden bisher über die so genannten Verbundförderverträge ausgezahlt.

Aufgrund beihilferechtlicher Vorgaben ist es erforderlich geworden, dass die Verbundfördermittel zukünftig an die Stadt- und Landkreise als kommunale ÖPNV-Aufgabenträger ausbezahlt werden. Die bisherigen Verbundförderverträge sind daher zum 31. Dezember 2020 ausgelaufen und wurden in § 9 Abs. 4 des Gesetzes über die Planung, Organisation und Gestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNVG) in eine gesetzliche Regelung überführt. Diese wird ergänzt um weitere Regelungen in §§ 10 ff. der Verordnung zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV-VO).

Die Höhe der auf den Schwarzwald-Baar-Kreis entfallenden Zuwendung beträgt jährlich 776.525,- €. Nach den Vorgaben des ÖPNVG müssen die Aufgabenträger jeweils eigene Beiträge zur Verbundfinanzierung in mindestens gleicher Höhe einbringen. Dafür dürfen keine Zuweisungen des Landes nach § 15 ÖPNVG (Ausgleich der Rabattierung der Zeitfahrtscheine im Ausbildungsverkehr) verwendet werden.

Aus dem Vertrag über die Weiterführung des VSB-Verbundtarifs zwischen dem Schwarzwald-Baar-Kreis, der Verkehrsverbund Schwarzwald-Baar GmbH und den Mitgliedsunternehmen des VSB (Verbundvertrag) vom 01.12.2009 ergeben sich für den Landkreis folgende Verpflichtungen:

- Ausgleich der durch die Ablösung der bisherigen Haustarife der Verkehrsunternehmen entstandenen Mindereinnahmen (Harmonisierungsverluste),

- Ausgleich der aus der gegenseitigen Anerkennung und Erhöhung der Nutzungsmöglichkeiten von Fahrscheinen resultierenden Einnahmeausfälle (Durchtarifizierungsverluste) und
- Ausgleich der sich aus der Absenkung der Tarife ergebenden Mindereinnahmen im Bereich der Ausgleichsleistungen der Schwerbehindertenbeförderung.

Im Jahr 2020 betrugen diese Ausgleichsleistungen insgesamt rund 2,96 Mio. €.

Darüber hinaus ist der Landkreis verpflichtet, 2/3 der Kosten der Geschäftsstelle und der Geschäftsführung des Verkehrsverbundes zu tragen. Hier beliefen sich die Aufwendungen für den Landkreis 2020 auf rund 450.000 €. Schließlich ist der Landkreis verpflichtet, jährlich 90 % der anfallenden Marketingkosten (maximal jedoch 100.000 €) des Verkehrsverbundes zu tragen.

Bisher wurden die Verbundfördermittel zur Finanzierung dieser Aufwendungen verwendet. Die Mittel wurden vom Landkreis an den Verbund ausgekehrt und von dort an die Verkehrsunternehmen ausgezahlt.

Durch die Novellierung des ÖPNVG erhält die Verbundförderung nicht nur eine neue rechtliche Grundlage, sondern es ändern sich darüber hinaus auch die Auszahlungsmodalitäten. Nach § 12 Abs. 1 ÖPNV-VO sind die zugewiesenen Mittel zweckgebunden zur Finanzierung der Verbundtarife und der kooperationsbedingten Lasten der Verbünde zu verwenden. Im Gegensatz zur bisherigen Handhabung erfolgt die Auskehrung der Mittel ab 2021 aber durch die Aufgabenträger direkt an die Verkehrsunternehmen und nicht mehr wie bisher an den Verbund. Rechtliche Grundlage dafür kann entweder eine Allgemeine Vorschrift oder im Falle von Direktvergaben ein öffentlicher Dienstleistungsvertrag sein.

Im Schwarzwald-Baar-Kreis gibt es keine Direktvergaben von Verkehrsleistungen. Daher muss für die Auszahlung der Verbundfördermittel an die Verkehrsunternehmen die bestehende Allgemeine Vorschrift entsprechend ergänzt werden. Damit die Mittel unter Einhaltung der VO 1370/2007 rechtskonform ausgekehrt werden können, ist dazu ein neuer Verteilungsschlüssel zu definieren, da die Mittelaufteilung nicht mehr auf dem alteinnahmenbasierten Verteilungsschlüssel des Verbundvertrags erfolgen kann. Darüber hinaus haben sich zwischenzeitlich erhebliche Veränderungen bei der Erbringung der Verkehrsleistungen der einzelnen Unternehmen ergeben, die ebenfalls berücksichtigt werden müssen.

