

## Umwelt- und Verkehrsausschuss

Sitzung am 03.11.2014

<b>Allgemeine Vorschrift für die Finanzierung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen in der Verbundstufe II des VVS, Beteiligung an Verkehrsbedienungsverträge und Übergangsvertrag zur Abrechnung der Kooperationsverträge</b>		
verantwortlich:		Drucksache 2014-93-UVA03.11.14
Geschäftsbereich Verkehr		2 Anlagen
		15.10.2014
<u>Beratung</u>	03.11.2014	Umwelt- und Verkehrsausschuss
<u>Beschlussfassung</u>	17.11.2014	Kreistag

### **Beschlussempfehlung des Ausschusses an den Kreistag:**

1. Der Allgemeinen Vorschrift wird zugestimmt.
2. Mit dem Ausscheiden des Verbands Region Stuttgart aus den Kooperationsverträgen übernimmt der Landkreis die Zahlungsverpflichtung von 14,5 % für Verkehrsverbesserungsmaßnahmen. Die Verwaltung wird ermächtigt, die entsprechenden Verträge mit den Partnern der Verkehrsbedienungsverträge zu schließen.
3. Dem Abschluss einer Vereinbarung zur übergangsweisen Abrechnung von Kooperationsverträgen der Verbundlandkreise wird zugestimmt.

### **1. Was regelt die Allgemeine Vorschrift? (Anlage 1)**

Die Allgemeine Vorschrift ist eine Satzung, die alle Verkehrsunternehmen, die Linienverkehre in ihrem Anwendungsbereich durchführen, verpflichtet, den VVS-Tarif anzuwenden. Die Allgemeine Vorschrift regelt wie die in ihrem Geltungsbereich eingenommen Fahrgeldeinnahmen unter den beteiligten Busunternehmen verteilt werden und gleicht finanzielle 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, unabhängig davon, von wem diese betrieben werden (Durchtarifizierungsverluste).

### **2. Warum gerade jetzt eine Allgemeine Vorschrift?**

In der Vergangenheit wurden die unter 1. beschriebenen Ziele in einer Vielzahl von Einzelverträgen zwischen dem Verband Region Stuttgart (VRS), den Busunternehmen, Landkreisen und Kommunen geregelt. Viele dieser Verträge laufen zum Fahrplanwechsel

2014/2015 aus. Die am 03.12.2009 in Kraft getretene neue europäische Verordnung VO (EG) Nr. 1370/2007 hat einen neuen Rechtsrahmen für einen diskriminierungsfreien Wettbewerb im ÖPNV geschaffen. Anstelle aufwändig abzuschließender Einzelverträge können nun mithilfe einer Allgemeinen Vorschrift transparente und allgemeinverbindliche Regelungen geschaffen werden, die alle Verkehrsunternehmen unabhängig von ihrem bisherigen Vertragsstatus gleich behandelt. Die in der Allgemeinen Vorschrift festgelegten Ausgleichsleistungen sind vergaberechtsfrei, d. h. die Verkehrsunternehmen können mit eigenwirtschaftlichen Verkehren wettbewerbsrechtlich konform öffentliche Gelder erhalten. Eigenwirtschaftlicher Verkehr ist der Verkehr, der von einem Verkehrsunternehmer ohne Rückgriff auf wettbewerbsverfälschende Beihilfen erbracht wird. Die Allgemeine Vorschrift soll zum 01.01.2015 in Kraft treten.

### **3. Wer darf die Allgemeine Vorschrift erlassen?**

Zwischen den Verbundlandkreisen und dem Verband Region Stuttgart (VRS) war lange strittig, wer für den Erlass der Allgemeinen Vorschrift zuständig ist. In der am 13.02.2014 geschlossenen *Gemeinsame Erklärung der Vertreter der ÖPNV-Partner* (genannt ÖPNV-Pakt) wurde auf Seite 16 festgelegt: „Der VRS erlässt die Allgemeine Vorschrift in enger Zusammenarbeit und im Einvernehmen mit den Landkreisen und dem Land als weiteren Aufgabenträgern für die weiteren Verkehrsmittel der Verbundstufe 2. Diese Regelung gilt auch bei Änderungen der Allgemeinen Vorschrift. Das Einvernehmen kann seitens der Landkreise nur einstimmig verweigert werden.“ Die Verwaltungen von Region und Landratsämtern haben mit Unterstützung des VVS und jeweils rechtlicher Vertretung 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.

