

Aktenzeichen
11-ÖPNV

Kitzingen, 22.10.2024

Federführung: Sachgebiet 11

Vorlage-Nr.: SG 11/471/2024

Bearbeiter: Bernhard Hornig

Tel.Nr.: 09321 928 1101

Beratungsfolge:	Status:öffentlich/nicht öffentlich	Termin:
Verkehrs- und ÖPNV-Ausschuss	öffentlich / Information	14.11.2024

Informationen zur ÖPNV-Finanzierung ab 2025; Hilfen im Ausbildungsverkehr und ÖPNV-Zuweisungen

I. Vortrag:

Mit dem Gesetz zur Änderung des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern und weiterer Rechtsvorschriften vom 24. Juli 2023 wurde die bundesrechtliche Ausgleichsregelung des § 45a Personenbeförderungsgesetz (PBefG) durch eine landesrechtliche Regelung in Art. 24 des Gesetzes über den öffentlichen Personennahverkehr in Bayern (BayÖPNVG) ersetzt. Zudem wurden die Vorschriften zu den bisherigen ÖPNV-Zuweisungen (Art. 27, 28 BayÖPNVG) geändert.

Zum 1. Januar 2025 wird das Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr von den Verordnungsermächtigungen in Art. 24 Abs. 4 sowie Art. 28 Abs. 3 BayÖPNVG Gebrauch machen und die Höhe der Hilfen für den Ausbildungsverkehr und der ÖPNV-Zuweisungen je Aufgabenträger jährlich in einer noch zu erlassenden Rechtsverordnung festsetzen.

Die Verteilung der zur Verfügung stehenden Mittel erfolgt jeweils auf Grundlage eines neuen und landesweit einheitlichen Verteilschlüssels und wird durch das Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr ermittelt. Bei der Verteilung spielen insbesondere die Daten eine erhebliche Rolle, die gegenwärtig von den Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern im Rahmen der Beantragung der Hilfen für den Ausbildungsverkehr im Jahr 2024 erhoben werden (z. B. Nutzwagenkilometer, Daten zu bestehenden Verkehren). Gegenwärtig liegen diese nur in Form von Hochrechnungen der Verkehrsunternehmen oder auf Grundlage vergangener Erhebungen/Prüfungen (z. B. zur ÖPNV-Strategie 2030) vor. Eine Verteilung der

Hilfen für den Ausbildungsverkehr sowie der ÖPNV-Zuweisungen für das Jahr 2025 kann daher zum jetzigen Zeitpunkt für die Aufgabenträger gemäß Art. 8 BayÖPNVG nur vorläufig vorgenommen werden. Für die Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen auf die Aufgabenträger gemäß Art. 9 BayÖPNVG liegen die erforderlichen Daten noch nicht vor. Die endgültigen Daten wurden von den Verkehrsunternehmen und Aufgabenträgern erst im Rahmen der Beantragung der zweiten Zahlung zum 1. Oktober 2024 (Art. 24 Abs. 6 BayÖPNVG) mitgeteilt bzw. gesondert von den Aufgabenträgern gemäß Art. 9 BayÖPNVG abgefragt. Im Anschluss wird durch das Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr eine Verteilung der Mittel für das Jahr 2025 vorgenommen und eine entsprechende Rechtsverordnung erlassen. Dies wird voraussichtlich im vierten Quartal 2024 erfolgen.

Die Höhe der insgesamt verteilten Hilfen für den Ausbildungsverkehr sowie der ÖPNV-Zuweisungen richtet sich letztlich nach der Höhe der jährlich im Staatshaushalt veranschlagten Mittel. Zur vorläufigen Verteilung der Hilfen für den Ausbildungsverkehr sowie der ÖPNV-Zuweisungen auf die Aufgabenträger verweist das Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr auf einen bislang unverbindlichen Entwurf als Anlage zur späteren Rechtsverordnung. Demnach sind für den Landkreis Kitzingen derzeit folgende Mittel aus dem Staatshaushalt vorgesehen, die auch derzeit für die Haushaltsplanung 2025 herangezogen werden:

Aufgaben-träger nach Art. 8 BayÖPNVG	Hilfen Ausbildungs-verkehr (Art. 24 BayÖPNVG) <i>vorläufig Stand Mai 2024</i>	<i>davon Anteil Bestands-sicherung an Hilfen Ausbildungs-verkehr</i>	Verwaltungs-aufwendungen an Hilfen Ausbildungs-verkehr (nur in 2025)	ÖPNV-Zuweisungen (Art. 27, 28 BayÖPNVG) <i>vorläufig Stand Mai 2024</i>	ÖPNV-Finanzierung 2025 gesamt
Landkreis Kitzingen	459.060 €	390.357 €	16.000 €	497.064 €	972.124 €

Die Hilfen für den Ausbildungsverkehr gem. § 45 a PBefG a. F. wurden bislang von den Verkehrsunternehmen anhand der mittleren Reiseweiten direkt über die Regierungen beim Freistaat Bayern beantragt. Die Aufgabenträger hatten hier keinerlei Berührungspunkte, allenfalls bei einer internen Verrechnung grenzüberschreitender Verkehre mit dem jeweiligen benachbarten Aufgabenträger.

