

Die Zukunft des ÖPNV – Reformbedarf bei Finanzierung und Leistungserstellung

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR,
BAU UND STADTENTWICKLUNG

Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesminister für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung vom Januar 2008

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung
2. Finanzierung
 - 2.1 Prinzip Nutzerfinanzierung
 - 2.2 Direkte und indirekte Nutzer
 - 2.3 Motive für Mitfinanzierung des ÖPNV durch den Staat
 - 2.4 Grundzüge eines Finanzierungskonzeptes
 - 2.5 Status Quo und politischer Handlungsbedarf
 - 2.5.1 Status Quo: Geringe Kostendeckung und Erosion des derzeitigen Zuwendungssystems
 - 2.5.2 Politischer Handlungsbedarf
3. Leistungserstellung
 - 3.1 Zentrale Gestaltungsparameter
 - 3.2 Kompetenzzuordnungen
 - 3.3 Effizienzanreize für die ÖPNV-Unternehmen
 - 3.4 Status Quo und politischer Handlungsbedarf
 - 3.4.1 Status Quo: Unvollständig implementiertes Besteller-Ersteller-Prinzip
 - 3.4.2 Politischer Handlungsbedarf
4. Verkehrspolitische Handlungsempfehlungen

Mitglieder:

Prof. Dr. Gerd Aberle, Gießen (bis Januar 2007), Prof. Dr.-Ing. Gerd-Axel Ahrens, Dresden, Prof. Dr. Herbert Baum, Köln (Vorsitz), Prof. Dr. Klaus J. Beckmann, Berlin, Prof. Dr. Karl-Heinz Breitzmann, Rostock (bis Januar 2007), Prof. Dr.-Ing. Werner Brilon, Bochum, Prof. Dr. Alexander Eisenkopf, Friedrichshafen, Prof. Dr. Hartmut Fricke, Dresden, Prof. Dr. Ingrid Göpfert, Marburg, Prof. Dr. Christian von Hirschhausen, Dresden, Prof. Dr. Günther Knieps, Freiburg, Prof. Dr. Stefan Oeter, Hamburg, Prof. Dr. Dr. Franz-Josef Radermacher, Ulm, Prof. Dr. Werner Rothengatter, Karlsruhe, Prof. Dr. Volker Schindler, Berlin, Prof. Dr. Bernhard Schlag, Dresden (ab Februar 2007), Prof. Dr.-Ing. Jürgen Siegmann, Berlin, Prof. Dr. Wolfgang Stölzle, St. Gallen

1. Einleitung

Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) in Deutschland steht vor Herausforderungen und Strukturbrüchen, die bei vielen Beteiligten und in der breiten Öffentlichkeit noch unterschätzt werden. Dies bezieht sich sowohl auf die Finanzierung, bei der bisherige Quellen wie Erlöse aus Schülerfahrten und garantierte Zuwendungen, geregelt durch das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) versiegen, als auch auf die Leistungserstellung, bei der der Druck zu Effizienzsteigerung und Intensivierung des Wettbewerbs zunehmen wird.

Die Bedeutung des ÖPNV ist *erheblich*: Mit rund 11 Mrd. beförderten Personen im Jahr 2005 erfolgten ca. 16,3% aller Personenfahrten in Deutschland mit dem ÖPNV. Dabei wurden etwa 94,5 Mrd. Pkm geleistet, was 8,7 % aller zurückgelegten Pkm entspricht. Der ÖPNV teilt sich auf in den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) mit ca. 2,0 Mrd. Personenfahrten (18,3 % der Personenfahrten im ÖPNV) bzw. ca. 41,3 Mrd. Pkm (43,7 % der Pkm im ÖPNV) sowie den allgemeinen öffentlichen Personennahverkehr mit Omnibus, Straßenbahn, U-Bahn, etc.; letzterer leistete ca. 9,0 Mrd. Personenfahrten (81,7 % der Personenfahrten im ÖPNV) und ca. 53,2 Mrd. Pkm (56,3 % der Pkm im ÖPNV). Angesichts der Verschärfung der *Finanzlage* ist jedoch die Fortführung der Leistungserstellung in dem bisherigen Umfang in Frage gestellt. Neben den knappen öffentlichen Kassen stellen verstärkte europäische Initiativen zur Förderung des Wettbewerbs den ÖPNV in Deutschland vor große Herausforderungen, die erhebliche strukturelle Veränderungen sowohl in Bezug auf die Finanzierung als auch bei der Leistungserstellung zur Folge haben werden.

Angesichts der hohen verkehrlichen Bedeutung des ÖPNV und des auf viele Jahre absehbaren Drucks auf die Verkehrspolitik und die Unternehmen des ÖPNV legt der Wissenschaftliche Beirat eine Stellungnahme zum Reformbedarf vor. Trotz inhaltlicher Interpendenzen werden dabei die beiden Reformbereiche mit dem höchsten Handlungsbedarf getrennt diskutiert:

- Bei der *Finanzierung*, die in direkter Verbindung mit den Entscheidungen über Bereitstellungsmenge und -qualität sowie Fahrpreisen steht, muss man angesichts der aktuell kritischen Lage des Sektors grundsätzlich über eine Neustrukturierung nachdenken. Es bestehen derzeit erhebliche Unsicherheiten bei der zukünftigen Finanzierung des Anteils der öffentlichen Hand, sowohl bezüglich der Höhe der Finanzmittel, als auch bezüglich der institutionellen Struktur. Der Wissenschaftliche Beirat des BMVBS verfolgt grundsätzlich das Prinzip einer möglichst weitgehenden Nutzerfinanzierung und schlägt vor, dies auch im Bereich des ÖPNV in den Mittelpunkt zu stellen. Dabei gilt ebenso, unternehmerische Ziele wie Kostendeckung mit öffentlichen Zielen wie Daseinsvorsorge in Einklang zu bringen.
- Im Bereich der *Leistungserstellung* wachsen die Herausforderungen im Hinblick auf die Realisierung von Effizienzsteigerungen und die Ausnutzung von Wettbewerbspotentialen. Dies ist zum einen bedingt durch EU-rechtliche Vorgaben und die zunehmende

Marktpenetration europäischer ÖPNV-Unternehmen, zum anderen macht die Finanzmittelknappheit Strukturreformen unumgänglich. Es stellt sich die Frage, ob die deutsche Politik mit diesem Druck abwartend umgehen wird oder anstrebt, aus den EU-rechtlichen Vorgaben eine Marktordnung weiter zu entwickeln, die Effizienzsteigerungen ermöglicht, zum Wohle des Nutzers und des Steuerzahlers.

- Die Stellungnahme behandelt im nächsten Abschnitt die Frage der Finanzierung des ÖPNV, Abschnitt 3 widmet sich der Leistungserstellung. In Abschnitt 4 werden verkehrspolitische Schlussfolgerungen gezogen.

2. Finanzierung

2.1 Prinzip Nutzerfinanzierung

Grundsätzlich zieht der Nutzer von ÖPNV-Dienstleistungen einen Vorteil aus der Nutzung und ist daher bereit, für diese Dienstleistung zu bezahlen. Das Prinzip der Nutzerfinanzierung besagt, dass die Kosten einer Leistung möglichst weitgehend durch diejenigen Personengruppen gedeckt werden sollten, die diese Leistung direkt in Anspruch nehmen. Auch der ÖPNV sollte möglichst weitgehend durch Nutzerzahlungen finanziert werden. Die finanzwissenschaftliche Begründung hierfür liefert das Subsidiaritätsprinzip, das die Bereitstellung- und Finanzierungsverantwortung eines Gutes zunächst auf der niedrigsten Ebene (Individuum) ansiedelt und einen Eingriff der nächst höheren Ebene (Gemeinde, Kreis, Land, Bund etc.) lediglich erlaubt, wenn die Aufgabe durch die untergeordnete Ebene nicht adäquat erfüllt werden kann bzw. die übergeordnete Ebene sie nachweislich besser erfüllen kann. Ebenso kann eine Nutzerfinanzierung mit den Prinzipien der Äquivalenz sowie Kongruenz begründet werden, die eine weitestgehende Deckung der Kreise von Nutzern und Zahlenden bzw. von Nutzern, Zahlenden sowie Kontrollierenden fordern.

2.2 Direkte und indirekte Nutzer

Im Falle des ÖPNV bedeutet eine Beteiligung der direkten Nutzer des ÖPNV, dass die Kosten des Verkehrssystems – zumindest zu einem großen Teil – durch die Entrichtung eines Fahrpreises von den Fahrgästen gedeckt werden, die an der Nutzung des Transportmittels ÖPNV teilhaben. Der direkte Nutzen aus der Beförderungsleistung entsteht, indem durch die Beförderung andere ökonomische und nicht-ökonomische Aktivitäten ermöglicht werden (z. B. Arbeiten, Versorgung, Freizeit).

Angesichts der Heterogenität der Stadt- und Raumstrukturen, innerhalb derer ÖPNV-Dienstleistungen angeboten werden, ist eine kategorische Umsetzung der Nutzerfinanzierung jedoch weder sinnvoll noch vollständig realisierbar. So sind die Möglichkeiten, den Kostendeckungsgrad des ÖPNV durch höhere Nutzerzahlungen signifikant zu erhöhen, insbesondere in ländlichen Räumen begrenzt. Ebenso kann es in Ballungsräumen aufgrund der Vorteile des ÖPNV bezüglich Umwelt- und Flächenverbrauch nicht sinnvoll sein, eine

vollständige Kostendeckung zu erzielen. Grundsätzlich sollten jedoch die Möglichkeiten der Einnahmesteigerungen ernsthafter als bisher geprüft werden. Hierzu gehören neben allgemeinen Tarifierhöhungen insbesondere stärkere Spreizungen der Fahrpreise, sowohl in zeitlicher Hinsicht als auch nach Personengruppen.

Neben den direkten Nutzern profitieren auch weitere Wirtschaftssubjekte vom ÖPNV. Der ÖPNV mit seiner Infrastruktur stellt ein Mobilitätspotential bereit, aus dem auch weitere Personengruppen einen Nutzen beziehen und somit durch die Existenz des ÖPNV geldwerte Vorteile erhalten, obwohl sie den ÖPNV nicht selber direkt nutzen; dieses wird im Folgenden als indirekter Nutzen bezeichnet. Beispielsweise kann sich der Wert von einzelnen Grundstücken oder sogar Grundstücken in ganzen Stadtvierteln erhöhen, wenn diese eine verbesserte Verkehrsanbindung erfahren. Theoretisch lassen sich diese Nutzen in weitere zwei Kategorien einteilen:

- Zum einen handelt es sich um eine „indirekte“ Nachfrage; z.B. haben Personen eine Zahlungsbereitschaft für eine ÖPNV-Anbindung, weil sie darüber eine günstigere Anbindung für Güter und / oder Personen erhalten;
- Zum anderen erhalten Personen durch einen ÖPNV-Anschluss die Möglichkeit, diesen jederzeit nutzen zu können; dies entspricht einem Optionsnutzen, welcher ebenfalls einem geldwerten Nutzen gleichkommt, d. h. für den es eine positive Zahlungsbereitschaft gibt.

