

LBO e. V. · Georg-Brauchle-Ring 91 · 80992 München
VDV Bayern · Emmy-Noether-Straße 2 · 80287 München

Bayerisches Staatsministerium für
Wohnen, Bau und Verkehr
Referat 62

Per Mail an: Referat-62@stmb.bayern.de

München, den 25. April 2023

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern, Verbandsanhörung

Sehr geehrte Damen und Herren,
sehr geehrter Herr Kuder,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 18. April 2023. In diesem Schreiben übersenden Sie uns den Gesetzesentwurf der Staatsregierung zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern und geben uns die Möglichkeit, zu diesem Gesetzesentwurf bis zum 25. April 2023 Stellung zu nehmen.

Mit dem Änderungsgesetz sollen die Finanzierungsstruktur im Allgemeinen ÖPNV neu geregelt und die ÖPNV-Aufgabenträger gestärkt werden. Insbesondere soll der Ausgleich an die Verkehrsunternehmen im Ausbildungsverkehr neu geregelt werden. Dieser ist mit einem Volumen von derzeit über 100 Mio. Euro / Jahr eine der wesentlichen Finanzierungsgrundlagen insbesondere im Buslinienverkehr.

Zum Anhörungsverfahren:

Für die Möglichkeit der Stellungnahme danken wir Ihnen. Für die kurze Frist der Stellungnahme, die dem erforderlichen zeitnahen Einbringen des Gesetzesentwurfs im Bayerischen Landtag geschuldet ist, haben wir Verständnis. Allerdings konnten wir den Gesetzesentwurf in dieser kurzen Zeit nur cursorisch prüfen. Insbesondere konnten unsere Mitgliedsunternehmen und wir die Beträge in der Anlage des Gesetzesentwurfs nur punktuell prüfen und wir konnten keine Erörterung des Gesetzesentwurfs in unseren Gremiensitzungen durchführen.

Falls im Nachgang zu dieser Stellungnahme bei uns weitere relevante Fragen oder Hinweise zu Ihrem Gesetzentwurf entstehen, würden wir diese daher im weiteren Verfahren einbringen.

Zum Gesetzentwurf allgemein:

Wie bereits ausgeführt, ist der Ausgleich an die Verkehrsunternehmen des allgemeinen ÖPNV im Ausbildungsverkehr eine der wesentlichen Finanzierungsgrundlagen insbesondere im Buslinienverkehr. Wir begrüßen und unterstützen daher das Ziel des Gesetzentwurfs, diese Finanzierungsgrundlage in ihrem Gesamtvolumen zu sichern und mittelfristig zu dynamisieren sowie die zweckgebundene Verwendung der Mittel für die Verkehrsunternehmen im Ausbildungsverkehr sicherzustellen.

Wir weisen darauf hin, dass die Ausgleiche an die Verkehrsunternehmen auf Grundlage der bisherigen bundesgesetzlichen Regelung (§ 45a PBefG) bereits seit einigen Jahren nicht mehr auskömmlich waren. Insbesondere hat der Freistaat die repräsentativ ermittelten Sollkostensätze seit dem Jahr 2015 nicht mehr erhöht, trotz entsprechender Initiativen aus der Branche und obwohl sich die Betriebskosten der Verkehrsunternehmen für die bestehenden Verkehre seitdem stark erhöht haben. Insbesondere seit 2022 sind durch die hohe Inflation die Kosten der Verkehrsunternehmen stark angestiegen. Die aktuellen bzw. bevorstehenden Tarifabschlüsse werden zu einem weiteren Kostenanstieg führen.

Es ist daher dringend erforderlich, die bisherige Stagnation in der Finanzierung der ÖPNV-Betriebskosten für den bestehenden Verkehr und für Angebotsausweitungen zeitnah zu überwinden. Die Neuregelung der Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr sollte zum Anlass genommen werden, um die Haushaltsmittel zukunftsgerichtet anzupassen und zu erhöhen.

Zu Artikel 8 Abs. 2 n.F.:

Der Entwurf des neuen Art. 8 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 sollte unseres Erachtens wie folgt geändert werden:

Die Aufgabe nach Abs. 1 Satz 1 umfasst die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienungs für Personen mit Zeitfahrausweisen ~~des im~~ im Ausbildungsverkehrs im allgemeinen öffentlichen Personennahverkehr. Die Aufgabenträger gewährleisten, dass ~~Zeitfahrausweise des im~~ Zeitfahrausweise des im Ausbildungsverkehrs im allgemeinen öffentlichen Personennahverkehr Zeitfahrausweise angeboten werden, die den Preis von gegenüber Zeitfahrausweisen des regulären Tarifangebots mit räumlich, sachlich und zeitlich vergleichbarer Gültigkeit nicht übersteigen oder gegenüber diesen ermäßigt werden.

