



Albert Schmidt
Mitglied des Deutschen Bundestages
Verkehrspolitischer Sprecher der
Bundestagsfraktion Bündnis 90 / DIE GRÜNEN

Gerd Hickmann, Tübingen

BERLIN/TÜBINGEN IM OKTOBER 2003

Nach dem EuGH-Urteil:
Den Übergang in den Wettbewerb aktiv gestalten
Eckpunktepapier zur Gestaltung der zukünftigen Marktordnung im
Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)

1. Anlass

Für Bündnis 90/Die Grünen steht eine weitere Stärkung des öffentlichen Verkehrs auf Straße und Schiene im Zentrum einer nachhaltigen Mobilitätspolitik. Der ÖPNV besitzt große Umweltvorteile, stellt das Funktionieren der Verkehrsströme insbesondere in den Ballungsräumen sicher und garantiert die Mobilität für alle.

Ein weiterer Ausbau des ÖPNV ist in Zeiten knapper Kassen nicht ohne weiteres über zusätzliche öffentliche Mittel zu erwarten. Der ÖPNV braucht mehr Innovation und mehr Effizienz. Mehr und qualitativ besserer ÖPNV bei gleichem Aufwand an öffentlichen Mitteln ist möglich. Dies zeigen die Erfahrungen der Bahnreform im Schienenpersonennahverkehr (SPNV), bereits durchgeführte ÖPNV-Reformen im europäischen Ausland sowie die Bemühungen zahlreicher deutscher Verkehrsunternehmen in den vergangenen zehn Jahren.

Bündnis 90/Die Grünen sehen in einer Marktöffnung im ÖPNV vor allem die Chancen für ein besseres Angebot von Bussen und Bahnen. Nach über zehn Jahren weitgehend ergebnisloser Diskussion über die Marktöffnung im ÖPNV ist durch die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 24. Juli 2003 die deutsche Politik nun zum Handeln aufgefordert.

2. Ausgangslage

Die Öffnung der bislang statischen und zementierten deutschen Marktordnung im ÖPNV für Elemente des Wettbewerbs wird seit gut zehn Jahren diskutiert und erwartet. Bereits die 1996 in Kraft getretene Novelle des PBefG sieht im Fall von gemeinwirtschaftlichen Verkehren die Ermittlung des günstigsten Verkehrsunternehmens im Wege eines Wettbewerbsverfahrens vor. Durch

den inkonsistenten und in sich widersprüchlichen deutschen Rechtsrahmen steht dies bislang jedoch nur auf dem Papier. Wettbewerbselemente im ÖPNV konnten sich bis heute, von kleinen Nischen abgesehen, kaum durchsetzen.

Der Wunsch nach mehr Innovationen im ÖPNV, nach einer höheren kundenorientierten Qualität und - angesichts der kommunalen Finanzknappheit - auch nach niedrigeren Kosten verleiht dem Wunsch nach mehr wettbewerblichen Elementen im deutschen ÖPNV Nachdruck. Die Erfahrungen mit liberalisierten ÖPNV-Märkten v.a. aus Skandinavien zeigen, dass ein verbessertes Preis-Leistungs-Verhältnis im ÖPNV möglich ist.

Der ÖPNV in Deutschland hat, insbesondere in den Verdichtungsräumen ein technisch hochstehende Angebotsniveau erreicht. Allerdings gibt es fundierte Kritik an den Strukturen: der hohe Zuschussbedarf, die in weiten Teilen immer noch zu geringe Markt- und Kundenorientierung, Innovationsbremsen durch Besitzstandsdenken, die Intransparenz der öffentlichen ÖPNV-Finanzierung sowie die schwache Rolle der demokratisch legitimierten öffentlichen ÖPNV-Aufgabenträger.

In den vergangenen zehn Jahren haben die deutschen Verkehrsunternehmen durchaus z.T. erhebliche Anstrengungen unternommen, sich auf den Wettbewerb vorzubereiten. Die Angebote haben sich qualitativ verbessert, gleichzeitig sind die Kostenstrukturen deutlich verbessert worden. Insofern hat schon die Ankündigung von Wettbewerb im ÖPNV ihre Wirkung entfaltet. Nach dem jüngsten EuGH-Urteil besteht die Gefahr, dass sich viele Unternehmen wieder – unberechtigter Weise – zurücklehnen. Damit die Bemühungen, „besser zu werden“, nicht nachlassen, müssen die Ankündigungen des Wettbewerbs nun endlich in einen reformierten Rechtsrahmen münden. Die Spielregeln für die Zukunft müssen jetzt konkretisiert werden.

In Deutschland bestehen derzeit keine Erfahrungen mit Wettbewerbs-ÖPNV im größeren Umfang. Bei den kommunalen Verkehrsunternehmen und ihren Eigentümern sowie bei den dort Beschäftigten bestehen große Sorgen vor Strukturbrüchen. Daher muss der Übergang in neue ÖPNV-Strukturen berechenbar, schrittweise und steuerbar erfolgen.

3. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 24. Juli 2003

Am 24. 07. hat der Europäische Gerichtshof in der seit Jahren anhängigen Sache Altmark Trans entschieden.

Danach unterliegt die Finanzierung des ÖPNV entweder der EG-Verordnung 1191, was mittelbar in den Wettbewerbs-ÖPNV führt.

Sollte der ÖPNV national von dieser Verordnung ausgenommen werden, so hat der EuGH harte Kriterien formuliert, damit die öffentliche ÖPNV-Finanzierung nicht zur unzulässigen Beihilfe wird:

- Die gemeinwirtschaftliche Leistung, die finanziell ausgeglichen werden soll, muss klar definiert sein.
- Der finanzielle Ausgleich muss anhand objektiver und transparenter Kriterien berechnet werden.
- Der Ausgleich darf die Kosten für die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung incl. eines angemessenen Gewinns nicht übersteigen,

- Die Höhe der Ausgleichszahlungen ist entweder über ein Vergabeverfahren zu ermitteln oder im Vergleich mit den Kosten eines durchschnittlichen, gut geführten Verkehrsunternehmens zu messen.

Dies sind Kriterien, welche die deutsche ÖPNV-Finanzierung in der Regel bislang nicht erfüllt. In jedem Fall wird sich die deutsche ÖPNV-Marktordnung und –Finanzierung grundlegend ändern müssen.

Kurzfristig ist jedoch von den Gerichten nicht die erforderliche Klarheit zu erhalten. Dies nutzen zahlreiche Akteure der Branche, um weitere Jahre auf Zeit zu spielen. Eine nochmals andauernde Hängepartie ist aber nicht tragbar. Nach zehn Jahren der angekündigten Neuordnung des ÖPNV-Markts haben alle Beteiligten ein Recht darauf, Klarheit über die zukünftigen Spielregeln zu erhalten. Es kann nicht weiter den Gerichten überlassen bleiben, über die Auslegung der Rechtsnormen wesentliche Weichenstellungen zu treffen – auch weil gerade gerichtliche Entscheidungen immer die Gefahr von Strukturbrüchen innewohnt. Es ist Aufgabe der Politik, einen klaren Zukunftsrahmen für den ÖPNV in Deutschland aufzustellen.

Das Urteil des EuGH stellt den Anlass dar und gibt zugleich die inhaltlichen Leitlinien vor, um die Neustrukturierung des ÖPNV-Rechtsrahmens legislativ vorzunehmen.

Bündnis 90/Die Grünen sprechen sich dafür aus, diese Vorgaben aktiv aufzugreifen. Die Fragestellung darf nicht lauten: Welche möglichst geringen Änderungen am deutschen Status quo sind unbedingt erforderlich, um den Vorgaben des europäischen Rechts gerade noch Genüge zu tun. Vielmehr muss die Vorgabe lauten: Wie muss der deutsche ÖPNV-Rechtsrahmen reformiert werden, um unter Beachtung der europäischen Vorgaben einen möglichst guten und effizienten ÖPNV in Deutschland zu gewährleisten?

4. Eckpunkte für die Zukunft des ÖPNV in Deutschland

Im Folgenden beschreiben wir die aus unserer Sicht erforderlichen inhaltlichen Eckpunkte für eine Reform der ÖPNV-Marktordnung und ÖPNV-Finanzierung in Deutschland.

Diese Eckpunkte sind in drei Gruppen gegliedert, die sich mit folgenden Hauptthemen beschäftigen:

- Einführung des Besteller-Ersteller-Prinzips
- Reform der ÖPNV-Finanzierung
- Übergang in den Wettbewerb

4.1 Von der Konzession zum Verkehrsvertrag

- **Besteller-Ersteller-Prinzip und Verkehrsverträge**

In allen Fällen, in denen der ÖPNV mit öffentlichen Mitteln (mit-)finanziert wird, ist verbindlich das Besteller-Ersteller-Prinzip umzusetzen.

Für öffentlich finanzierte ÖPNV-Leistungen ist daher ein Verkehrsvertrag zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen abzuschließen, welcher die vereinbarten und bestellten Leistungen klar beschreibt.

- **Entflechtung von öffentlichen und unternehmerischen Aufgaben**

Zur Abwicklung ihrer öffentlichen Steuerungsaufgaben müssen die kommunalen Aufgabenträger mit eigenen Verkehrsbetrieben die kommunale Bestellebene vom eigenen Verkehrsbetrieb entflechten. Kommunen ohne Verkehrsbetriebe müssen, soweit noch nicht geschehen, eine effiziente Bestellorganisation aufbauen.