Grundsätzlich ist eine Abschöpfung der Vorteile indirekter Nutzen über Fahrpreiserhöhungen in den entsprechenden Gebieten zumindest teilweise möglich. Jedoch besteht einerseits über die Höhe der Zahlungsbereitschaft eine gewisse Unsicherheit; andererseits könnte die Fahrpreiserhöhung auch zu einer Verdrängung von Verkehrsteilnehmern auf den motorisierten Individualverkehr (MIV) und damit zur Zunahme der externen Effekte aufgrund von Umweltwirkungen und Staus führen. Solange diese externen Effekte nur unzureichend internalisiert sind und es damit aus ökonomischer Sicht effizient sein kann, dem ÖPNV über die Fahrgeldeinnahmen hinaus Mittel bereitzustellen, kann eine Mittelerhebung bei den indirekten Nutzern und Weiterleitung an den ÖPNV erwogen werden. Hierfür bestehen zwei Umsetzungsvarianten:

- In einigen ausländischen Beispielen werden für die indirekten Nutzen Einnahmen erhoben, die direkt bzw. zweckgebunden für die Mitfinanzierung des ÖPNV eingesetzt werden. Beispiele hierfür sind die Arbeitgeberabgabe für den ÖPNV in Frankreich („Versement de Transport“), die Dienstgeberabgabe in Wien („U-Bahn-Steuer“), die Finanzierungsbeteiligung von Bauherren und Maklern an der Schienenanbindung in London (Canary Wharf in den Docklands), die Mitfinanzierung des ÖPNV aus Einnahmen aus der Grundsteuer in Barcelona, die Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturanbindungen durch Anwohner in den USA („value capture“) sowie die Finanzierung von Eisenbahn- und ÖPNV-Anbindungen durch Bauträger, Anwohner und Gewerbe in Japan.

- Die indirekten Nutzen können auch über Steuern und Abgaben abgeschöpft werden, die in den allgemeinen Haushalt fließen. Aus dem Haushalt werden dann entsprechend Mittel für die Finanzierung des ÖPNV bereitgestellt.

Eine zweckgebundene, lokal beschränkte Abgabe (erster Ansatz) ist für die Betroffenen besonders nachvollziehbar, wenn für den ÖPNV-Ausbau hohe Fixkosten der Infrastruktur anfallen. Da diese Investitionen sich direkt auf den indirekten Nutzen auswirken, wird auch die Stimme der indirekten Nutzer stärker bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt werden.

2.3 Motive für Mitfinanzierung des ÖPNV durch den Staat

Das Prinzip Nutzerfinanzierung bedeutet nicht die ausschließliche Finanzierung durch direkte und indirekte Nutzer. Vielmehr gibt es wohlfahrts- und sozialpolitisch begründbare „Ausnahmetatbestände“, welche staatliche Transferzahlungen an den ÖPNV rechtfertigen können. Hierzu gehören die Eigenschaften des ÖPNV bezüglich so genannter externer Effekte, vor allem Stauvermeidung und geringere Umweltbelastung, als auch bezüglich verteilungspolitischer Ziele, u. a. Daseinsvorsorge und Raumordnung. Zwar könnten diese Aspekte auch über eine adäquate Bepreisung der externen Effekte oder direkte Transfers an Bedürftige („Subjektförderung“) berücksichtigt werden, jedoch ist dies aus technischen und politischen Gründen in weiten Bereichen nicht möglich.

Sowohl der ÖPNV als auch der MIV produzieren negative externe Effekte, indem sie zu *Staus und Umweltverschmutzung* beitragen. Jedoch produziert der ÖPNV i.d.R. weniger negative externe Effekte, da er – bezogen auf den einzelnen Beförderungsfall – bei einer guten Auslastung geringere Belastungen (Energieverbrauch, Lärmemission, Schadstoffemission, CO₂-Emissionen etc.) auslöst als der MIV.

Die relative Vorteilhaftigkeit des ÖPNV in Bezug auf Staus, Flächenansprüche, etc. hängt allerdings eng mit der jeweiligen Raumstruktur und Verkehrsintensität zusammen. Ein relativer Vorteil für den ÖPNV ergibt sich vor allem an Orten mit enger und dichter Bebauung bzw. wo die Straßenverkehrsbelastung – räumlich und zeitlich – Kapazitätsgrenzen erreicht hat, welche absehbar auch nicht durch Maßnahmen des Verkehrsmanagements und der Verkehrslenkung entschärft werden können. Dies dürfte vor allem in Ballungsräumen mit Überfüllungserscheinungen der Fall sein, wesentlich weniger in Mittelzentren bzw. in der Fläche. Die Vermeidung von Staus und Verkehrsstörungen sowie deren ökonomische und funktionale Folgen erfordern somit in Metropolregionen bzw. Ballungsräumen und Großstädten einen leistungsfähigen ÖPNV.

Idealerweise würden Stau- und Umweltbelastung den Schädigern direkt angelastet und somit direkte Anreize für deren Vermeidung geschaffen werden, insbesondere für den MIV. Diese „Internalisierung“ könnte u. U. durch die Einführung städtischer Mautsysteme („City Maut“) erfolgen. Solange solche Internalisierungsinstrumente keine Anwendung

finden, kann eine Subventionierung des ÖPNV in Ballungsräumen zur Begrenzung von Staus und der Umweltwirkungen des MIV sinnvoll sein.

Auch verteilungspolitische Ziele, welche sich aus dem Ziel einer sozialen Marktwirtschaft ergeben, sprechen dafür, das Prinzip Nutzerfinanzierung mit weiteren Transfers zu ergänzen. Diese Verteilungsaspekte werden im Allgemeinen mit der Verantwortung des Staates für die „Daseinsvorsorge“ begründet; des Weiteren sprechen auch raumordnerische Gründe für eine solche Verteilungsfunktion. Die Rolle des ÖPNV als ein Instrument einer Verteilungspolitik kann aus unterschiedlichen gesetzlichen Vorgaben abgeleitet werden, im Wesentlichen dem Sozialstaatsprinzip des Grundgesetzes (Art 20 GG), welches vom Gesetzgeber die Förderung der sozialen Gerechtigkeit fordert – beispielsweise hinsichtlich Bildung und Gesundheit, aber auch hinsichtlich Teilhabe- und Teilnahmemöglichkeiten der Bürger. Diese Wohlfahrts- und Gerechtigkeitsvorstellungen haben in einer sozialen Marktwirtschaft das Ziel, soziale und räumliche Ungleichheiten zu vermeiden bzw. zumindest zu begrenzen. Daraus leitet Art. 72 II GG das *Postulat der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse* ab, das im Raumordnungsgesetz (§ 1 Abs. 2 Nr. 6 ROG) seinen räumlichen Bezug erfährt. Damit soll vermieden werden, dass soziale Gruppen oder auch Teilräume von der allgemeinen Entwicklung „abgekoppelt“ werden, wobei allerdings Gleichwertigkeit nicht Gleichheit bedeutet. Darüber hinaus postuliert § 1 des Regionalisierungsgesetzes eine „ausreichende Versorgung“ der Bevölkerung mit Angeboten bzw. Leistungen des ÖPNV. Art. 28 Abs. 2 GG schließlich sichert Regelungsrecht und -pflicht der Gemeinden für die Belange der örtlichen Gemeinschaft. Im europäischen Normengefüge findet das Gleichwertigkeitspostulat zumindest teilweise seine Entsprechung im Prinzip der sozialen, ökonomischen, territorialen und räumlichen Kohäsion. Im engen Zusammenhang damit stehen die Anforderungen an die Daseinsvorsorge („service d’interet public“, oder „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse“) als Basis der ökonomischen und sozialen Entwicklung. Diese Ansprüche werden durch die ÖPNV-Gesetze der Länder bis hin zu Vorrangsystemen in Verdichtungsräumen weiter konkretisiert.

Mögliche Zielgruppen einer Verteilungspolitik können Kinder, Schüler, Auszubildende, Behinderte, Rentner, Sozialhilfeempfänger und Arbeitslose sein. Des Weiteren gilt dies auch für Personen, die altersbedingt oder aufgrund physischer bzw. psychischer Beeinträchtigungen keine individuell motorisierten Verkehrsmittel nutzen können bzw. die eine Ausstattung mit und einen Betrieb von privaten Personenkraftwagen nicht ausreichend finanzieren können. Aktivitätenebenen der Menschen im Alltag wie Arbeitsplätze, Kindergärten, Schulen, Ausbildungsplätze, Einkaufsgelegenheiten, Dienstleistungseinrichtungen sowie Freizeit- und Kontaktgelegenheiten müssen auch ohne individuelle Motorisierung erreichbar sein. Dies gilt nicht nur hinsichtlich der generellen Möglichkeit, sondern auch hinsichtlich ausreichender Häufigkeit und Bedienungszeiten der Transportangebote sowie hinsichtlich (fußläufiger) Haltestellenerreichbarkeit, Reisezeiten bzw. Reisegeschwindigkeiten u. a.

Diese Anforderungen an die Verkehrspolitik stehen notwendigerweise in einem engen Wechselverhältnis mit anderen Politikfeldern wie *Sozial- sowie Raum- und Städtebaupoli-*

tik. Der ÖPNV hat Aufgaben der Stadt- bzw. Raumentwicklung, der Sicherung der Funktionsfähigkeit des Gesamtverkehrssystems in Ballungsräumen sowie der Sicherung der Funktionsfähigkeit lokaler/regionaler Arbeits-, Ausbildungs-, Wohnungs-, Dienstleistungs- und Handelsmärkte. Auch für die suburbane Siedlungs- und Standortentwicklung ist – sowohl bezogen auf die Kernstädte, als auch bezogen auf die interkommunalen Verflechtungen im Umland – die Bereitstellung öffentlicher Verkehrsangebote unabdingbare Funktions- und Qualitätsvoraussetzung. Infolge der durch die Verbreitung der individuellen Motorisierung ermöglichten Maßstabsvergrößerung („individuelle Erreichbarkeit“) haben sich Siedlungs- und Standortmuster verändert. Diese Maßstabsvergrößerung findet zum einen Ausdruck in den suburbanen Siedlungs- und Standortentwicklungen, zum anderen in der funktionalen und räumlichen Konzentration von öffentlichen und privaten („erwerbswirtschaftlichen“) Einrichtungen beispielsweise in „Zentrale-Orte-Systemen“, aber auch an gut erreichbaren Verkehrsknoten. Diese Maßstabsvergrößerung ist nicht für alle Bürger/innen und Unternehmen gleichermaßen nutzbar, so dass es zu sozialen und räumlichen Ungleichgewichten kommen kann. Soll eine vollständige und passive Aufgabe von – vor allem auch peripheren und dünn besiedelten – Schrumpfungs- und Problemgebieten vermieden werden, bedarf es neben einer Mindestausstattung mit Einrichtungen der sozialen und erwerbswirtschaftlichen Infrastruktur an zentralen Orten vor allem auch eines Mindestangebotes an Transportangeboten. Der ÖPNV erbringt damit also einen gesellschaftlichen Nutzen zur Erhaltung der Raumstruktur und zur Vermeidung unkontrollierter Entleerungen des Raumes sowie damit implizierter Verstärkungen sozialer, ökonomischer und räumlicher Erosionen.

2.4 Grundzüge eines Finanzierungskonzeptes

Grundsätzlich sollte sich der ÖPNV aus direkten Nutzerentgelten finanzieren. Abweichungen von dieser Regel sollten erfolgen, wenn es einen erheblichen Anteil indirekter Nutzen gibt, wenn der ÖPNV positive Beiträge zur Verringerung von Stau, Flächenbedarf und Umweltbelastungen liefert bzw. wenn verteilungs- und raumordnungspolitische Ziele erreicht werden sollen. Hieraus ergeben sich wichtige Fragen: In welchem absoluten bzw. relativen Umfang und auf welchen institutionellen Wegen sollen Finanzmittel an den ÖPNV fließen?

Der Anteil direkter Nutzerzahlungen sollte möglichst hoch sein, da durch die direkte Beziehung der Druck auf eine effiziente Leistungserstellung sowie nachfrageadäquate Angebots- und Investitionsentscheidungen besonders groß ist. Erweitert man den Finanzierungskreislauf um indirekte Nutzen und das Haushaltssystem, steigt die Gefahr ineffizienter Mittelverwendung aufgrund fehlender Kontrollmechanismen. Die Höhe der Zuschüsse an den ÖPNV oder die Nutzer selber aus distributiven Gründen ist von der Politik festzulegen.

