



Die Zukunft des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)

**Vorschläge zur effizienzorientierten Weiterentwicklung des ÖPNV-Rechtsrahmens
Im europäischen Wettbewerbsmarkt**

im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen

Albert Schmidt MdB
Verkehrspolitischer Sprecher
Luisenstr. 32-34
11011 Berlin
Tel 030 / 227 - 73429
Fax 030 / 227 - 76429
E-mail: albert.schmidt@bundestag.de

Erstellt durch:

Gerd Hickmann
ÖPNV-Planung Verkehrsberatung
Burgsteige 16
72070 Tübingen
Tel 07071 / 922 908
Fax 07071 / 922 909
E-mail: hickmann.schmidt@t-online.de

Februar 2000

GERD HICKMANN
ÖPNV-Planung Verkehrsberatung





Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	1
1. ÖPNV-Ausbau als Ziel einer nachhaltigen Verkehrspolitik	2
2. Bewertung des bisherigen ÖPNV-Rechtsrahmens und der Finanzierungsinstrumente	2
2.1 Strukturen des ÖPNV in Deutschland	2
2.2 Schwachstellen des bisherigen ÖPNV-Ordnungsrahmens und Finanzierungsystems	3
3. ÖPNV im Umbruch	7
3.1 Der Wettbewerb kommt!	7
3.1.1 Liberalisierung des ÖPNV durch neues Recht	7
3.1.2 Chancen und Risiken des Wettbewerbs	8
3.1.3 Unklarheit über Ausmaß und Zeitplan des kommenden Wettbewerbs	8
3.2 Die ÖPNV-Finanzierung bröckelt	11
3.2.1 Auflösung des kommunalen Querverbunds	11
3.2.2 Weitere finanzielle Belastungen des ÖPNV	12
3.3 ÖPNV im Umbruch – mögliche Szenarien	12
4. Aufgabenstellungen für eine ÖPNV-Reform	14
4.1 Überblick über den Reformbedarf	14
4.1.1 Der nicht mehr zeitgemäße formale Ordnungsrahmen (PBefG)	14
4.1.2 Gefahren des ungestalteten Übergangs in den Wettbewerb	15
4.1.3 Unklarheit über die zukünftige Finanzierung des ÖPNV	16
4.2 Anstehende Aufgaben für die ÖPNV-Politik	18
5. Die ÖPNV-Reform im Kontext der politischen Akteure	19
5.1 Reformbedarf	19
5.2 Bündnispartner für eine ÖPNV-Reform suchen	19
5.3 Anforderungen der verschiedenen Akteure an den ÖPNV-Ordnungs-Rahmen im liberalisierten Markt	20



6.	Alternativen zum heutigen ÖPNV-Ordnungsrahmen: Blick auf Bahnreform und ins Ausland	22
6.1	Bahnreform und Regionalisierung	22
6.2	ÖPNV-Reform in Skandinavien	22
7.	Vorschlag für eine ÖPNV-Reform in Deutschland	25
7.1	Grundprinzipien für einen neuen ÖPNV-Ordnungsrahmen	25
7.2	Einzelaspekte der ÖPNV-Reform	26
7.3	Schnittstelle Aufgabenträger-Verkehrsunternehmen: Ordnungspolitische Überlegungen	30
7.4	Vor- und Nachteile für die einzelnen Akteure	32
8.	Zukunft der ÖPNV-Finanzierung: Strukturreform und „Regionalisierungsmittel ÖPNV/Straße“	33
8.1	Grundüberlegungen zu einer Strukturreform	33
8.2	Abgrenzung der Regionalisierungsmittel ÖPNV Straße	33
8.3	Dauerhafte Sicherung der Mittel	35
8.4	Verteilung/Schlüsselung der Regionalisierungsmittel Straße	36
8.5	Anreizkomponenten bei der Verteilung der Regionalisierungsmittel ÖPNV Straße	36
9.	Zukunft der ÖPNV-Finanzierung: Mittelbedarf für Bestandssicherung und ÖPNV-Offensive	37
9.1	Welche Effizienzgewinne bringt der Wettbewerb?	37
9.2	Zusätzliche Finanzlasten für den ÖPNV	38
9.3	Resümee: Bedarf es zusätzlicher staatlicher Mittel für eine ÖPNV-Offensive?	39
10.	Aufgaben der Gesetzgebung	40
10.1	Umgestaltung des ÖPNV-Ordnungsrahmens (Bundespolitik)	40
10.2	Umgestaltung der ÖPNV-Finanzierung (Bundes- und Länderpolitik)	40
10.3	Ausgestaltung des neuen Rechtsrahmens durch die Länder	41
10.4	Überlegungen zu einem Stufenplan	41
10.5	Präzisierung des bestehenden Rechtsrahmens in der Vorlaufphase	42
	Abbildungen	43



Zusammenfassung

Der Ausbau des ÖPNV ist ein wichtiger Baustein einer nachhaltigen Verkehrspolitik. Die Bundesregierung hat sich daher eine Qualitätsoffensive im ÖPNV zum Ziel gesetzt.

Eine Ausweitung des ÖPNV-Angebots wird unter den Haushaltszwängen der öffentlichen Hand nicht allein durch zusätzliche Finanzmittel erreichbar sein. Hinzu müssen Potenziale der Effizienzsteigerung kommen, die durch Wettbewerb mobilisiert werden können („mehr ÖPNV fürs gleiche Geld“).

Die heutige Verfassung des ÖPNV in Deutschland ist gekennzeichnet von einem teilweise bereits hohen Standard, jedoch auch von einem starren Ordnungsrahmen, welcher die Mobilisierung der Effizienzpotenziale des Wettbewerbs bislang verhindert. Zudem ist die Effizienz der öffentlichen Förderinstrumente in Frage zu stellen.

Unbestritten wird zukünftig vermehrt Wettbewerb im ÖPNV Einzug halten. Aufgrund der inkonsistenten Gestaltung des deutschen ÖPNV-Rechts sind aber Zeitplan und Umfang der Liberalisierung und des Wettbewerbs weitgehend unklar. Eine weitere Verzögerung des Wettbewerbs bei gleichzeitig verschlechterten Rahmenbedingungen könnte zu einem schleichenden Niedergang des ÖPNV führen. Doch auch ein überraschend schneller Übergang in den Wettbewerbs-ÖPNV als Folge anstehender Entscheidungen der Rechtsprechung könnte aufgrund des unzureichenden Ordnungsrahmens negative Auswirkungen haben, da eine Vielzahl der ÖPNV-Unternehmen darauf unzureichend vorbereitet sind. Insbesondere die großen kommunalen Verkehrsunternehmen sind in ihrer heutigen Verfassung dem Wettbewerb nicht gewachsen.

Vorgeschlagen wird ein neuer Ordnungsrahmen für den ÖPNV, welcher eine Steuerung des ÖPNV-Angebots durch die kommunalen Aufgabenträger mit Wettbewerb in der Produktion des ÖPNV verknüpft. Durch Planungen aus einem Guss und Effizienzsteigerungen in der Erstellung sollen Angebotsausweitungen möglich werden. Das vorgeschlagene Organisationsmodell überträgt somit das im Schienenpersonennahverkehr bereits umgesetzte Besteller-Ersteller-Prinzip auf den straßengebundenen ÖPNV. In Skandinavien konnte der ÖPNV mit einer solchen Reform quantitativ wie qualitativ deutlich verbessert werden.

Damit verbunden wird eine umfassende Reform der staatlichen ÖPNV-Förderung entworfen. Grundgedanke ist dabei die Zusammenfassung sämtlicher ÖPNV-Fördermittel, die heute noch größtenteils direkt an die Verkehrsunternehmen fließen, zu „Regionalisierungsmitteln ÖPNV/Straße“, welche den kommunalen Aufgabenträgern zur Verfügung gestellt werden.

Mehr Effizienz im ÖPNV durch mehr Wettbewerb ist in der Lage, die auf den ÖPNV zukommenden finanziellen Belastungen - wie etwa das Wegbrechen des kommunalen Querverbands - abzufedern und gewisse Angebotsausweitungen zu finanzieren. Für eine umfassende Qualitätsoffensive im ÖPNV besteht jedoch ein zusätzlicher staatlicher Finanzierungsbedarf.



1. ÖPNV-Ausbau als Ziel einer nachhaltigen Verkehrspolitik

Ziel einer nachhaltigen Verkehrspolitik ist die Stärkung des Angebots der öffentlichen Verkehrsmittel. Der ÖPNV als Bestandteil des Umweltverbunds ist aus ökologischen, sozialen, volkswirtschaftlichen und Gründen der Stadtentwicklung auszubauen. Auch die Bundesregierung hat sich in ihrer Koalitionsvereinbarung zu einer Qualitätsoffensive für den ÖPNV bekannt.

Folgende Unterziele sind in der derzeitigen Situation des ÖPNV auszumachen:

- Verbesserung des ÖPNV-Angebots (in Quantität und Qualität, im städtischen und im ländlichen Raum);
- dabei möglichst geringer Bedarf an öffentlichen Mitteln;
- Verhinderung von Strukturbrüchen für Fahrgäste, Unternehmen und ÖPNV-Beschäftigte;
- Verbesserung der politischen Steuerbarkeit und effizientere Prozesse.

Um diese Ziele zu erreichen, müssen verschiedene Akteure ihren Beitrag leisten: die staatliche Politik, die kommunale Aufgabenträger, die Verkehrsunternehmen, die Gewerkschaften. Dieses Papier versucht, den politischen Handlungsbedarf auf Bundesebene zu identifizieren.

2. Bewertung des bisherigen ÖPNV-Rechtsrahmens und der Finanzierungsinstrumente

2.1 Strukturen des ÖPNV in Deutschland

Das bisherige ÖPNV-System in Deutschland ist gekennzeichnet durch:

- einen starren, regulierten Markt mit einer Vielzahl an Linienmonopolen,
- eine Vielzahl von großen wie kleinen, öffentlichen wie privaten Verkehrsunternehmen. Dominiert wird der Markt von den kommunalen Unternehmen mit rund 78 % der beförderten Personen. 9% Marktanteil entfallen auf die DB-eigenen Regionalbusgesellschaften, 6 Prozent auf die nichtbundeseigenen (jedoch i.d.R. ebenfalls in öffentlicher Hand befindlichen) Eisenbahnen und deren Busverkehre (NE). Die privaten Unternehmen sind sehr zersplittert (6000 Unternehmen mit 40000 Bussen) und haben einen Marktanteil von 7 % der beförderten Personen. Zusammen mit Auftragsverkehren, vor allem für die Regionalbusgesellschaften, dürfte der Marktanteil der Privaten zwischen 10 und 15 % liegen.¹

¹ Bei den privaten Busunternehmen kommen zum Umsatz im Linienverkehr in Höhe von 3,9 Mrd. DM noch 3,2 Mrd DM in der Bustouristik.



- Für neue Unternehmen ist es kaum möglich, in den Markt einzutreten. Marktbewegung erfolgt im wesentlichen nur durch Aufkauf vorhandener Unternehmen.
- Es besteht ein vielfältiges und unübersichtliches System staatlicher Ausgleichszahlungen und Förderungen zugunsten der Verkehrsunternehmen, da kostendeckender ÖPNV unter heutigen Bedingungen nicht möglich ist,
- Darüber besteht vor allem in den Großstädten mit städtischen Verkehrsbetrieben ein hoher Subventionsbedarf von kommunaler Seite, um einen qualitativ wie quantitativ hohen Standard zu sichern.
- In der Summe fließen jährlich rund 15 bis 20 Mrd. DM in den ÖPNV (ohne DB Schiene).²
- Die Kosten des ÖPNV werden letztlich nur zu 45 Prozent durch Fahrgeldeinnahmen gedeckt.³
- Die Stellung der Verkehrsunternehmen ist im gelebten Rechtsrahmen stark, die Position der kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger entsprechend schwach, sofern sie nicht Eigentümer eines (kommunalen) Verkehrsunternehmens sind.
- Die Dynamik hinsichtlich Angebotsverbesserungen ist gering.
- Verbraucher- und Kundenschutz spielt nur eine geringe Rolle.

2.2 Schwachstellen des bisherigen ÖPNV-Ordnungsrahmens und Finanzierungssystems

Als Folgen des gelebten Ordnungsrahmens sind zu kritisch zu sehen:

a) Hohe Kosten, Schwerfälligkeit und geringe Marktorientierung bei den Verkehrsunternehmen durch fehlenden Wettbewerb

Durch die bis heute als „Ewigkeitskonzessionen“ gehandhabten Genehmigungen für Linienerkehre befinden sich die Verkehrsunternehmen bis heute in einem vor dem Wettbewerb geschützten Raum.

Dies führt zu hohen Kosten und einer geringen Marktorientierung. Wie alle Monopolunternehmen orientieren sich die öffentlichen wie die privaten ÖPNV-Unternehmen weniger an den Kundeninteressen bzw. an der Optimierung des Angebots als an den Interessen der Unternehmen an reibungslosen und geruhsamen Prozessen.

In den Großstädten mit kommunalen Verkehrsunternehmen ist ein hoher Standard der ÖPNV-Bedienung erreicht, jedoch zu hohen Kosten. Die Produktion ist in der Regel aufwändig und bis heute von Ineffizienz gekennzeichnet. Im Vergleich zum privaten Busverkehr sind in der Regel hohe Overheadkosten, geringere Produktivität sowie hohe Lohn- und Sozialstandards anzutreffen. Das Defizit wird vorrangig durch den kommunalen Querverbund aus Gewinnen des Energiegeschäfts ausgeglichen.

² Die Zahlen differieren je nach Quelle erheblich: So geht der Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Kostenunterdeckung des ÖPNV für das letzte Berichtsjahr 1993 von Zuschüssen in Höhe von 20 Mio aus (ohne DB Schiene). Nach VDV-Angaben ist jedoch der Gesamtumsatz der VDV-Unternehmen 1996 bei nur 20 Mrd. DM, mit privaten Unternehmen liegt der Umsatz im ÖPNV bei 23 Mrd. DM. Eigene Berechnungen der Zuschussflüsse ergeben einen Betrag von rund 15 Mrd. DM für 1999.

³ 40 % nach: Bericht der Bundesregierung über den ÖPNV in Deutschland nach Vollendung der deutschen Einheit, BMVBW 1999, S. 68; die Zahlenbasis ist jedoch das Jahr 1993. Inzwischen ist die Kostendeckung jedoch auf 45 % gestiegen.



In der Fläche, wo die Unternehmen gewöhnlich ohne kommunalen Defizitausgleich auskommen müssen, konzentrieren sie sich auf ertragreiche Verkehrssegmente der Zwangskunden (Schülerverkehr). Aktivitäten zum Gewinnen zusätzlicher Kunden/innen werden nur halbherzig betrieben, da sie sich für die Unternehmen in der Regel nicht rechnen.

Der zementierte Ordnungsrahmen regt nicht zu offensiven Konzepten an. Diese werden daher in der Regel durch die Politik initiiert und oftmals gegen die unternehmerischen Interessen der Verkehrsbetrieb durchgesetzt. Der Ordnungsrahmen wirkt nicht unterstützend, sondern bremsend.

b) Geringe Zielgenauigkeit und Fehlsteuerungen bei öffentlichen Fördermitteln (Effizienzmängel)

Neben den kommunalen Subventionen in den Großstädten kommt die Grundförderung des ÖPNV aus staatlichen Mitteln. Die vom Finanzvolumen wichtigsten Förderinstrumente sind die Investitionshilfen nach dem GVFG und die Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr.

An den heutigen Förderinstrumenten wird Kritik vor allem hinsichtlich folgender Aspekte geäußert:

• Pauschalförderungen und -subventionen ohne klaren Leistungsauftrag:

Ein beachtlicher Teil der Fördermittel fließt pauschal an die Verkehrsunternehmen, ohne klaren, damit verbundenen Leistungsauftrag. Die Mittel sollen allgemein die wirtschaftliche Situation der Unternehmen verbessern, damit diese in der Lage sind, gemeinwirtschaftliche Leistungen anzubieten. Die Entscheidung über die Verwendung der Mittel liegt dann bei den Unternehmen und ist der politischen Willensbildung entzogen. Diese Pauschalsubventionen verstoßen damit gegen den Grundsatz des Besteller-Ersteller-Prinzips, durch das politisch gewünschte Leistungen im Einzelfall klar definiert bestellt werden sollen. In jedem Fall sind hohe Mitnahmeeffekte zu beobachten.

Zu dieser Art der Unternehmenssubventionen sind zu zählen:

- Teile der Investitionsförderung nach GVFG (Förderung von Betriebshöfen, Fahrzeugen etc.),
- Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG (Ausbildungsverkehr), soweit die Zahlungen über einen Ausgleich der Verbilligung von Ausbildungszeitkarten hinausgehen (und dies tun sie in erheblichem Maße),
- sonstige Vergünstigungen für den ÖPNV (z.B. Befreiung von der Kfz-Steuer, ermäßigte Umsatzsteuer, reduzierte Mineralölsteuer usw.).

Daneben werden Schülerverkehre dem ÖPNV als Zwangskunden zugeführt.⁴

• Investitionslastigkeit der Förderpolitik:

Der Schwerpunkt der staatlichen ÖPNV-Fördermittel liegt auf der Investitionsförderung (GVFG). Dagegen stehen keine Mittel zur Förderung von Verkehrsleistungen zur Verfügung, dafür müssen die Kommunen alleine aufkommen. Dies hat Anreize gesetzt, die zu sehr aufwändigen investiven bzw. baulichen Lösungen geführt haben. Ansätze zur Angebotsausweitung wurden folglich systematisch vernachlässigt. Dies hat zu einem hohen Standard im baulichen und Fahrzeugbereich im kommunalen ÖPNV geführt, doch die negativen Folgen sind auch bekannt: teure unterirdische Stadtbahn-

⁴ Die Fahrschüler bekommen keinen geldwerten Zuschuss als Subjekt, um damit (auf frei gewählte Art und Weise) zur Schule zu kommen, sondern eine bezuschusste Fahrkarte des ÖPNV.



Führungen mit hohen Folgekosten (in denen teilweise nur alle 20 bis 30 Minuten eine Bahn verkehrt), „vergoldete“ und/oder überdimensionierte Betriebshöfe, schicke Busbahnhöfe, an denen am Wochenende nur alle Stunde ein Bus auftaucht usw.

Vor dem Hintergrund der Erfahrungen in Ländern mit anderen Förderschwerpunkten (z.B. Schweiz: schlanke Investitionslösungen, dichter Fahrplan) ist die Frage nach der richtigen Allokation der knappen ÖPNV-Fördermittel zu stellen.

- **Die Fördermittel fließen an den kommunalen ÖPNV-Aufgabenträgern vorbei:**

Nach der kleinen ÖPNV-Reform zum 1.1.1996 sind die ÖPNV-Aufgabenträger (in der Regel die Stadt- und Landkreise) zuständig für den ÖPNV als Aufgabe der Daseinsvorsorge und sollen für ein ausreichendes Angebot sorgen. Ihre Position und ihre Gestaltungsmöglichkeiten bleiben jedoch schwach, weil der Großteil der staatlichen ÖPNV-Fördermittel (GVFG, 45a-Mittel u.a.) an ihnen vorbei direkt an die Verkehrsunternehmen fließen. Anders als beim SPNV - hier werden alle Fördermittel als „Regionalisierungsmittel Schiene“ beim Aufgabenträger konzentriert - wurde es beim straßengebundenen ÖPNV versäumt, mit der Installierung von Aufgabenträgern auch die Förderwege zu reformieren. Im Gegensatz zu den SPNV-Aufgabenträgern können also die Aufgabenträger für den straßengebundenen ÖPNV nur dann verkehrspolitisch aktiv werden, wenn sie in erheblichem Umfang eigene, kommunale Mittel bereitstellen (vgl. Abbildung im Anhang).

c) **Schwerfällige Prozesse und teure Lösungen bei von der Politik gewünschten Verbesserungen**

Auch in sonstiger Hinsicht ist die Position der kommunalen Aufgabenträger unbefriedigend, vor allem in der Fläche. Ihr Instrumentarium für eine effektive Gestaltung des ÖPNV ist schwach. Sie definieren in einem Nahverkehrsplan (NVP) ihre Vorstellungen zur ÖPNV-Entwicklung. Dieser darf jedoch nur Rahmenvorgaben enthalten. Bis heute ist strittig, was dazu zählt. So dürfen etwa in Baden-Württemberg die NVP keine Vorgaben zu Fahrplänen oder zum Tarif enthalten. Solche NVP sind als Instrument untauglich.⁵ Zuständig für die Genehmigung der Linienkonzessionen und damit für die Umsetzung des NVP bleiben jedoch die staatlichen Genehmigungsbehörden, welche die Vorgaben des NVP lediglich zu „berücksichtigen“ haben und mit den Interessen der Verkehrsunternehmen abwägen.

