



Bundesministerium
für Verkehr, Bau
und Stadtentwicklung



ExWoSt



Bundesamt
für Bauwesen und
Raumordnung

Öffentliche Fahrradverleihsysteme rechtssicher umsetzen

Ergebnisse aus dem BBSR-Sondergutachten

„Integration öffentlicher Fahrradverleihsysteme in den ÖPNV: Rechtliche und finanzielle Aspekte“

Dr. Sylvie Grischkat, Kai H. Terschüren

BBSR-Tagung „Innovative Mobilität in Städten - öffentliche Fahrradverleihsysteme: Chancen und erste Erfahrungen“, Bonn, 01.12.2010

Übersicht

- Kurzvorstellung des Sondergutachtens
- Rechtliche Perspektive der Integration
- Kundenperspektive, insbesondere Tarif und Vertrieb
- Empfehlungen und Fazit

Übersicht

- Kurzvorstellung des Sondergutachtens
- Rechtliche Perspektive der Integration
- Kundenperspektive, insbesondere Tarif und Vertrieb
- Empfehlungen und Fazit

Sondergutachten „Rechtliche und finanzielle Aspekte“

Zentrale Fragen und Ziele

Fragen

- Welche Art von Integration ist gewünscht und möglich?
- Wie kann die Integration von Fahrradverleihsystemen in den ÖPNV rechtssicher umgesetzt werden?
- Wie kann ein integriertes System finanziert werden?
- Wie kann die Umsetzung, u. A. die tarifliche Integration, erfolgen?

Ziele

- Fachlich fundierte Prüfung allgemein verständlich formuliert
- Einbringen der theoretischen Prüfungen in den Praxiskontext
- Stärkung des lokalen Know-hows in den Modellregionen

Struktur des Sondergutachtens

Rahmenbedingungen	Konzeption	Planung	Schnittstelle zum Kunden	Implementierung
Rechtsrahmen für die Integration in den ÖPNV	Verträge	Finanzierung und Förderung	Betrieb integriertes Fahrradverleihsystem	Planungsrechtliche Fragen
Marktinterventionsrecht Nationales Personenbeförderungsrecht Gewerberecht Kartell- und Wettbewerbsrecht (Umsatz-) Steuerrecht	Betreibervertrag Endkundenvertrag	Finanzierungsaufwand Finanzierungsmaßnahmen	Tarifgestaltung Vertrieb Einnahmenaufteilung	Beantragung Bauausführung Abstimmung Leistungsträger Laufender Betrieb

Struktur des Gutachtens

Zentrale Integrationsperspektive = Schnittstelle zum Kunden

Rahmenbedingungen	Konzeption	Planung	Schnittstelle zum Kunden	Implementierung
Rechtsrahmen für die Integration in den ÖPNV	Verträge	Finanzierung und Förderung	Betrieb integriertes Fahrradverleihsystem	Planungsrechtliche Fragen
Marktinterventionsrecht Nationales Personenbeförderungsrecht Gewerberecht Kartell- und Wettbewerbsrecht (Umsatz-) Steuerrecht	Betreibervertrag Endkundenvertrag	Finanzierungsaufwand Finanzierungsmaßnahmen	Tarifgestaltung Vertrieb Einnahmenaufteilung	Beantragung Bauausführung Abstimmung Leistungsträger Laufender Betrieb

Integration von FVS in den ÖPNV

Kundenperspektive

Integration aus Kundenperspektive entscheidend!

- Integriertes System = einheitlich wahrgenommenes Mobilitätsangebot,
 - das ohne Zusatzaufwand genutzt werden kann,
 - bei dem der Kunde mit einer Fahrkarte beide Systeme nutzen und beliebig kombinieren kann,
 - bei dem die Übergänge von einem aufs andere System nahtlos sind und damit eine geschlossene Wegekette ermöglicht,
- Voraussetzung für den Kunden: möglichst einfach!
- „Einfach für den Kunden“ → Herausforderung für Tarifierung, Vertrieb und Einnahmeaufteilung

Übersicht

- Kurzvorstellung des Sondergutachtens
- Rechtliche Perspektive der Integration
- Kundenperspektive, insbesondere Tarif und Vertrieb
- Empfehlungen und Fazit

Integration von FVS in den ÖPNV

Rechtliche Perspektive

Rahmenbedingungen	Konzeption	Planung	Schnittstelle zum Kunden	Implementierung
Rechtsrahmen für die Integration in den ÖPNV	Verträge	Finanzierung und Förderung	Betrieb integriertes Fahrradverleihsystem	Planungsrechtliche Fragen
Marktinterventionsrecht Nationales Personenbeförderungsrecht Gewerberecht Kartell- und Wettbewerbsrecht (Umsatz-) Steuerrecht	Betreibervertrag Endkundenvertrag	Finanzierungsaufwand Finanzierungsmaßnahmen	Tarifgestaltung Vertrieb Einnahmenaufteilung	Beantragung Bauausführung Abstimmung Leistungsträger Laufender Betrieb

Integration von FVS in den ÖPNV

Rechtsrahmen

Integration aus rechtlicher Perspektive unter heutigen gesetzlichen Rahmenbedingungen (noch) nicht gegeben!