Der aufgezeigte Zielkonflikt zwischen direkter und indirekter Finanzierung ist auch bei der Entscheidung über die Finanzierungsbeteiligung von Bund, Ländern und Gemeinden relevant. Grundsätzlich ist beim ÖPNV die kommunale Ebene am besten geeignet, die Ge-

samthöhe der öffentlichen Zuwendung festzulegen und auf diesem Weg Vorgaben über Umfang und Qualität des Angebots zu geben. Benachbarte Kommunen können sich zur Aufgabenerfüllung zusammenschließen. Beim SPNV ist die Bedeutung überregionaler Zusammenschlüsse oder in bestimmten Fällen sogar der Länder für eine effiziente Finanzierung und Angebotsfestlegung zwar höher; jedoch ist auch hier darauf zu achten, dass das Bereitstellungsniveau möglichst klein bleibt. Andererseits gilt auch, dass Unterstützungszahlungen von einem höheren Niveau (Land bzw. Bund) an die Kommunen sinnvoll und notwendig sind. Es wird nicht effizient sein, sämtlichen – also auch den finanzschwachen – Kommunen derart umfangreiche Einnahmehoheiten zu übertragen, dass sie eigenständig die bei großen Infrastrukturinvestitionen anfallenden Ausgaben tragen können. Insgesamt dürfte der Bedarf an Großinvestitionen im ÖPNV infolge des Netzaufbaus stark abgenommen haben und weiter zurückgehen. Andererseits werden die Erhaltungsinvestitionen zunehmen und den größten Posten der Kapitalausgaben einnehmen; gerade im Bereich der Ersatzinvestitionen wird der Druck auf Transferzahlungen von höheren Ebenen an die Gemeinden in Zukunft weiter zunehmen.

Des Weiteren stellt sich die Frage, ob mit Blick auf die Sicherstellung der ÖPNV-Finanzierung in wirtschaftlich schwachen Regionen zweckgebundene Zuweisungen von Bund und den Ländern sinnvoll sind oder zunächst allgemeine Zuweisungen an Länder und Kommunen erfolgen sollten, die den für den ÖPNV zu verwendenden Anteil ohne jegliche Vorgaben festsetzen. Zunächst ist es grundsätzlich vorteilhaft, wenn die verschiedenen Gebietskörperschaften entsprechend ihrer Präferenzen über die Mittelverteilung entscheiden können. Dagegen spricht jedoch, dass Zweckzuweisungen in bestimmten Situationen die Anreize zu ineffizienter Alternativverwendung reduzieren könnte. Bezüglich der Zeitperioden der Unterstützung ist zu berücksichtigen, dass beim Abschluss von Verträgen über die Leistungserbringung auf den unteren föderalen Ebenen und in Abhängigkeit des Umfangs spezifischer Investitionen gewisse Mindestvertragslaufzeiten nicht unterschritten werden sollten. Daher sollten die von oberen Ebenen geleisteten Zahlungen nicht in kurzen Zeiträumen sprunghaft variiert werden, so dass die unteren Ebenen über eine gewisse Planungssicherheit verfügen. Vor diesem Hintergrund können überjährige Mittelfixierungen, die auf gesetzlichem Wege erreicht werden können, sinnvoll sein.

2.5 Status Quo und politischer Handlungsbedarf

2.5.1 Status Quo: Geringe Kostendeckung und Erosion des derzeitigen Zuwendungssystems

Intransparenz des Zuwendungssystems und fehlende Verantwortungszuweisung

Das derzeitige System der ÖPNV-Finanzierung in Deutschland ist historisch gewachsen, kompliziert und weitgehend intransparent. Neben der Vielzahl unterschiedlicher und schlecht aufeinander abgestimmter Finanzierungsinstrumente fällt insbesondere der geringe Einfluss der kommunalen Aufgabenträger auf, denen eigentlich eine zentrale Rolle bei Definition und Kontrolle der Mittelverwendung zukommen sollte. In die Finanzierung des

SPNV sind neben dem Bund und den Ländern auch von den Ländern eingesetzte Institutionen involviert. Im ÖSPV ist neben dem Bund und den Ländern insbesondere die kommunale Ebene in die Finanzierung einbezogen, wobei in vielen Fällen die Aufgabenträgerschaft auf Zweckverbände bzw. Verkehrsverbände übertragen wird. Der überwiegende Teil der Finanzströme läuft jedoch an den kommunalen Aufgabenträgern vorbei direkt an die ÖPNV-Unternehmen. Im Kontext der Föderalismusreform ist inzwischen allerdings eine Entflechtung der Finanzierungsströme (mit einer entsprechenden Rücknahme der Rolle des Bundes) angestoßen worden, die die Handlungsspielräume von Ländern und Kommunen vergrößert und den Ländern eine verbesserte Bündelung der Finanzierung bei den Aufgabenträgern ermöglicht.

Zur Finanzierung des ÖPNV werden die Zahlungen der Nutzer des ÖPNV durch umfangreiche Zuwendungen der öffentlichen Hand ergänzt. Allerdings macht die mangelnde Transparenz über die Struktur und Höhe der dem ÖPNV von Bund, Ländern und Gemeinden insgesamt zufließenden Finanzmittel eine vollständige deskriptive Beschreibung dieser Zuwendungen praktisch unmöglich und erschwert eine sachgerechte Diskussion. Daher sind in jedem Fall Reformen erforderlich, mit denen die Transparenz über die Höhe der dem ÖPNV insgesamt zufließenden Finanzmittel auch vor dem Hintergrund der zukünftigen Herausforderungen, denen der ÖPNV ausgesetzt sein wird, erhöht wird.

Geringe und intransparente Kostendeckungsgrade

Die Diskussion über den Kostendeckungsgrad wird durch unterschiedliche Interpretationen des Begriffs „Kostendeckung“ erschwert. Nach dem Prinzip der Nutzerfinanzierung ist unter Kostendeckung das Verhältnis von Fahrgasterlösen zu den Gesamtkosten zu verstehen. Der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) verwendet eine andere Definition, der zufolge der Kostendeckungsgrad öffentlicher Verkehrsunternehmen durch den Quotienten Nettoertrag/Aufwand bestimmt wird. Der Aufwand ergibt sich aus der Gewinn- und Verlustrechnung, wobei die aus öffentlichen Zuwendungen finanzierten Infrastrukturen und Fahrzeuge gemäß GVFG nicht aktiviert werden. Der Nettoertrag erfolgt aus der Subtraktion aller Erträge mit Verlustausgleichscharakter von den handelsrechtlich bestimmten Erträgen.¹ Die aus Fahrscheinverkäufen erzielten Markterlöse machen weniger als 60% der Nettoerträge aus.

Vor allem die Berücksichtigung von Bestelltentgelten wird kontrovers diskutiert. Werden solche Entgelte nach marktlichen Mechanismen bestimmt, wie Ausschreibung oder Versteigerung, so ist die Vorgehensweise vertretbar. Handelt es sich aber um pauschalierte Zahlungen von Gebietskörperschaften an kommunale Betriebe, können die Beträge über-

¹ Die handelsrechtlichen Erträge umfassen neben den Umsatzerlösen auch die Bestelltentgelte, Erträge aus Verlustübernahme sowie Ausgleichszahlungen für den Schülerverkehr und die Beförderung von Schwerbehinderten. Die in Abzug gebrachten Erträge mit Verlustausgleichscharakter umfassen Ausgleichsleistungen für unterlassene Tarifierhöhungen, Betriebskostenzuschüsse, Investitions- und Aufwandszuschüsse (außer GVFG) und Erträge aus Verlustübernahme (Querverbund).

höht sein. Die Zuordnung der Erträge aus Verlustübernahme ist schwer nachvollziehbar. Da diese Position sowohl bei den ordentlichen Erträgen wie auch bei den Ausgleichsbeträgen auftaucht, ergeben sich Spielräume, die eine Beurteilung des ausgewiesenen VDV-Kostendeckungsgrades erschweren.

Angesichts der erheblichen Unsicherheiten bezüglich der tatsächlichen Finanzflüsse sollten die in der Öffentlichkeit zirkulierenden Kostendeckungsgrade höchstens als grobe Anhaltspunkte verstanden werden. Im Sinne der VDV-Definition und unter Berücksichtigung der Zuordnungsspielräume erzielen die öffentlichen Verkehrsunternehmen derzeit einen Kostendeckungsgrad von etwa 70 %. Für den regionalen Schienenpersonenverkehr ergeben sich ca 50 %. Dies erweckt insofern ein zu positives Bild, als die Investitionen der öffentlichen Hand in den Fahrweg und die Beschussung von Fahrzeugbeschaffungen nicht berücksichtigt sind. Die Kostendeckung durch direkte Nutzerzahlungen dürfte beim ÖPNV in Deutschland vielmehr im Bereich von 40-45 % liegen; dabei liegt der SPNV in nachfrageschwächeren Regionen häufig unter 20%.

Erosion der Zuwendungen

Neben der Intransparenz des Zuwendungssystems ist derzeit auch deren Erosion besorgniserregend. Die wesentlichen Finanzierungssäulen unterliegen derzeit Kürzungen bzw. strukturellen Brüchen bis hin zu Abschaffung:²

- *Regionalisierungsmittel*: Den größten Finanzierungsbeitrag leisten die Regionalisierungsmittel, die seit der Bahnreform 1993/94 und der damit verbundenen Regionalisierung des SPNV vom Bund an die Länder fließen. Im Jahr 2006 erhielten die Länder hierdurch 7,1 Mrd. Euro aus dem Aufkommen der Mineralölsteuer, für die Jahre 2007 sowie 2008 sinkt dieser Betrag auf 6,7 Mrd. bzw. 6,6 Mrd. Euro, wobei allerdings zugleich die Handlungsspielräume der Länder bei der Mittelverwendung erhöht werden sollen. Die Regionalisierungsmittel sind bislang nach § 7 RegG für den ÖPNV, insbesondere den SPNV, zweckgebunden. Die Verantwortung für die Organisation des SPNV und die Bestimmung der zuständigen Transportunternehmen liegt bei den Ländern, die die SPNV-Zugleistungen bei den SPNV-Unternehmen bestellen. In der Vergangenheit kamen nicht die gesamten Mittel bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen an, die die bestellten SPNV-Leistungen dann fahren. Nicht unerhebliche Mittel wurden zwar für den ÖPNV, aber nicht für die Leistungsabgeltung, sondern für andere investive Zwecke und für sonstige Regiekosten verwendet. Nach langem Zögern haben die Länder im Winter 2005/06 einen gemeinsamen Verwendungsnachweis für die Regionalisierungsmittel vorgelegt.
- *GVFG-Mittel*: Eine weitere bedeutende Finanzierungsquelle für den ÖPNV ergibt sich aus dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG). Nach dem GVFG sind derzeit

² Neben den aufgeführten Finanzierungsquellen erhalten die ÖPNV-Unternehmen Verbundzuschüsse sowie Finanzmittel aus dem Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchWAG) und zur Defizitabdeckung.

jährlich 1,667 Mrd. Euro aus dem Aufkommen der Mineralölsteuer durch den Bund zum Zwecke der Finanzierung von Investitionen im ÖPNV und im kommunalen Straßenbau zur Verfügung zu stellen. Davon werden nach dem derzeitigen Regelsatz zunächst 0,25 % der Mittel für Forschungszwecke im Auftrag des Bundes abgezogen (Forschungsprogramm Stadtverkehr (FoPS)). Von den verbleibenden Mitteln werden 80 %, d. h. 1,330 Mrd. Euro, im Rahmen von den Bundesländern aufgestellter Länderprogramme für den kommunalen Straßenbau und den ÖPNV verausgabt, wobei inzwischen keine Vorgaben im Hinblick auf die Aufteilung der Finanzmittel zwischen diesen beiden Förderzielen existieren. Die Mittel der Länderprogramme fließen nach einem Verteilungsschlüssel unter Berücksichtigung der Bevölkerung und der Kfz-Bestandszahlen vom Bund an die Länder, die diese wiederum an die kommunalen Aufgabenträger oder an die Verkehrsunternehmen weiterreichen.