Das Ergebnis der PBefG-Novellierung von 1996 ist ein wenig konsistenter Rechtsrahmen, der zwischen gewerberechtl. Orientierung und öffentlicher Daseinsvorsorge schwimmt. Viele Festsetzungen sind widersprüchlich oder zumindest so auslegungsfähig, dass jede Menge Rechtsstreitigkeiten vorprogrammiert sind (und schon laufen). Das komplizierte Dreiecksverhältnis zwischen kommunalem Aufgabenträger, staatlicher Genehmigungsbehörde (mit erheblichen Gestaltungsspielräumen) und den Verkehrsunternehmen führt zu ineffizienten Abläufen.

Aufgrund der schwachen Rechtsposition können sich Aufgabenträger bis heute Verbesserungen meist nur mit Zuschüssen „erkaufen“, auch wenn genügend „Luft“ im System ist, die eine Umsetzung ohne zusätzliche Finanzmittel ermöglichen würde.

Als Beispiel für die Abläufe im System seien die Tarifverbände genannt, welche in der Regel zur Abstimmung aller Interessen eine Vorlaufzeit von mindestens fünf Jahren benötigen und dann erhebliche Ausgleichszahlungen der Gebietskörperschaften nach sich ziehen, während weitere Angebotsverbesserungen aufgrund von Streitigkeiten über Einnahmeaufteilung, Dynamisierungsschlüssel usw. meistens unterbleiben.

⁵ Vgl. hierzu auch: M. Fischer: Entwicklungen im ÖPNV nach der Regionalisierung, in: Der Landkreis 12/1999 S. 627f.



Direkten Einfluss auf die Angebotsgestaltung nehmen die Aufgabenträger nur dort, wo sie gleichzeitig Eigentümer von (kommunalen) Verkehrsunternehmen sind. Dies ist im ländlichen Raum aber fast nirgends der Fall und wird auch in den Großstädten in den kommenden Jahren eher abnehmen. Auch der wissenschaftliche Beirat des BMV hat die de facto schwache Position der Aufgabenträger im 1996 novellierten Ordnungsrahmen kritisiert.⁶ Aber selbst gegenüber eigenen Unternehmen ist die Position der Aufgabenträger geschwächt, da die Unternehmen sich überwiegend außerhalb des Aufgabenträgers finanzieren, und damit diesem ein „eigenwirtschaftliches Agieren am Markt“ vortäuschen können.

Auch die Bundesregierung räumt ein, dass beim straßengebundenen ÖPNV mit der Regionalisierung weit weniger Dynamik entstanden ist als beim Schienenpersonennahverkehr, da der Wettbewerb (aufgrund der unklaren Rechtssituation) praktisch noch nicht eingetreten ist.⁷

Abschließend sei noch erwähnt, dass die Strukturen und Abläufe bei der Gestaltung des ÖPNV inzwischen derart komplex gestaltet sind, dass sie selbst von den verantwortlichen Gremien der Aufgabenträger kaum zu verstehen sind. Die Gestaltung des ÖPNV wird damit zu einer Veranstaltung vermeintlicher Sachzwänge und des Herrschaftswissens der Verkehrsunternehmungen und der Verwaltungen. Vor diesem Hintergrund ist einleuchtend, dass der Gestaltungswille einer ÖPNV-Offensive, der bei vielen Aufgabenträgern Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre vorhanden war, einer deutlichen Ernüchterung und Enttäuschung gewichen ist.⁸

⁶ Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium: Probleme der Regionalisierung des ÖPNV und Ansatzpunkte für ihre Lösung, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft Heft 4/1998

⁷ Bericht der Bundesregierung über den ÖPNV in Deutschland nach Vollendung der deutschen Einheit, BMVBW 1999, S. 67

⁸ Vgl. hierzu die ernüchternde Darstellung der Aufgabenträger im Schwerpunktheft DER LANDKREIS 12/1999; insb: Manfred Fischer: Entwicklungen im ÖPNV nach der Regionalisierung – aufgezeigt am Beispiel Niedersachsen.



3. ÖPNV im Umbruch

Die Situation der ÖPNV-Branche verändert sich durch die Liberalisierung des Energie- und des Verkehrsmarkts und deren Folgen. Während die bevorstehende Liberalisierung des ÖPNV-Marktes die Verkehrsunternehmen ganz unmittelbar betrifft, hat auch die Liberalisierung des Energiemarktes mittelbare Auswirkungen, weil sie die herkömmliche Finanzierung des kommunalen ÖPNV teilweise gefährdet.

3.1 Der Wettbewerb kommt!

3.1.1 Liberalisierung des ÖPNV durch neues Recht

Initiiert durch das EG-Recht (EG-VO 1893/91), die zum 1.1.1996 wirksam gewordene Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) und darauf aufbauende Rechtsprechung hält Wettbewerb im ÖPNV-Markt Einzug. Bis heute sind zwar die tatsächlichen Wettbewerbsfälle eher bescheiden, doch das Thema beherrscht die Diskussion in der Branche. Von Nachteil ist, dass bis heute Ausmaß, Bedingungen und zeitlicher Fahrplan des zu erwartenden Wettbewerbs unklar sind.

Im geltenden Ordnungsrahmen des PBefG wird unterschieden zwischen

- eigenwirtschaftlichen (marktinitiierten) Linienverkehren, welche sich durch Fahrgeldeinnahmen und gesetzliche, *wettbewerbsneutrale* Ausgleichszahlungen finanzieren. Hier findet der Wettbewerb in der Weise statt, dass bei einer Neuerteilung dasjenige Unternehmen die Konzession erhält, welches das beste Angebot ohne spezifische Zuschüsse anbietet (Genehmigungswettbewerb⁹).
- und gemeinwirtschaftlichen (behördeninitiierten) Linienverkehren. Sie können nicht kostendeckend betrieben werden und erfordern öffentliche Zuschüsse. Diese bedingen jedoch, dass die Linie i.d.R.¹⁰ ausgeschrieben werden muss und dasjenige Unternehmen die Konzession erhält, welches das gewünschte Angebot für den geringsten öffentlichen Zuschussbedarf anbietet (Ausschreibungswettbewerb).

Es besteht jedoch noch immer Unklarheit über die Abgrenzung dieser beiden Verkehrsarten (siehe unten). Fest steht jedoch: Wettbewerb wird zumindest potenziell Einzug halten und die ÖPNV-Unternehmen vor völlig neue Aufgaben stellen. Für alle Unternehmen wird er in Form des Genehmigungs- oder Ausschreibungswettbewerbs eintreten. Zentrale Frage ist dabei allerdings, ob sich die kommunalen Unternehmen durch unternehmensbezogene Sondereinnahmen (Querverbund), über welche die Konkurrenten nicht verfügen, auch zukünftig dem Wettbewerb weitgehend entziehen können.

⁹ Viele verkennen noch diesen Genehmigungswettbewerb, weil dieser zwar im Gesetz schon immer angelegt war, aber spätestens seit den siebziger Jahren nicht mehr gelebt wurde. Das BVerwG hat aber in mehreren aktuellen Beschlüssen deutlich gemacht, dass der Besitzstandsschutz die Ausnahme darstellt und das Gewerberecht des PBefG grundsätzlich auf einen Wettbewerb um den Markt gerichtet ist.

¹⁰ Nach Vergaberecht und auch Haushaltsrecht kann in bestimmten Fällen (geringfügige Zusatzleistung, Übergangssituation u.ä.) „freihändig“ vergeben werden.



3.1.2 Chancen und Risiken des Wettbewerbs

Der Wettbewerb im ÖPNV-Markt ist nicht unumstritten. Wettbewerbsverfechter versprechen sich

- sinkende Kosten ,
- höhere Effizienz und
- bessere Qualität im ÖPNV.

Erfahrungen aus Ländern, die eine solche Liberalisierung des ÖPNV bereits hinter sich haben, bestätigen diese Erwartungen. In Skandinavien können Kostensenkungen von rund 30 Prozent beobachtet werden, die in den Angebotsausbau umgesetzt werden. Durch den Wettbewerb hat auch eine stärkere Kundenorientierung bei den Unternehmen und ein ausgefeiltes Qualitätsmanagement eingesetzt.

Die Betroffenen der Branche, für die sich grundlegende Änderungen ergeben werden, stehen dem Wettbewerb hingegen skeptisch bis ablehnend gegenüber: die Verkehrsunternehmen und ihre Verbände, Gewerkschaften und Städtetag. Sie befürchten

- sinkende Qualität des ÖPNV durch reinen Kostenwettbewerb,
- Lohndumping (Kostenwettbewerb auf dem Rücken der Beschäftigten)
- Existenzbedrohung der Unternehmen und
- Konzentrationsprozesse in der Unternehmenslandschaft bis hin zur preisdiktierenden Oligopolbildung.

Diese Befürchtungen sind nicht unbegründet. Ohne eine starke Position der Aufgabenträger und ein ausgebautes Qualitätsmanagement im Vertragsverhältnis tendieren die Unternehmen zum reinen Kostenwettbewerb.

Beim offenen Wettbewerb werden sich auch das deutliche höhere Lohnniveau und die ausgebauten Sozialstandards der kommunalen Unternehmen kaum im bisherigen Umfang halten lassen.¹¹ In welche Richtung sich das Lohnniveau der Branche letztlich bewegen wird, wird wesentlich auch von den Qualitätsanforderungen der Aufgabenträger an das Angebot und damit an das Personal abhängen.

3.1.3 Unklarheit über Ausmaß und Zeitplan des kommenden Wettbewerbs

Die Konsequenzen des seit 1996 geltenden Ordnungsrahmens sind noch nicht geklärt. Daher besteht bei allen Beteiligten (Verkehrsunternehmen, Aufgabenträger, Genehmigungsbehörden) große Unsicherheit über die weitere Entwicklung des ÖPNV-Marktes.

Strittig und auch vor den Gerichten anhängig ist vor allem die Frage, welche Linienverkehre zukünftig noch in die Kategorie „eigenwirtschaftlich“ fallen werden und damit keiner Ausschreibungspflicht unterliegen. Hintergrund ist die Strategie der Unternehmen, nach Möglichkeit das „rettende Ufer der Eigenwirtschaftlichkeit“ zu erreichen, da sie hier einen weniger intensiven oder teilweise sogar gar keinen Wettbewerbsdruck vermuten.

¹¹ Das Lohnniveau der öffentlichen Betriebe liegt um 30-50% über den privaten Busunternehmen. Die gesamte Spanne der Lohnunterschiede zeigt sich bei einem Vergleich der Stundenlöhne im Fahrdienst: Großstädte West: 24,37 DM; Private Ost: 11,74 DM. Hinzu kommen gewaltige Unterschiede in der Produktivität (Fahrstunden je Mitarbeiter und Jahr).



Die zentrale Frage ist hierbei, ob und in welchem Umfang öffentliche Zuwendungen und Verlustausgleiche (steuerlicher Querverbund, Gesellschaftereinlagen in kommunale Unternehmen, aber auch Fahrzeugförderung nach GVFG u.ä.) als eigenwirtschaftliche Einnahmen gelten können. Zwar ist offensichtlich, dass diese Einnahmen zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Unternehmen führen, doch definiert das geltende deutsche PBefG trotzdem diese Einnahmen grundsätzlich als eigenwirtschaftlich. Die Klärung dieser Unstimmigkeit wird derzeit vor den Gerichten ausgetragen. Es gibt inzwischen eine Reihe Urteile, welche diese unternehmensbezogenen Zahlungen für unzulässig erklären, aber noch nicht rechtskräftig sind. Hingegen hat bisher kein Gericht die Position von Verkehrsunternehmen, Bund und Ländern geteilt, dass derartige Zahlungen zulässig seien.¹²

Position der Verfechter des „gebremsten Wandels“

Die wettbewerbskritischen Verfechter eines gebremsten Wandels sind vor allem die Verkehrsunternehmen, ihre Verbände, der von den Interessen der kommunalen Verkehrsbetriebe beeinflusste Deutsche Städtetag, die ÖTV und in den vergangenen Jahren auch das Bundesverkehrsministerium. Sie alle sind an einem schnellen Wandel und an einem Abschied vom bisherigen „bewährten“ System grundsätzlich nicht interessiert.

Die von ihnen vertretene Auslegung des heutigen Rechtsrahmens des Personenbeförderungsrechts geht von einer unverändert weiten Definition der eigenwirtschaftlichen Erträge aus.¹³ Dies hätte zur Konsequenz, dass die überwiegende Mehrheit der Verkehre, insbesondere auch in den Großstädten, auch weiterhin rechtlich eigenwirtschaftlich betrieben werden könnten. Im Zweifel wird das Angebot so weit reduziert, bis es die Eigenwirtschaftlichkeit erreicht.¹⁴

Dadurch hält ein durch den Rechtsrahmen initiiertes (Genehmigungs-)Wettbewerb nur zögernd und eher im ländlichen Raum Einzug, da dort keine in der Finanzausstattung privilegierten kommunalen Unternehmen tätig sind. In den Städten kommt er nicht ordnungsrechtlich erzwungen in Gang, sondern nur dann, wenn die kommunalen Eigentümer dies aufgrund bröckelnder Finanzierungsmöglichkeiten (Querverbund) wünschen.

Diese Interpretation der „Eigenwirtschaftlichkeit“ wird auch vom wissenschaftlichen Beirat des BMV als Strategie der Wettbewerbsverhinderung kritisiert, die die Ziele der Regionalisierung in Frage stellt¹⁵.

¹² Ein weiteres ungeklärtes Feld ist der Begriff der „ausreichenden Bedienung“. Vertreter der Unternehmen interpretieren diesen so, dass ausreichende Bedienung immer nur das sei, was ein Unternehmen (im Zweifel dann eigenwirtschaftlich) anbietet. Daher können die öffentliche Hand nur die wirtschaftlich uninteressanten Zusatzverkehre ausschreiben. Ein neues Urteil des EuGH widerspricht dieser Position des Rosinenpickens, jedoch ist hier noch längst keine Klarheit erreicht. Diese Rechtsunsicherheiten halten viele Aufgabenträger davon ab, verbindlich die ausreichende Bedienung festzulegen und entsprechend umzusetzen, obwohl das nach Regionalisierungsgesetz Auftrag wäre.

¹³ Zur Eigenwirtschaftlichkeit sollen beitragen

- a) Übernahme der Infrastrukturkosten durch den Eigentümer
- b) Verbundbedingte Lasten (i.A. sind das dynamisierte Alteinnahmegarantien)
- c) Querverbundsgewinne, da diese ja jetzt im Wettbewerb erwirtschaftet werden
- d) Gesellschaftereinlagen, da ja jeder Eigentümer sein Unternehmen finanziell ausstatten darf
- e) Übernahme überhöhter Personallasten durch den Eigentümer.

¹⁴ Eine Auswertung von Strategien öffentlicher Verkehrsunternehmen ergab, dass rund 75% derjenigen Unternehmen, die bereits eine Strategie zum wettbewerblichen Wandel haben, die Eigenwirtschaftlichkeit neben Kostensenkung durch Organisationsoptimierungen (Prozesse, Löhne, Produktivitäten) sowie durch „Angebots-optimierungen und Tarifoptimierungen“ erreichen wollen. Dahinter verbergen sich allgemein Angebotskürzungen und Tarifierhöhungen. Gegenüber den Eigentümern werden diese Strategien als milderes Mittel gegenüber der Liquidation des eigenen Unternehmens (und damit sozialen Unruhen) verkauft.

¹⁵ Wissenschaftlicher Beirat des BMV, a.a.O., S. 213



Die Möglichkeit des „schnellen Wettbewerbs“

Dieses Szenario geht von einer möglichst raschen Marktöffnung und Liberalisierung des ÖPNV-Systems aus. Diese Entwicklung ist in der Politik der Europäischen Union angelegt und wird in den vergangenen Jahren von der deutschen Rechtsprechung gefördert.

Auch diese Möglichkeit geht vom heutigen Ordnungsrahmen des Personenbeförderungsrechts aus. Setzt sich die Rechtsprechung der vergangenen Jahre durch, so werden alle unternehmensbezogenen Zuwendungen und Ausgleichszahlungen für unzulässig erklärt. Dies betrifft den steuerlichen Querverbund, Gesellschaftereinlagen, Verbundförderungen, aber auch unternehmensbezogene staatliche Förderungen wie Fahrzeug- und Betriebshofförderungen nach GVFG¹⁶ u.ä.

Dies hätte zur Folge, dass vor allem in den Ballungsräumen praktisch sämtliche Linienverkehre sofort „gemeinwirtschaftlich“ werden und dort nach Ablauf der aktuellen Linienkonzessionen ein Wettbewerb in Gang kommt.¹⁷ Dies wird zunächst den Busbereich, später auch den Schienenbereich betreffen. Die europaweit agierenden Unternehmen positionieren sich durch Zusammenschlüsse und Unternehmensaufkäufe bereits für diese mögliche Entwicklung.

Vor allem die kommunalen Unternehmen könnte dies vor erhebliche Probleme stellen. Im Preiswettbewerb verlören sie in ihrer heutigen Verfassung den Großteil ihrer Linienverkehre. Sie haben in dieser Entwicklung nur bei einer radikalen Umstrukturierung eine Perspektive.

Abwartehaltungen

Eine Reihe von Tendenzen spricht dafür, dass dieser umfassende Wettbewerb schon bald eintreten könnte:

- Zunächst ist offensichtlich, dass ein Großteil der heutigen ÖPNV-Finanzierung wettbewerbsverzerrend wirkt.
- Alle bisher in diesen Fragen getroffenen Gerichtsentscheidungen weisen in diese Richtung.
- Die EG-Kommission bereitet die Novellierung der EG-VO 1107/70 und 1191/69 vor, die den Verkehrsmarkt noch weiter liberalisieren soll.
- Die politische und gesellschaftliche Akzeptanz von Monopolen und Großvaterrechten hat dramatisch abgenommen.
- Auch die Bundesregierung geht daher in ihrem ÖPNV-Bericht von einer Entwicklung verstärkter Liberalisierung aus.¹⁸
- Schließlich bereitet sich eine Reihe von kommunalen Verkehrsunternehmen in der Praxis intensiv auf diese von ihnen erwartete Entwicklung und auf den Wettbewerb vor.

¹⁶ Zwar sind diese Förderungen in der Theorie wettbewerbsneutral, jedoch ist die Praxis von wettbewerbsfreier Finanzierung geprägt. Bereits jetzt zeigt sich in allen durchgeführten Ausschreibungen, dass GVFG oder §45a PBefG wettbewerbsverzerrend wirken und daher vermutlich in ihrer bisherigen Form nicht mehr zu halten sind.

¹⁷ zumal die Verpflichtung zur Ausschreibung wirksam im neuen Rechtsschutz des Vergaberechts (6. Teil im GWB) durchgesetzt werden kann

¹⁸ Bericht der Bundesregierung über den ÖPNV in Deutschland ..., a.a.O. S. 86



- Auch der VDV hat erkannt, dass ein „dauerhaftes Festhalten am Status quo – *alle* mit Hilfe des Anteilseigners herkömmlich, also auch aus kommunalen Haushaltsmitteln finanzierten Verkehre sind eigenwirtschaftlich – ausgeschlossen erscheint“.¹⁹

Die Entwicklung ist dennoch bislang so unklar, dass bei den betroffenen Akteuren, aber auch bei der Politik, eine ausgesprochene Abwartehaltung zu beobachten ist. Dieses Abwarten manifestiert sich in Lippenbekenntnissen zum wettbewerblichen Wandel bei gleichzeitigen Auffahren aller Abwehrstrategien gegen den Wettbewerb. Der derzeit unklare Rechtsrahmen gilt als Garant, die gelebte Rechtspraxis noch einige Jahre verlängern zu können.

