

TEXTE 29/2003 A

UMWELTFORSCHUNGSPLAN DES BUNDESMINISTERIUMS FÜR UMWELT,
NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT

Forschungsbericht 298 96 152
UBA-FB 000464/1

Umweltpolitische Handlungsempfehlungen für die Finanzierung des ÖPNV

Band A: Sozio-ökonomische Grundlagen

TransTec

**Transport und Technologie Consult GmbH, Büro Berlin
und**

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt und Energie GmbH

- Kurzfassung -

■ Grundsätzlicher Handlungsbedarf

Die Wertschätzung des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) scheint allgemein verbreitet - der ÖPNV sei relativ umweltfreundlich wegen seines verhältnismäßig geringen Flächen- und Energieverbrauchs sowie der geringen spezifischen Lärm- und Abgasemissionen. Die Sozialverträglichkeit wird positiv eingeschätzt wegen der breiten Zugänglichkeit der angebotenen Mobilitätsdienstleistungen und der geringen Unfallneigung. Tatsächlich jedoch spielt der ÖPNV innerhalb des gesamten Verkehrs eine eher geringe, seit Jahren stagnierende oder gar abnehmende Rolle, er wird von den Kunden und potentiellen Kunden häufig kritisiert, kann seine umweltentlastenden Potentiale keineswegs ausreizen und stellt sich auch ökonomisch eher als problematisch dar. In der langen Liste der hierfür ursächlichen Probleme werden insbesondere die genannten Finanzierungsstrukturen im Gefolge der Bahnreform und der darin enthaltenen Regionalisierung, vor allem aber nach den seitens der EU geänderten Rahmenbedingungen für die Finanzierung, verschärft.

□ Transparenz

Die gegenwärtige Finanzflüsse zur Förderung des ÖPNV sind vielfältig und unübersichtlich. Ihre Aufhellung stellte einen großen Teil der Arbeiten dar und ist im vorliegenden Projekt umfangreich dokumentiert. Die Mittel werden aufgrund einer großen Anzahl verschiedener gesetzlicher Regelungen zugewiesen. Durch den unterschiedlich hohen Ursprung und das teilweise Überspringen von Ebenen ergibt sich ein komplexes Flussbild. Insgesamt fließen rund 29 Mrd. DM an Fördermitteln in den ÖPNV, wovon 13 % vom Bund, 66 % von den Ländern und 21 % von den Kommunen eingesetzt werden. Darüber hinaus gehende Kosten werden über Fahrgeldeinnahmen und sonstige Einnahmen gedeckt. Die Bedingungen für die einzelnen Geldflüsse stellen sich höchst unterschiedlich dar.

Neben dem vergleichsweise einfachen Fall von Schlüsselzuweisungen aufgrund gesetzlicher Bestimmungen gibt es Flüsse, die an unterschiedliche Kosten- oder Leistungsnachweise gebunden sind, solche, die erst durch Komplementärmittel Dritter aktiviert werden, und ein breites Feld von verschiedenen zweckgebundenen, darunter traditionell eine relativ hohe Quote investitionsgebundener Finanzzuweisungen. Schwer erfassbar, jedoch einer der größten Posten wird durch kommunale Eigentümerbeiträge gebildet in Form von Verlustausgleichen, von Kapitaleinschüssen und im Rahmen des sog. Querverbands, bei dem Gewinne anderer Sparten eines kommunalen Mehrspartenunternehmens dem ÖPNV zur Verfügung gestellt werden; diese bislang für eine Reihe von Unternehmen wichtige Finanzierungsquelle wird bekanntlich zunehmend obsolet.

Die mit der Gewährung der Mittel jeweils verbundenen Bedingungen zusammen mit der Intransparenz führen dazu, dass bislang tendenziell mehr Sorgfalt darauf gelegt werden muss, den ÖPNV so zu gestalten, dass mögliche einwerbbarer Mittel auch tatsächlich eingeworben werden, als darauf, dass der ÖPNV insgesamt möglichst kostensparend, effizient und sachdienlich sowie umweltverträglich organisiert und durchgeführt wird. Eine wesentliche gegenwärtige Aufgabe und dauerhaft zu verfolgende Leitlinie ist es daher, die Finanzströme transparent und sachdienlich zu ordnen.

❑ **Rechtliche Konsistenz und EU-Konformität**

Erst seit Anfang der neunziger Jahre hat das für die Deregulierung der öffentlich-rechtlichen Beschränkungen privater Verkehrsmärkte zugrunde gelegte Modell des Wettbewerbs auch entscheidende Bedeutung für den öffentlichen Verkehr erhalten. Die Novelle zur EG-Verordnung 1191/69 vom 20.6.1991 hat ihren Geltungsanspruch erweitert und ihn auf die gesamten Stadt-, Vorort- und Regionalverkehrsdienstleistungen ausgedehnt. Aufgrund der unmittelbaren Geltung der EG-VO 1191/69 können nationale Vorschriften nur insoweit differenzierende Regelungen treffen, als sie dies ausdrücklich zulässt. Mit ihr ist daher nicht nur das Leitbild der Deregulierung des staatlichen Eisenbahnwesens implizit zum Muster für die Gestaltung des ÖPNV geworden. Nach Maßgabe des sekundären Gemeinschaftsrechts ist auch der Nahverkehr im Zeichen der Einführung von Wettbewerbsstrukturen auszugestalten.

❑ **Angemessene Zurechnung öffentlicher Leistungen**

Eine Reihe von Finanzierungselementen des ÖPNV fahren bislang unter falscher Flagge und sind künftig nicht mehr als ÖPNV-Förderung auszuprägen; herauszuheben sind:

- ❑ gruppenspezifische Förderungen, die sich aus den Umständen der jeweils geförderten Gruppe zu legitimieren haben und auch dieser Gruppe zuzuführen sind; sie sind nicht als unzulässige Subventionierungen des ÖPNV anzusehen, auch wenn sie in ihrer Wirkung ganz oder zu Teilen nützlich für den ÖPNV sind.
- ❑ Die Bereitstellung der grundlegend erforderlichen Verkehrsinfrastruktur ist als eigener Bereich der Daseinsvorsorge anzusprechen, der von dem Dienst des Betriebs eines ÖPNV differenziert gesehen werden muss.
- ❑ Die Senkung externer Kosten wiederum kann als wirtschaftliches Ziel des Staates begriffen werden, das selbstverständlich – auch durch Vereinbarungen hinsichtlich des ÖPNV – mit wirtschaftlich angemessenen Mitteln verfolgt werden kann.

