



**RECHNUNGSHOF
RHEINLAND-PFALZ**

Auszug aus dem Jahresbericht 2016

Nr. 5 Ausgleichszahlungen im Ausbildungsverkehr - zwingende bundesrechtliche Vorgaben nicht beachtet -

Impressum:

Rechnungshof Rheinland-Pfalz
Gerhart-Hauptmann-Straße 4
67346 Speyer

Telefon: 06232 617-0
Telefax: 06232 617-100
E-Mail: Poststelle@rechnungshof.rlp.de
Internet: <https://rechnungshof.rlp.de>

**Nr. 5 Ausgleichszahlungen im Ausbildungsverkehr
- zwingende bundesrechtliche Vorgaben nicht be-
achtet -**

Verkehrsunternehmen haben einen gesetzlichen Anspruch auf finanziellen Ausgleich für die vergünstigte Beförderung von Personen in der Ausbildung. Das Land regelte diesen mit fast allen Verkehrsunternehmen von 2007 bis 2013 abweichend von zwingenden bundesrechtlichen Vorgaben durch Verträge. Diese waren rechtswidrig.

In den vertraglich nicht geregelten Fällen gewährte das Land Ausgleichsleistungen weiterhin auf der Grundlage des Bundesrechts. Die für die Berechnung maßgebende Landesverordnung über die anzusetzenden Kosten der Verkehrsunternehmen war seit 1995 nicht mehr angepasst worden und daher ebenfalls rechtswidrig.

Für eine Abweichung von den bundesrechtlichen Bestimmungen hätte es bereits 2007 eines Landesgesetzes bedurft. Die Exekutive war auch nicht im Vorgriff auf eine landesgesetzliche Regelung befugt, Festlegungen zu treffen, die dem Parlament vorbehalten sind.

1 Allgemeines

Für die Beförderung von Schülern, Studenten und Auszubildenden (Ausbildungsverkehr) verkaufen Verkehrsunternehmen ermäßigte Zeitfahrausweise. Daraus resultierende Mindererträge gleicht das Land auf Antrag teilweise aus. Es gewährt Ausgleichsleistungen für den Straßen-¹ und für den Eisenbahnverkehr. Die Ausgleichsleistungen für den Straßenverkehr werden vom Landesbetrieb Mobilität, die für den Eisenbahnverkehr vom Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur² bewilligt.

In den Jahren 2006 bis 2013 beliefen sich die Ausgleichsleistungen des Landes für ermäßigte Zeitfahrausweise des Ausbildungsverkehrs insgesamt auf 316 Mio. €³.

Der Rechnungshof hat geprüft, ob die Ausgleichsleistungen ab 2007 ordnungsgemäß festgesetzt und ausgezahlt worden sind.

2 Wesentliche Prüfungsergebnisse

Die Voraussetzungen für den Ausgleichsanspruch der Verkehrsunternehmen sowie die Berechnungsmethode waren bis 2006 ausschließlich bundesrechtlich

¹ Dies ist der Verkehr mit Straßenbahnen und Oberleitungsnibussen sowie der Linienverkehr mit Kraftfahrzeugen.

² Bis 2011 war das Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Bewilligungsbehörde.

³ Einzelplan 03 Ministerium des Innern, für Sport und Infrastruktur, Kapitel 03 21 Fördermaßnahmen und Projekte im Verkehrsbereich, Titel 682 11 Zuweisungen an kommunale, gemischtwirtschaftliche und private Verkehrsträger für Fördermaßnahmen im ÖPNV, insbesondere Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr; bis 2011: Einzelplan 08 Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Kapitel 08 11 Förderung des ÖPNV sowie von Verkehrswegen und Verkehrsanlagen, Titel 682 11 Zuweisungen an kommunale, gemischtwirtschaftliche und private Verkehrsträger für Fördermaßnahmen im ÖPNV, insbesondere Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr.

