

Umweltbundesamt

**Konzeption zur Finanzierung eines umweltverträglichen
öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)**

(Stand: Juni 2003)

- Diskussionspapier -

Michael Bölke
Pia Denzin
Dr. Burkhard Huckestein
Bernhard Specht

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung.....	3
2.	Die Bedeutung des ÖPNV für eine nachhaltige Mobilität	4
2.1	Umweltvorteile des ÖPNV	4
2.2	Kosteneinsparungen durch Minderung des MIV	5
2.3	Gewährleistung einer Mobilität ohne Auto	6
3.	Verbesserung des ÖPNV durch effiziente Finanzierung.....	6
3.1	Verlagerung des MIV auf umweltverträglichere Verkehrsträger	6
3.2	Anforderungen an eine künftige ÖPNV-Finanzierung	6
4.	Definitionen und Aufgaben des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)	7
4.1	Rechtliche Definition des ÖPNV	7
4.2	ÖPNV als Aufgabe der Daseinsvorsorge.....	7
4.3	Eigenwirtschaftlicher und gemeinwirtschaftlicher Verkehr	8
4.4	Behördliche Zuständigkeiten für den ÖPNV	9
4.5	Der Nahverkehrsplan (NVP)	10
5.	Höhe und Zusammensetzung der derzeitigen ÖPNV-Finanzierung.....	10
5.1	Öffentliche Aufwendungen für den ÖPNV	11
5.2	Intransparenz und Ineffizienz der ÖPNV-Finanzierung.....	14
6.	Rahmenbedingungen für eine künftige umweltverträgliche ÖPNV-Finanzierung.....	15
6.1	Vorgaben der Verfassung für den ÖPNV	15
6.2	Erfahrungen aus der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs	16
6.3	Berücksichtigung von Umweltschutzaspekten	17
7.	Vorschlag zur Neukonzeption der ÖPNV-Finanzierung	17
7.1	Bündelung der Budgets für den straßengebundenen ÖPNV.....	18
7.2	Verteilung der ÖPNV-Gelder an die Aufgabenträger	20
7.3	Verteilung der ÖPNV-Gelder des Bundes auf die Länder.....	22
7.4	Organisation der zukünftigen ÖPNV-Finanzierung	23
7.4.1	Die künftigen Funktionen der kommunalen Aufgabenträger	23
7.4.2	Die künftigen Funktionen der Genehmigungsbehörde	24
7.4.3	Nahverkehrsplan als Planungs- und Steuerungsinstrument.....	25
7.4.4	Trennung der Verkehrsinfrastruktur und Netzorganisation vom Fahrbetrieb	26
7.4.4.1	Aufgaben der Verkehrsmanagementgesellschaften.....	26
7.4.4.2	Anforderungen an die Verkehrsinfrastruktur.....	27
7.5	Die künftige Bedeutung des Verkehrsvertrags	28
7.5.1	Festlegen von Umweltschutzanforderungen für den ÖPNV	28
7.5.2	Die Verkehrsvertragsformen.....	29
8.	Zusammenfassung	32

Anhang

1. Einleitung

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (BMVBW) geht in seiner Verkehrsprognose 2015 für die Bundesverkehrswegeplanung davon aus, dass der Personenverkehrsaufwand im motorisierten Individualverkehr (MIV) von 750 Mrd. Personenkilometer (Pkm) im Jahr 1997 auf 915 Mrd. Pkm im Jahr 2015 steigen wird (dies entspricht einer Zunahme von 22 %), falls keine weiteren verkehrspolitischen Maßnahmen zur Steuerung der Verkehrsentwicklung ergriffen werden.¹ Trotz der Fortschritte in der Emissionsminderung an Fahrzeugen ist damit eine erhebliche Zunahme einzelner vom Verkehr ausgehender Umweltbelastungen verbunden: Vor allem die CO₂-Emissionen des Verkehrs werden deutlich steigen, ebenso die verkehrsbedingten Lärmbelastungen und der Flächenbedarf.²

Durch einen attraktiveren und leistungsfähigeren ÖPNV können diese Umweltbelastungen verringert werden, indem ein großer Teil des Verkehrszuwachses auf den weniger umweltbelastenden ÖPNV verlagert wird. Aus Umweltschutzsicht besteht deshalb ein erhebliches Interesse daran, den bestehenden ÖPNV nicht nur zu sichern, sondern auch zu verbessern und auszubauen. Dabei gilt es, die durch den ÖPNV verursachten Umweltbelastungen weiter zu vermindern, um das steigende Verkehrsvolumen mit möglichst geringen Umweltauswirkungen bewältigen zu können.

Nach dem Verordnungsvorschlag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften müssen Leistungen des ÖPNV von den zuständigen Behörden grundsätzlich ausgeschrieben und im Wettbewerb vergeben werden (siehe Stand der europäischen Entwicklung im Anhang 1). Diese tiefgreifenden Veränderungen des ÖPNV-Sektors, die das EG-Recht nach sich ziehen wird, sollten von der Umweltseite intensiv begleitet werden. Die notwendigen Veränderungen gilt es so mitzugestalten, dass die Zukunft des ÖPNV in Deutschland gesichert, seine Attraktivität und Leistungsfähigkeit gesteigert und seine Umweltvorteile ausgebaut werden. Damit würde ein wesentlicher Beitrag zu einer nachhaltigen Mobilität geleistet.

Obwohl der Fahrplan bis zur Einführung des kontrollierten Wettbewerbs³ im ÖPNV noch nicht feststeht, ist mit teilweise erheblich geänderten Aufgaben für die kommunalen Aufgabenträger, die Genehmigungsbehörden sowie die ÖPNV-Unternehmen zu rechnen, um wettbewerbskonforme Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten zu schaffen.

Darüber hinaus wird derzeit vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) geprüft, ob die ÖPNV-Finanzierung in Deutschland mit den bestehenden europäischen Vorgaben vereinbar ist (siehe Zusammenfassung der Schlussanträge des Generalanwalts in dem Verfahren vor dem EuGH im Anhang 2). Es ist zu erwarten, dass die anstehende EuGH-Entscheidung einen erheblichen Handlungsbedarf auslösen wird.

Auch unabhängig vom Ausgang des EuGH-Verfahrens müssen die öffentlichen Finanzierungsinstrumente umgestaltet werden. Ziel muss es sein, die bestehenden Budgets für den

¹ Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen (BMVBW): Verkehrsbericht 2000; Integrierte Verkehrspolitik: Unser Konzept für eine mobile Zukunft, November 2000.

² Siehe Umweltbundesamt: Nachhaltige Entwicklung in Deutschland. Die Zukunft dauerhaft umweltgerecht gestalten, Berlin 2002, S. 201.

³ Mit dem Vorschlag der Kommission KOM(2002) 107 vom 21.02.2002 zur Novelle der EG Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 soll ein System des kontrollierten Wettbewerbs im ÖPNV verankert werden. Danach soll die Steuerung und Finanzierung des ÖPNV durch die zuständigen Aufgabenträger grundsätzlich mit der Vergabe von öffentlichen Dienstleistungsaufträgen im Wettbewerb durch Ausschreibungen erfolgen.

ÖPNV möglichst effizient einzusetzen und dabei gleichzeitig Planungssicherheit für alle Beteiligten zu gewährleisten. In Fachkreisen wird - vor dem Hintergrund dieser Entwicklung - bereits über alternative Finanzierungsmodelle diskutiert. So wurde beispielsweise vom Umweltbundesamt im Januar 2002 ein Workshop zu dem Thema: „Strategien zur Finanzierung eines umweltgerechten ÖPNV“ durchgeführt. Dieser Workshop diente dazu, die Ergebnisse der vom Umweltbundesamt geförderten Forschungsprojekte zu Finanzierungs- und Umweltaspekten des ÖPNV vorzustellen und mit Vertreterinnen sowie Vertretern aus Bundes- und Landesministerien, Kreis- und Kommunalverwaltungen, Interessenverbänden der Verkehrsunternehmen, Städten und Kommunen, Umweltverbänden, Verkehrsunternehmen, und Fachleuten aus Verkehrswissenschaft sowie Verkehrsplanung zu diskutieren.

Auf der Basis der o. g. Forschungsprojekte und den Ergebnissen des Workshops hat das Umweltbundesamt mit diesem Diskussionspapier einen Vorschlag erarbeitet, wie die Finanzierung des ÖPNV künftig so gestaltet werden kann, dass sehr viel stärkere Anreize zur Umweltentlastung geschaffen und gleichzeitig die Schwächen des bestehenden Systems überwunden werden können. Das vom Deutschen Städtetag im Februar 2002 vorgestellte Diskussionspapier⁴ hat ebenfalls Eingang in diese Konzeption gefunden.

Im Kapitel 2 wird zunächst auf die Bedeutung des ÖPNV für eine nachhaltige Mobilität hingewiesen. Kapitel 3 zeigt den Stellenwert einer effizienten Finanzierung des ÖPNV. Im Kapitel 4 werden die für das Verständnis erforderlichen Begriffe und Aufgaben definiert. Kapitel 5 beschreibt die Höhe und Zusammensetzung der derzeitigen Finanzierung sowie deren wesentlichen Schwächen. In Kapitel 6 werden die rechtlichen Rahmenbedingungen sowie die Erfahrungen aus der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs dargestellt. Schließlich werden im Kapitel 7 wesentliche Elemente einer geänderten Finanzierung und Organisation des ÖPNV vorgeschlagen und begründet, die dazu beitragen sollen, den ÖPNV als umweltverträglichen und leistungsfähigen Verkehrsträger weiterzuentwickeln und zu sichern.

2. Die Bedeutung des ÖPNV für eine nachhaltige Mobilität

2.1 Umweltvorteile des ÖPNV

Ein Vergleich der von verschiedenen Verkehrsmitteln ausgehenden Umweltbelastungen und Unfallrisiken zeigt, dass Busse und Bahnen gegenüber Pkw deutliche Vorteile haben. Um den selben Verkehrsaufwand in Personenkilometer - bei einem durchschnittlichen Auslastungsgrad von 20 bis 25 % bei Bussen und Pkw - zu erbringen, benötigen Busse weniger als ein Drittel an Kraftstoff und emittieren proportional weniger CO₂. Der Pkw zeigt den mit Abstand höchsten Flächenbedarf der Stadtverkehrsmittel im fließenden Verkehr (ohne Parkplätze), die Straßenbahn benötigt nur ein Drittel, der Bus weniger als die Hälfte der Fahrbahnhöhen und entlastet die Innenstädte und Wohngebiete erheblich vom Parkraumdruck. Die derzeit vom ruhenden Verkehr beanspruchten Flächen könnten darüber hinaus alternativ genutzt werden, z.B. für die Erweiterung von Fuß- und Radwegen, als Spielfläche für Kinder oder für Anpflanzungen. Dies würde die Wohnumfeldqualität erheblich erhöhen und größere Lebensräume in den Städten schaffen. Gleichzeitig sind Busse und Bahnen deutlich sicherer.⁵

⁴ Deutscher Städtetag: Diskussionspapier über die zukünftige Rolle der Städte als Aufgabenträger im ÖPNV vom 11.02.2002

⁵ Verkehrsclub Deutschland e.V.: VCD-Fakten: Bus, Bahn und Pkw im Umweltvergleich. Der ÖPNV im Wettbewerb, Bonn 2001.

Umweltbelastungen lassen sich verringern, indem der Verkehr von umweltbelastenden Verkehrsträgern (z.B. Auto, Flugzeug) auf umweltverträglichere Verkehrsträger (z.B. Bus und Bahn) verlagert wird. Dazu ist es notwendig, die Umweltvorteile des ÖPNV gegenüber dem MIV auch unter zunehmendem Wettbewerbsdruck zu sichern und auszubauen. Dies kann insbesondere durch den Einsatz emissionsarmer Busse (EURO IV, EURO V und EEV⁶) und durch die Verbesserung ihres Auslastungsgrades bei gleichzeitiger Optimierung der Angebotsqualität (Pünktlichkeit, Sicherheit, Sauberkeit, Bequemlichkeit usw.) erreicht werden. Ein hoher Anteil des ÖPNV am Verkehr leistet einen Beitrag zum Umweltschutz, erhöht die Attraktivität der Innenstädte und trägt zur Wohnumfeldverbesserung bei. Darüber hinaus reduzieren sich die verkehrsbedingten Umweltbelastungen - wie CO₂-Emissionen, Luftschadstoffe (z.B. Rußpartikel und Stickoxide), Lärmemissionen sowie Energie-, Material- und Flächenbedarf.

2.2 Kosteneinsparungen durch Minderung des MIV

Die prognostizierte Zunahme des MIV stellt insbesondere die Städte und Gemeinden vor eine große Herausforderung. Mit dem Autoverkehr nehmen nicht nur Umweltbelastungen, Flächenbeanspruchungen und Gesundheitsrisiken zu. Gleichzeitig sind damit auch erhebliche Kosten verbunden, die vor allem Städte für den Autoverkehr aufbringen müssen. Bereits heute belasten die vom Autoverkehr induzierten Kosten die Etats von Großstädten mit teilweise über 100 Millionen € pro Jahr, ohne dass dies ohne weiteres aus den kommunalen Haushaltsplänen ersichtlich ist: Eine im Auftrag des Umweltbundesamtes durchgeführte Untersuchung der kommunalen Aufwendungen für den Autoverkehr in drei ausgewählten Städten (Bremen, Dresden und Stuttgart) ergab für das Jahr 2000, dass diesen Städten jeweils zwischen 65,4 Mio. € und 104,8 Mio. € pro Jahr an MIV-bedingten Ausgaben entstehen, denen lediglich zwischen 9,2 und 20,7 Mio. € an Einnahmen aus dem Autoverkehr (insbesondere Parkgebühren sowie Verwarn- und Bußgelder) gegenüberstanden. Die höchsten autoinduzierten Ausgaben entfallen dabei auf den Unterhalt und Bau von Straßen und Parkplätzen sowie auf die Straßenreinigung, Straßenbeleuchtung und Straßenentwässerung. Darüber hinaus sind erhebliche Mehraufwendungen bei Feuerwehr, Polizei, Wirtschaftsförderung, Grünflächenämtern und städtischen Bauhöfen ausschließlich vom Autoverkehr bedingt. Pro Einwohner belaufen sich die „versteckten Netto-Subventionen für den MIV“ in diesen drei Städten zwischen 110 bis 145 € pro Jahr.⁷

Eine weitere Zunahme des MIV wird auch die kommunalen Haushalte zusätzlich belasten und die Lebensqualität in Städten verringern. Aus diesem Grund liegt es im Interesse von Kommunen, einen wachsenden Anteil des Innerortsverkehrs auf den ÖPNV zu verlagern und die rechtlichen, finanziellen sowie institutionellen Voraussetzungen hierzu zu schaffen. Um deutlich mehr Autofahrerinnen und Autofahrer zum Umsteigen auf den ÖPNV zu bewegen, muss dieser gestärkt werden.

⁶ EEV steht für Enhanced Environmentally Friendly Vehicle und ist gegenwärtig der anspruchvollste europäische Abgasstandard für Busse und Lkw. Fahrzeuge mit EEV-Standard übertreffen die ab Oktober 2008 gültige EURO 5 Norm für neu zugelassene Busse und Lkw.

⁷ Siehe International Council for Local Environmental Initiatives (ICLEI): Erarbeitung einer Suchhilfe für die Stadtverwaltung – Wie viel zahlt die Kommune für den Autoverkehr? Aufdeckung versteckter Subventionen für den Pkw, im Auftrag des Umweltbundesamtes, November 2001, www.iclei.org/europe/ccp/subsidies_german.htm.

2.3 Gewährleistung einer Mobilität ohne Auto

Nur, soweit der ÖPNV eine attraktive Alternative zum MIV darstellt, werden potenzielle Kunden auf Bus und Bahn umsteigen und sich die mit dem Autoverkehr - insbesondere für die Städte - verbundenen Nachteile verringern. Ein leistungsfähiger ÖPNV soll die Mobilität aller Bevölkerungsgruppen sicherstellen, d. h. zur guten und bequemen Erreichbarkeit der Wohnungen, Arbeitsplätze, kulturellen und sozialen Einrichtungen, Einkaufs- und Sportzentren sowie Erholungsgebiete beitragen. Ein flächendeckendes und attraktives Angebot dient dabei auch dazu, die Mobilität nicht motorisierter Bevölkerungsgruppen zu gewährleisten. Es ist daher erforderlich, den ÖPNV nicht nur aus umweltschutz-, sondern auch aus sozialen und ökonomischen Gründen kontinuierlich weiterzuentwickeln.

3. Verbesserung des ÖPNV durch effiziente Finanzierung

3.1 Verlagerung des MIV auf umweltverträglichere Verkehrsträger

Der Anteil des öffentlichen Personennahverkehrs am gesamten Verkehrsaufwand (Modal-Split) hat sich über die Jahre nur geringfügig verändert. Im Jahr 2000 ist der prozentuale Anteil des ÖPNV am Verkehrsaufwand (in Personenkilometern) im Vergleich zum Jahr 1992 zwar leicht gestiegen, bewegt sich jedoch mit 9,7 % weiterhin auf relativ niedrigem Niveau. Der Anteil des MIV lag im Jahr 2000 bei 79,1 %, der des gesamten öffentlichen Verkehrs (einschließlich Fernverkehr) bei 20,9 %.⁸ Die Zahlen in der Tabelle 1 belegen die Dominanz des MIV. Es bedarf also weiterer Anstrengungen, um den Modal-Split zugunsten des ÖPNV zu verbessern.

Tabelle 1: Personenverkehrsleistung - Anteile der Verkehrsbereiche in Prozent

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Öffentlicher Verkehr ⁹	18,2	18,3	19,2	19,9	20,0	19,9	19,7	19,9	20,9
davon ÖPNV	8,7	8,6	9,3	9,8	9,9	9,8	9,5	9,5	9,7
MIV	81,8	81,7	80,8	80,1	80,0	80,1	80,3	80,1	79,1

Quelle: DIW, Verkehr in Zahlen 2001/2002

3.2 Anforderungen an eine künftige ÖPNV-Finanzierung

Um eine Verlagerung auf den ÖPNV als umweltverträglichen Verkehrsträger zu erreichen, ist eine grundlegende **Umstellung der ÖPNV-Finanzierung** erforderlich. Diese muss den rechtlichen, institutionellen, umweltverträglichen, sozialen und ökonomischen Anforderungen genügen. Die zukünftige ÖPNV-Finanzierung sollte:

- wettbewerbsneutral sein und damit den zukünftigen Anforderungen der EU-Marktordnung entsprechen,
- flexibel und bedarfsgerecht sein,
- Aufgaben- und Ausgabenverantwortung beim Aufgabenträger zusammenführen,

⁸ Vgl. Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): Verkehr in Zahlen 2001/2002, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) (Hrsg.), Berlin 2002.

⁹ Der öffentliche Verkehr umfasst den Eisenbahn-, öffentlichen Straßenpersonen- und Luftverkehr. Basis für die Berechnung der Verkehrsanteile ist die gesamte Personenverkehrsleistung eines Jahres.

- Anreize für möglichst hohe Verkehrsleistungen des ÖPNV, Kundenzufriedenheit und Kosteneffizienz schaffen,
- politische und unternehmerische Aufgaben trennen sowie ein klares Besteller-Ersteller-Verhältnis zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen definieren,
- eine höhere Transparenz beim Einsatz öffentlicher Budgets ermöglichen,
- eine höhere Effizienz der eingesetzten Gelder durch örtlich angepasste Förderstrategien gewährleisten und
- einen Wettbewerb um die besten Ausbaustrategien im ÖPNV durch größere Handlungsspielräume für die Aufgabenträger vor Ort initiieren.

