



**mhv Minden-Herforder
Verkehrsgesellschaft mbH**

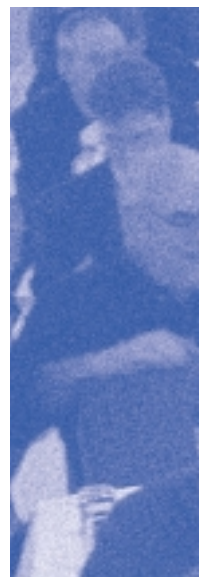
Klosterstr. 1
32545 Bad Oeynhausen
Telefon 05731/842 04-0
Telefax 05731/842 04-44
E-mail kontakt@mhv-info.de
Internet www.mhv-info.de

Landkreistag NRW

Liliencronstr. 14
40472 Düsseldorf
Telefon 0211/96508-0
Telefax 0211/96508-55
E-mail post@lkt-nrw.de
Internet www.lkt-nrw.de

**Kommunale Verkehrsgesellschaft
Lippe mbH**

Felix-Fechenbach-Str. 3
32756 Detmold
Telefon 05231/6279-50
Telefax 05231/6279-56
E-mail kvg@lippe.de
Internet www.kvg-lippe.de



Welche Zukunft hat der ÖPNV? Das EuGH-Urteil vom 24. Juli 2003 und seine Folgen







Vorwort

"Nicht die Großen werden die Kleinen fressen, sondern die Schnellen die Langsamen." Diese Warnung richtete Axel Horstmann (SPD) an die rund 120 Teilnehmer der Tagung "Welche Zukunft hat der ÖPNV? Das EuGH-Urteil vom 24. Juli 2003 und seine Folgen". Der NRW-Verkehrsminister rief damit zu schnellem Handeln auf, zu einer intensiven Vorbereitung auf den Wettbewerb. Denn bei aller Diskussion über die Auswirkungen des in Luxemburg ergangenen Urteils, eines sei klar: Der ÖPNV in Deutschland müsse kostengünstiger und konkurrenzfähiger werden.

Auch wenn das EuGH-Urteil nicht die erwartete, je nach Interessenlage befürchtete, Umwälzung bedeutet: Der ÖPNV muss umstrukturiert werden, um eine Zukunft zu haben. Das macht schon die allgemein schlechte Finanzsituation dringend notwendig. Zuvor sind allerdings eine Reihe von Fragen zu klären: "Hat die bisherige Subventionierung des ÖPNV Bestand?", fragte beim Eröffnungsforum Dr. Volkmar Reinke, Aufsichtsratsvorsitzender der KVG. "Wie sollen die Managementgesellschaften den Spagat zwischen mehr Wirtschaftlichkeit und höherer Qualität stemmen?", schloss sich der Herforder Kreisdirektor, Ralf Heemeier, an. "Welche Aufgaben kommen auf uns zu?", fragte schließlich eine ZuhörerIn und dachte dabei nicht zuletzt an künftige Ausschreibungen.

Dies sind nur drei Fragen, die sich die Verantwortlichen in den Kommunen derzeit stellen. Die Verunsicherung ist groß. Erste Antworten und vor allem Gelegenheit zur vertiefenden Diskussion bot die Tagung. Sieben Referenten waren auf Einladung der Minden-Herforder Verkehrsgesellschaft mbH (mhv), des Landkreistages NRW und der Kommunalen Verkehrsgesellschaft Lippe (KVG) nach Herford gekommen, um die verschiedenen Facetten der Problematik zu beleuchten. Im Blick hatten alle Anwesenden dabei eines: Die dauerhafte Zukunft des ÖPNV - trotz leerer Kassen und auch nach dem EuGH-Urteil.



EuGH gibt Schwarzen Peter der Liberalisierung zurück

Roma locuta - causa non finita: Inhalt und Folgen des Richterspruchs aus Luxemburg

4



*Dr. jur. Felix Berschin
Nahverkehrsberatung Südwest,
Heidelberg*

Auch wenn der Richterspruch aus Luxemburg keine endgültige Klärung in Sachen Liberalisieren des ÖPNV gebracht hat, für den Juristen Dr. Felix Berschin ist klar: Genehmigungsverfahren und Finanzierung sind nur dann rechtssicher, wenn sie sich nach der EU-Verordnung 1191 und damit nach §13a des Personenbeförderungsgesetzes richten. Ausnahmen von dieser Regelung sieht der Heidelberger nicht.

Die kommunale Daseinsvorsorge bleibt von Europa verschont oder das EuGH-Urteil führt zur Ausschreibungspflicht im ÖPNV: Eine direkte Klärung dieser kontroversen Positionen bringt der Richterspruch aus Luxemburg nicht. Der Schwarze Peter der Liberalisierung ist damit wieder dort, wo er hingehört, vor Bundesverwaltungsgericht und Bundesgesetzgeber.

Was aber sagt der EuGH? Gegenstand des Richterspruches sind zunächst einmal die Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes, also Betriebs-, Beförderungs- und Tarifpflicht. Da diese Gemeinschaftsrecht betreffen, hat die EU-Verordnung 1191 umfassende Geltung und Anwendungsvorrang. Die gesamte Finanzierung des ÖPNV (also auch gesetzliche Förderung und Fahrzeugförderung) sowie die Genehmigungsverfahren müssen sich der Verordnung unterwerfen. Die Finanzierung kann dabei über eine Auferlegung oder über einen Vertrag geregelt werden. Bei einem Verstoß gegen die Verordnung sind sowohl Genehmigung als auch Finanzierung rechtswidrig und müssen zurückgenommen werden.

Ausnahmen von dieser Regelung sind theoretisch denkbar (Art. 1 Abs. 1 UA 2). Sie gelten aber nur für Unternehmen, die ausschließlich im Stadt-, Vorort- und Regionalverkehr tätig sind. Zudem kann von der Ausnahmeregelung nur dann Gebrauch gemacht werden, wenn sie auf die Eindämmung der Ausnahmen zielt und wenn sie

rechtssicher ist. Rechtssicherheit besteht dann, wenn die Ausnahme klar in einer Rechtsvorschrift festgelegt und für jeden Einzelnen hinreichend bestimmt und klar definiert ist.

