



WISSENSCHAFTLICHE  
DIENSTE  
DES  
DEUTSCHEN  
BUNDESTAGES

## AUSARBEITUNG

---

**Thema:** **Überblick über aktuelle Entwicklungen  
und Organisationsformen im Öffentlichen  
Personennahverkehr in Deutschland**

**Fachbereich V:**

- Wirtschaft und Technologie
- Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
- Verbraucherschutz
- Tourismus
- Angelegenheiten der neuen Länder

**Bearbeiter:** VA Dr. Cloes  
**Abschluss der Arbeit** 07. August 2003

**Reg.-Nr.:** **WF V G – 151/03**

---

Ausarbeitungen von Angehörigen der Wissenschaftlichen Dienste geben **nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung** wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung des einzelnen Verfassers und der Fachbereichsleitung. Die Ausarbeitungen sind dazu bestimmt, das Mitglied des Deutschen Bundestages, das sie in Auftrag gegeben hat, bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

<b><u>Inhaltsverzeichnis</u></b>	<b>Seite</b>
<b>1. Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>2. Rechtliche Rahmenbedingungen</b>	<b>4</b>
<b>2.1. Bisherige Entwicklungen</b>	<b>4</b>
<b>2.1.1. EU-rechtliche Vorgaben</b>	<b>4</b>
<b>2.1.2. Deutscher Rechtsrahmen</b>	<b>6</b>
<b>2.2. Aktuelle Entwicklungen</b>	<b>9</b>
<b>3. Organisation des ÖPNV</b>	<b>12</b>
<b>3.1. Schienenpersonennahverkehr</b>	<b>13</b>
<b>3.2. Übriger ÖPNV</b>	<b>16</b>
<b>3.3. Drei-Ebenen-Modell</b>	<b>19</b>
<b>3.4. Beispiel Berlin/Brandenburg</b>	<b>20</b>
<b>4. Fazit</b>	<b>23</b>
<b><u>Literaturverzeichnis</u></b>	<b>24</b>
<b><u>Tabellen-/Schaubildverzeichnis</u></b>	
Tabelle 1: Gründungsjahre der Gesellschaften	12
Tabelle 2: Neugegründete Landesnahverkehrsgesellschaften für den SPNV	14
Tabelle 3: Landesregelungen der Aufgabenträgerschaft für den SPNV	15
Tabelle 4: Organisation des SPNV auf kommunaler Ebene	16
Tabelle 5: Aufgabenträgerschaft für den ÖPNV und SPNV in den Bundesländern	18
Schaubild: ÖPNV-Organisation nach dem Drei-Ebenen-Modell eines kommunalen Verkehrsverbundes	20

## **1. Einleitung**

Die aktuellen Entwicklungen und Organisationsformen im Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) sind maßgeblich von den Liberalisierungsbemühungen auf europäischer Ebene seit Anfang der neunziger Jahre geprägt. Mit der Einführung des Wettbewerbsprinzips auch auf den Verkehrsmärkten will die Europäische Union unter Ausnutzung wettbewerbsbedingter Innovationen und Effizienzsteigerungen die Wirtschaftlichkeit und die Attraktivität des ÖPNV erhöhen. Die Organisationsstrukturen in Deutschland für die im Rahmen der öffentlichen Daseinsvorsorge zu erbringenden Nahverkehrsleistungen sind bereits in großem Umfang an die neuen Erfordernisse angepasst worden. Dabei geht es im Wesentlichen um die Verwirklichung zweier EU-rechtlicher Prinzipien im Rahmen der Herstellung des EU-Binnenmarktes im Verkehrsbereich:

- Die organisatorische und juristische Trennung von Aufgabenträger als Besteller von Verkehrsdienstleistungen auf der einen Seite und Verkehrsunternehmen als Ersteller von Verkehrsdienstleistungen auf der anderen Seite.
- Die EU-weite Ausschreibung von öffentlichen Verkehrsdienstleistungen.

Gegenwärtig werden die Rahmenbedingungen für öffentliche Verkehrsdienstleistungen mit der Novellierung der spezifischen EU-Verordnung weiter konkretisiert. Auch im Rahmen der aktuellen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs mit dem kürzlich gefassten Beschluss zur Finanzierung des öffentlichen Nahverkehrs aus öffentlichen Mitteln sind konkrete Vorgaben für die Ausgestaltung des ÖPNV für die Kommunen gemacht worden.

Im folgenden soll ein Überblick über die neue Rechtslage, die aktuellen rechtlichen Entwicklungen und die sich daraus ergebenden wirtschaftlichen Folgen für den ÖPNV in Deutschland gegeben werden. Dies schließt eine Übersicht über die bisher in den einzelnen Bundesländern getroffenen Organisationsentscheidungen für den ÖPNV ein, die sich überwiegend an dem Drei-Ebenen-Modell orientieren: Politik-, Regie- (Management-) und Ersteller-Ebene. Dabei wird auch auf den konkreten aktuellen Fall des ÖPNV Berlin/Brandenburg eingegangen. Hier soll derzeit entsprechend einer neuen Verkehrskonzeption mit bereits erfolgter Ausschreibung (Berlin Projektmanagement

Dienstleistungsauftrag) zu der bereits bestehenden Regie-Ebene des Verkehrsverbundes Berlin Brandenburg (VBB) ein weiteres Koordinierungselement auf der Regie-Ebene für das Land Berlin eingerichtet werden. Dabei geht es um das Projekt einer sogenannten „Verkehrs-Servicegesellschaft“ für den Öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und Schienenpersonennahverkehr (SPNV).

## **2. Rechtliche Rahmenbedingungen**

### **2.1. Bisherige Entwicklungen**

Zu Beginn der 90er Jahre sind die gesetzlichen Rahmenbedingungen in Deutschland, unter denen der öffentliche Verkehr betrieben wird, maßgeblich geändert worden. Grundlage hierfür sind die in den EG-Verträgen verankerten Grundsätze der Niederlassungsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit und Diskriminierungsfreiheit sowie die hierzu spezifischen EU-rechtlichen Vorgaben.

#### **2.1.1. EU-rechtliche Vorgaben**

Von besonderer Bedeutung hierbei ist der EG-Vertrag von 1992 (EGV)<sup>1</sup>. Nach Art. 87 I EGV sind staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar, wenn sie durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen. Ausnahmeregelungen für den Verkehrsbereich enthält Art. 73 EGV. Danach sind Beihilfen zulässig, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs oder der Abgeltung bestimmter mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes (gemeint ist die Daseinsvorsorge) zusammenhängender Leistungen entsprechen. Die Bedingungen, unter denen diese Beihilfen im einzelnen erlaubt sind, werden in der Verordnung (EWG) 1191/69<sup>2</sup> und der Verordnung (EWG) 1107/70<sup>3</sup> abschließend genannt. Zu den

---

1 Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 7. Februar 1992 (in Nachfolge des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957) in der konsolidierten Fassung mit den Änderungen durch den Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 (CONF/4005/97 ADD 2, ber. durch Protokoll vom 16. März 1999), geändert durch den Vertrag von Nizza, ABl. C 80 vom 10. März 2001, in Kraft seit dem 01.02.2003.

2 Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei dem mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs, ABl. L 156 v. 28.06.1969, S. 1.

Ausnahmetatbeständen nach der Verordnung (EWG) 1107/70 gehören unter bestimmten Voraussetzungen Beihilfen zu Wegekosten von Verkehrsunternehmen, Restrukturierungsbeihilfen sowie Infrastrukturkosten. Die Kernpunkte der Verordnung (EWG) 1191/69, die durch die Verordnung (EWG) 1893/91<sup>4</sup> geändert wurde, sind:

- Eine ausreichende Verkehrsbedienung soll auf der Grundlage gemeinwirtschaftlicher Verträge zwischen der zuständigen Behörde (entspricht dem Begriff des Aufgabenträgers im deutschen Rechtsrahmen) und dem Verkehrsunternehmen erfolgen; eine Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Leistungen soll nur im Ausnahmefall möglich sein.
- Verkehrsunternehmen, die gemeinwirtschaftliche Leistungen zu erbringen haben, wird hierfür ein finanzieller Ausgleich gewährt.
- Gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen sind grundsätzlich im Wettbewerb zu vergeben und europaweit auszuschreiben. Dabei soll die Lösung mit den geringsten Kosten für die Allgemeinheit gewählt werden.
- Verkehrsleistungen können durch beliebige Verkehrsunternehmen erbracht werden, da diese das Recht auf einen diskriminierungsfreien Zugang besitzen.

