

Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)

EU-Rahmenbedingungen,
Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG),
Zukunftsperspektiven

VCD-Bayertreffen 2007 in Nürnberg

Vortrag am 24.03.2007

**von Dipl.-Ing. Matthias Striebich,
stellvertretender Landesvorsitzender VCD Bayern**

Abgrenzung des Themas

- Inhalte des Vortrags
- Abgrenzung des Inhalts

Inhalte des Vortrags - Gliederung

- **Überblick EU-Gesetzgebung und -Rechtsprechung zum ÖPNV**
 - Situation in Deutschland
 - Überblick über die bisherige Entwicklung und aktuelle Situation
 - bis zum EuGH-Urteil 2003
 - seit dem EuGH-Urteil („Altmark“) 2003
 - Folgen
- **GVFG (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz)**
 - Nachteile der ausschließlichen Förderung von Investitionen
 - Zukunft des GVFG offen
- **Vorschlag zur künftigen Finanzierung des ÖPNV**
 - Erfolgsabhängige Betriebskostenzuschüsse

Einschränkung

- **Die Auswirkungen des EU-Rechts und der EU-Rechtsprechung auf den Öffentlichen Nahverkehr können hier weder umfassend im Detail noch abschließend behandelt werden.**

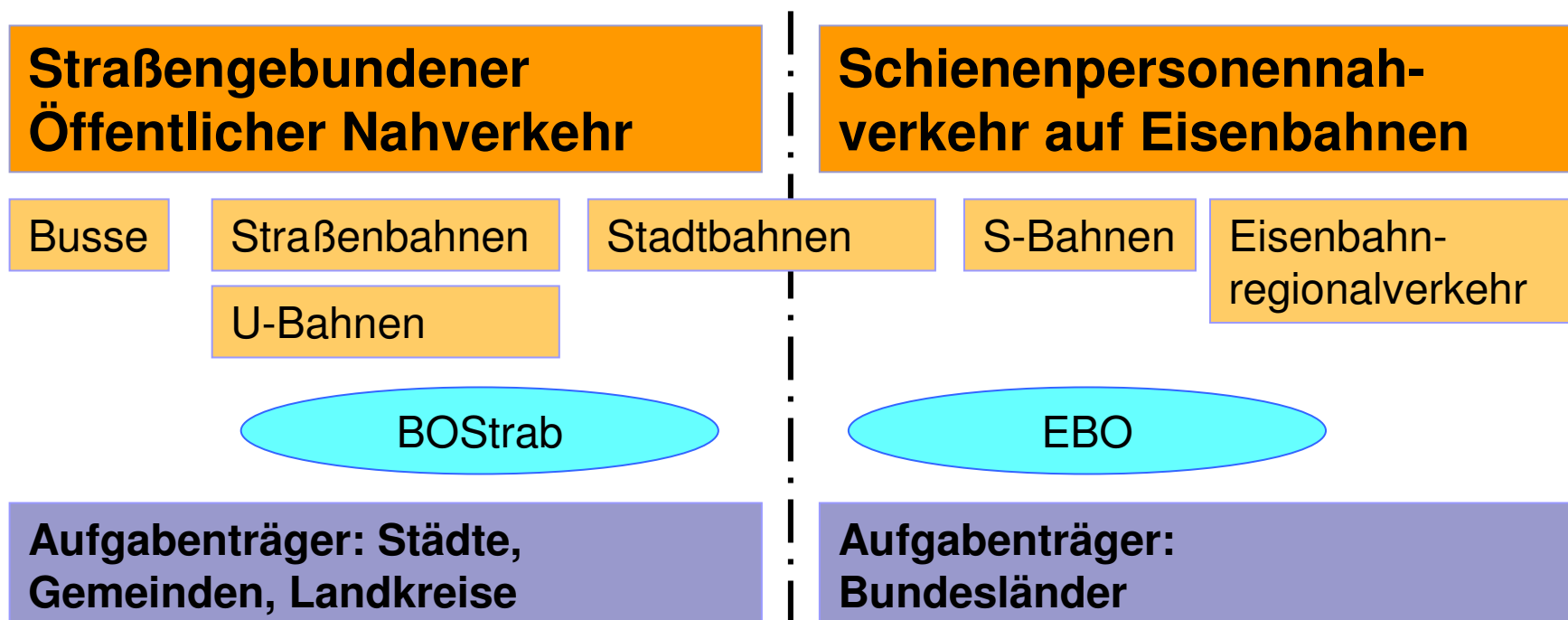
- Mehrtägige Tagungen beschäftigen sich mit dem Thema.
- Die Literatur dazu füllt – vor allem seit dem EuGH-Urteil 2003 – Bände.

- Die Rechtsprechung zu dem Thema ist keineswegs abgeschlossen.
- Eine Reihe von Fragen sind juristisch höchst umstritten.