❑ **Sachdienlichkeit**

Nicht zuletzt sind die Regeln so zu gestalten, dass sie sachdienlich sind. Bei einer Ableitung aus obersten Sachzielen wird man zunächst die Verträglichkeitsziele ins Auge zu fassen haben, also ökologische, ökonomische und soziale Nachhaltigkeit: Diese Ziele müssen im Rahmen eines ganzheitlichen, integrativen Ansatzes verwirklicht werden, andererseits ist nicht zu verkennen, dass aus diesen Zielen auch widersprüchliche Ableitungen hervorgehen können. Beim ÖPNV kann man als Mindestanforderungen hinsichtlich der Sozialverträglichkeit die nachhaltige Sicherung eines ÖPNV-Grundangebots ansehen, sowie hinsichtlich der wirtschaftlichen Verträglichkeit die grundsätzliche ökonomische Absicherung dieses Angebots (mit der wirtschaftlichen Sicherstellung des Betriebs und der wirtschaftlichen Tragbarkeit der Kosten durch die Kunden und ggf. sonstige Beitragsleister). Der gegebene Rechtsrahmen seitens der EU und die Garantie des ÖPNV im Rahmen des Art. 106a GG können als gut geeignet zur Ausfüllung dieser Mindestanforderungen angesehen werden. Unter praktischen Gesichtspunkten ist in weiten Teilen des Staatsgebietes und für eine ganz erhebliche Zahl von Einwohnern das tatsächliche Angebot im ÖPNV als unzureichend anzusehen; und hinsichtlich der künftigen Angebotsentwicklung besteht große Unsicherheit. Bei der Umweltverträglichkeit garantieren herkömmlicherweise staatlich vorgegebene Emissions- und Immissionsstandards die Erfüllung von Min-

destanforderungen. Allerdings werden vielfach - gerade auch aufgrund bestehender Finanzierungsregelungen - bei der Wahl des Verkehrssystems, der Fahrzeuggrößen und -typen sowie Routen etc. ökologische wie auch ökonomische Anforderungen, hinsichtlich Ressourcenverbrauch, Flächeninanspruchnahme etc., nicht erfüllt. Zur Bestimmung einer tauglichen Finanzierungsstruktur des ÖPNV wurden vier Prinzipien abgeleitet, die ein zusammenhängendes Leitbild bestimmen :

1. Prinzip: Erhöhung des ÖPNV am Modal Split des motorisierten Verkehrs,
2. Prinzip: Erhöhung der Effizienz im ÖPNV,
3. Prinzip: faire Wettbewerbsbedingungen zwischen dem ÖPNV und dem anderen Verkehr sowie
4. Prinzip: faire Wettbewerbsbedingungen innerhalb des ÖPNV.

Zur besseren Beschreibbarkeit und objektiven Vergleichsmöglichkeiten wurde zunächst eine verhältnismäßig einfache zweistufige Kriterienliste entwickelt.

■ Zielmodelle

Die Übersicht über die Herangehensweisen der deutschen Bundesländer, insbesondere aber auch der Blick ins europäische Ausland haben gezeigt, dass die Sicherstellung und Förderung eines sachgerechten ÖPNV mit unterschiedlichen Ansätzen verfolgt werden kann, auch deutlich abweichend von der in Deutschland herkömmlichen Vorstellung. Allerdings kann bislang keiner der Ansätze vollständig befriedigen oder gegenüber anderen Möglichkeiten als unzweifelhaft vorteilhafter gelten. Deshalb wurde eine Palette von Zielmodellen betrachtet (im Bericht ausführlich dargestellt), die in idealtypischer Weise das Feld denkbarer Lösungsansätze abbilden.

- ❑ Das Modell „Förderungsstopp“, das eine komplette Einstellung staatlicher Finanzhilfen vorsieht, dürfte auch längerfristig kaum eine zielführende Perspektive bieten; neben der - in diesem Modell verabsolutierten - selbstverständlichen Zielorientierung an einem sparsamen Einsatz öffentlicher Mittel erscheint daher eine weitere Verfolgung wenig aussichtsreich.
- ❑ Das Modell „Entflechtung“, bei dem die derzeitigen komplexen Verflechtungen von Zuständigkeiten und Finanzströmen neu geordnet werden, markiert eine in jeder Lösung anzustrebende deutliche Vereinfachung der Finanzflüsse, dürfte jedoch als alleiniger Lösungsansatz allenfalls kurzfristig aus politisch-pragmatischen Gründen genügen; das Grundkonzept ist also in die zu findende Lösung zu inkorporieren und kann auch verhältnismäßig kurzfristig auf den Weg gebracht werden.
- ❑ Das Modell „Gratisangebot“, das von einer völlig kostenfreien Nutzung des ÖPNV ausgeht, erscheint unter den gegenwärtig absehbaren allgemeinen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen eher verfehlt; dieser Lösungsansatz sollte allerdings nicht grundsätzlich verworfen werden, in praktischer Form jedoch nur fallweise zur Anwendung kommen.
- ❑ Das Modell „Zielförderung“, in dem öffentliche Förderung an die Erreichung definierter Sachziele gebunden ist, scheint einen interessanten Ansatz zu bieten, kann jedoch aufgrund seiner Unbestimmtheit nicht eindeutig beurteilt werden; es könnte daher versucht werden, in ausgewählten Einzelfällen eine Konkretisierung zu entwickeln und zu erproben. Unabhängig davon können einfache Zielparameter generell als Lösungsbestandteil empfohlen werden.

- ❑ Das Modell „Grundangebot plus Prämie“, bei dem Finanzmittel in einfachem Schlüsselverfahren vom Bund über die Länder an die Aufgabenträger durchgereicht und von diesen jeweils aufgestockt werden, könnte zumindest vom Zugriff als besonders geeignet angesehen werden; unbeschadet der Tatsache, dass eine unmittelbare Umsetzung nur beschränkte Erfolgsaussichten hat, könnte dieser Lösungsansatz daher ins Zentrum der weiteren Überlegungen und Entwicklungen gestellt werden.

■ Maßnahmenbündel

Insbesondere aus der Analyse des gegebenen Rechtsrahmens und der Herausarbeitung von Inkonsistenzen wurde ein Maßnahmenbündel abgeleitet, das für eine verhältnismäßig kurzfristige Umsetzung empfohlen werden kann.

❑ Herstellung eines konsistenten und zielführenden Rechtsrahmens bei EG / Bund / Ländern

Die Lösung der Strukturprobleme des ÖPNV ist auch nach den im Zuge der Bahnreform erfolgten Änderungen der Rechtsgrundlagen offen. Sie hat weder die Forderung nach Transparenz der Finanzierungswege hinreichend erfüllt noch lässt sie Ansätze erkennen, wie die kameralistisch orientierte Bedarfsförderung in ein leistungs- und erfolgsorientiertes Anreizsystem überführt werden könnte. Es fehlt nach wie vor ein in sich konsistenter Rechtsrahmen für den öffentlichen Personennahverkehr. Die Regelungen des Europäischen Gemeinschaftsrechts, des Rechts des Bundes und die Nahverkehrsgesetze der Länder folgen unterschiedlichen, teilweise sich widersprechenden Regelungsintentionen. Die weitere Entwicklung eines - unter Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips - kohärenten Regelungsnetzwerkes für Planung, Organisation und Finanzierung des ÖPNV durch alle drei Regelungsebenen bleibt daher eine aktuelle politische Agenda. Dieser Reformbedarf stellt sich sowohl für die Aufgaben des Bundes und der Länder als auch für Regelungen der EG.

