



Den Übergang in den Wettbewerb aktiv gestalten

Eckpunktepapier
zur Gestaltung der zukünftigen Marktordnung
im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)

19. Oktober 2004

Gerd Hickmann
Tübingen

erstellt im Auftrag
der Bundestagsfraktion
Bündnis 90 / Die Grünen

Ersteller:

Gerd Hickmann
Hasengässle 2, 72070 Tübingen
hickmann@nahverkehrsberatung.de
Tel. (07071) 922 908



Auftraggeber:

Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen
Koordination:
Büro Albert Schmidt MdB
Verkehrspolitischer Sprecher
Platz der Republik 1, 11011 Berlin
albert.schmidt@bundestag.de
Tel. (030) 227 - 71335



Inhaltsverzeichnis

	Seite
Zusammenfassung	1
Teil 1 - Verkehrspolitische Perspektive	5
1 Reformanlass	5
2 Ausgangslage	6
3 Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom Juli 2003	7
4 Eckpunkte für die Zukunft des ÖPNV in Deutschland	8
4.1 Struktur des zukünftigen ÖPNV-Marktes – Vorbild Schienenpersonennahverkehr	8
4.2 Von der Konzession zum Verkehrsvertrag	9
4.3 Reform der ÖPNV-Finanzierung	10
4.4 Marktöffnung und Wettbewerb	11
5 Ausblick	13
Teil 2 - Eckpunkte für Änderungen des Gesetzesrahmens	14
1 Änderung des Ordnungsrahmens – Einführung des Besteller-Ersteller-Prinzips (Novellierung des PBefG)	14
1.1 Einführung	14
1.2 Neustrukturierung der ÖPNV-relevanten Gesetze	17
1.3 Inhaltliche Eckpunkte für die Novellierung des ÖPNV-Ordnungsrahmens	17
2 Eckpunkte zur Novellierung der ÖPNV-Finanzierungsgesetze	24
2.1 Grundsätze der Neuordnung der ÖPNV-Finanzierung	24
2.2 Änderungsbedarf bei den bisherigen ÖPNV-Finanzierungsgesetzen	24
2.3 Neues Bundes-ÖV-Gesetz – Abschnitt Finanzierung	30
2.4 Exkurs: Verbesserung der Finanzsituation der Kommunen für einen nachhaltigen ÖPNV-Ausbau	32

Übersicht der Förderstränge eines Bundes-ÖV-Gesetzes (Vorschlag)	33
--	----

Abbildungen

	Seite
Abb. 1 Struktur des zukünftigen ÖPNV-Marktes	9
Abb. 2 Möglicher Umsetzungsfahrplan der ÖPNV-Reform	22
Abb. 3 Die ÖPNV-Finanzierung in Deutschland 2003	Anhang
Abb. 4 Vorschlag für die reformierte ÖPNV-Finanzierung	Anhang
Abb. 5 Heutige Mittelströme aufgrund von Bundesgesetzen	Anhang
Abb. 6 Zukünftige Mittelströme aufgrund von Bundesgesetzen	Anhang

Zusammenfassung

Zeit für eine ÖPNV-Reform

Für Bündnis 90/Die Grünen steht eine weitere Stärkung des öffentlichen Verkehrs auf Straße und Schiene im Zentrum einer nachhaltigen Verkehrspolitik.

Der weitere Ausbau des ÖPNV ist angesichts der Zwänge zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte nur in beschränktem Umfang über zusätzliche öffentliche Finanzmittel möglich.

Um mit den beschränkten öffentlichen Mitteln das bestehende ÖPNV-Angebot zu sichern und Verbesserungen bei Bahnen und Bussen zu erreichen, braucht der öffentliche Verkehr mehr Innovation und effizientere Strukturen.

Bereits seit über einem Jahrzehnt wird in Deutschland die Diskussion über eine kontrollierte Marktöffnung und Liberalisierung der bislang statischen und zementierten Betreiberstrukturen im ÖPNV geführt.

Die europäische Kommission drängt auf eine Öffnung der ÖPNV-Märkte in Europa. Mit seinem Urteil vom Juli 2003 stellt der europäische Gerichtshof härtere Anforderungen an Transparenz und Wettbewerbskonformität der deutschen ÖPNV-Finanzierung.

Dennoch hat das EuGH-Urteil nicht die seit Jahren erwartete Klarheit über Maß und Umfang der Marktöffnung und wettbewerbsneutralen Umgestaltung der öffentlichen ÖPNV-Finanzierung gebracht.

Nach über zehn Jahren Diskussion über den bevorstehenden Wettbewerb haben jedoch alle Beteiligten im ÖPNV ein Recht darauf, Klarheit über die zukünftigen Strukturen zu erhalten. Die weitere Entwicklung darf nicht wiederum den Gerichten überlassen bleiben. Zehn Jahre nach der Bahnreform sollten nun auch für den ÖPNV auf der Straße die Spielregeln für die Zukunft durch die Politik bestimmt werden.

Eine reine Verteidigung der Besitzstände des ÖPNV reicht als Strategie gegen die Kürzungsabsichten der Finanzminister nicht mehr aus. Längst haben diese die Ineffizienzen in den bestehenden Instrumenten der ÖPNV-Finanzierung erkannt und setzen die Axt an einzelnen Förderinstrumenten an, ohne dass die Frage nach dem verkehrspolitisch benötigten Gesamtvolumen der ÖPNV-Finanzierung diskutiert wird.

Es ist politisch ein neuer Konsens in der Frage der ÖPNV-Finanzierung zu finden. Dies wird nur gelingen, wenn der ÖPNV-Sektor und seine Akteure (Politik, Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen) zu Reformen der überkommenen Strukturen als Beitrag zur Modernisierung und Effizienzsteigerung bereit sind.

Das bestehende ÖPNV-System in Deutschland

Der ÖPNV in Deutschland hat in den vergangenen Jahren vielerorts ein hohes Niveau erreicht.

Dies konnte nur durch den Einsatz erheblicher öffentlicher Mittel erreicht werden. Durch nicht mehr passende und zementierte Strukturen und den bislang weitgehend noch fehlenden Wettbewerb sind diese Mittel nicht optimal eingesetzt.

Die historisch gewachsene öffentliche Finanzierung des ÖPNV ist durch ihre Vielzahl paralleler Förderinstrumente überkomplex, bürokratisch, intransparent, zu wenig zielgerichtet und teilweise sogar fehlsteuernd im Sinne eines effektiven und effizienten Einsatzes öffentlicher Mittel. Zahlreiche öffentliche Finanzierungsstränge zielen auf die Finanzierung/Subventionierung einzelner Verkehrsunternehmen und wirken somit wettbewerbsverzerrend.

Die Erfahrungen mit der Öffnung anderer zuvor monopolisierter Märkte (Telekommunikation, Güterverkehr), die Erfahrungen der Bahnreform in Deutschland (Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs) sowie die Marktöffnung und Finanzierungsreformen des ÖPNV in anderen europäischen Ländern zeigen, dass durch eine grundlegende wettbewerbsorientierte Reform der ÖPNV-Strukturen in Deutschland positive Effekte für eine Stärkung von Bahnen und Bussen am Verkehrsmarkt zu erwarten sind.

Leitlinien für eine zukünftige Marktordnung im ÖPNV

Eine zukünftige Marktordnung im ÖPNV soll dazu dienen, mit den vorhandenen öffentlichen Fördermitteln ein verbessertes ÖPNV-Angebot zu erreichen.

Die entwickelten Vorschläge zielen auf folgende Ansätze:

- Die Einführung eines kontrollierten Wettbewerbs zwischen den ÖPNV-Unternehmen um Verkehrsverträge mit der öffentlichen Hand. Durch den Wettbewerb sind Kostensenkungen, Qualitätssteigerungen und Produktinnovationen zu erwarten.
- Die Neuordnung der öffentlichen ÖPNV-Finanzierung mit dem Ziel größerer Transparenz, größerer Flexibilität und damit Effektivität.
- Eine umfassende Stärkung der kommunalen öffentlichen Aufgabenträger des ÖPNV bei der Definition des öffentlich gewünschten und zu finanzierenden ÖPNV-Angebots. Durch die Zusammenführung von Aufgabenverantwortung und öffentlichen Fördermitteln in ihrer Hand soll zum einen die demokratisch-politische Kontrolle der Ausgabensteuerung gestärkt, zum anderen ein effektiver Mitteleinsatz durch örtlich angepasste Förderstrategien ermöglicht werden.

Mit der Bahnreform 1994 wurden die Strukturen der öffentlichen Finanzierung und der Marktorganisation im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) vollständig neu geordnet. Diese *Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs* mit der Umstellung auf ein klares Besteller-Ersteller-System war überaus erfolgreich und wird übereinstimmend als erfolgreichster Teil der Bahnreform 1994 betrachtet.

Die im folgenden entwickelten Vorschläge übertragen die Grundprinzipien der *Regionalisierung des SPNV* auf den straßengebundenen ÖPNV:

- Die staatlichen ÖPNV-Fördermittel werden nicht mehr dazu verwendet, einzelne Unternehmen oder Teilleistungen zu subventionieren. Die Mittel werden stattdessen gebündelt und den kommunalen ÖPNV-Aufgabenträgern zur Verfügung gestellt.
- Die kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger definieren das öffentlich gewünschte und finanzierbare ÖPNV-Angebot in ihrem Gebiet.
- Die kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger schließen Verkehrsverträge mit den Verkehrsunternehmen über die Erbringung und Finanzierung der gewünschten ÖPNV-Leistungen ab (Besteller-Ersteller-Prinzip).
- Die Verkehrsunternehmen konzentrieren sich auf ihre Aufgabe der Leistungserstellung und werden von öffentlichen Aufgaben befreit. Die Verkehrsverträge sollen aber so angelegt sein, dass die Unternehmen weiterhin ihr Know-How einbringen können (z.B. Anreizverträge durch Einbeziehung in das Fahrgeld-Erlösrisiko).
- Bei der Vergabe von Verkehrsverträgen soll jeweils der günstigste Bieter zu Zug kommen. Dies bedeutet als Regel stets die Vergabe in einem wettbewerblichen Verfahren (Ausschreibung).

Wettbewerb als Regel – Optionsrecht für Aufgabenträger

Das vorgeschlagene Modell der Organisation des ÖPNV ist auf die grundsätzliche Vergabe der Verkehrsverträge im Wettbewerb ausgerichtet.

Viele der großen/großstädtischen kommunalen Verkehrsbetriebe sind trotz langjähriger Ankündigung des Wettbewerbs im ÖPNV jedoch noch nicht wettbewerbsfähig. Es bestehen in der Branche verbreitet und aus verschiedensten Gründen Vorbehalte gegen wettbewerbliche Strukturen im ÖPNV und Angst vor Strukturbrüchen.

Es wird daher ein Optionsmodell vorgeschlagen, nachdem die kommunalen Aufgabenträger berechtigt sind, unter gewissen Bedingungen eigene Unternehmen im Zuge einer Direktvergabe ohne Wettbewerbsverfahren zu beauftragen. Der Zwang zur Umstellung der Finanzierung und zum Abschluss von Verkehrsverträgen bleibt davon unberührt. Wir sind davon überzeugt, dass sich unter den umgestalteten Rahmenbedingungen die wettbewerblichen Vergaben so bewähren, dass sie – wie z.B. in Skandinavien - nach einer Übergangszeit auch in diesen Fällen zum Standard werden.

Dieses duale System (Wettbewerb als Regel, Direktvergabe an eigene Verkehrsunternehmen als Ausnahme) ist nach einer angemessenen Zeit hinsichtlich der eingetretenen Erfolge zu evaluieren.

Gesetzesänderungen

Das Papier stellt Eckpunkte für die erforderlichen gesetzlichen Änderungen vor. Hinsichtlich des Markt- und Ordnungsrahmens sollen die vorgestellten Eckpunkte in einer novellierten Gesetzgebung umgesetzt werden.

Die ÖPNV-Finanzierung muss entsprechend vollständig umgestellt werden. Sämtliche staatlichen ÖPNV-Fördermittel sollen aufkommensneutral in einem Bundes-ÖV-Gesetz, zu welchem das Regionalisierungsgesetz weiter entwickelt werden soll, gebündelt werden.

