

## Probleme der Regionalisierung des ÖPNV und Ansatzpunkte für ihre Lösung

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESVERKEHRSMINISTERIUM

### 1. Anlaß und Ziel

Durch die Regionalisierung des ÖPNV wurden Aufgaben, die bisher vom Bund wahrgenommen wurden, auf die nachgeordneten Gebietskörperschaften übertragen sowie die Finanzierung des ÖPNV neu geregelt. Gleichzeitig verlangt die Europäische Union, daß ÖPNV-Leistungen, die von der öffentlichen Hand finanziert werden, dem Wettbewerb zwischen den Verkehrsunternehmen zu unterwerfen sind. Damit wurden Hoffnungen auf eine Senkung der Kosten und daraus resultierend auf eine Verbesserung des Angebots geweckt. Die Kostensenkung soll durch mehr Wettbewerb und auch dadurch erreicht werden, daß die Gebietskörperschaften in ihrem Zuständigkeitsbereich das ÖPNV-Angebot ganzheitlich planen und damit hinsichtlich der Angebotsqualität und der Kosten optimieren.

Die bisherige Erfahrung zeigt zum einen, daß sich die Verkehrsunternehmen vielfach unter Berufung auf die im Personenbeförderungsgesetz (PBefG) genannte Eigenwirtschaftlichkeit ihrer Linien gegen den Wettbewerb und gegen die Zuständigkeit der kommunalen Gebietskörperschaft für die Planung wehren. Dabei wird der Begriff der Eigenwirtschaftlichkeit und das damit verbundene Recht zur Ausgestaltung des Angebots in einer Weise interpretiert, welche die Ziele der Regionalisierung infrage stellt. Zum anderen verleiten die Transfermittel, die der Bund den Ländern für die Übernahme der Zuständigkeit im Schienenpersonennahverkehr zahlt, dazu, den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) großzügig auszugestalten. Eine solche Entwicklung ist für die angestrebte Kostensenkung im ÖPNV nicht förderlich und führt nicht zu einer optimalen Gestaltung des Gesamtverkehrs im ÖPNV.

Der Beirat zeigt in der vorliegenden Ausarbeitung die entstandenen Probleme auf und leitet daraus Empfehlungen für korrigierende Maßnahmen des Bundes ab.

---

Gutachten für den Bundesminister für Verkehr, Juni 1998.

Dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesverkehrsministerium gehören an:

Prof. Dr. Gerd Aberle, Gießen, Prof. Dr. Kurt Ackermann, Dresden, Prof. Dr. Jürgen Basedow, Hamburg, Prof. Dr. Herbert Baum, Köln, Prof. Dr. Karl-Heinz Breitzmann, Rostock, Prof. Dr. Werner Brilon, Bochum, Prof. Dr. Hans-Jürgen Ewers, Berlin, Prof. Dr. Manfred Fricke, Berlin (Vors.), Prof. Dr. Ingrid Göpfert, Marburg, Prof. Dr. Gerhard Heimerl, Stuttgart, Prof. Dr. Günter Hoffmann, Berlin, Prof. Dr. Gösta B. Ihde, Mannheim, Prof. Dr. Peter Kirchhoff, München, Prof. Dr. Günter Knieps, Freiburg, Prof. Dr. Werner Rothengatter, Karlsruhe, Prof. Dipl.-Ing. Gerhard Voß, Hannover.

## 2. Organisation und Finanzierung des öffentlichen Verkehrs

Bis Ende 1993 wurden der Schienenpersonenfernverkehr (SPFV), der Schienenpersonennahverkehr (SPNV) und ein Teil des übrigen Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) im ländlichen Raum vom Bund getragen und die erforderliche Verkehrsleistung von der Deutschen Bundesbahn erbracht. Im Zusammenhang mit der Privatisierung der Deutschen Bahnen am 1.1.1994 wurden der SPNV und der straßengebundene ÖPNV *regionalisiert*, d.h. in die Zuständigkeit der Länder und Gemeinden überführt.

*Gesetzliche Grundlage* für die Regionalisierung sind

- das Regionalisierungsgesetz des Bundes, in dem die Aufgaben des SPNV und des ÖPNV, soweit sie bisher der Bund wahrgenommen hatte, auf die Länder übertragen wurden,
- die Nahverkehrsgesetze der Länder, in denen die Aufteilung der Aufgabenträgerschaft zwischen dem betreffenden Land und seinen kommunalen Gebietskörperschaften geregelt ist,
- das novellierte Personenbeförderungsgesetz, das als wesentliche Neuerung eigenwirtschaftliche Leistungen und gemeinwirtschaftliche Leistungen unterscheidet und gegeneinander abgrenzt.