Um Wettbewerbsverzerrungen zu verhindern, gilt für diese Ausnahmen das Beihilferecht. Vier Kriterien sollen dafür sorgen, dass vor allem ein strenger Gegenleistungsansatz eingehalten wird:

- klare Betrauung (Leistung und Gegenleistung müssen konkret spezifiziert werden)
- Vorabfestlegung des Ausgleichs (die Finanzierung durch die öffentliche Hand muss nach vorab festgelegten, transparenten und objektiven Kriterien erfolgen)
- Ausschließen einer Überkompensation
- Effizienz (werden die Leistungen nicht nach Maßgabe des Vergaberechts vergeben, also in der Regel europaweit ausgeschrieben, ist die Höhe der Kosten zugrunde zu legen, die ein "gut geführtes, durchschnittliches Unternehmen" verursacht)

Eigenwirtschaftlich betriebene Unternehmen stellen dabei keine Ausnahmen dar. Zum einen ist die ausdrückliche Ausnahmeregelung in Deutschland durch die Rechtsverordnung zum 31.12.1995 ausgelaufen. Zum anderen sind auch im Personenbeförderungsgesetz keine eindeutigen Ausnahmen erkennbar. Zudem hängt die Definition der Eigenwirtschaftlichkeit von der Erklärung des Verkehrsunternehmens ab, es besteht also ein Wahlrecht zwischen Eigen- und Gemeinwirtschaftlichkeit. Das EuGH hat Zweifel angemeldet, ob in diesem Punkt Rechtssicherheit besteht.

Wie aber geht es jetzt weiter? Das Bundesverwaltungsgericht wird in dieser Sache selbst wohl nicht mehr entscheiden. Allerdings sind weitere Verfahren anhängig (etwa vor dem VGH München und dem VGH Mannheim sowie ein Konkurrenzantrag des SV Buxtehude beim VG Stade), so dass die Sache über kurz oder lang wieder vor dem Bundesverwaltungsgericht landen wird. Zudem will die EU-Kommission Beihilfebeschwerden verschärft aufgreifen.

5

Dr. jur. Felix Berschin
Nahverkehrsberatung Südwest
Bergheimer Straße 102
69115 Heidelberg
Telefon: 06221 / 13 75 59 - 0
Telefax: 06221 / 13 75 59 - 90
berschin@nahverkehrsberatung.de
www.nahverkehrsberatung.de

Genehmigungsverfahren und Finanzierung sind daher nur dann rechtssicher, wenn sie sich nach der EU-Verordnung 1191 und damit nach § 13a des Personenbeförderungsgesetzes richten. Für den Übergang bieten Genehmigungen mit Auferlegungen für Linienbündelungskonzepte nach § 13a eine relativ große Rechtssicherheit. Zudem kann der Bundesverordnungsgeber durch Änderung der GKV die Auferlegung als Übergangsszenario stärken.

Die Schnellen werden gewinnen

Der ÖPNV in Nordrhein-Westfalen nach dem EuGH-Urteil aus Sicht der Landesregierung

Auch wenn das EuGH-Urteil nach Meinung von NRW-Verkehrsminister Axel Horstmann keine drastischen Umwälzungen des ÖPNV und keine radikale Liberalisierung bedeutet, versteht er es als klares Signal hin zu mehr Wettbewerb. Er appelliert an Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen, sich den damit verbundenen neuen Anforderungen schnell zu stellen.



*Dr. Axel Horstmann
Minister für Verkehr, Energie und
Landesplanung des Landes
Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf*

Trotz aller Diskussionen über seine rechtliche Auslegung und Folgen: Das EuGH-Urteil öffnet eine Tür auf den Markt des europäischen Wettbewerbs mit Chancen für die Zukunft des ÖPNV. Bis zur Klärung der Rechtslage in Deutschland - es wird sich bestimmt ein Anlass ergeben, so dass das Bundesverwaltungsgericht doch noch entscheiden muss -, ist zunächst davon auszugehen, dass die EU-Verordnung 1191 nicht auf die eigenwirtschaftlichen Verkehre anzuwenden ist. Eine Änderung des Personenbeförderungsgesetzes kann allerdings nicht ausgeschlossen werden.

Positiv ist, dass Zuschüsse zur Erfüllung von Aufgaben der Daseinsvorsorge keine Beihilfe darstellen, soweit der Ausgleich nicht über Kostenersatz und angemessenen Gewinn hinausgeht. Außerdem schreibt das Urteil keine unmittelbare Verpflichtung zur Ausschreibung vor. Allerdings ist es auf Dauer wohl unvermeidlich, Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge durchzuführen. Voraussichtlich wird es zu mehr Ausschreibungen kommen.

Hinzu kommt, dass nachträgliche Verlustausgleichszahlungen von Kommunen an ihr Verkehrsunternehmen nicht mehr möglich sein dürften. Mit gleicher Vorsicht ist die dauerhafte Quersubventionierung vom Energie- zum Verkehrsbereich zu betrachten.

Was bedeutet nun das Urteil für die Verkehrsbetriebe? Kommunale und private ÖPNV-Anbieter müssen sich neuen Anforderungen stellen: Schaffung von Transparenz, Kostensenkung und Qualitätssteigerung zur Stabilisierung der Marktposition, Ausnutzung von Synergiepotenzialen sowie der nationalen Wettbewerbssituation, Abstimmung der strategischen und organisatorischen Maßnahmen auf die Entwicklung im ÖPNV-Wettbewerb. Dabei sind schnelles und effizientes Handeln sowie die innerbetriebliche Akzeptanz unabdingbar. Das Land NRW wird weiterhin alles daran setzen, den Umstrukturierungsprozess zu flankieren. Dazu gehört unter anderem der Erhalt der Fördermittel (beispielsweise nach §45a PBefG) für den ÖPNV.

Die Luxemburger Richter haben mit ihrem Urteil die kommunalen Verkehrsunternehmen vor einer radikalen Liberalisierung des ÖPNV geschützt. Gleichwohl setzt das Urteil Signale für mehr Wettbewerb und Liberalisierung. Vorteile ergeben sich dabei für die Kommunen und die organisierten Verkehrsunternehmen: Die Städte sichern die Versorgung durch den ÖPNV bei gleichzeitiger Konsolidierung der Finanzen. Die Verkehrsbetriebe erreichen Synergiepotenziale und Kostenvorteile, sie sind durch die Allianz in der Lage, neue Geschäftsfelder zu erschließen, und sichern den Heimatmarkt.

Wenn viele Verkehrsunternehmen diesen Schritt mitgehen, wird es bald ein Netzwerk von Anbietern geben, das in seiner Größe die Zukunft des ÖPNV sichert und den dafür notwendigen Marktanteil inne hat. Wettbewerb ist mehr und mehr eine Frage richtiger Beherrschbarkeit von Zeit. Nicht die Großen fressen die Kleinen, sondern die Schnellen die Langsamen.

*Dr. Axel Horstmann
Ministerium für Verkehr, Energie
und Landesplanung des Landes
Nordrhein-Westfalen
Haroldstraße 4
40213 Düsseldorf
Telefon: 0211 / 837-02
Telefax: 0211 / 837-2200
poststelle@www.mvel.nrw.de
www.mvel.nrw.de*

Förderpraxis und unsichere Rechtslage in der Kritik

Diskussionsrunde zum ersten Themenblock
mit den Referenten Dr. Axel Horstmann und Dr. Felix Berschin

Nach diesen ersten Redebeiträgen beschäftigte die Anwesenden zunächst die geltende Förderpraxis.