Mit den restlichen 20 % der GVFG-Mittel (333 Mio. Euro) werden im Bundesprogramm (sog. Großvorhabenprogramm) durch das BMVBS, ohne Berücksichtigung eines Verteilungsschlüssels, Schienenverkehrsvorhaben in Verdichtungsräumen (einschließlich Randgebiete) mit einem Mindestvolumen von 51,13 Mio. Euro gefördert. Der Verzicht auf ein Proporzsystem bei der Mittelverteilung ist insbesondere vor dem Hintergrund der hohen Projektvolumina im Bundesprogramm positiv zu beurteilen und erlaubt die gezielte Förderung großer Vorhaben. Es ist lediglich sowohl im Bundesprogramm, als auch in den Länderprogrammen zu beachten, dass eine quotale Aufteilung der Finanzmittel auf alte (75,8 %) und neue Bundesländer inkl. Berlin (24,2 %) vorgenommen wird. Insgesamt wurden im Jahr 2005 im Rahmen der GVFG-Förderung 0,774 Mrd. Euro für den ÖPNV verausgabt, wovon der Großteil auf U-Bahn-, Stadtbahn- und S-Bahnvorhaben entfiel.

Allerdings wurde im Zuge der Föderalismusreform zwischen Bund und Ländern vereinbart, dass das GVFG in seiner jetzigen Form nicht weiter fortbesteht. Die geltende Fassung des GVFG läuft zum Jahresende 2006 aus. Anschließend bleiben bis Ende 2019 lediglich das Bundesprogramm sowie das FoPS erhalten. Bis Ende 2013 wird den Ländern noch übergangsweise ein jährlicher Festbetrag in Höhe von 1,336 Mrd. Euro mit allgemeiner Zweckbindung für die Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden zugewiesen, der in etwa der jetzigen Gesamthöhe der Länderprogramme entspricht. Mit dem Ende des Jahres 2019 soll das GVFG ganz auslaufen. Insgesamt ist die Abschaffung des GVFG im Rahmen einer Neuordnung der föderalen Finanzbeziehungen im Hinblick auf den ÖPNV sinnvoll, sofern die Handlungsfähigkeit der kommunalen Ebene durch die Zuweisung anderer Einnahmehoheiten gestärkt wird. Denn die Verwendungsvorschriften des GVFG dürften nicht immer zu einem effizienten Mitteleinsatz geführt haben, und durch den Rückgang des Bedarfs an kostspieligen Kapazitätserweiterungsinvestitionen ist die Vorteilhaftigkeit von Bundeszuweisungen ohnehin in Frage zu stellen; ungelöst bleibt die Finanzierung der Erhaltungsinvestitionen.

- *Mittel nach § 45a PBefG und § 6a AEG sowie § 148 SGB IX:* Des Weiteren erhalten ÖPNV-Unternehmen direkt von den Ländern in bedeutendem Umfang Mittel zum finanziellen Ausgleich für die Beförderung von Schülern und Auszubildenden gemäß § 45a Personenbeförderungsgesetz (PBefG) und § 6a Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) sowie für die Beförderung von Schwerbehinderten gemäß § 148 Sozialgesetzbuch neuntes Buch (SGB IX). Allerdings ist die Tragfähigkeit bzw. Ergiebigkeit dieser Finanzierungssäule vor dem Hintergrund des demografischen Wandels infrage gestellt.
- *Mittel aus dem Querverbund:* Eine weitere Finanzierungsquelle des ÖPNV stellt der kommunale Querverbund („Stadtwerke“) dar, dessen Finanzierungsanteil allerdings in den nächsten Jahren zu verloren gehen droht. Bis dato erlaubte der kommunale Querverbund zum einen im Rahmen eines steuerlichen Querverbundes eine Aufrechnung von Gewinnen und Verlusten zwischen der ertragsstarken Energie- und Versorgungswirtschaft (z. B. Strom, Gas, Wasser) und dem defizitären ÖPNV, der für das Verbundunternehmen zu einer geringeren steuerlichen Belastung führte. Der Staat „subventionierte“ somit den ÖPNV indirekt, indem er auf Gewinnsteuern verzichtete. Zum anderen war eine direkte Quersubventionierung des ÖPNV durch die Umschichtung von Überrenditen des Energie- und Versorgungsbereichs möglich. Der Transferbetrag innerhalb des Querverbundes zugunsten des ÖPNV wurde vom Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) auf ca. 1,5 Mrd. Euro geschätzt. Jedoch wird diese Finanzierungsquelle voraussichtlich deutlich zurückgehen, weil
 - die Überrenditen aus der Energiewirtschaft im Rahmen der nunmehr stärker effizienzorientierten Regulierung durch die Bundesnetzagentur und die Landesregulierungsbehörden weitgehend „wegreguliert“ werden,
 - die organisatorische Entbündelung der Aktivitäten auf kommunaler Ebene diese Art der Quersubventionierung erschwert und
 - der steuerliche Querverbund einen Diskriminierungstatbestand gegenüber Wettbewerbern darstellen kann und er durch EU-rechtliche Vorgaben infrage gestellt wird.

In Theorie und Praxis wird die Einschätzung der Quersubventionen des ÖPNV im Rahmen des Querverbunds kontrovers diskutiert. Einerseits handelt es sich um eine dezentrale Erhebungsmöglichkeit für die Gemeinden, welche aufgrund der geringen Nachfrageelastizität nach Elektrizität und Wasser mit geringen Wohlfahrtsverlusten einhergeht. Andererseits entstehen durch den Querverbund größere Spielräume zu ineffizienter Mittelverwendung. Der Beirat ist daher grundsätzlich der Meinung, dass eine Abkehr vom kommunalen Querverbund in Verbindung mit einer Stärkung der kommunalen Möglichkeiten zur Steuererhebung grundsätzlich sinnvoll ist.

2.5.2 Politischer Handlungsbedarf

Aus der Diskrepanz zwischen den aufgezeigten Grundzügen eines effizienten Finanzierungskonzeptes und der beobachteten Praxis lässt sich konkreter politischer Handlungsbe-

darf ableiten. Dieser bezieht sich einerseits auf die institutionelle Struktur der Transfers an den ÖPNV, aber auch auf die Bereitstellungsentscheidung und andere Parameter.

Kostendeckungsgrad sachgerecht definieren

Es ist zunächst zu empfehlen, neben dem bisher vom VDV angewandten Berechnungsansatz zur Ermittlung der Kostendeckung einen zweiten, gesamtwirtschaftlichen Kostendeckungsgrad auszuweisen. Auf der Erlösseite können wie bei der VDV-Definition alle Erträge abzüglich Erträge mit Verlustausgleichscharakter stehen, wobei allerdings die pauschalierten Verlustübernahmen bei den Abzugspositionen stehen sollten. Dagegen ist die Aufwandsseite um die öffentlich finanzierten Wegekosten zu erweitern. Die Berechnungsmethodik der Wegekosten kann sich am Verfahren der Wegekostenrechnung für die Bundesfernstraßen ausrichten. Dieses ist auch für ausgewählte Korridore der Eisenbahn angewendet worden und führt zu aussagefähigen verkehrsträgerübergreifenden Vergleichswerten. Eine Anwendung im regionalen und städtischen Bereich ist prinzipiell möglich. Damit lassen sich auf dieser Grundlage Kostenvergleiche zwischen Schienen- und Busverkehr durchführen, um die wirtschaftlich angemessene Bedienung von Teilräumen zu bestimmen. Der Beirat empfiehlt die Ausarbeitung solcher Rechnungsgrundlagen, um den Ausbau wie auch den möglicherweise notwendigen Abbau von aufwendigen Bedienungsformen im Regional- und Nahverkehr nach klaren ökonomischen Prinzipien bewerten zu können.

Handlungsfähigkeit der Kommunen sichern und Zuweisungen durch den Aufgabenträger bündeln

Für eine erfolgreiche Reform der ÖPNV-Finanzierung ist die Stärkung der finanziellen Handlungsfähigkeit der kommunalen Ebene von hoher Bedeutung. Des Weiteren sollte die Struktur der Finanzmittelströme im Bereich des ÖPNV reformiert werden. Derzeit geht der überwiegende Teil der Zahlungen des Bundes und der Länder direkt an die ÖPNV-Unternehmen, vorbei am „Verantwortlichen“, dem jeweiligen Aufgabenträger. Dies gilt zum einen für den SPNV, wo die Regionalisierungsmittel als bedeutendste Finanzierungsquelle vom Bund an die Länder gehen, diese aber häufig direkt durch die Länder zur Bestellung von SPNV-Leistungen bei den SPNV-Unternehmen genutzt werden, obwohl für die Aufgabenträgerschaft oft von den Ländern eingerichtete Aufgabenträgerinstitutionen zuständig sind. Doch auch beim ÖSPV wandert ein Großteil der Finanzmittel vom Bund und den Ländern an den kommunalen Aufgabenträgern vorbei direkt zu den ÖPNV-Unternehmen. Beispielhaft seien hier Mittel nach § 45a PBefG sowie § 148 SGB IX, GVFG-Mittel des Bundesprogramms und der Länderprogramme sowie Steuererleichterungen und Verbundzuschüsse genannt. Dieses Vorgehen geht mit einer geringen Transparenz einher und kann zu Wettbewerbsverzerrungen bzw. -behinderungen bei der Ausschreibung von ÖPNV-Leistungen führen.

Ein zukünftiges Finanzierungssystem und die damit verbundene Ausgestaltung der Finanzbeziehungen sollte die Etablierung von direktem Wettbewerb sowie ggf. von weiteren

Anreizsystemen ermöglichen. Der Wissenschaftliche Beirat schlägt eine Reform des Zuweisungssystems vor, bei dem die Verantwortung für die Bereitstellungs- und Finanzierungsentscheidungen beim Aufgabenträger gebündelt wird, ohne dass Zuwendungen des Bundes bzw. der Länder am Aufgabenträger vorbei an die ÖPNV-Unternehmen fließen. Die den Aufgabenträgern zufließenden Mittel sollten eine transparente Aufschlüsselung danach enthalten, welche Finanzierungsanteile aus wohlfahrtsökonomischen Gründen (Staureduktion, Umweltschutz) und welche auf die Ziele der Distribution sowie Daseinsvorsorge zurückzuführen sind. Eine Reform mit einer derartigen Zielrichtung in Form einer stärkeren Bündelung der Finanzmittel beim Aufgabenträger ist im Jahr 2005 innerhalb des bundesrechtlich vorgegebenen Rahmens beispielsweise im Land Brandenburg erfolgt. Dort werden bereits gezielt die vergrößerten Handlungsspielräume der Föderalismusreform für eine effizientere Finanzierung des ÖPNV genutzt. Ähnliche Entwicklungen beobachtet man auch in Hessen und Nordrhein-Westfalen.

Für die Aufgabenträgerschaft die richtige Ebene wählen

Die Bündelung der Zuwendungen bei den Aufgabenträgern ermöglicht eine konsequente Umsetzung des so genannten Besteller-Ersteller-Prinzips, d. h. die Aufgabenträger können mit den Verkehrsunternehmen Verträge über die Erbringung und Finanzierung der gewünschten Leistungen abschließen und die Verkehrsunternehmen sind überwiegend auf der Ebene der Leistungserstellung tätig. Die Aufgabenträger können bei diesem Ansatz die zu erbringenden Leistungen effizienter formulieren und den ÖPNV aktiv steuern. Denn eine transparente, konsistente Ausübung der Bestellerfunktion erfordert es, über den Einsatz sämtlicher Verkehrsträger und Verkehrsalternativen in einer Region „integriert“ entscheiden zu können. Dies betrifft nicht nur den ÖPNV mit Schienenverkehr, konventionellem Busverkehr, bedarfsgerechten Bedienungsformen, evtl. Taxiverkehr, sondern auch – in Gebieten mit geringer Siedlungsdichte – Bedienungsformen auf zivilgesellschaftlicher Basis (z. B. Bürgerbus).