geregelt⁴. Zum 1. Januar 2007 eröffnete der Bundesgesetzgeber den Ländern die Möglichkeit, die Ausgleichsleistungen für die Ausbildungsverkehre selbst zu regeln⁵. Von dieser Öffnungsklausel machte Rheinland-Pfalz erst 2014 mit dem "Landesgesetz über den Ausgleich von Preisermäßigungen bei der Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs"⁶ Gebrauch. Es ist zum 1. Januar 2014 in Kraft getreten und ersetzt ab diesem Zeitpunkt die bundesrechtliche Regelung des § 45a Personenbeförderungsgesetz (PBefG)⁴ für die Ausgleichsleistungen im Straßenverkehr. Für den Eisenbahnverkehr ist weiterhin der gleichlautende § 6a Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG)⁴ anzuwenden.

2.1 Vertragliche Regelung der Ausgleichsansprüche rechtswidrig

Das zuständige Ministerium und der Landesbetrieb schlossen ab 1. Januar 2007 mit den rund 90 Unternehmen des Straßenverkehrs und vier Unternehmen des Eisenbahnverkehrs gleichlautende Verträge, in denen die Abgeltung der Ausgleichsansprüche geregelt wurde. Bis dahin waren diese auf bundesgesetzlicher Grundlage für jedes Unternehmen einzeln ermittelt und durch Bescheid festgesetzt worden. Die Verträge mit den Unternehmen des Straßenverkehrs hatten eine Laufzeit bis Ende 2013, die vier für den Eisenbahnverkehr galten auch für die Folgejahre. Für zwei Eisenbahnunternehmen wurden die Ausgleichsleistungen durchgehend nach § 6a AEG unter Zugrundelegung der Kostensatzverordnung des Landes ermittelt⁷.

Ziel der Verträge war eine "Vereinfachung des Verwaltungsverfahrens". Für die Verkehrsunternehmen sollte "hieraus zugleich eine Finanzierungssicherheit, die für die Weiterentwicklung des ÖPNV von großer Bedeutung ist", erwachsen. Im Wesentlichen wurde mit den Verträgen die Berechnungsmethode zur Ermittlung der Ausgleichszahlungen neu geregelt.

Ministerium und Landesbetrieb unterließen es danach für die Laufzeit der Verträge, die betriebsindividuellen Werte jährlich - wie es das Bundesrecht zwingend vorsieht - neu zu berechnen. Stattdessen wurden die für 2006 ermittelten Werte auch für die Folgejahre zugrunde gelegt. Dies hatte zur Folge, dass weder Ertragssteigerungen, wie z. B. Tarifierhöhungen, noch Kostenänderungen der Verkehrsunternehmen in die Bemessung der Ausgleichsleistungen einbezogen wurden. Abweichend von den bundesrechtlichen Vorgaben wurden die Ausgleichsbeträge damit nicht mehr auf Basis der tatsächlichen Kostenunterdeckung der Unternehmen für das jeweilige Kalenderjahr ermittelt.

Zwar können das Ministerium und der Landesbetrieb die Ausgleichsansprüche der Verkehrsunternehmen grundsätzlich statt durch Bewilligungsbescheid durch einen Vertrag regeln. Jedoch sind sie hierbei an bestehende Gesetze gebunden und dürfen diesen nicht zuwider handeln (Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes)⁸. Die Voraussetzungen und die Berechnung der Ausgleichszahlungen sind bundesrechtlich

⁴ Für Unternehmen des Straßenverkehrs: § 45a Personenbeförderungsgesetz (PBefG) vom 21. März 1961 (BGBl. I S. 241), zuletzt geändert durch Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474). Für Unternehmen des Eisenbahnverkehrs: § 6a Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), zuletzt geändert durch Gesetz vom 28. Mai 2015 (BGBl. I S. 824) sowie den jeweils zugehörigen Verordnungen.

⁵ Gesetz zur Änderung personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften und arbeitszeitrechtlicher Vorschriften für Fahrpersonal vom 14. August 2006 (BGBl. I S. 1962).

⁶ Landesgesetz über den Ausgleich von Preisermäßigungen bei der Beförderung von Personen mit Zeitfahrausweisen des Ausbildungsverkehrs vom 19. August 2014 (GVBl. S. 179), BS 924-9.