"Wir müssen davon wegkommen, über Rechtsfragen und besonders über Lücken in der Gesetzgebung zu diskutieren. Wir sind durch die ökonomischen Bedingungen ohnehin gezwungen, den Wettbewerb zu stärken", hieß es aus dem Plenum. Dazu müssten aber auch die Rahmenbedingungen stimmen. "Es wird zu viel Arbeitskraft darauf verschwendet, immer noch ein weiteres Fördertöpfchen aufzutun", lautete der klare Ruf nach einer Vereinfachung der Förderpraxis.

Zustimmung ertete der Redner für diesen Vorschlag von Minister Axel Horstmann. Zwar müsse die Förderpraxis nach dem EuGH-Urteil nicht verändert werden, Verbesserungen und Vereinfachungen würden von der Landesregierung aber angestrebt. "Vor allem sollen Anreize für mehr Wirtschaftlichkeit geschaffen werden." Offensive Strategien seien gefordert.

Auch Felix Berschin plädierte für eine Vereinfachung der Förderpraxis - weg von zu vielen Fördertöpfen. Der ÖPNV könne effektiver gestaltet werden, wenn die Fördermittel gebündelt an die Aufgabenträger gingen.



Auch die unsichere Rechtslage erregte die Gemüter: "Was tut das Land, wenn in einiger Zeit das Bundesverwaltungsgericht erneut entscheidet und dann die Verordnung ohne Ausnahme gilt? Beihilfen müssten dann rückwirkend zurückgezahlt werden." Horstmann räumte ein, dass diese Gefahr theoretisch zwar bestehe, er aber nicht annehmen könne, dass Rückzahlungen fällig würden. "Wir werden alles tun, dass es dazu nicht kommt." Auch darüber werde bereits mit der EU-Kommission gesprochen.

Aus juristischer Sicht fügte Berschin hinzu: "Für Ausgleichszahlungen sehe ich kein Problem. Schwieriger wird es beim Querverbund, und zwar dann, wenn Konkurrenten klagen." Ob es eine Amnestie gebe, hänge von der neuen EU-Marktordnung ab, die mit Sicherheit komme. Fest stehe bereits jetzt, dass eine Amnestie aus Sicht der Kommission denkbar sei. Zudem könne Deutschland die Inhalte der neuen Marktordnung maßgeblich beeinflussen.

Berschin forderte, der Bund solle die Zeit nutzen und die rechtlichen Grundlagen klären. Momentan sei die Gelegenheit günstig, über die Bundesgesetzgebung Übergangsregelungen zu schaffen.



Bestellung und Erstellung klar trennen

Künftiger Marktrahmen und Wettbewerbsertüchtigung für Aufgabenträger

8



*Dr. Caroline von Kretschmann
Metropolitan Consulting Group, Berlin*

Rechtliche, wirtschaftliche und politische Veränderungen machen die Umstrukturierung des ÖPNV notwendig - hin zu rechtskonformer und effizienter Organisation und Finanzierung, zu mehr Transparenz und zu wettbewerbsfähigen Akteuren. Für Dr. Caroline von Kretschmann (Metropolitan Consulting Group, Berlin) gibt es dahin nur einen Weg: Das Besteller-Ersteller-Prinzip muss umgesetzt werden.

Aus ökonomischer Sicht ist das EuGH-Urteil relativ eindeutig, wenn man es unter Risikogesichtspunkten ernst nimmt: Entweder gilt bei öffentlicher Finanzierung zur Abgeltung von Vorgaben des Aufgabenträgers (Umfang, Qualität, Tarif) die EU-Verordnung 1191/69 oder die vier beihilferechtlichen Kriterien müssen eingehalten werden. Beides bedeutet die Umsetzung des Besteller-Ersteller-Prinzips, nicht aber zwingend die Ausschreibung und die Wettbewerbsertüchtigung der Akteure im Markt. Sicher ist eins: Die Umstrukturierung des ÖPNV ist zur Vermeidung ökonomischer Risiken notwendig, und sie muss gut vorbereitet werden. Die Vorbereitung betrifft dabei gleichsam Unternehmen wie Aufgabenträger.

Wie aber kann das im Einzelnen aussehen? Bestell- und Betreiber-ebene müssen voneinander getrennt und die Aufgaben beider Seiten definiert werden. Unstrittig sind Aufgabenträger als Bestelleinheit dabei zuständig für die Wahrung der nicht im Wettbewerb stehenden Bestell-Leistungen (Leistungsdefinition, -bestellung und -kontrolle). Sie müssen verkehrspolitische Ziele (Daseinsvorsorge, Qualität) umsetzen sowie ihre Aktivitäten auf ihre Region hin ausrichten.

Demgegenüber müssen die Verkehrsunternehmen als Ersteller die im Wettbewerb vergebenen Betreiber-Leistungen erfüllen und dabei ihre unternehmerischen Ziele (Rendite, Wachstum) erreichen. Zur

Wahrung der Wettbewerbsfähigkeit sind eine überregionale Ausrichtung ihrer Aktivitäten und die Bildung von Kooperationen mit anderen Betreibern in der Regel notwendig.

Differenziert zu betrachten ist die Zuordnung der Regiefunktionen wie Angebotsplanung, Vertrieb, Kommunikation und Tarif. Die Zuordnung hängt beispielsweise ab vom gewählten Marktrahmen, vom Netzzuschnitt und der Vertragsart. Doch auch hier muss, je nach Zielsetzung, eine klare Grenze gezogen werden.

An kompetente Aufgabenträger werden eine Reihe von Anforderungen gestellt: So müssen sie in der Lage sein, ein ÖPNV-Konzept und den Nahverkehrsplan zu erarbeiten (Netzzuschnitt, Risikoverteilung, Bedienkonzept). Sie müssen Vergabeverfahren durchführen beziehungsweise den Marktvergleichspreis ermitteln können. Ferner gilt es, die zu bestellenden Leistungen klar zu definieren, deren Erfüllung zu überwachen und Nichterfüllungen zu sanktionieren. Schließlich muss auch in Sachen finanzieller Ausgleich und Management des ÖPNV-Budgets umfassendes Wissen aufgebaut werden. Sollen zudem Regiefunktionen übernommen werden, gilt es, sich auch darauf vorzubereiten.

Die Aufgaben hängen ebenfalls stark davon ab, welche Vergabevariante gewählt wird. Wird ein gesamtes Netz inklusive Infrastruktur an ein Verkehrsunternehmen vergeben, das auch die Gestaltung des Betriebs wesentlich übernimmt, bleiben nur Bestellung und Kontrolle auf Seiten der Aufgabenträger. Anders sieht das bei der Vergabe von Linienbündeln aus. Bezogen auf das Gesamtnetz folgt daraus mit hoher Wahrscheinlichkeit der Betrieb durch mehrere Verkehrsunternehmen. Dieser muss vom Aufgabenträger oder einer von ihm beauftragten Einheit koordiniert werden. Die Vergabe von Linienbündeln ist häufig aus Aufgabenträger- und Eigentümersicht die bessere Variante.

