

Regionalisierung des ÖPNV

Siegfried Vogt, Bundesministerium für Verkehr, Bonn

Ministerialrat Siegfried Vogt

Regionalisierung des ÖPNV

Unter dem Schlagwort "Regionalisierung" versteht offenbar nicht jeder dasselbe. Das jedenfalls ist meine Schlußfolgerung aus der Lektüre von Veröffentlichungen, die sich mit diesem Stichwort beschäftigen. Vor allem werden die Aufgaben der staatlichen Instanzen und die der Verkehrsunternehmen undifferenziert vermischt, und - ich gebe es zu - die Vielzahl von politischen Bewegungen und Änderungen der letzten Zeit auf dem Gebiet des Verkehrswesens trägt dazu bei. Die EG-Richtlinie 440, die EG-Verordnung Nr. 1893/91, die die EG-Verordnung Nr. 1191/69 geändert hat, die Bahnstrukturreform mit der Privatisierung der DB und DR, die Organisation der künftigen Bahn-AG, die Frage der Abgabe von Schienenstrecken, der Verkauf der Bundesbusdienste, die Diskussion über ÖPNV-Gesetze, der Inhalt der Kommunalverfassungen in den einzelnen Bundesländern, die Fragen kommunaler Pflichtaufgaben und kommunalen Finanzausgleichs, der Finanzausgleich Bund/Länder und manch anderes, all das wirkt irgendwie in den politischen Begriff der Regionalisierung hinein.

Nun kann man aber über ein Thema kaum vernünftig diskutieren, wenn jeder Diskussionsteilnehmer von etwas anderem spricht. In diesem Fall gäbe es lediglich eine wenig amüsante Kette von Mißverständnissen mit der Folge von viel Frustration auf allen Seiten.

So werden wir zwar hier und heute nicht alle Probleme der Regionalisierung ansprechen und schon gar nicht lösen können, wohl aber etwas zur Begriffsklärung beitragen können. Was heißt Regionalisierung in der aktuellen verkehrspolitischen Diskussion? Was soll aufgeteilt werden auf die Regionen? Sol-

...

len Bundesbahn und Reichsbahn etwa selbständige kleine regionale Unternehmen werden? Oder was soll geschehen?

Wenn der eine oder andere die Orientierung in dem Begriffsnebel verloren hat, so ist dafür die "real existierende" ÖPNV-Wirklichkeit verantwortlich. Ich will das kurz erläutern: ÖPNV wird in der Bundesrepublik Deutschland von sehr unterschiedlichen Unternehmen angeboten und durchgeführt. Neben Bundesbahn und Reichsbahn, die überregional tätig sind, gibt es kommunale Verkehrsunternehmen in unterschiedlichen Gesellschaftsformen und unterschiedlichen Größenordnungen, regionale Busunternehmen im Eigentum des Bundes, private Omnibusunternehmen und nichtbundeseigene Eisenbahnunternehmen. Größe und Zuschnitt und Tätigkeitsbereich dieser Unternehmen sind äußerst unterschiedlich und miteinander häufig nicht vergleichbar. Schon daran erkennt man, daß sich die ÖPNV-Landschaft dem kritischen Betrachter nicht als ein einheitliches und übersichtliches Bild darstellt. Das Gegenteil ist der Fall.

Auf der anderen Seite steht die staatliche Verantwortung.

Beim Blick auf diesen Bereich wird sehr schnell deutlich, daß das Bild nicht klarer wird: Mal sind Regierungspräsidien, mal Kreisverwaltungen staatliche Genehmigungsbehörden, mal engagiert sich die Landesregierung, mal nicht und im kommunalen Bereich gibt es Gemeinden, die sich gänzlich aus dem ÖPNV "raushalten", ebenso wie solche, die jährlich Hunderte von Millionen Mark dafür ausgeben und direkt und indirekt auf die Qualität des ÖPNV-Angebots Einfluß nehmen. Und was hat der Bund mit dem ÖPNV zu tun?

Lassen wir die bunte Vielfalt der Verkehrsunternehmen im Nahverkehrsbereich einmal beiseite. Es ist heute in erster Linie die staatliche Seite, die uns interessiert, und zwar die Über-

...

schneidungs- und Abstimmungs- und Abgrenzungsprobleme in der Aufgaben- und Finanzverantwortung für den ÖPNV. Welche Aufgabe hat wer, und wie läßt es sich besser regeln?

Unstreitig ist, daß der Bund als Eigentümer zuständig ist für "seine" Bundeseisenbahnen, und damit auch für deren Nahverkehr. Das ergibt sich aus Artikel 87 Grundgesetz. Weil andere ÖPNV-Bundeszuständigkeiten im Grundgesetz nicht aufgeführt werden, ist nach Artikel 30 Grundgesetz, jedenfalls soweit es um die staatlichen Befugnisse und Aufgaben geht, die Zuständigkeit der Länder gegeben.

