

Beschlussvorlage		Drucksachen-Nr.: IX/2021/112
Kreisausschuss	nicht öffentlich	14.07.2021
Kreistag	öffentlich	15.07.2021

Tagesordnungspunkt

Beauftragung der Fa. Rödl u. Partner GmbH für die Erstellung einer neuen Allgemeinen Vorschrift zum Ausgleich rabattierter Fahrkarten im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) inkl. aller Anlagen

Beschlussvorschlag:

Die Fa. Rödl & Partner wird beauftragt, eine neue Allgemeine Vorschrift inkl. aller erforderlichen Anlagen als Satzung zu erstellen. Die Kosten für die Erstellung der Allgemeinen Vorschrift betragen 35.033,60 €.

Sach- und Rechtslage:

Die SPD Fraktion hat mit Schreiben vom 20.06.2021 beantragt, dass der Landrat beauftragt wird, unverzüglich die Grundlagen zur Umsetzung der allgemeinen Vorschrift im ÖPNV des Landkreises dem Kreistag zur Beschlussfassung vorzulegen. Sowohl die Verwaltung als auch die überwiegende Mehrheit der Fraktionen ist der Auffassung, dass die nötigen Voraussetzungen geschaffen werden sollen, um strukturelle Verbesserungen im Bereich des ÖPNV u. a. beim Lohnniveau der Busfahrer*innen herbeizuführen. Hierzu bedarf es einer Neustrukturierung der allgemeinen Vorschrift (AV) zu Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße.

Der Landkreis Aurich ist Aufgabenträger für den straßengebundenen ÖPNV. Der Landkreis hat sich mit anderen Aufgabenträgern in der Verkehrsregion Ems-Jade (die VEJ) zusammengeschlossen, um die Aktivitäten der Aufgabenträger im Bereich des öffentlichen Verkehrs abzustimmen und gemeinsam weiterzuentwickeln.

Die Aufgabenträger haben über die VEJ eine allgemeine Vorschrift zum Ausgleich rabattierter Schülerkarten erstellt. Der Landkreis Aurich wird – wie auch andere Aufgabenträger auf der ostfriesischen Halbinsel – die Verkehre zukünftig auch über Vergabeverfahren vergeben. Damit verbunden ist ein Wechsel von der bislang eigenwirtschaftlichen Verkehrserbringung hin zu einem Besteller-Ersteller-Verhältnis. Der Übergang wird mit Auslaufen der Liniengenehmigungen schrittweise bis 2030 erfolgen. Dieses wurde im vergangenen Jahr mit der Novellierung des Nahverkehrsplans 2020 beschlossen.

Vor diesem Hintergrund kommt der allgemeinen Vorschrift und der dort geregelten Ausgleichssystematik eine zentrale Bedeutung für „Auskömmlichkeit der Verkehre“



und für die „Steuerung“ des ÖPNV-Angebots zu, zumal auch innerhalb zukünftiger Ausschreibungsverfahren die Möglichkeit besteht, dass weiterhin eigenwirtschaftliche Anträge der Verkehrsunternehmen den Zuschlag erhalten werden.

Die bestehende allgemeine Vorschrift enthält keine Anreizregelungen zur Erhaltung oder Verbesserung der Qualität. Sie basiert auf einem Vergleichstarif (sog. marktfähiger Tarif), welcher letztlich aus den Ist-Daten der Bestandsunternehmen abgeleitet wurde. Insoweit perpetuiert die Ausgleichssystematik die seit Jahren bestehende Finanzierung ohne wirksame Anreize für die Unternehmen zur Verbesserung des Leistungsangebots und der Qualität zu setzen.

In den nächsten Jahren gewinnen zudem technologische Veränderungen (Clean Vehicle Directive- CVD, Umstellung auf alternative Antriebe) zunehmend an Bedeutung für den ÖPNV. Diese werden zu geänderten Kostenstrukturen führen, welche bislang nicht über das System der allgemeinen Vorschrift abgedeckt werden können. Letzteres gilt auch für Verbesserungen der Entlohnung der Mitarbeiter. Insoweit besteht allseits die berechnete Erwartung, dass die im Landkreis Aurich tätigen Verkehrsunternehmen Ihren Mitarbeitern einen angemessenen Stundenlohn zahlen.

Vor diesem Hintergrund hat die Verwaltung ein Angebot der Fa. Rödl & Partner eingeholt, um diese den vorgenannten Bedarfen entsprechend zu überarbeiten. Inhalt des Angebotes ist ein Modellansatz zur Neustrukturierung der AV.

Der Modellansatz beruht auf einer Ausgleichssystematik, die darauf ausgerichtet ist, die vom Aufgabenträger definierten Standards zur Erfüllung einer ausreichenden Verkehrsbedienung in einen fiktiven Tarif zu überführen, so dass Anreize für eine qualitative höherwertige Verkehrsbedienung gesetzt werden. Dieser Ansatz soll dann auch die Berücksichtigung von tariflichen Lohnzahlungen an die Fahrer umfassen.

