

Interdisziplinäre Konferenz
„Kommunales Infrastruktur-Management“

Finanzierungsmöglichkeiten des ÖPNV außerhalb von Verträgen

Das Beispiel der allgemeinen Vorschrift
i.S.d. Art. 3 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1370/2007

Dr. Astrid Karl ■ Christoph Schaaffkamp
Berlin, 24. Juni 2011

Inhalt

- 1 Rechtssichere Finanzierung des ÖPNV
Ausgangslage und Anforderungen
- 2 Regelungsgefüge allgemeiner Vorschriften (Art. 3
Abs. 2 VO 1370)
- 3 Umsetzbarkeit im deutschen Nahverkehr
- 4 Beispiele Inland
- 5 Ausblick

Inhalt

1

Rechtssichere Finanzierung des ÖPNV Ausgangslage und Anforderungen

2

Regelungsgefüge allgemeiner Vorschriften (Art. 3
Abs. 2 VO 1370)

3

Umsetzbarkeit im deutschen Nahverkehr

4

Beispiele Inland

5

Ausblick

Finanzierung ÖPNV in Deutschland

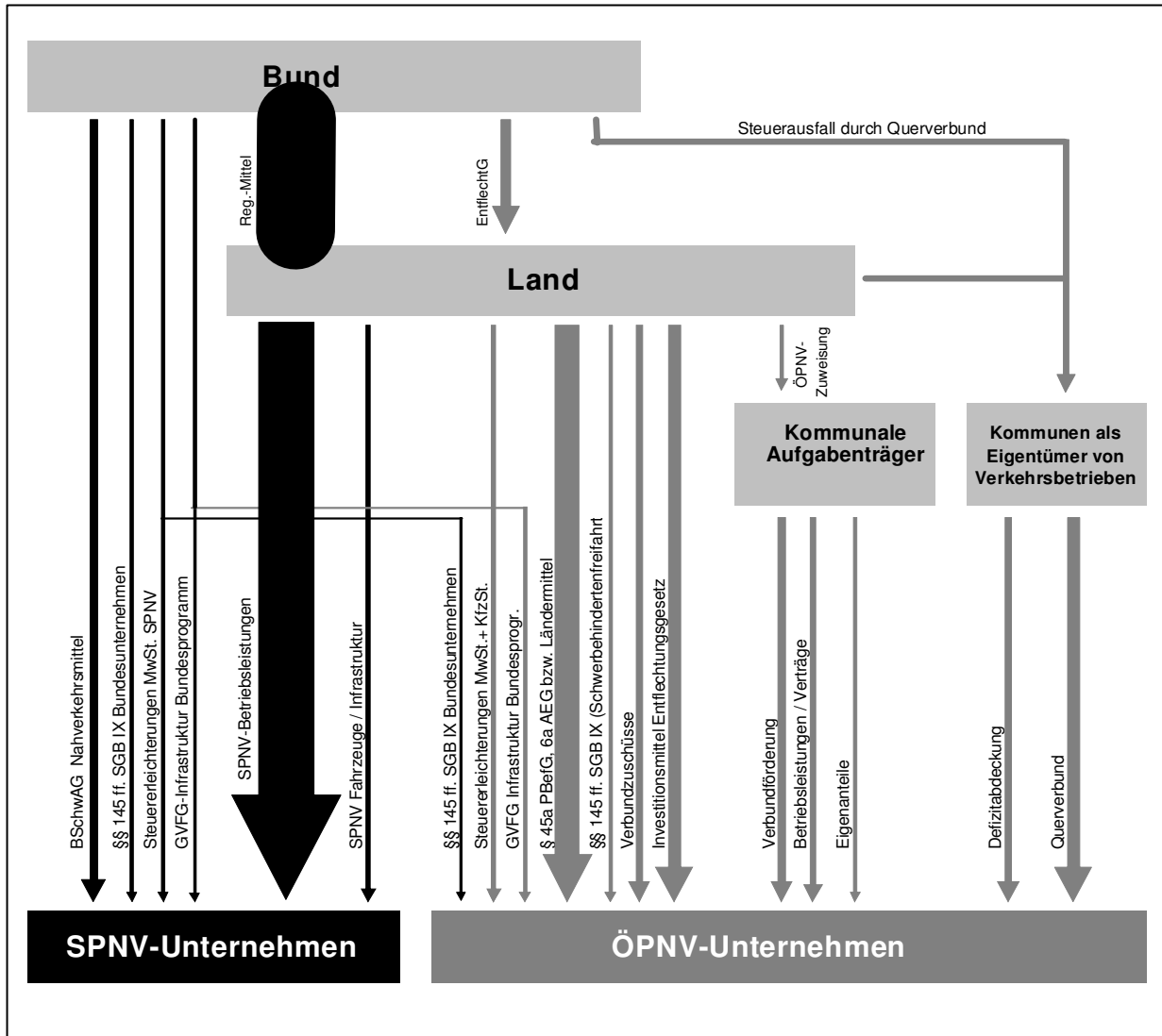
Ausgangslage 1/2

Vielzahl der Finanzierungsformen

- Historisch entstandene, unübersichtliche öffentliche Finanzierung des ÖPNV
- **Quellen**
 - v.a. Bund, Länder, Kommunen, Schulträger
- **Formen**
 - Defizitdeckung, Querverbund
 - Investitionsförderung (ehemals GVFG, Entflechtungsgesetz, ...)
 - Ausgleich von Fahrpreisermäßigungen (Schüler, Schwerbehinderte)
 - Verbund-„Ausgleiche“
 - Verträge
 - Steuererleichterungen (MwSt, KfzSt, Querverbund ...)
 - Finanzierung von Auszubildenden-Fahrkarten
- **Grundlagen**
 - Gewährung aufgrund gesetzlicher Ansprüche, als Eigentümer, als Zuwendung, wegen formeller oder informeller Vereinbarungen
 - Zunehmend: auf vertraglicher Grundlage

Finanzierung ÖPNV in Deutschland

Ausgangslage 2/2 – Überblick



Quelle: Aktualisierte Darstellung nach Hickmann in Borrmann et al. (2010): Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs, S. 7

Finanzierung ÖPNV

Anforderungen des Europarechts

Verordnung (EG) Nr. 1370/2007

- Seit 03.12.2009 in Kraft
- Gilt **unmittelbar**
- VO legt **zulässige Instrumente** für jegliche Behördeneingriffe in den ÖPNV Markt fest. Finanzierung/ wirtschaftlicher Vorteil/ Exklusivität nur als Gegenleistung für „gemeinwirtschaftliche Verpflichtung“
- **Regelfall** „öffentlicher Dienstleistungsauftrag“ (öDA): spezifische gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen und deren Kompensation
- **Ausnahme** „allgemeine Vorschrift“ (aV)*: Allgemeingültiger Höchsttarif und dessen Kompensation
- [Weitere Ausnahmen ohne große praktische Relevanz]