Artikel 104a Grundgesetz bestimmt, daß die Ausgabenzuständigkeit der Aufgabenkompetenz folgt. Damit begrenzt sich die finanzielle Verantwortung des Bundes auf den Nahverkehr seiner Bahnen, die der Länder und Gemeinden umfaßt den gesamten übrigen ÖPNV. Das hört sich klar und einfach an, in der praktischen Abgrenzung gibt es gleichwohl jede Menge Probleme, aber natürlich auch die Möglichkeit, mit Forderungen jeweils an die andere Seite von eigenen Unzulänglichkeiten abzulenken. Zum Beispiel bei den Busunternehmen im Eigentum der Deutschen Bundesbahn: Bundeszuständigkeit oder Landeszuständigkeit? Landeszuständigkeit natürlich, weil Busse keine Eisenbahnen sind. Aber der Bund ist Eigentümer, hat also Eigentümerverantwortung. Und was ist bei dem sog. "Schienenersatzverkehr" durch bundeseigene Busse? Der Streit hat natürlich Auswirkungen auch auf das finanzielle Engagement.

Und wer kümmert sich in den einzelnen Bundesländern um den ÖPNV? Wo sind die klaren Regeln für Qualitätsvorgaben, Zuständigkeiten und finanzielles Engagement?

Die Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs soll die bestehenden Probleme reduzieren. Dabei bedeutet Regionali-

...

sierung, soweit die Aktivitäten des Bundes angesprochen werden, etwas anderes als Regionalisierung unter dem Gesichtspunkt des Tätigwerdens der Länder. Generell meint Regionalisierung des ÖPNV die Zusammenfassung staatlicher Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für den ÖPNV einschließlich des Schienenpersonennahverkehrs in einer Hand auf der Ebene der regionalen Gebietskörperschaften. Durch die Zusammenführung soll bewirkt werden, daß die sachliche und finanzielle Verantwortung für Qualitätsanforderungen an den ÖPNV dorthin verlagert wird, wo die Nachfrage dafür besteht: nämlich auf die regionale Ebene. Die Regionalisierung des ÖPNV soll also Unklarheiten bei der Zuständigkeitsfrage bereinigen und im Ergebnis zu einer Angebotsverbesserung sowie einer kostengünstigeren Gestaltung und besseren Abstimmung des ÖPNV-Angebotes vor Ort führen.

Aus der Sicht des Bundes bedeutet die Regionalisierung damit Abgabe der Verantwortung für den von ihm bisher wahrgenommenen und letztlich zentral verantworteten Bereich des Schienenpersonennahverkehrs von Bundesbahn und Reichsbahn. Ohne eine Änderung des Grundgesetzes ist dieses Ziel nicht erreichbar. Auch der Umfang der umzuverteilenden Finanzmittel muß ermitelt und vereinbart werden, ebenso die weitere Aufteilung der Finanzmittel auf die regionalen Gebietskörperschaften sowie die Frage der Zweckbindung dieser Mittel geklärt werden. Da die bestehenden Instrumente des Grundgesetzes hier Grenzen aufweisen, ist auch eine Änderung der Finanzverfassung nicht tabu. Und schließlich ist über ländergesetzliche Regelungen die Zuständigkeit und Finanzverantwortung innerhalb des Landes zu regeln und auf die regionalen Gebietskörperschaften zu delegieren. Es geht - und ich will das noch einmal ganz deutlich machen - allein um die staatliche Verantwortung für den ÖPNV, nicht um den unternehmerischen Bereich, der wie bisher auch weiterhin von den unterschiedlichen Verkehrsunternehmen

...

wahrzunehmen ist. Niemand denkt daran, auch die unternehmerischen Aufgaben in die Obhut staatlicher Stellen zu geben, etwa die regionalen Gebietskörperschaften gleichsam zu Verkehrsunternehmen zu machen. Sie wären damit mit Sicherheit überfordert. Wohl aber ist es sinnvoll, daß die staatlichen Einfluß- und Gestaltungsmöglichkeiten dort hingebacht werden, wo auch die Wünsche und Anforderungen an den ÖPNV geltend gemacht werden. In einigen neuen Bundesländern gilt noch die mit dem Einigungsvertrag übernommene Kommunalverfassung, die den ÖPNV ausdrücklich zu einer kommunalen Pflichtaufgabe erklärt. Allerdings, ohne daß konkrete Anforderungen an diesen ÖPNV formuliert wären. In den westlichen Bundesländern ist man bereit, sich der Aufgabe zu stellen; in einigen Ländern wird bereits an konkreten ÖPNV-Gesetzen gearbeitet.

Die Zuordnung und Überleitung der Aufgabenverantwortung auf regionale Gebietskörperschaften - und nichts anderes ist mit Regionalisierung gemeint - erfordert klare Zuständigkeitsregelungen, sowohl auf der Ebene des Bundes wie auf der Ebene der Länder. Und natürlich ergibt sich daraus die Notwendigkeit einer entsprechenden Finanzausstattung der dann für zuständig erklärten staatlichen Institutionen. Jedenfalls sollen unfruchtbare und letztlich zu Lasten des ÖPNV-Angebots gehende Kontroversen über Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten in Zukunft nach Möglichkeit ausgeschlossen werden.