So weit zur organisatorischen Seite. Wie aber sieht es mit der Finanzierung aus? Das EuGH-Urteil stellt zunächst einmal die bestehenden Finanzstrukturen in weiten Teilen in Frage. Die ÖPNV-Finanzierung muss daher umstrukturiert werden, und zwar nicht nur nach rechtlichen Gesichtspunkten, sondern auch nach wirtschaftlichen und politischen. Ziel muss es sein, die Finanzierung wettbewerbsneutral, transparent und effizient zu gestalten. In vielen Ländern werden bereits die Voraussetzungen für diese Umstrukturierung geschaffen - hin zu einer Bündelung der Mittel auf Aufgabenträger-Ebene.

Alle diese Änderungen sollen unter dem Strich Einsparungen bringen, ohne das ÖPNV-Angebot zu verschlechtern. Zwar werden durch zusätzliche Aufgaben wie Bestellmanagement und Qualitätscontrolling zusätzliche Kosten entstehen. Dieser Mehraufwand wird durch Effizienzsteigerung und Synergieeffekte sowie durch im Wettbewerb sinkende Kosten jedoch in der Regel mehr als aufgefangen. ÖPNV kann also preisgünstiger werden, ohne an Qualität zu verlieren. In Schweden konnten so die Kosten um bis zu 30 Prozent gesenkt werden.

Es gilt also, jetzt aktiv zu werden und die sich bietenden Chancen zu nutzen. Eine Umstrukturierung dauert lange. Ein schrittweiser Übergang in die neue Situation ermöglicht die Vorbereitung der Aufgabenträger und Unternehmen, sichert eine hohe Sozialverträglichkeit, vermeidet das Entstehen von Remanenzen und macht

somit Lösungen möglich, die sowohl aus Aufgabenträger- als auch aus Eigentümersicht sinnvoll sind. Die Konzepte müssen allerdings jetzt erarbeitet und umgesetzt werden, um nicht von den Entwicklungen überrollt zu werden. Die gewährte Übergangsfrist sollte daher von allen genutzt werden.

Der Marktpreis ist entscheidend

Strategien für Kreise als Aufgabenträger und Eigentümer von Verkehrsunternehmen



Im Rahmen des Besteller-Ersteller-Prinzips dürfen Aufgabenträger nach dem aktuellen Urteil des Europäischen Gerichtshofes den ÖPNV nur noch nach transparenten Regeln zu Marktpreisen finanzieren. Dies hat grundsätzlich in wettbewerblichen Ausschreibungsverfahren zu erfolgen. Rechtsanwalt Dr. Hubertus Baumeister von der Sozietät Barth Baumeister Griem aus Bremen erläuterte, welche rechtlichen und ökonomischen Bedingungen bei der Liberalisierung des ÖPNV beachtet werden müssen.

Auch jenseits des Wettbewerbs um Verkehrsleistungen führt das EuGH-Urteil zur Einführung des Besteller-Ersteller-Prinzips. Es gilt die europäische Verordnung 1191 oder vier Kriterien des EU-Vertrages müssen eingehalten werden. So kann die öffentliche Hand den ÖPNV beihilferechtskonform finanzieren. Beide Varianten stellen die gleichen Anforderungen an öffentliche Finanzierungen von ÖPNV-Leistungen: Auferlegung oder Vereinbarung der VO 1191 entsprechen der Betrauung nach den Regeln des EU-Vertrages. In beiden Fällen werden Ausgleichsmechanismen beziehungsweise Ausgleichsparameter von klar definierten Leistungs- und Gegenleistungspflichten zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen vorab festgelegt. Insbesondere müssen die Kosten für die Allgemeinheit so gering wie möglich bleiben. Sie ergeben sich in der Regel durch wettbewerbliche Ausschreibungen oder werden (ausnahmsweise) wettbewerbsfrei als Marktvergleichspreis ermittelt. Dieser orientiert sich an einer zweckdienlichen Geschäftsführung beziehungsweise an einem "durchschnittlich, gut geführten Unternehmen".

Hier liegt der eigentliche Kern des EuGH-Urteils: Fand bisher ein einfacher Verlustausgleich im ÖPNV unabhängig von der Effizienz des Verkehrsunternehmens statt, müssen nun die Kosten eines durchschnittlich gut geführten Unternehmens zugrunde gelegt werden. Bezugspunkt ist dabei der konkrete Verkehr mit seinen spezifischen Kosten. Als Vergleichsmaßstab für den Preis eines Buskilometers können Gutachten mit Zu- und Abschlägen sowie die Ergebnisse von Ausschreibungen dienen. Dieser ständige Marktvergleich führt zur dynamischen Kostensenkung der heutigen Monopolpreise.

Für eine wirtschaftliche und integrierte Verkehrsbedienung im ÖPNV ist auch die planerische Bündelung von einzelnen Verkehrslinien zu einem Verkehrsnetz eine entscheidende Voraussetzung. Dies kann im Nahverkehrsplan oder über das Erstellen eines Linienbündelungskonzeptes seitens der Aufgabenträger geschehen. Eröffnet werden damit gleich zwei Wege in den Wettbewerb:

Zum einen können Aufgabenträger den Genehmigungswettbewerb um eigenwirtschaftliche Bündelkonzessionen beispielsweise durch Amtliche Bekanntmachungen initiieren. Schon allein das kann in puncto Kostenersparnis wahre Wunder bewirken. Zum anderen wird die effiziente Bestellung eines öffentlich finanzierten ÖPNV im gemeinwirtschaftlichen Ausschreibungswettbewerb möglich. Letztere Variante sichert dem Aufgabenträger eine Reihe von Steuermöglichkeiten durch einen Verkehrsdurchführungsvertrag. Die Ausschreibung sollte qualitätsorientiert sein und unternehmerische Anreize für eine ökonomische Effizienzsteigerung enthalten.

Daneben ist es zulässig, Verkehrsleistungen durch eine wettbewerbsfreie Auferlegung zu vergeben. Nach derzeitiger Rechtslage handelt es sich dabei aber lediglich um ein Übergangsinstrument. Es wäre gut, wenn der deutsche Gesetzgeber hier handeln würde, um für Aufgabenträger und Unternehmen mehr Rechtssicherheit bei der Gestaltung des Übergangs in den Wettbewerb zu erreichen. Beihilferechtskonform ist eine Auferlegung nur dann, wenn alle Erlösarten des Unternehmens einbezogen werden können, also dem Aufgabenträger vom Unternehmen bekannt gegeben werden. An diesem Punkt zeigt sich einmal mehr, dass eine Reform der derzeit sehr zersplitterten Förderpraxis von Bund und Ländern sinnvoll ist.