### **4. Wie werden Fahrgeldeinnahmen über die Allgemeine Vorschrift verteilt?**

Fahrgeldeinnahmen, die für die Busverkehre zur Verfügung stehen, werden vollumfänglich über die Allgemeine Vorschrift an die Busunternehmen verteilt. Die Kriterien, über die die individuelle Einnahmenverteilung an die einzelnen Busunternehmen erfolgt, bilden die tatsächliche Fahrgastnachfrage ab. Die Fahrgastnachfrage wird durch den VVS ermittelt, in dem im Gesamtnetz so genannte Unternehmensbeförderungsfälle (einzeln gezählte Personen, abgekürzt P) und Personenkilometer (die Wegstrecke, die diese beförderten Personen mit dem Busunternehmen zurücklegen, abgekürzt Pkm) erhoben werden. Zwischen P und Pkm erfolgt eine Gewichtung von 70:30. Fünf Prozent der Verteilermasse werden für den Ausgleich von selbst erbrachten Verkaufsleistungen eines Unternehmens eingesetzt. Dazu meldet jedes Unternehmen seine erzielten Fahrscheinverkäufe,

unabhängig davon, ob sie im Bus, an einem Fahrscheinautomat oder an einer personenbedienten Verkaufsstelle erfolgt sind.

#### **5. Wie werden Durchtarifierungsverluste ermittelt und verteilt?**

Maßgeblich für die Bestimmung der Durchtarifierungsverluste sind die gesamthaft erzielten Fahrgeldeinnahmen und die Umsteigerquoten der Verkehrsunternehmen auch mit den Verkehrsunternehmen, die keine Leistungen aus der Allgemeinen Vorschrift erhalten (zum Beispiel DB Regio und SSB). Anhand der Einnahmenmeldungen, P/Pkm-Werte und der Umsteigerquoten erfolgt eine jährliche Berechnung der Durchtarifierungsverluste. Durchtarifierungsverluste werden im Gegensatz zu den Fahrgeldeinnahmen als steuerfreie Zuschüsse gewährt und durch die Verkehrsumlage gegenfinanziert. Durchtarifierungsverluste werden vollumfänglich nach P und Pkm (Quote 70:30) verteilt. Eine Minderung der Durchtarifierungsverluste soll erfolgen, wenn ein Verkehrsunternehmen seine planmäßige Fahrplanleistung oder die VVS-Leistungsvergütung nicht erbringt.

#### **6. Statistische Sicherheit**

Die größte Herausforderung bei der Formulierung der Allgemeinen Vorschrift war es, diese rechtssicher auszugestalten. Um dies zu gewährleisten sind insbesondere die Methoden zur Gewinnung des relevanten Zahlenmaterials genau zu beschreiben. Dabei sind wissenschaftliche Vorgaben zur Einhaltung der statistischen Sicherheit und zur Minimierung statistischer Fehler zu beachten. Da insbesondere bei kleinen Verkehrsunternehmen ohne erheblichen Zählaufwand die erforderliche statistische Sicherheit nicht zu gewährleisten gewesen wäre, ist für diese eine Kompensationsleistung vorgesehen, um die statistische Unschärfe auszugleichen.

#### **7. Wie wirkt sich die Allgemeine Vorschrift finanziell auf Kreis und Kommunen aus?**

Auch wenn die Allgemeine Vorschrift am 01.01.2015 in Kraft treten soll, ändert sich dadurch zunächst nur die Finanzierungsströme zwischen den öffentlichen Händen. Wesentliche Änderungen des Ausgleichsvolumens der öffentlichen Hand gegenüber den Verkehrsunternehmen ergeben sich erst durch die sukzessive europaweite Vergabe der Linienbündel in den Jahren 2017-2019. Bis dahin soll das bisherige Brutto-Sollkostenprinzip erhalten werden, ehe 2019 ausschließlich Neuverträge im Sinne der europäischen Verordnung 1370/2007 bestehen. Bei einem Bruttoverkehrsvertrag erhält das Verkehrsunternehmen vom Besteller einen fest definierten Ausgleichsbetrag pro gefahrenem Kilometer. Der Besteller erhält im Gegenzug sämtliche Fahrgeldeinnahmen und trägt damit das volle Einnahmenrisiko.