Für den Bereich des Schienenverkehrs ist die Richtlinie 91/440/EWG<sup>5</sup> zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen in der Gemeinschaft aus dem Jahr 1991 von besonderer Bedeutung. Sie gibt die Rahmenbedingungen vor, wie in den Mitgliedstaaten die Staatsbahnen privatisiert, ihre Leistungsfähigkeit erhöht und der Wettbewerb eingeführt werden kann. Als wesentliche Voraussetzungen werden die Unabhängigkeit der Eisenbahnunternehmen von der staatlichen Seite sowie die Trennung von Betrieb der Infrastruktur und Erbringung der Verkehrsleistung genannt. Dabei wird ein diskriminierungsfreier Netzzugang für alle Verkehrsunternehmen gefordert, die bestimmten Bedingungen genügen.

---

3 Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 des Rates vom 4. Juni 1970 über Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr, ABl. L 130, S. 1, in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 543/97 des Rates vom 17. März 1997, ABl. EG Nr. L 84 S. 6.

4 Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20. Juni 1991 zur Änderung der VO (EWG) Nr. 1191/69, ABl. L 169 v. 29.06.1991, S. 1.

5 Richtlinie des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft (91/440/EWG), ABl. L 237 vom 24.8.1991, S. 25.

### 2.1.2. Deutscher Rechtsrahmen

Der deutsche Rechtsrahmen wurde an die EU-rechtlichen Vorgaben mit dem Regionalisierungsgesetz von 1993<sup>6</sup>, der Neufassung des Allgemeinen Eisenbahngesetzes<sup>7</sup> sowie mit der Novellierung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG)<sup>8</sup> angepasst.

Das **Regionalisierungsgesetz** ist ein wesentlicher Bestandteil des Eisenbahnneuordnungsgesetzes von 1993<sup>9</sup> (Art. 4), auf dessen Grundlage die Bundesbahn umstrukturiert wurde. Was den Schienenpersonennahverkehr (SPNV) anbetrifft, so wurde damit zum 1. Januar 1996 die Zuständigkeit vom Bund auf die Länder übertragen. Die Länder erhalten die zur Weiterführung des Schienenverkehrs erforderlichen Mittel vom Bund.

Das Regionalisierungsgesetz legt außerdem fest, dass zur Stärkung der Wirtschaftlichkeit künftig die Zuständigkeiten für Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV zusammenzuführen sind und dass die Aufgabenträger gemeinwirtschaftliche Verkehrsleistungen einem Unternehmen entweder auferlegen oder vertraglich vereinbaren können. Hieraus leitet sich die in den ÖPNV-Gesetzen der Länder konkretisierte Funktion des Aufgabenträgers ab, dem letztendlich auch die Definition der „ausreichenden Verkehrsbedienung“ obliegt.

Die wichtige Neuerung bei der Anpassung des **Personenbeförderungsgesetzes** an die neue Rechtslage ist die Unterscheidung zwischen eigenwirtschaftlichen und gemeinwirtschaftlichen Verkehrsleistungen. In Abhängigkeit von der Definition der Eigen- und Gemeinwirtschaftlichkeit ergeben sich vor allem unterschiedliche Regelungen hinsichtlich der Ausschreibungspflichten und der Genehmigungserteilung.

**Eigenwirtschaftlich** sind Verkehrsleistungen gemäß § 8 IV PBefG, deren Aufwand gedeckt wird durch Beförderungserlöse, Erträge aus gesetzlichen Ausgleichs- und

---

6 Regionalisierungsgesetz vom 27. Dezember 1993, BGBl. I, S. 2378, 2395.

7 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) vom 27.12. 1993, BGBl. I, S. 2396, 1994 I, S. 2439), zuletzt geändert durch Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.7.2001, BGBl. I, S. 1950.

8 Personenbeförderungsgesetz vom 21. März 1961, BGBl. I 1961, S. 241, neugefasst durch Bek. v. 8. 8.1990, BGBl. I, S. 1690; zuletzt geändert durch Art. 49 G v. 21. 8.2002, BGBl. I, S. 3322.

9 Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (Eisenbahnneuordnungsgesetz - ENeuOG) vom 27. Dezember 1993, BGBl. I, S. 2378 ff.

Erstattungsregelungen sowie sonstige Unternehmenserträge im handelsrechtlichen Sinne. Die Genehmigung eigenwirtschaftlich durchgeführter Verkehrsleistungen wird nach § 13 PBefG erteilt.

**Gemeinwirtschaftlich** werden Verkehrsleistungen dann erbracht, wenn deren eigenwirtschaftliche Bedienung entsprechend obiger Definition nicht möglich ist, diese aber dazu dienen, die ausreichende Verkehrsbedienung sicherzustellen. Entsprechend § 8 IV Satz 2 PBefG ist hier die Verordnung 1191/69 in der jeweils geltenden Fassung maßgebend. Die Genehmigung nicht eigenwirtschaftlich durchgeführter Verkehrsleistungen wird nach § 13a PBefG erteilt, wobei die Maßgaben der Geringste-Kosten-Verordnung (GKVO)<sup>10</sup> zu berücksichtigen sind.

Die **Genehmigung** wird im ÖPNV gemäß § 9 PBefG grundsätzlich für eine bestimmte Linienführung erteilt. Mit dieser linienbezogenen Betrachtungsweise verbinden sich die Betriebs- und Fahrplanpflichten sowie die Abgrenzung von dem Verkehrsangebot bereits vorhandener Unternehmer. Auch der wirtschaftliche Status einer Linie - d.h. deren Einordnung als eigen- oder gemeinwirtschaftlicher Verkehr - wird mindestens linienbezogen beurteilt.

Gemäß § 9 II PBefG steht es im pflichtgemäßen Ermessen der Genehmigungsbehörde, die Genehmigung für eine Linie oder für mehrere Linien gebündelt zu erteilen. Hauptaspekt hierfür ist die Frage der Wirtschaftlichkeit der Verkehrsgestaltung und damit die Möglichkeit, einen Ausgleich zwischen guten und schlechten ökonomischen Risiken herbeizuführen. Hiermit wird einerseits dem Gebot des § 8 IV (1) PBefG entsprochen, Verkehrsleistungen vorrangig eigenwirtschaftlich zu erbringen, andererseits werden die beihilferechtlichen Vorgaben des EG-Rechts berücksichtigt. Der wirtschaftliche Status ist in den Fällen der Liniebündelung dementsprechend auf das Linienbündel zu beziehen.

Über die konzessionsrechtlichen Konsequenzen hinaus ergeben sich unterschiedliche Regelungen hinsichtlich der **Ausschreibungspflichten**:

---

<sup>10</sup> Verordnung zur Anwendung von § 13 a Abs. 1 Satz 3 des Personenbeförderungsgesetzes, Verordnung vom 15.12.1995, BGBl. I 1995, S.1705.

- Bei Genehmigungen für eigenwirtschaftliche Verkehrsleistungen ist der Wettbewerb noch stark eingeschränkt. Es besteht für das bereits tätige Unternehmen ein fast vollständiger Schutz vor Marktneulingen.
- Bei gemeinwirtschaftlichen Verkehren ist gemäß PBefG diejenige Lösung zu wählen, die zu den geringsten Kosten für die Allgemeinheit führt, d. h. de facto zu den niedrigsten Haushaltsbelastungen des Aufgabenträgers. Wie oben beschrieben, ist hier die Verordnung (EWG) 1191/69 maßgebend.

In Bezug auf das PBefG hat die Genehmigungsbehörde bei ihren Entscheidungen einen vom Aufgabenträger beschlossenen Nahverkehrsplan zu berücksichtigen. Im Nahverkehrsplan werden Ziele und Rahmenvorgaben für das betriebliche Leistungsangebot, seine Finanzierung und die Investitionsplanung festgelegt. Ebenso werden Mindestanforderungen bestimmt, die für die Abstimmung der Verkehrsleistungen erforderlich sind. Das sind z.B. Vorgaben für Betriebs- und Zugfolgezeiten, Anschlussbeziehungen an wichtigen Verknüpfungspunkten sowie für die Qualität des Angebots.

Nahverkehrspläne sind auch ein wichtiges Instrumentarium, um Maßnahmen zum barrierefreien ÖPNV festzulegen. Mit dem Inkrafttreten des Behindertengleichstellungsgesetzes<sup>11</sup> (BGG) wurde deshalb auch das PBefG wie folgt ergänzt: „Der Nahverkehrsplan hat die Belange behinderter und anderer Menschen mit Mobilitätsbeeinträchtigung mit dem Ziel zu berücksichtigen, für die Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs eine möglichst weitreichende Barrierefreiheit<sup>12</sup> zu erreichen; im Nahverkehrsplan werden Aussagen über zeitliche Vorgaben und erforderliche Maßnahmen getroffen. Bei seiner Aufstellung sind Behindertenbeauftragte oder Behindertenbeiräte der Aufgabenträger soweit vorhanden anzuhören“.