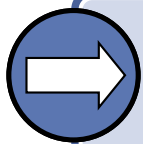
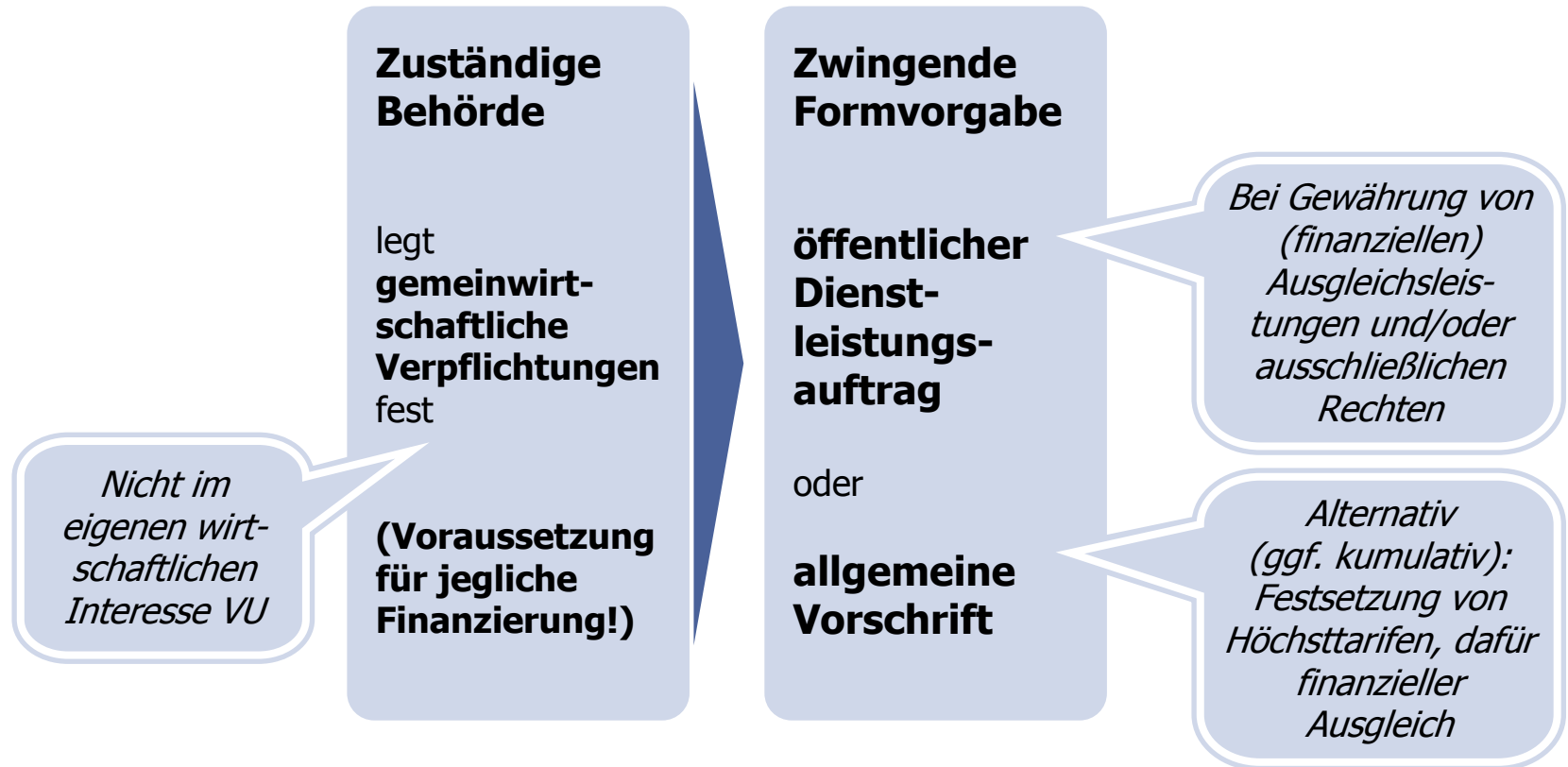
Einschränkung
Marktzugang
durch Vergabe

keine Ein-
schränkung des
Marktzugangs

* im Sinne von Art. 3 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1370/2007

Veränderter Rechtsrahmen

Kernaspekte der Finanzierung nach der VO (EG) 1370/2007



Neu: Wo Geld fließt, Vorteile oder Ausschließlichkeit gewährt werden: Initiative zwingend durch die zuständige Behörde (= Aufgabenträger).

Inhalt

1

Rechtssichere Finanzierung des ÖPNV
Ausgangslage und Anforderungen

2

**Regelungsgefüge allgemeiner Vorschriften
(Art. 3 Abs. 2 VO 1370)**

3

Umsetzbarkeit im deutschen Nahverkehr

4

Beispiele Inland

5

Ausblick

Was ist eine allgemeine Vorschrift?

Vergleich der Instrumente

Öffentliche Dienstleistungsaufträge

gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen „aller Art“

Im Gegenzug: jegl. wirtschaftlichen Vorteile, v.a. Finanzierung und/oder ausschließliche Rechte

Regelfall für Eingriff durch zuständige Behörde

Vergaberecht oder Vergabe nach VO 1370


Mindestvorgaben Inhalt :

- Konkrete gemeinwirtschaftliche Verpflichtung(en)
- Festlegung von Ausgleichparametern im Voraus
- Vermeidung von Überzahlungen

Überkompensationskontrolle im Nachhinein bei Direktvergaben (Art. 6 und Anhang der VO 1370)

Allgemeine Vorschrift

Nur Höchstarif 

Nur Finanzierung 

Ausnahme 

Offener Marktzugang 

Gilt auch für allgemeine Vorschriften

Überkompensationskontrolle im Nachhinein für Zahlungen aufgrund aV

Was ist eine allgemeine Vorschrift?

Markteingriffsinstrument

- ➔ **Singulärer Markteingriff (Tarifhöhe!) unter Beibehaltung eines offenen Markzugangs**
- ➔ **Ermöglicht Mitfinanzierung von ÖPNV-Leistungen (eigentlich: Tarifen) ohne Durchführung von Vergabeverfahren**

Vorgehen

- Festlegung gemeinwirtschaftlicher **Tarifpflicht**
- **Kompensation** des Nachteils aus dieser Tarifpflicht
- Transparente Vorab-Festlegung objektiver **Ausgleichsparameter**
- **Ausgleichsanspruch**
- **Überkompensationskontrolle**

Jedoch: Keine Kompensation von (unrentablen) Betriebspflichten!