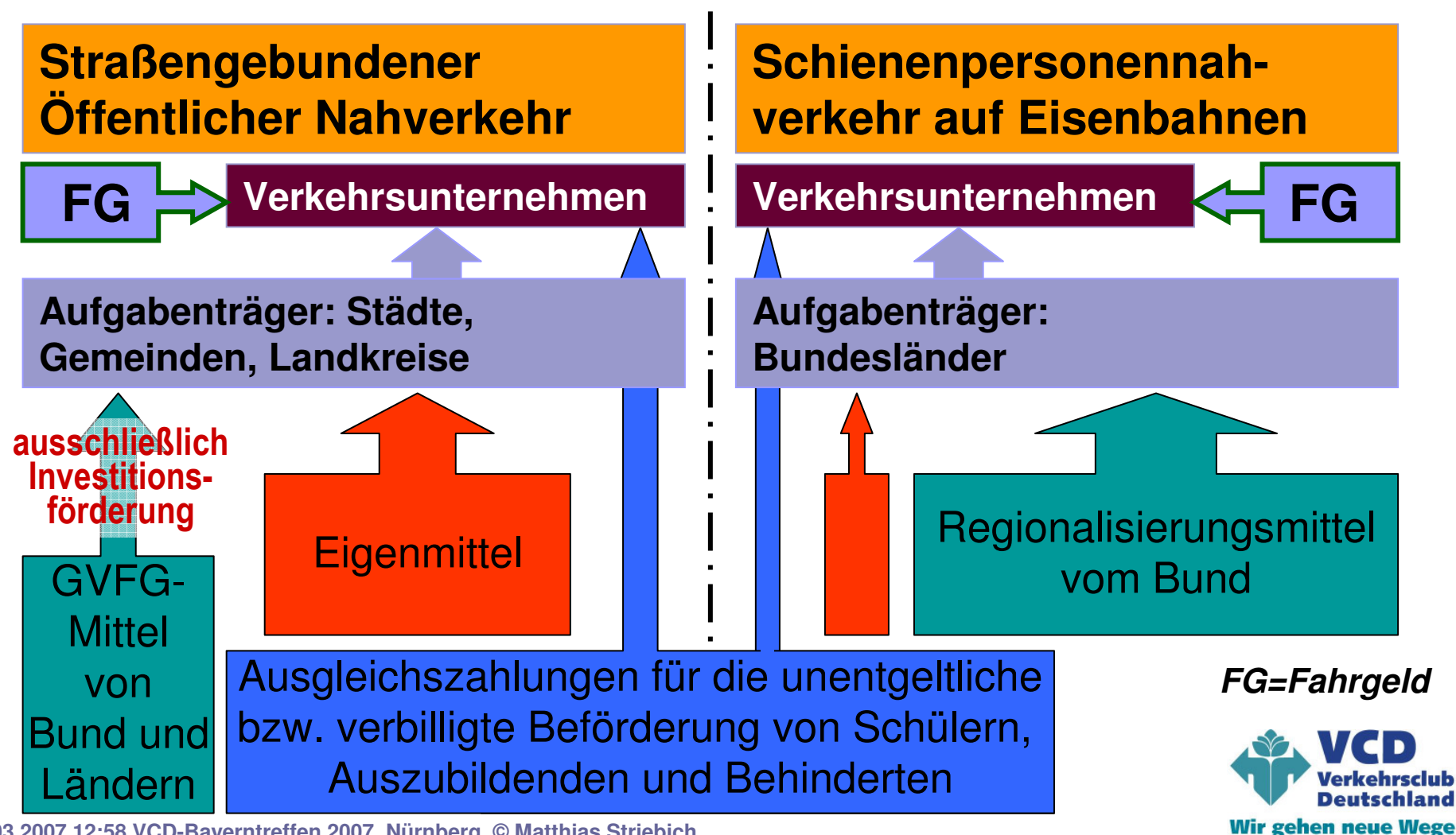
Die Finanzierung des ÖPNV

- ... in Deutschland bis zum EuGH-Urteil 2003
 - Überblick über das System der ÖPNV-Finanzierung
 - Kritische Anmerkungen zum bisherigen GVFG (Standardisierte Bewertung und Investitionsförderung)
- ... seit dem EuGH-Urteil („Altmark“) 2003
 - Überblick über die relevanten EU-Richtlinien und die Entwicklung seit dem EuGH-Urteil
 - Folgen für das Ziel eines attraktiven ÖPNV

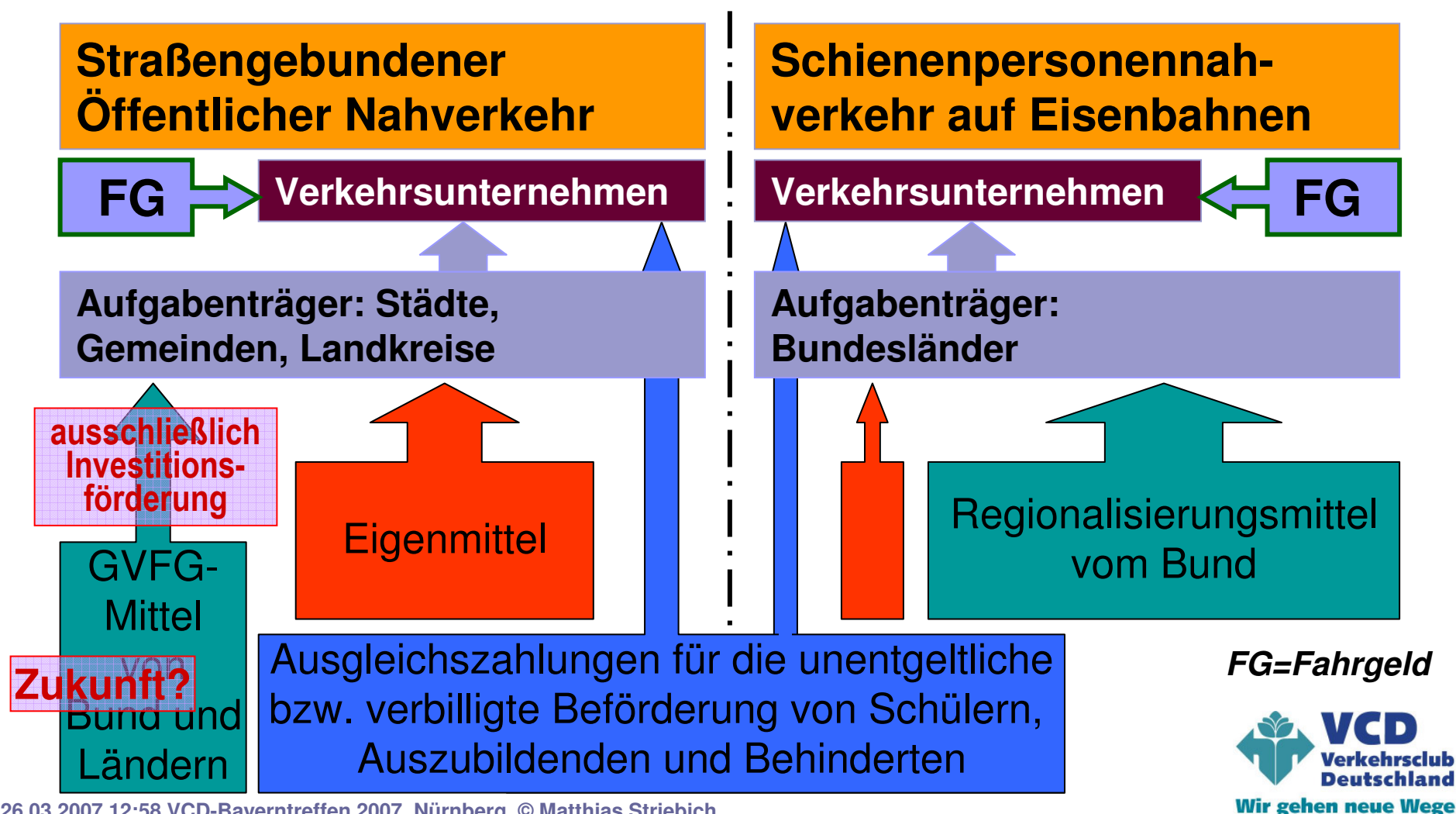
Übersicht ÖPNV in Deutschland



Finanzierung ÖPNV in Deutschland



Zukunft des GVFG?