4. Definitionen und Aufgaben des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV)

4.1 Rechtliche Definition des ÖPNV

Eine allgemeine Definition zum öffentlichen Personennahverkehr ist in § 2 des Regionalisierungsgesetzes (RegG)¹⁰ zu finden. Demnach ist der ÖPNV „die allgemein zugängliche Beförderung von Personen im Linienverkehr, die überwiegend dazu bestimmt ist, die Verkehrsnachfrage im Stadt-, Vorort- oder Regionalverkehr zu befriedigen“. Das ist im Zweifel der Fall, wenn in der Mehrzahl der Beförderungsfälle eines Verkehrsmittels die gesamte Reiseweite 50 Kilometer oder die gesamte Reisezeit eine Stunde nicht übersteigt. Eine weitere Differenzierung nach der Verkehrswegeinfrastruktur erfolgt in § 2 Abs. 5 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG): Dort wird der ÖPNV mit Zügen als Schienenpersonennahverkehr (SPNV) bezeichnet, der nicht-schienengebundene Verkehr wird gem. § 8 Abs. 1 Personenbeförderungsgesetz (PBefG) als die allgemein zugängliche Beförderung von Personen mit Straßenbahnen, Oberleitungsbussen (Obussen) und Kraftfahrzeugen im Linienverkehr definiert. Als „Straßenbahnen“ gelten auch Hoch- und Untergrundbahnen und Schwebbahnen (§ 4 Abs. 2 PBefG), nicht aber S-Bahnen, die zum SPNV gerechnet werden.

Die Abgrenzung zwischen straßengebundenem und schienengebundenem ÖPNV ist notwendig, da im weiteren Verlauf bei der Verwendung des Begriffs ÖPNV der straßengebundene ÖPNV nach der Definition des PBefG gemeint ist. Soweit dies möglich ist, wird bei der Darstellung der derzeitigen Finanzierungsströme zwischen ÖPNV und SPNV unterschieden.

4.2 ÖPNV als Aufgabe der Daseinsvorsorge

In § 1 Abs. 1 des RegG wird die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personenverkehr als eine Aufgabe der Daseinsvorsorge angesehen. Damit übernimmt die öffentlichen Hand ein gewisses Maß an Verantwortung für die Befriedigung der Mobilitätsbedürfnisse der Bevölkerung durch die Bereitstellung von Diensten und Leistungen. Nach der heute vorherrschenden Theorie der Gewährleistungsverantwortung muss die Daseinsvorsorge nicht vom Staat selbst erbracht werden, sondern ihn trifft nur die Pflicht zur Schaffung eines Rahmens und zur Kontrolle der ansonsten von Privaten erbrachten Dienstleistungen.

¹⁰ Gesetz zur Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs (Regionalisierungsgesetz); in: Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens vom 27.12.1993 (Eisenbahnneuordnungsgesetz EneuOG); BGBl. I, S. 2378, 2395.

Der ÖPNV wird in den meisten Landesnahverkehrsgesetzen als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe¹¹ der Daseinsvorsorge definiert. Diese Aufgabe wird durch die kommunalen Aufgabenträger, also i.d.R. die Landkreise und kreisfreien Städte, wahrgenommen (zur näheren Ausgestaltung der Zuständigkeiten siehe 4.4). Freiwilligkeit der Aufgabe bedeutet, dass der Aufgabenträger über das Ob und Wie der Aufgabenerfüllung nach seinem Ermessen entscheidet.¹² Das Ermessen bei der Ausgestaltung der gesetzlich vorgesehenen „ausreichenden Verkehrsbedienung“ wird allerdings durch Zielsetzungen in den Landesnahverkehrsgesetzen beschränkt. Diese enthalten sowohl Leitlinien für ein bedarfsgerechtes ÖPNV-Angebot als auch Grundsätze zum Umweltschutz, z.B. die Verlagerung des Verkehrsaufkommens vom MIV auf öffentliche Verkehrsmittel. Zwingende Vorschriften bestehen darüber hinaus insofern, als die meisten ÖPNV-Landesgesetze¹³ die kommunalen Aufgabenträger verpflichten, Nahverkehrspläne (siehe hierzu 4.5) aufzustellen. Daraus folgt jedoch noch keine gesetzliche Bestimmung eines bestimmten Bedienungsangebots.

4.3 Eigenwirtschaftlicher und gemeinwirtschaftlicher Verkehr

Das PBefG unterscheidet zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen. Nach § 8 Abs. 4 PBefG sind Verkehrsleistungen grundsätzlich eigenwirtschaftlich zu erbringen. Eigenwirtschaftlichkeit ist dann gegeben, wenn eine Verkehrsleistung kostendeckend, also grundsätzlich ohne staatliche Förderung, erbracht wird. Kann die, im Rahmen der Daseinsvorsorge geforderte, ausreichende Verkehrsbedienung durch eigenwirtschaftliche Verkehre nicht gewährleistet werden, kann der Aufgabenträger gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen bestellen.

Die Unterscheidung zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren hat insbesondere die folgenden zwei Konsequenzen:

- Nur die gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen müssen im Wettbewerb, d.h. nach vorheriger Ausschreibung, vergeben werden.
- Die behördlichen Zuständigkeiten sind bei den Verfahren teilweise sehr unterschiedlich geregelt (siehe Punkt 4.4).

Nach der gesetzlichen Regelung in § 8 Abs. 4 PBefG liegt eine kostendeckende, und damit eigenwirtschaftliche Verkehrsleistung vor, wenn deren Aufwand durch Beförderungserlöse, Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungsregelungen im Tarif- und Fahrplanbereich sowie sonstige Erträge im handelsrechtlichen Sinne gedeckt wird. In der bisherigen Praxis wurde die Eigenwirtschaftlichkeit durch eine sehr weitgehende Interpretation der „Erträge im handelsrechtlichen Sinne“ hergestellt. Hierunter wurden auch Zuschüsse in Form von Zahlungen aus anderen Geschäftsbereichen der Aufgabenträger im Rahmen des kommunalen Querverbundes (z.B. aus Überschüssen bei der Energie- und Wasserversorgung oder der Abfall- und Abwasserentsorgung) und sonstige öffentliche Gelder in Form von Gesellschaftereinlagen, Kapitalaufstockungen und freiwilligen Zuschüssen für die kommunalen Verkehrsunternehmen subsumiert. Diese weite Subsumption unter den Begriff

¹¹ Im Gegensatz zur pflichtigen Selbstverwaltungsaufgabe; so z.B. in Sachsen Anhalt (§ 3 Abs. 1 ÖPNVG-LSA)

¹² Gegen die Einordnung als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe wird angebracht, die Gemeinden könnten gerade nicht frei darüber entscheiden, ob sie überhaupt einen ÖPNV einführen. Die Ausgestaltung der Aufgabe als pflichtige Selbstverwaltungsaufgaben würde aber aus verfassungsrechtlichen Gründen zu einer gesteigerten Finanzierungsverantwortung der Länder führen. Siehe auch Entscheidung des LandesVerfG von Sachsen-Anhalt vom 17.09.1998.

¹³ Ausnahmen in § 8 Abs. 1 S. 1 NVG RhPf, § 9 Abs. 1 SaarlÖPNVG.

ternehmen subsumiert. Diese weite Subsumption unter den Begriff der „Kostendeckung“ wird auch als „fingierte Eigenwirtschaftlichkeit“ bezeichnet.

Die weite Auslegung dieses Begriffs hat dazu geführt, dass die 1996 in das PBefG eingeführte Bestellung gemeinwirtschaftlicher Verkehre bisher nur selten durchgeführt wurde. Die Bestellung von gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen richtet sich nach § 13a PBefG in Verbindung mit der EG-Verordnung (EWG) Nr. 1191/69¹⁴. Bei der Bestellung hat der Aufgabenträger die Lösung zu wählen, die die geringsten Kosten für die Allgemeinheit hervorruft. Dies soll i.d.R. durch die Durchführung eines Vergabeverfahrens zur Ermittlung des wirtschaftlichsten Angebots im Wettbewerb erreicht werden. Wegen der oben beschriebenen „fingierten Eigenwirtschaftlichkeit“ werden solche Ausschreibungen nur selten durchgeführt und damit die Öffnung des ÖPNV-Marktes für neue Bewerber verhindert.

Bei strenger Abgrenzung dürften bei eigenwirtschaftlichen Verkehren keine Finanzhilfen der öffentlichen Hand und auch keine Zuschüsse kommunaler Unternehmen geleistet werden. Liegen derartige Finanzhilfen vor, handelt es sich um einen gemeinwirtschaftlichen Verkehr, der nach den gesetzlichen Vorgaben zu bestellen ist. Wurden dagegen tatsächlich gemeinwirtschaftliche Verkehre wie eigenwirtschaftliche behandelt, besteht die Gefahr, dass es sich bei den geleisteten Zahlungen der öffentlichen Hand um wettbewerbsverfälschende Beihilfen¹⁵ im Sinne des Artikels 87 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften (EGV) handelt (siehe auch Anhang 2).

4.4 Behördliche Zuständigkeiten für den ÖPNV

Die verschiedenen Genehmigungsformen für eigen- und gemeinwirtschaftliche Betriebe führen zu teilweise unterschiedlichen behördlichen Zuständigkeiten: Für die Genehmigung der eigenwirtschaftlichen Verkehre ist allein die **Genehmigungsbehörde** zuständig, während bei der Genehmigung der gemeinwirtschaftlichen Verkehre die Genehmigungsbehörde und die **kommunalen Aufgabenträger** in zwei Stufen zusammenwirken.

Die Genehmigungsbehörde ist in der Regel auf der mittleren Ebene der staatlichen Verwaltung (je nach Land die Bezirksregierung oder das Regierungspräsidium) angesiedelt. Sie ist bei beiden Genehmigungsformen für die staatliche Genehmigungsentscheidung zuständig, d.h. sie entscheidet über die gewerberechtlichen Voraussetzungen, und sie erteilt die Konzession, also das ausschließliche Nutzungsrecht für eine bestimmte Linie.

Von dieser ordnungsrechtlichen Ebene ist die organisatorische und planerische Ebene zu unterscheiden, die in den Bereich der Selbstverwaltungsaufgaben der Kommunen fällt. Bei der Bestellung der gemeinwirtschaftlichen Verkehre stehen dem kommunalen Aufgabenträger deutlich weitergehende Kompetenzen zu als bei eigenwirtschaftlichen Verkehren. Denn gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen werden von ihm bestellt, d.h. er bestimmt den Umfang und die Qualität des ÖPNV vor Ort und er trifft im Rahmen der Vergabe der Verkehrsleistung die Auswahlentscheidung. In der darauf folgenden Genehmigungsentscheidung wer-

¹⁴ Verordnung (EWG) Nr. 1169/69 über das Vorgehen der Mitgliedsstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs vom 26.07.1969 in der Fassung der VO Nr. 1893/91 vom 20.06.1991, Amtsblatt EG Nr. L 156/1 vom 28.06.1969 sowie Amtsblatt EG Nr. L 169/1 vom 29.06.1991.

¹⁵ Vgl. RA Dr. H. Baumeister u.a: Rechtsgutachten für den Kommunalverband Großraum Hannover u.a. zur Auflegung von gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen als Alternative zur Vergabe im Wettbewerb nach VOL/A vom Januar 2001. www.nahverkehrsberatung.de, Rubrik: Publikationen, Bereich: ÖPNV-Wettbewerb.

den nur noch die gewerberechtlichen Voraussetzungen überprüft, also ob das Verkehrsunternehmen leistungsfähig und der Unternehmer zuverlässig und fachlich geeignet sind. Allerdings wird dieses, für gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen geltende zweistufige Verfahren, wie oben erläutert, in der Praxis nur selten angewendet.

Die in der Praxis fast ausschließlich durchgeführte eigenwirtschaftliche Genehmigungsform gewährt den Kommunen als Aufgabenträger hingegen nur die Zuständigkeit für die Planung des ÖPNV in Form des Nahverkehrsplans, schließt sie aber von der Entscheidung darüber aus, welches Unternehmen die im Nahverkehrsplan festgelegten Verkehrsleistungen durchführen soll. Damit ist dem kommunalen Aufgabenträger nicht nur die förmliche Zuständigkeit für die Bestellung der Verkehrsunternehmen entzogen, sondern es ist ihm auch danach in der Phase des Betriebs jeder Einfluss auf die Politik der Verkehrsunternehmen versagt.

4.5 Der Nahverkehrsplan (NVP)

Das Planungs- und Steuerungsinstrument für alle Verkehrsleistungen ist der **Nahverkehrsplan (NVP)**, der von den kommunalen Aufgabenträgern aufgestellt wird. Im Nahverkehrsplan definieren sie ihre Vorstellungen zur ÖPNV-Entwicklung: Es sind insbesondere die vorhandenen Verkehrsstrukturen zu erfassen und zu analysieren, Ziele für die weitere Gestaltung des ÖPNV-Angebotes zu formulieren, das zu erwartende Verkehrsaufkommen zu schätzen und planerische Maßnahmen für eine effiziente Gestaltung des ÖPNV zu entwickeln. Dabei hat der Aufgabenträger die landesgesetzlichen Leitlinien zur ÖPNV-Gestaltung zu beachten, indem die dort aufgestellten Umweltziele (z.B. Beitrag des ÖPNV zum Umweltschutz; Verringerung der verkehrsbedingten Immissionen; Energieeinsparungen usw.) in die Nahverkehrsplanung einfließen. Darüber hinaus sind im Nahverkehrsplan die Belange der Raumordnung und Landesplanung, des Umweltschutzes und die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit sowie der Sparsamkeit zu beachten.

Nach der gesetzlichen Konzeption war der NVP als das zentrale Planungs- und Steuerungsinstrument des kommunalen Aufgabenträgers zur Festlegung und Sicherung einer ausreichenden Verkehrsbedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im ÖPNV gedacht. Allerdings hat die Genehmigungsbehörde die Vorgaben des NVP lediglich zu „berücksichtigen“ (siehe § 8 Abs. 3 PBefG) und mit den Interessen der Verkehrsunternehmen abzuwägen. Dies führt bei der in der Praxis vorherrschenden Genehmigung eigenwirtschaftlicher Unternehmen meistens dazu, dass die Genehmigungsbehörden den im PBefG angelegten Besitzstandsschutz des konzessionierten „Altunternehmers“ höher bewerten als konzeptionelle Aussagen im NVP. Damit läuft die Steuerungsfunktion des NVP in der Praxis ins Leere.

5. Höhe und Zusammensetzung der derzeitigen ÖPNV-Finanzierung

Der ordnungsrechtliche Rahmen und die Vielzahl der vorhandenen Finanzierungsregelungen des ÖPNV in den Bundes- und Landesgesetzen sind derart komplex und intransparent, dass nur noch Fachleute in der Lage sind, die Finanzströme vollständig zu überblicken. Dazu trägt auch bei, dass sich jedes Land in seinen ÖPNV-Gesetzen eigene Regelungen zur Finanzierung und Förderung geschaffen hat. Hinzu kommt, dass die Daten über die Erlöse und Zuwendungen an die Verkehrsunternehmen nicht öffentlich zugänglich sind und häufig nicht einmal den Gebietskörperschaften als Eigentümer bekannt sind. Vor diesem Hintergrund basieren die

Daten aus dem Forschungsprojekt¹⁶ teilweise auf Schätzungen, da die letzte umfangreiche gesamtdeutsche Analyse über die von Bund, Ländern und Kommunen gezahlten Zuschüsse vom Ifo-Institut für Wirtschaftsforschung vor der Reform der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs durchgeführt wurde.

5.1 Öffentliche Aufwendungen für den ÖPNV

Nach groben Schätzungen beträgt der jährliche Umsatz des straßen- und schienengebundenen ÖPNV etwa 23 Mrd. €, die zu etwa einem Drittel durch die Fahrgäste (Fahrgelderlöse) und zu zwei Dritteln durch die öffentliche Hand aufgebracht werden. Damit stellen die Finanzierungsbeiträge der Gebietskörperschaften (Bund, Länder und Kommunen) für das Jahr 1997 den größten Anteil an der Finanzierung des ÖPNV dar. Dieses Verhältnis von Eigeneinnahmen der Verkehrsunternehmen zur öffentlichen Fremdfinanzierung verdeutlicht, dass es bei strenger Auslegung kaum „eigenwirtschaftlich“ erbrachte Verkehrsleistungen gibt. Neben den investitionsgebundenen Zuschüssen für Infrastrukturmaßnahmen und Fahrzeugbeschaffung gibt es auf Bundes- und Landesebene sowie kommunaler Ebene eine Vielzahl finanzieller Transfers an den ÖPNV. Eine Analyse der Finanzierungsströme wurde im Rahmen eines - vom Umweltbundesamt geförderten - Forschungsprojektes vorgenommen.¹⁷ Die folgenden Finanzdaten basieren auf dem genannten Projekt und beziehen sich auf das Jahr 1997. Die Zahlen geben einen Überblick darüber, wofür die Förderungen von Bund, Ländern und Kommunen im ÖPNV verwendet worden sind. Ein zentrales Kriterium für die Einordnung der verschiedenen Finanzströme ist dabei die Unterscheidung in investitionsgebundene und nicht investitionsgebundene Aufwendungen der öffentlichen Hand.

Die gesetzlichen Grundlagen für Investitionsfördermaßnahmen im ÖPNV auf Bundesebene sind im **Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)** geregelt. Die Finanzhilfen des Bundes werden zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden anteilig im Bereich des kommunalen Straßenbaus und des ÖPNV als Zuwendungen bereitgestellt. Daneben fließen nach dem **Regionalisierungsgesetz (RegG)** Gelder für den schienengebundenen ÖPNV vom Bund an die Länder. Auf Länderebene ist die Investitionsförderung im ÖPNV-Gesetz des jeweiligen Bundeslandes gesondert geregelt.

Die investitionsgebundene Förderung des Bundes, der Länder und Kommunen für den ÖPNV und SPNV betrug 1997 insgesamt 3,17 Mrd. €. Auf die Förderung nach dem GVFG entfielen 1,80 Mrd. € (davon sind 0,96 Mrd. € in den ÖPNV und 0,84 Mrd. € in den kommunalen Straßenbau geflossen). Auf die Investitionsförderung außerhalb des GVFG (gem. § 8 Abs. 2 RegG und Investitionsfördergesetz Aufschwung Ost) entfielen 1,37 Mrd. €. Für die Jahre 1998-2003 waren nach dem GVFG jährlich 1,68 Mrd. € Förderungen des Bundes vorgesehen.

Neben der reinen Investitionsförderung betrug die Förderung des laufenden Betriebs in Form von Betriebskostenzuschüssen 3,94 Mrd. € (davon 3,22 Mrd. € für den SPNV und 0,72 Mrd. € für den ÖPNV). Diese Gelder wurden vom Bund auf der Grundlage des RegG den Ländern zugewiesen. Insgesamt standen 1997 Regionalisierungsgelder des Bundes in Höhe von 6,19 Mrd. € zur Verfügung.

¹⁶ Vgl. Rönnau, Hans Joachim, Schallaböck, Karl-Otto, Wolf, Rainer, Hüsing, Martin u.a. : Umweltpolitische Handlungsempfehlungen für die Finanzierung des ÖPNV, UFOLPAN-Forschungsprojekt 298 96 152 im Auftrag des Umweltbundesamtes vom Juli 2001 (noch nicht veröffentlicht).

¹⁷ Vgl. ebenda

Ein wesentlicher Bestandteil der Finanzierung der ÖPNV-Unternehmen in kommunaler Hand erfolgt des Weiteren durch Gesellschaftereinlagen und Kapitalaufstockungen von Seiten der Kommunen und durch Steuerersparnisse und Gewinnübertragungen aus anderen kommunalen Unternehmen (insbesondere den Energieversorgungsunternehmen) im Rahmen des so genannten kommunalen Querverbundes. Nach Angaben des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) waren dafür jährliche Ausgleichszahlungen von bis zu 2,38 Mrd. € erforderlich.

Weitere finanzielle Förderungen des laufenden Betriebs erfolgten durch Steuerermäßigungen gemäß § 12 Abs. 2. Nr. 10 Umsatzsteuergesetz (UStG) in Höhe von 0,43 Mrd. €, Steuerbefreiungen gemäß § 3 Nr. 6 Kraftfahrzeugsteuergesetz (KraftStG), Modellversuche, Kooperationen und den Nahverkehr in Höhe von 0,41 Mrd. €. Im Jahr 1997 sind insgesamt 7,17 Mrd. € für den laufenden Betrieb bereitgestellt worden.

