



Siegfried H. Vogt, Bonn

Müssen Fahrpreise jetzt kostendeckend sein?

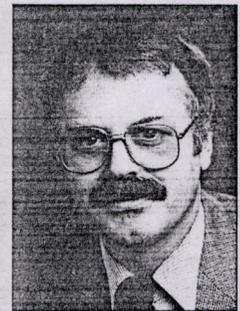
EG-Verordnung 1893/91 – Bedrohung oder Chance für den ÖPNV?

Erst nach Verabschiedung im Ministerrat der Europäischen Gemeinschaften begann in Deutschland in Fachkreisen eine inzwischen lebhaft gewordene Diskussion über die Bedeutung und die praktischen Auswirkungen der VO (EWG) 1893/91, mit der die altbekannte VO (EWG) 1191/69 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs geändert wurde. Die einzelnen Brüsseler Beratungsphasen hatten kaum jemand beunruhigt, zumal man offensichtlich davon ausging, daß die zu ändernde alte Verordnung 1191/69 auch weiterhin praktische Bedeutung nur für die Eisenbahnunternehmen des Bundes entfalten würde. Schließlich waren in der alten Fassung Verkehrsunternehmen, die vorwiegend Nahverkehr betreiben, ausdrücklich ausgenommen gewesen. Diese Ausnahme wurde in der Neufassung allerdings zur Überraschung vieler in der letzten Beratungsphase fallengelassen. Tatsächlich beansprucht die geänderte EG-Verordnung heute 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, vom Anwendungsbereich der Verordnung auszunehmen.

Die zuständigen Behörden werden mit dem Inkrafttreten der VO 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 Nahverkehrsbe- reich können sie beibehalten oder neu auferlegt werden, allerdings mit der Folge eines Rechtsanspruchs des Verkehrsunternehmens auf Ausgleich der damit verbundenen Kostenunterdeckung. Verkehrsunternehmen, die neben Verkehrsdiensten aufgrund gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen auch in anderen Bereichen tätig sind, müssen die nicht eigenwirtschaftlich zu betreibenden Ver-

kehrsdienste unternehmerisch und bilanzmäßig so abtrennen, daß Verrechnungen mit anderen Unternehmensbereichen nicht mehr möglich sind.

Für Kenner der komplizierten deutschen Nahverkehrsverhältnisse konnte all dies leicht nach Revolution klingen. Die Abwicklung und Finanzierung des Nahverkehrs in Deutschland funktioniert bisher deutlich anders, wenngleich nicht unbedingt besser und befriedigender als nach den Idealvorstellungen der Verordnung. Das im Verkehrsbereich fast überall etwas undurchsichtige Gestrüpp von Anforderungen und finanziellen Abgeltungen würde nach den Anforderungen der Verordnung nämlich auf eine saubere, gemeinsame europäische Grundlage gestellt. Weil aber die Gestaltung der gesamten deutschen Nahverkehrslandschaft von den Regelungen in vielfacher Hinsicht betroffen schien, bestand bei allen Beteiligten Konsens darüber, daß von der Möglichkeit der Ausnahme befristet Gebrauch gemacht werden sollte, um Zeit zu gewinnen für Überlegungen und gegebenenfalls notwendige Veränderungen bestehender nationaler Vorschriften und Praktiken. Die dazu erforderlichen Regelungen sind durch den Bund – sehr schnell – verabschiedet worden. Allgemeines Eisenbahngesetz und Personenbeförderungsgesetz wurden um eine entsprechende Ermächtigungsnorm ergänzt, die damit möglich gewordenen Ausnahmeverordnungen konnten bereits zum 1. August 1992 in Kraft treten, befristet bis Ende 1994. Sie erstrecken sich nicht auf die Deutsche Bundesbahn und die Deutsche Reichsbahn, die ja nicht ausschließlich Nahverkehr betreiben, sondern zu einem guten Teil auch Fernverkehre. Deshalb muß bei der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn im Prinzip heute schon den Anforderungen der Verordnung (EWG) 1893/91 entsprochen werden. Mit Schreiben des Bundesministers für Verkehr vom Juni 1992 sind der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn deshalb die Nahverkehrsleistungen auf der Schiene pauschal weiterhin auferlegt worden bis Ende 1993. Bis dahin, so die Erwartung, können die Voraussetzungen für einzelvertragliche Lösungen bei allen Beteiligten und