Beim Erlaß dieser Gesetze waren Vorgaben der EU über die Liberalisierung des Verkehrsmarktes, insbesondere die Verordnung Nr. 1893/91 zu beachten. Darin wird gefordert, daß bei einer vom Aufgabenträger vorgegebenen, im öffentlichen Interesse liegenden Verkehrsbedienung diejenige Lösung zu wählen ist, welche die geringsten Kosten für die Allgemeinheit mit sich bringt (Art. 3). Diese Forderung bedeutet, daß die Vergabe der Konzessionen im Wettbewerb erfolgen muß.

Generell ergibt sich aus dem Regionalisierungsgesetz des Bundes und den Nahverkehrsgesetzen der Länder folgende *Aufgabenzuordnung* im ÖPNV:

- Regionaler, die Landkreise überschreitender ÖPNV (SPNV, Regionalbus) in der Aufgabenträgerschaft der Länder,
- ÖPNV innerhalb der Landkreise mit Ausnahme der kreisfreien Städte in der Aufgabenträgerschaft der Landkreise,
- ÖPNV innerhalb der kreisfreien Städte in der Aufgabenträgerschaft dieser Städte.

Die Länder üben ihre Zuständigkeit für den regionalen, landkreisübergreifenden ÖPNV teilweise selbst aus (z. B. Bayern, Baden-Württemberg) oder haben sie an die kommunalen Gebietskörperschaften weitergegeben (z.B. Hessen, Nordrhein-Westfalen). Dabei gibt es auch Übergangslösungen, die eine Weitergabe an die Ebene der kommunalen Gebietskör-

perschaften erst für einen späteren Zeitpunkt vorsehen (z.B. Hamburg, Niedersachsen). Die kommunalen Gebietskörperschaften binden die Durchführung des in ihrer Hand liegenden ÖPNV teilweise an Zweckverbände. Die daraus abgeleiteten Verkehrsverbünde ermöglichen eine im Interesse des Kunden liegende Vereinheitlichung des Angebots, wobei allerdings die teilweise entstandene erhebliche Größe der Verbünde Zweifel an der Effektivität ihrer Arbeit und an der Erreichung des Ziels eines „ÖPNV vor Ort“ aufkommen läßt.

Für die *Finanzierung* des SPNV und des übrigen ÖPNV sind die jeweiligen Aufgabenträger verantwortlich. Um die damit verbundenen finanziellen Belastungen zu verringern, hat der Bund Mittel auf die Länder übertragen. Die Transfermittel sind zwar vorrangig für den SPNV vorgesehen, dürfen aber auch für den übrigen ÖPNV verwendet werden. Bei den Transfermitteln wird unterschieden zwischen einer in Absolutwerten festgelegten Grundausstattung der einzelnen Länder sowie einer Zusatzausstattung, die von der Entwicklungen der Mehrwertsteuereinnahmen abhängig ist. Die Höhe des Mitteltransfers und dessen Verteilung auf die einzelnen Länder wurde unter Berücksichtigung der inzwischen gesammelten Erfahrungen zum 31.12.1997 von der WIBERA überprüft. Verhandlungen über eine etwaige Modifikation der Mittelverteilung sind im Gange. Neben den Transferleistungen des Bundes an die Länder gewähren einige Länder den kommunalen Gebietskörperschaften für den in ihrem Zuständigkeitsbereich liegenden ÖPNV einen zweckgebundenen Zuschuß. Dessen Höhe ist allerdings keine feste Größe, sondern sie wird jährlich im Zusammenhang mit der Aufstellung des Haushalts neu festgelegt.

Die *Erstellung der Verkehrsleistungen* im Busverkehr wird wie bisher durch Verkehrsunternehmen unterschiedlicher Struktur und Größe durchgeführt. Die Verkehrsunternehmen benötigen dafür Konzessionen, die von der zuständigen Genehmigungsbehörde erteilt werden. Bei eigenwirtschaftlich betriebenen Linien geschieht dies in der heutigen Genehmigungspraxis unter Bezug auf § 13, PBefG, Abs. 3 durch die Verlängerung der bestehenden Konzession. Eigenwirtschaftlich im Sinne des § 8 PBefG sind Linien, „deren Aufwand gedeckt wird durch Beförderungserlöse, Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- und Erstattungsregelungen im Tarif- und Fahrplanbereich sowie sonstigen Unternehmenserträgen im handelsrechtlichen Sinne“. Bei gemeinwirtschaftlich betriebenen Linien erfolgt die Vergabe nach § 13a, PBefG aufgrund einer Ausschreibung. Gemeinwirtschaftlich sind Linien, deren Betrieb den Einsatz öffentlicher Mittel über gesetzliche Ausgleichs- und Erstattungsleistungen hinaus erfordert. Inzwischen haben sowohl für den SPNV als auch für den Busverkehr solche Ausschreibungen stattgefunden.