❑ Schaffung einer speziellen EG-VO zum ÖPNV

Als eigenständiger Bereich mit spezifischen Anforderungen und Ausprägungen fehlt dem öffentlichen Personennahverkehr eine angemessene Stellung im übergeordneten europäischen Recht. Im Primärrecht des EGV finden sich keine spezifischen Aussagen zum ÖPNV. Art. 73 EGV erlaubt als Ausnahme vom allgemeinen Beihilfeverbot staatliche Finanzhilfen zur Kooperation und zur Abgeltung von „Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes“. Das sekundäre Gemeinschaftsrecht unterscheidet in der EG-VO 1191/69 weder zwischen Fern- und Nahverkehr noch zwischen privatwirtschaftlichen und öffentlichen Verkehren. Auch für den Nahverkehr gilt zunächst das Prinzip, dass Verkehrsleistungen grundsätzlich marktwirtschaftlich zu erbringen sind. Es wird allerdings durch die Option relativiert, dass Nahverkehrsleistungen der „Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes“ unterstellt werden können. Sie haben ihren materiellrechtlichen Grund in der Berücksichtigung einer ausreichenden Verkehrsbedienung. Dazu zählen insbesondere landesplanerische, soziale und umweltpolitische Faktoren. Verpflichtungen des „öffentlichen Dienstes“ liegen damit eine Gemeinwohlorientierung zugrunde. Sie setzen im weiteren voraus, dass die Ziele des Gemeinwohles nicht hinreichend marktförmig realisiert werden können. Aus der Sicht des ÖPNV wäre daher eine spezielle EG-VO zum ÖPNV wünschenswert. Bei einer Reform der EG-VO 1191/69 sollte noch deutlicher gemacht werden, dass das europäische Gemeinschafts-

recht eine Ausgestaltung des ÖPNV unter gemeinwohlorientierten Vorgaben zum Ziel hat und lediglich in diesem Rahmen den Durchführungsmodus defizitärer Verkehre durch öffentliche Beihilfen zulässt.

❑ Aufgabe der Verpflichtungsform der Auferlegung

Die Vorgaben der derzeitigen EG-VO 1191/69 zur Finanzierung der "Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes" haben nur eine beschränkte Reichweite. Sie konzentrieren sich auf die Modalitäten der Auswahl von Verkehrsunternehmen, denen Abgeltingsbeihilfen geleistet werden dürfen. Verpflichtungsformen sind die Vereinbarung oder Auferlegung. Die Verpflichtungsform der Auferlegung ist ein antiquiertes Institut hoheitlicher Intervention. Sie sollte gänzlich aufgegeben werden. Die Verpflichtungsform der Vereinbarung impliziert einen Ausschreibungswettbewerb. Mit dem Vergabemodus des Ausschreibungswettbewerbs sind zwei grundsätzlich begrüßenswerte Strukturentscheidungen verbunden. Zum einen werden damit zeitlich unbegrenzte Versorgungsmonopole zugunsten eines lokalen oder regionalen Verkehrsunternehmens durch einen zumindest grundsätzlich gemeinschaftsweit geöffneten Wettbewerb um Nahverkehrsdienstleistungen durchbrochen. Zum anderen wird die öffentliche Hand auf ein ökonomisch rationales Auswahlkriterium bei der Vereinbarung oder Auferlegung von Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes festgelegt. Im übrigen trägt die EG-VO den spezifischen Bedingungen des ÖPNV insoweit Rechnung, als sie Exklusivrechte im Betrieb und damit eine miteinander vernetzte und in sich geschlossene Systemkonfiguration des Nahverkehrs zulässt.

❑ Berücksichtigung der Schnittstelle zwischen öffentlicher Infrastruktur und unternehmerischem Betrieb

Mit den Bestimmungen zur Ermittlung des Angebotes, das mit den geringsten Kosten für die öffentliche Hand verbunden ist, werden jedoch nicht alle Möglichkeiten zur ständigen betrieblichen Minimierung der Kosten und zur dynamischen Steigerung der Leistungsfähigkeit ausgeschöpft. Dies bleibt dem vertragsrechtsgestalterischen Erfindungsreichtum des Bestellers überlassen (Stichwort: "Brutto"- / "Nettoverträge"). Im weiteren enthält das Gemeinschaftsrecht keine Aussagen zur Planung des ÖPNV und auch kein in sich geschlossenes Organisationskonzept. Darin liegt ein entscheidendes konzeptionelles Defizit. Daher sollte eine entsprechende Novellierung der EG-VO angestrebt werden, die auf die Spezifika des ÖPNV abstellt. Insbesondere die Schnittstellen zwischen öffentlicher Infrastruktur und unternehmerischem Betrieb und die Grundsätze des ÖPNV-Durchführungsvertrages könnten klarer herausgearbeitet werden.

❑ Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips

Bei der Ausgestaltung einer speziellen EG-VO zum ÖPNV sollten jedoch weder EG-weit verbindliche Obergrenzen für öffentliche Beihilfen noch die einzelnen Modalitäten staatlicher Förderung oder der rechtliche Status der Verkehrsunternehmen im Detail festgelegt werden. Es entspricht dem Grundprinzip der Subsidiarität (Art. 3 EGV), den Mitgliedstaaten hier soweit Gestaltungsspielräume zu belassen, dass auch ein Systemwettbewerb zwischen ihnen um das effizienteste Modell möglich wird.

❑ Gesetzliche Ausfüllung der Finanzverantwortung des Bundes

Im Zuge der Bahnreform wurde durch Einfügung von Art. 87e Abs. 1 S. 2 und Art. 87 Abs. 4 GG in die Verfassung die politische Gewährleistung des Regionalverkehrs auf

der Schiene auf die Länder übertragen. In Art. 106a GG liegt implizit auch die Grundaussage, dass ein flächendeckender und den Zielen des Gemeinwohls verpflichteter ÖPNV im Gegensatz zu den von der Privatisierung erfassten Aufgaben von Bundesbahn und Reichsbahn im Fernverkehr nicht allein und ausschließlich ertragsorientiert durchgeführt werden kann. Sowohl die Strukturentscheidung der Regionalisierung der Aufgabenverantwortung als auch ihr Komplement der Institutionalisierung einer Finanzverantwortung des Bundes ist zutreffend. Art. 106a GG begründet eine Verpflichtung des Bundes gegenüber den Ländern, ihnen Finanzmittel zur Förderung des ÖPNV aus dem Steueraufkommen des Bundes finanzkraftunabhängig zu gewähren. Sie ist daher nicht auf die Übergangsphase der Regionalisierung beschränkt und bezieht sich nicht nur auf den Schienenregionalverkehr, sondern auf den ÖPNV insgesamt. Die Fördermittel sind finanzkraftunabhängig, bedarfsgerecht und dynamisch an sich ändernde Bedarfe angepasst zu gewähren. Zu einer Vollfinanzierung des ÖPNV ist der Bund jedoch nicht verpflichtet.

□ Zusammenführung der Förderungen

Als Pendant für die Aufgabenüberwälzung im Rahmen der Dezentralisierung gemeinwohlorientierter Gewährleistungsfunktionen ist dem Bund nunmehr durch Art. 106a GG eine verfassungsrechtlich gesicherte Finanzverantwortung für den öffentlichen Personenverkehr insgesamt erwachsen. Diese ist mit dem Erlass des RegG nicht hinreichend erfüllt. Trotz einer beträchtlichen Kürzung des Finanzvolumens erfolgt weiterhin neben der Förderung aus Mitteln des RegG eine Förderung des ÖPNV nach Maßgabe des GVFG. Sie konzentriert sich gegenständlich im wesentlichen auf die anteilige Förderung von Infrastruktur- und Beschaffungsinvestitionen durch Mittel des Bundes. Daneben bestehen gesetzliche Regelungen der gruppenbezogenen Bezuschussung des Schülerverkehrs nach § 45a PBefG und der Beförderung von Schwerbehinderten nach § 65 SchwbG weiter. Zunächst spricht der Wortlaut des Art. 106a GG "durch ein Gesetz" dafür, die bisher im mehreren Gesetzen verstreuten Finanzgarantien in einer Rechtsgrundlage zur Förderung des ÖPNV durch den Bund zusammenzuführen. Durch die Zusammenführung der Förderung nach dem RegG, dem GVFG, dem § 65 SchwbG und § 45a PBefG in einem ÖPNV-Finanzierungsgesetz könnte der Forderung nach Transparenz Rechnung getragen werden.