Der Verkehrsverbund Schwarzwald-Baar (VSB) hat im vergangenen Jahr ein neues, nachfrageorientiertes Einnahme-Aufteilungsverfahren beschlossen. Damit werden die Fahrscheinerlöse nicht mehr wie bisher nach Alteinnahmeanteilen auf der Basis der Verbundgründung vor mehr als 20 Jahren, sondern auf der Basis der tatsächlichen Nachfrage der Verkehrsleistungen an die Verkehrsunternehmen zugeschieden. Für die künftige Verteilung der Verbundfördermittel an die Verkehrsunternehmen bietet es sich daher an, sich hier am Einnahme-Aufteilungsverfahren zu orientieren. Danach würde jedes Verkehrsunternehmen an den Verbundfördermitteln den prozentualen Anteil erhalten, der seinem Anteil beim Einnahme-Aufteilungsverfahren entspricht.

Der Entwurf der dafür notwendigen Satzung ist als **Anlage 1** beigelegt.

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

In dieser Satzung sind die Voraussetzungen und Maßstäbe für die Verteilung der Finanzierungsmittel nach § 15 ÖPNVG (ehem. „45a-Mittel“) an die Verkehrsunternehmen geregelt. Basis für die Zuscheidung der Fördermittel sind die im jeweiligen Kalenderjahr dem Verkehrsunternehmen im Rahmen der Einnahme-Aufteilung des Verbundes zugeschiedenen Zeitfahrtscheine (Wochenkarten, Monatskarten und Abos).

Die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass externe und von den Verkehrsunternehmen nicht zu beeinflussende Effekte auftreten können, die sich auf die Fahrtschein- und Aboverkäufe massiv auswirken können. Damit die Verkehrsunternehmen neben zurückgehenden Fahrtscheinerlösen nicht noch zusätzlich sinkende Finanzierungszuschüsse verkraften müssen, sollte die Satzung dahingehend geändert werden, dass bei solchen unvorhersehbaren und unabwendbaren Ereignissen die Anzahl der zugeschiedenen Zeitfahrtscheine aus dem letzten Jahr vor dem Eintritt des Ereignisses zu Grunde gelegt wird.

Im Zusammenhang mit der o. g. Änderung soll noch eine redaktionelle Anpassung in § 1 Abs. 1 vorgenommen werden. Dort enthält die Satzung einen internen Verweis, der allerdings nicht vorhanden ist.

Der Entwurf der Satzungsänderung ist als **Anlage 2** beigefügt.

Stellungnahme der Verwaltung:

A. Neuregelung der Verbundförderung

Nachdem durch europa- und beihilferechtliche Vorgaben die bisherige Ausgestaltung der Verbundförderung durch dreiseitige Verträge zwischen dem Land, den Verkehrsverbänden und den Landkreisen als Aufgabenträger nicht mehr möglich war, wurde eine Neugestaltung zwingend erforderlich.

Hier ist es aus Sicht der Verwaltung konsequent, dass nach der Kommunalisierung der ÖPNV-Finanzierungsmittel im Jahr 2020 nun auch die Verbundfördermittel durch die Aufgabenträger an die Verkehrsunternehmen ausgeschüttet werden. Dadurch kommen Aufgabenverantwortung und Finanzverantwortung immer mehr zusammen.

Allerdings hat der Gesetzgeber die Gewährung der Verbundfördermittel nunmehr mit einer Reihe von Verpflichtungen versehen. So sollen die Aufgabenträger beispielsweise den flächendeckenden Bestand der Verkehrsverbände und die flächendeckende Anwendung eines Verbundtarifs sicherstellen. Darüber hinaus sollen sie gewährleisten, dass ein transparentes und verkehrsunternehmensneutrales Einnahmeaufteilungsverfahren und landeseinheitliche Beförderungsstandards sowie Service- und

Marketingkonzepte umgesetzt werden. Schließlich sollen die Aufgabenträger auch sicherstellen, dass das Land bei der Durchführung eigener Vergabeverfahren durch die Bereitstellung von Daten unterstützt wird und dass dem Land Fahrplan- und Echtzeitinformationen sowie Haltestellen zur Verfügung gestellt werden (§ 9 Abs. 6 ÖPNVG).