Für die Aufgabenträgerschaft ist das richtige fiskalföderale Niveau zu wählen: Dies ist beim ÖPNV eher bei den Kreisen und Kommunen, evtl. den Regionen anzusiedeln, beim SPNV u. U. bis auf die Landesebene. Das Ziel integrierter Taktfahrpläne sollte dabei nicht zu einer Verwässerung der gesamten ÖPNV-Verantwortung „vor Ort“ („Angebot aus einer Hand“) führen. Da das Wissen um die regionale Verkehrsnachfrage und die spezifischen Bedingungen für den Verkehrsbetrieb beim ÖSPV auf den unteren föderalen Ebenen am größten ist und zugleich hier den Präferenzen der Bürger vor Ort am besten Rechnung getragen werden kann, sind die Kreise und Kommunen die geeigneten Institutionen, um den ÖSPV zu organisieren. Hier gibt es in der Regel auch eine passive Aufgabenträgerschaft hinsichtlich Baulast, Straßenverkehrsbehörde und zum Teil auch Eigentümerschaft kommunaler Verkehrsunternehmen. Eine intensive Zusammenarbeit mehrerer lokaler Aufgabenträger mit einem – abhängig von den spezifischen Verhältnissen vor Ort – sich herauskristallisierenden Zweckverband ist markt- und kundennäher als das Festhalten an einer Vergabe durch eine Landesbehörde.

Rolle der Nahverkehrspläne stärken

Bei der Entscheidung über die Bereitstellungsmenge sowie -qualität haben die Nahverkehrspläne, deren Pflicht zur Erstellung in den ÖPNV-Gesetzen der Länder verankert ist, eine wichtige verkehrspolitische Funktion, welche sie in der Praxis jedoch noch nicht in ausreichendem Maße erfüllen.³ In einem Nahverkehrsplan definiert der Aufgabenträger, in welchem Umfang und in welcher Qualität („Standards“) in seinem Gebiet ÖPNV-Leistungen zu erbringen sind. Die Nahverkehrspläne könnten aus den integrierten Verkehrsentwicklungsplänen abgeleitet werden. Somit bilden Nahverkehrspläne die Grundlage für Genehmigungen und Ausschreibungen von ÖPNV-Leistungen. Dabei sollten Nahverkehrspläne jedoch nicht einschränkend in Bezug auf den Wettbewerb wirken. Insofern bedarf es einer Prüfung bzw. Konzeption, wie die gesetzlich vorgeschriebenen Nahverkehrspläne sachgerecht ausgestaltet werden können. Nahverkehrspläne sollten in erster Linie eine strategische Funktion einnehmen und Wettbewerbsbeschränkungen bzw. -verzerrungen verhindern helfen. Es sind also funktionale Ausschreibungen denen mit zu detaillierten Leistungsverzeichnissen vorzuziehen.

Der Beirat empfiehlt, die Rolle der Nahverkehrspläne in der lokalen Verkehrspolitik zu stärken. Bei einer adäquaten Ausgestaltung können Nahverkehrspläne ein wichtiges Instrument zur Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen darstellen.

Flexiblere Angebote für den ÖPNV in der Fläche schaffen

Mit einer Bündelung beim Aufgabenträger könnte auch zukünftigen Herausforderungen bei der Bereitstellung und Finanzierung des ÖPNV flexibler begegnet werden. Dies betrifft insbesondere den Bevölkerungsrückgang in der Fläche, dem ein Wachstum des Verkehrsaufkommens in vielen Städten und Ballungsräumen gegenübersteht. Bei der Ausgestaltung der Grundversorgung im Daseinsvorsorgesystem – beispielsweise in verkehrsschwachen Räumen oder auf verkehrsschwachen Relationen – ergeben sich vermehrt Erfordernisse des Einsatzes innovativer Angebots- und Betriebsformen und deren Integration in das gesamte ÖPNV-Angebotsystem. Es handelt sich beispielsweise um Angebots- und Betriebsformen wie differenzierte Bedienungsformen (Midibusse, Minibusse/Kleinbusse, Busersatzverkehre für Schienenverkehr, Anruf-Sammel-Taxen usw.), aber auch zivilgesellschaftliche Trägerformen (Pendlermitnahme, Fahrgemeinschaften, Bürgerbusse usw.) – im Sinne einer partiellen Kollektivierung des Individualverkehrs, was letztlich eine Erweiterung des Geltungsbereichs des ÖPNV (z.B. PersBefG) und eine Sicherung geeigneter Rahmenbedingungen (z.B. Unfallschutz, Haftungsrecht, Anreizsysteme/Förderung) voraussetzt, sowie privatwirtschaftliche Trägerformen (z.B. Taxen, Leihwagen).

³ Nahverkehrspläne enthalten Aussagen zur Infrastruktur, zu Haltestellen, Betriebszeiten, Produkten und Produktdifferenzierungen, außerdem zu Takt, Umsteigebeziehungen, Geschwindigkeiten (Reisezeiten, Wagenmaterial, Mobilitätsmanagement und Marketing).

Der Beirat regt an, intensiver mit flexiblen Angeboten für den ÖPNV in der Fläche zu experimentieren. Auf besonders nachfrageschwachen Routen können auch Anrufsammel- oder Linientaxis zum Einsatz kommen, deren Bezeichnung in der Praxis mehr und mehr in „Rufbus“ oder „Anrufbus“ gewandelt wird, um die Anlehnung an den herkömmlichen busdominierten ÖPNV herzustellen und nicht in das Konkurrenzfeld zum Taxi- und Mietwagengewerbe zu gelangen. Die wesentlichsten Merkmale beinhalten verschiedene Abstufungen hinsichtlich der zeitlichen und räumlichen Flexibilität des jeweiligen Angebots, wobei regionale Unterschiede der Bezeichnung bedarfsorientierter Bedienungsformen stark dominieren. Zur Sicherstellung einer (finanziell) gleichberechtigten Stellung bedarfsorientierter Bedienungsformen und damit einer einfacheren Einordnung, Handhabung und sowie Genehmigung wird empfohlen, Anpassungen innerhalb des PBefG zu prüfen. Dies resultiert vor allem aus der Erkenntnis, dass räumlich und zeitlich flexible Angebote nicht oder nur schwer innerhalb des derzeitigen gesetzlichen Rahmens einzuordnen sind. Dieses Problemfeld wird sich zukünftig vor allem in ländlichen Regionen mit disperser und schwacher Nachfragestruktur und hauptsächlichlicher Orientierung auf die Schülerbeförderung verstärken.

Aufgabenteilung zwischen Bus und Bahn verbessern

Eine wissenschaftlich fundierte und strategisch angelegte Bus / Bahn-Optimierung findet derzeit nicht statt. In vielen Fällen könnten Schienenverkehre auf einen wirtschaftlicheren Busverkehr umgestellt werden, denn der Einsatz des Systems Bahn ist nur sinnvoll, wenn Massenleistungsfähigkeit gefragt ist oder die Haus-Haus-Reisezeit auf nachfragestarken Relationen wesentlich kürzer wird als bei Buseinsatz. Dies ist insbesondere in Ballungsräumen (S-Bahnen, U-Bahnen, Strassen-, Stadtbahnen) und in der Verbindung des Umlandes zu Ballungsräumen (RE- und RB-Züge) der Fall. Die Mindestmenge für den Einsatz von Schienenverkehrsmitteln im Taktverkehr sollte in etwa 2.000 Personen je Querschnitt und Tag (Pkm/km) betragen, was bei einem Stundentakt (15 Züge/Tag u. R.) etwa 66 Personen je Zug bedeutet. Geringere als diese Mindestmengen sind durch Busse mit halbiertem Takt problemlos aufzunehmen. Heute zahlen die SPNV- Züge allein für die Trassenutzung in etwa soviel wie die Gesamtkosten des Busses je km. Also muss ein Zug mindestens das Personenäquivalent von zwei bis drei gut gefüllten Bussen aufnehmen (100-150 Personen je Zug), um wirtschaftlich zu sein. Busse können darüber hinaus zumeist wesentlich günstiger die Orte erschließen, also kundennäher halten und sich flexibler veränderten Bedingungen im Linienverlauf anpassen.

Innovative Formen der Subjektfinanzierung entwickeln

Unter den Bedingungen peripherer und entwicklungsschwacher – zumeist ländlicher – Räume sind Verbindungen von Ortsteilen zu Grund-/Kleinzentren, aber auch zwischen Ortsteilen schon heute, insbesondere aber zukünftig unter verschärften teilräumlichen demografischen Veränderungen (z.B. Bevölkerungsabnahme, Abwanderung der erwerbsfähigen Bevölkerung) subjektbezogene Handlungsansätze zur Sicherung von Teilhabe und Teilnahme auf Eignung zu überprüfen. Diese können z.B. durch Bereitstellung von Taxi-

Gutscheinen oder durch Individualförderung einer Pkw-Beschaffung oder eines Pkw-Betriebs geleistet werden.

Versorgungsstandards festlegen und sichern

Die Sicherung der Daseinsvorsorgefunktion erfordert möglichst klare Ziele bezüglich des politisch gewollten und vorgegebenen Versorgungsstandards. Grundsätzlich werden die quantitativen und qualitativen Anforderungen an das Transportangebot von den Aufgabenträgern in einem fachlich fundierten und politisch abgesicherten Prozess der Aufstellung von Nahverkehrsplänen formuliert (s. o.). Diese Anforderungen müssen situationsspezifisch definiert werden (Bedienungsgebiet, Nachfragesituation, Raumstruktur, Verkehrsangebotsstruktur), auch wenn Richtlinien, Empfehlungen und Verordnungen – oder auch Festsetzungen bisheriger Nahverkehrspläne – Anhaltspunkte für entsprechende „Standards“ liefern können. Diese Anforderungen („Standards“) finden nicht nur Niederschlag in Nahverkehrsplänen der Aufgabenträger, sondern darauf aufbauend in funktionalen sowie gegebenenfalls in konstruktiven Ausschreibungen von Verkehrsleistungen.

Der Beirat schlägt eine situationsangepasste und möglichst präzise Formulierung von Standards im Hinblick auf folgende Aspekte vor:

- Großräumige Raumstruktur (in einer Untergliederung nach Metropolräumen, Agglomerationsräumen, Verdichtungsräumen, ländlichen Räumen und gegebenenfalls überlagert mit Merkmalen der räumlichen Entwicklungsdynamik („prosperierend“, „strukturell schwach“, „stabil“),
- kleinräumige Raumstruktur (überlagert zu großräumigen räumlichen Gegebenheiten – mit Kernstadt/-gebiet, Stadtrand/Randzonen, engerem und weiterem Umland),
- und der daraus resultierenden hierarchischen räumlichen Verbindungskategorien von Verbindungen auf gleicher Hierarchiestufe aber auch zwischen Hierarchiestufen (Metropolen, Oberzentren, Mittelzentren, Grund- und/oder Kleinzentren),
- Lage von Verkehrsverbindungen auf Achsen (Hauptachsen, Nebenachsen) oder in Achsenzwischenräumen,
- Tagesszeiten und Wochentage unterschiedlicher Verkehrsnachfrage mit Hauptverkehrszeiten (HVZ; z.B. 6-9 Uhr, 15-19 Uhr), Nebenverkehrszeiten (NVZ; z.B. 9-15 Uhr, 19-20 Uhr, 5-6 Uhr) und Schwachverkehrszeiten (SVZ; 22-5 Uhr, Sonntage).