□ Änderung der Fördersystematik zur Stützung einer konsistenten Förderlogik

Mit § 5 RegG wurde die spezielle Finanzierungsquelle der Regionalisierungsmittel geschaffen, aus denen insbesondere der Finanzbedarf des regionalisierten Schienenverkehrs zu decken ist. § 8 enthält spezielle Regeln der Verteilung auf die Länder, jedoch kein in sich konsistentes Konzept von sachbezogenen Fördertatbeständen. Es kennt weder ein Modell der Kostenminimierung noch des Finanzmanagements und lässt im übrigen die daneben bestehenden Finanzierungswege unberührt. Bei einer Reform der Finanzierungssystematik sollte daher die Förderlogik dahingehend überprüft werden, ob die bisher dominante Bedarfsförderung durch Elemente mit Zielbezug und Leistungsanreizen ergänzt werden könnte. Insbesondere sind die Kanäle der verdeckten Unternehmenssubventionierung zu verstopfen. Im einzelnen wird vorgeschlagen:

- Umstellung der Bezuschussung des Schwerbehinderten- und des Schülerverkehrs von einer pauschalierten Abgeltung auf eine subjektbezogene Förderung;

- ❑ Umschichtung der Fördertatbestände des GVFG von Investitionen in Großvorhaben auf benutzerorientierte Leistungsverbesserungen;
- ❑ Erhöhung des Verwendungsspielraumes der kommunalen Aufgabenträger unter dem Einsatz von finanziellen Anreizen für erfolgsorientierten Mitteleinsatz.

❑ **Klarstellung der Planungs- und Genehmigungsaufgaben im ÖPNV**

Das PBefG hat die Aufgabe, den gewerberechtlichen Rahmen für Verkehrsunternehmen zu justieren. Es sollte sich für den ÖPNV auf einen strikt ordnungsrechtlichen Ansatz beschränken. Nach § 8 Abs. 3 S. 1 PBefG hat die Genehmigungsbehörde jedoch im Interesse einer ausreichenden Bedienung der Bevölkerung mit Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr sowie einer wirtschaftlichen Verkehrsgestaltung für die Integration der Nahverkehrsbedienung, insbesondere für Verkehrskooperationen, für die Abstimmung oder den Verbund der Beförderungsentgelte und die Abstimmung der Fahrpläne, zu sorgen. Dies erweckt den Eindruck, sie sei der maßgebliche öffentliche Aufgabenträger im ÖSPV. Dies steht im offenkundigen Widerspruch zum Aufgabenmodell von § 3 RegG und den ihn rezipierenden Nahverkehrsgesetzen der Länder. Dem PBefG ist es verfassungsrechtlich verwehrt, eigenständige organisations- und planungsrechtliche Modelle für die Gewährleistung des ÖPNV durch die kommunalen Aufgabenträger zu entwickeln. § 8 Abs. 3 PBefG sollte daher klarstellend so gefasst werden, dass die Genehmigungsbehörde die Organisations- und Planungsentscheidungen des kommunalen Aufgabenträgers für das jeweilige Nahverkehrssystem nur nachvollziehend in ihren Genehmigungsentscheidungen umzusetzen hat und ihr kein eigenständiger Planungsspielraum zukommt. Allerdings lässt sich dem vom PBefG begründeten Rollendualismus zwischen Aufgabenträgern und Genehmigungsbehörden durchaus auch etwas Positives abgewinnen. Die Distanz zwischen den regionalen Genehmigungsbehörden und den lokalen Verkehrsunternehmen ist in der Regel höher als zwischen den kommunalen Aufgabenträgern und den kommunalen Verkehrsunternehmen. Soweit die Genehmigungsbehörden im Rahmen der Konzessionierung auch die Ordnungsmäßigkeit des Vergabeverfahrens prüfen, kommt dies ohne Zweifel den vom EG-Recht verlangten wettbewerbsrechtlichen Strukturen zugute. Daher erscheint es nicht geboten, die kommunale Vergabe von Verkehrsleistungen von einer nachgeschalteten Rechtmäßigkeitskontrolle gänzlich freizustellen.

❑ **Beseitigung des Dualismus von „eigen-“ und „gemeinwirtschaftlichen“ Verkehren**

§ 8 Abs. 4 PBefG entwickelt einen Dualismus von „eigen-“ und „gemeinwirtschaftlichen“ Verkehren und postuliert auch für den ÖPNV den Primat der „Eigenwirtschaftlichkeit“. Diese Differenzierung steht quer zum Ansatz des europäischen Gemeinschaftsrechts. Letzteres kennt zwar die Differenz zwischen regulierten und nicht-regulierten Verkehren, sieht aber für gemeinwohlorientierte Verpflichtungen des „öffentlichen Dienstes“ nur die beiden alternativen Verpflichtungsformen der Auferlegung und der Vereinbarung vor. Es stellt damit auf die Differenzierung zwischen zu Zwecken des Gemeinwohles regulierten und nichtregulierten marktförmig erbrachten Verkehrsdienstleistungen ab. Die im PBefG eingeführte Kategorie des „eigenwirtschaftlichen Verkehrs“ findet nach dem Gemeinschaftsrecht keine Grundlage als alternativer Wirtschaftsmodus im Kontext der Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes. Der normative Primat der „eigen-“ gegenüber „gemeinwirtschaftlichen“ Verkehren

spricht der Realität angesichts der Tatsache Hohn, dass es kaum Nahverkehrsdienstleistungen gibt, die den Namen "eigenwirtschaftlich" tatsächlich verdienen. Die Legaldefinition der "Eigenwirtschaftlichkeit" verhindert die Verbesserung der Rentabilität von Verkehrsdienstleistungen im ÖPNV. In Bezug auf die von den Genehmigungstatbeständen des "eigen-" und "gemeinwirtschaftlichen" Verkehrs verfestigten Strukturen muss festgehalten werden, dass das Konzessionsierungsmodell des § 13 PBefG insofern einer verqueren Regelungslogik folgt, als es den Wettbewerb de lege lata aus der Konzessionsentscheidung über "eigenwirtschaftliche" Verkehre fernhält, obwohl diese doch die Rentabilität unterstellen. Andererseits werden de lege lata Wettbewerbsstrukturen jedoch in Ansätzen in das Zulassungsmodell für "gemeinwirtschaftliche" Verkehre nach § 13a PBefG implantiert, obwohl hier eine weit größere Distanz zu marktvermittelten Wirtschaftsbedingungen herrscht. Der grundsätzlich richtige Schritt zu mehr Markt im Modell des Ausschreibungswettbewerbs wird durch die gesetzliche Fiktion von "Eigenwirtschaftlichkeit" de facto blockiert. Dies bedeutet, dass die kommunalen Aufgabenträger ihre Bestellerfunktion für "gemeinwirtschaftliche" Verkehre in der Realität gar nicht umsetzen können. Das PBefG widerspricht damit nicht nur dem Gemeinschaftsrecht, sondern blockiert auch den Bestelleransatz der ÖPNV-Gesetze der Länder, mit dem die ÖPNV-Gesetze der Länder die von der EG-VO gesetzten Vorgaben für die Bestellung von Verkehren mit Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes umgesetzt haben. Das duale Modell des PBefG ist daher eine Fehlkonstruktion. § 13 PBefG gibt dem "eigenwirtschaftlichen" Verkehr das, was er nicht braucht: Schutz vor Wettbewerb; und § 13a PBefG enthält dem "gemeinwirtschaftlichen" Verkehr vor, was er benötigt: ein wirksames institutionelles Arrangement zur faktischen Durchsetzung des Prinzips der geringsten Kosten. Um überhaupt das vom Gemeinschaftsrecht vorgegebene Niveau an Wettbewerb zu erreichen, ist es daher erforderlich, den Typus "eigenwirtschaftlicher" Verkehre i. S.d. § 8 Abs. 4 PBefG aus den gewerberechtlichen Rahmenvorschriften für den ÖPNV zu verbannen. Der Dualismus von § 13 und § 13a PBefG ist daher durch den Bundesgesetzgeber zugunsten eines einheitlichen Genehmigungsvorbehaltes für öffentliche Verkehre zu beseitigen.