Instrument aus Märkten, in denen dies der einzige Eingriff ist (UK: Ermäßigte Tarife/Nulltarif für Senioren/Behinderte)

Umsetzung von Höchsttarifen im Ausland

Beispiel Vereinigtes Königreich

Rahmenbedingungen

- Offener Marktzugang außerhalb Londons (Transport Act 1985)
- Begrenzte Eingriffsmöglichkeiten lokaler Behörden

Seit 2000 gesetzliche Höchsttarifvorgaben

- Senioren/Behinderte fahren zum halben Preis (2000) bzw.
- außerhalb der Stoßzeiten im lokalen ÖPNV kostenlos (2006), bzw.
- nachfolgend erweitert auf englandweiten ÖPNV außerhalb der Stoßzeiten (2008)

Folgen

- Das Angebot wird für Zielgruppen attraktiver
- Anstieg der Nachfrage innerhalb der Zielgruppe
- Marktanteil Betreiber mit optimal auf Zielgruppe(n) orientiertem Angebot wächst

Steuerungswirkungen

- Vorhanden, jedoch begrenzt – Voraussetzung: kommerziell tragfähiges Angebot
- Kein Angebot (ob mit oder ohne Ausgleich), wenn Rentabilität nicht gegeben ist
- Zu niedriger Ausgleich → Einstellung Angebot
- Ermittlung des Ausgleichs ist keine triviale Aufgabe

Vorgehen Ausgleichsberechnung am Beispiel UK

Empfehlung *Department for Transport* an Behörde (TCA)*

$$\text{Ausgleich} = \text{Einnahmeausfälle (E)} \oplus \text{Mehrkosten (M)}$$

$$E = \text{Anzahl der Fahrten, die ohnehin stattgefunden hätten (AF)} \otimes \text{Schätzung des durchschnittlichen Preises, der gezahlt worden wäre (P)}$$

$$AF = [\text{Anzahl der Fahrten zum Höchsttarif (AF}_{HT}) \otimes \text{Ausgleichsfaktor (F)}$$

$$F = \text{Preiselastizität (plausible Schätzung) (PE)}$$

$$M = \frac{[\text{Anzahl der Fahrten zum Höchsttarif (AF}_{HT}) \otimes \text{Schätzung der Mehrkosten pro zusätzlichem Fahrgast } M_{FG} \oplus \text{Schätzung anderer zusätzlicher (Grenz)kosten}]{\text{Anzahl der Fahrten, die ohnehin stattgefunden hätten (AF)}}$$

- P** = Daten-„Einkaufskorb“ Tarif, Umfragen \oplus Diskussion mit Betreiber
- AF** = Basis: empirische Daten des Betreibers \oplus begleitende Umfragen
- PE** = Schätzung auf Basis vergangener/vorhandener Nachweise
- M_{FG}** = Nachweis durch Betreiber (in der Regel 1-15 Pence pro Fahrgast)

* TCA = Travel Concession Authority

Quelle: Department for Transport (2010): Concessionary travel for older and disabled people: guidance on reimbursing bus operators

Vorgehen Ausgleichsberechnung am Beispiel

Empfehlung *Department for Transport* an Behörden

Grundsatz:
keine Besser- und keine Schlechterstellung durch Anwendung des Höchsttarifs („no better and no worse off“)

Ausgleich = **Einnahmeausfälle (E)** ⊕ **Mehrkosten (M)**

E = Anzahl der Fahrten, die ohnehin stattgefunden hätten (**AF**) ⊗ Schätzung des durchschnittlichen Preises, der gezahlt worden wäre (**P**)

AF = [Anzahl der Fahrten zum Höchsttarif (**AF_{HT}**) ⊗ Ausgleichsfaktor (**F**)]

F = Preiselastizität (plausible Schätzung) (**PE**)

nur:
Implementationskosten, Grenzbetriebskosten, Grenzkapitalkosten

M = [Anzahl der Fahrten zum Höchsttarif (**AF_{HT}**) ⊖ Anzahl der Fahrten, die ohnehin stattgefunden hätten (**AF**)] ⊗ Schätzung der Mehrkosten pro zusätzlichem Fahrgast **M_{FG}** ⊕

durch Behörde (TCA)* in Diskussion mit Betreiber

- P** = Daten-„Einkaufskorb“ Tarif, Umfragen ⊕ Diskussion mit Betreiber
- AF** = Basis: empirische Daten des Betreibers ⊕ begleitende Umfragen
- PE** = Schätzung auf Basis vergangener/vorhandener Nachweise
- M_{FG}** = Nachweis durch Betreiber (in der Regel 1-15 Pence pro Fahrgast)

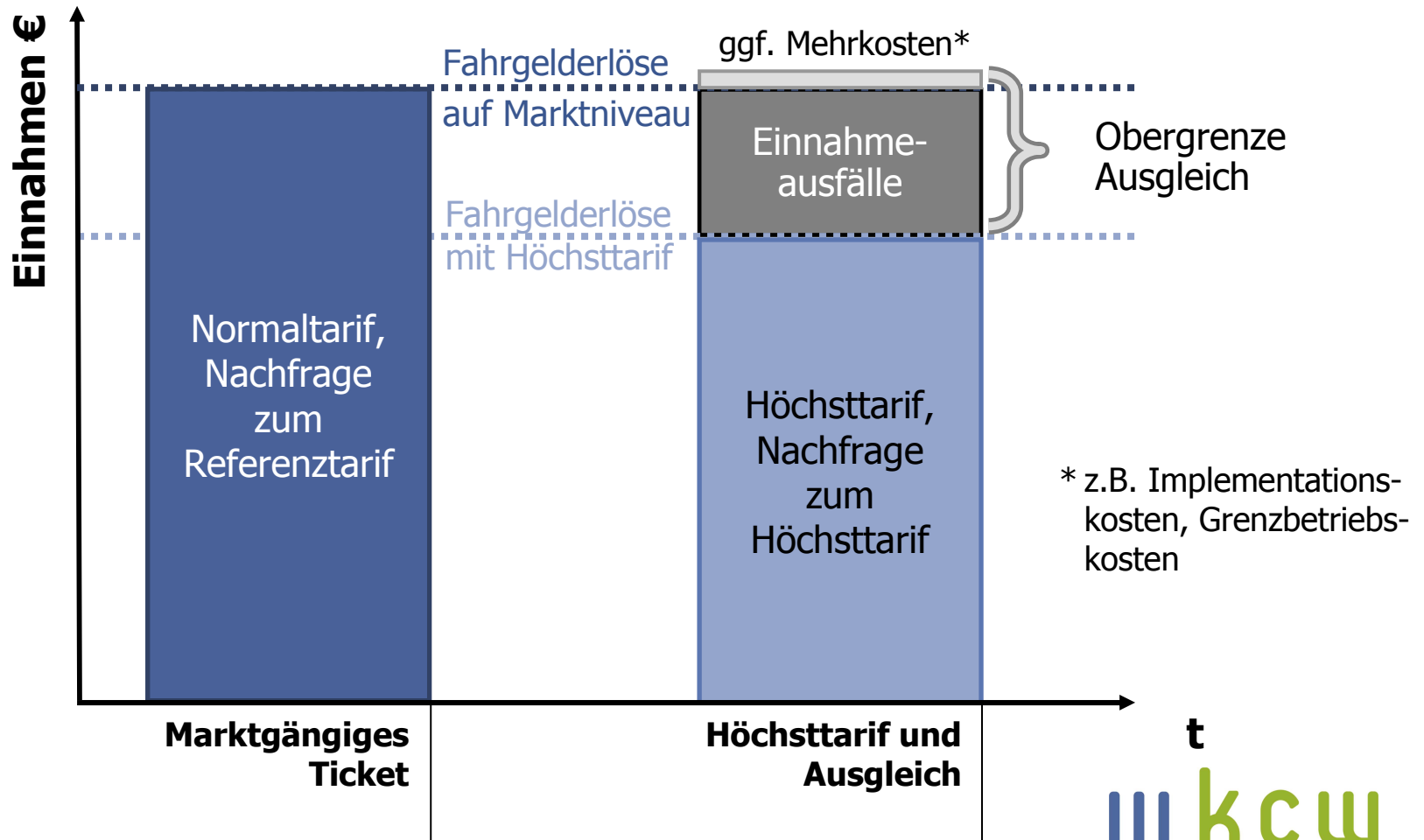
* TCA = Travel Concession Authority

Quelle: Department for Transport (2010): Concessionary travel for older and disabled people: guidance on reimbursing bus operators