Dadurch wird die Ausgestaltung der weiteren Entwicklung de facto den Gerichten überlassen.²⁰ Es gibt somit keinen verlässlichen und kalkulierbaren Fahrplan in den Wettbewerb. Nach erfolgten Entscheidungen können zu kurze Vorbereitungszeiten auf den Wettbewerb vor allem kommunale Verkehrsunternehmen in ihrer Existenz bedrohen.

3.2 Die ÖPNV-Finanzierung bröckelt

3.2.1 Auflösung des kommunalen Querverbunds

Der für die Großstädte charakteristische steuerliche Querverbund zwischen kommunaler Energieversorgung und kommunalem ÖPNV ist von verschiedenen Seiten her bedroht: Zum einen ist umstritten, ob diese Finanzspritzen, ebenso wie Gesellschaftereinlagen von Seiten der Kommunen, beihilferechtlich überhaupt zulässig sind, da sie den Wettbewerb verfälschen. Auch steuerrechtlich ist der Querverbund dauerhaft wohl kaum zu halten.

Andererseits wird sich die Bedeutung des Querverbunds unabhängig von der Frage der rechtlichen Zulässigkeit aber ohnehin materiell relativieren, da die Monopolrenditen der kommunalen Energieversorger durch die Liberalisierung des Energiemarkts stark zurückgehen werden.

Damit ist dem kommunalen ÖPNV in seiner bisherigen Form mittelfristig ein wesentlicher Teil seiner finanziellen Basis entzogen, ohne dass neue Finanzquellen in Sicht wären, die diese Lücke füllen könnten. Fraglich ist, ob die Lücke allein durch Kostensenkungen innerhalb der kommunalen Verkehrsunternehmen und/oder Vergabe von Leistungen an günstiger anbietende Unternehmen geschlossen werden kann. Ansonsten besteht die Gefahr, dass sich das vergleichsweise hohe Angebotsniveau in den Großstädten auf das Niveau des ÖPNV außerhalb der Großstädte zu bewegen wird.

Bei zu verrechnenden Verlusten der kommunalen Verkehrsbetriebe in Höhe von 6 Mrd. DM (1995) betragen die Querverbundeffekte rd. 3 Mrd. DM, und zwar aufgeteilt in ²¹

¹⁹ VDV-Mitteilungen – Position der kommunalen VDV-Unternehmen in einem zukünftigen wettbewerbsorientierten ÖPNV-Markt, Januar 2000

²⁰ So hat der maßgebliche MRat Dr. Ipsen immer wieder geäußert, das neue PBefG wurde in dieser Weise formuliert, um den Unternehmen einen ausreichenden Zeitrahmen zur Anpassung zu geben. Da das novelierte PBefG sofort und ohne Übergangsfristen gilt, ist diese Strategie offensichtlich auf Zeitgewinn durch Prozesse angelegt und kann daher nicht als ernsthafter Fahrplan der Marktöffnung bezeichnet werden. Ganz anders im Energie- oder Postsektor. Hier wurden bestimmte Bereiche (z.B. Briefpost, oder lokales Leitungsnetz) für eine Übergangszeit explizit vom Wettbewerb ausgenommen.

²¹ Wilhelm Kolks: Wettbewerbskonforme ÖPNV-Finanzierung, in: Materialien zum 4. Deutschen IIR-ÖPNV-Kongress, 1999; Articus, Der Nahverkehr 12/99, a.a.O., S.6



- Steuerersparnis 1,8 Mrd. DM
- Gewinnübertragung 1,2 Mrd. DM

Reaktionen auf eine rasche Auflösung des Querverbands können Angebotsreduzierungen und Preissteigerungen im ÖPNV sein. Zu befürchten sind auch aufgrund mangelnder Vorlaufzeit nicht durchdachte Panikreaktionen von Seiten der Kommunalpolitik, z.B. Verkauf der Unternehmen, die zu Strukturbrüchen im ÖPNV-Angebot führen können.

3.2.2 Weitere finanzielle Belastungen des ÖPNV

Daneben drohen dem ÖPNV Kürzungen bei staatlichen Mitteln aufgrund der Bemühungen zur Haushaltskonsolidierung bei Bund und Ländern. Zu nennen ist die seit Jahren diskutierte und nun in Teilen auch beschlossene²² Absenkung der staatlichen Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr nach § 45a PBefG, die letztlich ebenfalls zumindest teilweise eine allgemeine staatliche ÖPNV-/Fahrpreis-Subvention darstellen. Der VDV rechnet mit Mindereinnahmen in Höhe von 300 Mio DM/Jahr.²³

Jenseits der Kritik an der Struktur dieses Förderwegs (s.o.) wird eine ersatzlose Streichung dieser Mittel natürlich zu Angebotsreduzierungen führen. Relativ besonders betroffen ist dabei die Fläche, wo der ÖPNV in besonderem Maße finanziell vom Schülerverkehr und den an ihn gebundenen Ausgleichszahlungen abhängig ist.

Daneben wird auch der ÖPNV mit der Ökosteuer belegt. Im Jahr 2003 beträgt die Nettobelastung des ÖPNV (ohne DB AG) nach Angaben des VDV 151 Mio DM²⁴ und damit deutlich unter 1 Prozent der Gesamtkosten des ÖPNV. Die Ökosteuer ist zwar eine absolute Kostenerhöhung für den ÖPNV. Da jedoch auch die konkurrierenden Verkehrsmittel betroffen sind, ergibt sich daraus kein Wettbewerbsnachteil, zumal die Steuersätze für den ÖPNV halbiert sind.

3.3 ÖPNV im Umbruch – mögliche Szenarien

In dieser unübersichtlichen Situation lässt sich die weitere Entwicklung des ÖPNV nicht exakt vorhersagen, sondern nur durch zwei Szenarien abgrenzen:

Szenario „schleichender Niedergang“

Der gelebte Ordnungsrahmen besteht weiter.

Die Verkehrsunternehmen richten ihre Aktivitäten auf die eigenen Strukturen aus, um das rettende Ufer der formalen „Eigenwirtschaftlichkeit“ zu erreichen und Wettbewerb möglichst zu vermeiden. Anstatt an Angebotsausweitungen denken die Unternehmen also eher an Angebotsreduzierungen.

Die öffentlichen ÖPNV-Fördermittel gehen zurück (Abschmelzen des Querverbands, Kürzungen bei § 45a usw.).

²² Der Beschluß der Verkehrsminister der Länder geht v.a. in Richtung einer Reduzierung der §45a-Zahlungen bei Mittel- und Großstädten.

²³ VDV, Jan 2000, a.a.O., S.9

²⁴ Bei einer Bruttobelastung von 204 Mio DM; nach: Bundestagsdrucksache 14/2228



Die Aufgabenträger bereiten sich weiterhin nicht auf ihre eigentliche Aufgabe vor. Dort wo sie aktiv werden, kommt es zur Lähmung durch Rechtsstreitigkeiten mit den Verkehrsunternehmen.

è Es kommt zu keiner ÖPNV-Offensive, da die Unternehmen mit dem Ziel „Eigenwirtschaftlichkeit“ eher ihre Verkehrsangebote eindampfen, da die Finanzierung rückgängig ist und weil die Position der Aufgabenträger schwach bleibt.

Szenario „ungestalteter Wettbewerb“

Das Bundesverwaltungsgericht bestätigt die bisherigen wettbewerbsfreundlichen Urteile rasch und deutlich. Dadurch wird eine schnelle und radikale Umstellung der Verwaltungspraxis bei den Genehmigungsbehörden für die Linienverkehre erzwungen.

Der Querverbund auf Unternehmensebene ist dadurch rechtlich unzulässig.

Eigentümer der Verkehrsunternehmen wie auch die Aufgabenträger sind auf diese Entwicklung nicht vorbereitet. Es kommt bei den kommunalen Verkehrsbetrieben zu unausgereiften Panikreaktionen.

è durch den zu raschen Strukturwandel sind alle Beteiligten überfordert. Es kommt zu Strukturbrüchen, die sich negativ auf das ÖPNV-Angebot auswirken.

Gestaltungsszenario „konstruktiver Übergang in den Wettbewerb“

Die beiden beschriebenen möglichen Entwicklungen befriedigen nicht. Die Politik muss nach einem Weg suchen, der einen konstruktiven Übergang in den Wettbewerb erlaubt und diesen für tatsächliche Verbesserungen im ÖPNV nutzt.



4. Aufgabenstellungen für eine ÖPNV-Reform

4.1 Überblick über den Reformbedarf

Für ein Zukunftsszenario „gestaltende ÖPNV-Reform“ sind drei Problemfelder hervorzuheben, die Reformbedarf erkennen lassen:

- der nicht mehr zeitgemäße formale Ordnungsrahmen (PBefG) (4.1.1),
- der ungeordnete Übergang in den Wettbewerb, vor allem im Fall des Szenarios „ungestalteter Wettbewerb“ (4.1.2),
- die Unklarheit über die zukünftige Finanzierung des großstädtischen ÖPNV (4.1.3).

4.1.1 Der nicht mehr zeitgemäße formale Ordnungsrahmen (PBefG)

- Der deutsche ÖPNV-Ordnungsrahmen geht in seiner gewerberechtlichen Tradition bis heute (und bei der kleinen Reform 1996 ausdrücklich bestätigt) grundsätzlich von der Eigenwirtschaftlichkeit des ÖPNV aus. Dies hat sich in einer Situation überholt, in der nur 40 bis 45 % der ÖPNV-Kosten durch Fahrgelderträge gedeckt werden können und „Eigenwirtschaftlichkeit“ nur durch massive finanzielle institutionelle Stützung der Unternehmen erreicht werden kann. Der zukünftige Ordnungsrahmen muss berücksichtigen, dass gemeinwirtschaftlicher Linienverkehr die Regel sein wird.²⁵
- Die politische Steuerung der Daseinsvorsorge ÖPNV und die Umsetzung der Nahverkehrspläne bleibt bis heute bürokratisch, schwerfällig und kompliziert. Ein klares Besteller-Ersteller-Verhältnis wird durch die Beibehaltung des Konzessionswesens, unternehmensbezogene Ausgleichszahlungen und Subventionen, durch die Unterscheidung „eigenwirtschaftlicher“ (aber dennoch subventionierter) und gemeinwirtschaftlicher Linienkonzessionen und das komplizierte Dreiecksverhältnis kommunaler Aufgabenträger - staatliche Genehmigungsbehörde – Verkehrsunternehmen mit unklaren Rechtsbegriffen wie „ausreichende Bedienung“ verhindert.

Dabei stellt sich auch die Frage, welchen Sinn in einem grundsätzlich von öffentlichen Ausgleichszahlungen abhängigen System hoheitlich verliehene Ausschließlichkeitsrechte an einzelne Unternehmen überhaupt noch haben.

- Das gesamte Ordnungs- und Finanzierungssystem bleibt eine hochkomplexe, nur Spezialisten verständliche Materie und für die politischen Entscheidungsträger undurchschaubar. Die unklare Rechtslage provoziert Rechtstreitigkeiten. Viele Beteiligte sind überfordert. Engagierte Aufgabenträger benötigen Rechtsanwälte. Viele Aufgabenträger haben sich hingegen vom ÖPNV innerlich abgewandt, da hier aus ihrer Sicht mit vertretbarem organisatorischen Aufwand kaum politische Erfolge zu erreichen sind.
- Es bleibt bei der Zielungenauigkeit und Ineffizienz der eingesetzten staatlichen Fördermittel. Die zukünftige Entwicklung wird zwar Anpassungen hinsichtlich der Wettbewerbsneutralität (v.a. beim GVFG und § 45a PBefG) erfordern; strukturelle Reformen sind jedoch bislang nicht vorgesehen.

²⁵ Wissenschaftlicher Beirat des BMW, a.a.O.; vgl. Ewers/Ilgmann, a.a.O.



- Durch die Unterscheidung von „eigenwirtschaftlichen“ und „gemeinwirtschaftlichen“ Linienverkehren haben alle Verkehrsunternehmen an der Grenze der formalen „Eigenwirtschaftlichkeit“ kein Interesse an Angebotsausweitungen, da sie damit den Wettbewerbsdruck auf sich selbst verstärken würden. **Dies wirkt systematisch hemmend auf den politisch gewünschten ÖPNV-Ausbau in der Fläche.²⁶ Perspektivisch kann das mögliche „rettende Ufer der Eigenwirtschaftlichkeit“ auch in den Städten zu einem massiven Angebotsabbau führen.**

4.1.2 Gefahren des ungestalteten Übergangs in den Wettbewerb

- Da der gelebte deutsche Rechtsrahmen nach wie vor quer zu EG-rechtlichen Vorstellungen liegt, bestimmen die Gerichte die weitere Ausgestaltung. Für alle Beteiligten fehlt es daher an einem klaren und verlässlichen Zeitplan bei der Einführung von Wettbewerb.
- Aus verkehrspolitischer Sicht positiv, können – vor allem im Szenario ungestalteter Wettbewerb – vergleichsweise rasch Effizienzgewinne durch den Wettbewerb eintreten, jedoch können sich die zu erwartenden Strukturbrüche auch negativ auf die Qualität und die Zuverlässigkeit des ÖPNV-Angebots auswirken.
- Die Erzwingung von Wettbewerb durch Newcomer, progressive Aufgabenträger und Gerichte wird zur erheblichen Kosten und Reibungsverlusten führen. In der Übergangszeit kann die Koordination des Angebotes leiden.
- Den betroffenen Akteuren wird durch die bisherige Verzögerungsstrategie ein vergleichsweise ungeordneter und schneller Übergang in den Markt mit großen Strukturbrüchen insbesondere für die kommunalen Betriebe zugemutet (fehlender Restrukturierungsfahrplan). Auf die Eigentümer der kommunalen Verkehrsunternehmen können hohe Restrukturierungs- und Abwicklungskosten zukommen, insbesondere wenn die Restrukturierungsbemühungen vom Wettbewerb überholt werden, Verkehrsleistungen verloren gehen und die Eigentümer auf den Kosten der Betriebe sitzen bleiben (Szenario ungestalteter Wettbewerb).
- Neben Problemen in der Übergangszeit - neue Unternehmen ersetzen kommunale Unternehmen - wird es zu einem Qualitätsverfall im ÖPNV dort kommen, wo der reine Kostenwettbewerb Einzug hält. Der bestehende Rechtsrahmen sieht nur ungenügende Möglichkeiten zur Qualitätssicherung vor, im Gegenteil ermutigen die geringen gesetzlichen Qualitätsstandards²⁷ zum Abbau auf das gesetzliche Mindestmaß. Dies gilt insbesondere für die Fälle des eigenwirtschaftlichen Genehmigungswettbewerbs, bei dem es keine vertraglichen Beziehungen zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen gibt, in welchem Qualitätsstandards und entsprechende Sanktionen geregelt werden könnten.
- Instrumente gegen Konzentrationstendenzen in der Unternehmenslandschaft sind dem heutigen ÖPNV-Rechtsrahmen fremd, da er nicht auf Wettbewerb ausgerichtet ist. Sie erschienen aber notwendig, um dauerhaft Wettbewerb zu sichern.

Durch das im PBefG verankerte Konzessionswesen, durch den Genehmigungswettbewerb und durch die Ausschreibung nur einzelner Liniengenehmigungen sind die Voraussetzung für konzentrationsbeschränkende Instrumente ungünstig.²⁸

²⁶ auf diese hemmende Wirkung für den ÖPNV-Ausbau in der Fläche wies auch hin der wissenschaftliche Beirat des BMV, a.a.O., S. 222

²⁷ z.B. BO Kraft

²⁸ Verdrängt ein Global Player ein mittelständisches Unternehmen bei der Neuerteilung einer einzelnen Konzession, so wird dies im Einzelfall kaum die Wettbewerbshüter auf den Plan rufen, auch wenn sich dies per-



- Ein Konzept gegen im Wettbewerbsmarkt sinkende Tarif- und Sozialstandards für die bislang öffentlichen beschäftigten Arbeitnehmer ist nicht zu erkennen. Es ist jedoch ohnehin grundsätzlich Aufgabe der Tarifpartner, für einen einheitlichen Branchentarifvertrag mit angemessenem Niveau zu sorgen.²⁹
- Das von vielen politischen Akteuren bevorzugte Szenario „gebremster Wandel“ würde zwar die Interessen der unmittelbar Betroffenen Akteure (Verkehrsunternehmen, Beschäftigte) befriedigen, weil der Strukturwandel stark verlangsamt wird. Aus Sicht der ÖPNV-Politik wäre es jedoch unbefriedigend, da Effizienzgewinne durch Wettbewerb nicht oder nur ungenügend eintreten könnten.

4.1.3 Unklarheit über die zukünftige Finanzierung des ÖPNV

- Ein finanzieller Ersatz für den wegfallenden Querverbund ist nicht erkennbar.
- Kürzungen staatlicher ÖPNV-Ausgleichszahlungen (§45a PBefG) stehen im Raum.
- Es gibt keine seriösen Abschätzungen, ob diese Kürzungen durch Effizienzgewinne aufzufangen sind, sowohl im Volumen, aber auch in der zeitlichen Harmonisierung.
- Finanzierungsmöglichkeiten der politisch gewollten ÖPNV-Offensive sind nicht zu erkennen.

manent wiederholt. Die Genehmigungsbehörde wird andererseits bei der Erteilung einzelner Liniengenehmigungen ebenfalls nicht Konzentrationstendenzen im Auge haben können.

²⁹ Die von vielen kommunalen Unternehmen begonnenen Ausgründung in Tochtergesellschaften zum Abbau der Tarife bei Neueinstellungen fügen sich noch nicht in ein gesamtes tarifpolitisches Konzept.