Das ist allerdings aus vielerlei Gründen ein schwieriges Unterfangen, auch wenn man sich über das Ziel einig ist. Die Bereitschaft zur Übernahme von Verantwortung hängt ganz wesentlich ab von der Verfügungsgewalt über Finanzmittel, mit denen man gestaltenden Einfluß nehmen kann. Mit anderen Worten: Verantwortung übernehmen ohne Geld will niemand.

...

Der Beitrag des Bundes zur Regionalisierung des ÖPNV besteht, wie schon gesagt, in der Abgabe seiner Verantwortung für den Schienenpersonennahverkehr von Deutscher Bundesbahn und Deutscher Reichsbahn an die Länder einschließlich der Übergabe der dafür bisher von ihm aufgewendeten Finanzmittel. Die Übertragung der Finanzmittel soll es den Ländern ermöglichen, den Schienenpersonennahverkehr der DB und DR auch künftig mindestens in der gleichen Qualität wie bisher, nach Möglichkeit aber natürlich besser aufrechtzuerhalten. Dies ist das Ziel der von der Bundesregierung vorgelegten Gesetzentwürfe zur Strukturreform der deutschen Bahnen, die die Regionalisierung, also die Abgabe der Verantwortung für den Schienenpersonennahverkehr an die Länder, mit einschließen. Die Länder haben dieses Ziel akzeptiert. Nicht erst jetzt, sondern bereits im Sommer des vergangenen Jahres nach den entsprechenden Vorarbeiten durch gemeinsame Arbeitsgruppen von Bundes- und Landesbeamten. Auch im Detail hat man sich in einer Reihe von Fragen inzwischen verständigen können. Dazu gehört die Bereitschaft des Bundes, einem besonderen Regionalisierungsgesetz zuzustimmen, mit dem gemeinsame Regelungen für alle ÖPNV-Bereiche getroffen werden sollen. Das Bundes-Regionalisierungsgesetz soll nach dem Wunsch der Länder Anknüpfungspunkt für eigene ÖPNV-Gesetze auf Länderebene sein. Es soll sowohl die Begriffe und Zuständigkeiten klären wie auch die Regeln für die Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Leistungen festlegen. Hier sind besonders die Abgrenzungsfragen zwischen ÖPNV und Fernverkehr von Bedeutung. Um es klar zu sagen: Nicht der Bund, sondern die Länder drängen auf ein solches Gesetz, das nach Auffassung des Bundes eigentlich nicht erforderlich wäre.

Auch über eine begrenzte Änderung des Personenbeförderungsgesetzes ist man sich im Grundsatz zwischen Bund und Ländern einig. Auf der einen Seite muß ein Gleichklang mit den Regelungen des Allgemeinen Eisenbahngesetzes erfolgen, auf der

...

anderen Seite muß die Funktion der regionalen Aufgabenträger insbesondere an ihren Schnittstellen mit den Funktionen der staatlichen Genehmigungsbehörden geklärt werden.

Nicht einig ist man sich bisher über die Finanzierungsproblematik. Auf welchem Wege und in welchem Verfahren erhalten die Länder die Leistungen des Bundes zum Ausgleich für die Übernahme der Aufgaben- und Finanzverantwortung für den Schienenpersonennahverkehr der Eisenbahnen des Bundes und wie bemißt sich die Höhe dieser Leistungen des Bundes an die Länder? Die Länder beziffern ihre Ausgleichsforderungen heute mit rd. 13 Mrd. DM pro Jahr, während der Bund sich lediglich bereit erklärt hat, den Ländern die bisher für die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn in der mittelfristigen Finanzplanung eingestellten Mittel für die Betriebskostenschüsse in unveränderter Höhe zur Verfügung zu stellen. Das wären für 1995 insgesamt 7,7 Mrd. DM.

Der Vorschlag des Bundes für den Transferweg geht von einer stärkeren Beteiligung der Länder am Umsatzsteueraufkommen aus, während die Länder das Instrument der Mineralölsteuer als Ausgleichsmechanismus einsetzen wollen. Nach ihrer Vorstellung soll die Mineralölsteuer eine Gemeinschaftssteuer werden.

Ob und unter welchen Voraussetzungen und mit welchen Beträgen hier eine Einigung möglich ist, wird in den nächsten Wochen geklärt werden müssen, wenn die Bahnreform, wie beabsichtigt, zum 1. Januar 1994 in Kraft treten soll. Natürlich wird sich die politische Bereitschaft der Länder und ihre nötige Zustimmung zu einer Übernahme der finanziellen Verantwortung auch für den Schienenpersonennahverkehr sicher nicht mit einem bloßen finanziellen Almosen des Bundes erreichen lassen; aber ebenso verkehrt wäre es, die finanzielle Leistungsfähigkeit und Leistungsbereitschaft des Bundes zu überfordern und auch

...

die Finanzierung von Bereichen zu fordern, für die der Bund keine Verantwortung trägt. Wenn es stimmt, daß Schienenpersonennahverkehr auch wirtschaftlicher und rationeller gestaltet werden kann, als die Bundesbahn unter heutigen Bedingungen vermag (und dafür gibt es schon einige Belege), dann müßten die Milliarden des Bundes eigentlich reichen, um in Zukunft ein deutlich besseres Angebot zu ermöglichen.