Finanzierungsspielraum bei Allgemeine Vorschriften

Bezug der Ausgleichszahlungen

$$\text{Ausgleich} = \text{Einnahmeausfälle (E)} \oplus \text{Mehrkosten (M)}$$



Inhalt

- 1 Rechtssichere Finanzierung des ÖPNV
Ausgangslage und Anforderungen
- 2 Regelungsgefüge allgemeiner Vorschriften (Art. 3
Abs. 2 VO 1370)
- 3 **Umsetzbarkeit im deutschen Nahverkehr****
- 4 Beispiele
- 5 Ausblick

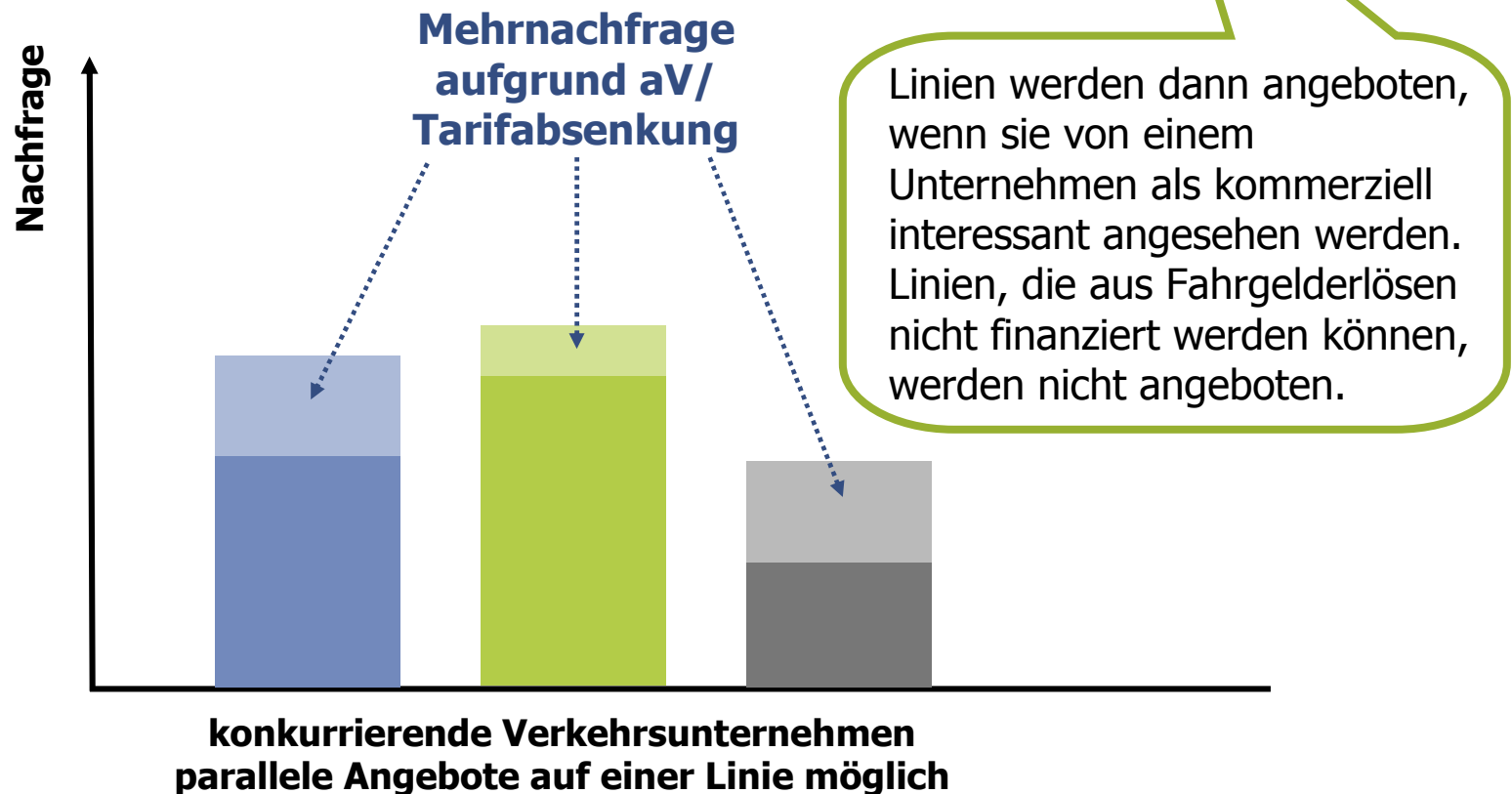
Allgemeine Vorschriften im deutschen ÖPNV 1/3

Passen die Rahmenbedingungen?

Wirkung der allgemeinen Vorschrift in **echt kommerziellem Markt** (open access)

→ Ausweitung des Marktumfangs (Tarifelastizität der Nachfrage)