□ Institutionelle Trennung von Netz und Betrieb auch im lokalen ÖPNV

Um ein eindeutiges Besteller-Ersteller-Verhältnis zu gewährleisten, ist die institutionelle Trennung von Infrastruktur und Netzorganisation einerseits und Betrieb andererseits eine entscheidende organisatorische Voraussetzung, um den Ausschreibungswettbewerb wirksam werden zu lassen. § 13a PBefG postuliert zwar den Wettbewerb um die Konzessionierung "gemeinwirtschaftlicher" Verkehre. Gleichzeitig verlangt die Netzwerkkonfiguration des ÖPNV Planung und Organisation der Systembedingungen. Die unverzichtbare Qualität des ÖPNV als vernetztes System liniengebundener Verkehrsdienstleistungen steht daher einer konsequenten Durchsetzung des Wettbewerbs konkurrierender Unternehmen innerhalb eines regionalen Marktes entgegen. Ohne die Schaffung der systemischen Voraussetzungen durch die institutionalisierte Trennung von Netz und Betrieb bleiben den alteingesessenen lokalen Verkehrsmonopolisten entscheidende Standortvorteile. Dies macht externe Wettbewerber in dem Maße chancenlos, wie die Anforderungen an komplexe Netzwerkkonfigurationen steigen. Das Postulat der Kostenminimierung in § 13a PBefG bleibt daher insbesondere dort ein leeres Prinzip, wo in Ballungsräumen Technik (Straßen- und U-Bahnen), Organisation (Netzdichte) und Interaktion (Vertaktung) hohe Anforderungen an die Netzinfrastruktur stellen. Es ist eine gemeinsame Aufgabe von Bundes- und

Landesgesetzgeber, hier taugliche Schnittstellen zu schaffen. Die hier zu entwickelnden Regelungen müssen außerdem faire Wettbewerbsbedingungen zwischen den unterschiedlichen technischen Teilsystemen des ÖPNV (Bus, Schiene nach BOStrab und Schiene nach EBO) sicherstellen. Neben den unterschiedlichen technischen Gegebenheiten sind dabei die Interessen von Betreibern nach fairem Wettbewerb und die Interessen des Staates an Gestaltungsmöglichkeiten und volkswirtschaftlich günstigen Lösungen ausgewogen zu berücksichtigen.

❑ Aufrechterhaltung der Trennung von politischer und unternehmerischer Verantwortung für den ÖPNV

Die Nahverkehrsgesetze der Länder greifen den vom RegG vorgegebenen Leitgedanken auf, dass die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienungs Aufgabe der Daseinsvorsorge sei. Sie differenzieren dabei zwischen SPNV und ÖSPV. Übereinstimmend erklären alle Nahverkehrsgesetze der Flächenstaaten den ÖSPV zur Aufgabe der Kreise und kreisfreien Städte, in einigen Ländern auch der größeren kreisangehörigen Städte. Mit der Aufgabenträgerschaft sind zwei grundsätzlich unterschiedliche Gewährleistungsfunktionen verbunden. Sie bestehen zum einen in der Planung und Organisation eines Nahverkehrssystems, zum anderen in der Sicherstellung der Verkehrsleistungen selbst. Hierin liegt ein sinnvolles Differenzkriterium zwischen politischer und unternehmerischer Verantwortung mit jeweils unterschiedlich ausgestaltbaren Implikationen für die öffentliche Finanzierung dieser Aufgabenbereiche. In Bezug auf diese Grundentscheidungen ergibt sich daher kein Änderungsbedarf; sie sind vielmehr in den ausgestaltenden Regelungen zu verdeutlichen.

❑ Kein direktes Durchreichen von Bundes- und Landesmitteln an die Verkehrsunternehmen

Solange eine grundlegende Reform der kommunalen Finanzen nicht zur Disposition steht, gerät die Überprüfung der Fördersystematik von Bundes- und Landesmitteln, die an die kommunalen Aufgabenträger fließen, in das Zentrum der Diskussion. Leitbild sollte dabei die Stärkung der ökonomischen Entscheidungsräume der kommunalen Aufgabenträger sein, die gleichzeitig mit der politischen und fiskalischen Einforderung von Verantwortung für ihre Entscheidungen verbunden sein muss. Dies setzt als erstes die Zusammenführung aller öffentlichen Finanzmittel bei den Aufgabenträgern voraus. Das von § 3 RegG geforderte Konzept einer Bündelung der Finanzströme ist zur Zeit nicht konsequent umgesetzt. Dies betrifft insbesondere die gruppenbezogene Förderung nach § 45a PBefG und § 65 SchwbG. Sie fließt an den kommunalen Aufgabenträgern vorbei. Ein direktes Durchreichen von Bundes- und Landesmitteln an die Verkehrsunternehmen sollte ausgeschlossen werden.

❑ Abkehr von Zweckzuweisungen und Ersatz durch Globalzuweisungen

Auch in der Sache sollte die Verwendungsverantwortlichkeit der kommunalen Aufgabenträger gestärkt werden. Dies kann durch die Abkehr von der bisherigen Fördersystematik nach Maßgabe von Zweckzuweisungen und ihren sukzessiven Ersatz durch Globalzuweisungen erreicht werden. Sie erhöhen die Verwendungsspielräume der Aufgabenträger, fordern dabei aber auch mehr Verantwortung für die effektive Verwendung der Mittel ein. Um weitere Anreize für eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit des ÖPNV zu setzen, könnte die Verteilung dieser Mittel auf die einzelnen Aufgabenträger nicht allein über Schlüsselzuweisungen ausgestaltet, sondern mit zu-

sätzlichen erfolgs- und leistungsbezogene Prämien differenziert werden. Soweit Zweckbindungen von Landesfördermitteln aus landesverfassungsrechtlichen Gründen unvermeidlich sind, sollten sie sich auf die Förderung von Infrastruktur, Netzkonfigurationen und anderen Systemelementen beschränken.

