

**Verwaltungsvereinfachungsgesetz**  
**Änderungen bei den Erstattungsleistungen nach § 148 SGB IX**  
**(Artikel 8 Abs. 4 der Drucksache 15/4228)**

(13) Ausschuss für Gesundheit  
und Soziale Sicherung  
Ausschussdrucksache  
0753(7)  
vom 09.12.04  
  
15. Wahlperiode

## **I. Allgemeines**

Der Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e.V. (bdo) ist mit seinen 19 Landesverbänden der Spitzenverband des privaten deutschen Omnibusgewerbes in der Bundesrepublik Deutschland und vertritt die Interessen von ca. 80 Prozent aller privaten Busunternehmer. Rund 3.000 Busunternehmen haben sich unter dem Dach des bdo zusammen geschlossen.

Seit Jahrzehnten betreiben private Busunternehmen ÖPNV, Stadt- und Überlandverkehre in eigener Regie. In den alten Bundesländern haben die von privaten Busunternehmen in eigener Regie betriebenen öffentlichen Liniennetze eine Streckenlänge von ca. 250.000 Kilometern, was einem Gesamtanteil von über 30 % entspricht.

Allein in Bayern und Baden-Württemberg werden in mehr als 100 Städten bis zu 100.000 Einwohner die Stadtverkehre von privaten Omnibusunternehmern in eigener Regie geplant, organisiert und betrieben. Hinzu kommen viele Liniennetze in dünn besiedelten und für den ÖPNV schwer zu erschließenden weiten Flächengebieten in Deutschland. Ohne das Engagement und den Einsatz eigenverantwortlich tätiger privater Unternehmer könnten in vielen Flächengebieten Deutschlands kaum zusammenhängende ÖPNV-Verkehrsnetze erhalten oder bedient werden.

## **II. Die bisherigen Kürzungen nach „Koch-Steinbrück“ und ihre Auswirkungen**

Mit den bereits durchgeführten Streichungen aufgrund des „Koch-Steinbrück-Papiers“ vom Dezember 2003 bei den Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr (§ 45 a PBefG) und bei den Erstattungsleistungen für die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen (Wegfall des 20%igen Zuschlags) wurde dem ÖPNV in diesem Jahr bereits erheblicher Schaden zugefügt.



Zusammen mit den in vielen Gebieten bereits deutlich rückläufigen Schüler- und Auszubildendenzahlen gerät der ÖPNV gerade in der Fläche immer mehr in einen Teufelskreis von steigenden Fahrpreisen, rückläufigen Fahrgastzahlen und Ausdünnung beim Verkehrsangebot. Welche gravierenden Folgen allein durch die bereits erfolgten Kürzungen von den Unternehmen zu tragen sind, zeigt eine Erhebung unseres baden-württembergischen Landesverbandes (WBO) in erschreckender Weise. Schon heute müssten die Unternehmer die bisherigen Kürzungen mit Preiserhöhungen von bis zu über 70 Prozent kompensieren. Preiserhöhungen in dieser Größenordnung sind jedoch weder gegenüber den Landkreisen als Träger der Schülerbeförderung noch gegenüber den Eltern durchsetzbar. Betriebsaufgaben und Insolvenzen sind schon heute die Folge.



## Folgen der Kürzungen der Finanzmittel im ÖPNV

Im Folgenden sollen zwei Modellunternehmen, die typisch für die Tätigkeitsfelder des privaten Omnibusgewerbes im ÖPNV stehen, hinsichtlich der Wirkungen der aktuell beschlossenen Kürzungen von öffentlichen Mitteln für den ÖPNV untersucht werden. Dabei wurde eine Kostensteigerung von 3% pro Jahr unterstellt sowie die Kürzungen der Ausgleichsleistungen im Ausbildungsverkehr nach § 45a PBefG von 4% für 2004, 8% für 2005 und 12% für 2006 und die Folgejahre berücksichtigt. Zudem wurde die Absenkung des Prozentsatzes für den Ausgleich der Schwerbehindertenfreifahrt um 20% von 3,58% auf 2,86% mit eingerechnet. Diese wegfallenden Mittel müssen über erhöhte Fahrpreise kompensiert werden. Nicht berücksichtigt wurden eventuelle Nachfrageschwankungen durch Preisanpassungen sowie die demographische Entwicklung.