GVFG - Übersicht

- **Nachteile des bisherigen GVFG (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz) und der ausschließlichen Förderung von Investitionen**
 - Standardisierte Bewertung
 - Weitere Nachteile der Investitionsförderung
 - Keine Förderung des Betriebs
- **Künftige Finanzierung des ÖPNV?**

Kritik zur Standardisierten Bewertung ①

- **Das Verfahren ist nur scheinbar objektiv.**
 - Immer wieder werden Projekte je nach politischer Zielsetzung mit der Standardisierten Bewertung sehr unterschiedlich bewertet.
- **Regional angepasste Lösungen werden erschwert.**
- **Das Verfahren ist unflexibel und spiegelt die politischen Zielsetzungen der 1970er Jahre wieder:**
 - Schnellbahnen, Reisezeit, unabhängiger Fahrweg

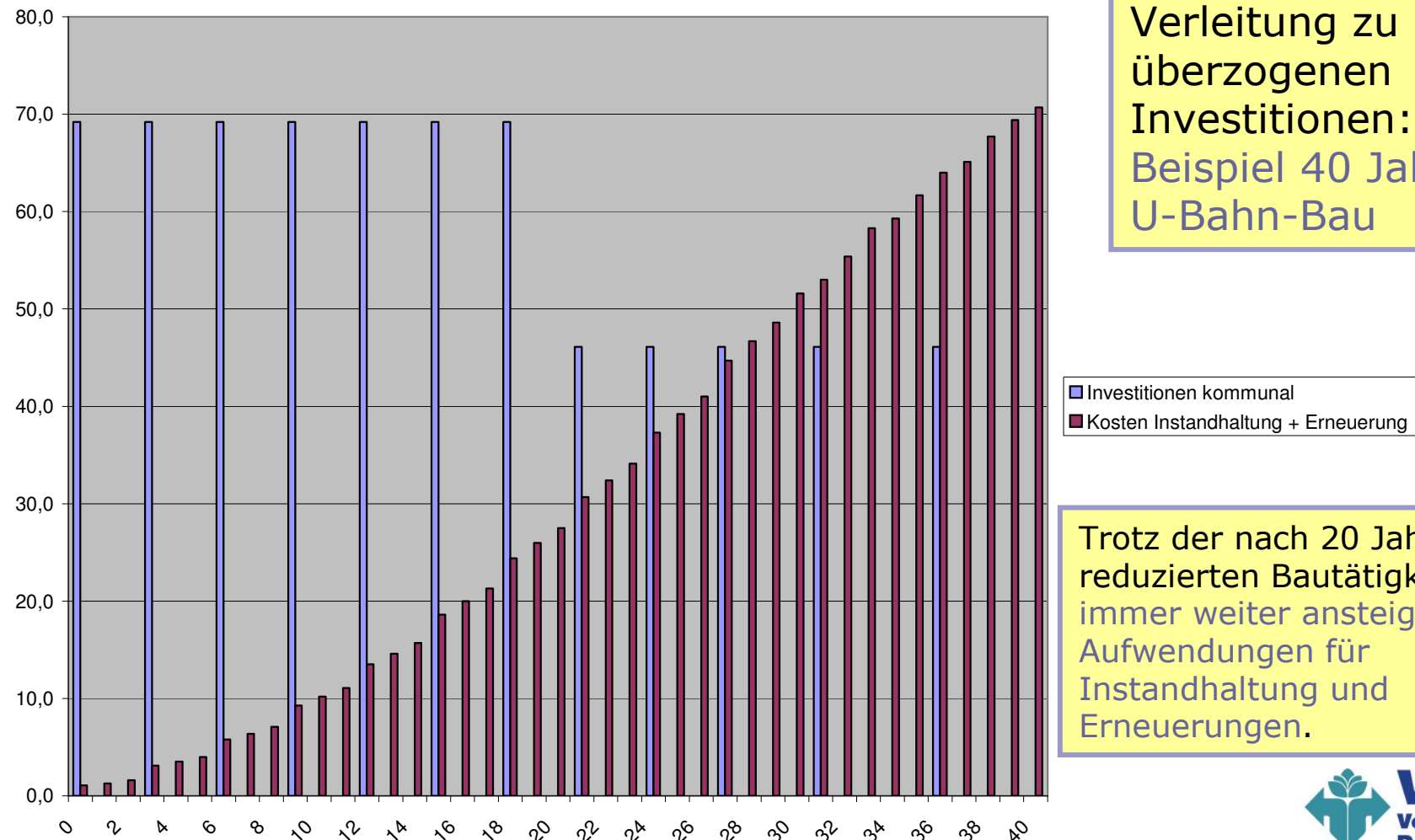
Kritik zur Standardisierten Bewertung ②

- **Die Standardisierte Bewertung legt den Weg und nicht das Ziel fest**
 - und stellt damit eine unnötige Bevormundung der Regionen dar.
- **Das Verfahren ist sehr aufwändig**
 - und lohnt sich damit weitgehend nur für Großprojekte.
 - Für viele kleinere und mittlere Projekte ist es ein Hemmnis.
- **Nur bei einer Investitionsförderung ist überhaupt ein Standardisiertes Verfahren notwendig.**

Nachteile Investitionsförderung ①

- **Kommunen werden zu überdimensionierten Infrastrukturen (z.B. U-Bahn-Bau) verleitet,**
 - wobei die hohen Folgekosten (Betriebskosten, Unterhalt, Erneuerungen) übersehen werden.
- **Fehlende Förderung des Betriebs**
 - führt zu Vernachlässigung bestehender Strecken bei gleichzeitig hohen Investitionen in neue Strecken;
 - führt dazu, dass am Angebot gespart wird;
 - führt zu Benachteiligung der Regionen, in denen wenig Neuinvestitionen stattfinden (z.B. ländlicher Raum, wo zunächst Angebotsausweitung erforderlich wäre, oder Mittelstädte).