Die sich aus dieser grundlegenden Reform ergebenden rechtlichen Folgen müssen präzise diskutiert werden, z.B. die Frage, inwieweit die bisherige Liniengenehmigung als eigenständiges Rechtsinstitut bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren überhaupt noch Sinn macht.

4.2 Reform der ÖPNV-Finanzierung

• Bündelung der öffentlichen Fördermittel bei den Aufgabenträgern

Die historisch gewachsene, inzwischen überkomplexe, kaum durchschaubare und zudem in den meisten Fällen nicht wettbewerbskonforme ÖPNV-Finanzierung ist grundsätzlich zu reformieren. Eine Reihe von Finanzierungsinstrumenten (GVFG; § 45a PBefG, kommunaler Querverbund) dürften vor dem Hintergrund des EuGH-Urteils in ihrer heutigen Ausprägung keinen dauerhaften Bestand mehr haben.

Die Reorganisation der ÖPNV-Finanzierung sollte dem Vorbild der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs folgen. Sämtliche staatlichen Fördermittel für den ÖPNV werden beim zuständigen (kommunalen) Aufgabenträger gebündelt. Damit kann dieser erstmals seine gesetzlich festgelegte Steuerungsfunktion tatsächlich wahrnehmen.

Dies betrifft vor allem folgende Mittel: Investitionsfördermittel nach dem GVFG, gesetzliche Ausgleichszahlungen für vergünstigte Ausbildungstarife und Schwerbehindertenfreifahrt nach § 45a PBefG und § 148 SGB IX sowie die ÖPNV-bezogenen Teile der Regionalisierungsmittel.

Dadurch werden formale Aufgabenverantwortung und die Verfügung über Fördermittel endlich zusammengeführt. Die kommunale Ebene als Ebene der Gestaltung und Regie wird wesentlich gestärkt.

• Querverbund

Der kommunale Querverbund zwischen kommunalen Versorgungsunternehmen und dem ÖPNV ist heute eine der wichtigsten Finanzierungssäulen des ÖPNV.

Dieser kommunale Querverbund ist aus verschiedenen Gründen in Frage gestellt. Zum einen besteht die Gefahr eines finanziellen Ausblutens mangels ausreichender Überschüsse aus dem Versorgungsgeschäft, zum anderen ist der Querverbund rechtlich in Frage gestellt, nicht zuletzt durch das aktuelle EuGH-Urteil.

Es wird eine wichtige Aufgabe der nächsten Zeit sein, geeignete Wege für eine dauerhaft gesicherte kommunale ÖPNV-Finanzierung aufzuzeigen.

Einen möglichen Ansatzpunkt sehen wir darin, zunächst die Querverbundsmöglichkeit zwischen Versorgungsbetrieben und der kommunalen ÖPNV-Infrastruktur (ohne Fahrbetrieb) zu erhalten.

• Umsatzsteuerbefreiung für Verkehrsverträge

Mit der Einführung des Besteller-Ersteller-Prinzips und der Pflicht zu Verkehrsverträgen entstehen Vertragsbeziehungen zwischen Aufgabenträger und

Verkehrsunternehmen. Diesbezüglich muss klargestellt werden, dass dies nicht zu einer Umsatzsteuerpflicht führt, welche dem ÖPNV Mittel entzieht.

4.3 Marktöffnung und Wettbewerb

- **Wettbewerb ist nicht das Ziel, sondern ein Instrument**

Wettbewerb ist kein eigenständiges Ziel, sondern ein Instrument zur Verbesserung des ÖPNV. Erfahrungen aus dem Ausland sowie im deutschen SPNV weisen auf die belebenden Effekte des Wettbewerbs hin. Bisher bestehen in Deutschland nur in sehr geringem Umfang Erfahrungen mit Wettbewerbselementen im straßengebundenen ÖPNV. Bei vielen Akteuren bestehen Vorbehalte hinsichtlich möglicher negativer Effekte und Strukturbrüche, auch zu Lasten der Fahrgäste. Die positiven Wirkungen des Wettbewerbs müssen sich zunächst in der Praxis entfalten und bewähren.

- **Wettbewerb als Regel – Optionsrecht für Aufgabenträger**

Vieles spricht daher dafür, ein plurales bzw. duales System zu installieren, in welchem wettbewerbliche und nicht-wettbewerbliche Strukturen des ÖPNV nebeneinander existieren.

So können auch die beiden unterschiedlichen Organisationsmodelle in einen Erfolgswettbewerb treten und hinsichtlich ihrer Wirkungen verglichen werden.

Grundsätzlich sind alle öffentlich finanzierten ÖPNV-Leistungen nach einer Übergangszeit, spätestens nach Ablauf der derzeit gültigen Liniengenehmigungen in einem wettbewerblichen Verfahren zu vergeben.

