

Neuorganisation als Bekenntnis zum ÖPNV



Difu-Verkehrsexperte Tilman Bracher
Arbeitsbereich Umwelt und Verkehr

Attraktive öffentliche Verkehrsmittel schaffen lebenswerte Städte. In den Kommunen stehen die Namen der Verkehrsbetriebe als Symbole für den öffentlichen Verkehr und damit für kommunale Identität und Mobilität.

Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 24.7.2003 zum Thema „Beihilfen für den ÖPNV“ beunruhigt viele Kommunen. ÖPNV-Leistungen müssen danach, soweit sie von Verkehrsbetrieben nicht eigenwirtschaftlich erbracht werden, im Wettbewerb vergeben werden. Die bereits seit 1969 gültige EU-Verordnung 1191/69, nach der bezuschusster ÖPNV als nicht „eigenwirtschaftlich“ gilt, muss umgesetzt werden. Einzige Ausnahme: Verkehrsunternehmen können nach dem EuGH-Urteil im Interesse des Gemeinwohls auch ohne Ausschreibung mit ÖPNV-Leistungen beauftragt und bezuschusst werden. Das begünstigte Verkehrsunternehmen muss aber zuvor mit einer klar definierten Verkehrsleistung beauftragt worden sein, die Beihilfe muss im Voraus, objektiv und transparent ermittelt worden sein und Überkompensation ist verboten. Mit Spannung ist zu erwarten, wie und wann die Städte als Aufgabenträger, die deutschen Gerichte oder der Gesetzgeber das EuGH-Urteil umsetzen.

Die kommunale Finanznot spielt in der Diskussion um die Einführung von Wettbewerb im ÖPNV eine mindestens ebenso große Rolle wie das EuGH-Urteil und die EU-Verordnung. Die Notwendigkeit, öffentliche Mittel effizienter einzusetzen, ist unumstritten. Private Verkehrsbetriebe sind um 20 bis 40 Prozent preiswerter als öffentliche Unternehmen, auch bei Berücksichtigung unterschiedlicher Qualitäten und Leistungstiefe. Das Lohnniveau im privaten Gewerbe liegt um 30 Prozent niedriger als im öffentlichen Dienst, wobei im ÖPNV die Höhe der Lohnkosten entscheidenden Einfluss auf die Wettbewerbsfähigkeit hat.

Mehr als die Hälfte der im ÖPNV umgesetzten Mittel stammen aus öffentlichen Quellen. Darunter sind Fördermittel für den laufenden Betrieb wie die Defizitabgeltung im kommunalen Querverbund, Investitionszuschüsse (zum Beispiel nach dem Gemeindeverkehrs-Finanzierungs-

gesetz GVFG) und Zuschüsse für sozialpolitische Leistungen (beispielsweise gesetzlich garantierte Mittel für Schülerverkehr). Aufgrund der demografischen Entwicklung wird die „Quelle“ Schülerverkehr versiegen. Andere Subventionen stehen ebenfalls zur Disposition, wie die Vorschläge der Ministerpräsidenten Koch und Steinbrück zeigen.

Die Antwort auf die Frage, ob das privatwirtschaftliche Einsparpotenzial die Finanzierung des ÖPNV aus öffentlichen Kassen ersetzen kann, muss uneingeschränkt mit „nein“ beantwortet werden. Ohne Zuschüsse würde es mit Ausnahme einiger Flughafenbuslinien keinen ÖPNV mehr geben. Städtischer ÖPNV lässt sich auf dem heutigen Niveau auch von Privatunternehmen nicht aus Fahrgelderlösen finanzieren. Ohne ÖPNV müsste die Hälfte der Bevölkerung, die noch nicht, nicht mehr oder überhaupt nicht selbst Auto fahren kann, eigene Fahrdienste organisieren. Dies wäre kaum preiswerter und belastet vor allem die Menschen, die Verwandte und Nachbarn befördern müssten. Weniger ÖPNV würde die Lebensqualität der Städte weiter beeinträchtigen, und den Zielen der Nachhaltigkeit entgegenwirken.

Um ÖPNV langfristig zu gewährleisten, wird es darum gehen, Finanzierungsquellen neu zu erschließen und dauerhaft zu sichern. Modelle zur Beibehaltung des steuerlichen Querverbunds und zur Privatisierung der ÖPNV-Unternehmen werden diskutiert. Die Stadt Ludwigsburg zahlt beispielsweise keine Betriebszuschüsse an das lokal tätige Verkehrsunternehmen, sondern bezuschusst ihren Bürgern den Kauf von Jahreskarten. In Frankreich existiert eine kommunale Arbeitgeberabgabe für den ÖPNV-Betrieb (versement de transport). Auch in Deutschland gibt es immer wieder Vorschläge für eine „Nahverkehrsabgabe“.

Nach der Regionalisierung des ÖPNV auf Landesebene müssen die Kommunen über die künftige Organisation und Finanzierung des ÖPNV entscheiden. Dabei geht es zunächst um die Festlegung der Aufgabenzuordnung zwischen Aufgabenträger und Verkehrsunternehmen. Als Aufgabenträger stehen Kommunen vor der

Frage, wie sie mit ihrem Eigenbetrieb umgehen sollen, wenn Aufgabenträger und Verkehrsbetrieb aus Wettbewerbsgründen voneinander getrennt werden müssen.