Tab. 1: Unerwünschte Effekte bei der absehbaren Entwicklung des ÖPNV-Marktes

Aspekt	Szenario „schleichender Niedergang“	Szenario „ungestalteter Wettbewerb“
ÖPNV-Angebot	<ul style="list-style-type: none"> Verkehrsunternehmen streben nach „Eigenwirtschaftlichkeit“ = Hemmnis für Angebotsausweitung 	<ul style="list-style-type: none"> In bestimmten Fällen Angebotsreduzierungen zur Wahrung der Eigenwirtschaftlichkeit
Effiziente Organisation der ÖPNV-Politik	<ul style="list-style-type: none"> Effizienzprobleme im Dreiecksverhältnis Aufgabenträger-Genehmigungsbehörde-VU bleiben (schleppende Umsetzung der Nahverkehrspläne) Rechtsunsicherheit/Streitfälle bleiben Unlust der Aufgabenträger an der Gestaltung des ÖPNV 	<ul style="list-style-type: none"> Unterscheidung eigen/gemeinwirtschaftl. Linien sinnlos, da kaum noch eigenwirtschaftliche Linien (v.a. in Ballungsräumen) Effizienzprobleme im Dreiecksverhältnis Aufgabenträger-Genehmigungsbehörde-VU etwas geringer, da fast alles gemeinwirtschaftlich. jedoch: Sinn hoheitlicher Genehmigungen zweifelhaft
Öffentliche ÖPNV-Finanzierung, Effizienz des Mitteleinsatzes	<ul style="list-style-type: none"> Effizienzprobleme der Förderwege bleiben Keine Lösung für materielles Ausbluten des Querverbunds 	<ul style="list-style-type: none"> Anpassung der bisherigen Förderwege in Frage in Richtung Wettbewerbsneutralität Effizienzprobleme der Förderwege bleiben
Schließung der Finanzierungslücken des ÖPNV	<ul style="list-style-type: none"> Querverbund rechtlich fortbestehend, jedoch ausblutend Ausschreibungen und Umstrukturierungen daher wirtschaftlich erzwungen 	<ul style="list-style-type: none"> Kostensenkung durch Wettbewerb wird Finanzierungslücke zu einem guten Teil schließen
Geordneter Übergang in den Wettbewerb	<ul style="list-style-type: none"> Übergang in den Wettbewerb wird verzögert Unsicherheit über den weiteren Wettbewerbsfahrplan bleibt jedoch -> ständiges Taktieren 	<ul style="list-style-type: none"> Schneller Übergang in den Wettbewerb, kann nur durch juristische Tricks wenig verzögert werden (Auferlegung) Panikreaktionen (z.B. Verkauf kommunaler Unternehmen)
Perspektiven für kommunale Verkehrsunternehmen	<ul style="list-style-type: none"> kommunale VU behalten ihre Wettbewerbsvorteile durch Beihilfen („Eigenwirtschaftlichkeit“) geringe Umstrukturierungen vermutlich Orientierung hin zur Privatwirtschaft und damit Abnabelung der Unternehmen vom Eigentümer ohne klaren Leistungsauftrag „Endzeitpunkt“ der komm. Unternehmen dauerhaft offen 	<ul style="list-style-type: none"> Keine Perspektive für komm. VU in bisheriger Form Radikale Umstrukturierung/ Abwicklung in kurzer Zeit nötig Nur wettbewerbsfreie Bereiche wie Regieebene, Infrastruktur o.ä. haben „öffentliche“ Perspektive Restrukturierungskosten für Kommunen Kostensenkungen größtenteils zulasten des Personals
Strukturwandel/ Konzentrationsgefahr	<ul style="list-style-type: none"> Strukturwandel bei den Verkehrsunternehmen verlangsamt Konzentration durch Vorbereitung auf erwarteten Wettbewerb v.a. durch Aufkäufe/Fusionen 	<ul style="list-style-type: none"> Heftiger Strukturwandel zu erwarten <i>Effektive Mittel gegen Konzentration nicht erkennbar</i>



4.2 Anstehende Aufgaben für die ÖPNV-Politik

Vor dem Hintergrund des aufgezeigten Reformbedarfs lassen sich die anstehenden Aufgabenstellungen für die ÖPNV-Politik so zusammenfassen:

Komplex Wettbewerb / Ordnungsrahmen

1. Wie kann der kommende Wettbewerb für alle Beteiligten (Fahrgäste, Beschäftigte, Aufgabenträger, Verkehrsunternehmen) sinnvoll organisiert werden? Wie können die Chancen genutzt und negative Folgen minimiert werden?
Dabei: Soll die Politik die weitere Ausgestaltung des Ordnungsrahmens den Gerichten überlassen?
2. Wie können die Prozesse zwischen Aufgabenträger und Verantwortung der Politik einerseits und den Verkehrsunternehmen andererseits effizient gestaltet werden?
Macht die Unterscheidung marktinitiierte/ behördeninitiierte Verkehre wirklich Sinn?
3. Wie kann die Qualität des ÖPNV im Wettbewerbsmarkt gesichert und gesteigert werden (Qualitäts- statt reiner Kostenwettbewerb)?
4. Wie können akzeptable Perspektiven für die kommunalen Verkehrsunternehmen und deren Beschäftigte trotz heutiger struktureller Wettbewerbsnachteile geschaffen werden?
5. Wie kann eine zu starke Konzentration der Unternehmenslandschaft auf dem Wettbewerbsmarkt vermieden werden?

Komplex ÖPNV-Finanzierung

6. Wie kann die Finanzierung des ÖPNV in den Großstädten trotz wegbrechendem Querverbund gesichert werden?
Reichen Effizienzgewinne oder bedarf es anderer Finanzquellen?
7. Können die vorhandenen öffentlichen Mittel für den ÖPNV durch eine Reform der Förderwege effektiver eingesetzt werden (mehr ÖPNV fürs gleiche Geld)?

Und schließlich:

8. Wie kann vor dem Hintergrund dieser Palette an Problemen eine ÖPNV-Offensive initiiert werden?



5. Die ÖPNV-Reform im Kontext der politischen Akteure

5.1 Reformbedarf

Die Mängel des bisherigen ÖPNV-Ordnungsrahmens für eine ÖPNV-Offensive sowie der Handlungsbedarf für eine Reform wurden beschrieben.

Eine Reform des ÖPNV-Ordnungsrahmens ist daher in der Sache von großer Dringlichkeit, insbesondere dann, wenn die aktuelle Rechtsprechung in den weiteren Instanzen bestätigt wird.

Um den ÖPNV bei beschränkten öffentlichen Mitteln weiter ausbauen zu können, sind Effizienzsteigerungen nötig. Mehr Wettbewerb durch Liberalisierung alleine reicht dafür jedoch sicherlich nicht aus. Ebenso wichtig sind ein effizienter Ordnungsrahmen (konsequentes Besteller-Ersteller-Prinzip), effizientere Förderstrukturen sowie ein Übergang in den Wettbewerb, der teure Strukturbrüche (Restrukturierungs- oder Abwicklungskosten) vermeidet.

5.2 Bündnispartner für eine ÖPNV-Reform suchen

Die Initiative zur Liberalisierung des ÖPNV-Marktes ging und geht bislang von der europäischen Ebene aus. Der deutsche Rechtsrahmen ist diesen Strukturveränderungen bisher nur zögernd und inkonsequent gefolgt. Die Aufforderungen des wissenschaftlichen Beirats des BMV, alle ÖPNV-Linien grundsätzlich auszuschreiben,³⁰ blieben ohne Resonanz.

Wie dargestellt, können jedoch gerichtliche Entscheidungen in naher Zukunft einen sehr raschen Übergang in den Wettbewerbs-ÖPNV auslösen, ohne dass dann ein geeigneter ÖPNV-Rechtsrahmen vorhanden wäre, welcher den Übergang verträglich und sinnvoll gestaltet. Es kann dieselbe Situation eintreten, wie sie derzeit auf dem Energie(erzeuger)-markt anzutreffen ist: ein plötzlicher Übergang in den Wettbewerb ohne taugliche politische Leitplanken verursacht Unsicherheit, Orientierungslosigkeit und Kopflosigkeit. Er bedroht die Existenz kommunaler Unternehmen und gefährdet wichtige umweltpolitische Errungenschaften (im Fall des Energiemarkts z.B. die Kraft-Wärme-Kopplung). Ein solch ungeordneter Übergang in den Wettbewerb sollte beim ÖPNV als einem sensiblem Markt mit starker intermodaler Konkurrenz vermieden werden.

Auch den wettbewerbsskeptischen Betroffenen wird inzwischen klar, dass sich der Wettbewerb im ÖPNV nicht verhindern lässt. Damit steigen die Durchsetzungschancen einer (überfälligen) nationalen ÖPNV-Gesetzgebung, die den Wettbewerb im ÖPNV endlich offensiv aufgreift und als Grundprinzip, nicht nur als Ausnahme, anerkennt. Voraussetzung für die Akzeptanz und Durchsetzbarkeit ist jedoch, dass durch die Gesetzgebung der neue ÖPNV-Ordnungsrahmen für einen Großteil der betroffenen Akteure Vorteile gegenüber dem einziehenden Wettbewerb bei altem Rechtsrahmen verspricht.

³⁰ Wissenschaftlicher Beirat des BMV, a.a.O., S. 221



Die Probleme, die mit dem Wandel zum Wettbewerb verbunden sind, müssen sinnvoll gestaltet und gleichzeitig der überkommene Rechtsrahmen mit seinen Unzulänglichkeiten reformiert werden. Der Abbau überkommener Besitzstände und ineffizienter Strukturen könnte im Paket mit bzw. im Gegenzug zu einer „erträglichen Gestaltung des unausweichlichen Wandels“ plötzlich durchsetzbar werden.

Die Herausforderung der Politik liegt in der Setzung eines neuen Ordnungsrahmens, der die Interessen aller beteiligten Akteure berücksichtigt und zum Ausgleich bringt (Win-Win-Situation).

5.3 Anforderungen der verschiedenen Akteure an den ÖPNV-Ordnungsrahmen im liberalisierten ÖPNV-Markt

Anforderungen der Verkehrspolitik und der Aufgabenträger:

- schneller und umfassender Wettbewerb zur Senkung der Kosten und zum finanzierbaren Ausbau des Angebots („mehr ÖPNV mit den vorhandenen Mitteln“)
- effizientere, schnellere und unbürokratischere Umsetzung politischer Vorgaben (bzw. der Nahverkehrspläne) durch Realisierung eines klaren Besteller-Ersteller-Prinzips
- effizienter Einsatz von Fördermitteln
- transparente und kontrollierbare Strukturen durch einfachere Abläufe und Einheit der Aufgaben- und Finanzverantwortung bei den Aufgabenträgern
- Instrumente gegen zu starke Unternehmenskonzentration und Oligopolbildung und damit zur dauerhaften Sicherung von Wettbewerb

Aus Sicht der Kunden:

- ÖPNV-Angebote aus einem Guss
- Sicherung und Ausbau des ÖPNV
- keine Brüche im Angebot und konstante Benutzeroberfläche des ÖPNV-Angebots bei Betreiberwechseln infolge Wettbewerbs. Die Zahl der Unternehmen in bisher einheitlich, v.a. von kommunalen Unternehmen, bedienten Verkehrsräumen wird zunehmen!

Aus Sicht der Verkehrsunternehmen:

- klarer (zeitlicher) Fahrplan in den Wettbewerb
- angemessene Vorbereitungszeit auf den Wettbewerb für strukturbenachteiligte Unternehmen (vor allem kommunale Unternehmen)
- reelle Überlebenschancen auch für mittelständische Unternehmen
- insgesamt: ein „erträglicherer“ Ordnungsrahmen („kontrollierter Wettbewerb“) anstelle eines reinen Wettbewerbs ohne staatliche Rahmensetzung, wie er nach Bestätigung des Magdeburger Urteils eintreten würde.



Aus Sicht der Städte als Eigentümer:

- geordneter Übergang in Wettbewerb: ausreichende Zeit zur Restrukturierung kommunaler Unternehmen
- Vermeidung zu hoher Restrukturierungskosten und unproduktiver Altlasten für die Kommunalhaushalte

Aus Sicht der Beschäftigten:

- Arbeitsplatzsicherheit bzw. Beschäftigung zu angemessenen Bedingungen auch im Fall eines Betreiberwechsels
- Halten eines angemessenen Tarifniveaus, das heute in den öffentlichen Betrieben geboten wird.
- Einheitliche Tariflohnlandschaft. Gleiche Bezahlung für gleiche Leistung, unabhängig vom Eigentümer des Unternehmens.

Es ist dabei Aufgabe der Politik, in dieser Situation die bis heute schlecht organisierten Interessen der Verkehrspolitik und der Aufgabenträger an einem effizienten ÖPNV-Ausbau zu stärken und gegenüber den gut organisierten Interessen der Verkehrsunternehmen zu gewichten, um so eine ÖPNV-Reform voranzubringen.



6. Alternativen zum heutigen ÖPNV-Ordnungsrahmen: Blick auf die Bahnreform und ins Ausland

6.1 Bahnreform und Regionalisierung

Vor der Bahnreform 1994 übernahm der Bund als Eigentümer der Deutschen Bundesbahn deren Defizit. Es bestand jedoch kein klar definierter Leistungsauftrag. Die Bundesbahn als Monopolunternehmen erbrachte im gemeinwirtschaftlichen Bereich, also vor allem dem Schienenpersonennahverkehr, Leistungen im Rahmen ihrer finanziellen Möglichkeiten. Der „Aufgabenträger“ Bund bzw. Bundestag konnte in der Praxis nur „hoffen“, dass mit seinen Zuschüssen an die „Black Box“ DB am Ende ein halbwegs vernünftiges Angebot erbracht wurde. Diese Organisationsform hatte sich nicht bewährt.

Durch die Bahnreform wurde ein klares Besteller-Ersteller-Prinzip eingeführt. Alle staatlichen Fördermittel wurden zu den „Regionalisierungsmitteln“ zusammengefasst und fließen gebündelt vom Bund an die Aufgabenträger (in der Regel die Länder). Diese wiederum bestellen bei der DB und anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen klar definierte Leistungen.

Es wird also nicht mehr das Verkehrsunternehmen DB als Institution subventioniert und dieses in der Lage versetzt, gemeinwirtschaftliche Leistungen zu erbringen. Stattdessen werden gewünschte Leistungen ausschließlich vom Aufgabenträger politisch bestimmt. Dieser kauft diese dann zu im Grundsatz nicht subventionierten Marktpreisen auf dem Wettbewerbsmarkt ein.

Trotz aller Anlaufschwierigkeiten und fortbestehenden Mängel der Bahnreform (v.a. im Bereich Fahrweg) hat sich die Regionalisierung bewährt und zu einer neuen Dynamik im SPNV geführt.³¹

Die Grundprinzipien der Bahnreform und der Regionalisierung könnten also Leitlinie auch für die ÖPNV-Reform sein. Siehe hierzu auch Abbildungen 1 und 2 im Anhang.

6.2 ÖPNV-Reform in Skandinavien

Verschiedene europäische Länder haben sich in den vergangenen Jahren für eine ÖPNV-Reform entschieden, die sich der Struktur nach mit der deutschen Bahnreform / Regionalisierung deckt. Neben Frankreich sind dies vor allem die skandinavischen Länder (Schweden, Dänemark); auch die Niederlande und Italien schlagen diesen Weg ein.

Nicht bewährt hat sich nach übereinstimmender Auffassung der britische Weg einer völligen Liberalisierung ohne staatliche Steuerung, weil er zu unkoordinierten Angeboten, starken Fahrpreissteigerungen und Fahrgastverlusten geführt hat.

³¹ Nach Jahren des Rückgangs und der Stagnation im SPNV konnte das Angebot nach Zugkm seit 1.1.1996 um 18% und die Zahl der Reisenden um 27% gesteigert werden. Der durchschnittliche Zuschuß je Zugkm ist hierbei gesunken, insbesondere aufgrund von Effizienzgewinnen bei Ausschreibungen und Preisanfragen.



Skandinavien

Eine Reihe interessanter Erfahrungen liegt inzwischen aus Skandinavien vor. Seit Ende der 80er Jahre wurden in Schweden, Finnland und Dänemark ÖPNV-Reformen mit weitgehender Liberalisierung durchgeführt.

Mit der Neuordnung des ÖPNV-Ordnungsrahmens sind dort (kommunale) Aufgabenträger (Verkehrsbehörden) für das ÖPNV-Angebot zuständig geworden. De facto sind sie, in deutsche Denkweise übersetzt, im Besitz von Flächenkonzessionen für ihr Hoheitsgebiet. Sie definieren das Angebot, die Fahrpreise und die Qualitätsstandards. Sie treten gegenüber den ÖPNV-Nutzern als einheitliche Benutzeroberfläche auf. Sie übernehmen auch den Großteil der Marketingaufgaben, die dadurch praktisch vor die Klammer der gewerblichen Tätigkeit gezogen werden.

Sie tragen auch das wirtschaftliche Risiko für das gewünschte Angebot. Sie kaufen Verkehrsleistungen bei den Verkehrsunternehmen ein, in der Regel durch Ausschreibungen im Wettbewerb (zunächst Bruttoverträge, zunehmend Netto- oder Anreizverträge).

Die großen (kommunalen) Verkehrsunternehmen wurden in der Regel aufgespalten in eine öffentliche Bestellorganisation und am Markt operierende Verkehrsunternehmen, die im nächsten Schritt meist privatisiert wurden. So wurde etwa im Fall des kommunalen Verkehrsunternehmens AB Stockholms Lokaltrafik aus einem Produktionsunternehmen mit 13000 Beschäftigten ein Bestellunternehmen mit 1000 Beschäftigten (incl. Infrastrukturverwaltung / Gleisunterhalt).³² Die Ausschreibungen erfolgten schrittweise. In Dänemark gibt es einige Fälle, in denen der kommunale ÖPNV weiterhin vom Wettbewerb ausgeschlossen ist.³³

Erfahrungen:

- **Kostensenkungen**

Durch den Wettbewerb auf der Produktionsseite haben sich die Kosten für die öffentlichen Aufgabenträger um 20-30 Prozent gesenkt.

- **Angebotsausweitung**

Dadurch wurde eine entsprechende Ausweitung des Angebots möglich.

- **Qualitätssteigerung**

Durch den Wettbewerb ist die Qualität des ÖPNV gestiegen, die Pünktlichkeit hat sich verbessert. Die Aufgabenträger haben erkannt, dass sich hohe Qualität besser über Ausschreibungen gewährleisten lässt als über die Rolle als Eigentümer (kommunaler) Verkehrsunternehmen. Inzwischen werden ausgeklügelte Systeme zur Qualitätssicherung eingeführt, um „Lohnkutschermentalität“ bei den Verkehrsunternehmen und reinen Kostenwettbewerb zu vermeiden: neben der Definition klarer Qualitätsstandards in den Verträgen werden Anreizverträge und Bonussysteme eingeführt, die u.a. auf der standardisiert ermittelten Kundenzufriedenheit basieren. Erste Erfolge sind die zunehmend eingeführten „Kundenchartas“, nach denen sich viele Unternehmen zu hochwertigen Leistungen gegenüber den Fahrgästen verpflichten (z.B. Mobilitätsgarantie, Anschlußgarantie).

- **Unternehmenskonzentration**

Bedingt durch den Wettbewerb kam es in Skandinavien zu einer Konzentrationsdynamik in der Unternehmenslandschaft. Die großen Unternehmen sind gewachsen, die mittlere Unternehmensgröße (die vormals viele kommunalen Verkehrsunternehmen besaßen) ist hin-

³² Lars Nordstrand: Position und Kompetenz der Aufgabenträger in Schweden – das Beispiel Stockholm, in: IIR-Kongress, a.a.O.

³³ Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Arbeitsdokument der Kommissionsdienststellen über die Struktur des Linienverkehrsmarktes mit Kraftomnibussen in den Mitgliedsstaaten, 1999



gegen kaum noch vorhanden. Große Unternehmen haben Vorteile, da sie örtliche Auftragsverluste im Gesamtunternehmen abfedern können. Daher hat häufig auch die Belegschaft der kommunalen Verkehrsbetriebe auf einen Verkauf an große Konzerne gedrängt. Trotzdem haben kommunale bzw. provinzeigene Unternehmen noch immer einen Marktanteil von knapp 40 Prozent.

Die ähnlich wie in Deutschland zersplitterten privaten Unternehmen mussten kooperieren, fusionieren, sich unter das Dach einer Unternehmensgruppe begeben oder sich auf Marktnischen konzentrieren, um zu überleben.

Trotz des Konzentrationsprozesses hat die Zahl der Wettbewerber je Ausschreibung in den vergangenen Jahren deutlich zugenommen und die Besteller finden heute einen funktionierenden Markt an leistungsfähigen Verkehrsunternehmen vor.

Bekannt ist das Beispiel der dänischen Insel Bornholm, wo der Aufgabenträger seine Verkehrsleistungen in elf Losen ausschreibt, sich jedes Unternehmen aber nur für drei Lose bewerben darf. Dieses Vorgehen ist nach Angaben der ausschreibenden Stelle von der EU für zulässig erklärt worden.³⁴

• **Personal/Anlagenübernahme**

Die meisten Ausschreibungen setzen voraus, dass das neue Unternehmen die Mitarbeiter des bisherigen Betreibers übernehmen muss. In Dänemark ist dies gesetzlich vorgeschrieben. EU-rechtlich ist es jedoch umstritten. Teilweise wird auch die Anwendung des jeweils geltenden Tarifvertrags in den Ausschreibungen vorgegeben (Tarifbindung).³⁵

Die Unternehmen haben jedoch ohnehin Interesse, qualifiziertes und eingearbeitetes Personal zu übernehmen. Insbesondere in Großstädten ist dieses nur durch Übernahme zu bekommen, zumal die Produktivitätsgewinne teilweise in Angebotsausweitungen investiert wurden. Durch die Nachfrage nach Busfahrern am Arbeitsmarkt liegt das heutige Lohnniveau nahe am vormaligen kommunalen Tarif.

Am Anfang des Wettbewerbs mussten teilweise Fahrzeuge übernommen oder vorhandene Busbetriebshöfe gemietet werden. Man kommt hiervon jedoch zunehmend ab.