### Unternehmen A

Das Unternehmen A betreibt den Stadt- und Vorortverkehr einer großen Mittelstadt mit vollständigem Schulangebot sowie einer gesunden Basis an Industrie und Dienstleistungsunternehmen. Die Stadt dient als Zentrum für das weitere Umland und deckt mit seinem Einkaufsangebot auch den gehobenen Bedarf ab. Der ÖPNV wird zu je einem Drittel von Auszubildenden, Erwachsenen mit Monatskarte und Gelegenheitsfahrgästen mit Einzelfahrscheinen genutzt.

Legt man den Wegfall der § 45a-Mittel allein auf die Schülermonatskarten um und verteilt die übrigen Belastungen gleichmäßig auf alle Nutzergruppen, so sind im Zeitraum 2003 bis 2007 folgende Preiserhöhungen nötig.

	2003	2007	in %
Einzelfahrschein	0,55 €	0,67 €	+21,8%
Monatskarte Erwachsene	33,80 €	41,59 €	+23,1%
Monatskarte Auszubildende	25,35 €	38,20 €	+50,7%

Damit wäre eine Auszubildenden-Monatskarte beinahe genau so teuer wie eine Erwachsenen-Monatskarte. Der Ausgleich nach § 45a PBefG würde im gleichen Zeitraum um 36% sinken, nämlich von 23,62 € auf 15,13 € pro Karte.



Würde man sämtliche Belastungen proportional auf alle Fahrgäste umlegen, so ergäbe sich folgendes Bild:

	2003	2007	in %
Einzelfahrschein	0,55 €	0,68 €	+23,6%
Monatskarte Erwachsene	33,80 €	41,50 €	+23,8%
Monatskarte Auszubildende	25,35 €	31,13 €	+23,8%

In diesem Fall würde der Ausgleich nach § 45a PBefG wesentlich weniger stark fallen, nämlich nur auf 18,17 € pro Karte (-22,8%).

Diese Berechnung zeigt, dass selbst in einem Betrieb, der neben dem Schülerverkehr auch noch andere wichtige Einnahmequellen hat, die Kürzung der Ausgleichsmittel nach § 45a PBefG und § 148 SGB IX enorme Folgen für die Fahrpreise hat. Trotzdem die Kürzung bei §45 a „nur“ 12% beträgt, müssen die Fahrpreise aufgrund der speziellen Wirkungsweise des §45a PBefG um über 22% angehoben werden.

### **Unternehmen B**

Das Unternehmen B ist wie viele private Verkehrsunternehmen im ländlichen Raum mit geringer Siedlungsdichte tätig. Verkehrliches Zentrum ist eine Kleinstadt mit Haupt-, Berufs-, und Realschulen sowie einem Gymnasium. Ebenso vorhanden sind Einkaufsmöglichkeiten für den einfachen bedarf sowie Freizeiteinrichtungen wie Sportplatz, Frei- und Hallenbad.

Etwa 85% der Fahrgäste sind Schüler, die anderen Nutzergruppen fallen daher kaum ins Gewicht. Daher ist eine isolierte Umlage der Kürzungen bei den § 45a-Mitteln auf die Schülerkarten kaum sinnvoll. Die Belastungen werden daher proportional auf alle Nutzergruppen umgelegt:

	2003	2007	in %
Einzelfahrschein	0,80 €	1,38 €	+72,5%
Monatskarte Erwachsene	35,70 €	61,69 €	+72,8%
Monatskarte Auszubildende	26,80 €	46,31 €	+72,8%

Der Ausgleichsbetrag nach § 45a PBefG fällt im gleichen Zeitraum von 38,24 € auf 25,06 € pro Karte um 34,5%.

Diese Zahlen zeigen, dass die beschlossenen Kürzungen beim Ausgleich nach § 45a PBefG den ländlichen Raum besonders hart treffen und den ÖPNV dort in seiner Existenz gefährden. Preiserhöhungen von über 70% werden weder bei den Landkreisen als Träger der Schülerbeförderung noch bei den Eltern durchsetzbar sein. Die Schüler werden dem ÖPNV den Rücken kehren und somit das ganze Angebot in Frage stellen.