## 3. Probleme des regionalen Schienenpersonennahverkehrs

Im regionalen Schienenverkehr besteht die Tendenz, vorhandene Verbindungen aufrecht zu erhalten und teilweise auch stillgelegte Verbindungen zu reaktivieren. Die notwendige kritische Beurteilung der Wirtschaftlichkeit – sowohl aus betriebswirtschaftlicher Sicht als auch aus gesamtwirtschaftlicher Sicht – unterbleibt vielfach oder erfolgt nicht nach den erforder-

lichen strengen Maßstäben und mit der wünschenswerten Sorgfalt. Diese Tendenz wird von den Landkreisen teilweise unterstützt, weil eine aus wirtschaftlichen Gründen ggf. sinnvolle Umstellung des Schienenverkehrs auf kommunalen Busverkehr ihnen zusätzliche finanzielle Lasten aufbürden würde. Es gibt aber auch Beispiele dafür, daß Schienenstrecken mit der Begründung zu hoher Kosten stillgelegt werden. Bei der Beurteilung der wirtschaftlichen Vertretbarkeit des Schienenverkehrs muß neben den Kosten jedoch auch beachtet werden, daß der Schienenverkehr höhere Verlagerungen vom MIV zum ÖPNV bewirken kann als der Busverkehr und daß er damit stärker zur Umweltentlastung beiträgt.

Ein wesentliches Merkmal der Verbesserung des SPNV ist die Einführung eines stundenbasierten Taktverkehrs. Der Takt soll dabei „integral“ sein, d.h. alle Linien sollen denselben Takt aufweisen und an den Knotenpunkten so miteinander verknüpft sein, daß Anschlüsse – ggf. bei jedem zweiten Takt – in allen Richtungen bestehen. Auch der an den SPNV anbindende Busverkehr soll in diesen Takt einbezogen werden. Durch den Taktverkehr sollen außerdem die Anschlüsse an den Fernverkehr verbessert werden.

Aus der Sicht der Fahrgäste ist der integrale Taktverkehr, der die Fahrten des SPNV und des Busverkehrs untereinander und miteinander verknüpft und einen möglichst günstigen Anschluß an den Fernverkehr herstellt, uneingeschränkt zu begrüßen. Er führt an den Knotenpunkten jedoch häufig zu Kapazitätsproblemen und schränkt die Flexibilität der anderen Verkehrssysteme (Personenfernverkehr, Güterverkehr) teilweise stark ein. Die derzeit häufig anzutreffende Schematisierung des Taktverkehrs, die in vielen Fällen ohne eine hinreichende Berücksichtigung des Umfangs der Nachfrage und ihrer Schwankungen über den Tag erfolgt, verstößt gegen das Gebot des effizienten Einsatzes öffentlicher Mittel. Hier entstehen Zielkonflikte, die bei der Optimierung des Systems eine Relativierung der Wünsche notwendig machen.

Bei der Beurteilung des Schienenverkehrs muß bedacht werden, daß die Bahn ein Massenverkehrsmittel ist, das nur bei entsprechend hoher Nachfrage wirtschaftlich betrieben werden kann. Öffentlicher Massenverkehr tritt aber vorwiegend als Berufs- und Ausbildungsverkehr im Zulauf auf die Städte hoher Zentralität sowie im Innenbereich dieser Städte auf. Hierbei muß unter Bezug auf die zentralörtliche Struktur differenziert werden: Schienenverkehrsverbindungen sind unbestritten notwendig im Zulauf auf die Oberzentren und in verdichteten Räumen um die Mittelzentren. Im Zulauf auf die Mittelzentren im ländlichen Raum muß die Sinnhaftigkeit des Schienenverkehrs jedoch fallweise geprüft werden.

Schienenverkehrsnetze weisen i.d.R. sternförmige Strukturen mit Ausrichtung auf die Zentren auf, wobei zwei Hierarchieebenen des Netzes, die auf Oberzentren und Mittelzentren ausgerichtet sind, ausreichend sein dürften. Neben der Dominanz der radialen Struktur gibt es in Einzelfällen durchaus auch tangentialer Verbindungen, die schienenverkehrswürdig sind. Ein Problem des Schienenverkehrs ist es, daß die Schienenstrecken im ländlichen Raum häufig in größerer Entfernung von den zentralen Ortslagen verlaufen und die Bahnhöfe nur über lange Fußwege oder spezielle Zubringersysteme zu erreichen sind oder daß es in

Orten größerer Ausdehnung nur einen einzigen Haltepunkt gibt. Deswegen können die Fahrgastpotentiale teilweise nur unvollkommen ausgeschöpft werden.