DER AUTOR

Siegfried Vogt (50) ist Ministerialrat im Bundesministerium für Verkehr. Der Autor war langjähriger stellvertretender Pressesprecher im Bundesministerium für Wirtschaft und von 1982 bis 1987 Pressesprecher des Bundesministers für Verkehr. Der gelernte Jurist ist seit 1989 Leiter des Referates A 22 „Grundsatzfragen des ÖPNV“. Neben anderem ist er auch zuständig für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz. Insbesondere wurden die Novellierungen des GVFG seit dem Einigungsvertrag, die Mittelaufstockungen und die Förderkatalogerweiterungen von ihm erarbeitet.

dann Zuständigen geschaffen sein. Die Auf-erlegung mußte vorerst pauschal erfolgen, weil die Voraussetzungen im Rechnungswesen der Bahnen für eine strecken- oder netzbezogene Abgeltung derzeit noch nicht vorhanden sind. Und: Bis zur Änderung des Artikels 87 Grundgesetz ist für DB und DR der Bundesverkehrsminister die zuständige Behörde.

Das Aufatmen über die Ausnahmeverordnung mit Geltung für die reinen ÖPNV-Unternehmen war fühlbar. Man konnte sich jetzt mit etwas mehr Gelassenheit und Ruhe der Prüfung zuwenden, ob und ggf. was an den Nahverkehrskonstruktionen in Deutschland und ihren Finanzierungssystemen zu ändern ist. Welche PBefG-Regelungen werden nach Ablauf der Ausnahme/Rechtsverordnung hinfällig? Inwieweit werden die Abgeltungsregelungen und Abgeltungspraktiken für niedrigere Tarife im Ausbildungsverkehr nach § 45a PBefG tangiert? Müssen bestehende Unternehmen mit umfassenden Verkehrsangeboten sich künftig aufspalten und organisatorisch getrennt werden, oder können sie weitermachen wie bisher? Mit diesen und ähnlichen Fragen beschäftigen sich längst die Fachgremien; leider lassen die Regelungen der EG-Verordnung durchaus unterschiedliche Interpretationen zu. Dies überrascht zwar nicht, weil die Formulierungen



er Verordnung schließlich in allen europäischen Mitgliedstaaten gelten und deshalb nicht auf das Rechtssystem und die Verkehrslandschaft in nur einem Mitgliedsland abgestimmt sein können. Wer die Verordnung unbedingt als Umsturz der bestehenden Ordnung im Nahverkehrsbereich der Bundesrepublik Deutschland begreifen will, wird deshalb dafür ebenso Argumente finden können wie derjenige, der die Auswirkungen eher als begrenzt ansieht.

Das Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit

Wo steckt der Kern der Neuregelung? Im Grundsatz sollen Verkehrsunternehmen sich nicht anders verhalten als beliebige Unternehmen in anderen Sektoren der Wirtschaft. Das heißt in erster Linie, daß sie dem Prinzip der Eigenwirtschaftlichkeit verpflichtet sein sollen. Also Verkehrsdienste nur dort, wo es sich für das Unternehmen rechnet. Das bedeutet nichts anderes als kostendeckende Fahrpreise. Und wenn sich bei bestimmten, im öffentlichen Interesse liegenden Verkehrsdienstleistungen kostendeckende Fahrpreise nicht durchsetzen lassen, soll der Staat die Wirtschaftlichkeit dieser Verkehrsdienste im Verlagswege sicherstellen dürfen. Nur im Nahbereich aber soll die Auferlegung von Pflichten des öffentlichen Dienstes, also Betriebspflicht, Beförderungspflicht und Tarifpflicht, durch öffentlich-rechtlichen Akt, sei es Verwaltungsakt oder gesetzliche Regelung, gegen Kostenerstattung möglich sein. Was sollte man dagegen einzuwenden haben?

Ursache für das verbreitete Unbehagen ist allein die Unsicherheit über eine gesicherte Abdeckung der Betriebsdefizite in der Zukunft. Der Abschied von einer noch so unvollkommenen, aber im Ergebnis eingeleiteten und funktionierenden Abgeltungspraxis mit einem gesetzlich verbrieften Ausweisanspruch in einem Teilbereich (§ 45a PBefG) und ihr Eintausch gegen eine in der Theorie zwar stimmige, aber letztlich bisher unsichere – weil von der Finanzkraft und dem Finanzierungswillen noch nicht festliegender – stanzabhängige – Defizitabdeckung im ÖPNV verursacht die Bauchschmerzen.