Wie aber sollen sich Gebietskörperschaften mit eigenen kommunalen Verkehrsunternehmen im künftigen Wettbewerb positionieren? Kommunale Gebietskörperschaften sind das Rückgrad des ÖPNV - derzeit als Aufgabenträger genauso wie als Eigentümer von Verkehrsunternehmen. Aber erst eine Teil- oder Vollprivatisierung ermöglicht den Einstieg in das wettbewerbliche Besteller-Ersteller-Prinzip, weil es ökonomisch kaum möglich sein dürfte, das eigene Unternehmen in den europäischen Wettbewerb mit privater Konkurrenz zu stellen. Und dieser Einstieg von der Erfüllungsverantwortung mit einem eigenen kommunalen Unternehmen in die Gewährleistungsverantwortung durch wettbewerbliche Bestellung von ÖPNV-Leistungen muss gut vorbereitet werden: Ausgestattet mit einem langjährigen Verkehrsvertrag und durch Konzessionen abgesichert (maximal acht Jahre), kann aus einem Eigenunternehmen ein ökonomisch sehr interessantes Verkaufsbeziehungsweise Beteiligungsobjekt werden. Auf diesem Wege ist es auch möglich, Arbeitsplätze zu sichern.

Sowohl bei einer Teil- als auch bei einer Vollprivatisierung sprechen mehrere Gründe für die Durchführung eines wettbewerblichen Auswahlverfahrens. Zum einen ist auf diesem Wege die Rechtssicherheit gegeben. Zum anderen steigen Akzeptanz und politische Vermittelbarkeit für den letztlich gewählten Partner. Er ist schlicht und einfach "der Beste". Schließlich werden durch diese Verfahrensstrenge auch Druckmittel von außen wirkungslos. Potenzielle Partner mit einer starken Lobby etwa laufen so ins Leere.

Aus rein ökonomischen Gesichtspunkten ist der Vollverkauf vielfach sinnvoller als die Teilprivatisierung. Doch es gilt auch, historisch gewachsene Traditionen zu berücksichtigen, die sich nicht von heute auf morgen verändern lassen.

Einstieg in den Wettbewerb bereitet Sorgen

**Diskussionsrunde zum zweiten Themenblock mit der Referentin
Dr. Caroline von Kretschmann und dem Referenten Dr. Hubertus Baumeister**

Nach diesen beiden Beiträgen wurde vor allem eines deutlich: Gerade der geforderte Einstieg der kreiseigenen Verkehrsunternehmen in den Wettbewerb erfüllt die Anwesenden mit Sorge. "Was ist, wenn die Eigenbetriebe die Umstellung nicht schaffen? Gefährdet nicht jede Ausschreibung unser eigenes Unternehmen?", brachte ein Zuhörer diese Sorgen auf den Punkt.

Dr. Caroline von Kretschmann wusste zu beruhigen: "Wettbewerb bedeutet nicht zwingend, sich von Eigenbetrieben zu trennen. Vieles legt das aber nahe. In jedem Fall wird es vorab Prüfungen geben. Es hat sich gezeigt, dass Ausschreibungen nicht unbedingt schlecht für die Kommunen sind. Kommt es zum Verkauf, bleiben häufig die Arbeitsplätze erhalten. Die Fahrer werden übernommen, genauso wie Fahrzeuge und Werkzeuge. Die Remanenzen im Busbereich sind in der Regel überschaubar." Sie verwies zudem auf den Rat Baumeisters, die eigenen Betriebe vorab mit langfristigen Verträgen und Konzessionen auszustatten, um sie dann durch Fusionen, Teil- oder Vollprivatisierungen in den Markt zu stellen.

Bedenken ob der Wettbewerbsfähigkeit kommunaler Unternehmen mit ihrem "Verwaltungs-Wasserkopf" wies die Ökonomin zurück. "Natürlich haben es kommunale Unternehmen schwer, sich im Wettbewerb zu halten. Häufig hat es sich gezeigt, dass sie nicht flexibel genug sind. Aber auch da gibt es Lösungen. Wenigstens sollten Kreise und Kommunen die Chance nutzen, ihre Rolle als Besteller zu sichern." Baumeister riet im Rahmen der Umstellung auf eine wettbewerbliche Bestellung des ÖPNV zu weniger Bürokratie: "Leitz-Ordner-Ausschreibungen mit detailistischen Vorgaben der Aufgabenträger zerstören die unternehmerische Kraft der Verkehrsunternehmen."

Doch auch die Trennung zwischen Besteller- und Ersteller-Ebene beschäftigte die Zuhörer: "Wo soll der Trennungsstrich gezogen werden?"

Dr. Kretschmann gab zu, dass es sich hierbei um ein sehr sensibles Thema handelt. Sie riet dazu, möglichst viele Ressourcen vor dem Wettbewerb zu schützen und in die Aufgabenträgerseite zu retten. "Nur bei Verkehrsleistungen sollte zwingend ausgeschrieben werden." Dr. Hubertus Baumeister warnte allerdings davor, zu viele Bereiche beim Aufgabenträger zu belassen, die auch beim Verkehrsunternehmen angesiedelt werden könnten. Denn es sei für eine Effizienz im ÖPNV von größter Bedeutung, möglichst viele Bereiche der Wertschöpfungskette von unternehmerischen Leistungen in den Wettbewerb zu stellen und sie nicht im hoheitlichen Bereich "zu parken".



Planungshoheit der Kreise langfristig sichern

Aufgabenträger in Ostwestfalen bereiten sich auf den Wettbewerb vor



*Dipl.-Geogr. Achim Overath
Geschäftsführer der Minden-Herforder
Verkehrsgesellschaft mbH,
Bad Oeynhausen*

"Wir haben das Besteller-Ersteller-Prinzip bereits ein Stück weit vollzogen", berichtete Achim Overath. Welche Vorbereitungen dazu notwendig waren, wie die Zusammenarbeit mit den Kreisen und kreisangehörigen Kommunen aussieht und was weiterhin auf einen Aufgabenträger im Wettbewerb zukommt, beleuchtete der Geschäftsführer der Minden-Herforder Verkehrsgesellschaft mbH (mhv).

Als Aufgabenträgersgesellschaft der Kreise Minden-Lübbecke und Herford sowie der 20 kreisangehörigen Kommunen wurde die mhv 1995 gegründet. In ihrem Wirkungsbereich stehen den 580.000 Einwohnern rund 120 Buslinien zur Verfügung, die von elf Verkehrsunternehmen betrieben werden. Zu den Aufgaben der mhv gehören neben Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV auch die Aufstellung des Nahverkehrsplanes, die Beratung von Kreisen und Kommunen sowie Infrastrukturförderung und Marketing. Daneben liegen Vorbereitung und Durchführung des Wettbewerbs samt Datenbeschaffung in den Händen der mhv-Mitarbeiter.