Der neue Art. 24 Abs. 3 wäre redaktionell entsprechend anzupassen.

Begründung:

Der Entwurf sieht vor, die Verpflichtung zu Höchsttarifen im Ausbildungsverkehr an eine Rabattierung gegenüber den „Jedermann“-Zeitkarten zu knüpfen. Mit Einführung des Deutschlandtickets und weiteren Tarifangeboten sind die „Jedermann“-Zeitkarten aber bereits ihrerseits stark rabattiert. Vielerorts liegen die Preise für Zeitkarten des Ausbildungsverkehrs heute über dem Niveau z.B. des Deutschlandtickets, so dass bereits eine Absenkung der Zeitkarten des Ausbildungsverkehrs auf das Niveau des Deutschlandtickets oder des 365 Euro-Tickets zu Mindereinnahmen der Verkehrsunternehmen führt. Es sollte daher nicht Voraussetzung für die Inanspruchnahme der künftigen § 45a-Mittel sein, dass die Preise für Zeitkarten des Ausbildungsverkehrs gegenüber rabattierten „Jedermann“-Zeitkarten weiter abgesenkt werden müssen.

Hinzu kommt, dass bei der zu erwartenden Abwanderung von Nutzern bisheriger Zeitkarten des Ausbildungsverkehrs z.B. ins Deutschlandticket die Nutzer dort gegebenenfalls gar nicht als Auszubildende bzw. deren Aboticket gar nicht mehr als „Zeitfahrausweis des Ausbildungsverkehrs“ erkannt oder erfasst werden kann.

Das Gesetz sollte daher den Ausgleichsanspruch nicht auf die Mindereinnahmen aus dem Verkauf von „Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs“ einschränken. Die Gesetzesformulierung sollte außerdem insoweit geöffnet werden, dass bereits solche Mindereinnahmen ausgleichsfähig sind, die aus der Absenkung der Ausbildungszeitkarten auf das Niveau der „Jedermann“-Zeitkarten entstehen.

Eine Gefahr, dass die Unternehmen durch die Ausgleichsmittel überkompensiert werden könnten, falls sie keine Rabattierung der Ausbildungszeitkarten vornehmen, besteht nicht, da insbesondere im Rahmen von Überkompensationskontrollen in allgemeinen Vorschriften konkrete Mindereinnahmen aus der Auferlegung des Höchsttarifs nachzuweisen sind.

Zum neuen Artikel 24 Absatz 4 (Verordnungsermächtigung):

Der Entwurf des neuen Art. 24 Abs. 4 Ziff. 2 am Ende muss unseres Erachtens wie folgt geändert werden:

.... sowie eine Regelung zur Absicherung von Verkehrsunternehmen für bestehende Verkehrsverträge **Verkehre** vorzusehen.

Wir begrüßen die Zielsetzung in Art. 24 Abs. 2 Ziff. 2 des Gesetzentwurfs, die Verkehrsunternehmen abzusichern. Wirtschaftliche Grundlage für die Investitionen der Verkehrsunternehmen ist die Laufzeit der Liniengenehmigung und der Bestand der Kalkulationsgrundlagen des jeweiligen Verkehrs. Der Ausgleich im Ausbildungsverkehr ist eine wesentliche Kalkulationsgrundlage. Um den Bestand der Verkehre über die bestehenden Laufzeiten finanziell zu sichern, ist daher ein Bestandsschutz für den Ausgleich im Ausbildungsverkehr erforderlich.

Der Bestandsschutz ist auch im Interesse der ÖPNV-Aufgabenträger insbesondere in den Fällen, in denen das Erlösrisiko bei den ÖPNV-Aufgabenträgern liegt (sog. Bruttoverträge).

Dieser erforderliche Bestandsschutz betrifft ebenso Verkehre, für die keine zusätzlichen Mittel der kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger zur Verfügung stehen (eigenwirtschaftliche Verkehre) und für die daher keine Verkehrsverträge erforderlich sind. Die bisher vorgesehene Formulierung des Gesetzentwurfs würde nach dem Wortlaut nur Verkehre mit Verkehrsverträgen umfassen. Dies wäre für den Sinn und Zweck der Regelung zu eng. Die von uns vorgeschlagene Änderung des Gesetzentwurfs ist daher zur Klarstellung erforderlich.

Zum neuen Artikel 24 Absatz 5 Satz 1 und der vorgesehenen Anlage des Gesetzes (Verteilungsschlüssel in 2024):

Laut Ziff. III. der Begründung des Gesetzentwurfs orientiert sich der Verteilschlüssels an die Aufgabenträger an der bisherigen Verteilung der Mittel gemäß § 45a PBefG auf die Gebiete der Aufgabenträger. Dieser Verteilschlüssel basiert – wie im Besonderen Teil (Einzelbegründungen zu den einzelnen Vorschriften) zu Nr. 4 (Art. 24 Hilfen für Ausbildungsverkehr) auf S. 21 beschrieben – auf dem Vor-Corona-Jahr 2019.