Beinahe noch schwieriger wird die Aufgabe zu lösen sein, die Aufteilung dieser Finanzmittel auf die regionalen Gebietskörperschaften und eine Zweckbindung der Mittel befriedigend zu regeln. Für eine "gerechte" Aufteilung der Mittel fehlen entweder die unstrittigen Bemessungsgrundlagen oder die finanzverfassungsrechtlichen Möglichkeiten. Der Einwohnerschlüssel ist nicht in jedem Falle die geeignete Grundlage. Insbesondere da nicht, wo bisher kaum oder nur schlechter Schienenverkehr existiert.

So verstanden ist also Regionalisierung des öffentlichen Personennahverkehrs eine äußerst komplexe Aufgabe, der sich sowohl der Bund als auch die Länder in ihrem jeweiligen Zuständigkeitsbereich zu stellen haben. Eine Lösung der Probleme insgesamt setzt eine umfangreiche Neuordnung von Strukturen, Regelungen und Finanzierungsströmen voraus. Für den Bund könnte es genügen, lediglich die Bund-Länder-Beziehungen neu zu ordnen bzw. abzugrenzen; der Bund wäre dann aus der Pflicht, die Länder ihrerseits in der Verantwortung, für klare Verhältnisse gegenüber den Kreisen und Gemeinden zu sorgen. Und die Länder sind dazu heute bereit. In einer Reihe von Ländern haben die Arbeiten an speziellen ÖPNV-Gesetzen bereits begonnen oder stehen sogar schon vor dem Abschluß. Jedenfalls bedeutet die Übernahme der politischen Verantwortung auch für den Schienenpersonennahverkehr durch die Länder sicher eine große

...

Chance, eine befriedigende Regelung der Aufgaben- und Ausgabenverantwortung für den ÖPNV insgesamt zu erreichen.

Eine Zweckbindung der Mittel für den ÖPNV, so schwer sie finanzverfassungsrechtlich zu erreichen sein wird, liegt im Interesse der Verkehrspolitik. Jedenfalls muß sichergestellt sein, daß die Finanzmittel nicht zweckentfremdet für andere, ebenfalls wichtig gehaltene Aufgaben der Länder oder Kreise und Gemeinden verausgabt werden. Dies ist ganz entscheidend und weitaus wichtiger als die Festlegung des konkreten Wegs dahin.

Wer die Verantwortung für die Gestaltung des ÖPNV insgesamt bei den kommunalen Gebietskörperschaften ansiedeln möchte, darf die Zweckbindung der Mittel natürlich nicht so weit treiben, daß die bisher vom Bund für den Schienenpersonennahverkehr seiner Eisenbahnen bereitgestellten Mittel auch nur weiterhin für die Erhaltung dieser Strukturen verwendet werden dürfen. Eine dauerhafte Einschränkung in diesem Sinne würde vernünftige ÖPNV-Gesamtgestaltung und Rationalisierungsmöglichkeiten zum Vorteil der ÖPNV-Nutzer erheblich erschweren. Wenn es um besseren und wirtschaftlicheren ÖPNV geht, dürfen keine Vorgaben gemacht oder Tabu-Zonen eingerichtet werden, die letztlich nur die Erhaltung hoher Kostenstrukturen bei geringstmöglichem Nutzen für die Allgemeinheit bedeuten würden.

Auf Länderebene besteht ganz überwiegend die Absicht, die Verantwortung für den ÖPNV nicht selber wahrzunehmen, sondern sie weiterzuleiten. Nicht jede einzelne Kleingemeinde soll eigene Verantwortung übernehmen, vielmehr nur Gebietskörperschaften einer bestimmten Größenordnung. Gedacht ist wohl lediglich an die kreisfreien Städte und Landkreise bzw. an kommunale Zweckverbände, die sich der Aufgabe ÖPNV annehmen sollen. Für den

...