Nachteile Investitionsförderung ②

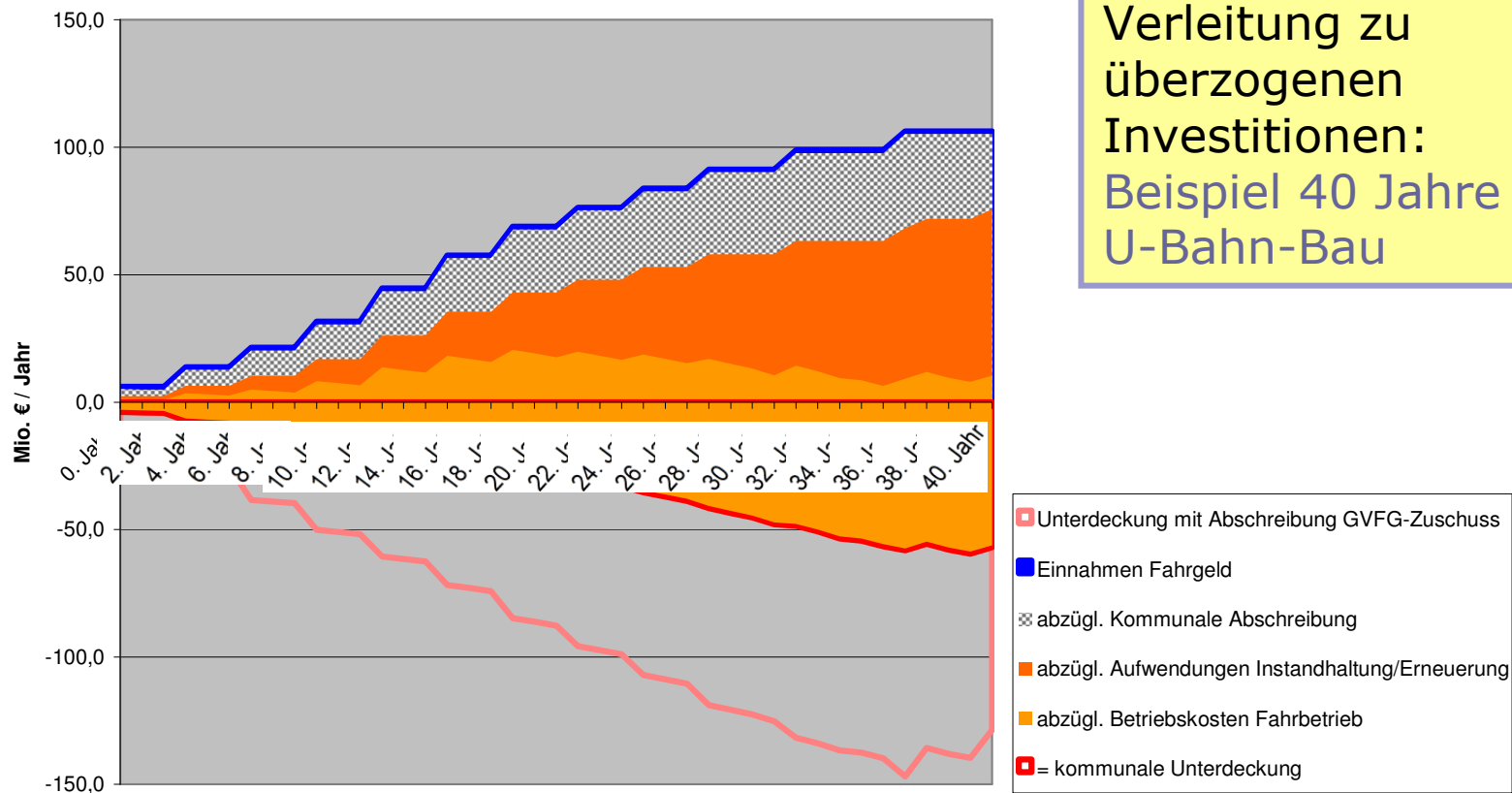


Verleitung zu überzogenen Investitionen:
Beispiel 40 Jahre U-Bahn-Bau

Trotz der nach 20 Jahren reduzierten Bautätigkeit immer weiter ansteigende Aufwendungen für Instandhaltung und Erneuerungen.

