



## BERATENDE ÄUSSERUNG

### Öffentlicher Personennahverkehr Empfehlungen zur Weiterentwicklung der staatlichen Finanzierung

Beratung der Bayerischen Staatsregierung  
gemäß Art. 88 Abs. 2 BayHO

November 2017



# BERATENDE ÄUSSERUNG

Beratung der Bayerischen Staatsregierung  
gemäß Art. 88 Abs. 2 BayHO  
zum Öffentlichen Personennahverkehr.  
Empfehlungen zur Weiterentwicklung  
der staatlichen Finanzierung







# INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Verzeichnis der Abkürzungen	8 - 12
Verzeichnis der Tabellen	13
Verzeichnis der Abbildungen	14

## BERATENDE ÄUSSERUNG

gemäß Art. 88 Abs. 2 BayHO

<b>1</b>	<b>ZUSAMMENFASSUNG</b>	<b>17</b>
1.1	Organisation/Verkehrsverbände (s. dazu Nr. 4)	19
1.2	Finanzierung des ÖPNV (s. dazu Nr. 5)	20
1.2.1	ÖPNV-Zuweisungen (s. dazu Nr. 6)	20
1.2.2	Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG (s. dazu Nr. 7)	22
1.2.3	Künftiges Modell der ÖPNV-Finanzierung	23
1.2.4	Höhe der staatlichen Mittel	26
1.3	Adäquate Berücksichtigung der Interessen der Ballungsräume und der Fläche	26
1.4	Konnexität	27
1.5	Zusammenfassende grafische Darstellungen	27
<b>2</b>	<b>GEGENSTAND DER BERATENDEN ÄUSSERUNG</b>	<b>30</b>
2.1	Vorbemerkung	30
2.2	Inhalt und Abgrenzung der Beratenden Äußerung	30
<b>3</b>	<b>RECHTSGRUNDLAGEN/BEGRIFFSDEFINITIONEN</b>	<b>32</b>
<b>4</b>	<b>ORGANISATION DES ÖPNV IN BAYERN</b>	<b>36</b>
4.1	Zuständigkeiten	36
4.1.1	Ministerium und Regierungen	36
4.1.1.1	Ausgangslage und Schwachstellen	36
4.1.1.2	Empfehlungen des ORH	36
4.1.2	Zuständigkeit für den allgemeinen ÖPNV	37
4.1.2.1	Ausgangslage und Schwachstellen	37
4.1.2.2	Empfehlungen des ORH	38
4.1.3	Zuständigkeit für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV)	38
4.2	Verkehrsverbände	40
4.2.1	Ausgangslage und Schwachstellen	40

# INHALTSVERZEICHNIS

	Seite	
4.2.1.1	Formen der Zusammenarbeit	40
4.2.1.2	Integrationskosten	40
4.2.1.3	Verkehrsverbände in Bayern	42
4.2.1.4	Bedeutung der Verkehrsverbände an den Beispielen MVV und VGN	44
4.2.2	Empfehlungen des ORH	47
<b>5</b>	<b>FINANZIERUNG</b>	<b>50</b>
5.1	Ist-Zustand	50
5.1.1	Allgemeines	50
5.1.2	Finanzierungsquellen des allgemeinen ÖPNV	51
5.1.3	Mittelbewirtschaftung durch das StMI	53
5.1.3.1	ÖPNV-Zuweisungen nach Art. 27 BayÖPNVG	54
5.1.3.2	Förderprogramm Mobilität im ländlichen Raum	56
5.1.3.3	Busförderung	58
5.1.3.4	Infrastruktur- und kommunale Schienenfahrzeugförderung nach dem BayGVFG	59
5.1.3.5	Infrastrukturförderung durch besondere Bundesprogramme nach dem GVFG	61
5.1.3.6	Innovative Pilotprojekte	62
5.1.3.7	Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG	64
5.1.4	Investitionshilfen nach Art. 21 BayÖPNVG	68
5.1.5	Mittelbare Förderung des ÖPNV	69
5.2	Schwachstellenanalyse und Empfehlungen für die künftige Entwicklung	71
5.2.1	Erfolgskontrolle	71
5.2.1.1	Schwachstellen	71
5.2.1.2	Empfehlungen des ORH	71
5.2.2	Einzelne ÖPNV-Förderprogramme	71
5.2.2.1	Investitionsförderung einschließlich Bus- und kommunaler Schienenfahrzeugförderung	72
5.2.2.1.1	Schwachstellen	72
5.2.2.1.2	Empfehlungen des ORH	72
5.2.2.2	Förderung der Verbesserung der Mobilität im ländlichen Raum	74
5.2.2.2.1	Schwachstellen	74
5.2.2.2.2	Empfehlungen des ORH	74
5.2.2.3	Sonderprogramm für innovative Pilotprojekte im ÖPNV	75
5.2.2.3.1	Schwachstellen	75
5.2.2.3.2	Empfehlungen des ORH	75
<b>6</b>	<b>ÖPNV-ZUWEISUNGEN</b>	<b>76</b>
6.1	Ist-Zustand	76
6.2	Schwachstellenanalyse	76



# INHALTSVERZEICHNIS

	Seite	
6.3	Reformvorschläge des StMI	77
6.4	Empfehlungen des ORH	78
6.4.1	Prämissen	78
6.4.2	Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen	79
6.4.2.1	Berücksichtigung des Aufwands	79
6.4.2.2	Lösungsalternativen	80
6.4.2.3	Bewertung der Lösungsalternativen	84
6.4.3	Verwaltungsvollzug	85
<b>7</b>	<b>AUSGLEICHSLEISTUNGEN NACH § 45a PBefG</b>	<b>86</b>
7.1	Ist-Zustand	86
7.2	Schwachstellenanalyse	86
7.2.1	Allgemeines	86
7.2.2	Prüfungen des ORH	88
7.2.3	Möglichkeit einer landesrechtlichen Neuregelung	89
7.3	Reformvorschläge des StMI	90
7.3.1	Konzeptbeschreibung	90
7.3.2	Beurteilung ORH	93
7.4	Empfehlungen des ORH	94
7.4.1	Prämissen	94
7.4.2	Preis-Preis-Vergleich	94
7.4.2.1	Vergleich bisheriger Ausgleich mit PPV	95
7.4.2.2	Ausgleichssatz	96
7.4.2.3	Überkompensationsprüfung	96
7.4.2.4	Steigender Ausgleichsanspruch bei Fahrpreiserhöhungen (dynamisierte Kostensteigerung)	97
7.4.2.5	Möglichkeiten für Gestaltungen zur Erhöhung des Ausgleichs zulasten des Freistaates	97
7.4.2.6	Keine Anreizwirkung zur Verbesserung des ÖPNV-Angebots	98
7.4.2.7	Risiko der Unterkompensation	98
7.4.2.8	Semestertickets	98
7.4.2.9	Bewertung ORH	99
7.4.3	Kommunalisierung des Ausgleichs	103
7.4.3.1	Lösungsalternativen	103
7.4.3.2	Bewertung ORH	104
7.4.4	Zusammenfassende Bewertung	105

# VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

## Rechts- und Verwaltungsvorschriften

- BayGVFG Bayerisches Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz vom 8. Dezember 2006 (GVBl. S. 969, BayRS 922-2-I), das durch § 1 Nr. 429 der Verordnung vom 22. Juli 2014 (GVBl. S. 286) geändert worden ist
- BayHO Bayerische Haushaltsordnung in der in der Bayerischen Rechtssammlung (BayRS 630-1-F) veröffentlichten bereinigten Fassung, die zuletzt durch § 1 Nr. 348 der Verordnung vom 22. Juli 2014 (GVBl. S. 286) geändert worden ist
- BayÖPNVG Gesetz über den Öffentlichen Personennahverkehr in Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juli 1996 (GVBl. S. 336, BayRS 922-1-I), das zuletzt durch § 1 Nr. 428 der Verordnung vom 22. Juli 2014 (GVBl. S. 286) geändert worden ist
- BaySchFG Bayerisches Schulfinanzierungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000 (GVBl. S. 455, 633, BayRS 2230-7-1-K), das zuletzt durch Artikel 12 des Gesetzes vom 20. Dezember 2016 (GVBl. S. 399) geändert worden ist
- BV Verfassung des Freistaates Bayern in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I), die zuletzt durch Gesetz vom 11. November 2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642) geändert worden ist
- EntflechtG Entflechtungsgesetz vom 5. September 2006 (BGBl. I S. 2098, 2102), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 1. Dezember 2016 (BGBl. I S. 2755) geändert worden ist
- FAG Finanzausgleichsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 16. April 2013 (GVBl. S. 210, BayRS 605-1-F), das zuletzt durch § 3 des Gesetzes vom 12. Juli 2017 (GVBl. S. 366) geändert worden ist
- FrStllgV Freistellungs-Verordnung in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 9240-1-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, die zuletzt durch Artikel 1 der Verordnung vom 4. Mai 2012 (BGBl. I S. 1037) geändert worden ist
- GG Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist
- GVFG Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Januar 1988 (BGBl. I S. 100), das zuletzt durch Artikel 463 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist
-



## VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

HG 2017/2018	Haushaltsgesetz 2017/2018 vom 20. Dezember 2016 (GVBl. S. 399; ber. GVBl. 2017 S. 5)
KStG	Körperschaftsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. Oktober 2002 (BGBl. I S. 4144), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2730) geändert worden ist
PBefG	Personenbeförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. August 1990 (BGBl. I S. 1690), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 14 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist
PBefAusgIV	Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr vom 2. August 1977 (BGBl. I S. 1460), die zuletzt durch Artikel 5 Nummer 3 des Gesetzes vom 23. März 2005 (BGBl. I S. 931) geändert worden ist
PBefKostenV	Ausgleichsverordnung Personenbeförderung vom 6. April 1993 (GVBl. S. 314, BayRS 922-3-1), die zuletzt durch Verordnung vom 29. Oktober 2015 (GVBl. S. 406) geändert worden ist
RegG	Regionalisierungsgesetz vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2395), das zuletzt durch Artikel 19 Absatz 23 des Gesetzes vom 23. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3234) geändert worden ist
RZÖPNV	Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie und der Finanzen über die Richtlinien für die Gewährung von Zuwendungen des Freistaates Bayern für den Öffentlichen Personennahverkehr vom 29. November 2011 (AllMBl. S. 668), die zuletzt durch Bekanntmachung vom 5. Dezember 2016 (AllMBl. S. 2191) geändert worden ist
SchBefV	Schülerbeförderungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. September 1994 (GVBl. S. 953, BayRS 2230-5-1-1-K), die zuletzt durch Verordnung vom 14. Juni 2017 (GVBl. S. 381) geändert worden ist
SchKfrG	Schulwegkostenfreiheitsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 31. Mai 2000 (GVBl. S. 452, BayRS 2230-5-1-K), das zuletzt durch § 1 Nr. 241 der Verordnung vom 22. Juli 2014 (GVBl. S. 286) geändert worden ist
SGB IX	Das Neunte Buch Sozialgesetzbuch - Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen - (Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Juni 2001, BGBl. I S. 1046, 1047), das zuletzt durch Artikel 165 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626) geändert worden ist

# VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

UStG Umsatzsteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Februar 2005 (BGBl. I S. 386), das zuletzt durch Artikel 11 Absatz 35 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2745) geändert worden ist

Verordnung (EG) Nr. 1370/2007

Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 1191/69 und (EWG) Nr. 1107/70 des Rates (ABl. 2007 Nr. L 315 S. 1), geändert durch Art. 1 ÄndVO (EU) 2016/2338 vom 14. Dezember 2016 (ABl. Nr. L 354 S. 22)

VV-BayHO Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums der Finanzen über die Verwaltungsvorschriften zur Bayerischen Haushaltsordnung vom 5. Juli 1973 (FMBl. S. 257), die zuletzt durch Bekanntmachung vom 2. Januar 2017 (FMBl. S. 38) geändert worden ist

ZustV Zuständigkeitsverordnung vom 16. Juni 2015 (GVBl. S. 184, BayRS 2015-1-1-V), die zuletzt durch § 2 der Verordnung vom 12. September 2017 (GVBl. S. 490) geändert worden ist

## Sonstige Abkürzungen

a. a. O. am angegebenen Ort

AT ÖPNV-Aufgabenträger

AVV Augsburger Verkehrs- und Tarifverbund GmbH

BayRS Bayerische Rechtssammlung

BEG Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH

BGBl. I Bundesgesetzblatt Teil I

DB Deutsche Bahn AG

Drs. Drucksache des Bayerischen Landtags

EG Europäische Gemeinschaft



## VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

EU	Europäische Union
FSJ	Freiwilliges Soziales Jahr
GBL	Gesetzblatt Baden-Württemberg
GVBl.	Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt
GVBl. I Hessen	Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Hessen Teil I
IMBek	Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr
IMS	Schreiben des Bayerischen Staatsministeriums des Innern, für Bau und Verkehr
Kap.	Kapitel (Haushalt)
MVG	Münchner Verkehrsgesellschaft mbH
MVV	Münchner Verkehrs- und Tarifverbund GmbH
Nds. GVBl.	Niedersächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
OBB	Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr
Obus	Oberleitungsomnibus
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
OVF	Omnibusverkehr Franken GmbH
PPV	Preis-Preis-Vergleich bei Ausgleichsleistungen für den Ausbildungsverkehr
RVV	Regensburger Verkehrsverbund GmbH
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt

## VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

SPNV	Schienenpersonennahverkehr
StMAS	Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Soziales, Familie und Integration
StMBW	Bayerisches Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst
StMFLH	Bayerisches Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat
StMI	Bayerisches Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr
StMWIVT	Bayerisches Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie
TG	Titelgruppe (Haushalt)
Tit.	Titel (Haushalt)
VAG	Verkehrs-Aktiengesellschaft Nürnberg
VGN	Verkehrsverbund Großraum Nürnberg GmbH
VVM	Verkehrsunternehmens-Verbund Mainfranken GmbH
VU	Verkehrsunternehmen
ZVGN	Zweckverband Verkehrsverbund Großraum Nürnberg



# TABELLENVERZEICHNIS

		Seite
<b>Nr.</b>	<b>Inhalt</b>	
1	Kreisangehörige Gemeinden mit übertragener ÖPNV-Aufgabenträgerzuständigkeit	37
2	Verkehrsverbünde in Bayern mit SPNV-Integration	42
3	Kennzahlen MVV und VGN	44
4	Staatliche Finanzierung des allgemeinen ÖPNV (Gesamtübersicht)	52
5	ÖPNV-Zuweisungen	54
6	Eigenmittel der Aufgabenträger	55
7	Mobilität im ländlichen Raum	56
8	Busförderung	58
9	Infrastruktur- und Schienenfahrzeugförderung nach dem BayGVFG für den allgemeinen ÖPNV	59
10	Besondere Bundesprogramme (GVFG)	61
11	Innovative Pilotprojekte	62
12	Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG	64/65
13	Investitionshilfen für den allgemeinen ÖPNV	68
14	Weitere Programme	70
15	Investitionsförderung	72
16	Vergleich bisheriger Ausgleich mit PPV	95

# ABBILDUNGEN

		Seite
<b>Nr.</b>	<b>Inhalt</b>	
1	Änderungsvorschläge zur Finanzierung des allgemeinen ÖPNV	24
2	Zusammenfassende Darstellung der Änderungsvorschläge zur Organisation (Verkehrsverbünde)	27
3	Zusammenfassende Darstellung der Änderungsvorschläge zur Finanzierung des allgemeinen ÖPNV	28
4	Rechtsgrundlagen des ÖPNV	34
5	Verkehrs- und Tarifverbünde in Deutschland	43
6	Modell für die Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen (Alternative 1)	81
7	Modell für die Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen (Alternative 2)	82
8	Modell für die Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen (Alternative 3)	83



---

**Allgemeine Anmerkungen:**

Alle Personen- und Funktionsbezeichnungen in der Beratenden Äußerung gelten für die männliche und weibliche Form gleichermaßen.

Sofern in der vorliegenden Beratenden Äußerung auf Internetquellen verwiesen wird, ist maßgebliches Abrufdatum, soweit nicht anders angegeben, jeweils der 01.07.2017.

# **BERATENDE ÄUSSERUNG**

gemäß Art. 88 Abs. 2 BayHO



# 1 ZUSAMMENFASSUNG

Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) steht aktuell im Fokus: Die zunehmende Mobilität der Bevölkerung, steigende Zahlen bei den Fernpendlern, die Notwendigkeit, die Ballungsräume vom Individualverkehr zu entlasten und der demografische Wandel, der besonders in der Fläche spürbar wird, stellen erhebliche Anforderungen an den ÖPNV.

Für Planung, Organisation und Sicherstellung des allgemeinen ÖPNV<sup>1</sup> sind in Bayern 131 kommunale Aufgabenträger zuständig. Die Lösungen, die vom ÖPNV erwartet werden, reichen über den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Aufgabenträger hinaus. Zum Teil haben sich Aufgabenträger bereits zu 36 Verkehrsverbänden zusammengeschlossen. Diese haben aber ganz unterschiedliche Ausprägungen - bei nur 12 davon beinhaltet der Verbundtarif auch Leistungen des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV). Insgesamt ist die Abdeckung des Staatsgebiets mit Verkehrsverbänden noch sehr lückenhaft. Das liegt auch daran, dass hohe Integrationskosten die Erweiterung bestehender Verbände hemmen.

Für den allgemeinen ÖPNV (ohne SPNV) in Bayern stehen pro Jahr fast 800 Mio. € zur Verfügung: 560 Mio. € kommen vom Freistaat, 220 Mio. € bringen die kommunalen Aufgabenträger auf.<sup>2</sup> Die staatlichen Mittel speisen 10 Finanzierungsprogramme, für die drei unterschiedliche Ressorts zuständig sind. Die Programme sind kaum miteinander vernetzt, eine übergreifende Koordinierung erfolgt nicht, der Verwaltungsvollzug ist z. T. sehr aufwendig und zuwenig zielorientiert. Überwiegend werden die staatlichen Mittel für die Schülerbeförderung (Pauschalzuweisungen i. H. v. 255 Mio. €),<sup>3</sup> die unentgeltliche Beförderung von Schwerbehinderten (44 Mio. €) und die Ausgleichszahlungen an die Verkehrsunternehmen für die ermäßigte Beförderung von Personen mit Zeitfahrtausweisen des Ausbildungsverkehrs (115 Mio. €) eingesetzt.<sup>4</sup> Für eine spezifische Förderung des ÖPNV stehen nur rd. 145 Mio. € zur Verfügung. Die Ressorts haben kaum Erkenntnisse, inwieweit der staatliche Mitteleinsatz zur als dringlich angesehenen Verbesserung des ÖPNV und damit der Verkehrsverhältnisse beiträgt.

<sup>1</sup> Sofern im Folgenden vom „allgemeinen ÖPNV“ gesprochen wird, ist die Begriffsbestimmung des Art. 1 Abs. 2 Satz 1 BayÖPNVG maßgeblich (s. dazu auch Nrn. 2.2 und 3, fünfter Tired).

<sup>2</sup> Darin nicht enthalten sind die Mittel der kommunalen Aufgabenträger für Infrastrukturmaßnahmen wie U-Bahn- und Straßenbahnstrecken, soweit diese nicht anteilig mit staatlichen ÖPNV-Zuweisungen finanziert werden (s. dazu auch Nr. 5.1.3.1, Erl. zu Tabelle 6).

<sup>3</sup> Insgesamt betragen die Pauschalzuweisungen 316 Mio. € (Soll 2017), die in den ÖPNV und den freigestellten Schülerverkehr fließen. Die genaue Aufteilung ist nicht feststellbar, als ungefähre Erfahrungswert werden 80 % für den ÖPNV angenommen.

<sup>4</sup> Stand jew. Haushaltsjahr 2016.

Vor diesem Hintergrund gibt der ORH sechs Kernempfehlungen:

- Den „Dreiklang“ aus Nutzerfinanzierung, Eigenmitteln der Aufgabenträger und staatlicher Förderung, verbunden mit dem steuerlichen kommunalen Querverbund zu optimieren.
- Die verschiedenen Zuwendungsprogramme zu den beiden Bereichen
  - **Infrastrukturförderung**
  - **Betriebsförderung (ÖPNV-Zuweisungen)**

zusammenzufassen.
- Bei den Mitteln zur Schülerbeförderung zu überprüfen, inwieweit diese auch für den allgemeinen ÖPNV eingesetzt werden können.
- Die Wirksamkeit des Mitteleinsatzes zu erhöhen und Fehlzah- lungen zu beseitigen sowie die Aufgaben- und Finanzverantwor- tung für den allgemeinen ÖPNV bei den kommunalen Aufgabenträgern zu bündeln.
- Die kommunalen Aufgabenträger zu entlasten durch eine über- schaubare Anzahl flächendeckender Verkehrsverbünde mit um- fassenderen Aufgaben.
- Die Interessen der Ballungsräume und der Fläche adäquat zu be- rücksichtigen.



Diese Empfehlungen beruhen zusammengefasst auf folgenden Feststellungen und Erwägungen:

### 1.1 Organisation/Verkehrsverbünde (s. dazu Nr. 4)

In Bayern sind gegenwärtig 131 Aufgabenträger (71 Landkreise, 25 kreisfreie Gemeinden, 35 kreisangehörige Gemeinden) für die Planung, Organisation und Sicherstellung des allgemeinen ÖPNV zuständig. Die aktuellen Herausforderungen verlangen nach umfassenden Lösungen für den ÖPNV, die über die örtlichen Zuständigkeiten der 131 Aufgabenträger weit hinausgehen.

36 Verkehrsverbünde leisten schon jetzt einen wertvollen Beitrag zur Attraktivitätssteigerung des ÖPNV. Sie können Bündelfunktionen übernehmen und entlasten außerdem die kommunalen Aufgabenträger von planerischen und organisatorischen Aufgaben. Sie haben auch eine hohe Bedeutung bei der Verbesserung der Schnittstelle von Stadt-Umland-Verkehren.

- Die bisherige Abdeckung des Staatsgebiets mit Verkehrsverbänden ist jedoch sehr lückenhaft, insbesondere was Verkehrsverbünde mit Integration des Schienenpersonennahverkehrs angeht. Das Verbundsystem sich selbst zu überlassen und künftig allein auf rein freiwillige Zusammenschlüsse zu setzen, erscheint nicht zielführend. Der Freistaat sollte nach Auffassung des ORH eine komplette und zeitnahe Abdeckung des Staatsgebiets mit Verkehrsverbänden anstreben, die sich an den Verkehrsverflechtungen orientiert. Ein Verkehrsverbund sollte dabei neben einem Mindestmaß an Integration auch über eine Mindestgröße verfügen. Dies ist erforderlich, um eine überschaubare Anzahl an leistungsfähigen Verkehrsverbänden in Bayern zu bekommen und eine Zerklüftung der bayerischen Nahverkehrslandschaft mit einer nutzerunfreundlichen und unübersichtlichen Tarifstruktur zu verhindern. Hierzu sollte ein attraktiverer Verbundzuschlag im Rahmen der ÖPNV-Zuweisungen von der Erfüllung entsprechender Kooperationsbedingungen abhängig gemacht werden. Die hohen Integrationskosten, die bei der Einbindung weiterer Aufgabenträger entstehen und die damit eine Ausweitung bestehender Verkehrsverbünde stark behindern, sollten durch geeignete Maßnahmen begrenzt werden. Weitere Anreize und Möglichkeiten der Steuerung des ÖPNV-Ausbaus sollten - ggf. unter Beachtung des Konnexitätsprinzips - geprüft werden.
- Auf die Verkehrsverbünde könnten ergänzende Aufgaben übertragen werden. Dazu zählen insbesondere die Verkehrsplanung und die Ausschreibung von Verkehrsleistungen sowie die Qualitätskontrolle; die Professionalität der Aufgabenwahrnehmung ließe sich dadurch steigern, die ÖPNV-Aufgabenträger und ihre Verbünde würden durch Synergieeffekte entlastet. Auch die bisher von den 7 Regierungen wahrgenommene Zuständigkeit für die Genehmigungen von Linienkonzessionen könnte schrittweise auf Verkehrsverbünde übertragen werden. Organisatorische Anpassungen bei den Regierungen bis hin zu einer Konzentration der verbleiben-

den Aufgaben auf Ebene der Mittelstufe wären dann sinnvoll. Zudem könnte eine verstärkte Koordination der Bayerischen Eisenbahngesellschaft (BEG) mit den Verbänden bei der Planung von SPNV-Leistungen nach Art. 18 BayÖPNVG geprüft werden. Davon unberührt bleibt die Aufgabenträgerschaft (s. dazu Nr. 4.1.3).

## **1.2 Finanzierung des ÖPNV (s. dazu Nr. 5)**

Die Finanzierung des allgemeinen ÖPNV in Bayern ist komplex und unübersichtlich.

- Der ÖPNV wird vor allem finanziert durch
  - Fahrgeldeinnahmen,
  - die Quersubventionierung bei Verkehrsbetrieben,
  - die Eigenmittel der ÖPNV-Aufgabenträger,
  - staatliche Zuwendungen in 7 Förderprogrammen,
  - Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG,
  - Ausgleichsleistungen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen nach § 148 SGB IX und
  - Pauschalzuweisungen für die Schülerbeförderung.
- Die Strukturen sind insbesondere geprägt durch 10 Finanzierungsbereiche, die 3 Ressorts verantworten. Jährlich insgesamt 560 Mio. € werden aus 10 unterschiedlichen Haushaltsstellen verausgabt. Nur bei 7 Programmen steht die Zuschussung des allgemeinen ÖPNV im Vordergrund. Eine Verknüpfung der einzelnen Förderbereiche ist nur bedingt vorhanden. Eine weiterreichende Erfolgskontrolle dahingehend, ob die mit den staatlichen Zuwendungen bezweckten Ziele erreicht sowie inwieweit damit tatsächlich Verbesserungen der verkehrlichen Verhältnisse in Stadt und Land erzielt wurden, erfolgt gegenwärtig praktisch nicht.

### **1.2.1 ÖPNV-Zuweisungen (s. dazu Nr. 6)**

Die ÖPNV-Zuweisungen nach Art. 27 BayÖPNVG von derzeit jährlich 50 Mio. € an die kommunalen Aufgabenträger sind eine wichtige Säule dieser sektoralen Förderung. Sie dienen konsumtiven wie auch investiven Zwecken.

- Die Berechnung der ÖPNV-Zuweisungen durch die 7 Regierungen erfolgt gegenwärtig sehr uneinheitlich, bayernweit verbindliche Vorgaben bestehen dazu nicht. Sie führt zudem bei den Regierungen zu einem erheblichen Arbeitsaufwand. Die



Verteilung ist nicht transparent, sie kann selbst von Experten nur mit großem Aufwand nachvollzogen werden. Dieses Verfahren sollte daher vereinfacht und vereinheitlicht werden. Sogar eine Konzentration der Zuständigkeit bei einer Stelle erscheint sinnvoll.

- Nach Auffassung des ORH sollten bei der Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen der von den Aufgabenträgern geleistete Aufwand und die im Gebiet des Aufgabenträgers erbrachte verkehrliche Leistung in gleicher Weise einbezogen werden. Künftig dagegen - wie vom StMI erwogen - ausschließlich auf den für den Ausgleich von Betriebskostendefiziten geleisteten Aufwand des Aufgabenträgers als Verteilungsmaßstab abzustellen, würde gegenüber dem bisherigen Modus zu erheblichen Verwerfungen führen. Insbesondere ginge dies zulasten der Städte, die ihren ÖPNV vorrangig mit quersubventionierten Eigenbetrieben betreiben und die ÖPNV-Zuweisungen bisher für Investitionen in den Bau von Straßenbahn- und U-Bahnstrecken verwendet haben. Gerade Aufgabenträger, die einen qualitativ und quantitativ hochwertigen ÖPNV anbieten, würden also erheblich benachteiligt.
- Der ORH schlägt vor, die ÖPNV-Zuweisungen um den Bereich
  - der Fahrzeugförderung (Busse und kommunale Schienenfahrzeuge),
  - der Betriebshoffinanzierung und
  - um einem zweckgebundenen Anteil für die alternativen Bedienformen (Mobilität im ländlichen Raum)

zu erweitern.

Diese Vorschläge würden zu einer Erhöhung der ÖPNV-Zuweisungen in der Größenordnung von über 30 Mio. € führen.

Die Aufgabenträger sollten die ÖPNV-Zuweisungen mit Ausnahme des Anteils für die Förderung alternativer Bedienformen im ländlichen Raum für den ÖPNV ohne besondere Zweckbindung verwenden können. Wird auch die vorher genannte, bisher unternehmensbezogene Infrastrukturförderung (Fahrzeuge, Betriebshöfe) in die ÖPNV-Zuweisungen einbezogen, entfällt für den Verkehrsunternehmer zudem das Risiko, Fördermittel anteilig wieder zurückerstatten zu müssen, wenn er bei einem neuen Vergabeverfahren Linien verliert.

## 1.2.2 Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG (s. dazu Nr. 7)

Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG an die Verkehrsunternehmer dienen der Reduzierung des Preises für Zeitfahrkarten des Ausbildungsverkehrs. Sie stellen mit jährlich über 110 Mio. € bisher eine der Hauptsäulen der ÖPNV-Finanzierung dar. Ermäßigte Fahrkarten im Ausbildungsverkehr bereitzustellen, dient sozialpolitischen Zwecken. Der dafür eingebundene Verkehrsunternehmer hat nach aktueller Rechtslage einen Anspruch auf Ausgleich seiner dadurch verringerten Einnahmen. Die Ausgleichsleistungen sind also keine Fördermittel und damit auch mit keinen ÖPNV-spezifischen Förderzielen verknüpft.

- Mit Wirkung vom 01.01.2007 wurde den Ländern die Möglichkeit eingeräumt, die bundesgesetzliche Ausgleichsregelung des § 45a PBefG durch Landesrecht zu ersetzen. Bayern hat hiervon - im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern - bisher keinen Gebrauch gemacht hat. Das Ausgleichsverfahren in Bayern erfolgt deshalb aktuell nach wie vor nach der bundesrechtlichen Regelung des § 45a PBefG.
- Ausgeglichen werden nach § 45a PBefG 44 % des Unterschiedsbetrags zwischen dem Verkaufserlös der verbilligten Zeitkarten (Ist-Einnahmen) und den rechnerisch ermittelten fiktiven Kosten (Sollkosten) für die Beförderungsleistungen. Die Sollkosten weichen jedoch von dem mit dem Verkauf nicht verbilligter Fahrkarten erzielbaren Erlös nachweisbar ab. Dies führt teilweise zu erheblichen Überkompensationen. Das System der Gegenüberstellung von realen Erlösen (Ist-Einnahmen) und fiktiven Sollkosten baut also nicht auf vergleichbaren Größen auf und ist deshalb intransparent. Außerdem ist damit ein kompliziertes Berechnungsverfahren und somit ein erheblicher Verwaltungsaufwand bei den Regierungen verbunden.
- Das gegenwärtige Verfahren zur Ermittlung der Ausgleichsleistungen geht über die gesetzgeberische Intention hinaus, im Wesentlichen die mit dem Ausbildungsverkehr verbundenen Einnahmeausfälle der Verkehrsunternehmen auszugleichen. Daraus ergibt sich teilweise eine nicht gesteuerte allgemeine Subventionierung von Busunternehmen, die auch mit einer fallweisen Finanzierung eines Teils der allgemeinen Fahrpreise einhergehen. Der Freistaat greift also unmittelbar in die Finanzierung des ÖPNV ein, ohne damit aber Ziele des ÖPNV wirksam unterstützen zu können. Dabei wäre es vorrangige Sache der kommunalen Aufgabenträger, etwa durch Ausgestaltung von Tarifen und damit eng zusammenhängend das regionale Verkehrsangebot zu lenken. Durch die Ausgleichsleistungen entsteht eine unübersichtliche finanzielle Gemengelage, bei der das konkrete Defizit, das erbrachte Verkehrsleistungen verursachen, nicht mehr feststellbar ist. Überhöhte Ausgleichszahlungen können außerdem ein wettbewerbliches Vergabeverfahren verzerren.
- Der ORH schlägt vor, den unternehmensbezogenen Ausgleichsanspruch nach den Vorgaben des § 45a PBefG in der bisherigen Art und Weise abzuschaffen, was aufgrund der Öffnungsklausel des § 64a PBefG zulässig ist. Zugleich werden die



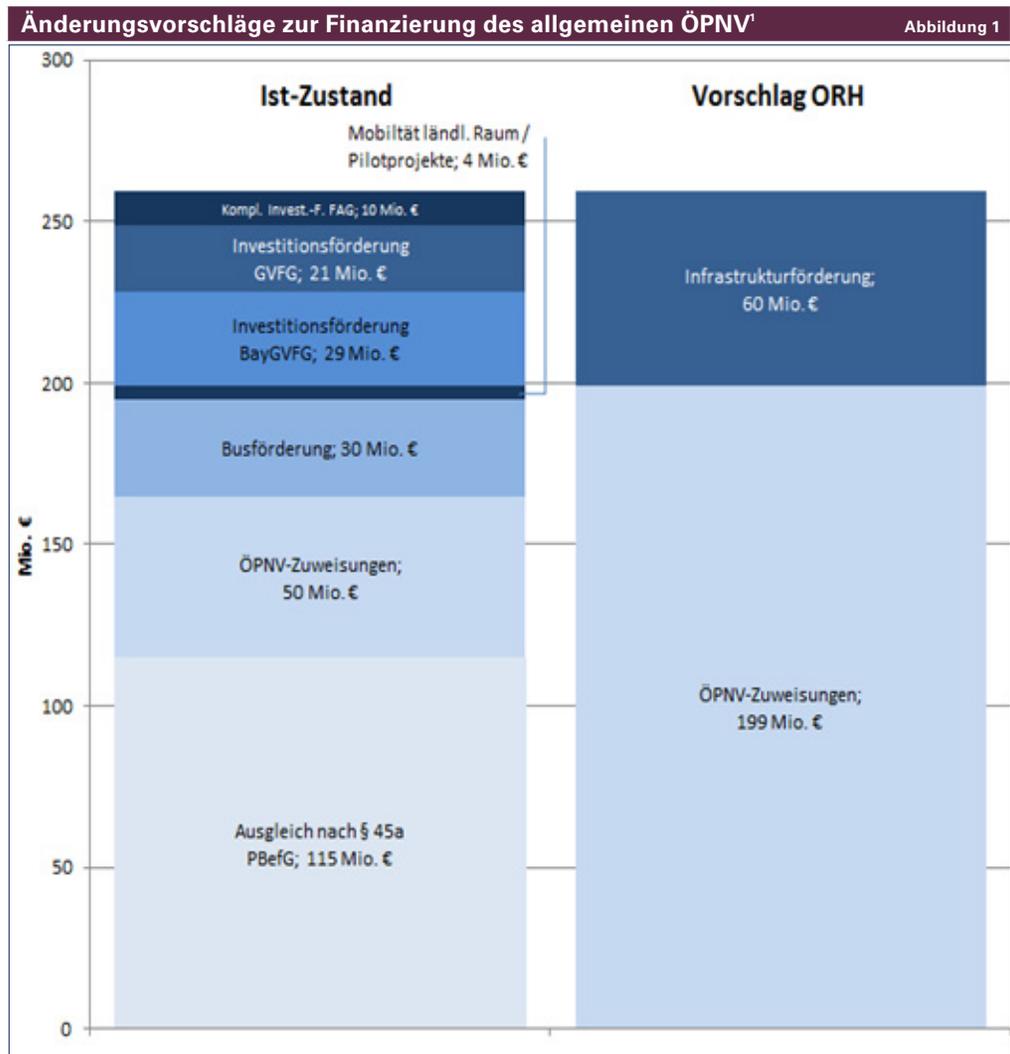
vom Freistaat bisher für Ausgleichsleistungen vorgesehenen Mittel kommunalisiert und in die ÖPNV-Zuweisungen integriert. Die Aufgabenträger erhalten einen Teil der ÖPNV-Zuweisungen entweder mit konkreter Zweckbindung für den Ausbildungsverkehr oder nur mit der Bedingung, die Mittel für den ÖPNV einzusetzen, verbunden lediglich mit der Maßgabe, einen Ausgleich für die Ermäßigung von Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 sicherzustellen. Die Aufgabenträger können die Mittel dann an die Verkehrsunternehmen mittels öffentlicher Dienstleistungsaufträge oder auf der Grundlage von allgemeinen Vorschriften weiterreichen. Für die Erweiterung der ÖPNV-Zuweisungen um die bisher für die Ausgleichsleistungen verwendeten staatlichen Mittel sprechen die freieren Gestaltungsmöglichkeiten für die Aufgabenträger. Vor einer solchen Kommunalisierung sollte allerdings eine weitgehend flächendeckende Abdeckung des Staatsgebiets mit leistungsfähigen Verkehrsverbänden stehen, damit diese die zusätzlichen Aufgaben mit vertretbarem Verwaltungsaufwand erfüllen können. Die sich je nach Ausgestaltung aufgrund des Konnexitätsprinzips womöglich ergebenden Ansprüche der Kommunen sind in die Überlegungen einzubeziehen.