→ Wechselwirkungen: Höhe des Ausgleichs; Markterfolg der VU



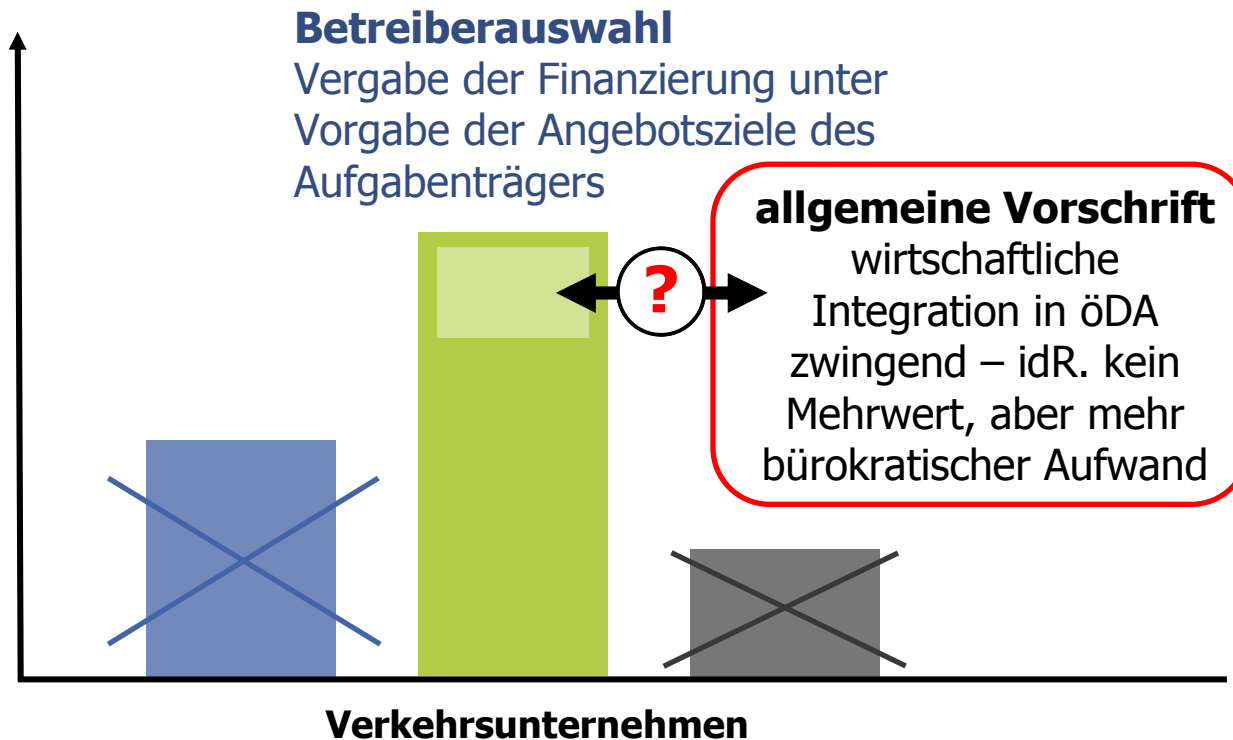
Allgemeine Vorschriften im deutschen ÖPNV 2/3

Passende Rahmenbedingungen?

Vergabe eines **öffentlichen Dienstleistungsauftrags**

→ verengt öffentliche Finanzierung auf ein Unternehmen

→ spezifische gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen und Finanzierungsregelungen



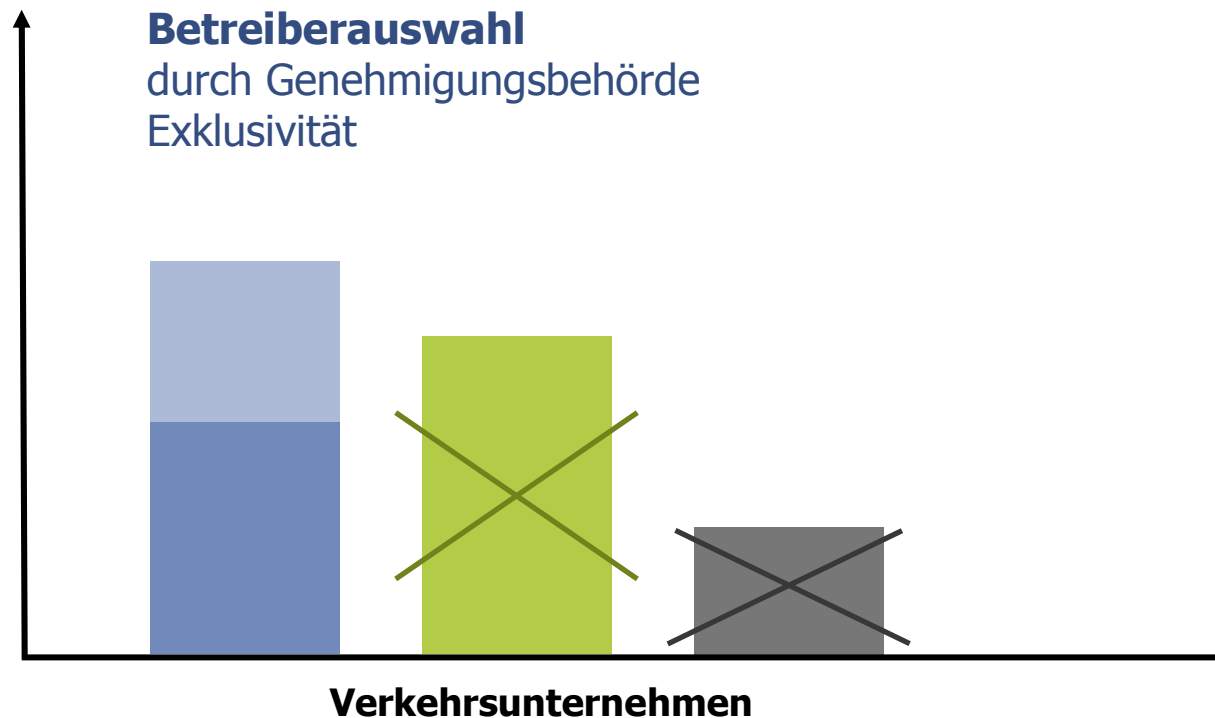
Allgemeine Vorschriften im deutschen ÖPNV 3/3

Passende Rahmenbedingungen?

„**Eigenwirtschaftlichkeit**“ nach Personenbeförderungsgesetz

→ verengt Möglichkeit der öffentlichen Mitfinanzierung auf je ein Unternehmen.

→ Finanzierung durch Aufgabenträger „tritt hinzu“, Ausgleich als windfall profit?