⁷ Landesverordnung über die Festlegung von Kostensätzen nach § 45a Abs. 2 Satz 2 des Personenbeförderungsgesetzes und § 6a Abs. 2 Satz 2 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 23. März 1979 (GVBl. S. 101), in der Fassung vom 28. August 2001 (GVBl. S. 210), BS 924-5.

⁸ Artikel 20 Abs. 3 GG.

abschließend geregelt, soweit die Länder von der Öffnungsklausel keinen Gebrauch gemacht haben. Rheinland-Pfalz hat dies hinsichtlich des Straßenverkehrs erst 2014 getan. Für den Eisenbahnverkehr gelten die bundesrechtlichen Regelungen bis heute. Raum für eine vom Bundesrecht abweichende vertragliche Regelung bestand insoweit nicht.

2.1.1 Stellungnahme des Ministeriums

Das Ministerium hat zur Einordnung der rechtlichen Fragestellungen und zu den finanziellen Auswirkungen ein Gutachten eingeholt. Das Ministerium hat sich die Ausführungen des Gutachtens in seiner Stellungnahme zu eigen gemacht. In dem Gutachten wird eingeräumt, dass sich der Ausgleichsanspruch durch die Vertragslösung zunehmend von den Maßstäben des § 45a PBefG entfernt habe. Es wird aber die Auffassung vertreten, das Land sei legitimiert gewesen, die Ausgleichsverträge abzuschließen, weil mit dem im Landeshaushalt verankerten Kapitel 03 21 Titel 682 11³ eine dem Vorbehalt des Gesetzes genügende Rechtsgrundlage vorliege. Im Übrigen sei eine Ermächtigungsgrundlage für den Abschluss der Verträge nur dann erforderlich, wenn ein Unternehmen mehr Geld erhalte, als ihm bei Anwendung des § 45a PBefG zustehe. Erhalte ein Verkehrsunternehmen weniger Geld, habe es durch den Abschluss des Vertrages freiwillig auf einen Teil des ihm nach § 45a PBefG eigentlich zustehenden Ausgleichsanspruchs verzichtet. Eine Modellrechnung des Landesbetriebs bewiese zudem, dass die Vertragslösung in den Jahren 2007 bis 2013 zu einer erheblichen Kostenersparnis des Landes geführt habe, weil "exorbitante Zahlungen aus dem § 45a-Ausgleichssystem vermieden werden konnten".

Das Ministerium hat zugesagt, dass der Ausgleich für die Eisenbahnunternehmen künftig auf Basis der gesetzlichen Regelung des § 6a AEG unter Beendigung der Vertragsregelung erfolgen werde.

2.1.2 Bemerkungen des Rechnungshofs

Der Rechnungshof teilt die im Gutachten vertretene Rechtsauffassung nicht. Der Landesgesetzgeber hat mit der Bereitstellung von Mitteln im Haushaltsplan Inhalt und Berechnung der Ausgleichsleistungen weder geregelt noch regeln können. Mit der Mittelveranschlagung wurde die Verwaltung lediglich ermächtigt, Ausgaben zu leisten⁹.

Ergänzend wird angemerkt, dass die Landesregierung noch im Mai 2014 zur gesetzlichen Grundlage für die Ausgleichsleistungen gegenüber dem Landtag ausgeführt hat, dass der Ausgleich "... auf Basis der Bundesregelung ... zurzeit nach einer komplexen Berechnungsmethode ... mit Stand aus dem Jahr 1996 ermittelt" wird¹⁰. Ein Hinweis auf die bereits seit sieben Jahren bestehende und hiervon abweichende vertragliche Regelung ist den dortigen Ausführungen nicht zu entnehmen.