Frankreich und Italien

Das französische Modell unterscheidet sich vom skandinavischen Modell. Während in Skandinavien die Managementebene beim Aufgabenträger verbleibt und einzelne Verkehrsleistungen ausgeschrieben werden, werden die Leistungen in Frankreich für jede Verkehrsregion bei einem Unternehmen im Paket und als schlüsselfertige Komplett-dienstleistung incl. Managementebene eingekauft. Dies hat in Frankreich dazu geführt, dass wettbewerbliche Strukturen kaum entwickelt sind: Betreiberwechsel finden aufgrund des Know-How-Vorsprungs der bisherigen Unternehmen und durch die Größe der zu vergebenden Aufträge so gut wie nicht statt. Dabei ist eine ausgesprochene Oligopolsituation entstanden, da neue Unternehmen kaum eine Chance des Markteintritts haben. Dieses Modell erscheint aus diesen Gründen nicht beispielgebend.

Auch in Italien wird der ÖPNV liberalisiert, ein Stufenkonzept findet Anwendung:

1. Jahr alle Unternehmen müssen in eine privatrechtliche Form überführt werden
2. Jahr Zwischenstufe: Einführung des Besteller-Ersteller-Prinzips ohne Wettbewerb; Abschluss von Verträgen mit den bisherigen Betreibern („Trockenübung“ für alle Beteiligten)
4. Jahr Verkehre müssen ausgeschrieben werden.

³⁴ Jørgen Hammar: Erfahrungen und Lehren aus der Ausschreibung des ÖPNV in Dänemark, Pro Bahn Zeitung 4/99

³⁵ Die Zukunft des ÖPNV in NRW- Anhörung der Enquete-Kommission Zukunft der Mobilität, S. 5



7. Vorschlag für eine ÖPNV-Reform in Deutschland

Vieles spricht dafür, sich bei einer Strukturreform für den ÖPNV in Deutschland am skandinavischen Modell zu orientieren. Dieses Modell setzt das Besteller-Ersteller-Prinzip konsequent um und ist auch die logische Fortsetzung der erfolgten Bahnreform und der Regionalisierung. Es bietet die Chance zu mehr und besserem ÖPNV für das gleiche Geld. Verkehrsangebot und ÖPNV-Fahrgäste stehen im Mittelpunkt dieses Organisationsmodells (Output- statt Inputorientierung).

Dabei sind die hier angestellten Überlegungen nicht als fertige Lösung, sondern als Vorschlag für die beginnende Diskussion zu verstehen.

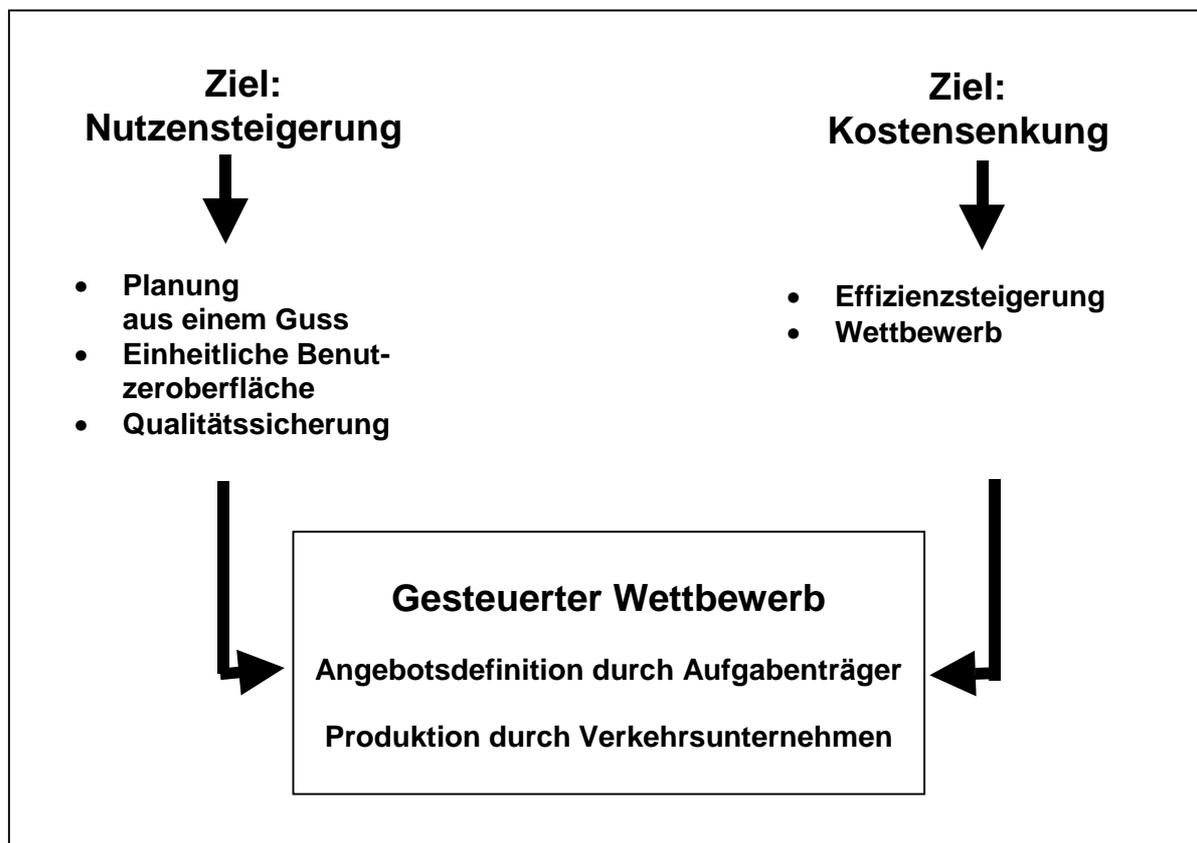
7.1 Grundprinzipien für einen neuen ÖPNV-Ordnungsrahmen

Ein derartiger neuer Ordnungsrahmen ist durch folgende Eckpunkte definiert:

- Die Aufgabenträger (Landkreise, Verkehrsverbünde) werden gestärkt. Sie erhalten eine generelle Bestellerfunktion für alle Linienverkehre.
- Sämtliche Fördermittel der öffentlichen Hand für den ÖPNV werden in der Hand der Aufgabenträger zusammengeführt.
- Die Aufgabenträger definieren das politisch gewünschte Verkehrsangebot und den Tarif.
- Die Aufgabenträger kaufen die Verkehrsleistungen bei den Verkehrsunternehmen ein. Grundsätzlich geschieht dies durch Ausschreibungen.
- Die Verkehrsunternehmen produzieren die Leistungen im Wettbewerb und zu nicht vorab subventionierten Marktpreisen.

Die öffentliche und öffentlich finanzierte Aufgabe ÖPNV ist damit durch die Aufgabenträger direkt politisch gestaltbar und steuerbar. Durch ein klares Besteller-Ersteller-Verhältnis entstehen nicht nur einfache, unbürokratische Entscheidungswege. Es sind Kostensenkungen durch den Wettbewerb der Verkehrsunternehmen zu erwarten. Insgesamt ist mit einer höheren Effizienz beim Einsatz öffentlicher Mittel zu rechnen (siehe hierzu auch die Abbildungen 3 und 4 im Anhang).

Ein solches Modell kommt den Forderungen des wissenschaftlichen Beirats des BMV sehr nahe, der 1998 eine Novellierung des PBefG gefordert hatte mit dem Ziel einer umfassenden Angebotsdefinition durch die Aufgabenträger (in Umfang und Qualität) sowie einer Vergabe aller Linienkonzessionen im Wettbewerb (keine Unterscheidung mehr in eigen- und gemeinwirtschaftliche Verkehre). Ob bei einer umfassenden Angebotsvorgabe durch die Aufgabenträger die Verkehrsunternehmen weiterhin durch Konzession oder privatrechtlichen Vertrag beauftragt werden, erscheint zweitrangig.



Eigenwirtschaftliche Linienverkehre

Raum für eigenwirtschaftliche Verkehre bleibt dort, wo aus unternehmerischem Interesse heraus Linienverkehr ohne jegliche öffentliche Zuschüsse und ohne Notwendigkeit zu konsequenter Integration betrieben werden kann. Das kann z.B. bei Flughafenverkehren oder Fernverbindungen der Fall sein.

7.2 Einzelaspekte der ÖPNV-Reform

Reform der ÖPNV-Finanzierung

Untrennbar verbunden mit der Reform des rechtlichen Ordnungsrahmens ist eine strukturelle Reform der öffentlichen Finanzierung des ÖPNV. Die Problematik der bestehenden Finanzierungswege wurde ausführlich beschrieben und eine auf Wettbewerbsneutralität zielende Anpassung der bislang unternehmensbezogenen Zuwendungen ist in Hinsicht auf Wettbewerbsneutralität ohnehin notwendig.

Analog der Regionalisierungsmittel für den SPNV sollen sämtliche öffentlichen Förderungen des ÖPNV in „Regionalisierungsmitteln ÖPNV Straße“ gebündelt und den kommunalen Aufgabenträgern zur Verfügung gestellt werden. Damit müssen diese die ÖPNV-Leistungen zu nicht subventionierten Echtpreisen einkaufen.

Durch die Pauschalierung der Zuweisungen und die Abschaffung von Fördertatbeständen können die Mittel von den Aufgabenträgern frei verwendet werden. Die Aufgabenträger können selbständig eine optimale, den jeweiligen örtlichen Verhältnissen angepasste För-



derstrategie (Gewichtung der Angebotskomponenten Infrastruktur, Tarif, Fahrzeuge, Fahrplanangebot, Marketing) entwickeln.³⁶

Aufgrund der großen Bedeutung wird die Thematik „Finanzierung“ in einem gesonderten Abschnitt vertieft behandelt.

Trennung Infrastruktur - Betrieb

Wettbewerb setzt diskriminierungsfreien Zugang aller Wettbewerber zur betriebsnotwendigen Infrastruktur voraus. Im Bereich des straßengebundenen ÖPNV ist dies in der Regel der Fall (öffentliche Straßen, Haltestellen, Busbahnhöfe). Komplizierter ist dies bei Schieneninfrastrukturen (Stadtbahnen, Straßenbahnen). Hier ist eine organisatorische Trennung der Infrastruktur von einzelnen Verkehrsunternehmen nötig. Über Schieneninfrastrukturen verfügen in der Regel nur kommunale Verkehrsunternehmen. Am sinnvollsten erscheint es, wenn die Infrastruktur in einer öffentlichen Infrastrukturgesellschaft in städtischer Regie fortgeführt wird. Dies schließt eine (zeitliche befristete) Vergabe der Bewirtschaftung an Dritte, auch an das darauf verkehrende Unternehmen, nicht aus.

Aufbau von Bestellorganisationen bei den Aufgabenträgern

Die öffentlichen Aufgabenträger werden durch die Übernahme der Regieebene vor völlig neue, umfangreiche Managementaufgaben gestellt. Sie müssen dazu Bestellorganisationen, in der Regel in privatrechtlicher Form, aufbauen, welche die Vorgaben der politischen Ebene umsetzen. Diese Ebene muss unternehmerisch agieren, denn vor allem von den Fähigkeiten der Regieebene, kundengerechte Leistungen zu bestellen und fahrgastorientiertes Verhalten der leistungserstellenden Verkehrsunternehmen zu belohnen, hängt der Erfolg des ÖPNV im intermodalen Wettbewerb ab.

In den (Groß-)Städten kann dies durch Herauslösung aus dem kommunalen Verkehrsbetrieb erfolgen. In anderen Verkehrsräumen müssen zum Teil völlig neue Organisationen aufgebaut werden, so wie dies bei der Regionalisierung des SPNV der Fall war. Ansatzpunkte bieten hier die bestehenden Verbundstrukturen. Dabei wird auch qualifiziertes Personal aus den Verkehrsunternehmen, die Teile der Regiefunktionen abgeben, gefragt sein.

Wichtig ist, dass dabei kein zusätzlicher Verwaltungswasserkopf entsteht. In dem Maße, in dem eine neue Bestellebene entsteht, müssen Planungs- und Verwaltungskapazitäten in der öffentlichen Verwaltung und bei den Verkehrsunternehmen abgebaut werden.

Qualitätssicherung

Zur Qualitätssicherung muss von vornherein das Entstehen einer „Lohnkutschermentalität“ (Abspulen von Kilometern unter Vernachlässigung der Qualität) bei den Verkehrsunternehmen verhindert werden. Die Aufgabenträger müssen durch entsprechende Instrumente für einen Qualitätswettbewerb anstelle eines reinen Kostenwettbewerbs sorgen. Neben dem Festschreiben von Qualitätskriterien im Nahverkehrsplan und in den Verkehrsverträgen sowie deren wirksamer Kontrolle sollten die Verkehrsunternehmen auch ökonomische Anreize erhalten, die von ihnen beeinflussbaren Qualitätsaspekte zu sichern und zu verbessern (Anreizverträge, Bonus-/Malusregelungen). Die skandinavischen Entwicklungen verdienen in diesem Punkt große Aufmerksamkeit. Auf Seiten der Aufgabenträger/ Bestellorganisationen verlangt dies ein Know-how, das sich erst entwickeln muss.

³⁶ Ähnliche Gedanken entwickeln auch Hans-Jürgen Ewers/Gottfried Ilgmann in ihrem Aufsatz: Wettbewerb im ÖPNV: gefordert, gefürchtet und verteufelt, Berlin 1999



Unternehmenskonzentration

In den Ländern, in denen eine Liberalisierung des ÖPNV durchgeführt wurde, ist eine Konzentration der Unternehmenslandschaft, das Verschwinden von Unternehmen und eine wachsende Rolle weniger Marktführer zu beobachten. Dies hat sich aber bislang nicht negativ auf den Wettbewerb ausgewirkt, die Zahl der Wettbewerber um Aufträge nimmt eher zu.

Trotzdem sollten Instrumente gegen eine zu starke Konzentration gesucht werden, um Oligopolbildung schon im Ansatz zu verhindern und dauerhaft Wettbewerb zu sichern, und auch, um der in Deutschland vielfältig strukturierten Unternehmenslandschaft eine Perspektive zu bieten.

Schwache, zu Innovationen nicht fähige Unternehmen und Kleinbetriebe, die zu Kooperationen nicht bereit sind, werden sich im Wettbewerb zu Recht nicht behaupten können oder höchstens in Nischen ein Auskommen finden.

Neben den Möglichkeiten des Kartellrechts³⁷ sollten bereits in die Vergaberegeln entsprechende Instrumente eingebaut werden.³⁸ Die ausgeschriebenen Losgrößen sollten auch mittelständischen Unternehmen eine Chance geben.

Bekannt ist das Beispiel der dänischen Insel Bornholm, wo der Aufgabenträger seine Verkehrsleistungen in elf Losen ausschreibt, sich jedes Unternehmen aber nur für drei Lose bewerben darf. Dieses Vorgehen ist nach Angaben der ausschreibenden Stelle von der EU für zulässig erklärt worden.³⁹

Inwieweit solche Instrumente sinnvoll, nötig, zulässig sind oder gar vorgeschrieben werden sollten, bedarf näherer Prüfung.

Auch ist eine Überlegung wert, ob die Aufgabenträger die Freiheit haben, einen (ggf. zu begrenzenden) Teil der Leistungen selbst produzieren zu dürfen, um durch Bereithalten eines potentiellen Mitbewerbers einem Marktversagen vorzubeugen (siehe auch Übergang für kommunale Verkehrsunternehmen).

Restrukturierung kommunaler Verkehrsunternehmen

Kommunale Verkehrsunternehmen in ihrer bisherigen Verfassung passen nicht mehr in einen solchen Ordnungsrahmen. Sie sind aufzugliedern in

- eine Regieebene, die verkehrsplanerische und Bestellfunktionen übernimmt und die zum kommunalen Aufgabenträger wechselt,
- einen Infrastrukturbetrieb (sofern vorhanden, v.a. bei Schienenverkehren), der nicht dem Wettbewerb unterworfen ist,
- und ein Verkehrsunternehmen (Fahrbetrieb).
- Beim heutigen Lohnkostenniveau des öffentlichen Dienstes sind jedoch auch die reinen Fahrbetriebe kaum wettbewerbsfähig: daher könnte das Personal von einer städtischen Personalvorhaltesgesellschaft übernommen werden und zu marktüblichen Lohnkosten den Betreibern (diskriminierungsfrei sowohl dem kommunalen Verkehrsunternehmen/Fahrbetrieb wie auch den Wettbewerbern) angeboten werden. Ein solches Mutter-Tochter-Modell wird auch von der EG präferiert.

³⁷ vgl. wissenschaftlicher Beirat, a.a.O., S. 220

³⁸ entsprechende Überlegungen stellt auch die NEA-Studie an; NEA: Untersuchung des Gemeinschaftsrechts bzgl. der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen und der öffentlichen Dienstleistungsaufträge im Bereich des Inlandspersonenverkehrs

³⁹ Jørgen Hammar: Erfahrungen und Lehren aus der Ausschreibung des ÖPNV in Dänemark, Pro Bahn Zeitung 4/99



- Kommunale Unternehmen, die dem Wettbewerb ausgesetzt werden, müssen im Gegenzug ebenfalls auf neuen Märkten, auch außerhalb des Gemeindegebiets tätig werden können. Sofern die Verfassung der Kommunalwirtschaft Grenzen setzt, müssen neue Wege wie die Kooperation oder Fusion mit anderen Unternehmen beschritten werden.

Perspektiven für die Beschäftigten

ÖPNV ist ein spezieller Markt. Da es im Allgemeinen für ÖPNV-Dienstleistungen keine anderen Nachfrager als die öffentlichen Aufgabenträger gibt, bedeuten Auftragsverluste für die Verkehrsunternehmen stets schmerzhaft Anpassungen. Auch wenn durch eine ÖPNV-Offensive grundsätzlich zusätzliche Arbeitsplätze in der Branche entstehen dürften, so bezahlen die Beschäftigten den einziehenden Wettbewerb mit dem Trend zu häufigerem Arbeitgeberwechsel und, soweit es sich um kommunale Unternehmen handelt, mit dem Abbau bisheriger Privilegien.

In Skandinavien wie auch in Frankreich bestehen Regelungen, dass in Ausschreibungen die Übernahme von wechselbereitem Personal zu zunächst unveränderten Konditionen zur Bedingung gemacht wird / werden kann. Solche Regelungen sollten aufgrund der speziellen Nachfrageverhältnisse nach ÖPNV-Dienstleistungen auch für Deutschland übernommen werden. Fragen der rechtlichen Zulässigkeit und evtl. Alternativen sind zu prüfen. Beim Bemühen um Kontinuität bei den Arbeitsplätzen geht es einerseits um die Sozialverträglichkeit des Wettbewerbs, aber auch darum, qualifiziertes Personal in der Branche zu halten, das die verkehrspolitisch gewünschte Qualität zu produzieren in der Lage ist.

Von Seiten der Gewerkschaften wird auch in der Ausgestaltung der Landesvergabebezüge ein Beitrag gegen Sozial- und Lohndumping gesehen (Verpflichtung zur Einhaltung der geltenden Arbeits- und Sozialvorschriften, Bestimmungen gegen Schwarzarbeit, illegale Arbeitnehmerüberlassung etc.).

Ein funktionierender Wettbewerb ist ohne ein brancheneinheitliches Lohnniveau nicht denkbar. Eine einheitliche Entlohnung der Tätigkeiten in allen ÖPNV-Verkehrsunternehmen zu erreichen, die nicht mehr nach Eigentümer der Unternehmen unterscheidet, ist jedoch Aufgabe der Tarifpartner (Branchentarifvertrag).

Verwendung von ortsfesten Betriebsanlagen

Die Frage nach Übernahmeregelungen stellt sich bei ortsfesten Anlagen (Werkstätten, Betriebshöfe) und Schienenfahrzeugen, die zum größten Teil öffentlich gefördert wurden (GVFG). Auch hier muss geprüft werden, ob Bewerber zur Übernahme verpflichtet werden können.

Bei Bussen als mobilen Investitionsgütern mit kürzeren Abschreibungsfristen erscheinen solche Regelungen hingegen als entbehrlich.