Mit Umsetzung der Finanzierungsreform und Art. 24 BayÖPNVG werden nun seit 2024 anstelle der Regierungen die Aufgabenträger direkt in die Verantwortlichkeit zur Ausreichung bzw. Prüfung der Hilfen für den Ausbildungsverkehr gezogen. Diese beantragen

und prüfen die Ausgleichsleistungen auf Grundlage von Anträgen der Verkehrsunternehmen und erhalten daraufhin auf Basis des Rechnungsjahres 2019 den ermittelten Gesamtbetrag im Rahmen der Bestandssicherung. Ausgleichsleistungen, die von Verkehrsunternehmen für eigenwirtschaftliche Linien beantragt werden, werden nach Zuweisung vom Freistaat Bayern direkt an die Verkehrsunternehmen weitergereicht. Die Ausgleichsleistungen für Bruttoverkehre können beim Aufgabenträger verbleiben, da dieser in Erlösverantwortung steht.

Dies führt beim Landkreis Kitzingen in 2024 zwar grundsätzlich zu Mehreinnahmen, da wir diese bisher für unsere Bruttoverkehre nicht erhalten haben. Dies jedoch nur in der Höhe des Ausgleichsniveaus aus 2019 und für den Zeitraum, in dem die Verkehre im Rahmen der Bestandssicherung nicht schlechter gestellt werden dürfen. Fallen Verkehre durch Linienneuvergaben aus der Bestandssicherung heraus (wie z. B. die Linienbündel 4 und 6 die ab 01.01.2025 starten), müssen wir derzeit davon ausgehen, dass die Ausgleichsleistungen tendenziell geringer ausfallen.

Die **grundsätzliche Berechnung der Hilfen für den Ausbildungsverkehr ab 2025** erfolgt künftig durch die Zuordnung des jeweiligen Aufgabenträgers zu sog. Raumkategorien (1: ländliche Kreise, 2: Landkreise im Metropolraum, 3: kreisfreie Städte bis 100.000 Einwohner, 4: Großstädte zwischen 100.000 und 250.000 Einwohnern und 5: große Großstädte mit mehr als 250.000 Einwohnern). Die Raumkategorien werden dahingehend unterschieden, dass Einzelbudgets anhand der Parameter Fläche, Schülerinnen/Schüler/Studierende/Auszubildende und Nutzwagenkilometer gebildet werden. Die Gewichtung der Einzelparameter erfolgt nicht linear ansteigend zur Raumkategorie, sondern berücksichtigt die jeweiligen strukturellen Unterschiede zueinander. Die Nutzwagenkilometer kommen dann für die Verteilung der Mittel innerhalb der jeweiligen Raumkategorie zum Tragen und berücksichtigen damit die tatsächlichen Aufwendungen des Aufgabenträgers.

Für einen Zeitraum von längstens zehn Jahren ab 31.12.2024 wird der Teil der Hilfen für den Ausbildungsverkehr pauschalisiert, der von der Bestandssicherung gedeckt ist. Nach Auslaufen der Bestandssicherung erfolgt die Berechnung anhand der vorstehend genannten Parameter. Der Anteil der Bestandssicherung für den Landkreis Kitzingen in 2025 beträgt 390.357 € von 459.060 €, also rd. 85 %.

Bei der **grundsätzlichen Berechnung der ÖPNV-Zuweisungen ab 2025** werden analog zu den Hilfen zum Ausbildungsverkehr die Aufgabenträger Raumkategorien zugewiesen. In der weiteren Berechnung werden Einzelbudgets anhand der Parameter Einwohner, Fläche, ÖV-Güte, Eigenanteil an der Finanzierung und die Steuerkraft (reziproke Steuerkraft je Einwohner) des Aufgabenträgers herangezogen. Obwohl mit steigender Raumkategorie die

Wichtung der Einwohner prozentual abnimmt, wird die ÖV-Güte (also die Qualität des ÖPNV) stärker gewichtet. Fläche und Eigenanteil an der Finanzierung werden jeweils mit 10 % bzw. 20 % gewichtet, unabhängig von der Raumkategorie. Die Steuerkraft wiederum wird, umso höher die Zuordnung der Raumkategorie ist, stärker gewichtet.

Was ist die ÖV-Güte?

Für die Verteilung der Mittel für die ÖPNV-Zuweisungen wird für das Gebiet jedes Aufgabenträgers im Freistaat Bayern die durchschnittliche ÖV-Güte der Erschließung der Wohnbevölkerung ermittelt. Dies erfolgt durch die Zuordnung aller Haltestellen und dem Anteil der durch diese jeweils erschlossenen Wohnbevölkerung zu den vorab definierten ÖV-Güteklassen und der nachfolgenden Bildung eines Durchschnittswertes für die gesamte Wohnbevölkerung im Gebiet des Aufgabenträgers. Auf dieser Grundlage wird das sogenannte Summenprodukt ÖV-Güte berechnet, das als Parameter zur Verteilung der ÖPNV-Zuweisungen herangezogen wird.

Was bedeutet das für den Landkreis Kitzingen?