---

11 Behindertengleichstellungsgesetz (BGG) vom 27. April 2002, BGBl I 2002, 1, S. 468.

12 Zum Thema „Barrierefreier ÖPNV in Deutschland“ vgl. auch Verband Deutscher Verkehrsunternehmen Köln und VDV-Förderkreis, „Rechtlicher Rahmen, technische Standards und Empfehlungen“, Bearbeitung gefördert vom BMVBW, <http://www.bmvbw.de/Anlage13068/Barrierefreier-OePNV-in-Deutschland-Rechtlicher-Rahmen-technische-Standards-und-Empfehlungen.pdf>.

## 2.2. Aktuelle Entwicklungen

Seit Februar 2002 liegt ein geänderter Vorschlag<sup>13</sup> der EU-Kommission zur Novellierung der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 in der Fassung der Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 vor. In der endgültigen Fassung, über die zeitnah entschieden werden soll, stellt diese Verordnung nach einer Übergangsfrist künftig die maßgebliche rechtliche Grundlage für den ÖPNV dar. Die bisherigen Beihilferegeln sollen damit in Markt Zugangsregelungen umgestaltet werden. Dabei sollen die Aufgabenträger des ÖPNV künftig nahezu alle von Verkehrsunternehmen zu erbringenden Leistungen europaweit öffentlich ausschreiben und nur noch befristet durch öffentlichen Dienstleistungsauftrag vergeben.

In dem geänderten Vorschlag hat die EU-Kommission einen Teil der Beschlüsse des Europäischen Parlaments<sup>14</sup> übernommen oder Kompromissvorschläge gemacht. In den wichtigsten Punkten hat sie aber ihren Standpunkt beibehalten. So lehnt sie den Beschluss des Parlaments zur Option der kommunalen Eigenproduktion als mit dem EG-Vertrag nicht vereinbar ab. Das von deutscher Seite favorisierte Wettbewerbsverfahren nach Qualitätsvergleich (zur Wahrung der hohen Standards im ÖPNV) hält die Kommission für nicht genügend transparent. Sie hält daher am Vorrang der Ausschreibung fest und verlangt, dass ein Drittel aller Verkehrsleistungen nach fünf Jahren, zwei Drittel nach sechs Jahren und alle Verträge acht Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung ausgeschrieben sein sollen.

In der Diskussion um die neue Wettbewerbsordnung für den öffentlichen Personenverkehr geht es im Kern um die Frage, ob Zuschüsse zum Defizitausgleich im ÖPNV staatliche Beihilfen sind, die eigenwirtschaftliche Verkehre (die nicht der Verordnung unterliegen) zu gemeinwirtschaftlichen Verkehren machen, die ausgeschrieben werden müssen<sup>15</sup>. Hierzu hat der Europäische Gerichtshof vor Kurzem ein Urteil<sup>16</sup> gefällt. Er weist zunächst darauf hin, dass nach ständiger Rechtsprechung

---

13 Europäische Kommission, Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen, KOM (2002) 107 endg. vom 21.02.2002, Brüssel. Der geänderte Vorschlag basiert auf dem ursprünglichen Vorschlag vom Juli 2000 mit gleichlautendem Titel, KOM (2000) 7 endg. vom 26.07.2000, Brüssel.

14 Das Europäische Parlament, das der Verordnung über die Marktöffnung im ÖPNV zustimmen muss, hat am 14. November 2001 zahlreiche Änderungen zum Vorschlag der Kommission beschlossen.

15 Vgl. Jürgen Deiters, Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr - Auswirkungen der europäischen Liberalisierungspolitik in Deutschland, Universität Osnabrück, <http://www.geographie.uni-osnabrueck.de/mitarbeiter/deiters/oepnv/wettbewerb.pdf>.

16 Urteil des Europäischen Gerichtshofes in der Rechtsache C-280/00 „Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg“ v. 24. Juli 2003.

eine staatliche Maßnahme nur dann eine staatliche Beihilfe im Sinne des EG-Vertrags sein könne, wenn sie als *“Vorteil”* für das begünstigte Unternehmen angesehen werden könne, den dieses unter normalen Marktbedingungen nicht erhalten hätte.

Ein solcher Vorteil liege nicht vor, wenn es sich um einen finanziellen Ausgleich handelt, der nur die Gegenleistung für von Mitgliedstaaten auferlegte gemeinwirtschaftliche Pflichten bildet. Ein derartiger Ausgleich sei im konkreten Fall jedoch nur dann nicht als staatliche Beihilfe zu qualifizieren, wenn vier Voraussetzungen erfüllt sind:

1. Das begünstigte Unternehmen muss tatsächlich mit der Erfüllung gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen betraut sein, und diese Verpflichtungen müssen klar definiert sein.
2. Die Parameter, anhand deren der Ausgleich berechnet wird, sind zuvor objektiv und transparent aufzustellen.
3. Der Ausgleich darf nicht über das hinausgehen, was erforderlich ist, um die Kosten der Erfüllung der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen unter Berücksichtigung der dabei erzielten Einnahmen und eines angemessenen Gewinns ganz oder teilweise zu decken.
4. Die Höhe des Ausgleichs ist im Vergleich mit den Kosten zu bestimmen, die ein durchschnittliches Verkehrsunternehmen zu tragen hätte (unter Berücksichtigung der Einnahmen und des angemessenen Gewinns aus der Erfüllung seiner Verpflichtungen). Dies gilt, wenn die Auswahl nicht im Rahmen eines Verfahrens zur Vergabe öffentlicher Aufträge erfolgt.

Nur wenn diese vier Voraussetzungen erfüllt seien, könne davon ausgegangen werden, dass ein Unternehmen in Wirklichkeit keinen finanziellen *“Vorteil”* erhalten habe, der bewirken würde, dass es gegenüber den mit ihm im Wettbewerb stehenden Unternehmen in eine günstigere Wettbewerbsstellung gelangen würde, und der Ausgleich daher nicht den Charakter einer staatlichen Beihilfe im Sinne des EG-Vertrags habe<sup>17</sup>.

---

17 Vgl. Europäischer Gerichtshof, Abteilung Presse und Information, Pressemitteilung Nr. 64/03 v. 24. Juli 2003, Urteil des Gerichtshofes in dem Vorabentscheidungsverfahren C-280/00, Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg / Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, <http://europa.eu.int/cj/de/actu/communiques/cp03/aff/cp0364de.htm>.

Der Richterspruch bewahrt zwar die kommunalen Unternehmen vor einem radikalen Umbruch. Dennoch stellt er keinen Grund dar, die begonnenen Reform- und Umstrukturierungsprozesse zu verzögern. Vielmehr werden klare Regeln für die insbesondere in Deutschland gängige Subventionspraxis im ÖPNV aufgestellt. Mit den gerichtlich festgelegten Bedingungen, die an die Zulässigkeit von staatlichen Ausgleichszahlungen an Verkehrsunternehmen geknüpft werden, ist eine hohe Transparenz der wirtschaftlichen Umstände für derartige Zahlungen verbunden. Verkehrsunternehmen, die bei Ausschreibungen nicht zum Zuge gekommen sind, dürften künftig bessere Chancen einer juristischen Nachprüfbarkeit haben<sup>18</sup>.

Das gilt auch vor dem Hintergrund der Änderung der Vergabeordnung<sup>19</sup> vom Oktober 2002. Dabei kann von der „Ausschreibungsverpflichtung“ bei dem Eisenbahnpersonennahverkehr in einem gewissen Rahmen vom Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung abgewichen und diese Leistungen freihändig vergeben werden. Der Übergang zu einem stufenweisen Wettbewerb in einem Zeitraum von 12 Jahren ist aber auch hier festgelegt.

Auch die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass künftig der ÖPNV dem Wettbewerb in verstärktem Maße geöffnet werden soll. Sie unterstützt deshalb grundsätzlich den oben beschriebenen Verordnungsentwurf der Kommission, der als Nachfolgeregelung der derzeit geltenden Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 zu einem geregelten Wettbewerb im Nahverkehr führen soll<sup>20</sup>. Die bisher überwiegend positiven Ergebnisse bei Qualitätssteigerung und Kostensenkung nach der Einführung erster wettbewerblicher Elemente im ÖPNV bestärken auch die Bemühungen einer weiteren Öffnung des ÖPNV für den Wettbewerb. Vgl. hierzu auch die Ausführungen in Gliederungspunkt 4.