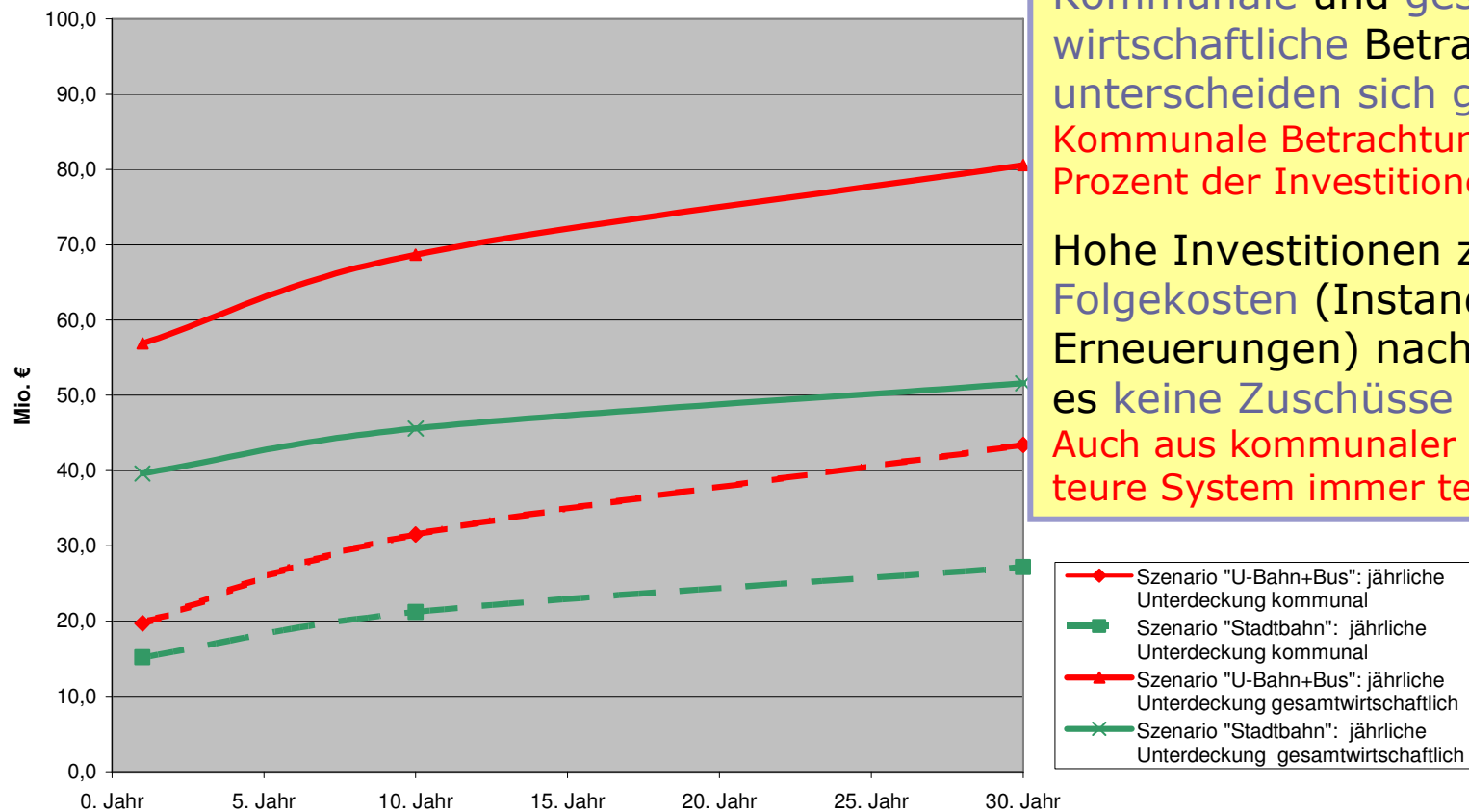
Nachteile Investitionsförderung ③

Erträge und Aufwendungen aus kommunaler Sicht beim bisherigen System



Nachteile Investitionsförderung 4

Unterdeckung kommunal und gesamtwirtschaftlich beim bisherigen System



Kommunale und gesamtwirtschaftliche Betrachtung unterscheiden sich grundlegend: **Kommunale Betrachtung „sieht nur 20 Prozent der Investitionen“.**

Hohe Investitionen ziehen hohe Folgekosten (Instandhaltung, Erneuerungen) nach sich, für die es keine Zuschüsse gibt: **Auch aus kommunaler Sicht wird das teure System immer teurer.**

Folgen für Mittelstädte + ländlichen Raum

- **Für Mittelstädte und ländlichen Raum bleibt kein oder kaum Geld übrig.**
 - Der weitaus überwiegende Anteil der Fördergelder fließt in die Ballungsräume, da dort die großen Investitionsvorhaben und Prestigeprojekte realisiert werden.
 - In Bayern ...
 - ... fließen über 80 Prozent der Fördermittel in die Ballungsräume München und Nürnberg, obwohl dort nur ca. 30 Prozent der Bevölkerung leben.
 - ... wohnen mehr als 50 Prozent der Bevölkerung in Städten und Gemeinden mit weniger als 50.000 Einwohner - dort landen weniger als 10 Prozent der Fördermittel.
- **Mittelstädte und ländlicher Raum sind von der fehlenden Förderung der Betriebskosten besonders stark betroffen.**

Folgen für Großstädte + Ballungsräume

- **Großstädte und Ballungsräume werden zu überzogenen Investitionen verleitet, da die Entscheidungsträger nur 20 Prozent der Investitionssummen wahrnehmen.**
- **Hohe Investitionen ziehen hohe Folgekosten für Erneuerungen und Instandhaltung nach sich.**
 - Diese treten erst mit jahrzehntelanger Verzögerung auf,
 - werden am Anfang – in der Begeisterung über die hohen Zuschüsse für die Investitionen – völlig übersehen,
 - summieren sich immer weiter auf und es gibt keine Zuschüsse.
- **Die fehlende Förderung des Betriebes führt dazu, dass am Angebot gespart wird, obwohl gleichzeitig hohe Summen investiert werden.**