Gleitender Übergang in den Wettbewerb für kommunale Betriebe

Die öffentlichen (kommunalen) Unternehmen sind in ihrer heutigen Form aufgrund gewachsener Lohnstrukturen auf dem Wettbewerbsmarkt nicht konkurrenzfähig und daher gegenüber anderen (bestehenden und neuen) Anbietern benachteiligt.

Sofern keine Übernahmeverpflichtungen (für Personal, Werkstätten etc.) in den Ausschreibungen durchgesetzt werden können, drohen den kommunalen Betrieben und damit den Städten bei Verlust der Aufträge hohe Folgekosten. Ein Gewinn für den Aufgabenträger (durch günstige Ausschreibungsergebnisse) kann so für den Kommunalhaushalt insgesamt und auch gesamtwirtschaftlich schnell eine Negativbilanz aufweisen.



Sollen die kommunalen Unternehmen auf dem zukünftigen Markt eine Chance bekommen, bedarf es Übergangsregelungen. Die Restrukturierungsbemühungen dürfen nicht durch einen zu schnellen Wettbewerb überholt werden.

Vorgeschlagen wird daher, den Aufgabenträgern die Möglichkeit zu lassen, den ÖPNV aus dem Wettbewerb herauszunehmen und die Leistungen selbst zu erstellen (nicht-gewerblich). Der Haushaltsdruck der Kommunen wird dafür sorgen, dass diese trotzdem so schnell wie möglich Wettbewerb einführen werden bzw. ihre Unternehmen auf einen wettbewerbsfähigen Stand bringen (Evolution statt Revolution). Da am Grundsatz des Wettbewerbs festzuhalten ist, sind verschiedene Einschränkungen dieser Ausnahme denkbar:

- eine zeitliche Befristung dieser Ausnahme vom Wettbewerb (in Form einer Ausnahme vom Anwendungsbereich des Gesetzes) auf Antrag der Aufgabenträger,
- eine gesetzliche Festschreibung, dass nach einer Übergangsfrist von einigen Jahren in jedem Fall mindestens die Hälfte der Leistung eines Aufgabenträgers ausgeschrieben werden muss,
- eine Steigerung des auszuschreibenden Anteils in mehreren Stufen.

Auf jeden Fall könnte eine solche Ausnahmeregelung die ÖPNV-Reform auch für die Kommunen, die kommunalen Betriebe und die Gewerkschaften attraktiv machen.⁴⁰

Eine vertiefte Beschäftigung über eine mögliche rechtliche Umsetzung solcher Ausnahmen (Vorschläge liegen dazu vor⁴¹) sind aber erst nach einer politischen Diskussion sinnvoll. Das EU-Recht lässt eine schrittweise Einführung des Wettbewerbs insbesondere für öffentliche Unternehmen zu, doch dürfen vor dem Wettbewerb geschützte Unternehmen nicht auf anderen Ausschreibungsmärkten tätig werden (vgl. Energiebinnenmarkt).

7.3 Schnittstelle Aufgabenträger - Verkehrsunternehmen

Ordnungspolitische Überlegungen

Beim vorgeschlagenen Modell des ÖPNV-Ordnungsrahmens handelt es sich um eine Kombination aus Kommunalisierung der ÖPNV-Verantwortung und Privatisierung der Produktion. Regieebene, Management und ein Großteil des Marketings werden der Regieebene (= dem Aufgabenträger) zugeordnet, auch dort, wo der ÖPNV bisher gewerblich organisiert war (im ländlichen Raum). Die Kommunalisierung der Regieebene und damit die „Verstaatlichung“ wesentlicher Managementaufgaben ist sachlich geboten, kann aber ordnungspolitisch umstritten sein.

Hierzu sind jedoch folgende Überlegungen zu beachten:

Vordergründiger Nachteil des vorgeschlagenen Modells ist die völlige Konzentration des Markt-Know-Hows zunächst beim Aufgabenträger. Nur soweit dieser Innovationen bei der Ausschreibung zulässt, kommen diese zu Stande. Damit kann es zu Fehlallokationen kommen.

Jedoch lässt sich dieses Problem auch im bisherigen System der vermeintlichen Marktinitiative mit Ausschließlichkeitsrechten (Konzessionen) nicht lösen. Zwar „entdeckt“ hier der Unternehmer einen (Fahrgast)Markt und bietet hierfür die angemessenen innovativen

⁴⁰ siehe z.B. Vorschlag des VDV, 2000, a.a.O., S.26

⁴¹ vorgeschlagen wird z.B. eine Monopolisierung des ÖPNV in Form einer Nichtanwendung des PBefG auf Antrag der Aufgabenträger, wenn öffentliche Interessen dies erfordern (Interessen der Eigentümer, der Aufgabenträger, der Beschäftigten an einem geordneten Übergang)



Leistungen an, jedoch ist dieser Entdeckungswettbewerb letztlich auf die Erstverteilung des Rechts beschränkt. Da danach praktisch alle relevanten Verkehrsströme von irgendwelchen Ausschließlichkeitsrechten abgedeckt sind und diese immer zu unterschiedlichen Zeitpunkten auslaufen, beschränkt sich der Innovationswettbewerb letztlich nur auf die Konkurrenz einer Linie mit einem besserem Angebot. Dies kann nur in mehr Fahrten oder günstigeren Tarifen liegen. Wirkliche Innovationen wie ein völliger Neuzuschnitt eines ganzen Netzes mit z.B. Produktdifferenzierung, ein gänzlich anderes System der Betriebsformen usw. sind damit ausgeschlossen. Somit bleibt auch das „marktinitiierte“ System hinsichtlich einer Anpassung an gewandelte Nachfragestrukturen ineffizient.

Doch gerade hierbei geht es um vorausschauende Anpassung im Sinne von Angeboten. Unternehmen werden im Zweifel eher reaktiv anpassen, während das öffentliche Interesse der Aufgabenträger eher auf vorausschauende Angebote geht.

Schließlich ist zu beachten, dass marktinitiiertes Verkehr derzeit in Deutschland nur auf der Basis einer hohen institutionellen Unternehmensförderung zu Stande kommt. D.h. erst eine „Staatsquote“ von 30 bis 50% und darüber schafft entsprechende unternehmerische Anreize. Hierbei ist äußerlich fraglich, ob unternehmerische Innovationen die hierdurch staatlicherseits bereits wirkenden (Fehl-)Steuerungen überkompensieren können.

Auch ist zu beachten, dass jedes ÖPNV-Angebot im hohen Maße auf Integration angewiesen ist. Da ein marktinitiiertes Angebot jeweils nur unternehmensintern optimiert sein kann, werden immer im erheblichen Umfang Koordinierungslücken bleiben. D.h. auch hier müsste die Behörde umfassend eingreifen, was wiederum die möglichen Effizienzvorteile der Marktinitiative aufzehren dürfte.

Es ist deshalb festzuhalten, dass die Marktinitiative zusammen mit Ausschließlichkeitsrechten (= heute sog. eigenwirtschaftlicher Verkehr) nicht geeignet ist, Innovation und Dynamik im ÖPNV herzustellen. Vielmehr muss es im Rahmen eines behördeninitiierten Systems (Ausschreibungswettbewerb) Aufgabe des Staates sein, ein Höchstmaß an unternehmerischer Freiheit in Richtung Kundenorientierung, höchstmögliche Marktausschöpfung und höchstmögliche Marktanpassung einzuräumen.

Daneben ist darauf hinzuweisen, dass der vorgeschlagene Ordnungsrahmen durchaus so ausgestaltet werden kann, dass die Verkehrsunternehmen wesentlich größere unternehmerische Verantwortung übernehmen, als lediglich Leistungen gegen Entgelt zu produzieren.

Auf Nettoverträge (Verkehrsunternehmen tragen das Einnahmerisiko) oder Anreizverträge (Bonuszahlungen bei guter Qualität, Fahrgastzuspruch etc.) wurde bereits hingewiesen.

Vorstellbar ist aber auch, dass die Aufgabenträger in einer offenen Ausschreibung nur funktionale Vorgaben machen (verfügbares Budget, abstrakte Bedienungskriterien oder gar nur die angestrebte Zahl jährlicher Fahrgäste im Verkehrsnetz) und die Unternehmen in der Ausschreibung mit den besten Konzepten/Vorschlägen konkurrieren. Dadurch könnten wesentliche konzeptionelle und Management-Aufgaben dem Bereich unternehmerischer Initiative zugeführt werden.

Die Schnittstelle zwischen politischen Vorgaben der Aufgabenträger und unternehmerischer Initiative der Verkehrsunternehmen kann also an ganz unterschiedlichen Stellen liegen und ist von jedem Aufgabenträger subsidiär selbst zu bestimmen.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass ein umfassendes Gestaltungsrecht der Aufgabenträger im ÖPNV nicht zu mehr Staat führt, sondern, in Verbindung mit Ausschreibungen, zu deutlich mehr Markt im Vergleich zum bisherigen Rechtsrahmen.



7.4 Vor- und Nachteile für die einzelnen Akteure

Damit kann dieses Modell eines neuen ÖPNV-Ordnungsrahmens wesentliche Forderungen der beteiligten Akteure erfüllen:

- den Wunsch der Verkehrspolitik nach mehr Effizienz im ÖPNV und einer finanzierbaren ÖPNV-Offensive.
- den Wunsch der Aufgabenträger nach klaren, schnellen und unkomplizierten Strukturen (direktes Besteller-Ersteller-Prinzip) und damit rascher Umsetzung des politischen Willens der Aufgabenträger.
- den Wunsch der ÖPNV-Kunden nach einem besseren ÖPNV, einem Angebot aus einem Guss und einer einheitlichen, kontinuierlichen Benutzeroberfläche auch im Wettbewerbs-ÖPNV (mit Betreiberwechseln).
- den Wunsch der Verkehrsunternehmen nach einem klaren Fahrplan in den Wettbewerb; den Wunsch nach Perspektiven für mittelständische Unternehmen durch wettbewerbssichernde Instrumente; den Wunsch der kommunalen Betriebe nach ausreichenden Übergangsfristen zur Vorbereitung für den Wettbewerb.
- den Wunsch der kommunalen Eigentümer von Verkehrsunternehmen, die anstehenden Restrukturierungskosten zu minimieren.
- Den Wunsch der Beschäftigten nach einer halbwegs sicheren Beschäftigungsperspektive auch auf dem Wettbewerbsmarkt.

Nachteile für einzelne Akteure gegenüber einem Wettbewerbsmarkt ohne ÖPNV-Reform:

- Widerstände sind nach wie vor von Teilen der Verkehrsunternehmen zu erwarten. Ihr eigentlicher Wunsch, nämlich die Zusicherung, dass jedes Unternehmen auch zukünftig die bisherige Tätigkeit zu bisherigen Konditionen wahrnehmen kann, ist im Wettbewerbsmarkt freilich nicht zu erfüllen.
- Die Verkehrsunternehmen müssen die Zuständigkeit für die Angebotskonzeption an die Aufgabenträger abgeben.
- Die Verkehrsunternehmen verlieren die hoheitliche Liniengenehmigung zugunsten privatrechtlicher Verträge. Der höhere Wert der Konzession im „Genehmigungswettbewerb“ oder gar im „Ausschreibungswettbewerb“ gegenüber einer vertraglichen Beziehung ist im Wettbewerbsmarkt jedoch ohnehin kaum noch erkennbar.



8. Zukunft der ÖPNV-Finanzierung: Strukturreform und „Regionalisierungsmittel ÖPNV/Straße“

8.1 Grundüberlegungen zu einer Strukturreform

Eine Reform der öffentlichen Finanzierung muss integraler Bestandteil einer ÖPNV-Reform sein (vgl. oben). Folgende Anforderungen sprechen für eine Bündelung der Fördermittel in „Regionalisierungsmittel ÖPNV/Straße“ und deren pauschale Zuweisung an die kommunalen Aufgabenträger:

- wettbewerbsneutrale Ausgestaltung der Förderung
- Einheit von Aufgaben- und Finanzverantwortung beim Aufgabenträger
- Effizientere Mittelverwendung / Vermeidung von Fehlallokationen

Analog der Bahnreform werden mit dieser Umstellung künftig nicht mehr Unternehmen subventioniert, sondern die Aufgabenträger kaufen gewünschte Leistungen zu Marktpreisen bei den Verkehrsunternehmen ein.

Die Aufgabenträger sollen möglichst große Freiheiten erhalten, wie sie die pauschal zugewiesenen Mittel in den ÖPNV investieren wollen. Je nach örtlichen Verhältnissen und kommunalpolitischem Willen können die Schwerpunkte dabei frei gesetzt werden. Die Gewichtung zwischen den Förderstrategien

- Infrastrukturausbau
- Moderne Fahrzeuge (Fahrzeuginvestitionen)
- Günstiger Tarif
- Fahrplanangebot
- Marketing, Werbung

kann vor Ort geschehen. Vermieden werden soll zukünftig, dass bestimmte Maßnahmen – wie bisher - nur deshalb durchgeführt werden, weil es dafür staatliche Zuschüsse gibt (U-Bahntunnel), während andere, vielleicht wirkungsvollere Maßnahmen unterbleiben (Fahrplanverdichtung, Marketing), weil es dafür keine Zuschüsse gibt.

Dabei ist es durchaus erwünscht, wenn sich zwischen den Aufgabenträgern/Regionen ein Wettbewerb um die besten, wirkungsvollsten ÖPNV-Förderstrategien entwickeln.



8.2 Abgrenzung der „Regionalisierungsmittel ÖPNV/Straße“

Im bestehenden System fließen folgende staatlichen Fördermittel in den ÖPNV:

Bundesmittel:

- Regionalisierungsmittel (überwiegend für SPNV zu verwenden, nur zu geringerem Teil für den straßengebundenen ÖPNV): 12 Mrd. DM
- GVFG (Zuweisungen an die Länder; Bundesprogramm für Großprojekte): 3,3 Mrd. DM. Hiervon fließen allerdings rund 1,5 Milliarden in den kommunalen Straßenbau.

Mittel der Länder:

- bundesgesetzliche Ausgleichszahlungen nach § 45a / 6a AEG für Ausbildungstarife: ca. 2 Mrd DM/Jahr
- bundesgesetzliche Ausgleichszahlungen für Schwerbehindertenfreifahrt nach § 62 (1) SchwbG: 0,6 Mrd. DM/Jahr
- Beteiligungen an Tarifverbänden (kooperationsbedingte Lasten)
- sonstige Zuweisungen an die ÖPNV-Aufgabenträger und ÖPNV-Förderungen
- Zuweisungen für die Schülerbeförderungen. Auch aus diesen Mitteln werden Angebotsverbesserungen im Fahrtenangebot finanziert, die das ÖPNV-Angebot insgesamt verbessern oder verbessern können.
- Betriebsbeihilfen (insb. in den neuen Bundesländern)

Die folgenden bisherigen staatlichen Förderwege sollten in den neuen „Regionalisierungsmitteln ÖPNV/Straße“ zusammengefasst werden:

- Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG (zumindest soweit sie über einen Ausgleich der echten Tariffdifferenz zwischen Ausbildungszeitkarte und Erwachsenenzeitkarte hinausgehen und eine allgemeine ÖPNV-/Tarifsubvention darstellen)
- ein Teil der bestehenden Regionalisierungsmittel Schiene (soweit er sich GVFG-Zwecken oder allgemeinen ÖPNV-Förderungen zuordnen lässt; Ländererhebung erforderlich)
- Ausgleichszahlungen für Behindertenfreifahrt nach § 62 SchwbG
- Fördermittel nach dem GVFG

Ausnahme: Um weiterhin Investitionsschwerpunkte setzen zu können (z.B. Neueinführung eines Stadtbahnsystems in einem überschaubaren Zeitraum), erscheint es sinnvoll, weiterhin einen (kleineren) Teil der Mittel über ein zentrales Programm für Großprojekte (bisheriges GVFG-Bundesprogramm; zukünftig auf Bundes- oder Länderebene) zu bewirtschaften.

- Sonstige staatliche Zuschüsse der Länder für Verbundtarife, allgemeine ÖPNV-Zuweisungen an die Kommunen etc.
- Betriebsbeihilfen der Ländern an den ÖPNV (insb. neue Bundesländer)
- Zuschüsse der Länder für die Schülerbeförderung, sofern sie nicht der Erstattung von Fahrkosten an die Schüler/innen, sondern zur Sicherstellung eines ausreichenden Fahrplanangebots etc. dienen.

**Geschätztes Gesamtvolumen, das in die „Regionalisierungsmittel ÖPNV/Straße“ einfließen kann:*****Mittel des Bundes:**

GVFG (Bundesmittel, Teil ÖPNV, zu regionalisierender Anteil)	1,0 Mrd DM
Anteil der Regionalisierungsmittel Schiene, der für ÖPNV Straße verwendet wird (GVFG-Substitution u.ä.)	1,5 Mrd DM

Mittel der Länder:

GVFG-Komplementärmittel der Länder für ÖPNV	0,5 Mrd DM
§ 45a PBefG (Anteil Ausgleich Preisdifferenz)	1,0 Mrd DM
§ 45a PBefG (Anteil „allgemeine ÖPNV-Förderung“)	1,0 Mrd DM
§ 62 (1) SchwbG	0,6 Mrd DM
Sonstige Förderungen aus Landesmitteln (Verbundförderungen, FAG etc.)	1,0 Mrd DM
Betriebsbeihilfen der Länder	0,5 Mrd DM
Zuschüsse zur Schülerbeförderung (gesamt 2,2 Mrd DM), - Anteil für schulspezifisches ÖPNV-Angebot, geschätzt	0,5 Mrd DM

Summe (gerundet) ca. 7-8 Mrd DM

* Aufgrund schlechter Datenlage sind die Zahlen teilweise geschätzt

8.3 Dauerhafte Sicherung der Mittel

Bislang hat die Finanzausstattung des ÖPNV die Haushaltskonsolidierungen von Bund und Ländern vergleichsweise unbeschadet überstanden. Dies liegt daran, dass der Großteil der Mittel in ihrer Höhe gesetzlich festgelegt sind (GVFG, Regionalisierungsmittel, Ausgleichszahlungen nach §45a PBefG und § 62 SchwbG).

Es muss deshalb auch im Zuge der ÖPNV-Reform darauf geachtet werden,

- dass die bisherigen ÖPNV-Mittel im Zuge der Finanzreform in ihrem Volumen gesichert bleiben
- dass der ÖPNV nicht zur Variablen der Haushaltspolitik des Bundes oder der Länder wird. Die Aufgabenträger brauchen Planungssicherheit. Daher bedarf es einer Festbeschreibung der Mittelhöhe in Gesetzesqualität, am besten mit Zustimmungspflicht im Bundesrat (vgl. bestehende Regionalisierungsmittel).

Die Begehrlichkeiten der Finanzminister sind groß. Diesem Aspekt ist daher größte Aufmerksamkeit und Sorgfalt zu widmen.



Wie eine Konstruktion unter Einbeziehung von Bund und Ländern aussehen kann, die die Mittel in der Höhe sichert, bedarf vertiefter Überlegungen. Eine Kopplung der Bundesmittel an bestimmte Parameter (wie bei den Regionalisierungsmitteln an das Umsatzsteueraufkommen) ist interessant. Dies bringt aber noch keine Lösung für die nicht unerheblichen Landesmittel (§ 45a etc.).

8.4 Verteilung/Schlüsselung der Regionalisierungsmittel ÖPNV/Straße

Eine schwierige Aufgabe wird die Verteilung der neuen „Regionalisierungsmittel ÖPNV/Straße“ auf die einzelnen Aufgabenträger sein. Eine Zuweisung der bundes- und der landesgespeisten Mittel auf die Bundesländer wird sich aufgrund vorhandener Schlüssel vergleichsweise leicht lösen lassen.

Komplizierter ist die Verteilung innerhalb der Länder auf die Aufgabenträger, die in die Zuständigkeit der Länder fallen wird.

Parameter können einmal abstrakte Strukturwerte (Einwohnerzahl, Fläche) und Fahrgastzahlen sein. Andererseits wird erwartet werden, dass sich die bisherige Verteilung der Fördermittel, die aufgrund der Fördertatbestände die Großstädte begünstigt hat, auch in einem zukünftigen Schlüssel niederschlägt.