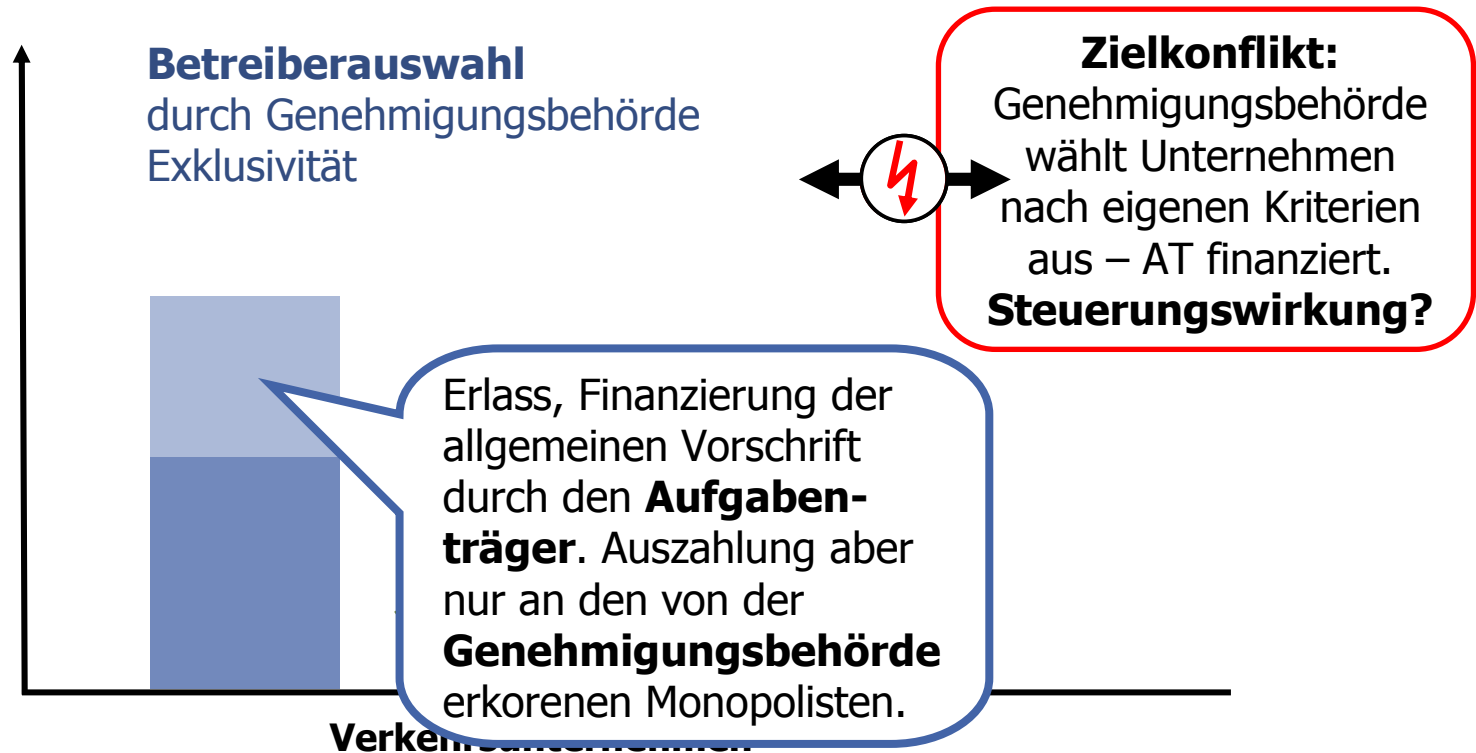
Allgemeine Vorschriften im deutschen ÖPNV 3/3

Passende Rahmenbedingungen?

„**Eigenwirtschaftlichkeit**“ nach Personenbeförderungsgesetz

→ verengt Möglichkeit der öffentlichen Mitfinanzierung auf je ein Unternehmen.

→ Finanzierung durch Aufgabenträger „tritt hinzu“, Ausgleich als windfall profit?



Allgemeine Vorschriften und deutscher ÖPNV

Zwischenfazit: Passfähigkeit mit aktuellem Regulierungsrahmen?

Allgemeine Vorschrift zum Höchsttarif können in **offenen Märkten Anreize zu Marktausweitungen** setzen und so (soziale) Ziele erreichen und finanzieren

Die **Rahmenbedingungen** des deutschen ÖPNV

- „Eigenwirtschaftlichkeit“
- Liniengenehmigungen (Wirkung: Schutz vor Konkurrenz)
- Getrennte Zuständigkeiten Genehmigungsbehörde und Aufgabenträger

führen dazu, dass sich diese Anreizwirkung der allgemein Vorschrift in der Regel **nicht** entfalten kann.

In der **Praxis** besteht an allgemeinen Vorschriften dennoch hohes Interesse, jedoch um die **Fortführung „bewährter“ Finanzierungen** zu ermöglichen.

- Die Finanzierung des deutschen ÖPNV besteht bisher u.a. aus direkt an die Verkehrsunternehmen gezahlten „Zuschüssen“.
- Formale VergabeprozEDUREN sind ungeliebt: Änderung zum Status quo! („aufwändig“, „mit Risiken verbunden“, „führen zu Wettbewerb“ etc.)
- Unternehmen fürchten Machtzuwachs der Behörden (Aufgabenträger)

Inhalt

1

Rechtssichere Finanzierung des ÖPNV
Ausgangslage und Anforderungen

2

Regelungsgefüge allgemeiner Vorschriften (Art. 3
Abs. 2 VO 1370)

3

Umsetzbarkeit im deutschen Nahverkehr

4

Beispiele Inland

5

Ausblick

Ausbildungsverkehr-Pauschale NRW

Hintergrund

2008

- Novellierung ÖPNV-Gesetz NRW
- Nutzung Öffnungsklausel § 64a PBefG: Ersetzung der § 45a-Mittel durch Landeszuweisungen an die Aufgabenträger (Kommunalisierung)
- **Aufgabenträgerpauschale** ab 2011, Aufstockung ab 2012; Verteilung auf Aufgabenträger noch nicht geklärt

2010

- Erneute Novellierung ÖPNV-Gesetz NRW im Dezember 2010
- Regelung der Aufgabenträgerpauschale in neuem § 11a ÖPNVG NRW
- Neu: detaillierte Vorgaben zur Mittelverwendung