Bereich des Schienenpersonennahverkehrs wäre wohl auch jede andere Regelung wenig sinnvoll. Die Vorstellung, daß die eine Gemeinde ganz andere Absichten auf der Schiene verfolgt als ihre Nachbargemeinde macht deutlich, daß hier größere Entscheidungseinheiten erforderlich sind. Regionalisierung also nicht auf der kleinsten denkbaren Ebene, sondern auf der zweckmäßigsten Ebene, und die dürfte angesichts der vielfältigen Verkehrsverflechtungen der Gemeinden untereinander nur in größeren regionalen Einheiten zu suchen und zu finden sein. Wichtig ist, daß die Folgen konkreter Maßnahmen bei demjenigen wirksam werden, der sie veranlaßt hat, und nicht in der Kasse eines anderen. Die regionalen Stellen sollen in die Lage versetzt werden, den Verkehr in ihrem Bereich so zu organisieren, wie er ihren Vorstellungen und Wünschen entspricht, und die Gesamtverantwortung dafür tragen. Das gilt für die Schiene wie für die Straße. Nicht nur eine bessere Marktregelung, sondern auch eine größere Kostendisziplin darf man davon erwarten. Manche Forderung an den Bund etwa, beispielsweise auf Aufrechterhaltung von wirtschaftlich längst nicht mehr vertretbaren Schienenverkehrsangeboten, würden dann sicher nicht mehr erhoben. Auf der anderen Seite gäbe es vielleicht die Hoffnung, durch einen an die konkreten Bedürfnisse ausgerichteten vereinfachten und kostengünstigeren Betrieb in manchen Fällen Schienenverkehr auch dort noch aufrecht zu erhalten, wo die schwerfälligen Apparate von Bundesbahn und Reichsbahn hierzu nicht mehr in der Lage sind.

Ein weiteres Stichwort, häufig genug Anlaß für Mißverständnisse, ist das Thema Verkauf von Bahnbusgesellschaften. Der Bund will und soll sich von den inzwischen sämtlich in GmbH's umgewandelten regionalen Bahnbusgesellschaften trennen. Das ist keine Regionalisierung, sondern Bereinigung der Arbeitsgebiete. Bei der Veräußerung der regionalen Busgesellschaften, die die Bundesregierung auch weiterhin trotz mancher verwirrender

...

Äußerungen aus dem Bahnbereich betreibt, sollen interessierte Bewerber gleich behandelt werden. Der Verkauf der Bahnbusgesellschaften betrifft lediglich die Abgabe der Eigentümerposition, sie hat mit der staatlichen Gestaltungskompetenz auf dem ÖPNV-Gebiet nichts zu tun. Insofern ist der Verkauf auch nicht Bestandteil des Regionalisierungskonzeptes des Bundes. Bei Erwerb der Unternehmen durch Private würde sich an der staatlichen Aufgabenverantwortung des Landes ohnehin nichts ändern. In einigen Ländern sollen bzw. wollen aber regionale Gebietskörperschaften selber als Erwerber dieser Busgesellschaften auftreten. Sie würden dann den Konflikt des Eigentümers mit dem Verfolg staatlicher Interessen in sich auszutragen haben. Aus dem Blickpunkt der Gebietskörperschaften mag dieses sogar reizvoll sein, weil es Einfluß- und Einwirkungsmöglichkeiten eröffnet, die in einem öffentlich-rechtlichen Aufsichtsverhältnis oder in einem Privatvertragsverhältnis zu einem Dritten nicht gegeben wären. Aber, so wie man Luftverkehrspolitik gestalten kann, ohne zugleich Eigentümer der Fluggesellschaft zu sein, so läßt sich auf die ÖPNV-Landschaft einwirken, ohne Eigentümer der Unternehmen zu sein. Also: Die Eigentumsverhältnisse an bestimmten Verkehrsunternehmen haben keinen Einfluß auf die staatliche Aufgaben- und Finanzverantwortung.

Die EG-Richtlinie 91/440 fordert seit diesem Jahr die Öffnung des Fahrwegs der staatlichen Eisenbahngesellschaften für Dritte, bedeutet also das Ende eines Monopols auf der Schiene des Bundes. Fahrweg und Betrieb müssen getrennt werden, ein Subventionstransfer untereinander wird verboten. Nutzungsentgelte für die Infrastruktur werden verbindlich, dürfen aber nicht diskriminierend sein. Hier bieten sich Chancen für ausländische Wettbewerber, aber auch für Konkurrenz im Inland, die man ja kaum schlechter stellen kann als ausländische Schienenverkehrsunternehmen. Auch für den Nahverkehr wird das Konsequenzen haben, ohne daß die sich heute im einzelnen abschätzen

...

ließen. Jedenfalls würde ein wirklicher Kosten- und Leistungswettbewerb auch im Schienennahverkehrsbereich meiner Ansicht nach einen erheblichen Beitrag zu einem besseren ÖPNV leisten können. Das bedeutet nicht, daß die Bundesbahn damit automatisch aus dem Geschäft wäre. Aber sie muß als Nahverkehrsunternehmen ähnlich flexibel und kostengünstig wie etwaige Mitbewerber anbieten können. Ohne Veränderung der Strukturen wird dies schwer sein. Deshalb Bahnstrukturreform und Umwandlung in eine Aktiengesellschaft ohne den bisherigen staatlichen Ballast.

