

# Kraftstoff- und Personalkostenentwicklung als ökonomisch-rechtliche Herausforderung

---

Datum:	Mai 2022
Anlass:	Kraftstoff- und Personalkostenentwicklung
Autoren:	Tim Silberberger, Tilman Reinhardt, Jörg Niemann, Oliver Ronnisch

# 1 Ökonomische Ausgangslage

Die Preise für **Dieselmkraftstoff** verzeichnen seit Ende 2020 einen deutlichen Anstieg, der sich mit Beginn des Ukraine-Kriegs nochmals signifikant verstärkt hat. Dies hat zur Folge, dass im März 2022 mehr als der doppelte Preis für Dieselmkraftstoff fällig wurde als dies noch im Dezember 2020 der Fall war.<sup>1</sup> Eine solche Preisentwicklung schlägt sich selbstverständlich auch in der Kostenentwicklung von Verkehrsunternehmen nieder. Geht man beispielsweise von einem (ursprünglichen) Anteil der Treibstoffkosten an den Gesamtkosten von 20 % aus, geht der beschriebene Anstieg der Treibstoffkosten – unter ansonsten gleichen Bedingungen – mit einem Anstieg der Gesamtkosten um rund 20,7 % einher. Wenngleich Verkehrsunternehmen diesem Kostenanstieg, z.B. aufgrund preislich fixierter Abnahmekontingente, nicht in vollem Umfang ausgesetzt sein sollten, dürfte unstrittig sein, dass die Entwicklung des Dieselmkraftstoffpreises Herausforderungen für Verkehrsunternehmen mit sich bringt.

Ferner dürfte auch die Entwicklung der aktuellen Inflation dazu führen, dass **zukünftig Lohnabschlüsse** deutlich höher ausfallen werden als in den vergangenen Jahren.

Die bisherige Entwicklung der Kraftstoffkosten und die zu erwartende Entwicklung der Lohnkosten lassen bereits jetzt einen deutlichen Preisanstieg für die Unternehmen von mehr als 6% erwarten.

## 2 Preisentwicklung in der aktuellen Ausgleichsberechnung

Um etwaige Preissteigerungen bei der Ermittlung von Ausgleichsleistungen im Rahmen von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen und/oder allgemeinen Vorschriften zu berücksichtigen, erfolgt dabei zumeist eine Fortschreibung der Kosten und Erlöse der Verkehrsunternehmen anhand geeigneter Indexreihen.

Da die entsprechenden Berechnungen typischerweise im Vorfeld des Ausgleichsjahres durchzuführen sind, liegt die tatsächliche Preis- bzw. Indexentwicklung zum Zeitpunkt der Ausgleichsermittlung noch nicht vor und muss daher abgeschätzt werden. Dies erfolgt typischerweise unter Bezugnahme auf die Indexentwicklung der Vergangenheit, indem beispielsweise die

---

<sup>1</sup> Der Preis für Dieselmkraftstoff bei Lieferung von 50 - 70 hl an Großverbraucher lag im Dezember 2020 bei 86,53 €/hl, im März 2022 bei 175,99 €/hl (vgl. Statistisches Bundesamt, Erzeugerpreise gewerblicher Produkte (Inlandsabsatz): Preise für leichtes Heizöl, Motorenbenzin und Dieselmkraftstoff, Lange Reihen ab 1976 bis März 2022, Erschienen am 13.04.2022).

durchschnittliche Entwicklung der vergangenen 10 Jahre auch für das nächste Jahr unterstellt wird.



Wie obige Abbildung zeigt, weicht die tatsächliche Entwicklung des Dieselkraftstoffpreises (grüne Linie) in der jüngeren Vergangenheit deutlich von der durchschnittlichen Entwicklung der vergangenen 10 Jahre (rote Linie) ab. Liegt letztere der Ermittlung der Ausgleichsleistungen zugrunde, ergibt sich demzufolge ein deutlich geringerer Ausgleichsbetrag als dies unter Berücksichtigung des tatsächlichen Dieselkraftstoffpreises der Fall wäre. Angesichts der mitunter geringen Gewinnmargen von Verkehrsunternehmen, die nicht selten im unteren einstelligen Prozentbereich liegen, können sich dadurch erhebliche Finanzierungslücken ergeben.

### 3 Liquiditätsengpässe

Abseits von der Frage, ob die Ausgleichsleistungen grundsätzlich auskömmlich sind, birgt der jüngste Anstieg des Dieselkraftstoffpreises auch die Gefahr von Liquiditätsengpässen bei den Verkehrsunternehmen.

Den zuvor dargestellten Problemstellungen kann beispielsweise durch folgende Maßnahmen begegnet werden:

- In der Regel erfolgt eine anteilige Auszahlung der Ausgleichsleistungen in Form mehrerer über das Jahr verteilter Abschlagszahlungen. Durch frühzeitigere und anteilig höhere Abschlagszahlungen könnte etwaigen Liquiditätsproblemen der Verkehrsunternehmen kurzfristig entgegen gewirkt werden.

- Im Sinne einer langfristig besseren Auskömmlichkeit der Ausgleichsleistungen könnte sich eine Anpassung der Ausgleichsregelung anbieten, die im Falle signifikanter Abweichungen der tatsächlichen Indexentwicklung von der Prognose eine (nachträgliche) Korrektur des Ausgleichsbetrags vorsieht.

## 4 Gestaltungsmöglichkeiten des Aufgabenträgers

Inwieweit die einzelnen Lösungsalternativen über Anpassungen für bestehende öffentliche Dienstleistungsaufträge, den Abschluss neuer öffentlicher Dienstleistungsaufträge oder über eine allgemeine Vorschrift denkbar sind, kann nicht pauschal beantwortet werden.

