

Förderung von Bussen zur Verbesserung der Bedingungen im straßengebundenen öffentlichen Personennahverkehr

Das Landesamt für Straßenbau und Verkehr (LASuV) gewährte für die Beschaffung von Linienbussen im Zeitraum 2011 bis 2015 Ausgleichsleistungen i. H. v. rd. 43 Mio. € an Verkehrsunternehmen.

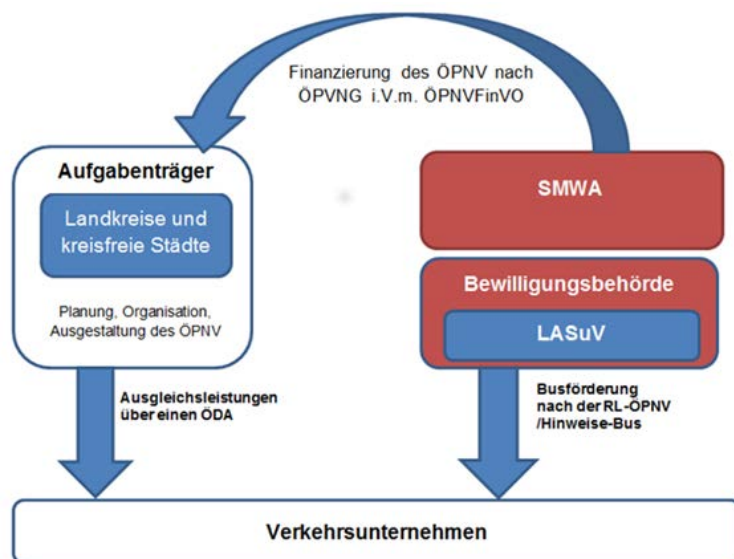
Unionsrechtskonform kann nur die zuständige Behörde Ausgleichsleistungen gewähren und dies auch nur im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages. Weder ist das LASuV eine „zuständige Behörde“ noch hat sie im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages gehandelt.

Private Busunternehmen sind durch eine überlange Verfahrensdauer gehalten, bereits vor Erlass des Zuwendungsbescheides die Busse zu bestellen. Im Ergebnis tragen die Busunternehmen das alleinige wirtschaftliche Risiko der Busbeschaffung, wenn ein entsprechender Fördermittelbescheid nicht erlassen wird.

1 Prüfungsgegenstand

- 1 Der Freistaat Sachsen hat mit dem Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Freistaat Sachsen (ÖPNVG) den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) auf Schiene und Straße geregelt. Das Gesetz überträgt die Planung, Organisation und Ausgestaltung des ÖPNV den Landkreisen und Kreisfreien Städten (Aufgabenträger) als freiwillige Aufgabe. Der SRH hat die Zuwendungen des Freistaates Sachsen an Verkehrsunternehmen zur Erreichung von Verbesserungen im Straßenpersonennahverkehr, insbesondere die Zuwendungspraxis nach der Förderrichtlinie (FRL) ÖPNV zum Fördergegenstand „Beschaffung von Linienomnibussen“ im Zeitraum 2011 bis 2015 untersucht.
- 2 Die Bewilligungsbehörde hat im Prüfungszeitraum für die Beschaffung von 514 Omnibussen Zuwendungen i. H. v. insgesamt rd. 43 Mio. € ausgereicht. Die nachfolgende Grafik veranschaulicht die Rechts- und Finanzbeziehungen zwischen dem Freistaat Sachsen, den kommunalen Aufgabenträgern und den Verkehrsunternehmen:

Finanzierungssystem bei der Förderung der Beschaffung von Linienbussen



Quelle: Eigene Darstellung.