❑ **Beschränkung der Defizitfinanzierung und Stärkung der Anreizelemente**

Übereinstimmend weisen die Nahverkehrsgesetze der Länder die Bestellerfunktion i.S.d. EG-VO 1191/69 den kommunalen Aufgabenträgern zu. Darin liegt eine richtungsweise Differenzierung zwischen politischer Gewährleistungsverantwortung und unternehmerischer Verantwortung im ÖPNV. Zur Gewährleistungsfunktion gehört die Vereinbarung von Verkehrsleistungen mit den Nahverkehrsunternehmen und damit auch deren komplementäre Finanzierung. Auch wo der Grundsatz der Selbstfinanzierung durch die Verkehrsunternehmen von Gesetzes wegen betont wird, erwächst den kommunalen Aufgabenträgern in dem Maße, wie sie "gemeinwirtschaftliche Verkehre" bestellen, die Pflicht zur Defizitfinanzierung gegenüber den Unternehmen. Dies erscheint aufgrund der bestehenden Erlössituation im ÖPNV tragbar, sofern dies aus den Eigenmitteln der Aufgabenträger oder aus Globalzuweisungen erfolgt. Allerdings verbieten sich gesetzlich garantierte Landeszuschüsse für die Abdeckung von Betriebsdefiziten der Verkehrsunternehmen, wie sie von einigen ÖPNV-Gesetzen explizit vorgesehen werden. Sie haben negative Anreizfunktion in Bezug auf die Verringerung von betrieblichen Defiziten. Vielmehr sollten die kommunalen Aufgabenträger ermutigt werden, über Anreizverträge mit den Verkehrsunternehmen Effizienzsteigerungen im ÖPNV zum eigenen wirtschaftlichen Motiv der Unternehmen zu machen.

❑ **Beseitigung der Restriktionen nach dem Territorialprinzip**

Offen bleibt in nahezu allen ÖPNV-Gesetzen nicht nur die Organisations- und Rechtsform der Nahverkehrsunternehmen, sondern auch deren ökonomischer Aktionsradius; hier besteht jedoch ein akuter Reformbedarf. Durch die Öffnung der Nahverkehrsmärkte für den Wettbewerb ergibt sich für die kommunalen ÖPNV-Unternehmen eine prekäre Situation. Sie sind dem europäischen Wettbewerb ausgesetzt, können sich in ihm jedoch nicht wettbewerbskonform positionieren, weil sie nach hergebrachter Ansicht den kommunalrechtlichen Restriktionen des Territorialprinzips unterliegen. Danach ist ihnen eine räumliche Ausdehnung ihres Geschäftsfeldes grundsätzlich verwehrt, das über eine im Konsens mit den benachbarten Kommunen ausgeübte Tätigkeit im Nahbereich nennenswert hinausgeht. Damit steht nach der Privatisierung der DB auch die Entkommunalisierung der lokalen öffentlichen Verkehrsunternehmen zur Disposition. Zum einen kann darunter eine schlichte Unternehmensprivatisierung verstanden werden. Mit dem Verkauf öffentlicher Verkehrsunternehmen an private Erwerbsinteressenten würden ihnen zugleich auch das europaweite Geschäftsfeld geöffnet und somit auch die Chance zum Überleben eröffnet werden. Diese Option steht schon jetzt allen kommunalen Trägern von Rechts wegen grundsätzlich offen. Zum anderen ist auch an eine Reform des rechtlichen Rahmens tradierter Kommunalwirtschaft zu denken, die das Territorialprinzip modifiziert. Darin liegt die basale Zukunftsherausforderung für eine Reform des rechtlichen Rahmens für den ÖPNV. Sie ist Aufgabe der für die Regelung des Kommunalrechts zuständigen Bundesländer.

Environmental policy recommendations for the financing of the local public transport

- Summary -

■ A general need for changes

Advantages of the local public transport (LPT) seem to be obvious – LPT is relatively environment-friendly, uses little space and energy and is connected with lower emissions (exhaust gas pollution, noise). Of similar importance are its positive social aspects such as broad availability of services and a low accident rate. Nevertheless, among other transport modes, the LPT plays only a minor, stagnating, or even decreasing role. Being an object of criticism of customers (also the potential ones) and having questionable economic rationales, LPT can not fully exhaust its environment-friendly influence. In the long list of problems contributing to this undesired situation the key role is being played by financial structures emerging after the rail reform (including regionalisation) and, last but not least, by the change of financing structures on the EU level.

□ Transparency

The present structure of financial flows promoting the LPT is very complex. A substantial part of the work in this project was dedicated to shed some light on this problem area. There are many various regulations determining the flows of financial means. Due to the fact that these means originate from different levels (skipping some of them in some cases) a complex flow pattern results. The total promotional means for the LPT amount DM 29 bn of which 13% are from the federal, 66% state and 21% municipal level. Costs being above this level are being covered by ticket and other revenues. The requirements for the particular means are very differentiated.

Besides the relatively uncomplicated rate support grants there are many flows dependent on performance, or involvement of means from additional sources, plus a broad field of dedicated grants (with a traditionally high ratio of the investment bound ones). Very important, although difficult to measure, are municipal contributions (Eigentümerbeiträge) to meet losses and contributions within public service conglomerates (Querverbund). These hitherto important sources of financing are increasingly becoming obsolete.

Requirements and conditions combined with lacking transparency in fund-raising seclude to strengthening of efforts to use the existing financing opportunities optimally, disregarding the aims in the true sense of the word which are efficiency and effectiveness, both economically and ecologically.. Change of this situation should be one of the leading tasks for the future.

❑ Legal coherence and meeting of the EU-law requirements

The ongoing deregulation of private transport market since the beginning of the 1990s and the chosen model of competition have been of enormous importance for public transport. The amending law for the EC ordinance 1191/69 of 20.06.1991 has made it becoming mandatory for city, suburbs and regional transport services. Because of the direct influence of this ordinance, the national regulations have a limited scope and the deregulation of publicly owned railways is not the only crucial pattern for the shaping of public transport. The introduction of competition is also one of the assumptions for the local public transport.

❑ Suitable allocation of public support

A set of LPT financing elements is being wrongly classified and in the future they should not be considered as a LPT promotion. The most prominent examples are:

- ❑ Group-specific promotions, legitimated by the characteristics of the promoted group; these should not be considered as the forbidden grants (Subvention) although their effects are in part or in total to the favour of the LPT
- ❑ The provision of infrastructure should be seen as a special field of public services, to be separated from the role of a LPT operator
- ❑ The lowering of the external costs can be seen as an economic goal of the state, to be reached with economically appropriate means.

❑ Pertinence

Last but not least, the regulations have to be pertinent. Environmental, economic and social sustainability goals have to be followed within an integrative and complex approach. Otherwise, measures derived from these goals could result in contradictory actions. In case of the LPT the minimal requirements considering social matters are the continuity of services' supply and securing of a general economic base for it. The existing legal framework and the guarantee of the LPT in the Art. 106a GG (German basic law/constitution) seem to be well suited to meet these minimal requirements. From a practical point of view the LPT services in some regions of the country are not sufficient, fairly unattractive and the perspectives for a future change in this situation are highly uncertain. The environmental minimal requirements are secured by emission standards set on the federal level. Nevertheless, mainly because of the existing financing system, in many cases the choices of transport system, transport mean size and type, route etc. do not meet the environmental and economic standards. For the setting of a pertinent financing structure of the LPT four principles have been developed:

1. principle: a higher proportion of the LPT in the modal split ,
2. principle: higher efficiency of the LPT,
3. principle: fair conditions for the competition between the LPT and other modes,
4. principle: fair competition framework within the LPT.

Because of practical reasons contributing to a more objective comparison, first a simple two-step list of criteria has been developed.

■ Target models

The experience in some of the German federal states (Bundesländer) as well as in other European countries has shown, that the goal of securing of an appropriate LPT system can be reached in ways sometimes substantially differing from the common German perception. However, so far none of these approaches could be considered as unquestionably better than others. For this reason a bundle of target models has been developed trying to systemise the variety of approaches.