Staatliche Mittel, die bislang ÖPNV-Unternehmen zu Gute kommen (z.B. Investitionsförderung nach dem GVFG; gesetzliche Ausgleichszahlungen für den Schülerverkehr etc.) sollen dabei gebündelt über die Länder den Aufgabenträgern zufließen.

Die Beschränkung auf bestimmte Fördertatbestände (z.B. Investitionsförderung nach dem GVFG) wird weitgehend zugunsten einer pauschalierten, nur generell für den ÖPNV zweckgebundenen Mittelzuweisung an die kommunalen Aufgabenträger aufgehoben. Diese sind damit befugt, die Fördermittel vollständig flexibel einzusetzen.

Die folgenden heutigen Fördermittel sollen in die neue Pauschalförderung einfließen:

- Regionalisierungsmittel des Bundes nach § 8 (1) und 8 (2) RegG
- Investitionsfördermittel des Bundes nach dem GVFG (Anteil ÖPNV)
- Bundesmittel nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz (BschwAG), Anteil Nahverkehrsmittel
- Mittel, die bislang für gesetzliche Ausgleichszahlungen an die Verkehrsunternehmen, insb. für verbilligte Schülerzeitkarten (§ 45a PBefG) gezahlt werden.

Sie werden im ÖPNV-Gesetz des Bundes, Abschnitt Finanzierung, zusammengefasst.

Der Bund bestimmt in seinem ÖPNV-Gesetz die Spielregeln der Marktorganisation und der ÖPNV-Finanzierung. Auf materielle Vorgaben zur Ausgestaltung der ÖPNV und die Vorgabe von Standards wird hingegen bewusst verzichtet.

Die Ausgestaltung des ÖPNV-Angebots wird ausschließlich in die Hand der (kommunalen) Aufgabenträger gelegt. Den Ländern kommt dabei die Mittlerrolle zwischen Bund und Kommunen zu, indem sie z.B. über die Festlegung der Verteilungsschlüssel zwischen den Aufgabenträgern ihres Landes Akzente setzen müssen.

Durch die vorgeschlagene Reform wird daher die kommunale Ebene in ihrer Selbstverwaltung entscheidend gestärkt.

Wünschenswert ist es, dass bei der Schlüsselbildung zur Verteilung der Mittel auf die einzelnen kommunalen Aufgabenträger verstärkt Erfolgskomponenten Eingang finden. Mit den bisherigen Förderinstrumenten erhalten tendenziell jene Gebietskörperschaften und ÖPNV-Betriebe hohe staatliche ÖPNV-Fördermittel, die einen hohen finanziellen Aufwand betreiben (Komplementärfinanzierungen). Im Sinne einer Effizienzsteigerung sollte diese *Aufwandsförderung* von einer *Erfolgsförderung* abgelöst werden: jene Aufgabenträger, die mit ihrem ÖPNV-Ausbau zahlreiche Fahrgäste gewinnen, sollten bei den Mittelzuweisungen besonders berücksichtigt werden.

Den Übergang in den Wettbewerb aktiv gestalten

Eckpunktepapier zur Gestaltung der zukünftigen Marktordnung im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)

Teil 1 Verkehrspolitische Perspektive

1 Reformanlass

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

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

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

2 Ausgangslage

Die Öffnung der bislang statischen und zementierten deutschen Marktordnung im ÖPNV für Elemente des Wettbewerbs wird seit gut zehn Jahren diskutiert und erwartet. Bereits die 1996 in Kraft getretene Novelle des PBefG sieht im Fall von gemeinwirtschaftlichen Verkehren die Ermittlung des günstigsten Verkehrsunternehmens im Wege eines Wettbewerbsverfahrens vor. Durch den inkonsistenten und in sich widersprüchlichen deutschen Rechtsrahmen steht dies bislang jedoch nur auf dem Papier. Wettbewerbselemente im ÖPNV konnten sich bis heute, von einigen Nischen abgesehen, kaum durchsetzen. Erst die jüngste Entwicklung des Alleingangs des Bundeslands Hessen in der Wettbewerbsfrage schafft eine neue Situation, wirkt aber zugleich und um so mehr die Frage nach der Klarheit des deutschen Rechtsrahmens auf.

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

Der ÖPNV in Deutschland hat, insbesondere in den Verdichtungsräumen ein technisch hochstehendes Angebotsniveau erreicht. Allerdings gibt es fundierte Kritik an den bestehenden Strukturen: die sich in vielen Bereichen zu langsam entwickelnde Markt- und Kundenorientierung, Innovationsbremsen durch abgesteckte Claims und Besitzstandsdenken, die Intransparenz und Fehlsteuerungen der öffentlichen ÖPNV-Finanzierung sowie die schwache Rolle der demokratisch legitimierten öffentlichen ÖPNV-Aufgabenträger.

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

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

3 Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom Juli 2003

Am 24. Juli 2003 hat der Europäische Gerichtshof das zuvor mit Spannung erwartete Urteil im Verfahren Altmark gesprochen.

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

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

- Die gemeinwirtschaftliche Leistung, die finanziell ausgeglichen werden soll, muss klar definiert sein.
- Der finanzielle Ausgleich muss anhand objektiver und transparenter Kriterien berechnet werden.
- Der Ausgleich darf die Kosten für die Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtung incl. eines angemessenen Gewinns nicht übersteigen.
- Die Höhe der Ausgleichszahlungen ist entweder über ein Vergabeverfahren zu ermitteln oder im Vergleich mit den Kosten eines durchschnittlichen, gut geführten Verkehrsunternehmens zu messen.

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

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

Das Urteil des EuGH gibt die inhaltlichen Leitlinien vor, um die Neustrukturierung des ÖPNV-Rechtsrahmens legislativ vorzunehmen.

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

4 Eckpunkte für die Zukunft des ÖPNV in Deutschland

4.1 Struktur des zukünftigen ÖPNV-Marktes - Vorbild Schienenpersonennahverkehr

Mit der Bahnreform 1994 wurden die Strukturen der öffentlichen Finanzierung und der Marktorganisation im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs bereits vollständig neu geordnet. Diese „Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs“ mit der Umstellung auf ein klares Besteller-Ersteller-System war überaus erfolgreich und wird übereinstimmend als erfolgreichster Teil der Bahnreform 1994 betrachtet.

Die Vorschläge übertragen ihre Grundprinzipien auf den straßengebundenen ÖPNV:

- Die staatlichen ÖPNV-Fördermittel werden nicht mehr dazu verwendet, einzelne Unternehmen oder Teilleistungen zu subventionieren. Die Mittel werden stattdessen gebündelt und den kommunalen ÖPNV-Aufgabenträgern zur Verfügung gestellt.
- Die kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger definieren das öffentlich gewünschte und finanzierbare ÖPNV-Angebot in ihrem Gebiet.
- Die kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger schließen Verkehrsverträge mit den Verkehrsunternehmen über die Erbringung und Finanzierung der gewünschten ÖPNV-Leistungen ab (Besteller-Ersteller-Prinzip).
- Die Verkehrsunternehmen konzentrieren sich auf ihre Aufgabe der Leistungserstellung und werden ihrerseits von öffentlichen Aufgaben befreit. Die Verkehrsverträge sollen aber so angelegt sein, dass die Unternehmen weiterhin ihr Know-How einbringen können (z.B. Anreizverträge durch Einbeziehung in das Erlörisiko).
- Bei der Vergabe von Verkehrsverträgen soll jeweils der günstigste Bieter zu Zug kommen. Dies bedeutet im Grundsatz stets die Vergabe in einem wettbewerblichen Verfahren (Ausschreibung).

Im Folgenden werden die inhaltlichen Eckpunkte für eine Reform der ÖPNV-Marktordnung und ÖPNV-Finanzierung in Deutschland beschrieben.

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

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

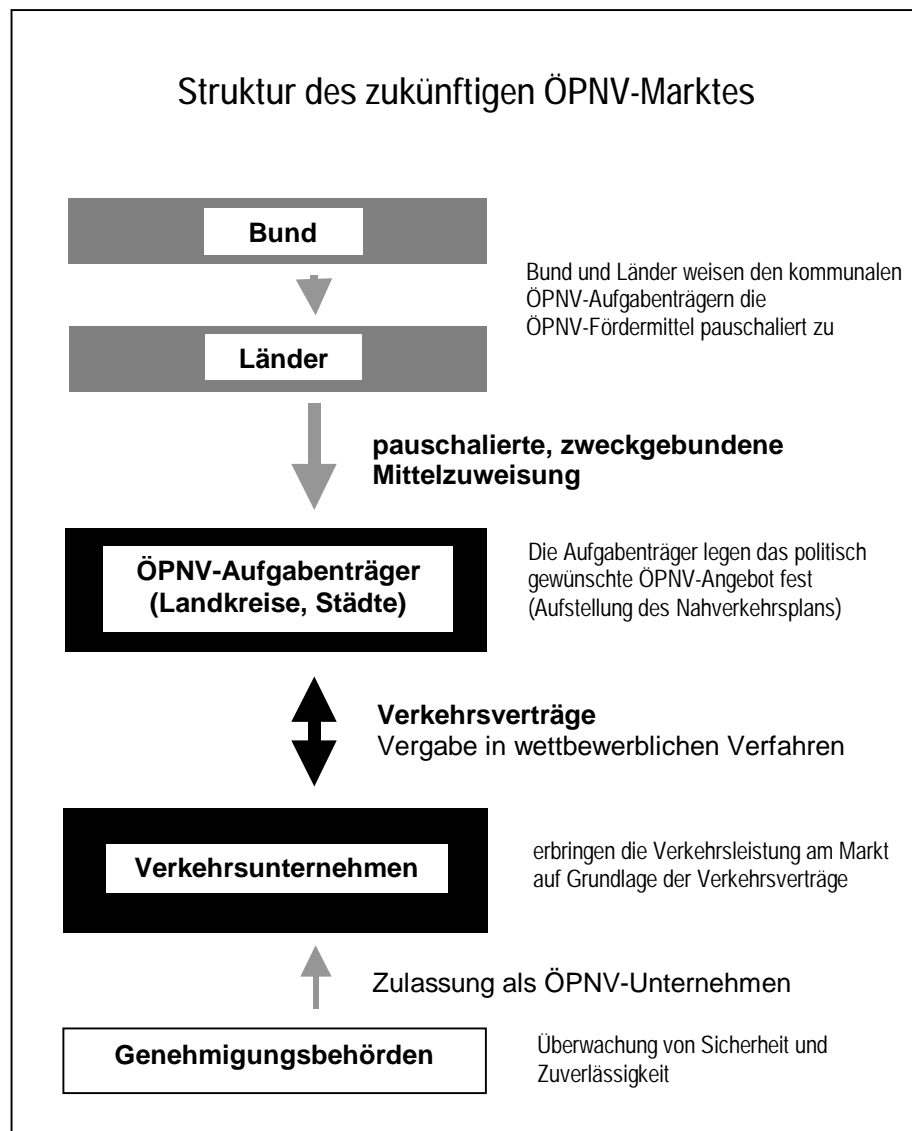


Abbildung 1: Struktur des zukünftigen ÖPNV-Marktes

4.2 Von der Konzession zum Verkehrsvertrag

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

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

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

- **Entflechtung von öffentlichen und unternehmerischen Aufgaben**

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

4.3 Reform der ÖPNV-Finanzierung

- **Bündelung der öffentlichen Fördermittel bei den Aufgabenträgern**

Die historisch gewachsene, inzwischen überkomplexe, kaum durchschaubare und zudem in den meisten Fällen nicht wettbewerbskonforme ÖPNV-Finanzierung ist grundsätzlich zu reformieren (vgl. Abb. 3). Eine Reihe von Finanzierungsinstrumenten (GVFG; § 45a PBefG, kommunaler Querverbund) dürften vor dem Hintergrund des EuGH-Urteils – zumindest in ihrer heutigen Ausprägung - keinen dauerhaften Bestand mehr haben.

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

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

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

- **Querverbund**

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

Dieser kommunale Querverbund ist aus verschiedenen Gründen in Frage gestellt. Zum einen besteht die Gefahr eines finanziellen Ausblutens mangels ausreichender Überschüsse aus dem liberalisierten Versorgungsgeschäft, zum anderen ist der Querverbund rechtlich in Frage gestellt, nicht zuletzt durch das aktuelle EuGH-Urteil. Es wird eine wichtige Aufgabe der nächsten Zeit sein, geeignete Wege für eine dauerhaft gesicherte kommunale ÖPNV-Finanzierung aufzuzeigen.