- Alternativ wäre auch eine Beibehaltung der Ausgleichsleistungen durch den Staat denkbar. Dabei ist jedoch sicherzustellen, dass sie nicht mehr der versteckten Förderung unrentabler eigenwirtschaftlicher Verkehre dienen, sondern einer der gesetzlichen Intention entsprechenden Entschädigung für staatlich angeordnete Fahrpreisrabattierungen. Für diesen Fall empfiehlt der ORH die Einführung eines Preis-Preis-Vergleichs. Dabei ist der Ausgleichsmaßstab der Unterschiedsbetrag zwischen dem Preis des Zeitfahrausweises des Ausbildungsverkehrs und dem vergleichbaren Zeitfahrausweis für Erwachsene. Für den Fall der Weiterführung der Ausgleichsleistungen für ermäßigte Zeitkarten des Ausbildungsverkehrs unmittelbar durch den Staat, würden diese einen eigenständigen, 3. Bereich der ÖPNV-Finanzierung darstellen. Abbildung 1 und 3 müssten dann entsprechend modifiziert werden.
- Denkbar wäre auch die Einführung einer Optionslösung, bei der der Aufgabenträger entscheiden kann, welche Form des Ausgleichssystems er wünscht.

### 1.2.3 Künftiges Modell der ÖPNV-Finanzierung

- Die kommunalen Aufgabenträger sollten erheblich aufgewertet und „vom Verwalter zum Gestalter“ werden. Es liegt im vitalen Eigeninteresse der kommunalen Ebene, das ÖPNV-Angebot deutlich zu verbessern. Aufgabe des Staates kann es nur sein, hierfür Anreize zu setzen und Anstöße zu geben. In diesem Sinne sollte die Stärkung der Kompetenz und Eigenverantwortlichkeit der kommunalen Aufgabenträger unter der Prämisse der Einheit von Aufgaben- und Finanzverantwortung stärker als bisher in den Vordergrund treten. Diese Zusammengehörigkeit ist ein anerkannter Organisationsgrundsatz und auch ein tragendes Argument für das Konnexitätsprinzip.

- Der ORH schlägt dazu vor, die Finanzierungswege des allgemeinen ÖPNV weitgehend zusammenzuführen. Dies aktiviert die Eigenverantwortung der kommunalen Aufgabenträger und erweitert deren Gestaltungsverantwortung im Sinne der Subsidiarität. Die Finanzierung wird zudem übersichtlicher, was einen effektiven Mitteleinsatz sehr begünstigt.
- Konkret schlägt der ORH vor, die ÖPNV-Finanzierung auf die beiden Bereiche Infrastrukturförderung und ÖPNV-Zuweisungen zu fokussieren:



<sup>1</sup> Die Mittel für die Betriebshofförderung und die Förderung kommunaler Schienenfahrzeuge (bisher Teile der Investitionsförderung BayGVFG) sind nicht gesondert dargestellt. Bei der Investitionsförderung BayGVFG und GVFG sowie der komplementären Investitionsförderung (linke Säule) bzw. dem Gesamtbereich Infrastrukturförderung (rechte Säule) wurden im Hinblick auf die Fokussierung auf den allgemeinen ÖPNV die Mittel, die nicht dem allgemeinen ÖPNV zuzuordnen sind, nicht dargestellt.



- Eine konzentrierte Infrastrukturförderung dient ausschließlich investiven Zwecken. Sie umfasst die bisher eigenständigen Programme der ÖPNV-Infrastrukturförderung nach dem BayGVFG<sup>5</sup> und die komplementäre Investitionsförderung nach Art. 21 BayÖPNVG i. V. m. Art. 13c Abs. 2 FAG<sup>6</sup> (mit einem Gesamtvolumen von 39 Mio. €<sup>7</sup> für den allgemeinen ÖPNV). Die Mittel für die besonderen Programme des Bundes (Ist 2016: 21 Mio. €)<sup>8</sup> könnten ebenfalls einbezogen werden. Die Zuständigkeit (bisher StMFLH für die Komplementärfinanzierung und StMI für die weiteren investiven Programme) wird im Interesse der Verwaltungsvereinfachung beim StMI konzentriert. Die Mittel werden entsprechend des in Art. 2 BayGVFG genannten Empfängerkreises an Vorhabenträger des allgemeinen ÖPNV und an sonstige Kommunen ausgereicht, die in eine Verbesserung der ÖPNV-Infrastruktur investieren.
  
- Die ÖPNV-Zuweisungen an die Aufgabenträger stellen (bei einer Einbeziehung der bisherigen § 45a PBefG-Mittel) mit einem Gesamtvolumen von rd. 200 Mio. € künftig das Kernstück der allgemeinen ÖPNV-Finanzierung dar. Den kommunalen Aufgabenträgern stehen so rd. 4-mal mehr Mittel zur Verfügung, die sie weitgehend eigenverantwortlich und sowohl für investive als auch für konsumtive Zwecke des allgemeinen ÖPNV einsetzen können. Es bleibt den Aufgabenträgern aber unter Einhaltung der beihilferechtlichen Bestimmungen unbenommen, die Fahrzeug- bzw. Betriebshofförderung weiterzuführen. Zweckgebunden bleibt lediglich der Anteil für die alternativen Bedienformen.
  
- Die Erstattung der den Verkehrsunternehmen nach § 145 SGB IX für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen entstehenden Fahrgeldausfälle (derzeit 44 Mio. €) soll weiterhin als eigenständiges Programm und unabhängig von der sonstigen ÖPNV-Finanzierung geführt werden. Die Erstattung beruht auf zwingendem Bundesrecht ohne landesrechtliche Öffnungsklausel. Bei einer Einbeziehung in andere Programme entstünde zudem eine Situation, die zu einer unübersichtlichen Verflechtung der Finanzierungsströme führen und damit kaum mehr zu überprüfen wäre. Auch die vom StMFLH bzw. StMBW verantworteten 6 Programme, deren einziger Zweck bisher die Sicherstellung der Schülerbeförderung ist (derzeit insgesamt 470 Mio. €), sollten eigenständig weitergeführt werden. Der ORH regt aber an zu prüfen, wie unter Einbeziehung dieser Programme zur Schülerbeförderung auch Verbesserungen des allgemeinen ÖPNV erzielbar werden könnten (z. B. Anfahrt weiterer Haltestellen, Fahrplanverdichtung etc.).

---

<sup>5</sup> Kap. 13 10 Tit. 883 09.

<sup>6</sup> Kap. 13 10 Tit. 883 81 ff.

<sup>7</sup> Ist-Ausgaben des Haushaltsjahres 2016.

<sup>8</sup> Kap. 13 10 Tit. 883 10.

#### 1.2.4 Höhe der staatlichen Mittel

- Bei einer konstanten Höhe der ÖPNV-Zuweisungen (unverändert seit 2006) werden den kommunalen Aufgabenträgern inflationsbereinigt jedes Jahr weniger staatliche Mittel zur Verfügung stehen. Daran ändern auch jüngst zusätzlich eingeführte Programme, wie das zur Verbesserung der Mobilität im ländlichen Raum oder die Förderung innovativer Pilotprojekte, aufgrund des geringen Finanzvolumens nur wenig. Entsprechendes gilt für die ebenfalls eingefrorenen Mittel für Ausgleichsleistungen an Verkehrsunternehmen für die Beförderung von Personen mit Zeitfahrkarten des Ausbildungsverkehrs.
- Qualitätssteigerungen, künftige evtl. Vorgaben zu Verbundlösungen sowie etwaige Konnexitätsleistungen können weitere Mittel erfordern. Derzeit reichen die Mittel aber z. T. schon nicht aus, um die vom damals zuständigen StMWIVT definierte „ausreichende Verkehrsbedienug“ als verkehrspolitische Zielsetzung zu erreichen.<sup>9</sup> Die staatlichen Mittel für den ÖPNV sollten deshalb effizient und zielgerichtet eingesetzt und einer Erfolgskontrolle unterzogen werden, ob und inwieweit der ÖPNV gestärkt wird. Zu ersterem gehört, Fehlzahlungen zu vermeiden oder Mittel etwa im Rahmen von Verbundlösungen freizusetzen. Letztlich bleibt die Höhe der staatlichen Mittel allerdings eine Frage der politischen Prioritätensetzung. Es gibt Erklärungen der Staatsregierung dahingehend, dass der massive Mitteleinsatz für einzelne große Verkehrsprojekte, wie z. B. für den Bau der 2. S-Bahn-Stammstrecke in München (s. dazu Nr. 5.1.1), der den Verkehrshaushalt in den nächsten Jahren erheblich prägen wird, keine negativen Auswirkungen auf die Finanzierung sonstiger notwendiger Maßnahmen zur Verbesserung der ÖPNV-Infrastruktur hat. Dies ist sicher auch erforderlich zur Förderung der allgemeinen Akzeptanz dieses Großprojekts.
- Bei der Frage der Höhe des ÖPNV-Finanzierungsbedarfs kann eine Anpassung der nutzerfinanzierten Tariferlöse nicht außer Betracht bleiben.

#### 1.3 Adäquate Berücksichtigung der Interessen der Ballungsräume und der Fläche

Die unterschiedlichen Voraussetzungen der ÖPNV-Strukturen in den Ballungsräumen und der Fläche müssen in jeweils ausreichender Art und Weise berücksichtigt werden. Gerade die aktuelle Schadstoffproblematik in den Innenstädten stellt den ÖPNV in den Ballungsräumen vor große Herausforderungen. Eine Verschiebung des Förderschwerpunkts in Richtung ländlicher Raum erscheint vor diesem Hintergrund nicht angezeigt. Auf der anderen Seite wäre aber auch ein klarer Handlungsauftrag des Staates für die Aufgabenträger erforderlich, aus dem hervorgeht, welcher Bedienungsstandard in den ländlichen Bereichen angestrebt werden soll, da nur so der künftige Finanzierungsbedarf ermittelt werden kann. Die bisherigen Regelungen in Art. 5 BayÖPNVG sind sehr allgemein gehalten. Außerdem sollte insbesondere für den Bereich der Ballungsräume der kommunale Querverbund erhalten bleiben, da ansonsten erhebliche zusätzliche

---

<sup>9</sup> Vgl. Anhang C der Leitlinie zur Nahverkehrsplanung.

Mittel seitens der Aufgabenträger eingesetzt werden müssten, wodurch ein zusätzlicher Zuschussbedarf entstünde.

#### 1.4 Konnexität

Nach Art. 83 Abs. 2 BV hat der Staat, wenn er den Gemeinden Aufgaben überträgt oder in sonstiger Art und Weise besondere Anforderungen an die Erfüllung neuer oder bestehender Aufgaben stellt, Bestimmungen über die Deckung der Kosten zu treffen.

Sofern durch staatliche Vorgaben - etwa bei einer Umsetzung der in dieser Beratenden Äußerung ausgesprochenen Empfehlungen - Einfluss auf die Ausgestaltung des ÖPNV-Angebots der kommunalen Aufgabenträger über die Standards des Art. 5 BayÖPNVG hinaus genommen wird oder in sonstiger Weise eine Steigerung der Ausgaben aufseiten der Aufgabenträger entstehen kann, ist davon auszugehen, dass sich damit Konnexitätsfragen stellen. Deshalb wäre ergänzend zu überprüfen, ob und inwieweit sich je nach Gestaltung Kostendeckungsansprüche stellen könnten.

In einem zweiten Schritt sollte mit den kommunalen Spitzenverbänden im Wege eines iterativen Prozesses diskutiert werden, welche Auf- und Ausgaben künftig vom Staat und welche Auf- und Ausgaben künftig von den Kommunen wahrzunehmen sind. Erst dann ist absehbar, welche Schritte mit welchem Finanzierungsvolumen verbunden sind und der Haushaltsgesetzgeber kann auf einer gesicherten Basis entscheiden, in welchem Umfang zusätzliche Mittel für etwaige Reformschritte beim ÖPNV bereitgestellt werden.

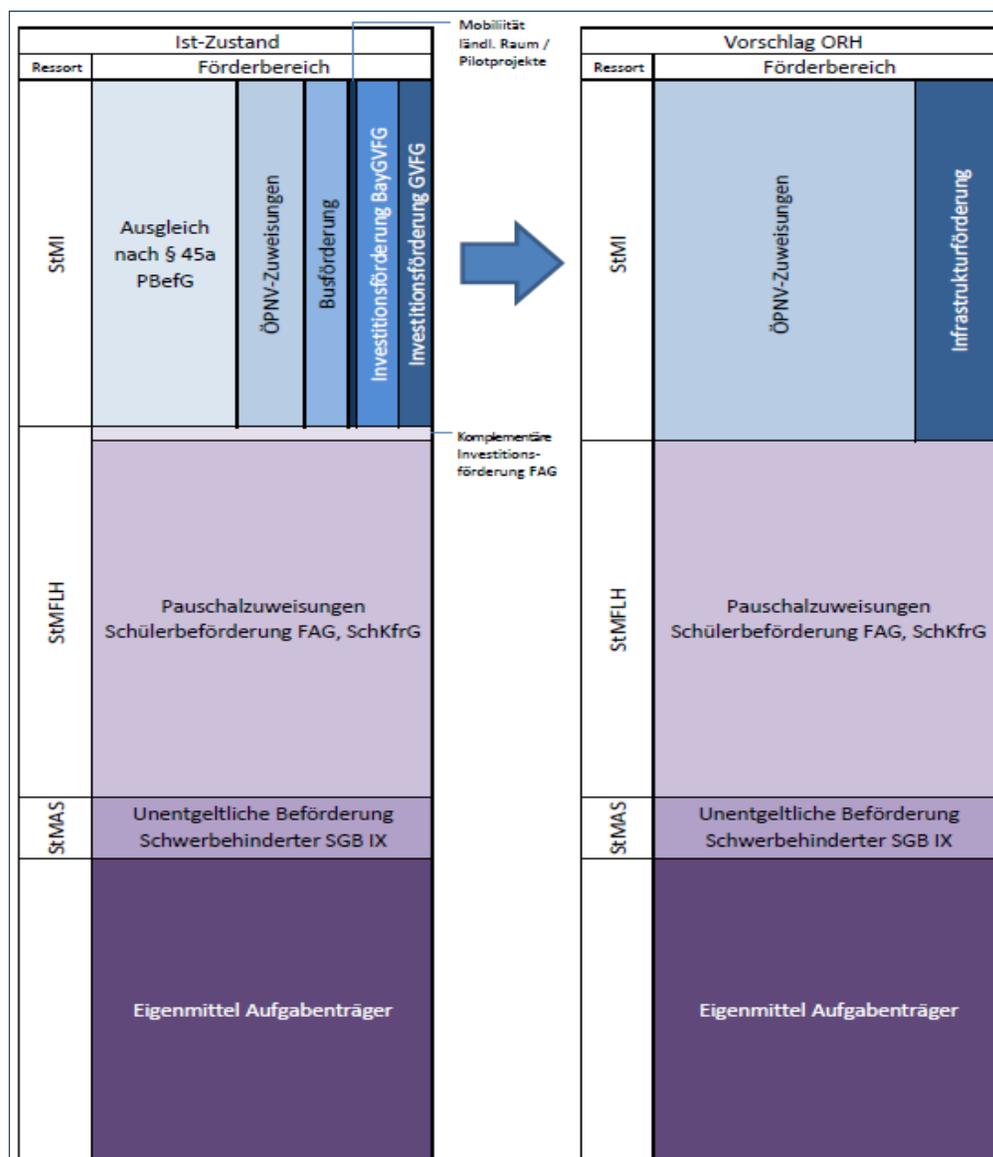
#### 1.5 Zusammenfassende grafische Darstellungen

**Zusammenfassende Darstellung der Änderungsvorschläge zur ÖPNV-Finanzierung und zur Organisation (Verkehrsverbünde)** Abbildung 2

Verkehrsverbünde	Ist-Zustand	Vorschlag ORH	
	Anzahl	Anzahl	Abdeckung Landesfläche
nur Fahrplankoordination	9	--	--
mit Gemeinschaftstarif	15	--	--
mit SPNV-Integration	12	3-5	100%
Summe	36	3-5	100%

Zusammenfassende Darstellung der Änderungsvorschläge zur Finanzierung des allgemeinen ÖPNV<sup>1</sup>

Abbildung 3



<sup>1</sup>Bei der Investitionsförderung BayGVFG und GVFG sowie der komplementären Investitionsförderung (linke Säule) bzw. dem Gesamtbereich Infrastrukturförderung (rechte Säule) wurde im Hinblick auf die Fokussierung auf den allgemeinen ÖPNV der Anteil der Mittel, der nicht dem allgemeinen ÖPNV zuzuordnen ist, grafisch nicht dargestellt.



## 2 GEGENSTAND DER BERATENDEN ÄUSSERUNG

### 2.1 Vorbemerkung

Die Finanzierung des ÖPNV in Bayern ist derzeit - wie im übrigen Bundesgebiet auch - unübersichtlich und geprägt von einer Vielzahl von einzelnen Förderbereichen. Der ORH hat sich in der Vergangenheit bereits mit Teilaspekten des ÖPNV befasst und dabei insbesondere auf Überkompensierungen und einen unzureichenden Verwaltungsvollzug hingewiesen. Auf die Erkenntnisse aus den 1998<sup>10</sup> bzw. 2003<sup>11</sup> durchgeführten Prüfungen zu den Ausgleichsleistungen für den Ausbildungsverkehr nach § 45a PBefG sowie aus den von 2009 bis 2013 vorgenommenen Überprüfungen der ÖPNV-Zuweisungen nach Art. 27 BayÖPNVG wird hingewiesen.

Von der seit 2007 bestehenden Möglichkeit, das Ausgleichssystem für die Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs nach § 45a PBefG landesrechtlich neu zu regeln, hat der Freistaat bisher keinen Gebrauch gemacht (s. dazu Nr. 7.2.3).

Der ORH kann nach Art. 88 Abs. 2 BayHO aufgrund von Prüfungserfahrungen den Landtag, die Staatsregierung und auch einzelne Staatsministerien beraten (Beratende Äußerung). Mit der vorliegenden Beratenden Äußerung will der ORH dazu beitragen, die Finanzierung des ÖPNV insgesamt auf eine tragfähige Grundlage zu stellen.

### 2.2 Inhalt und Abgrenzung der Beratenden Äußerung

Der ÖPNV wird aus einer Vielzahl von unterschiedlichen, auch nicht staatlichen, Quellen finanziert, vor allem durch

- Fahrgeldeinnahmen,
- die Quersubventionierung bei Verkehrsbetrieben,<sup>12</sup>
- Eigenmittel der kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger,
- staatliche Zuwendungen,
- Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG,

---

<sup>10</sup> ORH-Bericht 1999 TNr. 38.

<sup>11</sup> ORH-Bericht 2004 TNr. 31.

<sup>12</sup> S. dazu Nr. 6.4.2.1.



- Ausgleichsleistungen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen nach § 148 SGB IX,
  
- Leistungen für die Finanzierung der Schülerbeförderung.

Die Beratende Äußerung wurde im Wesentlichen begrenzt auf den allgemeinen ÖPNV, der nach Art. 1 Abs. 2 Satz 1 BayÖPNVG insbesondere die Beförderung mit Straßenbahnen, Hoch- und Untergrundbahnen, Bahnen besonderer Bauart sowie Omnibussen und Kraftfahrzeugen im Linienverkehr umfasst. Sie enthält eine Analyse der gegenwärtigen komplexen Finanzierungsstrukturen sowie Konzepte zur grundsätzlichen Reform einzelner Förderbereiche, auch unter dem Aspekt, mehr Transparenz in den Finanzbeziehungen zu erreichen. Darüber hinaus werden die vom StMI zwischenzeitlich vorgelegten Konzepte für eine Neustrukturierung der ÖPNV-Zuweisungen (s. dazu Nr. 6.3) und der Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG (s. dazu Nr. 7.3) betrachtet.<sup>13</sup>

Nicht näher einbezogen wurde - unbeschadet der Äußerungen über die Zuständigkeit in Nr. 4.1.3 und einer kurzen Darstellung der Finanzierung der 2. S-Bahn-Stammstrecke in München in Nr. 5.1.1 - der Schienenpersonennahverkehr, also die Beförderung in Zügen der Eisenbahn (Art. 1 Abs. 2 Satz 2 BayÖPNVG), die vom Freistaat in eigener Verantwortung organisiert wird (Art. 15 Abs. 1 BayÖPNVG). Die hierfür eingesetzten Landesmittel stammen ganz überwiegend aus Finanzhilfen des Bundes, die den Ländern zur Durchführung des SPNV zugewiesen werden (§ 5 RegG).<sup>14</sup>

Ferner geht dieser Bericht nicht detailliert auf die vom StMFLH und vom StMBW geförderte Schülerbeförderung sowie die vom StMAS verantworteten Ausgleichsleistungen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen nach § 148 SGB IX ein. Diese beiden Bereiche stellen zwar insgesamt mit 300 Mio. €<sup>15</sup> mehr als die Hälfte der Finanzierungsmasse des allgemeinen ÖPNV dar. Es handelt sich dabei jedoch um Finanzierungsinstrumente, die primär einen sozialpolitischen Zweck verfolgen und nicht der Aufrechterhaltung bzw. Weiterentwicklung eines allgemeinen ÖPNV dienen. Außerdem ist das SGB IX ein Bundesgesetz ohne Öffnungsklausel, die eine abweichende Landesgesetzgebung ermöglicht. Unbeschadet dessen empfiehlt der ORH aber, diese spezifischen Fördertatbestände ggf. auf Folgeänderungen zu überprüfen, die sich aus einer etwaigen Reform des allgemeinen ÖPNV ergeben.

Eine Aussage darüber, ob die für den ÖPNV zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel ausreichend sind, den gem. Art. 5 BayÖPNVG geforderten Bedienungsstandard zu erfüllen, war ebenfalls nicht primärer Gegenstand dieser Beratenden Äußerung.

---

<sup>13</sup> Vorgelegt mit IMS vom 02.03.2017 Nr. IIE2-0756.7-1-5 bzw. vom 25.04.2017 Nr. IIE2-0756.7-1-5.

<sup>14</sup> Veranschlagt in Kap. 03 67 Tit. 231 01.

<sup>15</sup> In diesem Betrag ist für den Bereich der Schülerbeförderung nur der Anteil der Pauschalzuweisungen nach Art. 10a FAG, Art. 3, 4 SchKfrG für den mit dem ÖPNV durchgeführten Schülerverkehr enthalten (80 %). Nicht enthalten sind darin die Mittel, die das StMBW aus Einzelplan 05 vorwiegend für private Schulen sowie für Mehraufwendungen im Zusammenhang mit der Einführung des G 8 bewirtschaftet (2016: 151,4 Mio. €), da hier entweder die Schülerbeförderungskosten nicht separat dargestellt sind oder keine Differenzierung nach ÖPNV und freigestelltem Schülerverkehr vorhanden ist.

### 3 RECHTSGRUNDLAGEN/ BEGRIFFSDEFINITIONEN

- Die **Verordnung (EG) Nr. 1370/2007** des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2007 über öffentliche Personenverkehrsdienste auf Schiene und Straße regelt die Vergabe und Finanzierung von im öffentlichen Interesse liegenden Personenverkehrsleistungen, die auf Basis der am Markt erzielbaren Erlöse von Verkehrsunternehmen nicht erbracht werden, durch die dafür zuständigen Behörden. Sie umfasst den gesamten öffentlichen Personenverkehr. In den Begriffsbestimmungen wird nicht zwischen dem Verkehr auf Schiene und Straße unterschieden. Art. 2 Buchst. a der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 definiert nur den „öffentlichen Personenverkehr“ allgemein als Personenbeförderungsleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse, die für die Allgemeinheit diskriminierungsfrei und fortlaufend erbracht werden.
- Das **Regionalisierungsgesetz** (RegG) des Bundes (verfassungsrechtliche Grundlage in Art. 106a des Grundgesetzes) befasst sich vom Grundsatz her ebenfalls mit den beiden Formen des ÖPNV (auf Schiene und Straße) und definiert in § 2 den Öffentlichen Personennahverkehr als die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Verkehrsmitteln im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt. Die Mittel, die die Länder aus dem Regionalisierungsgesetz erhalten (Soll 2017 für Bayern: 1,24 Mrd. €)<sup>16</sup> werden in Bayern fast ausschließlich für die Finanzierung des SPNV verwendet. 34,7 Mio. € davon fließen in die Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG<sup>17</sup>.
- Nach dem **Allgemeinen Eisenbahngesetz** des Bundes ist Schiienenpersonennahverkehr ein Verkehrsdienst, dessen Hauptzweck es ist, die Verkehrsbedürfnisse im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr abzudecken. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Zuges die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt.
- Das **Personenbeförderungsgesetz** (PBefG) des Bundes befasst sich vom sachlichen Geltungsbereich her nicht mit dem SPNV und definiert demzufolge in § 8 Abs. 1 den Öffentlichen Personennahverkehr als die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Oberleitungsomnibussen (Obussen) und Kraftfahrzeugen im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt sind, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die

<sup>16</sup> Veranschlagt in Kap. 03 67 Tit. 231 01.

<sup>17</sup> Deckungsvermerk bei Kap. 03 66 TG 71-72.



gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt. Nach § 8 Abs. 2 PBefG wird der Begriff des ÖPNV um den Verkehr mit Taxen oder Mietwagen erweitert, der eine der in Abs. 1 genannten Verkehrsarten ersetzt, ergänzt oder verdichtet.

§ 8 Abs. 4 PBefG unterteilt die Verkehrsleistungen in gemeinwirtschaftliche und eigenwirtschaftliche:

Bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren erhalten die Verkehrsunternehmer Ausgleichsleistungen für Kostendeckungsfehlbeträge,<sup>18</sup> wobei übermäßige Ausgleichsleistungen zu vermeiden sind.<sup>19</sup> Verkehrsleistungen im ÖPNV sind in der Regel in einem wettbewerblichen Vergabeverfahren zu vergeben. Dabei wird das Verkehrsunternehmen, das eine Linie bedienen soll, nach wirtschaftlichen Erwägungen aus einem Kreis von Bewerbern ausgewählt.

Den gemeinwirtschaftlichen Verkehren steht der eigenwirtschaftliche Verkehr gegenüber,<sup>20</sup> den der Verkehrsunternehmer grundsätzlich in eigener Verantwortung auf eigenes wirtschaftliches Risiko erbringt. Dabei kann der Aufgabenträger dem Verkehrsunternehmer aber in Form einer allgemeinen Vorschrift Ausgleichsleistungen für nicht kostendeckende Höchsttarife gewähren, wobei auch hier übermäßige Ausgleichsleistungen zu vermeiden sind. Diese Ausgleichsleistungen betreffen ebenso wie die Ausgleichsleistungen für die Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs nach § 45a PBefG, für die ein Rechtsanspruch des Unternehmers gegenüber dem Staat besteht, die Eigenwirtschaftlichkeit der Verkehrsleistung nicht.<sup>21</sup> Nach den Bestimmungen des Personenbeförderungsgesetzes hat der eigenwirtschaftliche Verkehr grundsätzlich Vorrang.<sup>22</sup>

- Auf landesrechtlicher Ebene wird der ÖPNV im **Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern** (BayÖPNVG) definiert. Die Begriffsbestimmung in Art. 1 Abs. 1 BayÖPNVG lehnt sich dabei an die Regelung in § 8 Abs. 1 PBefG an. In § 1 Abs. 2 BayÖPNVG wird zwischen dem allgemeinen ÖPNV, zu dem die Beförderung insbesondere mit Straßenbahnen, Hoch- und U-Bahnen, Bahnen besonderer Bauart sowie Omnibussen und Kraftfahrzeugen im Linienverkehr (Satz 1) gehört, und dem Schienenpersonennahverkehr, also der Beförderung in Zügen der Eisenbahn (Satz 2), unterschieden. In § 1 Abs. 3 BayÖPNVG (so wie in § 8 Abs. 2 PBefG) wird der allgemeine ÖPNV um den Verkehr mit Taxen oder Mietwagen erweitert, der Verkehre der in den Abs. 1 und 2 genannten Art ersetzt, ergänzt oder verdichtet.

<sup>18</sup> Art. 3 Abs. 1 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, § 8a Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 PBefG, Art. 19 Abs. 1 Satz 1 BayÖPNVG.

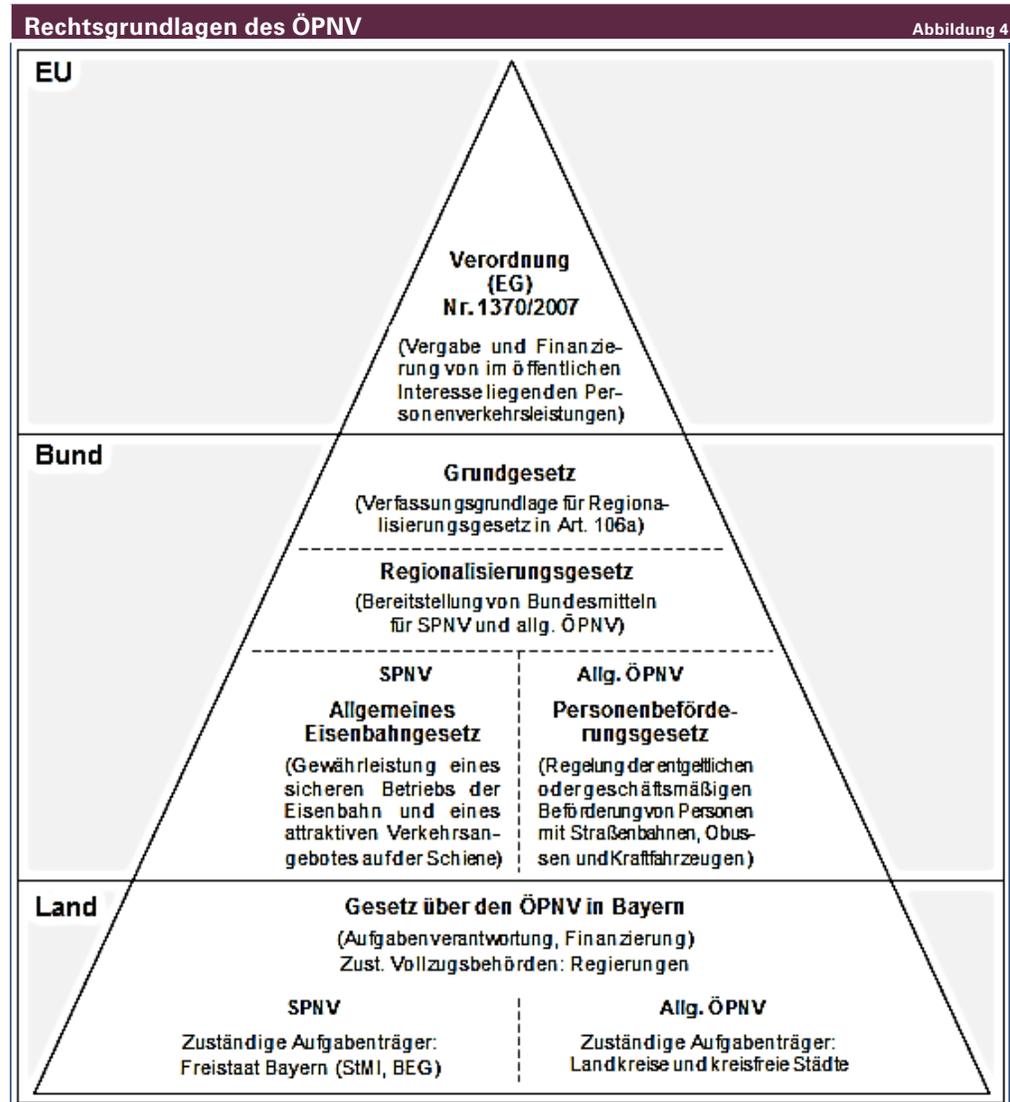
<sup>19</sup> Art. 4 Abs. 1 Buchst. b. Verordnung (EG) Nr. 1370/2007.

<sup>20</sup> Art. 3 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, § 8 Abs. 4, § 8a Abs. 1 Satz 2 Alt. 1 PBefG.

<sup>21</sup> Art. 3 Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007, § 8 Abs. 4 PBefG.

<sup>22</sup> § 8 Abs. 4 Satz 1 PBefG.

In nachfolgender Übersicht sind die einzelnen Rechtsquellen des ÖPNV noch einmal schematisch dargestellt:





Daneben sind für die **Förderung von Investitionen** noch folgende Rechtsvorschriften von Bedeutung:

- Das **Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz** (GVFG) des Bundes, das bis 2006 die finanzielle Unterstützung des Bundes und der Länder bei Investitionen der Kommunen in Verkehrsprojekte regelte, befasst sich in seinem Rest-Anwendungsbereich mit dem besonderen Bundesprogramm, mit dem Großvorhaben des schienengebundenen ÖPNV gefördert werden. Nach dem bisherigen Art. 125c des **Grundgesetzes** war das besondere Bundesprogramm bis zum 31.12.2019 befristet. Am 25.09.2015 einigten sich Bund und Länder jedoch auf eine Fortführung des GVFG-Bundesprogramms im bisherigen Umfang über den 31.12.2019 hinaus. Die hierzu erforderliche Grundgesetzänderung ist am 14.07.2017 in Kraft getreten (s. dazu Nr. 5.1.3.5).
- Abgelöst wurde das GVFG des Bundes im Jahr 2007 (bis auf den oben dargestellten Rest-Anwendungsbereich für besondere Bundesprogramme) im Rahmen der Föderalismusreform durch das **Entflechtungsgesetz** (EntflechtG). Darin ist die Weiterführung der Unterstützung der Länder durch den Bund für „Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ bis 2019 geregelt (§ 3 Abs. 1 Satz 1 EntflechtG). Im Anschluss daran erhalten die Länder als Ausgleich für den Wegfall erhöhte Umsatzsteuerzuweisungen (s. dazu Nr. 5.1.3.4). Die Verwendung der dem Freistaat aus dem EntflechtG zur Verfügung gestellten Mittel richtet sich seit 2007 nach dem **Bayerischen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz** (BayGV-FG).

# 4 ORGANISATION DES ÖPNV IN BAYERN

## 4.1 Zuständigkeiten

### 4.1.1 Ministerium und Regierungen

#### 4.1.1.1 Ausgangslage und Schwachstellen

Das StMI hat den Vollzug der Bestimmungen des PBefG und des BayÖPNVG weitgehend auf die Regierungen übertragen. Sie sind insbesondere zuständig für

- die Genehmigung von Linienverkehren mit Straßenbahnen und Kraftfahrzeugen i. S. d. § 9 Abs. 1 PBefG,<sup>23</sup>
- die Gewährung von Ausgleichsleistungen für die Beförderung von Personen mit ermäßigten Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs nach § 45a PBefG,<sup>24</sup>
- die Prüfung der Anträge sowie die Festsetzung und Bewilligung der Finanzhilfen zur Förderung von Investitionen (Investitionshilfen) nach Art. 21 BayÖPNVG i. V. m. Art. 2 BayGVFG und zur Abgeltung von Vorhaltekosten oder gemeinwirtschaftlich erbrachten Leistungen des ÖPNV sowie zur Förderung von Verkehrskooperationen (ÖPNV-Zuweisungen) nach Art. 27 BayÖPNVG.<sup>25</sup>

Grundsätzlich ist die Delegation des Vollzugs auf nachgeordnete Behörden der richtige Weg. Probleme sieht der ORH aber bei der Koordinierung und Steuerung des Vollzugs durch die Regierungen (s. dazu insbesondere Nrn. 6.2 und 7.2.2). Das ist eine nicht delegierbare Verantwortung des StMI.