- Die Anwendungsbereiche des PBefG und der EG-Verordnung Nr. 1370/2007 kommen für Fahrradverleihsysteme nicht in Betracht (keine „Beförderung von Personen“, kein Kraftfahrzeug)
- In der Folge greifen folgende Einzelpflichten nicht, die für den ÖPNV greifen: Pflicht zur Tarifgenehmigung, Beförderungspflicht, Betriebspflicht
- Betrieb eines Fahrradverleihsystems als Teil des ÖPNV rechtlich nicht möglich, der Betrieb unterliegt anderen gesetzlichen Regelungen als der ÖPNV.

Eine rechtssichere Umsetzung ist dennoch möglich!

Integration von FVS in den ÖPNV

Rechtsrahmen

Beihilfen vermeiden durch wettbewerbliche Vergabe!

- Öffentliche Zuschüsse an Betreiber von integrierten FVS können als unzulässige Beihilfen betrachtet werden → grundsätzlich untersagt
- Für den ÖPNV wird dies in der EG-Verordnung Nr. 1370/2007 geregelt, für integrierte FVS jedoch nicht anwendbar → allg. Beihilfenrecht
- Die einfachste Weg, Beihilfen zu vermeiden, ist die wettbewerbliche Vergabe des Auftrags → dadurch kein wirtschaftlicher Vorteil
- Wenn nicht möglich oder nicht gewünscht: Anmeldung als Beihilfe bei der EU-Kommission oder Nutzung einer der Freistellungsregelungen:
 - De-minimis-Regel (kleinvolumige Aufträge)
 - Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse (DAWI)

Integration von FVS in den ÖPNV

Rechtsrahmen

Beachtung des Vergaberechts!

- Voraussetzung: öffentlicher Auftrag
- Modelle, die aus dem Vergaberecht herausführen (z. B. Konzessionsmodelle), können mit dem Beihilfe- oder Haushaltsrecht kollidieren, außerdem Verzicht auf Leistungspflichten und -kontrolle (nicht im Sinne öffentl. Auftraggeber)
- Vergabearten:
 - Direktvergabe an ein eigenes Unternehmen*
 - offenes Verfahren / öffentliche Ausschreibung
 - nichtoffenes Verfahren / beschränkte Ausschreibung
 - Verhandlungsverfahren / freihändige Vergabe

* Voraussetzung: Beherrschung wie eine eigene Dienststelle, Fahren im Wesentlichen im Zuständigkeitsgebiet der Behörde

Integration von FVS in den ÖPNV

Rechtsrahmen

Die Anwendung des ermäßigten Umsatzsteuersatzes von 7 % auf die Nutzungsentgelte in einem integrierten FVS ist nicht möglich!

- Sonderregelung des deutschen Umsatzsteuerrechtes für den ÖPNV: für Nutzerentgelte im ÖPNV gilt ein ermäßigter USt.-Satz von 7 %
- Anwendungsbereich dieser Sonderregelung orientiert sich eng am Anwendungsbereich des PBefG → nur Personenbeförderungen im Sinne des PBefG und AEG können vom Privileg des verminderten USt.-Satzes profitieren, Fahrräder oder FVS fallen nicht darunter
- kleiner Spielraum: FVS als Nebenleistung zur Hauptleistung ÖPNV definieren (wie z. B. Transport des Reisegepäcks) → zu klären mit dem lokal zuständigen Finanzamt

Integration von FVS in den ÖPNV

Rechtsrahmen

Die umsatzsteuerliche Behandlung von Zuschüssen ist im Einzelfall zu prüfen!

- Für den ÖPNV ist die umsatzsteuerfreie Zahlung von öffentlichen Zuschüssen möglich → gilt dies auch für FVS?
- Umsatzsteuerfreiheit nur bei „echten Zuschüssen“ denkbar, dies setzt jedoch voraus, dass kein Leistungs-Gegenleistungsprinzip gilt → keine Einflussmöglichkeit der öffentlichen Auftraggeber
- Außerdem: Widerspruch zur Konformität mit Beihilferecht, in dem eine klare Definition der Leistungspflicht verlangt wird

Übersicht

- Kurzvorstellung des Sondergutachtens
- Rechtliche Perspektive der Integration
- Kundenperspektive, insbesondere Tarif und Vertrieb
- Empfehlungen und Fazit

Schnittstelle zum Kunden

Verschiedene Möglichkeiten einer tariflichen Integration

Wahl von tariflichen Integrationslösungen, die leicht verständlich sind!