Dies ist aus Sicht der Verwaltung insofern kritisch zu sehen, als die mit den zusätzlichen Anforderungen verbundenen Aufwände bei den Aufgabenträgern bzw. den Verbänden nicht durch eine Erhöhung der Verbundfördermittel kompensiert werden. Das ÖPNVG enthält in § 9 Abs. 7 darüber hinaus sogar eine Malus-Regelung, wonach die Verbundfördermittel zurückgefordert oder gekürzt werden können, wenn eine der o. g. Voraussetzungen nicht erfüllt wird. Dies wiederum ist problematisch, weil diese Verpflichtungen nicht von den Aufgabenträgern selbst, sondern in der Regel nur durch die Verkehrsverbände erfüllt werden können. Bei reinen Unternehmensverbänden, wie es der VSB derzeit noch ist, haben die Aufgabenträger aber nicht die Einflussmöglichkeiten, die erforderlich wären, um die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem ÖPNVG auch wirksam sicherstellen zu können. Aufgrund der gesetzlich vorgesehenen Zahlungsflüsse ausschließlich an die Unternehmen kann der Landkreis auch finanziell allenfalls mittelbar über die Gesellschafter Druck auf den Verbund ausüben.

Die für die Ausgestaltung der Verbundförderung maßgebliche Rechtsverordnung wurde vom Verkehrsministerium erst Ende Februar 2021 und ohne jede Übergangsregelung erlassen. Dies erfordert nunmehr, dass die Satzungsregelung des Landkreises rückwirkend zum 1. Januar 2021 in Kraft treten muss. Allerdings würde eine unmittelbare Umstellung der Auszahlungsbeträge auch die neuen Regelungen bei Verkehrsunternehmer mit noch laufenden Konzessionen zu Verwerfungen bei den Einnahmen führen. Daher ist hier eine entsprechende Übergangsregelung in die Satzung aufgenommen worden. Die Verwaltung hat die Auszahlung der ersten Abschlagszahlung in Abstimmung mit dem VSB daher noch auf der Basis der bisherigen Regelungen vorgenommen, um die Liquidität der Verkehrsunternehmen aufrechtzuerhalten.

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

Die Corona-Pandemie hat sehr deutlich vor Augen geführt, dass die Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs durch den Einbruch der Fahrgastzahlen und dem damit verbundenen Rückgang der Einnahmen in eine massive Schieflage geraten kann. Dadurch können Verkehrsunternehmen unverschuldet in die Gefahr einer Unternehmensinsolvenz geraten. Nicht bei jedem künftigen vergleichbaren Ereignis kann davon ausgegangen werden, dass Bund und Länder wieder Rettungsschirme aufspannen, mit denen die wirtschaftlichen Folgen größtenteils aufgefangen werden.

Die ÖPNV-Finanzierungsmittel des Landes werden auf der Grundlage des ÖPNVG an die Aufgabenträger ausbezahlt und werden von diesen an die Verkehrsunternehmen ausgekehrt. Grundlage hierfür sind die dem Verkehrsunternehmen zugeschickten Stückzahlen bei den Zeitfahrtscheinen. Gehen diese zurück, reduziert sich automa-

tisch auch die Höhe des Zuwendungsbetrages an den Unternehmer.

Massive Rückgänge, wie sie in der Corona-Pandemie zu verzeichnen waren, führen durch diese Koppelung aber zu Konsequenzen, die mit dem Sinn der Regelung nicht beabsichtigt waren. Deshalb schlägt die Verwaltung für diese Fälle eine Ergänzung der Satzung vor, mit der dann die Stückzahlen zur Grundlage der Zuschreibungen gemacht werden können, die vor dem Ereignis maßgeblich waren.

Der Beratende Ausschuss ÖPNV und Mobilität hat sich in seiner Sitzung am 20.09.2021 (DS 351/2021) mit dem Thema befasst und dem Verwaltungsausschuss einstimmig empfohlen, dem Kreistag die Satzung bzw. die Änderungssatzung zur Beschlussfassung zu empfehlen.

Beschlussvorschlag:

1. Der Ausschuss für Verwaltung, Wirtschaft und Gesundheit empfiehlt dem Kreistag den Beschluss der „Satzung über die Zuweisung der Verbundfördermittel an die Verkehrsunternehmen im Schwarzwald-Baar-Kreis“.
2. Der Ausschuss für Verwaltung, Wirtschaft und Gesundheit empfiehlt dem Kreistag den Beschluss der „Satzung zur Änderung der Satzung gemäß Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über die Rabattierung von Zeitfahrerausweisen im Ausbildungsverkehr im Rahmen des Tarifs des Verkehrsverbundes Schwarzwald-Baar GmbH“.