Ein möglicher Ansatzpunkt ist, zunächst die Querverbundsmöglichkeit zwischen Versorgungsbetrieben und der kommunalen ÖPNV-Infrastruktur (ohne Fahrbetrieb) zu erhalten.

Sollte der steuerliche Querverbund in der Substanz dauerhaft nicht zu sichern sein, so müssen die daraus resultierenden Steuermehreinnahmen wieder in den ÖPNV zurückfließen.

- **Umsatzsteuerbefreiung für Verkehrsverträge**

Mit der Einführung des Besteller-Ersteller-Prinzips und der Pflicht zu Verkehrsverträgen entstehen Vertragsbeziehungen zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen. Eine daraus erwachsende Umsatzsteuerpflicht würde dem ÖPNV Mittel entziehen. Daher muss die bereits bislang praktizierte Regelung der Umsatzsteuerfreiheit gesetzlich klargestellt werden.

4.4 Marktöffnung und Wettbewerb

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zeit, z.B. zehn Jahren, ist dieses duale System hinsichtlich seiner Wirkungen zu evaluieren.

- **Unternehmerische Entflechtung von Infrastruktur und Betrieb**

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

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

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

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

- **Vielfältiger Wettbewerb**

Die Umstellung des ÖPNV-Systems auf Verkehrsverträge und Ausschreibungsverfahren muss eine ausreichende Flexibilität in der Vertragsgestaltung gewährleisten. Um ein reines „Lohnkutschertum“ zu vermeiden, müssen die Verkehrsunternehmen weiterhin die Möglichkeit haben, ihr Können und ihr Know-How in den ÖPNV einzubringen. Zu nennen sind hierbei z.B. Instrumente wie funktionale Ausschreibungen (bei welchen der Aufgabenträger die gewünschten Bedienungskriterien vorgibt, die Verkehrsunternehmen aber bereits bei der Erstellung der konkreten Betriebskonzepte in den Wettbewerb treten), Anreizverträge (bei welchem die Verkehrsunternehmen über Erlösbeteiligungen oder über vereinbarte Qualitätsziele oder Nachfragewerte mit in das Risiko für die Akzeptanz des Angebots beim Fahrgast eingebunden werden) oder inversen Auktionen (die Verkehrsunternehmen konkurrieren über das beste Leistungsangebot bei einem vorgegebenen Zuschussbetrag).

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

5 Ausblick

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

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

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

Den Übergang in den Wettbewerb aktiv gestalten

Eckpunktepapier zur Gestaltung der zukünftigen Marktordnung im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV)

Teil 2 Eckpunkte für Änderungen des Gesetzesrahmens

1 Änderung des Ordnungsrahmens – Einführung des Besteller-Ersteller-Prinzips (Novellierung des PBefG)

1.1 Einführung

Der bestehende Ordnungsrahmen des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG), in welchem der straßengebundene ÖPNV in Deutschland erbracht wird, ist den zukünftigen Herausforderungen an einen effizienten und wettbewerblich organisierten ÖPNV nicht mehr gewachsen.

Das gewerberechtlich orientierte PBefG geht von einer grundsätzlich eigenwirtschaftlichen und marktinitiierten Erbringung von ÖPNV-Dienstleistungen aus. Nur im Ausnahmefall sind ergänzende Aktivitäten der öffentlichen Hand in Form von Bestellungen bzw. einem finanziellen Ausgleich nach Auferlegung angelegt.

Dies geht an der heutigen Realität selbstverständlich völlig vorbei. Grundsätzlich können bei der gegebenen, durch jahrzehntelange Begünstigung verursachten Vorrangstellung des Autoverkehrs (mIV) hinreichend attraktive und erschwingliche ÖPNV-Leistungen heute nicht mehr eigenwirtschaftlich im eigentlichen Sinn (nämlich finanziert alleine durch Einnahmen von den Fahrgästen) erbracht werden. Sie sind dennoch im Interesse des Gemeinwohls unstreitig erforderlich und müssen sogar noch qualitativ und quantitativ ausgebaut werden. Dieser Tatsache wurde bereits in den vergangenen Jahrzehnten Rechnung getragen und es wurden im Lauf der Zeit zahlreiche

neue Instrumente zur finanziellen Förderung des ÖPNV geschaffen, insbesondere:

- Das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und Landesgesetze für Investitionsförderung
- Der § 45a PBefG (Ausgleichszahlungen für vergünstigte Ausbildungstarife)
- Die §§ 145 ff SGB IX (Ausgleichszahlungen für die Freifahrt von Schwerbehinderten)
- Die Verbundförderung (finanzielle Förderung durchgängiger ÖPNV-Tarife auf freiwilliger Basis durch die Länder, meist ohne spezielle gesetzliche Grundlage)

Trotz dieser staatlichen Transferleistungen kann der überwiegende Anteil der ÖPNV-Leistungen, insbesondere in den Ballungsräumen mit gut ausgebauten ÖPNV-Systemen, nur mit Hilfe weiterer ergänzender Zuschüsse bzw. Defizitabdeckungen durch die Kommunen in ihrer Eigenschaft als Eigentümer von Verkehrsunternehmen bzw. als Aufgabenträger für den ÖPNV betrieben werden.

Nach einer Untersuchung im Auftrag des BMVBW kommt der ÖPNV in Deutschland auf einen Kostendeckungsgrad (ohne öffentliche Ausgleichs- und Finanzierungsleistungen) von unter 50 Prozent.

Aufgrund dieser Abhängigkeit des ÖPNV von der öffentlichen Finanzierung – heute zumeist ohne klaren Leistungsauftrag oder gar in Form einer nachträglichen Defizitabdeckung - muss der Rechtsrahmen modernisiert und an die veränderten Gegebenheiten angepasst werden.

Durch den überholten und auch mit seinen Ergänzungen inkonsistenten Rechtsrahmen ist in Deutschland Rechtsunsicherheit entstanden, die in den vergangenen Jahren zu einer Reihe von Prozessen geführt hat (wann ist ein Verkehr gemeinwirtschaftlich und muss somit ausgeschrieben werden?). Auch mit dem Urteil des EuGH vom Juli 2003 im grundlegenden Verfahren Altmark-Trans ist diese Rechtsunsicherheit nicht beseitigt. Vielmehr hat der EuGH eine Reihe von Fragen zur Beantwortung an deutsche Gerichte zurückgegeben, die aufgrund der Besonderheiten des Prozessrechtes (Klärung nur im Einzelfall, unter bestimmten Voraussetzung Einstellung des Prozesses) nur zu einer schleppenden Klärung der Rechtslage führt.

Ein neuer ÖPNV-Rechtsrahmen muss diese unsichere Situation beseitigen sowie auf die veränderten Bedingungen reagieren.

Die öffentliche Hand muss die gewünschten ÖPNV-Leistungen eindeutig definieren und bei den Verkehrsunternehmen bestellen (Besteller-Ersteller-Prinzip). Die sich daraus ergebenden Finanzierungsleistungen an die Unternehmen sind transparent zu gestalten und auf eine vertragliche Grundlage zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen zu stellen (Bündelung von Aufgaben- und Ausgabenverantwortung). Aus Gründen des wirtschaftlichen und sparsamen Umgangs mit Steuermitteln sind Bestellungen grundsätzlich zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit vorzunehmen.

Im Schienenpersonennahverkehr (SPNV) der Eisenbahn wurde diese Modernisierung des Ordnungsrahmens bereits Mitte der 90er Jahre im Zuge der Bahnreform sehr erfolgreich vollzogen. Die Beziehung zwischen öffentlicher Hand und Verkehrsunternehmen wurde auf eine vertragliche Grundlage umgestellt (Verkehrsverträge). Zahlreiche europäische Länder haben auch den straßengebundenen ÖPNV in dieser Weise reformiert (Schweden, Dänemark, Finnland, Frankreich, Großraum London), in anderen ist der Prozess in vollem Gange (z.B. Italien, Niederlande). Auch in Deutschland muss dieser Schritt nun vollzogen werden.

Struktur des zukünftigen ÖPNV-Marktes

In Teil 1 des Papiers wurde bereits der Vorschlag für die zukünftige Struktur des ÖPNV-Marktes dargestellt. Zur besseren Verständlichkeit der vorgeschlagenen gesetzlichen Änderungen wird dieses Organisationsmodell und die dabei entstehenden Rollen der beteiligten Akteure an dieser Stelle nochmals kurz dargestellt:

- Die staatlichen ÖPNV-Fördermittel werden nicht mehr dazu verwendet, einzelne Unternehmen oder Teilleistungen zu subventionieren. Die Mittel werden stattdessen gebündelt und den kommunalen ÖPNV-Aufgabenträgern zur Verfügung gestellt.
- Die kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger definieren das öffentlich gewünschte und finanzierbare ÖPNV-Angebot in ihrem Gebiet.
- Die kommunalen ÖPNV-Aufgabenträger schließen Verkehrsverträge mit den Verkehrsunternehmen über die Erbringung und Finanzierung der gewünschten ÖPNV-Leistungen ab (Besteller-Ersteller-Prinzip).
- Die Verkehrsunternehmen konzentrieren sich auf ihre Aufgabe der Leistungserstellung und werden ihrerseits von öffentlichen Aufgaben befreit. Die Verkehrsverträge sollen aber so angelegt sein, dass die Unternehmen weiterhin ihr Know-How einbringen können (z.B. Anreizverträge durch Einbeziehung in das Erlösrisiko).
- Bei der Vergabe von Verkehrsverträgen soll jeweils der günstigste Bieter zum Zug kommen. Dies bedeutet im Grundsatz stets die Vergabe in einem wettbewerblichen Verfahren (Ausschreibung).

Die Abbildung in Abschnitt 4.1 des Teils 1 des Papiers veranschaulicht die Struktur der vorgeschlagenen Organisation.

Bundes-ÖV-Gesetz

In den nachstehenden Passagen wird der Vorschlag eines Bundes-ÖV-Gesetzes gemacht, welches Regelungen verschiedener Bundesgesetze zusammenführen soll (insb. PBefG, GVFG, RegG). Dieses Bundes-ÖV-Gesetz regelt lediglich den formalen Rahmen der Marktordnung und des Marktzugangs sowie die ÖPNV-Finanzierung. Es werden den Aufgabenträgern des ÖPNV (Länder und Kommunen) keinerlei Vorgaben über die materiellen Inhalte der Aufgabenerfüllung gemacht oder Standards vorgegeben. Da zudem mehr Finanzmittel in die Hand der Aufgabenträger gegeben werden (anstelle der direkten Zuweisung von der staatlichen Ebene an die Verkehrsunternehmen) handelt es sich um ein Vorhaben der Dezentralisierung und Stärkung insbesondere der kommunalen Ebene.

Der Status quo der ÖPNV-Finanzierung und der Vorschlag zur Neuregelung der ÖPNV-Finanzierung ist in den Abb. 3 und 4 schematisch dargestellt.

1.2 Neustrukturierung der ÖPNV-relevanten Gesetze

Das heutige Personenbeförderungsgesetz (PBefG) mit seinen Regelungsberreichen der gewerblichen Personenbeförderung im ÖPNV, Taxi- und Reisebusverkehr sowie dem historisch durch zahlreiche Novellierungen unübersichtlichen Aufbau ist neu zu strukturieren.

Es wird folgende Neuordnung zur Diskussion gestellt:

- Das Regionalisierungsgesetz wird zu einem Bundes-ÖV-Gesetz ausgebaut (ÖPNVG). In diesem ÖPNVG werden neben den Regelungen des bestehenden Regionalisierungsgesetzes die ÖPNV-bezogenen Passagen des PBefG über Finanzierung, Marktzugang, Durchführung der Verkehre etc. aufgenommen.
- Das PBefG wird beschränkt auf die Aspekte der Sicherheitsüberwachung und Zulassung von Unternehmen, auf die Regelungen des Gelegenheitsverkehrs (Ausflugs- und Reisebusverkehr) und des Taxen- und Mietwagenverkehrs.