Auf Länderebene werden daher Schlüssel gefunden werden müssen, welche die Interessen ausgleichen; sie müssen einerseits gewachsene Strukturen (großstädtische ÖPNV-Standards) berücksichtigen, andererseits aber auch bislang vernachlässigten Gebieten einen neuen Schub bringen.

8.5 Anreizkomponenten bei der Verteilung der Regionalisierungsmittel ÖPNV Straße

Wichtigstes Kriterium bei der staatlichen ÖPNV-Förderung und der Höhe der gewährten Zuschüsse ist im bisherigen System der betriebene Aufwand, nicht der erzielte Effekt beim ÖPNV-Ausbau: je teurer die Infrastrukturmaßnahme, je höher die Verbundunterdeckung, je höher die Sollkosten, desto höher ist der gewährte Zuschuss.

Mit der ÖPNV-Reform besteht die Chance, Anreizsysteme einzuführen. Der erste und wichtigste Schritt ist die pauschalierte Zuweisung der Fördermittel an die Aufgabenträger. Hoher finanzieller Aufwand für ÖPNV-Lösungen ist daher vor Ort zu verantworten.

Gesteigert werden könnte der Anreiz für die ÖPNV-Aufgabenträger zu einer effizienten ÖPNV-Politik, wenn bei der Schlüsselung der Regionalisierungsmittel neben fixen Strukturwerten (Einwohner, Fläche etc.) ein starkes Gewicht auf Erfolgskomponenten gelegt würde: beförderte Fahrgäste; verkaufte Zeitkarten, Fahrgastzuwachs o.ä. Eine hohe Zahl von Fahrgästen würde sich für die Aufgabenträger dann auch in höheren Zuweisungen auszahlen. Damit wird zum einen ein Anreiz zu einem möglichst effizienten Einsatz der ÖPNV-Mittel gegeben. Es könnte bei den Kommunen aber auch eine integrierte Gesamtverkehrspolitik unterstützen, die auf eine hohe ÖPNV-Nutzung zielt.

Vorstellbar sind zwei getrennte Verteilungsschlüssel: für Status quo-Mittel ein fixer Schlüssel, für freie Regionalisierungsmittel ÖPNV/Straße ein reiner Erfolgsschlüssel.



9. Zukunft der ÖPNV-Finanzierung: Mittelbedarf für Bestandssicherung und ÖPNV- Offensive

Mittelbedarf für einen angebotsorientierten Ausbau des ÖPNV

Ziel der ÖPNV-Reform ist eine ÖPNV-Offensive, also der quantitative wie qualitative Ausbau des ÖPNV. Es soll eine Aufbruchstimmung hergestellt werden. Dazu ist eine quantitativ ausreichende Mittelausstattung der Aufgabenträger nötig, die ihnen Spielräume für Verbesserungen eröffnet.

Ein wichtiges Argument für die Einführung von Wettbewerb im ÖPNV lautet: Mehr ÖPNV fürs gleiche Geld. Daher wird die Frage zu stellen sein: Genügen die Effizienzgewinne im ÖPNV, um zum einen die finanziellen Belastungen des ÖPNV ausgleichen zu können (v.a. im Bereich Querverbund) und zugleich einen quantitativen und qualitativen Ausbau zu finanzieren?

9.1 Welche Effizienzgewinne bringt der Wettbewerb?

Das Marktvolumen des ÖPNV beträgt heute bundesweit rund 27 Mrd. DM (ohne Eisenbahnverkehr).⁴²

Während die Kostendeckung des ÖPNV in den Jahren 1988 bis 1993 konstant blieb, ist sie in den Jahren 1992 bis 1997 gestiegen. Insbesondere die VDV-Unternehmen (kommunale Unternehmen) konnten ihre Kostendeckung von 58,5 auf 66,7 Prozent (incl. gesetzl. Ausgleichszahlungen) steigern.⁴³ Aufgrund der notwendigen Haushaltskonsolidierungen bei den Kommunen und durch Vorbereitung auf den Wettbewerb ist die Produktivität der VDV-Unternehmen bereits 1995 bis 1998 um 13,5 % gestiegen, in Einzelfällen noch deutlich stärker.⁴⁴

Berücksichtigt man die schon vollzogenen Anstrengungen zur Produktivitätssteigerungen und die Tatsache, dass ein Teil der Effizienzgewinne in bessere Qualität fließt und bei den Aufgabenträgern entstehende Overheadkosten gegenzurechnen sind, wird für eine grobe Abschätzung von einer weiteren Effizienzsteigerung bzw. Kostensenkung von 10-20 Prozent ausgegangen.

Dies käme Einsparungen in der Höhe von 3-5 Milliarden DM gleich, die für die Abfederung von Zusatzlasten oder für Verbesserungen zur Verfügung stehen könnten.

⁴² genaue Daten liegen nicht vor; eigene Berechnungen nach: Bericht der Bundesregierung zur Kostendeckung im ÖPNV, 1998; Metz, a.a.O.

⁴³ nach: Stephan Articus: ÖPNV in Not, in: Der Nahverkehr 12/1999, S.6f

⁴⁴ Bericht der Bundesregierung 1996, a.a.O.; A. Müller-Hellmann, in Bus&Bahn 12/1999, S.5; den Kölner Verkehrsbetrieben (KVB) gelang es, die Produktivität ihrer Beschäftigten in 7 Jahren um 50% zu erhöhen, nach: Bus und Bahn 1/2000, S.5



9.2 Zusätzliche Finanzlasten für den ÖPNV

Umsatzsteuerpflicht durch ÖPNV-Reform

Es ist davon auszugehen, dass zukünftig die Bestellung des Einkaufs von ÖPNV-Leistungen der Umsatzsteuer unterliegen wird. Es wird an dieser Stelle davon ausgegangen, dass im Zuge der ÖPNV-Reform eine auf diese Weise erhöhte Abgabelast des ÖPNV wieder in die ÖPNV-Finanzierung zurückfließt und sich daher eine Umsatzsteuerpflicht unter dem Strich neutral auswirkt.

Auslaufen des Querverbunds

Das Volumen des Querverbunds beträgt derzeit rund 3,0 Mrd. DM. Davon entfallen 1,8 Mrd. DM auf steuerliche Effekte und 1,2 Mrd. DM auf direkte Gewinnübertragung an die kommunalen Verkehrsunternehmen. Damit kann immerhin fast die Hälfte der Verluste der VDV-Unternehmen von 6,4 Mrd. DM ausgeglichen werden, wobei jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den alten und neuen Bundesländern bestehen. Während die Defizite in den ABL zu über 80 % ausgeglichen werden können, bestehen in den NBL praktisch keine Ausgleichsmöglichkeiten.⁴⁵ Der Querverbund ist sowohl rechtlich wie auch im Volumen (durch sinkende Erträge der kommunalen Versorgungsunternehmen) in Frage gestellt.⁴⁶

Es wird an dieser Stelle davon ausgegangen, dass es gelingt, durch die beschriebenen Umstrukturierungen die Querverbundeffekte so zu strukturieren, dass sie wettbewerbsneutral wirken (Zuordnung zu einem Infrastrukturunternehmen oder der Managementebene) und damit rechtlich möglich bleiben.

Dennoch werden sich die Gewinne sich in den kommenden Jahren mindestens halbieren, so dass für den ÖPNV eine Finanzierungslücke von 1,5 bis 2 Mrd. DM entsteht.

Diese Lücke konzentriert sich auf den großstädtischen ÖPNV in den alten Bundesländern. Betrachtet man das oben grob geschätzte Effizienzpotenzial, so müssten dadurch die Probleme der Querverbundsfinanzierung aufgefangen werden können. Rein rechnerisch müsste im Bundesdurchschnitt die Kostendeckung der VDV-Unternehmen (incl. Ausgleichszahlungen und Förderungen) um weitere 9 auf 77 Prozent steigen,⁴⁷ was angesichts der Steigerung um 8 Prozent in den Jahren 1992 bis 1997 als erreichbar erscheint. Allerdings sind die Betriebe in den alten Bundesländern wesentlich stärker betroffen.

Fraglich ist jedoch, inwieweit die Entwicklungen „Abbau Querverbund“ und „Effizienzsteigerung“ zeitlich und räumlich harmonisiert verlaufen.

Mehrbelastungen aus der Ökosteuer

Den ÖPNV-Unternehmen entstehen durch die Ökosteuer Mehrbelastungen in Höhe von rd. 150 Mio DM⁴⁸ im Jahr 2003. Der Anteil der Ökosteuer an den gesamten Produktionskosten liegt damit deutlich unter 1 Prozent. Im Bereich der elektrischen Traktionsenergie sind zudem sinkende Energiekosten gegenzurechnen. Für die Frage der ÖPNV-Reform können diese Effekte aufgrund ihrer Dimension zunächst zurückgestellt werden.

⁴⁵ Bundesregierung: Bericht über die Entwicklung der Kostenunterdeckung des ÖPNV 1996, a.a.O.

⁴⁶ Zahlen nach Articus, a.a.O.; Im Bericht der Bundesregierung über den ÖPNV aus 1999 wird von einem etwas höheren Querverbundsvolumen (3,5 Mrd. DM) ausgegangen (BMVBW, a.a.O., S. 69)

⁴⁷ Die derzeitige Kostendeckung von 68 Prozent wird durch den Querverbund um weitere 14 Prozent angehoben (um 3 Mrd. DM bei einem Gesamtfehlbetrag von 6,8 Mrd. DM). Entfallen 2/3 der Querverbundsmittel, so müssen die Unternehmen 9 % mehr Kostendeckung durch eigene Anstrengungen erbringen, wenn das Defizit für die kommunalen Haushalte stabil gehalten werden soll.

⁴⁸ Bundestagsdrucksache 14 / 2228



9.3 Resümee: Bedarf es zusätzlicher staatlicher Mittel für eine ÖPNV-Offensive?

Nach den bisher angenommenen Zahlenwerten entsteht folgende, allerdings sehr überschlägige Abschätzung:

Bei einem Potenzial an Effizienzsteigerung von 3 bis 5 Mrd. DM muss zunächst der wegbrechende Querverbund (1,5 - 2 Mrd. DM) aufgefangen werden.

Es verbleibt ein Potenzial zwischen 1 und 3,5 Mrd. DM, das für Verbesserungen eingesetzt werden kann. Dies bedeutet eine 10- bis 20-prozentige Angebotsausweitung.⁴⁹ Dies reicht für eine ÖPNV-Offensive nicht aus.

Es scheint also möglich, durch eine ÖPNV-Reform und Mobilisierung von Effizienzpotenzialen die Gefahren des abschmelzenden Querverbunds auf das ÖPNV-Angebot abzuwenden, und zwar ohne zusätzliche staatliche Fördermittel. Im Gegenteil sind sogar geringfügige Angebotsverbesserungen möglich.

Für eine ÖPNV-Offensive sind jedoch, insbesondere auch in der Fläche Angebotsausweitungen in größerem Umfang wünschenswert. Selbstverständlich muss eine solche Angebotsausweitung auch finanziell durch die kommunalen Aufgabenträger (mit-)getragen werden und sich teilweise auch durch zusätzliche Erträge selbst finanzieren. Dennoch scheinen dafür zusätzliche Fördermittel in Form von „Regionalisierungsmitteln ÖPNV/Straße“ nötig.

Mögliche Finanzierungsquellen

Mögliche Finanzierungsquellen für staatliche ÖPNV-Fördermittel könnten sein:

- Aufkommen aus einem Abbau der Entfernungspauschale, (eine Absenkung von 70 auf 50 Pf/Entfernungskilometer und Begrenzung der Werbekostenpauschale auf 1500 DM/Jahr ergibt 4 Mrd./Jahr)
- Aufkommen aus dem Abbau der Dieselsubvention (schrittweise Anpassung des Mineralölsteuersatzes an den Vergaserkraftstoff),
- ÖPNV-Pfennig auf die Mineralölsteuer (ein Pfennig/Liter ergibt 700 Mio DM/Jahr).

Daneben muss auch über die Schaffung zusätzlicher Finanzierungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene diskutiert werden, welche die Städte und Gemeinden in eigenem Ermessen nutzen können. Zu denken ist etwa an

- eine kommunale Nahverkehrsabgabe,
- Schaffung einer Erschließungsabgabe für den ÖPNV (vergleichbar den Erschließungsabgaben für Straßen)
- größere Gestaltungsspielräume bei der Gestaltung von Parkgebühren
- Citymaut für den motorisierten Individualverkehr,
- andere Instrumente.

⁴⁹ Unterstellt wurde eine marginale Kostendeckung von etwa 40% bei zusätzlichen Leistungen



10. Aufgaben der Gesetzgebung

Eine umfassende ÖPNV-Reform erfordert sorgfältige Vorbereitung und die Herstellung eines möglichst breiten Konsenses über die Marschrichtung.

Verschiedene Lösungen sind dabei denkbar. Sollte sich die Politik für die vorgeschlagene Lösung entscheiden, so stehen die nachfolgenden Umsetzungen an.

10.1 Umgestaltung des ÖPNV-Ordnungsrahmens (Bundespolitik)

Das vorgeschlagene Modell für eine ÖPNV-Reform erfordert eine Umgestaltung des bestehenden Personenbeförderungsgesetzes zu einem BundesÖPNV-Gesetz.

Die wichtigsten Reformpunkte des neuen BundesÖPNV-Gesetzes sind:

- Aufwertung der Nahverkehrspläne zur **verbindlicheren** Vorgabe über die zu erbringenden Leistungen im Linienverkehr,
- Ausschreibungspflicht aller Linienverkehre als Dienstleistungsauftrag oder Dienstleistungskonzession. Dadurch erhalten die Aufgabenträger als ausschreibende Stelle eine zentrale Steuerungsfunktion,
- Regelungen zur Wahlfreiheit der Aufgabenträger: Ausschreibung oder nicht-gewerbliche Eigenproduktion der ÖPNV-Leistungen (ggf. Beschränkung auf eine Übergangszeit bzw. des Anteils am Vergabevolumen)
- Bestimmungen zur Trennung von Infrastruktur und Betrieb bzw. diskriminierungsfreiem Zugang zur ÖPNV-Infrastruktur
- Klärung zulässiger bzw. Vorgabe von verbindlichen Instrumentarien für die Ausschreibungsverfahren
 - a) zur Wettbewerbsförderung / gegen Marktbeherrschung,
 - b) zur Übernahmeverpflichtungen von Personal und AnlagenHierzu ist eine Weiterentwicklung des Vergaberechts notwendig.

10.2 Umgestaltung der ÖPNV-Finanzierung (Bundes- und Länderpolitik)

Die effizienzorientierte Umgestaltung der ÖPNV-Finanzierung fordert zunächst auch den Bund, da die wesentlichen Finanzierungsinstrumente des ÖPNV bundesgesetzlich geregelt sind.

- **Schaffung der „Regionalisierungsmittel ÖPNV Straße“**

Darin gehen auf die bundesgesetzlich geregelten Mittel auf (Teile des GVFG, § 45a PBefG, § 62 SchwbG, Teile Regionalisierungsmittel).



Mittel des Bundes sollten über das Regionalisierungsgesetz (z.B. neuer Fördertopf § 8 (3)) an die Länder fließen, welche die Mittel an die Aufgabenträger weiterverteilen.

Zu klären ist, wie die bislang auf Grund von Bundesgesetzen dem ÖPNV zugeflossenen Landesmittel in die „Regionalisierungsmittel ÖPNV Straße“ einfließen und in ihrer Höhe gesichert werden können, um den kommunalen Aufgabenträgern verlässliche Finanzierungsgrundlagen zu verschaffen.

- **Zusatzmittel des Bundes für eine ÖPNV-Offensive**

Da die Effizienzgewinne durch Wettbewerb im ÖPNV im wesentlichen nur die Lücken der entfallenden Querverbandsfinanzierung schließen können, sind weiterhin (Bundes-) Mittel erforderlich, wenn verkehrspolitisch eine ÖPNV-Offensive gewünscht wird. Eine Aufstockung der Bundesmittel könnte die Länder für ein Finanzierungspaket gewinnen, welches auch die Landesmittel in ihrer Höhe verbindlich regelt und nicht auf reine Freiwilligkeitsleistungen reduziert.

10.3 Ausgestaltung des neuen Rechtsrahmens durch die Länder

Eine ÖPNV-Reform mit entsprechender reformierter Bundesgesetzgebung hat auch Auswirkungen auf die Länder. Diese haben die ÖPNV-Aufgabenträger in ihren ÖPNV-Gesetzen bereits festgelegt. Es wird ihre Aufgabe sein, eine Schlüsselung für die Verteilung der „Regionalisierungsmittel ÖPNV Straße“ auf die kommunalen Aufgabenträger zu entwickeln und festzulegen.

Daneben ist zu klären, ob und auf welchem Wege es Kommunalunternehmen, die dem Wettbewerb ausgesetzt werden, gestattet werden kann, ebenfalls unternehmerisch außerhalb des Gemeindegebiets tätig zu werden (Gemeindewirtschaftsrecht, Gemeindeordnungen).

In den Landesverwaltungen würde die Reform mit Sicherheit zu einer Verschlinkung führen, da eine Reihe von Aufgaben entfallen (Genehmigungsbehörden, Verwaltung von Fördermitteln nach GVFG, § 45 a PBefG etc.).

10.4 Überlegungen zu einem Stufenplan

Um einen geordneten Übergang in den Wettbewerb zu ermöglichen, muss ein für alle Beteiligten verlässlicher Stufenplan entwickelt werden, welcher in die Gesetzgebung einfließen muss (als Übergangsvorschriften). Seine Entwicklung braucht Sorgfalt und Diskussionen mit den Betroffenen. Trotzdem seien an dieser Stelle bereits einige Überlegungen zur Diskussion gestellt:



Vorschaltregelung Befristung aller zukünftig erteilten neuen Liniengenehmigungen auf ein Stichjahr

Verabschiedung des Gesetzes

Stufe 1 Schaffung rechtlich unabhängiger Verkehrsunternehmen.
(ca. 1 Jahr) Entflechtung der Aufgaben Regieebene / Infrastruktur / Verkehrsunternehmen bei Kommunalbetrieben.
Aufgabenträger müssen Bestellorganisation aufbauen.

Stufe 2 Aufgabenträger müssen Nahverkehrspläne konkretisiert haben.
(ca. 2 Jahre) Reform der ÖPNV-Finanzierung.
Querverbund für Verkehrsunternehmen nur noch für wettbewerbsneutrale Bereiche zulässig (Infrastruktur, Regieebene).
Schaffung neuer vertraglicher Beziehungen auf vertraglicher Besteller-Ersteller-Basis zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen anstelle der bisherigen Konzessionen, jedoch ohne materielle Änderungen (Trockenübung).
Vorzeitige Rückgabe von Konzessionen und Umwandlung in Zuschussverträge möglich.

Stufe 3 Grundsätzliche Ausschreibung aller Linienverkehre bei Auslaufen der Altkonzessionen bzw. Nachfolgeverträge.
(ca. 3-4 Jahre)

10.5 Präzisierung des bestehenden Rechtsrahmens in der Vorlaufphase

Sollte ein längerer politischer Vorlauf bis zu einer Verabschiedung einer ÖPNV-Reform notwendig sein, so empfiehlt es sich, den bestehenden Rechtsrahmen des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) im Vorgriff auf ein Gesamtkonzept zu präzisieren, um bestehende, lähmend wirkende Unklarheiten zu beseitigen.