Die bisherige Beantragung der Mittel nach § 45a PBefG erfolgt auf Unternehmensebene bzw. auf Ebene des Regierungsbezirks. Die bisherige Form der Antragstellung lässt bei Verkehrsunternehmen, die Verkehrsleistungen im Ausbildungsverkehr in Gebieten unterschiedlicher Aufgabenträger erbringen, keine Rückschlüsse auf die Verteilung des Ausgleichsanspruch auf die einzelnen Gebiete unterschiedlicher Aufgabenträger zu. Die Mittelbemessung der einzelnen Aufgabenträger in der vorgesehenen Anlage des Gesetzes ist daher, soweit bekannt, durch die Regierungen und durch Ihr Haus auf der Grundlage von Annahmen erfolgt. Derartige Annahmen sind notwendigerweise pauschal und berücksichtigen keine Besonderheiten des Einzelfalls.

Die Basierung der Daten auf dem Vor-Corona-Jahr 2019 ist grundsätzlich sachgerecht. Allerdings sind nach 2019 auch Veränderungen eingetreten, die nicht pandemiebedingt sind, die den Ausgleichsbedarf im Ausbildungsverkehr wesentlich beeinflussen und die daher berücksichtigt werden sollten. Dies betrifft insbesondere die bereits erfolgten oder Ende 2023 bevorstehenden Tarifmaßnahmen, die die ÖPNV-Nutzung von Selbstzahlern erhöhen (z.B. Einführung von 365-Euro-Tickets, Deutschlandticket) sowie die, regional unterschiedlichen, Zunahmen von Schüler- und Studierendenzahlen (u.a. durch Geflüchtete aus der Ukraine).

Ob das Ziel, in 2024 die Finanzierung jedes Verkehrs zu verstetigen, mit den vorgesehenen Mittelzuweisungen je Aufgabenträger erfüllt werden kann, ist daher zweifelhaft. Vielmehr ist zu befürchten, dass in einigen Fällen die Mittel hierfür nicht ausreichen und ggf. in anderen Fällen zu hohe Mittel nicht zweckgebunden für den Ausbildungsverkehr verwendet werden.

Aus unserer Sicht wäre daher eine Festlegung durch Ihr Haus auf dem Verwaltungsweg zu einem späteren Zeitpunkt auf der Grundlage von weiteren Prüfungen sachgerecht. Wir

schlagen daher vor, im Gesetz die vorgesehene Mittelverteilung auf die Aufgabenträger nur qualitativ zu definieren und die Zuweisungsbeträge allenfalls nachrichtlich zu nennen. Alternativ sollte klargestellt werden, dass die in der Gesetzesanlage genannten Werte nicht als Deckel zu verstehen sind und die Zuweisungen bedarfsgerecht erhöht werden können.

An der Weiterentwicklung der Zuweisungskriterien durch Ihr Haus für die Zeit ab 2025 wirken wir gerne mit. Neben den im Gesetzentwurf genannten Kriterien ist insbesondere auch zu berücksichtigen, dass die Finanzierung von bestehenden Verkehren auch über die Laufzeit der bestehenden Genehmigungen bzw. Verkehrsverträge hinaus erforderlich ist. Ein erhöhter Bedarf insbesondere bei steigenden Schüler- und Studierendenzahlen und bei erhöhter Fahrkartennutzung müssen berücksichtigt werden. Anreize für die Verbesserung von Verkehren sind zu begrüßen, dürfen aber nicht zu Lasten von bestehenden Verkehren gehen.

Zum neuen Artikel 24 Absatz 5 Satz 2 (Verwaltungskosten der Aufgabenträger):

Nach dem neuen Art. 24 Abs. 5 Satz 2 sollen die Aufgabenträger für das Jahr 2024 einen Betrag zur Abgeltung übergangsbedingter Verwaltungsaufwendungen erhalten. Wir gehen davon aus, dass diese Mittel durch den Freistaat zusätzlich gewährt werden und die verfügbaren Mittel für die Verkehrsunternehmen nicht schmälern.

Wir erwarten, dass die Verwaltungsaufwendungen für die Aufgabenträger dauerhaft höher als bisher sind. Um ein reibungsloses Verfahren auch in den Folgejahren zu gewährleisten, sollten die Aufgabenträger auch für die Folgejahre in die Lage versetzt werden, ihre Mehraufgaben erfüllen zu können.