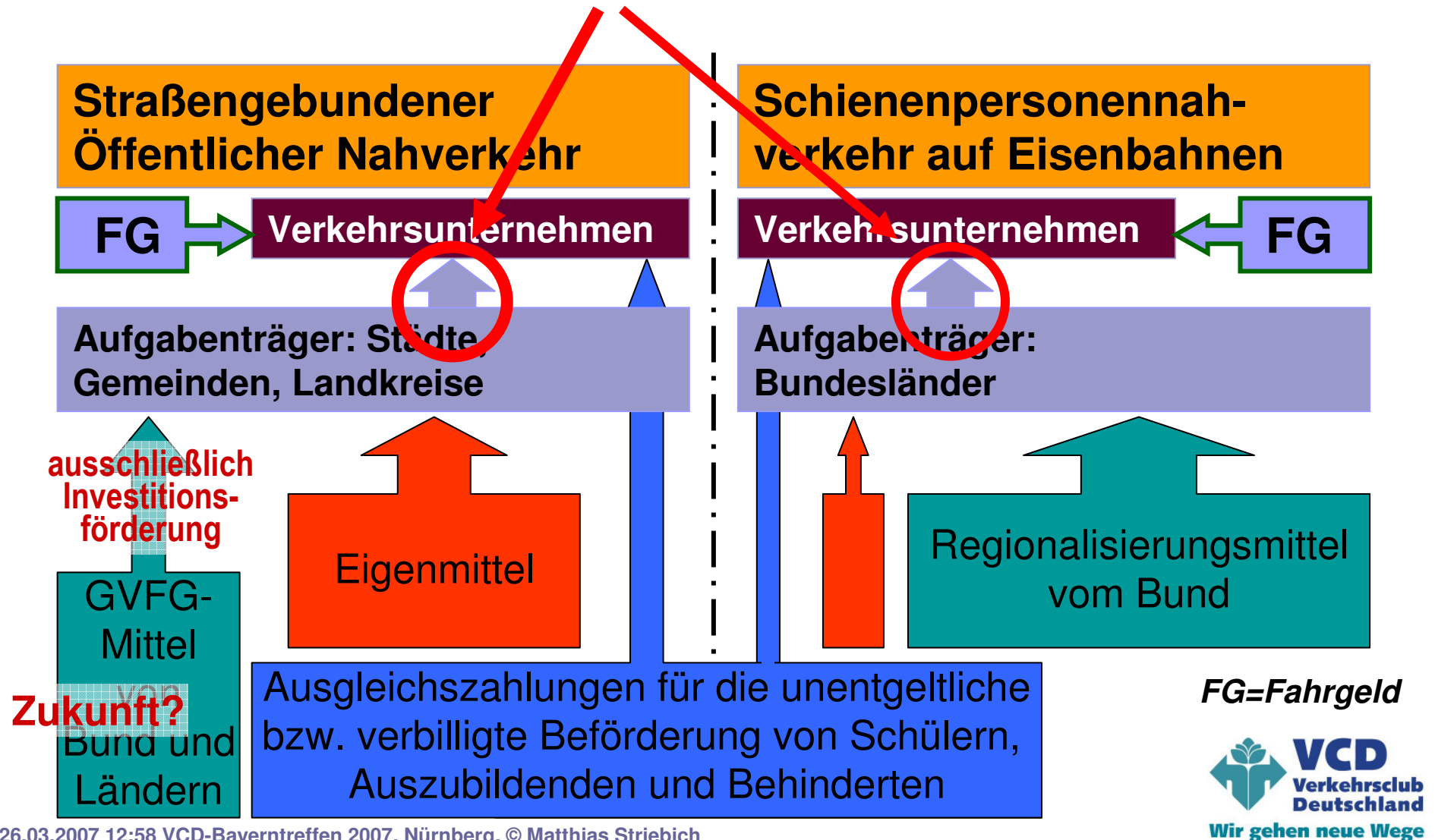
GVFG – Fazit

Vorschläge
dazu später

Das bisherige GVFG (reine Investitionsförderung, Standardisierte Bewertung) hat erhebliche Mängel und negative Auswirkungen auf den ÖPNV.

Trotzdem muss geklärt werden, wie die Finanzierung des ÖPNV nach dem Auslaufen des GVFG sichergestellt werden kann.

EU und ÖPNV



EU und ÖPNV – Meilensteine

- **EU-Verordnung 1191/69 vom 26.06.1969**
 - über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs
- **EuGH-Urteil vom 24.07.2003**
„Altmark-Urteil“
- **Kommissionsvorschlag vom Juli 2005**
- **Verkehrsministerrat vom 09.06.2006**

EU und ÖPNV – Intention

Grundsätzlich
nachvollziehbar

Die Förderung des öffentlichen Nahverkehrs
(und anderer Verkehrssysteme)
aus sozialen und ökologischen Gesichtspunkten
mit öffentlichen Geldern ist grundsätzlich möglich.

Jedoch sollen die öffentliche Mittel
möglichst effektiv eingesetzt werden
(d.h. z.B. keine hohen Gewinne bei privaten Unternehmen finanzieren)
und nicht einzelne Unternehmen bevorzugen.

⇒ Forderung nach Wettbewerb bzw. Ausschreibungen.

EU und ÖPNV – Kurz gefasst

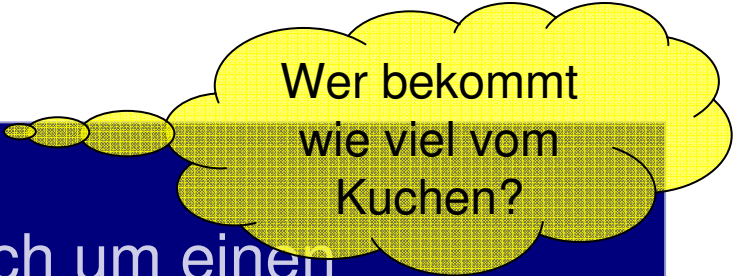


Der Teufel
steckt im Detail

Eigenwirtschaftliche Leistungen
(d.h. ohne öffentliche Finanzierung)
können mehr oder weniger frei vergeben werden.

Gemeinwirtschaftliche Leistungen
(d.h. mit öffentlicher Finanzierung)
sind auszuschreiben.

Zwischenbemerkung



Wer bekommt
wie viel vom
Kuchen?

Beim ÖPNV handelt es sich um einen
wesentlichen Wirtschaftsfaktor!

(Angesichts der ständigen Diskussion um den
Zuschussbedarf wird das oft vergessen).

Die wirtschaftliche Bedeutung des ÖPNV wird an der
langjährigen, harten juristischen Auseinandersetzung
um die Auswirkung der EU-Gesetzgebung auf die
Vergabe von ÖPNV-Leistungen deutlich.

(Juristische) Fragen und Probleme ①

■ Sind die Ausgleichszahlungen

für unentgeltliche bzw. verbilligte Beförderung von Schülern, Auszubildenden und Behinderten (§ 45, § 45a PBefG, SGB) im Sinne des EU-Rechts

gemeinwirtschaftliche Leistungen, die zur Ausschreibungspflicht führen?

- Sehr umstritten!
- Sehr hohe Brisanz, denn im Falle des Zutreffens wären quasi alle ÖPNV-Leistungen gemeinwirtschaftlich und damit ausschreibungspflichtig.

(Juristische) Fragen und Probleme ②

- **Wie ist zu verfahren, wenn die Grenze zwischen Eigenwirtschaftlichkeit und Gemeinwirtschaftlichkeit überschritten wird?**
 - Es gibt eine Reihe von Beispielen mit durchaus praktischer Bedeutung in beide Richtungen:
 - Unternehmen verzichtet bei Ausschreibung einer gemeinwirtschaftlichen Leistung auf Zuschüsse und bietet an, die Leistung eigenwirtschaftlich zu erbringen.
 - Aufgabenträger möchte bestimmte Verbesserungen bei bisher eigenwirtschaftlicher Leistungen durch Zuzahlungen erreichen.
 - Juristische Diskussion füllt Bände.