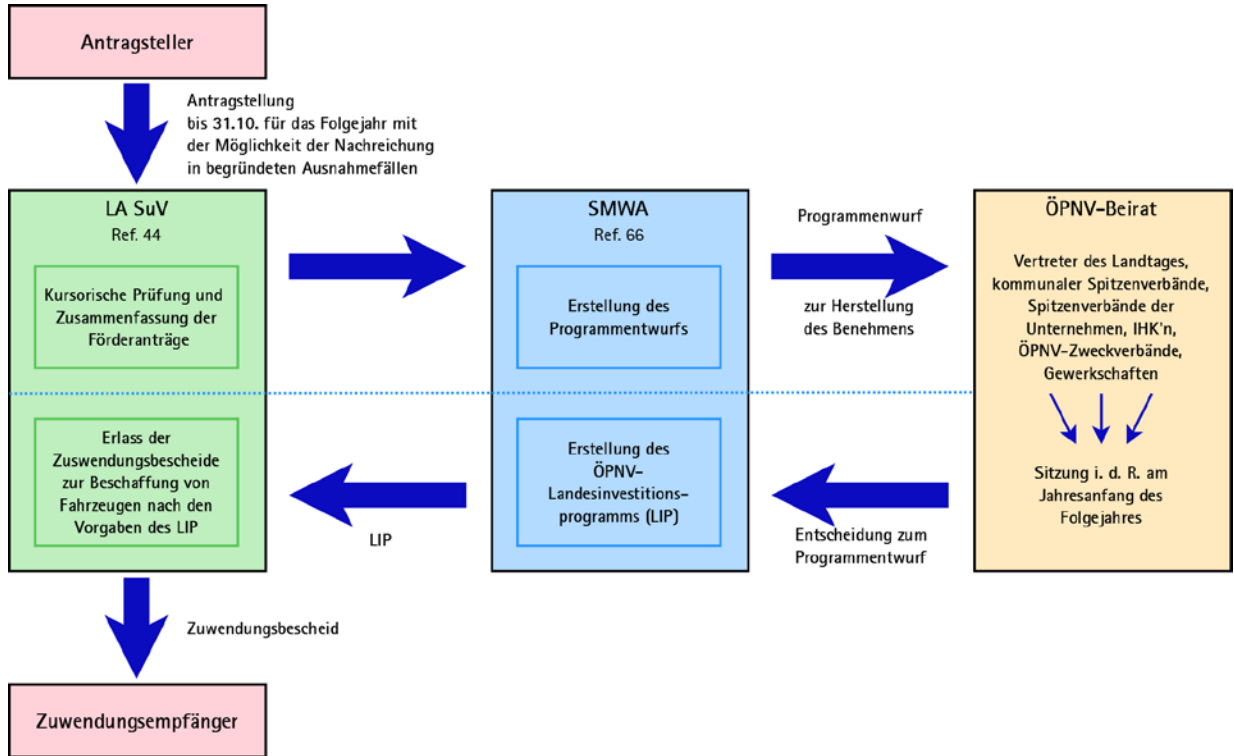
	3	In die Prüfung mit einbezogen wurde auch die beihilferechtliche Einordnung der an die Verkehrsunternehmen ausgereichten Zuwendungen. ¹
Europarechtliche Relevanz	4	Das Europarecht regelt, unter welchen Bedingungen die zuständigen Behörden den Verkehrsunternehmen unionsrechtskonform Ausgleichsleistungen gewähren dürfen. Ausgleichsleistungen sind hierbei insbesondere finanzielle Vorteile, die eine zuständige Behörde aus öffentlichen Mitteln für die Erfüllung einer gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung gewährt. Gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen ihrerseits sind bestimmte Anforderungen zur Sicherstellung des öffentlichen Personenverkehrsdienstes, die der Betreiber unter Berücksichtigung seines eigenen wirtschaftlichen Interesses nicht oder nicht im gleichen Umfang oder nicht zu den gleichen Bedingungen ohne Gegenleistung übernommen hätte.
		2 Prüfungsergebnisse
	5	Gewährt eine zuständige Behörde nach der genannten VO (EG) dem Betreiber Ausgleichsleistungen für die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen, so erfolgt dies im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags. Demnach ist Voraussetzung für die Gewährung von Ausgleichsleistungen, dass es sich um eine zuständige Behörde handelt und die Ausgleichsleistungen im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrags gewährt werden.
		2.1 Fehlende Bestimmung der zuständigen Behörde
	6	Die VO (EG) Nr. 1370/2007 bezeichnet die Stellen, die zu Gewährung von Ausgleichsleistungen befugt sind, als „zuständige Behörde“. Der Bund hat das Personenbeförderungsgesetz (PBefG) zum 01.01.2013 an die unmittelbar geltende VO angepasst und die Bestimmung der zuständigen Stellen im PBefG dem Landesgesetzgeber überlassen.
Fehlende Regelung im Landesrecht	7	Nach dem ÖPNVG des Freistaates Sachsen – die im Übrigen noch auf eine seit 2009 außer Kraft getretene Verordnung der EG Bezug nimmt – sind allein die kommunale Aufgabenträger (Landkreise und Kreisfreie Städte) zuständige Behörden. Eine gesetzliche Regelung im ÖPNVG oder in einem sonstigen Landesgesetz, wonach das LASuV zuständige Behörde für die Gewährung von Ausgleichsleistungen ist, fehlt.
		2.2 Fördermittel als Ausgleichsleistung
Notwendigkeit eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages	8	Ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag stellt nach dem anzuwendenden europäischen Recht einen oder mehrere rechtsverbindliche Akte dar, den Betreiber eines öffentlichen Dienstes mit der Verwaltung und Erbringung von öffentlichen Personenverkehrsdiensten zu betrauen.
	9	Da der Verwaltungsakt über Fördermittel nicht die Erbringung von Personenverkehrsdiensten zum Inhalt hat, stellt dieser keinen öffentlichen Dienstleistungsauftrag dar.
		2.3 Beihilferechtliche Bewertung
Beihilferechtlich problematische Situation im Freistaat Sachsen	10	Das LASuV hat weder als zuständige Behörde gehandelt noch hat es die Ausgleichsleistungen im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages ausgereicht. Da im Weiteren die Planung, Organisation und Ausgestaltung des öffentlichen Personennahverkehrs vorbehaltlich der §§ 4 und 5 ÖPNVG eine freiwillige Aufgabe der Landkreise und Kreisfreien Städte ist, ist es weiter fraglich, ob das LASuV aufgrund der erfolgten Kommunalisierung der Aufgabe Regelungen über Personenverkehrsdienste überhaupt treffen und sich damit beihilferechtskonform verhalten kann.