Im SPNV bestehen derzeit noch erhebliche Wettbewerbseinschränkungen durch Marktmacht: Die Deutsche Bahn AG verfügt als Nachfolgerin der bisherigen Schienenverkehrsmonopolisten Deutsche Bundesbahn und Deutsche Reichsbahn über ein starkes Potential an Personal, Fahrzeugen und Einrichtungen, das andere Verkehrsunternehmen in der kurzen Zeit seit Inkrafttreten des Regionalisierungsgesetzes noch nicht aufbauen konnten, so daß sie erst allmählich und auch nur partiell wettbewerbsfähig werden. Die Deutsche Bahn AG ist darüber hinaus bemüht, ihr bisherige Position auch dadurch zu erhalten, daß sie unter Einbeziehung der bahneigenen Busgesellschaften Gesamtangebote für SPNV und straßengebundenen ÖPNV macht. Damit tritt die Bahn in Konkurrenz nicht nur zu den Mitbewerbern um Schienenverkehrsleistungen einschließlich der kommunalen Verkehrsunternehmen, die ihren bisher auf die Städte begrenzten Schienenverkehr zunehmend in die Region ausdehnen, sondern auch zu den privaten und kommunalen Busunternehmen, die traditionell den kommunalen ÖPNV betreiben. Das politische Bemühen um eine Stärkung des Wettbewerbs führt deshalb in der verkehrspolitischen Diskussion zu der Forderung nach einer Abtrennung der bahneigenen Busgesellschaften von der Deutschen Bahn AG und auch nach Privatisierung der kommunalen Verkehrsunternehmen.

Trotz der genannten Probleme im SPNV muß anerkannt werden, daß es bereits zu vielen Verbesserungen des Angebots gekommen ist. Durch die Verlagerung der Aufgabenträgerschaft vom Bund auf die Länder und die Zahlung der damit verbundenen Transfermittel ist eine Aufbruchstimmung entstanden.

#### 4. Probleme des ÖPNV in kreisfreien Städten und Landkreisen

##### 4.1 Eigenwirtschaftlichkeit versus Gemeinwirtschaftlichkeit

Beim ÖPNV in den kreisfreien Städten und den Landkreisen gibt es zwischen den zuständigen Gebietskörperschaften und den Verkehrsunternehmen Auseinandersetzungen über die im PBefG enthaltene Unterscheidung zwischen Eigenwirtschaftlichkeit (§ 13) und Gemeinwirtschaftlichkeit (§ 13a) sowie die daraus resultierende Handhabung der Konzessionen. Die Gebietskörperschaften streben an, durch Wettbewerb bei der Vergabe der Konzessionen Kosten zu sparen, während die Verkehrsunternehmen versuchen, sich diesem Wettbewerb zu entziehen, indem sie den Status der Eigenwirtschaftlichkeit verteidigen. Die hauptsächlichlichen Vorgehensweisen sind dabei folgende:

- *In den kreisfreien Städten* werden die Verkehrsleistungen gegenwärtig durch Unternehmen erbracht, die im Eigentum der Kommunen sind. Ihre Wettbewerbsfähigkeit wird vor allem durch die hohen Personalkosten belastet, die als Folge bestehender Tarifverträge bis zu 40% höher sein können als bei Privatunternehmen. Die Unternehmen bemühen sich, dieses Problem durch Rationalisierungsmaßnahmen wie z.B. Ausgründungen

zu lösen. Um den Wettbewerb zu vermeiden, versuchen sie, die Eigenwirtschaftlichkeit im Sinne des PbefG durch Quersubventionierung zwischen Verkehr, Strom, Gas und Wasser herbeizuführen. Dies ist nach bisheriger Auffassung zwar rechtlich zulässig, dürfte aber angesichts der eingeleiteten Deregulierung der Versorgungswirtschaft zukünftig kaum noch möglich sein. Ebenso wird es als eigenwirtschaftlich interpretiert, wenn die Kommune als Eigentümer die Defizite nicht nachträglich abdeckt, sondern die Beträge für die Erbringung der Leistung von vornherein in die Haushalte der Verkehrsunternehmen einstellt.

- In den Landkreisen des ländlichen Raumes beschränkt sich der ÖPNV häufig auf den Schüler- und Berufsverkehr. Dieser Verkehr ist in vielen Fällen eigenwirtschaftlich durchführbar, so daß die Verkehrsunternehmen nach gängiger Praxis von einer Verlängerung der bestehenden Konzessionen ausgehen können und damit den Wettbewerb vermeiden. Die Eigenwirtschaftlichkeit geht aber i.d.R. verloren, wenn der Landkreis in seiner Funktion als Aufgabenträger aus ökologischen oder sozialen Gründen zusätzliche Fahrten fordert. Die Verkehrsunternehmen weigern sich häufig, solche Fahrten durchzuführen, selbst wenn der Landkreis bereit ist, dafür zu zahlen. Sie verweisen dabei auf ihr im PbefG fixiertes Ausgestaltungsrecht der Linien, das lediglich mit der Pflicht verbunden ist, eine „ausreichende“ Bedienung anzubieten. (vgl. Kap. 4.2). Die vom Aufgabenträger zusätzlich gewünschten Fahrten bezeichnen sie als „Luxusverkehr“. Dieses Verhalten führt dazu, daß finanziell mögliche und ökologisch oder sozial sinnvolle Angebotsverbesserungen unterbleiben. Die Verkehrsunternehmen werden in diesem Verhalten teilweise von den Ländern unterstützt, die ihrerseits weniger die Förderung des ÖPNV als vielmehr die Förderung mittelständischer Verkehrsunternehmen im Auge haben. Damit verwenden sie öffentliche Mittel, die eigentlich für den ÖPNV vorgesehen sind, für die allgemeine Wirtschaftsförderung. Hier besteht ein politischer Zielkonflikt zwischen der Forderung nach mehr Wettbewerb und der Stützung mittelständischer Verkehrsunternehmen.