Im Falle aufgabenträgerübergreifender Linien wird diesen die Möglichkeit eingeräumt, Delegationsvereinbarungen zu schaffen, um auf diesem Wege und im Sinne der Begrenzung des Mehraufwands einem der beteiligten Aufgabenträger die Federführung zu übertragen.

Zum neuen Artikel 24 Absatz 6

Die Zahlungsfristen sind zu begrüßen. Es muss sichergestellt werden, dass die Aufgabenträger die Mittel unmittelbar als Abschlagszahlungen an die Verkehrsunternehmen weiterreichen.

Zur Neufassung der Aufzählung in Artikel 27 Satz 2

Neben der Neuregelung des Ausgleichs im Ausbildungsverkehr erweitert der Gesetzentwurf hier die Möglichkeit, dass die Aufgabenträger Investitionen in die Fahrzeugflotte des ÖPNV und deren Anlagen finanzieren.

Wir sind offen dafür, dass die Investitionsförderung zusätzlich durch die ÖPNV-Aufgabenträger erfolgt oder dass die bisher staatliche Förderung verstärkt über die Aufgabenträger abgewickelt wird. Allerdings wird es auch hier erforderlich sein, die Zweckbindung der Mittel für die entsprechenden Investitionen der privaten wie öffentlichen – Verkehrsunternehmen auch in Zukunft sicherzustellen und die Förderung auch in Zukunft bedarfs- und praxisgerecht für alle Betroffenen auszugestalten. Wir wären Ihrem Haus daher sehr dankbar, die Verbände vor künftigen Änderungen der Förderpraxis anzuhören.

Zu Ziff. II. der Begründung:

Laut Ziff. II. Absatz 3 Satz 3 soll die mittelständisch geprägte Unternehmenslandschaft durch die Neuregelungen unterstützt werden. Dieses Ziel wird von uns unterstützt. Ziel sollte es sein, im Interesse eines leistungsfähigen ÖPNV in allen Landesteilen die gesamte bewährte Struktur der ÖPNV-Unternehmen mit öffentlichen, privaten und gemischtwirtschaftlichen Unternehmen sowie deren Partnerschaften zu unterstützen.

Zu Ziff. III. der Begründung:

In der Begründung im Punkt III. ist ausgeführt, dass die Aufgabenträger hinsichtlich der Ausreichung der Mittel frei in ihrer Entscheidung sind (Seite 16 Absatz 4 Satz 1). Wir gehen davon aus, dass weiterhin der Bedarf der Verkehrsunternehmen insbesondere für die Bestandsverkehre die Grundlage des Ausgleichs bleibt und dass die freie Entscheidung nur die Auswahl der rechtlichen Instrumente der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 (Allgemeine Vorschrift oder Öffentlicher Dienstleistungsauftrag) betrifft.

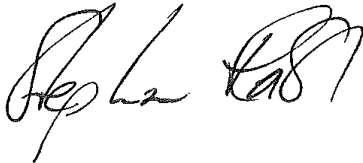
Die rechtliche Form der Allgemeinen Vorschrift ermöglicht auch für die Zukunft eigenwirtschaftliche Genehmigungsanträge der Verkehrsunternehmen. Durch Allgemeine Vorschriften sind die verfügbaren Mittel für die Verkehrsunternehmen transparent und können bei der Kalkulation von eigenwirtschaftlichen Genehmigungsanträgen berücksichtigt werden. Das Bestehen von Allgemeinen Vorschriften ist auch für die gemeinwirtschaftliche Finanzierung von Verkehren mittels öffentlicher Dienstleistungsaufträge nicht hinderlich.

In den Allgemeinen Vorschriften muss insbesondere die Finanzierung von Bestandsverkehren gegenüber den Verkehrsunternehmen auch bereits für 2024 sichergestellt werden. An der Erarbeitung des Musters einer Allgemeinen Vorschrift wirken wir, wie bei der Umsetzung des Deutschlandtickets, gerne mit.

Ebenso beteiligen wir uns gerne an der angekündigten Erarbeitung eines Leitfadens zur europarechtskonformen und mittelstandsfreundlichen Vergabe verkehrlicher Leistungen.

Für Rückfragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Wie gewünscht teilen wir mit, dass der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V (Registernummer DEBYLT0368) ebenso wie der Landesverband Bayerischer Omnibusunternehmen e.V. (LBO) (Registernummer DEBYLT0026) im Bayerischen Lobbyregister eingetragen ist. Einer Veröffentlichung dieser Stellungnahme steht nichts entgegen.



Stephan Rabl

Geschäftsführer

Landesverband Bayerischer
Omnibusunternehmen e. V.



Burkhard Hüttl

Kommissarischer Geschäftsführer

VDV Verband Deutscher Verkehrs-
unternehmen, Landesgruppe Bayern