#### 4.1.1.2 Empfehlungen des ORH

Notwendig ist grundsätzlich eine stärkere Steuerung und Koordinierung der Regierungen durch das Ministerium.

Bei einer Umsetzung der vorgeschlagenen Änderungen hin zu einer Vereinheitlichung der Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen und einer Stärkung der kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger müssen auch die bei den Regierungen verbleibenden Aufgaben einer kritischen Betrachtung unterzogen werden. Insbesondere sollten damit Überlegungen zu einer Konzentration von bayernweiten Aufgaben bei einer Regierung einhergehen (s. dazu auch Nr. 6.4.3).

---

<sup>23</sup> § 11 Abs. 1 PBefG, § 15 Abs. 2 Nr. 2 ZustV.

<sup>24</sup> § 45a Abs. 4 PBefG, § 15 Abs. 2 Nr. 2 ZustV.

<sup>25</sup> Art. 20 Abs. 3 BayÖPNVG.

## 4.1.2 Zuständigkeit für den allgemeinen ÖPNV

### 4.1.2.1 Ausgangslage und Schwachstellen

Die Planung, Organisation und Sicherstellung des allgemeinen ÖPNV ist eine freiwillige Aufgabe der 71 Landkreise und 25 kreisfreien Gemeinden im eigenen Wirkungskreis (Art. 8 Abs. 1 BayÖPNVG). Daneben haben sich 35 Kreisangehörige Gemeinden die Aufgabenträgerschaft nach Art. 9 Abs. 1 bzw. 2 BayÖPNVG übertragen lassen, sodass mittlerweile 131 Aufgabenträger vorhanden sind.

In nachfolgender Übersicht sind die kreisangehörigen Gemeinden, denen die Aufgabenträgerschaft für den allgemeinen ÖPNV übertragen wurde, dargestellt:

Kreisangehörige Gemeinden mit übertragener ÖPNV-Aufgabenträgerzuständigkeit		Tabelle 1
Oberbayern	Niederbayern	
Bad Reichenhall	Deggendorf	
Bad Tölz	Dingolfing	
Burghausen	Landau a. d. Isar	
Dachau	Pfarrkirchen	
Freilassing	Oberpfalz	
Freising	Burglengenfeld	
Garmisch-Partenkirchen	Cham	
Kolbermoor	Nabburg	
Laufen	Neumarkt i. d. OPf.	
Mühdorf am Inn	Schwandorf	
Neuburg a. d. Donau	Tirschenreuth	
Penzberg	Mittelfranken	
Pfaffenhofen a. d. Ilm	Herzogenaurach	
Poing	Unterfranken	
Schongau	Alzenau	
Teisendorf	Schwaben	
Traunreut	Donauwörth	
Vaterstetten	Gersthofen	
Waldkraiburg	Lindau (Bodensee)	
Weilheim i. OB		

Die Aufgabenträgerschaft wird derzeit v. a. bei der Ausschreibung und Vergabe von gemeinwirtschaftlichen Verkehren<sup>26</sup> sowie der Gewährung von Ausgleichsleistungen für Kostendeckungsfehlbeträge an die Verkehrsunternehmer deutlich. Bei der Ausgestaltung der Verkehrsverträge, die die Aufgabenträger abschließen, bestehen zwei Möglich-

<sup>26</sup> S. Definition unter Nr. 3.

keiten (Brutto-<sup>27</sup> oder Nettoprinzip<sup>28</sup>), die auch Auswirkungen auf die Verkehrsunternehmen haben, den ÖPNV attraktiv auszugestalten. Dabei ist es Sache der Aufgabenträger, welche Form sie wählen.

Weitere Aufgaben der Aufgabenträger des allgemeinen ÖPNV sind insbesondere die Aufstellung von ÖPNV-Investitionsplänen<sup>29</sup> und die Entgegennahme und zweckentsprechende Verwendung von ÖPNV-Zuweisungen des Freistaates<sup>30</sup> sowie die Aufstellung von Nahverkehrsplänen.<sup>31</sup> In welchem Umfang die Aufgabenträger dieser freiwilligen Aufgabe nachkommen, wird vom Staat derzeit nicht systematisch verfolgt.

Die vielfältigen Aufgaben erfordern von den kommunalen Aufgabenträgern entsprechendes Engagement und einen ausreichend weiten Blickwinkel. Dies ist bei der gegenwärtigen Zahl der Aufgabenträger aufgrund ihrer örtlich begrenzten Zuständigkeiten nach Auffassung des ORH aber ohne übergreifende Koordination nur schwer zu erreichen.

#### 4.1.2.2 Empfehlungen des ORH

Nach Auffassung des ORH ist eine weitgehende Zusammenarbeit der kommunalen Aufgabenträger, insbesondere unter Berücksichtigung der weit gefassten Aufgaben,<sup>32</sup> unbedingt erforderlich. Für die Zusammenarbeit der kommunalen Aufgabenträger hat sich dabei insbesondere der Zusammenschluss zu Verkehrsverbänden als sinnvoll herausgestellt. Bei 131 Aufgabenträgern und Pendlerströmen über immer längere Strecken ist dies sicherlich die effektivste Form der Zusammenarbeit, bei der auch zielführende Lösungen für die Nutzer des ÖPNV, wie z. B. die Abstimmung des Fahrplanangebots und ein einheitliches Tarifsystem, erreicht werden können (s. dazu auch Nr. 4.2.2).

#### 4.1.3 Zuständigkeit für den Schienenpersonennahverkehr (SPNV)

Seit der zum 01.01.1996 in Kraft getretenen Bahnregionalisierung sind für den SPNV die Länder zuständig. Diese können die Aufgabe entweder unmittelbar wahrnehmen oder weiter delegieren.<sup>33</sup>

Gleichzeitig ist nach § 3 Satz 1 RegG zur Stärkung der Wirtschaftlichkeit der Verkehrsbedienung im öffentlichen Personennahverkehr anzustreben, die Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs zusammenzuführen. In Bayern wurde dies mit der unterschiedlichen Verantwortung für

---

<sup>27</sup> Bruttovertrag: Das Verkehrsunternehmen erhält vom Aufgabenträger einen vertraglich festgelegten Preis für das Erbringen der Verkehrsleistung. Die Fahrgeldeinnahmen verbleiben beim Aufgabenträger. Das Unternehmen trägt die Chancen und Risiken auf der Kostenseite. Die Chancen und Risiken auf der Einnahmeseite bleiben beim Aufgabenträger.

<sup>28</sup> Nettovertrag: Das Verkehrsunternehmen erhält beim Nettovertrag die Ausgleichszahlungen, den Zuschuss des Aufgabenträgers sowie die Tarifeinnahmen. Neben dem Optimieren der Kostenseite hat das Verkehrsunternehmen somit einen zusätzlichen Anreiz, die Einnahmeseite positiv zu beeinflussen (<https://www.forschungsinformationssystem.de/servlet/is/14400/>).

<sup>29</sup> Art. 12 Nr. 2, Art. 14 BayÖPNVG.

<sup>30</sup> Art. 20 Abs. 1 Nr. 2, Art. 27 Satz 1 BayÖPNVG.

<sup>31</sup> Art. 12 Nr. 1, Art. 13 BayÖPNVG.

<sup>32</sup> Vgl. Art. 8 BayÖPNVG.

<sup>33</sup> § 1 Abs. 2 RegG.



SPNV (Bayerische Eisenbahngesellschaft - BEG) und allgemeinen ÖPNV (Landkreise und kreisfreie Städte, s. dazu Nr. 4.1.2.1) seinerzeit bewusst nicht umgesetzt. In der Begründung des Gesetzentwurfs zur Änderung des BayÖPNVG infolge des Übergangs der Aufgaben- und Finanzverantwortung vom Bund auf die Länder zum 01.01.1996 heißt es hierzu:

*„Die Ausgestaltung des Schienenpersonennahverkehrs als Pflichtaufgabe des Landes war notwendig, da einerseits das Regionalisierungsgesetz den Ländern diese Aufgabe als Pflichtaufgabe überlässt, andererseits die Übertragung dieser Aufgabe auf Landkreise und kreisfreie Städte angesichts des räumlichen Umgriffs des Schienenpersonennahverkehrs, der damit verbundenen organisatorischen Probleme einschließlich der regionalen Aufteilung der Finanzmittel sowie der notwendigen Abstimmung mit dem Regional- und Fernverkehr sachlich nicht zu vertreten gewesen wäre. Auch eine Übertragung der Aufgabe auf Zweckverbände oder andere Zusammenschlüsse von Kommunen hätte keine grundlegende Lösung insbesondere der organisatorischen Probleme bedeutet; insbesondere hätten sich neue Koordinationsprobleme an den Schnittstellen der einzelnen Organisationseinheiten ergeben.“<sup>34</sup>*

Sowie:

*„Es steht jedoch in der Entscheidung des Landes, wie es diese Aufgabe ausfüllt, insbesondere ob es diese auf andere delegiert. Aus guten Gründen [...] wurde zunächst darauf verzichtet, Planung, Organisation und Durchführung des Schienenpersonennahverkehrs den Kommunen oder deren Zusammenschlüssen zu übertragen. Der Freistaat wird diese Aufgabe vielmehr selbst wahrnehmen und sich bei deren Durchführung der Vorteile einer Gesellschaft in privater Rechtsform bedienen.“*

*Die Erfahrungen aus der Praxis im Freistaat und in den anderen Ländern könnten dazu führen, die Aufgabenerfüllung durch Delegation anders zu gestalten, was von den Kommunen teilweise gefordert wurde. Die Staatsregierung wird deshalb zu gegebener Zeit prüfen, ob die Aufgabenträgerschaft für den Schienenpersonennahverkehr neu zu regeln ist.“<sup>35</sup>*

Der ORH verkennt nicht die enge Verknüpfung zwischen dem allgemeinen ÖPNV und dem SPNV. Nachdem sich die Staatsregierung bereits das Ziel gesetzt hat, die Aufgabenträgerschaft selbst zu evaluieren (s. oben dargestellte Begründung), wird diese Frage nicht näher betrachtet. Es spricht aus Sicht des ORH einiges dafür, die Aufgabenträgerschaft zu evaluieren, nachdem - wie empfohlen - eine landesweite Verbundabdeckung geschaffen wurde. Diese Entscheidung obliegt allerdings der Staatsregierung.

---

<sup>34</sup> LT-Drs. 13/2783 Begründung A.

<sup>35</sup> LT-Drs. 13/2783 Begründung B zu Nr. 16.

## 4.2 Verkehrsverbände

### 4.2.1 Ausgangslage und Schwachstellen

Die Aufgabenträger für den allgemeinen ÖPNV eines Nahverkehrsraums haben nach Art. 7 Abs. 1 Satz 1 BayÖPNVG im verkehrlich erforderlichen Umfang zusammenzuarbeiten. Verkehrskooperationen dienen insbesondere dem Ziel der gegenseitigen Anerkennung von Fahrscheinen und damit der deutlichen Steigerung der Attraktivität des ÖPNV.

#### 4.2.1.1 Formen der Zusammenarbeit

Bei den Verkehrsverbänden gibt es unterschiedlichste Formen der Zusammenarbeit, beginnend auf der untersten Ebene mit einer reinen Fahrplankoordination oder lediglich tariflichen Zusammenarbeit, fortgesetzt auf der nächsthöheren Stufe mit der Bildung einer Verkehrsgemeinschaft und schließlich auf der höchsten und intensivsten Ebene mit der Bildung eines Verkehrs- oder Tarifverbands.<sup>36</sup> Verkehrskooperationen werden bei der Festsetzung der ÖPNV-Zuweisungen bisher insoweit berücksichtigt, als für jeden Regierungsbezirk je nach Intensität der Verbundabdeckung Kooperationsfaktoren zwischen 1,1 und 1,3 einfließen, die im Rahmen einer Gesamtbetrachtung 2004 festgelegt wurden.<sup>37</sup> Ein Verbund i. S. der ÖPNV-Zuweisungen wird dabei als ein Zusammenschluss von mindestens drei originären ÖPNV-Aufgabenträgern mit einheitlichem Tarif, einheitlicher Verkehrsplanung und einheitlichem Verkehr, Fahrplanangebot und Vertrieb sowie der Integration des SPNV definiert.

Die Verbundorganisationen werden als Unternehmerverbund bezeichnet, wenn die Verbundgesellschafter ausschließlich aus Verkehrsunternehmen bestehen. Sie werden dagegen Aufgabenträgerverbände genannt, wenn die Gesellschafter die im Verkehrsgebiet zuständigen Aufgabenträger oder Zweckverbände sind. Als Mischverbände werden Verbundorganisationen bezeichnet, bei denen sich die Gesellschafter aus Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen zusammensetzen.<sup>38</sup>

#### 4.2.1.2 Integrationskosten

- Bei der Gründung eines Verkehrsverbands werden die individuellen Tarife der sich beteiligenden Verkehrsunternehmen durch einen einheitlichen Tarif abgelöst. Mit der Zusammenführung der Tarife sind u. a. Harmonisierungs- und Durchtarifierungsverluste verbunden.

Harmonisierungsverluste entstehen, weil niedrigere Verbundtarife die Fahrpreise für Regionalverkehre ersetzen.<sup>39</sup>

---

<sup>36</sup> Art. 7 Abs. 1 Satz 3 BayÖPNVG.

<sup>37</sup> S. a. Art. 28 Abs. 2 Nr. 3 BayÖPNVG.

<sup>38</sup> <http://www.mobi-wissen.de/Verkehr/Verkehrsverbund>

<sup>39</sup> Rechnungshof Baden-Württemberg: Denkschrift 2009, Beitrag Nr. 6, abrufbar unter

<http://www.rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/de/veroeffentlichungen/denkschriften/210382/210496.html>



Durchtarifierungsverluste entstehen, da Fahrgäste mit dem Verbundtarif in den gewählten Zonen kostenfrei umsteigen können. Sie können also mit einem Ticket Verkehrsmittel mehrerer Verkehrsunternehmen benutzen, zahlen aber für dieses eine Ticket weniger, als wenn sie bei jedem beteiligten Verkehrsunternehmen ein eigenes Ticket lösen müssten.<sup>40</sup>

Darüber hinaus entstehen durch die Verbundzugehörigkeit Kosten u. a. durch höhere Regiekosten, verbundbedingte Investitionen sowie ggf. direkt an die Verbünde zu entrichtende Dienstleistungsentgelte. Diese von den Verkehrsunternehmen realisierten Kosten und Mindereinnahmen sind dauerhafte Effekte. Sie stellen verbundbedingte Lasten dar, die von den öffentlichen Haushalten, also den verbundintegrierten ÖPNV-Aufgabenträgern, ausgeglichen werden.

- Die Gründung oder Erweiterung von Verkehrsverbänden mit SPNV-Integration ist häufig mit hohen Zahlungen der neu teilnehmenden Landkreise (bzw. kreisfreien Städte) verbunden. Dies beruht darauf, dass in den Verkehrsdurchführungsverträgen der BEG mit den Eisenbahnverkehrsunternehmen die Verbundtarife häufig nur für das gegenwärtige Verbundgebiet, ggf. einschließlich seiner direkt anstehenden Erweiterungen, berücksichtigt werden. Diese Verträge laufen regelmäßig zwölf Jahre und werden zwei bis fünf Jahre im Vorfeld geplant und ausgeschrieben. D. h. ein nicht unmittelbar bevorstehender Verbundbeitritt müsste dann entweder bis zum nächsten Inkrafttreten des Verkehrsdurchführungsvertrags aufgeschoben werden oder der Landkreis (bzw. die kreisfreie Stadt) verpflichtet sich, die Durchtarifierungs- und Harmonisierungsverluste des Eisenbahnverkehrsunternehmens zu übernehmen. Dies kann nach Angaben des StMI je nach Schienenangebot ein Betrag zwischen 3 und 6 Mio. € pro Jahr sein<sup>41</sup> und verzögert den Beitritt eines Landkreises zu einem Verkehrsverbund daher u. U. erheblich.

---

<sup>40</sup> [https://www.bahn.de/db\\_regio/view/mdb/db\\_regio/leistungen/mdb\\_204611\\_download\\_glossar\\_des\\_busverkehrs.pdf](https://www.bahn.de/db_regio/view/mdb/db_regio/leistungen/mdb_204611_download_glossar_des_busverkehrs.pdf).

<sup>41</sup> E-Mail des StMI vom 02.05.2017.

### 4.2.1.3 Verkehrsverbände in Bayern

In Bayern gibt es derzeit folgende 12 Verkehrsverbände mit einer Integration des SPNV:

Verkehrsverbände in Bayern mit SPNV-Integration <sup>1</sup>		Tabelle 2
Augsburger Verkehrs- und Tarifverbund (AVV)	Verkehrsgemeinschaft am Bayerischen Untermain (VAB)	
Donau-Iller-Nahverkehrsverbund (DING) <sup>2</sup>	Verkehrsgemeinschaft Landkreis Cham (VLC)	
Ingolstädter Verkehrsgesellschaft (INVG)	Verkehrsgemeinschaft Landkreis Passau (VLP)	
Münchner Verkehrs- und Tarifverbund (MVG)	Verkehrsgemeinschaft Rottal-Inn (VGRI)	
Regensburger Verkehrsverbund (RVV)	Verkehrsunternehmens-Verbund Mainfranken (VVM)	
Salzburger Verkehrsverbund (SVV) <sup>3</sup>	Verkehrsverbund Großraum Nürnberg (VGN)	

<sup>1</sup> Bei INVG, RVV und SVV gelten bei den in den Verbundverkehr integrierten Schienenstrecken die Verbundtarife wahlweise neben den Beförderungstarifen der Eisenbahnverkehrsunternehmen.

<sup>2</sup> Übergreifend nach Baden-Württemberg, nur Teilbereich in Bayern.

<sup>3</sup> Übergreifend nach Österreich, nur Teilbereich in Bayern. SVV-Tarif gilt nur im grenzüberschreitenden Verkehr sowie eingeschränkt auch im S-Bahn-Verkehr innerhalb Bayerns; im übrigen bayerischen Binnenverkehr gilt der Haustarif der jew. Verkehrsunternehmen.

Die mit Abstand größten Verkehrsverbände in Bayern sind dabei der MVV mit Sitz in München und der VGN mit Sitz in Nürnberg. Daneben spielen mit dem RVV, dem AVV und dem VVM noch drei weitere Verkehrsverbände in Bayern eine hervorgehobene Rolle.

Neben den 12 Verkehrsverbänden mit SPNV-Integration gibt es in Bayern noch 24 kleinere Verbände bzw. Verkehrsgemeinschaften ohne SPNV-Integration (davon 9 ohne Gemeinschaftstarif, die nur Fahrplankoordination betreiben).

Nachfolgender Übersichtskarte<sup>42</sup> kann die bundesweite Abdeckung mit Verkehrsverbänden entnommen werden:

<sup>42</sup> Der SVV als grenzüberschreitender Verkehrsverbund mit dem Tätigkeitsschwerpunkt in Österreich ist darin nicht dargestellt, sodass abweichend zur Aufstellung in Tabelle 2 in Abbildung 5 in Bayern nur 11 SPNV-integrierte Verkehrsverbände dargestellt sind.



Aus der Abbildung 5 ist ersichtlich, dass die Abdeckung des bayerischen Staatsgebiets mit vollintegrierten Verkehrsverbänden im Vergleich zu anderen Ländern - von denen zehn vollständig mit SPNV-integrierten Verbänden abgedeckt sind<sup>43</sup> - äußerst lückenhaft ist. Hinzu kommt eine sehr kleinräumige Aufteilung, die in der großen Zahl von Kleinstverbänden, die zumeist nicht über das Gebiet eines Landkreises hinausgehen, deutlich erkennbar ist. Zudem besteht eine unterschiedliche Intensität der Integration. Zusammengefasst gibt die bayerische Verbundlandschaft ein sehr heterogenes Bild ab.

Das StMI verfolgt fachlich das Ziel einer flächendeckenden Verbundraumabdeckung bis 2030 und als Zwischenziel 75 % der Einwohner bis 2025.<sup>44</sup>

#### 4.2.1.4 Bedeutung der Verkehrsverbände an den Beispielen MVV und VGN

Zur Verdeutlichung der Bedeutung der Verkehrsverbände, werden der MVV und der VGN nachstehend exemplarisch beschrieben.

Kennzahlen MVV und VGN <sup>1</sup>		Tabelle 3
	MVV	VGN
Fläche	5.530 km <sup>2</sup>	15.106 km <sup>2</sup>
Einwohner	2.87 Mio.	2,75 Mio.
Kreisfreie Städte	1	8
Landkreise	8	16
Gemeinden	176	420
Beförderungsfälle	692,06 Mio. (2015)	257,1 Mio. (2016)
Fahrgeldeinnahmen	820,14 Mio. € (2015)	340,13 Mio. € (2016)
Streckenlänge S-Bahn	434 km	228 km
Streckenlänge Regionalbahn	---	1.020 km
Streckenlänge U-Bahn	95 km	36 km
Linienlänge Bus	5.323 km	11.646 km

<sup>1</sup> Quellen:

<http://www.mvv-muenchen.de/de/der-mvv/mvv-in-zahlen/index.html>, <https://www.vgn.de/ueber-uns/fakten/>

<sup>43</sup> Baden-Württemberg, Berlin, Brandenburg, Bremen, Hamburg, Hessen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen.

<sup>44</sup> Nr. 2.1.3.4 des Konzepts des StMI zur Neugestaltung der ÖPNV-Zuweisungen nach Art. 27 BayÖPNVG (vorgelegt mit IMS vom 02.03.2017, a. a. O.).



- Der **MVV**<sup>45</sup> wurde 1971 mit den Gesellschaftern Deutsche Bundesbahn und Landeshauptstadt München gegründet. Er bedient ein Gebiet von rd. 5.530 km<sup>2</sup> (rd. 8 % der Fläche Bayerns). Dieses umfasst die Landeshauptstadt München mit 310,59 km<sup>2</sup> und die Landkreise Bad Tölz-Wolfratshausen, Dachau, Ebersberg, Erding, Freising, Fürstenfeldbruck, München, Starnberg sowie Teile der Landkreise Landsberg am Lech, Pfaffenhofen a. d. Ilm, Miesbach, Weilheim-Schongau, Kelheim und Aichach-Friedberg mit 5.219,41 km<sup>2</sup>.

Seit 1996 ist der MVV als Aufgabenträgerverbund in Form einer GmbH organisiert. Die Gesellschafter der MVV GmbH sind die Landeshauptstadt München und die acht Landkreise Bad Tölz-Wolfratshausen, Dachau, Ebersberg, Erding, Freising, Fürstenfeldbruck, München und Starnberg sowie der Freistaat. Die Gesellschafterstellung des Freistaates im MVV ist historisch bedingt. Mit Übergang der Aufgabenträgerschaft für den SPNV auf die Länder hat der Freistaat die Gesellschafteranteile der Deutschen Bundesbahn übernommen. Unternehmensgegenstand der MVV GmbH ist die Wahrnehmung von Aufgaben im ÖPNV. Sie übernimmt dafür im Wege der Geschäftsbesorgung Aufgaben im Bereich Planung, Organisation und Koordination, soweit ihr diese übertragen oder ermöglicht werden.<sup>46</sup> Sie unterstützt die Landkreise bei der Verkehrsplanung und managt Ausschreibungen, Verträge und Finanzen.

Die Gesellschafter sind - wie bei einer GmbH üblich - verpflichtet, anteilig den Sach- und Personalaufwand der MVV GmbH zu finanzieren.<sup>47</sup> Der Freistaat stellt hierfür derzeit im Staatshaushalt jährlich 3,6 Mio. € aus Regionalisierungsmitteln bereit.<sup>48</sup>

---

<sup>45</sup> <http://www.mvv-muenchen.de/de/der-mvv/die-mvv-gmbh/index.html>.

<sup>46</sup> § 2 Abs. 1 und 2 des MVV-Gesellschaftsvertrags vom 30.04.1996.

<sup>47</sup> § 26 des MVV-Gesellschaftsvertrags i. V. m. den näheren Bestimmungen der Konsistorialvereinbarung vom 30.04.1996.

<sup>48</sup> Kap. 03 67 Tit. 682 06.



## Verkehrsverbund Großraum Nürnberg

- Das Gebiet des **VGN**<sup>49</sup> (gegründet 1987) umfasst mit rd. 15.100 km<sup>2</sup> ca. 20 % der Fläche Bayerns, darunter den vollständigen Regierungsbezirk Mittelfranken und Teile von Oberfranken (Landkreise Bamberg, Bayreuth, Forchheim und Lichtenfels sowie die Städte Bamberg und Bayreuth), der Oberpfalz (Landkreise Neumarkt i. d. OPf. und Amberg-Weizsach sowie die Stadt Amberg), von Unterfranken (Landkreis Kitzingen sowie teilweise Landkreis Haßberge<sup>50</sup>), von Schwaben (teilweise Landkreis Donau-Ries) sowie Randbereiche von Oberbayern, Niederbayern und Baden-Württemberg. Damit ist der VGN nach dem Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB) der flächenmäßig zweitgrößte Verkehrsverbund in der Bundesrepublik Deutschland.

Der VGN ist ein Unternehmerverbund, hat jedoch wegen der Beteiligung der Aufgabenträger im Grundvertragsausschuss<sup>51</sup> auch ansatzweise den Charakter eines Mischverbunds. Die Zuständigkeit für die unternehmerischen und betrieblichen Belange verbleibt nach dem Grundvertrag bei den Verkehrsunternehmen. Oberstes Entscheidungsorgan der VGN GmbH ist die Gesellschafterversammlung.

Gesellschafter der VGN GmbH sind:

- DB Regio AG,
- Omnibusverkehr Franken GmbH,<sup>52</sup>
- VAG Verkehrs-Aktiengesellschaft Nürnberg,
- infra fürth verkehr gmbh,
- Erlanger Stadtwerke Stadtverkehr GmbH,
- Stadtwerke Bayreuth Verkehr und Bäder GmbH,
- Stadtverkehr Schwabach GmbH,
- Stadtwerke Bamberg Verkehrs- und Park GmbH,

---

<sup>49</sup> <http://www.vgn.de/ueberuns/?p=allgemeines>.

<sup>50</sup> Ab 01.01.2018 Vollintegration.

<sup>51</sup> Der Grundvertrag ist die Basis des gesamten Vertragswerks im VGN. Er definiert die Ziele und Aufgaben des Verkehrsverbundes und regelt die Zusammenarbeit der Aufgabenträger für den öffentlichen Personennahverkehr. Damit liegt die politische Verantwortung für den allgemeinen ÖPNV in den Händen der kreisfreien Städte und Landkreise. Das entsprechende Verbundgremium ist der Grundvertragsausschuss (Quelle: <http://www.vgn.de/ueberuns/?p=gremien>).

<sup>52</sup> DB-eigenes Regionalbusunternehmen.



- Gesellschaft kommunaler Verkehrsunternehmen,
- Gesellschaft Privater Verkehrsunternehmen.<sup>53</sup>

Die Beteiligung der Aufgabenträger am VGN wird durch den Grundvertragsausschuss sichergestellt, dem neben 22 Landkreisen und kreisfreien Städten sowie 2 Zweckverbänden<sup>54</sup> auch der Freistaat angehört. Zu Tarifänderungen sowie dem Erfolgsplan und der Erfolgsrechnung für den Verbundverkehr ist seine Zustimmung erforderlich.

Als operatives Organ der Aufgabenträger koordiniert der Zweckverband Verkehrsverbund Großraum Nürnberg (ZVGN) die Zusammenarbeit der Städte und Landkreise und beteiligt sich an der Finanzierung der verbundbedingten Aufwendungen. Bei der Verkehrsplanung kommt dem ZVGN die Aufgabenträgerschaft für den übergreifenden regionalen Busverkehr zu. Gem. Art. 18 BayÖPNVG wirkt er an der SPNV-Planung mit.

#### 4.2.2 Empfehlungen des ORH

Verkehrsverbände haben insbesondere aufgrund der verkehrlichen Verflechtungen eine hohe Bedeutung bei der Verbesserung der Schnittstelle Stadt - Umland. Darüber hinaus sind sie nach Auffassung des ORH die geeignete Ebene, um allgemeine ÖPNV-Aufgaben für die eigentlichen Aufgabenträger zu übernehmen. Die Aufzählung der Aufgaben im BayÖPNVG unterstreicht, dass die Aufgabenträger einen ausreichend weiten Blickwinkel haben sollten. Dies ist bei der gegenwärtigen Zahl der Aufgabenträger nach Auffassung des ORH aber ohne übergreifende Regieebene nicht immer entscheidend gewährleistet (s. dazu auch Nr. 4.1.2.1). Das Ziel einer kompletten Abdeckung des Staatsgebiets mit Verkehrsverbänden (s. dazu Nr. 4.2.1.3) sollte nach Auffassung des ORH daher zeitnah umgesetzt werden.

Dabei sollte nach Auffassung des ORH geprüft werden, ob folgende Maßnahmen bayernweit realisiert werden können:

- Übertragung der Zuständigkeit für die Verkehrsplanung (z. B. Erstellung von Nahverkehrsplänen) und die Ausschreibung von Verkehrsleistungen für den allgemeinen ÖPNV bis zur Qualitätskontrolle an die Verbundgesellschaft; damit würde zum einen die Professionalität dieser Aufgabenwahrnehmung steigen und zum anderen eine Entlastung der ÖPNV-Aufgabenträger einhergehen (Synergieeffekte, beim MVV bereits der Fall).
- Unbeschadet einer möglichen Evaluierung der Aufgabenträgerschaft (s. dazu Nr. 4.1.3): Verstärkung der Koordination der BEG mit den Verkehrsverbänden bei der Planung von SPNV-Leistungen nach Art. 18 BayÖPNVG.

<sup>53</sup> Als Vertreter der Interessen assoziierter Verkehrsunternehmen.

<sup>54</sup> Zweckverband Nahverkehr Amberg-Sulzbach für den gleichnamigen Landkreis und die Stadt Amberg sowie der nicht stimmberechtigte ZVGN.

- Übertragung der Verantwortung für die Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG (oder einer landesrechtlichen Nachfolgeregelung).
- Übertragung der Genehmigungen von Linienkonzessionen auf die Verbünde, da diese zumindest zum Teil ein größeres Gebiet abdecken als gegenwärtig die Regierungen.

Die Unabhängigkeit der Aufgabenwahrnehmung bei der Übertragung hoheitlicher Tätigkeiten auf Unternehmerverbünde könnte dadurch sichergestellt werden, dass diese Bereiche aus dem operativen Geschäft organisatorisch herausgetrennt (Beispiel: Unabhängigkeit der DB Netze innerhalb der DB AG) oder auf verbundbegleitende Zweckverbände (Beispiel: ZVGN) übertragen werden.

Nicht zuletzt durch die Schaffung eines Anreizes für Pendler zum Umstieg auf den ÖPNV (insbesondere aufgrund der Koordinierung des Fahrplanangebots und der Benutzung der Verkehrsmittel mit einer einheitlichen Fahrkarte in Verbundräumen) und der immer länger werdenden durchschnittlichen Entfernungen zwischen Wohnort und Arbeitsplatz spricht viel für die Einrichtung größerer (und demzufolge einer geringeren Anzahl) Verbünde. Im Hinblick auf eine effektive und übersichtliche Struktur sollte dabei, verglichen mit anderen Ländern, die bereits über eine komplette Verbundabdeckung verfügen, eine Zahl von ca. fünf Verkehrsverbänden<sup>55</sup> in Bayern angestrebt werden. Grundsätzlich denkbar wäre aber auch eine Untergliederung des Staatsgebiets in lediglich drei Verkehrsverbünde (Südbayern, Nordbayern und Ostbayern). Diese strukturellen Fragen sollten vom Freistaat geklärt werden. Das System sich selbst zu überlassen und auf rein freiwillige Zusammenschlüsse zu setzen, erscheint hier nicht zielführend, was die lückenhafte (und zersplitterte) Verbundabdeckung Bayerns auch beweist. Steuernd könnte der Freistaat hier z. B. über die Gewährung eines Kooperationsfaktors bei den ÖPNV-Zuweisungen hinaus (s. dazu Nr. 6.4.2.3) eingreifen.

Sinnvoll wären in diesem Zusammenhang auch gesetzliche Vorgaben, wie sie z. B. Sachsen im dortigen ÖPNV-Gesetz gemacht hat und die Zusammenarbeit der kommunalen Aufgabenträger in konkret vorgegebenen Nahverkehrsräumen verpflichtend vorgeschrieben hat.<sup>56</sup> Eine ähnliche Regelung besteht auch in Hessen, das die Wahrnehmung von Aufgaben der Aufgabenträger in Verbänden verpflichtend vorschreibt und die Verbünde einzeln benennt.<sup>57</sup> In Niedersachsen wurden zumindest für die Region Hannover und den Zweckverband Großraum Braunschweig konkrete Regelungen hinsichtlich der ÖPNV-Zuständigkeit festgelegt.<sup>58</sup>

Um das Ziel einer vollständigen Verbundabdeckung zu erreichen, sollten auch Maßnahmen zur Begrenzung der hohen Integrationskosten geprüft werden (s. dazu auch Nr. 4.2.1.2). Sie sind einer der Hauptgründe dafür, dass Aufgabenträger von einem Beitritt abgehalten werden.<sup>59</sup> Das StMI sollte daher zuerst mit den Betreibern des SPNV

<sup>55</sup> Ohne grenzüberschreitende Verkehrsverbünde.

<sup>56</sup> § 4 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr im Freistaat Sachsen vom 14. Dezember 1995 (Sächs-GVBl. S. 412, 449), das zuletzt durch Artikel 36 des Gesetzes vom 27. Januar 2012 (SächsGVBl. S. 130) geändert worden ist.

<sup>57</sup> § 7 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen vom 1. Dezember 2005 (GVBl. I Hessen S. 786), das zuletzt durch Gesetz vom 29. November 2012 (GVBl. I Hessen S. 466) geändert worden ist.

<sup>58</sup> § 4 Abs. 1 Nr. 1 des Niedersächsischen Nahverkehrsgesetzes vom 28. Juni 1995 (Nds. GVBl. S. 180), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 2. März 2017 (Nds. GVBl. S. 240) geändert worden ist.

<sup>59</sup> Gegenwärtig steht z. B. der Beitritt des Landkreises Landsberg am Lech zum MVV und der des Landkreises Kulmbach zum VGN zur Diskussion.



eine Lösung erarbeiten, die ein Ausufern der Integrationskosten verhindert. Die könnte dergestalt aussehen, dass die Einbeziehung des Verbundtarifs bei der Ausschreibung von künftigen SPNV-Leistungen vorab auch dann erfolgt, wenn eine Verbundintegration noch nicht unmittelbar bevorsteht. Der Umstand, dass mit einer Verbunderweiterung in aller Regel auch zusätzliche Beförderungsleistungen verbunden sind, die bei Nettoverträgen<sup>60</sup> auf die Einnahmesituation durchschlagen, könnte sich positiv auf Verbunderweiterungen auswirken.

Bei gesetzlichen Regelungen oder sonstigen verbindlichen Standards zur Herbeiführung einer weitergehenden oder vollständigen Verbundabdeckung des Staatsgebiets ist allerdings das in Art. 83 Abs. 3 BV verankerte Konnexitätsprinzip zu beachten. Für Mehrbelastungen der Kommunen wäre also ein entsprechender Ausgleich zu schaffen. Dabei wäre aber zu berücksichtigen, dass die Hauptfinanzierungsquelle des ÖPNV die Entgelte der Fahrgäste sind.

---

<sup>60</sup> S. Begriffsdefinition in Nr. 4.1.2.1.