Die Kommunen sollen im Rahmen ihrer Selbstverwaltung jedoch das Optionsrecht erhalten, ÖPNV-Leistungen an eigene Unternehmen auf dem Wege einer Direktvergabe auch ohne Wettbewerbsverfahren zu vergeben. Somit bleibt es den kommunalen Selbstverwaltungsgremien vorbehalten, sich jeweils für oder gegen den Wettbewerbspfad zu entscheiden.

Dabei ist die wettbewerbliche Vergabe als der Regelfall zu betrachten. Das abweichende Verfahren ist hingegen in regelmäßigen Abständen von den kommunalen Selbstverwaltungsgremien zu prüfen und ggf. aktiv neu zu beschließen. Die Pflicht zum Aufbau transparenter Strukturen und dem Abschluss von Verkehrsverträgen bleibt davon unberührt. Verkehrsunternehmen, die im Zuge einer Direktvergabe mit Verkehrsdienstleistungen betraut werden, sind von einer Teilnahme an Ausschreibungen an anderer Stelle ausgeschlossen.

Das formale Verfahren einer solchen Direktvergabe – also wie der Verkehrsvertrag zu Stande kommt (z.B. Auferlegung o.ä.) – ist nach rechtlichen Gesichtspunkten festzulegen.

Dieses „duale System“ kann – unter den beschriebenen Bedingungen einer Reform der ÖPNV-Finanzierung und dem grundsätzlichen Vorrang des Wettbewerbs - unbefristet installiert werden. Es wird dann zu beobachten sein, ob die angestrebten Effekte der Effizienzsteigerung des Systems unter diesen Bedingungen eintreten.

- **Trennung von Infrastruktur und Betrieb**

Eine bereits in den vergangenen Jahren viel diskutierte Option ist die Möglichkeit die Bereiche der Verkehrsinfrastruktur und des Fahrbetriebs zu trennen.

Dies schafft den kommunalen Unternehmen bei einem Einschlagen des Wettbewerbspfads die Möglichkeit von Übergangslösungen, indem lediglich der Fahrbetrieb für den Wettbewerb geöffnet wird, während die Infrastruktur bei einem kommunalen Unternehmen verbleiben kann.

Er eröffnet die Möglichkeit einer schrittweisen und geordneten Marktöffnung insbesondere für die (großen) kommunalen Unternehmen.

In diesem Zusammenhang erscheinen – wie beim SPNV – getrennte Genehmigungen für den Fahrbetrieb und den Betrieb der Infrastruktur naheliegend.

- **Vielfältiger Wettbewerb**

Die Umstellung des ÖPNV-Systems auf Verkehrsverträge und Ausschreibungsverfahren muss eine ausreichende Flexibilität in der Vertragsgestaltung gewährleisten. Auch die Verkehrsunternehmen müssen weiterhin die Möglichkeit haben, ihre Können und Know-How in den ÖPNV einzubringen. Zu nennen sind hierbei z.B. Instrumente wie funktionale Ausschreibungen (bei welchen der Aufgabenträger die gewünschten Bedienungskriterien vorgibt, die Verkehrsunternehmen aber bereits bei der Erstellung der konkreten Betriebskonzepte in den Wettbewerb treten) oder Anreizverträge (bei welchem die Verkehrsunternehmen mit in das Risiko für die Akzeptanz des Angebots beim Fahrgast eingebunden werden).

Instrumente zur Sicherung einer vielfältigen Unternehmenslandschaft und gegen eine zu starke Unternehmenskonzentration, wie sie bereits im Kommissionsentwurf der Novellierung der EG-VO 1893 angelegt sind (z.B. Begrenzung der maximalen Marktanteile einzelner Unternehmen), müssen diskutiert und auf ihre Schlagkraft hin untersucht werden.

5. Ausblick

In den vergangenen Jahren hat die deutsche Politik die Gestaltung der zukünftigen Rahmenbedingungen des ÖPNV weitgehend der europäischen Ebene und den Gerichten überlassen. An Stelle einer gestaltenden Rolle wurde eine abwartende Haltung eingenommen.

Inzwischen ist deutlich geworden, dass weder die europäische Ebene noch das Richterrecht in absehbarer Zeit für die nötige Klarheit sorgen werden, die alle Beteiligten im ÖPNV brauchen.

Die Politik muss daher selbst die Initiative ergreifen, um die notwendigen Reformschritte einzuleiten. Es ist Ziel grüner Politik, einen novellierten Rechts- und Finanzierungsrahmen des ÖPNV in dieser Legislaturperiode in Kraft zu setzen.

Gerd Hickmann
Hasengässle 2, 72070 Tübingen
hickmann@nahverkehrsberatung.de
Tel. 07071 / 922 908 & (0173) 7239 724

Albert Schmidt MdB
Platz der Republik 1
11011 Berlin
albert.schmidt@bundestag.de
Tel. 030 / 227 73429