Daraus ergibt sich eine zeitliche und räumliche Differenzierung der Anforderungen und in der Folge eine funktionale Gliederung der Netze und der Angebote. Die Qualitätsanforderungen beziehen sich vor allem auf zu sichernde „Basisqualitäten“ („Grundversorgung“), können aber ergänzt werden um darüber hinausgehende Anforderungen im Sinn von erweiterten Standards oder sogar als nutzungsmotivierende „Premiumstandards“. In der Grundversorgung werden im Regelfall nur die Basisqualitäten gesichert. In engem Zusammen-

hang damit steht die Ausgestaltung des ÖPNV-Systems hinsichtlich seiner Grundfunktionen. So kann in Abhängigkeit von der zeitlich und räumlich gegebenen Gesamtverkehrssituation das ÖPNV-System ausgestaltet sein als „Vorrangssystem“ – mit Bevorzugung des ÖPNV in Kernstädten und auf hoch belasteten Achsen zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Gesamtverkehrssystems – oder als „Konkurrenzsysteem“ – mit leistungs- und qualitätsorientiertem Wettbewerb der verschiedenen Verkehrsträger um „Kunden“ bei entsprechender Angebotsqualität und Funktionstüchtigkeit des Gesamtverkehrssystems (Räume und Zeiten mittlerer Belastungen).

Vor diesem Hintergrund beziehen sich die Anforderungen an die Grundversorgung eines Daseinsvorsorgesystems auf Gegebenheiten der Verkehrsangebote sowie der Verkehrs-/Angebotsqualitäten in den skizzierten Differenzierungen nach Raumkategorien, Verbindungsrelationen und Bedienungszeiten. Merkmale der Verkehrsangebote beziehen sich auf

- die Anzahl der Fahrtenpaare pro Tag,
- Fahrzeiten mit dem ÖPNV oder Gesamtreisezeiten mit dem ÖPNV bzw. auf Luftliniengeschwindigkeiten oder Reisezeitverhältnisse von ÖPNV und MIV,
- Angebots- bzw. Betriebszeiten im Laufe eines Tages oder einer Woche,
- Haltestellenerreichbarkeit in Bezug auf Nutzungsgelegenheiten (Wohnungen, Arbeitsplätze, Schulen),
- Bedienungshäufigkeit pro Tag bzw. pro Stunde („Takt“),
- Direktheit oder Umsteigehäufigkeit auf Fahrten sowie Umwegfahrten.

Demgegenüber beziehen sich Qualitätsmerkmale der Verkehrsangebote auf Haltestellenausstattung, die Gestaltung von intra- und intermodalen Verknüpfungspunkten, Platzauslastung, Fahrzeugqualitäten, Service- und Personalqualifikation sowie Information, Beratung.⁴ Die Ausgestaltung des Qualitäts-/Leistungsniveaus sollte dergestalt erfolgen, dass eine möglichst hohe relative Qualitätszunahme ohne hohe zusätzliche Kosten erzielt werden kann. Die Fahrtangebote können gegebenenfalls durch den Einsatz von Midibussen, Kleinbussen, Bürgerbussen und Bedarfsbussen erbracht werden.

⁴ So könnten beispielsweise maximale Reisezeiten als Mindeststandards „situationsspezifisch“ festgelegt werden für die Erreichbarkeit aus Ortsteilen heraus i) zu den Klein-Grundzentren mit 15-30 Minuten, ii) zu den Mittelzentren mit 30-60 Minuten, iii) zu den Oberzentren mit 60-90 Minuten. Des weiteren könnte aus Ortsteilen – bezogen auf Klein/Grund- oder Mittelzentren – eine Mindestbedienung mit 5-6 Fahrtenpaare festgelegt werden – beispielsweise i) morgens zwei Fahrten Richtung höherwertigem Zentrum (Berufsverkehr, Ausbildungsverkehr, früher Einkaufs- und Dienstleistungsverkehr, Zugang zu Fernverkehr), ii) vormittags eine Fahrt Richtung Zentrum (Einkaufs-, Dienstleistungsverkehr, soziale Kontakte), iii) mittags eine Fahrt Richtung Zentrum und zwei Fahrten zurück (Berufsverkehr von Teilzeitbeschäftigten, Ausbildungsverkehr, Einkaufs- und Dienstleistungsverkehr), iv) spätnachmittags eine Fahrt Richtung Zentrum und am frühen Abend zwei Fahrten zurück (Freizeitverkehr, Besucherverkehr, Berufsverkehr, Einkaufsverkehr, Freizeitverkehr), v) abends eine Fahrt zurück (Freizeitverkehr).

In Verdichtungsräumen können auf verkehrsschwachen Relationen und zu nachfrage-schwachen Zeiten (z.B. in Achsenzwischenräumen) auch Erfordernisse einer „situations-spezifischen“ Definition von Mindeststandards als Grundversorgung gegeben sein – z. B. Sicherung eines stündlichen oder zweistündlichen Takts. Die Mindeststandards können sich somit beziehen auf Verbindungsqualitäten (Zeitaufwand, Reisezeit, Direktheit, Anschluss-sicherung, Taktfolge, Bedienungshäufigkeit), Erschließungsqualitäten (Haltestellen-einzugsbereiche, Mindesterschließung), sowie Bedienungs-/Transportqualitäten (Fahrzeug-/Platzauslastung, Fahrzeugqualität, Haltestellenausstattung).

3. Leistungserstellung

Neben dem Reformbedarf im Bereich der Finanzierung hat der Wissenschaftliche Beirat auch bei der eigentlichen Leistungserstellung Ineffizienzen identifiziert, welche die Wettbewerbsfähigkeit der ÖPNV-Unternehmen sowie die Qualität des Angebots beeinträchtigen. Im Folgenden werden zunächst die zentralen Gestaltungsparameter der Leistungserstellung betrachtet, im Anschluss daran erfolgt eine kurze Darstellung des Status Quo der Leistungserstellung in Deutschland, aus welchem politischer Reformbedarf abgeleitet wird.

3.1 Zentrale Gestaltungsparameter

Wie im vorangegangenen Abschnitt aufgezeigt, sollte der Aufgabenträger grundsätzlich über sämtliche öffentliche Zuschüsse verfügen können, die zusammen mit den Fahrgeldeinnahmen zur Vergütung der mit der Leistungserbringung beauftragten Institutionen zur Verfügung stehen. Sofern diese Voraussetzung erfüllt ist, sind für eine effiziente Beauftragung der Leistungserstellung im ÖPNV durch die Aufgabenträger darüber hinaus insbesondere die folgenden Aspekte und Gestaltungsparameter von zentraler Bedeutung, wobei stets – auch bei der direkten Beauftragung kommunaler Unternehmen – die Bestellerfunktion, die von Aufgabenträgern wahrgenommen wird, und die Erstellerfunktion getrennt werden sollten.

3.1.1 Kompetenzzuordnungen

Die Gestaltungsparameter im Bereich des institutionellen Designs beziehen sich im Wesentlichen auf die vertikale Organisations- und Verantwortungsstruktur. Angesichts der Vielfalt der Rahmenbedingungen für den ÖPNV (Ballungsraum, Fläche, Besiedlungsdichte etc.) sind allgemeingültige Lösungen für die Ausgestaltung der vertikalen Organisationsstruktur und Verantwortungsverteilung nicht zu definieren; jedoch lassen sich Anhaltspunkte dafür finden, welche Gestaltungsparameter für eine ortsspezifische effiziente Lösung von zentraler Bedeutung sind und wie diese in bestimmten Situationen gewichtet und weiterentwickelt werden sollten.

- *Zuordnung der Regieebene:* Es stellt sich die Frage, wie die so genannte „Regieebene“ zugeordnet werden soll, auf der nach der gebräuchlichen Definition u. a. das Ticketing, das ÖPNV-Marketing und Koordinierungsleistungen sowie ggf. Infrastrukturbetrieb

und -erhaltung erbracht werden. Die Regieebene kann mit der Erstellerebene in einem Zwei-Ebenen-Modell verbunden sein. Alternativ wird in einem Drei-Ebenen-Modell die Regieebene eigenständig vom Aufgabenträger beauftragt und vergibt ihrerseits die Erbringung der Verkehrsleistung (z.B. Verkehrsverbund). Die Vorteilhaftigkeit der Entscheidung für bzw. wider ein Modell wird letztlich von den strukturellen und verkehrlichen Gegebenheiten in einer Region abhängen. Zwar ist in der Praxis in ländlichen Regionen eher das Zwei-Ebenen Modell zu beobachten; jedoch kann auch hier eine dritte Ebene („Verkehrsverbund“) sinnvoll sein, welche auch Verknüpfungen mit Mittel- und Oberzentrum herstellt. Bei der Ausgestaltung der Regieebene sollte ein strenges Kostenkontrollinstrument angewandt werden, um unnötige Kostensteigerungen zu verhindern.

- *Kompetenzverteilung zwischen staatlichen Institutionen und Ebenen:* Die direkte Beauftragung öffentlicher Unternehmen im kommunalen Bereich eröffnet Möglichkeiten für Ineffizienzen in der Vergabe und/oder in der Bereitstellung. Daher sollte es – zusätzlich zu den handelnden Organisationen – Institutionen mit Kontroll- und Eingriffsrechten geben, welche nicht im unmittelbaren Einflussbereich der Aufgabenträger, Kommunen sowie Länder stehen („Regulierung“). Derartige Aufgaben können von Gerichten wahrgenommen werden (wie z.B. im Rahmen der im folgenden Abschnitt betrachteten Überprüfung EU-rechtlicher Vorgaben), die eine Art ex-post Kontrolle der Einhaltung Anreize etablierender Regeln durchführen. Jedoch stellt sich die Frage, ob nicht die gesetzliche Übertragung von Eingriffs- und Kontrollrechten an eine unabhängige Institution, die ggf. auf Bundes- oder Landesebene anzusiedeln wäre, effizienter wäre. Eine derartige Behörde könnte Regeln kontrollieren und aufstellen, die die Durchführung von Ausschreibungen sicherstellt und würde die direkte Vergabe an kommunale und öffentliche Unternehmen nur dann genehmigen, wenn geeignete Anreizmechanismen zur Sicherstellung einer effizienten Leistungserbringung sichergestellt sind. Weiterhin könnte einer derartigen Behörde das Recht zugestanden werden, regelmäßig und frühzeitig bei Fehlentwicklungen einzugreifen und nicht nur in Einzelfällen und primär nach offensichtlich rechtswidrigen Vertragsabschlüssen. Im Rahmen einer Co-Finanzierung des ÖPNV durch übergeordnete Gebietskörperschaften (Bund und ggf. auch Länder) sollten diese Anreize und Rechte haben, eine derartige Institution einzurichten.
- *Räumliche Ausdehnung:* Durch die Bildung von regionalen Zweckverbänden können Kommunen nicht nur kundenfreundliche Angebote unter Berücksichtigung verkehrlicher Verflechtungen erreichen, sondern unter Umständen auch Synergieeffekte im Bereich der Leistungserstellung realisieren. Dies gilt insbesondere bei der Leistungserstellung durch direkt beauftragte kommunale öffentliche Unternehmen.

3.1.2 Effizianzanreize für die ÖPNV-Unternehmen

Ein weiterer Bereich von Gestaltungsparametern bezieht sich direkt auf die Effizienz der Leistungserstellung durch die ÖPNV-Unternehmen, i. d. R. durch Stärkung der wettbewerblichen Elemente. Hier ist primär an Ausschreibungswettbewerb zu denken, jedoch

können auch bei der traditionellen Direktvergabe durch quasi-wettbewerbliche Elemente Effizienzreize intensiviert werden.