Neben den bisher aufgeführten finanziellen Förderungen für Investitionen und den laufenden Betrieb wurden 1997 aus sozialpolitischen Gründen 2,9 Mrd. € überwiegend von den Ländern bereitgestellt. Dazu gehören insbesondere die Ausgleichszahlungen für den Ausbildungsverkehr gemäß § 45a Personenbeförderungsgesetz (PBefG) und § 6a Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) für den SPNV. Die finanzielle Förderung betrug 1997 0,99 Mrd. €. Darüber hinaus gibt es für die finanzielle Förderung des Ausbildungsverkehrs weitere länderspezifische und kommunale Regelungen, deren Förderhöhe aufgrund der ungenauen Datenlage unter Bezugnahme auf Daten des Ifo-Institutes aus dem Jahre 1993 auf 1,45 Mrd. € geschätzt wurde. Für den Ausbildungsverkehr wurden insgesamt 2,44 Mrd. € an öffentlichen Geldern aufgewendet. Ein weiterer Baustein der sozialpolitischen ÖPNV-Finanzierung sind die Ausgleichszahlungen nach dem Schwerbehindertengesetz (SchwbG), die im Jahr 1997 0,46 Mrd. € ausmachten. Als letzter großer Fördertopf sind ÖPNV-anteilige Leistungen für den SPNV und insbesondere die Deutsche Bahn AG in Höhe von 1,21 Mrd. € vom Bund bereitgestellt worden (z. B. Investitionen nach dem Bundesverkehrswegeplan und Programmen des „Aufbau-Ost“ sowie Entlastungen der DB AG von Altschulden und Pensionsverpflichtungen).

Tabelle 2: Verwendung der Fördergelder (Bezugsjahr 1997 ohne Saarland)

	Mrd. €
1. Investitionsgebundene Förderung von Bund, Länder und Kommunen	3,17
1.1 Investitionsförderung innerhalb des GVFG	1,80
Davon für ÖPNV	0,96
und kommunalen Straßenbau ¹⁸	0,84
1.2 Investitionsförderung außerhalb des GVFG	1,37
2. Förderung des laufenden Betriebs	7,17
2.1 Betriebskostenzuschüsse	3,95
davon für SPNV	3,22
übriger ÖPNV	0,73
2.2 Ausgleichszahlungen zur Abdeckung von Defiziten (sog. Querverbund)	2,38
2.3 Umsatzsteuerermäßigung	0,43
2.4 Kraftfahrzeugsteuerbefreiung, Modellversuche, Kooperationen und Fördermittel mit der Zweckbindung Nahverkehr	0,41
3. Sozialpolitische Leistungen	2,90
3.1 Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG u. § 6a AEG	0,99
3.2 Leistungen für den Ausbildungsverkehr	1,45
3.3 Ausgleichszahlungen Schwerbehindertengesetz	0,46
4. ÖPNV-anteilige Leistungen	1,21
Summe aus 1. bis 4.	14,45

Quelle: Rönnau, H. J. u.a.: Umweltpolitische Handlungsempfehlungen für die Finanzierung des ÖPNV, UFOPLAN-Projekt 298 96 152 im Auftrag des Umweltbundesamtes, Seite 47

Die öffentlichen Fördergelder zur ÖPNV/SPNV-Finanzierung in Höhe von 14,45 Mrd. € für das Jahr 1997 (ohne Saarland) sind in der **Tabelle 2** dargestellt. Daraus geht hervor, dass nahezu die Hälfte der Fördergelder für den laufenden Betrieb und rd. 22 % für Investitionen verwendet werden. Bei der Herkunft der Gelder lassen sich vier Finanzierungsebenen unterscheiden: Fördergelder des Bundes, der Länder, der Kommunen sowie der Verkehrsunternehmen. Auf der Ebene des Bundes stehen für den straßengebunden ÖPNV die Gelder aus dem GVFG und zu einem geringen Anteil aus dem RegG zur Verfügung. Diese Regionalisierungsgelder werden in den meisten Bundesländern vorrangig für den SPNV verwendet. In einigen Bundesländern werden die Gelder auch anteilig zur Finanzierung des übrigen ÖPNV eingesetzt.¹⁹ Da es hierzu in den Ländern sehr unterschiedliche Regelungen gibt, lässt sich dieser Anteil nur mit einem erheblichen Aufwand durch Länderbefragungen ermitteln. Von den 14,45 Mrd. € wurden von den Ländern 9,43 Mrd. €/Jahr einschließlich GVFG-Fördergelder des Bundes und der Regionalisierungsgelder, vom Bund 1,91 Mrd. €/Jahr und von den Kommunen 3,1 Mrd. €/Jahr in eigener Verantwortung eingesetzt.

Pro Einwohner ist die Förderung in den Ländern sehr unterschiedlich. In Berlin werden beispielsweise jährlich 283 € pro Einwohner ausgegeben, in Niedersachsen 67 €. Im Bundesdurchschnitt sind es 105 €. Die Förderung ist nach Höhe und Zusammensetzung des öffentlichen Nahverkehrssystems sehr unterschiedlich und hängt u.a. von der Bevölkerungsdichte und

¹⁸ Die Gelder für den kommunalen Straßenbau kommen sowohl dem MIV als auch dem ÖPNV zugute. Förderungsfähig nach § 2 Abs. 1 GVFG sind z.B. der Bau und Ausbau von innerörtlichen Straßen mit Ausnahme von Anlieger- und Erschließungsstraßen, besondere Fahrspuren für Omnibusse, verkehrswichtige Zubringerstraßen zum überörtlichen Verkehrsnetz, Verkehrsleitsysteme und Umsteigeparkplätze. Die Schwerpunkte der Förderung werden von den Ländern in eigener Verantwortung festgelegt.

¹⁹ Vgl. Rönnau, H. J. u.a.: Umweltpolitische Handlungsempfehlungen für die Finanzierung des ÖPNV, Seite 54ff

der Netzdichte sowie vom Anteil der schienengebundenen Netze (S-Bahn, U-Bahn, Tram) ab. Die Höhe der verfügbaren Gelder ist zudem abhängig von der Finanzkraft des Landes, der Kommunen und der kommunalen Aufgabenträger sowie von der politischen Priorität, die der ÖPNV genießt. Insbesondere die Höhe der Querverbundsубventionen ist von der Ertragslage der kommunalen Unternehmen und damit unmittelbar von der jeweiligen Haushaltslage der Kommunen abhängig.

5.2 Intransparenz und Ineffizienz der ÖPNV-Finanzierung

Um die umwelt- und verkehrspolitisch gewünschte Steigerung der Verkehrsleistungen im ÖPNV zu erzielen, kommt es nicht nur darauf an, dem ÖPNV ausreichende Gelder zur Verfügung zu stellen. Vielmehr muss auch ein effizienter Einsatz der Gelder gewährleistet sein. Das heutige System der ÖPNV-Finanzierung in Deutschland ist gekennzeichnet durch Intransparenz und eine Vielzahl von Förderinstrumenten u.a. in Form von Investitionsförderungen, Steuervergünstigungen und Zuschüssen, die von ihrer Wirkung nicht wettbewerbsneutral sind. So werden z.B. von den Eigentümern öffentlicher Verkehrsunternehmen Verluste durch Gesellschaftereinlagen gedeckt, ohne zu prüfen, ob die angebotene Verkehrsleistung von einem anderen Unternehmen bei gleicher Qualität kostengünstiger angeboten werden kann.

Die Fördergelder fließen heute größtenteils an den gesetzlich bestimmten Aufgabenträgern vorbei direkt an die Verkehrsunternehmen, wodurch eine systematische Steuerung behindert wird. Ein effizienter Einsatz der Fördergelder ist daher bei einer Reihe von Förderinstrumenten nicht gewährleistet.

Die bestehenden Förderinstrumente sind in der Regel aufwands- oder inputorientiert. So steigt z.B. der staatliche Zuschuss in Abhängigkeit von dem vor Ort betriebenen Aufwand. Der beim Bau einer U-Bahnstrecke staatlich gewährte Investitionszuschuss steigt mit der Höhe der Kosten. Die tatsächlich erzielten Wirkungen auf das Verkehrsangebot des ÖPNV sind hingegen kaum Maßstab für staatliche Förderungen. Damit besteht kein ausreichender Anreiz, das Verkehrsangebot möglichst effizient zu erbringen. Ganz im Gegenteil: Kostenminderungen oder höhere Einnahmen z.B. wegen eines effizienteren Managements oder einer besseren Kapazitätsauslastung führen in der Regel dazu, dass die öffentlichen Zuschüsse für den ÖPNV gekürzt werden. Nicht nur aus Umweltschutzsicht sollte eine effiziente Finanzierung so erfolgen, dass mit den eingesetzten Geldern die Verkehrsbedürfnisse möglichst vieler Kunden befriedigt werden. Dies schließt ein, dass mit den eingesetzten Geldern möglichst viele neue Kunden für den ÖPNV gewonnen werden und zur Verringerung des MIV und der damit verbundenen negativen Folgen beigetragen wird.

Die Zweckbindung der Fördergelder auf bestimmte Fördertatbestände trägt ebenfalls dazu bei, dass die Wirkungen der eingesetzten Gelder nicht optimal sind. Auf Bundesebene liegt der Schwerpunkt für den straßengebundenen ÖPNV bei der Investitionsförderung nach dem GVFG. Diese sehr investitionsorientierte Förderung des ÖPNV ist nicht immer mit Vorteilen für den Kunden verbunden. Denn staatliche Fördergelder für andere Maßnahmen, z.B. für Betriebsleistungen zur Erweiterung des Fahrplanangebots oder für Marketingmaßnahmen, stehen kaum zur Verfügung, selbst wenn damit vergleichbare oder gar höhere Verkehrsleistungen und Fahrgastzahlen verbunden sind. So verliert der ÖPNV z.B. durch die Verlängerung der Taktfrequenzen an Attraktivität. Gleichzeitig werden aufwendig gestaltete Busbahnhöfe im ländlichen Raum an den Wochenenden kaum frequentiert.

Bestimmte Förderinstrumente leiten darüber hinaus die unternehmerischen Aktivitäten der Verkehrsunternehmen stärker auf die Erhöhung der Zuschüsse als auf die Befriedigung der Kundenbedürfnisse. Ein Beispiel dafür sind die Ausgleichszahlungen für bezuschusste Zeitkarten im Ausbildungsverkehr nach § 45a PBefG. Durch das Berechnungsverfahren dieser Zuschüsse liegen die Einnahmen der Verkehrsunternehmen pro verkaufter Schülermonatskarte um rund 50 Prozent über denen aus einer verkauften Erwachsenenzeitkarte. In ländlichen Gebieten mit dominierendem Schülerverkehr haben sich diese Ausgleichszahlungen zu einer allgemeinen Grundfinanzierung des ÖPNV entwickelt. Da die gewährten Zuschüsse im Schüler- und Ausbildungsverkehr zudem noch nach zurückgelegten Personenkilometern (und nicht nach kürzester Entfernung zwischen Wohn- und Zielort) bemessen werden, können die Verkehrsunternehmen häufig sogar durch Umwegfahrten ihre Zuschüsse erhöhen. Dies hat dazu geführt, dass sich die Verkehrsunternehmen auf die Bedienung der Zwangskunden konzentrieren. Die in der Verkehrsmittelwahl freien Kunden, insbesondere Autofahrerinnen und Autofahrer, stehen hingegen nicht angemessen im Blickpunkt, obwohl gerade dort erhebliche Potenziale liegen und die größten Beiträge zur Verkehrs- und Umweltentlastung geleistet werden können.

Insgesamt trägt die Zweckbindung der Fördergelder und die aufwandsorientierte Förderung zur Ineffizienz bei, da es die finanzielle Verantwortung von der Aufgabenverantwortung trennt. Auf diese Weise haben weder die Aufgabenträger noch die Verkehrsunternehmen ein ausreichendes Interesse, mit den verfügbaren ÖPNV-Budgets maximale Verkehrsleistungen zu erbringen. Es fehlt zudem an Anreizen, den Anteil des ÖPNV am Modal-Split zu erhöhen und neue Kunden durch Qualitätsverbesserungen zu gewinnen. Deshalb kommt eine künftige Konzeption zur Finanzierung eines umweltverträglichen ÖPNV nicht ohne finanzielle Anreize zur Leistungssteigerung und Kostenreduktion aus.

6. Rahmenbedingungen für eine künftige umweltverträgliche ÖPNV-Finanzierung

Eine Reform der öffentlichen Finanzierung des ÖPNV ist untrennbar mit einer Novellierung des ordnungsrechtlichen Rahmens verbunden, da die bestehenden Genehmigungsformen im PBefG faktisch keinen Wettbewerb ermöglichen (siehe auch Punkt 4.4). Mit der Einführung von mehr Wettbewerb im ÖPNV soll eine Mobilisierung kundengerechter Leistungen initiiert werden. Das vorrangige Ziel sollte dabei ein effizienter Einsatz der Gelder zur Gewährleistung hoher Qualitäts- und Umweltstandards sein. Dies erfordert einen Übergang von der bislang unternehmensbezogenen hin zu einer leistungsbezogenen Finanzierung des ÖPNV, die wettbewerbsneutral ausgestaltet ist. Dies bedeutet, dass die Förderinstrumente von der überwiegend inputorientierten Maßnahmenförderung (z.B. Förderung der Betriebshöfe, Werkstätten, Fahrzeuge, usw.) zu einer anreizorientierten und outputbezogenen Förderung umgestaltet werden müssen.

In diesem Kapitel werden kurz die Vorgaben der Verfassung für den ÖPNV und die Erfahrungen im Rahmen der Regionalisierung und Finanzreform des SPNV dargestellt. Darüber hinaus wird auf die Berücksichtigung von Umweltaspekten bei der Vergabe von Verkehrsleistungen eingegangen.

6.1 Vorgaben der Verfassung für den ÖPNV

Die Reform des ÖPNV wird dadurch erschwert, dass die Gesetzgebungskompetenzen für die Regelungsmaterie zwischen Bund und Ländern verteilt ist. Dem Bund steht die Gesetzge-

bungskompetenz für das PBefG zu, weil dieses den gewerberechtlichen Rahmen für Verkehrsunternehmen festlegt. Die gewerberechtlichen Aspekte des ÖPNV fallen gemäß Art. 74 Nr. 11 Grundgesetz (GG) in die Regelungszuständigkeit des Bundes für das Recht der Wirtschaft. Demgegenüber liegt die Regelung der organisations- und planungsrechtlichen Grundlagen (z.B. Ausgestaltung des Nahverkehrsplans, zukünftige Gestaltung eines Verkehrsvertrags) für den ÖPNV bei den Ländern. Dem PBefG als Bundesgesetz ist es verfassungsrechtlich verwehrt, eigenständige organisations- und planungsrechtliche Modelle für die Gewährleistung des ÖPNV durch die kommunalen Aufgabenträger zu entwickeln. Vorgaben für die Planung und Organisation des ÖPNV können im PBefG nur gemacht werden, sofern sie für die Gestaltung der gewerberechtlichen Genehmigung eine Vorbedingung sind und somit direkt die gewerberechtlichen Zulassungsbedingungen regeln. Die konkrete rechtliche Gestaltung der Planung und Organisation des ÖPNV kann dagegen nur in den ÖPNV-Gesetzen der Länder erfolgen.

6.2 Erfahrungen aus der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs

Die heutigen finanziellen Rahmenbedingungen im straßengebundenen ÖPNV entsprechen weitgehend der Situation im Schienenverkehr vor der Bahnreform. Der Großteil der staatlichen Fördergelder fließt an den eigentlich zuständigen Aufgabenträgern vorbei direkt an die Verkehrsunternehmen, welche dann in eigener Regie über Art und Umfang ihrer Leistungen befinden. Die kommunalen Aufgabenträger, vor allem jene in ländlichen Regionen ohne eigene kommunale Verkehrsunternehmen, sind daher in ihren Gestaltungsmöglichkeiten stark eingeschränkt. Das Gestaltungsinstrument des Nahverkehrsplans in der heutigen Form hat sich angesichts der bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen und der Finanzierungssituation als zu schwach erwiesen.

Bei der Umgestaltung der finanziellen Rahmenbedingungen des straßengebundenen ÖPNV können die Erfahrungen aus der Mitte der 90er Jahre durchgeführten Regionalisierung und der damit verbundenen Reform der Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) einfließen. Vor der Bahnreform stellte der Bund der Deutschen Bundesbahn (DB) erhebliche Gelder zur Verfügung, damit diese gemeinwirtschaftliche Leistungen erbringen konnte. Ein konkreter Leistungsauftrag war damit nicht verbunden. Die DB als Unternehmen bestimmte in eigenem Ermessen, welche Leistungen sie im Rahmen des so entstandenen wirtschaftlichen Spielraums erbrachte und nahm damit zugleich politische Aufgaben wahr. Eine Steuerungsmöglichkeit für die verantwortliche politische Ebene (Bundestag) bestand faktisch nicht. Dieses System, die Entscheidung über Art und Umfang gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen in die Hand des leistungserbringenden Verkehrsunternehmens zu legen, hatte sich nicht bewährt.

Seit der Bahnreform und der Regionalisierung des SPNV werden die Budgets gebündelt in die Hände der zuständigen öffentlichen Aufgabenträger (dies sind nach dem Gesetz in der Regel die Länder) gegeben. Diese treffen die Entscheidungen darüber, welche gemeinwirtschaftlichen Nahverkehrsleistungen erbracht werden sollen und bestellen diese bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen. Letzteren kommt daher nicht mehr die Aufgabe zu, ihre Leistungen selbst zu bestimmen, sondern sie haben sich auf eine möglichst effiziente Produktion der bestellten Leistungen zu konzentrieren. Die Bestellung der Verkehrsleistungen wird zunehmend nach einer Ausschreibung im Wettbewerb vorgenommen, wobei abzuwarten bleibt, welche Entwicklungen die Änderung der Vergabeverordnung im Jahre 2002 nach sich ziehen wird. Das Steuerungsinstrument zur Leistungserbringung ist der Verkehrsvertrag. Die Reform der

Nahverkehrsfinanzierung des SPNV zählt zu jenen Teilen der Bahnreform, welche sich nach Meinung der Fachleute (z.B. des BMVBW) bewährt hat.

Außerdem wurde der Schienenverkehr dem Wettbewerb geöffnet. Dies ist genehmigungsrechtlich dadurch erfolgt, dass die Genehmigung nach § 6 des Allgemeinen Eisenbahngesetzes (AEG) für das Betreiben einer nach der Verkehrsart bestimmten Verkehrsleistung erteilt wird und nicht, wie im PBefG, für eine bestimmte Linienführung. Damit gibt es im Schienenverkehr keine Konzessionen im Sinne von Ausschließlichkeitsrechten, sondern jeder Inhaber einer Genehmigung, die in der Regel 15 Jahre gültig ist, kann seine Verkehrsleistung anmelden, sofern diese sich in das Netz einfügt und dort die erforderlichen Kapazitäten bestehen.

6.3 Berücksichtigung von Umweltaspekten

Im Rahmen des Vergabeverfahrens von Verkehrsleistungen ist es aus rechtlicher Sicht mittlerweile unbestritten, dass der Besteller von Verkehrsleistungen Umweltaspekte berücksichtigen kann. Das hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) in seinem aktuellen Urteil vom 17.09.2002 ausdrücklich bestätigt. Darin vertritt der EuGH die Auffassung, dass der Auftraggeber (Besteller) bei der Vergabe eines Auftrags an den Bieter (Ersteller) mit dem wirtschaftlich günstigsten Angebot Umweltaspekten berücksichtigen darf, sofern diese Kriterien

- mit dem Gegenstand des Auftrags zusammenhängen,
- dem Auftraggeber keine unbeschränkte Entscheidungsfreiheit einräumen (das heißt: die Kriterien, nach denen die Angebote ausgewertet werden, müssen eindeutig bestimmt sein und objektiv quantifizierbare Umweltaschutzanforderungen enthalten),
- ausdrücklich im Leistungsverzeichnis oder in der Bekanntmachung des Auftrags genannt sind und
- alle wesentlichen Grundsätze des Gemeinschaftsrechts, insbesondere das Diskriminierungsverbot, beachtet werden.²⁰

Es fehlen bisher die Erfahrungen und geeigneten Steuerungsinstrumente, wie Umweltaschutzkriterien aus verkehrlicher, ökonomischer und rechtlicher Sicht in der Ausschreibungspraxis konkretisiert werden können.²¹ Deshalb plant das UBA, ein Forschungsvorhaben zu dem Thema: „Erarbeitung von Handlungsempfehlungen für einen umweltfreundlichen, attraktiven und leistungsfähigen ÖPNV“ im Rahmen des Umweltforschungsplans (UFOPLAN) 2003 zu vergeben.