---

18 Vgl. in diesem Sinne auch Eberhard Krummheuer, Nahverkehr – Klare Worte, in: Handelsblatt, v. 25./26.07.2003, S. 11.

19 Erste Verordnung zur Änderung der Vergabeverordnung, Verordnung vom 07.11.2002, BGBl. I 2002 Nr.78, S.4338.

20 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Erklärung zum Urteil des Europäischen Gerichtshofes in Rechtssache C-280/00 - Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg gegen Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, 24. Juli 2003, Nr.: 292/03, [http://www.bmvbw.de/cms-aussen-spezial/externalViews/ExternalViews.jsp?contentId=15967 & printView=true](http://www.bmvbw.de/cms-aussen-spezial/externalViews/ExternalViews.jsp?contentId=15967&printView=true).

### 3. Organisation des ÖPNV

Mit den ersten Liberalisierungsschritten mussten auch die Organisationsstrukturen im ÖPNV geändert werden. Alle Länder mit Ausnahme des Stadtstaates Hamburg haben auf der Grundlage des Regionalisierungsgesetzes bis Ende 1995 Landesnahverkehrsgesetze verabschiedet<sup>21</sup>. In allen Landesnahverkehrsgesetzen sind die Aufgabenträger als die zuständigen Stellen für die Vereinbarung oder Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Verkehrsleistungen im Sinne der Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 in der geänderten Fassung (EWG) Nr. 1893/91 bestimmt. Die Aufgabenträger als Repräsentanten der politischen Ebene entscheiden in diesen Fällen über den Umfang der Leistungen im ÖPNV. Sie sind verpflichtet, die bestellten Leistungen - soweit sie durch Erlöse nicht gedeckt sind - den Verkehrsunternehmen finanziell auszugleichen<sup>22</sup>.

Die Organisationsstrukturen im Bereich der Auftraggeber sind in vielen Fällen durch Neugründung von Gesellschaften im ÖPNV und SPNV, wie weiter unten näher erläutert, ergänzt worden. Der Schwerpunkt der Gesellschaftsgründungen lag im Zeitraum 1992 bis 1997. Die meisten Gesellschaften wurden im Jahr 1996 gegründet. Die Aufgabenträger, die bereits einen ersten beschlossenen Nahverkehrsplan hatten, weisen mehr Gesellschaftsgründungen auf und die Gründungen liegen tendenziell früher als bei den anderen Aufgabenträgern<sup>23</sup>. Vgl. die untenstehende Tabelle 1.

**Tabelle 1: Gründungsjahre der Gesellschaften**<sup>24</sup>

Gründungsjahr der Gesellschaft	Aufgabenträger 1. NVP	Aufgabenträger 2. NVP
vor 1990	5	3
1990 / 1991	7	5
1992 / 1993	14	8
1994 / 1995	15	17
1996 / 1997	25	19
1998 / 1999	2	2
2000 / 2001	1	4
2002 / 2003	1	2

21 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bericht der Bundesregierung über den Öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland nach der Vollendung der deutschen Einheit 1999, S. 31 ff., <http://www.bmv.de/Anlage2771/OePNV-Bericht-1999-Teil-1.pdf>

22 Vgl. ebenda S. 34.

23 Vgl. Swantje-Angelika Küpper, Christian Holz-Rau, Bettina Molly, Wiebke Unbehaun, [Arbeitsbericht HANNAH \(2\), Auswertung der bundesweiten Befragung der Aufgabenträger](#), Vorschläge und Strategien zur Weiterentwicklung eines Instrumentariums für die Erstellung von Nahverkehrsplänen durch die Aufgabenträger, Forschungsprogramm „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden 2001 (FoPS 2001), FE 70.665.1/01, im Auftrag des BMVBW, 10. Juni 2003, S. 22, <http://www.nahverkehrsplaene.de/aktuelles/2AB-HANNAH.PDF>.

24 Quelle: ebenda, S. 22.

Dies ist nicht verwunderlich. Denn in den Jahren 1996 bis 1998 hat der größte Teil der Aufgabenträger erstmals einen Nahverkehrsplan beschlossen. Die Aufgabenträger sind verpflichtet, den Nahverkehrsplan in regelmäßigen Abständen fortzuschreiben. Nach der vorliegenden Studie<sup>25</sup> wird voraussichtlich im Jahr 2003 der Schwerpunkt für den Abschluss der ersten Aktualisierung mit dem Beschluss für einen zweiten Nahverkehrsplan sein. Grundlage für die Verpflichtung, einen Nahverkehrsplan aufzustellen ist § 8 Abs. 3 Satz 4 PersBefG. Danach sind in den Landesgesetzen entsprechende Regelungen aufzunehmen.

### **3.1. Schienenpersonennahverkehr**

Was die Organisation des Schienenpersonennahverkehrs anbetrifft, so wurde mit dem Regionalisierungsgesetz zum 1. Januar 1996 die Zuständigkeit des Bundes aufgehoben und in die Verantwortung der Länder als Aufgabe der Daseinsvorsorge übertragen. Die ungleiche Ausgangslage aufgrund bereits existierender großräumiger Kooperationen im ÖPNV, aber auch der Umstand, dass einzelne Länder unterschiedliche Prioritäten setzten, haben zu sehr unterschiedlichen ÖPNV-Konzepten und damit zu unterschiedlicher SPNV-Zuständigkeit geführt.

Alle Länder mit einem zentral verantworteten Schienenpersonennahverkehr haben für die Durchführung der damit verbundenen Aufgaben Landesgesellschaften in der Form privatrechtlicher GmbHs gegründet. Die Landesgesellschaften sind nicht Aufgabenträger im rechtlichen Sinne. Vielmehr übernehmen sie ihre Aufgaben im Auftrag der Länder und unterstützen diese in ihrer Funktion als Aufgabenträger. Nur die Landesbehörden nehmen hoheitliche Aufgaben wahr<sup>26</sup>. Vgl. hierzu die untenstehende Tabelle 2, in der eine Übersicht über die neugegründeten Landesnahverkehrsgesellschaften enthalten ist.

---

25 Vgl. . Swantje-Angelika Küpper, Christian Holz-Rau, Bettina Molly, Wiebke Unbehaun, [Arbeitsbericht HANNAH \(2\)](#), a.a.O., S. 13.

26 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bericht der Bundesregierung über den Öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland nach der Vollendung der deutschen Einheit, 1999, S. 35, <http://www.bmvbw.de/Anlage2771/OePNV-Bericht-1999-Teil-1.pdf>.

Tabelle 2: Neugegründete Landesnahverkehrsgesellschaften für den SPNV<sup>27</sup>

<b>Land</b>	<b>Name der Landesgesellschaft</b>	<b>Gegründet</b>
Baden-Württemberg	NVBW Nahverkehrsgesellschaft Baden-Württemberg mbH	Januar 1995
Freistaat Bayern	BEG Bayerische Eisenbahngesellschaft mbH	August 1995
Brandenburg	LEG Landesentwicklungsgesellschaft für Städte, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg mbH (seit 1997 Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH, VBB)	Oktober 1991
Mecklenburg-Vorpommern	VMV Verkehrsgesellschaft Mecklenburg-Vorpommern mbH	Dez. 1995
Niedersachsen	LNVG Landesnahverkehrsgesellschaft Niedersachsen mbH	März 1996
Saarland	VGS Verkehrsverbundgesellschaft Saar mbH	Februar 1997
Freistaat Sachsen	Sächsische Landesverkehrsgesellschaft mbH	Januar 1996
Sachsen-Anhalt	NASA Nahverkehrsservice Sachsen-Anhalt mbH	Sept. 1995
Schleswig-Holstein	LVS Schleswig-Holstein Landesweite Verkehrsservicegesellschaft mbH	Sept. 1995
Freistaat Thüringen	Nahverkehrsservicegesellschaft Thüringen mbH	Februar 1996

Ansonsten sind die Länder zu unterschiedlichen Entscheidungen für die Verlagerung der Aufgaben des SPNV gekommen. Es lassen sich fünf Gruppen (A-E) von Ländern bilden, die ähnliche Merkmale der Aufgabenträgerschaft für den SPNV aufweisen. In untenstehender Tabelle 3 ist die Zuordnung aufgelistet.