Die Gesamthematik ist rechtlich äußerst komplex; Art. 3 Abs. 2 VO 1370 (EU-Verordnung) gestattet der zuständigen Behörden (Aufgabenträger) die Festsetzung von Höchsttarifen für alle Fahrgäste oder bestimmte Gruppen von Fahrgästen (z.B. Schüler) im Wege einer allgemeinen Vorschrift in einem Gebiet.

Wird im Rahmen einer allgemeinen Vorschrift ein „Höchsttarif für alle Fahrgäste“ festgelegt, ist zwangsläufig ein Referenztarif zu ermitteln, an dem der ex ante Ausgleich für die Festlegung des Tarifs als Höchsttarif zu bemessen ist. Bislang erfolgt dieses über die Fortschreibung von Altdaten (früher bekamen die Firmen den Ausgleich direkt vom Land – sog. §§ 45a Personenbeförderungsgesetz Mittel – seit 2017 werden die Gelder über die Aufgabenträger an die Unternehmen weitergegeben – sog. § 7a Niedersächsisches Nahverkehrsgesetz).

Der von der Fa. Rödl & Partner vorgeschlagene Ansatz unterscheidet sich hiervon wesentlich, da die Kosten einer Linie in einen sog. fiktiven, genehmigungsfähigen, objektiven Referenztarif überführt werden. Ausgleichsfähig ist sodann die Differenz zwischen dem fiktiven Tarif und dem realen Tarif: Der Tarif ist

- **fiktiv**: da kein realer Vergleichstarif besteht. Daher bedarf es einer Modellrechnung. Da die Tarifeinnahmen die Kosten des VU decken müssen, wird ein Kostenansatz gewählt.
- **genehmigungsfähig**: stellt auf das Verfahren für die Modellrechnung ab. Dabei erfolgt eine Anlehnung an das Verfahren nach § 39 PBefG. Danach hat das VU



bei Tarifanträgen seine Ist-Kosten offen und eine Nachfrageabschätzung vorzulegen. Die Genehmigungsbehörde prüft, ob der Tarif auskömmlich ist. § 39 PBefG betrachtet somit Kosten und Nachfrage.

- objektiv: da abweichend von § 39 PBefG nicht die Ist-Kosten des konkreten VU, sondern die, eines durchschnittlich, gut geführten Unternehmens betrachtet werden.

Für den Landkreis ist wichtig, dass über die Regelungen der allgemeinen Vorschrift „steuernd“ auf das Leistungsangebot Einfluss genommen werden kann. Ein Ansatz kann insoweit Ziffer 6 des Anhangs der VO 1370 sein. Danach muss die Gewährung des Ausgleichs einen Anreiz für die Erhaltung bzw. Verbesserung der Wirtschaftlichkeit und zur Sicherstellung oder Verbesserung der Qualität des Angebots geben.

Die neu zu erstellende allgemeine Vorschrift soll zugleich verbindlich klären, welches Lohntarifniveau den Verkehrsunternehmen vorgegeben werden kann. Hierbei wird auch die Autonomie der Tarifpartner und damit zudem die Neutralität der öffentlichen Hand hierzu zu beachten sein; zudem müssen solche Vorgaben immer im Kontext der Verkehrsbedienung begründet werden können (z.B. Aufrechterhaltung der Verkehrsbedienung).

Bevor die Allgemeine Vorschrift erlassen wird, bietet es sich an, das ökonomische Modell mit den örtlichen Unternehmen abzustimmen und zu erproben. Die Fa. Rödl & Partner rechnet damit, dass die Ausgestaltung der AV ca. 10 Wochen in Anspruch nimmt; der genaue Wechselzeitpunkt zu einer neuen AV ist aufgrund der Verflechtungen mit den anderen Landkreisen und der Systematik (Abschlagzahlung, ex-ante Abrechnung mit den Fördermitteln des Landes, ein- u. ausgehende Verkehre zu anderen Landkreisen) noch abzustimmen, soll aber spätestens zum Jahreswechsel erfolgen.

Im Ergebnis führt die Umsetzung der Maßnahmen zu einer allgemeinen Vorschrift, die deutlich transparenter ist, als die aktuelle Vorschrift. Die politischen Vorgaben im ÖPNV, die sich i. d. R. im Nahverkehrsplan widerspiegeln, - aber auch sonstige Forderungen, wie die Anpassung der Lohnstruktur, sofern sie rechtlich möglich sind, - können über die Schaffung von Anreizen in der AV durch die Unternehmen direkt umgesetzt werden. Für die derzeit eigenwirtschaftlich am Markt tätigen Unternehmen hat die neue AV den Vorteil, dass sie eine deutlich bessere Planungssicherheit erhalten. Zukünftig wäre gewährleistet, dass für zusätzlich beschlossene politische Vorgaben auch entsprechende finanzielle Mittel bereitgestellt würden. Durch die Anwendung des fiktiven Tarifs (eines durchschnittlich gut wirtschaftenden Unternehmens) ist die ordnungsgemäße und wirtschaftliche Verwendung der Mittel gewährleistet.

Erstellungsdatum: 08.07.2021	Unterschrift In Vertretung gez. Smolinski
---	--

Anlagenverzeichnis:

Antrag der SPD Fraktion vom 20.06.2021