7. Vorschlag zur Neukonzeption der ÖPNV-Finanzierung

Die künftige ÖPNV-Finanzierung sollte die finanziellen, planerischen und organisatorischen Entscheidungsspielräume der kommunalen Aufgabenträger stärken. Ebenso wie beim SPNV sollten auch beim straßengebundenen ÖPNV die gesamten öffentlichen Gelder für unternehmensbezogene Förderungen und Zuwendungen bei den zuständigen kommunalen Aufgabenträgern als „**Budget straßengebundener ÖPNV**“ gebündelt werden. Ein Teil dieser Gelder sollte anhand erfolgs- und leistungsbezogener Indikatoren verteilt werden. Dadurch soll bei

²⁰ Vgl. Urteil des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtssache C-513/99 vom 17.09.2002

²¹ Vgl. Eichmann, Volker., Barth, Sybille u.a. : Umweltauswirkungen der Regionalisierung des ÖPNV, UFOPLAN-Forschungsprojekt 297 54 091 im Auftrag des Umweltbundesamtes vom November 2001 (noch nicht veröffentlicht).

den Aufgabenträgern ein Anreiz zu höheren Fahrgastzahlen und ein Wettbewerb um das beste ÖPNV-Konzept in Gang gesetzt werden. Ein Konzept für einen anreizorientierten Verteilungsschlüssel wird unter Punkt 7.2 vorgestellt.

7.1 Bündelung der Budgets für den straßengebundenen ÖPNV

Effizienz und Transparenz der ÖPNV-Förderung können erhöht werden, indem die Fördergelder nicht mehr innerhalb des ÖPNV-Sektors (z.B. für Investitionen) zweckgebunden werden, sondern grundsätzlich ungebunden sind. Erstens kann hierdurch auf die unterschiedlichen Anforderungen des ÖPNV vor Ort besser und flexibler reagiert werden. Zweitens entfällt auf der Ebene der Verkehrsunternehmen und Aufgabenträger der Anreiz zur Intransparenz, indem z.B. Kostenpositionen zusammengefasst oder interne Budgetverschiebungen vorgenommen werden, um eine zweckentsprechende Verwendung der Gelder zu belegen. Voraussetzung für eine Zusammenführung der „Budgets für den straßengebundenen ÖPNV“ aus dem GVFG und RegG auf Bundesebene ist, dass die bisher zweckgebundenen Zuwendungen für Investitionen sukzessive in ein Globalbudget überführt werden. Parallel muss auf Landesebene festgelegt werden, wie und in welcher Höhe die bisher auf Grund von Bundesgesetzen von den Ländern bereitgestellten Gelder für den straßengebundenen ÖPNV an die Aufgabenträger verteilt werden.

Durch die Zuweisung der Gelder an die Aufgabenträger in pauschalierter Form und den Wegfall bestimmter Fördertatbestände können die Aufgabenträger bedarfsgerechte, örtlich angepasste Förderstrategien für den ÖPNV entwickeln. Die Zuweisung der Gelder an die Aufgabenträger und deren zweckentsprechende Verwendung für den ÖPNV sollte durch Rahmenvorgaben des Bundes und der Länder geregelt werden. Die Aufgabenträger können dann innerhalb des festgelegten Rahmens nach Maßgabe der jeweiligen Situation selbst entscheiden, inwieweit hiermit Verkehrsinfrastruktur- oder Fahrzeuginvestitionen, Betriebsleistungen (Fahrplanangebot), Tarifreformen, Marketingaktivitäten oder sonstige Maßnahmen finanziert werden. Dabei ist es durchaus erwünscht, dass sich auch zwischen den Aufgabenträgern ein „Wettbewerb“ um die erfolgreichsten ÖPNV-Ausbaustrategien entwickelt. Ob das ÖPNV-Angebot durch kürzere Taktzeiten, ein transparenteres Tarifsystem, die Einführung einer Mobil-Card oder die Einrichtung von Busspuren und Vorrangschaltungen an Ampeln für Busse und Straßenbahnen verbessert wird, sollte der Entscheidung und Verantwortung der Aufgabenträger und nur noch in Teilbereichen den Verkehrsunternehmen überlassen werden.

Um Planungssicherheit bei den kommunalen Aufgabenträgern zu schaffen, sollte die Höhe des Budgets für den straßengebundenen ÖPNV von Bund, Ländern und Kommunen gesetzlich festgelegt werden. In diesem Zusammenhang wird es als sinnvoll angesehen, einen Anteil der bereits heute für den für den straßengebundenen ÖPNV eingesetzten Gelder aus dem RegG gesondert auszuweisen. Dadurch würde den Akteuren im ÖPNV signalisiert, dass es mit der Einführung des Wettbewerbs nicht darum geht, die bestehenden ÖPNV-Leistungen mit geringeren Budgets zu erbringen, sondern mit dem festgelegten Budget ein Maximum an ÖPNV-Verkehrsleistungen zu ermöglichen. Einige Autoren, z.B. Hickmann, schätzen, dass durch Effizienz und Produktivitätssteigerungen im ÖPNV bis zu 20 % der Kosten eingespart werden könnten. Mit diesen Geldern könnten zusätzliche ÖPNV-Verkehrsleistungen bestellt werden.

Im GVFG könnte in einer Übergangsphase eine Quotierung eingeführt werden, um die Zweckbindung der Gelder für den kommunalen Straßenbau einerseits und den straßengebundenen ÖPNV andererseits zu erhalten. Darüber hinaus könnten für größere Investitionsvorha-

ben (bisheriges Bundesprogramm) Gelder gebunden werden. Der Geldfluss sollte in jedem Fall über die Länder an die Aufgabenträger und nicht direkt an die Verkehrsunternehmen erfolgen, weil nur dadurch ein bedarfsgerechtes ÖPNV-Angebot sichergestellt werden kann.

Anders als bei den Budgets aus dem GVFG und dem RegG, die vom Bund anteilig bereitgestellt werden, ist die Situation bei der gruppenbezogenen Förderung des Schülerverkehrs und der Beförderung von Schwerbehinderten. Hierfür gibt es zwar eine einheitliche bundesgesetzliche Regelung auf der Grundlage des § 45a PBefG und § 148 SGB IX²² (§ 62 SchwbG a. F.). Die Finanzierung des Schülerverkehrs erfolgt jedoch gemäß § 45a Abs. 3 PBefG unmittelbar durch die Länder, die Gelder für die Schwerbehindertenbeförderung werden von Bund und Ländern gemeinsam aufgebracht. Das derzeitige Berechnungsverfahren für die Ausgleichszahlungen im Schülerverkehr ist nicht dafür geeignet, das Verkehrsangebot zu verbessern (siehe unter Punkt 5.2). Deshalb sollten auch diese Gelder in die Verantwortung der Aufgabenträger gegeben werden, damit diese bedarfsgerechte Verkehrsleistungen unter Wettbewerbsbedingungen bestellen können. Hier sollten die Anforderungen für den Schüler- und Behindertenverkehr in Bezug auf Umfang und Qualität definiert werden und es den Aufgabenträgern grundsätzlich überlassen bleiben, wie sie dies mit den insgesamt verfügbaren Budgets gewährleisten.

Zusammenfassend könnten in eine pauschalierte Zuweisung an die kommunalen Aufgabenträger folgende ÖPNV-Fördergelder des Bundes und der Länder einfließen:

- Investitionsförderungen nach dem GVFG,
- der Teil der Regionalisierungsgelder des Bundes, welcher bereits heute von den Ländern für die Förderung des straßengebundenen ÖPNV eingesetzt wird,
- Ausgleichszahlungen der Länder für bezuschusste Ausbildungszeitkarten nach § 45a PBefG (Ausbildungsverkehr),
- die Förderung nach dem Schwerbehindertengesetz,
- bestehende Förderungen für Tarif- und Verkehrsverbände und
- sonstige ÖPNV-Fördergelder der Länder.

In der Summe handelt es sich dabei bundesweit um ein geschätztes **Budget von 4 bis 5 Mrd. €** welches auf diese Weise für den ÖPNV in die Hände der kommunalen Aufgabenträger gegeben werden kann. Einnahmen aus dem so genannten Querverbund, in dessen Rahmen Gesellschafter von kommunalen Verkehrsunternehmen zum Ausgleich der Verluste Einlagen erhöhen sowie Kapitalaufstockungen leisten, sind dabei noch nicht berücksichtigt. Durch die Liberalisierung des Strommarktes sind künftig sehr viel geringere Gewinne bei den kommunalen Energieversorgern zu erwarten, daher wird eine Finanzierung des ÖPNV in dieser Form nicht mehr im bisherigen Umfang möglich sein. Darüber hinaus ist fraglich, ob die Subventionierung kommunaler Unternehmen durch den Querverbund (siehe auch 4.3) nicht gegen das europäische Beihilfeverbot verstößt. Es wäre zu prüfen, ob Zahlungen im Querverbund so umgestaltet werden könnten, dass sie wettbewerbsneutral wirken, z.B. indem sie einem unabhängigen Infrastrukturunternehmen oder der Managementebene zugeordnet werden. Damit kämen sie nicht einem einzelnen im Wettbewerb stehenden Unternehmen zugute, sondern stünden im Rahmen von Infrastruktur- und Managementleistungen allen Verkehrsunternehmen zur Verfügung. Trotzdem sollte auf längere Sicht mit dem Wegfall der Querverbundfinanzierung gerechnet werden.

²² Die Schwerbehindertenbeförderung ist nunmehr geregelt im: Sozialgesetzbuch Neuntes Buch (SGB IX) Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen vom 19.06.2001, BGBl. I, S. 1045.

Die derzeit verfügbaren Budgets nach dem GVFG und dem RegG auf Bundesebene und auf Landesebene nach dem PBefG und den ÖPNV-Gesetzen sowie dem SchwbG sollten als „Budgets für den straßengebundener ÖPNV“ ohne weitere Verwendungsbeschränkungen an die Aufgabenträger verteilt werden.

Am Ende einer ÖPNV-Finanzreform sollte auf Bundesebene ein „**ÖPNV-Finanzierungsgesetz**“ stehen, das mehr Transparenz schafft, indem die auf mehrere Gesetze aufgeteilten Budgets in einer Rechtsgrundlage zusammengeführt werden. Hier muss beachtet werden, dass ein solches Bundesgesetz nur für die bundesgesetzlich geregelten Budgets gelten kann, also für das GVFG und die Teile der Regionalisierungsgelder aus dem RegG. Bei der Förderung des Ausbildungsverkehrs handelt es sich gem. § 45a PBefG zwar um ein Bundesgesetz, die Gelder für die Ausgleichszahlungen an die Unternehmen werden jedoch von den Ländern aufgebracht und müssen deshalb auf Landesebene festgelegt werden.

7.2 Verteilung der ÖPNV-Gelder an die Aufgabenträger

Die im ÖPNV-Finanzierungsgesetz festgelegten Gelder fließen als ÖPNV-gebundene Finanzzuweisungen zunächst an die Länder, die diese im Rahmen ihrer finanziellen Verantwortung an die Aufgabenträger verteilen und von diesen für die Bestellung von Verkehrsleistungen bei den Verkehrsunternehmen eingesetzt werden. Die Aufgabenträger sind bei der Verwendung der ÖPNV-Gelder an die in den ÖPNV-Gesetzen festgelegten Ziele gebunden.

Maßstab für die Verteilung der Gelder an die Aufgabenträger sollte eine transparente und effiziente ÖPNV-Finanzierung sein, die Anreize zu hohen Verkehrsleistungen und Verlagerungen vom MIV auf den ÖPNV bewirkt. Dabei muss ein Interessenausgleich zwischen den finanziellen Rahmenbedingungen des ÖPNV in den größeren Ballungsräumen und dem häufig vernachlässigten ÖPNV in der Fläche bewerkstelligt werden.

Ein mögliches Modell für die Verteilung der Gelder an die Aufgabenträger könnte ein zweigliedriger Verteilungsschlüssel sein: Zur Finanzierung eines Grundangebotes an Verkehrsleistungen im straßengebundenen ÖPNV könnten auf der Basis von Einwohnerzahl, Flächengröße und angebotenen Fahrplankilometern „Status-quo-Gelder“ zur Verfügung gestellt werden. Das Grundangebot wird von den Aufgabenträgern vor Ort in den Nahverkehrsplänen festgelegt und soll eine ausreichende Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge gewährleisten. Um weitere Anreize für einen leistungsfähigeren ÖPNV und für eine stärkere Verlagerung des Verkehrs vom MIV zu schaffen, sollten zusätzliche Gelder nach einem erfolgsorientierten Schlüssel auf der Basis von Fahrgastentwicklung und Personenkilometern an die Aufgabenträger verteilt werden.

Als erfolgsorientierte Bemessungskriterien kommen in Betracht:

- Zahl der beförderten Fahrgäste ohne Schülerverkehr (damit können verkehrspolitisch gewünschte Bemühungen zur Gewinnung von in der Verkehrsmittelwahl freien Fahrgästen verstärkt werden),
- die erbrachten Personenkilometer,
- der Fahrkartenumsatz oder
- die Veränderung des Modal-Splits im Verkehrsgebiet eines Aufgabenträgers (verkehrspolitisch sinnvoll, jedoch schwer erfassbar).

Werden die erfolgsorientierten Kriterien bei der Zuweisung der Fördergelder an die Aufgabenträger angewandt, bestehen für die Aufgabenträger Anreize, das ÖPNV- Angebot zu erweitern , denn jeder gewonnene Fahrgast erhöht die ÖPNV-Zuweisungen vom Land. Damit werden Anreize für eine effiziente und kundenorientierte Weiterentwicklung des ÖPNV- Angebotes geschaffen. Für die kommunale Ebene besteht dann auch ein finanzieller Anreiz, den ÖPNV nicht nur im Rahmen der Daseinsvorsorge überhaupt bereit zu stellen, sondern ihn auch als leistungsfähigen Verkehrsträger für Kunden attraktiver zu gestalten. Wenn mit den eingesetzten Geldern ein hoher Zuwachs an Fahrgästen erzielt wird und viele Autofahrer und Autofahrerinnen auf den ÖPNV umsteigen, können insbesondere die durch den MIV verursachten Beeinträchtigungen für Mensch und Umwelt verringert werden. Mit einer Verbesserung des Modal-Splits zugunsten des ÖPNV würde sich das Nutzen-Kosten-Verhältnis erhöhen, da die durch den MIV verursachten Umweltbeeinträchtigungen und Haushaltsbelastungen reduziert werden können (siehe auch Punkt 2).

Die Bereitschaft der Kommunen, den ÖPNV finanziell zu fördern, sollte von Bund und Ländern honoriert werden. Aufgabenträger, deren finanzielles Engagement das übliche Maß überschreitet, sollten bei der Verteilung der Gelder besonders berücksichtigt werden. Dies stellt sicher, dass die Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen gemeinsam ihr Know-how, ihre Erfahrungen vor Ort sowie Kreativität und Ideenreichtum dafür einsetzen, höhere Fahrgastzahlen zu erreichen. Deshalb sollten die kommunalen Gelder für den ÖPNV ebenfalls bei der Verteilung der ÖPNV-Gelder an die Aufgabenträger berücksichtigt werden. Als kommunale Gelder könnten die Kommunen z.B. bestehende Einnahmen aus Parkgebühren, Ablösezahlungen nach der Stellplatzverordnung oder Gewinne kommunaler Betriebe (z.B. Energieversorgungsunternehmen) für den ÖPNV verwenden. Darüber hinaus sollte den Kommunen auch ermöglicht werden, eigene Quellen der ÖPNV-Finanzierung zu erschließen. Denkbar wäre z.B. eine kommunale Nahverkehrsabgabe, die Einführung von Straßenbenutzungsgebühren oder die Schaffung einer Erschließungsabgabe für den ÖPNV.²³ Damit könnten die (begrenzten) Möglichkeiten der Kommunen, eigene Haushaltsmittel oder Einnahmen aus dem Querverbund für den ÖPNV zu verwenden, ergänzt werden.

Bei der Gewichtung der einzelnen Verteilungsindikatoren sollten die erfolgsabhängigen Parameter (erreichte Fahrgastzahlen und die erzielte Verkehrsleistung in Personenkilometer) mit mindestens 40 % in die Bewertung eingehen, um einen Anreiz zur kundenorientierten Angebotssteigerung zu schaffen. Die Flächengröße und die angebotenen Fahrplankilometer sollten zur Sicherung eines ausreichenden Verkehrsangebotes mit mindestens 40 % und die eingesetzten Eigenmittel mit 20 % gewichtet werden. Bei diesem Modell würden damit sowohl Strukturmerkmale, als auch das finanzielle Engagement der Kommune und erfolgsabhängige Parameter berücksichtigt. In der Diskussion mit den beteiligten Akteuren kann sich durchaus auch eine andere Gewichtung der Verteilungsindikatoren ergeben, wichtig ist nur, dass Aspekte der Daseinsversorgung, der Anreiz- und Leistungsorientierung und der kommunalen Selbstverwaltung angemessen berücksichtigt werden.

²³ Das beschriebene Modell wurde von Gerd Hickmann von der Nahverkehrsberatung Südwest auf dem UBA Workshop „Strategien zur Finanzierung eines umweltgerechten ÖPNV“ im Januar 2002 vorgestellt. Vgl. auch Gerd Hickmann: Die Zukunft des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV), Studie im Auftrag der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen, www.nahverkehrsberatung.de, Rubrik: Publikationen, Bereich: ÖPNV-Finanzierung.

7.3 Verteilung der ÖPNV-Gelder des Bundes auf die Länder

Wird ein Teil der ÖPNV-Gelder anhand leistungsbezogener Merkmale auf die Aufgabenträger verteilt, so werden diese bestrebt sein, den ÖPNV für mehr Fahrgäste attraktiv zu gestalten und den Modal-Split zu verändern. Je mehr Aufgabenträger dabei erfolgreich sind, desto stärker steigt der Bedarf an Fördergeldern, die nach Leistungskriterien verteilt werden. Da aber gleichzeitig die Summe der über die Länder an die Aufgabenträger verteilten ÖPNV-Gelder begrenzt ist, kann eine Situation eintreten, dass für Aufgabenträger, die erfolgreich Verkehr auf den ÖPNV verlagert haben, keine zusätzlichen Gelder zur Verfügung stehen. Bleibt die Summe der ÖPNV-Gelder, die von einem Land auf die Aufgabenträger verteilt werden, gleich, so kommt es zwangsläufig zu einer Umverteilung zwischen den Aufgabenträgern: die weniger erfolgreichen Aufgabenträger müssten Kürzungen hinnehmen, damit die zusätzlichen ÖPNV-Gelder für die erfolgreichen Aufgabenträger bereitgestellt werden können. Dies kann das gesamte anreizorientierte Verteilungssystem blockieren, da ein wachsender ÖPNV allein noch keine zusätzlichen Gelder gewährleistet, wenn gleichzeitig andere Aufgabenträger noch erfolgreicher sind. Um den Anreiz zu einer Verlagerung auf den ÖPNV zu erhalten, müssen daher auch auf übergeordneter Ebene (d.h. bei den Ländern) zusätzliche Gelder bereitgestellt werden. Dies kann nur dadurch erfolgen, dass auch bei der Verteilung der ÖPNV-Gelder des Bundes auf die Länder ein leistungsbezogenes Kriterium eingeführt wird.