Die Vorbereitung auf den Wettbewerb begann 1998. Zwei Jahre später war ein Linienbündelungskonzept mit sechs Linienbündeln erstellt. Auch die Laufzeitharmonisierung der Konzessionen wurde eingeleitet und durch die Bezirksregierung umgesetzt. Ein großer Teil der Linien wird bis zum Jahr 2006/2007 harmonisiert sein, die übrigen Linien 2009.

Bereits im Jahr 2001 verkauften Kommunen und Kreise ihre Anteile der Verkehrsbetriebe Minden-Ravensberg (VMR). Im gleichen Jahr fiel im Kreis Herford der Beschluss für die erste europaweite Ausschreibung eines Linienbündels (Betriebsaufnahme 2007). Ein Wettbewerbsfahrplan für alle Linienbündel als Bestandteil des

zweiten, fortgeschriebenen Nahverkehrsplans wurde politisch beschlossen. Nun müssen die Unterlagen für die erste Ausschreibung und das Finanzierungskonzept vorbereitet werden.

Unabdingbare Voraussetzung für den Wettbewerb ist die saubere Trennung von Besteller und Ersteller. Zudem müssen sich die Mitarbeiter der Aufgabenträger auf die neuen Anforderungen einstellen: Fachwissen muss aufgebaut werden. Der Personalbedarf steigt (zumindest in den ersten Jahren) stark an. Erfahrungsgemäß wird im Jahresdurchschnitt etwa eine Stelle pro Teilnetz benötigt. Doch sollte die Organisation auch nicht unnötig aufgeblasen werden: Bei einem gut vorbereiteten Wettbewerbskonzept reichen zwei bis drei Mitarbeiter pro Aufgabenträger, um alle Pflichtaufgaben zu bewältigen.

Planungsbüros mit der Durchführung von Ausschreibungen zu beauftragen, bringt nur bedingt Entlastung und führt auch nicht nachhaltig zu Kostensenkungen in der Durchführung. Steuerung und Controlling sollten beim Aufgabenträger verbleiben. Um doppelte Arbeit zu vermeiden, müssen Ausschreibungen und Nahverkehrsplanung aufeinander abgestimmt, im besten Falle sogar als Einheit betrachtet werden. Bei kleineren Aufgabenträgern kann eine regionale Zusammenarbeit sinnvoll sein, um Synergieeffekte auszunutzen. Das beweist die Zusammenarbeit der Aufgabenträger Kreis Herford, Kreis Minden-Lübbecke, Stadt Bünde und Stadt Vlotho unter dem Dach der mhv.

Als politische und operative Handlungsgrundlage dienen die Nahverkehrspläne für ÖPNV und SPNV. Schließlich muss der im Nahverkehrsplan festgeschriebene Angebotsstandard auch in den Ausschreibungen durchgehalten und finanziert werden können. Zentrale Herausforderung der Planung ist die Bildung von Teilnetzen - nach wirtschaftlichen, juristischen und kundenorientierten Gesichtspunkten. Dabei sollte die Anzahl der Teilnetze aus arbeitsökonomischen (für den Aufgabenträger) und wirtschaftlichen (für den Betreiber) Gründen überschaubar bleiben.

Die Suche nach einem soliden Finanzierungskonzept ist augenblicklich eine der wichtigsten Aufgaben. Sicher ist, der ÖPNV wird auch nach dem Einstieg in den Wettbewerb auf Querfinanzierung, Ausgleich für Schülerfahrtkosten und Schwerbehindertenausgleich angewiesen sein. Ohne zusätzliche Bundes- und Landesfinanzierung kann es keinen hochwertigen ÖPNV geben. Lösungen können über die allgemeine Kreisumlage, die differenzierte (Teil-) Kreisumlage und öffentlich-rechtliche Vereinbarungen gefunden werden.

Welche Vorüberlegungen müssen nun zu konkreten Ausschreibungen angestellt werden? Ziel der Ausschreibung muss ein optimales Preis-Leistungsverhältnis sein. Die Angebotsqualität wird in der Ausschreibung (und im Nahverkehrsplan) festgelegt. Dazu gehören Verkehrsangebot, Fahrzeugausstattung und Personal genauso wie der Standard hinsichtlich Pünktlichkeit, Sauberkeit, Sicherheit und Marketing. Dabei gilt: Je höher der Standard, desto höher die Kosten. Zudem sollte das Leistungsverzeichnis nicht zu kompliziert ausfallen, um problematische Rückfragen der Bieter in Ausschreibungsverfahren zu vermeiden.

Allgemein bleibt festzuhalten: Eine enge Zusammenarbeit mit den Kommunen als Partner der Kreise/Aufgabenträger ist wichtig. Die

Dipl.-Geogr. Achim Overath
Minden-Herforder
Verkehrsgesellschaft mbH (mhv)
Klosterstraße 1
32545 Bad Oeynhausen
Telefon: 05731 / 842 94-0
Telefax: 05731 / 842 04-44
kontakt@mhv-info.de
www.mhv-info.de

Planungs-, Tarif- und Finanzierungshoheit der Kreise sollte langfristig errungen beziehungsweise gesichert werden. Dazu dient unter anderem die eigene Datenbeschaffung. Geklärt werden müssen die Finanzmodalitäten zwischen Aufgabenträger auf der einen, Kreisen und Kommunen auf der anderen Seite, um die Finanzströme effektiv zu bündeln. Schon heute kann es sinnvoll sein, den Genehmigungswettbewerb stärker zu initiieren. Zudem gilt es, sich rechtzeitig auf den Wettbewerb vorzubereiten. Wenn man bedenkt, dass bundesweit rund 23 Milliarden Euro im Busbereich umgesetzt werden, gibt es hier einen interessanten Markt, dessen Wettbewerbsintensität noch nicht absehbar ist. Es lohnt sich, mit dem Wettbewerb anzufangen ohne schon alle Probleme im Vorfeld lösen zu wollen.

Differenzierte Kreisumlage kann durch Verträge ersetzt werden

Rechtsfragen der Umlagefinanzierung des ÖPNV im Kreisgebiet



Prof. Dr. Dirk Ehlers
Geschäftsführender Direktor des
Instituts für öffentliches Wirtschaftsrecht
der Westfälischen Wilhelms-Universität,
Münster

Auch wenn Kreise sich nur noch als Aufgabenträger im ÖPNV betätigen, kann ein entstehendes Kostendefizit über eine Kreisumlage finanziert werden. Als Alternative können öffentlich-rechtliche Verträge dienen. Die rechtlichen Bestimmungen am Beispiel des Landes Nordrhein-Westfalen erläuterte Prof. Dr. Dirk Ehlers, Geschäftsführender Direktor des Institutes für öffentliches Wirtschaftsrecht der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

Das Besteller-Prinzip gewinnt im ÖPNV zunehmend an Bedeutung. Sind die Kreise Aufgabenträger werden sie bestrebt sein, das entstehende Kostendefizit auf die kreisangehörigen Kommunen abzuwälzen. Als Mittel hierfür bietet sich vor allem die Kreisumlage an.