- Kopplung von ÖPNV-Zeitkarten mit der Möglichkeit der Leihradnutzung
 - Zeitkarten beinhalten kostenfreie Nutzung des FVS ohne zeitliche Einschränkungen
 - „Zeitkarte plus“ → Wahlmöglichkeit zwischen Zeitkarte mit oder ohne Nutzung des FVS
 - Zeitkarten erlauben kostenfreie Nutzung des FVS für eine bestimmte Zeitspanne / für bestimmte Fahrtenanzahl / für bestimmte Fahrtzeit
 - Zeitkarten vergünstigen die Nutzung des FVS je Fahrt um einen bestimmten Prozentsatz
- für Einzeltickets Kombiticket ÖPNV+Leihrad (ID erforderlich)

Schnittstelle zum Kunden

Integration in den Vertrieb

- Nutzeroberflächen des ÖPNV (Internet, Handy-Ticket, Automaten) auch für die Buchung eines Leihfahrrades
- bestehende regionale / überregionale Smartcards (ÖPNV-Tickets, Parktickets), um Verleih von Fahrrädern abzubilden

Wesentliche Fragestellungen vor Ort, u. a.:

- Kann die bestehende Vertriebstechnik die neuen Anforderungen abbilden? Welche Anpassungen sind ggf. notwendig?
- Gibt es bereits ein elektronisches Ticket oder steht die Einführung unmittelbar bevor?
- Soll eine Kopplung des FVS auch in den Fernverkehr erfolgen?
- Wer tritt als Kundenvertragspartner/Rechnungssteller gegenüber dem Kunden auf?

Schnittstelle zum Kunden

Einnahmeverteilung

- Angebotsorientierte Einnahmeverteilung
 - basiert auf der Verkehrsleistung (z. B. Platz- oder Fahrzeugkilometer)
 - FVS stünde allein aufgrund der Bereitstellung des Systems ein Einnahmeanteil zu – unabhängig von der tatsächlichen Nachfrage
- Nachfrageorientierte Einnahmeverteilung
 - basiert auf tatsächlichen Fahrgastzahlen und deren Reiseweite
 - möglich sind prozentuale Pauschalbeträge bezogen auf alle Fahrgelderlöse oder die Zuschreibung eines Fixbetrags je verkaufter Fahrt
- Pauschale Zuschreibung
 - basiert auf Abschätzung oder Erhebung der tatsächlichen Nutzung des FVS

Rechtzeitige Abstimmung zwischen Betreiber von FVS und ÖPNV-Unternehmen bzw. Verkehrsverbund!

Übersicht

- Kurzvorstellung des Sondergutachtens
- Rechtliche Perspektive der Integration
- Kundenperspektive, insbesondere Tarif und Vertrieb
- Empfehlungen und Fazit

Integration von FVS in den ÖPNV

Empfehlungen an Kommunen

- heutige Gesetzeslage und die z. T. unterschiedlichen Regelungen für FVS und ÖPNV beachten
- Wettbewerbliche Vergabe des Aufbaus und Betriebs von FVS über eine öffentliche Ausschreibung
- Bedingungen mit jeweiligen örtlichen Finanz- und Genehmigungsbehörden klären
- Art und Weise der Integration von Tarif und Vertrieb mit dem örtlichen ÖPNV-Unternehmen klären

Fazit

- Integriertes System entspricht dem Wunsch nach umweltgerechter, individueller, flexibler und schneller Mobilität sowohl im Nahraum als auch zur Überbrückung größerer Entfernungen;
- Je besser die Systeme aufeinander abgestimmt sind und je einfacher für den Kunden nutzbar, desto wahrscheinlicher sind Zuwächse sowohl im Radverkehr als auch im ÖPNV mit entsprechend positiven Auswirkungen für die Umwelt und die Nahraumqualität.
- Die Integration aus Kundenperspektive bedarf nicht unbedingt einer rechtlichen Integration! Eine Erweiterung des Anwendungsbereichs für die heutigen „ÖPNV-Gesetze und Verordnungen“ auf weitere Mobilitätsdienstleistungen sollte jedoch angedacht werden.

Kontakt

Dr. Sylvie Grischkat
Beraterin

Kai H. Terschüren
Berater

KCW GmbH
Büro Hamburg
Steindamm 94
D-20095 Hamburg

Fon: +49 (0) 40/32 57 75 – 610
Fax: +49 (0) 40/32 57 75 – 818
Mail: grischkat@kcw-online.de
Web: www.kcw-online.de

choice GmbH
Holzmarktstraße 6-9
D-10179 Berlin

Fon: +49 (0) 30/23 14 91 – 250
Fax: +49 (0) 30/23 14 91 – 230
Mail: büttner@choice.de
Web: www.choice.de