¹ VO (EG) Nr. 1370/2007.

2.4 Verfahren

- 11 Das Verfahren von der Antragstellung bis zum Erlass des Zuwendungsbescheides ist in der nachfolgenden Grafik vereinfacht dargestellt:

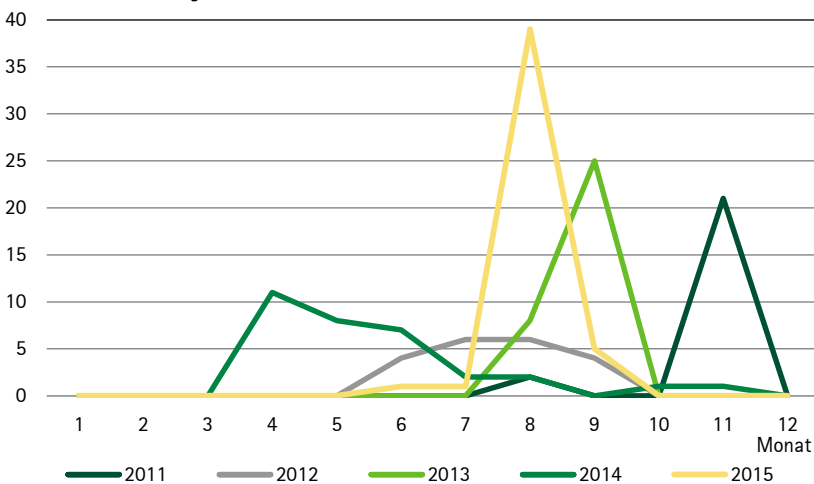
Bewilligungsverfahren Busförderung



- 12 Eine Folge des Verfahrens ist, je nach Entscheidungslage des SMWA, dass das LASuV mit dem Erlass der Zuwendungsbescheide erst nach Erhalt des Landesinvestitionsprogramms, in der Regel frühestens ab Jahresmitte des der Antragstellung folgenden Jahres, beginnt. Die nachfolgende Grafik verdeutlicht dies, anhand der im Zeitraum 2011 bis 2015 nach der RL-ÖPNV/Hinweise-Bus erlassenen 154 Zuwendungsbescheide:

Verfahrensdauer bis zum Erlass eines Zuwendungsbescheides

Anzahl der Zuwendungsbescheide



Überlange Verfahrensdauer

- 13 Danach dauerte ein Verfahren von der Antragstellung bis zum Erlass des Zuwendungsbescheides zwischen 4 und 11 Monaten. Dies ist nach Auffassung des SRH zu lang. Das zeigt sich daran, dass die Verkehrsunternehmen die Omnibusse regelmäßig vor Bescheidung anschafften.