- **Änderung bestehender öffentlicher Dienstleistungsaufträge**

Änderungen von bestehenden Verkehren sind im Rahmen der Vertragsautonomie im Einvernehmen der Vertragspartner grundsätzlich möglich.

Jedoch unterliegen öffentliche Dienstleistungsaufträge den vergaberechtlichen Bestimmungen, so dass die Vertragsanpassung (vergaberechtlich) nur zulässig ist, wenn diese einen bestimmten Umfang nicht überschreitet und durch die Änderung der Charakter des Vertrages nicht „wesentlich“ verändert wird. Letzteres kann zum Beispiel im Falle eines Vertrages als Dienstleistungskonzession kritisch sein (Art. 5 Abs. 2, Abs. 4, Abs. 5 VO (EG) Nr. 1370/2007).

Eine Veränderung kann auch beihilferechtlich von Relevanz sein. So ist nach Art. 4 Abs. 1 VO (EG) Nr. 1370/2007 erforderlich, dass die Parameter zur Bestimmung des Ausgleichs „zuvor, objektiv und transparent“ definiert sind. Hieraus ergibt sich der Grundsatz der „doppelten Begrenzung“. Eine Veränderung der Ausgleichsparameter während des laufenden Jahres kann gegen den Grundsatz der Vorabparametrierung verstoßen. Jedoch kommt es auch hier auf den konkreten Einzelfall an. So dürfte eine Aktualisierung der Indexreihe beihilferechtlich unbedenklich sein, wenn die Verwendung der letzten verfügbaren Indexreihe oder eine Korrektur anhand der tatsächlichen Preisentwicklung explizit geregelt ist. Wer die damit verbundenen Risiken vermeiden möchte, kann in diesem Jahr eine Anpassung für das kommende Jahre regeln.

- **Abschluss neuer öffentlicher Dienstleistungsaufträge**

Gelegentlich wird auch der Abschluss eines (neuen) öffentlichen Dienstleistungsauftrags in Erwägung gezogen. Eine solche Vereinbarung unterliegt ebenfalls den vergaberechtlichen Bestimmungen, wie etwa der VO (EG) Nr. 1370/2007, welche im Detail geprüft werden sollten.

Kritisch ist anzumerken, dass ein zusätzlicher öffentlicher Dienstleistungsauftrag mit dem Inhalt, die höheren Kraftstoffkosten und ggf. zusätzliche Personalkosten auszugleichen, wohl nicht zulässig sein dürfte. Ein öffentlicher Dienstleistungsauftrag setzt immer die Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen voraus. Insoweit kann ein Neuvertrag, der lediglich eine höhere „Kostenerstattung“ ohne (zusätzliche) gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen regelt, rechtlich nicht belastbar sein.

- **Allgemeine Vorschrift**

Im Falle von eigenwirtschaftlichen Verkehren erfolgt sehr häufig eine Co-Finanzierung im Wege allgemeiner Vorschriften. Allgemeine Vorschriften sind auch als Ergänzung zu öffentlichen Dienstleistungsaufträgen denkbar. Eine allgemeine Vorschrift ist inhaltlich auf die Festlegung von Höchsttarifen und die Erstattung von Belastungen begrenzt, welche auf die Festlegung des Höchsttarifs zurückzuführen sind. Die Festlegung des Höchsttarifs ist so dann die vom Unternehmen zu erfüllende gemeinwirtschaftliche Verpflichtung.

Kraftstoff- und Personalkostensteigerungen haben – erkennbar – keinen unmittelbaren Bezug zum Höchsttarif, da dieser unabhängig der Kostenentwicklung gilt. Es sind jedoch Anwendungsfälle denkbar, in denen die Anpassung mittels Ausgleichs erfolgen kann. Dies gilt etwa dann, wenn sich der Ausgleich aus der Differenz des Höchsttarifs zu einem fiktiven, genehmigungsfähigen Tarif ergibt. In diesem Fall wirkt die tatsächliche Kostenentwicklung auf die Bestimmung der Höhe des fiktiven Tarifs ein. Solche Entwicklungen sind im Falle der Tarifautonomie der Unternehmen über § 39 PBefG berücksichtigungsfähig. Überträgt man diesen Gedanken auf die Ausgleichssystematik, ist ggf. eine Anpassung der Ausgleichshöhe denkbar.

Aber auch bei allgemeinen Vorschriften gelten die beihilferechtlichen Bestimmungen der Vorab-Parametrierung und des Grundsatzes der doppelten Begrenzung. Insoweit gilt das bereits oben zu öffentlichen Dienstleistungsaufträgen Gesagte entsprechend.

Eine weitere Möglichkeit könnte darin bestehen, lediglich die Auszahlungsmodalitäten dahingehend anzupassen, dass zum Beispiel die letzte Zahlung vorgezogen wird und damit zumindest die Liquidität im laufenden Jahr verbessert. In diesem Fall verändert sich der (ex ante-) Ausgleich der Höhe nach nicht.

- **Eigenwirtschaftliche Verkehre**

Eigenwirtschaftliche Verkehre, für die keine Tarifvorgaben aus einer allgemeinen Vorschrift bestehen – oder die nur für eine Gruppe von Fahrgästen über eine allgemeine Vorschrift gebunden sind (Ausbildungsverkehr)– sind Tarifierhöhungen nach § 39 PBefG oder Leistungsminderungen

unumgänglich, sofern der Aufgabenträger keine der oben genannten Maßnahmen ergreift oder eine landes- bzw. bundesrechtliche Regelung erlassen wird.

**Kontakt für weitere Informationen:**

Jörg Niemann  
Leiter Kompetenz-Center Mobilität  
T +49 40 2292 977 33  
E [joerg.niemann@roedl.com](mailto:joerg.niemann@roedl.com)