Zu unterscheiden sind die allgemeine und die differenzierte Kreisumlage. Die allgemeine Kreisumlage bezweckt den Lastenausgleich zwischen den kreisangehörigen Kommunen. Ihre Höhe richtet sich im Kern nach Steuerkraftmesszahl und Höhe der Schlüsselzuweisung der jeweiligen Kommune. Anders stellt sich die Lage bei der differenzierten Kreisumlage dar. Sie ist auf die Finanzierung von Einrichtungen des Kreises beschränkt (§ 56 Abs. 4 KrO NW). Im Falle des ÖPNV kann der Kreistag zwar entscheiden, welche Form der Kreisumlage er wählt. Da die differenzierte Kreisumlage aber die vom Gesetzgeber gewollte Regel darstellt, müssen sachgerechte Gründe für die Wahl der allgemeinen Kreisumlage vorliegen.

Was aber ist eine Einrichtung des Kreises? Zunächst einmal muss es sich dabei um eine benutzbare Sache handeln, die der Bevölkerung zugute kommt. Meist ist zudem Personal notwendig, um die Benutzung überhaupt zu ermöglichen. Diese Definition des Einrichtungsbegriffs lässt sich problemlos auf ein kreiseigenes Verkehrsunternehmen übertragen. Doch auch reine Planungs- und Managementgesellschaften stellen Einrichtungen in dem genannten Sinne dar. Denn durch die Ausübung der Bestellerfunktion werden Leistungen für die Kreisbevölkerung erbracht, die über die differenzierte Kreisumlage abgerechnet werden können.

Prof. Dr. Dirk Ehlers
 Institut für öffentliches Wirtschaftsrecht
 der Westfälischen Wilhelms-Universität
 Universitätsstraße 14-16
 48143 Münster
 Telefon: 0251 / 83-2 27 01
 Telefax: 0251 / 83-2 83 15
 ehlersd@uni-muenster.de
 www.jura.uni-muenster.de

Zweite Voraussetzung für die Erhebung der differenzierten Kreisumlage ist ein unterschiedlicher Nutzen, den die einzelnen Kommunen aus der Einrichtung ziehen (unterschiedliches Zustattenkommen). Für kreiseigene Gesellschaften zur Ausübung der Bestellerfunktion stellt sich die Frage, ob ihre Tätigkeit für die kreisangehörigen Kommunen von unterschiedlichem Nutzen ist. Diese Frage ist zu bejahen. Denn der Nutzen, den die Kommunen aus der Planungs- und Managementfunktion der Gesellschaft ziehen, lässt sich allein durch deren Zugang zum ÖPNV-Netz messen. Für den jeweiligen Nutzen der Kommunen sind die in ihrem Gebiet zurückgelegten ÖPNV-Kilometer maßgeblich (sachgerechter Wahrscheinlichkeitsmaßstab). Eventuell muss zusätzlich auf die Summe der Haltestellenabfahrten abgestellt werden, um Feiner-schließungsfunktionen hinreichend genau abzubilden.

Auf die Kommunen umgelegt werden darf allein das Gesamtdefizit der Kreiseinrichtung. Bei der Berechnung der Einzelbeiträge spielt es keine Rolle, in welchen Kreisteilen die Einrichtung mehr oder weniger kostendeckend arbeitet. Auch dürfen indirekte Beiträge der Kommunen zum ÖPNV (insbesondere in Gestalt der Finanzierung von Schülerfahrkarten) nicht unmittelbar umlage-mindernd berücksichtigt werden.

Als Manko der differenzierten Kreisumlage zur Refinanzierung des ÖPNV wird in der Praxis gerade dieses Verbot einer linienscharfen Abrechnung gesehen. Als Alternative ist es prinzipiell erlaubt, die Kreisumlage durch öffentlich-rechtliche Verträge zu ersetzen (§ 54 S.1 VwVfG). Darin kann vereinbart werden, dass jede Kommune nur mit dem Defizitanteil belastet wird, der auf ihrem Gebiet entsteht. Diese Vereinbarungen eröffnen Gestaltungsspielräume, die im Rahmen der umlagebasierten Fehlbetragsabdeckung nicht vorhanden sind.

Rolle der kommunalen Aufgabenträger stärken

Kommunaler ÖPNV zwischen Gemeinwohlverpflichtung und Finanznot

Trotz desolater Finanzlage der Kommunen eröffnet sich dem kommunalen ÖPNV eine dauerhafte Perspektive - wenn mehrere Voraussetzungen erfüllt sind. Davon ist Dr. Alexander Schink, Hauptgeschäftsführer des Landkreistages Nordrhein-Westfalen, überzeugt. Nach seiner Ansicht geht es vor allem darum, die Rolle der Kommunen als Aufgabenträger zu stärken. Gleichzeitig müssen sich die kommunalen Unternehmen dem Wettbewerb stellen.

Grundsätzlich begrüßt der Landkreistag NRW das Urteil des EuGH. Die Luxemburger Richter haben klargestellt, dass es zulässig sein kann, für die Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge Zuschüsse zu gewähren, ohne dass es zwingend einer Genehmigung durch die Europäische Kommission beziehungsweise einer Ausschreibung bedarf. Damit wurde der kommunale Entscheidungs- und Handlungsspielraum bei Leistungen der Daseinsvorsorge anerkannt.



*Dr. Alexander Schink
Hauptgeschäftsführer des Landkreistages
Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf*

Insgesamt aber wirft das Urteil mehr Fragen auf, als es beantwortet. Der Landkreistag NRW will deshalb zur Klärung der offenen Fragen beitragen. In enger Abstimmung mit den anderen kommunalen Spitzenverbänden werden Gespräche auf Landes- und Bundesebene geführt. Hinzu kommen Kontakte zur Europäischen Kommission. Ziel ist es, eine einvernehmliche Position zur Auslegung des Urteils zu finden. Darauf aufbauend soll ein Positionspapier erarbeitet werden, das auch zur künftigen Rolle der Kreise als Aufgabenträger und Eigentümer von Verkehrsunternehmen Stellung bezieht.