<sup>27</sup> Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bericht der Bundesregierung über den Öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland nach der Vollendung der deutschen Einheit 1999, S. 35

Tabelle 3: Landesregelungen der Aufgabenträgerschaft für den SPNV<sup>28</sup>

Gruppe	Aufgabenträger für den SPNV; sonstige Regelungen	Bundesland
A	kommunale Ebene; kommunale Gebietskörperschaft oder ein Zusammenschluss von diesen	Hessen Nordrhein-Westfalen Rheinland-Pfalz Berlin Bremen Hamburg
B	Land; befristete Regelung mit anschließender Übertragung der Zuständigkeit auf mehrere Zusammenschlüsse von kommunalen Aufgabenträgern	Sachsen <sup>a)</sup>
C	Land; bis zum definierten Termin Prüfung von Voraussetzungen für die Übertragung der Zuständigkeit auf Zusammenschlüsse von kommunalen Aufgabenträgern	Niedersachsen <sup>b)</sup> Sachsen-Anhalt
D	Land; Möglichkeit einer Übertragung der Zuständigkeit von bestimmten Teilräumen auf kommunale Gebietskörperschaften	Baden-Württemberg <sup>c)</sup> Brandenburg Mecklenburg-Vorpommern Saarland
E	Land; Möglichkeit einer Übertragung nicht vorgesehen	Bayern Schleswig-Holstein Thüringen

a) Zweckverband Oberelbe ist Aufgabenträger für den SPNV seit dem 24.05.1998.

b) Großraumverbände Hannover und Braunschweig sind Aufgabenträger für den SPNV seit dem 01.01.1996.

c) Verband Region Stuttgart ist Aufgabenträger für die S-Bahn seit dem 01.01.1996.

In den Ländern mit kommunaler Verantwortung für den SPNV, die der Gruppe A angehören, wurden neue Organisationen gegründet oder bestehende Verkehrsverbände an die veränderten Rahmenbedingungen angepasst. Das jeweilige Landesnahverkehrsgesetz bestimmt die Organisationsstruktur für die Aufgaben des SPNV auf kommunaler Ebene. In der untenstehenden Tabelle 4 ist eine Übersicht über die Organisationsstruktur dieser Ländergruppe dargestellt.

28 Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bericht...a.a.O., S. 33.

Tabelle 4: Organisation des SPNV auf kommunaler Ebene<sup>29</sup>

<b>Land</b>	<b>Organisation des SPNV</b>
Nordrhein-Westfalen	In neun Zweckverbänden; Zur Aufgabenwahrnehmung bedienen sich die Zweckverbände bestehender (z.B. Verkehrsverbund Rhein-Ruhr) oder neugegründeter (z.B. Nahverkehrsverbund Paderborn-Höxter) Management-Einheiten
Hessen	In zwei Verkehrsverbänden: Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV) Nordhessischer Verkehrsverbund (NVV)
Rheinland-Pfalz	In zwei Zweckverbänden: Zweckverband "Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Nord" Zweckverband "Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Süd"
Berlin	Senatsverwaltung Berlin / Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (VBB)
Bremen	Senatsverwaltung Bremen
Hamburg*)	Senatsverwaltung Hamburg / Hamburger Verkehrsverbund (HVV)

\*) Ohne Landesnahverkehrsgesetz

### 3.2. Übriger ÖPNV

Für den übrigen ÖPNV haben die Landesgesetzgeber die Aufgabenträgerschaft auf den kommunalen Bereich übertragen und die Landkreise und kreisfreien Städte, in Einzelfällen auch die kreisangehörigen Gemeinden, zu Aufgabenträgern für Bus und Stadtbahnen bestimmt<sup>30</sup>. Damit wurden ihnen auch die Aufgaben für die Aufstellung eines Nahverkehrsplanes und für die Bestellung gemeinwirtschaftlicher Leistungen übertragen. Die meisten Kommunen sind damit in eine Doppelrolle geraten. Denn zum überwiegenden Teil sind sie zum einen Eigentümer von Personenverkehrsunternehmen und zum anderen Entscheider für die wettbewerbliche Vergabe von Verkehrsdienstleistungen<sup>31</sup>. Im Gegensatz zum SPNV haben viele Mischverbände im ÖPNV, bei denen Aufgabenträger mit Unternehmen verbunden sind, noch keine juristische

29 Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bericht...a.a.O., S. 36.

30 Die Stadtstaaten bilden einen Sonderfall. Vgl. Hans-Jörg Weiß, Die Doppelrolle der Kommunen im ÖPNV, Diskussionsbeitrag des Instituts für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik, Nr. 90 – Februar 2003, S. 3, <http://www.vwl.uni-freiburg.de/fakultaet/vw/disk90.pdf>.

31 Vgl. zur Dominanz von im kommunalen Eigentum stehenden Verkehrsbetrieben und auch zur damit verbundenen wettbewerblichen Problematik, Hans-Jörg Weiß, a.a.O. und Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bericht der Bundesregierung über den Öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland nach der Vollendung der deutschen Einheit 1999, S. 67 ff.

Trennung vorgenommen<sup>32</sup>. Für die Umsetzung des rechtlich vorgegebenen Besteller-Ersteller-Prinzips ist eine klare personelle und institutionelle Trennung der Verantwortlichkeiten zwischen dem gesetzlichen Aufgabenträger des ÖPNV und den Verkehrsunternehmen erforderlich<sup>33</sup>. Ein relativ aktuelles Beispiel für die Trennung der Doppelrolle im ÖPNV stellt die Stadt Frankfurt/M dar. Sie hat im Jahr 2001 mit der Umstrukturierung der VerkehrsGesellschaft Frankfurt am Main mbH (VGF) begonnen und alle Aufgaben der Stadt Frankfurt gemäß Hessischem ÖPNV-Gesetz auf eine Lokale Nahverkehrsgesellschaft (LNG) zum 1. September übertragen<sup>34</sup>. Sie ist eine 100-prozentige Tochter der Stadt und tritt inzwischen unter dem Namen traffiQ auf<sup>35</sup>.

Für einen Gesamtüberblick über die Regelung der Aufgabenträgerschaft in den Bundesländern für den Bereich des ÖPNV und des SPNV siehe untenstehende Tabelle 5. Sie gibt einen groben Überblick über verschiedenen Regelungen in den Bundesländern.

---

32 Vgl. Swantje-Angelika Küpper, Christian Holz-Rau, Bettina Molly, Wiebke Unbehaun, *Arbeitsbericht HANNAH (2), ...a.a.O.*, S. 22.

33 Vgl. hierzu auch Sibylle Barth, Hubertus Baumeister, Lothar H. Fiedler, Lorenz Wachinger, Rechtsanwaltssozietät, *Wendezeit im Öffentlichen Personennahverkehr, - Wege zur Neuorganisation des ÖPNV*, Diskussionspapier, Bremen, 10.02.2003, S. 10 ff., <http://www.oepnv-spiegel.de/dokumente/030210-Grundlagenpapier-Endfassung.pdf>.

34 Vgl. Hans-Jörg Weiß, *Die Doppelrolle der Kommunen im ÖPNV*, a.a.O., S. 16.

35 Vgl. traffiQ, *Die Lokale Nahverkehrsgesellschaft, Hintergründe, Aufgaben, Perspektiven*, <http://www.traffiq.de/Page10284/page10284.html>.

Tabelle 5: Aufgabenträgerschaft für den ÖPNV und SPNV in den Bundesländern<sup>36</sup>

<b>Land</b>	<b>SPNV: Land ÖPNV: Kreise und kreisfreie Städte</b>	<b>SPNV+ÖPNV: Kreise und kreisfreie Städte</b>	<b>SPNV: Zweckverband ÖPNV: Kreise und kreisfreie Städte</b>	<b>SPNV+ÖPNV: Nahverkehrs- raum/Zweck- verband</b>	<b>SPNV+ÖPNV: Land</b>
Baden- Württemberg	<b>X</b>				
Bayern	<b>X</b>				
Berlin					<b>X</b>
Brandenburg	<b>X</b>				
Bremen					<b>X<sup>1)</sup></b>
Hamburg					<b>X</b>
Hessen		<b>X</b>		<b>X<sup>4)</sup></b>	
Mecklenburg- Vorpommern	<b>X</b>				
Niedersachsen	<b>X<sup>2)</sup></b>				
Nordrhein- Westfalen			dabei SPNV: sieben Zweck- verbände		
Rheinland- Pfalz			dabei SPNV: zwei Zweck- verbände		
Saarland	<b>X<sup>5)</sup></b>				
Sachsen			dabei SPNV: fünf Zweckver- bände		
Sachsen- Anhalt	<b>X<sup>3)</sup></b>			<b>X<sup>3)</sup></b>	
Schleswig- Holstein			dabei SPNV: ein Zweck- verband		
Thüringen	<b>X</b>				

- 1 In Bremen liegt die Zuständigkeit für den ÖPNV beim Zweckverband Bremen/Niedersachsen, die für den SPNV bei der Stadtgemeinden Bremen/Bremerhaven. Es wird ein integrierter Nahverkehrsplan für den ÖPNV und den SPNV erstellt und gemeinsam von den beiden Aufgabenträgern beschlossen.
- 2 In Niedersachsen haben sich einige Kreise und kreisfreie Städte zu Nahverkehrsgesellschaften zusammengeschlossen und ihnen die Aufgabenträgerschaft übertragen. Der Zweckverband Großraum Braunschweig und der Verband Region Hannover sind zusätzlich zum ÖPNV auch Aufgabenträger für den SPNV.
- 3 SPNV und ÖPNV sind Aufgabe von Landkreisen und kreisfreien Städten, in der Form von Zusammenschlüssen in Nahverkehrsräumen / Zweckverbänden; unter bestimmten Voraussetzungen ist das Land besonderer Aufgabenträger für den SPNV
- 4 Die Kreise und kreisfreien Städte bedienen sich vielfach lokaler Nahverkehrsgesellschaften, denen zum Teil die Aufgabenträgerschaft übertragen wird.
- 5 Im Saarland wird keinen separaten Nahverkehrsplan für den SPNV erstellt. Er wird durch den Verkehrsentwicklungsplan ersetzt.