Die heutige Handhabung der Eigenwirtschaftlichkeit ist auch handelsrechtlich bedenklich, denn für die Anschaffung von Bussen werden öffentliche Zuschüsse gewährt, der Schülerverkehr wird durch Ausgleichszahlungen subventioniert und die als eigenwirtschaftlich deklarierten Linien profitieren teilweise von Zubringerleistungen gemeinwirtschaftlicher Linien.

Die Auseinandersetzung um die Eigenwirtschaftlichkeit muß vor dem Hintergrund der von den Aufgabenträgern zu verfolgenden verkehrspolitischen Ziele und der wirtschaftlichen Interessen der Verkehrsunternehmen gesehen werden.

- Auch wenn in unserem Wirtschaftssystem Leistungen für die Allgemeinheit soweit wie möglich eigenwirtschaftlich erbracht werden sollten, muß doch sichergestellt werden, daß die ökologischen und sozialen Aufgaben, die der ÖPNV hat, angemessen wahrgenommen werden. Diese Forderung leitet sich aus Art. 1 Abs. 4 der Verordnung 1893/91 der EU ab, in dem ausdrücklich auf die sozialen, umweltpolitischen und landesplaneri-

schen Faktoren einer ausreichenden Bedienung hingewiesen wird. Ökologische Aufgaben ergeben sich vor allem, wenn in den Innenstädten und in Erholungsgebieten aufgrund von Belastungsspitzen ein übermäßiger Pkw-Verkehr entsteht und ein Teil dieses Verkehrs wegen der starken Umweltbelastungen auf den ÖPNV verlagert werden muß. Soziale Aufgaben leiten sich aus der grundgesetzlichen Verpflichtung ab, allen Menschen unabhängig von der Verfügbarkeit über ein bestimmtes Verkehrsmittel eine ausreichende Mobilität zu gewähren. Die landesplanerischen Aufgaben betreffen die Zugänglichkeit aller Gebiete mit dem ÖPNV. In allen diesen Fällen ist die öffentliche Hand gefordert. Hierüber können nicht die Verkehrsunternehmen entscheiden. Diese Aufgaben waren auch der Grund dafür, daß der Gesetzgeber nicht die Verkehrsunternehmen, sondern die kommunalen Gebietskörperschaften als Aufgabenträger des ÖPNV eingesetzt hat.

- Als Wettbewerber um die Konzessionen treten zunehmend – teilweise ausländische – Großanbieter auf. Die politischen Entscheidungsträger sehen darin Gefahren für die lokalen mittelständischen Unternehmen. Eine diesbezügliche Marktabschottung wäre jedoch nicht sachgerecht. Sofern die ÖPNV-Großunternehmen kostengünstiger sind, ist ihnen die Leistungserstellung im ÖPNV zu übertragen. Daß Großunternehmen im Wettbewerb von vornherein besser abschneiden als mittelständische Unternehmen, steht keineswegs fest. Aufgrund der Kosten- und Leistungsstrukturen haben mittelständische Unternehmen insbesondere in ländlichen Räumen durchaus Marktchancen. Infolge des intensiven Wettbewerbs werden kleine und mittelständische Unternehmen Rationalisierungs- und Kostensenkungspotentiale erschließen müssen, um ihre Konkurrenzfähigkeit zu steigern. Dazu können auch neue Angebotsformen beitragen. So sind z.B. Franchising-Kooperationen möglich, in denen die ÖPNV-Unternehmen wirtschaftlich zwar selbständig bleiben, sich in ihrer Außenwirkung aber zusammenschließen, um im Wettbewerb bestehen zu können. Ein Beispiel liefert das Unternehmen B.U.S im Großraum Hannover, das als Managementgesellschaft auftritt, im Besitz der Konzessionen ist und sich zur Betriebsdurchführung selbständiger Busunternehmen bedient. Darüber hinaus können durch die Privatisierung der bisher öffentlichen Unternehmen Effizienz- und Kostensenkungspotentiale erschlossen werden, wodurch deren Chancen im Ausschreibungswettbewerb steigen. Schließlich führt der Wettbewerbsdruck auch dazu, daß verstärkt technische und betriebliche Innovationen erfolgen.
- Um den Wettbewerb auf ÖPNV-Märkten auf Dauer zu sichern, genügt es nicht, den Wettbewerb um den Markt zu öffnen; vielmehr ist die Wettbewerbsdynamik auch während der Laufzeit der Konzessionen zu stärken. Den geeigneten Weg dazu bildet eine Abschaffung der „Großvaterrechte“ für die bisherigen Konzessionsinhaber und möglichst kurze Laufzeiten der Verträge zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen. Dem steht jedoch das Interesse der Verkehrsunternehmen an langfristigen stabilen Verhältnissen entgegen. Es kommt hier darauf an, in den Ausschreibungskonzessionen und den Vertragsverhandlungen möglichst viel an Wettbewerbselementen durchzusetzen.