Im Jahr 2023 betrug die ÖPNV-Zuweisung für den Landkreis nur noch 848.000 € und erreichte die bislang niedrigste Zuweisungsquote mit rd. 26 %. Für 2024 wird aktuell mit einer ÖPNV-Zuweisung in Höhe von nur noch rd. 800.000 € gerechnet, was einer Zuweisungsquote von grob etwa 22 % entspräche. In 2025 gehen wir nun von nur noch 497.064 € aus, was einer Minderung von knapp 351.000 € entspricht und zu einer Zuweisungsquote von unter 12 % führen würde.

Die „neu“ überlassenen Ausgleichsleistungen für den Ausbildungsverkehr sorgen kurzfristig mit zusätzlichen 459.060 € und einmalig zusätzlichen 16.000 € Erstattungsleistungen für Verwaltungsaufwendungen für eine leicht bessere Finanzausstattung von insgesamt 972.124 €, werden aber mittel- bis langfristig durch die wegfallende Bestandssicherung deutlich absinken.

Die Krux der künftigen ÖPNV-Finanzierung liegt jedoch darin, dass insbesondere bei den ÖPNV-Zuweisungen nicht wie bisher (nur) der eigene Mitteleinsatz im Verhältnis zu den Nutzwagenkilometern als Rückschluss auf die tatsächliche Verkehrsleistung herangezogen wird, sondern zusätzlich neben der Fläche und der Steuerkraft, gerade die Qualität des ÖPNV anhand der ÖV-Güte deutlichen Einfluss auf die Bewertung haben wird. Was objektiv betrachtet zwar als Anreizregelung für die Aufgabenträger zur Verbesserung des ÖPNV-Angebots gut gedacht sein mag, führt ohne Mittelzuwachs durch den Haushaltsgesetzgeber letztlich zu einer deutlichen Verschlechterung der Finanzausstattung der Aufgabenträger. Denn der Rückgang der ÖPNV-Zuweisungsquoten hängt nicht damit zusammen, dass seitens

des Freistaates weniger Mittel bereitgestellt werden, sondern dass die ÖPNV-Aufgabenträger in den letzten Jahren aufgrund gesellschaftspolitischer Anforderungen stark in den ÖPNV investiert haben und dadurch die Ausgleichsbedarfe insgesamt gestiegen sind.

Im konkreten Fall des Landkreises Kitzingen führen die Übernahmen der Linienbündel in die Gemeinwirtschaftlichkeit durch die seitens der Bevölkerung gestiegenen Anforderungen an den ÖPNV zu deutlichen Mehrausgaben. So ist es bereits anderen Aufgabenträgern ergangen oder wird es auch anderen Aufgabenträgern noch ergehen.

Durch die Zuordnung der Aufgabenträger in Raumkategorien sollen zwar strukturell eklatante Unterschiede zwischen Stadt und Land nicht direkt miteinander verglichen werden, jedoch besteht die Gefahr durch die ungleiche Wichtung der Einzelbudgets, dass strukturstarke Regionen und Ballungsgebiete tendenziell bessergestellt werden als strukturschwächere bzw. ländlichere Gebiete. Gleichzeitig werden aber auch diejenigen Aufgabenträger schlechter gestellt, die im Vergleich zu Aufgabenträgern derselben Kategorie einen schlechteren ÖPNV anbieten. Mag die Verantwortlichkeit dafür bei etwaig noch vorhandenen eigenwirtschaftlichen Verkehren zwar nicht direkt beim Aufgabenträger liegen (was an der Bewertung jedoch nichts ändert), werden Aufgabenträger wie der Landkreis Kitzingen, der inzwischen ausschließlich über Bruttoverkehre verfügt und damit selbst in der Erlösverantwortung steht, gezwungen zügig ein hohes qualitatives Niveau zu erreichen oder zu erhalten. Gleichzeitig wird aber durch die Berücksichtigung der Distanzen der Wohnbevölkerung zu den Haltestellen ein Bewertungskriterium geschaffen, auf das die Aufgabenträger praktisch keinen direkten Einfluss haben. Denn die Frage wird sein, ob zu hohe Entfernungen gerade im ländlichen Bereich durch bessere Taktungen ausgeglichen werden können. Klar ist aber auch, dass Reduzierungen des verkehrlichen Angebots damit automatisch zu einer schlechteren Bewertung des Parameters ÖV-Güte führen, und das Zuweisungsniveau weiter herabsetzen.

Letzten Endes hat es der Haushaltsgesetzgeber des Freistaats Bayern in der Hand, den Kommunen mehr Mittel für den allseits geforderten Ausbau des ÖPNV bereitzustellen. Bis zum Erlass der finalen Rechtsverordnung bleibt aktuell die vage Vermutung, dass der Druck auf die Aufgabenträger weiter erhöht wird und sich der Freistaat gleichzeitig durch den ausbleibenden Mittelaufwuchs aus der Mitfinanzierungsverantwortung zieht. Inwiefern es tatsächlich zu einem befürchteten Stadt-Land-Gefälle kommen wird, werden die Ergebnisse der nächsten Jahre zeigen.

Tamara Bischof
Landrätin