Potenzielle Risikoverlagerung zu Lasten der Privatwirtschaft

3 Folgerung

- 14 Der SRH hat das SMWA um Prüfung gebeten, ob das LASuV Ausgleichsleistungen für die Übernahme von gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen gewähren kann, da das Landesrecht das LASuV nicht als zuständige Stelle benennt und der Verwaltungsakt über die Gewährung von Fördermitteln keine Regelungen über Personenverkehrsdienste trifft.
- 15 Das SMWA sollte prüfen, ob die Systematik zur Förderung von Linienomnibussen zu ändern ist und die Förderung ggf. direkt über die kommunalen Aufgabenträger erfolgen kann.
- 16 Hält das SMWA an der Systematik der Förderung fest, sollte das Ministerium die Verwaltungspraxis zur Förderung mit dem Ziel einer Optimierung der Geschäftsabläufe bei der Bearbeitung von Förderanträgen überprüfen.

4 Stellungnahme des Ministeriums

- 17 Nach Auffassung des SMWA werde eine unionrechtskonforme Ausreichung von Ausgleichsleistungen durch Zuwendungen gewährleistet.
- 18 Das LASuV habe als nach der nationalen Fördermittelzuständigkeitsverordnung zuständige Behörde gehandelt. Das Ministerium werde zu gegebener Zeit auf eine landesrechtliche Regelung hinwirken, mit der klargestellt werde, welche Behörden „zuständige Behörden“ i. S. d. VO (EG) Nr. 1370/2007 sind.
- 19 Aus Sicht des SMWA ergebe sich der Pflichtinhalt eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages aus mehreren Rechtsakten, namentlich aus dem Zusammenwirken von Zuwendungsbescheid und der personenbeförderungsrechtlichen Liniengenehmigung in Verbindung mit den Vorgaben des Nahverkehrsplanes.
- 20 Im Rahmen der vom Freistaat Sachsen gebildeten ÖPNV-Strategiekommission werde auch die künftige Handhabung der Fahrzeug- und Busbeschaffung diskutiert. Das SMWA erwarte von der Kommission diesbezügliche Vorschläge bzw. Handlungsempfehlungen.
- 21 In 2017 sei auf Grundlage eines frühzeitig beschlossenen Haushaltes und eines bereits Anfang Februar bestätigten Landesinvestitionsplans alle Zuwendungsbescheide im Rahmen der Busförderung erteilt worden.

5 Schlussbemerkung

- 22 Dass das LASuV als nach nationalem Recht zuständige Behörde gehandelt hat, ist nicht entscheidungserheblich. Der SRH begrüßt es aus Gründen der Rechtssicherheit deshalb ausdrücklich, wenn das SMWA durch eine landesrechtliche Regelung die zuständigen Behörden i. S. d. VO (EG) Nr. 1370/2007 künftig benennt.
- 23 Die vom SMWA vertretene Rechtsauffassung, wonach durch das Zusammenwirken von mehreren Rechtsakten ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag vorliege, führt nicht zu einem anderen Ergebnis. Bei der Beschaffung von Bussen durch Zuwendungen handelt es sich in der Sache um eine einzelbetriebliche Investitionsmaßnahme und nicht um die Erbringung von Personenbeförderungsleistungen. Im Übrigen ist nur die zuständige Behörde befugt, Ausgleichsleistungen im Rahmen eines öffentlichen Dienstleistungsauftrages zu gewähren. Dass eine zuständige Behörde gehandelt hat, ist mangels landesrechtlicher Regelung aber nicht ersichtlich. Die Rechtsauffassung des SMWA ist nicht frei von Risiken.
- 24 Dass 2017 – und damit außerhalb des Prüfungszeitraums – die Verabschiedung der Anträge zeitnäher erfolgte, nimmt der SRH zur Kenntnis. Es sollte dennoch aufgrund der aufgezeigten europarechtlichen Risiken geprüft werden, ob die parallele Finanzierung der Linienomnibusse durch die kommunalen Aufgabenträger und das SMWA noch sachgerecht ist.