- Teilweise versuchen die Großunternehmen, die lokalen Wettbewerber dadurch auszuschalten, daß sie diese aufkaufen. Sie kommen auf diese Weise selbst in den Genuß der Monopole und werden sich anschließend ebenfalls gegen Wettbewerb wehren. In diesen Fällen ist es Aufgabe der Wettbewerbsbehörden, die Monopolisierung des Marktes zu verhindern. Das wichtigste Instrument ist dabei die Zusammenschlußkontrolle nach dem GWB, mit der solche Übernahmen verhindert werden können. Die Kartellbehörden werden erproben müssen, welche Möglichkeiten bestehen, um Konzentrationstendenzen wirklich zu verhindern.

#### 4.2 Umfang des Angebots

Die Frage der Eigenwirtschaftlichkeit ist eng verknüpft mit der Frage nach dem Umfang des Angebots. Schlüsselbegriff ist dabei die im PBefG geforderte „ausreichende Bedienung“.

Einige Verkehrsunternehmen interpretieren eine Bedienung als ausreichend, wenn sie der heute bedienten Nachfrage entspricht. Dadurch kann das heutige Angebot beibehalten und die vermeintliche Eigenwirtschaftlichkeit der Linie verteidigt werden. Diese Auffassung wird teilweise auch von den Ländern gestützt. Hierdurch entsteht jedoch ein negativer Regelkreis: Zu Zeiten, zu denen kein Angebot vorhanden ist, ist auch keine Nachfrage erkennbar, und weil sich keine Nachfrage äußert, ist kein Angebot erforderlich. Dies gilt sinngemäß auch für die Lage und Zugänglichkeit von Haltestellen. Auf diese Weise ist der ÖPNV in der Vergangenheit immer weiter ausgedünnt worden. Zusätzliche Nachfrage durch ein zusätzliches Angebot kann bei dieser Definition des Bedienungsumfangs grundsätzlich nicht erreicht werden. Statt dessen muß ein am Bedarf orientiertes Angebot gefordert werden: Es sollte von derjenigen (potentiellen) Nachfrage ausgegangen werden, die sich einstellt, wenn das unter den bestehenden finanziellen Randbedingungen bestmögliche Angebot realisiert wird. Diese Definition zielt auf die Gewinnung zusätzlicher Fahrgäste durch ein verbessertes Angebot ab. Sie bindet das Angebot dennoch an die finanziellen Möglichkeiten des Aufgabenträgers und läßt ihm seine Entscheidungsfreiheit.

Die Festlegung des Angebotsumfangs hat unmittelbare Wirkungen auf die Eigenwirtschaftlichkeit. Diese geht verloren, wenn der Aufgabenträger aufgrund ökologischer oder sozialer Ziele Fahrten fordert, die über die oben genannte Definition einer ausreichenden Bedienung hinausgehen, oder wenn aus sozialen Gründen Tarife festgelegt werden, die es unmöglich machen, die Kosten durch die Einnahmen zu decken. Umgekehrt kann das Festhalten an eigenwirtschaftlich betriebenen Linien, deren Verlauf von den Aufgabenträgern nicht verändert werden darf, eine wirtschaftliche Optimierung des Liniennetzes verhindern.

Im PBefG ist festgelegt, daß über etwaige Konflikte, die sich aus unterschiedlichen Auffassungen über den Angebotsumfang ergeben, von den Genehmigungsbehörden entschieden werden muß. Die Genehmigungsbehörden haben fallweise zu beurteilen, ob den Angebotsstandards, die die Unternehmer vertreten und die eine eigenwirtschaftliche Bedienung ermöglichen, Vorrang zu geben ist oder den von den Aufgabenträgern in Nahverkehrsplänen

niedergelegten Angebotsstandards. Hierbei sollte es darauf ankommen, ob die ökologischen, sozialen und landesplanerischen Aufgaben angemessen berücksichtigt sind. Wie sich die Genehmigungsbehörde bei dieser Beurteilung verhält und wie weit sie Festlegungen in den Nahverkehrsplänen über die Interessen der Unternehmer stellt, ist noch nicht absehbar.