- *Ausschreibungen als Regelfall*: Die Erbringung der Verkehrsleistungen kann einerseits vom Aufgabenträger (bzw. alternativ auf der Regieebene) im Wettbewerb ausgeschrieben werden oder alternativ an ein Unternehmen direkt vergeben werden, wobei dann i. d. R. auf ein vor Ort ansässiges und im kommunalen Besitz befindliches Unternehmen zurückgegriffen wird. Nach dem System der neuen EG-Verordnung 1370/2007 wird der Ausschreibungswettbewerb die Regelform der Vergabe darstellen. In vielen Fällen dürfte durch eine Ausschreibung eine höhere Kosteneffizienz erreicht werden; dies gilt insbesondere, wenn die Verkehrsleistungen eine begrenzte Komplexität aufweisen und nur geringe spezifische Investitionen anfallen. Häufig werden überregional tätige private Unternehmen die Ausschreibungen gewinnen, die dann die Möglichkeit haben, Synergieeffekte mit der Leistungserbringung auch in anderen Gebieten zu erreichen. Auch internationale Erfahrungen, vor allem aus Skandinavien, legen nahe, dass mit Ausschreibungen Effizienzgewinne erzielt werden können. So führte der Ausschreibungswettbewerb in Schweden seit 1990 zu beträchtlichen Senkungen der Kosten pro Fahrzeugkilometer; hier wurde mit einem Gesetz von 1978 (Regionalisierungsgesetz) die Aufgaben- und Finanzverantwortung für den ÖPNV (Buslinienverkehr) auf die Gemeinden und Provinzen übertragen. Auch in Dänemark war nach der Einführung der Ausschreibungen in 1994 bis zum Jahr 2000 der Übergang zur fast vollständigen Nutzung des Ausschreibungswettbewerbs vollzogen.
- *Direktvergabe in Verbindung mit Effizienzreizen*: Es sind gewisse Konstellationen denkbar, bei denen Ausschreibungen nicht notwendigerweise zu effizienteren Ergebnissen führen müssen als eine direkte Auftragsvergabe an öffentliche Unternehmen, die sich im Besitz der öffentlichen Hand befinden. Bei sehr komplexen Aufgaben und hohen spezifischen Investitionen oder hohen Transaktionskosten bei einem Auftragnehmerwechsel kann die Leistungserbringung durch Unternehmen, die den jeweiligen Gebietskörperschaften gehören, u.U. vorteilhaft sein. Dementsprechend sieht die neue VO 1370/2007 auch die Möglichkeit der so genannten 'In-House-Vergabe' als Ausnahmebestand vor. Bei einer Leistungserbringung durch öffentliche Unternehmen sollte aber besonders darauf geachtet werden, dass den Unternehmen durch geeignet ausgestaltete Vertragsbeziehungen Effizienzreize gesetzt werden („Anreizverträge“). Dies gilt z. B. bei der Lohnfindung in dem Fall, dass ein öffentliches Unternehmen den Mitarbeitern Beschäftigungsgarantien gegeben hat; auch hier sollten „marktliche“ Verhandlungsmechanismen greifen können, die i. d. R. ein Absinken des Lohnniveaus implizieren.
- *Vorhalten der Fahrzeuge durch den Aufgabenträger (Fahrzeugpools)*: Durch ein Vorhalten der Fahrzeuge durch den Aufgabenträger, die dem in Ausschreibungen siegreichen Unternehmen für die Erbringung der Verkehrsleistung zur Verfügung gestellt werden, kann die Wettbewerbsintensität in den Ausschreibungen erhöht werden. Allerdings werden in vielen Fällen Fahrzeuge von privaten Fahrzeuganbietern bereitgestellt werden, was eine Aktivität der öffentlichen Hand entbehrlich machen kann.

- *Sicherheitsstandards halten*: Die Forderung nach mehr Ausschreibungswettbewerb im ÖPNV darf nicht gleichgesetzt werden mit einem völligen Wegfall sämtlicher Regulierungsvorschriften. Die Regulierung der Sicherheitsstandards im ÖPNV ist nach wie vor unerlässlich. Hierzu zählen erstens die subjektiven Berufszugangsvoraussetzungen wie persönliche Zuverlässigkeit, fachliche Eignung und finanzielle Leistungsfähigkeit; zweitens die Sozialvorschriften für den Straßenverkehr (insbesondere Lenk- und Ruhezeiten der Busfahrer) und die Kontrolle ihrer Einhaltung sowie drittens die technischen Zulassungsnormen für die Fahrzeuge und deren Überwachung. Probleme unzureichender Sicherheitsstandards lassen sich durch Anhebung der gesetzlich geforderten Mindeststandards und verschärften Kontrolleinsatz lösen.
- *Frage der Trennung von Infrastruktur (Betrieb und Erhaltung) und Suprastruktur (Erbringung der Verkehrsleistung)*: Wie auch beim nationalen Schienennetz stellt sich beim ÖPNV die Frage, ob die Infrastruktur von der Suprastruktur, die die Erbringung der Verkehrsleistung umfasst, getrennt werden sollte. Bei Stadtbahn- und U-Bahnsystemen sind Wettbewerbseffekte auf Ebene der Suprastruktur eher irrelevant. Dahingegen können Verbundvorteile zwischen Infrastruktur und Betrieb (z. B. im Verwaltungsbereich) dort eine größere Bedeutung als zwischen den deutschlandweiten Netz- und Transportgesellschaften der DB AG haben. Für eine vertikale Desintegration spricht wiederum, dass dann die Verkehrsleistungen ausgeschrieben werden können. Allerdings dürften bei vielen Stadtbahn- und U-Bahnsystemen aufgrund von spezifischen Investitionen oder hohen Transaktionskosten bei einem Auftragnehmerwechsel Ausschreibungen nicht in Frage kommen. Im Endeffekt sind daher im jeweiligen Einzelfall die Effekte einer vertikalen Desintegration zu prüfen. Eine rechtliche vertikale Trennung ist sinnvoll, um die Transparenz über Mittelverwendungen zu erhöhen. Neben Schieneninfrastruktur können im Bereich des ÖPNV noch weitere Engpasseinrichtungen vorliegen (z. B. Fahrzeugdepots). Hierfür sollten Zugangsregeln festgelegt werden oder es sollte eine Abtrennung von der Erbringung der Verkehrsleistung erfolgen.

3.2 Status Quo und politischer Handlungsbedarf

3.2.1 Status Quo: Unvollständig implementiertes Besteller-Ersteller-Prinzip

Der Status Quo bezüglich der Leistungserstellung in Deutschland ist durch ein unvollständig implementiertes Besteller-Ersteller-System und die Beibehaltung einer extrem kleinteiligen Unternehmensstruktur gekennzeichnet; beide Tatbestände legen nahe, dass es um die Effizienz der Leistungsstellung nicht gut bestellt ist. Bei der Analyse ist eine Unterteilung nach SPNV und ÖSPV sinnvoll.

Mit der Bahnreform 1993/94 wurde für den SPNV ein Besteller-Ersteller-System implementiert. Die Länder bzw. von diesen beauftragte Aufgabenträger schließen Verträge über die Erbringung der Verkehrsleistungen ab. Die Rahmenbedingungen sind grundsätzlich geeignet für die Durchführung von Ausschreibungen. Allerdings schreiben nur wenige

Länder (u. a. Schleswig-Holstein, Niedersachsen und Hessen) die SPNV-Leistungen in größerem Umfang aus. Der Großteil der SPNV-Leistungen wird direkt an die DB AG vergeben. Durch die Ausschreibungen konnten erhebliche Kosteneinsparungen erreicht werden. Der Umstieg auf das Besteller-Ersteller-Prinzip wird daher häufig auch als erfolgreichster Teil der Bahnreform bezeichnet. Der Verzicht auf die Durchführung von Ausschreibungen ist in erster Linie über Verbundgeschäfte erklärbar: Dabei macht die DB AG den Ländern im Rahmen der Vergabe von SPNV-Leistungen Zusagen, die nicht direkt damit in Verbindung stehen, z. B. Maßnahmen des Streckenbaus, über die Arbeitsplatzsicherung oder über den Anschluss von Regionen an den Fernverkehr.

Anders stellt sich die Situation im ÖSPV dar: Nach der in 1996 in Kraft getretenen Novelle des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) sind die so genannten „gemeinwirtschaftlichen Verkehre“ auszuschreiben. Wettbewerb findet im ÖSPV jedoch in erster Linie auf dem Papier statt, u. a. aufgrund einer inkonsistenten Rechtslage. Zwar sind nach dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 24. Juli 2003 im so genannten „Altmark-Verfahren“ ÖPNV-Leistungen aufgrund EU-rechtlicher Vorgaben grundsätzlich auszuschreiben; nur unter eng umgrenzten Voraussetzungen, die jegliche Überkompensation gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen verhindern sollen, ist die direkte Vergabe von Verkehrsleistungen an kommunale Unternehmen zulässig. Doch trotz des „Altmark Trans“-Rechtssprechung des EuGH besteht in der kommunalen Praxis immer noch unzureichende Klarheit über die rechtlichen Spielregeln im Bereich des ÖSPV. Die Maßgaben der „Altmark Trans“-Entscheidung sind hier vielfach fehlinterpretiert worden. Diese Unsicherheit bezüglich der längerfristigen Entwicklung wurde durch eine Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 19. Oktober 2006 noch verschärft, die die bestehende Intransparenz der Direktvergaben rechtlich verfestigte, indem die tradierte Praxis bestätigt wurde, Betriebskostenzuschüsse der Kommunen an ihre Eigenunternehmen als handelsrechtliche Erträge zu qualifizieren, die die Direktvergabe von Linienkonzessionen als so genannte ‚eigenwirtschaftliche Verkehre‘ ermöglicht. Allerdings bleibt abzuwarten, ob diese Praxis im Zuge der laufenden Beihilfekontrollverfahren der EG-Kommission gegen die Bundesrepublik nicht für gemeinschaftsrechtswidrig erklärt wird. Im Zuge der allmählichen Anpassung an das Regime der neue EG-VO 1370/2007 wird der Übergang zur regelhaften Ausschreibung und wettbewerblichen Vergabe sowieso unvermeidbar stattfinden müssen. Dem Gesetzgeber ist bei der Anpassung des PBefG an die neue VO 1370/2007 anzuraten, diesen Übergang zu einem System rein wettbewerblicher Vergabe möglichst zügig herbeizuführen.

3.2.2 Politischer Handlungsbedarf

Ein Vergleich der derzeitigen Leistungserstellung im ÖPNV in Deutschland mit der Bandbreite der Lösungen, innerhalb derer effiziente Ergebnisse zu erwarten sind, zeigt Defizite auf und weist auf Handlungsbedarf hin: Dieser bezieht sich sowohl auf direkt umsetzbare Maßnahmen als auch auf Problembereiche, für die der rechtliche und institutionelle Rahmen erst noch zu schaffen ist.

Anteil der Ausschreibungen im ÖSPV erhöhen

Trotz der derzeit verwirrenden Rechtslage sollte die Ausschreibung als Effizienz förderndes Instrument gegenüber der Direktvergabe gestärkt werden. Direktvergabe ist für die Kommunen oftmals der einfachere, gesamtwirtschaftlich i. d. R. aber auch teurere Weg. Der Beirat schlägt vor, dass klare politische Vorgaben für die Durchführung von Ausschreibungswettbewerben als Regelfall geschaffen werden, wie dies die neue VO 1370/2007 im Ansatz zwingend vorschreibt. In diesem Zusammenhang ist auch erforderlich, dass Aufgabenträger, Länder und Kommunen die Gestaltung zentraler Aspekte bei den Ausschreibungen weiterentwickeln (z. B. Ausschreibung der Linienbedienung oder funktionale Beschreibung von Mobilitätsdienstleistungen, Zuordnung der Regieebene).

Effizienz bei verbleibenden Direktvergaben steigern

In den Fällen, bei denen eine Direktvergabe an alteingesessene kommunale ÖSPV-Unternehmen erfolgt, sollten Anreize etablierende Verträge geschlossen werden, um eine Vorteilsabschöpfung durch Arbeitnehmer und den örtlichen politisch-administrativen Apparat zu verhindern. In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, in welcher Form Kontroll- und Eingriffskompetenzen zur Vermeidung von Fehlentwicklungen an eine zuständige Behörde auf Bundes- oder Landesebene gegeben werden können.

Effizienz und Transparenz bei der Vergabe von SPNV-Leistungen steigern

Auch im SPNV sind durch eine allgemein angewandte, transparente Ausschreibungspraxis erhebliche Kosteneinsparungen zu erwarten. Dies setzt die Beendigung der derzeit praktizierten und implizierten Verbundgeschäfte voraus, die sich auch gemeinschaftsrechtlich mittlerweile als problematisch erwiesen haben. Diese Verbundgeschäfte erhöhen insgesamt den Subventionsbedarf des SPNV und führen zu erheblichen negativen Haushaltswirkungen beim Bund und den Ländern.