Wesentlich Neues bringt die EG-Verordnung 1893/91, mit der eine schon seit 1969 existierende EG-Verordnung 1191 an einigen wesentlichen Punkten geändert worden ist. Erstmals nämlich wird auch der gesamte Nahverkehr grundsätzlich unter das Regime des europäischen Rechts gebracht. In der alten Fassung hatte die Verordnung praktische Bedeutung nur für die Eisenbahnunternehmen des Bundes. In der Neufassung beansprucht die EG-Verordnung Beachtung von allen Verkehrsunternehmen mit Ausnahme im Bereich des See- und Luftverkehrs. Den Mitgliedsländern wurde lediglich die Möglichkeit eingeräumt, Unternehmen, deren Tätigkeit ausschließlich auf den Betrieb von Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdiensten beschränkt ist (im Klartext: ÖPNV), vom Anwendungsbereich der Verordnung auszunehmen.

Was verlangt nun diese Vorschrift? Die zuständigen Behörden werden mit dem Inkrafttreten der Verordnung (ab 1. Juli 1992) verpflichtet, alle bestehenden gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen im Sinne der Verordnung aufzuheben. Werden sie aus übergeordneten Gründen des Gemeinwohls gleichwohl für notwendig gehalten, müssen sie vertraglich vereinbart werden. Nur im Nahverkehrsbereich können sie beibehalten oder neu auferlegt werden, allerdings verbunden mit einem Rechtsanspruch des Verkehrsunternehmens auf Ausgleich der dadurch entstehenden

...

Kostenunterdeckung. Verkehrsunternehmen, die neben Verkehrsdiensten aufgrund gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen auch in anderen Bereichen tätig sind, müssen die nicht eigenwirtschaftlich zu betreibenden Verkehrsdienste unternehmerisch und bilanzmäßig so abtrennen, daß Verrechnungen mit anderen Unternehmensbereichen nicht mehr möglich sind.

Für den Normalbürger mag das normal klingen, für den Kenner der komplizierten deutschen Nahverkehrsverhältnisse klingt das fast wie Revolution. Denn die Abwicklung und Finanzierung des Nahverkehrs in unserem Land funktioniert bisher deutlich anders, nicht unbedingt besser und befriedigender als nach den Idealvorstellungen der EG-Verordnung. Nach den Anforderungen der EG-Verordnung gäbe es eine saubere und überall in der EG gemeinsame europäische Grundlage für das Thema Anforderungen an den ÖPNV und finanzielle Abgeltung.

Durch - von der EG erlaubte - Ausnahmeregelungen der Bundesregierung, befristet bis Ende 1994, für die reinen Nahverkehrsunternehmen gibt es noch eine begrenzte Zeit zur Anpassung unserer nationalen Vorschriften an die Vorgaben aus Brüssel. Das gilt nicht für die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn, die ja nicht ausschließlich Nahverkehr betreiben, sondern zu einem guten Teil auch Fernverkehre. Bei der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn muß schon heute den Anforderungen der Verordnung entsprochen werden. Deshalb sind in diesen Unternehmen die Nahverkehrsleistungen auf der Schiene auch weiterhin - wenngleich in pauschaler Form - zunächst bis Ende 1993 auferlegt worden. Pauschal deshalb, weil die Voraussetzungen für einzelvertragliche Lösungen im Rechnungswesen der Bahnen derzeit noch nicht vorliegen. Und jedenfalls steht fest, daß bis zur Änderung des Artikels 87 Grundgesetz der Bundesverkehrsminister die für DB und DR zuständige Behörde ist.

...

Aber zurück zu den anderen Nahverkehrsunternehmen. Müssen ab Januar 1995 Verkehrsunternehmen mit Nahverkehrsteilen sich aufspalten und organisatorisch trennen, oder können sie weitermachen wie bisher? Was ist mit den gesetzlichen Abgeltungsregelungen für den Ausbildungsverkehr im Rahmen des berühmten § 45a Personenbeförderungsgesetz? Kann er weiter praktiziert werden oder muß auch er verschwinden? Noch gibt es keine abschließenden Antworten für alle Fragen. Aber vieles wird klarer und deutlicher. Wo steckt der Kern der neuen Regelung? Im Grundsatz sollen Verkehrsunternehmen sich nicht anders verhalten als beliebige Unternehmen in anderen Sektoren der Wirtschaft. Das heißt in erster Linie, daß sie selber entscheiden können, wo und in welchem Umfang sie sich mit Verkehrsdiensten betätigen, und das auf eigenes Risiko. Mit anderen Worten: Die Probleme beginnen erst, wenn die Fahrgastbeförderung nicht kostendeckend ist. Natürlich hat man in Brüssel gesehen, daß der Großteil des ÖPNV nicht kostendeckend betrieben werden kann. Selbstverständlich muß der Staat die Wirtschaftlichkeit dieser Verkehrsdienste sicherstellen dürfen, wenn es keinen Kahlschlag geben soll. Aber die Wege dahin werden streng reglementiert. Der Normalfall soll der Vertragsweg sein. Im Ausnahmefalle, aber nur im Nahbereich, soll auch die Auferlegung durch öffentlich-rechtlichen Akt, ob Verwaltungsakt oder gesetzliche Regelung, gegen Kostenerstattung möglich sein. Im Prinzip eine saubere Lösung.