- ❑ The model “freezing grants” does not seem to have perspectives. The concentration on a drastic reduction of public means’ involvement has low chances to be continued.
- ❑ The model “unbundling” (decartelisation) bases on the need to simplify the financial flows inherent in every approach. Nevertheless, in the long run this is part of a comprehensive solution rather than a separate concept.
- ❑ The model “supply free of charge” in the contemporary circumstances seems generally to fail. Nonetheless, the concept should not be forgotten remembering that in practical form this solution could be applied only in some specific cases.
- ❑ The model “target-oriented grants” seems to offer an interesting approach, but because of its indetermination it can not be explicitly evaluated. It could be useful to evaluate and test in detail some chosen cases. Nonetheless, simple target parameters can be recommended as a general part of a solution.
- ❑ The model “basic supply plus bonus” could be theoretically seen as an optimal solution, although its direct implementation has rather low chances to succeed, this approach can be put in the centre of consideration and development.

■ Proposed actions

Basing primarily on an analysis of the present legal framework and the inherent inconsistencies a bundle of measurements could be developed with a recommendation of its implementation in the nearest future.

- ❑ **Development of a consistent and pertinent legal framework on the EC, federal and state levels.**

The railway reform and following legal changes did not bring a satisfying solution for the LPT structural problems. Both the need for more transparency and for the evolution towards a performance and efficiency oriented system are still not being met to a satisfying degree. A consistent legal framework is still missing. The regulations of the EC law, of the federal law and the local transport law of the states follow different, sometimes contradictory intentions. The further development of the framework for planning, organisation and financing of the local public transport following the subsidiarity principle is still on the top of the political agenda on all three levels.

- ❑ **Creation of a special EC ordinance for the LPT**

As a separate area with specific conditions the LPT does not have a corresponding position in the superior European law. In the primary law of the treaty establishing the EC (EGV) there are no separate points concerning the LPT. The art. 73 EGV allows an exception from the general subsidy prohibition (Beihilfeverbot) in the form of financial

help for co-operation and compensation of public service obligations (“Verpflichtungen des öffentlichen Dienstes”). In the secondary EC law no difference is being made between local and long-distance and between commercial (privatwirtschaftlich) and public transport. Of course in case of LPT the principles of an open-market economy are compulsory, too. These rules are being needed to secure a sufficient transport services supply considering land use planning, social and environmental factors. Basis for public service obligations is the common welfare. However, it is being assumed that the market economy is not able to secure it. From the point of view of LPT a special EC ordinance would be useful. By changing the EC ordinance 1191/69 it should be made clear that the European community law has the objective to secure the common welfare and only in such framework the public money can support the deficit lines.

❑ The role of the binding form of imposition

The guidelines of the ordinance EG-VO 1191/69 for the financing of the “public service obligations” have only a limited reach. They concentrate on the modalities of the choice of transport companies that can be supported with grants. The binding forms are an agreement, or an imposition. The binding form of imposition is an antiquated institution of state interference and should be fully abandoned. The binding form of an agreement implies competition by the mean of tenders connected with two positive structural decisions. First, the monopolies are being replaced by a relatively open competition. Second, the public government is forced to make decisions on an economic rational base. The EG-VO follows the situation specific for the LPT and allows e.g. exclusive rights for operations.

❑ Consideration of the relations between public infrastructure and business operations

Choosing of a bid connected with lowest costs for the authority is not exploiting all the opportunities for minimising of the transport costs and for a dynamic rise in its efficiency. The authority remains responsible for inventions in developing of the contract (keywords: “Brutto-“ / “Nettoverträge”). Furthermore, the community law is not including any guidelines for the LPT planning and is not a complete organisation concept. It is the main conceptual drawback. A corresponding change in the EG-VO should be made respecting the characteristics of the LPT. Especially the relation public infrastructure / transport operations and the principles of LPT-operations contracts should be formulated in a more clear way.

❑ Considering of the subsidiarity principle (Subsidiaritätsprinzip)

In the creation of a special EG-VO for the LPT, following the subsidiarity principle (art. 3 EGV – treaty establishing the European Community), no unnecessary restrictions should be made. Member States having enough scope would stimulate competition contributing to finding of the best model.

❑ Legal framework ruling financial responsibility of the federal level (Bund)

After the railway reform, through the leading in of the art. 87e para. 1 s. 2 and art. 87 para. 4 GG (German Basic Law), the guaranteeing of regional rail transport has be-

come a political responsibility of the federal states (Land). The art. 106a GG includes also a sentence, that LPT, servicing the common welfare, can not be organised by focusing only on the criteria of profitability. Both the structural decision of the regionalisation of responsibilities and its complement in the form of institutionalisation of the financial responsibility of the federal level are positive. Art. 106a GG supports the obligation of the federal level towards the states, guaranteeing financial means from the tax income. It is not restricted to the transition phase of the regionalisation and concerns not only regional rail transport but the whole LPT. These means are independent from the financial power, suited to the needs and dynamically adopting to their changes. However, there is no obligation for the federal level to finance it in full amount.

❑ Consolidation of grants with different legal bases

As a pendant to the replacement of responsibilities due to decentralisation of common wealth oriented guarantee functions, with the art. 106a GG the federation has a constitutionally secured general financial responsibility for the LPT. This is not sufficiently being met by the RegG (Regionalisierungs Gesetz – regionalisation law). Despite of the significant drop in the financial volumes means basing on the GVFG still flow besides the grants of the RegG, It concentrates on a prorata support of the infrastructure and procurement investments with the means from the federal level. In addition, some legal regulations settle group-related grants for the subsidisation of school transport (§ 45a PBefG) and of severely disabled people (§ 65 SchwbG). The wording of the art. 106a GG suggests combining of the existing dispersed financial guarantees in one legal basis for grants for the LPT from the federal level. By the means of consolidation of the grants due to the RegG, the GVFG, the § 65 SchwbG and § 45a PBefG in one LPT law the requirement of more transparency could be met.

❑ Change of the promotion system to support its consistent logic

The § 5 RegG has created a special financing source for the regionalisation means, especially for covering of financial needs of the regionalised rail transport. The § 8 includes specific rules for the division between federal states, but no consistent concept of the relevant promotion aspects. It does not include a model of cost minimising, nor the finance management and leaves the additional financing opportunities untouched. Thus, with a reform of the LPT financing system it should be checked if it is not reasonable to complement the existing promotion logic with additional target- or performance-oriented elements. Especially the channels for hidden companies' subsidising have to be closed. In particular it is recommended:

- ❑ Changing of the severely disabled people and school transport grants from the lump sum payments to target-oriented grants
- ❑ Switching of grants basing on GVFG from investments in major projects into customer oriented performance improvement measures.
- ❑ Broadening of the scope of the municipal transport authorities with financial incentives improving an efficiency-oriented usage of means

❑ **Division of the planning and permitting tasks in the LPT**

The PBefG has a task to gauge the legal framework for transport companies. In case of the LPT it should be restricted only to a regulatory approach. Leaning on the § 8 Abs. 3 s.1 PBefG the permitting institution is obliged to represent the public interest for the integration of the local connections, co-ordination of routes and timetables and especially co-operations. It supports the wrong impression as if this institution were an actual public transport authority for the local public rail transport. It is in an obvious opposition to the tasks model in § 3 RegG and to the LPT laws of the federal states. For the PBefG it is constitutionally forbidden to develop independent organisation and planning law models for the guaranteeing of the LPT by municipal authorities. The § 8 Abs. 3 PBefG should be then reformulated in a way clarifying that the permitting institution can influence the transport authority only by the mean of its permission activities without having a broader planning scope. However there are some positive aspects of the dualism of roles of a transport authority and a permitting institution. The distance between the regional permitting institutions and the local transport companies is usually higher than between municipal transport authorities and municipal transport companies. It certainly improves the structures required by EC competition if the permitting institution controls the quality of the tendering procedures within the scope of giving concessions. Thus, it seems not to be recommended to fully release the municipal contracts' awarding from the subsequent legitimacy control.