# 5 FINANZIERUNG

## 5.1 Ist-Zustand

### 5.1.1 Allgemeines

Nachfolgend wird die derzeitige Struktur der Finanzierung des allgemeinen ÖPNV in Bayern dargestellt (Kap. 03 66 und z. T. 13 10). Auf den SPNV (Kap. 03 67)<sup>61</sup> wird - außer der unten stehenden kurzen Darstellung der Finanzierung der 2. S-Bahn-Stammstrecke in München - nur insoweit Bezug genommen, als übergreifende Finanzierungsmittel betroffen sind, bei denen keine scharfe Abgrenzung allgemeiner ÖPNV - SPNV möglich ist.

Entsprechendes gilt für den Bereich der Schülerbeförderung, deren Mittelbewirtschaftung StMBW und StMFLH verantworten, sowie für die Ausgleichsleistungen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen nach § 148 SGB IX (s. dazu unter Nr. 2.2). Es wird daher darauf nur in dem Umfang Bezug genommen, der erforderlich ist, um einen Gesamtüberblick über die einzelnen Förderinstrumente zu erhalten (vgl. Tabelle 4).

### 2. Stammstrecke S-Bahn München

Nachdem ein erheblicher Teil der für die Förderung des ÖPNV in den nächsten Jahren vorgesehenen Mittel für den Bau der 2. S-Bahn-Stammstrecke München aufgewendet werden soll, wird im Folgenden auf die beabsichtigte Finanzierung dieses Projekts kurz eingegangen:

Am 25.10.2016 haben Bund und Freistaat die gemeinsame Finanzierung der 2. S-Bahn-Stammstrecke in München vereinbart. Nach den Erläuterungen zu Art. 8 Abs. 11 HG 2017/2018 sind hierfür Gesamtkosten mit Risiken von 3,849 Mrd. € und ohne Risiken von 3,176 Mrd. € angesetzt. Von den Gesamtkosten ohne Risiken trägt der Freistaat 1,286 Mrd. €, der Bund 1,552 Mrd. €, die DB 177 Mio. € und die Stadt München 161 Mio. €.

Der Anteil des Bundes, der aus dem besonderen Bundesprogramm des GVFG stammen soll, wird vom Freistaat vorfinanziert (Kap. 03 67 Tit. 861 03). Für den Nachweis der bayerischen Landesmittel ist Kap. 03 67 Tit. 892 01 vorgesehen. Die Veranschlagung einer Verpflichtungsermächtigung ist aufgrund der haushaltsrechtlichen Ermächtigung im Haushaltsgesetz 2015/2016 und dem Nachtragshaushaltsgesetz 2016 nicht notwendig.<sup>62</sup> Die Risiken sollen zwischen Bund und Freistaat im Verhältnis 60:40 aufgeteilt werden.<sup>63</sup> In Art. 8 Abs. 11 HG 2017/2018 ist zudem festgelegt, dass das StMI ermächtigt wird, die Durchfinanzierung der 2. S-Bahn-Stammstrecke München gemäß Bau- und Finanzierungsvertrag bis zu einem Betrag von 3,849 Mrd. € zu erklären, einschließlich einer

<sup>61</sup> Nachrichtlich:

Der SPNV wird im Wesentlichen aus Regionalisierungsmitteln des Bundes (Kap. 03 67 Tit. 231 01; Soll-Einnahmen 2017: 1,24 Mrd. €) und Einnahmen aus Pönalen (Kap. 03 67 Tit. 119 14; Soll-Einnahmen 2017: 5 Mio. €) finanziert.

<sup>62</sup> Vgl. Erläuterung im Haushaltsplan 2017/2018 zu Kap. 03 67 Tit. 892 01.

<sup>63</sup> <http://www.bayerische-staatszeitung.de/staatszeitung/politik/detailansicht-politik/artikel/stammstrecke-ii-baubeginn-april-2017.html>.



Vorfinanzierung des Finanzierungsanteils des Bundes durch den Freistaat (s. dazu auch Nr. 1.2.4, zweiter Tired).

### 5.1.2 Finanzierungsquellen des allgemeinen ÖPNV

Der ÖPNV finanziert sich neben den Tariferlösen durch eine Vielzahl öffentlicher Zuwendungen und Ausgleichsleistungen. In der nachfolgenden Tabelle 4 sind die einzelnen staatlichen Finanzierungsquellen für den ÖPNV (ohne SPNV) anhand der Ist-Ausgaben für die Jahre 2013 bis 2016 strukturell dargestellt. Bei den Pauschalzuweisungen zur Schülerbeförderung nach Art. 10a FAG und Art. 3, 4 SchKfrG (Kap. 13 10 Tit. 633 01) wurden von den ausgezahlten Beträgen 80 % für den ÖPNV angenommen (Erfahrungswerte, 2016: 255,5 Mio. €), der Rest dient der Finanzierung des nach § 1 Nr. 4 Buchst. d FrStllgV von den Vorschriften des PBefG freigestellten Schülerverkehrs.<sup>64</sup> Nicht aufgeführt sind dabei die Mittel, die das StMBW aus Einzelplan 05 vorwiegend für private Schulen sowie für Mehraufwendungen im Zusammenhang mit der Einführung des G 8 bewirtschaftet (2016: 151,4 Mio. €). Grund hierfür ist, dass entweder die Schülerbeförderungskosten nicht separat dargestellt sind oder keine Differenzierung nach ÖPNV und freigestelltem Schülerverkehr vorhanden ist, was die Ermittlung des Gesamtvolumens der ÖPNV-Finanzierung problematisch macht. Auf die ergänzende Darstellung unter Nr. 5.1.5, Tabelle 14 wird hingewiesen.

Eine weitere - indirekte - ÖPNV-Finanzierung kann durch die steuerliche Gewinn- und Verlustrechnung im kommunalen Querverbund erfolgen, bei der nicht versteuerte Gewinne der Versorgungsbetriebe in die verlustbringenden Verkehrsbetriebe fließen (s. dazu Nr. 6.4.2.1) sowie den ermäßigten Mehrwertsteuersatz von 7 % für ÖPNV-Fahrkarten (§ 12 Abs. 2 Nr. 10 UStG)<sup>65</sup>, im Gegensatz zu 19 %, die für Fahrkarten des Fernverkehrs anfallen.

<sup>64</sup> Gesamtes Istergebnis 2016: 319,41 €. Die genaue Aufteilung auf ÖPNV und freigestellten Schülerverkehr ist nicht rekonstruierbar.

<sup>65</sup> S. a. Bormann, Bracher, Dümmler, Dünbier, Haag, Holzapfel, Kunst, Mietzsch, Mirbach, Mossakowski, Ubbelohde, Werner, Zoubek: Neuordnung der Finanzierung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Publikation im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn, S. 14, abrufbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/07641.pdf>.

**Staatliche Finanzierung des allgemeinen ÖPNV (Gesamtübersicht)<sup>1</sup>**

Tabelle 4

Finanzierungsquelle	Haushaltsplan (Titel)	2013	2014	2015	2016	Erläutert in Nr.
		Ist-Ausgaben in Mio. €				
<b>StMI</b>	<b>Einzelplan 03B, Kap. 03 66 - Verkehrswesen -</b>					
Ausgleich nach § 45a PBefG	633 72 (kommunale VU)	32,17	31,44	33,68	45,28	5.1.3.7
	683 71 (private u. DB-eigene VU)	78,18	75,04	74,95	69,97	
	Gesamt	110,35	106,48	108,63	115,25	
Verbesserung der Mobilität im ländlichen Raum	633 58	0,79	1,56	2,41	2,47	5.1.3.2
Innovative Pilotprojekte (Anteil allg. ÖPNV)	893 57	Programmstart erst in 2017				5.1.3.6
	<b>Einzelplan 13, Kap. 13 10 - Allgemeine Finanzausweisungen usw. -</b>					
ÖPNV-Zuweisungen (Art. 27 BayÖPNVG)	633 81	51,00	50,88	50,99	49,88	5.1.3.1
Busförderung (Investitionen)	883 09	30,13	30,11	30,30	30,29	5.1.3.3
Investitionsförderung BayGVFG (Anteil allg. ÖPNV)	883 09	38,06	24,16	23,48	28,84	5.1.3.4
Investitionsförderung GVFG (besondere Bundesprogramme)	883 10	20,50	19,22	13,50	21,00	5.1.3.5
<b>StMFLH</b>						
Komplementäre Investitionsförderung (Art. 13c Abs. 2 FAG) (Anteil allg. ÖPNV)	883 81 ff.	9,50	9,18	8,22	10,13	5.1.4
Pauschalzuweisungen zur Schülerbeförderung (Art. 10a FAG, Art. 3, 4 SchKfrG) (Anteil 80 % für ÖPNV, 20 % für freigestellten Schülerverkehr bereits abgezogen)	633 01	246,64	253,77	255,05	255,53	5.1.5
<b>StMAS</b>	<b>Einzelplan 10, Kap. 10 03 - Allgemeine Bewilligungen -</b>					
Erstattung an Verkehrsbetriebe für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen (§ 148 SGB IX)	682 01	47,42	45,68	45,52	44,10	5.1.5
<b>Ausgaben Landeshaushalt</b>	<b>gesamt</b>	<b>554,39</b>	<b>541,04</b>	<b>538,10</b>	<b>557,49</b>	

Verwendung ganz oder z. T. für Investitionen

<sup>1</sup> Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind hier nur die Ist-Ausgaben der Jahre 2013 bis 2016 dargestellt. Für die Programme des StMI, die vor 2013 bereits bestanden haben, sowie die Komplementäre Investitionsförderung können die Ist-Ausgaben der Jahre 2010 bis 2012 den Tabellen 5, 8, 9, 10, 12 und 13 entnommen werden.

Insgesamt gibt es in Bayern

- 15 unterschiedliche Programme<sup>66</sup>, veranschlagt in 15 unterschiedlichen Haushaltsstellen<sup>67</sup>, aus denen derzeit staatliche Mittel in den allgemeinen ÖPNV fließen,
- davon 10 in den Einzelplänen 03B, 13 und 10 veranschlagte (s. Tabelle 4)<sup>68</sup>, bei denen die Bezuschussung des ÖPNV im Vordergrund steht und aus denen jährlich Zahlungen von 560 Mio. € geleistet werden. Dabei stellen die Pauschalzuweisungen zur Schülerbeförderung mit 255 Mio. € den mit Abstand größten Anteil dar. Die Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG mit einem Ansatz von 115 Mio. € und die ÖPNV-Zuweisungen nach Art. 27 BayÖPNVG mit einem Ansatz von 50 Mio. € sind dabei die maßgeblichen Bausteine der Finanzierung, bei der die Aufrechterhaltung bzw. Weiterentwicklung eines allgemeinen ÖPNV im Vordergrund steht.
- Außerdem bestehen 5 weitere, vom StMBW bewirtschaftete und in Einzelplan 05 veranschlagte Programme (s. Tabelle 14), aus denen Mittel zumindest anteilig in den ÖPNV fließen.

Von den in Tabelle 4 dargestellten 10 Programmen dienen 4 ausschließlich der Betriebskostenfinanzierung (Ausgleich nach § 45a PBefG, Mobilität ländlicher Raum<sup>69</sup>, Pauschalzuweisungen zur Schülerbeförderung, Erstattung nach § 148 SGB IX; in Summe 420 Mio. €) und 5 ausschließlich der Investitionskostenförderung<sup>70</sup> (Busförderung, Investitionsförderung BayGVFG, besondere Investitionsförderung GVFG, Komplementäre Investitionsförderung, innovative Pilotprojekte<sup>71</sup>; in Summe 90 Mio. €). Daneben können aus einem Programm (ÖPNV-Zuweisungen; 50 Mio. €) sowohl Betriebs- als auch Investitionskosten finanziert werden.

### 5.1.3 Mittelbewirtschaftung durch das StMI

Das StMI bewirtschaftet für die Finanzierung des allgemeinen ÖPNV Mittel, die derzeit bei 8 verschiedenen Haushaltsstellen veranschlagt sind (4-mal in Kap. 13 10, 4-mal in Kap. 03 66).<sup>72</sup> Nachfolgend werden die einzelnen Finanzierungsquellen näher dargestellt (7 davon sind Zuwendungen, eine dient als gesetzlich geregelter Ausgleichsanspruch gegenüber dem Staat):<sup>73</sup>

<sup>66</sup> 10 Programme, dargestellt in Tabelle 4 und 5 Programme des StMBW, dargestellt in Tabelle 14.

<sup>67</sup> Zuzüglich eines Leertitels in Kap. 03 66 Tit. 883 58 sowie weiterer Leertitel in Kap. 13 10 TG 81.

<sup>68</sup> Der Ausgleich nach § 45a PBefG ist in zwei Titeln veranschlagt. Die Busförderung und die Investitionsförderung nach dem BayGVFG stellen unterschiedliche Programme dar, sind aber im selben Titel veranschlagt. Im Ergebnis handelt es sich bei den in Tabelle 4 dargestellten Finanzierungsquellen somit um 10 Programme, die in 10 unterschiedlichen Haushaltsstellen veranschlagt sind.

<sup>69</sup> Für die Mobilität im ländlichen Raum (bedarfsorientierte Bedienformen) ist unter Kap. 03 66 Tit. 883 58 auch die Gewährung von Investitionshilfen vorgesehen. Dieser Titel ist bisher aber unbelegt.

<sup>70</sup> S. a. Ausführungen unter Nr. 5.2.2.1.1, Tabelle 15.

<sup>71</sup> Bisher noch ohne normierte Festlegung des Zwecks.

<sup>72</sup> Zuzüglich eines Leertitels in Kap. 03 66 Tit. 883 58 sowie weiterer Leertitel in Kap. 13 10 TG 81.

<sup>73</sup> Abweichungen bei den Summen für Gesamt-Bayern aufgrund von Rundungsdifferenzen möglich.

### 5.1.3.1 ÖPNV-Zuweisungen nach Art. 27 BayÖPNVG

ÖPNV-Zuweisungen								Tabelle 5
Rechtsgrundlage	Art. 27 BayÖPNVG							
Haushaltsstelle	Kap. 13 10 Tit. 633 01							
Soll 2017	51,3 Mio. €							
Soll 2018	51,3 Mio. €							
Mittelherkunft	Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund (Kommunalanteil), festgelegt in Art. 13d FAG							
Empfänger	ÖPNV-Aufgabenträger nach Art. 8, 9 BayÖPNVG							
Soll-Ausgaben 2010 - 2016								
Bayern	51.300.000 €	51.300.000 €	51.300.000 €	51.300.000 €	51.300.000 €	51.300.000 €	51.300.000 €	
Ist-Ausgaben 2010 - 2016								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Oberbayern	15.597.000 €	16.332.000 €	15.624.200 €	16.195.000 €	15.678.410 €	15.844.500 €	15.465.000 €	
Niederbayern	4.033.632 €	3.762.171 €	3.529.000 €	3.796.000 €	3.656.000 €	3.477.000 €	3.631.000 €	
Oberpfalz	4.615.000 €	4.347.000 €	4.449.000 €	4.143.000 €	4.341.000 €	4.395.000 €	4.082.300 €	
Oberfranken	3.828.000 €	4.012.000 €	4.085.000 €	3.985.000 €	4.347.000 €	4.072.000 €	3.934.540 €	
Mittelfranken	10.136.904 €	9.408.572 €	10.064.511 €	9.607.588 €	9.546.843 €	9.678.578 €	9.049.400 €	
Unterfranken	6.094.380 €	5.823.500 €	5.938.000 €	6.267.100 €	5.958.503 €	6.075.006 €	6.236.193 €	
Schwaben	7.039.000 €	7.148.999 €	7.425.000 €	7.012.000 €	7.348.000 €	7.450.100 €	7.485.400 €	
<b>Bayern</b>	<b>51.343.916 €</b>	<b>50.834.243 €</b>	<b>51.114.712 €</b>	<b>51.005.688 €</b>	<b>50.875.757 €</b>	<b>50.992.184 €</b>	<b>49.883.834 €</b>	

Die ÖPNV-Zuweisungen sind Zuwendungen des Freistaates an die Aufgabenträger des allgemeinen ÖPNV<sup>74</sup>. Die Mittel entstammen dem Kommunalanteil aus dem Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund<sup>75</sup> und sind in Art. 13d FAG der Höhe nach auf jährlich 51,3 Mio. € fixiert.

Zweck der ÖPNV-Zuweisungen nach Art. 27 BayÖPNVG ist die Sicherstellung einer Grundfinanzierung des ÖPNV, um die besonderen Belastungen auszugleichen, welche die Vorhaltung öffentlicher Nahverkehrsmittel auch in Schwachlastzeiten sowie in schwach strukturierten Bereichen der Fläche erfordert. Die Zuweisungen werden dabei vorwiegend als Teil der Finanzierung von bei Verkehrsunternehmen bestellten gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen sowie bei verbundintegrierten Aufgabenträgern für die Beitragszahlungen an Verkehrsverbünde (z. B. Kostendeckungsfehlbeträge für Durchtarifierungs- oder Harmonisierungsverluste<sup>76</sup>) eingesetzt. In den städtischen Verdichtungsräumen werden die Zuweisungen zudem für den Bau von Straßen- und U-Bahnen, also für Investitionen, verwendet.<sup>77</sup> Dabei gibt es Überschneidungen mit den

<sup>74</sup> S. Definition unter Nr. 4.1.2.1.

<sup>75</sup> Der Staat stellt den Gemeinden und Gemeindeverbänden 52,5 % der auf Bayern entfallenden Zuweisung des Bundes zum Ausgleich der Übertragung der Ertragshoheit an der Kraftfahrzeugsteuer auf den Bund (Kompensationsbetrag) zur Verfügung (Kommunalanteil) (Art. 13 Abs. 1 FAG).

<sup>76</sup> Erläuterungen unter Nr. 4.2.1.2.

<sup>77</sup> Investitionsanteil nach einer Aufstellung des Jahres 2012: 20,4 % (Quelle: Konzept zur Neugestaltung der ÖPNV-Zuweisungen, übermittelt mit IMS vom 02.03.2017, a. a. O.).

Förderungen nach dem BayGVFG/GVFG (vgl. Nr. 25.2 RZÖPNV, Eigenbeteiligung des Aufgabenträgers mind. 10 %). Nach Nr. 25.3 RZÖPNV muss sich der Aufgabenträger ansonsten mit mindestens 1/3 an der ÖPNV-Finanzierung beteiligen. Dieser Anteil wird in der Praxis in aller Regel erreicht. Tatsächlich decken die staatlichen ÖPNV-Zuweisungen zumeist nur einen geringen Anteil der entstandenen Aufwendungen ab. Der Eigenanteil der Aufgabenträger bewegt sich z. B. in Mittelfranken in einem Rahmen von 60 bis 93 % und in Niederbayern von 50 bis 94 %. Im Jahr 2016 standen staatlichen ÖPNV-Zuweisungen von rd. 50 Mio. € Eigenmittel der ÖPNV-Aufgabenträger i. H. von rd. 220 Mio. € gegenüber, also mehr als das Vierfache.

Die Eigenmittel der Aufgabenträger für den ÖPNV in den Jahren 2010 bis 2016 sind bezogen auf die Regierungsbezirke<sup>78</sup> in Tabelle 6 dargestellt:

Eigenmittel der Aufgabenträger							Tabelle 6
Aufgabenträger im Regierungsbezirk	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Oberbayern	46.275.012 €	43.809.889 €	41.165.538 €	51.739.982 €	56.759.123 €	63.115.741 €	64.920.486 €
Niederbayern	10.385.457 €	11.307.190 €	12.476.871 €	13.339.848 €	19.442.058 €	16.626.362 €	12.675.956 €
Oberpfalz	12.632.276 €	14.774.796 €	20.089.123 €	16.539.031 €	14.119.542 €	14.772.466 €	16.103.934 €
Oberfranken	16.913.992 €	16.331.605 €	17.109.210 €	16.160.600 €	17.496.848 €	18.071.700 €	17.030.585 €
Mittelfranken	36.265.085 €	70.642.340 €	45.040.084 €	55.563.377 €	42.081.975 €	37.472.598 €	35.608.648 €
Unterfranken	7.431.977 €	7.973.516 €	8.446.645 €	10.447.163 €	12.219.051 €	12.767.615 €	11.080.596 €
Schwaben	16.638.062 €	15.371.137 €	56.785.181 €	67.163.729 €	59.778.525 €	62.560.053 €	60.942.645 €
<b>Bayern</b>	<b>146.541.861 €</b>	<b>180.210.473 €</b>	<b>201.112.653 €</b>	<b>230.953.730 €</b>	<b>221.897.122 €</b>	<b>225.386.535 €</b>	<b>218.362.849 €</b>

Bei den Betriebskostendefiziten der kommunalen Unternehmen sind nur die Ausgaben enthalten, die neben der internen Quersubventionierung (s. dazu Nr. 6.4.2.1) geleistet werden. Gerade bei Städten mit „kleineren“ Stadtwerken reicht die Quersubventionierung aber häufig nicht aus, um alle „unrentablen Bereiche“ zu decken. Die Eigenmittel gerade dieser kommunalen Aufgabenträger unterliegen daher nicht unerheblichen Schwankungen. Außerdem sind in den Eigenmitteln der großen Städte auch Investitionsmittel für den Straßenbahn- und U-Bahnbau enthalten, sofern dafür ÖPNV-Zuweisungen eingesetzt werden, was grundsätzlich der Fall ist.<sup>79</sup> Dies ist ein weiterer Grund, der die Schwankungen erklärt.

Die Verteilung der Mittel erfolgt in drei Stufen:

1. Durch die OBB Aufteilung auf die Fläche (2/3) und die Ballungsräume (1/3); letztere umfassen die Städte München, Augsburg, Regensburg und Würzburg sowie den Verdichtungsraum Nürnberg/Fürth/Erlangen.

<sup>78</sup> Quelle: StMI (E-Mail vom 16.08.2017).

<sup>79</sup> Quelle: StMI (E-Mail vom 17.08.2017).

2. Durch die OBB Verteilung der Mittel für die Fläche auf die sieben Regierungen anhand der oben beschriebenen Kriterien sowie Festlegung der Mittel für jeden einzelnen Ballungsraum.
3. Durch die jeweilige Regierung Verteilung der Mittel für die Fläche auf die Aufgabenträger und Auszahlung der Mittel an die Aufgabenträger in den Ballungsräumen.

Die ÖPNV-Zuweisungen werden unter Nr. 6 näher analysiert.

### 5.1.3.2 Förderprogramm Mobilität im ländlichen Raum

Mobilität im ländlichen Raum		Tabelle 7		
Grundlage	IMBek vom 12.04.2017			
Haushaltsstelle	Kap. 03 66 Tit. 633 58			
Soll 2017	2,75 Mio. €			
Soll 2018	2,25 Mio. €			
Mittelherkunft	originäre Landesmittel			
Empfänger	ÖPNV-Aufgabenträger nach Art. 8, 9 BayÖPNVG			
Ist-Ausgaben 2013 - 2016 (Programmstart erst in 2013 kassenwirksam)				
	2013	2014	2015	2016
Oberbayern	51.388 €	227.200 €	677.797 €	784.659 €
Niederbayern	91.496 €	136.071 €	151.096 €	227.771 €
Oberpfalz	120.624 €	439.399 €	480.397 €	466.000 €
Oberfranken	88.669 €	193.323 €	195.394 €	70.630 €
Mittelfranken	11.415 €	30.470 €	50.355 €	29.800 €
Unterfranken	12.880 €	44.800 €	171.780 €	182.187 €
Schwaben	415.680 €	493.500 €	682.382 €	706.324 €
<b>Bayern</b>	<b>792.152 €</b>	<b>1.564.763 €</b>	<b>2.409.202 €</b>	<b>2.467.371 €</b>

Mit diesem im Jahr 2012 aufgrund des Beschlusses des Bayerischen Landtags vom 25.10.2012 angelaufenen Förderprogramm sollen alternative ÖPNV-Systeme im ländlichen Raum, insbesondere bedarfsorientierte Verkehre wie Anrufsammeltaxen oder Rufbussysteme, als Ergänzung zum klassischen Linienverkehr angeschoben werden (Baustein des Aktionsplans „Demografischer Wandel“). Als alternative oder flexible Bedienungsformen werden alle Verkehre bezeichnet, die nicht einem klassischen Linienverkehr entsprechen (z. B. feste Fahrpläne, feste Linienverläufe). Sie kommen in der Regel dort zum Einsatz, wo aufgrund geringer Nachfrage die Finanzierung eines klassischen Linienverkehrs nicht mehr möglich ist.<sup>80</sup> In das Förderprogramm sind auch landkreisübergreifende Expressbusverbindungen einbezogen.

Dieses Förderprogramm ist vom Haushaltsumfang (derzeit 2,75 Mio. €) vergleichsweise gering und ermöglicht ebenso wie die Infrastrukturförderung gezielte Zuwendungen für einzelne abgrenzbare Maßnahmen.

<sup>80</sup> [https://www.bahn.de/db\\_regio/view/mdb/db\\_regio/leistungen/mdb\\_204611\\_download\\_glossar\\_des\\_busverkehrs.pdf](https://www.bahn.de/db_regio/view/mdb/db_regio/leistungen/mdb_204611_download_glossar_des_busverkehrs.pdf).



Die Förderung erfolgte bisher weitgehend nach Eckpunkten. Sie betrug i. d. R. 70 % des laufenden Defizits, begrenzt auf drei Jahre. Die ebenfalls mögliche degressive fünfjährige Förderung wurde kaum genutzt.

Mittlerweile richtet sich die Förderung nach der am 31.05.2017 in Kraft getretenen Richtlinie zum Förderprogramm Verbesserung der Mobilität im ländlichen Raum für bedarfsorientierte Bedienformen des allgemeinen ÖPNV und für Pilotprojekte landkreisübergreifender Expressbusverbindungen im Omnibusverkehr vom 12.04.2017.<sup>81</sup> Die Förderung erfolgt für die Dauer von max. fünf Jahren mit einer degressiven Förderquote i. H. v. 65 % (erstes Jahr), 55 % (zweites Jahr), 45 % (drittes Jahr), 40 % (viertes Jahr), 35 % (fünftes Jahr). Gefördert werden Ausgaben der ÖPNV-Aufgabenträger für die Übernahme der Betriebskostendefizite aufgrund einer Vergabe oder einer allgemeinen Vorschrift. In jedem Fall ist damit eine Überkompensationskontrolle entsprechend der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 verbunden. Nach Ablauf der fünfjährigen Einführungsphase kann in Einzelfällen eine Anschlussförderung von bis zu 30 % für max. drei Jahre erfolgen.<sup>82</sup>

Für bedarfsorientierte Bedienformen des allgemeinen ÖPNV im ländlichen Raum und Pilotprojekte landkreisübergreifender Expressbusverbindungen im Omnibusverkehr ist unter Kap. 03 66 Tit. 883 58 auch die Gewährung von Investitionshilfen vorgesehen. Dieser Titel ist bisher aber unbelegt.

---

<sup>81</sup> AllMBI. S. 231.

<sup>82</sup> Nrn. 6.2 und 6.3 der Richtlinie.

### 5.1.3.3 Busförderung

Busförderung		Tabelle 8					
Rechtsgrundlage	Art. 2 Nr. 6 BayGVFG						
Haushaltsstelle	Kap. 13 10 Tit. 883 09						
Soll 2017	83,135 Mio. € (Busförderung daraus nur anteilig)						
Soll 2018	85,135 Mio. € (Busförderung daraus nur anteilig)						
Mittelherkunft	Zuweisungen des Bundes nach § 3 Abs. 1 Satz 1 EntflechtG						
Empfänger	Verkehrsunternehmen						
Ist-Ausgaben 2010 - 2016							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Oberbayern	9.544.687 €	10.856.794 €	11.085.866 €	9.667.000 €	12.070.347 €	9.706.000 €	11.108.000 €
Niederbayern	2.214.870 €	1.789.190 €	1.986.900 €	3.829.600 €	1.887.000 €	1.790.000 €	2.233.000 €
Oberpfalz	2.612.060 €	3.341.198 €	2.900.000 €	3.453.847 €	3.000.000 €	2.515.000 €	2.804.297 €
Oberfranken	4.266.674 €	2.302.202 €	2.677.806 €	3.455.748 €	4.112.912 €	2.838.392 €	2.114.400 €
Mittelfranken	3.129.426 €	3.263.285 €	4.023.000 €	2.526.934 €	2.908.252 €	3.579.591 €	5.360.000 €
Unterfranken	2.500.000 €	3.450.000 €	3.100.000 €	3.052.000 €	2.953.291 €	3.210.000 €	3.110.286 €
Schwaben	5.738.579 €	5.250.000 €	4.269.844 €	4.148.000 €	3.182.000 €	6.659.000 €	3.556.000 €
<b>Bayern</b>	<b>30.006.295 €</b>	<b>30.252.669 €</b>	<b>30.043.416 €</b>	<b>30.133.129 €</b>	<b>30.113.802 €</b>	<b>30.297.983 €</b>	<b>30.285.983 €</b>

Die Busförderung nach Art. 2 Nr. 6 BayGVFG stellt ein eigenständiges Programm im Rahmen der Förderung der ÖPNV-Infrastruktur dar. Mit dessen Hilfe werden die Verkehrsunternehmen bei der Beschaffung von Bussen unterstützt, die im ÖPNV (Linienverkehre nach § 42 PBefG) eingesetzt werden. Die Förderung erfolgt mit Festbeträgen, die sich in einer Bandbreite von 30.000 € für Kleinbusse (6,00 - 7,49 m) über 42.000 € für Midibusse (7,50 - 11,49 m), 60.000 € für Standardbusse (11,50 - 12,99 m), 65.000 € für Busse von 13,00 - 13,89 m, 70.000 € für Busse von 13,90 - 15,00 m bis 85.000 € für Gelenkbusse bewegen. Daneben werden als zusätzliche Komponenten die Niederflerbauweise, der EEV-Standard<sup>83</sup> und die Erdgastechnologie mit jew. 10.000 € sowie die Euro-6-Norm mit 5.000 € gefördert. Die Forderungen des ORH nach Einführung einer Festbetragsfinanzierung wurden umgesetzt.<sup>84</sup>

Für die Busförderung ist jährlich ein Betrag von insgesamt 30 Mio. € vorgesehen. Aus demselben Haushaltstitel erfolgt mit weiteren 53 Mio. € auch die Förderung der sonstigen Infrastruktur des allgemeinen ÖPNV einschließlich der kommunalen Schienenfahrzeuge (s. dazu Nr. 5.1.3.4) sowie der Investitionen im Bereich des SPNV. Die Mittel entstammen dem Entflechtungsgesetz (§ 3 Abs. 1 Satz 1 EntflechtG), das im Rahmen der Föderalismusreform mit Wirkung vom 01.01.2007 an die Stelle des GVFG-Länderprogramms getreten ist.

<sup>83</sup> Enhanced Environmentally Friendly Vehicle (europäischer Abgasstandard für Busse und Lkw).

<sup>84</sup> ORH-Bericht 2000 TNr. 29.



#### 5.1.3.4 Infrastruktur- und kommunale Schienenfahrzeugförderung nach dem BayGVFG

Infrastruktur- und Schienenfahrzeugförderung nach dem BayGVFG für den allgemeinen ÖPNV							
							Tabelle 9
Rechtsgrundlage	Art. 1 und 2 Nrn. 1 - 4 BayGVFG						
Haushaltsstelle	Kap. 13 10 Tit. 883 09						
Soll 2017	83,135 Mio. € (Infrastrukturförderung für den allg. ÖPNV daraus nur anteilig)						
Soll 2018	85,135 Mio. € (Infrastrukturförderung für den allg. ÖPNV daraus nur anteilig)						
Mittelherkunft	Zuweisungen des Bundes nach § 3 Abs. 1 Satz 1 EntflechtG						
Empfänger	Kommunen, Verkehrsunternehmen						
Ist-Ausgaben 2010 - 2016							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Oberbayern	11.006.847 €	18.625.909 €	5.880.851 €	18.943.063 €	14.354.434 €	13.903.200 €	9.579.252 €
Niederbayern	803.018 €	426.899 €	141.915 €	768.860 €	336.586 €	229.799 €	289.575 €
Oberpfalz	300.000 €	700.000 €	1.381.726 €	1.169.344 €	1.522.503 €	2.429.999 €	1.697.209 €
Oberfranken	650.000 €	2.100.000 €	992.900 €	939.100 €	143.853 €	110.900 €	129.500 €
Mittelfranken	10.933.925 €	9.136.794 €	24.695.000 €	6.878.468 €	5.664.279 €	3.425.753 €	15.581.040 €
Unterfranken	1.147.000 €	2.269.743 €	1.829.054 €	1.061.460 €	682.244 €	770.301 €	387.513 €
Schwaben	8.100.530 €	5.744.733 €	5.009.367 €	8.295.549 €	1.454.473 €	2.613.138 €	1.172.357 €
<b>Bayern</b>	<b>32.941.320 €</b>	<b>39.004.079 €</b>	<b>39.930.813 €</b>	<b>38.055.844 €</b>	<b>24.158.372 €</b>	<b>23.483.090 €</b>	<b>28.836.446 €</b>

Mit der Infrastrukturförderung nach Art. 1 und 2 Nrn. 1 - 4 BayGVFG werden folgende Infrastrukturvorhaben gefördert:

- Bau oder Ausbau von Verkehrswegen der
  - Straßenbahnen, Hoch- und Untergrundbahnen sowie Bahnen besonderer Bauart,
  - nichtbundeseigenen Eisenbahnen,
 soweit sie dem öffentlichen Personennahverkehr dienen und auf besonderem Bahnkörper geführt werden,

- Bau oder Ausbau von zentralen Omnibusbahnhöfen und Haltestelleneinrichtungen sowie von Betriebshöfen und zentralen Werkstätten, soweit sie dem öffentlichen Personennahverkehr dienen,
- Beschleunigungsmaßnahmen für den öffentlichen Personennahverkehr, insbesondere rechnergesteuerte Betriebsleitsysteme und technische Maßnahmen zur Steuerung von Lichtsignalanlagen.

Daneben ist in den genannten Zahlen auch die Förderung für kommunale Schienenfahrzeuge (Straßenbahnen, U-Bahnen) nach Art. 2 Nr. 6 BayGVFG enthalten. Die Mittel entstammen Zuweisungen des Bundes nach § 3 Abs. 1 Satz 1 EntflechtG und werden als Ersatz für den im Rahmen der Föderalismusreform mit Wirkung vom 01.01.2007 weggefallenen Bundesanteil an den Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zur Verfügung gestellt.<sup>85</sup> Die Mittel sind zweckgebunden für Investitionen.<sup>86</sup> Diese Form der Finanzierung endet am 31.12.2019.<sup>87</sup> Als Ausgleich für den Wegfall erhalten die Länder erhöhte Umsatzsteuerzuweisungen.<sup>88</sup> Eine normierte Zweckbindung für den Verkehr ist bisher aber nicht vorgesehen, d. h. die Aufteilung würde dann den Ländern im Rahmen der Haushaltsaufstellung obliegen.

Im Einzelnen gilt Folgendes:

- Die Höhe der Förderung beträgt bis zu 80 % der zuwendungsfähigen Kosten, bei Wartehäuschen bis zu 50 %, max. 5.000 €. <sup>89</sup>
- Sofern die Förderung von Vorhaben von besonderem Landesinteresse ergänzend zum Bundesprogramm nach § 3 Abs. 1 Satz 2 EntflechtG erfolgt (s. dazu Nr. 5.1.3.5), können hierfür Zuwendungen bis zu 15 % der zuwendungsfähigen Kosten aus dem Landesprogramm gewährt werden.<sup>90</sup>
- Eine Komplementärförderung mit den in Kap. 13 10 Tit. 883 81 eingestellten und vom StMFLH bewirtschafteten Mitteln (Zuwendungen nach Art. 13c Abs. 2 FAG) ist möglich.<sup>91</sup>

<sup>85</sup> Die Länder erhalten insgesamt 1.335,5 Mio. €/J., davon entfallen 14,686293 % auf Bayern (§ 4 Abs. 3 EntflechtG), also insgesamt 196,135 Mio. €/J. (Kap. 13 10 Tit. 331 01). Den nicht für den ÖPNV vorgesehenen Anteil daraus (113,0 Mio. €) erhalten die Landkreise und Gemeinden für den kommunalen Straßenbau (Kap. 13 10 Tit. 883 08; Tit. 883 08 und 883 09 sind gegenseitig deckungsfähig).