Für einen Übergangsraum zwischen den Jahren 2015 und 2019 wird es aufgrund der unterschiedlichen Vertragslagen mehrere Finanzierungssysteme geben, die nebeneinander bestehen werden. Neben Bestandsverträgen zwischen Kreis, Kommunen, Verkehrsunternehmen und VRS wird die Allgemeine Vorschrift bereits auf die übrigen Verkehrsunternehmen angewandt. Diese haben wiederum Bruttoverträge mit den Landkreisen (ohne Beteiligung des VRS) für die Übergangszeit bis zur wettbewerblichen Vergabe abgeschlossen. Sukzessive werden (wiederum in Kombination mit der Allgemeinen Vorschrift) Neuverträge der Landkreise nach Vergabe der Linienbündel entstehen. Die Übergangs-Bruttoverträge der Landkreise werden nach dem Abrechnungssystem der regionalen Kooperationsverträge (Sollkosten) geführt. Deren Abrechnung erfolgt parallel zu den noch bestehenden regionalen Kooperationsverträgen über den VRS. Die späteren Neuverträge der Landkreise werden hingegen nach einem individuellen Bestellerentgelt durch die Landkreise selbst abgerechnet.

#### **8. Fortführung der pauschalen Beteiligung von 14,5 % ab 14.12.2014 bei Verkehrsverbesserungsverträgen**

Die Mehrzahl der Kooperationsverträge hat eine Laufzeit bis zum Fahrplanwechsel am 14.12.2014. Danach scheidet die Region aus diesen Kooperationsverträgen und den mit ihr untrennbar verbundenen Verkehrsverbesserungsverträgen aus. Die übrigen Kooperationsverträge mit betriebsindividuell längerer vereinbarter Laufzeit haben Bestandsschutz. Daher erhalten die Verkehrsunternehmen/Kommunen für die Verbesserungsmaßnahmen weiterhin die pauschale Beteiligung der Region (14,5 %). Erst nach Auslaufen dieser Kooperationsverträge (Region, Kreis, Verkehrsunternehmen) enden die Ansprüche aus den Verkehrsverbesserungsverträgen gegenüber der Region.

Die nun am 13.12.2014 auslaufenden Kooperationsverträge haben die Verbundlandkreise (ohne Region Stuttgart) generell bis längstens Ende 2019 verlängert. Dies trifft aus Gleichbehandlungsgrundsätzen auch für die Kooperationsverträge zu, die mit Beteiligung der Region erst später zwischen Dezember 2015 und Dezember 2018 sukzessiv auslaufen.

Durch diese Verlängerung werden die Verkehrsverbesserungsverträge in ihrer seitherigen Finanzierung fortgeführt. Der einzige Unterschied besteht nur darin, dass die jeweilige pauschale Zuschussbeteiligung (14,5 %) nicht mehr von der Region über Verkehrsumlage sondern von den Kreisen direkt finanziert wird. Da es derzeit Verkehrsbedienungsverträge zwischen Verkehrsunternehmen, Kommunen und Region ohne Landkreisbeteiligung gibt, hat der Landkreis diesen Verträgen beizutreten um die pauschale Zuschussbeteiligung (14,5 %) übernehmen zu können.

Allen verlängerten Verträgen ist jedoch gemeinsam, dass sie vorzeitig enden (können), wenn die Verbundlandkreise als Aufgabenträger die im Nahverkehrsplan festgelegten Linienbündel ausschreiben bzw. vergeben haben.

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

Im Sinne einer Vereinfachung der Verwaltungsaufgaben von Landkreisen und Region sowie zur Ausnutzung von Synergieeffekten haben sich die Geschäftsstelle des VRS und die Landratsämter 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 im Übergang 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 eine angemessene Vergütung der Verbundlandkreise erhalten. Im Gegensatz zu Zuschüssen aus der Allgemeinen Vorschrift und der regionalen Kooperationsverträge würden die abzurechnenden Beträge zwischen Region und Kreisen spitz abgerechnet und wären nicht mehr Bestandteil der Verkehrsumlage. Durch die (in Anlage 2 beigefügte) Vereinbarung mit den Landkreisen wird überdies sichergestellt, dass die operative Umstellung der ÖPNV-Finanzierung nicht zu Lasten der Busunternehmen geht.