(Juristische) Fragen und Probleme ③

- **Betrachtung der Eigenwirtschaftlichkeit bzw. Gemeinwirtschaftlichkeit ...**
 - ... für einzelne Fahrten einer Linie?
 - ... für einzelne Linienabschnitte?
 - ... für einzelne Linien?
 - ... für einzelne Netzbereiche?
 - ... für ganze Netze?
- **Können / müssen Gewinne aus lukrativen (eigenwirtschaftlichen) Abschnitten zur Senkung des Zuschussbedarfs weniger lukrativer Linien verwendet werden?**

(Juristische) Fragen und Probleme ④

- **Wie ist zu verfahren, wenn Aufgabenträger das Defizit eigener Verkehrsunternehmen ausgleichen?**
 - Brisant für eine Vielzahl von Städten, die ÖPNV mit eigenem Unternehmen erbringen – oft unter Nutzung des steuerlichen Querverbands mit Energieerzeugung.
 - Ist die Erbringung gemeinwirtschaftlicher Leistungen durch eigene Unternehmen zulässig? **Ja**, wenn Unternehmen „durchschnittlich gut geführt“ ist. **Ist damit die Frage geklärt?!**
- ⇒ **Nicht ganz: Was ist ein „durchschnittlich gut geführtes Unternehmen“?**

Verkehrsministerrat 09.06.2006 ①

- **Sicherstellung von ÖPNV durch Ausgleichszahlungen bzw. durch Einräumung ausschließlicher Rechte ist möglich.** ⇨ **Dienstleistungsaufträge**
- **Grundsätzlich sind öffentliche Dienstleistungsaufträge auszuschreiben, jedoch gibt es davon vier Ausnahmen:**
 - 1) **Selbsterbringung** durch die Behörde oder **Direktvergabe an internen Betreiber** (Inhouse-Geschäft); d.h. alle Formen kommunaler Verkehrsbetriebe sind weiterhin möglich!
 - 2) **Direktvergabe von Eisenbahnverkehrsleistungen** mit **Ausnahme** der schienengebundenen Verkehre nach PBefG (U-Bahn, Stadtbahn, Straßenbahn) (?)

Verkehrsministerrat 09.06.2006 ②

- Grundsätzlich ist auszuschreiben, vier Ausnahmen:
 - 3) Geringfügige Verkehrsleistungen (< 1 Mio. € / 300 Tkm bzw. < 1,7 Mio. / 500 Tkm bzw. Verkehrsunternehmen < 20 Fahrzeuge)
 - 4) Sicherstellung von Verkehrsdiensten in Notfällen bis zu zwei Jahren
 - Verkehrsverbünde gesichert, d.h. grenzüberschreitende Linien für Nachbargemeinden sind weiter zulässig.
- Obligatorische Inhalte der Dienstleistungsaufträge
 - Altmark-Urteil EuGH (Kriterien 1 bis 3)
 - Zuordnung der Erlöse (Behörde oder Verkehrsunternehmen)
 - Arbeitnehmerrechte, Qualitätsstandards und Unterauftragsvergaben können die Behörden regeln (!!).

Verkehrsministerrat 09.06.2006 ③

- **Ausgleichszahlungen für bestimmte Personengruppen (Schwerbehinderte, Schüler)**
 - ... unterliegen grundsätzlich der Verordnung.
 - ... dürfen nicht mehr als die Nettobelastung betragen.
 - ... dürfen durch Mitgliedsstaaten **ausgenommen werden**.
- **Laufzeit der Dienstleistungsaufträge**
 - Busverkehr 10 Jahre, Schienenverkehr und Mischverkehr 15 Jahre
 - Verlängerungen zur Absicherung von Investitionen zulässig.
- **Abgrenzung vom allgemeinen Vergaberecht (wobei die Abgrenzung noch **Zweifelsfragen** aufwirft)**
- **Langfristige Übergangsbestimmungen**

EU und ÖPNV – Fazit ①

ÖPNV weiterhin
öffentlich
fördern!

EU-Gesetzgebung und -Rechtsprechung
lassen die öffentliche Finanzierung des ÖPNV
- entgegen anders lautender Gerüchte -
auf jeden Fall zu.

EU und ÖPNV – Fazit



Gespannte
Erwartung!

Allerdings wird die Ausschreibung von
gemeinwirtschaftlichen Leistungen verlangt.

Diesbezüglich sind mit dem Beschluss des
Verkehrsministerrats vom 09.06.2006 einige, aber
längst nicht alle, juristische Fragen beantwortet.
Außerdem ist zu erwarten, dass neue aufgeworfen
werden.

ÖPNV maßgeblich bestimmt von ...

... Politik

Prestigeobjekte!

... Technik

It's a nice problem.

... BWL

Sparen, koste es, was es wolle!

... Jura

Lasst uns juristische Fragen aufwerfen, damit wir sie dann lösen können.

... Interessen der Fahrgäste und des Gemeinwohls

Möglichst attraktiver ÖPNV und möglichst hoher Anteil des ÖPNV.

ÖPNV maßgeblich bestimmt von ...

... Interessen der Fahrgäste und des Gemeinwohls

Möglichst attraktiver ÖPNV und möglichst hoher Anteil des ÖPNV.

Politik

Technik

BWL

Jura

Lasst uns gemeinsam Lösungen suchen, das oben genannte Ziel immer besser zu erreichen.

Vorschlag zur künftigen ÖPNV-Finanzierung

- Erfolgsorientierte Betriebskostenzuschüsse
 - Hintergrund
 - Skizze des Prinzips
 - Vorteile

Hintergrund

- **Nachteile des bisherigen GVFG und der ausschließlichen Förderung von Investitionen**
 - Siehe oben.
- **GVFG soll nach dem Willen der Bund-Länder-Kommission mittelfristig auslaufen!**
 - Ersatzlose Streichung würde in vielen Städten und Regionen Zukunft des ÖPNV gefährden
- **Ersatz für GVFG notwendig**

Vorschlag „Erfolgsabhängige Betriebskostenzuschüsse“

- **Erfolgsabhängige Betriebskostenzuschüsse für die kommunalen Gebietskörperschaften,**
 - die sich in erster Linie an der Anzahl der tatsächlichen Personen-Kilometer (Pkm) orientieren, z.B. 5 Ct/Pkm.
- **Zusätzlicher Anreiz**
 - für attraktive, fahrgastfreundliche Gestaltung des ÖPNV,
 - verstärkt durch ein Bonus/Malus-System abhängig von Entwicklung des Modal Split Anteils.
- **Eventuell zusätzlicher Schienenbonus,**
 - da Schienenverkehr Fahrweg selbst finanzieren muss.