Doch bereits jetzt lässt sich einiges über die Zukunft des ÖPNV sagen. Auszugehen ist davon, dass das EuGH-Urteil dem kommunalen ÖPNV eine zukunftsweisende Perspektive eröffnet hat. Insbesondere acht Voraussetzungen müssen jedoch erfüllt werden, um den kommunalen ÖPNV dauerhaft zu sichern:

1. Der ÖPNV ist eine Aufgabe der Daseinsvorsorge und muss es auch bleiben. Er darf nicht dem freien Spiel der Marktkräfte überlassen werden. Dabei sollte der ÖPNV unter unmittelbarer demokratischer Mitwirkung der Bürgerinnen und Bürger möglichst ortsnah gestaltet werden. Insoweit hat sich in NRW die Ebene der kreisfreien Städte und Kreise sowie teilweise nach Maßgabe des ÖPNV-Gesetzes auch der kreisangehörigen Städte und Gemeinden bewährt.
2. Die Kommunen müssen finanziell in die Lage versetzt werden, diese Aufgabe zu erfüllen.
3. Die Kommunen als Aufgabenträger und Eigentümer von Verkehrsunternehmen müssen alle Möglichkeiten einer integrierten und wirtschaftlichen Verkehrsgestaltung ausnutzen. Beispielsweise sollte die Bündelung von Linien im Nahverkehrsplan in Betracht gezogen werden. Eine solche Linienbündelung kann eine ausreichende Verkehrsbedienung sicherstellen und die finanzielle Belastung des Aufgabenträgers gering halten.
4. Die Chance, die das EuGH-Urteil eröffnet, gilt es seitens der Kommunen konsequent zu nutzen. Die Zeit der Zurückhaltung ist vorbei. Der ÖPNV wird künftig von Wettbewerb, Transparenz und Kostenkontrolle bestimmt werden.
5. Die Kommunen müssen sich frühzeitig auf die Veränderungen einstellen und zukunftsweisende Strategien entwickeln. Das heißt zum einen, als Aufgabenträger den Wettbewerb zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des ÖPNV-Systems zu nutzen. Zum anderen geht es darum, die Wettbewerbsfähigkeit des eigenen Verkehrsunternehmens zu sichern.
6. Die Aufgabenträger müssen auch künftig darüber entscheiden dürfen, wie sie eine angemessene ÖPNV-Bedienung der Bevölkerung sicherstellen - ob durch eigene Unternehmen (Eigenproduktion) oder gegebenenfalls nach einer Ausschreibung durch Dritte.
7. Den Aufgabenträgern muss durch den Gesetzgeber ein wirkungsvolles Instrumentarium an die Hand gegeben werden. Die kommunalen Aufgabenträger müssen unmittelbare Gestaltungs Kompetenzen erhalten. Beispielsweise sollte dem Nahver-

kehrplan verbindliche Wirkung zuerkannt und den Aufgabenträgern die Zuständigkeit für die Konzessionserteilung, soweit diese künftig noch von Bedeutung sind, übertragen werden. Und in einem weiteren Sinne sollte die Aufgaben- und Ausgabenverantwortung auf der Ebene der Aufgabenträger zusammengeführt werden. Dazu gehört insbesondere die weitgehende Bündelung öffentlicher Fördermittel in der Hand der Aufgabenträger.

8. Die Förderpraxis muss transparenter und effizienter werden. Derzeit gibt es eine unübersichtliche Vielzahl von Förderinstrumenten, die in erster Linie aufwandsorientiert sind. Anreize für mehr Wirtschaftlichkeit fehlen. Erzielte Wirkungen auf das ÖPNV-Verkehrsangebot sind kaum Maßstab für öffentliche Förderungen. Dass bislang eher der betriebene Aufwand als der erzielte Effekt gefördert wird, ist nicht zukunftsweisend. Deshalb sollte die bisherige Aufwandsförderung durch eine Ertragsförderung ersetzt werden.

Schlussbetrachtung

Bei der Tagung "Welche Zukunft hat der ÖPNV? Das EuGH-Urteil vom 24. Juli 2003 und seine Folgen" wurde vor allem eines deutlich: Der ÖPNV muss umstrukturiert werden. Und mit dieser Umstrukturierung muss schnell begonnen werden - ungeachtet der Unsicherheiten bezüglich der deutschen Rechtsprechung und auch ohne im Vorfeld alle offenen Fragen klären zu wollen.

Ziel ist ein kostengünstiger und konkurrenzfähiger, in seinen Strukturen transparenter ÖPNV. Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen müssen sich deshalb dem Wettbewerb stellen.

Erste Voraussetzung ist die strikte Umsetzung des Besteller-Ersteller-Prinzips. Zudem müssen Genehmigungsverfahren und Finanzierung rechtssicher sein. Das sind sie in jedem Fall, wenn sie sich nach der EU-Verordnung 1191 beziehungsweise nach §13a des Personenbeförderungsgesetzes richten. Ob eigenwirtschaftliche Betriebe die viel diskutierten Ausnahmen von dieser Regel darstellen, darüber waren auch die Referenten der Tagung uneinig. Der Jurist Dr. Hubertus Baumeister etwa bezeichnete die Ausnahme Eigenwirtschaftlichkeit als "deutschen Selbstbetrug". Anders lautete die Einschätzung des NRW-Verkehrsministers Axel Horstmann: "Bis zur Klärung der Rechtslage in Deutschland ist zunächst davon auszugehen, dass die EU-Verordnung nicht auf die eigenwirtschaftlichen Verkehre anzuwenden ist." So konträr diese Meinungen auch sind, deutlich wurde, dass das "Schlupfloch" Eigenwirtschaftlichkeit allerhöchstens eine Übergangslösung sein kann.

Den Kreisen als Aufgabenträgern und Eigentümern von Verkehrsunternehmen wurde von den Referenten Mut gemacht, sich dem Wettbewerb zu stellen: über Ausschreibungen, aber auch über den Genehmigungswettbewerb. Über den Verkauf oder Teilverkauf von eigenen Betrieben müsse nachgedacht werden. Als wichtige

*Dr. Alexander Schink
Landkreistag Nordrhein-Westfalen
Liliencronstraße 14
40472 Düsseldorf
Telefon: 0211 / 96 508-0
Telefax: 0211 / 96 508-55
post@lkt-nrw.de
www.lkt-nrw.de*



Vorbedingung für den Weg in den Wettbewerb wurde die Linienbündelung genannt.

Doch nicht nur Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen müssen sich auf den Wettbewerb vorbereiten. Um dem ÖPNV eine sichere Zukunft zu eröffnen, sind Politik und Gesetzgeber aufgefordert, die passenden Rahmenbedingungen zu schaffen. Vielfach wurde der Ruf nach einer deutlichen Vereinfachung der Förderpraxis in Deutschland laut. Die zur Verfügung stehenden Mittel sollten bei den Aufgabenträgern gebündelt werden.

Als Fazit ist festzuhalten: Es bleibt nicht die Zeit, lange über die (rechtlichen) Folgen des EuGH-Urteils zu diskutieren. Aufgabenträger, Verkehrsunternehmen, Politik, Verwaltung und Gesetzgeber sind aufgerufen, sich aktiv an der Zukunftsgestaltung des ÖPNV zu beteiligen. Denn: Ein einfaches "Weiter So" wird es nicht geben können. Aber, und das hat die Tagung gezeigt, es gibt Erfolg versprechende Wege zur Umstrukturierung des ÖPNV.