Grundsätzlich sollten die Gelder des Bundes zur Sicherung einer ausreichenden Verkehrsbedienung über ein einfaches Schlüsselverfahren auf der Basis von Strukturmerkmalen wie Flächengröße und Einwohnerzahl oder in Analogie zum RegG den Ländern zugewiesen werden. Zusätzlich könnte jedoch erwogen werden, einen Teil der Gelder des Bundes, z.B. 30 %, nach ÖPNV-bezogenen Erfolgskriterien zu verteilen (etwa Modal-Split oder Fahrgastentwicklung im ÖPNV). Dabei sollten diese Erfolgskriterien den erfolgsorientierten Bemessungskriterien auf der Ebene der Aufgabenträger (in aggregierter Form) entsprechen, da andernfalls das Finanzierungssystem nicht konsistent ist. Möglich wäre z.B., die Verteilung nach einem Benchmarking-Verfahren vorzunehmen, das den höchsten Rückgang des MIV eines Landes zum Maßstab für die Verteilung der Gelder macht. Hierdurch könnte gewährleistet werden, dass die Länder in der Lage sind, die erfolgreichen Aufgabenträger auch zusätzlich zu fördern. Da auch in diesem anreizorientierten System nicht ausgeschlossen ist, dass die insgesamt an die Länder verteilten Bundesgelder nicht ausreichen, um die zusätzlichen ÖPNV-Geldbedarfe auf der Ebene der Länder zu decken, kann eine Erhöhung der Bundesgelder notwendig werden. Dieser zusätzliche Bedarf wäre aber das Ergebnis einer sehr erfolgreichen und effizienten ÖPNV-Politik, denen eine Zunahme der ÖPNV-Leistungen und Entlastungen des MIV gegenübersteht. Insbesondere könnte auf diese Weise das Interesse der Länder an einem effizienten und leistungsfähigen ÖPNV gestärkt werden. Gleichzeitig würde verhindert, dass Erfolge beim ÖPNV durch primär dem Autoverkehr dienende Maßnahmen der Länder (z.B. Straßenbau, Ausbau der Telematik usw.) konterkariert würden.

Die Länder werden den ÖPNV auch künftig in Abhängigkeit von den jeweiligen Gegebenheiten sehr unterschiedlich fördern, so wird die Förderung in Stadtstaaten anders ausfallen als in Flächenstaaten. Wie bereits oben beschrieben, hängt die Förderung u.a. vom Verdichtungsgrad in der Fläche (Anteil SPNV und/oder Busverkehr) und vom Anteil der schienengebundenen Netze (S-Bahn, U-Bahn, Tram) ab. Insofern wird die Förderung pro Einwohner und Jahr in den einzelnen Bundesländern in jedem Fall primär nach objektiven Kriterien erfolgen. Gleichwohl ist eine Ergänzung um leistungsbezogene Kriterien ein wichtiger Baustein in einem schlüssigen Gesamtkonzept zur Finanzierung des ÖPNV.

Am Ende dieses Reformprozesses sollte es einen wesentlichen Finanzstrom des Bundes über die Länder an die Aufgabenträger geben, der um die Komplementärgelder der Länder sowie die Eigenbeiträge der Kommunen aufgestockt wird.²⁴ Auch wenn die Details einer hier nur in Grundzügen beschriebenen Verteilungsregel noch nicht ausgearbeitet und deren Folgen im Einzelnen nicht bewertet wurden, könnte durch eine über alle politischen Ebenen (vom Bund über die Länder an die Aufgabenträger und schließlich an die Verkehrsunternehmen) vorgenommene Zuteilung der Gelder anhand von erfolgsorientierten Kriterien die Transparenz und Effizienz der ÖPNV-Finanzierung gesteigert werden.

7.4 Organisation der zukünftigen ÖPNV-Finanzierung

Damit der Aufgabenträger die Planung, Organisation und Ausgestaltung des kommunalen ÖPNV verantwortungsbewusst wahrnehmen kann, muss sowohl die Finanzverantwortung für den ÖPNV als auch die Aufgabenverantwortung und damit die Entscheidungskompetenz auf ihn übertragen werden. Im Mittelpunkt dieses Reformkonzeptes steht damit eine deutliche Kompetenz- und Aufgabenerweiterung des kommunalen Aufgabenträgers, verbunden mit einem geringeren Einflusses der staatlichen Genehmigungsbehörde. Aus diesem Grund sollen die Steuerungsinstrumente des Aufgabenträgers, der Verkehrsvertrag und der Nahverkehrsplan, aufgewertet werden. Im Anschluss werden Vorschläge für eine effiziente Organisation auf kommunaler Ebene unterbreitet, z.B. durch die Auslagerung spezieller Verwaltungsaufgaben auf privatrechtlich organisierte Gesellschaften.

7.4.1 Die künftigen Funktionen der kommunalen Aufgabenträger

Das genehmigungsrechtliche Verfahren sollte so geändert werden, das - wie in § 3 RegG gefordert - die Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV bei den kommunalen Aufgabenträgern zusammengeführt werden. Die dem Aufgabenträger bisher zur Verfügung stehenden zentralen Gestaltungsinstrumente sind der Nahverkehrsplan und im Rahmen der Bestellung von gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen der Verkehrsvertrag. Wie oben erläutert, spiegeln diese Steuerungsinstrumente in der Realität nicht die im RegG postulierte zentrale Position des Aufgabenträgers wieder. Vielmehr erfolgt die Steuerung durch die Genehmigungsbehörden und die Verkehrsbetriebe in eigener Regie.

Um dies zu ändern, sollte der bestehende Rechtsrahmen des PBefG in Bezug auf die planungs- und genehmigungsrechtlichen Zuständigkeiten mit dem Ziel reformiert werden, die Stellung des Aufgabenträgers zu stärken. Die bundesgesetzlichen Vorgaben des PBefG müssten dann in den ÖPNV-Gesetzen der Länder nachvollzogen und ausgebaut werden.

Die auf dem § 8 Abs. 4 PBefG beruhende künstliche Unterscheidung in eigen- und gemeinwirtschaftliche Verkehre sollte abgeschafft und durch eine einheitliche Bestellung von Verkehrsleistungen ersetzt werden. Diese Bestellung würde durch den kommunalen Aufgabenträger erfolgen, der alle Rahmenbedingungen der Verkehrsleistung bestimmt. Der beste Anbieter sollte grundsätzlich im Rahmen einer Ausschreibung der Verkehrsleistung im Wettbewerb ermittelt werden. Durch die Bestellung und den Abschluss eines Verkehrsvertrags würde die Verkehrsleistung von dem kommunalen Aufgabenträger festgelegt.

²⁴ Vgl. hierzu Rönnau, H. J. u.a.: Umweltpolitische Handlungsempfehlungen für die Finanzierung des ÖPNV, Band C, Seite 29

Insgesamt sollte der **Aufgabenträger** künftig folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Definition des Verkehrsangebotes in Quantität und Qualität unter Berücksichtigung von anspruchsvollen Umweltstandards sowie der Anforderungen an Ausbildungs- und Behindertenverkehr im Rahmen der Nahverkehrsplanung,
- Ausschreibung und Bestellung von Nahverkehrsleistungen durch Dienstleistungsverträge (Verkehrsvertrag)
- Überwachung und Sicherung der in den Verkehrsverträgen vereinbarten Verkehrsleistungen,
- Finanzierung der vom Verkehrsunternehmen angebotenen Gesamtverkehrsleistung im ÖPNV,
- Planung und Finanzierung der Infrastruktur auf der Grundlage der Landes- und Bundesförderung nach dem GVFG einschließlich der Fahrzeugförderung,
- Mitbestimmung und Mitwirkung bei Instrumenten die auf eine Veränderung des Modal-Split zielen (z.B. Tarifkonzepten).

Die Ausgestaltung eines Besteller-Ersteller-Verhältnisses durch geeignete Vertragsformen wird in einem gesonderten Abschnitt (siehe 7.5) näher untersucht.

7.4.2 Die künftigen Funktionen der Genehmigungsbehörde

In Zukunft sollten die Zuständigkeiten zwischen Aufgabenträger und staatlicher Genehmigungsbehörde klarer abgegrenzt werden, um Doppelprüfungen - auch aus Gründen der Verfahrensbeschleunigung - zu vermeiden. Planung und Organisation des ÖPNV sollten als Selbstverwaltungsaufgabe künftig nicht nur bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren, sondern grundsätzlich in den Zuständigkeitsbereich der Aufgabenträger fallen. Ist der Aufgabenträger dementsprechend für die Ausschreibung, die Durchführung des Vergabeverfahrens und den Abschluss eines Verkehrsvertrags zuständig, stellt sich die Frage, welche Funktion daneben das Genehmigungsverfahren erfüllt oder ob es abgeschafft werden kann.

Bei den gewerberechtlichen Aspekten der Zulassung eines Verkehrsbetriebs handelt es sich nicht um eine Aufgabe der kommunalen Selbstverwaltung, sondern um eine staatliche Aufgabe der Gefahrenabwehr. Deswegen ist die Genehmigungsbehörde und nicht die Gemeinde im Rahmen ihrer Selbstverwaltungsaufgaben zuständig für die Prüfung der gewerberechtlichen Voraussetzungen eines Verkehrsbetriebs, die in § 13 Abs. 1 PBefG aufgeführt sind (Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebs, Zuverlässigkeit und fachliche Eignung des Antragstellers). Allerdings wird nach bestehendem Recht die Genehmigung nicht allgemein für die Ausübung eines Verkehrsgewerbes, sondern konkret für eine bestimmte Linie (§ 13 i.V.m. § 42 PBefG) erteilt. Diese Verknüpfung der unternehmensbezogenen gewerberechtlichen Voraussetzungen mit einer bestimmten Verkehrsleistung ist in Zukunft unnötig, da der Aufgabenträger im Vergabeverfahren die Entscheidung über die Auswahl eines Bewerbers für eine bestimmte Linie trifft.

Entfällt der Bezug zu einer konkreten Linie, handelt es sich nicht mehr um eine sachgebundene Linien-Genehmigung, sondern um eine rein unternehmensbezogene allgemeine Genehmigung, die abstrakt für eine Verkehrsart erteilt wird. Nach dem Vorbild des Schienenverkehrs sollte diese Genehmigung für eine längere Zeitspanne erteilt werden (nach § 6 AEG: 15 Jahre). Damit würde der verkehrsleistungsbezogene Aspekt des Genehmigungsverfahrens nach Abschluss eines Verkehrsvertrags entfallen.

7.4.3 Nahverkehrsplan als Planungs- und Steuerungsinstrument

Um eine verlässliche und transparente Planung des ÖPNV zu ermöglichen, muss der Nahverkehrsplan als Planungs- und Steuerungsinstrument verbindlicher ausgestaltet werden. Der Nahverkehrsplan muss nach bestehendem Recht von der Genehmigungsbehörde nur „berücksichtigt“ werden. Im PBefG oder in den ÖPNV-Gesetzen der Länder sollte deswegen festgelegt werden, dass die Bestimmungen des NVP die Grundlage für die Ausschreibung von Verkehrsleistungen darstellen, von denen nur in bestimmten Ausnahmefällen abgewichen werden darf. Damit wäre der NVP für die kommunalen Aufgabenträger grundsätzlich verbindlich. Dazu sollte der NVP Mindestkriterien in Bezug auf die Erschließungs-, Angebots und Beförderungsqualität enthalten. Es ist jedoch nicht erforderlich, dass der NVP eine detaillierte Beschreibung der Leistungsmerkmale der einzelnen Linien- und Teilnetze enthält, da diese Bestandteil der Leistungsbeschreibung im Rahmen des Vergabeverfahrens sind. Mit Abschluss des Verkehrsvertrags werden dann auch die Bestimmungen des NVP für das jeweilige Verkehrsunternehmen verbindlich. Ein Nahverkehrsplan mit verbindlichen Vorgaben für die Ausschreibung dient dazu, dass sich jedes Verkehrsunternehmen mit seiner Unternehmensplanung auf die vom Aufgabenträger geforderte Qualität des ÖPNV einstellen kann. Dadurch wird Planungssicherheit für Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen geschaffen.

Vor dem Hintergrund des bevorstehenden Wettbewerbs ist es erforderlich, die inhaltlichen Anforderungen in Bezug auf Qualität und Umweltstandards im Nahverkehrsplan verbindlich festzulegen, so dass mit Abschluss eines Verkehrsvertrags für alle Verkehrsunternehmen die gleichen, und damit diskriminierungsfreien, Zugangsvoraussetzungen gelten. Insofern spielt die inhaltliche Ausgestaltung des Nahverkehrsplans eine zentrale Rolle. Aus Umweltschutzsicht ist es daher wichtig, dass Immissionsgrenzwerte für Lärm- und Luftbelastungen festgelegt und daraus abgeleitete Umwelanforderungen an die Fahrzeugausstattung in den Nahverkehrsplan aufgenommen werden.²⁵ Grundlage für Luftqualitätsstandards finden sich z.B. in der 23. Bundesimmissionsschutzverordnung (BImSchV), in der entsprechende Konzentrationswerte für die überwiegend vom Verkehr verursachten Luftschadstoffe (Stickstoffdioxid, Rußpartikel und Benzol) festgelegt werden. Bei der Festlegung von Lärmqualitätsstandards gibt es verschiedene Rechtsvorschriften (z.B. ist die 16. BImSchV beim Bau und der wesentlichen Änderung von Verkehrswegen anzuwenden), Verwaltungsrichtlinien und Normen (z.B. DIN 18005), die zur Festlegung von Grenzwerten mit lokaler Zielsetzung zum Schutz der menschlichen Gesundheit vor schädlichen Umwelteinwirkungen (Immissionsschutz) herangezogen werden können. Die im Juni 2002 in Kraft getretene EG-Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (so genannte Umgebungslärmrichtlinie), deren Umsetzung in nationales Recht noch bevorsteht, bietet ebenfalls Ansatzpunkte für Maßnahmen zum Immissionsschutz. Diese im Nahverkehrsplan verbindlich festgelegten Umwelanforderungen würden, wie oben erläutert, neben anderen Qualitätsstandards (z.B. Qualifizierung des Personals, Bedienungsangebot, Beförderungsqualität, usw.) auch als Grundlage für Ausschreibungen von Verkehrsleistungen dienen.

Um zu gewährleisten, dass solche Umwelanforderungen im gesamten Bundesgebiet Eingang in die Nahverkehrspläne finden, wäre rechtlich zu prüfen, ob bestimmte umweltbezogene

²⁵ Vgl. Dr. Sybille Barth und Dr. Jan Werner: Rechtsgutachten: Emissionsbezogene Anforderungen im öffentlichen Personennahverkehr mit Kraftfahrzeugen im Auftrag des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom Juli 2000, www.bmu.de, Rubrik: Verkehr, Bereich: ÖPNV.

Mindeststandards auf Bundesebene im PBefG verankert werden können. Dies ist in Anbetracht der Bundeskompetenzen nach der Verfassung zweifelhaft. Auf Landesebene könnte in den ÖPNV-Gesetzen der Länder eine Regelung eingeführt werden, nach der Umweltauflagen in den NVP aufzunehmen sind.

7.4.4 Trennung der Verkehrsinfrastruktur und Netzorganisation vom Fahrbetrieb

Ein zentraler Punkt zur Schaffung eines klaren Besteller-Ersteller-Verhältnisses ist die institutionelle Trennung von Verkehrsinfrastruktur und Netzorganisation (z.B. Linien- und Fahrplangestaltung, Anschlusssicherung, Abstimmung der Verkehrsknotenpunkte usw.) auf der einen und Fahrbetrieb auf der anderen Seite. Dadurch lassen sich gleiche Zugangsvoraussetzungen für alle am Wettbewerb beteiligten Verkehrsunternehmen schaffen. Insbesondere in Ballungsräumen werden an die Netzwerkinfrastruktur hohe Anforderungen gestellt, die den diskriminierungsfreien Zugang von externen Verkehrsunternehmen erschweren. Denn ein Wettbewerb um einzelne Linienkonzessionen ist insbesondere bei Straßen- und U-Bahnen nicht möglich, wenn diese vom Zugang zur Schieneninfrastruktur abhängig sind. Die Anforderungen an ein vernetztes System können nicht mit der Vergabe einzelner Konzessionen überein gebracht werden, solange die Netzorganisation im Verantwortungsbereich der jeweiligen Verkehrsanbieter liegt. Ohne die institutionelle Trennung von Netzorganisation und Fahrbetrieb bleiben den alteingesessenen lokalen Verkehrsunternehmen entscheidende Standortvorteile, da sie bereits eine funktionierende Netzinfrastruktur gewährleisten können.

Die organisatorischen Anforderungen sind abhängig von der Größe des Verkehrsgebietes, den eingesetzten Verkehrsträgern (z.B. Bus, Straßen- und U-Bahn) und der Zahl der Teilnetze. Bei einer einzelnen Buslinie im ländlichen Raum oder einem Busnetz in einer Stadt mittlerer Größe können die Aufgaben der Netzorganisation von den Aufgabenträgern wahrgenommen werden. Hierfür müssen nicht unbedingt neue Organisationsstrukturen aufgebaut werden. In Großstädten und Verkehrsverbänden mit verschiedenen Teilnetzen und Verkehrsträgern steigen die Anforderungen an die Organisation des operativen Managements und die Verkehrsinfrastruktur, so dass eine getrennte Organisation durchaus sinnvoll sein kann. Unter der Ebene der Aufgabenträger als Entscheidungsträger, deren Aufgaben bereits unter Punkt 7.4.1 beschrieben worden sind, könnte in einer Verkehrsmanagementgesellschaft (sog. Regie-Ebene) die Planung, Organisation sowie das operative Management des ÖPNV-Betriebs eingebunden werden.

7.4.4.1 Aufgaben von Verkehrsmanagementgesellschaften

Wegen der gewachsenen Strukturen liegen die fachlichen Fähigkeiten und Kenntnisse für Planung, Organisation und auch teilweise Finanzierung des ÖPNV vielfach bei den kommunalen Verkehrsunternehmen und - insbesondere in Verbundräumen - bei den Verkehrsverbänden. Diese Kompetenzbereiche müssen zur Schaffung einer wettbewerbskonformen Organisation aus den kommunalen Verkehrsunternehmen herausgelöst werden. Für ihre organisatorische Einbindung bieten sich verschiedene Lösungsmöglichkeiten an. Kleinere Abteilungen können direkt bei den kommunalen Aufgabenträgern angesiedelt werden. Für größere Abteilungen bietet sich die Gründung einer Verkehrsmanagementgesellschaft an. In der Praxis werden bereits in einigen Regionen Managementaufgaben von neu gegründeten Nahverkehrsgesellschaften wahrgenommen. Diese Trennung zwischen Verkehrsunternehmen auf der einen und Ver-

kehrsmanagement- oder Nahverkehrsgesellschaft in der Verantwortung der Aufgabenträger auf der anderen Seite zielt darauf ab, ein klares Besteller-Ersteller-Verhältnis zu schaffen.

Zu den Aufgaben der Verkehrsmanagementgesellschaft insbesondere bei Verkehrsverbänden sollten gehören:

- Tarifikkulation, Einnahmenabrechnung und –verteilung,
- Aufstellung eines gemeinsamen Fahrplanes und dessen Koordination,
- Gemeinsames Marketing einschließlich koordinierter Öffentlichkeitsarbeit sowie einheitliche Fahrgastinformation,
- Objektplanung (z.B. Planung von Trassen und Busspuren),
- Planung von Beschleunigungsmaßnahmen,
- Koordinierung und Steuerung der Betriebsführung,
- Sammlung und Aufbereitung von Nahverkehrsdaten und Berichtswesen zum Fahrbetrieb.

7.4.4.2 Anforderungen an die Verkehrsinfrastruktur

Um allen Verkehrsunternehmen zu gleichen finanziellen, diskriminierungsfreien und wettbewerbskonformen Bedingungen die Verkehrsinfrastruktur des ÖPNV zur Verfügung zu stellen, sollte diese im Interesse des Allgemeinwohls im Eigentum der öffentlichen Hand verbleiben. Bisher sind sowohl die Kommunen als auch die Verkehrsunternehmen für die Verkehrsinfrastruktur zuständig. Während für Betriebshöfe und Werkstätten in der Regel die Verkehrsunternehmen zuständig sind, obliegt die Planung, der Bau und die Unterhaltung der ober- und unterirdischen Fahrwege den kommunalen Behörden (z.B. Straßenverkehrs- und Tiefbauämter usw.) unter Einbindung der kommunalen Verkehrsunternehmen. Unter Wettbewerbsbedingungen müssen künftig klare Schnittstellen zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen definiert werden. In ländlichen Regionen mit ausschließlichem Busverkehr müssen in der Regel keine gesonderten Organisationen aufgebaut werden. In Städten mit ausschließlichem Busverkehr und mehreren Busteilnetzen muss dagegen die Nutzung von Betriebshöfen und Werkstätten durch externe Verkehrsunternehmen diskriminierungsfrei ermöglicht werden. In Großstädten und Verbänden mit Straßenbahn, U-Bahn und Busbetrieb kann es notwendig sein, dass die Verkehrsinfrastruktur durch eine Verkehrsinfrastrukturgesellschaft übernommen wird, die beim Aufgabenträger angesiedelt ist. Die Betreiber der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft wären auch, wie die Verkehrsmanagementgesellschaft, an die vertraglich zu vereinbarenden Vorgaben der Aufgabenträger gebunden.