Die Verordnung überläßt die Festlegung der zuständigen Behörden dem einzelnen Mitgliedstaat, eine klare ausfüllende Regelung aber steht – jedenfalls in den westlichen Bundesländern – bisher aus. Hier liegen die eigentlichen Sorgen und die Zurückhaltung der Verkehrsunternehmen begründet. Auch wenn die jetzige Finanzierungspraxis nicht als der Stein der Weisen betrachtet wird, so ist sie doch – solange eine mindestens ebenso funktionsfähige und sichere Neuregelung

nicht garantiert ist – vergleichbar mit dem berühmten Spatz in der Hand. In den neuen Bundesländern hat die Kommunalverfassung die Aufgabe ÖPNV den Kreisen und Kommunen bereits zugewiesen. In den westlichen Bundesländern ist die Regelungslücke in den nächsten Jahren zu schließen. Mit der Zuständigkeit wären zusätzlich die finanziellen Probleme zu lösen, denn was heißt schon Zuständigkeit, wenn man nicht über die finanziellen Mittel verfügt, diese Zuständigkeit in verantwortungsvolles Handeln umzusetzen? Die Genehmigungsbehörden nach PBefG müssen dabei nicht identisch sein mit den zuständigen Behörden nach der EG-Verordnung 1893/91.

Überhaupt ist festzustellen, daß sich EG-Verordnung und PBefG in ihren Zielen unterscheiden: Das PBefG ist als Marktzugangsregelung konzipiert, die EG-Verordnung eher als Wettbewerbs- und Finanzierungsregelung. Daraus ergeben sich Konsequenzen für das Neben- und Miteinander beider Regelungen. So wird das PBefG durch die EG-Verordnung nicht grundsätzlich in Frage gestellt. Wohl aber ergeben sich zusätzliche Probleme bei Auseinanderfallen der Konzession erteilenden Behörde und der Zuständigkeit für finanzielle Regelungen, seien sie vertraglicher Art oder auferlegt. Anders als die Spielarten der EG-Verordnung – Vertrag oder Auferlegung – ist das in Deutschland bestehende Finanzierungssystem eine Kombination von § 45a PBefG, Querverbund mit Stadtwerken und beliebigen freiwilligen Zuschüssen aus verschiedenen staatlichen Kassen außerhalb vertraglicher Lösungen oder Auferlegung.

Wegen der Formulierungen in Artikel 1 Abs. 5 der neugefaßten Verordnung (EWG) 1191/69 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 weitreichende Folgen. In jedem Falle müßte die erforderliche Unterstützung für den Nahverkehrsbereich in voller Höhe aus der kommunalen Kasse gezahlt werden.

Das Bundesverkehrsministerium ist dieser Befürchtung wiederholt entgegengetreten. Die geänderte 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. Die Regelung, daß gemeinwirtschaftlich begründete Nahverkehrsleistungen in einem geson-

derten Unternehmensbereich zu erbringen sind, und daß der Ausgleich der Ausgaben durch die Betriebseinnahmen und durch die Zahlungen der öffentlichen Hand ohne die Möglichkeit von Transfers von und zu anderen Unternehmensbereichen zu erfolgen hat, trifft nach Auffassung der Bundesregierung auch nicht den sogenannten Querverbund kommunaler Versorgungsunternehmen.

Dieser Standpunkt wird durch folgende Fakten gestützt: Die Verordnung stützt sich auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere auf Artikel 75, der die Grundlage für Regeln und Vorschriften der Gemeinschaft im Bereich der Verkehrspolitik ist. Die Verordnung (EWG) 1191/69 betrifft nur Verkehrsunternehmen, nicht Energieversorgungsunternehmen oder andere Wirtschaftsbetriebe. Artikel 1 Abs. 1 steckt die Grenzen des Geltungsbereichs überdies klar ab: Die Verordnung gilt nur für Verkehrsunternehmen, die Verkehrsdienste auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs betreiben, also nicht Energieversorgungsunternehmen oder andere Wirtschaftsbetriebe. Damit fallen verkehrsfremde Wirtschaftsbereiche nicht unter den Anwendungsbereich dieser EG-Verordnung. Sind die Verkehrsdienste Teil eines größeren Unternehmensverbundes, gelten die Vorschriften konsequenterweise nur für den Unternehmensbereich Verkehr, nicht für die verkehrsfremden Betätigungsfelder. Wiederum folgt daraus, daß die Regelungen des Artikel 1 Abs. 5 mit den Forderungen nach getrennter Rechnungsführung und dem Verbot des „Querverbunds“ immer als auf den Verkehrsbereich begrenzt zu verstehen sind. Das Verbot der Quersubventionierung will nämlich – vernünftigerweise – eine Vermischung von eigenwirtschaftlich zu erbringenden Verkehrsleistungen mit aus öffentlicher Kasse geförderten Verkehrsleistungen („für die Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes gelten“) ausschließen. Die Formulierung „ist ein Verkehrsunternehmen außer auf dem Gebiet der Verkehrsdienste, für die Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes gelten, noch in anderen Bereichen tätig“ trifft demnach nur die Betätigungsfelder der Verkehrsunternehmen, also die verkehrlichen Bereiche. Der Verkauf von Gas, Strom und Wasser durch andere Sparten oder Unternehmen des Verbundes gehört sicher nicht zu den Tätigkeitsbereichen des Verkehrsunternehmens.