Die beiden nachfolgenden Abschnitte befassen sich mit inhaltlichen Eckpunkten für die Abschnitte „Sicherstellung einer ausreichenden Bedienung/Marktzugang“ und „Finanzierung“ eines solchen Gesetzes.

Die inhaltlichen Eckpunkte sind auch ohne eine derartige weitgehende Neuordnung der Gesetze innerhalb der bestehenden Gesetze (insb. PBefG und RegG) umsetzbar. Im Zuge einer solch grundlegenden Reform ist jedoch die übersichtliche Neustrukturierung der Gesetze anzustreben.

1.3 Inhaltliche Eckpunkte für die Novellierung des ÖPNV-Ordnungsrahmens

Nachfolgend werden die vorgeschlagenen Eckpunkte für einen neuen ÖPNV-Rechtsrahmen dargestellt.

1. Die kommunalen Aufgabenträger legen im Nahverkehrsplan (NVP) die durch den ÖPNV zu erreichenden öffentlichen Ziele und aufzuwendenden Mittel fest. Das im öffentlichen Interesse erforderliche Leistungsangebot wird funktional oder durch konstruktive Beschreibung konkretisiert und entsprechend den finanziellen Möglichkeiten bestimmt (Liniennetz, Bedienungshäufigkeit, Qualität, Fahrpreise/Verbundtarif etc.).

Zudem sind im NVP die zu vergebenden Netze, Linienbündel oder Linien sowie ein verbindlicher zeitlicher Fahrplan ihrer Vergabe fest zu legen und zu veröffentlichen (Vergabeplan).

Der Vergabeplan hat dabei zwei Funktionen: Zum einen sind die Aufgabenträger dadurch aufgefordert, sich frühzeitig mit der Frage einer zielführenden Vergabestrategie für ihren Zuständigkeitsraum auseinander zu setzen (räumliche Bündelung, zeitliche Staffelung der Vergaben). Vor allem aber soll durch den zu veröffentlichen Vergabeplan für die beteiligten Verkehrsunternehmen und potentiellen Bewerber ein transparentes und kalkulierbares Verfahren der Leistungsvergabe gesichert werden.

Gegenüber seiner heute eher zahnlosen Position im PBefG wird der Nahverkehrsplan und der ergänzende Vergabeplan zum zentralen

und verbindlichen Instrument der politischen Willensbildung, Planung und Umsetzung.

2. Die Aufgabenträger bzw. die von ihnen gegründeten bzw. beauftragten Bestellorganisationen führen auf der Grundlage des beschlossenen Nahverkehrsplans und Vergabeplans Vergabeverfahren für die festgelegten Netze, Linienbündel bzw. Linien durch. In wettbewerblichen Verfahren ist der Anbieter zu ermitteln, welcher die definierte Verkehrsleistung zu den vorgegebenen Qualitätsstandards zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit erbringt oder der für ein vorgegebenes Budget die Ziele des Aufgabenträgers am besten erreicht.

Mit diesem Unternehmen wird ein Verkehrsvertrag über die Erbringung der Leistung geschlossen (Laufzeit i.d.R. 8 Jahre).

Die bisherige Unterscheidung in sogenannte eigenwirtschaftliche und gemeinwirtschaftliche Verkehre mit unterschiedlichen Marktzugangsverfahren entfällt somit.

3. Vergabeverfahren

Die Inhalte der Vertragsgestaltung zwischen den Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen sind im Interesse der Gestaltungsspielräume der kommunalen Aufgabenträger in möglichst geringem Umfang durch gesetzliche Vorgaben einzuschränken. Dies betrifft bspw. die Frage der Ansiedlung des Nachfrage- und Erlösriskos (Brutto-, Netto- oder Anreizverträge) oder die Frage des Leistungsumfanges („günstigster Preis für ein vorgegebenes Angebot oder bestes Angebot zu einem vorgegebenen Zuschussumfang“ etc.). Das Gesetz sollte nur Vorgaben zur formalen Frage einer wettbewerblichen und diskriminierungsfreien Vergabe machen, soweit nicht bereits das gegebene Vergaberecht Anwendung findet.

So sind wesentliche Wettbewerbshindernisse durch den Aufgabenträger zu beseitigen. Dies betrifft z.B. den Zugang zu Infrastruktureinrichtungen (Busbahnhöfe, Busspuren, Ampelbeeinflussungen, Straßenbahnstrecken, ggf. aber auch Abstellflächen für Busse, Straßenbahnbetriebshöfe etc.) wie auch den diskriminierungsfreien Zugang zu Tarif- und Einnahmenaufteilungssystemen, soweit der Bieter die Erlösverantwortung übernimmt. Hierzu gehört auch die Kalkulationsfähigkeit von Angeboten, z.B. durch Übermittlung hinreichend belastbarer Nachfragedaten der bestehenden Verkehre. Einnahmen aus Verbundtarifen sind auf die im Nahverkehrsplan / Vergabeplan festgelegten Teilnetze / Linienbündel zuzuscheiden.

Die heutige übliche Praxis der allein unternehmensbezogenen Einnahmenaufteilung der Verkehrsverbünde geht von einer statischen Unternehmenslandschaft ohne Unternehmenswechsel aus. Eine Anpassung der Verbundverträge und der Einnahmenaufteilung ist unvermeidlich.

4. Ausnahme Direktvergabe

Die Aufgabenträger erhalten das Recht, abweichend vom Grundsatz der wettbewerblichen Vergabe, Verkehrsverträge im Zuge einer Direktvergabe mit einem eigenen kommunalen Verkehrsunternehmen abzuschließen. Der Grundsatz einer Vertragsbeziehung mit festge-

legtem Leistungsumfang und daran gekoppelten Zahlungen entsprechend den vier Kriterien des EuGH-Urteils vom 24.7.2003 bleibt davon unberührt.

An die Direktvergabe ist eine Reihe von Bedingungen zu knüpfen:

- Die Verkehrsunternehmen müssen im ausschließlichen Eigentum des/der Aufgabenträger stehen.
- Verkehrsunternehmen, die mit Verkehrsleistungen im Zuge einer Direktvergabe betraut sind, und deren Schwester-, Ober- oder Untergesellschaften und maßgeblichen Beteiligungen dürfen sich nicht auf andere, wettbewerblich vergebene Leistungen bewerben (Grundsatz der Reziprozität).
- Die Laufzeit ist je Vertrag auf 5 - 8 Jahre beschränkt. Die Direktvergabe ist vom Aufgabenträger mit jedem neuen Vertragsabschluss erneut zu beschließen.
- Der finanzielle Ausgleich muss sich an die Vorgaben des Europarechts halten (Marktvergleichspreis).
- Die Absicht einer Direktvergabe ist mit allen ihren Begründung sechs Monate vor Vergabe bekannt zu machen. Gegen die Entscheidung muss Rechtsschutz bestehen.

Vorgeschlagen wird eine im Gesetz eingebaute Revision: nach einer Testzeit wird das installierte duale System aus Wettbewerb und Direktvergabe evaluiert und auf seine Tauglichkeit überprüft.

5. Die Genehmigungsbehörden werden entsprechend den Forderungen der kommunalen Spitzenverbände auf ihre eigentliche Funktion der gewerberechtlichen und Sicherheitsaufsicht beschränkt. Das Nebeneinander und teilweise Gegeneinander zwischen Aufgabenträger und Genehmigungsbehörde wird beendet. Verkehrsunternehmen erhalten zukünftig von den Genehmigungsbehörden eine unternehmensbezogene Lizenz, die sie zur Beförderung im Linienverkehr berechtigt, soweit der Verkehr durch einen Vertrag mit dem jeweiligen Aufgabenträger vereinbart ist oder die Bedingungen nach 6. vorliegen.

6. Eigenwirtschaftliche Verkehre

Eigenwirtschaftliche ÖPNV-Verkehre sollen ergänzend zum von den Aufgabenträgern bestellten ÖPNV-Angebot möglich sein, soweit es sich um räumlich, zeitlich und/oder qualitativ ergänzende Angebote zur von den Aufgabenträgern bestellten Grundversorgung handelt.

7. Ausgliederung der Infrastruktur

Ein diskriminierungsfreier Zugang zur Infrastruktur ist durch Entflechtung von Netz und Betrieb oder durch Transparenz und Trennungsbuchung sicherzustellen. Das Eigentum der Infrastruktur sollte der Kommune zugeordnet werden.

Soweit die Infrastruktur rechtlich getrennt wird, kann die Bewirtschaftung der Infrastruktur - z.B. die Netze der städtischen Schienenverkehrssysteme – trotzdem vom Aufgabenträger gemeinsam mit den Verkehrsleistungen vergeben werden, um unnötige Schnittstellen im operativen Betrieb zu vermeiden.

8. Übernahme der Beschäftigten

Eine Reihe von EU-Staaten mit bereits umgesetzten Wettbewerbsmodellen im ÖPNV haben Vereinbarungen der Sozialpartner und/oder Vorschriften erlassen, nach denen im Fall eines Betreiberwechsels als Ergebnis von Ausschreibungen das neue Unternehmen das Personal des bisherigen Unternehmens weitgehend zu den alten Konditionen übernehmen muss (z.B. Frankreich, Niederlande).

Aus deutscher Perspektive erscheinen hierbei zunächst die Sozialpartner gefordert zu sein, da die größten Wechselhindernisse derzeit in der Vielfalt der Tarifverträge und Betriebsvereinbarungen liegt. Es ist zu diskutieren, ob darüber hinaus auch eine gesetzliche Regelung in den neuen deutschen Rechtsrahmen übernommen werden soll. Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass jedes Unternehmen auch ohne gesetzliche Verpflichtung das Interesse hat, qualifiziertes und ortskundiges Personal zu übernehmen. Eine Übernahmeverpflichtung kann hingegen dazu führen, dass das Altunternehmen diese dazu nutzt, sich zum Nachteil der Konkurrenz von leistungsschwachen Mitarbeitern zu trennen.

In diesem Zusammenhang sollte geprüft werden, ob das Übernahmeproblem nicht alternativ über eine geregelte Tariftreue gelöst werden kann (Tariftreue, vgl. gescheiterter BReg-Vorstoß, aber Tariftreuegesetze von SPD/GRÜNEN Ländern). Hilfsweise ist die Allgemeinverbindlicherklärung eines geltenden Spartentarifvertrags in Erwägung zu ziehen.

9. Instrumente gegen Unternehmenskonzentration

Im Interesse eines kostengünstigen ÖPNV ist es ein wichtiges Ziel, dauerhaft eine vielfältige Unternehmenslandschaft zu erhalten und somit den Wettbewerb zu sichern.

Grundsätzlich ist ein Wettbewerbsmarkt mit gleichzeitig auf den selben Strecken um Fahrgäste konkurrierenden Unternehmen anfällig für eine preisdiktierende Oligopolstellung weniger Unternehmen. Newcomer haben es schwer, in einen solchem Markt einzutreten und sich gegen die Platzhirsche durchzusetzen. Das Beispiel des Fernverkehrs auf der Schiene zeigt dies deutlich.

Anders verhält es sich beim vorgeschlagenen Modell eines gesteuerten Wettbewerbs, bei dem in regelmäßigen Abständen (8 Jahre) eine Neuausschreibung definierter Marktanteile stattfindet. Hier werden ausschließliche Rechte regelmäßig neu vergeben. Die Markteintrittshürden sind bei diesem Wettbewerbsmodell vor allem im Busverkehr recht niedrig.

Hauptansatzpunkt für eine lebendige Anbieterschaft ist also die Beseitigung von Marktzutrittschürden, da dadurch bei allen Ausschreibungen ein Markteintritt bestehender oder auch gänzlich neuer Anbieter möglich bleibt. Ein entscheidender Ansatzpunkt ist dabei die Größe der von den Aufgabenträgern ausgeschriebenen Lose.

Es ist daher zu diskutieren, ob weitere Instrumente erforderlich sind, um die befürchteten Fusions- und Verdrängungsstrategien zu begrenzen oder ob das geltende Kartell- und Wettbewerbsrecht ausreichend wirkt.