36 Quelle: Swantje-Angelika Küpper, Christian Holz-Rau, Bettina Molly, Wiebke Unbehaun, [Arbeitsbericht HANNAH \(1\)](#) Vorschläge und Strategien zur Weiterentwicklung eines Instrumentariums für die Erstellung von Nahverkehrsplänen durch die Aufgabenträger, Forschungsprogramm „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden 2001 (FoPS 2001), FE 70.665.1/01, im Auftrag des BMVBW, 27. November 2002, S. 9, <http://www.nahverkehrsplaene.de/aktuelles/1AB-FoPS.pdf>.

### **3.3. Drei-Ebenen-Modell**

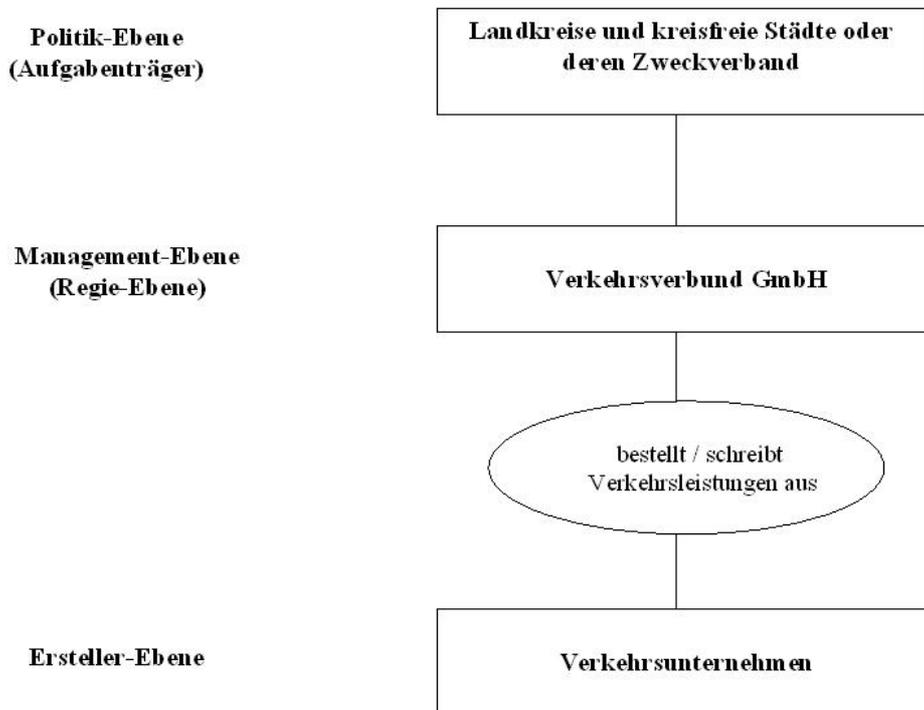
Ungeachtet der autonomen Gestaltungsbereiche der Verkehrsunternehmen werden die meisten Organisationskonzepte nach dem sogenannten Drei-Ebenen-Modell eines Kommunalverbundes aufgebaut (siehe Schaubild unten). Darin ist die obere Ebene dem Aufgabenträger vorbehalten, der das Angebot den politischen Zielvorgaben entsprechend festlegt und die Finanzierung garantiert. Es kann sich dabei auch um einen Zusammenschluss mehrerer Aufgabenträger handeln, z. B. einen Zweckverband. Die mittlere Management-Ebene (Regie-Ebene) setzt die politischen Vorgaben praktisch um. Sie ist in der Regel eine privatrechtliche GmbH, deren Anteile zu 100 % von den kommunalen Aufgabenträgern gehalten werden. Sie sorgt für die konzeptionelle Weiterentwicklung des Verkehrsangebots sowie für ein einheitliches Marketing und Erscheinungsbild der beteiligten Verkehrsunternehmen. Eine weitere Aufgabe dieser Ebene ist es, den Wettbewerb zwischen den Verkehrsunternehmen vorzubereiten und durchzuführen. Über die Ebene der Verkehrsunternehmen wird vor allem die Personal- und Fahrzeugeinsatzplanung, die Verkehrsdurchführung sowie das Fahrgeldmanagement und die Qualitätssicherung beim Erstellen der Verkehrsleistungen gewährleistet. Aus der Praxis sind auch Abwandlungen des in der Mehrzahl der Bundesländer eingeführten Drei-Ebenen-Modells bekannt.

Beim Zwei-Ebenen-Modell wird auf die Management-Ebene (z. B. in kleineren Kooperationen) verzichtet, während beim Vier-Ebenen-Modell ein Zusammenschluss der Verkehrsunternehmen hinzukommt. Ziel aller Organisationsformen ist jedoch immer die eindeutige Trennung politischen Handelns von der unternehmerischen Tätigkeit<sup>37</sup>.

---

37 Vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bericht...a.a.O., S. 38 ff.

Schaubild: ÖPNV-Organisation nach dem Drei-Ebenen-Modell eines kommunalen Verkehrsverbundes<sup>38</sup>



### 3.4. Beispiel Berlin/Brandenburg

Die Organisationsstruktur des ÖPNV in Brandenburg und Berlin lässt sich länderübergreifend weitgehend dem oben dargestellten Drei-Ebenen-Modell zuordnen. Zunächst ist wie in den vorstehenden Tabellen dargestellt das Land Berlin entsprechend der Festlegung im ÖPNV-Gesetz<sup>39</sup> Aufgabenträger für den SPNV und für den übrigen öffentlichen Personennahverkehr (üÖPNV). Zum SPNV gehören die Verkehrssysteme Eisenbahnregionalverkehr und S-Bahn. Zum üÖPNV werden die U-Bahn, die

<sup>38</sup> Quelle: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bericht...a.a.O., S. 39.

<sup>39</sup> Gesetz über die Aufgaben und die Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs im Land Berlin (ÖPNV-Gesetz) vom 27. Juni 1995, GVBl. für Berlin, S. 399.

Straßenbahn, der Autobus und die Fähren in Berlin gerechnet<sup>40</sup>. Ähnliches gilt für das Land Brandenburg<sup>41</sup>. Es ist zunächst verantwortlich für den SPNV, kann aber auf Antrag die Verantwortung auf Kreise und kreisfreie Städte übertragen. Der üÖPNV ist Selbstverwaltungsaufgabe der Kreise und kreisfreien Städte.

In den ÖPNV-Gesetzen beider Länder (§4 bzw. §5) ist die Bildung eines länderübergreifenden Verkehrs- bzw. Verkehrs- und Tarifverbundes vorgegeben. Danach wurde am 30.12.1996 der Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg GmbH (VBB) gegründet. Er ist eine Gesellschaft beider Länder, der Kreise<sup>42</sup> und kreisfreien Städte<sup>43</sup>. Im Gesellschaftsvertrag (§2) sind seine „Management“- (Regie-) Aufgaben weiter spezifiziert.

Dieser Aufbau führt zu einer klar umrissenen Verantwortungsstruktur und ermöglicht eine eindeutige Trennung zwischen politischer (Besteller-Ebene) und unternehmerischer (Ersteller-Ebene) Verantwortung. Die Gesellschafter sind in ihren Entscheidungen unabhängig von den Verkehrsunternehmen. Der Verkehrsverbund übernimmt somit die Schnittstellenfunktion zwischen Politik und Verkehrsunternehmen<sup>44</sup>. Er fungiert als Regie-Ebene. Der VBB bestellt im Auftrag der Länder Berlin und Brandenburg den Eisenbahn-, Regional- sowie den S-Bahnverkehr und kooperiert mit 43 öffentlichen und privaten Verkehrsunternehmen<sup>45</sup>, um ein abgestimmtes und integriertes Nahverkehrs-

---

40 Vgl. Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Nahverkehrsplan Berlin 2000/2001 und 2004, Aufgabenstellung, <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/nahverkehrsplan/de/aufgabenstellung.shtml>.

41 Grundlage ist das Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Brandenburg (ÖPNV-Gesetz - ÖPNVG) vom 26. Oktober 1995, GVBl.I/95 S.252, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 1997, GVBl.I/97 S.163.