Durch die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft könnten folgende Aufgaben wahrgenommen werden:

- Planung, Bau, Betrieb und Unterhaltung von ortsfesten Anlagen (z.B. ober- und unterirdische Fahrwege, Tunnel, Haltestellen, Bus- und Trambahnhöfe, Betriebsleitzentralen, usw.), Bereitstellung der schienengebundenen Verkehrsmittel wie Straßenbahn, Stadtbahn und U-Bahn (sowie unter Umständen Busse), sofern die Unternehmen nicht über einen eigenen Fahrzeugbestand verfügen,
- Beteiligung bei Planung, Bau, Betrieb und Unterhaltung von Busspuren, Signalanlagen und Sicherungstechnik.

Für die schienengebundenen Verkehrsmittel könnte z.B. ein Fahrzeugpark eingerichtet werden. Die Verkehrsunternehmen hätten danach die Möglichkeit, die Fahrzeuge für die Dauer des Verkehrsvertrages zu leasen oder zu mieten. Eigentümerin der schienengebundenen Fahrzeuge bliebe die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft. Im Busverkehr ist die Bereitstellung von Fahrzeugen durch die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft nicht zwingend notwendig, da die Gesamtnutzungsdauer für Busse im Vergleich zu schienengebundenen Fahrzeugen geringer ist und die Verkehrsunternehmen diese nach Ablauf eines Verkehrsvertrages auch in anderen Verkehrsgebieten einsetzen können.

Da die Zuständigkeiten für die beschriebenen Aufgaben auf kommunaler Ebene auf zahlreiche Institutionen verteilt und zudem die Interessen verschiedener Gruppen (Interessenverbände motorisierter und nichtmotorisierter Verkehrsteilnehmer, Einzelhandel usw.) zu berücksichtigen sind, ist eine angemessene Beteiligung der Aufgabenträger und der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft an den Planungsprozessen sicherzustellen. Gerade bei der organisatorischen und rechtlichen Gestaltung der Verkehrsinfrastruktur des ÖPNV sowie der unterschiedlichen Zuständigkeiten auf kommunaler Ebene besteht noch weiterer Diskussionsbedarf. Es können daher zunächst nur die grundsätzlichen Anforderungen beschrieben werden, um den weiteren Handlungsbedarf aufzeigen. Dabei muss eine Balance zwischen der konkreten Regulierung der öffentlichen Verkehre durch die Kommunen und der unternehmerischen Gestaltungsfreiheit der Verkehrsunternehmen gefunden werden, die die Leistungsfähigkeit der Akteure nicht einschränkt. Den Verkehrsunternehmen müssen Gestaltungsspielräume bleiben, Abläufe zu optimieren, neue Angebote zu entwickeln und Synergien mit anderen Geschäftsfeldern herzustellen.

7.5 Die künftige Bedeutung des Verkehrsvertrags

7.5.1 Festlegen von Umweltschutzanforderungen für den ÖPNV

Um die Systemvorteile des ÖPNV gegenüber dem MIV wirksam werden zu lassen, ist eine effiziente und kundenorientierte Leistungserbringung durch die Verkehrsunternehmen unabdingbar. Das zentrale Gestaltungsinstrument, mit dem der Aufgabenträger Einfluss auf die Qualitäts- und Umweltstandards im ÖPNV nehmen kann, ist der Verkehrsvertrag. Bei der Bestellung von Verkehrsleistungen im Wettbewerb legt der Aufgabenträger im Rahmen der ÖPNV-Gesetze der Länder die Qualität und Quantität des Verkehrsangebotes fest. Dabei kommt es bereits bei der Vorbereitung der Ausschreibung darauf an, dass in den Verdingungsunterlagen die Bedingungen klar, verständlich und in nichtdiskriminierender Art und Weise beschrieben werden.

Aus Umweltschutzsicht muss bei der Vergabe von Verkehrsleistungen sichergestellt werden, dass die Umweltvorteile des ÖPNV gegenüber dem MIV durch die Festlegung von Umweltqualitätsstandards gesichert und ausgebaut werden. Auch in Bezug auf die Angebotsqualität, z.B. Sauberkeit, Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit, können über Fahrgastbefragungen die tatsächlichen Leistungen der Verkehrsunternehmen ermittelt und über Bonus- oder Maluszahlungen Anreize zur Verbesserung der Qualität gegeben werden. Die Europäische Norm 13816 zur Dienstleistungsqualität im öffentlichen Personenverkehr enthält Definitionen, Qualitätskriterien und Verfahren zur Messung von Leistung und Zufriedenheit im ÖPNV.²⁶

²⁶ Vgl. Europäische Norm EN 13816:2002: Transport-Logistik und Dienstleistungen, Öffentlicher Personenverkehr, Definition, Festlegung von Leistungszielen und Messung der Servicequalität vom April 2002.

Um die gegenüber dem MIV höhere Umweltverträglichkeit des ÖPNV auch in Zukunft zu gewährleisten, müssen die durch den ÖPNV verursachten Umweltbelastungen möglichst gering gehalten werden, ohne dass dabei die Wirtschaftlichkeit der Verkehrsunternehmen und die Angebotsqualität für die Kunden aus den Augen verloren wird. Dies wirft die Frage auf, wie die Umweltverträglichkeit des ÖPNV vertraglich überprüft und gesichert werden kann.

Durch den Einsatz emissions- und lärmärmer Straßen- und Schienenfahrzeuge und einer Erhöhung des Auslastungsgrades der Fahrzeuge können die auf Personenkilometer (Pkm) bezogenen Umweltwirkungen entscheidend beeinflusst werden. So sinken z.B. die CO₂-Emissionen in g/Pkm bei steigendem Auslastungsgrad.²⁷ Darüber hinaus gibt es folgende Möglichkeiten die Umweltwirkungen des ÖPNV zu beeinflussen und gleichzeitig die Kosten zu senken:

- mit einer umwiegärmeren Fahrgastbeförderung werden die Fahrleistungen und der Energieverbrauch gesenkt und der Fahrgast kommt schneller ans Ziel,
- mit verkehrsorganisatorischen Maßnahmen (z.B. Busspuren und Vorrangschaltungen an Ampelanlagen) können vergleichbare Effekte erzielt werden,
- durch den Einsatz emissionsarmer Fahrzeuge (EURO IV, EURO V und EEV) und bedarfgerechter Größe der Fahrzeuge können Vorteile in allen Bereichen erzielt werden und auch
- durch eine optimierte Umlaufplanung der Fahrzeuge und Verbesserung der Anschlüsse lassen sich Effizienzgewinne erreichen.

7.5.2 Die Verkehrsvertragsformen

Da ohne konkrete Leistungsvereinbarungen eine Realisierung der vorgeschlagenen Maßnahmen nicht möglich ist, werden zunächst die wesentlichen Vertragstypen dargestellt und darauf hin untersucht, ob mit diesen die gewünschten Effekte und Leistungsanreize erreicht werden können. Danach wird ein Modell vorgeschlagen, mit dem die Ziele eines umweltverträglichen und leistungsfähigen ÖPNV-Verkehrsangebotes erreicht werden können.

Mit der Vertragsgestaltung und der Verteilung des Kosten- und Erlörisikos zwischen Besteller und Ersteller von Verkehrsleistungen kann die Kundenorientierung und die Qualität der angebotenen Leistung beeinflusst werden. Voraussetzung ist allerdings, dass der potenzielle Kunde bei seiner Verkehrsmittelwahl das Angebot annimmt und das Verkehrsunternehmen von den erhöhten Einnahmen direkt profitiert. Bei den Zwangskunden des ÖPNV (z.B. Schüler und Auszubildende) bestehen für das Verkehrsunternehmen nur geringe Möglichkeiten zur Erhöhung der Fahrgastzahlen.

Brutto-/Nettovertrag

Beim **Bruttovertrag** erhält das Verkehrsunternehmen (Ersteller) ausschließlich die vom Aufgabenträger (Besteller) vereinbarte Vergütung. Die Tarifeinnahmen bekommt der Besteller oder sie werden auf die vereinbarte Vergütung angerechnet. Das Einnahmerisiko trägt der Besteller. Es besteht somit für den Ersteller kein Anreiz um neue Kunden zu werben, da sich die Vertragserfüllung an fest vorgegebenen Kriterien (z.B. Taktfrequenz) orientiert.

²⁷ Vgl. Verkehrsclub Deutschland e.V.: VCD-Fakten - Bus, Bahn und Pkw im Umweltvergleich, Bonn 2001.

Der **Nettovertrag** unterscheidet sich vom Bruttovertrag insoweit, als das Verkehrsunternehmen das volle Einnahmerisiko trägt. Die vom Verkehrsunternehmen erzielten Einnahmen werden nicht auf die Vergütung aus dem Vertrag angerechnet. Das Einnahmerisiko trägt der Ersteller. Für das Verkehrsunternehmen besteht somit ein Anreiz, um neue Kunden zu werben, weil sich dadurch seine Einnahmen erhöhen.

Der Nettovertrag verspricht auf den ersten Blick eine stärkere Ausrichtung an den Kundenbedürfnissen und könnte somit zu einer Attraktivitätssteigerung des ÖPNV beitragen. Erfahrungen aus den Ländern Dänemark, Schweden und Großbritannien haben jedoch gezeigt, dass mit diesem Vertragstyp bestimmte Probleme verbunden sind: Insbesondere in Verkehrs- und Tarifverbänden mit mehreren Anbietern sind Nettoverträge problematisch, da den Verkehrsunternehmen wegen der einheitlichen Gestaltung von Angebot, Tarif und Marktauftritt nicht die notwendigen Kompetenzen zur Tarif- und Angebotsgestaltung übertragen werden. Damit würden sie zwar das volle Einnahmerisiko tragen, jedoch ohne über die entsprechenden Gestaltungsmöglichkeiten zu verfügen, da der Besteller wesentliche Teile der Leistungserstellung festlegt. Die entscheidende Frage ist also, inwieweit bestimmte Einnahmerisiken von den Verkehrsunternehmen überhaupt beeinflusst werden können.

Ein weiterer Punkt betrifft die Frage, welche Maßnahmen ein Unternehmen ergreift, wenn die erzielten Fahrgeldeinnahmen geringer sind als die gesamten Kosten. Sofern die Potenziale für eine Erhöhung der Fahrgastzahlen und der damit verbundenen Einnahmesteigerungen geringer sind als kostensenkende Maßnahmen, werden unter Umständen eher kostensenkende Maßnahmen zu Lasten der Qualität durchgeführt werden. Dies wird insbesondere dann der Fall sein, wenn die Verkehrsunternehmen die vertraglich oder im Nahverkehrsplan nicht definitiv festgelegten Umwelt- und Qualitätsanforderungen umgehen können. Gerade in Verbundräumen können sich Qualitätsmängel bei einem konkurrierenden Verkehrsunternehmen negativ auf die Nachfrage eines anderen Unternehmens auswirken. In solch einem Fall wäre z.B. eine abgestimmte Entwicklung eines integrierten Verkehrsangebotes mit einheitlichen Umwelt- und Qualitätsstandards erforderlich. Voraussetzung für eine einheitliche Qualitätssteuerung wäre allerdings auch hier, dass die Verkehrsunternehmen die nachfragerrelevanten Komponenten von Preis und Leistung und die Rahmenbedingungen der Leistungserbringung beeinflussen können.

Auch bei Nettoverträgen werden die Ersteller nur dann um ihre Kunden werben, wenn diese auf Angebotsänderungen reagieren können. Eine Änderung der Nachfrage wird bei Zwangskunden wie z.B. Auszubildenden sowohl bei einer Verbesserung als auch Verschlechterung der Qualität nur bei einer alternativen Verkehrsmittelwahl eintreten. Darüber hinaus bieten Nettoverträge kein Anreizsystem für die Verkehrsunternehmen, soziale, verkehrs- und umweltpolitische Ziele von öffentlichem Interesse zu verfolgen. Deshalb müssten hierfür zusätzliche Anforderungen von den Bestellern vertraglich vereinbart werden.²⁸

Anreizvertrag (Grundangebot plus Prämie)

Um anspruchsvolle Umweltstandards und eine gute Qualität des ÖPNV-Angebotes sowie eine dauerhafte Kundenorientierung des Erstellers zu erzielen, sind die beiden idealtypischen Ver-

²⁸ Vgl. Gorter, M., Rönnau, H. J. u.a.: Bedeutung „weicher“ Angebotsmerkmale bei der Angebotsgestaltung sowie ihre Berücksichtigung bei der Einnahmeverteilung und Vergabe von Leistungen im Wettbewerb, Forschungsprojekt im Auftrag des BMVBW (FE-Nr. 70.543/1998), Berlin 2000.

tragstypen nur in begrenztem Maße geeignet. Insofern sollte ein Vertragstyp ausgewählt werden, mit dem die gewünschten sozialen, verkehrs- und umweltpolitischen Ziele erreicht werden können.

Eine mögliche Vertragsform, mit dem die Ziele eines umweltverträglichen ÖPNV-Angebotes mit konkreten Anforderungen an den Umfang und die Qualität der Verkehrsbedienung - also einer kundenorientierten Angebotsgestaltung erreicht verbunden werden könnten, ist der Anreizvertrag. Dieser Vertragstyp basiert auf der Konzeption des Bruttovertrages mit einer fest vereinbarten Vergütung zur Sicherstellung eines vom Aufgabenträger festgelegten Grundangebotes und einer leistungsbezogenen Vergütung als Prämie, die in Abhängigkeit vom Erreichen klar definierter Ziele gezahlt wird. Bonus- oder Maluszahlungen können z.B. davon abhängig gemacht werden, ob die im vorhinein festgelegten Qualitätsziele (z.B. Erhöhung der Fahrgastzahlen, Pünktlichkeit, Kundenzufriedenheit, Sauberkeit, usw.) erreicht worden sind. Mit dem Anreizvertrag wird versucht, das öffentliche Interesse an einem qualitativ hochwertigen und effizienten ÖPNV-Angebot mit dem unternehmerischen Interesse nach Gewinnmaximierung zu verbinden. Bei diesem Vertragstyp werden für das Grundangebot Verkehrsleistungen im Wettbewerb vereinbart. Damit soll eine effiziente und sozialverträgliche Leistungserstellung ermöglicht werden.

Mit der Sicherstellung eines Grundangebotes wird dem Prinzip der Daseinsvorsorge Rechnung getragen, wonach die Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personenverkehr als eine öffentliche Aufgabe angesehen wird (siehe Punkt 2.3). Mit dem zweiten Finanzierungselement soll den Verkehrsunternehmen in Abhängigkeit von der erbrachten Verkehrsleistung gemessen in Personenkilometer (Pkm) eine Leistungsprämie gezahlt werden. Durch die Anknüpfung an die konkrete Beförderung wird dem Ersteller ein Anreiz gegeben, um neue wahlfreie Kunden zu werben, wodurch sich der Auslastungsgrad, errechnet aus dem Verhältnis der beförderten Personen zur Platzkapazität, erhöhen würde. Soweit im ÖPNV anspruchsvolle Umweltstandards, insbesondere bei der Fahrzeugtechnik zum Einsatz kommen, könnten auch bei einem Anstieg der Verkehrsleistung im ÖPNV positive Umweltwirkungen erzielt werden. Dies umso mehr, je größer der Verlagerungseffekt vom MIV zum ÖPNV ist.

Damit sich der Anreiz für das Verkehrsunternehmen, neue Kunden zu gewinnen, in vollem Umfang entfalten kann, darf die Leistungsprämie nicht mit einer Kürzung der Zuschüsse verknüpft werden. Es soll also nicht der Fall eintreten, dass der Aufgabenträger die Verbesserung der Ertragslage bei den Verkehrsunternehmen durch die Gewinnung neuer Kunden dafür nutzt, seine Zuschüsse zu kürzen. Die Unternehmen sollen davon profitieren, wenn sie mehr Fahrgäste gewinnen. Nur dann kann sich die Anreizwirkung in vollem Umfang entfalten. Im Gegenzug könnte der Aufgabenträger sogar zusätzliche Gelder bereitstellen, da sich bei steigenden Fahrgastzahlen auch sein leistungsbezogenes Budget erhöht (siehe 7.2).

Die bisher beschriebenen Schritte machen deutlich, dass die notwendigen Veränderungen nur auf der Grundlage eines verbindlichen Zeit- und Stufenplans möglich sind, damit sich alle Beteiligten auf den Übergang in den kontrollierten Wettbewerb vorbereiten können. Wegen sich bereits abzeichnender europäischer Vorgaben gehen wir von einem zeitlichen Rahmen von bis zu 8 Jahren aus, innerhalb dessen Verkehrsleistungen grundsätzlich ausgeschrieben werden müssen (siehe Anhang 2).

8. Zusammenfassung

Damit der ÖPNV einen Beitrag zur Umweltentlastung leisten kann, muss er nicht nur bestehende Verkehre im ÖPNV umweltverträglich durchführen, sondern für sehr viel mehr Menschen als sinnvolle Alternative zum Auto angenommen werden. Ziel dieser Konzeption ist daher, das derzeitige Finanzierungssystem so zu verändern, dass mit den bestehenden Budgets der ÖPNV einen möglichst hohen Beitrag zur Umweltentlastung leistet.

Mit der bevorstehenden Liberalisierung des ÖPNV in der EG wird ein kontrollierter Wettbewerb im ÖPNV eingeführt. Dadurch werden vor allem die Kommunen als Aufgabenträger und die ÖPNV-Unternehmen vor völlig neue Aufgaben gestellt. Die europaweite Öffnung des ÖPNV-Marktes für den kontrollierten Wettbewerb darf nicht zu einem reinen Kostenwettbewerb führen, der die Einhaltung anspruchsvoller Umweltstandards schwieriger gestalten würde. Um den bereits vorhandenen hohen Standard im ÖPNV zu sichern und möglichst hohe Anteile vom MIV auf den ÖPNV zu verlagern, muss die derzeitige Finanzierung des ÖPNV umgestaltet werden. Ziel muss es sein, die bestehenden Budgets für den ÖPNV möglichst effizient einzusetzen und dabei gleichzeitig Planungssicherheit für alle Beteiligten zu gewährleisten.

Nachhaltige Mobilität und umweltverträglicher ÖPNV

Eines der Ziele einer nachhaltigen Mobilität ist die Verringerung des MIV und dessen Verlagerung auf umweltverträglichere Verkehrsträger wie Bus und Bahn. Dies trägt nicht nur zum Umweltschutz bei, sondern erhöht darüber hinaus die Attraktivität der Innenstädte und verbessert die Wohnumfeldqualität. Der ÖPNV kann darüber hinaus bei Einhaltung anspruchsvoller Umweltstandards dazu beitragen, verkehrsbedingte Umweltbelastungen wie CO₂-Emissionen, Luftschadstoffe (z.B. Rußpartikel und Stickoxide), Lärm, Energie- und Materialverbrauch sowie die Flächeninanspruchnahme zu mindern. Ein Vergleich der von verschiedenen Verkehrsmitteln ausgehenden Umweltbelastungen und Unfallrisiken zeigt, dass Busse und Bahnen gegenüber Pkw deutliche Vorteile haben. Um den gleichen Verkehrsaufwand in Personenkilometer - bei einem durchschnittlichen Auslastungsgrad von 20 bis 25 % bei Bussen und Pkw - zu erbringen, benötigen Busse weniger als ein Drittel an Kraftstoff und emittieren proportional weniger CO₂. Der Pkw hat den mit Abstand höchsten Flächenbedarf der Stadtverkehrsmittel, die Straßenbahn benötigt nur ein Drittel, der Bus weniger als die Hälfte der Fahrbahflächen und entlastet die Innenstädte und Wohngebiete erheblich vom Parkraumdruck.