Strukturreform der ÖPNV-Unternehmen fördern

Auch bezüglich der Angebotsstrukturen der Leistungserstellung gibt es Reformbedarf. Die Effizienz der Leistungsbereitstellung wird derzeit durch eine sehr kleinteilige Angebotsstruktur der ÖPNV-Unternehmen beeinträchtigt, in der ca. 1.000 Unternehmen aktiv sind. Internationale Studien weisen darauf hin, dass größere Betriebseinheiten effizienter sind. Größenvorteile sind u.a. durch die Zusammenlegung benachbarter Gebiete möglich. Die Synergieeffekte lassen sich teilweise auch bereits durch die Bildung von Kooperationen und Netzwerken erschließen (z.B. gemeinsamer Buseinkauf). Selbst bei der Fusion von ÖPNV-Unternehmen, welche nicht aneinander grenzen, sind noch Kostenvorteile zu erwarten. Angesichts des Drucks auf Effizienz und engerer finanzieller Spielräume ist die gegenwärtige kleinteilige Unternehmensstruktur mittelfristig nicht zu halten. Der Beirat spricht sich daher für Strukturreformmaßnahmen aus, welche Fusionen zwischen ÖPNV-Unternehmen erleichtern.

Öffnung für fairen europäischen Wettbewerb

Die Forderung nach Transparenz und wettbewerblicher Vergabe bedeutet, dass auch europäische Wettbewerber um das Dienstleistungsangebot mit bieten können und sollten. Umgekehrt ist diese Möglichkeit auch deutschen ÖPNV-Unternehmen im europäischen Ausland zu eröffnen.

4. Verkehrspolitische Handlungsempfehlungen

Der ÖPNV hat heute und in Zukunft einen unverzichtbaren Stellenwert im Gesamtverkehrssystem. Jedoch herrscht aufgrund veränderter Rahmenbedingungen ein verschärfter Reformdruck sowohl bezüglich der Finanzierung als auch der Organisation der Leistungserstellung. Die Situation wird von Wirtschaft und Politik unterschätzt; dabei führt die bloße Fortschreibung des Status quo angesichts der Finanzierungslücken und geringen Wettbewerbsfähigkeit vieler ÖPNV-Unternehmen zu einer Situation, in der die Aufrechterhaltung des als notwendig erachteten Leistungsangebots in Frage gestellt ist. Vor diesem Hintergrund hat der Wissenschaftliche Beirat die aktuelle Situation im ÖPNV in Deutschland analysiert und Reformvorschläge entwickelt, mit denen die Finanzierung nachhaltig gesichert werden kann und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen gestärkt wird.

Nutzerfinanzierung stärken und Finanztransfers effizient und transparent strukturieren

Der Wissenschaftliche Beirat hat sich grundsätzlich für das Prinzip der Nutzerfinanzierung ausgesprochen und schlägt vor, dieses auch beim ÖPNV in den Mittelpunkt der Verkehrspolitik zu stellen. Dies beinhaltet einerseits die Erhöhung der direkten Fahrgeldeinnahmen, zum anderen die Abschöpfung von indirektem Nutzen (z. B. für Anlieger oder Geschäftszentren). Darüber hinaus gibt es jedoch eine Reihe von Gründen, Transferzahlungen an den ÖPNV zu erhalten: Dazu gehören so genannte „externe“ Effekte, bei denen der ÖPNV Vorteile gegenüber dem motorisierten Individualverkehr (MIV) hat, z. B. geringere Umweltbelastung und Flächenverbrauch sowie sein Beitrag zur Stauvermeidung, als auch die verteilungspolitisch begründbaren Bereiche der Daseinsvorsorge und der Raumordnung. Im Status quo der Transferzahlungen zwischen Bund, Ländern, Aufgabenträgern, Gemeinden sowie den ÖPNV-Unternehmen herrscht jedoch nicht nur eine sehr komplexe und intransparente Struktur; die Finanzströme sind auch von der Natur der Sache falsch angelegt, weil sie zu großen Teilen an den Aufgabenträgern vorbei direkt an die Unternehmen fließen. Die Gesetzesänderungen im Kontext der Föderalismusreform haben allerdings den Ländern eine weitgehende Bündelung der Zahlungsströme ermöglicht. Die Länder sollten in Zukunft von den ihnen insoweit eingeräumten Möglichkeiten verstärkt Gebrauch machen.

Angesichts der bestehenden Defizite und den bedrohlich zunehmenden Finanzierungslücken, schlägt der Wissenschaftliche Beirat folgende Reformansätze vor:

- *Anteil der Nutzerfinanzierung steigern.* Grundsätzlich sollte die Finanzierung des ÖPNV über direkte Fahrgeldeinnahmen gestärkt werden. In Ballungsräumen sind Zuschüsse im Bereich für den ÖPNV zur Begrenzung externer Effekte (Staukosten, Flächenverbrauch, Umweltkosten) gerechtfertigt. Ergänzend sollte geprüft werden, ob und über welchen Verteilungsschlüssel Drittnutzer (z.B. ansässige Unternehmen, die vom ÖPNV nachweislich profitieren) an der Finanzierung zu beteiligen wären. Dieses Verfahren wurde so bereits im Ausland (z. B. Frankreich, Wien, London) praktiziert. Aus distributionspolitischer Sicht wird unbenommen von diesen Maßnahmen auch langfristig eine Teilsubventionierung des ÖPNV speziell in ländlichen Regionen zur Gewährleistung der Daseinsvorsorge und der Raumordnung unumgänglich sein. Zur besseren Vergleichbarkeit der tatsächlichen Kosten- und Ertragsituationen ist die Definition eines ökonomisch aussagekräftigeren Kostendeckungsgrades zu empfehlen.
- *Finanzierungssystem transparenter gestalten und Rolle der Aufgabenträger stärken.* Neben der Sicherung der finanziellen Handlungsfähigkeit des ÖPNV ist die Struktur der Finanzmittelströme zu reorganisieren: Derzeit geht der überwiegende Teil der Zahlungen des Bundes und der Länder *direkt* an die ÖSPV-Unternehmen, vorbei am „Verantwortlichen“, dem jeweiligen regionalen Aufgabenträger; auch im SPNV ist die Vergabe der Mittel, insb. der Regionalisierungsmittel durch die Länder, intransparent und erfüllt nicht immer die angestrebten Ziele. Dieses Vorgehen geht mit einer geringen Transparenz einher und führt zu Wettbewerbsverzerrungen bzw. -behinderungen bei der Ausschreibung von ÖPNV-Leistungen. Ein zukünftiges Finanzierungssystem und die damit verbundene Ausgestaltung der Finanzbeziehungen sollten vermehrt die Etablierung von direktem Wettbewerb sowie ggf. von weiteren Anreizsystemen über eine Bündelung der Finanzmittel beim Aufgabenträger ermöglichen, was mit einer Reihe von Gesetzesänderungen auch prinzipiell ermöglicht worden ist. Hierzu gehört auch die Nutzung des Instruments der Nahverkehrspläne durch den Besteller.
- *Definition von weiterer Flexibilisierung des ÖPNV-Angebots in der Fläche und Versorgungsstandards.* Der ÖPNV in der Fläche muss unbenommen von obigen Maßnahmen flexibler werden, um finanzierbar zu bleiben. Offenkundig wird der ÖPNV in der Fläche somit verstärkt auf verbessert skalierbare Bedienungsformen zurückgreifen müssen (Busse statt Züge, Anrufbusse etc.), um sich den hoch variablen Nachfragemengen und -erfordernissen anzupassen. Qualität und Quantität der Versorgungsstandards sind genau festzulegen.

Leistungserstellung: Wettbewerbsfähigkeit der ÖPNV-Unternehmen stärken

Auch im Bereich der Leistungserstellung sind Reformen notwendig, um einerseits die Wettbewerbselemente zum Nutzen der Kunden und Aufgabenträger zu intensivieren und andererseits die Wettbewerbsfähigkeit der ÖPNV-Unternehmen zu stärken. Gegenwärtig ist das Besteller-Ersteller Prinzip mit Ausschreibung als Regelfall weder im SPNV noch im ÖSPV flächendeckend installiert. Die Struktur der Leistungserstellung ist mit ca. 1000

ÖPNV-Unternehmen sehr kleinteilig, Größenvorteile werden kaum genutzt. Der Wissenschaftliche Beirat schlägt daher folgende Reformansätze vor:

- *Besteller-Ersteller-Prinzip mit wettbewerblicher Vergabe konsequent umsetzen. Grundsätzlich sollte ein klares Besteller-Ersteller-Verhältnis zwischen dem Auftraggeber (Aufgabenträger) und dem Auftragnehmer (ÖPNV-Unternehmen) institutionalisiert werden.* Wettbewerbliche Ausschreibung sollte das Grundprinzip sein. Im Ausnahmefall der Direktvergabe sollten anreizorientierte Verträge abgeschlossen werden;
- *Wettbewerbliche Ausschreibungen durch diskriminierungsfreien Zugang zu Engpasseinrichtungen ermöglichen.* Wettbewerbliche Vergabe bedingt den gleichberechtigten Zugang der Konkurrenten zu Engpasseinrichtungen wie z. B. dem Schienennetz. Hier ist durch organisatorische Maßnahmen eine Trennung von Leistungsanbietern und Engpasseinrichtungen der Art vorzunehmen, dass Wettbewerb ermöglicht wird, ohne dass die Transaktionskosten zu hoch werden. Gerade im SPNV sind durch eine allgemein angewandte, transparente Ausschreibungspraxis erhebliche Kosteneinsparungen zu erwarten.
- *Strukturreformen der ÖPNV-Unternehmen fördern.* Größenvorteile in der Leistungserstellung sind durch internationale Studien belegt und sollten auch in Deutschland in stärkerem Maße gehoben werden. Hierzu bieten sich Fusionen und Kooperationsformen zwischen den ÖPNV-Unternehmen an; andererseits kann ein Teil der Größenvorteile auch durch bessere Koordinierung zwischen ÖPNV-Unternehmen genutzt werden, z. B. beim Einkauf von Bussen oder der gemeinsamen Werkstattnutzung.

Abstract

Urban Public Transport in Germany is facing important structural changes. Up to now, the resulting challenges are underestimated by many actors and the general public. This concerns Urban Public Transport financing where existing sources such as revenues from school transport and state aids based on the Act on Federal Government Aid to Improve Transport at the Local Authority Level (GVFG) run dry. It also concerns the service production where the productive efficiency needs to be improved and competition will become intensified. The Scientific Advisory Board presents proposals for reforming Urban Public Transport to ensure a sustainable financial basis and the competitiveness of public transport companies. Fundamentally, the manifold proven “user pays principle” should be also implemented in public transport. In order to do so, the level of cost coverage has to be improved by means of higher direct revenues and skimming of indirect benefits generated by the existence of Urban Public Transport. In contrast to that, transfers will still be necessary in order to ensure services of general interest and to comply with the goals of spatial planning. The existing structure of financial transfers should be simplified and made more efficient. This concerns both, the involved institutions and the financial flows themselves. The role of the contract-awarding institutions and the instrument of regional transport plans should be encouraged. Further reform needs do exist to define an economically justified level of cost coverage, to ensure the capacity to act on municipal level, to implement flexible service concepts for rural areas incl. the optimisation of bus and rail services, to develop innovative forms of subject financing and to define minimum service levels. Moreover, the productive efficiency is impaired by the insufficient implementation of contractual relations between the public procurers and the service companies. Tenders for public transport services should be used more frequently. Moreover, the institutional framework should be simplified (e.g. separation of infrastructure and service level as standard for urban rail transport, provision of rolling stock by the procuring agency). Non-competitive contracts should only be awarded in association with ex-post assessable efficiency incentives. Moreover, in order to improve the realisation of synergies, the reform of company structures has to be supported proactively.