### 5. Empfehlungen

Die Überlegungen und Empfehlungen des Beirats gehen von folgenden Prinzipien aus:

- Das Verkehrsangebot ist zu den geringstmöglichen Kosten für die Allgemeinheit zu erbringen; dies wird ausdrücklich in Art. 3 EG-VO 1191/69 angeordnet. Umfang und Qualität des Angebots sind in diesem Rahmen vom Aufgabenträger vorzugeben.
- Zur Senkung des Bedarfs an öffentlichen Zuschüssen und zur Ermittlung des günstigsten Angebots sind die Konzessionen für Linien, Linienbündel, Netzteile oder ganze Netze zum öffentlichen Wettbewerb auszuschreiben. Dabei erhält derjenige Bieter den Zuschlag, der bei Einhaltung der vorgegebenen Leistung entweder die höchste Konzessionsabgabe verspricht oder bei defizitären Linien den geringsten Zuschuß verlangt.

Im Sinne dieser Grundsätze kann der Bund durch eine Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes und durch Finanzmitteltransfers an die Länder Einfluß nehmen.

#### 5.1 Strengere wirtschaftliche Maßstäbe zur Beurteilung des Schienenverkehrs

Der Beirat empfiehlt, bei den anstehenden Verhandlungen über die Fortschreibung der Höhe der Transfermittel unter Bezug auf die in § 6 des Regionalisierungsgesetzes geforderte Effizienzprüfung den Nachweis über einen gesamtwirtschaftlich vertretbaren Einsatz des Schienenpersonennahverkehrs im Vergleich zum straßengebundenen ÖPNV zu verlangen. Gemäß Art. 3 Abs. 1 EG-VO 1191/69 ist insbesondere auch zu überprüfen, ob die Mittelverwendung dem Ziel der geringstmöglichen öffentlichen Bezuschussung entspricht. § 6 Abs. 3 des Regionalisierungsgesetzes ist nach Ansicht des Beirats ferner dahin zu verstehen, daß ein Benehmen mit den Ländern zwar hinsichtlich der Auswahl des Wirtschaftsprüfers herzustellen ist, nicht aber bezüglich der Frage, ob eine Untersuchung der Kosten- und Ertragslage im SPNV überhaupt durchgeführt wird. Denn den Ländern, die selbst über die Mittelverwendung entscheiden, kann kein Mitspracherecht bei der Frage zustehen, ob die Mittelverwendung einer Kontrolle unterzogen wird oder nicht. Allein diese enge Auslegung des § 6 Abs. 3 wird dem Zweck der Vorschrift gerecht.

### 5.2 Aufhebung der Unterscheidung zwischen Eigenwirtschaftlichkeit und Gemeinwirtschaftlichkeit

Die Konzessionierung des ÖPNV bzw. die Genehmigungspflicht für ÖPNV-Leistungen sollte beibehalten werden, um einen selektiven Marktzutritt zur Bedienung ertragsstarker Fahrten, wie sie auch in ansonsten defizitären Linien auftreten können, zu vermeiden. Die Leistungen, die der Aufgabenträger für erforderlich hält, sollten stets ausgeschrieben werden, unabhängig davon, ob die einzelne Linie eigenwirtschaftlich im Sinne des § 8 PBefG ist oder nicht. Aus diesem Grunde wird empfohlen, die Unterscheidung zwischen Eigenwirtschaftlichkeit und Gemeinwirtschaftlichkeit im PBefG (§ 8, § 13a) aufzuheben, § 13 Abs. 3 im PBefG zu streichen und die §§ 13 und 13a zusammenzufassen. Bei einer engen Auslegung der Eigenwirtschaftlichkeit ohne Einrechnung von Erträgen aus Querverbänden der Versorgungswirtschaft, öffentlichen Leistungen für die Beförderung von Schülern und Behinderten, Investitionsbeihilfen und Eigentümerzuschüssen wird es praktisch kaum noch Linien geben, auf denen die vom Aufgabenträger gewünschten Leistungen eigenwirtschaftlich erbracht werden können. Wegen dieser seltenen Fälle erscheint es nicht gerechtfertigt, Ausgestaltungsrechte für die Verkehrsunternehmen aufrecht zu erhalten, die einer Optimierung des Angebots entgegenstehen. Sollte der Gesetzgeber die Unterscheidung zwischen Gemeinwirtschaftlichkeit und Eigenwirtschaftlichkeit beizubehalten, sieht es der Beirat als notwendig an, die Eigenwirtschaftlichkeit restriktiver zu definieren und die Regeln, die aus der Eigenwirtschaftlichkeit resultieren, nur auf solche Unternehmen anzuwenden, bei denen eine Deckung der Kosten aus Markterlösen zu erwarten ist.