Vorteile „Erfolgsabhängige Betriebskostenzuschüsse“ ①

- **System ist erfolgsorientiert:**
 - Nicht möglichst hohe Investitionen werden gefördert, sondern die Beförderung möglichst vieler Fahrgäste.
- **Das System ist einfach:**
 - Die zur Abrechnung erforderlichen Fahrgastzählungen finden in aller Regel ohnehin regelmäßig statt.
- **Das System ist flexibel und fördert Eigenverantwortung:**
 - Nicht der Weg zum Ziel wird vorgegeben, sondern das Ziel selbst.
- **Das System fördert die gesamtwirtschaftlich optimierte Betrachtung von Investitionen und Betriebskosten.**

Vorteile „Erfolgsabhängige Betriebskostenzuschüsse“ ②

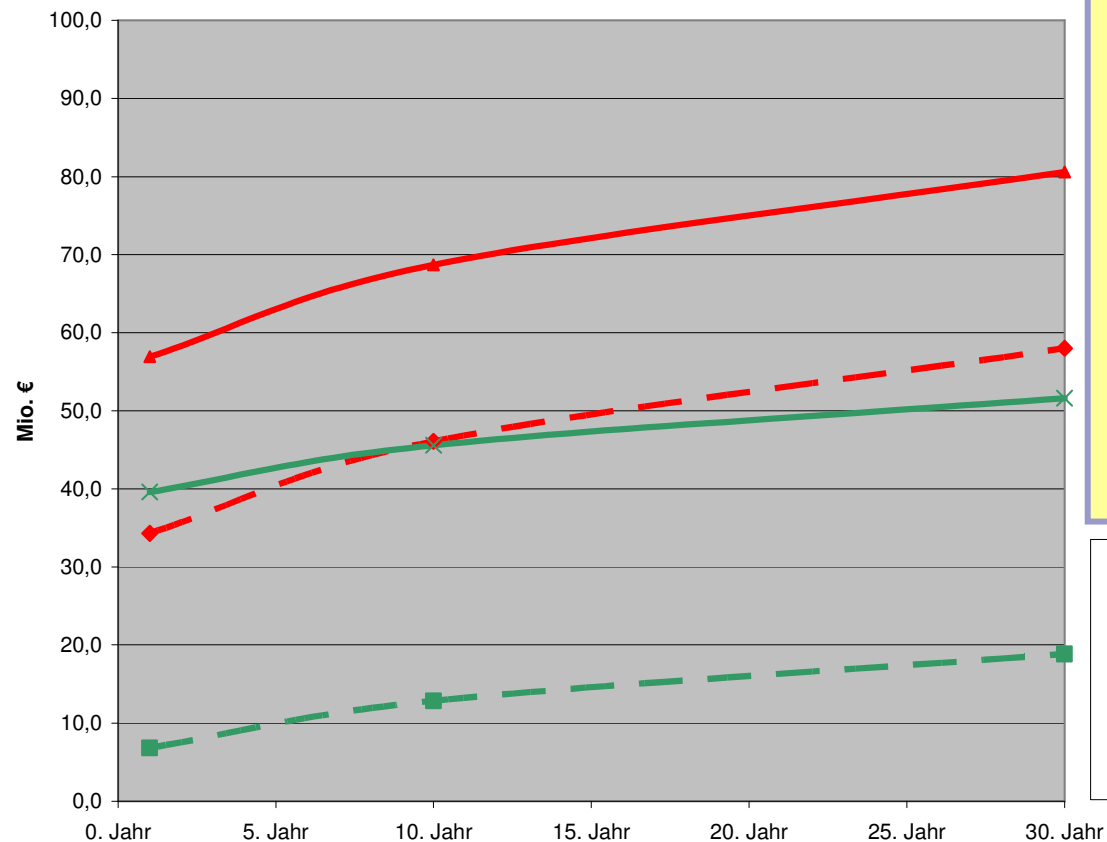
- **Das System sichert nachhaltig und langfristig den erfolgreichen Betrieb der Nahverkehrssysteme:**
 - Es wird nicht nur der Bau neuer Systeme gefördert, sondern alle Nahverkehrssysteme.
- **Das System ist gerecht:**
 - Es werden nicht nur Ballungsräume gefördert, die möglichst große Investitionen tätigen,
 - sondern auch kleinere Großstädte, Mittelstädte und sogar der „ländliche Raum“ profitieren
 - – umso mehr, je erfolgreicher und attraktiver sie ihren Nahverkehr gestalten.

Vorteile „Erfolgsabhängige Betriebskostenzuschüsse“ ③

- **Das System fördert das Augenmaß:**
 - Die Kommunen werden nicht mehr verleitet, hohe Investitionen zu tätigen, um möglichst hohe Förderungen zu erreichen,
 - sondern werden die Mittel möglichst effektiv einsetzen, um viele Fahrgäste zu gewinnen.
- **Chance für positive Konkurrenz zwischen den Regionen:**
 - im Sinne „Wer schafft den attraktivsten Nahverkehr?“
 - statt bisher oft „Wer greift am meisten Zuschüsse ab?“.
- **Das Gesamtsystem ÖPNV**
 - wird möglichst attraktiv gestaltet
 - und nicht nur einzelne Linien.

Vorteile „Erfolgsabhängige Betriebskostenzuschüsse“ ④

Unterdeckung kommunal und gesamtwirtschaftlich beim erfolgsabhängigen Betriebskostenzuschuss



Kommunale und gesamtwirtschaftliche Betrachtung sind qualitativ gleich:

Investitionen und Betriebskosten werden von Anfang an im realen Verhältnis wahrgenommen.

Die kommunale Unterdeckung wird ohne Verzerrung reduziert: Damit werden die Kommunen zielorientiert gefördert.

- ◆— Szenario "U-Bahn+Bus": jährliche Unterdeckung kommunal
- Szenario "Stadtbahn": jährliche Unterdeckung kommunal
- ▲— Szenario "U-Bahn+Bus": jährliche Unterdeckung gesamtwirtschaftlich
- ×— Szenario "Stadtbahn": jährliche Unterdeckung gesamtwirtschaftlich

Danke für die Aufmerksamkeit!

**Dipl.-Ing. Matthias Striebich,
stellvertretender Landesvorsitzender VCD Bayern**

www.vcd-bayern.de