So wird diskutiert, den zulässigen Marktanteil einzelner Unternehmen zu begrenzen. Der Entwurf der europäischen Kommission zur Novellierung der EG-VO 1893 sieht vor, dass Aufgabenträger Verkehrsunternehmen von der Auftragsvergabe ausschließen kön-

nen, wenn ihr Anteil 25 Prozent des relevanten Marktes übersteigt. Die Mitgliedsstaaten sollen dabei festlegen können, dass der jeweilige regionale ÖPNV-Markt als relevanter Markt zu betrachten ist. (Derzeit ist in Großbritannien der zulässige Anteil eines Unternehmens auf 25 Prozent des nationalen Marktes beschränkt).

Als weiteres Instrument wird von der Kommission vorgeschlagen, dass Verkehrsunternehmen verpflichtet werden können, bis zu 50 Prozent des Auftragsvolumens an Unterauftragnehmer weiter zu vergeben, um kleinen und mittelständischen Unternehmen eine Perspektive zu geben.

Letztlich wird von der Kommission vorgeschlagen, dass Auftragnehmer verpflichtet werden können, eine Niederlassung im Inland zu gründen.

All diese Ansätze müssen diskutiert und hinsichtlich ihrer Tauglichkeit abgewogen werden. Wichtig ist insgesamt, dem Thema des Erhalts einer vielfältigen Unternehmenslandschaft zur dauerhaften Sicherung von Wettbewerb Aufmerksamkeit zu schenken.

10. Tätigkeitsbereich kommunaler Unternehmen

Das Tätigkeitsfeld von kommunalen Unternehmen ist durch die Gemeindeordnungen der Länder in der Regel räumlich auf das jeweilige Gemeindegebiet beschränkt. Durch eine Öffnung des Marktes werden kommunale Unternehmen im eigenen Markt konkurrenziert, ohne dass sie sich im Fall eines Auftragsverlusts für andere Aufträge außerhalb des Gemeindegebiets bewerben dürfen. Aus diesem Grund müssen einhergehend mit einer Liberalisierung die Einschränkungen des Kommunalrechts in diesem Punkt aufgehoben werden.

11. Übergang und Zeitplan

Nach Verabschiedung der Novellierung benötigen die kommunalen Aufgabenträger zwei Jahre Zeit zur Fortschreibung ihrer Nahverkehrspläne und zum Aufbau von Bestellerstrukturen.

Die Umstellung der ÖPNV-Finanzierung und die Einführung der Vertragsbeziehungen kann damit im Jahr 3 nach Verabschiedung greifen.

Im Jahr 4 nach Verabschiedung kann die wettbewerbliche Vergabe aller dann auslaufenden Liniengenehmigungen vorgeschrieben werden.

Innerhalb der im NVP festgelegten Linienbündel ist zunächst die Laufzeit der Liniengenehmigungen zu harmonisieren. In der Praxis wird daher eine wettbewerbliche Vergabe eines jeden Linienbündels erst zum Zeitpunkt des Auslaufens der letzten Liniengenehmigung des Linienbündels stattfinden können.

Nach Verabschiedung der Reform dürfen auslaufenden Konzessionen daher nur noch befristet verlängert werden (z.B. in Form der bisherigen „einstweiligen Erlaubnis“).

Da es zudem sinnvoll ist, dauerhaft die Vergabe von Leistungen in einem Aufgabenträgerraum zeitlich so zu staffeln, dass in regelmäßigen Abständen Neuvergaben stattfinden, können weitere befristete Verlängerungen bestehender Liniengenehmigungen erforderlich sein.

Spätestens acht Jahre nach Verabschiedung des neuen Ordnungsrahmens müssen alle Busverkehre ausgeschrieben bzw. in Direktvergaben umgewandelt sein.

Für Straßenbahngenehmigungen, die für eine Dauer von bis zu 25 Jahren konzessioniert sind, muss eine gesonderte Übergangsfrist festgelegt werden. Dabei wird hinsichtlich der Übergangsfristen zwischen Infrastruktur und Betrieb zu unterscheiden sein.

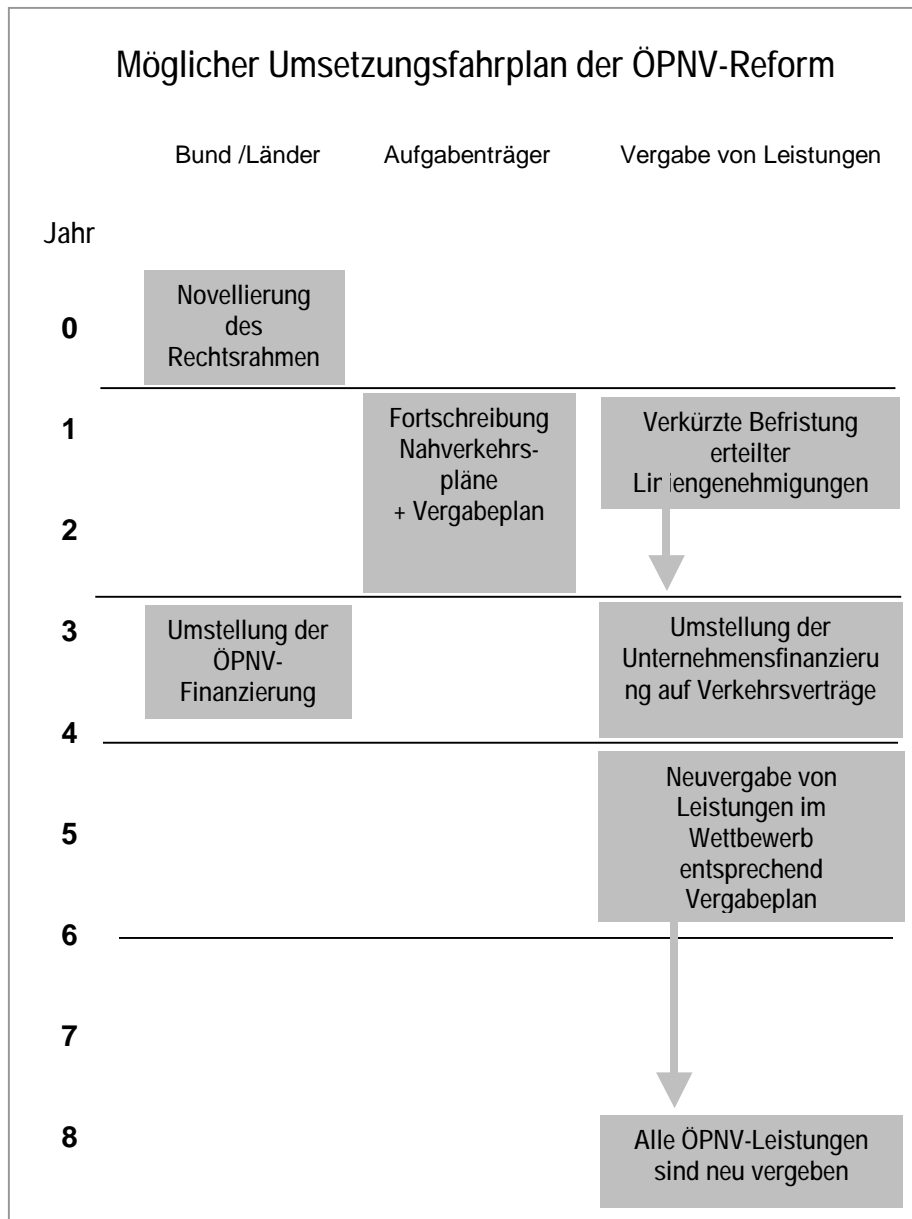


Abbildung 2: Möglicher Umsetzungsfahrplan der ÖPNV-Reform

12. Verzahnung mit dem EG-Recht

Der vorgestellte nationale Rechtsrahmen ist auf der Basis des geltenden EG-Rechts umsetzbar. Die Direktvergabe kann sowohl als „Auferlegung“ nach VO (EWG) Nr. 1191/69, als auch als Anwendungsfall der Ausnahme von der VO (EWG) Nr. 1191/69 bei gleichzeitigem Rückgriff auf die vier Abgeltungskriterien des EuGH bei

Nichtanwendung der VO (EWG) Nr. 1191/69 ausgestaltet werden. Sollte neues EG-Recht greifen, ist dies vorrangig. Es ist jedoch nach dem Votum des europäischen Parlaments, den Vorschlägen der Kommission und dem Warten im Ministerrat auf ein klares deutsches Signal kaum damit zu rechnen, dass zukünftiges Europarecht im Grundsatz dem vorgeschlagenen Regulierungsrahmen entgegensteht.

Für den Übergang – d.h. bis zum Wirksamwerden des dargestellten Rechtsrahmens – ist es allerdings vsl. unabdingbar, die ÖPNV-Genehmigung und die Finanzierung an die EuGH-Rechtsprechung anzupassen. Einzig absolut sicherer Weg ist hierbei die Vergabe gemeinwirtschaftlicher Genehmigungen im Wege der Auferlegung und die Umstellung der Finanzierung auf Abgeltung durch Auferlegung bei Wahrung der geringsten Kosten für die Allgemeinheit. D.h. der sonstige Finanzierungsbedarf eines kommunalen nicht wettbewerbsfähigen Verkehrsunternehmens muss über Rettungs- und Restrukturierungsbeihilfen abgedeckt werden, was aber auch bei der Direktvergabe der Fall sein dürfte, da der Ausgleich auch dort nicht über dem Marktvergleichspreis liegen darf.

2 Eckpunkte zur Novellierung der ÖPNV-Finanzierungsgesetze

2.1 Grundsätze der Neuordnung der ÖPNV-Finanzierung

Ziele der Reform der ÖPNV-Finanzierung sind:

- Schaffung eines verlässlichen Finanzierungsrahmens für den ÖPNV
- Umstellung der ÖPNV-Förderung auf rechtssichere und wettbewerbskonforme Instrumente und Förderwege
- Bündelung der Fördermittel bei den gesetzlichen Aufgabenträgern für den ÖPNV im Zuge der Umsetzung einer Vertragsfinanzierung (Besteller-Ersteller-Prinzip)
- Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch die Überführung staatlichen Fördermittel in die Hand der kommunalen Aufgabenträger
- Zusammenführung der unübersichtlichen Vielzahl an Förderwege zu einer einheitlichen und konsistenten ÖPNV-Finanzierung (Abschnitt „Finanzierung“ in einem Bundes-ÖV-Gesetz)
- Einleitung der Umstellung von der *Aufwandsfinanzierung* zur *Anreiz- und Erfolgsfinanzierung* im ÖPNV

Damit ist die Vorstellung gemeint, dass sich staatliche ÖPNV-Zuschüsse nicht mehr an der Höhe des betriebenen Aufwands orientieren sollen (wie bislang z.B. beim GVFG der Fall), sondern am Erfolg des ÖPNV-Ausbaus (z.B. Zahl der Fahrgäste).

2.2 Änderungsbedarf bei den bisherigen ÖPNV-Finanzierungsgesetzen

GVFG (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz)

Vorgeschlagen wird eine Aufhebung des GVFG in seiner heutigen Form.

Die beim Bund freiwerdenden Mittel in Höhe von 1,7 Mrd. Euro/Jahr werden wie folgt verwendet:

Die Mittel des bisherigen Bundesprogramms ÖPNV (20 %) sowie die Hälfte der restlichen Mittel (Länderprogramme) (= in der Summe 60 % von 1,7 Mrd. Euro) werden analog den Regionalisierungsmitteln pauschal den Ländern zur Finanzierung des ÖV zur Verfügung gestellt, mit der Maßgabe diese zweckgebunden an die kommunalen Aufgabenträger weiterzuleiten.

Dazu ist ein geeigneter Verteilungsschlüssel zu finden. Zu denken ist an einen Schlüssel, welcher Einwohner- wie auch Flächenkomponenten enthält. Wünschbar wären auch Erfolgs-/Leistungskriterien (Anzahl der Fahrgäste je Bundesland). Der bisherige Verteilungsschlüssel des GVFG (Ver-

teilung nach Anzahl der zugelassenen KfZ je Bundesland) erscheint jedenfalls ungeeignet.