Gleichwohl ist das Unbehagen über die Abdeckung der Betriebsdefizite groß. Das hängt damit zusammen, daß man von einer zwar unvollkommenen, aber im Ergebnis eingespielten und letztlich doch funktionierenden Abgeltungspraxis mit gesetzlich verbrieften Ausgleichsansprüchen in Teilbereichen Abschied nehmen soll und eine zwar in der Theorie stimmige aber letztlich bisher unsichere Gesamtdefizitabdeckung durch die zuständige Behörde dafür erhalten soll.

...

Wer zuständige Behörde ist, obliegt der Festlegung der einzelnen Mitgliedstaaten. Hier sind die künftigen ÖPNV-Gesetze der Länder gefordert, denn gesetzliche Regelungen über die Zuständigkeit für die Auferlegung und finanzielle Abgeltung gemeinschaftlicher Leistungen im Bereich des ÖPNV gibt es bisher in Deutschland nicht. Das Personenbeförderungsgesetz enthält Regelungen lediglich für den Bereich der Zulassung zum Linienverkehr, also die Fragen der Konzessionierung, nicht dagegen Regelungen zur Subventionierung.

Überhaupt ist festzustellen, daß sich EG-Verordnung und Personenbeförderungsgesetz in ihren Zielen unterscheiden: Das Personenbeförderungsgesetz ist eher eine allgemeine Marktzugangsregelung, die EG-Verordnung eine Wettbewerbs- und Finanzierungsregelung. Daraus ergeben sich Konsequenzen für das Neben- und Miteinander beider Regelungen. So wird das Personenbeförderungsgesetz durch die EG-Verordnung nicht grundsätzlich in Frage gestellt, wohl aber ergeben sich Probleme bei Auseinanderfallen der die Konzession erteilenden Behörde und der Zuständigkeit für finanzielle Regelungen, seien sie nun vertraglicher Art oder auferlegt. Es muß sichergestellt werden, daß beide Instanzen Hand in Hand arbeiten, und nicht gegeneinander, daß nur solche Unternehmen eine Liniengenehmigung erhalten, die dazu vertraglich oder durch Auferlegung gemeinschaftlicher Pflichten ausgewählt wurden. Mit anderen Worten: das Gestaltungsrecht der regionalen Gebietskörperschaften darf nicht durch eine konträre Konzessionspraxis der PBefG-Genehmigungsbehörden konterkariert werden. Die gegenwärtig diskutierten Gesetzesänderungen tragen diesen Anforderungen Rechnung.

Wegen der Formulierungen in Artikel 1 Abs. 5 der neu gefaßten Verordnung ist insbesondere wiederholt die Befürchtung geäußert worden, daß der sog. kommunale Querverbund in Form der bestehenden Stadtwerke nunmehr verboten sei. Damit wäre gerade

...

in den großen Ballungsräumen eine bisherige Säule der Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs einsturzgefährdet. Für die kommunalen Haushalte hätte dies katastrophale Folgen. In jedem Falle müßte die erforderliche Unterstützung für den Nahverkehrsbereich aus der ohnehin schon notleidenden kommunalen Kasse gezahlt werden.

Der BMV sieht diese Gefahr nicht. Die EG-Verordnung verlangt nicht, daß kommunale Nahverkehrsunternehmen ihre Kosten in vollem Umfang aus eigenen Einnahmen decken müssen. Schon die in der Verordnung selber vorgesehene Ausnahmemöglichkeit macht das deutlich. Zwar müssen gemeinwirtschaftlich begründete Nahverkehrsleistungen in einem gesonderten Unternehmensbereich erbracht werden und ist die Möglichkeit von Transfers zwischen den einzelnen Unternehmensbereichen untersagt, wenn der Nahverkehrssektor Zahlungen der öffentlichen Hand erhält, so trifft dies jedoch nicht den sog. Querverbund kommunaler Versorgungsunternehmen. Die Formulierung der Verordnung "Ist ein Verkehrsunternehmen außer auf dem Gebiet der Verkehrsdienste, für die Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes gelten, noch in anderen Bereichen tätig" trifft ja nur die Betätigungsfelder der Verkehrsunternehmen, also die verkehrlichen Bereiche. Der Verkauf von Gas, Strom und Wasser durch andere Sparten oder Unternehmen des Verbundes gehört sicherlich nicht zu den Tätigkeitsbereichen eines Verkehrsunternehmens. Die EG-Verordnung hat nicht die Qualität eines generellen EG-rechtlichen Beihilfeverbotes. Die EG hat zu Recht bisher auch keinerlei Gefahr für Wettbewerbsverfälschungen zwischen den Mitgliedstaaten im Bereich des Nahverkehrs gesehen; dies wird durch die in der Verordnung selber ausdrücklich festgelegte Ausnahmemöglichkeit für die reinen Nahverkehrsunternehmen im übrigen verdeutlicht. Damit ergibt sich, die Auflösung kommunaler Querverbände wird von der EG-Verordnung 1191/69 nicht verlangt und nicht vorgeschrieben.