<sup>86</sup> § 5 EntflechtG.

<sup>87</sup> Art. 22 Satz 3 des Föderalismusreform-Begleitgesetzes.

<sup>88</sup> S. Art. 2 des Gesetzes zur Neuregelung des bundesstaatlichen Finanzausgleichssystems ab dem Jahr 2020 und zur Änderung haushaltsrechtlicher Vorschriften vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122).

<sup>89</sup> Nr. 6.4.1 Abs. 2 RZÖPNV.

<sup>90</sup> Nr. 6.4.1 Abs. 1 Satz 2 RZÖPNVG.

<sup>91</sup> Art. 21 Abs. 2 BayÖPNVG, s. dazu Nr. 5.1.4.

### 5.1.3.5 Infrastrukturförderung durch besondere Bundesprogramme nach dem GVFG

Besondere Bundesprogramme (GVFG)		Tabelle 10					
Rechtsgrundlage	§ 3 Abs. 1 Satz 2 EntflechtG						
Haushaltsstelle	Kap. 13 10 Tit. 883 10 <sup>1</sup>						
Soll 2017	55,0 Mio. €						
Soll 2018	55,0 Mio. €						
Mittelherkunft	Bundesmittel nach § 3 Abs. 1 Satz 2 EntflechtG						
Empfänger	Kommunen in Verdichtungsräumen oder dazugehörigen Randgebieten						
Ist-Ausgaben 2010 - 2016							
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Oberbayern	9.000.000 €	8.000.000 €	2.000.000 €	---	-27.632 €	-1.108.249 €	---
Niederbayern	---	---	---	---	---	---	---
Oberpfalz	---	---	---	---	---	---	---
Oberfranken	---	---	---	---	---	---	---
Mittelfranken	6.000.000 €	3.000.000 €	18.000.000 €	13.000.000 €	7.500.000 €	9.845.000 €	14.000.000 €
Unterfranken	---	---	---	---	---	---	---
Schwaben	6.180.000 €	5.000.000 €	3.000.000 €	7.500.000 €	11.750.000 €	4.760.000 €	7.000.000 €
Bayern	21.180.000 €	16.000.000 €	23.000.000 €	20.500.000 €	19.222.368 €	13.496.751 €	21.000.000 €

<sup>1</sup> Die Aufteilung der Entflechtungsmittel auf die zwei Haushaltsstellen Kap. 13 10 Tit. 883 09 und Tit. 883 10 besteht erst seit dem Doppelhaushalt 2017/2018. Bis dahin wurden auch die Ausgaben für Maßnahmen aus dem Bundesprogramm aus Kap. 13 10 Tit. 883 09 geleistet. Die Einnahmen sind in Kap. 13 10 Tit. 331 02 veranschlagt.

Mit den besonderen Bundesprogrammen werden Projekte gefördert, die vom Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur aufgrund von Vorschlägen der Länder ausgewählt werden. Dabei handelt es sich um Programme für den Bau oder Ausbau von Verkehrswegen der Straßenbahnen, Hoch- und U-Bahnen sowie Bahnen besonderer Bauart oder nichtbundeseigenen Eisenbahnen, die dem ÖPNV dienen und auf besonderem Baukörper geführt werden. Die Projekte müssen in Verdichtungsräumen oder den dazugehörigen Randgebieten liegen und zuwendungsfähige Kosten von 50 Mio. € überschreiten.<sup>92</sup> Gegenwärtig werden in Bayern mit diesen Bundesmitteln nur der Bau der Mobilitätsdrehscheibe Augsburg und der U 3 in Nürnberg gefördert.

<sup>92</sup> § 3 Abs. 1 Satz 2 EntflechtG, § 6 Abs. 1, § 2 Abs. 1 Nr. 2 GVFG.

Im Doppelhaushalt 2017/2018 ist zudem eine Verpflichtungsermächtigung i. H. v. 73 Mio. € zum Abschluss eines Vertrags zwischen dem Freistaat Bayern, der Gemeinde Planegg und dem Landkreis München über die Finanzierung des Vorhabens „Verlängerung der Münchner Linie der U 6 vom Klinikum Großhadern nach Martinsried“ eingestellt.

Nach dem bisherigen Art. 125c GG war das besondere Bundesprogramm bis zum 31.12.2019 befristet. Am 25.09.2015 einigten sich Bund und Länder auf eine Fortführung des GVFG-Bundesprogramms im bisherigen Umfang über das Jahr 2019 hinaus. Die hierzu erforderliche Grundgesetzänderung ist am 14.07.2017 in Kraft getreten.<sup>93</sup>

Im Einzelnen gilt Folgendes:

- Die Höhe der Förderung beträgt bis zu 60 % der zuwendungsfähigen Kosten.<sup>94</sup> Ergänzend können weitere Zuwendungen aus dem Landesprogramm nach Art. 5 BayGVFG bis zu 15 % der zuwendungsfähigen Kosten gewährt werden.<sup>95</sup>
- Eine Komplementärförderung mit den in Kap. 13 10 Tit. 883 81 eingestellten und vom StMFLH bewirtschafteten Mitteln (Zuwendungen nach Art. 13c Abs. 2 FAG) ist möglich.<sup>96</sup>

#### 5.1.3.6 Innovative Pilotprojekte

Innovative Pilotprojekte		Tabelle 11
Rechtsgrundlage	Keine fachgesetzliche Grundlage, nur Art. 23, 44 BayHO	
Haushaltsstelle	Kap. 03 66 Tit. 893 57	
Soll 2017	3,6 Mio. € (davon 1,6 Mio. € für ÖPNV-Projekte vorgesehen)	
Soll 2018	2,0 Mio. € (Anteil für ÖPNV-Projekte noch nicht festgelegt)	
Mittelherkunft	originäre Landesmittel	
Empfänger	keine Festlegung	
<b>Keine Darstellung der Ist-Ausgaben möglich, da Programmstart erst in 2017.</b>		

Aus diesem Titel können Investitionen zur Förderung neuer Verkehrstechnologien im Bereich des ÖPNV bezuschusst werden. Darunter fallen z. B. die Förderung von Elektrobustprojekten oder die Einführung von eTicketing<sup>97</sup>. Im Gesamtansatz sind auch Mittel für innovative Logistikkonzepte und Pilotprojekte des regionalen Schienengüterverkehrs enthalten.

Für dieses Programm besteht keine fachgesetzliche Rechtsgrundlage, es beruht ausschließlich auf den allgemeinen Bestimmungen über die Gewährung von Zuwendungen nach Art. 23 und 44 BayHO.

<sup>93</sup> Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes (Art. 90, 91c, 104b, 104c, 107, 108, 109a, 114, 125c, 143d, 143e, 143f, 143g) vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347).

<sup>94</sup> Nr. 6.4.1 Abs. 1 Satz 1 RZÖPNV.

<sup>95</sup> Nr. 6.4.1 Abs. 1 Satz 2 RZÖPNV.

<sup>96</sup> Art. 21 Abs. 2 BayÖPNVG, s. dazu Nr. 5.1.4.

<sup>97</sup> Umstellung des Fahrkartenvertriebs auf elektronische Medien.



Bisher sind die für ÖPNV-Projekte vorgesehenen 1,6 Mio. € nur auf 2017 begrenzt, um einige Versuchsprojekte zu ermöglichen. Für 2018 sind bisher keine Mittel vorgesehen. Im Rahmen der Verhandlungen zum Nachtragshaushalt strebt das StMI an, auch für 2018 einen, wenn möglich mindestens genauso hohen Anteil zu erreichen. Ob und ggf. in welcher Höhe eine Fortsetzung 2018 (und ggf. weiter) möglich ist, wird der Nachtragshaushaltsplan 2018 entscheiden.

### 5.1.3.7 Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG

Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG (Jahre 2010 - 2013)							Tabelle 12
Rechtsgrundlage	§ 45a PBefG						
Haushaltsstellen	Kap. 03 66 Tit. 633 72 für kommunale Verkehrsunternehmen Kap. 03 66 Tit. 683 71 für sonstige Verkehrsunternehmen						
Soll 2017	Kap. 03 66 Tit. 633 72: 27,2 Mio. € Kap. 03 66 Tit. 683 71: 53,4 Mio. € (zusätzlich 34,7 Mio. € einseitig deckungsfähig zulasten Kap. 03 67 = 115,3 Mio. € insgesamt)						
Soll 2018	Kap. 03 66 Tit. 633 72: 27,2 Mio. € Kap. 03 66 Tit. 683 71: 53,4 Mio. € (zusätzlich 34,7 Mio. € einseitig deckungsfähig zulasten Kap. 03 67 = 115,3 Mio. € insgesamt)						
Mittelherkunft	80,6 Mio. € aus originären Landesmitteln und 34,7 Mio. € aus Regionalisierungsmitteln des Bundes (Deckungsvermerk zulasten Kap. 03 67)						
Empfänger	Verkehrsunternehmen						
	2010			2011			
Kap. 03 66/Tit.	633 72	683 71	Gesamt	633 72	683 71	Gesamt	
Oberbayern	9.032.325 €	13.991.908 €	23.024.233 €	9.554.646 €	16.376.051 €	25.930.697 €	
Niederbayern	1.235.690 €	3.196.618 €	4.432.308 €	1.424.113 €	3.915.109 €	5.339.222 €	
Oberpfalz	7.959.893 €	13.938.347 €	21.898.240 €	9.005.405 €	15.703.993 €	24.709.398 €	
Oberfranken	1.178.021 €	774.608 €	1.952.629 €	1.759.503 €	1.190.399 €	2.949.902 €	
Mittelfranken	4.521.591 €	13.966.145 €	18.487.736 €	5.854.215 €	17.107.669 €	22.961.884 €	
Unterfranken	2.722.560 €	5.952.997 €	8.675.557 €	2.948.771 €	6.741.051 €	9.689.822 €	
Schwaben	509.950 €	13.329.012 €	13.838.962 €	571.863 €	17.037.842 €	17.609.705 €	
<b>Bayern</b>	<b>27.160.030 €</b>	<b>65.149.635 €</b>	<b>92.309.665 €</b>	<b>31.118.516 €</b>	<b>78.072.114 €</b>	<b>109.190.630 €</b>	
	2012			2013			
Kap. 03 66/Tit.	633 72	683 71	Gesamt	633 72	683 71	Gesamt	
Oberbayern	10.828.757 €	16.711.711 €	27.540.468 €	10.834.353 €	16.216.187 €	27.050.541 €	
Niederbayern	1.429.601 €	3.962.907 €	5.392.508 €	1.481.076 €	4.024.248 €	5.505.324 €	
Oberpfalz	8.113.550 €	15.840.380 €	23.953.930 €	8.724.523 €	15.883.996 €	24.608.519 €	
Oberfranken	1.859.690 €	1.085.121 €	2.944.811 €	1.811.801 €	1.410.286 €	3.222.087 €	
Mittelfranken	5.945.218 €	17.066.594 €	23.011.812 €	5.101.988 €	16.076.705 €	21.178.693 €	
Unterfranken	3.080.408 €	7.088.438 €	10.168.846 €	3.537.578 €	7.937.907 €	11.475.485 €	
Schwaben	675.030 €	18.264.348 €	18.939.378 €	676.638 €	16.633.546 €	17.310.184 €	
<b>Bayern</b>	<b>31.932.254 €</b>	<b>80.019.499 €</b>	<b>111.951.753 €</b>	<b>32.167.957 €</b>	<b>78.182.875 €</b>	<b>110.350.833 €</b>	



**Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG (Jahre 2014 - 2016)** Tabelle 12

Rechtsgrundlage	§ 45a PBefG					
Haushaltsstellen	Kap. 03 66 Tit. 633 72 für kommunale Verkehrsunternehmen Kap. 03 66 Tit. 683 71 für sonstige Verkehrsunternehmen					
Soll 2017	Kap. 03 66 Tit. 633 72: 27,2 Mio. € Kap. 03 66 Tit. 683 71: 53,4 Mio. € (zusätzlich 34,7 Mio. € einseitig deckungsfähig zulasten Kap. 03 67 = 115,3 Mio. € insgesamt)					
Soll 2018	Kap. 03 66 Tit. 633 72: 27,2 Mio. € Kap. 03 66 Tit. 683 71: 53,4 Mio. € (zusätzlich 34,7 Mio. € einseitig deckungsfähig zulasten Kap. 03 67 = 115,3 Mio. € insgesamt)					
Mittelherkunft	80,6 Mio. € aus originären Landesmitteln und 34,7 Mio. € aus Regionalisierungsmitteln des Bundes (Deckungsvermerk zulasten Kap. 03 67)					
Empfänger	Verkehrsunternehmen					
	<b>2014</b>			<b>2015</b>		
<b>Kap. 03 66/Tit.</b>	<b>633 72</b>	<b>683 71</b>	<b>Gesamt</b>	<b>633 72</b>	<b>683 71</b>	<b>Gesamt</b>
Oberbayern	10.620.297 €	16.815.791 €	27.436.088 €	11.825.032 €	17.209.778 €	29.034.810 €
Niederbayern	1.270.071 €	4.171.428 €	5.441.499 €	1.604.928 €	4.440.759 €	6.045.687 €
Oberpfalz	8.339.956 €	14.017.872 €	22.357.828 €	9.022.385 €	14.720.647 €	23.743.032 €
Oberfranken	1.921.360 €	1.673.044 €	3.594.404 €	1.777.947 €	2.155.645 €	3.933.592 €
Mittelfranken	4.993.561 €	14.056.744 €	19.050.305 €	5.040.812 €	14.297.400 €	19.338.212 €
Unterfranken	3.529.207 €	7.591.291 €	11.120.498 €	3.538.364 €	8.211.782 €	11.750.146 €
Schwaben	762.197 €	16.713.775 €	17.475.972 €	868.178 €	13.909.112 €	14.777.290 €
<b>Bayern</b>	<b>31.436.649 €</b>	<b>75.039.945 €</b>	<b>106.476.594 €</b>	<b>33.677.646 €</b>	<b>74.945.123 €</b>	<b>108.622.769 €</b>
	<b>2016</b>					
<b>Kap. 03 66/Tit.</b>	<b>633 72</b>	<b>683 71</b>	<b>Gesamt</b>			
Oberbayern	11.504.386 €	16.018.340 €	27.522.726 €			
Niederbayern	1.423.785 €	3.599.008 €	5.022.793 €			
Oberpfalz	8.892.951 €	13.310.779 €	22.203.730 €			
Oberfranken	1.831.653 €	1.562.137 €	3.393.790 €			
Mittelfranken	4.043.744 €	13.668.202 €	17.711.946 €			
Unterfranken	8.020.609 €	7.664.434 €	15.685.043 €			
Schwaben	9.559.246 €	14.151.081 €	23.710.327 €			
<b>Bayern</b>	<b>45.276.374 €</b>	<b>69.973.981 €</b>	<b>115.250.356 €</b>			

Die Verkehrsunternehmer erhalten im Linienverkehr nach den §§ 42 und 43 Nr. 2 PBefG für die aus sozialpolitischen Gründen gewünschte Preisreduzierung der Zeitfahrkarten des Ausbildungsverkehrs einen Ausgleich nach § 45a Abs. 1 PBefG. Voraussetzung ist, dass durch die Fahrpreisreduzierung eine Kostenunterdeckung entsteht und der Unternehmer eine kostendeckende Anpassung seiner Tarife beantragt hat,<sup>98</sup> diese aber von der Regierung abgelehnt wurde oder nicht zur Kostendeckung geführt hat.

Dabei handelt es sich um keine Zuwendungen, sondern um einen Rechtsanspruch der Verkehrsunternehmen gegenüber dem Staat. Der Ausgleich beträgt 44 % der Differenz zwischen dem Ertrag, der mit der Beförderung von Personen mit ermäßigten Zeitfahrausweisen erzielt worden ist, und den mit der Beförderung von Personen mit ermäßigten Zeitfahrausweisen verbundenen Kosten.<sup>99</sup>

§ 45a PBefG hat seine europarechtliche Legitimation in Art. 3 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007. Danach können die Mitgliedsstaaten allgemeine Vorschriften über die finanzielle Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, die dazu dienen, Höchsttarife für Schülerinnen und Schüler, Studierende, Auszubildende und Personen mit eingeschränkter Mobilität festzulegen, aus dem Anwendungsbereich dieser Verordnung ausnehmen.

➤ Die Berechnung erfolgt folgendermaßen:

Während die Ermittlung des Ertrags keine Probleme bereitet, ist die Festsetzung der Kosten mit einem äußerst umständlichen Verfahren verbunden. Die Kosten sind dabei definiert als das Produkt aus den im Ausbildungsverkehr geleisteten Personen-Kilometern und den durchschnittlichen verkehrsspezifischen Kosten.<sup>100</sup>

Die Personen-Kilometer werden durch Multiplikation der Beförderungsfälle mit der mittleren Reiseweite errechnet.<sup>101</sup>

Die durchschnittlichen verkehrsspezifischen Kosten sind in vier unterschiedliche Kostensätze je Personen-Kilometer eingeteilt. Maßgeblich hierfür ist die Gemeindegroße, in der der Linienverkehr überwiegend betrieben wird.<sup>102</sup> Es ergibt sich so eine Bandbreite je Personen-Kilometer von 0,2265 € (Stufe 1) über 0,1999 € (Stufe 2) und 0,1833 € (Stufe 3) bis zu 0,1260 € (Stufe 4).

---

<sup>98</sup> § 45a Abs. 1 PBefG.

<sup>99</sup> 50 % abzügl. 12 % (§ 45a Abs. 2 PBefG). Dieser Abzug wurde schrittweise (2004: 4 %; 2005: 8 %; ab 2006: jew. 12 %) eingeführt, um die Kostensteigerung zu deckeln.

<sup>100</sup> § 45a Abs. 2 PBefG.

<sup>101</sup> § 3 Abs. 1 PBefAusglV.

<sup>102</sup> § 1 PBefKostenV.

Die Zahl der Beförderungsfälle ist dabei nach den verkauften Wochen-, Monats- und Jahresfahrausweisen im Ausbildungsverkehr zu errechnen, wobei je Gültigkeitstag 2,3 Fahrten zugrunde zu legen sind. Die Woche wird dabei mit 6, der Monat mit 26 und das Jahr mit 240 Tagen angesetzt.<sup>103</sup> In Verbundgebieten wird die Zahl der Beförderungsfälle zudem um 10 % erhöht.<sup>104</sup>

Für die mittlere Reiseweite werden pauschal 5 Kilometer im Orts- und Nachbarortsverkehr sowie pauschal 8 Kilometer im Überlandlinienverkehr zugrunde gelegt.<sup>105</sup>

Wenn jedoch nachgewiesen wird, dass von den Durchschnittswerten der Zahl der Beförderungsfälle (also der Ausnutzung der Zeitfahrausweise), der Erhöhung um 10 % in Verbundgebieten oder der mittleren Reiseweite um mehr als 25 % abgewichen wird, sind der Berechnung des Ausgleichsbetrags die nachgewiesenen Werte zugrunde zu legen.<sup>106</sup> Nachdem für die Abweichung vom Durchschnittswert für die mittlere Reiseweite häufig die tatsächlichen Entfernungen als Nachweis herangezogen werden,<sup>107</sup> entsteht dabei für die mit der Berechnung des Ausgleichs befassten Regierungen ein sehr hoher Bearbeitungsaufwand.

- Von den Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG sind in Bayern
  - 1,27 Mio. Schülerinnen und Schüler,
  - 416.000 Auszubildende,
  - 377.000 Studierende,
  - 4.000 FSJ-Teilnehmerinnen und -Teilnehmer,
  - 18.000 Beamtenanwärterinnen und -anwärter,
  - 20.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer an einer berufsvorbereitenden Maßnahme,

insgesamt also über 1,9 Mio. Fahrgäste potenziell betroffen.<sup>108</sup>

Von den 1,27 Mio. Schülerinnen und Schülern fallen rd. 570.000 (45 %) unter die Kostenfreiheit des Schulwegs, wofür der Freistaat insgesamt 316 Mio. €/Jahr<sup>109</sup> aufwendet (Kap. 13 10 Tit. 633 01). Von diesem Betrag entfallen rd. 80 % auf den ÖPNV und rd. 20 % auf den freigestellten Schülerverkehr, für den die Ausgleichsleistung des § 45a PBefG nicht gilt.

---

<sup>103</sup> § 3 Abs. 2 PBefAusglV.

<sup>104</sup> § 3 Abs. 3 PBefAusglV.

<sup>105</sup> § 3 Abs. 4 PBefAusglV.

<sup>106</sup> § 3 Abs. 5 PBefAusglV.

<sup>107</sup> § 3 Abs. 5 Nr. 1 PBefAusglV.

<sup>108</sup> Lt. Angaben des StMI im Konzept zur Neugestaltung des Ausgleichs nach § 45a PBefG, vorgelegt mit IMS vom 25.04.2017, a. a. O.

<sup>109</sup> Das sind 60 % der Kosten für die Schülerbeförderung, den Rest übernehmen die Schulwegaufwandsträger. Die 316 Mio. € beziehen sich auf den Haushaltsansatz 2017.

- Mit Wirkung vom 01.01.2007 wurde den Ländern durch Einführung des neuen § 64a PBefG die Möglichkeit eingeräumt, § 45a PBefG durch Landesrecht zu ersetzen.<sup>110</sup> Von dieser Möglichkeit haben bisher außer Bayern und Thüringen alle Länder in zum Teil unterschiedlicher Art und Weise Gebrauch gemacht.

Eine Rechtsgrundlage, die einen Verkehrsunternehmer verpflichtet, an Schülerinnen und Schüler sowie Auszubildende reduzierte Fahrkarten auszugeben, besteht in Bayern nicht. Dies war bisher auch nicht erforderlich, da die Unternehmer nach dem derzeitigen System in den meisten Fällen (rd. 56 % lt. Erhebung 2014)<sup>111</sup> einen höheren Ausgleich erhalten, als sie ohne Reduzierung an Fahrgeldmehreinnahmen hätten.

Die Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG werden unter Nr. 7 näher analysiert.

#### 5.1.4 Investitionshilfen nach Art. 21 BayÖPNVG

Investitionshilfen für den allgemeinen ÖPNV								Tabelle 13
Rechtsgrundlage	Art. 21 BayÖPNVG							
Haushaltsstelle	Kap. 13 10 Tit. 883 81, 887 81, 891 81, 892 81							
Soll 2017	67,3 Mio. € (Infrastrukturförderung für den allgemeinen ÖPNV daraus nur anteilig)							
Soll 2018	67,3 Mio. € (Infrastrukturförderung für den allgemeinen ÖPNV daraus nur anteilig)							
Mittelherkunft	Kraftfahrzeugsteuersatzverbund (Kommunalanteil), festgelegt in Art. 13c Abs. 2 FAG							
Empfänger	Kommunen, Verkehrsunternehmen							
Ist-Ausgaben 2010 - 2016								
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	
Oberbayern	3.547.346 €	5.098.371 €	1.092.004 €	417.626 €	1.133.055 €	1.795.014 €	1.493.314 €	
Niederbayern	148.022 €	38.200 €	960 €	59.976 €	23.800 €	16.354 €	21.507 €	
Oberpfalz	155.120 €	244.231 €	189.802 €	73.217 €	278.381 €	324.619 €	147.700 €	
Oberfranken	45.800 €	283.200 €	94.300 €	70.250 €	-69.120 €	2.200 €	11.350 €	
Mittelfranken	2.271.920 €	1.440.480 €	9.235.100 €	5.261.075 €	3.686.671 €	4.010.255 €	5.992.600 €	
Unterfranken	122.500 €	283.300 €	146.523 €	79.000 €	59.961 €	52.536 €	18.029 €	
Schwaben	2.492.125 €	2.056.834 €	1.527.503 €	3.538.645 €	4.071.209 €	2.023.459 €	2.442.616 €	
<b>Bayern</b>	<b>8.782.833 €</b>	<b>9.444.616 €</b>	<b>12.286.192 €</b>	<b>9.499.789 €</b>	<b>9.183.957 €</b>	<b>8.224.437 €</b>	<b>10.127.116 €</b>	

<sup>110</sup> Gesetz zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften und arbeitszeitrechtlicher Vorschriften für Fahrpersonal vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1962).

<sup>111</sup> Vgl. dazu Nr. 7.4.2.1.

Bei diesem Programm handelt es sich um eine Komplementärfinanzierung von Vorhaben des ÖPNV, die aus den Bundesprogrammen nach § 3 Abs. 1 Satz 2 EntflechtG (s. dazu Nr. 5.1.3.5) oder aus dem Landesprogramm nach Art. 5 BayGVFG (s. dazu Nrn. 5.1.3.3 und 5.1.3.4) gefördert werden. Dabei handelt es sich um Zuwendungen nach Art. 13c Abs. 2 FAG, die dem Kommunalanteil aus dem Kraftfahrzeugsteuerersatzverbund<sup>112</sup> entstammen.

Mittelbewirtschaftende Stelle ist das StMFLH.

Im Einzelnen gilt Folgendes:

- Bei Vorhaben, die aus dem Bundesprogramm gefördert werden, können ergänzende Zuwendungen bis zu 20 % der zuwendungsfähigen Kosten gewährt werden.<sup>113</sup>
- Für Großvorhaben, die aus dem Landesprogramm gefördert werden (zuwendungsfähige Kosten über 2,5 Mio. €) können ergänzende Zuwendungen bis zu 10 % der zuwendungsfähigen Kosten gewährt werden.<sup>114</sup>
- Für Kleinvorhaben, die aus dem Landesprogramm gefördert werden (zuwendungsfähige Kosten bis einschließlich 2,5 Mio. €) können ergänzende Zuwendungen bis zu 5 % der zuwendungsfähigen Kosten gewährt werden.<sup>115</sup>
- Bei zuwendungsfähigen Kosten bis einschließlich 100.000 € entfällt eine Zuwendung nach Art. 21 BayÖPNVG.

### 5.1.5 Mittelbare Förderung des ÖPNV

Die in Tabelle 14 dargestellten Programme enthalten weitere Mittel, die in den ÖPNV fließen. Dabei handelt es sich um Ausgleichsleistungen und Zuweisungen, die in erster Linie die Sicherstellung einer geordneten Schülerbeförderung (einschließlich des freigestellten Schülerverkehrs) bzw. die Herstellung eines angemessenen Ausgleichs für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen zum Gegenstand haben.<sup>116</sup> Sie werden deshalb - obwohl sie mittelbar auch einen namhaften Finanzierungsbeitrag für den ÖPNV leisten<sup>117</sup> - hier nur nachrichtlich dargestellt, sind aber nicht Gegenstand dieses Berichts (vgl. Nr. 2.2).

---

<sup>112</sup> Art. 13 Abs. 2 FAG.

<sup>113</sup> Art. 23 Abs. 1 BayÖPNVG, Nr. 6.4.2 RZÖPNV.

<sup>114</sup> Art. 23 Abs. 1 BayÖPNVG, Nr. 6.4.3 Alt. 1 RZÖPNV.

<sup>115</sup> Art. 23 Abs. 2 BayÖPNVG, Nr. 6.4.3 Alt. 2 RZÖPNV.

<sup>116</sup> Die Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG erfüllen zwar vom Grundsatz her auch sozialpolitische Zielsetzungen. Im Gegensatz zum Ausgleich nach § 148 SGB IX dienen sie aber aufgrund der bisherigen Berechnung de facto auch der allgemeinen ÖPNV-Finanzierung (s. hierzu unter Nr. 7), sodass in diesem Bericht darauf näher eingegangen wird.

<sup>117</sup> Die Ausgleichsleistungen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen nach § 148 SGB IX fließen ausschließlich und die Pauschalzuweisungen nach Art. 10a FAG und Art. 3, 4 SchKfrG überwiegend (ca. 80 %) in den ÖPNV.

**Weitere Programme<sup>1</sup>**

Tabelle 14

Ressort	Maßnahme	veranschlagt in	HH-Ansatz 2017	Empfänger
StMAS	Ausgleichsleistungen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen nach § 148 SGB IX	Kap. 10 03 Tit. 682 01	46,5 Mio. €	Verkehrsunternehmen
StMFLH	Pauschalzuweisungen nach Art. 10a FAG und Art. 3, 4 SchKfrG zur Schülerbeförderung	Kap. 13 10 Tit. 633 01	316,0 Mio. € (incl. Leistungen für freigestellten Schülerverkehr, rd. 20 %)	Bezirke, Landkreise, kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden und Schulverbände als Aufgabenträger nach § 1 Satz 2 SchBefV
StMBW <sup>2</sup>	Schulaufwandszuweisungen für private Grund- und Mittelschulen nach Art. 32 Abs. 1 BaySchFG	Kap. 05 03 Tit. 684 61	52,247 Mio. € (Gesamtansatz; Kosten für Schülerbeförderung davon nur untergeordnete Bedeutung)	Private Schulträger
	Schülerbeförderungskosten für private allgemeinbildende Förderschulen nach Art. 34 Satz 1 BaySchFG	Kap. 05 03 Tit. 684 70	89,15 Mio. € (incl. Leistungen für freigestellten Schülerverkehr)	Private Schulträger
	Schülerbeförderungskosten für private berufliche Schulen zur sonderpädagogischen Förderung nach Art. 34 Satz 1 BaySchFG	Kap. 05 03 Tit. 684 92	5,5 Mio. € (incl. Leistungen für freigestellten Schülerverkehr)	Private Schulträger
	Schülerbeförderungskosten der Landes-schule für Körperbehinderte	Kap. 05 14 Tit. 533 01	1,45 Mio. € (incl. Leistungen für freigestellten Schülerverkehr)	StMBW ist selbst Schulträger
	Zuweisungen für Mehraufwendungen bei der Schülerbeförderung wegen Einführung des achtjährigen Gymnasiums im Rahmen des Konnexitätsprinzips	Kap. 05 19 Tit. 633 88	4,5 Mio. € (incl. Leistungen für freigestellten Schülerverkehr)	Landkreise als Aufgabenträger nach § 1 Satz 2 SchBefV
	Summe StMBW		152,847 Mio. €	

<sup>1</sup> Einschließlich der bereits in Tabelle 4 enthaltenen Programme des StMAS und des StMFLH, bei denen Mittel voll ständig bzw. überwiegend in den ÖPNV fließen.

<sup>2</sup> In Tabelle 4 nicht enthalten, da entweder die Schülerbeförderungskosten nicht separat dargestellt sind oder keine Differenzierung nach ÖPNV und freigestelltem Schülerverkehr vorhanden ist.



## 5.2 Schwachstellenanalyse und Empfehlungen für die künftige Entwicklung

### 5.2.1 Erfolgskontrolle

#### 5.2.1.1 Schwachstellen

Nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit muss der Staat auch seine Fördermittel möglichst effektiv einsetzen. Deshalb sind Erfolgskontrollen entsprechend den Anforderungen der BayHO<sup>118</sup> grundsätzlich notwendig. Die bloße förmliche Prüfung der Verwendungsnachweise dahingehend, ob die Mittel zuwendungsrechtlich korrekt eingesetzt worden sind, ist nicht ausreichend.<sup>119</sup> Eine Erfolgskontrolle dahingehend, ob das mit den ausgereichten Zuwendungen bezweckte Ziel erreicht wurde, insbesondere ob damit eine tatsächliche Verbesserung der verkehrlichen Verhältnisse verbunden ist, erfolgt gegenwärtig jedoch praktisch nicht.

#### 5.2.1.2 Empfehlungen des ORH

Das StMI als Hauptzuwendungsgeber im Bereich des ÖPNV sollte Überlegungen hinsichtlich eines internen oder externen Controllings anstellen, dabei die Zielerreichung evaluieren und die Ergebnisse der Evaluation auch bei der Höhe der Zuweisungen berücksichtigen. Der ORH verkennt nicht, dass dies in der gegenwärtigen komplexen Förderstruktur erschwert ist.

### 5.2.2 Einzelne ÖPNV-Förderprogramme

Die beiden Hauptsäulen der staatlichen ÖPNV-Finanzierung in Bayern stellen gegenwärtig - unbeschadet der Sonderfinanzierung der Schülerbeförderung und der Ausgleichsleistungen für die Schwerbehindertenbeförderung - die ÖPNV-Zuweisungen nach Art. 27 BayÖPNVG an die Aufgabenträger und die Ausgleichsleistungen für die Beförderungen von Personen des Ausbildungsverkehrs nach § 45a PBefG an die Verkehrsunternehmen dar. Die künftige Gestaltung dieser beiden Finanzierungsinstrumente wird daher unter Nrn. 6 und 7 gesondert und ausführlicher betrachtet, zur Entwicklung der anderen Förderprogramme wird, soweit zum Gesamtverständnis erforderlich, nachfolgend Stellung genommen:

---

<sup>118</sup>VV Nr. 6 zu Art. 7 BayHO.

<sup>119</sup>Vgl. ORH-Bericht 2017 TNr. 37.

### 5.2.2.1 Investitionsförderung einschließlich Bus- und kommunaler Schienenfahrzeugförderung

#### 5.2.2.1.1 Schwachstellen

Gegenwärtig werden die Haushaltsmittel für die Infrastrukturförderung des allgemeinen ÖPNV an fünf verschiedenen Stellen veranschlagt;<sup>120</sup> zuständig sind zwei verschiedene Ressorts (s. Tabelle 15). Das erschwert aussagekräftige Vergleiche zur Effektivität sowie einen transparenten Mitteleinsatz.

Investitionsförderung		Tabelle 15	
Maßnahme		veranschlagt in	Ressort
1	Investitionsförderung BayGVFG (einschl. Busförderung)	Kap. 13 10 Tit. 883 09	StMI
2	Investitionsförderung GVFG (besondere Bundesprogramme)	Kap. 13 10 Tit. 883 10	StMI
3	Komplementäre Investitionsförderung (Art. 13c Abs. 2 FAG)	Kap. 13 10 Tit. 883 81	StMFLH
4	ÖPNV-Zuweisungen (Art. 27 BayÖPNVG) <sup>1</sup>	Kap. 13 10 Tit. 633 81	StMI
5	Innovative Pilotprojekte	Kap. 03 66 Tit. 893 57	StMI

<sup>1</sup> Anteilige Verwendung für Investitionen möglich.

#### 5.2.2.1.2 Empfehlungen des ORH

- Im Interesse einer erhöhten Transparenz der ÖPNV-Förderung wäre eine Zusammenführung der Haushaltsmittel für die Investitionsförderung nach dem BayGVFG<sup>121</sup> (ohne Busförderung und kommunale Schienenfahrzeugförderung) und der Komplementärfinanzierung nach Art. 21 BayÖPNVG i. V. m. Art. 13c Abs. 2 FAG<sup>122</sup> bei einer Haushaltsstelle sinnvoll. Solange die Mittel für die besonderen Bundesprogramme nach dem GVFG auch im bayerischen Staatshaushalt veranschlagt werden,<sup>123</sup> könnte ebenfalls eine Einbeziehung erfolgen.

<sup>120</sup>Zuzüglich eines Leertitels in Kap. 03 66 Tit. 883 58 für Investitionshilfen für bedarfsorientierte Bedienformen im ländl. Raum sowie weiterer Leertitel in Kap. 13 10 TG 81.

<sup>121</sup>Kap. 13 10 Tit. 883 09.

<sup>122</sup>Kap. 13 10 Tit. 883 81 ff.

<sup>123</sup>Als Einnahme bei Kap. 13 10 Tit. 331 02 und in gleicher Höhe als Ausgabe bei Kap. 13 10 Tit. 883 10.



Mit einer Titelkonsolidierung wäre zudem die Konzentration der Bewirtschaftungsbefugnis bei einem Ressort verbunden, vorzugsweise dem StMI.<sup>124</sup> Mit einer Zusammenführung würde auch dem in Art. 22 BayÖPNVG enthaltenen Grundsatz am besten entsprochen. Danach sind im mittelfristigen Investitionsförderprogramm des Staates nach Art. 5 und 6 BayGVFG auch die Investitionshilfen nach Art. 21 BayÖPNVG einzubeziehen sowie die Finanzhilfen darzustellen, die aus Mitteln des Art. 13c Abs. 2 FAG für besondere Bundesprogramme nach § 3 Abs. 1 Satz 2 EntflechtG bereitgestellt werden.