42 Dazu zählen 14 Landkreise: Barnim, Dahme-Spreewald, Elbe-Elster, Havelland, Märkisch-Oderland, Oberhavel, Oberspreewald-Lausitz, Oder-Spree, Potsdam-Mittelmark, Prignitz, Spree-Neiße, Teltow-Fläming und Uckermark.

43 Zu den kreisfreien Städte gehören Brandenburg an der Havel, Cottbus, Frankfurt (Oder) und Potsdam.

44 Vgl. <http://www.vbbonline.de/index.php?cat=4&sCat=53#anker2>.

45 Zur Unternehmensebene zählen BBG Barnimer Bus Gesellschaft mbH, BOS Busverkehr Oder-Spree GmbH, BVG Berliner Verkehrsbetriebe Anstalt des öffentlichen Rechts, CV Cottbusverkehr GmbH, DB Regio, ENV Elster Nahverkehrsgesellschaft mbH, EPNV Eisenhüttenstädter Personennahverkehr GmbH, HVG Havelbus Verkehrsgesellschaft mbH, LausitzBahn GmbH, NV Neißeverkehr GmbH, ORP Ostprignitz-Ruppiner Personennahverkehrsgesellschaft mbH, OVG Oberhavel Verkehrsgesellschaft mbH, PEG Prignitzer Eisenbahn GmbH, PVG S/A Personenverkehrsgesellschaft mbH Schwedt/Angermünde, RVS Regionale Verkehrsgesellschaft Dahme-Spreewald mbH, S-Bahn Berlin GmbH, STE Strausberger Eisenbahn GmbH, SEVG Seelower Verkehrsgesellschaft mbH, SBN Südbrandenburger Nahverkehrs GmbH, SVF Stadtverkehrsgesellschaft Frankfurt (Oder), SVG Strausberger Verkehrsgesellschaft m.b.H., SRS Schöneicher Rüdersdorfer Straßenbahn GmbH, WS Woltersdorfer Straßenbahn GmbH, UVG Uckermärkische Verkehrsgesellschaft mbH, VBBR Verkehrsbetriebe Brandenburg an der Havel GmbH, VGB Verkehrsgesellschaft Belzig mbH, VGP Verkehrs-

angebot im Verbundgebiet zu gewährleisten. Ihm obliegt insbesondere die Gesamtnahverkehrsplanung.

Interessant hierbei ist die zur Zeit vom Land Berlin angestrebte Ergänzung dieser Dreiebenen-Organisationsform mit einem weiteren Koordinierungselement speziell für den ÖPNV und dem SPN im Bereich des Aufgabenträgers des Landes Berlin. Hier sind auch Aufgaben betroffen, die zur Zeit noch dem VBB übertragen sind. So beabsichtigt das Land Berlin entsprechend einer aktuellen Vergabebekanntmachung<sup>46</sup> in Wahrnehmung seiner Funktion als Aufgabenträger für den ÖPNV und SPNV, die Durchführung wesentlicher Aufgaben an Fremdfirmen zu übertragen.

So soll zur Vorbereitung und zur inhaltlichen Koordinierung sowie zur Steuerung der Durchführung der Aufgaben ein Projektkoordinator eingesetzt werden. Der Projektkoordinator soll entsprechend den Vorgaben des Aufgabenträgers verantwortlich sein für die Vorbereitung, Koordinierung und Steuerung folgender durch die Fremdfirmen zu erfüllenden Aufgaben im SPNV und ÖPNV: Vorgaben zur Netz- und Angebotsplanung; Bestell- und Qualitätsmanagement; Vorbereitung und Durchführung von Ausschreibungen; Vertragsmanagement- und controlling<sup>47</sup>.

Hier bleibt abzuwarten, wie sich der Aufgabenbereich der künftigen Berliner Koordinierungsebene von den gesetzlichen und vertraglichen Aufgaben des VBB abgrenzen lassen. Überschneidungen sind offenbar gegeben. Mit einem zusätzlichen Koordinierungsaufwand ist sicher zu rechnen. Die Zuständigkeits- und Koordinierungsproblematik könnte sich entschärfen, falls der VBB sich für die ausgeschriebenen Leistungen beworben hat und den Zuschlag erhalten sollte.

---

gesellschaft Prignitz mbH, VGOSL Verkehrsgesellschaft Oberspreewald-Lausitz, ViP Verkehrsgesellschaft Potsdam mbH, VTF Verkehrsgesellschaft mbH Teltow-Fläming, Herz Reisen GmbH, Günter Anger & Andreas Nickol Busbetrieb GbR, Omnibusbetrieb Fritz Behrendt OHG, Omnibusbetrieb Dieter Obst, Omnibusbetrieb Günter Lehmann, Omnibusbetrieb Günther Pietzsch - Der Niederlausitzer, Omnibusverkehr Armin Glaser, Omnibusunternehmen Hans-Herrmann Lange, Reisebusunternehmen M. Lukas, Personenverkehr M. Müller, Peter Reckter Omnibusverkehr, A. Reich GmbH und Omnibusbetrieb Gustav Wetzell.

46 Supplement Amtsblatt EU S 109 v. 07.06.2003, „D-Berlin: Projektmanagement“, 2003/S109-098019, <http://ted.publications.eu.int/dynamic/doccur/de/de/CnPj/3/98019-2003.htm?CDBNR=&QFILE=&SID=StOt>.

47 Vgl. Auftragsbeschreibung in der vorgenannten Vergabebekanntmachung. Schlusstermin für den Eingang von Angeboten war Anfang Juli 2003. Entsprechend der Vergabebekanntmachung ist der 04.08.2003 für die Versendung der Aufforderung zur Angebotsabgabe an ausgewählte Bewerber vorgesehen.

#### 4. Fazit

Die Einführung des Wettbewerbs im ÖPNV ist ein langwieriger und schwieriger Vorgang. Im SPNV kommt die Entwicklung offenbar zügiger voran als im übrigen ÖPNV. Das liegt nach Auffassung von Verkehrsexperten maßgeblich daran, dass viele Kommunen eine Doppelrolle im ÖPNV spielen. Zum einen sind sie vielfach noch Eigentümer von kommunalen Verkehrsunternehmen und zum anderen sind sie hoheitliche Aufgabenträger für den ÖPNV. Die organisatorische und rechtliche Trennung von Besteller- und Ersteller-Ebene ist hier noch nicht konsequent umgesetzt worden. Sie spielt aber offenbar eine wichtige Rolle für eine erfolgreiche Einführung von wettbewerblichen Strukturen und die Ausschreibung von Verkehrsdienstleistungen.

Nach einer aktuellen bundesweiten Umfrage im Rahmen eines Forschungsprojekts<sup>48</sup> zu den Umstrukturierungen im ÖPNV haben ein Drittel der Aufgabenträger im ÖPNV und etwa die Hälfte der Aufgabenträger im SPNV bereits erste Erfahrungen mit dem Wettbewerb gemacht. Rund 30 % der Aufgabenträger des ÖPNV hätten deutliche Qualitätssteigerungen erreichen können. Der gleiche Anteil berichtet von deutlichen Kosteneinsparungen. Rund zwei Drittel sagten aus, Qualitätssteigerungen bzw. Kosteneinsparungen erzielt zu haben. Der Anteil berichteter Qualitätseinbußen bzw. Kostensteigerungen sei mit 6 bzw. 10% deutlich geringer. Häufig seien dabei die Kostensteigerungen mit Qualitätssteigerungen verbunden. Noch positiver seien die Erfahrungen der Aufgabenträger im SPNV. Sie erzielten zu über 80 % deutliche Vorteile und Qualitätssteigerungen. Mehrkosten seien in keinem Fall berichtet worden. Immerhin würde ein Drittel der Aufgabenträger sogar deutliche Kosteneinsparungen angeben.

Das zeigt, dass schon mit den ersten Schritten der Einführung von wettbewerblichen Elementen im ÖPNV insgesamt qualitativ und finanziell positive Ergebnisse erzielt werden konnten. Dies wird insbesondere bei knappen kommunalen Haushaltsmitteln, zusätzliche Anreize schaffen, den ÖPNV für mehr Wettbewerb zu öffnen. So dürfte auch die Akzeptanz für die diesbezüglichen EU-rechtlichen Vorhaben steigen.

(Dr. Cloes)

---

48 Swantje-Angelika Küpper, Christian Holz-Rau, Bettina Molly, Wiebke Unbehaun, [Arbeitsbericht HANNAH \(2\), Auswertung der bundesweiten Befragung der Aufgabenträger, a.a.O., S. 71.](#)

## Literaturverzeichnis

Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) vom 27.12. 1993, BGBl I, S. 2396, 1994 I, S. 2439, zuletzt geändert durch Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.7.2001, BGBl I, S. 1950.