Tragfähiger Nahverkehrsplan

Bislang wird in vielen Kommunen über die große Bedeutung des ÖPNV für Bürger und Lebensqualität kaum diskutiert. In welchem Umfang sollen künftig ÖPNV-Dienstleistungen angeboten werden? Können die durch Wettbewerb eingesparten Steuermittel zur Angebotsverbesserung reinvestiert werden – mehr ÖPNV für das gleiche Geld? Wie lässt sich ein realistischer, haushaltsmäßig abgesicherter Nahverkehrsplan aufstellen? Die Diskussion über die Legitimation des ÖPNV und seine Zukunft fehlt bislang. Sie muss die langfristige Unterstützung für die Finanzierung des ÖPNV sichern.

Organisationsmodell für den Aufgabenträger

In den Kommunen hat die Suche nach Zukunftsmodellen begonnen. Auf die Aufgabenträger kommen neue, anspruchsvolle Aufgaben zu. Dabei sind zahlreiche Fragen zu klären:

- Was sind öffentliche Aufgaben, was unternehmerische? Welche Aufgaben werden extern vergeben?
- Kann die Vorhaltung der Infrastruktur im Querverbund der Stadtwerke bleiben und den steuerlichen Querverbund nutzen?
- Wer kümmert sich künftig um Regie und Management des ÖPNV? Wer besitzt und betreibt die Infrastruktur, wer erbringt Dienstleistungen wie Marketing, Angebotsplanung, Vertrieb, Festlegung des Tarifs, Einnahmeaufteilung und Controlling?
- Welche Organisationen werden für die jeweiligen Aufgaben benötigt, und wie werden sie finanziert? Woher bekommt die Verwaltung die für die anspruchsvollen und neuen öffentlichen Aufgaben benötigten Mitarbeiter?

Zukunft der kommunalen Verkehrsbetriebe

In welchem Umfang Verkehrsunternehmen künftig noch in kommunaler Hand betrieben werden, ist offen. Die Effizienz der vorhandenen Verkehrsbetriebe hat sich in den vergangenen Jahren deutlich verbessert. Bereits die „Drohung“ des Wettbewerbs hat viele Unternehmen auf Sanierungskurs gebracht. Vielerorts steht die Sanierung auf der Tagesordnung. Dabei geht es beispielsweise um Lösungen für die sozialen Ansprüche der Mitarbeiter.

Einige ÖPNV-Unternehmen sind auf dem Weg zu marktwirtschaftlichen Dienstleistungsunternehmen, und vermarkten ihre Leistungen offensiv und im freien Wettbewerb. Gehört es aber zu kommunalen Aufgaben, andernorts tätig zu werden? Zunehmend wird diskutiert, in welchem Umfang die kommende Liberalisierung und die Entflechtung von Aufgabenträger und Verkehrsbetrieb zur Privatisierung des ÖPNV führen werden.

Mit der Privatisierung verbinden sich aus kommunaler Sicht Chancen auf niedrigere Lohnkosten, betriebliche Effizienz und Zugang zu externem Know-how. Das Risiko, dass ÖPNV-Unternehmen den Gemeinwohlauftrag aus dem Blick verlieren, liegt künftig aber in erster Linie beim Aufgabenträger. Er gibt vor, wann, wo und in welcher Qualität ÖPNV angeboten wird.

Erfolgsorientierte Vergabephilosophie

Viele Kommunen haben sich bereits entschieden, in einigen Jahren auszuschreiben. Soll und kann man dazu Leistungen konstruktiv oder funktional beschreiben und eher auf die Planungsqualität der Verwaltung vertrauen, oder auf den Handlungsspielraum der Verkehrsbetriebe? Welche Vertragsform (Bruttovertrag, Nettovertrag, Anreizvertrag) „passt“ am besten? Wird das Gesamtnetz ausgeschrieben, steht der bisherige Anbieter möglicherweise mit einem Schlag vor dem Aus. Werden kleine „Lose“ vergeben, entstehen Marktchancen für kleine und mittlere Unternehmen. Bei großen Losen bilden sich Oligopol- oder Monopolstrukturen.

Juristische Kompetenz wird zum Erfolgsfaktor für das „Geschäft“ des Aufgabenträgers – für die Leistungsbeschreibung und die Vertragsbeziehungen zwischen Aufgabenträger und Verkehrsbetrieb, und für Qualitätssicherung und Abrechnung.

Landes- und Bundesebene

Der gegenwärtige Rechts- und Finanzierungsrahmen weist nicht nur beihilferechtliche Probleme auf, er ist weder konsistent noch effizient. Die Beziehung zwischen Konzessionsbehörde (Personenbeförderungsgesetz) und Aufgabenträger (Regionalisierungsgesetz, Nahverkehrsplan) ist ineffektiv geregelt und die beispielsweise im GVFG verfügbaren Mittel stehen wegen ihrer Zweckbindung für die Vergabe von ÖPNV-Leistungen nicht zur Verfügung. Im Interesse eines effizienten ÖPNV sind auch Bund und Länder dazu aufgerufen, den für den ÖPNV geltenden Rechtsrahmen zu überarbeiten, die Finanzierungsströme sinnvoll zu organisieren und die Aufgabenträger in den Kommunen aufgabengemäß auszustatten.

Dipl.-Volksw. Tilman Bracher
Telefon: 030/39001-260
E-Mail: bracher@difu.de