Selbst wenn durch die aus Sicht des Rechnungshofs rechtswidrige Vertragslösung "exorbitante" Zahlungen vermieden worden wären, rechtfertigt dies nicht den bundesrechtswidrigen Verwaltungsvollzug. Im Übrigen genügt die Modellrechnung des Landesbetriebs den bundesrechtlichen Vorgaben für die Ausgleichsleistungen (PBefAusglV und AEAusglV)¹¹ erkennbar nicht. Die darin für alle Unternehmen

⁹ § 3 Abs. 1 Landeshaushaltsordnung (LHO) vom 20. Dezember 1971 (GVBl. 1972 S. 2), zuletzt geändert durch Gesetz vom 3. Juli 2012 (GVBl. S. 199), BS 63-1.

¹⁰ Drucksache 16/3591.

¹¹ Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Straßenpersonenverkehr (PBefAusglV) vom 2. August 1977 (BGBl. I S. 1460), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. März 2005 (BGBl. I S. 931), Verordnung über den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Leistungen im Eisenbahnverkehr (AEAusglV) vom 2. August 1977 (BGBl. I S. 1465), zuletzt geändert durch Gesetz vom 23. März 2005 (BGBl. I S. 931).

pauschal unterstellte jährliche Kostensteigerung ist ohne die Berücksichtigung der konkreten Ertragssteigerungen der einzelnen Unternehmen gerade nicht zulässig. Eine seriöse Berechnung rechtlich gebotener Kostensätze setzt - auch nach der Stellungnahme des Ministeriums - ein umfassendes ökonomisches Gutachten voraus.

Schließlich ist nicht nachvollziehbar, dass nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen geführte Unternehmen freiwillig auf zustehende Ausgleichsleistungen verzichtet haben sollen.

Der Rechnungshof geht davon aus, dass das Ministerium die rechtlichen Konsequenzen in eigener Verantwortung prüft.

2.2 Unterbliebene Anpassung der Kostensatzverordnung

Für die Berechnung der Ausgleichsleistungen im Eisenbahnverkehr nach § 6a AEG ist die Kostensatzverordnung des Landes weiterhin anzuwenden. Von der Öffnungsklausel hat das Land hier keinen Gebrauch gemacht. Maßgeblicher Berechnungsfaktor für die bundesrechtlich geregelten Ausgleichszahlungen sind die Kosten je Personenkilometer. Diese werden nach Durchschnittswerten repräsentativer Unternehmen ermittelt und in den Kostensatzverordnungen der Länder pauschal festgelegt. Zum Erlass einer solchen Verordnung ist in Rheinland-Pfalz das für den Personenverkehr zuständige Ministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium der Finanzen ermächtigt¹².

Die Landesregierungen sind durch § 6a AEG und § 45a PBefG¹³ bundesrechtlich verpflichtet, die Kostensätze auf ihre sachliche Richtigkeit hin fortlaufend zu überprüfen. Obwohl sich die Kosten je Personenkilometer der Verkehrsunternehmen z. B. wegen steigender Kraftstoffpreise, Lohnerhöhungen oder umgestalteter Betriebsabläufe regelmäßig ändern, wurden die Kostensätze seit 1995 in Rheinland-Pfalz im Unterschied zu anderen Ländern¹⁴ nicht mehr ermittelt und angepasst. Die Kostensatzverordnung war damit rechtswidrig. Gleichwohl wurde diese den Berechnungen der Ausgleichsleistungen für zwei Unternehmen des Eisenbahnverkehrs weiterhin zugrunde gelegt.

Der Rechnungshof hatte daher gefordert, die Kostensatzverordnung bedarfsgerecht anzupassen.

Das Ministerium hat zwar eingeräumt, dass das Land zur Aktualisierung der Kostensatzverordnung verpflichtet gewesen sei. Der in § 45a PBefG niedergelegte Ausgleichsanspruch könne seinen Zweck nur dann erfüllen, wenn ein Kostenausgleich stattfinde, der einen Bezug zur aktuell bestehenden Kostensituation aufweise. Die dafür erforderliche Überprüfung und bedarfsgerechte Anpassung der Kostensatzverordnung hat das Ministerium bislang nicht zugesagt. Dies ist aber für die Berechnung der Ausgleichsleistungen im Eisenbahnverkehr nach § 6a AEG zwingend geboten.