### **III. Ausgleichsleistungen nach § 148 SGB IX sind keine Subventionen**

Grundlage des „Koch-Steinbrück-Papiers“ ist der Abbau von Subventionen, daher auch die Bezeichnung des Papiers als „Subventionsabbau im Konsens“. Soweit nun der Gesetzesantrag Ausgleichsleistungen an Verkehrsunternehmer nach § 148 SGB



IX unter den Begriff der Subventionen subsumiert, ist dieses begrifflich und dogmatisch falsch. Schließlich sind die - im ÖPNV tätigen - (privaten) Unternehmen durch Auferlegung gezwungen, unentgeltliche Leistungen im Interesse des Gemeinwohls zu erbringen. Hierzu gehört auch die unentgeltliche Beförderung schwerbehinderter Menschen. Als Gegenleistung für die Übernahme dieses Teils der staatlichen Daseinsvorsorge, erhalten die Unternehmen die entgangenen Fahrgeldeinnahmen. Hierbei handelt es sich um ein schlichtes Prinzip von Leistung und Gegenleistung, jedoch keinesfalls um Subventionen.

#### **IV. Die beabsichtigten Änderungen bei den Erstattungsleistungen nach § 148 SGB IX (VerwaltungsvereinfachungsG BT-Drs. 15/4228)**

Artikel 8 Absatz 4 der Drucksache 15/4228 sieht Änderungen und damit **weitere** Kürzungen der Erstattungsleistungen der Fahrgeldausfälle für die Verkehrsunternehmen vor:

##### **1) Artikel 8 Abs. 4 a (§ 148 Abs. 4 SGB IX) Berechnungsformel Begleitperson**

Die Zahl der Begleitpersonen für Schwerbehinderte, die ständiger Begleitung bedürfen soll nur noch zu 50 % berücksichtigt werden. Der Prozentsatz („Vom-Hundert-Satz“) in den Ländern würde danach im Durchschnitt über einen Prozentpunkt - in Bayern sogar bei 1,22 %-Punkten liegen und somit eine Kürzung des Landessatzes von 4,01 (ab 2004) auf 2,79 (ab 2005) ergeben.

Wie unter Punkt II. dargestellt, hat das am 01. Mai 2004 in Kraft getretene „Gesetz zur Förderung der Ausbildung und Beschäftigung schwerbehinderter Menschen“ unter Berufung auf „Koch-Steinbrück bereits zu einer Streichung des Häufigkeitszuschlages von 20 % geführt. Dies bedeutet für den Großteil der privaten Verkehrsunternehmen schon heute ein Verlust an Ausgleichsleistungen von rund 10 Prozent. Die beabsichtigten weiteren Kürzungen würden – unter Berücksichtigung der schon vorgenommenen Kürzungen in diesem Jahr - zu Verlusten an Ausgleichsleistungen bis zu rund 40 Prozent führen und damit weit über den „Vorgaben“ von „Koch-Steinbrück“ liegen. Sinn und Zweck des Gesetzesantrages, wie unter 6. in der Problem- und Zielsetzung angeführt, ist daher mit der Berufung auf „Koch-Steinbrück“ nicht zu erkennen.

Soweit die Kürzung damit begründet wird, nur ca. 40 % der Berechtigten machten von der Freifahrt Gebrauch, ist diesseits nicht nachvollziehbar, auf welcher Grundlage sich dieses Annahme ergibt.

Da der vorliegende Gesetzesentwurf das Ziel der Verwaltungsvereinfachung nicht nur beabsichtigen, sondern auch erreichen sollte muss die Vermeidung kontrapro-



duktiver Ergebnisse an erster Stelle stehen. § 148 Abs. 4 SGB IX in seiner jetzigen Fassung stellt im Verhältnis zu § 148 Abs. 5 SGB IX mit seinem betriebsindividuellen Nachweisverfahren die verwaltungs- und kostengünstigste Variante dar. Die feststehenden Landessätze stellen eine feste Bezugsgröße dar und werden von einer Vielzahl von privaten Unternehmen bereits deshalb gewählt, weil das Verfahren des betriebsindividuellen Nachweises gerade für mittelständische Unternehmen zu aufwendig und kostenintensiv ist.