- Darüber hinaus wäre eine Einbeziehung der investiven Mittel für die Busförderung und ggf. auch für die Betriebshofförderung in die allgemeinen ÖPNV-Zuweisungen nach Art. 27 BayÖPNVG sinnvoll. Den Aufgabenträgern, die schienengebundenen ÖPNV betreiben, könnte zudem ein Anteil für die kommunale Schienenfahrzeugförderung zugewiesen werden, wodurch eine grundsätzliche Gleichbehandlung mit der Busförderung entstünde. Rechtlich getrennte Einheiten der Aufgabenträger i. S. d. Art. 5 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 dürfen dabei jedoch hinsichtlich der Bezuschussung der Fahrzeugbeschaffung nicht schlechter als bisher gestellt werden. Sofern die übrigen Investitionsmittel nach BayGVFG/GVFG/Art. 13c Abs. 2 FAG weiterhin vom Staat verteilt werden, wäre eine Zweckbindung der den Aufgabenträgern zugewiesenen zusätzlichen Mittel für investive Zwecke nicht zwingend erforderlich. Die Aufgabenträger könnten dann in eigener Zuständigkeit darüber entscheiden, ob sie die Busförderung und ggf. auch die Betriebshofförderung für die in ihrem Zuständigkeitsbereich agierenden Unternehmen weiterführen<sup>125</sup> oder die Zuweisungen allgemein für Fahrleistungen, also für den Ausgleich von Betriebskostendefiziten, verwenden. Die kommunalen Aufgabenträger würden also besser als bisher in die Lage versetzt, eigene Prioritäten zu setzen. Einem ÖPNV aus einer Hand mit klarer und zusammengeführter Ausgaben- und Aufgabenverantwortung würde jedenfalls entscheidend näher gekommen. Wettbewerbsverzerrungen durch die direkte Finanzierung von Fahrzeugen könnten dadurch vermieden werden. Dasselbe gilt im Übrigen auch für Betriebshofanlagen. Außerdem wäre eine Zusammenfassung der Zuständigkeiten für die Fahrzeugförderung und die Bestellung der Verkehrsleistungen beim Aufgabenträger auch deshalb konsequent, weil beide Bereiche, zumindest was den gemeinwirtschaftlichen Verkehr betrifft, systemimmanent verbunden sind. Bei einer Zunahme des Wettbewerbs im ÖPNV wäre die Fortsetzung der bisherigen Bus- und Betriebshofförderung zudem mit dem Problem verbunden, dass schwerer als bisher Prognosen darüber möglich sind, wie lange und in welchem Umfang der einzelne Verkehrsunternehmer überhaupt ÖPNV-Leistungen erbringt. Ein Nachweis der langfristigen Notwendigkeit wird dann schwerer zu erbringen sein.

<sup>124</sup>Gegenwärtig sind z. B. für Maßnahmen, die unter die besonderen Bundesprogramme fallen, Förderungen aus drei verschiedenen Töpfen möglich (1. EntflechtG i. V. m. GVFG, 2. BayGVFG, 3. FAG/BayÖPNVG), die vom StMI und vom StMFLH bewirtschaftet werden.

<sup>125</sup>Die Aufwendungen hierfür sind dann bei der Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen entsprechend zu berücksichtigen (s. dazu auch Nr. 6.4.2.2).

- Zusammengefasst entstünden bei einer Umsetzung der o. g. Vorschläge künftig zwei Bereiche, aus denen Investitionen gefördert werden können. Zum einen die allgemeinen ÖPNV-Zuweisungen, ergänzt um die Fahrzeugförderung (ohne SPNV) als integriertem Bestandteil und ggf. um die Mittel für die Betriebshofförderung und somit eine Verlagerung in die Zuständigkeit der Aufgabenträger und zum anderen eine Förderung der übrigen ÖPNV-Infrastruktur durch ein staatliches Investitionsprogramm.
- Unabhängig davon, wie sich die weitere Finanzierung nach dem Auslaufen der Entflechtungsmittel ab dem Jahr 2020 tatsächlich entwickelt, sollte die bisher vorhandene Zweckbindung für Verkehrsprojekte (§ 5 EntflechtG) auch künftig fortgeschrieben werden. Ziel sollte dabei die Herstellung einer Finanzierungskontinuität sein.

### 5.2.2.2 Förderung der Verbesserung der Mobilität im ländlichen Raum

#### 5.2.2.2.1 Schwachstellen

Bei diesem Programm besteht die grundsätzliche Gefahr, dass die geförderten Maßnahmen nicht nachhaltig sind. Insbesondere besteht das Risiko, dass auch besonders erfolgreiche Projekte, wie die Einführung alternativer Bedienungsformen durch Anrufsammeltaxen, nach Ablauf der Förderung unwirtschaftlich werden, da zusätzliche Fahrgäste in diesen Fällen mit erhöhten Mehraufwendungen der Aufgabenträger in Form von Ausgleichszahlungen an die beauftragten Taxiunternehmer verbunden sein können. Die Kosten pro Beförderungsfall sind bei diesen Verkehrsformen sehr hoch.

#### 5.2.2.2.2 Empfehlungen des ORH

Bei der Verbesserung der Mobilität im ländlichen Raum sollte künftig besonders auch auf die Nachhaltigkeit der geförderten Projekte geachtet werden. Das Förderprogramm sollte nur dann dauerhaft weitergeführt werden, wenn die geförderten Maßnahmen in ihrer Mehrzahl auch nach Ablauf der Zweckbindungsfrist aufrechterhalten bleiben und nicht nach Wegfall der staatlichen Bezuschussung wegen Unwirtschaftlichkeit eingestellt werden. In die für das Jahr 2020 vorgesehene Evaluierung sollten diese Gesichtspunkte daher unbedingt einbezogen werden.

Das Förderprogramm zur Verbesserung der Mobilität im ländlichen Raum könnte zudem in die allgemeinen ÖPNV-Zuweisungen einbezogen werden. Damit wäre eine Stärkung der Eigenverantwortung der prinzipiell für den allgemeinen ÖPNV zuständigen kommunalen Aufgabenträger verbunden (Subsidiarität). Um dabei gleichwohl einen Einsatz dieser Mittel für alternative Bedienformen sicherzustellen, könnte bei den ÖPNV-Zuweisungen eine Zweckbindung vorgenommen werden (z. B. 5 % der ÖPNV-Zuweisungen



sind für alternative Bedienformen zu verwenden). Die Aufgabenträger hätten dann auch ein eigenes Interesse, entsprechende Konzepte zu entwickeln. Nachdem die Aufgabenträger auch bisher schon Empfänger der Fördermittel sind, wäre eine zweckgebundene Integration in die allgemeinen Zuweisungen auch nur konsequent.

Allerdings wäre auch denkbar, die Mobilität im ländlichen Raum künftig als eigenständige Säule der ÖPNV-Zuweisungen für die Fläche zu führen (s. dazu auch Nr. 6.4.2.2). In diesem Zusammenhang wird auch auf die entsprechende Regelung von Niedersachsen hingewiesen, das jedem Aufgabenträger jährlich einen gesetzlich festgelegten zusätzlichen Betrag zuweist, mit der Maßgabe, diese Mittel insbesondere für die Entwicklung von Angeboten, die den Linienverkehr in Räumen und Zeiten schwacher Nachfrage ergänzen und besonders auf wechselnde Nachfrage zugeschnitten sind (flexible Bedienformen), zu verwenden.<sup>126</sup>

Um eine Ausuferung der Anzahl der Zuwendungsrichtlinien für den ÖPNV zu vermeiden, regen wir im Übrigen an, die Möglichkeit einer Einbeziehung in die RZÖPNV zu überprüfen.

### **5.2.2.3 Sonderprogramm für innovative Pilotprojekte im ÖPNV**

#### **5.2.2.3.1 Schwachstellen**

Das Sonderprogramm für innovative Pilotprojekte im ÖPNV basiert gegenwärtig auf keiner Förderrichtlinie. Zuwendungen erfolgen ausschließlich nach den allgemeinen Bestimmungen der Art. 24 und 44 BayHO. Nach Darlegung des Vertreters des Bayerischen Landkreistages bei der Dienstbesprechung der OBB mit den Regierungen und Verbänden zur Förderung des ÖPNV am 27.03.2017 ist dieses Programm bei den meisten kommunalen Aufgabenträgern bisher völlig unbekannt, sodass auch keine Gelegenheit bestand, sich für Fördermittel zu bewerben.

#### **5.2.2.3.2 Empfehlungen des ORH**

Für den Fall, dass dieses Programm dauerhaft installiert werden soll, halten wir eine Einbeziehung in die RZÖPNV für geboten. Dadurch ließe sich auch dem Defizit entgegenwirken, dass dieses Programm bisher weitgehend unbekannt ist. Je nach künftiger Ausrichtung des Programms sollte im Interesse einer Konsolidierung der Förderlandschaft auch eine Einbeziehung in die ÖPNV-Zuweisungen und/oder die Infrastrukturförderung überprüft werden.

---

<sup>126</sup> § 7b des Niedersächsischen Nahverkehrsgesetzes, a. a. O.

# 6 ÖPNV-ZUWEISUNGEN

## 6.1 Ist-Zustand

Auf die Darstellung des Ist-Zustands unter Nr. 5.1.3.1 wird verwiesen.

## 6.2 Schwachstellenanalyse

Der ORH hat bei seinen bisherigen Prüfungen zu den ÖPNV-Zuweisungen nach Art. 27 BayÖPNVG<sup>127</sup> insbesondere festgestellt, dass der Vollzug durch die Regierungen sehr uneinheitlich erfolgt und keine bayernweit verbindlichen Vorgaben bestehen. Zwar wurden die in Art. 28 BayÖPNVG vorgegebenen Berechnungsparameter grundsätzlich berücksichtigt, bei der konkreten Berechnung und Verteilung ist jede Regierung jedoch nach einer anderen Methode vorgegangen. Eine verbindliche Verwaltungsanweisung oder gar eine IT-Anwendung, die einen einheitlichen und effizienten Vollzug sicherstellen, existieren nicht.

Seit der letzten Prüfung sind keine nennenswerten Änderungen erfolgt. So werden z. B. von der Regierung von Unterfranken bis heute die bei einem Verbundbeitritt entstehenden Durchtarifierungs- und Harmonisierungsverluste<sup>128</sup> abzüglich eines Eigenanteils von 1/3 für fünf Jahre im Wege einer Anschubfinanzierung voll bezuschusst, während dies bei anderen Regierungen nicht der Fall ist. Die Regierung von Oberbayern führt die 2004 abgeschaffte Kooperationsförderung<sup>129</sup> fort, und zwar unverändert mit den damaligen Beträgen. Die Höhe der ÖPNV-Zuweisungen wird zudem für jeden einzelnen der Ballungsräume München, Augsburg, Würzburg, Regensburg und Nürnberg/Fürth/Erlangen von der OBB selbst festgelegt und durch die Regierungen nur abgewickelt (Auszahlung und Verwendungsnachweisprüfung). Es besteht gegenwärtig also die Situation, dass 8 verschiedene Verteilungssysteme (7 Regierungen und OBB) mit zum Teil erheblichen Unterschieden bestehen.

Für die Festsetzungen der ÖPNV-Zuweisungen ist nach Art. 28 BayÖPNVG neben der Zahl der im Gebiet des Aufgabenträgers gefahrenen Nutzplatzkilometer<sup>130</sup>, die finanzielle Leistungskraft des jeweiligen Aufgabenträgers, ggf. die Mitgliedschaft in einem Verkehrsverbund sowie der zur Gewährung einer angemessenen Verkehrsbedienung erforderliche Aufwand maßgeblich.

Die Höhe der Aufwendungen des Aufgabenträgers wird von den Regierungen jedoch in völlig unterschiedlicher Art und Weise einbezogen. Nach Art. 28 Abs. 2 Nr. 1 BayÖPNVG ist „der zur Gewährung einer angemessenen Verkehrsbedienung erforderliche Aufwand“ der Aufgabenträger bei der Festsetzung der ÖPNV-Zuweisungen zu berücksichtigen. Um diese Vorgabe zumindest ansatzweise zu erfüllen, wird von den Regierungen teilweise ein Faktor für den „Bedienungsstandard“ in einer Bandbreite von 1,1 bis 1,3 angesetzt. Dieser ist jedoch praktisch nicht nachvollziehbar. Eine einheitliche Berücksichtigung der Aufwendungen erfolgt bisher nur zur Überprüfung, ob der Eigenanteil

<sup>127</sup>S. ORH-Prüfungsmitteilung vom 19.02.2014 Gz. V - 907 - 13 - 25 - 1.

<sup>128</sup>Erläuterung unter Nr. 4.2.1.

<sup>129</sup>Art. 24 BayÖPNVG, der die Kooperationsförderung regelte, wurde mit Wirkung vom 01.08.2008 durch Gesetz vom 22. Juli 2008 (GVBl. S. 483) aufgehoben. Die Förderung sollte bereits vier Jahre zuvor eingestellt werden.

<sup>130</sup>Gefahrene km × Anzahl der Sitz- und Stehplätze.



von 1/3 des Aufgabenträgers erfüllt ist. Eine weitergehende Berücksichtigung des Aufwands ist bei der gegenwärtigen Rechtslage auch deshalb schwierig, da Art. 28 Abs. 2 Nr. 1 BayÖPNVG nur die Einbeziehung des „erforderlichen“ und nicht des „tatsächlichen“ Aufwands fordert.

Die Regierung von Oberbayern lässt außerdem z. B. die Nutzplatzkilometer bei der Verteilung der Zuweisungen völlig unberücksichtigt.

Die Nutzplatzkilometer als nahezu alleiniges Kriterium für die Verteilung der Zuweisungen heranzuziehen, wie bei einigen anderen Regierungen der Fall, ist jedoch ebenso problematisch. Die Höhe der Nutzplatzkilometer gibt keine unmittelbare Auskunft darüber, ob staatliche Zuschüsse überhaupt notwendig sind oder die Verkehre durch einen eigenwirtschaftlichen Betrieb auch sonst weitgehend kostendeckend angeboten werden können. Prozentual am meisten erhält beim gegenwärtigen System häufig der Aufgabenträger, der am wenigsten eigene Mittel einsetzt und über eine große Fläche verfügt, in der relativ viel eigenwirtschaftlicher Verkehr, vorwiegend mit Schülerinnen und Schülern, durchgeführt wird, obwohl staatliche Zuschüsse in diesen Fällen kaum erforderlich sind.

Zusammengefasst leidet das bisherige System der ÖPNV-Zuweisungen insbesondere darunter, dass die Berechnung durch die einzelnen Regierungen - neben der bereits erwähnten Uneinheitlichkeit - nicht transparent ist und kaum nachvollzogen werden kann. Zudem führt die derzeitige Form der Berechnung bei den einzelnen Regierungen auch zu einem erheblichen Arbeitsaufwand.

Qualitätssteigerungen des ÖPNV können zudem weitere Mittel erfordern. In diesem Zusammenhang wird auf eine Untersuchung des VGN zur Höhe der ÖPNV-Zuweisungen hingewiesen.<sup>131</sup> Daraus geht hervor, dass allein im dortigen Tarifgebiet (ohne Städteachse) ein zusätzlicher Mittelbedarf an ÖPNV-Zuweisungen i. H. v. 3,0 bis 4,5 Mio. € besteht, um - unter Zugrundelegung des bisherigen prozentualen Anteils der ÖPNV-Zuweisungen am Gesamtaufwand - überhaupt nur den Richtwert für eine „ausreichende Verkehrsbedienung“<sup>132</sup> zu erreichen.

### 6.3 Reformvorschläge des StMI

Das StMI hat dem ORH ein Konzept zur Neustrukturierung der ÖPNV-Zuweisungen vorgelegt.<sup>133</sup> Förderempfänger sollen danach weiterhin die kommunalen Aufgabenträger sein. Dabei werden unverändert die Steuermesskraft und - in erhöhtem Maße als bisher - die Verbundzugehörigkeit als weitere Parameter herangezogen. Aufgabenträger, die hohe eigene finanzielle Aufwendungen haben, sollen daher ebenso wie solche, die im Gebiet eines Verkehrsverbundes liegen, von der Neuregelung profitieren. Der Verbundzuschlag soll dabei bis zu 50 % betragen, um das Ziel einer flächendeckenden Verbundraumabdeckung bis 2030 zu erreichen. Das neue Modell besteht ansonsten aus zwei Komponenten.

<sup>131</sup> Dargelegt im Schreiben des VGN an das StMI vom 27.11.2015.

<sup>132</sup> I. S. v. Anhang C der Leitlinie zur Nahverkehrsplanung des vormaligen StMWIVT.

<sup>133</sup> IMS vom 02.03.2017, a. a. O.

Komponente A umfasst dabei die Förderung der (nach Abzug anderer Förderungen verbleibenden) Ausgaben für Betriebskostendefizite der Verkehrsunternehmen, die aufgrund von allgemeinen Vorschriften oder (Direkt-)Vergaben auf Grundlage der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 von den Aufgabenträgern übernommen werden. Wesentliche Neuerung ist dabei, dass der Aufwand des Aufgabenträgers für den ÖPNV (also insbesondere der von ihm übernommene Defizitausgleich gegenüber dem Verkehrsunternehmer) als zentrale Fördergrundlage einbezogen wird. Der Aufwand des Aufgabenträgers ersetzt somit insoweit die Nutzplatzkilometer als bisher vorrangig maßgebliches Förderkriterium.

Daneben soll als weitere Komponente B die Förderung von ausgewählten Maßnahmen zur Verbesserung des ÖPNV und von Maßnahmen im landespolitischen Interesse treten. Darin enthalten sein soll die Förderung von Nahverkehrsplänen, von Integrationskosten in den Verbund, eines elektronischen Ticketsystems sowie herausragender Projekte - genannt wurden dabei der grenzüberschreitende Verkehr zwischen Bayern und der Tschechischen Republik sowie die Erschließung des Standorts Garching der Technischen Universität München mit der U-Bahn. Eine Vorab-Aufteilung der Mittel auf die Ballungsräume und die Fläche ist nicht mehr vorgesehen.

Als mögliche Aufteilung wurden 41,3 Mio. € für Komponente A und 10,0 Mio. € für Komponente B genannt.

Außerdem soll künftig ein einheitlicher Vollzug für den gesamten Freistaat sichergestellt werden. Die Berechnung und Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen soll aber wie bisher eigenverantwortlich durch die 7 Regierungen erfolgen.

## **6.4 Empfehlungen des ORH**

### **6.4.1 Prämissen**

Bei allen Reformüberlegungen sollte sichergestellt sein, dass der ÖPNV in den Ballungsräumen wegen der dort bestehenden aktuellen Herausforderungen mindestens dieselbe finanzielle Ausstattung wie bisher erhält. Ferner sollten für die Region so viele Mittel bereitgestellt werden, dass zumindest in relativ dicht besiedelten Gebieten ein regelmäßiger Takt auf ausgewählten Buslinien ermöglicht wird, sofern dies nicht bereits ohnehin durch dort vertretene Regionalbusunternehmen (wie die Nachfolger der früheren Bahnbusgesellschaften) weitgehend eigenwirtschaftlich erfolgt. Die Interessen der Ballungsräume und der Fläche sollten jedenfalls in jeweils angemessener Art und Weise berücksichtigt werden.



Unabhängig davon, welche Form der Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen künftig gewählt wird, muss zudem eindeutig und verbindlich vorgegeben werden, was im Einzelnen als Aufwendung angesetzt werden kann und nach welcher Formel die Verteilung zu berechnen ist. Eine einheitliche Rechtsanwendung durch die Regierungen ist dabei unabdingbar.

#### **6.4.2 Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen**

Bei der Entscheidung, welche Parameter künftig für die Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen herangezogen werden, sollte Folgendes beachtet werden:

##### **6.4.2.1 Berücksichtigung des Aufwands**

Durch eine stärkere Einbeziehung des vom Aufgabenträger geleisteten Aufwands in die Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen werden die ÖPNV-Aufgabenträger mit einem gut ausgebauten und attraktiven ÖPNV, der nur mit relativ hohen Aufwendungen betrieben werden kann und ein entsprechendes Betriebskostendefizit verursacht, gegenüber den bisherigen Verteilungsmaßstäben grundsätzlich bevorzugt.

Ausschließlich auf den für den Ausgleich von Betriebskostendefiziten geleisteten Aufwand als Verteilungsmaßstab abzustellen (unbeschadet der Einbeziehung der Steuerkraft und der Verbundzugehörigkeit), wie im Reformkonzept des StMI vorgesehen, führt jedoch - sofern nur das reine Betriebskostendefizit und kein Investitionsaufwand ansetzbar ist - gegenüber dem bisherigen Modus zu erheblichen Verwerfungen. Diese gingen insbesondere zulasten der Kommunen, die ihren ÖPNV vorrangig mit quersubventionierten Eigenbetrieben betreiben und die ÖPNV-Zuweisungen bisher für andere Zwecke im ÖPNV verwenden. Bei der Quersubventionierung wird ein mit Betriebsverlust arbeitender Unternehmensteil (z. B. Verkehrsbetrieb) mit dem Überschuss eines anderen Betriebsteils (z. B. Energieversorgung) unterstützt.<sup>134</sup> Ein Querverbund erfüllt vorrangig den steuerrechtlichen Zweck, ein einheitliches Einkommen zu ermitteln und damit eine geminderte Bemessungsgrundlage für die Körperschafts- und Gewerbesteuer zu erzielen. Aus Sicht des ÖPNV dient das aber auch dem Ziel, sozialverträgliche Preise zu gewährleisten und die Belastung der öffentlichen Haushalte gering zu halten. Nur auf das reine Betriebskostendefizit bei der Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen abzustellen, hätte aber zur Folge, dass für die Aufgabenträger mit quersubventionierten Eigenbetrieben kaum ansetzbare Aufwendungen entstünden und sie damit erheblich verringerte Zuweisungen erhielten.

---

<sup>134</sup> § 4 Abs. 6 Satz 1 Nr. 3 i. V. m. Abs. 3 KStG.

Für die beiden größten bayerischen Städte München und Nürnberg, deren Verkehrsbetriebe (MVG bzw. VAG) Tochterunternehmen der Stadtwerke München bzw. der Städtischen Werke Nürnberg sind, bedeutete dies beispielsweise erhebliche Einbußen bei den jährlichen Zuweisungen (diese betragen derzeit 7 Mio. € [München] bzw. 4,5 Mio. € [Nürnberg])<sup>135</sup>. Ohne Quersubventionierung wäre aber ein adäquater ÖPNV in den Ballungsräumen praktisch nicht zu finanzieren, außer es würden erhebliche zusätzliche Fördermittel aus dem Staatshaushalt bereitgestellt werden. Außerdem setzen München und Nürnberg die ÖPNV-Zuweisungen nicht zum Ausgleich von Betriebskostendefiziten ein (diese entstehen aufgrund des Querverbands erst gar nicht), sondern verwenden diese ergänzend zu den BayGVFG-/GVFG-Mitteln für den im Zusammenhang mit dem Bau von Straßen- und U-Bahnen entstehenden Aufwand.<sup>136</sup> Auf diese Doppelförderung kann nicht verzichtet werden, schon weil noch nicht einmal die künftige Zweckbindung der vom Bund künftig zugewiesenen erhöhten Umsatzsteueranteile für den Verkehr sichergestellt ist.

Bei der Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen ausschließlich auf den für den reinen Ausgleich des Betriebskostendefizits erforderlichen Aufwand abzustellen, würde die Aufgabenträger, die einen qualitativ und quantitativ hochwertigen ÖPNV anbieten, erheblich benachteiligen. Das sind in aller Regel die Städte in den Ballungsräumen und insbesondere die, die auch einen schienengebundenen Verkehr (Straßenbahn, U-Bahn) betreiben. Unabhängig von den Widerständen, die in diesem Fall von den betroffenen Kommunen zu erwarten sind, wäre damit möglicherweise auch eine nicht vertretbare Reduzierung des ÖPNV-Angebots verbunden. Profitieren würden dann in weit überproportionaler Weise die ländlichen Regionen, bei denen die Kosten für eine flächendeckende Abdeckung des Landkreisgebiets mit regelmäßigen Busverbindungen zumindest bei geringer Besiedlungsdichte häufig in keinem Verhältnis zu der damit verbundenen Ausnutzung stehen können.

Als weiterer negativer Effekt bei einer rein aufwandsbezogenen Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen wäre zudem eine geringere Motivation zu wirtschaftlichem Handeln bei den Aufgabenträgern zu befürchten. Denn nicht die unmittelbar in Verkehrskilometern erbrachte Leistung, sondern allein der damit verbundene Aufwand würde finanziell honoriert werden.

#### **6.4.2.2 Lösungsalternativen**

Nach Auffassung des ORH bieten sich für die Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen z. B. die nachfolgend beschriebenen drei Alternativlösungen an:

---

<sup>135</sup>Unter Zugrundelegung des Durchschnitts der in den Jahren 2010 bis 2016 gewährten ÖPNV-Zuweisungen.

<sup>136</sup>Entsprechendes gilt für andere Städte mit schienengebundenen kommunalen Verkehrsmitteln.

➤ Alternative 1 (Kombination aus Nutzplatzkilometern und Aufwand)

Beide Komponenten, also die tatsächlich erbrachte verkehrliche Leistung und der hierfür erforderliche Aufwand werden berücksichtigt. Damit wäre die Verteilungsberechnung mit einem verhältnismäßig geringen Verwaltungsaufwand verbunden. Die Berechnung der Verteilung könnte dann nach folgendem Schema erfolgen:

Modell für die Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen (Alternative 1)	Abbildung 6
N = Nutzplatzkilometer im Gebiet des AT	
A = Aufwendungen des AT <sup>1</sup>	
V = Verbundfaktor 1,50	
S = Steuerkraftmesszahl	
individueller Förderwert = $\frac{N \times A \times V \text{ (ggf.)}}{S}$	
Förderbetrag = $\frac{\text{Zur Verfügung stehende HH-Mittel} \times \text{individueller Förderwert}}{\sum \text{ aller individuellen Förderwerte}}$	

<sup>1</sup> Der Aufwand ist - auch in Fällen, in denen keiner vorliegt - mindestens mit dem Faktor 1 anzusetzen.

Bei einer gleichmäßigen Berücksichtigung der Nutzplatzkilometer und des Aufwands für das Betriebskostendefizit<sup>137</sup> wäre zudem im Wesentlichen eine Gleichbehandlung der Ballungsräume und der Fläche hergestellt. Die Ballungsräume würden von der Einbeziehung der Nutzplatzkilometer profitieren, die Fläche von der Einbeziehung des Aufwands für das Betriebskostendefizit. Eine vorherige Aufteilung der Mittel auf Ballungsräume und Fläche könnte entfallen. Die Mindestbeteiligung des Aufgabenträgers von 1/3 am Aufwand könnte dann aber, wenn - wie bei diesem Modell unterstellt - nur der betriebsbedingte Aufwand herangezogen wird, so nicht mehr gefordert werden.

Veränderungen der Gewichtungen der einzelnen Parameter zur Feinsteuerung sind im Übrigen möglich. Dadurch kann z. B. die Bedeutung der finanziellen Leistungskraft der Aufgabenträger nivelliert werden.

Immer wieder wird der Ersatz der Nutzplatzkilometer durch die tatsächlich gefahrenen Kilometer (also ohne Berücksichtigung der Kapazität des eingesetzten Verkehrsmittels) erörtert. Dieser Ersatz würde zwar zum einen die Gefahr eindämmen, dass extra große Busse eingesetzt werden, die z. T. unbesetzt sind. Allerdings würde ein Kleinbus dann aber genauso berücksichtigt werden wie ein U-Bahn-Zug, dessen Betrieb aber erheblich aufwendiger ist und der von wesentlich mehr Fahrgästen benutzt wird. Sofern also an der Einbeziehung der Verkehrsleistungen festgehalten wird, wären die Nutzplatzkilometer trotz der damit möglicherweise verbundenen Schwächen dennoch bei dieser Alternative der sachlich angemessene Parameter.

<sup>137</sup> Im Fall der Einbeziehung der Mittel für die Fahrzeugförderung in die ÖPNV-Zuweisungen (s. dazu Nr. 5.2.2.1.2, zweiter Tiret) ist bei Aufgabenträgern, die die Fahrzeugförderung fortführen, auch der hierfür erforderliche Aufwand zu berücksichtigen.

➤ Alternative 2 (Einbeziehung der Investitionskosten in den Aufwand)

Auf die Heranziehung der Nutzplatzkilometer wird verzichtet. In die maßgeblichen Aufwendungen des Aufgabenträgers werden jedoch zusätzlich Investitionskosten einbezogen<sup>138</sup> (entsprechend dem Rechtsgedanken der Nr. 25.2 RZÖPNV, wonach ÖPNV-Zuweisungen ergänzend zu einer Investitionsförderung gewährt werden können). Dann müsste allerdings eine Lösung dahingehend gefunden werden, dass nur die Kostenanteile ansetzbar sind, für die nicht bereits im Wege der Infrastrukturförderung aus Bundes- oder Landesmitteln Zuwendungen gewährt wurden. Konkret müsste also das Delta aus zuwendungsfähigen Kosten abzüglich tatsächlich geleisteter oder zu erwartender Zuwendungen aus der Infrastrukturförderung in die für die ÖPNV-Zuweisungen maßgeblichen Aufwendungen einbezogen werden können. Die Berechnung der Verteilung könnte dann nach folgendem Schema erfolgen:

**Modell für die Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen  
(Alternative 2)**

Abbildung 7

A = Aufwendungen des AT

V = Verbundfaktor 1,50

S = Steuerkraftmesszahl

$$\text{individueller Förderwert} = \frac{A \times V \text{ (ggf.)}}{S}$$

$$\text{Förderbetrag} = \frac{\text{Zur Verfügung stehende HH-Mittel} \times \text{individueller Förderwert}}{\sum \text{ aller individuellen Förderwerte}}$$

Eine vorherige Aufteilung der Mittel auf Ballungsräume und Fläche wäre auch hier entbehrlich.

➤ Alternative 3 (Unterschiedliche Verteilungsmaßstäbe für Fläche und Ballungsräume)<sup>139</sup>

An der Aufteilung der Mittel auf die Ballungsräume und die Fläche wird festgehalten. Die Mittel für die Fläche werden aufwandsbezogen verteilt. Als Aufwendungen wird dabei grundsätzlich das Betriebskostendefizit herangezogen.

Die Mittel für die Ballungsräume werden entweder anhand der Bevölkerung oder anhand der Nutzplatzkilometer oder anhand einer Kombination beider Kriterien

<sup>138</sup>Sowie Aufwendungen für die Fahrzeugförderung, falls diese vom Aufgabenträger durchgeführt wird (s. dazu Nr. 5.2.2.1.2, zweiter Tiret).

<sup>139</sup>Im Fall der Einbeziehung der Mittel für die Fahrzeugförderung in die ÖPNV-Zuweisungen (s. dazu Nr. 5.2.2.1.2, zweiter Tiret) ist bei Aufgabenträgern, die die Fahrzeugförderung fortführen, auch der hierfür erforderliche Aufwand zu berücksichtigen. Rechtlich getrennte Einheiten der Aufgabenträger i. S. d. Art. 5 Abs. 2 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 dürfen dabei auch in den Ballungsräumen hinsichtlich der Bezuschussung der Fahrzeugbeschaffung nicht schlechter als bisher gestellt werden.

verteilt. Als Ballungsraum gelten dabei nur Städte mit mindestens 100.000 Einwohnern und schienengebundenen kommunalen Verkehrsmitteln (also die Städte Augsburg, Fürth, München, Nürnberg und Würzburg). Eine Untergrenze von 100.000 Einwohnern ist erforderlich, damit Landkreise, in deren Gebiet untergeordnete Schienenverkehrs-Äste wie nach Garching (U-Bahn München), Grünwald (Straßenbahn München) oder Stadtbergen (Straßenbahn Augsburg) liegen, nicht anteilmäßig in die Verteilungsmasse für Ballungsräume fallen.<sup>140</sup> Die Berechnung der Verteilung könnte dann nach folgendem Schema erfolgen:

### Modell für die Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen (Alternative 3)

Abbildung 8

N = Nutzplatzkilometer im Gebiet des AT<sup>1</sup>

A = Aufwendungen des AT

V = Verbundfaktor 1,50

S = Steuerkraftmesszahl

#### Fläche:

$$\text{individueller Förderwert} = \frac{A \times V \text{ (ggf.)}}{S}$$

$$\text{Förderbetrag} = \frac{\text{Zur Verfügung stehende HH-Mittel Fläche} \times \text{individueller Förderwert}}{\sum \text{ aller individuellen Förderwerte}}$$

#### Ballungsräume:

$$\text{individueller Förderwert} = \frac{N \times V \text{ (ggf.)}}{S}$$

$$\text{Förderbetrag} = \frac{\text{Zur Verfügung stehende HH-Mittel Ballungsräume} \times \text{individueller Förderwert}}{\sum \text{ aller individuellen Förderwerte}}$$

<sup>1</sup> Alternativ ist hier die Ansetzung der Einwohnerzahl oder einer Kombination aus Einwohnerzahl und Nutzplatzkilometern möglich.

Diese Verteilung führt auch in Fällen, in denen aufgrund der Quersubventionierung kein Betriebskostendefizit entsteht, weiterhin zu ÖPNV-Zuweisungen für Bau und Instandhaltung von Straßenbahn- und U-Bahnstrecken. Benachteiligt gegenüber dem bisherigen System wären dann allerdings die Städte, die ihre Verkehrsbetriebe im Wege der Quersubventionierung finanzieren und über keine schienengebundenen kommunalen Verkehrsmittel verfügen. Dies ist aber folgerichtig, da dort zum einen kein (oder ein geringerer) betriebskostenbezogener Aufwand anfällt und zum anderen keine kostenintensiven Investitionen in Schienenprojekte erforderlich sind. Die Ausführungen unter Alternative 1 zur Mindestbeteiligung der Aufgabenträger

<sup>140</sup>Eine Ausnahme wäre für die Gemeinden unter 100.000 Einwohner denkbar, die über eigene U- oder Straßenbahntrassen verfügen und selbst Aufgabenträger sind. Gegenwärtig gibt es solche jedoch nicht. Nach einer endgültigen Entscheidung über den Bau der Stadt-Umland-Bahn Erlangen, deren Konzeption auf die Straßenbahnverbindung Nürnberg - Herzogenaurach reduziert wurde, müssten außerdem die Städte Erlangen und ggf. Herzogenaurach einbezogen werden.

von 1/3 am Aufwand gelten mit der Maßgabe entsprechend, dass dies so nicht mehr für den Bereich der Ballungsräume gefordert werden kann, da dort i. d. R. aufgrund der Quersubventionierung kein vom Aufgabenträger auszugleichendes Betriebskostendefizit entsteht.