§ 11a ÖPNV-Gesetz NRW

Vorgaben

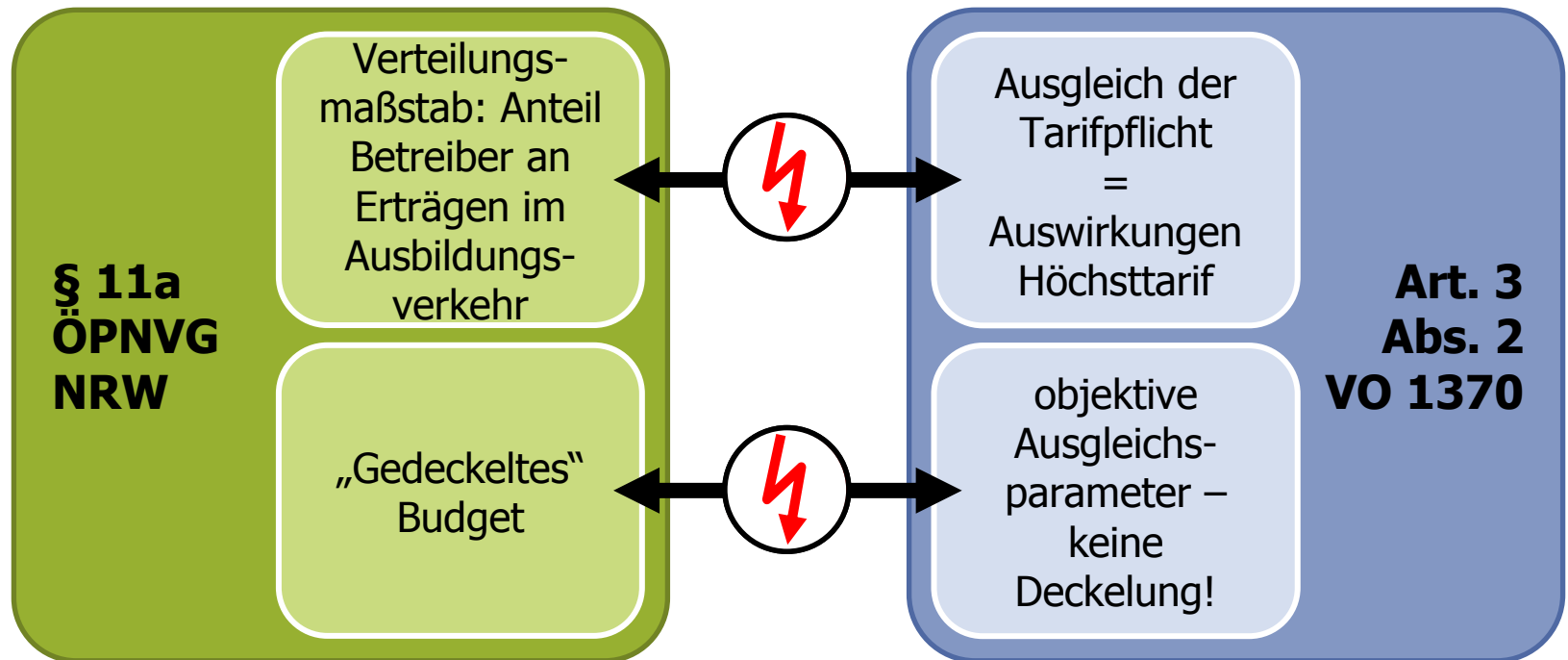
§ 11a ÖPNVG NRW

- **Budget** für Aufgabenträger (entsprechend vorherigen § 45a PBefG-Zahlungen an örtlich tätige Verkehrsunternehmen)
- Verpflichtung zur **Weiterleitung der Mittel** (mindestens 87,5% des AT-Budgets) an Verkehrsunternehmen **nach Erlösanteilen** im Ausbildungsverkehr
- Konkrete Vorgabe der Berechnung der Anteile der Unternehmen
- Neu: Voraussetzung der Einhaltung einer **Mindest-Ermäßigung** der Zeitfahrausweise des Ausbildungsverkehrs von mehr als 20% (ab 01.08.2012) – dabei Berücksichtigung unterschiedlicher Geltung und Nutzbarkeit.
- Neu: Vorgabe der Weiterleitung der Mittel auf Grundlage einer **allgemeinen Vorschrift** nach Art. 3 Abs. 2 VO 1370

§ 11a ÖPNV-Gesetz NRW

Spannungen zwischen Landes- und Europarecht!

Vorgaben und Logik der Ausbildungsverkehrs-Pauschale lassen sich nur schwer mit Vorgaben und Logik des Art. 3 Abs. 2 VO 1370 vereinbaren.



§ 11a ÖPNV-Gesetz NRW

Ergebnisse (Stand Juni 2011)

- Erstellung der allgemeinen Vorschriften: sehr aufwändig
 - Trotz relativ einfacher Vorgaben resultieren im Ergebnis komplizierte Verfahren
 - Konflikte mit innovativeren Konzepten für Auszubildenden-Tickets
 - Verteilungsschlüssel: steht endgültig erst fest, wenn
Ausbildungsverkehrs-Erträge der Unternehmen im Gebiet eines
Aufgabenträgers bekannt sind
 - Kalkulierbarkeit der Mittel?
 - Mitteltransparenz?
 - Mehrwert?
- In der Folge:
Aufgabenträger schließen keine öffentliche Dienstleistungsaufträge ab,
bestimmen damit die Gegenleistung für die Mitfinanzierung nicht
selbst

Beispiele aus anderen Bundesländern

Bisherige Kooperationsregeln als „allgemeine Vorschrift“

Beispiele

- Verkehrsverbünde bzw. Tarifgemeinschaften als Kartellvereinbarungen zwischen Unternehmen und/oder Aufgabenträgern vor allem in südlichen Bundesländern
- „Ausgleich verbundbedingter Lasten“

Fortführung als „allgemeine Vorschrift“

- Baden-Württemberg: „Verbundverträge sind allgemeine Vorschrift“



Der Gemeinschaftstarif für den Verkehrsverbund Neckar-Alb-Donau (naldo) wird im Rahmen einer allgemeinen Vorschrift als Höchsttarif i. S. v. Art. 3 Abs. 2 VO (EG) Nr. 1370/2007 festgesetzt.

Verbundfinanzierung

Hintergrund – verbreitete Strukturen „Verbundvertrag als aV“

Praxis bisher

- Vielzahl von Verbänden, Tarifgemeinschaften etc.; Gegenstand:
 - Festlegung einheitlicher Tarif („Harmonisierung“)
 - Gegenseitige Anerkennung der Fahrscheine („Durchtarifizierung“)
 - Regelungen zum Leistungsangebot und zur Kooperation u.v.a.m.
- Einnahmeaufteilungsverfahren; Transparenz?
- Ausgleich sogenannter Harmonisierungs- und Durchtarifizierungsverluste durch Aufgabenträger/ Land
- „Ausgleich“ ergänzt weitere Finanzierungsinstrumente
- i.d.R. kaum Wettbewerb; Transparenz? Diskriminierung?

Fortführung als allgemeine Vorschrift?

- Art. 3 Abs. 2 VO 1370 erlaubt nur die Vorgabe eines Höchsttarifs
- nicht möglich: Vorgabe (und Ausgleich!) der gegenseitigen Anerkennung der Verbundfahrscheine
- übrige Regelungen und Ausgleichsmechanismen entsprechen i.d.R. offenkundig nicht Anforderungen einer allgemeinen Vorschrift

Inhalt

1

Rechtssichere Finanzierung des ÖPNV
Ausgangslage und Anforderungen

2

Regelungsgefüge allgemeiner Vorschriften (Art. 3
Abs. 2 VO 1370)