Außerdem sollte im PBefG deutlich gemacht werden, daß entsprechend der EG-VO 1191/69 der Begriff der „ausreichenden Bedienung“ über die Erfüllung der gegenwärtigen Verkehrsnachfrage hinaus auch soziale, ökologische und landesplanerische Faktoren beinhaltet. Gerade mit der Forderung, die Bedienung auf ein Maß zu beschränken, das der heute realisierten Nachfrage entspricht und als „ausreichend“ definiert wird, versucht man, die „Eigenwirtschaftlichkeit“ zu verteidigen.

Bei der heutigen Auslegung der Eigenwirtschaftlichkeit und der heutigen Interpretation des Begriffes der ausreichenden Bedienung, die von der Wahrung der Besitzstände der Verkehrsunternehmen ausgeht, wird die Qualität der ÖPNV-Bedienung insbesondere im ländlichen Raum ernsthaft gefährdet, denn die Möglichkeiten der Kostensenkung sowie die Anreize zur Modernisierung des Betriebs und der Technik werden vielerorts bei weitem nicht ausgeschöpft. Eine gesamtheitliche Nahverkehrsplanung ohne Rücksicht auf die Vorbehalte, die mit der heutigen Interpretation der Eigenwirtschaftlichkeit der Leistungen und dem Umfang der Bedienung verbunden sind, sowie die Ausschreibung aller Leistungen zum Wettbewerb würde dagegen zu deutlichen Kosteneinsparungen und/oder Leistungsverbesserungen führen und dem ÖPNV neue Impulse verleihen.

### 5.3 Institutioneller Wettbewerb bei der Ausschreibung von Verkehrsleistungen

Ein Charakteristikum des ÖPNV sind die in der Praxis sehr unterschiedlichen Vorgehensweisen bei der Vergabe der Konzessionen. Die damit einhergehende Vielzahl dezentraler Lösungsansätze wird vom Beirat im Sinne eines institutionellen Wettbewerbs bei der Suche nach dem bestmöglichen Ausschreibungsverfahren durchaus positiv beurteilt. Dabei sollte aber sichergestellt werden, daß die Transfermittel nach einheitlichen Kriterien verwendet werden. So müssen z.B. die Ausschreibungsverfahren dem Kriterium der Offenheit gegenüber sämtlichen aktiven und potentiellen Anbietern von Verkehrsleistungen gerecht werden und dürfen den intermodalen Wettbewerb zwischen Bahn und Bus nicht verzerren. Da es bei der Ausschreibung von Verkehrsleistungen nicht nur um deren Umfang, sondern auch um deren Qualität geht, müssen transparente Qualitätsprüfungsstandards entwickelt werden. Der Beirat empfiehlt deshalb, Vergleichskriterien für die Funktionstauglichkeit alternativer Ausschreibungsverfahren zu entwickeln und die Leistungsfähigkeit der eingesetzten Verfahren in angemessenen Zeiträumen zu überprüfen.

### 5.4 Beteiligung der Verkehrsunternehmen an der Nahverkehrsplanung

Im Interesse eines fairen Wettbewerbs ist zu prüfen, ob und in welcher Form die nach § 8 PBefG vorgesehene Beteiligung der Verkehrsunternehmen an der Aufstellung von Nahverkehrsplänen erfolgen soll, so daß der Ausschreibungsprozeß nicht verfälscht wird. Eine solche Beteiligung widerspricht zunächst den Gepflogenheiten bei Ausschreibungen, nach denen die potentiellen Bieter keinen Einfluß auf die Erstellung des Leistungsverzeichnisses nehmen dürfen. Andererseits ist nicht zu verkennen, daß die größeren Verkehrsunternehmen über ein beachtliches Know-how verfügen, das für die Nahverkehrsplanung insbesondere in der Anfangsphase der Regionalisierung genutzt werden sollte. Nach Aufbau entsprechender Planungserfahrung bei den Aufgabenträgern ist zu raten, den § 8 PBefG so zu modifizieren, daß die Verkehrsunternehmen keinen Einfluß mehr auf das Leistungsverzeichnis der Ausschreibung nehmen können.

### Abstract

Due to the regionalization of public transport former federal responsibilities have been transferred to subordinated regional administrative bodies. Public transport financing has been reorganized, too. The European Community demands that publicly financed local transport services have to be submitted to the competition between transport firms. The Scientific Advisory Board at the German Minister of Transport further pursues the problems of this concept and derives recommendations for corrective measures. Main demands are stricter economic standards for the assessment of rail transport, abolition of the difference between autonomous and co-operative economic principle, institutional competition of invitations to tender for public transport services and no further involvement of transport firms in the local transport planning.