Es verbleiben 40 % der Mittel (die Hälfte der bislang an die Länder zugewiesenen GVFG-Mittel), die gedanklich der Förderung des kommunalen Straßenbaus und der Förderung des Radverkehrs zuzurechnen sind. Diese sollen den Ländern in Form eines neuen Rahmengesetzes zweckgebunden mit der Verwendungsvorgabe zugewiesen werden, die Mittel für den Straßenbau und zu mindestens 10 % der Finanzmittel für die Radverkehrsinfrastruktur zu verwenden. Zusätzlich ist es möglich, hier weitere Zuständigkeiten und die dazugehörigen Finanzmittel wie beispielsweise den Bau und die Unterhaltung von Ortsumgehungen und autobahnparalleler Bundesstraßen an die Länder zu geben. Die Länder können dann jeweils eigene Gesetze zur einzelprojektbezogenen Förderung des kommunalen Straßenbaus auflegen oder diesen Betrag auf dem Weg ihrer Gemeindefinanzierungsgesetze pauschaliert den kommunalen Straßenbaulasträgern zuweisen.

Erläuterung:

- *Das GVFG beschränkt sich auf die Investitionsförderung. Dieser eingeschränkte Fördertatbestand hat in der Vergangenheit oft dazu geführt, dass sehr investitionsintensive ÖPNV-Ausbaustrategien verfolgt wurden und andere, möglicherweise in der Gesamtbetrachtung mitteleffizientere Strategien vernachlässigt wurden. Grundsätzlich sollte den Aufgabenträgern vor Ort die Entscheidung überlassen bleiben, ob sie die Fördermittel für Investitionen oder andere Förderstrategien einsetzen wollen.*
- *Unternehmensbezogene Investitionsförderungen (Fahrzeuge, Betriebshöfe etc.) wirken nicht wettbewerbskonform und sind zukünftig nicht mehr zulässig.*
- *Bereits heute wird der überwiegende Teil der GVFG-Förderung in den Ländern nicht mehr aus originären GVFG-Mitteln, sondern aus Regionalisierungsmitteln bestritten.¹ Dies ist Folge der Halbierung der GVFG-Mittel im Zuge der Bahnreform mit der Einführung der Regionalisierungsmittel im Jahr 1996 (von 6,2 auf 3,2 Mrd. DM/Jahr). Es spricht daher nichts dagegen, auch die restlichen GVFG-Mittel in die Regionalisierungsmittel bzw. ein neues Bundes-ÖV-Gesetz zu integrieren*
- *Abbau von Bund-/Länder-Mischfinanzierungen*

Staatliche Ausgleichszahlungen für verbilligte Tarife im Ausbildungsverkehr (§ 45a Personenbeförderungsgesetz)

Der § 45a Personenbeförderungsgesetz und die darauf aufbauenden Ausgleichsansprüche der Verkehrsunternehmen werden aufgehoben.

Analog dem SPNV erfolgt der Ausgleich dieser in der Praxis in der Höhe ohnehin nicht genau bezifferbaren gemeinwirtschaftlichen Leistungen über die Verkehrsverträge. Aufgrund der dort zum Zuge kommenden Marktpreise sind Überkompensationen zukünftig ausgeschlossen.

¹ Beispiel Baden-Württemberg, Haushaltsplan 2004: die Investitionsförderung ÖPNV wird mit 61 Mio Euro aus originären GVFG-Mitteln und mit 117 Mio Euro aus Regionalisierungsmitteln gespeist

Die dadurch entstehende finanzielle Entlastung der Länder (als bislang ausgleichspflichtigen Ebenen) im Umfang von gut 1 Milliarde Euro² wird in eine Verschiebung des Umsatzsteueranteils zwischen Ländern und Bund umgesetzt.

Der Bund stockt im Gegenzug die Regionalisierungsmittel entsprechend auf (siehe unten Abschnitt Bundes-ÖV-Gesetz, Abschnitt Finanzierung). Die Länder haben diese Mittel den Aufgabenträgern des straßengebundenen ÖPNV (ebenfalls zweckgebunden) zur Verfügung zu stellen. Damit wird sichergestellt, dass die Mittel, die dem laufenden ÖPNV-Betrieb durch die Abschaffung der Ausgleichszahlungen entzogen werden, über die kommunalen Aufgabenträger wieder dem ÖPNV zufließen.

Durch die vorhandene Zustimmungspflicht bei Veränderungen des RegG bzw. Bundes-ÖV-Gesetz im Bundesrat bleiben die Mittel für den ÖPNV gesichert bzw. können nur im Konsens zwischen Bund und Ländern verändert werden.

Erläuterung:

Mindereinnahmen für ermäßigte Zeitkarten des Ausbildungsverkehrs (rund 25 % des Preises regulärer Zeitkarten) werden den Unternehmen auf der Grundlage von § 45a PBefG ausgeglichen. Die Durchführung und auch Finanzierung dieser bundesgesetzlichen Bestimmung obliegt den Ländern.

Die Abgrenzung dieser Ausgleichszahlungen erfolgt bislang nicht systematisch. So erfolgt zwar ein Ausgleich für vergünstigte Ausbildungszeitkarten, hingegen erfolgt keinerlei Ausgleich für die vergünstigten Kindertarife oder die Freifahrt von Kleinkindern. Zudem ist in keiner Weise gesichert, dass überhaupt eine Ermäßigung gewährt wird. Bereits heute gibt es viele Fälle, bei denen die sich am Markt behauptenden Fahrkarten (Seniorenkarten, Karten für Teilzeitbeschäftigte) billiger sind, als die zusätzlich subventionierten Fahrkarten der Zwangskundschaft „Schüler“.

Bei den Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG für die vergünstigten Schülerzeitkarten erfolgt eine im Gesetz angelegte systematische Überkompensation der eigentlichen Tarifvergünstigung, da das Berechnungsverfahren nicht auf die tatsächliche Tariffdifferenz abzielt, sondern auf die Differenz zwischen Tarifeinnahmen und theoretisch entstehenden Kosten („Sollkosten“). Damit sind diese Ausgleichszahlungen zu einem großen Teil eine allgemeine Subvention nicht kostendeckender ÖPNV-Leistungen (bei vielen Regionalverkehrsgesellschaften liegen die Einnahmen je Ausbildungszeitkarte in der Summe von Tarifeinnahme und Ausgleichszahlung bei rund 150 % einer entsprechenden Erwachsenenzeitkarte). Diese Ausgleichszahlungen haben sich längst zu einer allgemeinen ÖPNV-Subvention an die Verkehrsunternehmen entwickelt. Als Nebeneffekt sind jedoch erhebliche Fehlsteuerungen zu beobachten, da sich die Unternehmen vor allem in der Fläche auf den finanzergiebigen Schülerverkehr konzentrieren (für Schüler gibt es Subventionen, für andere Fahrgäste nicht). Dies kann verkehrspolitisch nicht gewollt sein.

Es erscheint daher sinnvoll, ebenso zu verfahren wie beim regionalisierten SPNV: dort erfolgt keine gesonderte Ausgleichszahlungen für den Schülerverkehr mehr, sondern die Mittel sind sämtlich in den Regionalisierungsmitteln enthalten, mit welchen die Aufgabenträger SPNV-Leistungen bestellen.

² abgeschätzt auf Basis der Werte KPMG (2002) für das Jahr 1998.

Ausgleichszahlungen für die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter (§ 148 SGB IX)

Es ist naheliegend, mit den Ausgleichszahlungen für die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter im ÖPNV nach Sozialgesetzbuch IX ebenso zu verfahren wie mit den Ausgleichszahlungen nach § 45a PBefG. Bereits heute können die Verkehrsunternehmen aufgrund von Zählungen betriebsindividuelle Ausgleichszahlungen beantragen. Es liegt daher nahe, diese sozialpolitisch begründeten Leistungen in die Pauschalzahlungen zu integrieren.

Die dadurch entstehende finanzielle Entlastung der Länder (als bislang hauptsächlich ausgleichspflichtigen Ebenen) im Umfang von rund 400 Millionen Euro wird ebenfalls in eine Verschiebung des Umsatzsteueranteils zwischen Ländern und Bund umgesetzt. Daneben werden vom Bund nochmals rund 200 Mio. Euro für ausgleichsberechtigte Bundesunternehmen erstattet. Um diese Beträge werden die Regionalisierungsmittel aufgestockt.

Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchwAG)

20 Prozent der Mittel nach dem BSchwAG („Nahverkehrsmittel“) sollen über das Bundes-ÖV-Gesetz den Ländern zur Bewirtschaftung zur Verfügung gestellt werden. Die Mittel werden zweckgebunden für Investitionen in Schienenwege des SPNV (Netze für Regionalverkehre).

Die EG-beihilferechtlich ohnehin fragwürdige Beschränkung auf Schienenwege im Bundeseigentum wird dabei aufgehoben.

Erläuterung:

Die Investitionsmittel des Bundes für den Ausbau des Schienenwegenetzes des Bundes nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchwAG) werden auch für Nahverkehrsmaßnahmen zur Verfügung gestellt. § 8 Abs. 2 BSchwAG bestimmt, dass 20 Prozent der Mittel für Investitionen, die dem Schienenpersonennahverkehr dienen, bestimmt sind. Die Deutsche Bahn AG hat die Maßnahmen mit dem jeweiligen Bundesland abzustimmen.

Dies führt seit langem zu Konflikten zwischen den Beteiligten über die tatsächliche Höhe der für Nahverkehrsmaßnahmen zur Verfügung gestellten Mittel. Bislang wurde die Quote von 20 Prozent nie erreicht, da die DB AG stets anführt, dass auch Fernverkehrsmaßnahmen stets als „Abfallprodukt“ (z.B. Entlastung der Altstrecken) Verbesserungen für den Nahverkehr mit sich bringen.

Grundsätzlich problematisch ist, dass die Mitteldisposition dabei beim Zuwendungsempfänger liegt (DB Netz AG).

Vieles spricht dafür, die Mittel und damit die Programmhoheit vollständig in die Hand der Länder zu legen, die mit der Bahnreform bereits für die Bestellung der SPNV-Zugleistungen zuständig geworden sind.

Zudem ist die Beschränkung der Mittel auf die Eisenbahnen des Bundes aufzuheben. Sie steht sinnvollen Regionalisierungsversuchen der Schieneninfrastruktur mit dem Ziel örtlich angepasster und kostengünstiger Netzausbauten und -betriebsführung im Weg. Grundsätzlich müssen BSchwAG-Mittel auch für Strecken anderer Infrastrukturbetreiber verwendet werden

können, zumal die Bindung an ein einziges Infrastrukturunternehmen europarechtlich nicht zu halten ist.

Exkurs: Regionalisierung des Schienennetzes

Daneben wird vorgeschlagen, im Zuge einer Weiterentwicklung der Bahnreform auch Regionalnetze (Infrastruktur) zu regionalisieren. Das bisherige DB-Netz wird aufgeteilt in ein bundesbedeutsames Fernverkehrsnetz und Regionalnetze, welche in das Eigentum der Länder übergehen (analog der Hierarchisierung von Bundes- und Landesstraßen). Die Länder können Dritte mit dem Betrieb und der Bewirtschaftung der Schieneninfrastruktur beauftragen. Dies wird zunächst weiterhin die DB-Netz AG sein, mittelfristig können dabei aber auch andere Infrastrukturbetreiber zum Zuge kommen.

Für die Übernahme dieser neuen Aufgabe erhalten die Länder einen angemessenen Finanzausgleich (Orientierungspunkt sind dabei die 20 % der BschwAG-Mittel; allerdings müssen auch noch Nahverkehrsmittel für Nahverkehrsmaßnahmen innerhalb des Fernverkehrsnetzes zur Verfügung stehen).

Erläuterung:

Somit bestimmt die öffentliche Hand über den Ausbau oder die Stilllegung von Infrastruktur und nicht ein privatrechtlich organisiertes Unternehmen (DB Netz AG). Die Erfahrung der Vergangenheit hat gezeigt, dass die politische Infrastrukturverantwortung für nur regional oder gar lokal bedeutsame Strecken beim Bund nicht sinnvoll angesiedelt ist. Eine solche Regionalisierung der Infrastruktur fügt sich in die angestrebte Stärkung der Länderkompetenzen ein.

Auch das Auseinanderfallen der Verantwortung für den Schienenbetrieb (Länder) und die Infrastruktur (Bund) hat sich in der Praxis nicht bewährt (Abstimmungsprobleme; Probleme bei der Abstimmung und Harmonisierung von Finanzierungsplänen zwischen Betrieb und Infrastrukturausbau). Sinnvoller ist eine Zusammenführung dieser Aufgabe bei den Ländern.