3

Umsetzbarkeit im deutschen Nahverkehr

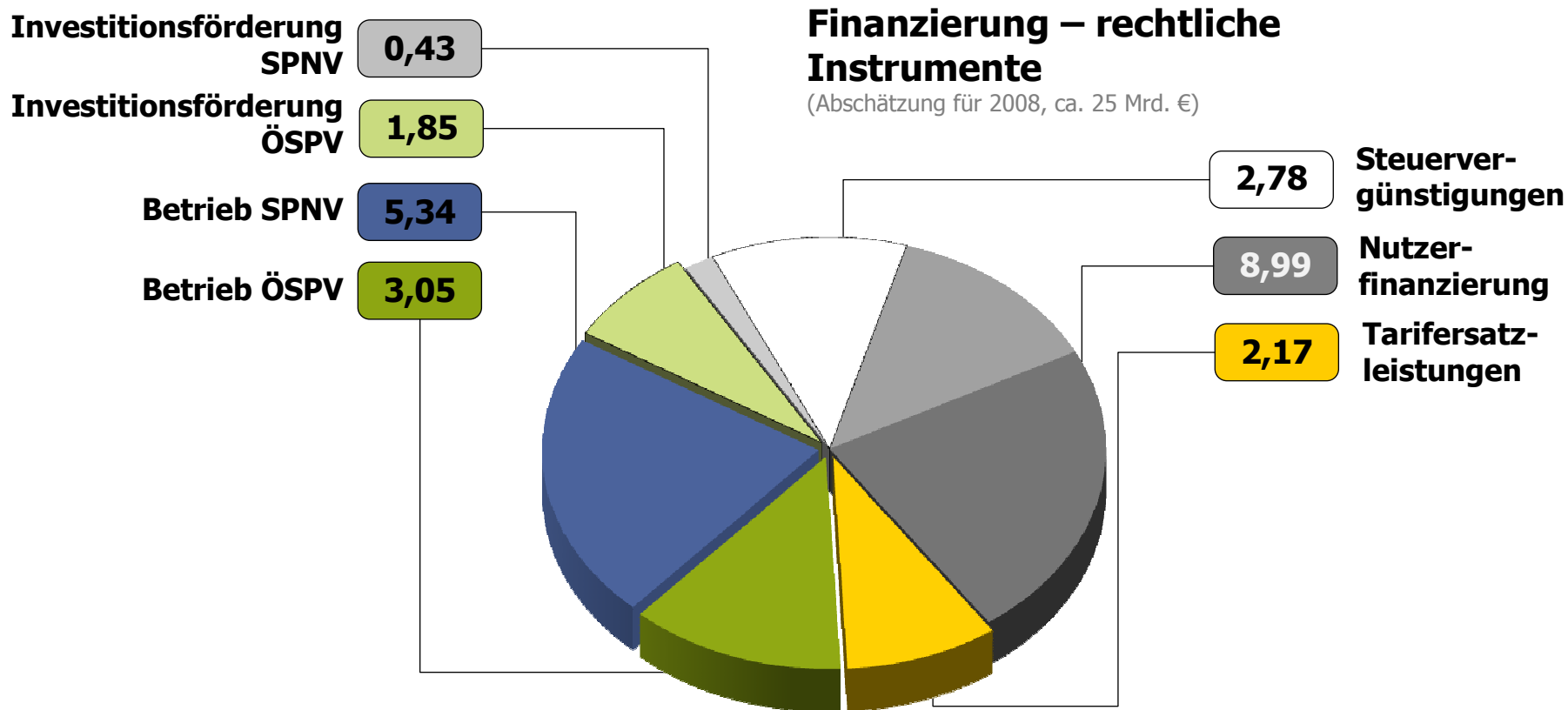
4

Beispiele Inland

5

Ausblick

Passt der Nutzung allgemeiner Vorschriften zum „üblichen“ Finanzierungsbedarf?



Quelle: Eigene Recherche KCW/CNB 2010

Passt der Nutzung allgemeiner Vorschriften zum konkreten Finanzierungsbedarf und zur gewünschten Steuerungswirkung ?

grundsätzlich Eignung allgemeiner Vorschriften

als **einziges** Finanzierungsinstrument

keine weiteren **gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen**

Märkte mit **open access**

alternativ: **Wettbewerb** um **ausschließliche Rechte**
„Versteigerung“ mit vorab definierter Finanzierung **nur** über aV

Sicher keine Eignung allgemeiner Vorschriften

wenn **zusätzlich** zu öDA eingesetzt

außer Höchstarif **weitere** gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen

kommerziell **nicht** tragfähige Verkehre
Finanzierungsbedarf ist größer als der Nettoeffekt der Tariffdifferenz

spezifische gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen gegenüber **konkretem Verkehrsunternehmen**

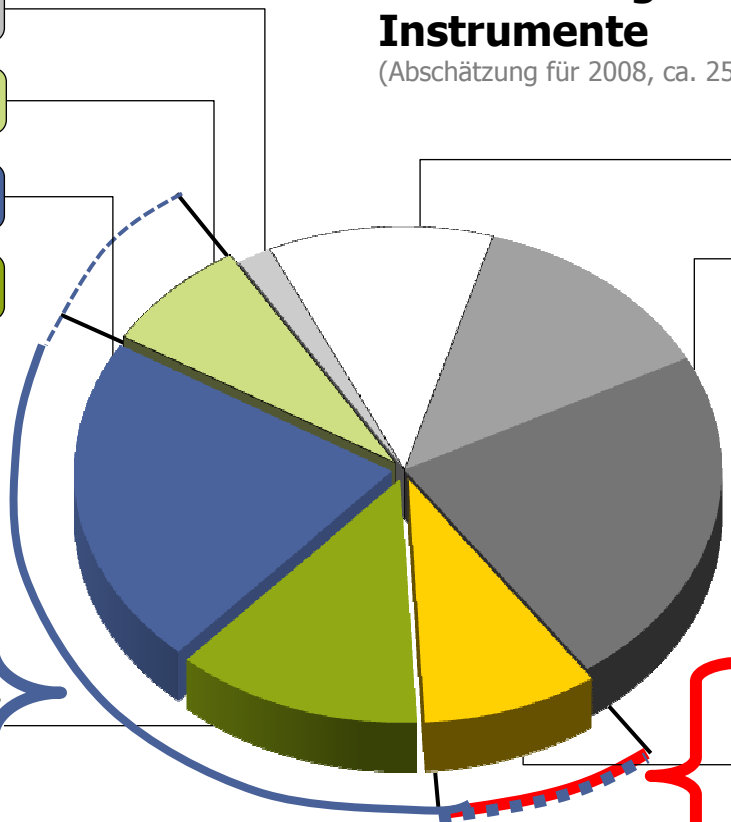
Passt die Nutzung allgemeiner Vorschriften zum „üblichen“ Finanzierungsbedarf?

- Investitionsförderung SPNV 0,43
- Investitionsförderung ÖSPV 1,85
- Betrieb SPNV 5,34
- Betrieb ÖSPV 3,05

Finanzierung – rechtliche Instrumente

(Abschätzung für 2008, ca. 25 Mrd. €)

- 2,78 Steuervergünstigungen
- 8,99 Nutzerfinanzierung
- 2,17 Tarifersatzleistungen



Nur über öffentlichen Dienstleistungsauftrag/ Verkehrsvertrag

Ausgleich der Nachteile gemeinschaftlicher Vorgaben nach neuem EG-Recht auf Basis öffentlicher Dienstleistungsaufträge möglich (inkl. gemeinschaftlicher Verpflichtungen bei Tarif und Infrastruktur)

Eventuell über allgemeine Vorschriften

Ausgleich der Nachteile eines behördlich vorgegebenen Höchsttarifes nach neuem EG-Recht auf Basis allgemeiner Vorschriften (in Grenzen) möglich

Quelle: Eigene Recherche KCW/CNB 2010

**Vielen Dank.
Haben Sie Fragen?**

Kontakt

Dr. Astrid Karl
Beraterin, Expertin

Christoph Schaaffkamp
Partner, Geschäftsführer

KCW GmbH
Berlin, Hamburg
Bernburger Str. 27

D-10963 Berlin

Fon: +49 (0) 30/40 81 768 – 60
Fax: +49 (0) 30/40 81 768 – 61
Mail: schaaffkamp@kcw-online.de
karl@kcw-online.de
Web: www.kcw-online.de