Ein leistungsfähiger ÖPNV soll die Mobilität aller Bevölkerungsgruppen sicherstellen, d.h. zur guten und bequemen Erreichbarkeit von Wohnungen, Arbeitsplätzen, kulturellen und sozialen Einrichtungen, Einkaufs- und Sportzentren sowie Erholungsgebieten beitragen. Es ist daher erforderlich, den ÖPNV nicht nur aus umweltschutz-, sondern auch aus sozialen und ökonomischen Gründen kontinuierlich weiterzuentwickeln.

Die derzeitige ÖPNV-Finanzierung

Das heutige System der ÖPNV-Finanzierung in Deutschland ist intransparent und in vielen Fällen ineffizient. Es ist gekennzeichnet durch eine Vielzahl von Förderinstrumenten in Form von Investitionsförderungen, Steuervergünstigungen und Zuschüssen, die von ihrer Wirkung nicht wettbewerbsneutral sind. So werden z.B. von den Gebietskörperschaften als Eigentümer öffentlicher Verkehrsunternehmen Verluste durch Gesellschaftereinlagen gedeckt, ohne zu

prüfen, ob die Verkehrsleistung von einem anderen Unternehmen bei gleicher Qualität nicht kostengünstiger angeboten werden kann.

Die Fördergelder fließen heute größtenteils an den gesetzlich bestimmten Aufgabenträgern vorbei direkt an die Verkehrsunternehmen. Eine systematische Steuerung und Transparenz der Gelder ist wegen der Vielzahl unterschiedlicher Fördermaßnahmen kaum gegeben. Auch die künstliche und ökonomisch unsinnige Unterscheidung in eigenwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Verkehre trägt zu dieser Intransparenz bei und verzögert darüber hinaus die Einführung von mehr Wettbewerb im ÖPNV.

Die bestehenden Förderinstrumente sind in der Regel aufwandsorientiert. So steigt z.B. der staatliche Zuschuss in Abhängigkeit von dem vor Ort betriebenen Aufwand. Die tatsächlich erzielten Wirkungen auf das Verkehrsangebot des ÖPNV sind kaum Maßstab für staatliche Förderungen.

Bestimmte Förderinstrumente führen zu falschen Anreizen für die ÖPNV-Akteure und leiten deren unternehmerische Aktivitäten in Richtung Zuschussoptimierung statt Kundenorientierung. Ein Beispiel dafür sind die Ausgleichszahlungen für Zeitkarten im Ausbildungsverkehr nach § 45a Personenbeförderungsgesetz (PBefG). Diese Ausgleichszahlungen haben sich zu einer allgemeinen Grundfinanzierung des ÖPNV entwickelt.

Wie sollte die Finanzierung eines umweltverträglichen ÖPNV aussehen?

Eine Reform der öffentlichen Finanzierung des ÖPNV ist untrennbar mit einer Novellierung des ordnungsrechtlichen Rahmens verbunden, da die bestehenden Genehmigungsformen im PBefG faktisch keinen Wettbewerb ermöglichen. Mit der Einführung von mehr Wettbewerb im ÖPNV sollen kundengerechtere Leistungen mobilisiert werden. Dies erfordert eine Anpassung von der bislang unternehmensbezogenen hin zu einer leistungsbezogenen Finanzierung des ÖPNV, die wettbewerbsneutral ausgestaltet ist. Dies bedeutet, dass die Förderinstrumente von der überwiegend inputorientierten Maßnahmenförderung (z.B. Förderung der Betriebshöfe, Werkstätten, Fahrzeuge, usw.) zu einer ausgewogenen outputorientierten Förderung mit klar definierten Zielen umgestaltet werden müssen.

Bei der Umgestaltung der finanziellen Rahmenbedingungen des straßengebundenen ÖPNV können die positiven Erfahrungen aus der Mitte der 90er Jahre durchgeführten Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) einfließen. Seit der Regionalisierung des SPNV werden die Gelder gebündelt in die Hände der zuständigen öffentlichen Aufgabenträger (dies sind nach dem Gesetz in der Regel die Länder) gegeben. Diese treffen die Entscheidungen darüber, welche Nahverkehrsleistungen erbracht werden sollen, und bestellen diese nach erfolgten Ausschreibungen bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen. Das Steuerungsinstrument für den Umfang und die Qualität der Verkehrsleistungen ist der Verkehrsvertrag.

Bei der Umgestaltung der Budgets für den straßengebundenen ÖPNV sollten die finanziellen, planerischen und organisatorischen Entscheidungsspielräume der kommunalen Aufgabenträger gestärkt werden (Planung, Organisation und Finanzierung aus einer Hand!). Ebenso wie beim SPNV sollten auch beim straßengebundenen ÖPNV die Gelder des Bundes für unternehmensbezogene Förderungen und Zuwendungen (Investitionsförderungen nach dem GVFG und Anteile der Regionalisierungsgelder des Bundes) sowie die Gelder der Länder (Schüler- und Ausbildungsförderung nach § 45a PBefG und Komplementärgelder der Länder usw.) als **„Budget für den straßengebundenen ÖPNV“** gebündelt werden. Damit die kommunalen

Aufgabenträger Planungssicherheit haben und mit den verfügbaren Geldern eine hohe Umweltentlastung durch den ÖPNV ermöglicht wird, sollte die Höhe der Finanzierungsbudgets für den straßengebunden ÖPNV von Bund, Ländern und Kommunen gesetzlich festgelegt werden. Um die Entscheidungsspielräume bei den Aufgabenträgern zu erhöhen, sollten die Gelder grundsätzlich ohne Zweckbindung als „Globalbudget für den ÖPNV“ über die Länder den Aufgabenträgern zugewiesen werden. Ein Teil der Gelder sollte den Aufgabenträgern nach erfolgsorientierten Kriterien zugewiesen werden. Dadurch soll auch unter den Aufgabenträgern ein Wettbewerb um das beste ÖPNV-Konzept in Gang gesetzt und Anreize für ein kundenorientiertes attraktives Angebot geschaffen werden. Den Länder sollte ermöglicht werden, besonders erfolgreiche Aufgabenträger zusätzlich zu fördern, ohne gleichzeitig anderen Aufgabenträgern die für die Daseinsvorsorge erforderlichen ÖPNV-Budgets vorzuenthalten. Aus diesem Grund sollte ein Teil der Bundesgelder ebenfalls anhand leistungsbezogener Kriterien an die Länder verteilt werden und die nach objektiven Kriterien (Fläche, Siedlungsdichte, Anteil schienengebundener ÖPNV usw.) zugewiesenen ÖPNV-Gelder des Bundes ergänzen. Auf diese Weise könnten die Länder die ihnen zur Verfügung stehenden ÖPNV-Gelder durch eine wirksame Verkehrspolitik zugunsten des ÖPNV erhöhen.

Die Aufgabenträger schließen dann analog dem SPNV Verkehrsverträge mit den Verkehrsunternehmen ab, wobei die Vergabe grundsätzlich im Wettbewerb der Verkehrsunternehmen erfolgen sollte.

Anforderungen an die Finanzierung eines umweltverträglichen ÖPNV

Um eine Verlagerung auf den ÖPNV als weniger umweltbelastenden Verkehrsträger zukünftig zu erreichen, ist eine grundlegende **Umstellung der ÖPNV-Finanzierung** erforderlich. Diese muss den rechtlichen, institutionellen, ökologischen, sozialen und ökonomischen Anforderungen genügen. Die zukünftige ÖPNV-Finanzierung muss:

- wettbewerbsneutral sein und damit den zukünftigen Anforderungen der EU-Marktordnung entsprechen,
- flexibel und bedarfsgerecht an die unterschiedlichen Bedingungen vor Ort angepasst werden können,
- Anreize für möglichst hohe Verkehrsleistungen, Kundenzufriedenheit und Kosteneffizienz schaffen,
- politische und unternehmerische Aufgaben trennen und ein klares Besteller-Ersteller-Verhältnis zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen definieren,
- den Einsatz öffentlicher Gelder möglichst transparent machen,
- eine effiziente Verwendung der eingesetzten Budgets gewährleisten und
- einen Wettbewerb um die besten Ausbaustrategien im ÖPNV durch größere Handlungsspielräume für die Aufgabenträger vor Ort initiieren.

Künftige Funktionen der Aufgabenträger

Insgesamt sollte der **Aufgabenträger** künftig folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Definition des Verkehrsangebotes in Quantität und Qualität unter Berücksichtigung von anspruchsvollen Umweltstandards sowie der Anforderungen an Ausbildungs- und Behindertenverkehr im Rahmen der Nahverkehrsplanung,
- Ausschreibung und Bestellung von Nahverkehrsleistungen durch Dienstleistungsverträge (Verkehrsvertrag),

- Überwachung und Sicherung der in den Verkehrsverträgen vereinbarten Verkehrsleistungen,
- Finanzierung der vom Verkehrsunternehmen angebotenen Gesamtverkehrsleistung im ÖPNV,
- Planung und Finanzierung der Infrastruktur auf der Grundlage der Landes- und Bundesförderung nach dem GVFG einschließlich der Fahrzeugförderung,
- Mitbestimmung und Mitwirkung bei Instrumenten die auf eine Veränderung des Modal-Split zielen (z.B. Tarifkonzepten).

Trennung von Verkehrsinfrastruktur und Netzorganisation vom Fahrbetrieb

Zur Schaffung einer wettbewerbskonformen Organisation und eines klaren Besteller-Ersteller-Verhältnisses sollten die Verkehrsinfrastruktur und Netzorganisation auf der einen und der Fahrbetrieb auf der anderen Seite institutionell getrennt werden. Nur dadurch werden die Voraussetzungen für einen diskriminierungsfreien Marktzugang für alle Verkehrsunternehmen geschaffen.

Zu diesem Zweck sollte unter der Ebene der Aufgabenträger als Entscheidungsträger eine Verkehrsmanagementgesellschaft gegründet werden. Die Verkehrsmanagementgesellschaft könnte folgende Aufgaben wahrnehmen:

- Tarifikalkulation, Einnahmenabrechnung und –verteilung,
- Aufstellung eines gemeinsamen Fahrplanes und dessen Koordination,
- Gemeinsames Marketing einschließlich koordinierter Öffentlichkeitsarbeit sowie einheitliche Fahrgastinformation,
- Objektplanung (z.B. Planung von Trassen und Busspuren),
- Planung von Beschleunigungsmaßnahmen,
- Koordinierung und Steuerung der Betriebsführung,
- Sammlung und Aufbereitung von Nahverkehrsdaten und Berichtswesen zum Fahrbetrieb..

Anforderungen an die Verkehrsinfrastruktur

Um allen Verkehrsunternehmen zu gleichen finanziellen, diskriminierungsfreien und wettbewerbskonformen Bedingungen den Zugang zur Verkehrsinfrastruktur des ÖPNV zu ermöglichen, sollte diese im Eigentum der öffentlichen Hand verbleiben. Unter Wettbewerbsbedingungen müssen künftig die Aufgaben und Anforderungen von Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen definiert und abgegrenzt werden.

In ländlichen Regionen mit ausschließlichem Busverkehr müssen in der Regel keine gesonderten Organisationen aufgebaut werden. In Städten mit ausschließlichem Busverkehr und mehreren Busteilnetzen muss dagegen die Nutzung von Betriebshöfen und Werkstätten für externe Verkehrsunternehmen diskriminierungsfrei sichergestellt werden. In Großstädten und Verbänden mit Straßenbahn, U-Bahn und Busbetrieb ist es notwendig, die Aufgaben einer Verkehrsinfrastrukturgesellschaft zu übertragen, die unter der Ebene der Aufgabenträger angesiedelt wird.

Durch die Verkehrsinfrastrukturgesellschaft könnten folgende Aufgaben wahrgenommen werden:

- Planung, Bau, Betrieb und Unterhaltung von ortsfesten Anlagen (z.B. ober- und unterirdische Fahrwege, Tunnel, Haltestellen, Bus- und Trambahnhöfe, Betriebsleitzentralen, usw.), Bereitstellung der schienengebundenen Verkehrsmittel wie Straßenbahn, Stadtbahn und U-Bahn (sowie unter Umständen Busse), sofern die Unternehmen nicht über einen eigenen Fahrzeugbestand verfügen,
- Beteiligung bei Planung, Bau, Betrieb und Unterhaltung von Busspuren, Signalanlagen und Sicherungstechnik.

Da die Zuständigkeiten für die beschriebenen Aufgaben auf kommunaler Ebene auf zahlreiche Institutionen verteilt sind und zudem die Interessen verschiedener Gruppen (Interessenverbände motorisierter und nichtmotorisierter Verkehrsteilnehmer, Einzelhandel usw.) zu berücksichtigen sind, ist eine angemessene Beteiligung der Aufgabenträger an den Planungsprozessen unter Einbindung der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft sicherzustellen.

Beseitigung der Unterscheidung in eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehr

Änderungsbedarf im PBefG besteht bei der in § 8 Abs. 4 definierten Unterscheidung von eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren. Durch die Legaldefinition der „Eigenwirtschaftlichkeit“ kommt es bisher in der Praxis kaum zur Ausschreibung von gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen. Das bestehende Konzessionierungsmodell gem. § 13 PBefG führt dazu, dass gerade diejenigen Verkehre aus dem Wettbewerb ausgenommen werden, die kostendeckend sind. Damit der Ausschreibungswettbewerb zur Regel wird, sollte der bestehende Dualismus zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren aufgegeben werden.

Verteilung der Planungs- und Genehmigungsaufgaben im ÖPNV

Die Planung und Organisation des ÖPNV sollte künftig allein in den Zuständigkeitsbereich der Aufgabenträger fallen. Die Genehmigungsbehörde sollte daneben nur noch für die Prüfung der rein gewerberechtlichen Voraussetzungen (Sicherheit und Leistungsfähigkeit des Betriebs, Zuverlässigkeit und fachliche Eignung des Antragstellers) zuständig sein. Der Bezug zu einer konkreten Linie im Rahmen der gewerberechtlichen Zulassungsprüfung sollte entfallen, so dass es sich bei der Genehmigung nicht mehr um eine sachbezogene Linien-Genehmigung handeln würde, sondern um eine allgemeine Genehmigung, die abstrakt für eine Verkehrsart erteilt wird. Nach dem Vorbild des Schienenverkehrs sollte diese Genehmigung für eine längere Zeitspanne erteilt werden (nach § 6 AEG: 15 Jahre). Damit würde das konkrete Genehmigungsverfahren nach Abschluss eines Verkehrsvertrags entfallen.

Nahverkehrsplan

Der Nahverkehrsplan sollte neben dem Verkehrsvertrag zum zentralen Planungs- und Steuerungsinstrument für die Aufgabenträger ausgebaut und aufgewertet werden. Dazu ist es erforderlich, die inhaltlichen Anforderungen in Bezug auf Qualität und Umweltstandards im Nahverkehrsplan festzulegen, so dass für alle Verkehrsunternehmen die gleichen diskriminierungsfreien Zugangsvoraussetzungen gelten. Aus Umweltschutzsicht sollten Immissionsanforderungen für Lärm- und Luftbelastungen festgelegt und daraus abgeleitete Umweltstandards an die Fahrzeugausstattung aufgenommen werden.

Der Nahverkehrsplan sollte für die kommunalen Aufgabenträger verbindlich sein, so dass sich jedes Verkehrsunternehmen mit seiner Unternehmensplanung auf die geforderte Qualität des ÖPNV einstellen kann. Dadurch wird Planungssicherheit für Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen geschaffen.

Verkehrsvertrag (Anreizvertrag plus Prämie)

Aus Umweltschutzsicht muss sichergestellt werden, dass die Umweltvorteile des ÖPNV gegenüber dem MIV durch die Festlegung von Umweltqualitätsstandards gesichert und ausgebaut werden. Mit dem **Anreizvertrag** können die Ziele eines umweltverträglichen ÖPNV-Angebotes verbunden mit konkreten Anforderungen an den Umfang und die Qualität einer kundenorientierten Verkehrsbedienung erreicht werden. Dieser Vertragstyp basiert auf der Konzeption des Bruttovertrages mit einer fest vereinbarten Vergütung zur Sicherstellung eines Grundangebotes und einer leistungsbezogenen Vergütung als Prämie, die in Abhängigkeit vom Erreichen bestimmter klar definierter Ziele gezahlt wird. Bei diesem Verfahren werden für das Grundangebot Verkehrsleistungen im Wettbewerb vereinbart. Damit soll eine effiziente und sozialverträgliche Leistungserstellung ermöglicht und dem Prinzip der Daseinsvorsorge Rechnung getragen werden. Mit dem zweiten Finanzierungselement soll den Verkehrsunternehmen in Abhängigkeit von den erbrachten Personenkilometern (Pkm) eine Leistungsprämie gezahlt werden. Durch die Anknüpfung an die konkrete Beförderung wird dem Verkehrsunternehmen ein Anreiz gegeben, um neue Kunden zu werben und den Auslastungsgrad zu erhöhen. Damit sich diese Anreizwirkung in vollem Umfang entfalten kann, darf die Leistungsprämie nicht mit einer Kürzung der Zuschüsse verknüpft werden. Sofern im ÖPNV zunehmend anspruchsvolle Umweltstandards - insbesondere bei der Fahrzeugtechnik - zum Einsatz kommen, führt dies zu weiteren Umweltentlastungen.

Anhang 1

Künftiger gemeinschaftsrechtlicher Rahmen – Ausblick auf eine Novellierung der EG-Verordnung (EWG) Nr. 1191/69

Die EG-Kommission hat am 21.2.2002 einen geänderten Vorschlag für eine Marktzugangs- und Finanzierungsverordnung für den öffentlichen Verkehr vorgelegt. Dieser soll die VO 1191/69 ersetzen und erfasst jeglichen öffentlichen Personenverkehr (außer mit Luftfahrzeugen). Die Verständlichkeit des Vorschlags wird dadurch stark erschwert, dass nicht nur zwischen schienen- und straßengebundenem Personenverkehr unterschieden wird, sondern auch innerhalb des straßengebundenen Verkehrs für die Verkehrsarten verschiedene Regelungen getroffen werden.

Im Folgenden werden kurz die wichtigsten Regelungsinhalte dargestellt. Es ist noch nicht absehbar, ob der geänderte Vorschlag im Rahmen des weiteren Verfahrens erheblich modifiziert werden wird. Zur Zeit ist der Ministerrat mit dem Entwurf befasst, der u.U. einen gemeinsamen Standpunkt (=Änderungsvorschlag) festlegen wird. Eine Frist hierfür besteht nicht. Sodann würde der geänderte Entwurf zur 2. Lesung an das Europäische Parlament (EP) übermittelt werden. Hätte das EP wiederum Änderungsvorschläge, käme es zu einer weiteren Abstimmung im Rat sowie ggf. zur Einberufung des Vermittlungsausschusses. Es besteht somit noch erhebliches Änderungspotential. Gleichwohl plant die Kommission bisher ein Inkrafttreten der Verordnung bereits Anfang 2003. Ziel des Vorschlags ist es, durch kontrollierten Wettbewerb und andere Maßnahmen Anreize für einen effizienteren und attraktiveren öffentlichen Verkehr zu schaffen.

Der **Umweltschutz** soll dabei ausdrücklich berücksichtigt werden. So sieht der 12. Erwägungsgrund des Entwurfs vor, dass Umweltschutzvorschriften in die Anwendung der Verordnung integriert werden sollten, um sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden bei der Bewertung der Angemessenheit des öffentlichen Personenverkehrsnetzes, der Festlegung von Auswahl- und Vergabekriterien sowie bei der Vergabe von Verkehrsverträgen Umweltschutzfaktoren berücksichtigen. Art. 1 bezeichnet als Zweck der VO u.a., den öffentlichen Personenverkehr unter Berücksichtigung von Umweltschutz als Teil einer integrierten, der nachhaltigen Mobilität verpflichteten Verkehrspolitik effizienter und attraktiver zu gestalten.