Umsatzsteuerbefreiung von Verkehrsverträgen

Die bislang de facto praktizierte Umsatzsteuerbefreiung von Verkehrsverträgen (SPNV-Verkehrsverträge zwischen den Ländern und der DB bzw. anderen Eisenbahnverkehrsunternehmen) muss bei einer Ausdehnung des Systems der Verkehrsverträge auf den straßengebundenen ÖPNV auf eine rechtssichere Grundlage gestellt werden.

Sollte zu einem späteren Zeitpunkt eine Umsatzsteuer rechtlich unumgänglich sein, müssen die Steuermehreinnahmen dem ÖPNV durch eine entsprechende Aufstockung der Förderstränge zurückgegeben werden.

Die Umsatzsteuerbefreiung ist erforderlich, da die ÖPNV-Reform mit ihrer Umstellung auf Vertragsbeziehungen nicht mit einem Mittelentzug für den ÖPNV starten darf.

Finanzieller und steuerlicher Querverbund kommunaler Versorgungs- und ÖPNV-Unternehmen

Der finanzielle und steuerliche Querverbund zwischen Versorgungsbetrieben und ÖPNV-Betrieb (Verrechnung von Gewinnen und Verlusten) stellt die derzeit wichtigste Finanzierungsquelle für den großstädtischen ÖPNV dar. Der Finanzierungsbeitrag wird vom VDV mit 1,5 Mrd. Euro/Jahr (Steuervorteil) angegeben.

Dieser Querverbund ist aus wettbewerbsrechtlichen Gründen in Frage gestellt, da er grundsätzlich nicht wettbewerbskonform wirkt. Damit würde eine empfindliche Finanzierungslücke für den ÖPNV entstehen.

Dieses Problem verlangt eine gesonderte vertiefte Betrachtung und Expertendiskussion. Im Rahmen dieses Eckpunktepapiers können hierzu keine abschließenden Vorschläge gemacht werden. Es seien jedoch einige Optionen dargestellt:

- Fortsetzung des Querverbunds zwischen Versorgungssparte und einer ÖPNV-Infrastrukturgesellschaft (ohne Fahrbetrieb), welche die Infrastruktur diskriminierungsfrei allen Unternehmen zur Verfügung stellt. Dies ist insbesondere für Städte mit Stadtbahn-Infrastruktur eine sinnvolle Option.
- Aufhebung des Querverbunds; die daraus resultierenden Steuermehreinnahmen werden jedoch dem ÖPNV auf einem rechtlich einwandfreien Weg wieder zur Verfügung gestellt.
Ggf. analog dem Vorschlag zu § 45a PBefG: Anpassung der Umsatzsteuer-Anteile zugunsten des Bundes und Aufstockung der Regionalisierungsmittel (bzw. Mittel des Bundes-ÖV-Gesetzes).
- Die Steuermehreinnahmen werden direkt den Gemeinden zur Verfügung gestellt (über einen erhöhten Umsatzsteueranteil). Allerdings führt dies auf Grund der horizontalen Verteilung zwischen den Gemeinden bei weitem nicht zu einem befriedigenden Ausgleich für die betroffenen Querverbunds-(Groß)-Städte.

2.3 Bundes-ÖV-Gesetz – Abschnitt Finanzierung

Das Regionalisierungsgesetz wird zu einem ÖPNV-Gesetz des Bundes fortentwickelt.

In diesem Gesetz werden sämtliche Bundesleistungen für den ÖPNV (SPNV und straßengebundener ÖPNV) und bisherige Landesleistungen aufgrund von Bundesgesetzen zusammengefasst und aufkommensneutral neu geordnet. Dies betrifft die folgenden bisherigen Finanzierungsströme in den ÖPNV (siehe hierzu auch die oben stehenden Abschnitte):

- Regionalisierungsmittel
- Mittel des GVFG für den ÖPNV
- Mittel des BschwAG für SPNV-Infrastruktur
- Ausgleichsmittel für auferlegte Tarifvergünstigungen (Ausbildungsverkehr, Schwerbehindertenfreifahrt)
- ggf. der finanzielle Ausgleich für den Wegfall des kommunalen Querverbunds (Rückgabe der Steuermehreinnahmen)

Darin sind insbesondere die §§ 5 – 8 des Regionalisierungsgesetzes zu integrieren.

Folgende neugeordnete Finanzierungsstränge werden vorgeschlagen:

(1) Mittel zur Sicherstellung des Grundangebotes im SPNV

Diese Mittel entsprechen den bisherigen Mitteln nach § 8 (1) RegG zur Sicherstellung des bei der Revision 2001 des RegG festgelegten Grundangebotes SPNV und werden zweckgebunden für den SPNV.

(2) Mittel für den Ausbau der Schienenwege des Nahverkehrs

Über diesen Weg werden 20 % der Mittel nach dem BSchwAG an die Länder zur eigenen Bewirtschaftung zugewiesen. Es wird eine Zweckbindung für Investitionen in das Schienennetz und Haltestellen festgeschrieben. Die Beschränkung auf Investitionen in Schienenwege des Bundes wird aufgehoben.

(3) Beitrag des Bundes zur Grundfinanzierung des ÖPNV

Über diesen Förderstrang weist der Bund den Ländern die Mittel im nachstehenden Umfang zu. Die Länder haben diese den Aufgabenträgern des straßengebundenen ÖPNV zur Verfügung zu stellen.

- Fördermittel des Bundes, die bislang über das GVFG (Anteil ÖPNV) ausgereicht wurden.
- Mittel, die bislang über § 45a PBefG sowie 148 SGB IX an die Unternehmen flossen. Voraussetzung ist die Aufhebung der bestehenden bundesgesetzlichen Ausgleichspflicht der Länder und eine entsprechende, die Entlastung der Länder kompensierende Umverteilung von Steuereinnahmen zwischen Ländern und Bund (Anpassung der Umsatzsteuer-Anteile zugunsten der Bundesebene).

- ggf. Mittel, die aus Steuermehreinnahmen durch den Wegfall des kommunalen Querverbands (und einer eventuellen Umsatzsteuerpflicht von Verkehrsverträgen) entstehen. Voraussetzung ist hier eine entsprechende Zuordnung der entstehenden Steuermehreinnahmen beim Bund (nur so können Mehreinnahmen über diesen Förderweg in den ÖPNV einfließen).

Diese Mittel haben die Länder an die Aufgabenträger des ÖPNV zweckgebunden weiter zu leiten (und selbstverständlich um eigene Mittel zu ergänzen). Dabei legen die Länder selber den Verteilungsschlüssel fest.

(4) Freie Mittel zur Verbesserung von SPNV und ÖPNV

Diese Mittel entsprechen den bisherigen Mitteln nach § 8 (2) RegG. Sie können von den Ländern frei für Zwecke des ÖPNV (SPNV / und straßengebundener ÖPNV) disponiert werden. Ein angemessener Teil (durch das jeweilige Bundesland selbst festzulegen) soll dabei den Aufgabenträgern des straßengebundenen ÖPNV zukommen.

Es ist zu prüfen, in welche Förderstränge Anreizkomponenten aufgenommen werden können (Schlüsselbildung unter den Ländern auch nach Zahl der beförderten Fahrgäste).

Es ist analog der bisherigen Regelung im RegG gesetzlich eine jährliche Dynamisierung der Mittel nach (1), (3) und (4) in Höhe von 1,5 % p.a. festzuschreiben.

Veränderungen dieses Finanzierungsgesetzes sind im Bundesrat zustimmungspflichtig (analog § 6 RegG).

2.4 Exkurs: Verbesserung der Finanzsituation der Kommunen für einen nachhaltigen ÖPNV-Ausbau

Nach dem Vorbild anderer Staaten sollte auch in Deutschland den kommunalen Aufgabenträgern die Möglichkeit eröffnet werden, bei Bedarf und politischem Willen den Ausbau des ÖPNV durch ein eigenständiges kommunales ÖPNV-Finanzierungsinstrument (dauerhaft oder zeitlich befristet) intensivieren zu können. Fragen der Ausgestaltung, des Gegenstands der Abgabe u.ä. sind zu diskutieren.

In Frage kommen Modelle einer gesonderten Nahverkehrsabgabe (z.B. Frankreich), wobei sich die Frage nach dem Abgabetatbestand stellt. Das französische Modell einer Abgabe der Unternehmen auf ihre Lohnsumme kommt heute sicherlich nicht mehr in Frage. Die Abgabe müsste sich eher auf ein mit dem Verkehr in Verbindung stehendes Objekt beziehen, z.B. Kfz-Haltung oder ÖV-Erschließungsbeitrag auf die Grundstücksfläche.

Alternativ zu einer gesonderten Abgabe ist auch ein Zuschlag auf die Einkommensteuer nach schweizerischem Vorbild oder auf die Grundsteuer denkbar (Hebesatzrecht ohnehin kommunal; Grundsteuer-Zuschlag jedoch sinnvoller Weise nach Flächengröße, nicht nach Wert).

Übersicht Förderstränge eines Bundes-ÖV-Gesetz (Vorschlag)

Finanzierungstitel im ÖPNVG	Bisheriger Finanzierungsweg	Höhe der Mittel (Basis 2003)	Verteilung der Mittel	Sonstige Festlegungen
(1) Mittel zur Sicherung der Status quo-Bedienung im SPNV	Mittel des RegG § 8 (1)	4,462 Mrd. Euro	Bisherige Aufteilung unter den Bundesländern	Zweckbindung für SPNV
NEU: (2) Mittel für den Ausbau der Schienenwege des Nahverkehrs	BschwAG	gemäß Bundeshaushalt 20% von 4,3 Mrd. (2003)	Hauptnetz/Regionalnetze abgrenzen Länderschlüssel ist zu entwickeln. Denkbare Komponenten: Streckenkilometer im SPNV sowie Zugkilometer SPNV	Zweckbindung für Investitionen in Schienennetz und Haltestellen Aufhebung der Begrenzung auf Schienenwege des Bundes
NEU: (3) Beitrag des Bundes zur Grundfinanzierung des ÖPNV	- 45a PBefG (Länder) - GVFG (ÖPNV-Länder + Bundesprogramme) ggf.: Ausgleich für Verlust des steuerlichen Querverbunds	ca. 2,7 Mrd. Euro davon bisheriger Förderweg: 0,3 Mrd. GVFG-Bundesprogramm 0,8 Mrd. GVFG Länderprogramm 1,1 Mrd. §45a PBefG 0,3 Mrd. § 148 SGB IX Länder 0,2 Mrd. § 148 SGB IX Bund	Länderschlüssel ist zu entwickeln. Denkbare Komponenten: - Einwohner - Fläche - Beförderte Personen im ÖPNV	Zweckbindung für ÖPNV. Weitergabe an die AT für den ÖPNV Straße vorgeschrieben. Schlüssel ist von den jeweiligen Ländern zu entwickeln. Dabei sollen sowohl Strukturmerkmale wie Einwohner/Fläche wie auch Erfolgskomponenten (z.B. Zahl der beförderten Personen) Eingang finden.
(4) Freie Mittel zur Verbesserung von SPNV und ÖPNV	Mittel des RegG § 8 (2)	2,384 Mrd. Euro	Bisherige Aufteilung unter den Bundesländern	Länder entscheiden über mögliche Verwendung: Ausbau SPNV-Angebot Investitionen SPNV-Infrastruktur Ausbau ÖPNV-Angebot Investive Sondervorhaben ÖPNV-Infrastruktur Verbund-/Marketing-/Informationssysteme etc.