Eigene Erfahrungen und Vergleiche mit Wettbewerbern zeigen den privaten Unternehmen, dass die überwiegende Mehrheit beim betriebsindividuellen Nachweis weit höhere Zahlen ermittelt als nach dem landesweiten Prozentsatz. Dies bedeutet, dass die tatsächliche Inanspruchnahme in Wirklichkeit über dem Landessatz liegt. Folglich ist der statistische Satz schon heute zu niedrig.

Dennoch „wählt“ der Großteil der privaten Unternehmen – aufgrund des Verwaltungsaufwandes, jedoch in Kenntnis darüber, dass die Durchführung des betriebsindividuellen Nachweises zu höheren Prozentsätzen führen würde - die Erstattung nach dem landesweiten Prozentsatz. Bereits aus diesem Grund muss vermieden werden, die Unternehmen, durch weitere unangemessene Kürzungen des Landessatzes, in die Durchführung des betriebsindividuellen Nachweises zu „drängen“. Dieser sollte in der Tat eine Ausnahmeregelung zur Vermeidung von Härten in bestimmten Regionen (z.B. Kurorten) bleiben.

Bekanntlich ist Hintergrund der verfolgten Kürzungen nach § 148 SGB IX die Kritik des Landesrechnungshofes Nordrhein-Westfalen an der Ermittlung des Zahlenmaterials. So war der Landesrechnungshof der Auffassung, die Zahl der schwerbehinderten Menschen sei durch die Versorgungsverwaltung falsch ermittelt worden, wodurch der landeseinheitliche Prozentsatz um 0,3 Prozentpunkte zu hoch gelegen habe. Die Berechtigung dieser Kritik unterstellt, handelt es sich hierbei jedoch um einen Einzelfall. Keinesfalls kann eine solche Behauptung betreffend eines einzelnen Bundeslandes im Rahmen der „Sippenhaft“ für sämtliche Unternehmer im bundesweiten ÖPNV „Strafkürzungen“ in drei- bis vierfacher Höhe zur Folge haben.

Wenn der Gesetzesantrag neben der allgemeinen Kürzungsabsicht mit der Kritik an fehlerhaften Zählungen im Rahmen des betriebsindividuellen Nachweises begründet wird, so handelt es sich auch hierbei um Einzelfälle, die nicht zu unangemessenen „Strafkürzungen“ bei allen Unternehmen führen dürfen. Vielmehr sollte dringend darauf geachtet werden, die „Attraktivität“ des Landessatzes nicht unbegründet und unangemessen zugunsten des betriebsindividuellen Nachweisverfahrens zu verringern.

## **2) Artikel 8 Abs. 4 b ( § 148 Abs. 5 SGB IX )** **Kürzungen beim betriebsindividuellen Nachweis**

Bei Durchführung des betriebsindividuellen Nachweises soll der Ausgleich in Zukunft nur oberhalb des Drittel-Schwellenwertes, nicht einschließlich des Drittel-



Schwellenwertes statt finden. Folgendes Beispiel soll die Höhe der beabsichtigten Kürzungen verdeutlichen:

- |   |      |
|---|------|
| - Landes-vom-Hundert-Satz   | 4,0  |
| - Betriebsindividueller Nachweis <b>bisher</b> z.B.   | 6,0  |
| - Betriebsindividueller Nachweis in diesem Fall <b>gem. Entwurf</b><br>(6,0 abzgl. 1/3 (1,33) (Selbstbehalt) von 4,0) | 4,67 |

Bei Durchführung der beabsichtigten Änderungen käme es zu einer Reduzierung der Erstattungsleistungen um rund 1 Prozentpunkt der Fahrgeldeinnahmen; das sind bei gleichzeitiger Änderung des Landesprozentsatzes bis zu 18 % der Erstattungsleistungen je nach Betrieb.