#### 6.4.2.3 Bewertung der Lösungsalternativen

- Alternative 3 würde dem bisherigen System vom Ergebnis her am nächsten kommen (der gegenwärtige Status quo würde also im Wesentlichen beibehalten) und wäre zudem relativ einfach umzusetzen. Eine vorherige Aufteilung der Mittel auf Ballungsräume und Fläche wäre weiterhin vorzunehmen. Weil auch künftig die Nutzplatzkilometer in die Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen einbezogen werden, wäre eine Änderung des Art. 28 BayÖPNVG wohl entbehrlich, da die beiden dann maßgeblichen Indikatoren (Nutzplatzkilometer und Aufwand) ebenso wie die weiteren Parameter finanzielle Leistungsfähigkeit und Verkehrskooperation darin bereits genannt sind. Zwingende Änderungen wären dann nur in Abschnitt D der RZÖPNV erforderlich.
- Bis zu einer flächendeckenden Abdeckung des gesamten Staatsgebiets mit Verkehrsverbänden sollte im Übrigen an den Überlegungen eines Verbundfaktors von 1,50 (wie im vorgelegten Konzept des StMI vorgesehen) festgehalten werden, da nur so die Bereitschaft der Aufgabenträger zum Zusammenschluss in ausreichendem Maß stimuliert werden kann. Die Gewährung des Verbundzuschlags im Zusammenhang mit den ÖPNV-Zuweisungen sollte zudem von bestimmten, klar vorgegebenen Kooperationsvoraussetzungen abhängig gemacht werden. Dabei muss klargestellt werden, dass ein Verbund i. S. der ÖPNV-Zuweisungen neben einem Mindestmaß an Integration (insbesondere volle SPNV-Integration, Gemeinschaftstarif, Fahrplankoordination, Anschlusssicherung, angemessenes Bedienungsangebot zwischen den Gebieten mehrerer Aufgabenträger) auch einer Mindestgröße bedarf. Diese sollte deutlich über den bisher vom StMI geforderten Zusammenschluss von mindestens drei originären Aufgabenträgern hinausgehen.<sup>141</sup> Die Heraufsetzung der Mindestgröße ist erforderlich, um eine überschaubare Anzahl an Verkehrsverbänden in Bayern zu schaffen und eine Zerklüftung der bayerischen Nahverkehrslandschaft mit einer völlig unübersichtlichen Tarifstruktur zu verhindern. Von voller SPNV-Integration kann dann gesprochen werden, wenn in den Eisenbahnen im verbundinternen Verkehr ausschließlich Verbundfahrkarten gelten.

Nach einer landesweiten Verbundabdeckung kann dieser Faktor ersatzlos entfallen oder allenfalls in abgeschwächter Form noch die Qualität bzw. Intensität der jeweiligen Kooperation berücksichtigen.

---

<sup>141</sup>Lt. Konzept zur Neugestaltung der ÖPNV-Zuweisungen (S. 15), vorgelegt mit IMS vom 02.03.2017, a. a. O.

- Eine zusätzliche Förderung von Maßnahmen (StMI-Reformkonzept, Komponente B) ist aus Sicht des ORH nicht zwingend erforderlich.

Die in der Komponente B angesprochenen Punkte der Förderung von Integrationskosten in den Verbund, von Nahverkehrsplänen sowie von eTicket-Systemen könnten bei entsprechender Klarstellung grundsätzlich auch in den bei der Komponente A zu berücksichtigenden Aufwand des Aufgabenträgers einfließen, wobei die Refinanzierungsquote dann jedoch niedriger ist als bei einer gezielten Förderung.

Nachdem die hohen Integrationskosten in einen Verbund einer der Hauptgründe sind, die Aufgabenträger von einem Beitritt abhalten, sollte das StMI zudem zuerst vorrangig mit den Betreibern des SPNV eine Lösung erarbeiten, die ein Ausufern der Integrationskosten verhindert (s. dazu auch Nr. 4.2.1.2). Bei einer Begrenzung der Verbundintegrationskosten bestünde ein stärkeres Beitrittsinteresse der Aufgabenträger auch ohne besondere staatliche Bezuschussung.

Eine Einbeziehung von Projekten im „landespolitischen Interesse“ in die allgemeinen ÖPNV-Zuweisungen (Komponente A) wäre zudem auch unter dem Gesichtspunkt der Stärkung der Eigenverantwortung der Aufgabenträger sicher sinnvoll.

### 6.4.3 Verwaltungsvollzug

Das Verfahren zur Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen ist unbedingt zu vereinfachen und zu vereinheitlichen. Dabei sollte auch überprüft werden, ob eine Konzentration der Zuständigkeit bei einer Stelle sinnvoll oder eventuell sogar geboten ist. Eine Vorabverteilung der Mittel auf die 7 Regierungsbezirke würde dann entfallen. Regionale Besonderheiten dürften bei einer bayernweit einheitlichen Berechnung ohnehin nicht mehr ins Gewicht fallen. Das Problem einer uneinheitlichen Vorgehensweise bei der Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen oder einer uneinheitlichen Definition des „Aufwands“ kann sich dann gar nicht erst stellen. Eine Konzentration der Zuständigkeit für die Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen bei einer Regierung könnte zudem zu Synergieeffekten führen, indem die Fachkompetenz für diesen Teilbereich an einer Stelle zusammengeführt wird und im Gegenzug an anderer Stelle Raum für andere Aufgaben entsteht. Für den Fall, dass der Verbleib der Zuständigkeit bei den einzelnen Regierungen dennoch für unverzichtbar erachtet wird, was vonseiten des ORH aber angezweifelt wird, ist den Regierungen zumindest eine einheitliche IT-Anwendung zur Verfügung zu stellen, mit deren Hilfe die Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen zügig und einheitlich berechnet werden kann. Damit sollte auch die vereinfachte Ermittlung des ansetzbaren Aufwands anhand vorgegebener Parameter möglich sein.

# 7 AUSGLEICHSLEISTUNGEN NACH § 45a PBefG

## 7.1 Ist-Zustand

Auf die Darstellung des Ist-Zustands unter Nr. 5.1.3.7 wird verwiesen.

## 7.2 Schwachstellenanalyse

### 7.2.1 Allgemeines

Sinn und Zweck der Ausgleichsleistungen ist, den Verkehrsunternehmen eine Entschädigung dafür zu gewähren, dass aus dem Fahrkartenverkauf an eine bestimmte Personengruppe nicht der Ertrag erzielt wird, der möglich wäre, wenn der volle Fahrpreis verlangt werden würde. Durch die gegenwärtige Regelung in § 45a PBefG wird dem Ertrag aus dem Verkauf der ermäßigten Zeitkarten aber nicht der Ertrag aus dem normalen „Jedermann-Tarif“ gegenübergestellt, sondern ein Betrag, der unter Zugrundelegung der fiktiven Kosten für die Beförderung errechnet wurde. Dieser Betrag weicht von dem mit dem Verkauf unverbilligter Fahrkarten erzielbaren Ertrag jedoch nachweisbar ab. Statt eines möglichen „Ertrags“ wird also mit fiktiven „Kosten“ gearbeitet.

Die Berechnung der einem Unternehmen zustehenden Ausgleichsleistungen erfolgt gegenwärtig nach der Formel<sup>142</sup>

$$\frac{(\text{Beförderungsfälle} \times \text{mittlere Reiseweite} \times \text{Kostensatz}) - \text{Ertrag aus dem Verkauf ermäßigter Zeitkarten}}{2} \cdot 12\%$$

Wenn den tatsächlichen Verkaufseinnahmen jedoch nicht auch die tatsächlichen Kosten für die Verkehrserbringung gegenübergestellt werden, sondern fiktive Kosten, führt das dazu, dass die Ausgleichsleistungen nicht nur zwischen den einzelnen Kostensatzgruppen<sup>143</sup> schwanken (was aufgrund unterschiedlicher Produktionskosten durchaus beabsichtigt war), sondern auch innerhalb einer Kostensatzgruppe stark variieren. Am augenfälligsten wird das bei den Stadtverkehrsunternehmen, die durch den Ansatz pauschaler Reiseweite, Bedientage, Nutzungshäufigkeit und Kostensatz eine identische (fiktive) Kostensituation aufweisen und der spezifische Ausgleichsanspruch nach § 45a PBefG allein davon abhängt, wie ergiebig die tatsächlichen Fahrpreise vor Ort sind. So schwankt z. B. der Ausgleich im Bereich des VGN in Kostensatzgruppe 1 zwischen 0,14 und 0,34 €, in Kostensatzgruppe 2 zwischen 0,27 und 0,44 €, in Kostensatzgruppe 3 zwischen 0,34 und 0,75 € und in Kostensatzgruppe 4 zwischen 0,39 und 0,83 € pro 1,00 € verkaufter Wertmarken im Ausbildungsverkehr.<sup>144</sup> Das System der Gegenüberstellung

<sup>142</sup>Siehe ausführliche Darstellung unter Nr. 5.1.3.7.

<sup>143</sup>Durchschnittliche verkehrsspezifische Kosten je Personenkilometer, unterteilt in vier Gruppen nach Gemeindegröße, in der der Linienverkehr überwiegend betrieben wird (vgl. § 1 PBefKostenV).

<sup>144</sup>Erhebungen des VGN, übermittelt mit E-Mail des Geschäftsführers vom 18.05.2017.



von realen Erlösen und fiktiven Kosten baut nicht auf vergleichbaren Größen auf und ist deshalb intransparent.

Nachfolgend sind die Schwachpunkte des bisherigen Ausgleichsverfahrens zusammenfassend dargestellt:

- Das gegenwärtige Verfahren zur Ermittlung der Ausgleichszahlungen geht in Bayern über die gesetzgeberische Intention hinaus, im Wesentlichen die mit dem Ausbildungsverkehr verbundenen tatsächlichen gemeinwirtschaftlichen Verluste auszugleichen.
- Verbunden ist damit stattdessen teilweise eine allgemeine Subventionierung, eingehend auch mit einer Finanzierung eines Teils der allgemeinen Fahrpreise. Die Ausgleichsleistungen sind bis dato somit auch eine Finanzierungsquelle für viele Verkehrsunternehmer des Regionalbusverkehrs.
- Der Freistaat greift demnach unmittelbar in die Finanzierung des ÖPNV ein und entlastet dadurch ÖPNV-Aufgabenträger.
- Nachdem bisher über die mit der Verbilligung der Ausbildungszeitfahrausweise verbundenen Einnahmeausfälle hinaus z. T. auch allgemeine Betriebsdefizite der Verkehrsunternehmen mit staatlichen Subventionen ausgeglichen oder sonstige allgemeine Fahrpreisreduzierungen finanziert werden, entsteht eine unübersichtliche finanzielle Gemengelage, bei der das eigentliche Defizit einer erbrachten Verkehrsleistung für die Verwaltung überhaupt nicht mehr feststellbar ist.
- Bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren i. S. v. Art. 3 Abs. 1 und Art. 5 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 hat dies die Folge, dass grundsätzlich eine Mischfinanzierung entsteht, einerseits durch (z. T. überhöhte) staatliche Ausgleichsleistungen und andererseits durch Ausgleich des Betriebskostendefizits des Unternehmers durch den kommunalen Aufgabenträger.
- Bei eigenwirtschaftlichen Verkehren sind die Auswirkungen noch erheblicher. Die Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr sind - wie in Nr. 5.1.3.7 bereits erwähnt - nach Art. 3 Abs. 3 der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 i. V. m. § 8 Abs. 4 Satz 3 PBefG aus dem Anwendungsbereich der EG-Verordnung ausgenommen. Die Gewährung dieser Ausgleichsleistungen berührt somit - ebenso wie der Ausgleich von Höchsttarifen auf der Grundlage von allgemeinen Vorschriften - nicht den Status der Eigenwirtschaftlichkeit.<sup>145</sup> Dies hat zur Folge, dass ein sich nicht selbst tragender und somit an sich gemeinwirtschaftlicher Verkehr durch übermäßige Ausgleichsleistungen erst zu einem eigenwirtschaftlichen wird und die Aufgabenträger in diesen Fällen kein wettbewerbliches Vergabeverfahren durchführen. Die Konsequenz daraus sind Linienkonzessionen, die über mehrere Jahrzehnte an denselben Verkehrsunternehmer vergeben sind, und ebenso lange staatliche Leistungen fließen, ohne dass jemals eine Ausschreibung stattgefunden hat.

---

<sup>145</sup>Vgl. § 8 Abs. 4 Satz 1 PBefG.

Es entsteht daher praktisch eine „Scheineigenwirtschaftlichkeit“, die sich vielfach zur wirtschaftlichen Basis der Verkehrsunternehmer entwickelt hat. Das Eigeninteresse der Unternehmen an kostengünstigem Handeln wird dadurch geschwächt, dass das Delta aus niedrigen Erlösen und hohen Kosten zuverlässig vom Staat ausgeglichen wird, ohne sich dabei einem fairen Wettbewerb stellen zu müssen. Mittlerweile haben bei auslaufenden Linienkonzessionen zwar auch Neuunternehmer eine reelle Möglichkeit, zum Zug zu kommen, da die Auswahl des Unternehmens danach vorzunehmen ist, wer die bessere Verkehrsbedienung anbietet.<sup>146</sup> Bei vergleichbaren Angeboten greift jedoch die Altunternehmerprivilegierung in § 13 Abs. 3 PBefG. In Fällen, in denen bei laufender Linienkonzession eine Verbesserung der Ausgestaltung notwendig ist und ein Konkurrenzantrag eingeht, hat der Altunternehmer zudem die Möglichkeit, sein Angebot einmal nachzubessern, sodass er auf diesem Weg zu erleichterten Bedingungen die Linienkonzession behalten kann.<sup>147</sup> Von einem echten Wettbewerb kann demnach nach wie vor nicht gesprochen werden.

- Der Freistaat verzichtet bei einer Übersubventionierung auf Steuerungsmöglichkeiten, die bei der gezielten Einsetzung von Fördermitteln für ein Programm möglich wären.
- Die bisherige Regelung des Ausgleichsanspruchs beruht noch auf den Voraussetzungen des Jahres 1976, in dem sie eingeführt wurde. Die damals unterstellte regelmäßige Kostendeckung der Tarife, bei der die Gegenüberstellung des Ertrags mit den Sollkosten automatisch einen Ausgleich von rd. 25 % zur Folge hatte, besteht so heute praktisch nicht mehr.

Die dem StMI durchaus bekannten Schwachpunkte wurden bislang damit gerechtfertigt, dass die Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG häufig die einzige Möglichkeit wären, auf dem Land außer den fast ausschließlich von Schülerinnen und Schülern genutzten Kursen noch weitere Fahrten anzubieten. Zudem wäre dies auch die einzige Möglichkeit für den Staat, konkret steuernd in das ÖPNV-Angebot einzugreifen.

### 7.2.2 Prüfungen des ORH

Der ORH hat bereits im Jahr 1998 bei 4 Regierungen den Vollzug und die Auswirkungen der Ausgleichszahlungen überprüft.<sup>148</sup> Dabei wurde festgestellt, dass in fast allen untersuchten Fällen die Ausgleichszahlungen höher waren als die Mindereinnahmen, die durch die verbilligten Zeitfahrausweise im Vergleich zum allgemeinen Zeitkartentarif verursacht wurden. Daneben wurde das zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand führende komplizierte Berechnungsverfahren gerügt und festgestellt, dass die gegenwärtige Regelung über die gesetzliche Intention des Ausgleichs der gemeinwirtschaftlichen Kostenausfälle im Ausbildungsverkehr hinausgeht und stattdessen zu einer

---

<sup>146</sup> § 13 Abs. 2b PBefG, eingefügt mit Wirkung vom 01.01.2013 durch Art. 1 des Gesetzes zur Änderung personenbezogener Vorschriften vom 14. Dezember 2012 (BGBl. I S. 2598).

<sup>147</sup> § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 Buchst. c PBefG.

<sup>148</sup> ORH-Bericht 1999 TNr. 38.



allgemeinen Subventionierung des ÖPNV führt. Der ORH forderte daraufhin eine Neuregelung mit dem Ziel, die Preisdifferenz zwischen Zeitfahrausweisen im Ausbildungsverkehr und den Allgemeinen Zeitkarten auszugleichen. Der Landtag hat in der Folge die Staatsregierung ersucht, auf eine entsprechende Änderung der Berechnungsvorschriften hinzuwirken.<sup>149</sup>

Vom seinerzeit zuständigen StMWIVT wurde dies mit dem Hinweis auf die mit dem bisherigen System verbundene Verminderung des Betriebskostendefizits der Verkehrsunternehmen und demzufolge eines Nutzens für den allgemeinen ÖPNV jedoch so nicht umgesetzt, sondern darauf hingewiesen, dass von der zum 01.01.2003 eingeräumten bundesrechtlichen Möglichkeit, die Gültigkeitstage der Zeitfahrausweise auf ausbildungsnotwendige Tage zu reduzieren,<sup>150</sup> voraussichtlich ab 01.09.2004 Gebrauch gemacht werde. Nach einer vom Staatsministerium in Auftrag gegebenen Untersuchung über die Kostenstruktur der Verkehrsunternehmen wurde Ende August 2004 aber mitgeteilt, dass bei einer Reduzierung der Gültigkeitstage der Zeitfahrausweise mit einer Einschränkung des Leistungsangebots und erheblichen Tarifierhöhungen zu rechnen wäre und somit darauf verzichtet wird. Der ORH griff die Thematik deshalb 2004 erneut auf und stellte fest, dass sich an den im Jahresbericht 1999 festgestellten Mängeln nichts geändert hatte. Er unterstützte die Initiative der Länder, das Berechnungsverfahren selbst regeln zu können mit dem Ziel, im Freistaat ein Berechnungsverfahren entsprechend dem Vorschlag des ORH einzuführen.<sup>151</sup> Auch der Landtag hat die Staatsregierung 2005 zuletzt ersucht, sich dafür einzusetzen, dass die Festlegung des Verfahrens für die Ermittlung der Ausgleichszahlungen nach § 45 a PBefG den Ländern überlassen wird.<sup>152</sup> Diese Möglichkeit hat der Bund mittlerweile geschaffen.

### 7.2.3 Möglichkeit einer landesrechtlichen Neuregelung

Mit Wirkung vom 01.01.2007 wurde den Ländern durch Einführung des neuen § 64a PBefG die Möglichkeit eingeräumt, § 45a PBefG und die auf § 57 Abs. 1 Nr. 9 PBefG beruhende PBefAusgIV durch Landesrecht zu ersetzen,<sup>153</sup> wovon bisher außer Thüringen und eben Bayern alle Länder in z. T. völlig unterschiedlicher Art und Weise Gebrauch gemacht haben. Die meisten Länder haben dabei eine Kommunalisierung des Ausgleichs eingeführt, in dem die Mittel den ÖPNV-Aufgabenträgern bzw. Verkehrsverbänden häufig pauschal zur Verfügung gestellt werden und diese dann eigenverantwortlich die Ausgleichszahlungen durchführen. Die Tendenz geht dabei eindeutig zu einer stärkeren Einbindung der Aufgabenträger. Lediglich Bremen, Mecklenburg-Vorpommern und Rheinland-Pfalz halten an einem individuellen Ausgleichsanspruch der Verkehrsunternehmen fest, wobei Rheinland-Pfalz den Ausgleich im Rahmen eines Preis-Preis-Vergleichs geregelt hat.<sup>154</sup> Dies entspricht den Forderungen des ORH in den Jahresberichten 1999 und 2004. In Bayern hat sich jedoch seit der im Jahresbericht 1999 dargestellten Situation - außer der moderaten Eindämmung der jährlichen Kostensteigerungen durch

<sup>149</sup>Beschluss vom 21.03.2000 (LT-Drs. 14/3205 Nr. 2 q).

<sup>150</sup>§ 3 Abs. 2 Satz 2 PBefAusgIV.

<sup>151</sup>ORH-Bericht 2004 TNr. 31.

<sup>152</sup>Beschluss vom 11.05.2005 (LT-Drs. 15/3393 Nr. 2 n).

<sup>153</sup>Gesetz zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften und arbeitszeitrechtlicher Vorschriften für Fahrpersonal vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1962).

<sup>154</sup>Beim Preis-Preis-Vergleich wird der Unterschiedsbetrag zwischen den von den Unternehmen durch den Verkauf von Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs tatsächlich erzielten Einnahmen und den Einnahmen, welche die Unternehmen durch den Verkauf von vergleichbaren Zeitfahrausweisen für Erwachsene erzielt hätten, erstattet.

Verringerung des Ausgleichsbetrags um 12 % pro Jahr (eröffnet durch den neuen § 45a Abs. 2 Satz 3 PBefG) - auch bisher noch nichts geändert. Der ORH wiederholt daher seine Anregung, hier eine Neuregelung anzustreben.

### 7.3 Reformvorschläge des StMI

#### 7.3.1 Konzeptbeschreibung

Das StMI hat mittlerweile selbst die Notwendigkeit einer Anpassung des Ausgleichsanspruchs erkannt.<sup>155</sup> Begründet wird dies mit der seit der Einführung des Ausgleichs im Jahre 1976 erfolgten Änderung des Mobilitätsverhaltens, Bevölkerungsverschiebungen zulasten des ländlichen Raums, der Gründung von Verkehrsverbänden, der Einführung neuer Verkehrsangebote sowie europäischen Vorgaben.

Das StMI hält eine Neuregelung auch deshalb für erforderlich, weil das bisherige System Möglichkeiten zum Missbrauch eröffnen würde. Dabei wurde auf Fälle hingewiesen, bei denen durch die gesellschaftsrechtliche Aufteilung der Verkehrsunternehmen und Neubündelung der Linienverkehre eine höhere Sollkostengruppe erreicht wurde,<sup>156</sup> die mittleren Reiseweiten optimiert wurden<sup>157</sup> sowie durch Tarifsenkungen bei den Ausbildungstarifen die Erlöse verringert und somit der Ausgleich nach § 45a PBefG erhöht wurde. Diese Konstruktionen sind gegenwärtig rechtlich zulässig, führen jedoch zu einer Ausgleichszahlung, deren Höhe außer Verhältnis zum eigentlichen Zweck steht.

Das neue Modell<sup>158</sup> sieht im Wesentlichen Folgendes vor:

- Die Höhe der Tarifiermäßigung, die in Bayern bisher nicht gesetzlich geregelt ist, sondern allein aufgrund einer Verwaltungsübereinkunft rd. 75 % des normalen Zeitkartentarifs beträgt, soll künftig gesetzlich verankert werden.
- Anstelle des bisherigen Ausgleichs der Differenz von Sollkosten und Einnahmen soll künftig das Produkt aus einem noch festzulegenden Ausgleichssatz je Kilometer, den ausbildungsnotwendigen Beförderungen und der ausbildungsnotwendigen Strecke zur Berechnung des Ausgleichs herangezogen werden.
- Die ausbildungsnotwendigen Beförderungen ermitteln sich dabei aus dem Produkt von beförderten Auszubildenden, ausbildungsnotwendigen Tagen und notwendigen Fahrten am Tag.

---

<sup>155</sup>IMS vom 25.04.2017, a. a. O.

<sup>156</sup>Vgl. § 1 PBefKostenV.

<sup>157</sup>Vgl. § 3 Abs. 4 PBefAusglV.

<sup>158</sup>Vorgelegt mit IMS vom 25.04.2017, a. a. O.



Dabei wird Folgendes zugrunde gelegt:

➤ Ausgleichssatz je Kilometer

Zur rechnerischen Ermittlung dieses Ausgleichssatzes soll die Differenz aus den tatsächlichen Kosten bei den Verkehrsunternehmen und den Erlösen, die sich bei einem kostendeckenden Tarif ergeben müssten, gebildet werden. Ebenso sollen der Bericht der Bundesregierung zu den Kosten des ÖPNV und die Kostenbetrachtungen der Verbände sowie die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel einbezogen werden. So wie im bisherigen § 1 PBefKostenV ist auch künftig vorgesehen, 4 Ausgleichssatzgruppen zu bilden: Gruppe 1 für Straßen- und U-Bahnen sowie (die in Bayern bisher nicht vorhandenen) O-Busse, Gruppe 2 für Linien mit mind. 20 (Mo - Fr) bzw. 6 (Sa) Fahrtenpaaren am Tag, Gruppe 3 für Linien mit mind. 8 (Mo - Fr) bzw. 3 (Sa) Fahrtenpaaren am Tag und Gruppe 4 für die restlichen Linien.

➤ Notwendige Fahrten am Tag

Hier wird weiterhin der bisher schon gem. § 3 Abs. 2 PBefAusglV verwendete Wert von 2,3 als Durchschnittswert angesetzt. Der individuelle Nachweis entfällt, da auf die ausbildungsnotwendigen Fahrten abgestellt wird.

➤ Ausbildungsnotwendige Tage

Es soll eine Unterteilung in Schülerinnen und Schüler einerseits und Auszubildende andererseits vorgenommen werden. Bei den Schülerinnen und Schülern werden regelmäßig die Schultage angesetzt. Bei den Auszubildenden soll die Wochenkarte bei einem Fahrplanangebot von Mo - Fr mit 5, die Monatskarte mit 22 und die Jahreskarte mit 230 Tagen und bei einem Fahrplanangebot von Mo - Sa/So mit 6, 26 bzw. 240 Tagen angesetzt werden.

➤ Beförderte Auszubildende

Die Aufteilung der beförderten Auszubildenden auf die Gruppen soll in Verbänden anhand der üblichen Verteilung oder der Ergebnisse einer Verkehrszählung, bei den nichtintegrierten Linien anhand der verkauften Karten erfolgen. Das Verhältnis zwischen sonstigen Auszubildenden und Schülerinnen bzw. Schülern soll regelmäßig, mindestens alle 3 Jahre, erfasst und nachgewiesen werden. Bei Verkehrsunternehmen mit einem gesamten Jahresausgleich von bis zu 50.000 € kann pauschal von einem Verhältnis 20 (sonstige Auszubildende) zu 80 (Schülerinnen und Schüler) ausgegangen werden.

➤ Ausbildungsnotwendige Strecke

Bei der Festlegung der ausbildungsnotwendigen Strecke soll entsprechend dem bisherigen System von der mittleren Reiseweite ausgegangen werden,<sup>159</sup> ermittelt durch Fahrgastzählungen und -erfassungen. Dabei sollen unverändert im Orts- und Nachbarortslinienverkehr pauschal 5 Kilometer und im Überlandlinienverkehr pauschal 8 Kilometer zugrunde gelegt werden. Neu ist die Bildung eines gewogenen arithmetischen Mittels aus den Pauschalwerten von 5 und 8 Kilometern, wenn sowohl Orts- und Nachbarortslinienverkehr als auch Überlandlinienverkehr betrieben wird. Sofern nachgewiesen wird, dass von der mittleren Reiseweite um mehr als 25 % abgewichen wird, können wie bisher die nachgewiesenen Werte zugrunde gelegt werden.<sup>160</sup>

Das Konzept des StMI geht von einem gesetzlich fest verankerten Haushaltsvolumen aus, das anteilig nach dem Verhältnis des Gesamtausgleichsbetrags zum sich für das jeweilige Verkehrsunternehmen rechnerisch ergebenden Ausgleichsanspruch verteilt wird.

Hinsichtlich des Ausgleichs von Semestertickets sind besondere Regelungen vorgesehen. Nachdem die Tarife für Semestertickets deutlich von den Schüler- und Auszubildendentarifen abweichen und nur rd. 20 % des entsprechenden allgemeinen Zeitkartentarifs betragen, soll eine Anpassung der Gültigkeitstage vorgenommen werden und zwar auf 65 mit einer Erhöhungsmöglichkeit auf 80, wenn zusätzlich zum Sockelticket noch ein Aufpreisticket erworben wurde.

Es ist zudem eine vom europäischen Beihilferecht geforderte Überkompensationskontrolle vorgesehen. Die Bestätigung, dass eine Überkompensation nicht vorliegt, soll von einem Wirtschaftsprüfer oder Steuerberater erfolgen.

Das StMI sieht im vorgelegten Reformvorschlag gegenüber dem bisherigen Ausgleichssystem insbesondere folgende Vorteile:

- Durch die neue Gestaltung der Ausgleichssatzgruppen wäre die Höhe des Ausgleichs direkt an das Fahrplanangebot geknüpft und für die Verkehrsunternehmen würde somit ein Anreiz zu einer Verbesserung des Fahrtenangebots geschaffen.
- Die Effizienz würde besser berücksichtigt, da gegenüber bisher der Ausgleich nicht mehr von den Sollkosten abhängig ist und eine Effizienzsteigerung, verbunden z. B. mit höheren Fahrgeldeinnahmen oder Zahlungen der ÖPNV-Aufgabenträger, nunmehr den (festen) Ausgleich nicht mehr mindern, sondern zu Mehreinnahmen bei den Verkehrsunternehmen führen soll.

---

<sup>159</sup>Vgl. § 3 Abs. 4 PBefAusglV.

<sup>160</sup>Vgl. § 3 Abs. 5 PBefAusglV.



- Die Möglichkeit, durch eine Tarifsenkung den Ausgleichsanspruch gegenüber dem Staat überproportional zu erhöhen und den Defizitausgleich für den ÖPNV-Aufgabenträger zu reduzieren, würde wegfallen.
- Die Benachteiligung des ländlichen Raums, wo der Anteil der Auszubildenden an den Fahrgästen regelmäßig höher ist als in den Ballungsräumen, würde entfallen, da - im Gegensatz zum bisherigen System - die Ausgleichszahlung je Auszubildenden mit einem steigenden Anteil der Auszubildenden an den gesamten Fahrgästen nicht mehr geringer wäre.
- Durch die Beschränkung des Ausgleichs auf die ausbildungsnotwendigen Fahrten, insbesondere die Beschränkung bei Schülern auf die schulnotwendigen Tage, würde die bisherige Möglichkeit, durch nicht ausbildungsnotwendige Fahrten, insbesondere am Samstag, den Ausgleich zulasten des Freistaates zu erhöhen, wegfallen.

### 7.3.2 Beurteilung ORH

Das neue Reformkonzept leidet nach Auffassung des ORH darunter, dass wie bisher eine Vielzahl von Parametern in die Berechnung einfließen soll, die zum einen nur mit großem Aufwand ermittelt werden können und zum anderen mit Ungenauigkeiten verbunden sind. So spielt z. B. die Anzahl der notwendigen Fahrten am Tag für die Einnahmesituation des Verkehrsunternehmens keine Rolle, da es bei verkauften Zeitkarten völlig unerheblich ist, ob der Nutzer einmal oder zehnmal am Tag dieselbe Strecke fährt. Entsprechendes gilt für die Anzahl der ausbildungsnotwendigen Tage, die beim neuen Konzept außerdem noch auf Schülerinnen und Schüler einerseits sowie Auszubildende andererseits aufgeteilt werden sollen. Ebenso wird an der Einbeziehung der ausbildungsnotwendigen Strecke festgehalten, jedoch mit der Maßgabe, dass noch ein dritter Durchschnittswert herangezogen werden kann. Zudem soll auch weiterhin die Möglichkeit bestehen, anstelle eines der pauschalen Durchschnittswerte die nachgewiesenen Werte zugrunde zu legen. Genau diese Ermittlung der individuell gefahrenen Strecke ist aber der Bereich, der bisher bei der Berechnung des Ausgleichsanspruchs den größten Aufwand verursacht.

Die Reformvorschläge berücksichtigen weder die konkreten Einnahmeausfälle des Verkehrsunternehmens durch ermäßigte Auszubildendenfahrkarten, noch führen sie bei den Regierungen zu einer deutlichen Vereinfachung der Berechnung. Durch die neue Gestaltung der Ausgleichssatzgruppen soll die Höhe des Ausgleichs außerdem direkt an das Fahrplanangebot geknüpft werden und somit einen Anreiz zur Verbesserung des ÖPNV schaffen. Hierzu wird nochmals angemerkt, dass es nicht eigentliche Aufgabe der Ausgleichszahlungen ist, eine Verbesserung des allgemeinen ÖPNV herzustellen. Dies fällt in den Zuständigkeitsbereich der kommunalen Aufgabenträger, die hierfür vom Staat mit Zuweisungen unterstützt werden. Auch beim neuen Reformvorschlag des StMI entstünde ein System, das die gesetzgeberische Intention des Ausgleichs des

konkreten Einnahmeausfalls unberücksichtigt ließe. An der unter Nr. 7.2.1 beschriebenen Gemengelage würde sich demnach kaum etwas ändern.

## **7.4 Empfehlungen des ORH**

### **7.4.1 Prämissen**

Ziele einer Reform des Systems der Ausgleichszahlungen sollten nach Auffassung des ORH die Herstellung einer größtmöglichen Transparenz hinsichtlich des Finanzbedarfs sowie eine spürbare Vereinfachung sowohl der Antragstellung als auch der Bearbeitung sein.

Wenn der Ausgleich weiterhin unmittelbar durch den Staat erfolgen soll, ist zudem darauf zu achten, dass gesetzliche Ausgleichsansprüche und ÖPNV-Förderungen nicht erneut vermischt werden.

Eine über den Grundgedanken des gesetzlichen Ausgleichsanspruchs hinausgehende Ermäßigung fällt in den alleinigen Zuständigkeitsbereich des jeweiligen kommunalen Aufgabenträgers und wäre ggf. von diesem aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Die Aufwendungen hierfür können dann bei der Beantragung von ÖPNV-Zuweisungen geltend gemacht werden bzw. die ÖPNV-Zuweisungen hierfür mit verwendet werden. So kann z. B. die Unterstützung eines allgemeinen Jugendtarifs, wie gegenwärtig von der Stadt München gefordert, nicht Gegenstand der Ausgleichsleistungen sein, soweit damit eine Erhöhung der Tarifiermäßigung verbunden sein soll (und zwar unabhängig davon, ob der Ausgleich kommunalisiert wird oder in staatlicher Hand verbleibt).

### **7.4.2 Preis-Preis-Vergleich**

Die Ausgleichsleistungen könnten durch einen Preis-Preis-Vergleich (PPV) berechnet werden. Dabei ist der Ausgleichsmaßstab der Unterschiedsbetrag zwischen dem Preis des Zeitfahrausweises des Ausbildungsverkehrs für berechnete Personen und dem vergleichbaren Zeitfahrausweis für Erwachsene.



### 7.4.2.1 Vergleich bisheriger Ausgleich mit PPV

Die OBB hat 2015 zusammen mit den Regierungen ermittelt, welche Ausgleichsansprüche sich im Leistungsjahr 2014 ergeben hätten, wenn fiktiv ein PPV zur Berechnung herangezogen worden wäre.

Vergleich bisheriger Ausgleich mit PPV <sup>1</sup>					Tabelle 16
	Anzahl Unternehmen	Ausgleich 2014 (§ 45a PBefG)	Ausgleich fiktiv (PPV)	Unterschiedsbetrag	Entwicklung
Oberbayern	90	28.725.630,00 €	27.785.197,98 €	-940.432,02 €	-3,27 %
Niederbayern	65	5.881.173,63 €	4.724.407,67 €	-1.156.765,97 €	-19,67 %
Oberpfalz	46	23.742.296,00 €	15.014.446,00 €	-8.727.850,00 €	-36,76 %
Oberfranken	34	3.395.450,00 €	3.065.528,00 €	-329.922,00 €	-9,72 %
Mittelfranken	58	20.504.683,00 €	21.846.258,30 €	1.341.575,30 €	6,54 %
Unterfranken	58	11.718.940,00 €	10.949.012,72 €	-769.927,28 €	-6,57 %
Schwaben	63	18.152.289,00 €	16.392.078,17 €	-1.760.210,83 €	-9,70 %
<b>Bayern</b>	<b>414</b>	<b>112.120.461,63 €</b>	<b>99.776.928,83 €</b>	<b>-12.343.532,80 €</b>	<b>-11,01 %</b>

<sup>1</sup> Die Werte für Schwaben wurden vom ORH ergänzt, weil die Regierung von Schwaben nur unvollständige Daten bereitgestellt hatte.

Die in der Tabelle dargestellten Zahlen für den Ausgleich nach § 45a PBefG weichen von der Aufstellung für das Jahr 2014 in Tabelle 12 ab. Dies beruht darauf, dass in Tabelle 12 die Zahlen dargestellt sind, die im Jahr 2014 tatsächlich kassenwirksam waren. Dabei handelt es sich um Vorauszahlungen i. H. v. 80% für das laufende Kalenderjahr (§ 10 PBefAusglV) sowie die Abschlusszahlung für das Jahr 2013. In Tabelle 16 ist hingegen der tatsächliche Ausgleichsanspruch für das Leistungsjahr 2014 dargestellt. Aus Gründen der Vergleichbarkeit kann nur dieser einem fiktiven PPV gegenübergestellt werden.

Danach hätte in 6 der 7 Regierungsbezirke der PPV im Jahr 2014 zu weniger Ausgleichszahlungen geführt, als der Ausgleich nach § 45a PBefG. Auf Gesamtbayern bezogen wären 11 % weniger Ausgleichsleistungen angefallen. 230 Verkehrsunternehmen hätten weniger und - unbeschadet etwaiger Überkompensierungen - 184 Verkehrsunternehmen mehr Ausgleichszahlungen erhalten.