Der Entwurf sieht vor, dass Verkehrsaufträge künftig **grundsätzlich** im Wege der Ausschreibung vergeben werden sollen, soweit ein finanzieller Ausgleich gewährt oder ein Exklusivrecht für eine Linie vergeben wird. Für sie ist eine Laufzeit von höchstens 8 Jahren für Bus- und 15 Jahren für Schienenverkehrsdienste vorgesehen. Sie kann ausnahmsweise länger ausfallen, wenn die Amortisationsdauer für langlebige Investitionen dies erforderlich macht.

Es bestehen aber **Ausnahmen** von der grundsätzlichen Pflicht zur Ausschreibung:

- Verkehrsleistungen mit einem jährlichen Wert von unter 1 Mio. € und unter 3 Mio. € für ein gesamtes Verkehrsnetz können direkt vergeben werden.
- Innovative Anstrengungen von Betreibern, in einem bestimmten Bereich einen völlig neuen Dienst zu erbringen, können mit der einmaligen Direktvergabe des ausschließlichen Rechtes zur Erbringung dieses Dienstes belohnt werden, sofern dafür kein finanzieller Ausgleich vorgesehen ist, der über die für die Einhaltung der allgemeinen Vorschriften (s.u.) entstehenden Kosten hinausgeht.

- Die zuständige Behörde kann Stadtbahn- und U-Bahndienste direkt an sich selbst oder einen von ihr kontrollierten Betreiber vergeben, wenn dies dazu führt, dass öffentliche Gelder oder von der öffentlichen Hand finanzierte Wirtschaftsgüter effizienter genutzt werden. U-Bahndienste können darüber hinaus direkt vergeben werden, wenn der eigene Betreiber „aufgrund von Größe oder technischer Einmaligkeit“ in einem Ausschreibungsverfahren einen wesentlichen Vorteil hätte. Ist allerdings eine Direktvergabe an ein behördeneigenes Unternehmen geplant, muss dies ein Jahr vorher mit entsprechender Begründung bekannt gegeben werden. Andere Betreiber müssen die Gelegenheit erhalten, ein Alternativangebot abzugeben, das die Behörde dann prüfen muss.

- Nach Ablauf einer Übergangszeit von 8 Jahren (s.u.) können die Behörden Busverkehre weiter ohne Ausschreibung an sich selbst oder einen von ihnen kontrollierten Betreiber direkt vergeben, wenn hierdurch kein ausschließliches Recht vergeben wird, andere Betreiber also konkurrierende Verkehre anbieten können. Damit wird diese Möglichkeit aber kaum praktische Bedeutung erlangen.

Kriterien in dem Ausschreibungsverfahren sollen u.a. sein: *Umweltfaktoren*, wie z.B. die rationale Energienutzung oder Emissionsgrenzwerte (insbesondere von Luftschadstoffen, Lärm und Treibhausgasen) gemäß anerkannten Standards und Normen, Häufigkeit, Schnelligkeit, Pünktlichkeit, Zuverlässigkeit, gute Fahrgastinformationen, Behindertengerechtigkeit und Qualifikation des Personals. Für alle Verkehrsverträge wird die Möglichkeit vorgesehen, ein auf der Leistung des Betreibers basierendes System von Prämien und Vertragsstrafen festzulegen.

Gemäß dem Verordnungsentwurf soll das allgemeine Vergaberecht allerdings generell Vorrang vor der Verordnung haben. Dies betrifft Bus- und Straßenbahnlinien und damit den Kernverkehr des ÖPNV. Davon soll es jedoch wiederum Ausnahmen geben, z.B. wenn der Betreiber mit einem Verkehrsdienst die Pflicht übernimmt, das damit verbundene wirtschaftliche Risiko zu tragen. Dies bezeichnet der Entwurf als Dienstleistungskonzession, deren Vergabe sich ausschließlich nach der Verordnung richten soll.

Neben den Verkehrsverträgen können die zuständigen Behörden allgemeine Vorschriften erlassen, die für alle Betreiber gelten. Dazu zählen bspw. Anforderungen an die Betreiber, Fahrzeuge und Infrastruktur einzusetzen, die den festgelegten Standard an Umweltverträglichkeit aufweisen, oder die Beschränkungen der Gesamtzahl der Fahrzeuge, die einen bestimmten Straßenabschnitt befahren (vgl. Art. 10 Abs. 2 des Entwurfs). Die Betreiber können für die aus der Einhaltung dieser Vorschriften entstehenden Kosten entschädigt werden.

Die **Übergangsregelungen** des Verordnungsentwurfs sehen vor, dass Verträge über Verkehrsleistungen, die bereits vor Inkrafttreten der Verordnung nach Ausschreibung vergeben wurden, Bestand haben, sofern ihre Laufzeit angemessen ist. Dies betrifft in Deutschland etwa gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen, die nach VOL/A ausgeschrieben worden sind.

Behörden, die selbst oder über einen kontrollierten Betreiber *Bus*verkehre betreiben, können dies weitere acht Jahre nach Inkrafttreten ohne Ausschreibung tun. Für diese Verkehre gelten die Anforderungen der VO 1191/69 weiter. Für alle übrigen Verträge soll eine gestaffelte Übergangsfrist gelten: vier Jahre nach Inkrafttreten muss ein Drittel dieser Verkehre nach Maßgabe der Verordnung vergeben sein, nach acht Jahren alle Verkehre. Hierbei werden gemäß der Verordnung direkt vergebene Verkehrsleistungen nicht mitgezählt.

Im Übrigen ist für die Übergangszeit eine Gegenseitigkeitsklausel vorgesehen, mit der die Unternehmen, die ausschließliche Linienrechte genießen, vom Auftragsvergabeverfahren ausgeschlossen werden können, solange sie nicht mehr als die Hälfte ihrer Verkehrsleistungen entsprechend den Regelungen der neuen VO erbringen.

Kurzbewertung

Da der Marktzugang regelmäßig über Verkehrsverträge erfolgen soll, ist für die Zukunft ein konsequenteres Besteller-Ersteller-Verhältnis zu erwarten. Aufgrund der Verordnung müssen künftig auch die eigenwirtschaftlichen Verkehre ausgeschrieben werden, wenn ein Betreiber das Recht erhalten soll, Dienste für eine bestimmte Strecke unter Ausschluss anderer möglicher Betreiber durchzuführen. Der bisherige faktische Bestandsschutz für diese Verkehre würde damit aufgehoben.

Bedauerlicherweise wird sich voraussichtlich die Ausschreibung von Verkehrsleistungen je nach Vertragsgestaltung nach unterschiedlichen Gesetzen richten (Verordnung ↔ allgemeines Vergaberecht). Das Ziel der Verordnung, Rechtssicherheit für Behörden und Verkehrsunternehmen zu erreichen, wird hiermit nicht unbedingt gefördert, Abgrenzungsprobleme (auch im Hinblick auf den oben erwähnten Begriff der Dienstleistungskonzession) werden auftauchen.

Im Übrigen ist davon auszugehen, dass die geplanten Möglichkeiten der Direktvergabe von Linien nur von geringer praktischer Bedeutung sein werden. Insbesondere wird die Direktvergabe an eigene Betriebe aufgrund der notwendigen Ankündigung und Prüfung von Alternativangeboten wohl nur zu einem zeitlich gestreckten Vergabeverfahren führen.

Anhang 2

**Zusammenfassung der Schlussanträge des Generalanwalts vom 19.03.2002
in der Rechtssache C-280/00
(Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg
gegen Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH)
unter Berücksichtigung der Ergänzungen des Generalanwalts vom 14.01.2003**

Bei dem Rechtsstreit handelt es sich um ein Vorabentscheidungsersuchen des BVerwG, mit dem die Voraussetzungen geklärt werden sollen, unter denen die Mitgliedstaaten den Unternehmen, die einen öffentlichen Personennahverkehr betreiben, Zuschüsse gewähren dürfen. Der Generalanwalt behandelt in den Schlussanträgen vom 19.03.2002 die folgenden drei aufeinander aufbauenden Fragen:

1) Die erste Frage geht dahin, ob die Mitgliedstaaten die Anwendung der VO 1191/69 für eine beschränkte Kategorie von öffentlichen Personennahverkehrsdiensten, wie die eigenwirtschaftlich erbrachten Verkehrsleistungen im Sinne der §§ 8 Abs. 4 und 13 PBefG, ausnehmen können.

Der Generalanwalt führt aus, dass der Zweck der VO 1191/69 grundsätzlich in der Einführung eines harmonisierten Rahmens im Bereich der Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes bestehe. Sie bestimmt die Voraussetzungen, unter denen die Mitgliedstaaten Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes auferlegen und Zuschüsse gewähren können, um die sich daraus für die Unternehmen ergebenden Belastungen auszugleichen. Allerdings ermächtigt die Verordnung die Mitgliedstaaten nach Art. 1 Abs. 1, die Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienste vom Anwendungsbereich der Verordnung auszunehmen.

Deutschland hat nach Inkrafttreten der Verordnung seine Rechtsvorschriften zum 1.1.1996 dahingehend geändert, dass nicht mehr der gesamte ÖPNV, sondern nur noch die eigenwirtschaftlich erbrachten Verkehrsleistungen von der Anwendung der Verordnung ausgenommen sind. Damit trage diese Gesetzesänderung zur Verwirklichung des mit der VO 1191/69 verfolgten Zieles bei. Denn zumindest die gemeinwirtschaftlichen Verkehrsdienste seien jetzt der VO 1191/69 unterstellt. Es sei somit legitim gewesen, die eigenwirtschaftlich erbrachten Verkehrsleistungen im Sinne der §§ 8 Abs. 4 und 13 PBefG von der Verordnung auszunehmen.

Da die VO 1191/69 somit nicht für die „eigenwirtschaftlichen“ Verkehrsdienste des Ausgangsverfahrens gelte, seien die Bestimmungen des EGV über staatliche Beihilfen zu prüfen.

2) Im Anschluss stellt sich die Frage, ob die Zuschüsse, die Behörden eines Mitgliedstaats zum Defizitausgleich im öffentlichen Personennahverkehr gewähren, unter das in Art. 87 Abs. 1 EGV angeordnete Beihilfeverbot fallen.

Nach Ansicht des Generalanwalts liegen alle Voraussetzungen einer Beihilfe vor: Die Zuschüsse stellen einen einseitigen Vorteil dar, den das Unternehmen unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte. Die streitigen Zuschüsse werden aus staatlichen Mitteln i.S.v. Art. 87 Abs. 1 EGV gewährt, denn hierunter fielen auch Beihilfen von regionalen und lokalen Einrichtungen der Mitgliedstaaten. Ferner seien die streitigen Zuschüsse geeignet, den Wettbewerb auf dem Markt der örtlichen Personenverkehrsdienste zu verfälschen.

Schließlich stehe der örtliche bzw. regionale Charakter der im Ausgangsverfahren fraglichen Verkehrsleistungen der Eignung der Zuschüsse, den Handel zwischen den Mitgliedstaaten zu beeinträchtigen, nicht entgegen. Dies sei im Hinblick darauf zu sehen, dass der Handel zwischen den Mitgliedstaaten in diesem Bereich nicht nur vorhersehbar sei, sondern bereits in bestimmtem Maße bestehe, da bereits mehrere Betreiber inzwischen öffentliche Verkehrsdienstleistungen in mehr als einem Mitgliedstaat erbringen.

Nach der Rechtsprechung des EuGH schließe darüber hinaus weder der verhältnismäßig geringe Umfang einer Beihilfe noch die verhältnismäßig geringe Größe des begünstigten Unternehmens die Möglichkeit einer Beeinträchtigung des Handels zwischen Mitgliedstaaten aus.

Diese für den Generalanwalt eigentlich eindeutige Frage wird jedoch trotzdem sehr ausführlich behandelt, weil die sechste Kammer des EuGH am 22.11.2001 zu dieser Frage ein Urteil in einer anderen Rechtssache (s.u. Ferring C-53/00) erlassen hat, in dem er zu einem anderen Ergebnis kommt: In dem Urteil Ferring hat der EuGH entschieden, dass finanzielle Vorteile, die von den Behörden eines Mitgliedstaats gewährt werden, um Kosten gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen auszugleichen, nicht als Beihilfe im Sinne von Art. 87 Abs. 1 EGV qualifiziert werden können, wenn ihr Betrag nicht die Kosten übersteige, die sich aus den gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen ergäben. Überstiegen die Vorteile dagegen die Kosten der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen, so fielen der überschüssende Betrag unter Art. 87 Abs. 1 EGV. Würde diese Argumentation im vorliegenden Fall vom EuGH übernommen, müsste nur der Betrag, der die durch die Verkehrsleistung verursachten Kosten übersteigt, den allgemeinen Beihilfebestimmungen unterstellt werden.

Der Generalanwalt spricht sich jedoch dafür aus, das Urteil Ferring nicht auf den vorliegenden Fall zu übertragen, da es letztlich die bestehenden Vertragsbestimmungen über staatliche Beihilfen tiefgreifend ändere. Die im Urteil Ferring gegebene Begründung führe auch dazu, dass die Maßnahmen zur Finanzierung der öffentlichen Dienstleistungen der Kontrolle der Kommission entzogen würden.

Aus diesem Grund ist der Generalanwalt der Auffassung, dass Zuschüsse, die Behörden eines Mitgliedstaats zum Ausgleich der Kosten der Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes gewähren, staatliche Beihilfen darstellen, die unter das Verbot des Artikels 87 I EGV fallen können. Damit wären solche Beihilfen grundsätzlich verboten, nur unter bestimmten Voraussetzungen können Ausnahmen zugelassen werden. Eine solche Ausnahme ist für den Bereich des Verkehrs in Art. 73 EGV vorgesehen

3) Zuletzt behandelt der Generalanwalt die Frage, ob Art. 73 EGV den Behörden eines Mitgliedstaats die Möglichkeit eröffnet, Zuschüsse zum Ausgleich der Kosten des öffentlichen Dienstes ohne Rücksicht auf die Verordnung Nr. 1191/69 zu gewähren.

Nach seiner Auffassung kann Art. 73 EGV nicht direkt herangezogen werden, um Beihilfen im Verkehrssektor zur rechtfertigen. Vielmehr wird die Bestimmung durch sekundäres Gemeinschaftsrecht (Richtlinien und Verordnungen) ausgefüllt, das abschließend die Voraussetzungen aufstellt, unter denen eine Beihilfe zulässig ist

Wird, wie im vorliegenden Fall, die Anwendung der VO 1191/69 für bestimmte Betriebe ausgeschlossen, gilt die „Auffang-Verordnung“ 1107/70. Nach dieser Verordnung können die Mitgliedstaaten bestimmte Beihilfen nach Artikel 73 EGV gewähren, wenn die begünstigten Unternehmen oder die fraglichen Verkehrstätigkeiten vom Anwendungsbereich der Verordnung Nr. 1191/69 ausgenommen sind und es noch keine spezifische gemeinschaftliche Regelung für den betreffenden Sektor gibt. Dies trifft nach Ansicht des Generalanwalts auf die in Deutschland eigenwirtschaftlich betriebenen regionalen Personenverkehrsdienste zu.

Dies hat zur Konsequenz, dass die Behörden der Mitgliedstaaten Beihilfen nach der Verordnung 1107/70 nur gewähren können, wenn sie ihr Vorhaben **zuvor** bei der Kommission **angemeldet** und von dieser eine Entscheidung erhalten haben, mit der die Beihilfe für mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt wird (**Notifizierungsverfahren**).

Bei einem Verstoß hiergegen hätte ein nationales Gericht gegebenenfalls

- die Rückforderung der streitigen Beihilfen anzuordnen;
- die Rechtswidrigkeit der Maßnahme, mit der die streitigen Beihilfen eingeführt werden, und die Rechtswidrigkeit der Durchführungsmaßnahmen festzustellen;
- die zuständigen staatlichen Stellen zum Ersatz des Schadens zu verurteilen, der dem Beihilfeempfänger sowie seinen Konkurrenten aufgrund der Gewährung der Beihilfe möglicherweise entstanden ist.

Ergebnis des Generalanwalts (=Vorschlag an den Gerichtshof, die Fragen des Bundesverwaltungsgerichts wie folgt zu beantworten):

- a) Nach Art. 1 Abs. 1 der VO 1191/69 ist es einem Mitgliedsstaat nicht verwehrt, nur eine bestimmte Kategorie regionaler Personenverkehrsdienste wie eigenwirtschaftlich erbrachte Verkehrsleistungen im Sinne der §§ 8 Absatz 4 und 13 des Personenbeförderungsgesetzes von dieser Verordnung auszunehmen.
- b) Zuschüsse, die die Behörden eines Mitgliedstaats zum Ausgleich der Kosten der Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes gewähren, die sie einem ÖPNV-Unternehmen auferlegen, stellen staatliche Beihilfen dar, die unter das Verbot des Art. 87 I EGV fallen können.
- c) Beihilfen i.S.v. Art. 73 EGV, die die Kosten der Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes ausgleichen sollen, die einem Unternehmen, das einen regionalen Personenbeförderungsdienst auf der Straße betreibt, auferlegt sind, dürfen nicht ohne Beachtung der VO 1191/69 oder andernfalls der VO 1107/70 (*im letzten Fall mit der Folge der Notifizierungspflicht bei der Kommission*) gewährt werden.

Ergänzungen des Generalanwalts vom 14.01.2003:

Nach Abgabe der Stellungnahmen der Beteiligten ist vom EuGH in einer anderen Rechtssache ein Urteil ergangen, in dem Zahlungen zum Ausgleich der Kosten gemeinwirtschaftlicher Dienste nur eingeschränkt als Beihilfe eingeordnet wurden (Ferring C-53/00, s.o.). Um den Verfahrensbeteiligten die Möglichkeit zu geben, zur Tragweite dieses Urteils für den eigenen Rechtsstreit Stellung zu nehmen, wurde die mündliche Verhandlung wiedereröffnet. Auf diese Stellungnahmen beziehen sich die folgenden Ergänzungen des Generalanwalts.

Der Generalanwalt hatte das Ferring-Urteil bereits in seinem ersten Plädoyer ausführlich und ablehnend diskutiert (s.o.). Er hielt seine Argumentation und die entsprechenden Schlussanträge aufrecht.

Erwartungsgemäß haben sich die Beklagten die Entscheidung Ferring zu Hilfe genommen, nach der die gezahlten Zuschüsse keine Beihilfe darstellen und somit auch nicht der Notifizierungspflicht des Art. 88 Abs. 3 des EGV unterfallen würden. Die Verfahrensbeteiligten gaben zu bedenken, dass eine solche Notifizierungspflicht mit der Folge der Aussetzung oder sogar Rückzahlung der Beihilfen den vorliegenden Bereich der staatlichen Beihilfen zum Erliegen bringen könnte. Dem entgegnet der Generalanwalt damit, dass der Rat und die Kommission nach Art. 89 EGV die Möglichkeit haben, **Gruppenfreistellungsverordnungen** zu erlassen. Hierin können Voraussetzungen festgelegt werden, unter denen bestimmte Gruppen von Beihilfen als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar anzusehen sind.

Anmerkung:

Leider spricht der Generalanwalt nicht die Frage an, ob es sich bei dem streitigen Verkehrsunternehmen überhaupt um einen eigenwirtschaftlich arbeitenden Betrieb handelt. Der Begriff des „eigenwirtschaftlichen Betriebs“ wird nicht im Lichte der europäischen Vorgaben ausgelegt. Denn das Unternehmen, welches in dem Rechtsstreit die Zuschüsse erhalten hat, kann nach seinen eigenen Ausführungen gerade nicht eigenwirtschaftlich betrieben werden. Damit würde es aber gemeinwirtschaftlich arbeiten mit der Folge, dass § 13 a PBefG und die VO 1191/69 Anwendung finden und die Verkehrsleistung im Wettbewerb ausgeschrieben werden müsste.

Statt dessen wurden die Zuschüsse dem Beihilferegime unterstellt mit der Folge der Notifizierungspflicht, die grundsätzlich für alle Beteiligten sehr abschreckend ist. In seinen Ergänzungen deutet der Generalanwalt aber eine für die „eigenwirtschaftlich“ betriebenen Verkehrsunternehmen und die Mitgliedstaaten sehr komfortable Lösung in Form einer Gruppenfreistellungsverordnung an.