Behindertengleichstellungsgesetz vom 27. April 2002, BGBl I 2002, 1, S. 468.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Erklärung zum Urteil des Europäischen Gerichtshofes in Rechtssache C-280/00 - Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg gegen Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, 24. Juli 2003, Nr.: 292/03, <http://www.bmvbw.de/cms-aussen-spezial/externalViews/ExternalViews.jsp?contentId=15967&printView=true>.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bericht der Bundesregierung über den Öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland nach der Vollendung der deutschen Einheit 1999, <http://www.bmv.de/Anlage2771/OePNV-Bericht-1999-Teil-1.pdf>

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bericht der Bundesregierung über den Öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland nach der Vollendung der deutschen Einheit, 1999, S. 35, <http://www.bmvbw.de/Anlage2771/OePNV-Bericht-1999-Teil-1.pdf>.

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bericht der Bundesregierung über den Öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland nach der Vollendung der deutschen Einheit 1999, S. 35

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bericht der Bundesregierung über den Öffentlichen Personennahverkehr in Deutschland nach der Vollendung der deutschen Einheit 1999.

Eberhard Krummheuer, Nahverkehr – Klare Worte, in: Handelsblatt, v. 25./26.07.2003, S. 11.

Erste Verordnung zur Änderung der Vergabeverordnung, Verordnung vom 07.11.2002, BGBl. I 2002 Nr.78, S.4338.

Europäische Kommission, Geänderter Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen, KOM (2002) 107 endg. vom 21.02.2002, Brüssel.

Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Maßnahmen der Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit Anforderungen des öffentlichen Dienstes und der Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge für den Personenverkehr auf der Schiene, der Straße und auf Binnenschiffahrtswegen, KOM (2000) 7 endg. vom 26.07.2000, Brüssel.

Europäischer Gerichtshof, Abteilung Presse und Information, Pressemitteilung Nr. 64/03 v. 24. Juli 2003, Urteil des Gerichtshofes in dem Vorabentscheidungsverfahren C-280/00, Altmark Trans GmbH, Regierungspräsidium Magdeburg / Nahverkehrsgesellschaft Altmark GmbH, <http://europa.eu.int/cj/de/actu/communiques/cp03/aff/cp0364de.htm>.

Europäischer Gerichtshof, [Urteil in der Rechtsache C-280/00 „Altmark Trans et Regierungspräsidium Magdeburg“](#) v. 24. Juli 2003.

Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr im Land Brandenburg (ÖPNV-Gesetz - ÖPNVG) vom 26. Oktober 1995, GVBl.I/95 S.252, zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 1997, GVBl.I/97 S.163.

Gesetz über Finanzhilfen des Bundes zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinde (Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz - GVFG) vom 28. Januar 1988, BGBl. I S. 100, zuletzt geändert durch Artikel 49 des Gesetzes zur Gleichstellung behinderter Menschen und Änderung anderer Gesetze vom 27. April 2002, BGBl. I S. 1467.

Gesetz über die Aufgaben und die Weiterentwicklung des öffentlichen Personennahverkehrs im Land Berlin (ÖPNV-Gesetz) vom 27. Juni 1995, GVBl. für Berlin, S. 399.

Gesetz zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (Eisenbahnneuordnungsgesetz - ENeuOG) vom 27. Dezember 1993, BGBl. I, S. 2378 ff.

Hans-Jörg Weiß, Die Doppelrolle der Kommunen im ÖPNV, Diskussionsbeitrag des Instituts für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik, Nr. 90 – Februar 2003, S. 3, <http://www.vwl.uni-freiburg.de/fakultaet/vw/disk90.pdf>.

Jürgen Deiters, Wettbewerb im öffentlichen Personennahverkehr - Auswirkungen der europäischen Liberalisierungspolitik in Deutschland, Universität Osnabrück, <http://www.geographie.uni-osnabrueck.de/mitarbeiter/deiters/oepnv/wettbewerb.pdf>.

Personenbeförderungsgesetz vom 21. März 1961, BGBl. I 1961, S. 241, neugefasst durch Bek. v. 8. 8.1990, BGBl. I, S. 1690; zuletzt geändert durch Art. 49 G v. 21. 8.2002, BGBl. I, S. 3322.

Regionalisierungsgesetz vom 27. Dezember 1993, BGBl. I, S. 2378, 2395.

Richtlinie des Rates vom 29. Juli 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft (91/440/EWG), ABl. L 237 vom 24.8.1991, S. 25.

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Nahverkehrsplan Berlin 2000/2001 und 2004, Aufgabenstellung, <http://www.stadtentwicklung.berlin.de/verkehr/nahverkehrsplan/de/aufgabenstellung.shtml>.

Sibylle Barth, Hubertus Baumeister, Lothar H. Fiedler, Lorenz Wachinger, Rechtsanwaltssozietät, Wendezeit im Öffentlichen Personennahverkehr, - Wege zur Neuorganisation des ÖPNV, Diskussionspapier, Bremen, 10.02.2003, S. 10 ff., <http://www.oepnv-spiegel.de/dokumente/030210-Grundlagenpapier-Endfassung.pdf>.

Supplement zum Amtsblatt EU S 109 v. 07.06.2003, „D-Berlin: Projektmanagement“, 2003/S109-098019, <http://ted.publications.eu.int/dynamic/doccur/de/de/CnPj/3/98019-2003.htm?CDBNR=&QFILE=&SID=SrOt>.

Swantje-Angelika Küpper, Christian Holz-Rau, Bettina Molly, Wiebke Unbehaun, [Arbeitsbericht HANNAH \(2\), Auswertung der bundesweiten Befragung der Aufgabenträger](#), Vorschläge und Strategien zur Weiterentwicklung eines Instrumentariums für die Erstellung von Nahverkehrsplänen durch die Aufgabenträger, Forschungsprogramm „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden 2001 (FoPS 2001), FE 70.665.1/01, im Auftrag des BMVBW, 10. Juni 2003, <http://www.nahverkehrsplaene.de/aktuelles/2AB-HANNAH.PDF>.

Swantje-Angelika Küpper, Christian Holz-Rau, Bettina Molly, Wiebke Unbehaun, [Arbeitsbericht HANNAH \(1\)](#) Vorschläge und Strategien zur Weiterentwicklung eines Instrumentariums für die Erstellung von Nahverkehrsplänen durch die Aufgabenträger, Forschungsprogramm „Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden 2001 (FoPS 2001), FE 70.665.1/01, im Auftrag des BMVBW, 27. November 2002, <http://www.nahverkehrsplaene.de/aktuelles/1AB-FoPS.pdf>.

traffiQ, Die Lokale Nahverkehrsgesellschaft, Hintergründe, Aufgaben, Perspektiven, <http://www.traffiq.de/Page10284/page10284.html>.

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen Köln und VDV-Förderkreis, Barrierefreier ÖPNV in Deutschland, „Rechtlicher Rahmen, technische Standards und Empfehlungen“, Bearbeitung gefördert vom BMVBW, [http://www.bmvbw.de/Anlage13068/Barrierefreier - OePNV - in-Deutschland – Rechtlicher – Rahmen – technische – Standards - und-Empfehlungen. pdf](http://www.bmvbw.de/Anlage13068/Barrierefreier-OePNV-in-Deutschland-Rechtlicher-Rahmen-technische-Standards-und-Empfehlungen.pdf).

Verordnung (EWG) Nr. 1107/70 des Rates vom 4. Juni 1970 über Beihilfen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr, ABl. L 130 S. 1, in der Fassung der Verordnung (EG) Nr. 543/97 des Rates vom 17. März 1997, ABl. EG Nr. L 84, S. 6.

Verordnung (EWG) Nr. 1191/69 des Rates vom 26. Juni 1969 über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei dem mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen auf dem Gebiet des Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehrs, ABl. L 156 v. 28.06.1969, S. 1.

Verordnung (EWG) Nr. 1893/91 des Rates vom 20. Juni 1991 zur Änderung der VO (EWG) Nr. 1191/69, ABl. L 169 v. 29.06.1991, S. 1.

Verordnung zur Anwendung von § 13 a Abs. 1 Satz 3 des Personenbeförderungsgesetzes, Verordnung vom 15.12.1995, BGBl. I 1995, S.1705.

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft vom 7. Februar 1992 (in Nachfolge des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957) in der konsolidierten Fassung mit den Änderungen durch den Vertrag von Amsterdam vom 2. Oktober 1997 (CONF/4005/97 ADD 2, ber. durch Protokoll vom 16. März 1999), geändert durch den Vertrag von Nizza, ABl. C 80 vom 10. März 2001, in Kraft seit dem 01.02.2003.