Keine Gefahr für den Querverbund

Soweit es um die Frage eines Verlustausgleichs im Querverbund geht, so ist dieser nur möglich bei privatwirtschaftlich erwirt-



schafteten Gewinnen aus einem Teilbereich des Verbundunternehmens, die zur Abdeckung von Defiziten in anderen Bereichen zur Verfügung stehen. Der Verordnung 1191/69 kommt nicht die Qualität eines generellen EG-rechtlichen Beihilfeverbotes zu. Hier wären allenfalls die allgemeinen Beihilferegeln (Artikel 92 EWG-Vertrag) heranzuziehen. Danach sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen, gleich welcher Art, verboten, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, *soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen*. Daß die Einbindung des Nahverkehrs in diesen kommunalen Querverbund *den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen könnte*, dürfte freilich schwer zu begründen sein. Der Ordnungsgeber hat bisher 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 verdeutlicht.

Daraus ergibt sich: Die Auflösung kommunaler Querverbände mag aus Gründen der Transparenz der Kosten- und Erlösrechnungen für sinnvoll erachtet werden; von der EG-Verordnung 1191/69 wird sie nicht verlangt und nicht vorgeschrieben.

Natürlich – nach Auslaufen der Ausnahme-Verordnung – braucht es klare und unmißverständliche Festlegungen der sog. zuständigen Behörden im Sinne der EG-Verordnung. Zugleich ist das Verhältnis zwischen den die Konzession berührenden Vorschriften und Zuständigkeiten des PBefG auf der einen Seite sowie der Vereinbarung und Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Pflichten im Sinne der EG-Verordnung befriedigend zu regeln. Wenn das System der Konzessionierung grundsätzlich aufrechterhalten werden soll – und dafür sprechen sicher mehr Argumente als für die Abschaffung – muß die

Abstimmung zwischen Genehmigungsbehörde und der die gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen auferlegenden und damit finanziell ausgleichspflichtigen *zuständigen Behörde* reibungslos funktionieren. Es ist klar, daß hier ein ganz erheblicher Regelungsbedarf insbesondere auf die Länder zukommt. Die von der Bundesregierung beabsichtigte Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs der bundeseigenen Eisenbahnen soll einen Beitrag dazu leisten, daß letztlich auf Länderebene eine geschlossene Lösung für den gesamten ÖPNV einschließlich des Schienenpersonennahverkehrs getroffen werden kann. Der Bund hat nicht den Ehrgeiz, zuständige Behörde für den Nahverkehr *seiner* Eisenbahnen zu bleiben. Die Strukturreform der Bundeseisenbahnen soll auch zu einer dauerhaften Bereinigung der ÖPNV-Landschaft beitragen und einen Teil der Voraussetzungen dafür schaffen, daß die politische Aufgabenverantwortung für den ÖPNV insgesamt wirklich ungeteilt vor Ort wahrgenommen werden kann.

Berliner U-Bahn



**Grundlegend überarbeitete
Neuaufgabe!**

Ulrich Lemke/Uwe Poppel
Berliner U-Bahn
168 Seiten, 193 Abb., z. T. in Farbe
Paperback
ISBN 3-87094-346-7 DM 29,80

Die Vorgeschichte, der Bau der ersten Strecken, die Anlage von U-Bahn-Tunneln und die damit verbundene Problematik, die Entwicklung bis in die heutige Zeit sowie die Veränderungen nach dem Fall der Mauer werden von dem Autorenteam ausführlich besprochen.

alba

Alba Publikation · Römerstraße 9
4000 Düsseldorf 30 · Fax 02 11 / 48 63 92

Berliner S-Bahn



Vorankündigung!

Peter Bley
Berliner S-Bahn
ca. 168 Seiten, zahlr. Abb.,
z. T. in Farbe
Paperback
ISBN 3-87094-349-1 DM 29,80

Im 2. Quartal dieses Jahres erscheint unsere vollständig überarbeitete Neuaufgabe des Titels **Berliner S-Bahn**.

Alba Publikationen erhalten Sie im Fachhandel oder direkt beim Verlag. Fordern Sie unser Gesamtverzeichnis an