...

Natürlich sind in Zukunft klare und unmißverständliche Festlegungen der zuständigen Behörden im Sinne der EG-Verordnung erforderlich. Zugleich ist das Verhältnis zwischen den die Konzession berührenden Vorschriften und Zuständigkeiten des Personenbeförderungsgesetzes auf der einen Seite sowie der Vereinbarung und Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Pflichten im Sinne der EG-Verordnung befriedigend zu regeln. Mit dem Änderungsgesetz zum Personenbeförderungsgesetz, welches die Länder als Voraussetzung für ihre Zustimmung zur Bahnstrukturreform ansehen, wird dieser Versuch gemacht. Ohne vom System der Konzessionierung abzugehen, wird nach dem derzeitigen internen Diskussionsstand schon bald die Voraussetzung für ein reibungsloses Funktionieren zwischen Genehmigungsbehörde und der die gemeinwirtschaftlichen Leistungen verlangenden und damit ausgleichspflichtigen zuständigen Behörde gewährleistet sein. Längst wird nicht mehr über das Ob, sondern nur über das konkrete Wie, über die Details, gesprochen.

Wichtig ist, daß alle Länder die Frage der Zuständigkeit für den ÖPNV befriedigend regeln, die Aufgabenträger mit hinreichenden Finanzmitteln ausstatten und sie gleichzeitig zur zuständigen Behörde im Sinne der EG-Verordnung machen. Wenn das gelingt, und alle hoffen, daß es gelingt, wird der ewige unfruchtbare Streit darüber, wie der ÖPNV vor Ort auszusehen hat, das ständige Schwarze Peter Hin- und Herschieben zumindest auf der staatlichen Ebene ein Ende haben. Da diese grundlegende Neuordnung ohne Schienenpersonennahverkehr kaum möglich oder kaum sinnvoll ist, gehört der Schienenpersonennahverkehr in die Neuregelungen hinein. Das setzt voraus, daß der Bund künftig nicht mehr die Aufgabe hat, Eisenbahnverkehr mit einer Bahnbehörde selbst zu betreiben, sondern daß die Länder auch die Aufgabe SPNV übernehmen. Sie sollen nicht etwa die betriebliche Aufgabe der Bahn im Nahverkehr übernehmen, wohl aber selber entscheiden können, wieviel Nahverkehr die DB oder

...

auch ein anderes Unternehmen ihnen auf der Schiene anbieten soll. Nichts anderes bedeutet Regionalisierung. Die Abgabe ganzer Schienenstrecke an nichtbundeseigene Eisenbahnen oder Dritte wäre ein Sonderfall. Ich kann mir vorstellen, daß einmal DB und andere Unternehmen als konkurrierende Anbieter von Nahverkehrsleistungen gegenüber den künftig allein zuständigen regionalen Gebietskörperschaften in Erscheinung treten. Außerhalb der Unternehmensebene wird es dann immer nur einen Adressaten für Wünsche an die verkehrliche Gestaltung geben. Vornehme Zurückhaltung gegenüber dem Thema ÖPNV bei den regionalen Gebietskörperschaften kann es dann kaum mehr geben, vielmehr wird man sich überall den Kopf zerbrechen müssen, wie man mit den vorhandenen und hoffentlich nicht zu knappen Finanzmitteln das ÖPNV-Angebot so optimal wie möglich gestalten kann. Denn auch das fordert die EG-Verordnung: nicht die Verschleuderung staatlicher Mittel, sondern die effektivste Verwendung.

Es gibt noch eine Reihe von ungelösten Fragen, darunter auch die Frage der Umsatzsteuerpflicht der staatlichen Leistungen zur Defizitabdeckung, sei es im Wege des Vertrags- oder der öffentlich-rechtlichen Auferlegung. Davon hängt auch ab das Volumen der umzuschichtenden Finanzmittel zwischen Bund und Ländern. Wenn es der Umsatzsteuerpflicht unterliegt, ob mit 7 oder 15 %, müßte es mehr sein als bisher zugrundegelegt! Leider sind die Detailfragen nicht weniger kompliziert als die großen Richtungsentscheidungen; aber der Zeitdruck wird hoffentlich helfen, zu Konsens zu kommen. Wenn das gesamte Paket der Bahnstrukturreform einschließlich der Regionalisierung pünktlich zum 1. Januar 1994 in Kraft treten soll, müssen alle noch offenen Fragen in diesem Herbst beantwortet sein.

Bahnstrukturreform und Regionalisierung. Gegenüberstellung der Positionen der Länder und des Bundes

Wolfgang Wever, Ministerium für Stadtentwicklung und Verkehr, Düsseldorf

Gliederung

1. Das Gesetzgebungsverfahren
2. Stand der Verhandlungen
3. Die Gesetzentwürfe zur Bahnreform
4. Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens
5. Finanzierung