Auch diese Kürzung geht weit über das Konsenspapier von „Koch-Steinbrück“ hinaus und ist bereits deshalb unbegründet. Lässt man diesen Umstand einmal unberücksichtigt, so ist die Kürzung zudem auch nicht nachvollziehbar. Soweit sie mit der Gleichbehandlung von Unternehmen begründet wird, die den Schwellenwert von einem Drittel über den landesweiten Satz nicht erreichen, kann dieses nicht überzeugen. Schließlich führt doch die beabsichtigte Regelung zu einer dramatischen Ungleichbehandlung der Unternehmer, die aufgrund von Zählungen nachweisen können, von einer unbilligen Härte getroffen zu sein. Wenn in Kenntnis dieses Umstandes dennoch ein Abzug von der nachgewiesenen Zahl vorgenommen wird, steht damit zweifelsfrei fest, dass der Unternehmer weniger erhält als er tatsächlich benötigt. Nicht unerwähnt sollte an dieser Stelle bleiben, dass der Härteausgleich durch das Bundesverfassungsgericht mit Urteil vom 17.10.1984 in das Gesetz aufzunehmen war. Insofern bestehen diesseits im Hinblick auf die Verfassungsmäßigkeit der beabsichtigten und willkürlichen Kürzung erhebliche Bedenken.

### **3) Artikel 8 Abs. 4 b ( § 148 Abs. 5 Satz 2 SGB IX) – Kürzungen beim betriebsindividuellen Nachweis**

Die Ermächtigung der Länder, durch Rechtsverordnung bestimmen zu können, dass die Verkehrszählung durch Dritte auf Kosten des Unternehmers zu erfolgen hat, würde zu weiteren Kosten auf Seiten der Unternehmen führen, die sie schlichtweg nicht mehr tragen könnten. Soweit mit diesem Vorschlag die Kontrolle von Zählungen beabsichtigt wird, ist dieses grundsätzlich nicht zu beanstanden. Die Verkehrszählung durch Dritte würde jedoch den zu betreibenden Verwaltungsaufwand zu Lasten der redlichen Verkehrsunternehmer erhöhen. Da dieses gerade nicht dem Sinn und Zweck des Gesetzesentwurfes entsprechen dürfte, müssen andere Wege gefunden werden, Missbrauch - soweit es ihn geben sollte - zu verhindern.

## **V. Fazit**

Ausgleichsleistungen nach § 148 SGB sind keine Subventionen, sondern konkrete Gegenleistungen für auferlegte Leistungen. Das „Koch-Steinbrück-Papier“ stellt be-



reits aus diesem Grund keine wirksame Grundlage der beabsichtigten Kürzungen dar. Zudem sind die Unternehmen des privaten Omnibusgewerbes schon heute aufgrund der bestehenden Vorschriften unter Berufung auf „Koch-Steinbrück“ von Kürzungen betroffen, die weit über das Ziel des „Konsenspapieres“ hinaus gehen. Gerade die Kürzungen im Bereich des § 45 a PBefG treffen die privaten Omnibusunternehmer in erheblichen Ausmaßen. Es ist daher unbedingt erforderlich, bei der Erarbeitung weiterer Vorschriften, die sich auf „Koch-Steinbrück“ begründen, eine Gesamtbetrachtung vorzunehmen. So dürfen beabsichtigte Kürzungen bei § 148 SGB IX nicht losgelöst von den bereits erfolgten Streichungen von Ausgleichsleistungen im Bereich des §45a PBefG gesehen werden. Der vorliegende Gesetzentwurf lässt die Berücksichtigung dieses Umstandes jedoch gänzlich vermissen und führt daher in der Gesamtheit zu völlig unangemessenen Ergebnissen.

Unbedingt muss vermieden werden, dass Unternehmen durch willkürliche Absenkungen der Landessätze „gezwungen“ werden, den betriebsindividuellen Nachweis zu führen. Wie ausführlich dargelegt, würde dieses gerade nicht zur beabsichtigten Verwaltungsvereinfachung und zu Kostensenkungen beitragen, sondern diese vielmehr konterkarieren.

Berlin, den 09. Dezember 2004