❑ **Elimination of the dualism between commercial and publicly financed transport (eigenwirtschaftlich / gemeinwirtschaftlich)**

The § 8 Abs. 4 PBefG develops a dualism between commercial and publicly financed transport services and suggests for the LPT the primacy of the former. This differentiation does not agree with the approach of the EC law. Although it knows the difference between regulated and not regulated transport, it sees only the two alternatives for the common welfare oriented public services binding forms: imposition and agreement. The introduced in the PBefG category of "commercial transport" has no basis in the EC law as a separate, alternative operation modus. The normative primacy of commercial, above the publicly financed transport seems to be rather ridiculous, considering the fact that almost all services have to be financed publicly. In fact, there are almost no companies that would earn the name of fully commercial (eigenwirtschaftlich). The legal definition of the "commercial services" is braking the improvement of the efficiency of LPT services. In relation to the existing structures, it is to mention that the concessioning model of the § 13 PBefG is following a strange logic, de lege lata keeping away competition from the concession decisions in case of the, assuming efficiency, "commercial" transport. On the other hand, the competition structures are implanted in the assumptions of the permission model for the publicly financed transport leaning on the § 13a PBefG, though it is characterised by more distance to market oriented economic environment. The generally positive step of more market in the model of competition by the mean of tendering is de facto blocked by the legal fiction of "commercial" services. It means that the municipal authorities can not implement their purchaser function. The PBefG not only contradicts the EC law, but also blocks the purchaser approach of the LPT regulations of the federal states. Hence, the dual

model of the PBefG seems to be a constructional defect. The § 13 PBefG gives to the commercial transport something it does not need: protection against competition; and the § 13a PBefG keeps back something the publicly financed transport needs: an institutional basis for the enforcement of the low costs principle. To reach the level of competition recommended by the EC law it is necessary to exclude the type of the commercial transport ("eigenwirtschaftlich" as in § 8 Abs. 4 PBefG) from the legal framework of the LPT. The dualism of the § 13 and §13a PBefG should be removed by the legislator to the favour of public transport (consistent "Genehmigungsvorbehalt").

❑ Institutional separation of the network and operations - also on the local level

The main organisational condition guaranteeing an unequivocal purchaser/operator relation and a proper tender-based competition, is the institutional separation between infrastructure/network organisation and operations. The § 13a PBefG posits competition for the licensing of the publicly financed transport. Simultaneously, the network configuration of the LPT requires planning and organisation of the system conditions. The quality of the LPT as of a complex system of line-bound transport services increases by implementation of competition in the regional market. Without this separation, the old-established monopolists have substantial advantages of location. By increasing complexity of the required network configuration the external competitors loose their chances. The postulate of the cost minimisation from the § 13a PBefG becomes a hollow principle especially in cases of conurbations where high technical, organisational (network density), interaction (frequency) standards present high requirements towards the infrastructure. It is a jointly task of the federal and state legislators to find adequate solutions. Moreover, the regulations have to secure equal competition conditions for the diverse technical sub-systems of the LPT (bus, light rail/BOStrab, rail/EBO). In addition to diverse technical issues, the interests of the operators in a fair competition and of the state in the scope of design and in economical optimisation of the processes have to be taken into consideration.

❑ Keeping of the separation of the political and corporate responsibilities for the LPT

The LPT laws of the federal states follow the assumption of the RegG, that the assuring of sufficient transport services supply is a part of basic services for the public. They differentiate between SPNV (local public rail transport) and ÖSPV (public rail transport). Usually the states (Flächenstaaten) declare the ÖSPV as a responsibility of districts and non-district cities, in some states also of bigger cities being part of a district. The role of an authority consists of two generally different guaranteeing functions. First, it is planning and organisation of a local public transport system. Second, the guaranteeing of the services themselves. It is a reasonable differentiation criteria between political and corporate responsibility and the following implications for the financing of these different fields. Thence, there is no need for changes in the basic decisions; much more they have to be reflected in the developing regulations.

❑ No direct flow of the federal and state means to the transport companies

As long as a general reform of the municipal financing is not available, the control of the systematic of grants of the federal and state means, flowing to the municipal authority, remains in the focus of discussion. Leading idea should be the strengthening of economic decision scope of the municipal authorities, connected with an increasing political and fiscal responsibility. In the first place it assumes putting together of all public financial means of the authorities. The principle of bundling of financial flows, included in § 3 RegG, is not being consequently implemented. It concerns especially the group related grant basing on the § 45a PBefG and § 65 SchwbG. It does not flow to the municipal authorities. A direct flow of the federal and state means to the transport companies should be forbidden.

❑ Replacing of the dedicated allocations by general ones

The responsibility of the municipal authorities for the means spending needs to be strengthened. It can be reached through a successive replacement of the dedicated allocations by the general type. They increase the scope of decision both simultaneously also the responsibility for the effective usage of funds. To stimulate efficiency, additional tools could be applied, e.g. in form of performance-related bonuses complementing the rate support grants. If the dedication of state means is unavoidable (because of the state constitutional regulations) it should be limited to infrastructure, network configuration and other system elements.

❑ Limiting of the deficit financing and the strengthening of positive incentives

The LPT laws of the states delegate the purchaser function (in accordance with EG-VO 1191/69) consistently to the municipal authorities. It is a basis for the differentiation between political guarantee responsibility and corporate responsibility in LPT. The guaranteeing function includes the contracts and agreements with the local transport companies and their complementary financing. Also in cases when the principle of self-financing of transport companies is being assumed (on the legal basis), the duty of deficit financing of companies emerges if the municipalities order “gemeinwirtschaftlichen” transport. It seems to be an acceptable solution, as far as the means stem from the municipality’s own funds, or from global allocations. Nonetheless, the legally guaranteed state allocations for covering of transport companies’ deficits (explicitly foreseen in some of LPT regulations) should be forbidden. They represent a negative incentive for cutting of companies’ deficits. The municipal authorities should make the efficiency improvement to the own goal of the operators by the means of stimulating agreements.

❑ Liquidation of territorial restrictions

In almost all LPT regulations an open question remains not only the organisation and legal form, but also the radius of their economic activity. Nevertheless, at this point there is no need for immediate reforms. By opening the LPT markets to the competition a precarious situation for the municipal companies emerges. In accordance with the common opinion, they are facing a European competition without opportunity to take a

position in the market, due to the municipal, territorial principle restrictions. Spreading of the companies' operation fields significantly over the level necessary for the local activities is generally forbidden. Thence, after the privatisation of the DB there is an option of "demunicipalisation" of the local transport companies. On the one hand, it can be understood as a simple privatisation of companies. By selling of public transport companies to private hands an opportunity to spread the activities scale (and at the same time a chance to survive) would be offered. From the legal point of view this option is already now open to the municipal authorities. On the other hand, a reform of the legal framework of the municipal economy, modifying the territory principle should be considered. It is a fundamental challenge for the future LPT reforms. It is a task for regulation of municipal law by the responsible federal states.