Sowohl das Gutachten als auch das Ministerium gehen selbst von einer Rechtspflicht zur Anpassung der Kostensätze aus, um den rechtlich gebotenen Zuschussbedarf zu berechnen.

¹² § 1 Landesverordnung zur Übertragung von Ermächtigungen nach dem Personenbeförderungsgesetz vom 13. Februar 1996 (GVBl. 1996, S. 115), BS 924-7.

¹³ BVerwG, Urteil vom 28. November 2007, Az. 3 C 47.06, jurisRn 23 zu § 45a Abs. 2 Satz 2 PBefG. § 6a Abs. 2 Satz 2 AEG enthält eine wortgleiche Regelung.

¹⁴ Länder, wie z. B. Nordrhein-Westfalen, Brandenburg, Bayern, Schleswig-Holstein und Thüringen, haben ihre Kostenverordnungen bisher regelmäßig der Kostenentwicklung angepasst.

2.3 Überhöhte Vorauszahlungen

Das Land verpflichtete sich in den Verträgen zu jährlichen Vorauszahlungen in Höhe von insgesamt 90 % des jeweiligen Ausgleichsbetrags des Vorjahres. Nach den bundesrechtlichen Regelungen über die Ausgleichsleistungen (PBefAusglV und AEAusglV) haben die Unternehmen einen Anspruch auf Vorauszahlungen von lediglich 80 %. Für höhere Vorauszahlungen war eine Ermächtigungsgrundlage nicht vorhanden.

Die Erhöhung der Vorauszahlungen führte ab 2008 zu vorzeitigen, nicht berechtigten Ausgaben von 4 Mio. € jährlich. Dadurch ergaben sich für das Land bis 2014 vermeidbare Zinsnachteile.

Das Ministerium hat mitgeteilt, die Höhe der Vorauszahlungen werde auf 80 % zurückgesetzt. Eine Mehrbelastung des Haushalts infolge höherer Kreditgrenzen sei aber nicht angefallen.

Zu Letzterem bemerkt der Rechnungshof, dass überhöhte Vorauszahlungen bei einem kreditfinanzierten Haushalt zu vermeidbaren höheren Kassenverstärkungs- oder Deckungskrediten führen, die regelmäßig verzinst werden. Selbst bei etwaigen kassenmäßigen Einnahmeüberschüssen ergeben sich Zinsnachteile durch Ausgaben, die vorzeitig geleistet werden.

2.4 Ausgaben nicht vollständig im Haushalt veranschlagt

Im Haushaltsplan für das Haushaltsjahr 2015 wurden für "Zuweisungen an kommunale, gemischtwirtschaftliche und private Verkehrsträger für Fördermaßnahmen im ÖPNV, insbesondere Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr" insgesamt 42,8 Mio. € veranschlagt³. Der Ansatz basierte auf dem Ergebnis einer Modellrechnung aus dem Jahr 2009. Diese berücksichtigte allerdings nicht sämtliche absehbaren Ausgaben, wie z. B. Ausgaben für die Ausgleichsleistungen beim Schienenverkehr und für sonstige Förderungen von ÖPNV-Projekten.

Das Ministerium hat mitgeteilt, künftig würden entsprechend dem tatsächlichen Bedarf mindestens 48,7 Mio. € jährlich veranschlagt.

3 Folgerungen

3.1 Zu den nachstehenden Forderungen wurden die gebotenen Folgerungen bereits gezogen oder eingeleitet:

Der Rechnungshof hatte gefordert,

- a) die Ausgleichszahlungen an die Unternehmen des Schienenverkehrs einheitlich nach § 6a AEG zu berechnen,
- b) im Rahmen der Aufstellung des nächsten Haushaltsplans die Veranschlagungsgrundsätze der Vollständigkeit und Kassenwirksamkeit zu beachten.

3.2 Folgende Forderung ist nicht erledigt:

Der Rechnungshof hat gefordert, die Kostensätze für die Ausgleichsleistungen im Eisenbahnverkehr in der Kostensatzverordnung bedarfsgerecht anzupassen.