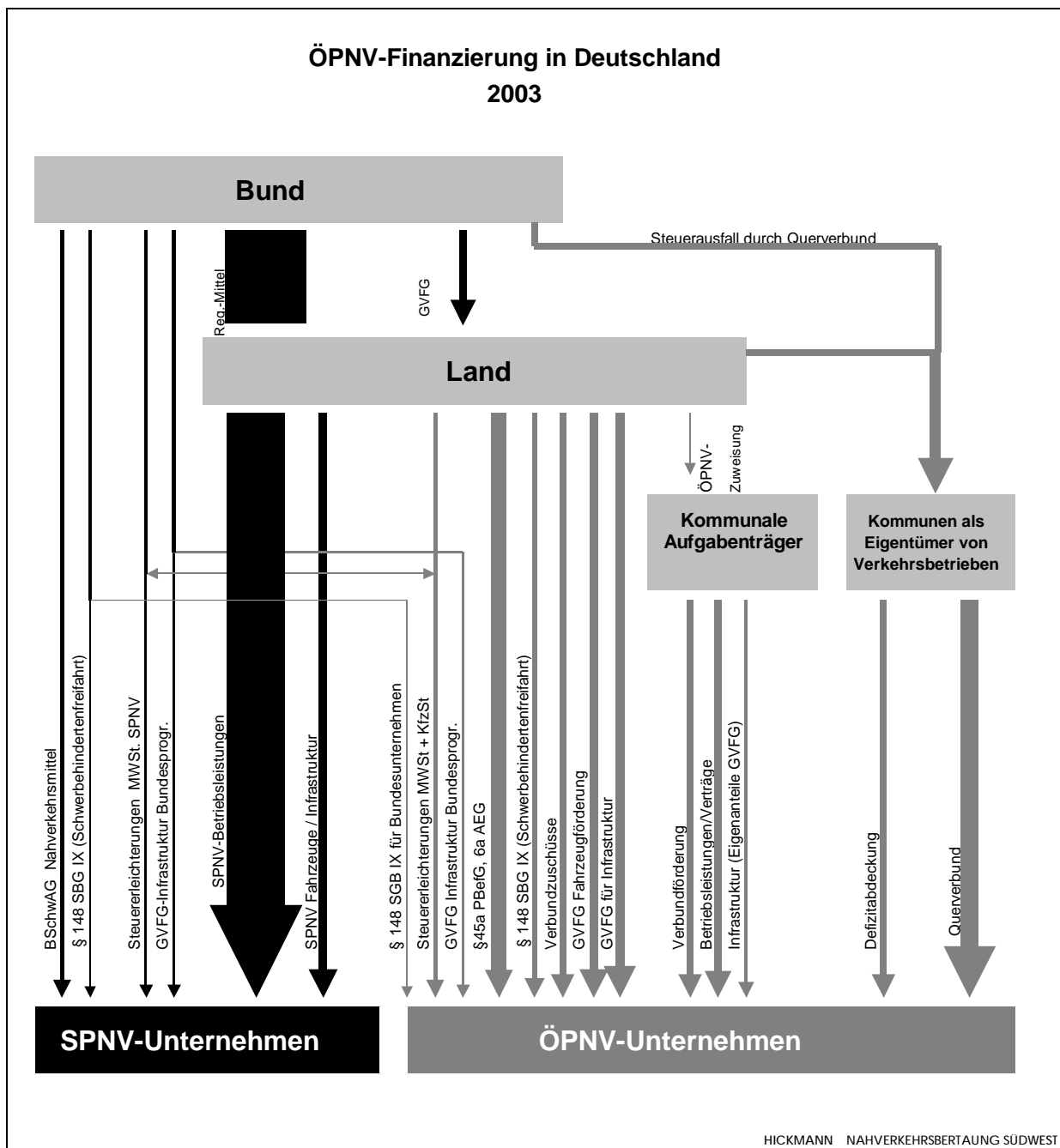


Abbildung 3: Die heutige ÖPNV-Finanzierung in Deutschland (vereinfachte Darstellung)

Dargestellt sind die Grundzüge der ÖPNV-Finanzierung in Deutschland für ein exemplarisches Flächenland. Die Stärke der Pfeile gibt die ungefähre Stärke der Finanzströme wider. Ein Großteil der staatlichen Fördermittel fließt an den gesetzlichen kommunalen Aufgabenträgern für den öffentlichen Straßen-Personennahverkehr vorbei.

Bundesweit flossen 1998 öffentliche Mittel in der Höhe von insgesamt 28 Mrd DM (14,3 Mio Euro) in den ÖPNV, davon 11,6 Mrd. DM (42 % in den SPNV) (Quelle: KPMG 2002).

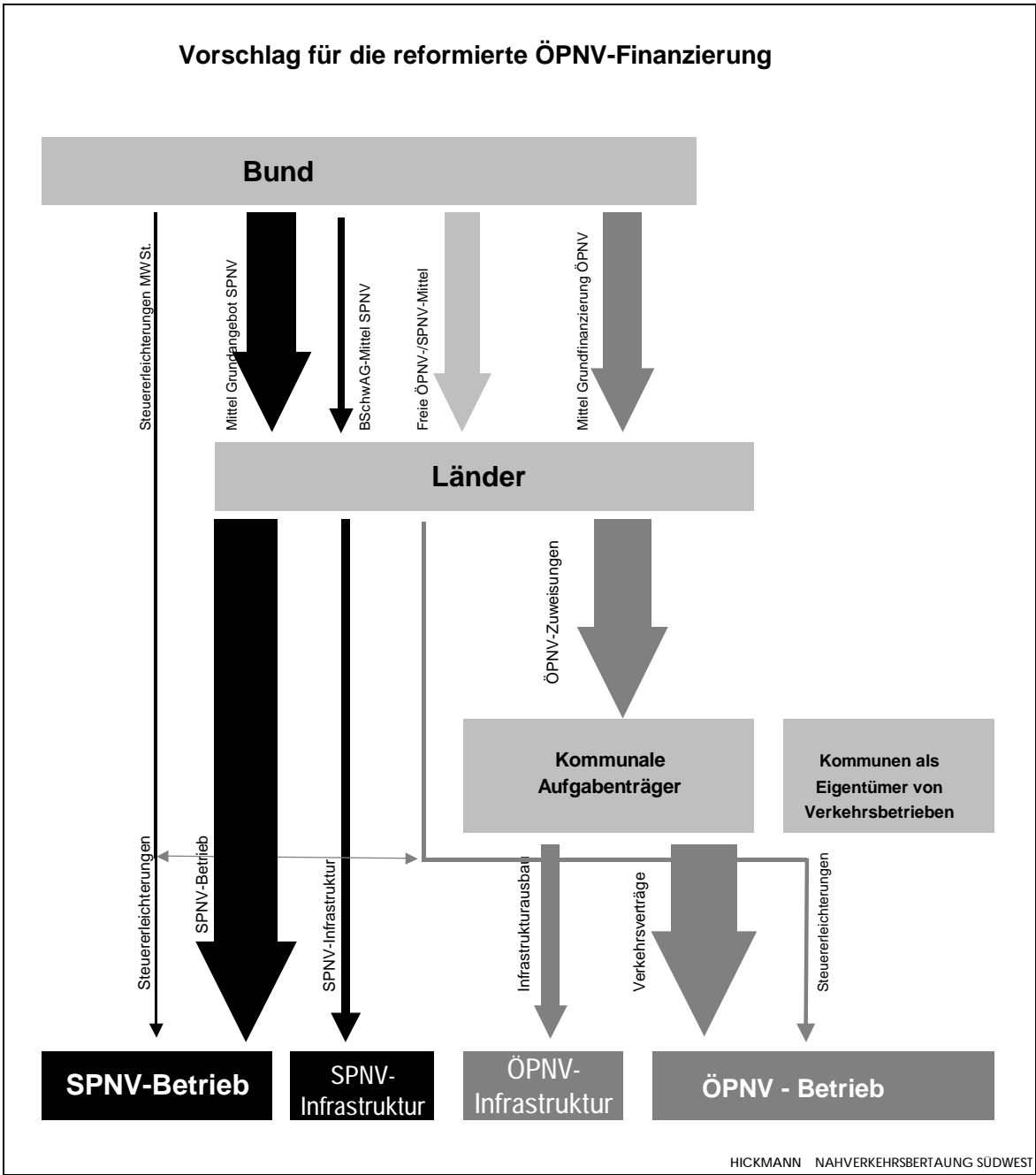


Abbildung 4: Modell für das zukünftige ÖPNV-Finanzierungssystem

Alle Fördermittel für den straßengebundenen ÖPNV werden bei den kommunalen Aufgabenträgern gebündelt. Die Stärke der Pfeile gibt die ungefähre Stärke der Finanzströme wider.

Abbildung 5

ÖPNV-Finanzierung Bund/Länder - heutige Mittelströme aufgrund von Bundesgesetzen

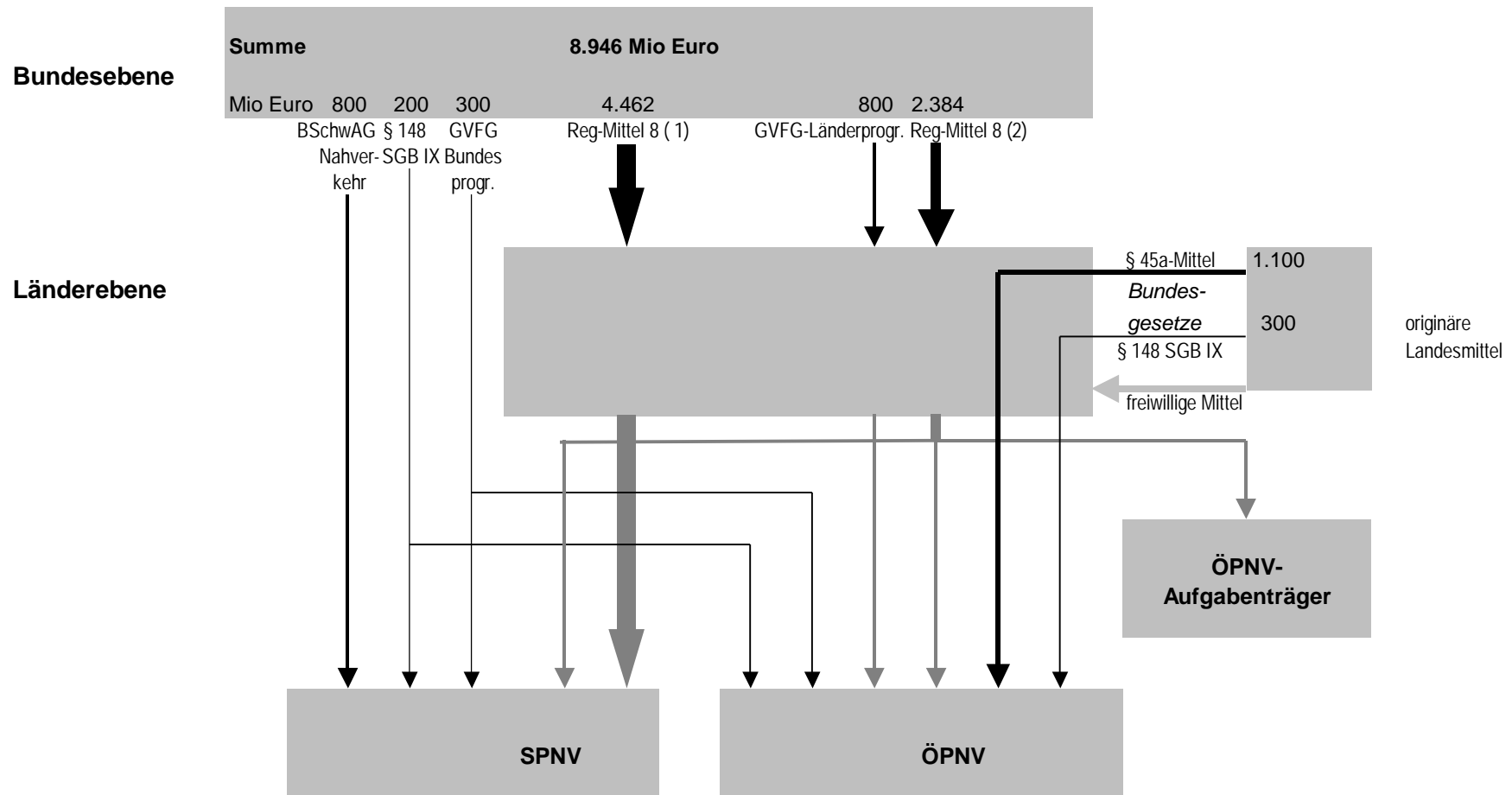


Abbildung 6

ÖPNV-Finanzierung Bund/Länder - zukünftige Mittelströme aufgrund von Bundesgesetzen