Auffallend ist, dass der PPV in Mittelfranken zu Mehrkosten geführt hätte. Nach Auffassung des ORH liegt das daran, dass die bisherige Regelung aufgrund der geringeren Ertragslage vorwiegend Unternehmen im ländlichen Bereich bevorzugt. In Mittelfranken findet der weit überwiegende Teil des ÖPNV dagegen in den Ballungsräumen statt. Die VAG bietet zudem in Nürnberg seit 2012 einen Tarif an, der deutlich über dem für das übrige Verbundgebiet liegt. Im Ergebnis hätten die in Mittelfranken deutlich dominierenden Verkehrsunternehmen VAG und OVF von einem PPV profitiert. Gleiches gilt im Übrigen für die MVG in Oberbayern. Auch dieses kommunale Verkehrsunternehmen hätte mit einem PPV höhere Ausgleichszahlungen erhalten.

#### 7.4.2.2 Ausgleichssatz

Bei der Auswertung ist zu berücksichtigen, dass bei der Erhebung 2014 insgesamt (ohne Schwaben), bezogen auf die Gesamtsumme eine Ermäßigung für den Auszubildenden-tarif von 23,21 % zugrunde lag, was sich (im Vergleich zu einem höheren Ermäßigungssatz) günstig auf den PPV auswirkt, da der Unterschiedsbetrag zwischen regulärem und ermäßigtem Tarif dann entsprechend geringer ist. Der niedrigere Ermäßigungssatz beruht u. a. darauf, dass einige Verkehrsunternehmen bei der Rabatthöhe zwischen Schülerinnen und Schülern einerseits sowie Auszubildenden andererseits unterscheiden, so auch der MVV. Bei Unterstellung einer generellen Ermäßigung von 25 % und somit eines Ausgleichsanspruchs in gleicher Höhe wären die Einsparungen für den Staat geringer ausgefallen. Insgesamt wären dann (mit Schwaben) nur rd. 3,81 Mio. € (rd. 3,4 %) weniger an Ausgleichsleistungen angefallen als beim bisherigen System. Unter Berücksichtigung der seit 2015 erfolgten allgemeinen Tarifierhöhungen wäre ein PPV bei einer pauschalen Ermäßigung von 25 % gegenwärtig wohl jetzt hinsichtlich der Gesamtaufwendungen bereits nah an das bisherige Ausgleichssystem herangerückt.

Da in die Vergleichsberechnung eine mögliche Überkompensation durch den PPV bei einzelnen Verkehrsunternehmen aber nicht einbezogen wurde, diese aber - da allein 50 Unternehmen eine Ausgleichssteigerung von über 100 %, davon gar 5 über 1.000 %, zu erwarten gehabt hätten - nicht auszuschließen ist, kann unter Einbeziehung einer Überkompensationsprüfung wohl wieder eine Reduzierung der Ausgleichsleistungen durch den PPV angenommen werden. Aussagekräftige Daten hierzu liegen jedoch nicht vor.

#### 7.4.2.3 Überkompensationsprüfung

§ 45a PBefG ist zwar aus dem Anwendungsbereich der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 ausgenommen. Für landesrechtliche Nachfolgeregelungen kann davon jedoch nicht ohne Weiteres ausgegangen werden, da § 8 Abs. 4 Satz 2 PBefG ausdrücklich nur § 45a PBefG erwähnt. Um die beihilferechtlichen Anforderungen der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 zu erfüllen, müsste bezogen auf das jeweilige Verkehrsunternehmen somit eine jährliche Überkompensationsprüfung erfolgen.<sup>161</sup>

Mit der Überkompensationsprüfung kann ermittelt werden, ob die maßgeblichen Einnahmen über den maßgeblichen Kosten zuzüglich eines angemessenen Gewinns liegen. Wenn dies der Fall ist, kann kein Ausgleich gewährt werden bzw. müsste so weit abgesenkt werden, bis keine Überkompensation mehr vorliegt. Ob die maßgeblichen Kosten zuzüglich des angemessenen Gewinns durch die maßgeblichen Einnahmen überschritten werden, könnte durch ein Testat ausgewiesen werden, das durch einen Wirtschaftsprüfer oder eine sonstige von der zuständigen Behörde anerkannte Stelle erstellt wurde.

---

<sup>161</sup>Vgl. Art. 3 Abs. 2 und 3 Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 sowie Nr. 3 des Anhangs.



Die Einzelheiten der Überkompensationsprüfung müssten - ebenso wie das gesamte Verfahren eines PPV - gesetzlich geregelt werden.<sup>162</sup>

#### **7.4.2.4 Steigender Ausgleichsanspruch bei Fahrpreiserhöhungen (dynamisierte Kostensteigerung)**

Der Ausgleichsanspruch der Verkehrsunternehmer beim PPV steigt grundsätzlich bei jeder Tarifierhöhung, da sich mit einem höheren Erwachsenentarif dann bei unverändertem Ermäßigungssatz die betragsmäßige Differenz zum Ausbildungstarif vergrößert. So würde z. B. bei einer Erwachsenenmonatskarte von 100,00 € der Ausgleichsanspruch unter Zugrundelegung einer 25 %-igen Ermäßigung 25,00 € betragen, bei einer Tarifierhöhung um 5 % würde sich auch der Ausgleichsanspruch erhöhen, und zwar auf 26,25 €. Dies ist vom Grundsatz her nicht unberechtigt, da die theoretischen Einnahmeausfälle beim Verkehrsunternehmer ebenfalls steigen. Für die sozialadäquate Reduzierung der Ausbildungstarife müssten grundsätzlich auch die aufgrund der allgemeinen Inflation, der Entwicklung der Lohnkosten und der Entwicklung der Angebote und Anforderungen im ÖPNV erforderlichen regelmäßigen Tarifanpassungen bei den Verkehrsunternehmen mit ausgeglichen werden.

Um langfristig zu erwartende erhebliche Mehraufwendungen zu begrenzen, wäre eine Kostenbremse dahingehend denkbar, dass trotz weiterer tatsächlicher Tarifierhöhungen die für die Berechnung des Ausgleichs maßgeblichen Preise auf dem Niveau eines Referenzjahres eingefroren werden oder ein jährlicher Abschmelzungsfaktor eingeführt wird. Eine ähnliche Regelung gibt es bereits in § 45a Abs. 2 Satz 3 PBefG. Dabei wurde der Ausgleichssatz von ursprünglich 50 % schrittweise um zuletzt 12 % auf nunmehr 44 % reduziert.

Wenn zudem die Rabattierung nicht genau auf 25 % festgeschrieben würde, sondern eine Bandbreite von z. B. 20 - 25 % oder - wie in Rheinland-Pfalz - nur eine Ermäßigung von „mindestens 15 %“ gesetzlich vorgegeben wäre, hätten die Verkehrsunternehmer außerdem die Möglichkeit, bei einer Verringerung der staatlichen Ausgleichsquote den Ermäßigungssatz entsprechend zu reduzieren.

#### **7.4.2.5 Möglichkeiten für Gestaltungen zur Erhöhung des Ausgleichs zulasten des Freistaates**

Eine Abhängigkeit des PPV von der Tarifgestaltung der Verkehrsunternehmen oder ÖPNV-Aufgabenträger, verbunden mit weitreichenden Möglichkeiten für Gestaltungen zur Erhöhung des Ausgleichs zulasten des Freistaates kann nach derzeitiger Einschätzung des ORH wohl ausgeschlossen werden. Dies wäre allenfalls zu befürchten, wenn bei öffentlichen Dienstleistungsaufträgen ein unverhältnismäßig hohes Beförderungsentgelt

---

<sup>162</sup>So z. B. in Rheinland-Pfalz, wo der PPV bereits 2014 eingeführt wurde: Landesgesetz über den Ausgleich von Preisermäßigungen bei der Beförderung von Personen mit Zeitfahrtausweisen des Ausbildungsverkehrs vom 19. August 2014 (GVBl. Rheinland-Pfalz S. 179).

- das in diesem Fall nicht zustimmungspflichtig wäre<sup>163</sup> - festgelegt werden würde. Die Folge daraus wäre ein hoher Ausgleichsanspruch gegenüber dem Freistaat und demzufolge eine niedrige Bezuschussung durch den Aufgabenträger. Bei einer weitgehenden Verbundabdeckung, verbunden mit einheitlichen Tarifen, würde sich dieses Problem aber nicht mehr stellen. In Rheinland-Pfalz hat sich bspw. das Land eine Mitwirkungsmöglichkeit bei der Steuerung der Tarifgestaltung in den flächendeckenden Verkehrsverbänden vorbehalten.

#### **7.4.2.6 Keine Anreizwirkung zur Verbesserung des ÖPNV-Angebots**

Der PPV beinhaltet grundsätzlich keine Anreizwirkung für die Verkehrsunternehmen oder ÖPNV-Aufgabenträger zur Verbesserung des ÖPNV-Angebots für den Fahrgast. Jedoch ist es, wie oben unter Nr. 7.2.1 bereits dargestellt, nicht Aufgabe der Ausgleichszahlungen, eine Verbesserung des allgemeinen ÖPNV herzustellen. Konkrete Maßnahmen zur Verbesserung des ÖPNV fallen in den Zuständigkeitsbereich der kommunalen Aufgabenträger. Der Staat kann das übergeordnete Ziel der Verbesserung des ÖPNV-Angebots jedoch ergänzend mit Zuweisungen unterstützen.

#### **7.4.2.7 Risiko der Unterkompensation**

Wie unter Nr. 7.4.2.1 bereits erwähnt, würden nach dem Stand von 2014 bei Einführung eines PPV 230 Verkehrsunternehmen weniger und 184 Verkehrsunternehmen mehr Ausgleichszahlungen erhalten. Bei den Unternehmen, die weniger Ausgleich erhalten würden, bestünde zumindest das potenzielle Risiko, dass diese ihre Linien entweder nicht mehr eigenwirtschaftlich oder, falls es sich um gemeinwirtschaftliche Verkehre handelt, nur mit erhöhtem Zuschuss des Aufgabenträgers weiter betreiben könnten. Eine bayernweite Prognose, ob sich damit der Zuschussbedarf erhöhen würde, ist derzeit nicht möglich.

#### **7.4.2.8 Semestertickets**

Mittlerweile können in Bayern rd. 300.000 Studierende (rd. 80 %) an 31 Hochschulen, davon 26 der 32 staatlichen Hochschulen, ein Semesterticket nutzen. Die Semestertickets weisen eine weit höhere Ermäßigung aus, als normale Auszubildendenfahrkarten. Im Bereich des VGN<sup>164</sup> gilt das Semesterticket sechs Monate und kostet für Studierende der Erlanger und Nürnberger Hochschulen - sofern die Variante ohne Ausschlusszeit gewählt wird - 275,20 €/Semester, wovon 71,00 € bereits automatisch mit dem Studentenwerksbeitrag bezahlt werden. Monatlich hat ein Studierender hierfür also Aufwendungen i. H. v. 45,87 €. Eine vergleichbare Schüler- oder Auszubildendenkarte kostet 203,10 €/Monat. Im Bereich des MVV<sup>165</sup> gilt das Semesterticket ebenfalls sechs Monate und kostet in der Variante ohne Ausschlusszeit 259,50 €/Semester, wovon 66,50 €

---

<sup>163</sup>Tarife für Linienverkehre, die vom kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger bezuschusst werden und für die ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag erteilt wurde, sind nicht mehr genehmigungspflichtig (§ 39 Abs. 1 Satz 3 PBefG, eingeführt im Rahmen der PBefG-Novelle zum 01.01.2013).

<sup>164</sup><http://www.vgn.de/semesterticket/>.

<sup>165</sup><http://www.mvv-muenchen.de/de/tickets-preise/tickets/schule-ausbildung-und-studium/mvv-semesterticket/>.



automatisch mit dem Studentenwerksbeitrag abgegolten sind. Monatlich hat ein Studierender hierfür also Aufwendungen i. H. v. 43,25 €. Eine vergleichbare Schüler- oder Auszubildendenkarte kostet 93,60 € bzw. 167,20 €/Monat. Für Studierende der Erlanger und Nürnberger sowie der Münchner Hochschulen gilt das Semesterticket jeweils im gesamten Tarifbereich des VGN bzw. MVV, unabhängig davon, ob es überhaupt in dieser räumlichen Ausdehnung benötigt wird, sodass als Vergleichspaar auch die Schüler-/Auszubildendenfahrkarten für den jeweiligen Gesamttraum anzusetzen sind.

Würde ein PPV eingeführt, entstünde beim Semesterticket das Problem, dass hier kein Ausgleich im vollen Umfang stattfinden kann, da dies - insbesondere aufgrund der Tatsache, dass durch die extreme Subventionierung des Semestertickets ein neuer Kundenkreis erschlossen wird - zum einen sachlich ungerechtfertigt wäre und die Kosten zudem dann stark steigen würden. Nachdem wesentlich mehr Studierende im Besitz eines Semestertickets sind, als es der Fall wäre, wenn nur eine Ermäßigung um 25 % bestünde und Studierende, die nur die Basiskarte (gültig Mo-Fr von 19.00 - 06.00 Uhr), die mit dem Studentenwerksbeitrag automatisch und somit bedarfsunabhängig erworben wird, besitzen, diese aber häufig kaum nutzen, wären folgende Einschränkungen denkbar:

- Ansetzen der Preise für die vergleichbaren Auszubildendenkarten, statt der Semestertickettarife,
- Ansetzen des Nutzungsgrads anhand des Anteils der Studierenden, die bereits vor der Einführung des Semestertickets regelmäßige ÖPNV-Nutzer waren (z. B. Fixwert von 40 %, außer anderer Wert wird belegt); der Nutzungsgrad müsste dann bei nachgewiesenen Fahrgastzahlenveränderungen angepasst werden;
- Ansetzen von nur 3 oder 4 Monatskarten je Studierender und Semester, da nur eingeschränkte Erforderlichkeit während der vorlesungsfreien Zeit,
- Festlegung eines pauschalen Aufschlags auf die erzielten Einnahmen beim Semesterticket einschließlich des Solidarbeitrags aller Studierenden (Modell Rheinland-Pfalz).

Nach Aussage des StMI bestehen beim VGN und beim MVV gute Datenlagen zur jetzigen Nutzung und zur Nutzung vor der Einführung des Semestertickets. Auf die Einbeziehung eines „Faktors zur Reiseweite“ sollte verzichtet werden, um das System nicht unnötig zu verkomplizieren.

#### **7.4.2.9 Bewertung ORH**

- Beim PPV handelt es sich um das System, das nach Auffassung des ORH dem eigentlichen Sinn und Zweck eines Ausgleichs, also der Gewährung einer konkreten Entschädigung für Verkehrsunternehmer für Entgeltausfälle infolge einer staatlich

angeordneten Fahrpreisermäßigung, am nächsten kommt. Überkompensierungen wären dabei - im Gegensatz zum bisherigen Verfahren - durch ein Kontrollsystem ausgeschlossen. Dabei würde auf jede Form eines Ausgleichs verzichtet, der über die konkreten Einnahmeausfälle hinausgeht. Es wäre auch - anders als das bisherige Ausgleichssystem - in beihilferechtlicher Hinsicht unbedenklich. Der Ausgleich würde also künftig dem Unterschiedsbetrag entsprechen, der besteht zwischen dem Preis des Zeitfahrausweises für berechnete Personen und dem vergleichbaren Zeitfahrausweis für Erwachsene, unter Berücksichtigung der Kosten des antragstellenden Unternehmens im Zuge der Überkompensationskontrolle.

- Ein Ersatz des Ausgleichs nach § 45a PBefG durch einen PPV würde die Nahverkehrslandschaft in Bayern möglicherweise erheblich verändern, da sich die bisherige Regelung gerade in ländlichen Regionen als fester Einkommensbestandteil der Verkehrsunternehmer etabliert hat und diese damit kalkulieren, dass der Ausgleich häufig höher ist, als die durch verbilligte Fahrkarten verursachten Einnahmeausfälle. Beim PPV hingegen würden 56 % der Unternehmen weniger Ausgleich erhalten, während bei einigen großen kommunalen Verkehrsbetrieben der PPV unbeschadet der Überkompensationskontrolle teilweise zu erheblichen Mehreinnahmen führen würde.<sup>166</sup> Durch eine Verringerung des individuellen Ausgleichsanspruchs ist möglicherweise der Wegfall eines derzeit noch nicht bekannten Anteils an eigenwirtschaftlichen Verkehren verbunden. Die daraus folgende weitergehende Ausschreibungspflicht durch die Aufgabenträger führt jedoch auf der anderen Seite zu einer Erhöhung der Wirtschaftlichkeit des ÖPNV, was aus Sicht des ORH begrüßenswert wäre. Sofern die Linien dann einzeln oder als kleinere Linienbündel ausgeschrieben werden, ist auch eine Verdrängung ortsansässiger mittelständischer Verkehrsunternehmen nicht zu befürchten. So wurden beim MVV 89 % der Regionalbuslinien ausgeschrieben und die restlichen 11 % direkt vergeben. Der Marktanteil privater Verkehrsunternehmen (als Einzelanbieter bzw. in rein privaten Bietergemeinschaften) wurde dabei von 43 % vor Beginn der Ausschreibungen im Jahr 1996 auf rd. 65 % im Jahr 2016 gesteigert.<sup>167</sup>
- Einsparungen für den Staatshaushalt wären bei der Einführung des PPV per Saldo nicht zu erwarten, da auch der Zuschussbedarf der Aufgabenträger als Kompensation für wegfallende Ausgleichsleistungen steigen würde. Auf der anderen Seite ist aber auch davon auszugehen, dass bei den 44 % der Verkehrsunternehmen, die mit einem höheren Ausgleich als bisher rechnen könnten, der Zuschussbedarf sinkt, sofern sie gemeinwirtschaftliche Verkehre erbringen.
- Mit kurzfristigen Minderausgaben gegenüber dem bisherigen System (s. Tabelle 16), die kostenneutral den ÖPNV-Zuweisungen zugeschlagen werden könnten, ist dann zu rechnen, wenn der bisherige durchschnittliche Ausgleichssatz (23,21 %) <sup>168</sup>nicht überschritten wird. Aus diesem Grund rät der ORH davon ab, den Satz verbindlich auf einheitlich 25 % vorzuschreiben. Im IMS vom 29.07.2015 <sup>169</sup> an die Regierungen geht die OBB davon aus, dass eine Rabattierung von mindestens 15 und höchstens 25 % vorgesehen ist.

<sup>166</sup>Unter Zugrundelegung der Zahlen der Erhebung 2015 für das Leistungsjahr 2014.

<sup>167</sup>Freitag, Mayer, Metzner, Schenk: 20 Jahre Liberalisierung im straßengebundenen ÖPNV, Sonderdruck 5/2017 der Zeitschrift „Der Nahverkehr“, Hamburg 2017, S. 2 u. 5.

<sup>168</sup>Unter Zugrundelegung der Zahlen der Erhebung 2015 für das Leistungsjahr 2014.

<sup>169</sup>Nr. IIE2-3621-005/15.



- Hinsichtlich der Höhe der Ermäßigung gäbe es drei Varianten:
1. Es könnten die individuellen Ermäßigungssätze angesetzt werden, die zum Stand 31.12.2016 bestanden haben, also das Spannungsverhältnis, das im letzten Antrag angegeben wurde, höchstens jedoch 25 %. Mit einem in der Vergangenheit liegenden Stichtag kann auch verhindert werden, dass Verkehrsunternehmer, sobald bekannt geworden ist, dass der PPV eingeführt werden soll, den Ermäßigungssatz noch schnell pauschal auf 25 % erhöhen, um den größtmöglichen staatlichen Ausgleich zu erhalten.
  2. Es bestünde die Möglichkeit, wie bisher z. B. beim MVV, zwischen Schüler- und Auszubildentartifen zu differenzieren und für Auszubildende generell eine geringere Ermäßigung als 25 % vorzusehen. Dies erscheint vertretbar, da Auszubildende im Gegensatz zu Schülerinnen und Schülern bereits über ein eigenes Einkommen verfügen.
  3. Bei der Festlegung des individuell maßgeblichen Vergleichstarifs sollten nicht-ermäßigte Jahreskarten einbezogen werden. Bei einem Vergleich des Preises der Schüler-/Ausbildungsmonatskarten mit regulären Jahreskarten fällt nämlich auf, dass die tatsächliche Ermäßigung grundsätzlich deutlich unter 25 % liegt. So kosten beim MVV (Stadtgebiet München, 4 Ringe) zehn Monatskarten im Ausbildungstarif II<sup>170</sup> 587,00 € gegenüber 741,00 € für eine nicht ermäßigte Jahreskarte (IsarCardAbo); die Ermäßigung beträgt also nur 20,78 %. Beim VGN (Stadtgebiet Nürnberg, Preisstufe A) kosten zehn Monatskarten für Schülerinnen und Schüler sowie Auszubildende 573,00 € gegenüber 700,80 € für eine nicht ermäßigte Jahreskarte, was eine Ermäßigung von nur 18,24 % bedeutet. Zehn Monatskarten erscheinen dabei unter Zugrundelegung der Ferienregelung bzw. des Urlaubsanspruchs und des Kostenvergleichs mit Wochenkarten als bedarfsgerecht. Es ist also anzunehmen, dass ohne Tarifermäßigungen im Ausbildungsverkehr an Stelle mehrerer unverbilligter Monatskarten in vielen Fällen auch eine Jahreskarte gewählt werden würde mit der Folge einer Verringerung des fiktiven Abstands der Kosten pro Kalendermonat zu den Kosten der ermäßigten Schüler-/Ausbildungsmonatskarte. Die Festlegung des individuell maßgeblichen Vergleichstarifs muss daher durch die zuständige Behörde bei ihrer Zustimmung zu den Beförderungsentgelten nach § 39 PBefG erfolgen.

Die Festlegung eines Erstattungssatzes anhand des in der Vergangenheit liegenden Spannungsverhältnisses (Variante 1) wäre mit einem aufwendigen Verfahren verbunden und würde zum anderen aktuelle Tarifentwicklungen unberücksichtigt lassen. Bei Variante 2 müsste generell zwischen Schüler- und Ausbildungsfahrkarten unterschieden werden, was bei vielen Unternehmen bzw. Verbänden bisher nicht der Fall ist und demzufolge auch zu einem Mehraufwand führen würde. Die Festlegung eines individuellen Erstattungssatzes unter Zugrundelegung der

---

<sup>170</sup>Der Ausbildungstarif I (Schülerinnen und Schüler bis 14 Jahre) kann nicht als Vergleichsmaßstab herangezogen werden, da die Ermäßigung hierbei mit 30,18% gegenüber einer regulären Monatskarte deutlich über den max. denkbaren Erstattungssatz hinausgeht, während der Ausbildungstarif II von einer Ermäßigung von rd. 25 % ausgeht.

Argumentation in Variante 3 erscheint daher als die am einfachsten und nachvollziehbarsten durchführbare Lösung, um die mit der Einführung eines PPV entstehenden Kosten zu deckeln, wobei eine Ermäßigung von mehr als 25 % generell nicht ausgeglichen wird.

- Es ist grundsätzlich zu hinterfragen, ob diejenigen Schülerinnen und Schüler, die bis zur 10. Klasse nicht unter die Kostenfreiheit des Schulwegs fallen bzw. gefallen sind, überhaupt Anspruch auf ermäßigte Schülerfahrkarten haben sollten. Der ÖPNV wird in diesen Fällen für die Schulfahrt überhaupt nicht benötigt. Es wäre daher auch denkbar, den Kreis der Berechtigten entsprechend einzuschränken und ermäßigte Schülerfahrkarten (unter analoger Anwendung von § 1 Abs. 2 SchBefV und Art. 2 Abs. 1 SchKfrG) nur dann auszugeben, wenn bis zur Jahrgangsstufe 10 eine Beförderungspflicht bestanden hätte. Gegenwärtig ist die reine Schülereigenschaft ausreichend, um eine entsprechende ermäßigte Karte zu erhalten, deren Geltungsbereich dann insbesondere bei Verkehrsverbänden auch noch weit über die Strecke Wohnung - Schule hinausgeht. Für Auszubildende müsste dann eine analoge Regelung getroffen werden. Zum Nachweis der Berechtigung könnte an die Stelle der Bescheinigung der Ausbildungsstätte (vgl. § 1 Abs. 2 PBefAusgIV) dann eine Bestätigung der Schülerbeförderungsstelle bzw. des Amts für Ausbildungsförderung an den Kreisverwaltungsbehörden treten. Im Gegensatz zum bisherigen Ausgleichssystem, bei dem die Fahrt zur Ausbildungsstätte bereits durch eine fiktive tägliche Fahrtenhäufigkeit berücksichtigt wird, wäre bei einer Umstellung auf den PPV eine entsprechende Regelung durch eine Einschränkung des Berechtigtenkreises möglich.

Zusammenfassend lässt sich also feststellen:

- Bei einer Umstellung auf den PPV würden versteckte Subventionierungen wegfallen, da nur die tatsächlich aufgrund einer gesetzlich vorgegebenen Ermäßigungspflicht entstehenden Einnahmeausfälle ausgeglichen würden, der ÖPNV würde an Kostentransparenz gewinnen und die unmittelbare Finanzierung von kommunalen Aufgaben durch den Staat zugunsten der Gewährung von Zuwendungen beendet. Es entstünde ein System mit hoher Transparenz aufgrund nachvollziehbar festgelegter und überprüfbarer Leistungsvereinbarungen. Überkompensierungen wären ausgeschlossen. Eine plausible Einschätzung, welche Mehr-/Minderausgaben für den Staat entstehen können, ist bei der vorliegenden Datenlage nicht möglich.
- Die mit der Umstellung zumindest mittelfristig nicht auszuschließenden Mehrkosten müssen und können auch in engen Grenzen gehalten werden. Daher sollte eine pauschale Verpflichtung zur Ermäßigung der Schüler- und Auszubildendentarife um 25 % vermieden werden und der maßgebliche Vergleichstarif innerhalb eines vorgegebenen Rahmens individuell festgelegt werden. Dabei ist sicherzustellen, dass die Ermäßigung den bisherigen Durchschnittssatz insgesamt nicht übersteigt. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass sich unter Einbeziehung der unverbilligten



Jahreskarten in die Vergleichsberechnung (Variante 3) eine z. T. deutlich unter 25 % liegende Ermäßigung ergeben würde, erscheint dies auch umsetzbar. Ebenso wird die Einführung einer Kostenbremse unvermeidlich sein, um eine unbegrenzte Steigerung der Ausgleichsleistungen bei regelmäßigen Tarifierhöhungen zu verhindern. Außerdem könnte eine Eingrenzung des Personenkreises, der einen Anspruch auf ermäßigte Fahrkarten geltend machen kann, erfolgen.

- Sollte eine Umstellung auf den PPV angestrebt werden, wäre vorher eine erneute bayernweite Vergleichsberechnung auf aktueller Datengrundlage sinnvoll. Außerdem empfiehlt der ORH, das neue Ausgleichsverfahren spätestens drei Jahre nach Einführung einer Evaluation zu unterziehen.

### 7.4.3 Kommunalisierung des Ausgleichs

Eine weitere Möglichkeit, die Schwächen des bisherigen Verfahrens bei der Festsetzung der Ausgleichsleistungen nach § 45a PBefG zu beseitigen, wäre eine Kommunalisierung des Ausgleichs. Dabei würden die staatlichen Finanzmittel für die Ausgleichsleistungen auf die ÖPNV-Aufgabenträger verteilt, die diese dann an die Verkehrsunternehmen durch öffentliche Dienstleistungsaufträge oder auf der Grundlage von allgemeinen Vorschriften weiterreichen.

#### 7.4.3.1 Lösungsalternativen

Bei der Kommunalisierung des Ausgleichs gibt es verschiedene Formen der Ausgestaltung. Prinzipiell kommen zwei Varianten in Betracht:

1. Ausreichung an die Aufgabenträger mit konkreter Zweckbindung für die Ausgleichsleistungen

Die Aufgabenträger würden ergänzend zu den ÖPNV-Zuweisungen eine jährliche, genau festgelegte Pauschale, zweckgebunden zur Abgeltung der Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr, erhalten und damit den Anspruch der Verkehrsunternehmen entweder pauschal (wie in Schleswig-Holstein) oder individuell abgelen.

2. Ausreichung an die Aufgabenträger nur mit der Zweckbindung des Einsatzes der Mittel im ÖPNV

Die ÖPNV-Zuweisungen würden um die bisher für die Ausgleichsleistungen verwendeten staatlichen Mittel erweitert (wie in Baden-Württemberg und Niedersachsen) mit der Folge, dass die jeweiligen Aufgabenträger dann weitgehend frei in ihrer Entscheidung wären, wie sie eine Beförderung der Auszubildenden mit ermäßigten Tarifen sicherstellen. Die Verkehrsunternehmen müssten dann ihre Kosten unter Einbeziehung eines gesetzlich vorgeschriebenen Auszubildendentarifs und

ohne staatliche Ausgleichsleistungen kalkulieren und würden vom Aufgabenträger das Betriebskostendefizit entsprechend ausgeglichen erhalten. In der Folge würde eine nicht unerhebliche Zahl der bisher offiziell eigenwirtschaftlich betriebenen Linien wegfallen und die Aufgabenträger müssten gemeinwirtschaftliche Leistungen ausschreiben (sinnvollerweise bei neuen Konzessionen).

Alternativ könnten die Aufgabenträger auch allgemeine Vorschriften zum Ausgleich des Defizits aufgrund des vorgeschriebenen Ausbildungstarifs erlassen (vorzugsweise bei zum Zeitpunkt der Umstellung noch laufenden Konzessionen). Den Aufgabenträgern stünden dann zum Ausgleich des Betriebskostendefizits deutlich erhöhte ÖPNV-Zuweisungen zur Verfügung und sie könnten ihr Verkehrsangebot komplett eigenverantwortlich gestalten. Es entstünden zusätzliche Freiheiten bei der Planung des Angebots, verbunden nur mit der Maßgabe, eine ausreichende Verkehrsbedienung für Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 sicherzustellen. Eine Flucht in den freigestellten Schülerverkehr müsste dabei mit dem übergeordneten Ziel des Erhalts bzw. Ausbaus des öffentlichen Linienverkehrs ggf. durch Anpassung des Art. 3 Abs. 3 BayÖPNVG verhindert werden.

#### **7.4.3.2 Bewertung ORH**

Durch eine Kommunalisierung würde sich der Verwaltungsaufwand des Freistaates reduzieren. Zugleich würden die kommunalen Aufgabenträger gestärkt.

Da in Bayern gegenwärtig jedoch 131 verschiedene ÖPNV-Aufgabenträger vorhanden sind, entstünde zumindest bei Variante 1 per Saldo ein erheblicher Verwaltungsaufwand, zu dessen Ausgleich der Freistaat auch im Hinblick auf das Konnexitätsprinzip verpflichtet wäre. Zudem wäre zu befürchten, dass damit auch eine Vielzahl verschiedener und nicht mehr überschaubarer Ausgleichsregelungen einhergehen würde.

Auch Variante 2 wäre für die Aufgabenträger mit einem Mehraufwand verbunden, da dann auch solche, die bisher dem ÖPNV durch eine nahezu vollständige Eigenwirtschaftlichkeit seinen freien Lauf gelassen haben und nicht gestaltend eingegriffen haben, plötzlich vor der Aufgabe stünden, eine Vielzahl von Linien neu auszuschreiben und Verkehrsbedienungsverträge abzuschließen oder zumindest allgemeine Vorschriften zu erlassen. Die Eigenverantwortung der Aufgabenträger würde dabei jedoch am deutlichsten gestärkt und über eine bloße Verschiebung der Zuständigkeiten vom Staat zu den Kommunen hinausgegangen.

Unabhängig davon, welche Variante präferiert wird, hätte die Kommunalisierung jedenfalls primär den Vorteil, dass eine ÖPNV-Finanzierung aus einer Hand entstehen würde. Die Finanzverantwortung würde somit mit der Zuständigkeit der Kommunen als Aufgabenträger zusammengeführt. Nachdem die Ausgleichsleistungen ohnehin nicht den Sinn und Zweck verfolgen, dem Staat Möglichkeiten zur Steuerung des ÖPNV zu eröff-



nen, sprechen aus Sicht des ORH keine prinzipiellen Einwendungen gegen eine Kommunalisierung. Es müsste dann aber ausgeschlossen werden, dass mit einer Kommunalisierung finanzielle Mehrbelastungen für den Freistaat entstehen.

Vor einer Kommunalisierung sollte daher möglichst die weitgehend flächendeckende Abdeckung des Staatsgebiets mit leistungsfähigen Verkehrsverbänden stehen, denen dann Aufgaben übertragen werden könnten. Die Verbände würden eine qualifizierte Regieebene darstellen und wären in der Lage, die übertragenen Aufgaben zu erfüllen. Auf die Empfehlungen unter Nr. 4.2.2 zur Herbeiführung einer flächendeckenden Verbundabdeckung und einer Übertragung von Aufgaben auf die Verbände wird in diesem Zusammenhang hingewiesen.

#### 7.4.4 Zusammenfassende Bewertung

Der ORH empfiehlt, die bisherigen Mittel für die Ausgleichsleistungen in die ÖPNV-Zuweisungen ohne besondere Zweckbindung (Nr. 7.4.3.1, Variante 2) einzubeziehen, verbunden nur mit der Maßgabe, einen Ausgleich für die Ermäßigung von Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 1370/2007 sicherzustellen.

Damit ginge eine größtmögliche Liberalisierung der ÖPNV-Finanzierung und eine deutliche Stärkung der kommunalen Ebene einher. Die nach dem Gesetz zuständigen kommunalen Aufgabenträger würden dann auch über zusätzliche Mittel verfügen, um eigenverantwortlich den ÖPNV zu verbessern. Diese Form der Kommunalisierung wäre nach Auffassung des ORH grundsätzlich auch einer Umstellung des Ausgleichssystems auf den PPV vorzuziehen. Dies hätte nicht zuletzt den Vorteil, dass das mit dem PPV verbundene Risiko einer dynamisierten Kostensteigerung dann so nicht bestehen würde.

Denkbar wäre jedoch auch eine Lösung dergestalt, dass die Aufgabenträger jeweils wählen können, ob sie eine Kommunalisierung des Ausgleichs in Form höherer ÖPNV-Zuweisungen oder eine Fortführung des Ausgleichs durch den Staat - sinnvollerweise dann in Form des PPV - wünschen. Für diese Optionslösung spräche, dass je nach der individuellen Bereitschaft des Aufgabenträgers zum Engagement im ÖPNV-Bereich die Form des Ausgleichs zum Einsatz kommt, die den jeweiligen Gegebenheiten am besten entspricht.

Prof. Dr. Eugen Syrer  
Ministerialdirigent

Dr. Thomas Braun  
Ltd. Ministerialrat

## Bildnachweise

- S. 3 ORH/Peter Marx
- S. 43 [https://de.wikipedia.org/wiki/Datei:Karte\\_der\\_Verkehrsverb%C3%BCnde\\_und\\_Tarifverb%C3%BCnde\\_in\\_Deutschland.png](https://de.wikipedia.org/wiki/Datei:Karte_der_Verkehrsverb%C3%BCnde_und_Tarifverb%C3%BCnde_in_Deutschland.png)
- S. 45 Verkehrsverbund Großraum Nürnberg GmbH
- S. 46 Münchner Verkehrs- und Tarifverbund GmbH

## IMPRESSUM

Bayerischer Oberster Rechnungshof  
Kaulbachstraße 9 | 80539 München  
Telefon: (089) 2 86 26-0 | Telefax: (089) 2 86 26-277  
E-Mail: [poststelle@orh.bayern.de](mailto:poststelle@orh.bayern.de)

[www.orh.bayern.de](http://www.orh.bayern.de)

---



Bayerischer Oberster Rechnungshof  
Kaulbachstraße 9  
80539 München  
Telefon: (089) 2 86 26-0  
Telefax: (089) 2 86 26-277

[www.orh.bayern.de](http://www.orh.bayern.de)