Dies betrifft vor allem folgende Punkte:

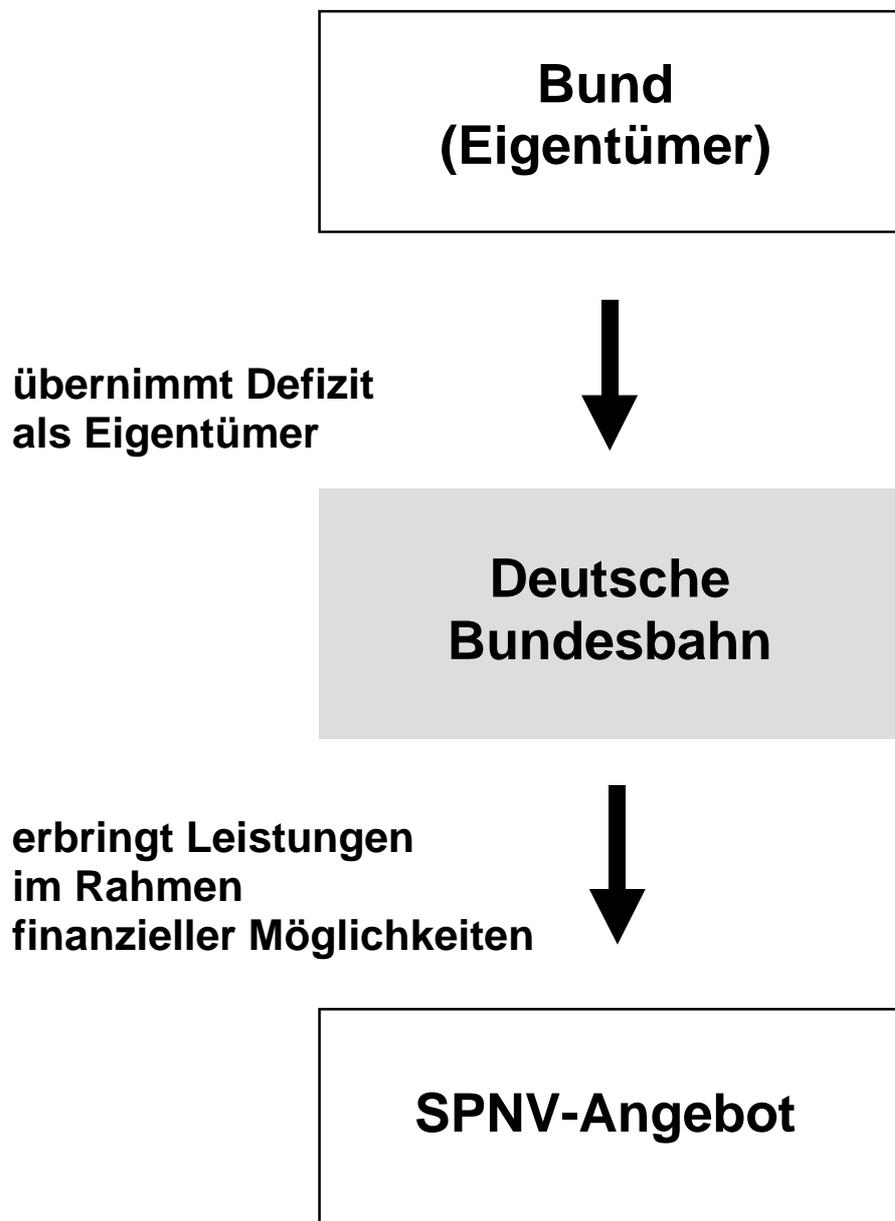
- Zulässige und erforderliche Inhalte der Nahverkehrspläne (NVP) der 2. Generation (v.a. Aussagen zur Qualität des ÖPNV im Wettbewerb),
- Art und Weise der Berücksichtigung der Inhalte des NVP bei Liniengenehmigungen durch die staatlichen Genehmigungsbehörden,
- Klarstellung und Korrektur der als eigenwirtschaftlich geltenden Einnahmen (Wegfall wettbewerbsverzerrend wirkender Einnahmearten),
- Regelungen über den diskriminierungsfreien Zugang zur ÖPNV-Infrastruktur.



Abbildungen

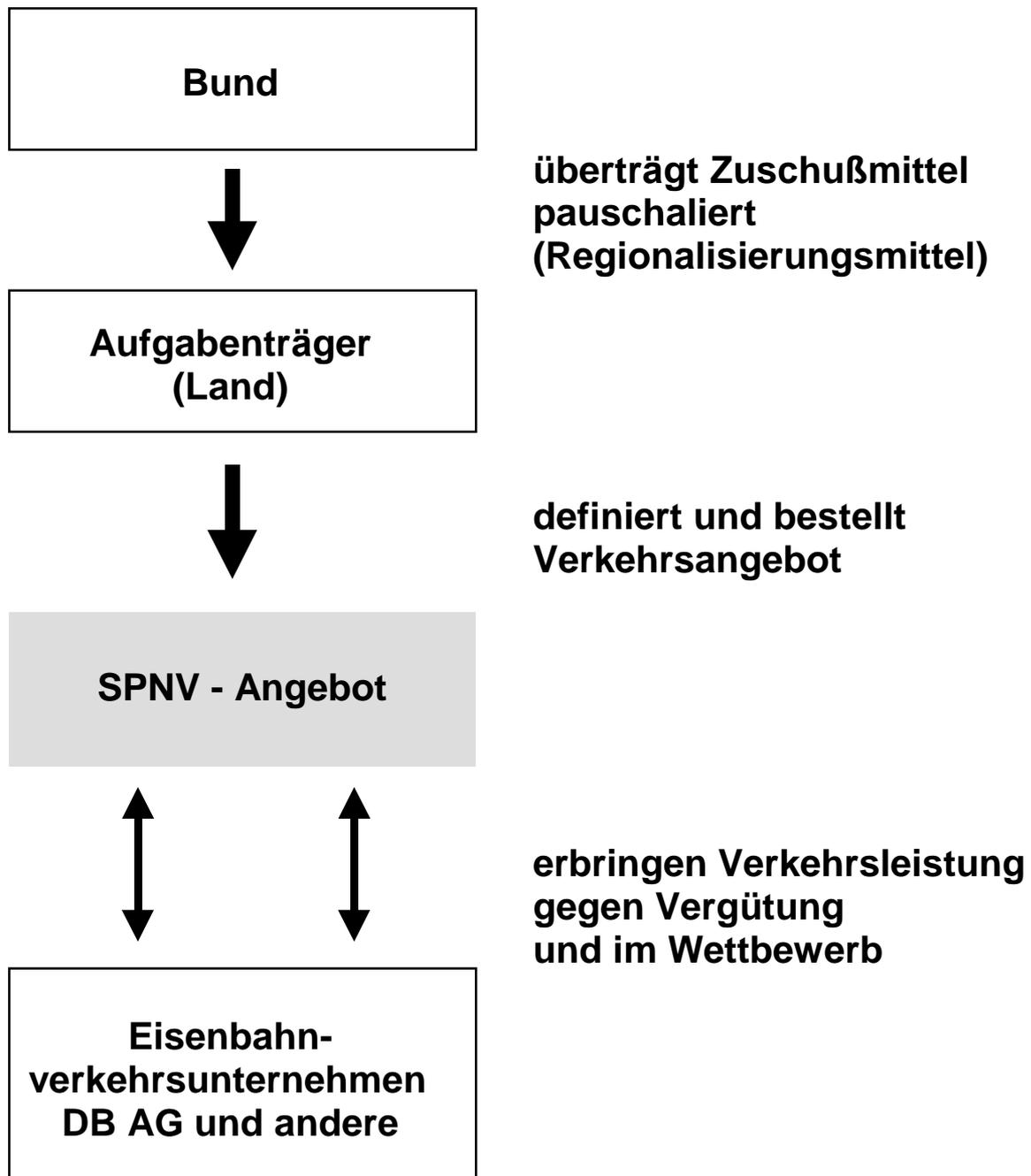


Schienenpersonennahverkehr vor der Bahnreform



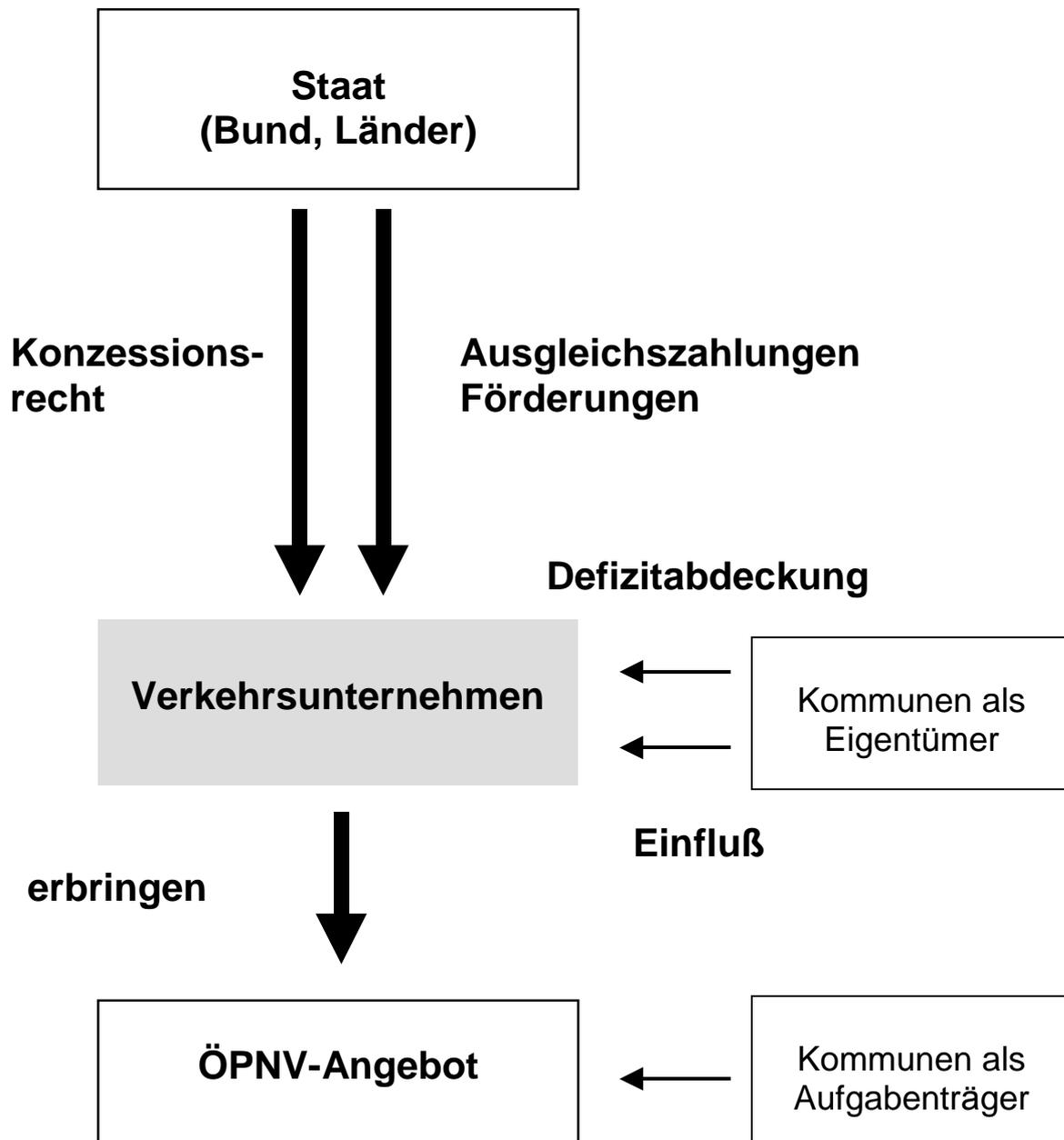


Schienenpersonennahverkehr seit der Bahnreform



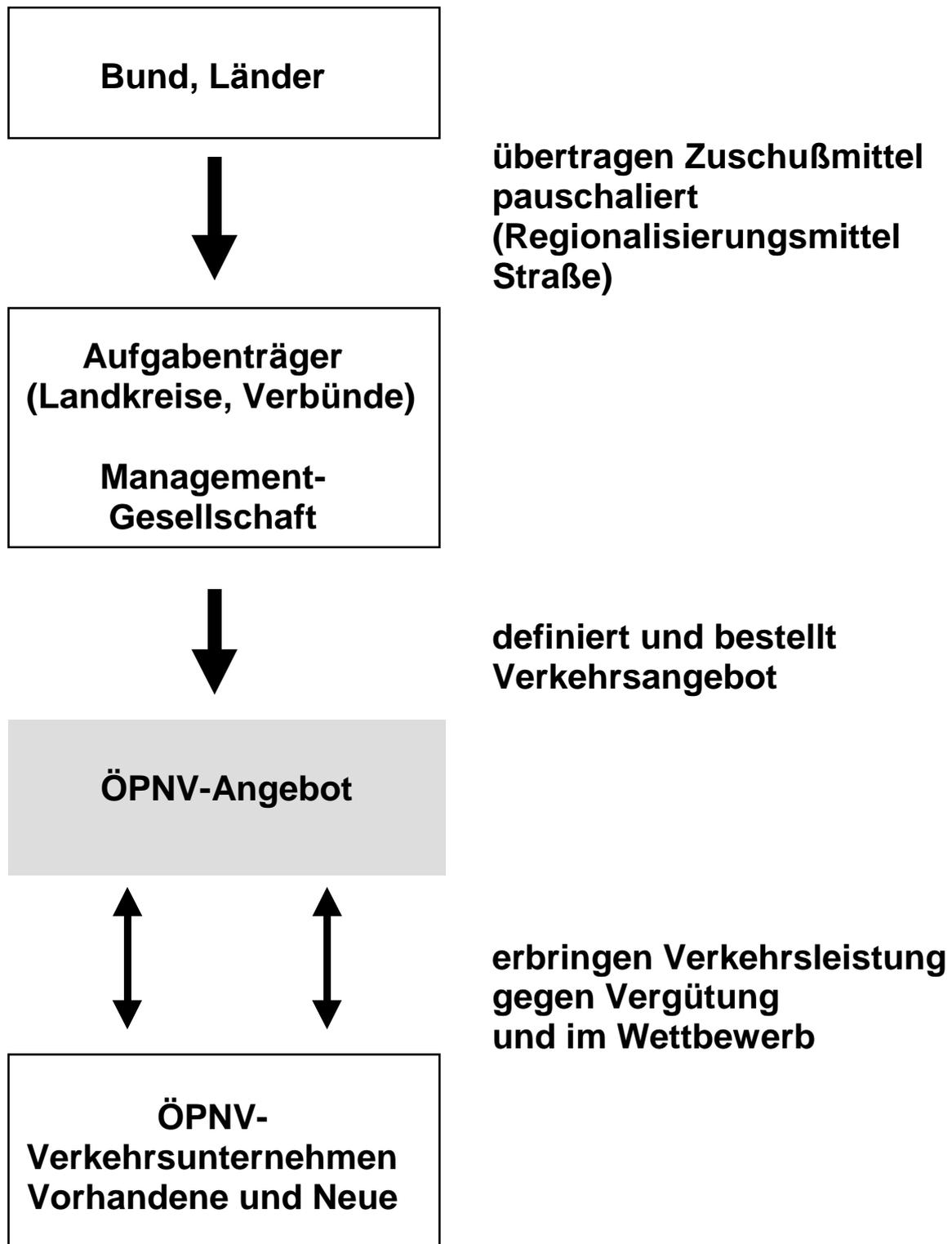


ÖPNV Organisation heute



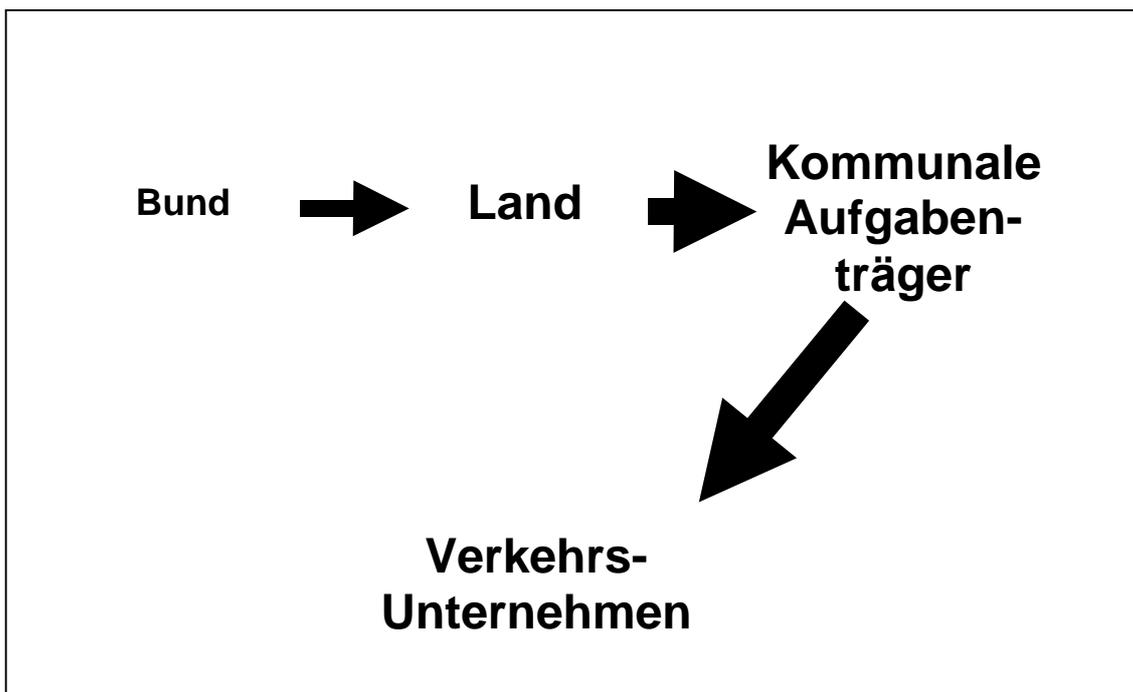
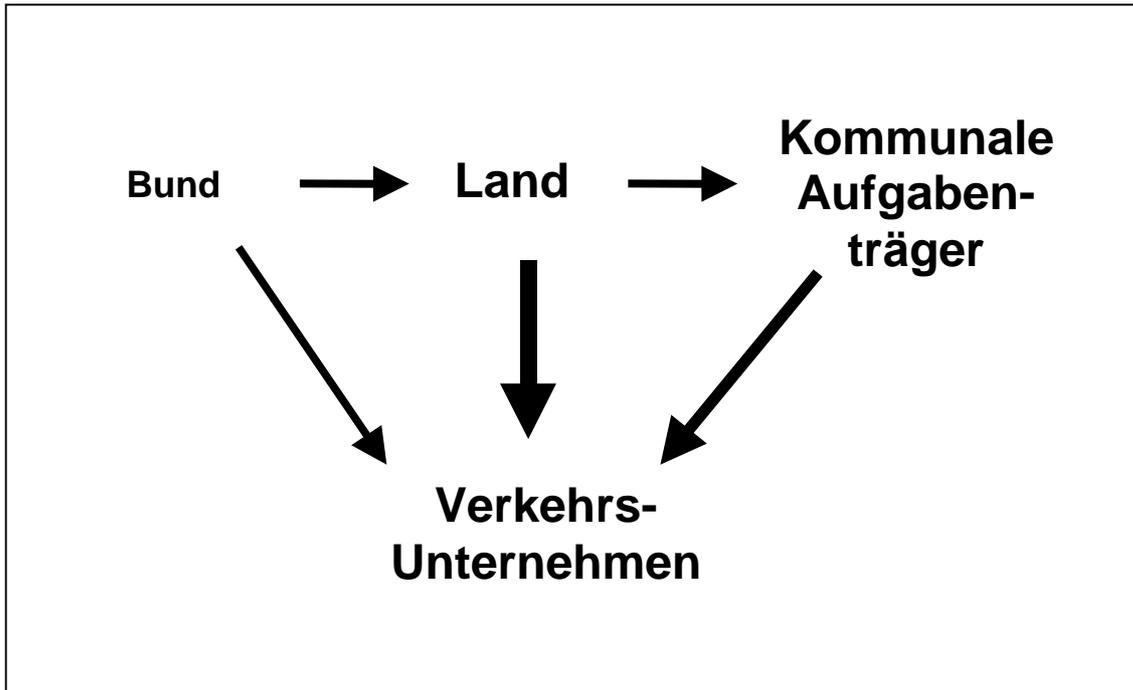


Vorschlag ÖPNV-Strukturreform





Finanzierungsströme heute



Finanzierungsströme nach ÖPNV-Reform